Natural Resource Governance Institute

موجز
ابريل ٢٠٢١

قطر للبترول ومبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية: التداعيات والفرص الناتجة عن تطبيق الشفافية في المؤسسات المملوكة من الدول في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

كايساطوروسكاينن

الأفكار الرئيسية

- قطر للبترول هي أول مؤسسة مملوكة من الدولة (SOE) في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تنضم الى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (EITI) بصفة شركة داعمة.
- إن دراسات الجدوى الاقتصادية المؤيدة لتحسين معايير الشفافية والابلاغ في تنام مستمر. وإن تطبيق هذه المعايير يتيح للمؤسسات المملوكة من الدولة الفرصة لأن تكون قدوة لباقي المؤسسات ويسهّل تعاملها مع المؤسسات المالية والشركات العالمية خارج نطاق الحدود الوطنية. كما أنه مع تسارع عملية التحول في مجال الطاقة والركود الاقتصادي الناتج عن جائحة كورونا أصبحت الحاجة الى الشفافية أكثر ضرورة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث تعتمد عدة دول على واردات المؤسسات المملوكة من الدولة كمصدر دخل أساسي ولتنويع الاستثمارات وتطوير مشاريع الطاقة النظيفة.
- إن مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية هي معيار عالمي رائد يمكن للمؤسسات المملوكة من الدولة اللجوء اليه كمرجع في توجيه الإفصاح. فأن تصبح مؤسسة وطنية ملك الدولة، في دولة غير منفذة للمبادرة، مؤسسة داعمة لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، مع استيفاء المعايير الخاصة بالمؤسسات الداعمة للمبادرة، إنما هو لدليل على التزام هذه المؤسسة بالشفافية. أيضا، يشكل هذا الدعم من قبل مؤسسة تملكها الدولة فرصة لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية أن تواصل رسالتها ضمن نطاق الدول التي لا تنفذ المبادرة.
- نتيجة للتفاعل بين الأمانة الدولية للمبادرة وقطر للبترول تمكنت الأخيرة من التركيز على بعض النقاط الهامة في الآلية التي كانت قد وضعتها لتحسين الشفافية وسبل الإفصاح. وقد ساعد ذلك الأمانة الدولية على تحديد بعض نقاط الضعف في الأجراءات والنصوص الخاصة بالمؤسسات الداعمة.
- تقوم الأمانة الدولية للمبادرة حاليا بتطوير نهج التقييم وبدراسة عدة خيارات لتحديد سقف التوقعات المرجوة من المؤسسات الداعمة مما يشكل فرصة لتطوير وتحسين آلية التقييم، وتحديد كيفية الإلتزام بكل من التوقعات المحددة وتوسيع مروحة التوقعات لتشمل بيانات المؤسسات التي تملكها الدولة والتي تشمل التحول في مجال الطاقة والحوار بين الجهات صاحبة المصلحة.
- بإمكان قطرللبترول الاستمرار في ريادة تطبيق الشفافية عن طريق عمليات الإبلاغ الملتزمة بمروحة اوسع من معايير الإفصاحات الخاصة بكل من مبادرة الشفافية في الصناعات الأستخراجية ومؤشر إدارة الموارد وغيرها من التوجيهات.

مقدمـة

تلعب المؤسسات المملوكة من الدولة في كثير من البلدان الغنية بالموارد دوراً أساسياً في تحصيل الضرائب وتأمين المدفوعات وبيع النفط والمساهمة في زيادة دخل الدولة من خلال الصناعات الاستخراجية. غالباً ما تتحكم المؤسسات المملوكة من الدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بكامل سلسلة قيمة الاستخراج. تلعب هذه المؤسسات أيضاً دوراً محورياً كمصدر للدخل وإدارة مساعي دولها في الإستثمار في سبل تنويع الدخل والتحوّل في مجال الطاقة. في هذا الإطار، بدأت دراسة الجدوى للحوكمة الرشيدة والإبلاغ من قبل المؤسسات التي تملكها الدولة تزداد أهمية.

تستكشف هذه الإحاطة كيف أن الإنضمام الى المؤسسات الداعمة للمبادرة واتّباع معايير الإبلاغ والتوجيهات الأخرى يمكن أن يسهل الشفافية في المؤسسات المملوكة من الدولة التابعة لدول في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الغير منفذة للمبادرة. إن مبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية هي معيار عالمي لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد الإستخراجية. وتطبق حالياً أربع وخمسون دولة المبادرة وتلتزم بمجموعة إفصاحات ضمن سلسلة قيمة الصناعات الإستخراجية كما تم التعريف عنها في نص المعايير الخاصة بالمبادرة. تتضمن المعايير المذكورة إفصاحات متعلقة بمشاركة الدولة ودورالمؤسسات المملوكة من الدولة في الدول المنفذة لمعيار مبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية.[١]

يمكن لمؤسسات الإستخراج العاملة في بلدان سواء كانت هذه البلدان أو لم تكن منفذة للمبادرة أن تصبح هي داعمة للمبادرة عن طريق الإلتزام بمجموعة من التدابير لتعزيزالتنمية المستدامة و الإدارة الشفافة للموارد الطبيعية ودعم المبادرة مادياً.[٢] (مراجعة المربع ١.) ويشكل إنضمام المؤسسات المملوكة من الدولة، في الدول التي لا تطبق المعايير الخاصة بالمبادرة على الصعيد الوطني، بحد ذاته مناسبة لتعزيز الشفافية ضمن هذه المؤسسات. وقطر للبترول هي أول مؤسسة تملكها الدولة في منطقة الشرق الأوسط و شمال أفريقيا تنضم الى المبادرة بصفة شركة داعمة.[٣] وإن إشتراك قطر للبترول في المبادرة يشكل نموذجًا يساعد على تسليط الضوء على نتائج وفرص الشفافية التي يقدمها مسار المؤسسة الداعمة للمبادرة وتوقعاتها.

وفي نهاية هذه الإحاطة سلسلة من التوصيات موجهة لكل من المبادرة، ومؤسسة قطر للبترول والمؤسسات المملوكة من الدولة في منطقة الشرق الأوسط و شمال أفريقيا.

المربع ١. توقعات مبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية بالنسبة للمؤسسات الداعمة[٤]

- إعلان دعمها لمبادئ المبادرة علناً وتشجيعها النقاشات العامة وتأمين فرص التنمية المستدامة عن طريق تعزيز الشفافية في القطاعات الإستخراجية.
- تتطلب المبادئ التوجيهية من المؤسسات الداعمة الإفصاح علنًا عن قيمة الضرائب والمدفوعات. أما إذا اختارت المؤسسات عدم التصريح فيجب عليها أن تعلن عن الأسباب الموجبة لهذا القرار.
- تأمين تصاريح مفصلة بالضرائب والمدفوعات الى كافة الدول التي تنفذ المبادرة.
- الإفصاح علنًا عن المالكين المستفيدين واتخاذ الخطوات المناسبة لتحديد المالكين المستفيدين لشركاء الأعمال المباشرين، بما في ذلك المتعهدين وشركاء المشاريع المشتركة وذلك وفقًا لمتطلبات الإفصاح عن المالكين المستفيدين الخاصة بالمبادرة. أما المؤسسات المدرجة في البورصة فهي تلتزم بأنظمة الإدراج والقوانين المرعية الإجراء.
- الإنخراط في آليات حازمة لعقود المشتريات التي تتضمن بذل العناية الواجبة مع الشركاء والباعة.
- دعم تنفيذ قرارات الدول للإفصاح عن عقود ورخص إستكشاف وإستغلال الموارد النفطية والمعدنية المستقبلية وفقاً لتوصيات المبادرة. وتدرك المؤسسات أن تعزيز الشفافية يجب أن يتم على قاعدة إحترام العقود والقوانين وفق مبادئ المبادرة.
- العمل مع الحكومات من أجل إنتاج الموارد الطبيعية بطريقة تفيد المجتمعات.
- التأكد من أن إجراءات المؤسسة مناسبة لإنتاج بيانات دقيقة تتناسب مع معايير رفيعة للمحاسبة.

