المخزونات الاحتياطية بالمغرب

خضعت منظومة المخزونات الاحتياطية إلى مهمة مراقبة من طرف المجلس الأعلى للحسابات. وقد شملت هذه المهمة جميع المواد التي تنص عليها القوانين والتنظيمات المتعلقة بالموضوع بالإضافة إلى منتجات الدم التي لا تدخل ضمن المنظومة المذكورة. كما تناولت هذه المهمة الجوانب الرئيسية المتعلقة بالمخزونات الاحتياطية بما في ذلك الجوانب القانونية المنظمة لها والوقوف على الحالة الراهنة بالإضافة إلى تقييم هذه المنظومة ومقارنتها بأفضل الممارسات المستعملة بهذا الخصوص على الصعيد العالمي. وقد أفضت هذه المهمة إلى الملاحظات الرئيسية المدرجة بعده.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أولا. الإطار العام لتدبير المخزونات الاحتياطية

يخضع نظام التخزين الاحتياطي الحالي في المغرب للقانون رقم 09.71 الصادر بتاريخ 12 أكتوبر 1971 وللتشريعات والقوانين التنظيمية الخاصة بكل فئة من المنتجات. ويظهر تحليل الإطار القانوني وتطوره أنه غير كامل ولا يقدم التعاريف والمواصفات اللازمة من أجل تدبير فعال للمخزون الاحتياطي. كما أن بعض النصوص التنظيمية المفروض نشرها تسجل تأخرا كبيرا. ويتبين من هذا الإطار أيضا ضعف ديناميته حيث أن أغلب النصوص لم تتم مراجعتها من أجل إدراج التوضيحات اللازمة والأخذ بعين الاعتبار التطورات التي تعرفها القطاعات المعنية.

وعلى وجه التحديد، لا يقدم هذا الإطار تعريفا دقيقا للمخزون الاحتياطي الذي يتداخل مع مفهوم مخزون الاستغلال لدى المشتغلين، المخصص، بطبيعته، لتلبية احتياجاتهم التجارية وليس لتأمين الحاجيات الوطنية حلال الظروف العادية والاستثنائية.

بالنسبة لبعض فئات المنتجات مثل الأدوية، يبدو أن هذا الإطار غير ملائم حيث يتناولها كمنتجات من نفس الطبيعة ولا يأخذ بعين الاعتبار تنوعها الكبير وكذا مستوى حَرَجِيَّتِها.

ويلاحظ كذلك أن العقوبات المنصوص عليها في هذا الإطار ضد خروقات أحكام التخزين لا تتلائم مع واقع القطاعات والمشتغلين المعنيين. ونتيجة لذلك، لا يتم تطبيقها على الشركات التي توجد في وضعية تقصير هيكلي فيما يتعلق بالتزامات التخزين وخاصة بالنسبة للمنتجات النفطية.

ومن ناحية أخرى، فإن إجراءات المراقبة والمتابعة تعتريها نواقص حقيقية. ففيما يتعلق بالمراقبة، لا يتم تطبيق الأحكام المنصوص عليها بهذا الشأن. وبخصوص بعض المنتجات، وخاصة المواد البترولية، فإن المراقبة الشهرية التي يتم إنجازها تقتصر على إعداد بيانات شهرية من أجل كشف مستوى المخزونات و لا تؤدي إلى إعمال الجزاءات المنصوص عليها.

أما بالنسبة للقمح الطري، فإن المراقبة تتم عبر برنامج للمراقبة الدورية في إطار مسطرة عامة لتدبير المخاطر لا تهم بالتحديد المخزونات الاحتياطية.

وتنفذ هذه المراقبة من قبل أعوان لا يتوفرون دائما على التأهيل بالطريقة المنصوص عليها كما لا يقومون بإعداد محاضر معاينة المخزونات بالطريقة النظامية الموضوعة لهذا الغرض. أما بالنسبة لباقي المنتجات، فلا يتم إنجاز أي مراقبة ميدانية.

أما فيما يتعلق بالمتابعة، ينص الإطار القانوني الحالي على ممارستها وفق تصريحات دورية من قبل المشتغلين. ويختلف عمليا احترام التزامات التصريح من فئة منتجات إلى أخرى.

بشكل عام، لوحظ غياب إطار يضم مختلف المتدخلين في نظام المخزونات الاحتياطية من أجل إعداده ضمن منظومة شاملة ومتكاملة ومتناسقة مع مراعاة خصوصيات بعض المنتجات.

وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من حساسية وأهمية موضوع المخزونات الاحتياطية، فقد لوحظ خلال فترة طويلة عدم التطرق إليه ودراسته من قبل السلطات الوصية وقصور في الاشتغال عليه قصد القيام بتشخيص واقتراح التعديلات اللازمة في كل مرحلة من مراحل تطوره.

وبالإضافة إلى هذه النواقص المتعلقة بالإطار العام للمخزونات الاحتياطية، فقد تم تسجيل أخرى متعلقة بكل فئة من المنتجات.

ثانيا. المنتجات النفطية

يتميز المخزون الاحتياطي من المنتجات البترولية بنقص هيكلي مقارنة مع المستوى القانوني المحدد في 60 يوما من الاستهلاك بالنسبة للمنتجات المكررة، لدى الموزعين. وتسجل أهم الفوارق لدى بعض المنتجات واسعة الاستهلاك مثل الغازوال وغاز البوطان. هكذا فإن المخزون المتوفر بالنسبة للغازوال، عند نهاية سنة 2015، لا يكفي سوى لتغطية ما معدله 24,1 يوما من الاستهلاك كما لا يغطي مخزون غاز البوتان سوى 27,5 يوما من الاستهلاك خلال

نفس السنة. أما بالنسبة للوقود الممتاز، فإن المخزون المتوفر يغطي 34,8 يوما من الاستهلاك فقط. أما مخزون الفيول لدى الموزعين فيوجد في وضع حرج، إذ أن مستوياته لم تتجاوز خمسة أيام من الاستهلاك خلال سنة 2015. ويستعمل هذا المنتوج، أساسا، في إنتاج الكهرباء وفي بعض الصناعات. وقد تم تسجيل فارق كبير بالنسبة للمخزون من وقود الطائرات، الذي لا يمثل سوى 19 يوما من الاستهلاك.

