

الحكمة المالية للمؤسسات والمقاولات العمومية

د. عصام القرني

-باحث متخصص في المالية العمومية والسياسة الجبائية-

مقدمة

من الواضح أن المقاولات والمؤسسات العمومية أضحت، ابتداء من العقدين الأخيرين، تشكل قوة عمومية تدخلية موازية لا تقل أهمية عن حجم تدخل الدولة المباشر عبر قطاعاتها العمومية التقليدية، بل إن هذه القطاعات المشكلة لجوهر السلطات المركزية تخلت عن القيام بكثير من الأدوار وتنازلت عن التدبير المباشر لعدد من المرافق الكلاسيكية لفائدة هذه المقاولات والمؤسسات.

فالأرقام الحديثة المتوفرة،¹ تشير إلى أن المؤسسات والمقاولات العمومية بلغ عددها إلى غاية شتنبر 2020، 268، منها 225 مؤسسة عمومية و43 مقولة عمومية.

قُدرت أصول المؤسسات والمقاولات العمومية المغربية إلى غاية متم سنة 2019 بأزيد من 1599 مليار درهم، ومن المتوقع أن يصل هذا الرقم إلى 1724 مليار درهم سنة 2023، فيما بلغت أموالها الذاتية خلال نفس السنة أكثر من 611 مليار درهم، وقد وصل رقم معاملاتها إلى ما يقارب 253 مليار درهم، أما قيمتها المضافة فقد تجاوزت سنة 2019 ما مجموعه 84 مليار درهم؛ لكن في المقابل سجل هذا القطاع ارتفاعا مستمرا في مديونيته منذ سنة 2000، فقد بلغت ديون المقاولات والمؤسسات العمومية سنة 2019 ما يزيد عن 284 مليار درهم، ومن المتوقع أن تتجاوز سنة 2021 سقف 303 مليار درهم.

أمام هذه الأرقام المالية الهامة الخاصة بالأنشطة المالية والاستثمارية للمؤسسات والمقاولات العمومية، وفي ظل ضعف شفافية التدبير المالي لهذه المحفظة المالية مقارنة مع ميزانيات الدولة والجماعات الترابية التي تخضع لرقابة البرلمان والمجالس المنتخبة إلى جانب آليات رقابية سياسية وإدارية أخرى، نهدف عبر هذه المساهمة إلى محاولة مقارنة عدد من الإشكاليات المثارة بشأن بحكمة التصرف في أموال هذا القطاع، خاصة وأن مالية المؤسسات والمقاولات العمومية تعد من الميادين التي لم تحظ بالتحليل والنقاش والتقييم

¹ - أرقام واردة في "تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية" المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2021.

الكافي الذي توجه أساسا صوب مالية الدولة والجماعات الترابية؛ وقد ساهم في تكريس هذا الواقع ندرة المعلومة المالية بهذا القطاع أكثر من غيره من القطاعات. وعلى الرغم من أن لكل مؤسسة ومقولة عمومية طبيعتها وخصوصياتها تبعا لوظيفة إنشائها والقانون المحدث لها، فلا شك أن خضوعها لنفس الأنظمة الإدارية والتدبيرية واشتغالها في نفس المحيط السياسي والاقتصادي والاجتماعي، يجعلها تتقاطع في عدد من الاختلالات بكيفية يُطرح معها التساؤل حول واقع حصيلتها ومستوى أدائها بل وجدوى إحداثها أحيانا.

وبالتركيز على الجانب التدبيري المالي لهذه المؤسسات والمقاولات العمومية، نتوخى من خلال هذه المساهمة العلمية، محاولة الإجابة على عدد من الأسئلة المحورية، من قبيل: كيف يمكن تشخيص ميزانية المؤسسات والمقاولات العمومية؟ وما طبيعة العلاقة المالية بينها وبين الدولة وخاصة بينها وبين الميزانية العامة؟ كيف يمكن قراءة حجم مديونيتها وما هي خصوصياتها؟ ما مدى نجاعة توجه السلطات العمومية في توسيع قاعدة المؤسسات والمقاولات العمومية (المحفظة العمومية) وتعزيز أهميتها وقدرتها المالية خلال العقدين الأخيرين؟ وما هي أبرز الاختلالات التي تشوب تدبيرها؟ هل تنعكس محفظتها المالية والاستثمارية بالصيغة المطلوبة على تحقيق التنمية؟ ثم كيف يمكن تعزيز حكامتها المالية بشكل معقلن يبرز أدوارها على أرض الواقع بشكل ملموس وفعال؟

مقاربة هذه الأسئلة الرئيسية وغيرها تم وفقا للمحاور التالية:

المحور الأول: أهمية المكانة المالية والاقتصادية للمؤسسات والمقاولات العمومية

المحور الثاني: تعدد الاختلالات المالية للمؤسسات والمقاولات العمومية

المحور الثالث: من أجل حكمة مالية جيدة للمؤسسات والمقاولات العمومية

المحور الأول : أهمية المكانة المالية والاقتصادية للمؤسسات والمقاولات العمومية

اندرج إحداث المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب في إطار مسلسل التحرير والانفتاح الاقتصادي ثم إعادة الهيكلة والخصوصية، والذي انخرط فيه المغرب منذ أواسط سنوات السبعينات في إطار الانتقال من الدولة الحارسة إلى الدولة الاستراتيجية الضبطية (État providence à État stratège et régulateur)¹ وقد استهدف هذا التوجه الذي تزامن مع الظرفية المؤدية إلى اعتماد برنامج التقويم الهيكلي، استقرار التوازنات الماكرواقتصادية وتشجيع القطاع الخاص والاستثمار وتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد المغربي وتحرير التجارة الخارجية.²

