شفافيّة التعاون الإنمائي

دراسة حالة المغرب

annd
Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

CSOPartnership
for Development Effectiveness

جمعية الشفافية الدولية - لبنان

European Commission

دراسة حالة المغرب

في حزيران/ يونيو ٢٠١٨، أطلقت المملكة المغربيّة مشروعًا للطاقة المتجدّدة للمساعدة في تخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون إلى ٦٧٥،٣٦٠ طنًا سنويًا وتوفير الطاقة النظيفة كجزءٍ من سياستها في مجال الطاقة. يُطلق على المشروع الذي يقع في منطقة ميدلت اسم "مشروع نور للطاقة الشمسيّة" المتوقع أن يبدأ تشغيله عام ٢٠٢٤[1]، و أن تبلغ قدرته الإنتاجيّة ٨٠٠ ميغاواط من الطاقة الشمسيّةفي منطقة ميدلت.

وقد أدّى الاهتمام الدولي بمثل هذا المشروع، في خضمّ الجهود العالميّة للاستجابة لتغيّر المناخ إلى مشاركة الحكومات والمنظّمات الدوليّة في تمويله. وقد اشتركت الحكومة المغربيّة مع الحكومة الفرنسيّة، والحكومة الألمانيّة، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير (البنك الدولي)، وبنك الاستثمار الأوروبي، وبنك التنمية الأفريقي، وصندوق التكنولوجيا النظيفة في جمع الموارد لتمويل هذا المشروع الذي يعتبر تعاونًا إنمائيًا عالميًا.

يطبّق "مؤشر شفافيّة التعاون الإنمائي" لقياس شفافيّة "مشروع نور للطاقة الشمسيّة"، ما سيسمح ببذل منظّمات المجتمع المدني والصحفيّين الاستقصائيّين المزيد من العناية الواجبة، سواء لرصد تقدّم المشروع أو مستوى مشاركة المجتمع، بالإضافة إلى تقييم تدابير مكافحة الفساد المعمول بها لضمان منع الممارسات الفاسدة داخل المشروع.

يُظهر تطبيق المؤشر غياب أيّ أداة عامّة محدّدة لمراقبة أداء مشروع "نور"، ومع ذلك، وبما أنّ البنك الدولي يشارك في تمويل هذا المشروع، فتطبق عليه أنظمته. ولدى البنك الدولي صفحة إلكترونيّة محدّدة مخصّصة لمشروع "نور" التي تقدم معلومات عامّة عن المشروع وعمليّات الشراء الخاصّة به.

ليس هنالك أيضًا من موقع إلكتروني مخصّص لمشروع "نور"، ولكن خصّصت كلّ من وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة المغربيّة والبنك الدولي صفحة لديهما للمشروع.

أمّا فيما يتعلّق بوثائق الشراء، وعلى الرغم من تخصيص وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة المغربيّة لصفحة الكترونيّة لمشروع "نور"، هذه الصفحة لا تتضمّن أيّ معلومات عن إجراءات الشراء المنفّذة في إطار المشروع نفسه. تتضمّن الصفحة الالكترونيّة الخاصّة بالبنك الدولي صفحة فرعيّة لعمليّات الشراء مع ثلاثة أقسام للإشعارات والعقود والخطط، ومع ذلك، تبقى هذه الأقسام فارغة مع عدم توفّر أيّ مستندات خاصّة بالشراء.

الشفافيّة هي المبدأ العملي لضمان الحق في الوصول إلى المعلومات، ما يعني التقيّد بالالتزامات والمعايير الدوليّة القائمة على أساس العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيّة والسياسيّة. تفيد هذه الالتزامات والمعايير بأنّه ينبغي على أيّ استثناء للشفافيّة أن يكون ملزمًا بنتيجة "اختبار الضرر مقابل المصلحة العامّة". يسمح القانون المغربي للحق في الوصول إلى المعلومات رقم ١٣،٣١ في مواده ٧و ٨و ٩، بتطبيق هذا الاختبار عندما تندرج معلومات محدّدة ضمن استثناءات الحق في الوصول إلى المعلومات. هذا ما يوفّر المزيد من الضمانات والكفالات لهذا الحق، وبالتالي، الحصول على أقصى قدرٍ من الشفافيّة ضمن إطار التعاون الإنمائي.

