مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية
ISSN 2352-9962 / E-ISSN 2572-0147
المجلد08، العدد01- مارس 2021

تحديات منظومة المالية العمومية على ضوء أزمة جائحة كورونا –حالة المغرب–

The challenges of the public financial system in light of the Corona pandemic crisis - the case of Morocco -

د. عصام القرني[1]*

[1] جامعة محمد الخامس بالرباط، المغرب، issamkarni@gmail.com

تاريخ التسليم: 2020/09/29، تاريخ المراجعة: 2020/11/07، تاريخ القبول:2020/12/04

الملخص

أثرت تداعيات جائحة فيروس كورونا المستجد بشكل بليغ على وضعية منظومة المالية العمومية التي كانت تعيش أزمة عميقة قبل ظهور هذا الوباء. وإذا كان من الممكن التحكم في انتشار الفيروس خلال فترة محدودة من الزمن، فإن معالجة أثاره على فعالية المالية العمومية قد يتطلب عدة سنوات.

وبالتالي فالخروج من هذه الأزمة المضاعفة التي بدأت تظهر معالمهما انطلاقا من المرحلة الأولى لانتشار الوباء، يتطلب مواجهة مجموعة من التحديات القديمة/الجديدة التي تواجه رهان استدامة منظومة المالية العمومية ونجاعتها، وذلك عبر الاستفادة من الدروس والفرص التي قدمتها هذه الأزمة غير المسبوقة.

الكلمات المفتاحية: المالية العمومية؛ الميزانية؛ جائحة كورونا؛ الأزمة؛ التحديات.

Abstract

The repercussions of the emerging corona virus pandemic have seriously affected the state of the public financial system, which was in a deep crisis before the emergence of this epidemic. If the spread of the virus can be controlled within a limited period of time, addressing its effects on the effectiveness of public finances may require several years.

Consequently, getting out of this double crisis, which began to show its features starting from the first stage of the spread of the epidemic, requires facing a set of renewed challenges facing the stakes for the sustainability and efficacy of the public financial system, by making use of the lessons and opportunities presented by this unprecedented crisis.

Keywords : Public finance; budget; Corona pandemic; the crisis; Challenges.

*المؤلف المراسل: عصام القرني، الإيميل: issamkarni@gmail.com

مقدمة:

لم يعد هناك ريب في كون فيروس كورونا المستجد أضحى يشكل تهديدا حقيقيا لاستقرار الدول واستدامة نظمها الداخلية وعلاقاتها الخارجية؛ ذلك أن خطورة الفيروس التاجي، لا تكمن فقط في تهديده للأفراد في صحتهم وحياتهم، بل إن تداعياته أرخت بظلالها على كافة الأوضاع المالية والسوسيواقتصادية للدول؛ فالمؤشرات الاقتصادية تشير إلى أنه كلما استمر الوباء مدة أطول، كلما تهاوى الاقتصاد العالمي بشكل غير مسبوق.

أمام هذا الوضع الذي أصبح يشكل خطرا على حياة الأفراد ويهدد طمأنينتهم النفسية ويزعزع استقرارهم الاجتماعي والاقتصادي، بادرت السلطات العمومية المغربية، كغيرها من بلدان العالم، موازاة مع الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية،[1] إلى اتخاذ مجموعة من التدابير المالية والاقتصادية الهادفة إلى الحفاظ على فعالية منظومة المالية العمومية واستدامتها، بصورة تواكب التطورات المتسارعة التي فاجأت صناع القرار المالي العمومي.

ولا شك في أن إمكانيات المالية العمومية بالمغرب ومعظم دول العالم الثالث، كانت محدودة نسبيا، ما يفسر لجوء الدولة، لمواجهة آثار الجائحة، إلى وسائل تمويل إضافية غير مألوفة في الممارسة المالية في ظل الظروف العادية، وهو ما تجلى أساسا في إحداث حساب مرصد لأمور خصوصية[2] يحمل إسم "الحساب الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا كوفيد-19"،[3] أغلبية موارده تتأتى من خارج الميزانية العامة،[4] ويعتمد بشكل أساسي في موارده على مساهمات وتبرعات الأشخاص، ذاتيين أو معنويين، عموميين أو خواص، من داخل وخارج الوطن. إضافة إلى تقليص الإنفاق العمومي إلى أقصى حد ممكن.[5] موازاة مع اللجوء، بشكل استعجالي، إلى الاقتراض من الخارج خوفا من عجز الاحتياطات المالية للدولة عن تغطية الحاجيات الأساسية للمواطنين،[6] خاصة تلك المتأتات عن طريق الاستيراد.

ضمن هذا السياق العام المقلق، وأمام حدة الضغط الممارس على المالية العمومية، يبدو أن كفاءة ميزانية الدولة توضع اليوم أمام اختبار عسير وغير مسبوق؛ خاصة وأنها ستعاني من جانبين، الأول على مستوى المداخيل، والتي شهدت تراجعا حادا خلال هذه السنة، كنتيجة مباشرة للأعطاب التي مست عدة حلقات من سلسلة الاقتصاد الوطني الذي شُلّت ركائزه الأساسية؛ والثاني يخص ارتفاع النفقات الاستثنائية التي يتطلبها رهان الحد من وقع الآثار الكارثية للجائحة على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي.

