Resource Governance Index

Natural Resource Governance Institute

مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

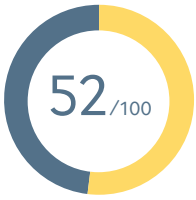
تونس

قطاع النفط والغاز

تحصل قطاع النفط والغاز في تونس على ٥٣ نقطة بناء على نتائج مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١، متراجعةً بمقدار ٣ نقاط مقارنةً بنتائج المؤشر لعام ٢٠١٧. ففيما بقي أداء تونس على صعيد إدارة الإيرادات والبيئة التمكينية على حاله، فقد تراجعت قدرتها على تحقيق قيمة من قطاع النفط والغاز، ما يفسّر تراجع نتيجتها في المؤشر.

- سجّلت حوكمة منح التراخيص نتيجة "ضعيفة" بسبب عدم نشر المعلومات المتعلقة بالمالكين الحقيقيين للشركات والمصالح المالية للمسؤولين الحكوميين.
- سجّلت حوكمة الآثار البيئية والاجتماعية نتيجة "سلبية" بسبب عدم الإفصاح عن نتائج تقييمات الأثر البيئي وعن الخطط الهادفة إلى الحدّ من الأضرار.
- سجّلت معايير الحوكمة لدى المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية (ETAP) المملوكة من الدولة نتيجة "مقبولة"، لكن بعض المجالات لا تزال بحاجة إلى تحسين، خصوصاً الإفصاح عن معلومات مبيعات السلع.
- تعيق المشاكل المرتبطة بانعدام الاستقرار في تونس فرص تحسين الحوكمة في قطاع النفط والغاز.

قطاع النفط والغاز في تونس: نتائج مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021 ومكوّناته

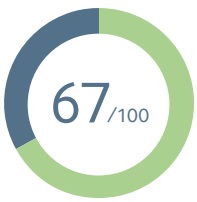


تحقيق القيمة

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

إدارة العائدات

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

ملخّص نتائج مؤشر حوكمة الموارد

لم تتحسّن حوكمة قطاع النفط والغاز في تونس منذ صدور نتائج مؤشر حوكمة الموارد لعام 2017 نظراً إلى انعدام الاستقرار الحكومي وبالتالي تعذّر الإصلاحات

لطالما كان إنتاج تونس للنفط ضئيلا نسبياً مقارنةً بالدول المجاورة لها، فهي تنتج حوالي ٤٠ ألف برميل في اليوم ولديها مصفاة صغيرة واحدة في بنزرت. وقد شكّلت صادرات النفط الخام والمكرّر أقل من ٥ في المئة من صادرات السلع الإجمالية في تونس في العام ٢٠١٩. وبرز مؤخراً خطر مغادرة شركات النفط العالمية العاملة في تونس، بما فيها "شل" و"إيني" و "أو إم في"، التي تسعى إلى بيع أصولها بسبب مشاكل عدة أبرزها انعدام الاستقرار السياسي على المدى الطويل.

وسجّل أداء قطاع النفط والغاز التونسي ٥٣ نقطة في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١، متراجعاً بمقدار ٣ نقاط منذ صدور نتائج المؤشر لعام ٢٠١٧. وفيما بقي مكوّن إدارة الإيرادات ومكوّن البيئة التمكينية على حالهما منذ العام ٢٠١٧، تراجع مكوّن تحقيق القيمة بمقدار ٨ نقاط بسبب انخفاض الأداء في المكوّنات الفرعية المتعلقة بمنح التراخيص والضرائب والآثار المحلية.

نتائج قطاع النفط والغاز التونسي في مؤشر حوكمة الموارد لعامَي ٢٠١٧ و٢٠٢١

	نتائج المؤشر في 2017	نتائج المؤشر في 2021	الفارق
مؤشر حوكمة الموارد	56	53	-3
تحقيق القيمة	60	52	-8
منح التراخيص	48	44	-4
الضرائب	80	58	-22
الأثر المحلي	46	39	-7
الشركات المملوكة للدولة	66	68	2
إدارة الإيرادات	40	40	0
الميزانية الوطنية	40	40	0
تقاسُم إيرادات الموارد على المستويات دون الوطنية	.	.	.
الصناديق السياديّة للثروة	.	.	.
البيئة التمكينية	67	67	0
التعبير عن الرأي والمُساءلة	82	81	-1
فعالية الحكومة	67	68	1
الجودة التنظيمية	59	54	-5
سيادة القانون	79	83	4
مكافحة الفساد	80	80	0
الاستقرار السياسي وغياب العنف	34	33	-1
البيانات المفتوحة	67	72	5
القانون	59	60	1
الممارسة	57	46	-11
الفجوة	-2	-14	-12

مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

تحقيق القيمة

تراجعت قدرة تونس على تحقيق قيمة من قطاع النفط والغاز المحلي

تراجع مستوى الحوكمة في القطاع على صعيد منح التراخيص منذ صدور نتائج المؤشر لعام ٢٠١٧، ولكن سجّلت بعض المجالات نتائج إيجابية. فالحكومة تنشر في الجريدة الرسمية أسماء الفائزين والمناطق المخصصة في جولات الترخيص وتفصح أيضاً عن العقود الموقّعة مع شركات النفط والغاز، ما يتيح للعموم التدقيق في تفاصيل العقود ومعرفة ما إذا كانت الحكومة قد أبرمت صفقات جيدة فيما يتعلق بموارد النفط والغاز المحلية.

أمّا قواعد المصالح المالية وإفصاحاتها فتشوبها نقائص. 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 الجمهور والجهات الإشرافية من التدقيق في أصول المسؤولين وتضارب المصالح المحتمل. وفيما يخصّ المعلومات المتعلقة بالملكية الحقيقية تتوفر بوابة إلكترونية للاطّلاع على المعلومات المرتبطة بملكية الشركات المسجّلة كافةً، لكن تعذُّر الدخول إلى البوابة يحول دون إمكانية تحديد المالكين الفعليين للشركات الاستخراجية من قبل المواطنين وجهات المجتمع المدني.

أمّا فيما يتعلق بالضرائب، فإنه لا يوجد قانون ينصّ على إلزامية الإفصاح علناً عن المدفوعات التي تسددها شركات النفط والغاز للحكومة. ومع أنّ القانون المتعلق بحقّ النفاذ إلى المعلومة والصادر في آذار/مارس ٢٠١٦ يجيز للأطراف المختلفة الاطلاع على هذه البيانات، إلا أنه يستحيل الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالمدفوعات بشكل كامل وبشفافية مطلقة. وفيما تنصّ المادة ٢٠ من مجلة المحاسبة العمومية على ضرورة خضوع هيئة الضرائب لتدقيق دوريّ من قبل جهة خارجية، ما من أدلّة تثبت حصول هذا التدقيق في الفترة التي شملها التقييم.

أمّا حوكمة الآثار البيئية والاجتماعية فقد سجّلت ٣٩ نقطة، أي أنّ أداءها يُعتبر "سيئاً". وفي هذا الإطار، تنصّ المادة ٥٩,٢ من مجلة المحروقات أنه يتوجب على حاملي التراخيص إجراء تقييم للأثر البيئي، لكن لا يوجد قواعد تفرض الإفصاح علناً عن نتائج هذا التقييم. كما ينطبق الأمر نفسه على تقييمات تدابير الحدّ من الأضرار البيئية، التي هي إلزامية، لكنّ نشرها ليس إجبارياً. ونظراً إلى عدم الإفصاح عن هذه المعلومات، يتعذّر على العموم ومنظمات المجتمع المدني التدقيق في أثر قطاع النفط والغاز على البحار والشريط الساحلي والتنوع الحيوي والاقتصاد في تونس. وفيما تشمل تقييمات عدّة للأثر البيئي تقييماً للأثر الاجتماعي، لا يتضمن قانون المحروقات مادة محددة تنص على إلزامية إجراء تقييم للأثر الاجتماعي. لذلك، يتعين على الحكومة التونسية إصدار قوانين أو تعديل يُلزم الشركات الاستخراجية بإجراء تقييمات للأثر الاجتماعي وبالإفصاح عنها علناً لكي يتمكن أصحاب العلاقة الرئيسيون من فهم آثار القطاع الاستخراجي على السكان المحليين ومعيشتهم. فهذه الخطوة ضرورية لأن قانون المحروقات لا يحدد إجراءات إعادة التوطين الواجب اتخاذها في حال كانت مشاريع النفط والغاز تعيق الوصول إلى الأراضي أو استخدامها.