[1] وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة في المغرب. مشروع نور للطاقة الشمسيّة. متاح على الرابط:
https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1

لا يتوافق النموذج الذي تُنشر من خلاله المعلومات الماليّة المتعلّقة بالمشروع مع أفضل الممارسات الدوليّة من وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة المغربيّة، حيث إنّ المعلومات المنشورة ليست في نموذج موازنة المواطن. أمّا بالنسبة للمعلومات الماليّة التي ينشرها البنك الدولي، فتتضمّن الصفحة الالكترونيّة الخاصّة بملخّص المشروع أرقام المشروع الإجماليّة دون تجميع، ما يسمح للجمهور بفهم البيانات الماليّة للمشروع.

لكي تعمل الشفافية كإجراء وقائي، ينبغي نشر المعلومات المتعلّقة بالمنهجيّات المستخدمة في المشروع والمعايير المحدّدة لإجراءات الشراء، على سبيل المثال، كي تعمل الشفافيّة كإجراءٍ وقائي لمن هم في السلطة للمعرفة بأنّ جميع قراراتهم متاحةً للجمهور. ولكن ليس هذا هو الحال في إطار مشروع نور حيث لا تقدّم وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة المغربيّة أو البنك الدولي مثل هذه المعلومات.

تعدّ المشاركة المجتمعيّة ضروريّة عندما يتعلّق الأمر بمشاريعٍ واسعة النطاق والتي يمكنها أن تؤثّر على الحياة اليوميّة لأولئك الذين يقيمون في المنطقة المتأثرة بالتعاون الإنمائي. تجدر الإشارة إلى أنّه لا تتوفّر أي معلومات عن المشاورات العامّة ضمن إطار مشروع نور. وإنّ غياب مشاركتهم قد يكون له تأثير سلبي على المشروع على المدى الطويل، حيث لم يشارك الناس في تصميم المشروع للمساعدة في تحديد الاحتياجات الأكثر إلحاحًا والتي تتطلّب رضا الحكومة و / أو أعضاء المجتمع العالمي المعنيّين.

لا تقدّم وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة المغربيّة كذلك أيّ تدابير لتحسين الشفافيّة الماليّة للمشروع، وقد قام البنك الدولي فقط بنشر إجمالي عدد المعاملات الماليّة. وبالإضافة إلى ذلك، ليس هنالك من تدابير محدّدة متاحة أمام الحكومة المغربيّة لتعزيز آليّة التنفيذ المستقلّة، مع العلم أنّ لدى أنظمة البنك الدولي ضمانات، مثل "خدمة معالجة المظالم" للحدّ من الممارسات الفاسدة التي يحتمل أن تنشأ على مستوى المشروع بسبب عدم وجود ضمانات فعّالة على المستوى الوطني ومنعها.

أمّا على مستوى حماية كاشفي الفساد، فلا يوجد قانون محدّد في المغرب لحمايتهم، ومع ذلك، فإن المادّة ٨٢ – ٩ من قانون العقوبات المغربي تسمح للمدّعي العام و / أو قاضي التحقيق بحجب هويّة أولئك الذين يبلّغون عن الجرائم ويوفّرون الحماية، إذا اقتضت الضرورة. ولدى البنك الدولي، كما ذكر أعلاه، آليّة "خدمة معالجة المظالم" التي يمكن أن توفّر الحماية لكاشفي الفساد.

وتجدر الإشارة إلى أنّه قد يلجأ المشاركون في المشروع إلى التهرّب الضريبي، وخاصّة المقاولين والمقاولين من الباطن. إلا أنّه لا توجد إجراءات محدّدة لمعالجة هذه المشكلة ضمن مشروع نور، غير أنّ النظام القانوني المغربي لديه أنظمة خاصّة به بشأن مكافحة تبييض الأموال التي تشمل التهرّب الضريبي.

