Resource Governance Index

Natural Resource Governance Institute

مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

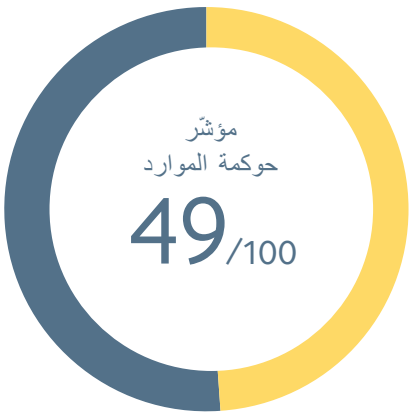
المغرب

قطاع التعدين

سجّل قطاع التعدين في المغرب ٤٩ نقطة في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١ وصُنّف بالتالي في شريحة الأداء "الضعيف". فمع أن البيئة التمكينية "المقبولة" في المغرب توفّر قاعدة متينة نسبياً للحوكمة بشكل عام، إلا أن مكوّنَي تحقيق القيمة وإدارة الإيرادات اللذين يقيّمان حوكمة القطاع الاستخراجي سجّلا نتائج "سيئة".

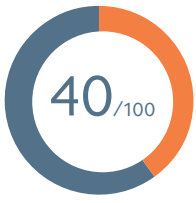
- حوكمة منح التراخيص "فاشلة" (سجّلت ١٤ نقطة فقط من أصل ١٠٠ نقطة) بسبب غياب سجلّ المسح العقاري وقواعد الإفصاح عن المصلحة المالية وغياب الشفافية بشأن عقود قطاع التعدين.
- يشير عدم الإفصاح عن نتائج تقييم الآثار البيئية والاجتماعية الناجمة عن عمليات التعدين إلى تدهور جودة حوكمة الآثار المحلية.
- تراجع مستوى حوكمة شركة استخراج الفوسفاط المغربية المملوكة للدولة والمسمّاة "المكتب الشريف للفوسفاط" بمقدار ١٥ نقطة منذ صدور نتائج مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠١٧، وذلك بسبب تدهور النتائج المتعلقة بقواعد بيع السلع لتصل إلى المرتبة "الفاشلة".
- في ظل توجّه المغرب إلى إنتاج المعادن الأساسية والانتقال إلى مصادر الطاقة البديلة، يتعين على السلطات تركيز جهودها على تحسين حوكمة الموارد ووضع هذا الهدف على رأس أولوياتها لكي تستفيد البلاد برّمتها من هذه الخطط.

قطاع التعدين في المغرب: نتائج مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021 ومكوّناته



تحقيق القيمة

قياس جودة الحوكمة فيما يتعلق بتخصيص حقوق الاستخراج وكذلك الاستكشاف والإنتاج وحماية البيئة وتحصيل الإيرادات والمؤسسات المملوكة للدولة

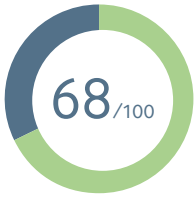


إدارة الإيرادات

قياس جودة وضع الميزانية على المستوى الوطني وتقاسم إيرادات الموارد دون الوطنية وصناديق الثروة السيادية

البيئـة التمكينية

قياس الجودة العامة للحوكمة في الدولة



الفئات

جيد
أكثر من 75 نقطة

مقبول
بين 60 و 74 نقطة

ضعيف
بين 45 و 59 نقطة

سيّئ
بين 30 و 44 نقطة

فاشل
دون 30 نقطة

مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

ملخص نتائج مؤشر حوكمة الموارد

تدهور مستوى حوكمة قطاع التعدين في المغرب منذ صدور نتائج مؤشر حوكمة الموارد لعام 2017

لطالما أدّى قطاع التعدين دوراً جوهرياً في الاقتصاد المغربي. ومع أن الفوسفاط ساهم في نسبة كبيرة من الإيرادات، إلا أن مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١ ينظر إلى حوكمة قطاع التعدين ككلّ في المغرب لاسيما ان هناك احتمال أن يتزايد دور ا الحديد والزنك والرصاصفي المستقبل، بالإضافة إلى بعض المعادن المستخدمة في إنتاج البطاريات، كالنحاس والكوبالت والمنغنيز. وقد وضعت الحكومة تنمية قطاع التعدين على قائمة أولوياتها الاستراتيجية ساعية بذلك إلى الاستفادة من احتياطيات المعادن الأساسية، التي يُتوقَّع أن تؤدي دوراً كبيراً في الانتقال عالمياً إلى مصادر الطاقة البديلة والابتعاد عن الوقود الأحفوري، من أجل تحقيق تنمية اقتصادية طويلة المدى.