وسجّلت حوكمة المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية المملوكة للدولة ٦٨ نقطة، وهي أعلى نتيجة تمّ تسجيلها في مكوّنَي تحقيق القيمة وإدارة الإيرادات في إطار تقييم قطاع النفط والغاز التونسي. فلدى هذه المؤسسة إطار قانوني "جيد" يحدد قواعد واضحة في ما يتعلق بالإفصاح عن الإيرادات المحوَّلة إلى الحكومة والتقارير المالية ومبيعات السلع. وسجّل الإطار القانوني لهذه المؤسسة ٩٢ نقطة في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١، ما يشير إلى وجود قواعد صارمة متعلقة بالحوكمة. فقد أفصحت المؤسسة عن الإيرادات المحوّلة إلى الحكومة التونسية في تقريرها المالي لعام ٢٠١٩، وخضع بيانها الماليّ للتدقيق من قبل جهة خارجية تماشياً مع المتطلبات القانونية. ونشرت المؤسسة أيضاً تقريرها السنويّ وميزانيتها العمومية وبيان الدخل، لكنها لم تنشر بيان التدفقات النقدية.

ومع ذلك، تبقى بعض المجالات بحاجة إلى تحسين. فمع أن المؤسسة أفصحت عن بعض المعلومات المتعلقة بمبيعات السلع، بما في ذلك كميات وقيمة النفط المباع، إلا أن هذه المعلومات شملت مبالغ إجمالية فقط ولم تتضمن تفاصيل عن المشترين أو تاريخ البيع. وبالتالي، ينبغي أن تبدأ المؤسسة بالإفصاح عن المعلومات المتعلقة بكلّ صفقة بيع وبتوفير معلومات عن المشترين وعن قيمة كلّ صفقة وحجمها وتاريخها. فهذه المعلومات مهمة لأنّ تفصيل البيانات والإفصاح العلنيّ يتيحان للمجتمع المدني ولأصحاب العلاقة الرئيسيين تكوين نظرة أكثر شمولية عن الإيرادات والحرص على عدم خسارة جزء من الإيرادات أو عدم إتمام صفقات البيع لأسباب سياسية.

مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

إدارة الإيرادات

لا يزال مستوى حوكمة الموازنة الوطنية سيئاً

بما أنه ليس لدى تونس صندوق ثروة سيادي أو آلية لتقاسم دخل الموارد على المستوى دون الوطني، فإن المكوّن الفرعيّ المتعلق بالموازنة الوطنية هو الوحيد الذي جرى تقييمه في مؤشر حوكمة الموارد لعامَي ٢٠١٧ و٢٠٢١. وقد سجّل مكوّن الموازنة الوطنية ٤٠ نقطة، فصُنّف في شريحة الأداء السيئ، علماً أنه حصل على التصنيف نفسه في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠١٧.

لقد نشرت الحكومة التونسية ميزانيتها ونفقاتها المالية في الفترة التي شملها التقييم. وأفصحت السلطات التونسية أيضاً عن الإيرادات المحصّلة من قطاع النفط وعن الإيرادات المستقبلية المتوقعة، ما أتاح للعموم تكوين فهم عن الأموال المحصّلة من القطاع وعمّا قد تشمله النفقات المالية في المستقبل.

لكن قطاع النفط في تونس لا يزال 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 العموم من الاطّلاع بسهولة على كلّ المعلومات المتعلقة بقطاع النفط ومساهماته الاقتصادية وإمكاناته المستقبلية.

البيئة التمكينية

سجّلت البيئة التمكينية في تونس، التي تُعتبر مقياساً للحوكمة بشكل عام في البلاد، ٦٧ نقطة، فصُنّفت في شريحة الأداء المقبول. وقد سجّلت تونس نتائج جيدة في مكوّنات فرعية عدّة، لكن المكوّن الفرعي المتعلق بالاستقرار السياسي وغياب العنف حصل على ٣٣ نقطة، مسجّلاً بالتالي أداءً "سيئاً".