١ مراجعة eiti.org و www.eiti.org/document/eiti-standard-2019

٢ EITI. 2018. *EITI Standard 2019*, Chapter I, Section 7, eiti.org/document/eiti-standard-2019

٣ المؤسسات ملك الدولة التي أصبحت داعمة للمبادرة بالرغم من إمتلاكها من دول غير مطبقة لمعايير مبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية تضم كل من مؤسسة MMG المملوكة جزئياً من المؤسسة التي تملكها الدولة الصينية (China Minmetals) ومؤسسة Codelco للتعدين التي تملكها دولة تشيلي. مراجعة eiti.org/supporters

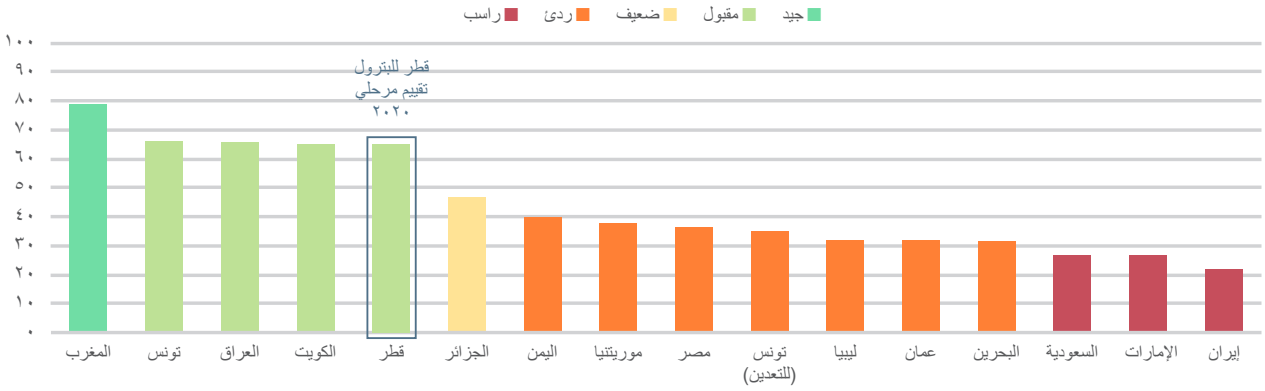
٤ المؤسسات الداعمة EITI supporting companies, eiti.org/supporters/companies

أهمية الشفافية في الشركات المملوكة من الدولة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تتحكم المؤسسات المملوكة من الدولة في كافة أنحاء العالم بأجزاء كبيرة من القطاع الإستخراجي كمنتج ومنظم وتاجر وهيئة ناظمة ومقدم للخدمات وممثل عن الدولة.[٥] وتلعب هذه المؤسسات دوراً مميزاً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كون هذه المنطقة تضم بعض أكبر الدول المنتجة للنفط في العالم. وعادةً ما تتحكم هذه المؤسسات بكامل سلسلة القيمة لإنتاج النفط والغاز بدءاً من منح تراخيص الإستكشاف وصولا الى التكرير، والتسويق ونقل البتروكيماويات. وتقوم المؤسسات المملوكة من الدولة أيضاً بتقديم الخدمات العامة كالتعليم وبناء البنى التحتية وتقديم إعانات الوقود. وتساهم بزيادة إيرادات الدولة عن طريق تسديد الإتاوات والضرائب وحصة الدولة من أرباح الإنتاج وعوائد المشاريع المشتركة. تلعب بعض شركات النفط الوطنية في المنطقة دورًا كبيرًا في جمع وإدارة الإيرادات العامة ، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى تقزيم الإيرادات التي تدرها الكيانات العامة الأخرى.[٦]

وعلى الرغم من أهميتها للعائدات الحكومية والاقتصاد، وإستناداً الى مؤشر إدارة الموارد لسنة ٢٠١٧، تتخلف المؤسسات ملك الدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في تطبيق معايير الحوكمة والشفافية والمحاسبة بمعدل وسطي يبلغ ٤٢/١٠٠ مقارنة بالمعدل البالغ ٥٠/١٠٠ في المناطق الأخرى.[٧] (مراجعة الرسم البياني رقم ١.) ويتغاضى عدد كبير من المؤسسات المملوكة من الدولة عن نشر التقارير المالية السنوية والمعلومات المتعلقة بحركة بيع وشراء السلع الأساسية بشكل منتظم. كما اشارت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الإقتصادي الى أن التعتيم على الملكية ونظام الحوكمة والنتائج المالية للمؤسسات المملوكة من الدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يشكل تحدّ مستمر.[٨] وفي عام ٢٠٢٠، وبعد العمل المشترك مع قطر للبترول، أجرى معهد حوكمة الموارد الطبيعية عام ٢٠٢٠ تقييما مرحليا لمؤشر إدارة الموارد الخاص بقطر للبترول وقد أظهرت النتيجة تقدما من ٥٥ الى ٦٥ نقطة/١٠٠ وقد احرزت قطر للبترول تقدما على جدول معيار الإداء فارتفع تصنيفها من ضعيف الى مقبول. وتدل نتيجة التقييم المؤقت على أن قطر للبترول قد قامت بخطوة في الإتجاه الصحيح، كما توفر هذه النتيجة مساهمة في خارطة الطريق بإتجاه المزيد من الإفصاحات كما هو مشار إليه في القسم التالي.

رسم بياني ١. نتائج مؤشر إدارة الموارد لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ونتيجة عام ٢٠٢٠ للتقييم المرحلي الخاص بقطر للبترول



٥ NRGI *مساهمة الدولة والشركات ملك الدولة: الأدوار، المزايا والتحديات* (٢٠١٥)، resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_State-Participation-and-SOEs.pdf

٦ باتريك آر بي هيلر وديفيد ميهالي. *قاعدة بيانات شركة النفط الوطنية: ضخمة وبيضاء فهمها: رؤى مبنية على البيانات حول شركات النفط الوطنية*، معهد حوكمة الموارد الطبيعية (ابريل ٢٠٢١)، www.nationaloilcompanydata.org/api/publications/content/BWEOxwl3qpbpPk5RkZmWr3g5TEvNgLD4LD21foHP.pdf

٧ Natural Resource Governance Institute, *Resource Governance Index* (2017), resourcegovernanceindex.org

٨ OECD, *Corporate Governance in MENA: Building a Framework for Competitiveness and Growth* (2019), Ch. 5, www.oecd-ilibrary.org/sites/979c33ef-en/index.html?itemId=/content/component/979c33ef-en

تسلط العوامل التالية الضوء على أهمية الشفافية لدى المؤسسات التي تملكها الدولة في منطقة الشرق الاوسط وشمال أفريقيا.[٩] مع انخفاض اسعار النفط عام ٢٠٢٠ بسبب جائحة كورونا والوضع الإقتصادي المتردي والدفع باتجاه مصادر الطاقة المتجددة ومع تقلص مداخيل المؤسسات المملوكة من الدولة ، وجب اتخاذ إجراءات للتصدي لهذا الوضع.