وفي هذا السياق، يقيّم مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١، تماماً كمؤشر ٢٠١٧، أداء مكتب الشريف للفوسفاط بصفته المؤسسة المملوكة للدولة ونظراً إلى دوره البارز في الاقتصاد المحلي وفي قطاع الفوسفاط العالمي. ولا يقتصر التقييم على الفوسفاط، بل يشمل قطاع التعدين ككلّ نظراً إلى تطبيق قواعد مختلفة جداً – خصوصاً فيما يتعلق بمنح التراخيص - عن الفوسفاط الذي هو ملكية حصرية للدولة ولا يحق لأيّ جهة استغلاله سوى مكتب الشريف للفوسفاط.

وقد سجّلت المغرب ٤٩ نقطة في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١ وصُنّفت بالتالي في شريحة الأداء "الضعيف". فقد تراجعت جودة حوكمة تحقيق القيمة في مختلف مكوّنات المؤشر الفرعية منذ صدور نتائج المؤشر لعام ٢٠١٧، وصُنّف أداء مكوّن منح التراخيص على أنه "فاشل" فيما تراجع تصنيف إدارة الآثار البيئية و الاجتماعية بمقدار ١٤ نقطة. وقد تبيّن أن قواعد المصلحة المالية وإفصاحاتها والإفصاح عن المالكين المنتفعين غائبة في المغرب وأن الحكومة لم تنشر أيّ معلومات عن مدفوعات الشركات الاستخراجية.

نتائج قطاع التعدين المغربي في مؤشر حوكمة الموارد لعامَي 2017 و2021

	نتيجة عام 2017	نتيجة عام 2021	الاتّجاه
النتيجة المركّبة	52	49	-3
تحقيق القيمة	56	40	-16
منح التراخيص	27	14	-13
الضرائب	61	39	-22
الآثار المحلية	57	43	-14
المؤسسات المملوكة للدولة	79	64	-15
إدارة الإيرادات	35	40	5
الموازنة الوطنية	35	40	5
تقاسم دخل الموارد على المستوى دون الوطني	.	.	.
صناديق الثروة السيادية	.	.	.
البيئة التمكينية	64	68	4
إبداء الرأي والمساءلة	48	49	1
فعالية الحكومة	70	67	-3
جودة اللوائح	72	68	-4
سيادة القانون	77	76	-1
مكافحة الفساد	77	70	-7
الاستقرار السياسي وغياب العنف	62	55	-7
البيانات المفتوحة	44	88	44
الإطار القانوني	58	45	-13
الممارسة	51	37	-14
الفجوة (بين الممارسة والإطار القانوني)	-7	-8	-1

مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

تحقيق القيمة

تراجع مستوى حوكمة الموارد بسبب تدهور الأداء في المكوّنات الفرعية كافةً

سجّل المغرب أداء "سيئاً" (٤٠ نقطة) على صعيد القدرة على تحقيق قيمة من قطاع التعدين، وشهد تدهوراً في مختلف المكوّنات الفرعية التي شملها التقييم.

وسجّلت حوكمة منح التراخيص في قطاع التعدين المغربي ١٤ نقطة فقط فصُنّفت في شريحة الأداء "الفاشل". ففيما يفصح مكتب الشريف للفوسفاط، وهو المؤسسة المملوكة للدولة، عن المعلومات المتعلقة باحتياطيات الفوسفاط، تبقى هذه المعلومات غير متوفرة فيما يتعلق بالمعادن والفلزات الأخرى. بالإضافة إلى ذلك، لا تتوفر عملية محددة لمنح التراخيص بما أن الفوسفاط هو ملكية حصرية للدولة وتقتصر صلاحية استغلاله على مكتب الشريف للفوسفاط. وتطبق المغرب بعض القواعد المتعلقة بالترخيص لأنواع أخرى من المعادن ويتوجب بالتالي على الحكومة تحديد معايير مالية وفنية ونشر القواعد التي ترعى عملية منح التراخيص. ومع ذلك، لم تفصح وزارة الطاقة والمعادن عن القواعد أو المعايير لجولات الترخيص التي أجريت في العامين ٢٠١٩ و٢٠٢٠، أي في الفترة التي شملها التقييم.

