



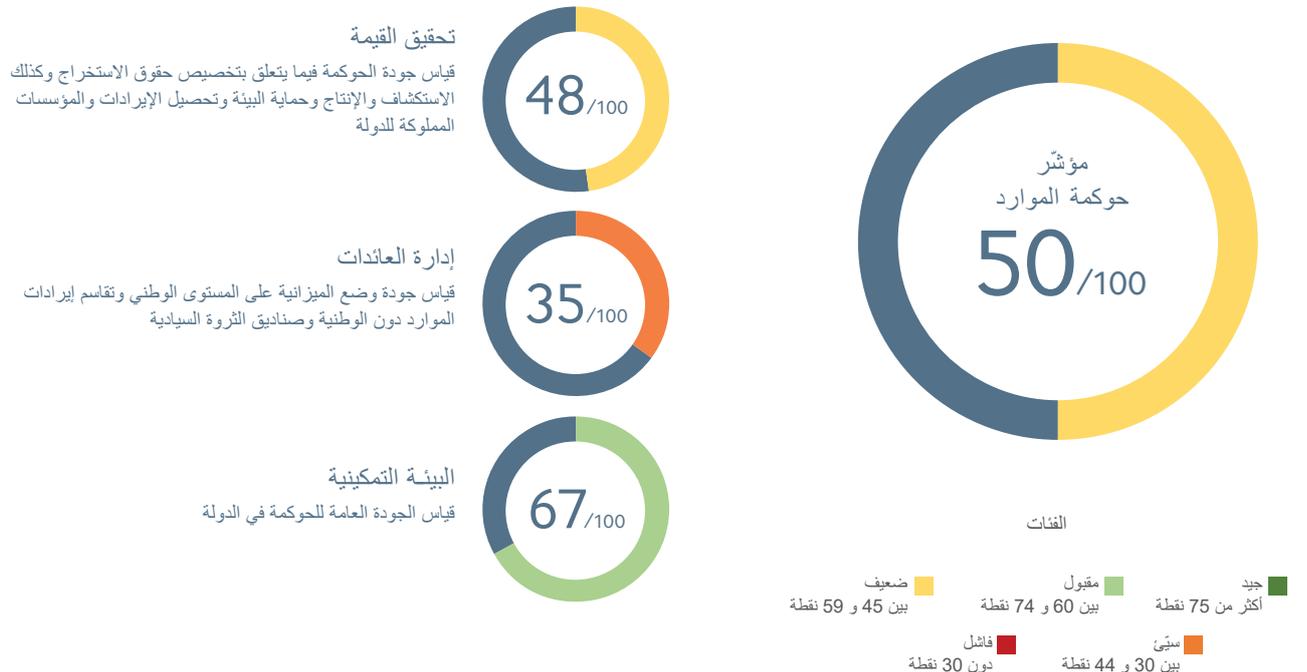
مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021 تونس



حصلت حوكمة قطاع المناجم في تونس على 50 نقطة في مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021، مسجلة ارتفاعاً بمقدار 4 نقاط منذ صدور نتائج مؤشر عام 2017. وقد تم ملاحظة تحسنات بسيطة في مكوّنَي المؤشر المتعلقين بتحقيق القيمة وإدارة الإيرادات، لكن الحوكمة ما زالت تعاني من بعض النقائص.

- لا تزال مسألة التصريح بالمصالح المالية تطرح بعض الإشكاليات، حيث لا تتضمن المعلومات اللازمة عن مكاسب المسؤولين الحكوميين والمالكين الحقيقيين للشركات.
- سجّلت حوكمة الآثار المحلية في القطاع المنجمي أداءً "سيئاً" في المؤشر (33 نقطة) بسبب عدم نشر تقييمات الأثر البيئي وخطط الحدّ من الأضرار البيئية.
- سجّلت معايير الحوكمة في شركة فوسفات قفصة المملوكة للدولة نتائج "سيئة"، وصنّف أداء الشركة على صعيد الإفصاح عن مبيعات السلع والتقارير المالية في شريحة الأداء "الفاشل".
- أثّرت الاضطرابات الاجتماعية المتفرقة الناجمة عن التهميش في منطقة قفصة الغنية بالفوسفات على إنتاج الفوسفات وسلّطت الضوء على نقاط الضعف في حوكمة القطاع.