١ **الوصول الى مصادر التمويل.** تسعى المؤسسات المملوكة من الدولة بشكل متزايد الى تأمين إستثمارات خاصة لإضافتها الى التمويل الذاتي. وتسعى بعض المؤسسات المملوكة من الدولة الى الخصخصة الجزئية لزيادة التمويل. وبغية إقناع المستثمرين من القطاع الخاص وتماشيا مع متطلبات الأسواق المالية وحماية لحاملي أسهم الأقلية، على المؤسسات المملوكة من الدولة تحسين التقارير العلنية.[١٠] وعلى سبيل المثال، عندما خططت شركة أرامكو للطرح العام الأولي بحصة أقلية من أسهمها، تبين أنها الشركة الأكثر ربحاً عالمياً وقد قامت للمرة الأولى بالإفصاح عن بيانات تتعلق بقيمة المؤسسة وأحتياط النفط.[١٢،١١] في حالات أخرى قامت المؤسسات المملوكة من الدولة وشركائها في المشاريع المشتركة والشراكات بين القطاعين العام والخاص بطلب الإستدانة لتمويل مشاريع محددة. ويساعد الإبلاغ المالي والتشغيلي المؤسسات المملوكة من الدولة على كسب ثقة المستثمرين والدائنين مما يثبت ملاءة المؤسسة المالية ويخفض كلفة الإستدانة.[١٣]

٢ **إستقطاب أفضل شركاء الأعمال.** تقوم المؤسسات المملوكة من الدولة بالإستعانة بمصادر خارجية في كافة مراحل سلسلة القيمة. وتضم المصادر الخارجية مؤسسات تخضع لأعلى المعايير العالمية مثل مؤسسات النفط العالمية وشركاء المشاريع المشتركة والمتعهدون، ومؤسسات التجارة ومقدمي الخدمات والبضائع. ويتوجب على المؤسسات السابق ذكرها أن تبرهن لحاملي اسهمها والمستثمرين أن الشراكة مع مؤسسة تملكها الدولة لا تشكل خطراً إقتصادياً أوتمس بسمعة المؤسسة. إيضا يتوجب على هذه المؤسسات أن تثبت بأن التعامل مع مؤسسة تملكها الدولة يحترم قوانين مكافحة الفساد العالمية. وتتوخى المؤسسات العالمية الحذر في التعاطي مع المؤسسات المملوكة من الدولة [١٤] بسبب تفشي حالات الفساد ضمن هذه المؤسسات في قطاعي النفط والغاز. وقد أعلن عدد من شركات النفط العالمية ومقدمي الخدمات عن الرغبة بالتعامل فقط مع شركاء ذات سمعة جيدة. ويتوجب على المؤسسات المملوكة من الدولة أن تفصح علناً عن معلومات تتعلق بالنزاهة في التعامل وحركتها التجارية والعملانية لكي تستطيع إجتياز مراحل آليات العناية الواجبة الخاصة بأفضل شركاء الأعمال.

٩ معهد حوكمة الموارد الطبيعية: *قاعدة بيانات شركات النفط الوطنية: دليل قطاع الاستخراج- إفصاحات مؤسسات ملك الدولة* (٢٠١٨)، resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/guide-to-extractive-sector-state-owned-enterprise-disclosures; دراسة جدوى الشفافية في المؤسسات ملك الدولة (وثيقة غير منشورة – مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية)

١٠ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD): *حوكمة المؤسسات في منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا: بناء نطاق عمل للقدرة التنافسية والنمو في الشرق الاوسط وشمال افريقيا.*

١١ "ارامكو الاكتشاف الكبير: ما تعلمناه عن العملاق السعودي"، بلومبرغ ١ نيسان ٢٠١٩ www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-01/aramco-s-big-reveal-what-we-learned-about-the-saudi-oil-giant

١٢ ارامكو السعودية، *تقارير وعروض* (٢٠٢٠) www.saudiaramco.com/en/investors/investors/reports-and-presentations

١٣ جولز تيلي " الشفافية الضرائبية و استدامة ديون الدولة في اوقات المحن: كيف يمكن تعزيز ثقة المستثمرين؟" (أغسطس ٢٠١٣) psj.lse.ac.uk/articles/8/galley/8/download/

١٤ وفقا لتحليل NRGI لـ(fcpa.stanford.edu/index.html) ٢٢ من اصل ٤٤ إجراء إنفاذ لقانون الممارسات الفاسدة الاجنبية (FCPA) في قطاع الاستخراج تضمنت مؤسسات ملك الدولة أو موظفين فيها.

٣ **القدرة التنافسية في الخارج.** تستثمر عدة مؤسسات ملك الدولة في مشاريع خارج دولها من أجل التوسع. ولا يزال هذا النمط جديداً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتمتلك كل من ENOC وTAQA في دبي وأبو ظبي حضورا دوليا.[١٥] وقد وسعت مؤخرا قطر للبترول الموجودة منذ عشرات السنين في القارة الأميركية وأوروبا حضورها إلى أفريقيا. تدرس كل من ارامكوالسعودية ومؤسسة البترول الكويتية إمكانية التوسع عالمياً. وضمن عملياتها في الخارج، تتعامل الدول المضيفة مع المؤسسات المملوكة من الدولة على غرار أي مستثمر محتمل في قطاعها الاستخراجي مما يضعها في منافسة جدّية مع مؤسسات النفط العالمية ويرفع من مستوى الاداء على جميع الأصعدة. ويساعد الإبلاغ العام المؤسسات المملوكة من الدولة على إثبات قدراتها المالية وكفاءتها التقنية وتمتعها بمستوى النزاهة المطلوب من أجل الفوز بالمناقصات والعمل على المشاريع في الدول الأجنبية.

٤ **تكافؤ الفرص مع مؤسسات النفط العالمية.** يزداد التداخل بين دور المؤسسات المملوكة من الدولة في القطاعين العام والخاص. وتساعد الشفافية المؤسسات المملوكة من الدولة على شرح كيفية تعاطيها مع خطر تضارب المصالح عندما تكون هي نفسها الهيئة الناظمة المخولة إعطاء التراخيص في دولها وهي تتنافس في الوقت نفسه مع مؤسسات النفط العالمية في الأسواق الخارجية. وإن الأسواق التنافسية المفتوحة ضرورية لأستدراج المستثمرين الأجانب. وتتضمن لائحة الإفصاحات الضرورية إثبات أن المؤسسات المملوكة من الدولة لا تستفيد من أي إعانات ممكن أن تشوّه التنافس وأن التعامل مع كافة الأطراف يكون على قدم من المساواة.[١٦،١٧]

٥ **مؤسسات ذات رمزية وطنية.** تشكل الكثير من المؤسسات المملوكة من الدولة العاملة في الصناعات الإستخراجية محركاً لإقتصاد الدول وهي خط التماس الأول مع كبار المستثمرين العالميين ومصدر فخر للدول. تنعم هذه المؤسسات بإحترام الحكومات والمواطنين. وتسعى هذه المؤسسات إلى أن يتم التعاطي معها على أنها من شركات النفط العالمية (IOCs) وليس كجزء من بيروقراطية الدولة. وتشكل الإبلاغات العلنية وسيلة ضرورية لإثبات كفاءة وفعالية والدور القيادي لهذ المؤسسات. كما تثبت الإبلاغات أيضاً مساهة المؤسسات المملوكة من الدولة في زيادة الدخل العام. وتعرب هذه المؤسسات أحياناً عن قلقها تجاه غياب المحاسبة في إدارة المداخيل بعد أن تتم التحويلات الى خزينة الدولة.[١٨]

٦ **المساءلة أمام حَمَلة الأسهم والمواطنين.** تخضع المؤسسات المملوكة من الدولة الى المساءلة من قبل الحكومات لأن غالبا ما تكون الدولة المساهم الوحيد او الرئيسي في المؤسسة. وقد بات عدد من المواطنين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يهتم بالحوكمة. وتلعب المؤسسات المملوكة من الدولة دورا مهما، ومن هنا تبرز أهمية الإبلاغ الذي يساهم في تسليط الضوء على النقاط المتعلقة بالخدمة العامة والمسؤولية المجتمعية للمؤسسات. كما يساعد الإبلاغ هذه المؤسسات على وضع معايير مقارنة بالنسبة الى شركات النفط العالمية ومؤسسات ملك الدول الاخرى مما يسهل عليها طلب دعم الدولة لمساندتها في الإستثمارات الخاصة بها.[١٩]

١٥ مراجعة قاعدة بيانات NRGI *وشركات الوطنية للنفط* ، تدويل المشغلين: www.nationaloilcompanydata.org/indicator

١٦ *دراسة جدوى الشفافية في المؤسسات ملك الدولة*، EITI.

