الملحق الثاني: تقرير خاص حول الصندوق الوطني لعائدات المحروقات لسنة 2018

بناءا على التعهد رقم 003 بتاريخ 8 أكتوبر 2019 الصادر عن رئيس غرفة المالية العامة وتطبيقا لمقتضيات المادة 12 من القانون رقم 2008-020 بتاريخ 2008/04/30 المتعلق بتسيير الصندوق الوطني للمحروقات قامت المحكمة بتدقيق الصندوق لسنة 2018 .

وقد أعدت البعثة الرقابية انسجاما مع القانون آنف الذكر تقريرا رقابيا يتمحور حول ثلاثة محاور رئيسية:

1- تقديم الصندوق؛
2- التدقيق المحاسبي؛
3- الرأي حول أداء تسيير الصندوق.

أولا: التقديم

1-الأسس القانونية والمؤسسية

لقد تم إنشاء الصندوق الوطني لعائدات المحروقات بموجب الأمر القانوني رقم 2006-08 بتاريخ 2006/04/04 بهدف جمع كافة مداخيل الدولة المتأتية من استغلال المصادر النفطية.

وفى سنة 2008 تمت المصادقة على القانون 2008-020 المتعلق بتسيير الصندوق الوطني لعائدات المحروقات ليلغي ويحل محل الأمر القانوني السالف الذكر.

وتتكون الترسانة القانونية الرئيسية المنظمة للصندوق من النصوص التالية:

- القانون رقم 2008-020 بتاريخ 2008/4/30 الذي يلغي ويحل محل الأمر القانوني 2006-08 بتاريخ 2006/4/4 المتعلق بإنشاء صندوق وطني لعائدات المحروقات؛
- اتفاقية تفويض السلطة الموقعة يوم 8 مايو 2006 بين وزارة المالية ومحافظ البنك المركزي الموريتاني من أجل تسيير الصندوق؛
- اتفاقية حساب إيداع بالدولار الأمريكي من أجل تسيير المداخيل النفطية للدولة الموريتانية الموقعة بين البنك المركزي الموريتاني وبنك فرنسا بتاريخ 2006/05/23؛
- مذكرة العمل 36/م/2006 بتاريخ 2006/05/31 المتعلقة بافتتاح حساب للصندوق فى محاسبة البنك المركزي الموريتاني.

وقد انتدبت وزارة المالية البنك المركزي الموريتاني من أجل تسيير الصندوق وفقا للاتفاقية الموقعة بين الطرفين المصادق عليها في مجلس الوزراء بتاريخ 2006/05/10.

ووفقا للمادة 2 من القانون سالف الذكر فإن الصندوق عبارة عن حساب مفتوح باسم الدولة الموريتانية في إحدى المؤسسات المصرفية الأجنبية المناسبة.

وبناءا على اتفاقية الحسابات الموقعة بين البنك المركزي الموريتاني وبنك فرنسا الموقعة بتاريخ 2006/5/23 في نواكشوط لهذ الغرض تم فتح حساب جار بالدولار الأمريكي لفترة غير محدودة في دفاتر بنك فرنسا تحت الرقم D100251

(IBAN FR7230001014780000D10025184)

2- وضعية الصندوق

في هذا الجزء تعرض العمليات التي تمت في هذ الحساب خلال سنة 2018 وذلك على النحو التالي:

المداخيل: خلال سنة 2018 بلغ إجمالي المداخيل المسجلة 181343224,38 دولار أمريكي

السحب: قامت وزارة المالية خلال سنة 2018 بخمس سحوبات من هذ الصندوق بلغ مجموعها 88 مليون دولار أي ما يقابل 3.119.680.000,00 أوقية. وقد بقي هذا المبلغ في حدود تراخيص قانون المالية البالغة 3.120.000.000 أوقية.

وقد تم تسجيل مقابل ذلك المبلغ من الأوقية في الرصيد الدائن لحساب الخزينة العمومية لدى البنك المركزي المموريتاني

والجدول التالي يبين تفاصيل تلك العملية :

الحساب	شرح قيد العملية	المبلغ	العملة الصعبة	التاريخ
P4003001	سحب من الصندوق	20 000 000	الدولار	2018/02/28
P4003001	سحب من الصندوق	20 000 000	الدولار	2018/03/20
P4003001	سحب من الصندوق	28 000 000	الدولار	2018/09/27
P4003001	سحب /سحب من الصندوق	17 000 000	الدولار	2018/10/12
P4003001	سحب من الصندوق	3 000 000	الدولار	2018/11/13
		88 000 000		

من خلال العناصر السابقة (المداخيل والسحوبات) ورصيد الصندوق في 2017/12/31 يحدد رصيد الصندوق بمبلغ 168.287.333 دولار أمريكي في 2018/12/31 مفصلا كما يلي:

الرصيد في 2017/12/31	74.944.109,30
+ المداخيل	181.343.224,38
-السحوبات	88.000.000,00
الرصيد في 2018/12/31	168.287.333,68

المصدر البنك المركزي الموريتاني

تجدر الإشارة إلى أن رصيد الصندوق زاد بنسبة 124,55 % حيث انتقل من 74.944.109,30 دولار أمريكي في نهاية 2017 إلى 168.287.333,68 دولار أمريكى في 2018/12/31

ثانيا : تدقيق قيود الصندوق

تم فحص العمليات المحاسبية للصندوق في عين المكان على مستوى مديرية المحاسبة ومديرية المدفوعات ومديرية الصفقات بالبنك المركزي الموريتاني. ومكن هذا الفحص من تسجيل الملاحظات التالية:

1 : غياب بعض الوثائق المحاسبية للمبالغ المسحوبة :

لا تشتمل الوثائق المحاسبية إلا على بيانات موجزة تتكون فقط من دليل تحويل من البنك المركزي الموريتاني إضافة إلى وصل مسحوب من نظام معلوماتي داخلي بالنسبة للبنك المركزي الموريتاني.

كما أن الملف الخاص بعمليات السحب تنقصه عناصر ضرورية لتحديد الهدف من السحب وهي:

- نسخة من الأمر المكتوب الصادر عن محافظ البنك المركزي الموريتاني
- نسخة من الطلب المكتوب الصادر عن الوزارة المكلفة بالمالية.

ويشكل هذا خرقا للمادة 4 من اتفاقية التفويض المبرمة بين وزارة المالية والبنك المركزي الموريتاني بتاريخ 08 مايو 2006.

2 :غياب مقارنة الحسابات :

المقصود بمقارنة الحسابات هو مقابلة التسجيلات المحاسبية مع كشف الحساب المصرفي. ويتعلق الأمر في حالة الصندوق بحساب مفتوح في دفاتر بنك فرنسا حيث يصل كشف الحساب بصفة منتظمة إلى البنك المركزي الموريتاني.

وتهدف مقارنة الحسابات في أي محاسبة تقليدية إلى كشف كل الفوارق المحتملة بين محاسبة الصندوق الممسوكة من طرف البنك المركزي الموريتاني وتسجيلات ووثائق الخزينة العمومية (إشعار الدائن وإشعار المدين) من جهة وكشف الحساب في دفاتر بنك فرنسا من جهة أخرى.

3 - تحصيل عشوائي

طبقا للمادة 3 من القانون رقم 2008-020 المتعلق بتسيير عائدات المحروقات، فإن مداخيل الصندوق تتكون أساسا من:

- الموارد العائدة للدولة بموجب عقود تقاسم الإنتاج مع الشركات البترولية و"عائدات البترول والحقوق المشابهة الناجمة عن هذه العقود؛
- دعم التكوين وترقية قطاع المحروقات؛
- الإتاوات والضرائب والرسوم المدفوعة من طرف الشركات النفطية والشركات الأجنبية العاملة في مجال إسداء الخدمات لحساب الشركات النفطية؛
- عائدات الأسهم المدفوعة من طرف الشركة الموريتانية للمحروقات والأملاك المعدنية وكل شركة عاملة بقطاع المحروقات الخام والتي تملك الدولة فيها مساهمة مباشرة أو غير مباشرة؛
- العلاوات والمكافئات المدفوعة من طرف الشركات النفطية؛
- الغرامات والعقوبات المدفوعة من طرف الشركات النفطية؛
- عائدات استثمارات الصندوق.

ويعهد بتحصيل الغالبية العظمى من هذه المداخيل إلى ثلاث هيئات مختلفة هي:

- المديرية العامة للضرائب فيما يتعلق بالمداخيل الضريبية؛
- المديرية العامة للمحروقات فيما يتعلق بالمداخيل غير الضريبية؛
- الشركة الموريتانية للمحروقات والأملاك المعدنية فيما يتعلق بالأرباح المدفوعة للدولة نتيجة عمليات بيع البترول.

لقد توصلت محكمة الحسابات إلى الملاحظات التالية:

- عدم حصول الدافعين (الفاعلين والمتعاقدين) على مخالصات تثبت تسديدهم، إن هذه الممارسة تضر كثيرا بعملية التحصيل وتشكل عائقا، ليس فقط بالنسبة للدافعين بل للخزينة العامة التي تتلقى مداخيل مدفوعة من طرف دافعي ضرائب غير محددين.
- لا تتمكن المديرية العامة للضرائب من التثبت بصورة واضحة من الدفعات الموجهة إليها من خلال الصندوق؛
- في بعض الحالات لا يحترم الفاعلون الترقيم المفروض من طرف وزارة المالية، كما لا توجد رابطة بين الخزينة ودافعي الضرائب تمكن من توضيح العمليات غير المحددة؛
- بالنسبة للمديرية العامة للمحروقات، فإنها تواجه صعوبات، في التعرف على هذه الدفوعات، ولاتتوفر على أدلة رسمية تثبت قيام الدافعين بتسديد الضرائب المستحقة في ظل غياب كشف حساب الصندوق الذي لا يرد بصورة منتظمة إلى هذه المديرية.