تأسيسا على ذلك، فمنظومة المالية العمومية بالمغرب، هي اليوم، كما في المستقبل القريب والمتوسط والبعيد، أمام تحد صعب، يتعلق بضمان نجاعتها واستدامتها في لعب أدوراها الأساسية، على المستوى التمويلي والاقتصادي والاجتماعي.

ولعل هذه الأزمة، أبانت بشكل جلي، أكثر من أي وقت مضى، مكامن القصور التي تعتري النظم المالية العمومية، خاصة بالدول النامية. لكن في الوقت نفسه، قدمت لنا فرصة ثمينة من أجل التعجيل بمراجعة وتصحيح السياسات العمومية في ميدان المالية العمومية، بالشكل الذي يسهم في الرفع من أداء ومردودية هذه المنظومة، ويضمن قدرتها على مواجهة الأزمات المستقبلية بفعالية وكفاءة أكبر.

فما هي إذن، التحديات المستقبلية لمنظومة المالية العمومية بالمغرب، على ضوء ما أفرزته جائحة كورونا من نتائج وآثار لحدود الآن؟ وما هي المسارات والسبل الممكن اتباعها لمواجهة التحديات المطروحة وكسب الرهانات الرئيسية لمستقبل المالية العمومية ترتيبا على آثار الأزمة الراهنة؟

لمقاربة هذه التساؤلات الإشكالية، انطلقنا من فرضيتين أساسيتين، الأولى تتمثل في كون تداعيات وباء كورونا المستجد ستزيد من تعميق أزمة المالية العمومية، والثانية مفادها أن الوضعية الصعبة التي أفرزها انتشار هذا الوباء، يمكن أن تشكل فرصة سانحة في المستقبل لإعادة الاعتبار لنجاعة المالية العمومية في تدخلات الدولة ومؤسساتها.

ونهدف من خلال هذه المساهمة إلى تسليط الضوء على مجموعة من التحديات التي تواجه أنظمة المالية العمومية بالمغرب ومختلف البلدان المقارنة، وتحديدا بدول العالم النامي؛ بالموازاة مع تقديم السبل الضرورية لربح رهانات هذه المحطة التاريخية الحساسة.

وقد اعتمدنا على المنهج الوظيفي في تحليل ومقاربة إشكالية الموضوع، عبر تفكيك الاختلالات التي تعاني منها المالية العمومية بالمغرب في ظل الوضعية الراهنة، تم طرح التحديات والرهانات التي يتطلبها تجاوز هذا الوضع.

تفكيك إشكالية الموضوع ومقاربة أبعادها والتحقق من صحة الفرضيات المطروحة، تطلب منا تسطير ثماني تحديات أساسية تواجه مستقبل المالية العمومية بالمغرب وبالنظم المالية المشابهة.

1. التحدي الأول: الرفع من مداخيل ميزانية الدولة

من الواضح أن حجم ميزانية الدولة ببلادنا متواضع نسبيا، فحسب توقعات آخر ميزانية أعدها المغرب في إطار قانون مالية سنة 2020،[7] تم حصر المداخيل العادية للميزانية العامة في حوالي 257 مليار دهم،[8] وهو ما يعادل حوالي 27 مليار دولار أمريكي، في دولة يفوق عدد سكانها 35 مليون نسمة؛ وهو معدل ضعيف نسبيا بالنسبة لبلد يطمح إلى تحقيق نقلة نوعية في النمو الاقتصادي والتنمية الشاملة والقفز إلى نادي الدول الصاعدة، موازاة مع لعب دور استراتيجي على المستوى القاري والإقليمي.

وتتجلى محدودية الموارد المالية للميزانية أيضا في عجزها عن تغطية النفقات العمومية، فحسب نفس قانون المالية المشار إليه، كان من المتوقع أن يكون رصيد الميزانية سالبا بأزيد من 71 مليار درهم، وفي نفس الوقت نص القانون على اقتراض ما يزيد عن 97 مليار درهم خلال سنة 2020.[9]

وإذا ما علمنا أن تغطية الحاجيات العمومية ببلادنا يطبعه نقص ملحوظ، خاصة في المجالات الاجتماعية والسوسيوقتصادية، نخلص إلى أن ما تتحصل عليه خزينة الدولة من أموال، غير كافي للاستجابة لجزء كبير من الحاجيات العمومية، ما يدفع الدولة إلى اللجوء للاقتراض على نحو هيكلي ومزمن بهدف تحقيق التوازن بين الإنفاق والمداخيل التي لم تعد كافية لتغطية النفقات الأساسية.

والأكيد أن إشكالية محدودية الموارد المالية للدولة هي إشكالية قديمة، لا ترتبط أساسا بالأزمة الحالية؛ لكن الجديد على ما يبدو، هو أن هذه الجائحة أعادت ثقل الدور التدخلي للدولة أكثر من السنوات الماضية، وبالتالي سيزيد الضغط على ميزانية الدولة وستتضاعف المطالب والحاجيات العمومية، ما يستلزم البحث عن المراجعات الأساسية والممكنة التي من شأنها أن تجعل من المداخيل العمومية في مستوى حجم الإنفاق العمومي.