١٧ دليل NRGI *لإفصاحات المؤسسات ملك الدولة العاملة في قطاع الاستخراج* (٢٠١٨)
resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/guide-to-extractive-sector-state-owned-enterprise-disclosures

١٨ *دراسة جدوى الشفافية في مؤسسات ملك الدولة*، EITI

١٩ *قاعدة بيانات الشركة الوطنية للنفط*، NRGI

٧ **التحول في مجال الطاقة.** تواجه دول منطقة الشرق الأوسط و شمال أفريقيا ضغوطاً للتخفيف من الإتكال على النفط عن طريق تنويع الإقتصاد. وتقوم المؤسسات المملوكة من الدولة في بعض الدول بترأس مبادرات تنويع الإستثمارات. ويتوجب على هذه المؤسسات أن تحقق مداخيل لكي تتمكن من الإستثمار في أصول الطاقة النظيفة.[٢٠] وتتحمل المؤسسات المملوكة من الدولة مخاطر الإستثمار في قطاع النفط والبنية التحتية المتعلقة به. وتسعى الدول والمواطنون الى التدقيق في المخاطر المالية المحدقة بالمؤسسات المملوكة من الدولة ، ومن هذا المنطلق يبدو كل من الإبلاغ والشفافية ضرورة لكي تثبت تلك المؤسسات قدرتهاعلى التأقلم مع الواقع الجديد.

بالإضافة الى فؤائد تطوير طرق الإبلاغ عن المؤسسات المملوكة من الدولة نفسها فإن المعلومات المتعلقة بالحوكمة والعمليات والإداء هي أيضاً مطالب بها من قبل أصحاب المصلحة والحكومات والهيئات الرقابية من أجل تقييم إداء المؤسسات المملوكة من الدولة وتقدير المنفعة التي تقدمها هذه المؤسسات الى المواطن.[٢١]

دور مبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية في دعم الشفافية: الخبرة المكتسبة نتيجة التفاعل مع قطر للبترول

يمكن للمؤسسات المملوكة من الدولة الإستعانة بمعايير الإبلاغ لدعم الشفافية. وتجعل المعايير طرق الإفصاح ممنهجة وقابلة للمقارنة مع باقي المؤسسات. ويزيد تطبيق المعايير من مصداقية مساعي المؤسسات المملوكة من الدولة في تطبيق الشفافية حيث توجد مخاوف من الإبلاغ مجرّد من وقت إلى آخر، كما مثلاً عند الحاجة الى تأمين التمويل. وإن دعم المؤسسة ملك الدولة في دولة لا تطبق معايير المبادرة قد يساعد في دعم الشفافية ويدل على الإلتزام بالإدارة المستدامة للموارد الطبيعية. وإستناداً الى مصادر المبادرة فإن "بعض مبادرات الإبلاغ المتعلقة بالإدارة المستدامة والتي تهمّ المستثمرين المتابعين لمؤشرات الشؤون البيئية والإجتماعية والحوكمة (مثلاً: مبادرة الإبلاغ العالمية) تأخذ من مبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية مرجعا"[٢٢] ويشكل ايضاً الإنتساب الى مبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية مصدر جذب للإستثمارات في قطاع التعدين.[٢٣]

ويركز هذا الجزء على دور مبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية وخاصة التوقعات المنتظرة من المؤسسات الداعمة في الدول الغيرمنفذة للمبادرة وبالتالي فإن هذه المؤسسات غير ملزمة بكامل إفصاحات المبادرة. ونتيجة لدراسة الحالة الخاصة بقطر للبترول وتعاون هذه الأخيرة مع المبادرة بهدف تحصيل صفة مؤسسة داعمة، نوضح العبر المستخلصة والمتعلقة بالفرص الناتجة عن التوقعات ونسلط الضوء على جوانب يمكن العمل على تحسينها. نستكشف أيضاً معاييروإرشادات ذات صلة كمصادر إضافية للإرشاد مثل المبادىء التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الإقتصادي والبنك الدولي ومؤشر إدارة الموارد ودليل معهد حوكمة الموارد الطبيعية للمؤسسات المملوكة من الدولة العاملة في الصناعات الإستخراجية وقاعدة بيانات شركات النفط الوطنية.[٢٤،٢٥]

٢٠ كارول نخله " الطاقة النظيفة والوقود الاحفوري في الشرق الاوسط: دائرة حميدة؟ (NRGI, 2020)، resourcegovernance.org/blog/clean-energy-fossil-fuels-middle-east-virtuous-cycle

٢١ *قاعدة بيانات الشركة الوطنية للنفط* ص NRGI 2.

٢٢ *دراسة جدوى الشفافية في المؤسسات ملك الدولة* EITI.

٢٣ الكسندر مالدن، "عضوية المبادرة تعزز جاذبية التنقيب عن المعادن" ١٩ مايو ٢٠١٧ eiti.org/es/node/8898

٢٤ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD): *ارشادات حول حوكمة المؤسسات ملك الدولة* (٢٠١٥) www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm، البنك الدولي، حوكمة المؤسسات ملك الدولة: مجموعة أدوات (٢٠١٤)، doi 10.1596/978-1-4648-0222-5

٢٥ معهد حوكمة الموارد الطبيعية: *الدليل الى إفصاحات المؤسسات ملك الدولة العاملة في قطاع الاستخراج.*

توقعات مبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية للمؤسسات الداعمة

تغطّي معايير المبادرة مجموعة واسعة من المسائل التي يجب أن تُطَبَق فيها الشفافية أوالتي تشجع فيها المبادرة المؤسسات المملوكة من الدولة على ذلك. وتذكر المعايير على سبيل المثال لا الحصر مشاركة الدولة المباشرة والغير مباشرة في الصناعات الإستخراجية والتدفقات المالية والبيانات المالية المدَقّقة، والنفقات والمشتريات وحوكمة المؤسسات بالإضافة الى تجارة السلع الأساسية والإنفاق الإجتماعي والإقتصادي عندما تقوم به المؤسسات المملوكة من الدولة.[٢٦] وتتضمن عملية الإبلاغ الخاصة بالمبادرة مطابقة الإفصاحات دورياً من قبل الأمانة الوطنية للمبادرة ومن ثم مناقشتها من قبل أصحاب المصلحة المتعددين قبل المصادقة عليها دورياً.