تجدر الإشارة إلى أن المخزون قد وصل، في كثير من الحالات داخل نفس السنة، إلى مستويات حرجة لا تتعدى 10 أيام من الاستهلاك بالنسبة لبعض الشهور.

وفيما يتعلق بالنفط الخام، فإن المخزون القانوني الذي ينص على توفير 30 يوما من المبيعات من قبل شركة التكرير لا يتم احترام سوى نصفه، حيث لم يغط المخزون الاحتياطي سوى 15,7 يوما من المبيعات خلال شهر يوليوز 2015. وتجدر الإشارة إلى أن شركة التكرير المحلية قد أوقفت نشاطها ابتداء من هذا التاريخ مما يشكل خطرا إضافيا بالنسبة لتأمين تموين سوق من المواد البترولية.

ويرتبط ضعف المخزون الاحتياطي بنقص في الطاقات التخزينية. ففي نهاية سنة 2015، وباستثناء الوقود الممتاز الذي يتوفر على سعة تخزين تبلغ 79 يوما من الاستهلاك، تعرف المنتجات الأخرى عجزا في الطاقات التخزينية على الرغم من الاستثمارات المنجزة في هذا المجال خلال السنوات الأخيرة. ويصدق هذا الوضع على البوطان ووقود الطائرات اللذان سجلا طاقات تخزينية لا تتعدى ما يعادل 46 و42 يوما من الاستهلاك على التوالي. ولا يتوفر الفيول سوى على سعة تخزين تعادل 26 يوما من الاستهلاك لدى الموزعين، في حين يتوفر الغازوال على طاقة للتخزين تعادل استهلاك 56 يوما.

ولتحفيز المشتغلين على الاستثمار في تنمية طاقات التخزين وفي توفير كميات المخزون التي ينص عليها القانون، تم تجريب عدة آليات للتمويل. ومع ذلك، فإن وضعية طاقات التخزين تبين أن هذه الآليات لم تحقق النتائج المرجوة. حيث لم ينجح نظام الإرجاع ونظام الهامش الخاص لتمويل المخزونات، في تدارك العجز في طاقات التخزين وفي تكوين المخزونات الاحتياطية. وأمام هذه الوضعية، لم تتم بلورة بدائل للآليات التي تم تجريبها للتغلب على إشكالية التخزين.

ونتيجة لذلك، أصبحت المقتضيات القانونية المتعلقة باستعمال المخزون الاحتياطي، الذي يخضع لترخيص القطاع الوزاري الوصي، والمراقبة والعقوبات المنصوص عليها في حالة عدم تكوين المخزون غير مطبقة.

وتجدر الإشارة إلى أن حالة المخزون الاحتياطي من المنتجات النفطية، التي كانت تطرح إشكالية في سوق يتم تموينه بحصص متساوية نسبيا عن طريق استيراد المنتجات المكررة والمواد التي تنتجها شركة التكرير المحلية، أصبح معرضا بشكل أكبر للخطر بعد توقف نشاط هذه الأخيرة. فمنذ صيف سنة 2015، أصبحت السوق الوطنية تتزود بشكل كامل من واردات المنتجات المكررة مما يزيد من خطر تعرضها لتقلبات السوق الدولية، كما تقلصت قدرات التخزين بتلك التي كانت توفرها شركة التكرير المحلية.

ثالثا. المنتجات الغذائية

1. القمح الطري

في السنوات الأخيرة، أظهر مخزون القمح الطري عموما مستويات تمكن من تغطية حاجيات السوق بشكل طبيعي. في عام 2015، كان متوسط المخزون 14,9 مليون قنطار مقابل متوسط سحق شهري (يمثل استهلاك هذا المنتج) يناهز 4 مليون قنطار أي ما يساوي أكثر من 3.5 أشهر من السحق.

ومع ذلك، تم تسجيل تقلبات كبيرة بصفة متكررة بين أشهر نفس السنة. وبالتالي، يتميز مخزون القمح الطري عموما بفترات تخزين كبيرة تتزامن مع فترة الحصاد وفترات انخفاض المخزون في الشهور التي تسبق الإنتاج المحلي. على سبيل المثال، خلال شهر دجنبر 2015، تم تسجيل مخزون يعادل 7,6 مليون قنطار أي ما يغطي أقل من شهرين من السحق.

يتم تخزين الحبوب عموما من قبل عدد كبير من المشتغلين (280 مؤسسة تخزين و30 مستورد و164 مطحنة صناعية منهم من يستعمل أساليب تقليدية ومنهم من يعتمد طاقات حديثة). هذه الوضعية تجعل تتبع ومراقبة المخزون لدى هؤلاء المشتغلين أكثر صعوبة وأقل دقة.

كما يسجل أن القرار المنصوص عليه منذ سنة 1996 في المرسوم التطبيقي للقانون المتعلق بالمكتب الوطني المهني للحبوب والقطاني المفروض أن يحدد تكوين المخزون الاحتياطي وتحديد طريقة تشكيله وتمويله لم يخرج بعد إلى حيز الوجود.

أما فيما يتعلق بسعة تخزين الحبوب، فتشير وضعية المخازن عند متم سنة 2015 أن سعتها الإجمالية تفوق 50 مليون قنطار مما يمكن من احتواء مخزون مهم. غير أن هذه المخازن تتوزع بشكل متفرق بين عديد كبير من المشتغلين كما يضل التخزين التقليدي بالمستودعات مهيمنا بنسبة 65% من السعة الإجمالية مقارنة بالتخزين في الصوامع علما أن هذا الأخير يوفر تخزينا أكثر جودة ويتيح تتبعا أسهلا وأكثر دقة.