ولمّا كانت الميزانية تعتمد بشكل محوري على المداخيل الضريبية،[10] فإن تقوية فعالية النظام الضريبي لم يعد الآن اختيارا يفتقد للأولوية على المستوى الفعلي، بل أصبح ضرورة تفرض نفسها بقوة وباستعجال أكثر من أي وقت مضى؛ وليس من المبالغ فيه الذهاب إلى أن السلطة

المالية للدولة وهِبتُها التدخلية ستصبح مهددة بالانهيار، في حالة فشل السلطات العمومية في تقديم الحلول الجدرية والبدائل المبتكرة الكفيلة بالاستفادة من الأوعية الجبائية المتاحة بشكل أكثر فعالية وإنصافا.

ولعل ما أُنجز من دراسات وتقارير وأبحاث موضوعية ومناظرات حول المنظومة الجبائية، شخّص بشكل مستفيض أبرز مكامن ضعف هذه المنظومة، كما قدم فرص وإمكانيات تطوير الجباية الوطنية. وفي هذا السياق، ودون الدخول في تفاصيل وحيثيات متطلبات الإصلاح الضريبي،[11] يمكن الجزم إلى حد كبير بأن تعزيز المردودية المالية للنظام الجبائي والتوفيق بين ذلك وبين عدالته، لن تتأتى إلا عبر العمل على توسيع الوعاء الجبائي موازاة مع محاربة الغش الضريبي، وهما سبيلين متقاطعين ومضمونين لجعل الجباية أكثر فعالية وعدالة واستدامة.

وتأسيسا على ذلك، فالإشكال في تطوير الجباية الوطنية، لا يكمن، في نظرنا، في جهل السلطات العمومية بمداخل الإصلاح الضريبي ومحاوره، بل في ضعف إرادتها وأيضا في محدودية سلطتها التقريرية الفعلية في الميدان الجبائي؛ وبالتالي فخصوصيات المرحلة، يمكن أن تشكل دافعا قويا ومبررا شرعيا وموضوعيا لاتخاذ قرارات أكثر جرأة بشأن إعادة هيكلة وتدبير الحقل الجبائي.

2. التحدي الثاني: إدماج القطاع غير المهيكل

أبانت أزمة جائحة فيروس كورونا أن منهجية غض النظر عن القطاع غير المهيكل وتأجيل التعاطي معه والبحث عن حلول عملية وشاملة له، ستكون له كلفة باهظة خلال فترة الأزمات.

وقد سبق للمندوبية السامية للتخطيط في السنوات الأخيرة أن أشارت إلى أن القطاع ينتشر على نطاق واسع، حيث تم تقدير أزيد من 1,6 مليون وحدة إنتاجية تشتغل في القطاع غير المهكيل إلى حدود سنة 2014 وبزيادة سنوية تناهز 19 ألف وحدة كل سنة، ما يؤشر على أن القطاع في تنامي كبير.[12] وفي نفس الاتجاه، تشير بعض المؤشرات الحديثة غير المباشرة التي أبانت عنها أزمة الجائحة، إلى أن القطاع غير المهيكل مهيمن على تركيبة الاقتصاد الوطني؛ ومن هذه المؤشرات إعلان وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة عن دعم 4 ملايين و300 ألف من الأسر تعمل في القطاع غير المهيل،[13] وهذا رقم مهول في الواقع، ابتغت الحكومة من خلاله التسويق

لمجهودها في مواجهة تداعيات وباء كورونا، لكنها كشفت في المقابل حقيقة مرة، مفادها أن الاقتصاد المغربي مبني في جزء عريض منه على هذا القطاع غير المهيكل.

إذن، فالإشكال هو أن هذا النوع غير الصحي من الاقتصاد أصبح عمادا أساسيا للاقتصاد الوطني، من حيث مساهمته في الناتج الداخلي الخام، والتي تقدر بأزيد من 20% من الناتج الداخلي الخام،[14] ومن جانب عدد مناصب الشغل التي يوفرها، والتي فاقت خلال السنوات الأخيرة 2,3 مليون منصب شغل، بمعدل إحداث سنوي يتجاوز 24 ألف منصب شغل، وهو ما يمثل حوالي 29% من مجموع مناصب الشغل التي يحدثها مجمل الاقتصاد الوطني سنويا؛[15] وبالإضافة إلى كل ذلك، فالاقتصاد غير المنظم أضحى آلية مؤثرة بشكل قوي في تشجيع الاستهلاك.

في مقابل الأبعاد السوسيواقتصادية المترامية للقطاع غير المهيكل، نظرا لمكانته الخاصة التي يحتلها ضمن الاقتصاد الوطني، يلاحظ أن هذه الأزمة، أظهرت أن القطاع يمثل مشكلا عويصا بالنسبة للسلطات العمومية في تعاملها مع الجائحة، سواء من الناحية الصحية وما يرتبط مع ذلك من مخاطر تتعلق بانتشار العدوى بالفيروس، أو من حيث هشاشة الوضع الاجتماعي والاقتصادي للأشخاص اللذين ينشطون في هذا القطاع، وافتقارهم للحماية الاجتماعية ولأبسط شروط العمل اللازم توفرها، إضافة إلى المخاطر الصحية التي ترافق المنتجات التي يوفرها هذا القطاع في أوقات الأزمات وفي الأوقات العادية عموما.