إن التوقعات الخاصة بالمؤسسات الداعمة هي رزمة توقعات داعمة للمبادرة كونها مبادرة دولية. وقد تم إعتماد رزمة التوقعات هذه من قبل مجلس إدارة المبادرة سنة ٢٠١٨ كسلسلة خطوات أولية تخول المؤسسات الداعمة أن تثبت إلتزامها بالشفافية. تهدف المبادرة عن طريق جعل المؤسسات المملوكة من الدولة داعمة للمبادرة الى دفع رسالتها في دول لا تطبق المبادرة. هذه هي حال بعض دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي قد تكون حالياً غير جاهزة للإنضمام الى المبادرة.[٢٧]

تختلف توقعات المؤسسات الداعمة فيما خص الشفافية عن معايير وطرق الإبلاغ الخاصة بالمبادرة في ثلاث نقاط:

- **لا تضم توقعات المبادرة الخاصة بالمؤسسات الداعمة إفصاحات تتعلق بدور المؤسسات المملوكة من الدولة في الدول الغنية بالموارد الطبيعية.** ويتم التطرق لهذه المسائل ضمن معايير المبادرة بالإضافة الى مسائل أخرى منبثقة عن إرشادات خاصة بالإبلاغ مثل دور وهيكلية وإداء ونتائج المؤسسة ملك الدولة وأثر التحويلات التي تقوم بها الى جهات حكومية.[٢٨]

- **غياب آلية إنفاذ أو تقييم للتوقعات الخاصة بالمؤسسات الداعمة على خلاف آلية التصديق الخاصة بالمبادرة التي تطبق في البلدان المنفذة للمبادرة.** على أثر تقديم طلب من قبل مؤسسات تبدي رغبتها في أن تصبح مؤسسات داعمة، يطلب من هذه المؤسسات أن تتقدم بمعلومات وفق التوقعات المنصوص عنها في الاستمارة الخاصة بالمؤسسات الداعمة. يتم نشر الإستمارة على موقع المبادرة الإلكتروني مما قد يشكل دليلا على إلتزام المؤسسة بالتوقعات.[٢٩] غير أن الإستمارات لا يتم تحديثها بصورة منتظمة. وتطالب بعض المؤسسات ان يتم تقييم إلتزامها بتوقعات المبادرة بشكل طوعي.[٣٠] عندها تقوم الأمانة الدولية للمبادرة بعملية التقييم إستناداً الى رزمة أسئلة تحتوي على تفاصيل إضافية ومن ثم تقوم بمقارنة الإفصاحات المقدمة طوعاً مع لائحة الإفصاحات الخاصة بمعايير المبادرة.[٣١] ولم تتم مطالبة كافة المؤسسات الداعمة بهذه النماذج ولم يتم نشرها.

٢٦ مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، معايير ٢٠١٩، المتطلبات٢,٦، ٤,٢ و٦.
٢٧ مقابلة مع الامانة الدولية للمبادرة، ١٨حزيران ٢٠٢٠.
٢٨ معهد حوكمة الموارد الطبيعية، *الدليل الى افصاحات المؤسسات ملك الدولة العاملة في قطاع الاستخراج*.
٢٩ مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية *إستمارة المؤسسات الداعمة* eiti.org/document/eiti-supporting-company-form
٣٠ مقابلة مع الامانة الدولية للمبادرة، ١٨حزيران ٢٠٢٠.
٣١ مقابلة مع الامانة الدولية للمبادرة، ١٨حزيران ٢٠٢٠.

- **إن ما من حوارأصحاب مصلحة متعددين شبيه بإجراءات المبادرة على الصعيد الوطني في الآلية الخاصة بالمؤسسات الداعمة، ولا وجود لأصحاب المصلحة المتعددين المرتبطين بالتوقعات.** ليس شرطاً أن يتدخل المجتمع المدني أو تمثيله اكثر من التمثيل الحاصل على مستوى مجلس الإدارة حيث فئات أصحاب المصلحة الثلاث.

تقوم الأمانة الدولية للمبادرة حالياً بالنظر في خيارات لتطوير توقعات المؤسسات الداعمة وطرق التقييم. يتعلق هذا العمل بجهود المبادرة لتعزيز الشفافية في مؤسسات مملوكة من الدولة التي تتضمن الترويج للشفافية والعمل مع الحكومات ومؤسسات ملك الدولة على إنشاء شبكة لتسهيل نقاش الإفصاحات بين الأقران.[٣٢] وبالتالي فأن إجراء المبادرة الخاص بالمؤسسات الداعمة والتوقعات يشكلان مكون واحد من جدول أعمال المبادرة الخاص بالشفافية في المؤسسات المملوكة من دولة. يشكل تطوير جدول الأعمال هذا فرصة لتمكين التوقعات أكثر وجعلها ملاءمةً للمؤسسات المملوكة من الدولة في المضمون والأسلوب.

في هذه الاثناء يمكن للمؤسسات المملوكة من الدولة أن تقلص الفارق من خلال التصريح الطوعي بمعلومات تفوق التوقعات، تماشيا مع معايير المبادرة والمعايير الأخرى وعن طريق إشراك أصحاب المصلحة في التقارير الصادرة عنها. ويستكشف الجزء الثاني كيف قامت قطر للبترول بتنفيذ هذه المبادرات كجزء من خارطة الطريق لتعزيز الشفافية.

خارطة طريق قطر للبترول لتعزيز الشفافية ودور إجراء المبادرة الخاص بالمؤسسات الداعمة

إن قطر للبترول هي واحدة من ثلاث مؤسسات مملوكة من الدولة داعمة للمبادرة من خارج البلاد المنفذة للمبادرة، وهي الأولى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.[٣٣] يستعرض هذا الجزء دراسة الجدوى للجهود التي بذلتها قطر للبترول من أجل تعزيز الشفافية والخطوات االتي خططت لها ونفذتها من أجل تحسين وسائل الإبلاغ. يستعرض هذا الجزء أيضاً كيف قامت الأمانة الدولية للمبادرة ومعايير دولية أخرى بمساندة قطر للبترول في وضع خارطة الطريق وكيف أن رحلة قطر للبترول يمكن أن تُلهم مؤسسات مملوكة من الدولة أخرى لإتخاذ خطوات نحو الإفصاح.

٣٢ إنس شولبرغ- مركيز،" تعزيز الشفافية في مؤسسات النفط والغاز والتعدين ملك الدولة"، ٢٠ نوفنبر٢٠١٨، مدونة المبادرة، EITI Blog, eiti.org/blog/enhancing-transparency-in-oil-gas-mining-stateowned-enterprises

٣٣ eiti.org/supporter/mmg. المؤسسة الاخرى هي MMG، تمتلك اغلبيتها مؤسسة تملكها الدولة الصينية. في الماضي دعمت المبادرة مؤسسات ملك الدولة مثل بتروبراس.

المربع ٢. نبذة عن قطر للبترول

تعتبر دولة قطر من أكبر منتجي الغاز في العالم ومن أكبر ٢٠ مؤسسة عالمية لإنتاج النفط. تم إنشاء قطر للبترول كمؤسسة عامة بموجب المرسوم التشريعي رقم ١٠ لعام ١٩٧٤. وتعود ملكيتها الى دولة قطر بالكامل. وإن قطر للبترول هي مؤسسة نفط وغاز متكاملة، ملتزمة بكامل سلسة القيمة من الإستكشاف حتى الإنتاج مروراً بتكرير وتجارة المشتقات النفطية. تتمتع قطر للبترول منذ سنة ٢٠٠٧ بحق حصري للإستكشاف والحفر بحثاً عن الهيدروكربونات ومنح العقود المتعلقة بهذه الأنشطة.[٣٤] تقوم قطر للبترول اليوم بتشغيل حقول الغاز والنفط التابعة لها كما تنضم الى المشاريع المشتركة بصفة شريك. ويخضع مجلس إدارة قطر للبترول للمساءلة من قبل المجلس الأعلى للشؤون الاقتصادية. ويترأس صاحب السمو الشيخ عبدالله بن حمد آل ثاني مجلس الإدارة. أما العضو المنتدب والرئيس التنفيذي لقطر للبترول فهو نائب رئيس مجلس الإدارة ووزير الدولة لشؤون الطاقة.

