



معهد الدراسات الاجتماعية و الإعلامية
INSTITUT D'ETUDES SOCIALES ET MEDIATQUES
SOCIAL AND MEDIA STUDIES INSTITUTE

دراسة

استدامة المالية العمومية بالمغرب: رافعة من أجل الحكامة الميزانية

إنجاز

الأستاذ منير عماري

باحث بالقانون العام والعلوم السياسية
إطار عالي بوزارة المالية

فاطمة خالد

باحثة بالقانون العام والعلوم السياسية
إطار عالي بوزارة الفلاحة

إشراف معهد الدراسات الاجتماعية و الإعلامية بالمغرب

خلاصة البحث

تعتبر المالية العمومية أداة تدخل الدولة لتنفيذ سياساتها العمومية عبر تنشيط الاقتصاد ودعم المجتمع، وهو ما يستوجب الحرص على استدامتها من أجل دعم الحكامة الميزانية الضرورية لتحقيق التنمية .

في المغرب، لا زال تدبير المالية العمومية يعترضه العديد من الاختلالات التي تضعف من نجاعتها وفعاليتها، وتحد من أثر النفقات العمومية على الاقتصاد والمجتمع، وهي الوضعية التي تؤدي الى عجز هيكلي للميزانية العامة مما ينتج عنه ارتفاع متواصل للدين العمومي .

تتناول هذه الدراسة العلمية أسباب هذه الوضعية كما تقترح توصيات وحلول عملية من شأنها تحسين تدبير المالية العمومية بالمغرب لجعلها رافعة من أجل الحكامة الميزانية.

مدخل

منذ ظهور مفهوم الدولة الحديثة في أعقاب مؤتمر وستفاليا (Traité de Westphalie) سنة 1648، وبعد التطور الذي عرفته وظائفها ومجالات تدخلها خصوصاً بعد أزمة وول ستريت سنة 1929، استأثرت المالية العمومية كمجال بحث علمي على حيز كبير من اهتمام الفاعلين السياسيين والخبراء الاقتصاديين والباحثين الأكاديميين على حد السواء، وذلك لأهمية هذا المجال في تمكين الدولة من تنفيذ جميع تدخلاتها وتغطية نفقاتها، والتي كانت تقتصر على تلك المتعلقة بالمجالات الأمنية والديبلوماسية والعدل في إطار الدولة الحارسة (Etat gendarme) قبل ان تتطور النفقات لتشمل جميع الاختصاصات والمجالات الممكنة، وذلك في إطار دولة الرفاه (Etat providence)، بحيث أعتبرت المالية العمومية أداة لتنفيذ جميع المخططات الحكومية والسياسات العمومية في الدول، الغربية والشرقية، المتقدمة والنامية .

تعريف

ومن هذا المنطلق، فإننا نقصد بالمالية العامة «إدارة إيرادات الدولة ونفقاتها وأعباء الديون من خلال مختلف المؤسسات الحكومية وشبه الحكومية. وتشمل المكونات الرئيسية للمالية العامة الأنشطة المتعلقة بتحصيل الإيرادات، وصرف النفقات لدعم المجتمع، وتنفيذ استراتيجية التمويل مثل إصدار الدين الحكومي.»

2

أهمية الموضوع

وحيث أن المالية العامة تعنى بدراسة دور الجهاز التنفيذي للدولة، والذي نقصد به الوزارات والمؤسسات والمقاولات العمومية وشبه العمومية والجماعات الترابية ومؤسساتها، في تنشيط الاقتصاد وتنمية المجتمع، فإنها نتيجة لذلك تلعب دوراً محورياً في تحديد التوجهات التي ينبغي عليها النموذج التنموي للدول، ومنها المغرب.

في واقع الحال، تدبير المالية العامة يلعب دوراً مهماً في تنشيط الاقتصاد ورفاه المجتمع، حيث يعتمد تطورها إلى حد كبير على الاستخدام السليم لها، فإن الحالة الاقتصادية والوضعية المجتمعية في المغرب واللذان تعرفان مشاكل عدة، تطرح تساؤلات حول قدرة المالية العمومية على إنجاح تنزيل النموذج التنموي للمملكة.

إشكالية

إن إشكالية التدبير غير الناجع للمالية العمومية قد تؤدي إلى مشاكل عويصة قد تهدد استقرار الدول والأمم، وخير مثال على ذلك المغرب، عندما فقدت المملكة سيادتها الاقتصادية والمالية لفائدة صندوق

النقد الدولي والبنك الدولي، خلال فترة التقويم الهيكلي 1983-1993، نتيجة عدم قدرة الحكومة آنذاك على سداد ديونها الخارجية والتوفر على احتياطي من العملة الصعبة للقيام بالتبادلات التجارية الخارجية لا يكفي لتغطية الواردات أكثر من ثلاث أيام .

نفس الأمر يتكرر حاليا في كل من لبنان وكوستاريكا، ويهدد في القريب العاجل تونس ومصر وباكستان والأرجنتين والإكوادور، وكلها دول تعاني من خطر التخلف عن تسديد ديونها المستحقة لدى الهيئات المانحة وقد يخضع بعضها لتدخلات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي اللذان يلزمان الدول كشرط لإعادة هيكلة الديون بإجراءات تقشفية قاسية تتمثل أساسا في تحرير عملاتها الوطنية والحد من دعم المواد الغذائية وكذا خفض عدد موظفي القطاع العام وتحرير اقتصاداتها عبر خصخصة المقاولات العمومية.

وأمام واقع يتميز بالارتفاع الدائم للحاجيات وما تتطلبه من نفقات عمومية، مقابل قلة الموارد ومحدوديتها، فإن الحديث عن توازن الميزانية يطرح نفسه بقوة لتجنب وقوع الدول في مثل هذه الوضعيات، خصوصا في سياق جيوسراتيجي متأزم، مرتبط بالأساس بالتبعات السوسيو-اقتصادية لجائحة كورونا من جهة، ومن جهة أخرى تأثير الحرب الدائرة في أوكرانيا وما لها من انعكاسات على سلاسل التوريد وأثمنة المواد الأولية والسلع والخدمات، حيث تشهد جميع الدول موجات حادة من التضخم لم يسبق لها مثيل منذ الحرب العالمية الثانية، دفعت بالعديد من الحكومات إلى التدخل من أجل دعم بعض السلع والمواد الأساسية، مما أثقل ميزانياتها بنفقات إضافية كبيرة .