وتكتسي المقاولات والمؤسسات العمومية أهمية بالغة ضمن باقي البنيات والهيكل الإدارية والاقتصادية العامة والخاصة، ليس فقط في المغرب وإنما على الصعيد العالمي. فعلى المستوى الاقتصادي، فهي تمثل قوة إنتاجية ذات ثقل كبير، فمن بين 2000 مقالة كبرى بالعالم هناك 282 مقالة عمومية، وفي غالبية البلدان تمتلك الدولة حصة الأغلبية أو تمارس تأثيرا كبيرا على 22 مقالة من بين 100 أكبر مقالة في العالم،³ كما تمثل حوالي 20% من القيمة الإجمالية لسوق الأسهم على الصعيد العالمي، وفي عدد من الجهات كإفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية تساهم بحوالي 15% من الناتج الداخلي الخام، خاصة في مجال الصناعات الاستراتيجية، وكثيرا ما تنشط المقاولات العمومية العالمية الكبرى في ميادين الاتصالات وإنتاج الطاقة.⁴

وفيما يلي رسم بياني يحدد النسب الإجمالية للمقاولات العمومية ضمن مجموع أكبر المقاولات في العالم حسب القطاعات التي تشتغل بها.⁵

¹- Abdelaziz TALBI, Libéralisation et restructurations dans le secteur des entreprises publiques, présentation au conseil général du développement agricole, Rabat, 30 septembre 2005.

²- Ibid.

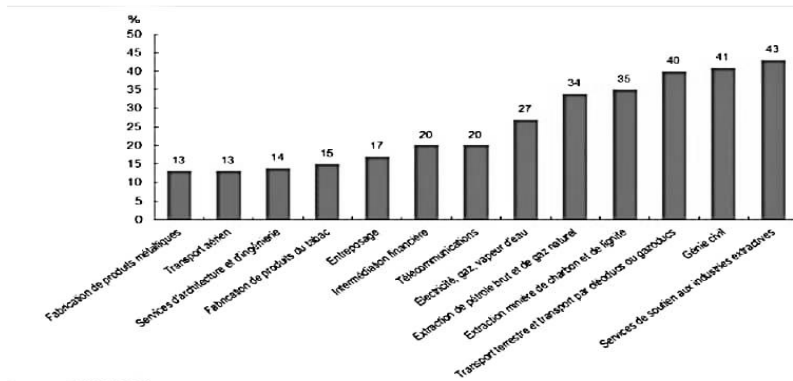
³- Aziz EL IDRISSE, La Gouvernance des entreprises publiques : perspective comparative Maroc-Europe, thèse pour l'obtention du titre de docteur en science de gestion, université de LILLE1-IAE DE LILLE, 2017, p. 11.

⁴- Ibid, p.p. 12-13.

⁵- Ibid, p. 13.

من خلال هذا الرسم البياني، يبدو جليا أن المقاولات العمومية لها مكانة متميزة داخل النيات المقاولاتية الكبرى، حيث تتراوح نسبتها ضمن مجموع الشركات الكبرى ما بين 13% و43%. وتسجل حضورا قويا في قطاعات بعينها كالطاقة والنقل والهندسة المدنية وخدمات الدعم الصناعي.

أما على المستوى الوطني، فالمؤسسات والمقاولات العمومية أضحت قوة مالية وسلطة تدخلية لا تقل أهمية عن تلك التي تتمتع بها القطاعات العمومية المدبرة بشكل مباشر من قبل الوزارات ومصالحها الخارجية. وفي هذا الصدد، تشير الإحصائيات الأخيرة إلى أن المحفظة العمومية بالمغرب أضحت تتشكل من 268 مؤسسة ومقاولات عمومية إلى غاية النصف الثاني من سنة 2020، منها 225 مؤسسة عمومية تنشط في مختلف الميادين السوسيواقتصادية وخاصة الفلاحة والصحة والتعليم والتعمير والبنيات التحتية والطاقة والمالية؛ إلى جانب 43 مقاولات عمومية ذات مساهمة مباشرة للخزينة، معظمها تمتلك الدولة أغلبية رأسمالها؛ ومن أبرز هذه المقاولات المجمع الشريف للفوسفات ومجموعة تهيئة العمران والشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب والوكالة المغربية للطاقة المستدامة والشركة الوطنية للنقل الجوي للخطوط الملكية المغربية وغيرها؛ وتمتلك المؤسسات والمقاولات العمومية 492 شركة تابعة، 54% منها مملوكة بحصة الأغلبية.¹



Source : OCDE (2013)

¹ - وزارة الاقتصاد والمالية، "تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية"، تقرير مرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2021، ص. من 8 إلى 10.

وتظهر القوة المالية للمؤسسات والمقاولات العمومية في عدد من المؤشرات الاقتصادية الهامة التي تبرز مكانتها المالية والاستثمارية، إذ تسجل على مستوى أرقام المعاملات مستويات مرتفعة، ففي سنة 2019 بلغ رقم معاملاتها أزيد من 252 مليار درهم ومن المتوقع أن يصل هذا الرقم إلى أكثر من 308 مليار درهم في أفق سنة 2023،¹ وتستحوذ مجموعة محدودة من هذه المؤسسات والمقاولات العمومية على ما يقارب 80% من رقم معاملات القطاع برمته، وفي مقدمة هذه المؤسسات المجمع الشريف للفوسفاط يليه المكتب الوطني للماء والكهرباء والماء الصالح للشرب.²