قامت قطر للبترول عامي ٢٠١٧ و٢٠١٨ بتغيير جذري في الأعمال جعلت منها لاعباً دولياً في سوق الغاز العالمي، فقد دمجت كل من راس غاز وقطر غاز في شركة مشغلة لكافة إنتاج الغاز الطبيعي المسال (LNG) في دولة قطر. وتم تعيين قطر للبترول لتكون الوكيل التسويقي لشركة قطر للبترول لبيع المنتجات البترولية المحدودة التي تملك الحق الحصري لتسويق البترول الخام المنتج في قطر بالاضافة الى بعض منتجات الهيدروكربونات السائلة الأخرى. واستثمرت قطر للبترول في مشاريع عالمية مختلفة واستحصلت عام ٢٠١٨ على حقوق إنتاج وحصة أقلية في بلوكات نفط وغاز في المكسيك، والأرجنتين، والبرازيل وأفريقيا الجنوبية والموزامبيك.[٣٥] وأضافت قطر للبترول عام ٢٠١٩ حصة من حقول شركة توتال في غينيا، وكينيا ونميبيا الى محفظتها الإستثمارية العالمية.[٣٦]

أتى نموذج الأعمال الجديد نتيجة إعادة هيكلة على مستوى الشركة ورؤية جديدة لقطر للبترول مع إستراتيجية بدأت تتبلور معالمها عام ٢٠١٧. وتضمنت الإستراتيجية الجديدة التركيز بشدّة على حوكمة الشركات وإصدار مدونة قواعد السلوك كما إتخذت قطر للبترول موقفاً صارماً ضد الفساد عام ٢٠١٩،[٣٧] وشكّل التركيز على الحوكمة الأساس المتين لعمل مؤسسة قطر للبترول في تحسين الإبلاغ أو ما يعرف ب"خارطة طريق الشفافية".

إن حافز قطر للبترول لتطوير الإبلاغ يعكس عدة جوانب من بيان جدوى الشفافية في المؤسسات المملوكة من الدولة التي وردت في الجزء السابق.

- إن الرؤية المؤسسية الطموحة لإدارة قطر للبترول هي أن تصبح المؤسسة "واحدة من أفضل شركات النفط الوطنية في العالم، مع جذورها في قطر وحضور دولي قوي" وتشمل الأعمال التجارية والكفاءة التقنية بالأضافة الى الحوكمة والإبلاغ.[٣٨] إستنادا الى دراسة مقارنة كانت قطر للبترول قد طلبت إعدادها لدعم تطويرالإبلاغ، يظهر ان نهج المؤسسة للإبلاغ يعكس ممارسات شركات النفط العالمية الرائدة حيث الإحتياجات الاستراتيجية هي المحفز الأول للإبلاغ، وتليها المتطلبات القانونية.

- فضلا عن ذلك، أرادت الإدارة أن يعكس الإبلاغ دور المؤسسة كمحرك أساسي لإقتصاد دولة قطر ودورها الريادي في تطبيق أفضل الممارسات ضمن إدارات الدولة.[٣٩]

- وقد لعب أيضا التوسّع العالمي دوراً: فرأت قطر للبترول إن افضل استراتيجية للتوسع هي عبر التركيز على الحقول التي ما زالت في مرحلة الإستكشاف، وعليه فقد قامت المؤسسة بتحديد شركاء استراتيجيين يعملون في هذا المجال وقامت بدراسات لمعرفة القدرات التقنية والمادية للشركاء المحتملين وطريقة تعاطي هؤلاء مع المواضيع المتعلقة بالبيئة والمجتمع والحوكمة.

٣٤ المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ١٠ ١٩٧٤، كما عدل عامي ٢٠٠١ و٢٠١٢.
٣٥ قطر للبترول، *المجلة السنوية ٢٠١٨* (٢٠١٩) qp.com.qa/en/MediaCentre/Lists/QPPublications/Attachments/5/QP%20Annual%20Review%202018%20-%20English.pdf
٣٦ uk.reuters.com/article/us-total-qatar/french-oil-major-total-signs-asset-transfer-deals-with-qatar-petroleum-idUKKCN1VH0GE
٣٧ قطر للبترول، *المجلة السنوية ٢٠١٨*، ص.١٥.
٣٨ *رؤيا قطر للبترول* qp.com.qa/en/AboutQP/Pages/VisionStatement.aspx
٣٩ نقاش مع قطر للبترول٢٩ يونيو ٢٠٢٠.

- رأت قطر للبترول نتيجة التوسع العالمي ضرورة لتطوير الشفافية والإبلاغ للتواصل بشأن الحوكمة والإستدامة مع الشركاء المحتملين، مع اختيار أهم شركات النفط العالمية من الناحية التقنية والتي تطبق سياسات صارمة عند إختيار شركائها. كذلك كانت الحال مع الحكومات المضيفة خارج قطر. فعلى سبيل المثال طُلِبَ من قطر للبترول عند مشاركتها في دورات تراخيص أن تقدم تقارير حول الاستدامة كشرط أساسي للتأهيل الأولي.
- يساهم تطوير الإبلاغ في إيصال رسالة قطر للبترول المتعلقة ببرامجها لتحسين فاعلية الوقود والمشار إليها في استراتيجية المؤسسة، بالإضافة الى برامج المسؤولية الإجتماعية للمؤسسة، كالإرث الإيجابي للمؤسسة مثلا في دعم المجتمعات عن طريق تقليص الاثرعلى البيئة المحلية.[٤٠]

شرعت قطر للبترول في تنفيذ خارطة طريق طموحة ورائدة في سبيل تحقيق هذه الأهداف. فقد قامت منذ عام ٢٠١٧ بنشر تقارير سنوية أكثر تفصيلا من ضمنها تقارير مالية موجزة. كما أصدرت تقارير عن الإستدامة تمتثل للمبادرة العالمية للإبلاغ (GRI). وأصدرت قطر للبترول مدونة لقواعد السلوك كما تصدر معلومات مفصلة عن المناقصات لاشتراء السلع والخدمات، المفتوحة منها والتي تم منحها. أيضا كشفت قطر للبترول عن سجل خاص بتراخيص حقول النفط القطرية.[٤١]

وتتضمن خارطة طريق قطر للبترول في مجال الإفصاحات النشر الكامل لمعايير بشأن رفع التقارير المالية الدولية والاحتياطي والتحويلات الى دول خارج قطر بصفتها شريك في مشاريع مشتركة، وتفاصيل مشتريات وآليات العناية الواجبة والمدفوعات الى الموردين وطبيعة وكلفة النشاطات الشبه ضريبية مثل برامج المسؤولية المجتمعية للمؤسسة والخدمات العامة في تقرير الإستدامة لعام ٢٠١٩.[٤٢،٤٣]

وبغية دعم تنفيذ خارطة الطريق المذكورة أعلاه، قامت قطر للبترول بتعزيز عدة معايير دولية خاصة بالشفافية. بدأ التعاون بين المبادرة وقطر للبترول عام ٢٠١٩ اثناء حضور إدراة قطر للبترول المؤتمر الدولي الخاص بالمبادرة وتمّ مناقشة إمكانية إنضمام قطر للبترول بصفة مؤسسة داعمة. تُوَفِّر توقعات المبادرة الخاصة بالمؤسسات الداعمة لإدارة قطر للبترول إطاراً خاصاً بالإفصاحات المتوقعة. وقد أدركت قطر للبترول بعد المؤتمر انه بغية الإستفادة من كامل إرشادات المبادرة عليها الذهاب الى ما هو ابعد من الإفصاحات الخاصة بالمؤسسات الداعمة فبادرت إلى تقييم الإفصاحات الخاصة بالمعايير الكاملة للمبادرة. لهذا السبب طلبت قطر للبترول من الأمانة الدولية للمبادرة القيام بتقييم غير رسمي لإفصاحاتها مقارنة بالإفصاحات الخاصة بالمؤسسات الداعمة ومعيار المبادرة.[٤٤]