فيما يخص المغرب، فهو غير بعيد عن هذا السياق الدولي الصعب، كما أن السياق الداخلي معقد بدوره، حيث أن استدامة المالية العمومية ونجاعة تديرها يمثلان إشكالية عويصة أمام تنزيل النموذج التنموي الجديد وإنجاح ورش التغطية الصحية الذي انخرطت فيه المملكة، وهذه كلها عناصر تدفعنا لطرح الأسئلة التالية :

ما هي أوجه قصور تدبير المالية العمومية بالمغرب؟

ما هي الحلول الممكنة لتعبئة موارد مالية إضافية؟

كيف يمكن ترشيد النفقات العمومية وجعلها أداة فعالة في التنمية؟

كيف يمكن تدبير الدين العمومي بنجاعة والتقليص من كلفته على الميزانية العامة؟

تصميم

من أجل معالجة هذه الإشكالية والاجابة عن تساؤلاتها، يقترح هذا البحث مجموعة من الحلول والتوصيات وذلك في ثلاثة أجزاء مترابطة في نفس الوقت، بحيث سيتناول الجزء الأول التوصيات المتعلقة

بتدبير وتحصيل الموارد المالية، الجبائية وغير الجبائية، على اعتبار ان توفر هذه الموارد يشكل العامل المهم في تصور السياسات العمومية، وفي الجزء الثاني سيقترح المقال بعض الحلول العملية والواقعية التي من شأنها أن تساهم في ترشيد النفقات وجعلها ركيزة في تنفيذ السياسات العمومية بشكل فعال وناجع، وفي نقطة ثالثة وأخيرة ستقترح هذه الورقة البحثية بعض التوصيات التي قد تساهم في إرساء تدبير ناجح للدين العمومي بغية الحد منه وتقليل كلفته، من منطلق أنه لا يجب أن نورث للأجيال القادمة ديون الأجيال السابقة. التفكير في حلول واقعية لتعبئة الموارد المالية الإضافية والتحكم في النفقات العمومية، كلها أمور ستمكن من تخفيض كلفة الدين العمومي وتأثيره على الأجيال القادمة.

الهدف من البحث

وعليه فإن هذا المقال العلمي يهدف عبر ملاحظاته وتوصياته، الى الانخراط في النقاش العمومي في المغرب حول وضع أسس متينة لتوازن ميزانية الدولة بشكل دائم ومستمر، بما يؤدي الى تعبئة الموارد المالية والتحكم بالنفقات وتقليل الديون، مع ترسيخ الاستقلال المالي للدولة وأن يكون القرار الاقتصادي بيدها بشكل دائم في ظل سيادة مالية واقتصادية تجعل المملكة بمنأى عن التدخلات الأجنبية.

الموارد المالية

يعتبر مدى توفر الموارد المالية، بنوعها الجبائية وغير الجبائية، المحدد الرئيسي في تصور وإعداد السياسات العمومية في جميع الدول، حيث لا يمكن اعداد أي برنامج عمومي بدون التأكد من توفر الموارد المالية الضرورية لتنزيله، كما أن البرامج قد تكون عرضة للفشل في حال البدء بتنزيلها مع عدم كفاية الموارد المالية المرصودة لها.

من هذا المنطلق، يجب أن تحرص السلطات العمومية المكلفة بتدبير الموارد المالية على نجاعة تحصيلها عبر الالتزام بمجموعة من الإجراءات التي من شأنها تعزيز حكمة التدبير والتحصيل، ونذكر في هذا الصدد التدابير التالية:

ترسيخ الشفافية في تدبير السياسة الجبائية لدى المواطن والدولة على حد سواء

تتميز السياسة الجبائية في المغرب بضعف العدالة الضريبية مع ما يرافق هذا الأمر من ضعف الصرامة لدى الدولة في مواجهة المتهربين من أداء واجباتهم الضريبية، وهذا ما يظهر جليا في التقارير الرسمية الصادرة عن إدارة الضرائب، حيث يلاحظ على سبيل المثال أن أكثر من 80 بالمائة من الضريبة على الدخل يتم استخلاصها مباشرة من المنبع بالنسبة للموظفين والمأجورين، بينما المهنيون لا يساهمون سوى بالنسبة المتبقية، علما أن عددهم الإجمالي يتجاوز عدد الموظفين والمأجورين، كما أن هؤلاء المهنيون يضمون في صفوفهم العديد من المهن التي تحقق رقم معاملات جد مرتفع، ونذكر على سبيل المثال الأطباء والصيدالة والمحامين والمحاسبين والموثقين والتجار الكبار، إلخ.

مثال آخر حول ضعف العدالة الضريبية، يهيم الضريبة على الشركات، حيث أن تقارير إدارة الضرائب تبين أن 80 بالمائة من قيمة هذه الضريبة يتم استخلاصها من طرف واحد بالمائة فقط من الشركات الخاضعة لها، بينما 20 بالمائة المتبقية من قيمة الضريبة يؤديها 99 بالمائة من الخاضعين لهذه الضريبة .

تتجلى الإشكالية الأكبر لضعف العدالة الضريبية في هذه الأمثلة أنه حتى المهنيين والشركات "المواطنة" اللذين يؤديون ضريبتهم بكل صدق وشفافية، يكونون عرضة للمنافسة مع مهنيين وشركات أخرى تتوفر على موارد مالية إضافية متأتية من التهرب الضريبي، مما يؤدي الى منافسة غير شريفة تكون لصالح المتهربين، وهو الأمر الذي قد يدفع المهنيين والشركات "المواطنة" نحو الإفلاس أو الانخراط بدورهم في ظاهرة التهرب الضريبي .