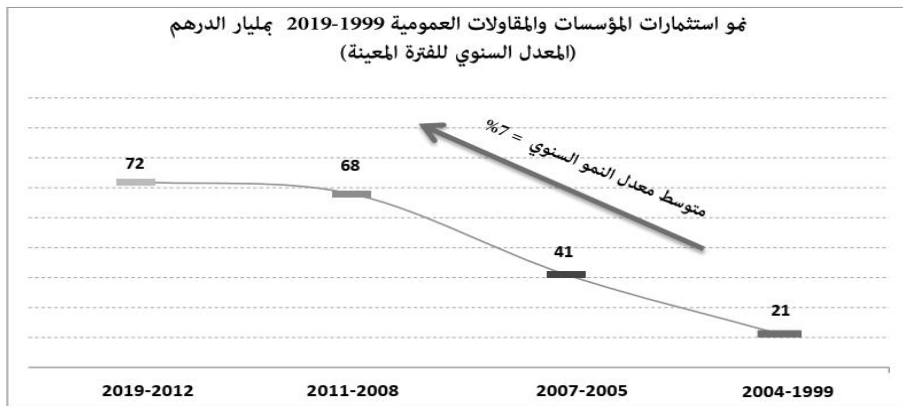
وفيما يخص استثمارات القطاع، أصبحت المؤسسات والمقاولات العمومية تسجل معدلات استثمارية مرتفعة تفوق تلك المسجلة على صعيد الميزانية العامة، فعلى سبيل المثال والمقارنة بلغت استثمارات هذا القطاع خلال سنة 2016 ما يفوق 72 مليار درهم (أزيد من 71 مليار درهم سنة 2019)، في حين أن نفقات استثمار الميزانية العامة لقانون مالية سنة 2016 لم تتجاوز 62 مليار درهم؛³ وعليه فالمقاولات والمؤسسات العمومية أضحت خلال السنوات الأخيرة تشكل دراعا استثماريا قويا بالنسبة للدولة، خاصة وأن تدبير الاستثمارات بهذا القطاع يتسم بمرونة أكبر من تلك الخاصة بالتدبير المالي للميزانية العامة. ويوضح المبيان أسفله حجم ونسب تطور استثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية خلال السنوات العشرين الأخيرين:⁴

¹ - المرجع نفسه، ص. 12.

² - وزارة الاقتصاد والمالية، "تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية"، تقرير مرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2018، ص. 19.

³ - أنظر المادة الأولى من قانون التصفية رقم 18.26 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2016.

⁴ - وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية، تقرير مرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2020، ص. 10.



من خلال هذا الرسم البياني، يلاحظ أن هناك نمو ملحوظ في حجم استثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية ابتداء من سنة 1999 وإلى حدود سنة 2011، ليستقر هذا النمو بعد هذا الفترة، وبالرغم من ذلك تبقى المعدلات الاستثمارية بهذا القطاع مرتفعة ومحافظة على تطور إيجابي عام نسبته 7% ما بين سنتي 1999 و 2019. ولعل الارتفاع السريع الذي ميز العقد الأول من الألفية الثالثة يجد تفسيره في توجه الدولة نحو تعزيز البنيات التحتية، وعلى وجه التحديد الطرق السيارة والموانئ والمطارات، وهو ما يتطلب تعبئة المجهود المالي للمؤسسات والمقاولات العمومية من أجل الاستثمار في هذا الميدان الذي يتطلب اعتمادات مالية كبيرة.

ومن بين المؤشرات الأخرى الأكثر دلالة على القوة المالية للقطاع، أصول المؤسسات والمقاولات العمومية التي تقدر قيمتها بما يزيد عن 1599 مليار درهم إلى متم سنة 2019؛ وفيما يخص أموالها الذاتية فقد فاقت 611 مليار درهم خلال نفس السنة. لكن في المقابل، يلاحظ أن نتائجها الصافية المحققة شهدت تراجعاً مهماً خلال السنوات الأخيرة الماضية، فبعدما سجلت أزيد من 17 مليار درهم سنة 2015 تنازلت بشكل تدريجي لتبلغ 6,7 ملايين درهم سنة 2019 بتراجع قدره 34% عن سنة 2018. نتيجة لتراجع النتائج الإيجابية الصافية مقابل تفاقم النتائج الصافية السلبية.¹ ومع ذلك، فالمقاولات والمؤسسات

¹ - وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية، تقرير مرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2021، ص.ص. 12-13.

العمومية تساهم بنسبة مهمة في الضريبة على الشركات المترتبة على نشاطها، وقد بلغت مساهمتها خلال نفس السنة ما يفوق 7,2 مليار درهم.¹

من خلال مختلف هذه المؤشرات والأرقام الرسمية، يتضح أن قطاع المؤسسات والمقالات العمومية، أضحت قوة مالية واقتصادية قائمة الذات، لها من الإمكانيات المالية، الذاتية والمحولة من ميزانية الدولة، ما يضاهي حجم إمكانيات القطاعات العمومية التقليدية؛ وحيث إن هذا القطاع يتحصل على أمواله وموقعه الاقتصادي انطلاقاً من قنوات وامتيازات عمومية، كما يهدف في النهاية إلى خدمة المواطن وتحقيق المصلحة العامة بمختلف تجلياتها، فالمفترض أن يخضع تديره الإداري والمالي لعدد من الضوابط الكفيلة بتجنب مخاطر وقوعه في منزلقات تديرية ومالية تؤدي إلى إضعاف حكامته المالية وبالتالي أداء الوظائف العمومية التي أنشئ من أجلها، خاصة وأن التدبير المالي بالمؤسسات والمقالات العمومية يتمتع بمرونة واسعة، وهو الأمر المفقود في تدبير الميزانية العامة؛ وقد أثبتت مجموعة من الوقائع والتقارير، بالفعل، أن منشآت هذا القطاع عادة ما تكون محل تجاوزات واختلالات مالية جسيمة.