ولا يحتفظ المغرب بسجلّ مركزي يقدم معلومات عن مشاريع التعدين أو المناطق المخصصة للتعدين أو حاملي التراخيص. ولا تفصح الحكومة علناً عن العقود الموقّعة مع الشركات، وليس هناك قواعد تلزمها بذلك. وبالتالي، يفتقر القطاع إلى الشفافية بما من شأنه أن يمنع المجتمع المدني والهيئات الإشرافية من التدقيق في التراخيص وشروط التعاقد.

وتبرز أيضاً مشاكل على صعيد الإفصاح عن المصلحة المالية. فالمسؤولون الحكوميون ملزمون بالإفصاح عن حيازاتهم المالية للمجلس الأعلى للحسابات، لكنهم غير ملزمين بالإفصاح عنها علناً، ما يحدّ من قدرة المواطنين على مراقبة تضارب المصالح أو الممارسات السيئة أو التدقيق فيها. فضلاً عن ذلك، لا تنص أيّ قوانين على ضرورة الإفصاح عن هويات الملّاك المنتفعين في الشركات الاستخراجية، ولم تُنشَر أيّ معلومات في هذا الإطار، ما يحول دون إمكانية رصد التسرب الضريبي المحتمل أو تضارب المصالح لدى أعضاء الحكومة.

أما بالنسبة إلى الإفصاح عن تقييم الآثار البيئية والاجتماعية، فثمة إطار قانون يرعى هذا المجال لكنه ليس مطبّقاً على أرض الواقع. وينص القانون رقم ٠٣-١٢ حول تقييم الآثارالبيئية والاجتماعية على ضرورة أن تجري الشركات تقييمات للآثار البيئية والاجتماعية وتضع خططاً للحد من الآثار البيئية وتفصح عنها علناً، لكن الحكومة والشركات الاستخراجية لم تنشر أياً من هذه الوثائق.

ولا توجد قوانين ترعى إغلاق مواقع التعدين وإعادة تأهيلها أو إعادة توطين مستخدمي الأرض الذين قد يصبح وصولهم إلى الأرض صعباً بسبب العمليات الاستخراجية. وفيما ينطبق نظام إعادة التوطين الحالي على السكان المقيمين في الأرض حيث تجري أنشطة التعدين، إلا أنه لا يأخذ بعين الإعتبار مستخدمي الأرض الذين يحتاجون إلى دخول الأرض لتأمين لقمة عيشهم لكنهم لا يقطنون فيها فعلياً.

ويطرح عدم الإفصاح عن المعلومات معضلة حقيقية، خصوصاً في ظل سعي المغرب إلى زيادة إنتاج الكوبالت في منجم بوازار وهو المنجم الوحيد عالمياً الذي ينتج الكوبالت كمنتج أوليّ. وقد اتُهمت شركة CTT التي تملك المنجم بتلويث المياه الجوفية واستهلاك كميات هائلة من المياه في منطقة جافة. وفي ظل عدم الإفصاح عن نتائج دراسة الآثار البيئية، يبقى المواطنون والمعنيون عاجزين عن فهم الآثار التي قد تترتب عن العمليات الاستخراجية.

وفي مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠١٧، سجّل المكتب الشريف للفوسفاط ٧٩ نقطة (أي أداءً "جيداً") وصُنّف على أنه المؤسسة المملوكة للدولة ذات الحوكمة الأفضل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. لكن في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١، تراجع أداء حوكمة هذه المؤسسة بمقدار ١٥ نقطة، فقد انخرطت في ممارسة أنشطة غير تجارية، مستخدمةً الإيرادات لتمويل مشاريع اجتماعية عدة. ويؤدي تمويل المؤسسة للنفقات العامة إلى تشويه صورة خطة الحكومة المالية ويحد من الرقابة العامة على الإنفاق الحكومي، علماً أن المؤسسة لا تفصح عن تفاصيل نفقاتها غير التجارية والحكومة لا تفصح بدورها عن كامل الإيرادات التي تتلقاها من المؤسسة.