لعل هذه الأرقام والمعطيات الصادمة، والتي تظهر بجلاء ضعف الوعي الضريبي لدى المواطن في المغرب، تظهر بالموازاة كذلك ضعف صرامة الدولة في مواجهة المتهربين من أداء الضريبة، ولعل حملات التصالح التي تطلقها الدولة في بعض الأحيان، والتي كان آخرها سنة 2021، تؤكد هذا الأمر، بل وترسخ ثقافة التهرب لدى الخاضعين للضريبة والذين ينتظرون مثل هذه الحملات لتسوية أمورهم الضريبية مع الدولة.

في هذا الصدد، تجب الإشارة الى أنه في جميع الدول الغربية، خصوصا الولايات المتحدة الأمريكية، يعتبر التهرب الضريبي من القضايا التي لا تتسامح فيها الحكومة الفيدرالية، بأي شكل من الأشكال، بل وحتى الرؤساء يخضعون للمراقبة فيما يتعلق بتصريحاتهم الضريبية، ونذكر على سبيل المثال الرئيس الأمريكي السابق دونالد ترامب والذي خضع لمراجعة ضريبية حتى وهو على رأس السلطة. كما أن حكومات هذه الدول الغربية تخضع المتهربين من الضريبة للتشهير بما يشكل هذا الأمر من رادع قوي للتهرب، ونذكر في هذا الصدد الرئيس السابق لمجموعة رونو-نيسان وقضية تهربه الضريبي مع حكومة اليابان .

انطلاقا مما سبق، يجب على الدولة المغربية ككل، وليس فقط إدارة الضرائب أو الجمارك، التعامل بحزم مع مثل هذه القضايا وإخضاع جميع المتهربين للمتابعة القانونية بشكل علني، مع ضرورة عدم استثناء أحد مهما كانت درجته الاقتصادية ومكانته الاجتماعية، بما يسمح بترسيخ ثقافة الشفافية والمساواة في تدبير السياسة الجبائية في المغرب مع ضرورة تبني تصور واضح ومسؤول لاستراتيجية عمومية لتوزيع العبء الضريبي بشكل عادل على جميع الملزمين.

خلق محاكم أو غرف مختصة فقط بقضايا التهرب الضريبي

إخضاع المتهربين للمتابعة القانونية والتعامل على قدم المساواة بينهم قد لا يعتبر كافيا بالنظر الى المشاكل التي قد تطرح أثناء النظر في قضايا التهرب الضريبي أمام المحاكم. في هذا الصدد، تجب الإشارة الى أن غياب محاكم أو غرف مختصة بقضايا التهرب الضريبي من جهة، وضعف تكوين القضاة فيما يتعلق بالعلوم والتقنيات الضريبية والجمركية، كلها أمور قد تحد من نجاعة المتابعات القانونية لقضايا التهرب الضريبي.

من أجل تقوية الحكامة القضائية وتعزيز دورها في الحد من الممارسات المتعلقة بالتهرب الضريبي، فإنه من الضروري تكوين القضاة في الأمور الجبائية بشكل معمق مع التفكير في خلق محاكم مختصة فقط بالقضايا الجبائية، مع ضرورة صياغة مقتضيات قانونية تضيي الطابع الجنائي لقضايا التهرب الضريبي وتسريع النطق في الاحكام في مدد زمنية معقولة، كون العديد من قضايا التهرب الضريبي قد تستمر في النزاع أمام المحاكم لسنوات طويلة وذلك لاعتبارات عديدة، أغلبها تأجيل الجلسات، وحتى في حال كان الحكم لصالح الدولة فإن المتهمين قد يكونون أعلنوا إفلاسهم خلال هذه المدد الطويلة أو أختفوا أو غيروا نشاطهم التجاري أو عناوينهم الضريبية، ما يعقد مسطرة تحصيل الديون المحكوم بها لفائدة الدولة.

توفير المعلومات لفائدة الإدارات المكلفة بتحصيل الموارد والديون العمومية

نجاحة تدبير السياسة الضريبية، سواء الجبائية أو الجمركية، يظل مشروطا بتوفر جميع المعلومات المتعلقة بالملزمين الضريبيين لفائدة الإدارات العمومية المكلفة بتحصيل الضرائب وجباية الرسوم والمكوس الجمركية لفائدة الدولة .

في هذا الصدد، تعتبر عناوين الملزمين وبياناتهم البنكية وممتلكاتهم العقارية من أهم المعطيات التي إن توفرت لدى إدارات الضرائب والجمارك والخزينة العامة للمملكة، فقد تكون كفيلة بالقضاء على جميع المشاكل والعوائق التي تمس تحصيل الديون العمومية.

وهذا ما يدعو الى ضرورة وضع قواعد البيانات التي تتوفر عليها وزارة الداخلية فيما يتعلق بعناوين المواطنين المغاربة، رهن إشارة الإدارات العمومية المكلفة بتحصيل الديون العمومية، وذلك من أجل ابلاغ الملزمين بالضرائب المستحقة عليهم، وكذا تبليغ المعنيين بالمتابعات القضائية حول بدء المسطرة أمام المحاكم، وهي أمور يظل أغلبها غير فعال في السياق الحالي، كون أغلب المراسلات والتبليغات التي تقوم بها هذه الإدارات لا تصل للمعنيين بالأمر بسبب أنهم قاموا بتغيير عناوين سكنهم أو مقراتهم الإجتماعية عن تلك التي قدموها لإدارة الضرائب عند حصولهم على التعريف الضريبي.

فيما يتعلق بالبيانات البنكية، فيجب رفع قاعدة سرية حسابات العملاء التي تتحجج بها الأبنك أمام مطالب الإدارات للحصول على المعطيات المالية المتعلقة بالمتهمين، وذلك في تقديم لمبدأ الصالح العام أمام سرية الحسابات، وهو ما يستوجب معه العمل على اعداد مسطرة قانونية تمكن الإدارات العمومية من التوفر على المعطيات البنكية للملزمين قصد استعمالها لحاجيات المراقبة وتحصيل الديون المستحقة عليهم، وذلك عبر استصدار مذكرة من والي بنك المغرب توجه لكافة الأبنك من أجل الاستجابة السريعة لطلبات المؤسسات الموكول لها عملية تحصيل الديون العمومية.