المحور الثاني: تعدد الاختلالات المالية للمؤسسات والمقالات العمومية

بالموازاة مع تصاعد دور المؤسسات والمقالات العمومية في تدبير جزء مهم من المرافق العمومية، لوحظ أنه في كثير من الحالات ما يكون التدبير المالي لهذه البنيات العمومية محل انحرافات واختلالات تؤثر سلباً على النتائج المحققة، خاصة وأن مالية المؤسسات والمقالات العمومية لا تخضع للمبادئ المطبقة على مالية الدولة ولا لنفس الرقابة كما لا تثير اهتمام الرأي العام ووسائل الإعلام مقارنة مع الميزانية العامة.

ومن الملاحظات الأساسية العامة التي سجلها المجلس الأعلى للحسابات على المؤسسات والمقالات العمومية، هو أن هذا القطاع لم يتطور وفق منظور استراتيجي منسجم ومحدد بشكل واضح على المدى المتوسط والبعيد، والتحول التي عرفها كانت في الغالب نتيجة لأوضاع تاريخية خاصة أو جاءت كاستجابة لمتطلبات محددة أو ارتبطت بطبيعة ومؤهلات متخذي القرار آنذاك؛ والنتيجة هي تباطؤ نمو القطاع ابتداء من سنة

¹ - المرجع نفسه، ص. 92

2010، نتيجة لتراجع مستوى استثماراته وارتفاع مديونيته وارتفاعه لتحويلات وإعانات الدولة.¹

هذا، وقد خضعت عدد من المؤسسات والمقاولات العمومية لتدقيق المجلس الأعلى للحسابات الذي رصد مجموعة من الاختلالات والتجاوزات وسوء التدبير الذي يعتري تدبير القطاع. ومن خلال قراءة تحليلية وتركيبية لتقارير المجلس الأعلى للحسابات المتعلقة بتدقيق التدبير الإداري والمالي لعدد من المؤسسات والمقاولات العمومية، يظهر أن أبرز الاختلالات التدبيرية لمؤسسات القطاع تتمثل فيما يلي :

أولا ضعف نتائج الاستغلال المحققة وتدبيرها في كثير من الحالات، وهو ما ينطبق على عدد من المؤسسات والمقاولات العمومية، من قبيل الشركة المغربية للهندسة السياحية التي تكبدت "نتيجة استغلال" سلبية على طول الفترة الممتدة من 2010 إلى 2014؛ وارتبطت عائداتها، التي عرفت تذبذبا، بمستوى مبيعات الأراضي التي تعد المصدر الرئيسي لمواردها، أما العائدات المتأتية من النشاط الرئيسي للشركة وهو "الهندسة المعمارية فظلت ضعيفة؛² ونتائج الاستغلال هاته المتسمة بالطابع السلبي والمتذبذب تمس عددا من المؤسسات والمقاولات العمومية، مما يدل على أن التدبير المعتمد بمجموعة من مؤسسات القطاع يفتقر إلى التوظيف الجيد للمناهج والأساليب المعتمدة بالقطاع الخاص والهادفة إلى تحقيق نتائج استغلال إيجابية.

وفيما يخص تدبير المشاريع، يلاحظ أن هناك تأخر في عملية الإنجاز، فعلى سبيل المثال لا الحصر، عرفت بعض المشاريع تأخيرا في الإنجاز بلغ أربع سنوات، ومنها الدراسة المتعلقة بالمشاريع المنجزة من قبل الوكالة الوطنية لتنمية الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقية والخاصة بتحديد محفظة للمشاريع الاستثمارية في مجال الطاقة العضوية على الصعيد الجهوي ودراسة انجاز المحطات الكهرومائية الصغرى في إقليم أزيلال، حيث بلغ التأخير في إنجاز هذه المشاريع أربع سنوات.³ وفي نفس السياق لوحظ أن هناك تجاوز كبير للأغلفة المالية المخصصة لإنجاز المشاريع، نتيجة للصعوبات المرتبطة بتقدير تكلفة

¹ - المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي برسم سنة 2015، ص. 416.

² - المرجع نفسه، ص. 356.

³ - المرجع نفسه، ص. 315.

المشاريع وعيوب التصور وضعف تتبع الأشغال، مما أدى إلى زيادة كبيرة في التكاليف الإجمالية للمشاريع، وهو ما ينطبق على المشاريع المتعلقة بالمطارات المسيرة من طرف المكتب الوطني للمطارات.¹

أما على مستوى تنفيذ الميزانية، فقد لوحظ وجود تجاوزات بالمقارنة مع التوقعات، وهي الحالة التي تنطبق على شركة "تهينة الرياض"، حيث وصل المبلغ الإجمالي للتجاوزات ما يزيد عن 1,14 مليون درهم، سجل أغلبها في الباب المتعلق بـ "أجور الوسطاء والأتعاب" والباب الخاص بـ "التعويضات والعلاوات"؛ كما سُجل على نفس الشركة أنها تقوم بتخصيص الأرباح المحققة دون الحصول على موافقة الوزارة المكلفة بالمالية² وذلك خلافا لمقتضيات القانون رقم 69.00³ وفي أحيان أخرى يتم تنزيل بعض النفقات بشكل خاطئ، كما هو الحال بالنسبة لشركة "العمران تاسنا" التي قامت بإدراج بعض العمليات الذاتية لها خطأ ضمن عملية الإشراف المنتدب للمشروع "تجزئة تامسنا" المنجزة لحساب "مجموعة التهيئة العمران"، الأمر الذي يجعل النتائج المعروضة من طرف شركة "العمران تاسنا" غير مطابقة للحقيقة؛⁴ ومثل هذه التجاوزات تسائل مدى احترام التدبير المالي بالمؤسسات والمقاولات العمومية لمبدأ الصدقية، سواء على مستوى التوقعات الموازناتية أو فيما يخص صحة التقييدات المحاسبية.