وقد تبين أن الأداء الأضعف للمكتب الشريف للفوسفاط يرتبط بمبيعات السلع. فلا توجد قواعد تلزم هذه المؤسسة بالإفصاح عن مشتري إنتاجها ولا عن الأسعار التي توصلت إليها. وفيما تفصح المؤسسة علناً عن الكمية الإجمالية التي تبيعها سنوياً وعن القيمة الإجمالية السنوية، فإنها تتوانى عن الإفصاح عن هوية المشترين وتحديد تاريخ إتمام الصفقات. ويتعين على إدارة المؤسسة النظر في الإفصاح المنهجي عن بيانات المبيعات التفصيلية التي تشمل معلومات عن المبيعات الفردية، إلى جانب القِيَم المحددة وأسماء المشترين. فهذه الخطوة ضرورية للتأكد من عدم فقدان جزء من الإيرادات أو اختلاسه.

مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

إدارة الإيرادات

ضعف حوكمة الموازنة الوطنية

بما أنه ليس لدى المغرب صندوق ثروة سيادي أو آلية لتقاسم دخل الموارد على المستوى دون الوطني، فإن حوكمة الموازنة الوطنية كانت العنصر الوحيد من عناصر إدارة الإيرادات الذي شمله تقييم مؤشر حوكمة الموارد لعامَي ٢٠١٧ و٢٠٢١. وقد تبين وجود ثغرات كبيرة في الحوكمة على الرغم من إفصاح الحكومة عن الدين العام والميزانية الوطنية بوتيرة متّسقة ومن دون تأخير.

وتغيب الشفافية عن قطاع الفوسفاط وقطاع التعدين ككلّ نظراً إلى عدم توفر بوابة بيانات مركزية تُظهر احتياطيات الموارد وإحصاءات الإنتاج وقيم الصادرات، علماً أن هذه المعلومات ضرورية لتقييم قطاع الموارد وتطوّره ولتوفير الشفافية اللازمة للمجتمع المدني ليتمكن من التدقيق عن كثب في عمليات القطاع.

فضلاً عن ذلك، لم تصدر ولم تمرّر الحكومة المغربية أيّ قواعد مالية حول الحد الأقصى للإنفاق السنوي. فعند تقلّب أسعار السلع، ينبغي أن تنظر الحكومات في إمكانية وضع قواعد رقمية صارمة للحرص على عدم ارتفاع النفقات العامة بشكل كبير عند ارتفاع إيرادات السلع. إن السلع المنجمية شكّلت أكثر من ٢١٪ من صادرات السلع المغربية في العام ٢٠١٩، وفي ظل سعي المغرب إلى تنمية قطاعات النفط والغاز والمعادن المحلية، يتعين على السلطات اعتماد قواعد مالية تضمن ضبط الإنفاق والتركيز على التخطيط الاقتصادي طويل الأجل بصفته من الأولويات

البيئة التمكينية

سجّلت المغرب ٦٨ نقطة على صعيد الحوكمة الوطنية بشكل عام بفضل أدائها القويّ في المكوّن الفرعي المتعلق بالبيانات المفتوحة، ومع ذلك، تبقى بعض المشاكل موجودة. فأداؤها في المكوّن الفرعي المتعلق بإبداء الرأي والمساءلة، الذي يقيّم مدركات حرية التعبير والتجمّع والإعلام، يبقى ضعيفاً، وقد تراجعت مدركات الاستقرار السياسي وغياب العنف بمقدار ٧ نقاط.

تُعتبر الحوكمة الوطنية الرشيدة أساسية لضمان الحوكمة الرشيدة للقطاع الاستخراجي. ونظراً إلى غياب الشفافية في القطاع الاستخراجي، ينبغي أن تتعاون الحكومة مع منظمات المجتمع المدني للحرص على بناء ثقة المواطنين في طريقة إدارة دخل الموارد وعلى عدم تسرب الأموال أو اختلاسها وعلى استخدام ريوع الموارد لتعزيز التنمية الشاملة والمستدامة.