فيما يخص الممتلكات العقارية، صحيح أن الإدارات العمومية تستطيع أن تحصل على المعطيات المتعلقة بها عبر مراسلة إدارة المحافظة العقارية، لكن المسطرة المطبقة حاليا لتحقيق هذه الغاية تعقد هذا الاجراء وتحد من نجاحته، حتى وإن تعلق الأمر بتبادل المعطيات بين إدارات عمومية من واجبها العمل

بشكل مشترك على تحقيق المنفعة العامة. وبالتالي، فإنه من الواجب تبسيط الإجراءات بين الإدارات والحرص على تمكين إدارات الضرائب والجمارك والخزينة العامة للمالية من المعطيات المتعلقة بالممتلكات العقارية للملزمين بغية استخلاص الديون العمومية بنجاحة.

ربط النظم المعلوماتية المصممة لتدبير الموارد المالية وتحصيلها

تتوفر وزارة الاقتصاد والمالية على مجموعة من النظم المعلوماتية التي تدبر بها عمليات تدبير الموارد الضريبية والجمركية. فعلى مستوى الموارد الضريبية، تتوفر المديرية العامة للضرائب على نظام SIT وهي منظومة تدبر عمليات تدبير وتحصيل الموارد الضريبية للدولة والجماعات الترابية، بينما تتوفر الخزينة العامة للمملكة على نظام GIR وهي المنظومة التي تساعد في تحصيل الموارد الجبائية وغير الجبائية للدولة والجماعات الترابية وبعض الإدارات العمومية، وفي الأخير تتوفر إدارة الجمارك على BADR وهو نظام معلوماتي متكامل لتدبير وتحصيل الرسوم والمكوس الجمركية.

رغم أهمية هذه النظم المعلوماتية في تدبير الموارد المالية للدولة وتحصيلها، لكن الملاحظ أنها غير مترابطة فيما بينها، حيث قامت كل مديرية بتطوير منظوماتها بشكل منفرد بدون ترابط بين باقي أنظمة الوزارة، وهو ما أدى الى عزل الأنظمة عن بعضها البعض وعدم تمكن إدارات نفس الوزارة من الاطلاع على المعطيات المتضمنة في هذه الأنظمة لغاية اصدار وتحصيل الضرائب .

كمثال على أهمية توفر المعلومات بشكل آني لدى إدارات الضرائب والجمارك، نذكر أن بعض مستوردي السلع والخدمات من الخارج يلجئون الى الحصول على فاتورتين لنفس عملية الاستيراد، الفاتورة الأولى تقلل من قيمة عملية الاستيراد ويكون الغرض من حيازتها هو تقديمها لإدارة الجمارك قصد إنقاص واجبات التعشير الجمركية والتي ترتبط دائما بقيمة عملية الاستيراد، بينما الفاتورة الثانية تضخم قيمة عملية الاستيراد ويكون الغرض من حيازتها هو تقديمها لإدارة الضرائب بغية تضخيم التكاليف، ما ينتج عنه تقليص النتيجة الصافية للشركة وبالتالي تقليص قيمة الضرائب الواجب دفعها للدولة.

امام هذا المعطى التقني، فإن ضرورة ربط النظم المعلوماتية لوزارة الاقتصاد والمالية ببعضها البعض من جهة، وكذا مع نظم الإدارات أخرى كمكتب الصرف والمحافظة العقارية من جهة ثانية، تطرح نفسها بقوة بغية تعزيز نجاعة تحصيل الموارد الضريبية والجمركية لفائدة الدولة، كون توفر المعلومة بشكل مستمر لدى الإدارات الضريبية والجمركية، في نفس الوقت، يساهم بشكل فعال بالحد من التهرب الضريبي كما يعزز نجاعة تحصيل الديون العمومية، مما يساهم في إرساء عدالة ضريبية بين جميع الخاضعين للضريبة من جهة، ومن جهة ثانية يسمح بتعبئة موارد مالية مهمة لفائدة الدولة .

ضرورة خفض الضرائب

"كثرة الضرائب تقتل الضرائب" ولعل هذا المثل الفرنسي يلخص وضعية التهرب الضريبي وضعف العدالة الجبائية في المغرب. يجب التذكير في هذا الصدد ان الضغط الضريبي في المغرب يبلغ 23 بالمائة من الناتج الداخلي الخام، وهي نسبة مرتفعة تكبح نمو الاستثمارات الأجنبية في بلادنا، كما انها تعيق تمدد أنشطة الشركات الوطنية، لكن الجدير بالذكر ان هذا الضغط الكبير يتحملة فقط الشركات المواطنين، عكس الشركات المتهربة، وهذا ما يرسخ ضعف العدالة الضريبية في المغرب، ما يستوجب معه العمل على تخفيف الضغط الضريبي على الافراد والشركات مع تعويض النقص الذي قد ينتج عن هذا التخفيض بتوسيع الوعاء الضريبي ليشمل مجالات لازالت غير خاضعة للضريبة وكذا محاربة التهرب الضريبي بصرامة مع مضاعفة عمليات المراقبة التي تقوم بها إدارات الضرائب والجمارك، وهذه كلها إجراءات قادرة على تعويض أي نقص سينتج من تخفيف الضغط الضريبي.