وعلى الرغم من أهميتها، تتميز هذه الطاقات بتمركزها في ثلاث جهات بالوسط الشمالي بحوالي 62% من الطاقة الاجمالية وهي جهات فاس بولمان والدار البيضاء ودكالة-عبدة.[1]

نفس الوضعية تم رصدها بخصوص الواردات التي تتم في المقام الأول عبر ميناء الدار البيضاء الذي عرف عبور ما يقرب من 53% من واردات القمح الطري خلال الفترة 2011-2014.

2. السكر

بالنسبة للسكر، فإن مستوى المخزون الاحتياطي القانوني تم تحديده منذ عام 1996 في شهر واحد ويخص منتجي السكر ومعامل تكرير السكر الخام ومستوردي السكر المكرر. وقد تمت صياغة هذه المقتضيات في فترة كانت فيها صناعة السكر في المغرب تتميز بتعدد المشتغلين غير أن الوضع عرف تغيرا منذ سنة 2005 حيث تم تفويتهم إلى القطاع الخاص وتجميعهم ضمن مجموعة أصبحت المشتغل الوحيد في هذا النشاط.

ويبين وضع المخزون الاحتياطي للسكر أن مستواه لدى المستغل يتجاوز عموما مستوى التخزين القانوني. وهكذا، في سنة 2015، تجاوز حجم السكر المخزن، في المتوسط، شهرين من الاستهلاك.

ومع ذلك، تعرف مستويات المخزون داخل السنة تقلبات مهمة تتسم عموما بفترات تعرف احتياطيا كبيرا، عادة خلال فصل الصيف، وفترات من احتياطي منخفض تتزامن مع فترة الشتاء وتمتد إلى بداية الربيع. ويسجل شهر أبريل بشكل دائم أدنى مستويات المخزون.

من جهة أخرى، يلاحظ أهمية واردات السكر الخام من إجمالي إنتاج السكر الأبيض حيث شكلت هذه الواردات في المتوسط حوالي 66% خلال الفترة ما بين 2013-2015. وتشكل هذه الوضعية تبعية للسوق الخارجية للسكر مما يشكل خطرا على تأمين الإمدادات من هذا المنتج في السوق الدولية ويعرضها لتقلبات أسعاره.

على الرغم من التغييرات التي عرفها قطاع صناعة السكر في جميع مراحله، لم يتم تعديل التنظيمات لتدرج الآثار المترتبة على الوضع الجديد من أجل تأمين تموين السوق الوطنية.

رابعا. المنتجات الصحية

1. الأدوية

تحدد خصائص المخزون الاحتياطي للأدوية منذ سنة 2002 التنظيمات التي تنص على أن المؤسسات الصيدلية يجب أن توفر مستوى مخزون مساو لربع إجمالي مبيعاتها من المستحضرات الصيدلية خلال العام السابق. وفيما يتعلق بالمؤسسات التي تتكلف حصريا بإيداع وتوزيع المستحضرات الصيدلية المصنعة مسبقا، يجب أن يتوفر لديها مخزون يقابل شهرا من إجمالي مبيعاتها خلال العام السابق.

إن التنظيمات المتعلقة بالمخزون الاحتياطي للأدوية تفتقر إلى الدقة في بعض المقتضيات الخاصة بالمنتجات المعنية بالتخزين الاحتياطي كما أنها لا تشمل بعض المنتجات الأساسية مثل المستلزمات الطبية.

وبالإضافة إلى ذلك، لا تأخذ هذه التنظيمات بعين الاعتبار خصوصيات المنتجات الصيدلية التي تعد بالآلاف. وتنص، في الواقع، على مقتضيات عامة وموحدة لجميع المنتجات بغض النظر عن مدى حَرَجِيَّتِها وقيمتها العلاجية وسهولة أو صعوبة التزود منها وطول أو قصر مدة صلاحيتها بالإضافة إلى وجود حالة احتكار لبعض المنتجات وتوفر بدائل أو علاجات بديلة ...

يجعل هذا النظام تتبع مخزون الأدوية صعبا وأقل فعالية ولا يركز على المنتجات الأكثر أهمية. ونتيجة لذلك، فإن قلة من المشتغلين يمتثلون لالتزام التصريح بالمخزون الاحتياطي. وقد تم تسجيل أن وزارة الصحة قد أعدت تطبيقا معلوماتيا للتصريح بالمخزون الاحتياطي وتتبعه مما قد يمكن من تصحيح هذا الوضع.

على المستوى التنظيمي أوكلت مهمة تتبع مخزونات الأدوية وتزويد السوق منذ سنة 2001 إلى المرصد الوطني للأدوية والمنتجات الصحية التابع لمديرية الأدوية والصيدلة. لا يتمتع هذا المرصد بالتموقع التنظيمي والسلطة اللازمة لدعم المهام الموكلة إليه بشأن المخزون الاحتياطي للأدوية. كما أنه لا يتوفر على الوسائل الكفيلة بتمكينه من أداء مهامه بطريقة مناسبة.

---

[1] حسب التقطيع الجهوي المعتمد إلى غاية سنة 2015

إلا أنه، في إطار السياسة الدوائية الوطنية، من المنتظر إنشاء وكالة وطنية للدواء والمنتجات الصحية التي ينبغي لها تحسين نظام تتبع المخزون وتدبير حالات انقطاع الأدوية في السوق الوطنية.

2. منتجات الدم

لا تدخل منتجات الدم ضمن المنتجات الخاضعة لواجب إنشاء المخزونات الاحتياطية حيث أن التشريعات التنظيمات المتعلقة بالتبرع بالدم لا تشمل أحكام مرتبطة بالمخزون الاحتياطي من منتجات الدم تحدد طبيعته والمسؤولين عنه وتوزيعه ...