القطاع المنجمي في تونس: نتائج مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021 ومكوّناته



ملخص نتائج مؤشر حوكمة الموارد

لا يزال مستوى الحوكمة في القطاع المنجمي التونسي على حاله منذ صدور نتائج مؤشر عام 2017 بسبب انعدام الاستقرار الحكومي وبالتالي تعذر الإصلاحات يُعتبر الاقتصاد التونسي متنوعاً نسبياً ويمثل قطاع الفوسفاط حوالي ٢ في المئة فقط من الناتج المحلي الإجمالي ويضم ٢٧ ألف وظيفة فقط. لكن الحكومة تجري المزيد من دراسات الجدوى ودراسات أخرى متعلقة بالقيام بعمليات بحث عن مواقع جديدة محتملة للاستخراج.

وقد حصل القطاع المنجمي التونسي على ٥٠ نقطة في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١، مسجلاً ارتفاعاً بمقدار ٤ نقاط منذ صدور نتائج مؤشر عام ٢٠١٧. وتم ملاحظة بعض التحسن على صعيد حوكمة منح التراخيص، إلا أن كل مكونات المؤشر الفرعية الأخرى صُنفت في شريحة الأداء الضعيف أو السيئ. كما تكمن النقائص في الجوانب المتعلقة بحوكمة الآثار المحلية وبحوكمة المؤسسة المملوكة للدولة على الرغم من الدور البارز الذي تؤديه هذه الأخيرة في قطاع الفوسفاط المحلي.

نتائج القطاع المنجمي التونسي في مؤشر حوكمة الموارد لعامي 2017 و2021

الفارق	نتائج المؤشر في 2021	نتائج المؤشر في 2017	
4	50	46	مؤشر حوكمة الموارد
8	48	40	تحقيق القيمة
28	71	43	منح التراخيص
-5	54	59	الضرائب
8	33	25	الأثر المحلي
1	36	35	الشركات المملوكة للدولة
5	35	30	إدارة الإيرادات
5	35	30	الميزنة الوطنية
.	.	.	تقاسم إيرادات الموارد على المستويات دون الوطنية
.	.	.	الصناديق السيادية للثروة
0	67	67	البيئة التمكينية
-1	81	82	التعبير عن الرأي والمساءلة
1	68	67	فعالية الحكومة
-5	54	59	الجودة التنظيمية
4	83	79	سيادة القانون
0	80	80	مكافحة الفساد
-1	33	34	الاستقرار السياسي وغياب العنف
5	72	67	البيانات المفتوحة
16	61	45	القانون
4	40	36	الممارسة
-12	-21	-9	الفجوة

تحقيق القيمة

تحسنت قدرة تونس على تحقيق قيمة من قطاع الفوسفاط المحلي، لكنها لا تزال ضعيفة

تبرز بعض الممارسات الجيدة على صعيد منح التراخيص في القطاع، ولكن توجد مجالات كثيرة تحتاج إلى التحسين. فقد أفصحت الحكومة عن احتياطات الفوسفاط عبر شبكة الإنترنت ونشرت أيضاً بانتظام عبر بوابات إلكترونية أخرى معلومات عن الإنتاج السنوي وإيرادات الصادرات. ويتوفر سجلّ مركزي على البوابة الإلكترونية لوزارة الصناعة والطاقة والمناجم يتضمن معلومات مرتبطة بالتراخيص التي تم إصدارها، بما في ذلك أسماء حاملي التراخيص والمواقع والإحداثيات وتواريخ انتهاء الصلاحية. فضلاً عن ذلك، تنشر الحكومة أيضاً العقود الموقعة مع الشركات الاستخراجية، ما يتيح للعموم التدقيق في الأحكام والشروط وفيما إذا كانت الحكومة قد أبرمت صفقات جيدة للموارد المحلية. وصُنّف أداء القطاع المنجمي في تونس على أنه جيد أيضاً على صعيد الإفصاحات ما بعد جولات الترخيص، التي تكشف عن أسماء الفائزين في جولات الترخيص والمناطق المخصصة. وبإمكان الحكومة إدخال تحسينات في هذا الإطار من خلال الإفصاح عن أسماء كلّ مقدمي الطلبات الذين شاركوا في عملية الترخيص.