النفقات العمومية

تعتبر النفقات العمومية أداة تنفيذ السياسات العمومية وتنزيلها عبر استهداف المجالات والميادين التي من أجلها تمت تعبئة الموارد المالية، كما انها تعكس خلفيات البرنامج الحكومي وترتيب أولوياته، حيث لطالما اعتبرت النفقات العمومية مرآة الحكومة. من هذا المنطلق، يجب ان تحرص السلطات العمومية على ترشيد نفقاتها وتديريها وفق مقارنة تركز على الفعالية والنجاعة عبر الالتزام بالتوصيات التالية:

تقييم السياسات العمومية

رغم ان دستور 2011 قد عزز من اختصاصات البرلمان، حيث نص في هذا الصدد على جعل تقييم السياسات العمومية وظيفة جديدة تضاف لوظائف التشريع والرقابة، الا انه بعد أكثر من إحدى عشر سنة على هذا التنصيص، تظل وظيفة التقييم دون المستوى الذي تطلع إليه الفاعل العمومي في المغرب، سواء السياسي او المجتمع مدني، ويتجلى هذا الضعف في غياب أي تقارير منهجية تبرز عمليات التقييم التي قامت بها المؤسسة البرلمانية وفق منهج علمي وعملي يؤطر مثل هذه المهام، بحيث اكتفت الفرق والمجموعات البرلمانية في كلا الغرفتين بطرح الأسئلة الشفوية في الجلسات العمومية و تشكيل لجن تقصي الحقائق وطلبات الاحاطة، وكلها أدوات رقابية للعمل الحكومي وليست موجهة لتقييم السياسات العمومية.

في هذا الصدد، وأمام النفقات العمومية الكبيرة التي يتطلبها تنزيل أي سياسة عمومية، فان تقييمها وفق أسس علمية منهجية، يعتبر شرطا في عملية ترشيد النفقات العمومية، كما ان وظيفة التقييم تكرر مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة وما ينتج عن هذا من تقوية حس المسؤولية لدى الفاعلين العموميين.

التحكم في نفقات الأجور

تتميز ميزانيات الدول غير المتقدمة وذات الدخل المنخفض بهيمنة كتلة الأجور على باقي النفقات العمومية، وحيث أن المملكة لا تشكل استثناء في هذا الشأن، فإن التفكير في الحد من هذه الوضعية يطرح نفسه بقوة من أجل وضع أسس مالية عمومية مستدامة، خصوصا أن نفقات الموظفين بلغت سنة 2021 حوالي 133.5 مليار درهم مقابل 127.7 مليار درهم سنة 2019 أي أنها في ارتفاع مستمر، كما أن هذه النفقات مثلت أكثر من ثلث الميزانية العامة للدولة خلال سنة 2021 .

في هذا الإطار، يجب التذكير بأن كتلة الأجور تعتبر من نفقات التسيير والتي تتميز بغياب العائد من الاستثمار، أي أن صرفها لا يؤدي إلى تحقيق أي عائد، وهو ما يعني أن استحوادها على أي ميزانية يكون على حساب نفقات الاستثمار.

هذه المعطيات تستوجب ضرورة التفكير في الحد من تطور نفقات الأجور، ولأجل تحقيق هذه الغاية، يجب الإشارة إلى بعض أسباب المشكل، والتي تتجلى أساسا في الدور السلبي للنقابات أثناء تقديم ملفاتهم المطالبة في الحوار الاجتماعي، بحيث تطالب دائما بالزيادة في رواتب الموظفين بدون الأخذ بعين الاعتبار للإكراهات التي تعتري المالية العمومية في بلادنا، بحيث أن الميزانية لا تحتمل حتى الوضعية الحالية من الرواتب والأجور، كما أن الميزانية العامة لم توضع فقط من أجل تأدية أجور الموظفين، بل ومن أجل نفقات أخرى لها تأثير إيجابي على غير الموظفين، ونخص بالذكر بناء المدارس والجامعات والمستشفيات والطرق والسدود، الخ .

9

يجب على النقابات أثناء جلسات الحوار الاجتماعي أن تستحضر مصلحة الوطن قبل مصلحة الموظفين، بل إن الموظفين جزء مهم من هذا الوطن، وبالتالي فإن النفقات المتعلقة بالزيادات في الرواتب ينتج عنها تضخم في كتلة الأجور عوض توجيه هذه النفقات نحو مشاريع ذات قيمة مضافة للوطن يستفيد منها الجميع، بمن فيهم الموظفون أنفسهم.

على مستوى آخر، فإن الحكومة مطالبة بدورها بالحرص على التحكم في كتلة الأجور وذلك عبر الاعتماد على النظم المعلوماتية التي من شأنها تأدية العديد من المهام على مستوى القطاعات الوزارية، حيث أن مثل هذه النظم قادرة على التقليل من كلفة الوقت والخطأ لتأدية مهام وخدمات عمومية عدة لفائدة المواطنين، كما أنها قادرة على تعويض عدد كبير من الموظفين الذين يقومون حاليا بإنجاز هذه الخدمات.

وفي توصية أخيرة في هذه النقطة، يجب التفكير في ضرورة اعتماد سقف محدد لكتلة الأجور يتم ربطه بنسبة مئوية من الميزانية العمومية السنوية، كأن لا يتجاوز مثلا 25 بالمائة من الميزانية السنوية، وهو السقف الذي لن تستطيع النقابات المطالبة بتجاوزه، كما يسمح للحكومة بهامش من الزيادة تراعي المصلحة العليا للبلاد وذلك بدون الإضرار بالموظفين الذين يشكلون ركيزة الطبقة الوسطى في المغرب.

تعزيز نجاعة نفقات الاستثمار

تمكن نفقات الاستثمار من الحصول على عائد يسمح بتغطية كلفتها وفي بعض الأحيان تحقيق فوائد إضافية على هذه النفقات والتي من الممكن إعادة استثمارها، وهو ما يتطلب بالضرورة ان تكون حصة هذه النفقات كبيرة في الميزانية السنوية للدول التي تبتغي التنمية وذلك نتيجة العلاقة الحتمية للاستثمار بالنمو والتشغيل، وقد نصت المادة 17 من القانون التنظيمي للمالية على أن هذه نفقات الاستثمار توجه بالأساس لإنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية والبرامج متعددة السنوات بغية الحفاظ على الثروات الوطنية أو إعادة تكوينها أو تنميتها.