وتبين وضعية مخزون الدم في المغرب أن مستوياته لا تزال محدودة بالمقارنة مع الاحتياجات ولا تسمح بتعزيز تأمين التزويد بهذه المنتجات. وعلى الرغم من التطور المهم المسجل منذ سنة 2010 بخصوص التبرعات فإن الكميات المتوفرة لا تزال محدودة والتبرعات لا تتجاوز 0,9% من مجموع الساكنة إذ لا يزال هذا المستوى أقل مما هو عليه في معظم البلدان والمستويات الموصى بها من قبل منظمة الصحة العالمية. ولتوفير احتياجات البلاد من منتجات الدم، توصي هذه الأخيرة أن يكون مستوى التبرع من 1% إلى 3% من الساكنة.

وزيادة على ذلك، فإن المغرب كبلد متوسط الدخل لا يزال دون المتوسط المسجل في هذه الفئة من الدول الذي يناهز 1,17% من التبرعات.

وبالإضافة إلى ذلك، تجدر الإشارة إلى تباين مهم بين المناطق في مستويات المخزون الاحتياطي. إذ أنها عادة ما تكون أكثر محدودية في المراكز الحضرية الكبرى. كما يتم تسجيل هذا التباين أيضا بين السنوات وخاصة بعد سنة 2013، مما يدل على نقص في تكريس الإنجازات المحققة.

ويعزى نقص مخزون منتجات الدم إلى عدة عوامل كضعف ثقافة التبرع التي لم تتطور بشكل كاف ونقص البنية التحتية للاستقبال بالإضافة إلى مشاكل تنظيمية ونقص الموارد البشرية.

ولتجاوز النقائص المسجلة أعلاه، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **بخصوص الإطار العام لتدبير المخزونات الاحتياطية:**

من أجل إرساء تأطير شامل لمنظومة المخزونات الاحتياطية، يقترح إحداث هيئة تضم مختلف المتدخلين في هذه المنظومة. يعهد إلى هذه الهيأة بوضع تصور شامل ومندمج ومتناسق يتولى تأسيس إطار أكثر نجاعة لمعالجة إشكالية المخزونات الاحتياطية في مختلف جوانبها وبخصوص كل المواد المعنية مع السهر على ملائمته المستمرة.

ويتعلق الأمر بالخصوص بالتفكير في الإطار القانوني الملائم والمواد المعنية وطرق التخزين وتوزيعها بين القطاعين العام والخاص. كما يشمل سبل تمويل المخزونات والطاقات التخزينية وتحديد المستوى المناسب منها وكذا علاقة منظومة المخزونات الاحتياطية بباقي الهيآت المكلفة بالوقاية من الأخطار وتدبيرها.

- **بخصوص المنتجات البترولية:**

- **الانخراط في استراتيجية ترمي، على المدى المتوسط، إنشاء مخزون احتياطي لدى العاملين بالقطاع يعادل 30 يوما من الاستهلاك الوطني دون احتساب مخزونهم المعد لتلبية احتياجاتهم التجارية في أفق بلوغ المستويات الموصى بها من طرف الوكالة الدولية للطاقة التي تحث على إنشاء مخزونات تعادل 90 يوما من الاستهلاك. ويمكن إنشاء قسط من المخزونات الاحتياطية في إطار شراكة بين الدولة والعاملين البترولييين على شكل شركة مختلطة. ولتمويل هذا المشروع يمكن أن تساهم المبالغ المتجمعة لدى العاملين البترولييين عن طريق الهامش الخاص لإنشاء المخزونات التي تفوق 3 ملايير درهم؛**
- **إحداث جهاز يضم ممثلين عن الدولة ومهنيي القطاع يتولى قيادة منظومة المخزونات الاحتياطية للمواد البترولية؛**
- **إنجاز بنيات تحتية مينائية مهمة ومؤهلة لاستقبال بواخر ذات طاقة استيعابية كبيرة وكذا التجهيزات المرتبطة بها من أجل الرفع من طاقات الاستقبال وتحسين توزيعها على التراب الوطني.**

- **بخصوص القمح الطري:**

- **العمل على تأمين التزود من هذه المادة عبر اللجوء إلى اقتناء كميات كبيرة خلال الفترات التي تعرف انخفاضا في الأسعار في السوق الدولية موازاة مع تطوير البنيات التحتية المينائية المعدة لاستيراد الحبوب وكذا تحسين ظروف جمع المنتوج الوطني من القمح؛**

- اتخاذ التدابير اللازمة من أجل تشجيع العاملين بالقطاع على مزيد من الاستثمار في تطوير وعصرنة الطاقات التخزينية مع مراعاة تحسين توزيعها على التراب الوطني.

- بخصوص السكر:

- اتخاذ إجراءات تساهم في الرفع من مردودية الزراعات السكرية قصد تقليص التبعية للسوق الخارجية. ويجب أن تندرج هذه الإجراءات في إطار عقود-برامج بين الدولة والمهنيين في تناسق مع الأهداف الإستراتيجية لمخطط المغرب الأخضر؛
- التفكير في القيام باقتناءات تروم تأمين التزود بمادة السكر خلال الفترات التي تعرف انخفاضا في الأسعار في السوق الدولية بالموازاة مع اتخاذ إجراءات فيما يتعلق بالرفع من قدرات التخزين وتكوين المخزونات الاحتياطية.