أما قواعد المصالح المالية فتشوبها ثغرات. فمع أن القانون رقم ٤٦ الصادر بتاريخ الأول من أغسطس/أوت ٢٠١٨ يلزم المسؤولين الحكوميين بالإفصاح عن مكاسبهم وممتلكاتهم بما فيها مصالحهم في الشركات الاستخراجية، إلا أن المسؤولين يفصحون عن هذه المعلومات للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وليس للعموم. ويُعتبر الإفصاح علناً عن المعلومات ضرورياً لكي يتمكن عامة الناس والجهات الرقابية من التدقيق في أصول المسؤولين وتضارب المصالح المحتمل. وفيما يخص المعلومات المتعلقة بالمالكين الحقيقيين تتوفر بوابة إلكترونية للاطلاع على المعلومات المرتبطة بملكية الشركات المسجلة كافة، لكن تُعَدُّ الدخول إلى البوابة يحول دون إمكانية تحديد المالكين الفعليين للشركات الاستخراجية من قبل المواطنين وجهات المجتمع المدني.

وقد سجلت حوكمة الآثار الاجتماعية والبيئية أدنى علامةً من بين كلّ المكونات الفرعية في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١. ففي حين ينص الفصل ٧١ من مجلة المناجم على وجوب أن تجري الشركات تقييماً للأثر البيئي، لا تفرض إجراء تقييم للأثر الاجتماعي ولا الإفصاح علناً عن نتائج أيّ تقييم في هذا السياق. وينطبق الأمر نفسه على خطط الحدّ من الأضرار البيئية، التي هي إلزامية، لكن نشرها ليس إجبارياً. وبالتالي، لم تُنشر أيّ وثائق تتعلق بقطاع تعدين الفوسفاط. وينبغي أن تحرص الحكومة والهيئات البيئية على قيام الشركات بالإفصاح بشكل كامل عن خطط الحدّ من الأضرار البيئية وقيام الحكومة بنشر هذه الخطط لكي يتمكن المواطنون ومنظمات المجتمع المدني من فهم التكاليف المحلية للمشاريع الاستخراجية.

ولا يزال مستوى الحوكمة في شركة فوسفاط قفصة المملوكة للدولة على حاله منذ صدور نتائج مؤشر عام ٢٠١٧، وقد صُنّف في شريحة الأداء السيئ. لا تزال الشفافية في هذه الشركة محدودة جداً فيما يتعلق بالإفصاح عن المعلومات المالية، فضلاً عن أن الشركة لا تصدر تقارير سنوية ولا بيانات مالية موحدة على الرغم من أن القانون رقم ٨٩-٩ ينصّ على وجوب ذلك. لكن الشركة تنشر بالفعل بعض المعلومات عن مبيعات السلع، فهي تفصح عن كمية الإنتاج المباع وقيّمته، إلا أنها لا تفصح عن المعلومات المتعلقة بالأطر الزمنية أو الجهة المقتنية للمنتوج. ومن الضروري في هذا السياق الإفصاح عن مبيعات السلع بشكل مفصّل يشمل معلومات عن كلّ صفقة من صفقات البيع ليتمكن العامة وجهات المجتمع المدني من معرفة أين تبيع الشركة إنتاجها من الفوسفاط وبأيّ سعر. ولذلك، ينبغي أن تبدأ الشركة بالإفصاح عن معلوماتها لتتمكن الجهات الإشرافية من التدقيق في المبيعات ورصد حالات الفساد أو سوء الإدارة. ويشار أيضاً إلى أن الشركة لم تفصح عن أيّ معلومات بشأن مشاريعها المشتركة والجهات التابعة لها، علماً أن الاطلاع على هذه المعلومات ضروري من أجل تقييم كفاءة الإدارة المالية والأنشطة المنجمية ومردوديتها.