لكن مجهودات الدول لترشيد كتلة الأجور بصفة خاصة، ونفقات التسيير بصفة عامة، وتوجيهها نحو الاستثمار، ليس بالضرورة كافية لخلق التنمية والحصول على عائد مضمون، حيث أنه وبالرغم من المنحنى التصاعدي للنفقات المخصصة للاستثمار في قوانين المالية في المغرب خلال السنوات الاخيرة وكذا تطورها الكبير، حيث بلغ المتوسط السنوي للاستثمار العمومي 201.6 مليار درهم خلال الفترة 2017-2021، مقابل 146.1 مليار درهم خلال الفترة 2007-2016، كما أنه من المتوقع أن يبلغ مجموع هذه النفقات 245 مليار درهم خلال السنة الجارية (2022)، إلا أن تأثير الاستثمارات العمومية يظل محدودا ولا يرقى لحجم الاعتمادات التي تم تخصيصها في الميزانية العامة .

في هذا الإطار، نستحضر دراسة حول مردودية الرأسمال المادي في المغرب انجزتها المندوبية السامية للتخطيط سنة 2016، والتي أظهرت ضعف مردودية الاستثمار العمومي ومحدودية دوره كمحرك للنمو، وذلك عبر تحليل المعامل الحدي للرأسمال (ICOR) الذي يقيس مدى فعالية استعمال الرأسمال. وقد خلصت هذه الدراسة الى أنه وبالرغم من ارتفاع الاعتمادات المخصصة للاستثمار العمومي ومعدل تنفيذها، إلا أن تأثيرها في الواقع اقتصادي والتنموي يظل محدودا ودون مستوى الموارد المالية التي تمت تعبئتها من أجل تنفيذها.

تجب الإشارة كذلك إلى أن الاستثمار العمومي سجل خلال العقدين الاخيرين ارتفاعا بنسبة متوسطة بلغت 6,7 بالمائة سنويا، في مقابل متوسط نسبة نمو اقتصادي بلغت 4,1 بالمائة، وبما أن النمو الاقتصادي لا يسجل نفس وتيرة تطور الاستثمار العمومي، فإنه من الضروري فهم الأسباب التي أدت لذلك، قبل اقتراح الحلول الضرورية لتحسين مردودية الاستثمار وجعله محركا للتنمية .

بالنسبة للمغرب، سجل المعامل الحدي للرأسمال في سنة 2020 ما قيمته 7 نقاط، وهو ما يعني أن نقطة إضافية للنمو تستلزم زيادة بقيمة 7 نقاط في الاستثمار العمومي، وهي قيمة تعتبر من القيم الأعلى في شمال افريقيا والشرق الأوسط، وتعكس ضعف نجاعة الاستثمار وتأثيره على خلق الثروة وتعزيز التنمية. ومن باب المقارنة، تسجل الدول الغربية التي تتوفر على نظم حكامه مالية جيدة على قيم صغيرة لهذا المعامل لا تتجاوز في غالب الأحيان 3 نقاط، وهو ما يظهر بشكل ملموس أهمية التوفر على نظم حكامه مالية فعالة تمكن من ترشيد جميع النفقات بما فيها تلك المخصصة للاستثمار.

من الممكن تفسير هذه الوضعية بطبيعة المشاريع الممولة في إطار نفقات الاستثمار العمومي والتي يتركز أغلبها على البنى التحتية والمنشآت الفنية والهندسية، والتي تندرج في إطار تقليص الفوارق الترابية بين الجهات ومحاربة الهشاشة المجالية وتعزيز مشاريع التنمية الاجتماعية، وهي في أغلبها مشاريع تحتاج سنوات طويلة لاستعادة العائد من الاستثمار، بل ومن هذه المشاريع ما لن ينتج أي عائد، كما أن تأثيرها على الاقتصاد يكون في أغلبه تأثيرا غير مباشر، كون الدولة المغربية توقفت منذ سنوات عن تمويل مشاريع ومنشآت ووحدات صناعية وسياحية وخدمائية تجعل منها فاعلا اقتصاديا بالأساس، كما أن خصوصية شركات عمومية منتجة، كلها عوامل قلصت من نجاعة الاستثمار العمومي وجعلته موجها بالأساس نحو البنية التحتية.

هذه الوضعية تستلزم من الدولة الحرص على نفقات استثمار ذات تأثير أكبر على الاقتصاد والمجتمع، وذلك عبر اختيار مشاريع منتجة من الناحية الاقتصادية وقابلة للتسويق من الناحية التجارية، كما كان عليه الحال قبل برنامج التقويم الهيكلي وخصخصة المقاولات العمومية. كما أن استمرار ارتفاع المعامل الحدي للأسما يستوجب الإسراع في تقوية نظام حكامه المالية العمومية بالمغرب وذلك عبر الاستفادة من تجارب الدول التي تسجل قيما منخفضة في هذا المعامل.

تقوية مؤشرات تنفيذ نفقات الاستثمار العمومي

من المعضلات التي تحد كذلك من فعالية نفقات الاستثمار العمومي هي عدم استعمال جميع الاعتمادات المالية المفتوحة لها، وذلك جراء عدة عوامل تتجلى بالأساس بضعف كفاءة بعض القطاعات الوزارية نتيجة عدم كفاية الأطر التقنية القادرة على تنفيذ الصفقات، وكذا وجود إكراهات مرتبطة بمساطر الإنجاز، خصوصا ما يتعلق بإنجاز الصفقات العمومية ونزع الملكية.

وجب التذكير في هذا الصدد، أنه وبالرغم من التحسن المسجل في معدل تنفيذ نفقات استثمار الميزانية العامة للدولة، والتي عرفت نسبة انجاز ناهز 77,71 بالمائة سنة 2019 بعدما سجلت 74,96 بالمائة برسم سنة 2016 و53 بالمائة سنة 2012 وهو منحني تصاعدي إيجابي يعكس الجهود المبذولة لتحسين تنفيذ الاستثمارات العمومية، إلا أن عدم تنفيذ النفقات بشكل كلي يؤدي في بعض الحالات إلى إلغاء الاعتمادات التي لم يتم استعمالها، فقد بلغت مثلا الاعتمادات الملغاة لنفقات استثمار الميزانية العامة عند نهاية سنة 2017 ما مجموعه 6,71 مليار درهم.