كما لا يجب أن نغفل أن القطاع غير المهيكل، مثّل على امتداد العقود الماضية، إشكالا هيكليا عصيا عن الحل فيما يخص إصلاح الحقل الجبائي، إذ يحتضن هذا القطاع أوعية جبائية مهمة، خزينة الدولة في حاجة ماسة إلى الاستفادة منها، خاصة وأنه عادة ما يكون اللجوء إلى ممارسة الأنشطة الاقتصادية غير المهيكلة مطية للاحتيال والغش الضريبي، وبالتالي فالقطاع يحرم ميزانية الدولة من مداخيل مهمة، ويؤثر على مبدأ المساواة أمام الضريبة والعدالة الجبائية بشكل سلبي، ويضعف من القدرة التنافسية للوحدات الاقتصادية التي تخضع للقانون وتشتغل في ظله وتلتزم بواجباتها الضريبية.

تأسيسا على ذلك، أصبح اليوم لزاما على السلطات العمومية تسطير مخطط بعيد المدى، الهدف منه إدماج هذا القطاع بشكل شامل، بعيدا عن المقاربة الظرفية أو الزجرية التي كانت تميز

تعامل السلطات مع هذا القطاع، وقد يشكل المدخل الضريبي أحد الركائز الأساسية التي يجب أن ينبني عليها مخطط إدماج هذا القطاع.

إن صعوبة التحدي تتمثل في إعادة هيكلة هذا القطاع وإدماجه تحت غطاء القانون، دون فقدان المزايا التي يقدمها للاقتصاد الوطني، وهو أمر ممكن لو تم الإدماج بشكل تدريجي وممنهج ومبتكر، وبأسلوب يوازن بين التحفيز والمساعدة والمواكبة من جهة، والزجر والإخضاع للقانون من جهة ثانية؛ وقد يبدو جيدا الاستفادة من التجارب المقارنة التي توفقت في القضاء على هذه الإشكالية بشكل نهائي.

3. التحدي الثالث: تقوية القطاعات الانتاجية المحلية

أظهرت أزمة جائحة كورونا أن الدول التي تعتمد بشكل كبير على الاستيراد ستعاني اقتصاديا واجتماعيا؛ أما البلدان التي تحقق الاكتفاء الذاتي في منتجاتها الأساسية لن تتضرر بشكل كبير، فيما ستحافظ الأنظمة الاقتصادية التي تعتمد على التصدير وتسجل فائضا في ميزانها التجاري على قوتها واستدامتها، وبالتالي ستكون أكثر حصانة من تداعيات الأزمة.

ولا شك أن الارتهان إلى الواردات من الخارج يكون وقعه السلبي لدى الدول النامية مضاعفا، نظرا للوضع الضعيف والهش لهذه الدول على مستوى موازين القوى السياسية والاقتصادية والتجارية بينها وبين الدول المتقدمة، وأيضا على اعتبار أن الدول النامية تكون في حاجة أكثر إلى العملة الصعبة من أجل الاستيراد، وهو ما لا يكون في الغالب متاحا أوقات الأزمات.

وعليه، يبدو من المهم الاشتغال على هذا التحدي في أفق تحقيق الاكتفاء الذاتي للقطاعات الأساسية للاقتصاد الوطني، خاصة الميدان الفلاحي. وبالموازاة مع ذلك، من الضروري تقوية القطاع الصناعي لدعم الصادرات وتخفيف الارتهان إلى السوق الخارجية، دون إغفال أهمية الابتكار في الميدان الاقتصادي وتشجيع اقتصاد المعرفة؛ فالاعتماد على الواردات في عدد من المنتجات الأساسية له مخاطر تتضخم بشكل أكبر خلال الأزمات.

وفي هذا الاطار، لا يمكن إنكار المجهودات التي قام بها المغرب خلال السنوات الأخيرة والتي أعطت نتائجا إيجابية، خاصة في مجال المنتجات الفلاحية الاستهلاكية، وفي مجال بعض الصناعات كصناعة السيارات مثلا؛ وبالتالي من المهم الاستمرار في هذا الاتجاه، مع تدعيم باقي

القطاعات الانتاجية وجعلها أكثر تنافسية، موازاة مع تشجيع الصادرات المغربية في أفق تقليص عجز الميزان التجاري.

كما أن توفير العملة الصعبة عن طريق الصادرات يبدو أكثر استدامة من القنوات الأخرى، فمداخيل السياحة وتحويلات الجالية المغربية المقيمة بالخارج مثلا، أبانت عن عجزها خلال ظرفية الأزمات المالية والاقتصادية والأزمات المتعلقة بإشكالية الإرهاب التي تحد من مداخيل القطاع السياحي، وهو المشكل نفسه الذي يقع مع الأزمة الوبائية الحالية.

4. التحدي الرابع: تخفيض كلفة استيراد الطاقة من الخارج

يستورد المغرب معظم حاجياته من الطاقة من الخارج، حيث تشير الإحصائيات الرسمية إلى أن نسبة التبعية الطاقية للمغرب مازالت تناهز 94% إلى حدود سنة 2017،[16] رغم كل المجهودات المبذولة؛ وبالتالي فالواردات المتعلقة بالطاقة ببلادنا تستهلك قسطا كبيرا من احتياطات العملة الصعبة، أمام ارتفاع كلفة واردات المغرب من الطاقة وتناقص احتياطاته المالية، الأمر الذي من شأنه أن يهدد الأمن الطاقي من جهة ويستنفد احتياطي العملة الصعبة من جهة ثانية.