- بخصوص الأدوية:

- دراسة إمكانية إنشاء مخزونات استراتيجية من بعض المواد الطبية المستعملة في الحالات الاستثنائية المستعجلة عبر إحداث نظام لتمويلها وتوزيعها وتدبيرها. ويتعلق الأمر بمخزون للدولة موجه للتدخل في حالات مستعجلة ناتجة عن التعرض لأوبئة أو لكوارث طبيعية أو لاعتداءات أو لغيرها. ويمكن أن يعهد بتدبير هذا المخزون إلى جهاز خاص كما يمكن أن يتم في إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص؛
- مراجعة القوانين المنظمة للمخزونات الاحتياطية للأدوية والمواد الطبية من أجل وملاءمتها مع خصوصيات هذه المواد خاصة فيما يتعلق بمدى حرجيتها وتعدد سلاسل إنتاجها ووضعية الاحتكار التي قد توجد عليها بالإضافة إلى توفر أو غياب بدائل علاجية، الخ؛
- الإسراع في الاشتغال بالمنظومة المعلوماتية التي تم إحداثها من أجل تتبع المخزونات لدى الفاعلين الصيدليين مع السهر على توجيهها نحو اليقظة واجتناب حالات نفاذ المخزونات؛
- تعزيز مراقبة المخزونات في عين المكان.

- بخصوص منتجات الدم:

يجب العمل على مضاعفة المجهودات لجعل مستوى التبرع بالدم يستجيب، على المدى المتوسط، لتوصيات منظمة الصحة العالمية وذلك تفاديا لحالات نفاذ المخزونات. من أجل ذلك يتوجب الرفع من طاقات استقبال المتبرعين وطاقات معالجة الدم والتحسيس الفعال والمستمر حول التبرع بالدم بالإضافة إلى إعادة هيكلة المصالح القائمة على هذا النشاط وتمتيعها بمزيد من الاستقلالية.

II. جواب وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة

(نص الجواب كما ورد)

شكلت الملاحظات التي أبداها المجلس الأعلى للحسابات، منذ عقود، بخصوص وضعية مخزونات الأمان من المواد البترولية، هاجسا رئيسيا بالنسبة لقطاع الطاقة والمعادن.

وليتسنى اقتراح حلول وتطوير بدائل للآليات التي سبق تجريبها، وجب ربط اشكالية مخزونات الأمان بالسياسة المنتهجة من طرف السلطات العمومية بخصوص أسعار المواد البترولية، الأمر الذي أثر على تطور القطاع النفطي عموما وقضية مخزونات الأمان خصوصا.

ومن هذا المنطلق، وجب التذكير بما يلي:

- تمت سنة 1997 خوصصة القطاع النفطي، والذي كان يعاني حينها من ضعف في الاستثمار، مما استلزم تطوير شبكة التوزيع وتطوير وسائل الإنتاج وكذا قدرات التخزين.
- ترجع آخر مراجعة لهامش الربح لفائدة الموزعين إلى سنة 1997، مما عكس منهجية تدخل صندوق المقاصة بحيث عوض أن يضمن عبر المعادلة بين المواد البترولية الأخذ من الوقود لدعم غاز البوطان وجد الصندوق نفسه في وضعية تستوجب دعم جميع المواد.

عرف دعم المواد البترولية تزايدا مطردا، حيث انتقل إلى 4 مليارات سنة 2004، ليبلغ قيمة قصوى قدرت ب 48.5 مليار درهم سنة 2012.

تحمل القطاع البترولي، مرارا وتكرارا، عبئ متأخرات صندوق المقاصة والتي أنهكت مالية البترولليين وأكثر من ذلك تسببت في عرقلة التموين؛

وتأسيسا على ما سبق ذكره، اقتصرت إشكالية مخزون الأمان على حلول جزئية.

غير أن تحرير أثمنة المنتوجات البترولية السائلة سيشكل فرصة لوضع نظام جديد لتسيير مخزونات الأمان عن طريق شراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص حيث يتم تقاسم مجهود التخزين بين الدولة والمستهلك المغربي باستخدام مبالغ الهامش الخاص، كرأسمال أولي للنظام الجديد.

حاليا، وبعد إغلاق مصفاة المحمدية، ولضمان تزويد البلاد بالمنتوجات البترولية السائلة، عقدت اجتماعات بقطاع الطاقة والمعادن لمواجهة هذه الاشكالية. التزمت خلالها الشركات المستوردة بضمان توفير مخزون دائم يعادل 30 يوما من مبيعاتها في السوق المحلية.

مستوى المخزون الذي تحتفظ به الشركات المستوردة، والتي هي في نفس الوقت شركات التوزيع يعادل 30 يوما من الاستهلاك.

اقتراح من أجل حكامة مخزونات الأمان:

يعمل قطاع الطاقة والمعادن بتنسيق مع ممثلي قطاع النفط للتوصل إلى اتفاق بخصوص كيفية الحفاظ على مخزونات الأمان، وكذلك طرق تدبيرها، الأمر الذي سيترجم في مشروع قرار لوزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة سيتم عرضه على مسطرة المصادقة.

إن المبالغ المحصل عليها من قبل الشركات، من خلال الهامش الخاص لتشكيل مخزونات الأمان، والتي هي ديون طويلة الأمد اتجاه صندوق المقاصة، يمكن أن تشكل نموذجا للأصل المالي للنظام الجديد لمخزونات الأمان للمنتوجات البترولية.

في ظل الظروف الراهنة، فإن الحل يتمثل في تبني مخطط جديد مرتكز على المحاور الأربع التالية:

أ. تحديث القوانين وفقا للمبادئ التالية:

- **الهدف النهائي**: مخزونات الأمان من المنتوجات البترولية السائلة وغازات البترول المسيلة يجب أن تكون متوفرة في كل وقت وحين، في الأراضي المغربية، لتغطية الطلب المحلي، في حالة حدوث تقلبات في السوق الدولية أو إغلاق موانئ النفط.
- **إلزامية تكوين مخزونات الأمان**: الشركات المتوفرة على مأذونية التوزيع وشركات التكرير مجبرة على تكوين مخزونات من النفط الخام أو المنتوجات البترولية الشبه التامة والمكررة.
- **تعريف مخزونات الأمان**: هي كميات من النفط الخام أو المنتوجات البترولية الشبه التامة أو المكررة المتواجدة في الأراضي المغربية، دون الكميات المتواجدة في الأنابيب ووحدات المعالجة وكذلك الرواسب والكميات الغير قابلة للضخ المتواجدة بالخزانات، وإضافة الكميات المحملة على متن البواخر المتواجدة بالرصيف في طور التفريغ.