من المشاكل الأخرى التي تعيق نجاعة الاستثمار العمومي، التأخر في التأشير على ترحيل الاعتمادات، وهو الأمر الذي يعيق الأمرين بالصرف عن انجاز العديد من الصفقات. فكما هو معلوم، تستفيد نفقات الاستثمار من إمكانية ترحيل اعتماداتها التي لم تستعمل خلال السنة المالية إلى السنة التي تليها وذلك في حدود سقف ثلاثين في المائة من اعتمادات الأداء المفتوحة بميزانية الاستثمار لكل قطاع وزاري أو مؤسسة برسم السنة المالية، وذلك عكس نفقات التسيير التي لا تستفيد من هذه الميزة، لكن التأخر في التأشير

على هذه الاعتمادات المرحلة، والذي يتم غالبا في الربع الثاني من السنة، يتسبب في تأخير برمجة اعداد الصفقات وإنجاز المشاريع المتعلقة بالاستثمار العمومي، كما ان تركيز الأداء في اخر السنة يشكل ضغطا على المصالح المحاسبية لدى الإدارات العمومية من جهة، وعلى المحاسبين العموميين من جهة ثانية، فتنفيذ هذه النفقات غالبا ما يتميز بالسرعة في صرف الاعتمادات في آخر السنة المالية وهو ما يضعف من نجاعتها وفعاليتها.

هذه الوضعية تستلزم من الدولة العمل على تبسيط المساطر الإدارية عبر جعل مرسوم الصفقات العمومية أداة لتطوير عمل الوزارات، وليس العكس، كما أن إشكالية نزع الملكية تستوجب من الدولة اعتماد مقاربة تشاركية لإصلاح مدونة نزع الملكية كي لا تظل عائقا أمام تنفيذ المشاريع الكبرى، كما أن الدولة مطالبة أيضا بتعزيز قدرات أداء الوزارات والمؤسسات العمومية لتكون في نفس مستوى الاعتمادات المالية التي تفتح لها لتدبير الاستثمار العمومي، وذلك عبر التكوين المستمر للموظفين، مع ضرورة التمديد للأطر التقنية التي تصل سن التقاعد وذلك حتى يتم استغلال الخبرات التي راكمتها داخل الادارات العمومية بشكل أمثل، حيث أن هذا الأمر يتيح القانون حاليا لكن تطبيقه يظل محدودا لكون مسطرته الإدارية معقدة.

جدير بالذكر أن ضعف تنفيذ الاستثمار العمومي، لا يبقى حصرا على الميزانية العامة فقط، بل يشمل حتى الحسابات الخصوصية ومصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة، وهو ما يستدعي من الدولة الحرص على تحسيس الامرين بالصرف حول أهمية صرف الاعتمادات بشكل مناسب في الوقت المناسب مع ضرورة تقليص حجم الترحيلات من سنة إلى أخرى، مع اعتماد مؤشرات نجاعة تعتمد على قياس معدلات تنفيذ نفقات الاستثمار على صعيد جميع الوزارات مع مقارنة النتائج ببعضها البعض، مع العمل على تقليص المدة اللازمة للتأشير على ترحيل الاعتمادات وهو الأمر الذي سيسمح للآمرين بالصرف ببرمجة النفقات في أول السنة المالية.

تمكين المؤسسات العمومية من النظم المعلوماتية لتدبير النفقات

فيما يتعلق بتدبير النفقات، فإن الخزينة العامة للمملكة تتوفر على نظام معلوماتي مندمج وفعال، ويتعلق الأمر ب GID والذي يجعل نسبة الخطأ في تدبير النفقات تكون معدومة، سواء بالنسبة للآمرين بالصرف او المحاسبين العموميين، وهذا النظام موجه لتدبير نفقات القطاعات الوزارية والجماعات الترابية، وقد مكن من تحقيق توفير مهم في الموارد البشرية والمالية التي كانت توجه لتدبير عمليات الالتزام بالنفقات والأداء.

لكن الملاحظ أن هذا النظام المعلوماتي المتطور لم يوضع رهن إشارة المؤسسات العمومية لاستعماله، رغم انه قادر على تلبية حاجياتها فيما يتعلق بتدبير النفقات بكل فعالية، مما حرّمها من استعمال نظام

متكامل وفعال، وهو ما يستوجب من الدولة العمل على تعميم هذا النظام على جميع المؤسسات العمومية لاستعماله على أكمل وجه، وهو الأمر الذي سيسمح بتوفير الموارد المالية وبشريحة مهمة.

الدين العمومي

يعد الدين العمومي (يشمل مديونية الخزينة العامة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية) من المؤشرات التي تدل على عدم قدرة مؤسسات الدولة على تعبئة موارد مالية إضافية تستجيب لتطور نفقاتها. وحيث أن الدين العمومي يتميز بكونه يعتبر في نفس الوقت مورداً مالياً تستفيد منه الدولة ونفقة عمومية يجب أن تؤديها، وهو ما يجعل من الدين العمومي سيفاً ذو حدين، الحد الأول كونه أداة لتمويل المشاريع اللازمة لتحقيق التنمية، والحد الثاني، هو كون الدين العمومي أداة لتقييد مالية الدولة عبر تخصيص اعتمادات لسداد أصله وفوائده. كما أن الديون التي يتم اللجوء إليها في الحاضر، فإن الأجيال القادمة هي التي ستتولى أدائها، لكن هذه الديون توجه لإنجاز مشاريع في الحاضر، وستظل في المستقبل حتى تستفيد منها الأجيال القادمة.