في ظل هذه المعطيات، وأمام غياب موارد طبيعية طاقية ببلادنا، يبقى الحل المتاح حاليا هو تشجيع إنتاج الطاقات المتجددة، وهو رهان استراتيجي يمكن أن يحقق مكاسبا وفرصا مهمة للاقتصاد الوطني على المستويين المتوسط والبعيد، خاصة فيما يتعلق بتقليص نسبة التبعية الطاقية وتخفيض كلفة الاستهلاك الطاقي، موازاة مع تعزيز استعمال الطاقات النظيفة والصديقة للبيئة والذي يعد بدوره تحديا استراتيجيا لا يقل أهمية عن باقي الأهداف والأبعاد الأخرى.

ومن الواضح أن المغرب بذل مجهودات مهمة في إطار الاستراتيجية الطاقية الوطنية التي تم إطلاقها سنة 2009، والتي ترتكز على تطوير الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقية وتعزيز الاندماج الجهوي، ومن بين أهم أهدافها الرفع من حصة الطاقات المتجددة في الباقة الكهربائية إلى 42% في حدود سنة 2020 و52% في أفق سنة 2030؛[17] وقد أبانت هذه الاستراتيجية عن نتائج ملموسة لحد الآن.

وعليه، فالمطلوب هو الاستمرار في هذا الاتجاه مع تسريع وثيرة الاعتماد على الطاقات البديلة والاستفادة من التطورات العلمية التي يشهدها هذا الميدان، في أفق تحقيق الاكتفاء الطاقي.

وبالموازاة مع ذلك، من المهم جدا في الوقت الحالي، اعتماد استراتيجية مسبقة لتعزيز الاحتياطي الطاقي، والتي من خلالها يمكن الاستفادة من الفرص الظرفية التي ينخفض فيها سعر الطاقة في السوق الدولية؛ ففي هذا الإطار يسجل أن المغرب ضيع فرصة الاستفادة الكاملة من انهيار أسعار البترول على الصعيد العالمي سنة 2020، لأن قدراته التخزينية محدودة وغير مستغلة بشكل كامل، ولأنه يفتقد إلى خطة مهيأة سلفا في هذا الميدان، والتي كان من شأنها أن تخفف العبء المالي على الدولة في ظل هذه الأزمة الحادة.

5. التحدي الخامس: التحكم في الدين العمومي

واصل الدين العمومي ارتفاعه خلال السنوات الأخيرة ليصل إلى مستويات قياسية، حيث تجاوز دين الخزينة سنة 2019 نسبة 66% من الناتج الداخلي الخام،[18] فيما فاق الدين العمومي الإجمالي للدولة نسبة 82%.[19] ومع بداية انتشار وباء كورونا بالمغرب وما صاحب ذلك من انعكاسات سلبية على المالية العمومية، بادرت السلطات العمومية بشكل متتالي إلى اللجوء إلى الاقتراض[20] متجاوزة بذلك سقف توقعات قانون مالية سنة 2020.

في ظل سياق جائحة كورونا وأمام التوجه المتسارع نحو الاقتراض، وخاصة من الخارج، من المتوقع أن يشكل حجم الدين العمومي في المستقبل مشكلا حقيقيا للتوازنات المالية ببلادنا، مع ما قد يصاحب ذلك من مخاطر تتعلق بالسيادة المالية للدولة وتدخل المؤسسات المالية الدولية في توجيه الشأن الوطني، عبر فرض الاختيارات وتحديد القرارات الداخلية العامة؛ بالإضافة إلى أن تفاقم الدين سيرهن، لا شك، مالية السنوات القادمة.

وبالتالي، من الضروري الانتباه إلى وثيرة تطور الدين العمومي، والبحث عن حلول أكثر ابتكارا لإنعاش ميزانية الدولة، لأن اللجوء إلى الاقتراض حل سهل بالنسبة للدولة، لكن آثاره تكون بليغة على التوازنات المالية الكبرى؛ ويجب أن تضمن الحلول المقدمة، أيضا البحث عن موارد إضافية للدولة مع تجب زيادة الضغط الضريبي على نفس الفئات من الملزمين.

ولا بد، مع انتهاء الأزمة وبداية تعافي الاقتصاد الوطني، أن يكون هدف تخفيض حجم الدين العمومي والتحكم في وثيرته من الأولويات الأساسية للسلطات العمومية.

6. التحدي السادس: عقلنة الإنفاق العمومي وإعادة توزيع نفقات ميزانية الدولة لصالح القطاعات ذات الأولوية

في واقع الأمر، أصبح تحدي عقلنة الإنفاق العمومي ضرورة تفرض نفسها على السلطات العمومية فرضا خلال مرحلة الأزمة وما بعدها، فالضرر البليغ الذي أصاب موارد ميزانية الدولة والذي سيمتد تأثيره على الأقل على المستوى المتوسط؛ سيجعل ميزانية الدولة غير قادرة خلال السنوات المقبلة على تحمل كثير من النفقات، ولن تقل هذه المدة عن سنتين في أحسن الأحوال.