- **التعويض عن المخزون الاحتياطي**: بعد تحرير أسعار بيع المنتوجات البترولية السائلة، سيتم تخصيص جزء من هذه الأسعار للتعويض عن المخزون الاحتياطي.
- **استعمال المخزون الاحتياطي**: المخزونات الاحتياطية هي في ملكية الدولة، ويتم الاحتفاظ بها بشكل دائم، من طرف الشركات المرخص لها بالتوزيع وشركات التكرير، ولا يجوز لهاته الشركات أن تأخذ منها إلا بعد موافقة الوزارة المكلفة بالطاقة.
- **الضريبة على مخزونات الأمان:** للحد من التكلفة الإجمالية اللازمة لإنشائها، يتم الاحتفاظ بمخزونات الأمان بمستودعات التخزين المتواجدة بموانئ الاستيراد دون إخضاعها للضريبة، حيث لا يتم أداء الضريبة الداخلية على الاستهلاك والضريبة على القيمة المضافة إلا عند الشروع في استعماله.

ب. مراجعة التزامات المخزونات حسب النقط التالية:

- الاحتفاظ بالمخزون الاحتياطي للنفط الخام حسب المستوى القانوني المحدد في 30 يوم.

- التخلي عن فرض المخزون الاحتياطي الجهوي، فمن الصعب تبرير الاحتفاظ والاستغلال التلقائي لقدرات التخزين ب 12 جهة، حيث سيتطلب إنجاز هذه القدرات استثمارات غير ضرورية.

- الكميات اللازمة للمخزون الاحتياطي للنفط الخام أو المنتوجات النفطية شبه التامة أو المكررة التي يجب الاحتفاظ بها من طرف الشركات التي تتوفر على رخصة للتوزيع وشركات التكرير، محددة بالنصوص القانونية، وتحسب على أساس الكميات السنوية المستوردة من جهة، والموزعة من جهة أخرى.

ج. كيفية تدبير مخزونات الأمان

- خلق شركة أو جمعية من أجل تدبير مخزونات الأمان.
- الشركة أو الجمعية المكلفة بتدبير مخزونات الأمان، هي المسؤولة المفوض لها من طرف الوزارة المكلفة بالطاقة لإنشاء وتدبير المخزون الاحتياطي للقطاع النفطي. مهامها هي:
  - الاحتفاظ بكميات مخزونات الأمان القانونية؛
  - تعبئة قدرات التخزين إما عن طريق تأجير القدرات لدى الفاعلين المرخص لهم بالتوزيع وشركات التكرير أو عن طريق إنشاء قدرات التخزين في ملكيتها؛
  - جمع التعويضات وتوزيعها على مقدمي الخدمة؛
  - إجراء كافة الدراسات اللازمة لتحقيق الأهداف المتوخاة من تعبئة مخزونات الأمان وذلك بأقل تكلفة.

د. طريقة التتبع والمراقبة من طرف لجنة تحت إشراف قطاع الطاقة والمعادن

- إن القرارات الاستراتيجية لإنشاء مخزونات الأمان ومراقبة الشركة أو الجمعية موكلة إلى لجنة التوجيه والمراقبة لمخزونات الأمان (COC).
- تتكون لجنة التوجيه والمراقبة من ممثلي:
  - وزارة الطاقة والمعادن والتي تترأسها؛
  - ممثل عن شركات التوزيع وممثل عن شركات التكرير؛
  - رئيس الشركة أو الجمعية.
- إن لجنة التوجيه والمراقبة لمخزونات الأمان تتولى مسؤولية:
  - المراقبة المستمرة لإنشاء والتواجد الفعلي لمخزونات الأمان؛
  - تحديد مستوى المساهمات للفاعلين في القطاع، والتي تطبق كليا أو جزئيا على سعر بيع المنتوجات البترولية، ومراقبة تحصيل هذه المساهمات واستخدامها من قبل الشركة أو الجمعية؛
  - اتخاذ القرار بشأن توزيع مخزونات الأمان واستخدامها.

III. جواب وزير الفلاحة والصيد البحري

(نص مقتضب)

بخصوص القمح الطري

التتبع والمراقبة

تنص المادة 11 من القانون 12.94 على إلزامية قيام تجار الحبوب والقطاني بالتصريح بنشاطهم مع تحديد موقع الخزن والتسويق ومكوناته كما تلزمهم بالتصريح بعمليات الشراء والبيع التي ينجزونها. وفي هذا الصدد فإن التصريح تنظمه دورية "التصريح بالوجود" الصادرة عن المكتب والتي تلزم الفاعلين بالتصريح بمميزات وحداتهم الإنتاجية والتخزينية. كما يصرح الفاعلون بما فيهم وحدات التخزين والمطاحن الصناعية دوريا للمكتب بنشاطهم (محاسبة المواد) وذلك وفق نماذج معدة لهذا الغرض. ويقوم المكتب بإدراج ومعالجة المعطيات الواردة بهذه التصاريح الدورية والموقعة من طرف الفاعلين عبر منظومة معلوماتية مركزية للتتبع والمراقبة. علاوة على تتبع يومي لنشاط المطاحن الصناعية.

يتم التأكد من مصداقية التصريحات المقدمة من طرف الفاعلين حول مخزوناتهم الحقيقية عن طريق مسطرة للمراقبة معدة من طرف المكتب ترتكز على مبدأ تحليل المخاطر. وتتم هذه المراقبة ميدانيا من طرف أعوان منتدبين أو محلفين من مصالح المكتب الخارجية في الجهة المعنية، أو من لجن مخصصة تابعة لمصالح خارجية أخرى أو لأقسام أخرى أو عند الاقتضاء من طرف أعوان محلفين تابعين لقسم المفتشية العامة للمكتب.

(...).