تدبير الصفقات العمومية هو الآخر كان محل العديد من التجاوزات والخروقات القانونية، من قبيل اللجوء المكثف إلى الصفقات التفاوضية دون حاجة إلى ذلك؛ كما هو الشأن بالنسبة لشركة "تهينة الرياض"، إضافة إلى وجود مخاطر التعارض الناتجة عن ترأس المدير العام للشركة لبعض لجان طلبات العروض، وعدم وضوح الإطار المنظم للصفقات المتعلقة بالشركة، وأيضا إعطاء أوامر بالخدمة لانطلاق الأشغال دون وضع نائلي الصفقة للضمانات النهائية، وتفويت بعض الصفقات دون تقديم بعض الوثائق المنصوص عليها

¹ - المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي برسم سنة 2016 و2017، الجزء الأول، ص. 280.

² - المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي برسم سنة 2014، ص. 154.

³ - القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى، صدر بتنفيذه الظهير رقم 1.03.195 بتاريخ 11 نوفمبر 2003، الجريدة الرسمية عدد 5170 بتاريخ 18 ديسمبر 2003.

⁴ - المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي برسم سنة 2014، ص. 138.

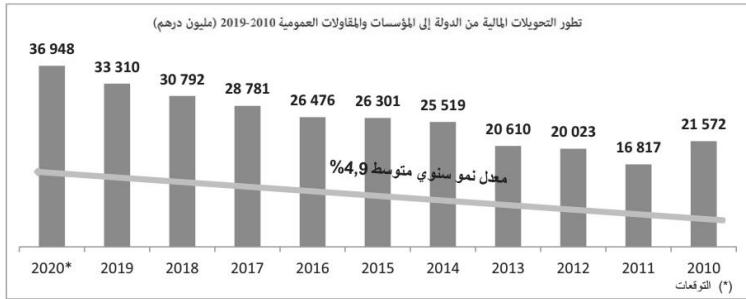
قانوننا؛¹ وفي نفس السياق لوحظ على مجموعة "بريد المغرب"، إلغاء وإعادة إطلاق طلب العروض دون مبرر معقول، وهو الفعل الذي أثر على ظروف المنافسة كما أدى إلى ارتفاع مبلغ الصفقة بما يناهز 4 مليون درهم، وبنفس المجموعة تم تنفيذ بعض النفقات بطريقة متسارعة ودون نتيجة، وأيضا لم يتم توضيح الحاجيات والآجال بالنسبة لبعض الصفقات، كما لم يتم استرجاع مبلغ تم دفعه بشكل زائد يفوق مليون درهم وعدم إقفال الصفقة ذات الصلة والتي تعود بداية أشغالها إلى سنة 2005؛² وبالطبع فكل هذه التجاوزات في تدبير الصفقات العمومية وغيرها كثير، إنما يدل على سوء التدبير الذي يطبع الميدان، والذي يؤثر بدوره على فعالية نفقات المؤسسات والمقاولات العمومية ومحدودية نتائجها المحققة رغم أهمية الإمكانيات المالية التي تتوفر عليها.

تنضاف إلى هذه العينة من الاختلالات المالية، إشكاليتين كبيرتين أضحيتا لصيقتين بالمؤسسات والمقاولات العمومية، أولها الارتباط الدائم بميزانية الدولة وثانيهما ثقل المديونية: على مستوى الإشكالية الأولى، فالعلاقة بين الدولة من جهة والمؤسسات والمقاولات العمومية من جهة ثانية تتجسد في التحويلات المالية المتبادلة، التي بموجبها تمنح الدولة للمؤسسات والمقاولات العمومية إمدادات استثمار أو إمدادات تسيير وكذا مخصصات برسم المساهمات في الرأسمال أو قصد إعادة الهيكلة وإعادة الرسملة؛ وتتخذ الموارد ذات المصدر العمومي المحولة لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية إما تحويلات مباشرة من الميزانية العامة للدولة أو تحويلات من بعض الحسابات الخصوصية للخرينة أو مداخيل جبائية وشبه جبائية محصلة من لدن الدولة أو من طرف أجهزة عمومية أخرى ترصد لفائدة بعض المنشآت والمؤسسات العمومية؛ أما التحويلات التي تقوم بها المؤسسات والمقاولات العمومية لفائدة الدولة، فتتمثل في الإيرادات المتأتية من الهيئات ذات الوظيفة المالية وإيرادات الاحتكار وحصص أرباح ومساهمات المؤسسات العمومية وأرباح المساهمات في شركات المساهمة العمومية والأتاوى برسم استغلال الملك العمومي وكذا إيرادات أخرى.

¹ - المرجع نفسه، ص.ص. 154-155.

² - المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي برسم سنة 2015، ص. 307.

وبلاحظ من خلال تحليل هذه العلاقة، أن الكفة تميل بشكل هيكلي لفائدة المقاولات والمؤسسات العمومية. وهكذا، ما بين سنتي 2010 و2019 بلغ مجموع تحويلات الموارد العمومية لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية حوالي 250 مليار درهم. وقد عرف



هذا النوع من التحويلات ارتفاعا مضطربا خلال العقد الأخير، مسجلا بذلك 4,9% كمعدل متوسط نمو سنوي، وهو ما يبرزه الرسم البياني أسفله:¹
أما بخصوص مساهمات المؤسسات والمقاولات العمومية في خزانة الدولة، والتي قدرت بحوالي 10,2 مليار درهم كمتوسط سنوي ما بين عامي 2010 و2019،² فإنها تتم من قبل عدد محدود من هذه الهيئات، ويبقى المصدر الأساسي لأرباح المساهمات والحصص من الأرباح هو المجمع الشريف للفوسفاط ومجموعة صندوق الإيداع والتدبير وشركة اتصالات المغرب وبنك المغرب، إلى جانب بعض تحويلات الأجهزة ذات الطابع غير التجاري التي تتم أساسا من طرف الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والرسم والضرائب والتي تحصل إيرادات ذات طابع شبه جبائي.