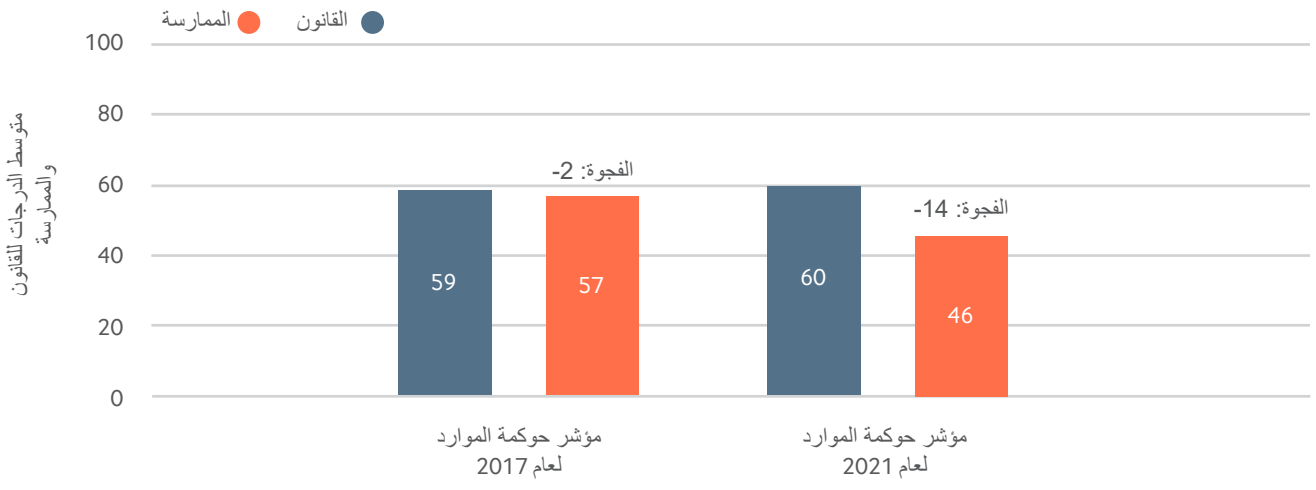
فالاضطرابات السياسية والاجتماعية التي شهدتها المناطق المنتجة للموارد في تونس في السنوات العشرة الماضية ألقت بثقلها أيضاً على قطاع النفط والغاز. وقد سعت شركتَا النفط العالميتين "شل" و"إيني" إلى بيع أصولهما في تونس بسبب الغموض السياسي والبيئة السياسية المحبطة.

نتائج الإطار القانوني والممارسة

تتّسع الفجوة بين الإطار القانوني والتطبيق

اتّسعت فجوة التطبيق، أي الفارق بين نتيجة الإطار القانوني ونتيجة الممارسة المسجلّتين في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١، إلى ١٤- بعد أن كانت ٢- في مؤشر عام ٢٠١٧. ويُعزى ذلك إلى تراجع نتيجة الممارسة بمقدار ١١ نقطة منذ التقييم الماضي. وتبرز الفجوات الأكبر في المكوّن الفرعي المتعلق بالآثار المحلية على صعيد حوكمة المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية التي لديها إطار قانوني متين لكنها لا تفصح عن معلومات كافية بشأن مبيعات السلع، كما هو منصوص في قواعدها الداخلية.

تطوّر الفجوة بين الإطار القانوني والممارسة في قطاع النفط والغاز التونسي



مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

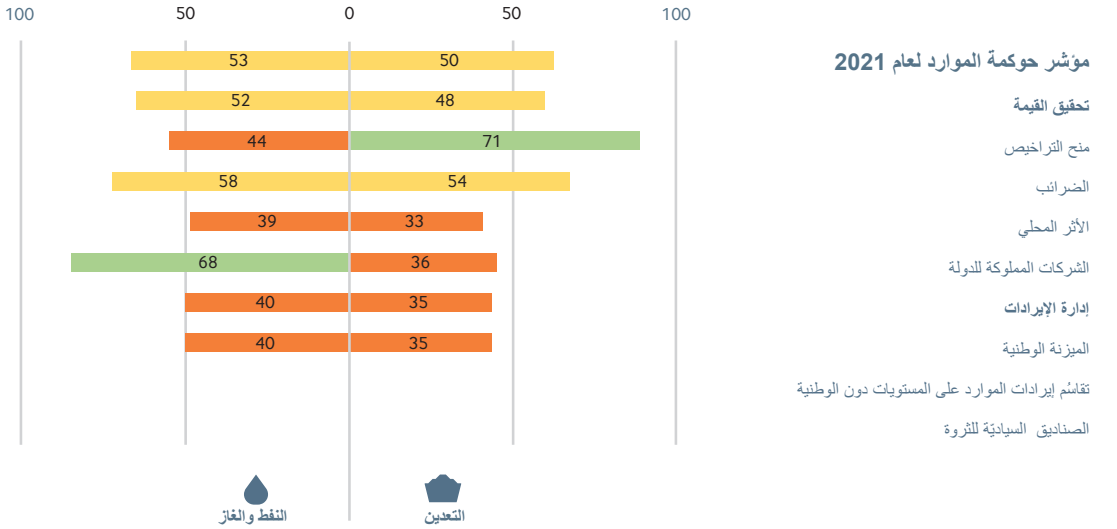
مقارنة بين القطاع المنجمي وقطاع النفط والغاز