خارج الاستقرار النسبي لمستوى المخزونات فإن المعطيات تشمل تغيرات ملحوظة للمخزون خلال السنة والتي يرجع أصلها إلى الطابع الموسمي للإنتاج الفلاحي، وتبقى هذه التغيرات مقبولة وفي بعض الأحيان يكون مرغوب فيها من أجل ضمان انسيابية جيدة للسوق طالما أن المخزون يتأرجح داخل مستويات مستهدفة.

ويمكن السماح أحيانا بمخزون أقل خلال السنة، دون مخاطر تذكر، كما الشأن عند ترقب منتوج وطني جيد أو إذا سمح السوق العالمي بذلك. وهكذا، تم في بعض الحالات تسجيل مستويات منخفضة نسبيا خصوصا في شهري دجنبر ومارس.

(...).

سيتعزز النظام الحالي لتتبع مخزون القمح اللين بمشروع قرار مشترك لوزير المالية ووزير الفلاحة متعلق بالمخزون الاحتياطي، ويتعين أن يأخذ هذا المشروع بعين الاعتبار النمو الهيكلي الذي عرفه السوق الوطني والسياسة المتبعة من طرف الحكومة لتحرير قطاع القمح اللين وتحليل مخاطر نفاد المخزون.

إن الإلزامية القانونية لمسك مخزون احتياطي ستكون له كلفة ستنعكس في النهاية على المستهلك ما عدا إذا تحملت الدولة هذه الكلفة. ويبقى موضوع مسك المخزون مفروض على الفاعلين بحكم ظروف السوق وبحكم ضرورة تقليل مخاطر توقف سلسلة إنتاج وتموين الزبناء. مع العلم أن أي إلزامية لمسك مخزون احتياطي تمس مبدأ حرية السوق الذي انخرطت فيه الدولة منذ عقدين من الزمن.

يتم تتبع المخزون عن طريق نظام التصريح الذي تتلوه إحصاءات شاملة أو معاينات مختصرة فعلية لدى الفاعلين وعبر تقاطع تصريحاتهم، علاوة على أن تقدير طاقة التخزين تتم على أساس البيانات التقنية المؤكدة عبر الزيارات التقنية التي يقوم بها أعوان المكتب لمقرات الفاعلين.

إن تدبير المخزون لا يجب فصله عن تحليل المخاطر وعن إلزامية ضمان انسيابية للمنتوج في السوق ولا يمكن ضمانها بمجرد مسك مخزون احتياطي.

(...).

تتمركز طاقة التخزين والسحق في المناطق التي يكثر فيها الطلب أو في المناطق ذات الإنتاج المرتفع والمنتظم. وعليه فيتعين تقريب هذه الطاقة من مناطق الاستهلاك والإنتاج. ويبقى تطور الشبكة الطرقية والسككية والوسائل اللوجستيكية لدى الفاعلين عاملا أساسيا ومساعدا على تجاوز هذا التمركز النسبي وبالتالي استبعاد خطر نفاد المخزون.

مازالت المستودعات تمثل جزءا كبيرا من طاقة التخزين (نسبة 66 في المائة عند متم 2014)، علما أنها كانت تحتل أكثر من 80 في المائة سنة 2000. وبالنظر إلى كلفتها ونجاعتها، فقد أصبح التخزين بالصوامع يعرف تطورا ملحوظا خصوصا بالنسبة للوحدات الكبيرة. غير أن المستودعات تتيح لأصحابها إمكانية تخزين واستغلال الكميات القليلة وكذا استعمالها لخزن منتجات أخرى. وتجدر الإشارة إلى أن عدد كبير من المستودعات الخاصة بتخزين الحبوب أصبحت اليوم مجهزة بتجهيزات المناولة الخاصة بالحبوب (حفرة الاستقبال، الرافعة، الشريط الناقل إلخ.)

إن نشاط ميدان الحبوب في المغرب وعلى غرار المنتجات الأخرى غير المعبئة محتم عليها أن تعرف تركيزا وتجميعا لتقليص الكلفة الأحادية، وذلك حتى تحافظ على تنافسيتها وتستفيد من المزايا النسبية كاللجوء إلى النقل السككي. وهكذا فقد عرفت العشرية الأخيرة استثمارات عديدة لفاعلين خواص في طاقات التخزين التي تفوق 40.000 طن بغية التموقع في سوق أكثر تنافسية.

(...).

IV. جواب وزير الصحة

(نص مقتضب)

لقد أخذت وزارة الصحة بعين الاعتبار الملاحظات والتعليقات الواردة في تقرير المجلس الأعلى للحسابات لشهر يوليوز 2016 المتعلقة بالمخزونات الاحتياطية في مجال المنتجات الصحية في المغرب.

1. الأدوية

تتوفر وزارة الصحة على مخزن مركزي لتخزين الأدوية ببرشيد، وثلاثة مخازن أخرى في الدار البيضاء ومخزن بسلا. أما على الصعيد الإقليمي، فتوجد سبع مواقع مبرمجة سابقا، حيث تم إنجاز خمس مواقع منها غير مشغلة لحد الآن.

وفي إطار الاستراتيجية الخاصة بتدبير الأدوية بالنسبة للمرافق العمومية التابعة لوزارة الصحة، قامت هذه الأخيرة، ببلورة نظام مشتريات مبني على أساس مبدأ الاستباقية أي تنفيذ مسطرة الشراء خلال السنة الجارية لتوفير الأدوية بالسنة للسنة الموالية (N إلى N + 1). حيث تمكنت الوزارة من ضبط مخزوناتها الاحتياطية من الأدوية، وكذا المنتجات الصحية لعدة سنوات، سواء المخزون المادي أو التقديري.