بالإضافة إلى المبادرة، قامت قطر للبترول بتقييم مقارن لممارسات الإبلاغ مع معايير وتوجيهات أخرى صادرة عن منظمات مستقلة. وتواصلت قطر للبترول مع معهد حوكمة الموراد الطبيعية حول نتائج مؤشر إدارة الموارد لعام ٢٠١٧. أدى ذلك الى نشوء تعاون مع المعهد لتحديد فرص تطوير الإفصاحات والحوكمة الخاصة بقطر للبترول والعمل معا من أجل رصد التحسن مقارنةً بالتوصيات.[٤٥]

٤٠ نقاش مع قطر للبترول٢٩ يونيو ٢٠٢٠.
٤١ قطر للبترول، *سجل الحقوق وحاملي التراخيص*
qp.com.qa/en/QPActivities/Pages/CadasterOfRightsAndLicenseHolders.aspx
٤٢ نقاش مع قطر للبترول، حزيران٢٠٢٠، ملاحظات مكتوبة من قبل قطر للبترول على مسودة هذا التقرير، ١٣ أكتوبر ٢٠٢٠.
٤٣ المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية، هي مؤسسة ملك الدولة التونسية، قدمت المبالغ المصروفة عن كل نشاط ضمن برنامجها للمسؤولية الاجتماعية ، مجلة المؤسسة (٢٠١٥)
s3.amazonaws.com/rgi-documents/6e9012f844c177657b724a0536cfd7d52801ecff.pdf
٤٤ نقاش مع قطر للبترول، ٢٩ يونيو ٢٠٢٠ ومبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، ١٨ حزيران.
٤٥ معهد حوكمة الموارد الطبيعية، *مؤشر ادارة الموارد*، موجز قطري خاص بقطر(٢٠١٧)
resourcegovernanceindex.org/country-profiles/QAT/oil-gas

تقدمت قطر للبترول خلال تقييم مرحلي أعد في شهر نيسان/ابريل من العام ٢٠٢٠ من فئة "ضعيف" الى "مقبول" على مؤشر الإداء الخاص بمؤشر إدارة الموارد، مما يدل على وجود مسار نحو ممارسات شفافية جيدة. وشكل الإفصاح عن مراجعات سنوية في مواعيدها المحددة عامل أساسي للتقدم. كما قامت قطر للبترول بتكليف وضع معايير مقارنة لممارسات الإبلاغ الخاصة بها والممارسات الخاصة بالمؤسسات المملوكة من الدولة الاخرى وشركات النفط العالمية.[٤٦]

أتت نتائج التقييم غير الرسمي الذي قامت به المبادرة متطابقة بشكل كبير مع مؤشر إدارة الموارد وعملية مقارنة المعايير. الخلاصة هي ان التقييمات الثلاث وجدت قطر للبترول على قدم المساواة مع المؤسسات المملوكة من الدولة الأخرى في المنطقة في ما يتعلق بالشفافية. وهي متقدمة على المعايير المعمول بها في بعض المجالات. غير أنه عند مقارنتها بالمؤسسات المملوكة من الدول الرائدة وشركات النفط العالمية يتبين أنه من الممكن لقطر للبترول أن تعمل على تعزيزالإبلاغ.[٤٧] فبالأضافة الى الإفصاحات التي شملتها خارطة الطريق، يمكن لقطر للبترول ان تحسن الإبلاغات بالتدفقات المالية الخاصة بالحكومة عن طريق تقديم بيانات الضرائب والمدفوعات للدولة وفقا لآلية المبادرة والإبلاغات الخاصة بكل دولة على حدة، ووصف الاطر القانونية والرقابية المنظمة لتسديد العائدات والمدفوعات الاخرى الى الدولة القطرية والبيانات الخاصة ببيع السلع الأساسية والإيرادات ذات الصلة.[٤٨,٤٩] كما يمكن لقطر للبترول ان تفصح عن العقود الموقعة مع الدولة القطرية وأن تدعم الافصاح عن العقود الموقعة في الخارج.

إضافة الى ذلك، يمكن لقطر للبترول الإفصاح عن بيانات تشغيلية مثل عدد الموظفين ورأس المال والنفقات التنفيذية لتسهيل وضع اسس مقارنة الفعالية التنفيذية.[٥٠] فيما خص الحوكمة يمكن الإفصاح عن تعاملات الأطراف ذات الصلة بأعضاء المجلس والإدارة. يمكن لقطر للبترول أن تشكل أغلبية مجلس إدارتها من خبراء مستقلين في القطاع. أخيراً يمكن لقطر للبترول أن تستكمل إفصاحاتها البيئية بمعلومات عن احتمالات التعرض لمخاطر تقلّب أسعار الكربون مثل نفقات الإستكشاف المتوقعة، واسعار التكافؤ اللازم للمشاريع الحالية والمستقبلية وتوقعات أسعار المنتوجات والكلفة الحالية والمستقبلية لمشاريع البنية التحتية المتعلقة بالنفط والغاز.[٥١]

تعترف قطر للبترول بالتوصيات الناشئة عن المعايير وقد ضمّت قسماً منها الى خارطة الطريق. غير أن قطر للبترول تشير إلى أن خارطتها تركّز على تلبية معايير المبادرة الأساسية، فيما تبقى بعض الإفصاحات غير قابلة للتنفيذ في الوقت الحالي. فعلى سبيل المثال، صرّحت قطر للبترول أنها لا تمنح العقود من خلال عملية العطاءات الموحدة بل من خلال التفاوض المباشر، مما يجعل تلك العقود سرّية. كذلك ترى قطر للبترول أن بيانات بيع السلع أمر حساس تجاريا كون المشغلين الآخرين لقطاع الطاقة في قطر لا يخضعون لنفس معايير الإفصاح. وعموماً تقترح أنه من الممكن ان يكون هناك عدة مستويات من الإفصاحات الخاصة بالمؤسسات الداعمة تبعا لطبيعة المؤسسة والأطر القانونية والتنظيمية التي ترعاها.[٥٢] وقد برهنت آلية المبادرة عن مرونة

٤٦ *مجلة قطر للبترول*، ص ١٥.

٤٧ *مجلة قطر للبترول*، ص١٥، معهد حوكمة الموارد الطبيعية. *قطر للبترول تقييم مؤشر ادارة الموارد المرحلي٢٠٢٠*، مستند غير منشور لمعهد حوكمة الموارد الطبيعية. .

٤٨ كما تم تعريفها في معيار المبادرة ٤,١ :i. حصة الدولة من الانتاج (مثل بترول الربح) ii حصة المؤسسة الوطنية من الانتاج، iii ضريبة على الارباح، iv الأتوات، v انصبة الارباح، vi العلاوات مثل علاوة الامضاء، وعلاوة الإكتشاف وعلاوة الانتاج. Vii رسم الرخصة ورسم الايجار ورسم الدخول وغيرها من الاعتبارات الخاصة بالرخص ولامتيازات، viii أي مدفوعات أو منافع مادية ذات قيمة تدفع الى الحكومة

٤٩ يمكن لقطر للبترول ان تفصح عن بيانات كل أول عملية بيع: الحجم والقيمة والسعر والشاري والتاريخ، بالإضافة الى قواعد التسعير واختيار الشارين. معهد حوكمة الموارد الطبيعية. *تقييم مرحلي محدّث لمؤشر إدارة الموارد (RGI) الخاص بقطر للبترول ٢٠٢٠*

٥٠ التقارير السنوية لمؤسسة بترومينا www.pertamina.com/en/documents/laporan-tahunan.