ثالثا : ملاحظات حول إجراءات تسيير الصندوق

1 - عدم تفعيل اللجنة الاستشارية للاستثمار

تنص المادة 6 من القانون رقم 2008-020 بتاريخ 30 ابريل 2008 المتعلق بتسيير الصندوق الوطني لعائدات المحروقات على أن الوزارة المكلفة بالمالية تساعد بواسطة لجنة استشارية للاستثمار، تحدد تشكلتها وقواعد تنظيمها وتسييرها بواسطة مرسوم ومن ضمن المهام الموكلة إلى هذه اللجنة أنها:

- تحدد للوزير المكلف بالمالية المعايير التي تسمح بمتابعة المردودية المتوخاة من استثمار عائدات الصندوق وكذلك المخاطر الأساسية؛
- تشعر الوزير المكلف بالمالية برأيها حول التوجيهات التي ينبغي إعطاؤها لمسيري عائدات الصندوق المعينين طبقا للاتفاقية الموقعة مع البنك المركزي الموريتاني؛
- تعطي رأيها لوزير المالية حول النتائج المقدمة من طرف مسيري توظيف العائدات الخارجية وكذلك إعطاء التوصيات حول إبقائهم أو تنحيتهم؛
- تقدم اقتراحات لوزير المالية على شكل توصيات بالتغييرات الضرورية للاستراتيجية العامة لتوظيف العائدات أو تسيير الصندوق.

إلا أن هذه اللجنة لم يتم تفعيلها رغم إنشائها بموجب المرسوم رقم 2007-010 الصادر بتاريخ 9 يناير 2007 والقاضي بإنشاء لجنة استشارية للاستثمار تابعة للصندوق الوطني لعائدات المحروقات.

2 -توظيف العائدات

طبقا للمادة 3 من اتفاقية تفويض السلطة الموقعة بتاريخ 8 مايو 2006 بين وزارة المالية والبنك المركزي الموريتاني، فإن وزارة المالية تقوم على الخصوص بوضع سياسة توظيف لعائدات الصندوق، وذلك بتحديد الأصول القابلة للتوظيف ومعايير الأداء.

في غياب سياسة توظيف واضحة، فإن أصول الصندوق يتم توظيفها وفقا لسياسة التوظيف المعمول بها بالنسبة للمدخرات الخارجية للبنك المركزي الموريتاني.

لقد تم توظيف عائدات الصندوق حصريا لدى وكلاء البنك المركزي الموريتاني الحائزين على تنقيط (AAA) على الأقل أو لدى بنوك مركزية أو مؤسسات متعددة الأطراف أو سيادية كصندوق النقد العربي أو بنك التسويات الدولية.

وفي الأخير قرر البنك المركزي الموريتاني أن يوظف أصول الصندوق لدى صندوق النقد العربي، وعليه فإنه لم يبق في الوقت الحالي أي مرجع يمكن من خلاله تقييم مردودية محفظة الصندوق.

توصلت المحكمة إلى الاستنتاجات التالية:

- غياب سياسة توظيف عائدات الصندوق: حسب المادة 6 من اتفاقية تفويض السلطات المذكورة آنفا، فإن وزارة المالية تعنى بوضع سياسة تسيير الصندوق مع تحديد الأصول القابلة للتوظيف، وكذلك معايير الأداء، لكن هذه الوثيقة لم يتم إعدادها حتى الآن؛

- في هذا السياق الاستثنائي الذي يتميز بغياب سياسة توظيف موضوعة من طرف وزارة المالية، فإن توظيف الصندوق يتم تسييره بشكل أحادي من طرف البنك المركزي الموريتاني، مما يعرضه لأخطار متعددة، ويتعلق الأمر خصوصا بالأخطار المتعلقة بتسيير موجودات الصندوق، خطر السوق (خطر سعر الفائدة، وخطر سعر الصرف)، وبدرجة أقل، الخطر المرتبط بالقرض، لأن موجودات الصندوق مودعة حاليا لدى مؤسستين، إحداهما سيادية (بنك فرنسا) والأخرى متعددة الأطراف (صندوق النقد العربي).

وهكذا تمت مداولته من طرف غرفة المشورة بمحكمة الحسابات خلال جلستها المنعقدة بتاريخ 19 دجمبر 2019.

الرئيس

سيدنا عالي ولد سيدي ولد الجيلاني

كاتب الضبط الأول
عبد الله محمدو هـــــدو