ويتعلق الأمر بمنتوجات مخزنة في مرافق تابعة لوزارة الصحة، توجد إما على صعيد الصيدليات الاستشفائية والإقليمية (نظريا يجب أن يوفر المخزون تغطية لمدة ثلاثة أشهر)، إضافة إلى المخزون التقديري في شركات الأدوية.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا النظام ساعد على الربح في ثمن المناقصة، وبالتالي الزيادة في كميات المواد التي تم شراؤها. وقد مكن هذا من الرفع من الكميات الاستثنائية من الأدوية والمستلزمات الطبية المخصصة للمناطق المتضررة من الفيضانات، وكذا موجات البرد.

إضافة إلى ذلك، وبمناسبة الزيارات الملكية أو لمكافحة فيروس إبولا، تمكن المغرب من التبرع بأدوية ومستلزمات طبية لفائدة دول إفريقية وذلك في إطار التعاون جنوب-جنوب.

تسهر وزارة الصحة، بفضل المرصد الوطني للأدوية والمستلزمات الطبية، على ضمان توفر الأدوية والمنتجات الصحية، وذلك عن طريق المتابعة المنتظمة للسير العادي لتموين السوق.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن المرصد يتوصل شهريا، ببيانات للمخزون الإجمالي من جميع المؤسسات الصيدلانية، تمكنه من التتبع لتفادي حالات نفاد المخزون، بحيث تمكنت الوزارة من توفير أدوية مشابهة أو بديلة في السوق الوطنية تفاديا لنفاد المخزون.

ووعيا منها بالدور الاستراتيجي للأدوية والمنتجات الصحية في النظام الصحي الوطني، تعمل وزارة الصحة على بلورة مجموعة من التدابير لتحسين تدبير المخزون الاحتياطي في إطار برنامج عملها لسنة 2017.

- **على المستوى التشريعي**

لقد تم تعديل وتتميم القانون المتعلق بالمخزون الاحتياطي للأدوية والمنتجات الصحية، والقانون رقم 17-04 والنصوص التشريعية المنظمة له، وذلك لإغنائه بما يلي:

- الطابع المؤسساتي للمرصد الوطني للأدوية والمستلزمات الطبية، التي تخول له الصلاحيات لدعم المهام الموكلة إليه على نحو جيد،
- خصوصية الأدوية والمنتجات الصحية (صعوبة دورة الإنتاج والاحتكار ووجود العلاجات البديلة)؛
- الالتزام بالإدلاء الدوري للمخزون الاحتياطي في سجلات المعلوميات، من قبل شركات الأدوية، وذلك وفقا للمقتضيات القانونية،
- الالتزام باحترام مستويات المخزون الاحتياطي اللازم للمنتجات الاستراتيجية، وكذلك وضع آليات المراقبة من أجل تتبع مستوى المخزون (توافق المخزون المادي مع المخزون المسجل في النظام المعلوماتي).

- **على المستوى التنظيمي**
  - ربط المرصد الوطني للأدوية والمستلزمات الطبية مباشرة بمدير الأدوية والصيدلية، عوض ربطه بقسم بهذه المديرية،
  - دعم المرصد الوطني للأدوية والمستلزمات الصحية بالموارد البشرية اللازمة وذات مؤهلات وقدرات خاصة، وتحديث نظامه المعلومياتي.

2. منتجات الدم

بالنسبة لزيادة التبرعات من المهم الإشارة إلى أن هذه الزيادة تجاوزت الأهداف المحددة لتلبية حاجيات منتجات الدم حيث يتم تحديد الهدف على النحو التالي: (عدد أكياس الدم المسلمة) + عدد طلبات أكياس الدم غير المستجاب لها + (4 بالمائة إلى 10 بالمائة من التبرعات) عن السنة السابقة. بين سنتي 2012 و2015: عدد التبرعات المحددة هو 1.140.640 وعدد التبرعات المسجلة: **1.001.406.**

ويتم تقييم الاكتفاء الذاتي على أساس الطلبات التي تمت الإستجابة لها. ففيما يخص نسبة طلبات الدم التي تمت الاستجابة لها من حيث عدد أكياس الدم، فقد تمت الاستجابة للطلبات بنسبة 100 بالمائة، أما بالنسبة لأكياس الدم التي نسبتها أقل من 100 بالمائة تفسر إما بالطلبات المرتفعة غير مبررة أو فصيلة دموية نادرة.

ويرجع ارتفاع التبرعات المسجلة في سنة 2013 إلى الحملة الوطنية للتبرع بالدم والتي مكنت من تحصيل 70.000 تبرع. بعد هذه التجربة وفي إطار تدبير أحسن لمخزون الدم تقرر اعتماد حملات قصيرة المدى مع مراعاة الأهداف المحددة.

ورغم انخفاض التبرعات المسجلة في سنة 2014 بالمقارنة مع 2013 إلا أنها توافق تماما الهدف المحدد.

ففي سنة 2014: عدد التبرعات المحددة هو 255.064 في حين أن عدد التبرعات المنجزة وصل إلى296.745.

(...).

ويعتبر المركز الوطني لتحاقن الدم أن التوفر على أسبوع من التخزين الاحتياطي كاف لتلبية الحاجيات والرفع من المخزون.

(...).

أما بالنسبة لمستوى المخزون فإن الوضعية المثلى هي أن يتوفر كل مركز على مخزون لمدة أسبوعين.

وبخصوص أهداف التخزين فإنها ترتبط مباشرة بالاحتياجات والتي تختلف من منطقة إلى أخرى. على سبيل المثال، يتوجب على مركز ورزازات خفض نسبة التبرعات، نظرا لضعف الحاجيات حتى يتمكن من تدبير نسبة أكياس الدم المنتهية الصلاحية.

أما فيما يخص توصية منظمة الصحة العالمية الخاصة بتحديد الحاجيات وفق عدد الأسرة، فقد حقق المغرب في عام 2015 النتائج التالية:

- مجموع التبرعات: 297.073؛
- القدرة السريرية: 32.155؛
- تقدير الاحتياجات: 225.085؛
- معدل الاستجابة للحاجيات 132 بالمائة.