لحدود الآن، المقاربة التي تتعامل بها السلطات العمومية في تدبير النفقات خلال هذه الأزمة، هي أقرب ما تكون إلى التقشف منها إلى العقلنة،[21] ذلك أن الإجراءات التنفيذية التي اتخذتها الحكومة، إما أنها تهدف إلى الحد من الإنفاق بشكل عام ودون تمييز، أو أن لا أثر فعلي لها على نمط الإنفاق السائد، والذي يطغى عليه التبذير وسوء الاستعمال. هذا، وتصعب استساغة استمرار الدولة، شأنها في ذلك شأن عدد من الدول الأخرى، في صرف أموال مهمة في بعض المجالات التي لا تمثل أولوية، على الأقل في الوقت الحالي، في ظرفية أصبحت فيها المداخيل العمومية عملة نادرة، وهو الأمر الذي ينطبق على الإنفاق في المجال العسكري.

وبالتالي فالسلطات العمومية مازالت تفتقد لاستراتيجية واضحة الأهداف وآليات التنفيذ، يكون الهدف منها إعادة تفكيك وتركيب أوجه صرف النفقات العمومية ومراجعة طرق إدارة وتدبير المال العام بشكل جدي ومسؤول.

وبالفعل، فالإحاطة الشاملة بمنهجية تدبير النفقات العمومية وصرفها وتقييم نتائجها، تفيد أنه بإمكان الدولة اقتصاد نفقات مهمة لا طائلة من صرفها، مقابل توجيه الإنفاق نحو الأمور التي تحظى بأولوية والتي لها أثر إيجابي على الوضع السوسيواقتصادي.

وبناء على ذلك، فالتحدي يكمن هو بلوغ أكبر قدر ممكن من النجاعة على مستوى الإنفاق الحكومي، أي تحقيق أفضل مردودية بأفضل كلفة ممكنة، وهو ما يستلزم أولا وقبل أي شيء إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العمومي وتركيزه في القطاعات المهمة بالنسبة للمواطن وتلك التي لها مردودية على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفي مقدمتها قطاعات الصحة والتعليم وتلك التي لها دور مؤثر في تشجيع الاقتصاد الوطني وخلق مناصب الشغل.

في هذا الإطار، يبدو جليا أن هناك بعض القطاعات والمجالات الإدارية التي تبقى مردوديتها ضعيفة، أو أن أدوارها أضحت متقادمة ولم تعد تحظى بالأولوية في الوقت الحالي؛ وفي المقابل هناك قطاعات أخرى تعاني من التضخم والرتابة وتستهلك من الموارد البشرية والمادية أكثر مما تحتاج وأكثر مما تنتج؛ وبالموازاة مع هذا وذاك، هناك انتشار واسع لمظاهر تبذير الأموال العمومية.

كل هذه الاختلالات لم يعد من المقبول التغاضي عنها في المستقبل، ويجب أن تحظى بأهمية بالغة في برامج الدولة، في أفق ضبط القطاعات الحكومية والمصالح الإدارية وتعزيز حكامتها ونجاعتها.

وفي هذا السياق، نؤكد بإلحاح على أن المرحلة تتطلب، باستعجال، الشروع في إنجاز تقييم شامل لمختلف القطاعات العمومية قصد الوقوف عند أهميتها وجدواها الفعلية وأثرها الحقيقي، والاستناد على هذا التقييم، للقيام بالتعديلات وإعادة الهيكلة التي تتطلبها نجاعة المنظومة الإدارية ببلادنا.

7. التحدي السابع: تفعيل مبدأ العدالة والتضامن في النفقات والمداخيل

يعد ضمان مبدأ العدالة من العناصر الأساسية التي يجب أن ترمي إليها أي مراجعة لمنظومة المالية العمومية، فتعزيز فعالية الميزانية لن يكون ذا فائدة ما لم تحقق الآليات الموازناتية العدالة والمساواة بين الأفراد والفئات والجهات؛ ومن اللازم استحضار هذا البعد أثناء تحديد الاقتطاعات العمومية وعند تسطير النفقات.

على مستوى المداخيل، لا بد من استهداف المزيد من العدالة، فالنظام الضريبي القائم، بمكوناته وقواعده وأسعاره وامتيازاته وآليات تنزيله، كثيرا ما تكرس عدم الإنصاف في حق فئات محددة، مقابل تغليب مصالح فئات أخرى؛ وبالتالي فالإصلاح الضريبي الشامل، والذي تم الترويج له في عدد من المحطات خلال السنوات الأخيرة دون اتخاذ خطوات ملموسة لبلورته، أصبح اليوم ضرورة ملحة؛ كما تبدو الفرصة مواتية لإحداث نوع مهم من الضرائب يعتمد الثروة وعاء له، كآلية ضريبية فعالة لتحقيق العدالة وتجسيد مبدأ التضامن في تحمل التكاليف والأعباء العمومية، باعتبار ذلك يعد من الأعمدة الأساسية التي يجب أن ينبني عليها النظام الجبائي المنصف.

وفيما يتعلق بالنفقات، من المهم الاهتمام أكثر بنفقات الدعم الاجتماعي ونفقات التدخل "les dépenses d'intervention"، خاصة في المراحل التي تشهد أزمات، والتي تكون فيها الفئات المتضررة المحدودة الدخل في وضعية صعبة، كما يجب التركيز على النفقات الهادفة إلى إدماج الفئات الهشة وتحقيق استقلالها الاقتصادي.