ويعزى تدني مساهمات المؤسسات والمقاولات العمومية في الميزانية العامة لعدة أسباب، أبرزها طبيعة الخطط المعتمدة من قبل بعض المؤسسات والمقاولات العمومية المستثمرة والتي تؤدي إلى نتائج ضعيفة وسلبية في بعض الحالات؛ إضافة إلى تواجد العديد

¹ - وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية، تقرير مرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2021، ص. 15.

² - المرجع نفسه، ص. 18.

من المؤسسات والمقاولات العمومية في مرحلة إعادة الهيكلة أو أنها في فترة استثمارات مكثفة، كما أن عددا كبيرا من المساهمات المالية التي تملك الدولة في بعض المؤسسات بحصة الأقلية لا يعود عليها بأية أرباح مهمة.¹

وبخصوص الإشكالية الثانية، فقد سجلت مديونية المؤسسات والمقاولات العمومية المغربية خلال الفترة الممتدة ما بين 2012 و2015 ارتفاعا بنسبة 40% بما قدره 245 مليار درهم، أي حوالي 25% من الناتج الداخلي للبلاد،² وارتفعت ديون التمويل هذه المؤسسات والمقاولات لما يقارب 293 مليار درهم إلى غاية سنة 2019.³ وقد أدى هذا الوضع إلى تفاقم مديونية هذه المؤسسات بكيفية أصبحت تهدد خزينة الدولة باعتبارها الجهة الضامنة لقروض هذا القطاع، حيث إن ميزانية الدولة ستتحمل أقساط هذه الديون (الديون المضمونة) في حالة عدم قدرة بعض هذه المؤسسات على سداد ما بذمتها.

وفيما يخص بنية مديونية المؤسسات والمقاولات العمومية، يسجل أن الدين الخارجي أخذ في الارتفاع منذ سنة 2008 وبلغ نهاية سنة 2015 ما مجموعه 160 مليار درهم، وهو ما يشكل 65% من مجموع دين المؤسسات والمقاولات العمومية، وبلغ مجموع الدين المضمون من قبل الدولة 105 مليار درهم،⁴ علما بأن الجزء العريض من الدين المضمون يتعلق بالدين الخارجي. وكل هذه الأرقام تؤثر على أن إشكالية الدين العمومي بالقطاع أضحت مشكلة هيكلية ومزمنة ذات مخاطر كبيرة يجب التعامل معها بيقظة أكبر.

المحور الثالث : من أجل حكاية مالية جيدة للمؤسسات والمقاولات العمومية

أمام تعدد ثغرات استغلال الثروة المالية للمؤسسات والمقاولات العمومية والاستثمار فيها بكيفية ناجعة وفعالة، تسهم على نحو ملموس في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتطوير البنيات التحتية وتعزيز النمو الاقتصادي وتحسين المستوى المعيشي للمواطنين، لا بد من إعادة تقييم التوجه الذي سلكه هذا القطاع من أجل بلورة إصلاح عميق وإرادي واستراتيجي للمحفظة العمومية من المؤسسات والمقاولات العمومية في أفق

¹ - المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي برسم سنة 2015، ص.ص. 418-419.

² - المرجع نفسه، ص. 420.

³ - وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية، تقرير مرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2021، ص. 92.

⁴ - المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي برسم سنة 2015، ص. 420.

تجاوز الاختلالات التي تعاني منها، وتحديد ملامح المستقبل بشكل واضح وشفاف ومتحكم فيه؛ ومن اللازم أن يبنى هذا الإصلاح على عدة أعمدة، أبرزها :

أول أسس هذا الإصلاح هو عقلنة عملية إحداث المؤسسات والمقاولات العمومية، بحيث يجب أن يكون الداعي الأساسي من إحداث أي مؤسسة أو مقولة عمومية هو: إما نتيجة لصعوبة تدبير أحد المرافق العامة بشكل مباشر من قبل القطاعات الحكومية، أو أن النشاط المحدثة من أجله المؤسسة والمقولة العمومية ذو حاجة مجتمعية ولا يُقبل عليه القطاع الخاص؛ وبالتالي فإنه قبل اتخاذ مبادرة الإحداث لا بد من دراسات جدوى كافية توضح الحاجة إلى إحداث المؤسسة أو المقولة والقيمة المضافة التي يمكن أن تنتجها والمردودية المتوقعة منها؛ كما يجب أن يتم تحديد إطار النشاط الذي يجب أن تشتغل فيه، ومن المهم أن يخضع إحداثها لأهداف واضحة قابلة للقياس والتقييم خلال مرحلة الاشتغال. وبعد الإحداث، لا بد من إرساء دعائم نظام الممارسات الجيدة لحكامة المنشآت والمؤسسات العامة، وخاصة توضيح علاقة الدولة بالمؤسسات والمقاولات العمومية، بوصفها موجه استراتيجي ومراقب ومساهم في آن واحد،¹ فمن شأن توضيح الوظائف الأساسية والمهام التي تقوم بها الدولة أن يؤدي ذلك إلى تحسين حكمة المؤسسات والمنشآت العامة؛ وفي هذا الصدد يجب إرساء علاقات تعاقدية متعددة السنوات بين الدولة والمنشآت والمؤسسات العامة، مركزة على إشراك جميع الفاعلين وتحديد أهداف واضحة مع انسجام التدخلات والتتبع الديناميكي والمحاسبة.²

ويبقى دور الدولة كمراقب أو وصي على المؤسسات والمقاولات العمومية، من آليات الحكامة التي لا بد من تعزيزها،³ فبالإضافة إلى مراقبة الملاءمة التي يجب أن تتسم بالفعالية، ينبغي أن تساهم المراقبة المنجزة من قبل الدولة في إنجاز أهداف عقلنة التسيير والاستعمال الأمثل للموارد وخاصة تقييم النتائج والإنجازات والوقاية ضد المخاطر.⁴

¹ - Aziz EL IDRISSI, op.cit., p. 132.