إدارة الإيرادات

لا يزال مستوى حوكمة الموازنة الوطنية سيئاً

بما أنه ليس لدى تونس صندوق ثروة سيادي مخصص للمناجم أو آلية لتقاسم دخل الموارد على المستوى دون الوطني، فإن المكوّن الفرعيّ المتعلق بالموازنة الوطنية هو الوحيد الذي جرى تقييمه في مؤشر حوكمة الموارد لعامي ٢٠١٧ و ٢٠٢١.

وقد تبين أن التحسن الوحيد منذ صدور نتائج مؤشر عام ٢٠١٧ كان على صعيد الإفصاح عن إيرادات الموارد من خلال تقرير نشرته الحكومة في ديسمبر ٢٠٢٠. وبإستعانة الحكومة بتحسين مستوى الحوكمة من خلال نشر تقديراتها المتعلقة بإيرادات الموارد، ما يقدم إلى المواطنين فكرة عن ربحية القطاع المحتملة وعن حجم الإيرادات التي قد تكون متوفرة للإنفاق العام.

ولا يزال قطاع المناجم التونسي يفتقر إلى بوابة مركزية ومتكاملة تكشف عن الاحتياطيات والإنتاج والصادرات. فبوابة وزارة الصناعة والطاقة والمناجم تقدّم معلومات عن الإنتاج، لكن ينبغي أن تقدّم أيضاً تفاصيل عن الاحتياطيات وعن إيرادات الصادرات ليتمكن عامة الناس من الاطلاع بسهولة على كلّ المعلومات المتعلقة بالقطاع الاستخراجي.

البيئة التمكينية

سجّلت البيئة التمكينية، التي تشكل مقياساً للحوكمة بشكل عام في البلاد، ٦٧ علامة في مؤشر حوكمة الموارد فصنّفت في شريحة الأداء المقبول. وفيما حصلت تونس على علامات جيدة في مكونات فرعية عدة، سجّل المكوّن الفرعي المتعلق بالاستقرار السياسي وغياب العنف ٣٣ علامة فقط أي أن أداءه اعتبر "سيئاً". فقد شهدت ولاية قفصة، التي تضمّ غالبية مناجم الفوسفاط في البلاد، اضطرابات واحتجاجات مدنية متعددة أظهرت العلاقة المتوترة بين المجتمعات المحلية والعمّال وقطاع التعدين.

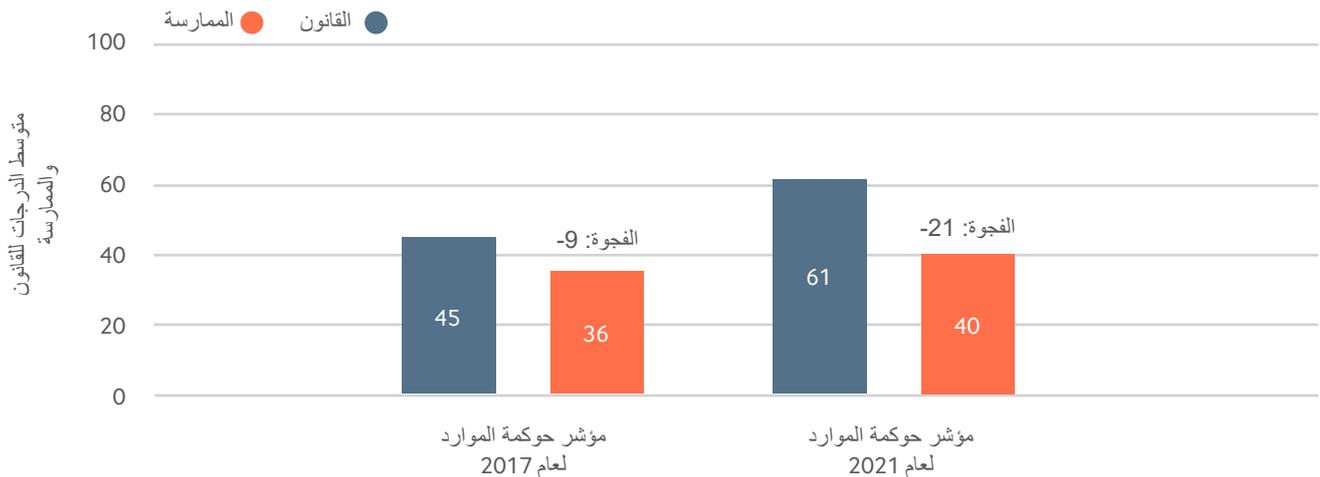
وينبغي أن تحرص السلطات التونسية على مساهمة القطاع المنجمي في التنمية العادلة والمستدامة وعلى معالجة المشاكل المرتبطة بالحوكمة من أجل بناء الثقة في الطريقة التي تدير الحكومة بها القطاع.