يعاني القطاعان من ضعف حوكمة الآثار المحلية

بالإضافة إلى قطاع النفط والغاز، قيّم مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١ أيضاً حوكمة القطاع المنجمي في تونس (يَرِد التقييم في ملفّ منفصل). وقد سجّل قطاع المناجم ٥٠ نقطة فيما سجّل قطاع النفط والغاز ٥٣ نقطة، فصُنّف 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 فوسفاط قفصة أداء "سيئاً" (٣٦ نقطة)، سجّلت شركة النفط الوطنية أداءً "مقبولاً" (٦٨ 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 في حين أن شركة فوسفاط قفصة لا 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 دقةً، إلا أن درجة الشفافية الأعلى في المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية أدّت إلى تسجيلها علامة أعلى في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١.

مقارنة بين قطاع التعدين وقطاع النفط والغاز التونسيَّين في مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021



التوصيات

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

1. يتعين على **الحكومة التونسية** إصدار قوانين أو إدخال تعديلات على مجلة المحروقات في اتجاه إقرار اجبارية نشر العقود وقوائم المناقصة وتقييمات الأثر البيئي وخطط الحدّ من الأضرار البيئية وإجراء تقييمات للأثر الاجتماعي والإفصاح عنها من قبل الشركات الاستخراجية. ويمكن أن تستخدم الحكومة مبادئ التعاقد المفتوح كمرجع لإصلاح عملية منح التراخيص.
2. ينبغي أن تحسّن **المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية** عملية الإفصاح لديها وأن تقدّم معلومات عن المشترين وقيمة كلّ صفقة وحجمها وتاريخها لكي تتمكن جهات المجتمع المدني من تكوين صورة أوضح عن إيرادات النفط والغاز.
3. ينبغي أن تقوم **وزارة الصناعة والطاقة والمناجم** بتحديث بوابتها الإلكترونية لتشمل تفاصيل عن الاحتياطيات وإيرادات الصادرات.
4. يتعين على **الحكومة** تطبيق سياسة صارمة بشأن الإفصاح عن المصالح المالية والمالكين الحقيقيين من أجل تعزيز الشفافية في القطاع.
5. ينبغي أن يكون الانضمام إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية من أولويات **الحكومة ووزارة المالية** وأن تلتزم هاتان الأخيرتان بالمعايير التي تحثّ على تحسين الإفصاحات وتعزيز الاستدامة والشمولية والكفاءة.

ما هو مؤشر حوكمة الموارد؟

يقيم مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١ كيفية حوكمة ١٨ من البلدان الغنية بالموارد لثرواتها من النفط والغاز والمعادن. تتألف النتيجة المركبة للمؤشر من ثالثة مكونات. يقيس مكونان منهم الخصائص الرئيسية لقطاع الصناعات االستخراجية – تحقيق القيمة وإدارة الدخل – بينما يعبر الثالث عن السياق العام للحوكمة – البيئة التمكينية. وتتألف هذه االبعاد الجامعة الثالثة للحوكمة. حسب عن طريق تجميع إجابات ١٣٦ سؤال فرعيا، وهي تضم ٥١ مؤشرا، من ١٤ مكون.

وقد قام باحثون مستقلون، تحت إشراف معهد إدارة الموارد الطبيعية، في كل من ال ١٨ بلدا بملء استبيان لجمع بيانات أولية بشأن تحقيق القيمة وإدارة الدخل. وبالنسبة للمكون الثالث، يستند مؤشر حوكمة الموارد إلى بيانات خارجية من أكثر من ٢٠ منظمة دولية. ويغطي التقييم الفترة ٢٠١٩ - ٢٠٢٠ .لمزيد من المعلومات حول المؤشر وكيفية إنشائه، يرجى استعراض منهجية مؤشر حوكمة الموارد (رابط).