8. التحدي الثامن: تعزيز الشفافية المالية

"الديموقراطية تموت في الظلام"، ولأن الظلام والتعتيم يشجعان على السرقة والغش وممارسة الفساد، فإن توفير المعلومة المالية بشكل دقيق ومفصل، يعد ضرورة وليس خيارا ومطلبا ملحا للمواطن. وقد بُذلت مجهودات ملموسة في هذا الشأن في إطار الإصلاحات التي همت المالية العمومية في السنوات الأخيرة، حيث أضحت الحكومة تُصدر العديد من التقارير والنشرات المالية المهمة، لكن الأمر مازال يحتاج مزيدا من الشفافية والوضوح، خاصة فيما يتعلق بتفاصيل الإنفاق العمومي ومالية المؤسسات والمقاولات العمومية أيضا، وحول مدى صدقية المعلومة المالية وحيثيات القرارات المالية التي تتخذها الدولة واجتماعات اللجان البرلمانية.

وفي نفس الاتجاه، لا بد من العمل على إيجاد وتفعيل الآليات الكفيلة بإشراك المواطنين بشكل فعلي في إعداد ومتابعة تنفيذ الميزانية وإجراء الرقابة عليها؛ كما يجب تعزيز آليات الفعل البرلماني لتجاوز الدور المحدود للبرلمان في مسايرة مسلسل ميزانية الدولة، وإجراء رقابة أكثر فعالية على الحسابات الخصوصية للخزينة، وإعطاء أهمية أكبر لقوانين التصفية.

ومن المهم الاشتغال على تحسين كمية ونوعية المعلومات المتعلقة بمشروع قانون المالية، مع نشر جميع هذه المعلومات والوثائق المالية المرتبطة بها بالبوابات الإلكترونية الرسمية، حتى يتسنى للعموم أفرادا ومؤسسات الاطلاع عليها بيسر وسرعة.

منظمات المجتمع المدني، من جهتها، ملزمة بالاستمرار في المطالبة بمزيد من الشفافية والمشاركة في الموازنة، ولكن ينبغي عليها أيضا استثمار المعلومات المالية المتاحة وتوظيفها في المشاركة في مناقشة الميزانية كلما أتيحت الفرصة.

خاتمة:

في ختام هذه المساهمة، نؤكد على أن كسب الرهانات التي تفرضها هذه التحديات، سيمكن بلادنا والنظم المالية المشابهة من استخلاص الدروس من هذه الأزمة بذكاء، وبالتالي تحويلها من نكبة في الوقت الحالي إلى دافع لإقلاع سوسيواقتصادي متوازن ومستدام على المدى المتوسط والبعيد. وعلى العكس من ذلك، التعامل السيئ مع الأزمة، وعدم اتخاذ قرارات شجاعة وقوية، تتخطى المنهجية التقليدية في التعامل مع تدبير الشأن المالي قانونا وممارسة وتقطع مع الثقافة والممارسات السلبية السائدة، سيُدخل البلاد في أزمة اقتصادية واجتماعية عميقة سيصعب التعامل معها آنيا ومستقبلا، وستؤدي لا محالة إلى الوقوع في انتكاسة تنموية، سيدفع ثمنها المواطن قبل أي جهة أخرى نتيجة للآثار الحادة للأزمة الوبائية.

لائحة المراجع المعتمدة

بالعربية:

- عرض وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة أمام مجلس النواب جوابا على السؤال الشفوي المتعلق بـ"التدابير المالية والاقتصادية لمجابهة الأزمة الناتجة عن جائحة كورونا كوفيد-19 ببلادنا" يوم 27 أبريل 2020. (منشور بالموقع الإلكتروني الرسمي للوزارة).
- المناظرات الوطنية الثلاث حول الضريبة بالمغرب (1999 و2013 و2019).
- التقارير الصادرة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في الشأن الضريبي.
- قانون مالية سنة 2020.
- المندوبية السامية للتخطيط، "الميزانية الاقتصادية التوقعية لسنة 2020، الوضعية الاقتصادية لسنة 2019 وآفاق تطورها خلال سنة 2020"، يناير 2020.
- الاستراتيجية الطاقية للمغرب، المعتمدة في مارس 2009.
- وزارة الطاقة والمعادن والبيئة، "أرقام أساسية لقطاع الطاقة"، طبعة سنة 2019.
- المرسوم رقم 2.20.293، الصادر يوم 24 مارس 2020، ومتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا-كوفيد 19، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020.
- المرسوم رقم 2.20.269، الصادر يوم 16 مارس 2020، والمتعلق بإحداث حساب مرصد لأمور خصوصية يحمل اسم "الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا "كوفيد 19"، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6865 مكرر بتاريخ 17 مارس 2020.
- المرسوم بقانون رقم 2.20.320، الصادر يوم 7 أبريل 2020، والمتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6871 مكرر بتاريخ 8 أبريل 2020.
- منشور رئيس الحكومة عدد 09/2020، بشأن تحيين المقترحات المتعلقة بالبرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات 2021-2023، بتاريخ 01 يوليوز 2020.
- منشور رئيس الحكومة عدد 03/2020، بشأن تأجيل الترقيات وإلغاء مباريات التوظيف، بتاريخ 25 مارس 2020.