نتائج الإطار القانوني والممارسة

تسّع الفجوة بين الإطار القانوني والتطبيق

تحسنت نتيجة كلّ من الإطار القانوني والممارسة في القطاع المنجمي التونسي مقارنةً بنتائج مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠١٧. فقد ارتفعت علامة الإطار القانوني من ٤٥ إلى ٦١ نقطة فيما ارتفعت علامة تطبيق القوانين من حيث الممارسة من ٣٦ إلى ٤٠ نقطة، إلا أن الفجوة بين جودة الإطار القانوني وتطبيقه من حيث الممارسة اتسّعت إلى ٢١ نقطة، ما يدلّ على أن الحكومة تصدر القوانين لكنها غالباً ما لا تطبقها.

تطوّر الفجوة بين الإطار القانوني والممارسة في القطاع المنجمي التونسي



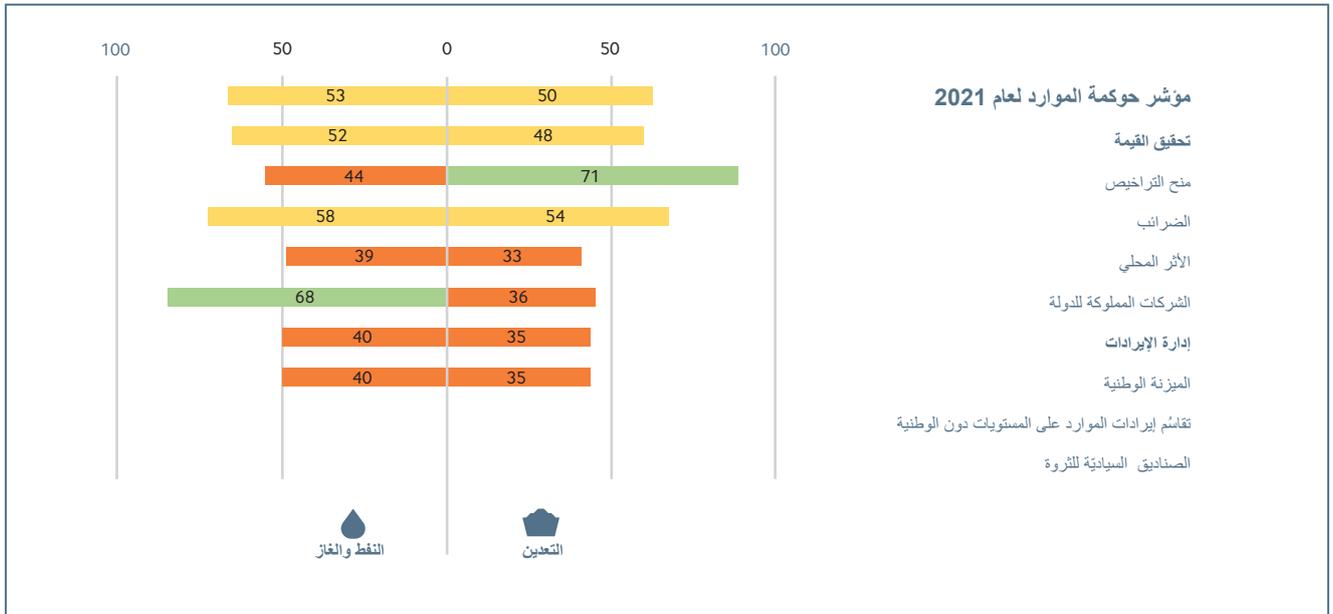
مقارنة بين القطاع المنجمي وقطاع النفط والغاز