² - وزارة الاقتصاد والمالية، اللجنة الوطنية لحكامة المقاولات، الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكامة المنشآت والمؤسسات العامة، ص.ص. 11-12.

³ - يرتكز هذا النوع من المراقبة على القانون رقم 69.00 السالف الذكر.

⁴ - المرجع نفسه، ص. 13.

وبالموازاة مع هذا النوع من المراقبة، يلاحظ أن المجلس الأعلى للحسابات أضحي يقوم بدور مهم في تدقيق وفحص أساليب تدبير المؤسسات والمقاولات العمومية، خاصة التدبير المالي؛ وبالفعل فقد سبق للمجلس عبر تقاريره المختلفة أن كشف عن مجموعة من المخروقات والتجاوزات المالية، وكان سببا في عدد من المتابعات القضائية والتأديبية الناتجة عن سوء التدبير المالي، كما عمل على تقديم الحلول والاقتراحات والتوصيات للتجاوزات التي تم رصدها؛ ومع ذلك فالمجلس الأعلى للحسابات، بوصفه الهيئة الدستورية العليا المكلفة بممارسة الرقابة على المال العام، مطالب اليوم، مساهمة منه في تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، بمضاعفة جهوده في أفق الوصول إلى رقابة أكثر نجاعة، تؤثر بالفعل في عمل المؤسسات والقطاعات العمومية، رقابة موضوعية غير انتقائية تنصب على مختلف مؤسسات القطاع دون استثناء، وتركز على كفاءات تدبير الإمكانيات المالية للمؤسسات والمقاولات العمومية، خاصة على مستوى صرف النفقات؛ ومن المهم أيضا أن تُرتب هذه الرقابة محاسبة المسؤولين عن القرارات الخاطئة أو غير الصائبة ومعاينة من ثبت في حقه ارتكاب جرائم مالية في أفق تفعيل آلية الردع الجزري في مواجهة هذا النوع من الجرائم التي تكبح وثيرة التقدم التنموي.

أما المراقبة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية على مالية المؤسسات العمومية، فبالرغم من الجهود المبذولة من قبل المفتشين العاملين بهذه المؤسسة، فالملاحظ أن التقارير المنجزة من طرف هذه الهيئة تشكو من "الإهمال والتهميش"،¹ فمن أصل آلاف التقارير المنجزة منذ إحداث المفتشية العامة للمالية، بقيت المتابعات القضائية الناشئة عن عملها ضئيلة جدا، ولعل الطابع غير العمومي لأنشطة وتقارير هذه الهيئة، إضافة إلى قلة مواردها البشرية، يعد من الأسباب المباشرة لضعف فعالية عمل المفتشية؛ الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في منهجية اشتغالها والقواعد الخاضعة لها، كما لا بد من تحيين النصوص المنظمة لها التي أصبحت متقادمة، في أفق تجديد وظائفها وملاءمتها مع المستجدات الدستورية حتى تؤدي دورها بشكل فعال في مراقبة مالية المؤسسات العمومية بشكل خاص وحماية المال العام بشكل عام.

¹ - أنظر مداخلة السيد إدريس الأندلسي، رئيس جمعية أعضاء المفتشية العامة للمالية، في إطار يوم دراسي نظمته جمعية أعضاء المفتشية العامة للمالية بتعاون مع وزارة الاقتصاد والمالية، بمناسبة الذكرى 54 لتأسيسها، حول موضوع "التدبير العمومي وتحديات محاربة الرشوة"، نشر في جريدة الصباح يوم 19 - 05 - 2014.

ولا شك أن رقابة الأجهزة العمومية المختصة غير كافية لتجويد الحكامة المالية للمؤسسات والمقاولات العمومية التي تبقى مطالبة بتفعيل آليات التدبير المالي الحديث، ومن بين أهمها اعتماد نظام مراقبة التسيير الذي من شأنه أن يساهم في عقلنة نشاط هذا القطاع في شتى المجالات. والى إلى جانب مراقبة التسيير، المؤسسات والمقاولات العمومية مدعوة إلى اعتماد وتعزيز أنظمة مراقبتها الداخلية زيادة على الافتتاح/التدقيق الداخلي بوصفهما يشكلان آليات تديرية حديثة تدخل في إطار الرقابة الذاتية للمؤسسات، الهدف منهما تقييم وسائل الرقابة وتنميتها والوقاية من المخاطر المحتملة والرفع من إنتاجية المؤسسات ومعالجة اختلالاتها التديرية وتعزيز حكامتها المالية والإدارية.

وتأسيسا على ذلك، فالاستقلال الممنوح للمقاولات والمؤسسات العمومية في علاقتها مع سلطات الوصاية والرقابة الممارسة عليهما من قبل الدولة، يجب أن يقابله توفر كل مؤسسة أو مقولة على أنظمة الرقابة الذاتية وإثبات كفاءتها على مستوى التدبير المالي والإداري؛ كما يجب أن تنعكس أساليب تديرها واختياراتها وقراراتها التدخلية واستثماراتها وتوظيفات أموالها ونفقاتها إيجابا على نتائجها.

وتنضاف إلى كل هذه المداخل، عدد من الملاحظات الدقيقة التي أوصى بها المجلس الأعلى للحسابات،¹ والمتعلقة أساسا بالشق المالي؛ من بينها: تركيز نشاط المقولة العمومية على مهمتها الأساسية، وتكييف الإطار القانوني للمقولة العمومية مع مهمتها، ثم تصفية الوضعية المالية للمقاولات العمومية الاستراتيجية وتوقع المخاطر المحتملة وممارسة يقظة مستمرة على مديونية المؤسسات والمقاولات العمومية، إضافة إلى ترشيد التحويلات المالية للدولة نحو المؤسسات والمقاولات العمومية، كما يجب أن تتقيد التحويلات التي تضخها المؤسسات والمقاولات العمومية في ميزانية الدولة بمبادئ حسن التدبير المتعلقة بالمحفظة العمومية، موازنة مع ضبط وإعادة النظر في طرق إدارة بعض المقاولات العمومية.