En français :

- Ministère de l'Economie et des Finances, Trésorerie Générale du Royaume, "bulletin mensuel de statistiques des finances publiques, Mai 2020.
- Haut-Commissariat au Plan, enquête nationale sur le secteur informel 2013/2014, rapport de synthèse.
- CGEM, "l'économie informelle : impacts sur la compétitivité des entreprises et proposition de mesures d'intégration", Etude réalisée pour la CGEM par le cabinet Roland Berger.

[1]– المرسوم رقم 2.20.293، الصادر يوم 24 مارس 2020، ومتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا–كوفيد 19، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020.

[2]– جاء هذا الحساب تنفيذا لتعليمات سامية للملك، وجهها للحكومة قصد الإحداث الفوري لصندوق خاص لتدبير ومواجهة وباء فيروس كورونا.

[3]– أُحدث الحساب بموجب المرسوم رقم 2.20.269، الصادر يوم 16 مارس 2020، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6865 مكرر بتاريخ 17 مارس 2020. تنفيذا للتعليمات السامية التي وجهها الملك للحكومة قصد الإحداث الفوري لصندوق خاص لتدبير ومواجهة وباء فيروس كورونا.

[4]– بلغت مداخيل هذا الحساب إلى حدود نهاية ماي 2020 ما يقارب 33 مليار درهم، فيما بلغت نفقاته إلى حدود نفس الفترة ما يقارب 15 مليار درهم. (Ministère de l'Economie et des Finances, Trésorerie Générale du Royaume, "bulletin mensuel de statistiques des finances publiques, Mai 2020, p.11)

[5]– يُشار في هذا الإطار إلى أن الحكومة كانت تنوي، في إطار مشروع المرسوم بقانون رقم 2.20.320، وقف جميع عمليات الالتزام بالنفقات برسم قانون مالية 2020، باستثناء النفقات الضرورية، قبل أن تتراجع عن هذا القرار، والاكتفاء بتدبير هذا الإجراء مع كل قطاع على حدة.

[6]– تم هذا الإجراء بموجب المرسوم بقانون رقم 2.20.320، الصادر يوم 7 أبريل 2020، والمتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6871 مكرر بتاريخ 8 أبريل 2020.

[7]– تم وضع هذه التوقعات قبل ظهور أزمة وباء كورونا، وبالتالي فإنها لم تأخذ بعين الاعتبار تداعيات الأزمة التي من شأنها أن تحد بشكل كبير من حجم المداخيل العمومية المنجزة.

[8]– المادة 42 من قانون مالية سنة 2020.

[9]– المصدر نفسه.

[10]– ما يفوق 90% من المداخيل العادية للميزانية العامة تتأتى من عائدات الضرائب.

[11]– للمزيد من التفاصيل حول مداخل الإصلاح الضريبي، يمكن الرجوع إلى:

– مخرجات المناظرات الوطنية الثلاث حول الضريبة بالمغرب.

– التقارير الصادرة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في الشأن الضريبي.

– عصام القرني، "المرتكزات الكبرى للإصلاح الضريبي بالمغرب"، مجلة القضاء الإداري، العدد 7، سلسلة أبحاث ودراسات، 2015.

[12]– Haut–Commissariat au Plan, enquête nationale sur le secteur informel 2013/2014, rapport de synthèse, p.34

[13]– عرض وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة أمام مجلس النواب جوابا على السؤال الشفوي المتعلق بـ"التدابير المالية والاقتصادية لمجابهة الأزمة الناتجة عن جائحة كورونا كوفيد–19 ببلادنا" يوم 27 أبريل 2020. (منشور بالموقع الإلكتروني الرسمي للوزارة).

[14]– CGEM, "l'économie informelle : impacts sur la compétitivité des entreprises et proposition de mesures d'intégration", Etude réalisée pour la CGEM par le cabinet Roland Berger, p.9

[15]– Haut–Commissariat au Plan, op.cit, p.49

[16]– وزارة الطاقة والمعادن والبيئة، "أرقام أساسية لقطاع الطاقة"، طبعة سنة 2019، ص.4

[17]– الاستراتيجية الطاقية للمغرب، المعتمدة في مارس 2009.

[18]– المندوبية السامية للتخطيط، "الميزانية الاقتصادية التوقعية لسنة 2020، الوضعية الاقتصادية لسنة 2019 وآفاق تطورها خلال سنة 2020"، يناير 2020، ص.18

[19]– المرجع نفسه، ص.18

[20]– شرع المغرب في هذه الدفعة من الاقتراضات الاستعجالية، في أبريل 2020 باقتراضه 3 ملايير دولار من صندوق النقد الدولي.

[21]– من بين الأمثلة على التدابير التي تسير في هذا الاتجاه، ما جاء به منشوري رئيس الحكومة التاليين:

– منشور رئيس الحكومة عدد 09/2020، بشأن تحيين المقترحات المتعلقة بالبرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات 2021–2023، بتاريخ 01 يوليوز 2020.

– منشور رئيس الحكومة عدد 03/2020، بشأن تأجيل الترقيات وإلغاء مباريات التوظيف، بتاريخ 25 مارس 2020.