يعاني القطاعان من ضعف حوكمة الآثار المحلية

بالإضافة إلى قطاع المناجم قيم مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021 أيضاً حوكمة قطاع النفط والغاز في تونس (يرد التقييم في ملف منفصل). وقد سجّل قطاع المناجم 50 نقطة فيما سجّل قطاع النفط والغاز 53 نقطة، فصنّف كلاهما في شريحة الأداء الضعيف. وتتشابه حوكمة الضرائب والآثار المحلية في كلا القطاعين لكن تبرز اختلافات واضحة على صعيد حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة.

ففيما سجّلت شركة فوسفات قفصة أداء "سيئاً" (36 نقطة)، سجّلت شركة النفط الوطنية أداءً "مقبولاً" (68 نقطة). ويعود هذا الفارق إلى الحوكمة الأكثر شفافية في المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية والتي تشمل تقديم التقارير المالية والإفصاح عن التقارير السنوية والبيانات المالية، بالإضافة إلى الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالمشاريع المشتركة والجهات التابعة. أما شركة فوسفات قفصة فلا تفصح عن هذه المعلومات وليست لديها قواعد واضحة بشأن الإفصاح عن معلومات مبيعات السلع، على عكس المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية. ومع أنّ كلتا هاتين المؤسستين المملوكتين للدولة بحاجة إلى تفصيل البيانات المتعلقة بمبيعات السلع بشكل أكثر دقة، إلا أن درجة الشفافية الأعلى في المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية أدت إلى تسجيلها علامة أعلى في مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021.

مقارنة بين القطاع المنجمي وقطاع النفط والغاز التونسيين في مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021





يوصي معهد حوكمة الموارد الطبيعية باتخاذ الإجراءات الآتية لتحسين حوكمة قطاع النفط والغاز في تونس:

1. ينبغي أن تقوم وزارة الصناعة والطاقة والمناجم بتحديث بوابتها الإلكترونية لتوفير معلومات عن احتياطات المعادن وإيرادات الصادرات.
2. ينبغي أن تعمل الحكومة وشركة فوسفات قفصة على تحسين الممارسات المتعلقة بالشفافية من خلال نشر التقديرات الخاصة بإيرادات الموارد.
3. يتعين على الحكومة إصدار قوانين تنص على وجوب الإفصاح علناً عن تقييمات الأثر البيئي وخطط الحد من الأضرار البيئية من أجل تسهيل عمل الجهات الإشرافية عند التدقيق في هذه الممارسات.
4. ينبغي أن تطبق الحكومة المادة 136 من الدستور التونسي عن طريق اعتماد آلية لتقاسم دخل الموارد على المستوى دون الوطني.
5. يتعين على الحكومة تطبيق سياسة صارمة فيما يتعلق بالإفصاح عن المصالح المالية والملكية الحقيقية من أجل تحسين الشفافية في القطاع.
6. ينبغي أن تضع الحكومة ووزارة المالية الانضمام إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية على رأس أولوياتها وأن تلتزم بالمعايير التي تحث على تعزيز الشفافية والاستدامة والشمولية والكفاءة.
7. يتعين على الحكومة إدخال إصلاحات على قانون المناجم لرفع مستوى الشفافية في عملية منح التراخيص واعتماد معايير التعاقد المفتوح، بما في ذلك الإفصاح عن العقود ونشر المحاضر الرسمية لاجتماعات اللجنة الاستشارية لقطاع الثروة المعدنية وغيرها من المعلومات.

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 الاستخراجية – تحقيق القيمة وإدارة الإيرادات – بينما يعبر الثالث عن السياق العام للحكومة – البيئة التمكينية. يقيّم المؤشر هذه الأبعاد الثلاثة للحكومة عن طريق تجميع إجابات 136 سؤال فرعي، وهي تضم 51 مؤشراً، من 14 مكون فرعي.

وقد قام باحثون مستقلون، تحت إشراف معهد حوكمة الموارد الطبيعية، في كل من الـ 18 بلداً 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.