من الضروري وجود إطارٍ فعّال لاسترداد الأصول لجعل الإطار الحاكم للتعاون الإنمائي أكثر شمولاً، وفي إطار العمل هذا يسمح بمصادرة الأصول التي يكتسبها المشاركون في التعاون الإنمائي بطريقةٍ غير مشروعة. إلا أنّه لا يوجد مثل هذا القانون في المغرب، ما يزيد من صعوبة استرداد الأصول المكتسبة بشكلٍ غير قانوني من التعاون الإنمائي في المغرب.

مؤشر شفافية التعاون الإنمائي: مشروع "نور" للطاقة الشمسيّة - المغرب

الفئة	المبدأ	المصدر	الملاحظات	النتيجة
شفافيّة البيانات	١.مدى توافر أداة عامّة لرصد أداء التعاون الإنمائي (مؤشر)	https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P164288	لم يتمّ إنشاء أي مؤشّر لمراقبة مشروع نور. ومع ذلك، تتضمّن الصفحة المخصّصة للمشروع على الموقع الإلكتروني للبنك الدولي معلومات عن المشروع وعمليّات الشراء الخاصّة به.	٢/١
	٢. توافر موقع الكتروني مخصّص للتعاون الإنمائي المحدّد	https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P164288	لا يوجد موقع إلكتروني مخصّص لمشروع نور. إلا أنّه ثمّة صفحة مخصّصة له على موقع وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة المغربيّة، بالإضافة إلى صفحة على موقع البنك الدولي.	٢/١
	٣. توافر وثائق الشراء المتعلّقة بالتعاون الإنمائي المحدّد	https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-procurement/P164288	لا توجد معلومات حول إجراءات الشراء على الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة المغربيّة. وتتضمّن الصفحة المخصّصة للمشروع على موقع البنك الدولي صفحة فرعيّة لعمليّات الشراء، إلا أنّه لا توجد معلومات حول إجراءات الشراء المنفّذة ضمن أقسام: الإشعارات والعقود والخطط.	٢/٠

الفئة	المبدأ	المصدر	الملاحظات	النتيجة
شفافيّة البيانات	٤. إمكانيّة تطبيق الهيئة العامّة لاختبار "الضرر مقابل المصلحة العامّة" عند طلب معلومات تخضع لاستثناءات بشأن الحق في الوصول إلى المعلومات	https://www.mem.gov.ma/PublishingImages/Doc-DAI/Loi_31-13_DAI_Publie_BO_Ar.pdf	يسمح قانون الحق في الوصول إلى المعلومات المغربي، في مواده ٧ و ٨ و ٩، بتطبيق الهيئات العامّة "لاختبار الضرر مقابل المصلحة العامّة" عندما تمتلك معلومات تخضع لاستثناءات عن الكشف عنها.	٢/٢
	٥. توافر المعلومات الماليّة حول التعاون الإنمائي في نموذج موازنة المواطن	https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P164288	لا تتوفّر أيّ معلومات ماليّة في نموذج موازنة المواطن ذات الصلة بالمشروع على موقع وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة المغربيّة. تتضمّن الصفحة الإلكترونيّة الخاصّة بالبنك الدولي المخصّصة للمشروع قسمًا موجزًا يحتوي على إجمالي أرقام المشروع بدون تجميع، التي تسمح للمشاهد بالاطلاع على كيفيّة عمل البيانات الماليّة للمشروع.	٢/١

الفئة	المبدأ	المصدر	الملاحظات	النتيجة
شفافيّة البيانات	٦. يتمّ الكشف في الوقت المناسب، ويكون شاملاً وتطلعيًا	https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P164288	لا يقوم موقع وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة المغربيّة بنشر المعلومات عن المشروع بشكلٍ منظّم. نشر البنك الدولي ملخّص المشروع والوثيقة الأخيرة تحت قسم الشؤون الماليّة في ١٥ أيار/ مايو ٢٠١٨.	٢/٠
	٧. توافر المنهجيّات المستخدمة والمعايير المعتمدة في التعاون الإنمائي المحدد	https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P164288	لا توجد معلومات متاحة في إطارٍ هذا المؤشر من كلٍّ من وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة المغربيّة والبنك الدولي.	٢/٠
المشاورات العامّة	٨. توافر إطار عمل للمشاورات العامّة للتعاون الإنمائي	https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P164288	لا يتوفّر إيّ إطار عمل للمشاورات العامّة للمشروع.	٢/٠