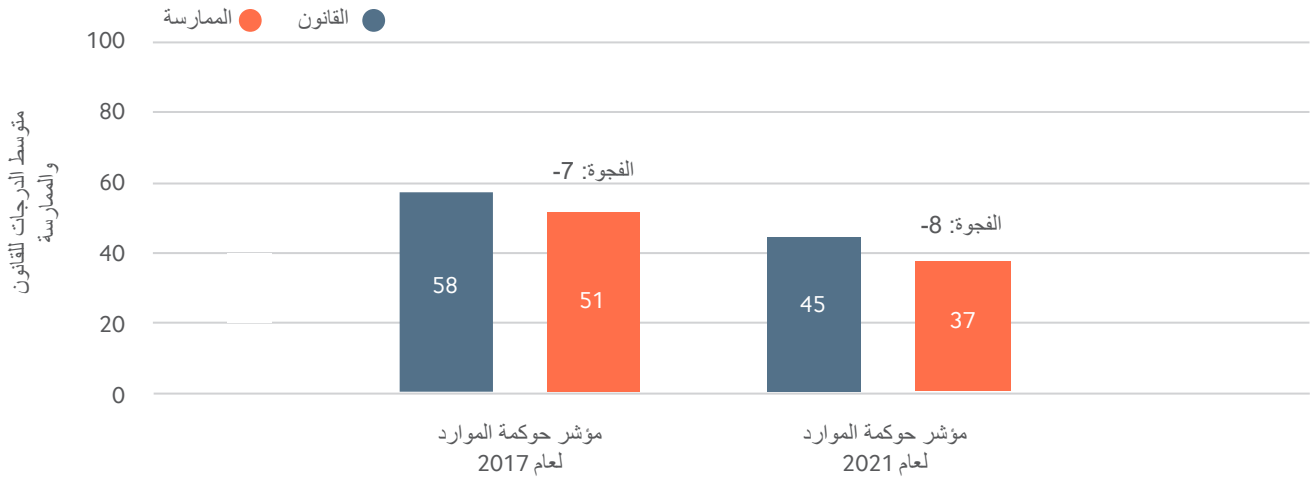
مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

نتائج الإطار القانوني والممارسة

تستحق نتائج الإطار القانوني والممارسة الاهتمام

يُعتبر الإطار القانوني لقطاع التعدين المغربي ضعيفاً، وكذلك الأمر بالنسبة إلى إنفاذ القواعد وتطبيقها. وقد سجّلت المغرب ٤٥ نقطة على صعيد الإطار القانوني في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١ فيما سجّلت ٣٧ نقطة فقط على صعيد الممارسات. وفيما يستحق الإطار القانوني بذل جهود حثيثة لتحسينه وتعزيزه، تبرز مشكلة فعلية أيضاً على صعيد إنفاذ القانون أو الممارسات، خصوصاً في ما يتعلق بالآثار المحلية. فلم يتمّ الإفصاح علناً عن نتائج تقييم الآثار البيئية و الاجتماعية وخطط الحد من الآثار البيئية على الرغم من أن القانون يفرض ذلك. ويؤثّر ذلك إلى حد كبير على قدرة الجهات الفاعلة على التدقيق في ممارسات الشركات الهادفة إلى الحدّ من الآثار البيئية والاجتماعية وعلى التأكد من فرض العقوبات المناسبة عليها، كما ينص القانون، في حال عدم امتثالها للقواعد مرعيّة الإجراء.

تطوّر الفجوة بين الإطار القانوني والممارسة في قطاع التعدين المغربي



حوكمة المحتوى المحلي والانتقال إلى مصادر الطاقة البديلة

استخدم معهد حوكمة الموارد الطبيعية عملية جمع البيانات الخاصة بمؤشر حوكمة الموارد من أجل دراسة مجالات إضافية. ومع أن هذه المجالات غير مشمولة في النتيجة الإجمالية في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١، إلا أنها تحسّن صورة قطاع التعدين المغربي والخطط الحكومية المتعلقة بالانتقال إلى مصادر الطاقة البديلة.

في هذا الإطار، لم تقرر الحكومة المغربية إصدار سياسات لتعزيز المحتوى المحلي (ضرورة استخدام السلع أو الخدمات المحلية في عملية التعدين) أو سياسات تنص على ضرورة إثراء المعادن الخام أو إضافة القيمة إليها محلياً. ويعتمد نجاح سياسات المحتوى المحلي وإضافة القيمة المحلية على عدد من العوامل الاقتصادية والهيكلية التي يتعين على البلدان تقييم كلّ منها على حدة. ويعمل المكتب الشريف للفوسفاط بالفعل على معالجة كميات من الفوسفاط محلياً نظراً إلى أن ذلك يحقق وفورات في الحجم، على الرغم من عدم وجود أيّ قوانين تلزمه بذلك، لكن يتعين على الحكومة المغربية أن تدرس ما إذا كان إصدار سياسات تنصّ على إضافة القيمة في قطاع التعدين ككلّ أو لمعادن محددة يعود بالنفع على البلاد. وبما أن الحكومة تسعى إلى توسيع أنشطة قطاع التعدين وقد بدأت بالتركيز على إنتاج المعادن الأساسية، فمن الضروري إصدار سياسة وخطة شاملتين ومدروستين بعناية تضمنان للمغرب تحقيق القيمة القصوى من معادنه وتساهمان في تعزيز الصناعات المحلية الموازية وتقويتها.