من هذا المنطلق، ومن أجل تدبير فعال لمحفظة الدين العمومي، سواء الخاص بالميزانية العامة أو ذلك الذي تدبره المؤسسات والمقاولات العمومية، فإن الدولة، أولاً وقبل كل شيء، مطالبة بتنويع مصادر الدين حتى لا تفقد سيادتها المالية لصالح أي طرف أجنبي كما كان عليه الحال أثناء التقويم الهيكلي، وذلك عبر عدم الاكتفاء باللجوء إلى المؤسسات الدولية التقليدية، والتعامل مع الأبنك العالمية الخاصة عبر إصدار سندات الدين في السوق المالي الدولي بشكل مباشر، وهي تجربة سبق للمملكة أن خاضت مثلها يوم 8 من دجنبر 2020.

ودائماً، من أجل الحفاظ على السيادة الاقتصادية للمملكة والاقتراض بكلفة مالية أقل، فإن اللجوء للدين الداخلي يظل الخيار الأمثل، وذلك عكس الدين الخارجي الذي ينتج عن اختياره، خروج مهم لاحتياط العملة الصعبة للمملكة، لأصل القروض وفوائدها.

في نقطة أخرى، تعتبر إشكالية ضعف مردودية الاستثمارات العمومية بالمغرب، خصوصاً تلك التي يتطلب إنجازها اللجوء إلى الدين، إكراهاً بنيوياً يضاعف عائد الاستثمار، مما يؤثر على قدرة سداد الديون، وبالتالي فإن الدولة مطالبة أثناء برمجة مشاريع الاستثمار العمومي وقبل اللجوء إلى أي دين لتمويل إنجازها، بالحرص على إنجاز دراسات جدوى تقييم أثر المشروع على الاقتصاد والمجتمع، وتقييم كلفته على ميزانية الدولة، خصوصاً أنه في الظروف الحالية لنظام حكامه المالية العمومية، فإن نجاعة الاستثمار تظل دون المستوى مما يستوجب إعادة النظر في طبيعة المشاريع وطرق برمجتها وتنفيذها وكذا تمويلها، بشكل يجعل من الدين العمومي رافعة للاستثمارات الناجعة وليس كابحاً للتنمية.

أخيراً، ومع بداية ظهور التمويلات التشاركية في المملكة، تستطيع الدولة اللجوء إلى منتجاتها من أجل تنويع مصادر الدين العمومي وادواته، ونذكر بالأساس اللجوء إلى الصكوك الإسلامية والتي تمكن العديد

من البلدان، خصوصا في جنوب شرق اسيا والمشرق العربي، من تمويل نفقات الاستثمار عبر أدوات مالية مبتكرة.

خاتمة

تعتبر المالية العمومية، في المغرب كما في سائر الدول، أداة تنزيل السياسات العمومية على جميع المستويات، سواء الاجتماعية أو الاقتصادية أو المالية، وبالتالي، فإن استدامتها تعتبر مدخلا أساسيا لوضع أسس الحكامة الميزانية، والتي تعتبر بدورها شرطا لتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية.

الدولة المغربية، عبر جميع مؤسساتها ومكوناتها، مطالبة أكثر من أي وقت مضى، بالحرص على استدامة ماليتها العمومية، وذلك في مواجهة متطلبات وحاجيات مجتمعية ومؤسسية غير محدودة، خصوصا مع انخراط المملكة في تعميم الحماية الاجتماعية، وبداية تنزيل النموذج الجديد، وكلها أوراوش تستلزم موارد مالية كبيرة لمواجهة نفقات عمومية ضخمة.

استدامة المالية العمومية في هذه الظروف، تستلزم تعبئة جميع الموارد المالية المتاحة، الجبائية وغير الجبائية، عبر ترسيخ شفافية تدبير السياسة الجبائية لدى المواطن والدولة على حد سواء مع التفكير في إحداث محاكم او غرف مختصة فقط بقضايا التهرب الضريبي، مع تمكين الإدارات العمومية المكلفة بتحصيل الموارد والديون العمومية بالمعلومات حول المزمين، وكذا ربط النظم المعلوماتية المصممة لتدبير الموارد المالية وتحصيلها ببعضها البعض، مع ضرورة خفض الضرائب لمواجهة التهرب الضريبي بشكل أكثر نجاعة. أغلب هذه توصيات لا تحمل أثر ماليا لتزليلها، وهو ما من شأنه أن يسهل اعتمادها.

فيما يتعلق بالنفقات، فإن الامرين بالصرف ملزمون بترشيد نفقاتهم بما يلائم الوضعية المالية للدولة، وذلك قصد تقليص العجز الميزانياتي الهيكلي، مع توجيه النفقات نحو الاستثمار العمومي مع تعزيز نجاعته وفعاليته عبر تدابير تتركز أساسا حول التأكد من فاعلية المشاريع المقترحة وأثرها على الاقتصاد والمجتمع، مع ضرورة الحرص على أن يكون لها عائد على الاستثمار يمكن من استرجاع كلفتها.

بالنسبة للدين العام، بالرغم أن المشاريع المنجزة حاليا بواسطة القروض موجهة أيضا للأجيال القادمة، إلا أنه من غير العادل ان يترك لها أداء كلفة ديون لم تنجز بنجاعة وفعالية، فالوضعية الحالية للمالية العمومية تظهر ضعف فعالية الاستثمار العمومي، وهو ما يستوجب إعادة النظر في برمجة المشاريع وطلب القروض لإنجازها. على صعيد اخر، فإن المملكة المغربية مطالبة بتعزيز سيادتها الاقتصادية والحفاظ على استقلال قراراتها الاقتصادية بدون تدخل أطراف مؤسسات خارجية، مما يستوجب معه التحكم في المديونية، والعمل على تقليص كلفة الدين في الميزانية العامة.

قائمة المراجع

الدستور المغربي

القانون التنظيمي رقم 13-13 المتعلق بقانون المالية الصادر في 2015

دراسة حول مردودية الرأسمال المادي في المغرب، المندوبية السامية للتخطيط، يناير 2016

التقرير حول الموارد البشرية المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2022

Mackenzie Scott, « Components of Public Finance and Public Debt Management »,
International Journal of Tax Economics and Management, ISSN Online : 2616-4833.