الفئة	المبدأ	المصدر	الملاحظات	النتيجة
المشاورات العامّة	٩. يمكن لأيّ شخص المشاركة في المشاورات العامّة	https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P164288	لا توجد أيّ معلومات متاحة في إطار هذا المؤشر من كلٍّ من وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة المغربيّة والبنك الدولي.	٢/٠
	١٠. توافر المعلومات المتعلّقة بمشاورات الجمهور وإمكانيّة الوصول إليها	https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P164288	لا توجد أيّ معلومات متاحة في إطار هذا المؤشر من قبل كل من وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة المغربيّة والبنك الدولي.	٢/٠
	١١. شرط لتبرير اعتماد التوصيات ورفضها في المشاورات العامّة	https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P164288	لا توجد أيّ معلومات متاحة في إطار هذا المؤشر من كلٍّ من وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة المغربيّة والبنك الدولي.	٢/٠
	١٢. تتطلّب المشاورات العامّة مع القطاع الخاص وجود منظّمات المجتمع المدني وإشراكها	https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P164288	لا توجد معلومات متاحة في إطار هذا المؤشر من قبل كلٍّ من وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة المغربيّة والبنك الدولي.	٢/٠

الفئة	المبدأ	المصدر	الملاحظات	النتيجة
تدابير مكافحة الفساد	١٣. توافر تدابير تحسين شفافيّة الماليّة العامّة فيما يتعلّق بالتعاون الإنمائي المحدّد	https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P164288	لا توجد أيّ تدابير متاحة من وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة المغربيّة لتحسين الشفافيّة الماليّة للمشروع. لا ينشر البنك الدولي سوى العدد الإجمالي للمعاملات الماليّة.	٢/١
	١٤. توافر تدابير لتعزيز آليّات الإنفاذ المستقلّة	https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P164288	لا توجد أيّ تدابير مخصّصة للمشروع نفسه، ومع ذلك تتضمّن أنظمة البنك الدولي ضمانات للحدّ من الممارسات الفاسدة ومنعها من خلال "خدمة معالجة المظالم" التي يمكن أن تنشأ أثناء المشروع بسبب الافتقار إلى الضمانات الفعّالة على المستوى الوطني.	٢/١
	١٥. توافر تدابير لحماية كاشفي الفساد	https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P164288	لا توجد أيّ تدابير محدّدة لحماية كاشفي الفساد. ومع ذلك فإنّ المادة ٨٢-٩ من قانون العقوبات المغربي تسمح للمدّعي العام و/أو قاضي التحقيق بحجب هوية أولئك الذين يبلّغون عن الجرائم ويوفّرون لهم الحماية إذا لزم الأمر. لدى البنك الدولي أيضًا آليّات "خدمة معالجة المظالم" التي يمكنها حماية كاشفي الفساد.	٢/١

	المبدأ	المصدر	الملاحظات	النتيجة
	١٦. توافر تدابير لمكافحة التهرّب الضريبي	https://www.mem.gov.ma/ar/pages/secteur.aspx?e=2&sprj=193#tab1 https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P164288	لا توجد تدابير محدّدة لمكافحة التهرّب الضريبي داخل المشروع، ومع ذلك فإنّه لدى النظام القانوني المغربي أنظمة خاصّة به لمكافحة تبييض الأموال، بما في ذلك التهرّب الضريبي.	٢/١
	١٧. توافر التدابير لاسترداد الأصول		لا يوجد قانون بشأن استرداد الأصول في المغرب.	٢/٠
النتيجة الإجماليّة				٣٤/٩
النسبة المئويّة				٢٦،٤٧٪
الدرجة				ضعيف