في المقابل، أعلنت الحكومة عن خطط طموحة تتعلق بمصادر الطاقة المتجددة وتهدف إلى رفع مساهمة الطاقة الشمسية والمائية وطاقة الرياح في المزيج الطاقوي بنسبة ٥٢٪ بحلول العام ٢٠٣٠. وتترافق هذه الخطة مع مشاريع عملاقة متعددة واجهت انتقادات من منظمات المجتمع المدني باعتبار أن حوكمة قطاع الطاقة المتجددة تفتقر إلى الشفافية وقد تؤدي إلى أضرار بيئية وإلى استهلاك كميات هائلة من المياه في مناطق جافة جداً. ويشير ذلك إلى ضرورة تعزيز الشفافية الحكومية وإطلاق حوار جامع بين جهات معنية متعددة لمناقشة المنافع والمخاطر المحتملة المرتبطة بخطط الطاقة البديلة

التوصيات

يوصي معهد حوكمة الموارد الطبيعية باتخاذ الإجراءات الآتية لتحسين حوكمة قطاع التعدين في المغرب:

1. يتعين على **الحكومة** أن تصدر **قوانين تنص على إلزامية** الإفصاح علناً عن المصلحة المالية وملكية المنفعة، ويتعين عليها أيضاً أن تنشر بشكل كامل العقود الموقّعة مع الشركات الاستخراجية والمدفوعات المستلَمة منها.

2. ينبغي أن تتأكد **وزارة الطاقة والمعادن والبيئة** من الامتثال للوائح التنظيمية المتعلقة بالإفصاح عن نتائج تقييم الآثار البيئية والاجتماعية وأن تتعاون مع المجتمع المدني لتوضيح آثار مشاريع التعدين على السكان والمنظومات البيئة.

3. ينبغي أن يبدأ **المكتب الشريف للفوسفاط** بتفصيل المعلومات المتعلقة بمبيعات السلع لتشمل المبيعات الفردية وأن يفصح عن قيم الصفقات وتواريخها ومشتري الفوسفاط.

4. تسعى **الحكومة والجهات المعنية بالتعدين** إلى اتخاذ إجراءات للاستفادة من الطلب على المعادن الأساسية وحصد منافع الانتقال إلى مصادر الطاقة البديلة. ولتحقيق هذا الهدف، يتعين على الحكومة تعزيز الإطار القانوني الذي يرعي القطاع الاستخراجي من أجل التوصل إلى تنمية شاملة ومستدامة من خلال الموارد الطبيعية.

5. يتعين على **الحكومة والمجتمع المدني** توحيد جهودهما لإطلاق حوار جامع وشامل حول المنافع والمخاطر المرتبطة بخطط الانتقال إلى مصادر الطاقة البديلة، وينبغي أيضاً تعزيز الشفافية والمساءلة الحكومية تجاه منظمات المجتمع المدني والمواطنين.

ما هو مؤشر حوكمة الموارد؟

يقيّم مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021 كيفية حوكمة 18 من البلدان الغنية بالموارد لثرواتها من النفط والغاز والمعادن. تتألف النتيجة المركبة للمؤشر من ثلاثة مكونات. يقيس مكونان منهم الخصائص الرئيسية لقطاع الصناعات الإستخراجية – تحقيق القيمة وإدارة الإيرادات – بينما يعبر الثالث عن السياق العام للحوكمة– – البيئة التمكينية. يقيّم المؤشر هذه الأبعاد الثلاثة للحوكمة عن طريق تجميع إجابات 136 سؤال فرعي، وهي تضم 51 مؤشرا، من 14 مكون فرعي.

وقد قام باحثون مستقلون، تحت إشراف معهد حوكمة الموارد الطبيعية، في كل من ال 18 بلدا بملء استبيان لجمع بيانات أولية بشأن تحقيق القيمة وإدارة الإيرادات. وبالنسبة للمكون الثالث، يستند مؤشر حوكمة الموارد إلى بيانات خارجية من أكثر من 20 منظمة دولية. ويغطي التقييم الفترة 2019 - 2020. لمزيد من المعلومات حول المؤشر وكيفية إنشائه، يمكنكم الإطلاع على منهجية مؤشر حوكمة الموارد.