هذا، ويبدو من الضروري العمل على تعزيز شفافية مالية المؤسسات والمقاولات العمومية التي يتوجب عليها نشر المعلومات المالية والمعلومات غير المالية ذات الأهمية،² إذ يلاحظ أن هناك ضعف شديد على مستوى المعلومات والتقارير المالية الخاصة بالمؤسسات والمقاولات العمومية، وصعوبة الولوج إليها؛ وبالتالي يتوجب الكشف عن المعطيات المالية والتديرية للقطاع بشكل

¹ - للاطلاع على التفاصيل أنظر: التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، ابتداء من الصفحة 429.

² - الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكامة المنشآت والمؤسسات العامة، مرجع سابق، ص. 35.

دوري ومفصل ومقروء وصادق بشكل موازي لما هو عليه الأمر بالنسبة للميزانية العامة، وذلك حتى تتمكن المؤسسات الرقابية والسياسية وكذا منظمات المجتمع المدني والمواطنون من فهم وتشخيص وتتبع وتقييم الشؤون المالية لهذا القطاع الاستراتيجي.

وجدير بالذكر في نهاية هذه المساهمة أنه في سياق تعدد الانتقادات الموجهة لتدبير المؤسسات والمقاولات العمومية، مع نمو مخاطر تضخم هذا القطاع وتأثير اختلالاته على الأوضاع الماكرواقتصادية للدولة في ظرفية صعبة، أطلقت السلطات العمومية، بتوجيهات سامية لجلالة الملك،¹ برنامجا إصلاحيا لهذا القطاع، الهدف منه معالجة الاختلالات الهيكلية التي يعاني منها، وجعله أكثر تكاملا وانسجاما وفعالية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي.

ومن خلال ترويج السلطات العمومية لهذا الإصلاح، خاصة وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، يلاحظ أنه يركز على شقين أساسيين، أولهما يتعلق بإعادة هيكلة عدد من المؤسسات والمقاولات، إما عن طريق تصفيتها إذا ما ثبت أنها لم تعد ذات جدوى، أو مراجعة طبيعتها القانونية عبر تحويلها إلى شركات مساهمة، أو تجميع البعض منها لتفادي ضعف الانسجام والتكامل بينها، أو مراجعة وظائف ومهام عدد منها في اتجاه تخفيف ارتباطها للميزانية العامة. أما الشق الثاني فيتعلق بإحداث وكالة وطنية مكلفة بالتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة ومواكبة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية.

غير أن الملاحظ لحد الآن، أن هذا الإصلاح، بالإضافة إلى افتقاره للشمولية اللازمة وعدم تبنّيه لمختلف المرتكزات والأبعاد التي تؤثر سلبا على نجاعة القطاع، يواجه صعوبة في التنزيل، ترتبط أساسا بالحسابات الخاصة والضيقة للأشخاص والجهات التي قد تتأثر من إعادة هيكلة المؤسسات والمقاولات المعنية. ما يبقى على التساؤل مطروحا في المستقبل حول مدى قدرة التدابير المعلن عنها على تحقيق النجاعة والانسجام اللازمين في أداء قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية.

¹ - هذه التوجيهات جاءت في الخطابين الساميين التاليين:

- خطاب جلالة الملك الملقى بمناسبة عيد العرش يوم 29 يوليوز 2020.

- خطاب جلالة الملك الملقى بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة يوم 9 أكتوبر 2020.

لائحة المراجع المعتمدة:

باللغة العربية:

- وزارة الاقتصاد والمالية، "تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية"، تقرير مرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2021.

- وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية، تقرير مرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2020.

- وزارة الاقتصاد والمالية، "تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية"، تقرير مرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2018.

- المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي برسم سنة 2016 و 2017، الجزء الأول.

- المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي برسم سنة 2015.

- المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي برسم سنة 2014.

- وزارة الاقتصاد والمالية، اللجنة الوطنية لحكام المقاولات، الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكام المنشآت والمؤسسات العامة.

- القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى، صدر بتنفيذه الظهير رقم 1.03.195 بتاريخ 11 نوفمبر 2003، الجريدة الرسمية عدد 5170 بتاريخ 18 ديسمبر 2003.

- قانون التصفية رقم 18.26 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2016.

- مداخلة السيد إدريس الأندلسي، رئيس جمعية أعضاء المفتشية العامة للمالية، في إطار يوم دراسي نظمته جمعية أعضاء المفتشية العامة للمالية بتعاون مع وزارة الاقتصاد والمالية، بمناسبة الذكرى 54 لتأسيسها، حول موضوع "التدبير العمومي وتحديات محاربة الرشوة"، نشر في جريدة الصباح يوم 19 - 05 - 2014.

- خطاب جلالة الملك الملقى بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة يوم 9 أكتوبر 2020.

- خطاب جلالة الملك الملقى بمناسبة عيد العرش يوم 29 يوليوز 2020.

En langue française :

- Abdelaziz TALBI, Libéralisation et restructurations dans le secteur des entreprises publiques, présentation au conseil général du développement agricole, Rabat, 30 septembre 2005.

- Aziz EL IDRISSI, La Gouvernance des entreprises publiques : perspective comparative Maroc-Europe, thèse pour l'obtention du titre de docteur en science de gestion, université de LILLE1-IAE DE LILLE, 2017.