٥١ دايفد منلي وبتريك هيلر،" بين صخرة ومكان حار: حوكمة الموارد والتحول في مجال الطاقة" معهد حوكمة الموارد الطبيعية ٢٠٢٠ resourcegovernance.org/blog/between-rock-hot-place-resource-governance-energy-transition

٥٢ نقاش مع قطر للبترول، يونيو ٢٠٢٠، ملاحظات مكتوبة من قبل قطر للبترول على مسودة هذا التقرير، ١٣ أكتوبر ٢٠٢٠.

في التأقلم مع مختلف العلاقات التعاقدية والشروط المالية والأطر التنظيمية . فمثلاً، في العراق، حيث عقود الخدمة هي الأكثر شيوعا، تم تعديل أطرالإبلاغ الخاصة بالمبادرة لمراعاة التدفقات المادية ذات الصلة.[٥٣]

عرضت قطر للبترول أن تناقش مع الامانة الدولية تطوير نهج الافصاحات المصممة حسب الحاجة. كما عرضت إستضافة منتدى إقليمي خاص بشبكة المبادرة الجديدة للمؤسسات ملك الدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وأقترحت قطر للبترول ان تقوم بالرد على مطالبات الشركاء بشرح موقفها من موضوع الفساد وإعطاء لمحة عامة عن برنامج الامتثال لديها ومساهمة المبادرة. وتشير قطر للبترول أن إطار المعايير الدولية والبحوث وجمعيات المجتمع المدني باتت أنواع جديدة من أصحاب المصلحة بالنسبة الى عدد من المؤسسات المملوكة من الدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومن المهم تشاطر تجربة قطر للبترول الإيجابية والفوائد الناجمة عن هذا التبادل مع المؤسسات المملوكة من الدولة الاخرى وذلك من إجل دعم الإبلاغ لديها تماشيا مع دراسة الجدوى. كما ادى التفاعل الى زيادة الوعي ضمن قطر للبترول حول الجهود المطلوبة لإصدار بيانات شاملة وتقارير مالية.[٥٤]

الدروس الرئيسية الناتجة عن تعاون قطر للبترول مع مبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية

تمثّل الدروس التالية الخلاصة التي توصّل اليها معهد حوكمة الموارد الطبيعية بناء على مباحثات مع قطر للبترول والأمانة الدولية للمبادرة والبحوث على نطاق أوسع والمناصرة من أجل تعزيز الشفافية في المؤسسات المملوكة من الدولة . وتعكس هذه الدروس أيضا الأهمية المستمرة للمؤسسات ملك الدولة في ضمان الإدارة الخاضعة للمساءلة في قطاع النفط في خضمّ التغيرات الحاصلة في سياق الأعمال وسوق الطاقة.

ويشكّل التعاون مثالاً رائدا في مشاركة الدروس المستفادة بين المنظمات المستقلة والمؤسسات المملوكة من الدولة في ما يتخطى نطاق الدول المنفذة. وقد رحبت قطر للبترول بالمشورة المستقلة والمبنية على الوقائع التي وردتها من المبادرة ومعهد حوكمة الموارد الطبيعية بالأضافة الى معايير أخرى. نتيجة لذلك تطورت إفصاحات قطر للبترول مما يدعم إستراتيجيتها للأعمال. وهكذا يمكن لقطر للبترول والمؤسسات المملوكة من الدولة الأخرى الرائدة أن تتشارك التجارب المباشرة حول أهمية الشفافية وكيف قامت بتحفيزها في سياق معين. وقد شكّل التعاون مع قطر للبترول فرصة للمبادرة للتواصل مع المؤسسات في ما يتخطى نطاق الدول المنفذة والتأثير مباشرة عليها. كما ساهم في تعريف المبادرة الى ما يدفع بالمؤسسات المملوكة من الدولة للإفصاح عن المعلومات. وقد تم ضم هذه التجارب الى مخططات المبادرة لمضاعفة الجهود لصالح الشفافية في المؤسسات المملوكة من الدولة.

قد ترغب المؤسسات المملوكة من الدولة في توسيع نطاق الإفصاحات فوق الحد الأدنى القانوني عندما تكون مدفوعة بدراسات الجدوى. وعلى الرغم من كونها غير ملزمة بالقيام بذلك، أبدت قطر للبترول إلى جانب حفنة من المؤسسات الداعمة الاخرى رغبتها بالإفصاح عن معلومات تتخطى التوقعات الحالية الخاصة بالمؤسسات الداعمة للمبادرة. كما سعت قطر للبترول أيضا للحصول على توصيات من معايير وتوجيهات أخرى، ممّا يدل على وجود مجال وقابلية لتوسيع نطاق جهود المبادرة مع المؤسسات المملوكة من الدولة لتشمل مجالات إفصاح مهمة.

لا بدّ من تحديث توقعات المبادرة لتشمل إفصاحات متعلقة بنشاطات المؤسسات المملوكة من الدولة . ويمكن للإفصاحات أن تشير بصورة أوضح الى مسائل مختلفة ضمن معيار المبادرة حيث تلعب المؤسسات المملوكة من الدولة دوراً ضمن العلاقات المالية مع حكومات الدول التي تنتمي اليها والايرادات المحصّلة من شركاء في القطاع الخاص ومبيع حصص الإنتاج المحصّلة عينيا وحوكمة الشركات والإنفاق المباشر للأموال العامة والترخيص ومسك سجلات التراخيص وإعداد تقارير متعلقة بالإمتثال للمعايير التقنية والبيئية. وإن إضافة معايير خاصة بالمؤسسات المملوكة من الدولة الى نطاق التوقعات الخاصة بالمؤسسات الداعمة للمبادرة قد يقوّي هذة التوقعات كآلية لتسهيل إفصاحات المؤسسات المملوكة من الدولة . غير أنه قد يتوجب عليها الاستجابة لنماذج حوكمة ونماذج تنظيمية مختلفة خاصة بها.

٥٣ مقابلة مع الامانة الدولية للمبادرة، ١٠ يوليو ٢٠٢٠. انظر ايضا تقرير المبادرة عن العراق : eiti.org/iraq

٥٤ محادثات مع قطر للبترول، ٢٩ يونيو ٢٠٢٠.

لا تساعد التوقعات حاليا المؤسسات المملوكة من الدولة في التبليغ عن التحول في مجال الطاقة، بما في ذلك إنكشافها على المخاطر المناخية. وقد نشرت قطر للبترول في تقريرها عن الاستدامة معلومات وصفية حول تحسين فعالية الوقود ونوعية الهواء. غير أن التوقعات لا تشجع على الإفصاحات الخاصة باحتمالات التعرض لمخاطر اسعار الكربون. ويمكن أن تلعب التوقعات والمبادرة بوجه عام دوراً أقوى في تسهيل إفصاحات التحول في مجال الطاقة.[٥٥] وقد يكتسي ذلك أهمية خاصة في منطقة الشرق الاوسط وشمال أفريقيا التي تعتمد على الوقود الاحفوري وتحكّم المؤسسات المملوكة من الدولة بهذه الأصول.

إن صياغة بعض توقعات المؤسسات الداعمة غير دقيقة أو أنها لا تتضمّن شرط الإفصاح. فعلى سبيل المثال، لا يصف توقّع العناية الواجبة بالمشتريات أو يشير الى معايير مقبولة لإجراءات العناية الواجبة. كذلك لا يستوجب التوقع من المؤسسات إجراء الإفصاح بالنسبة إلى المشتريات لتتمكن الأطراف الخارجية من تقييم مدى تلبية هذا التوقع. كذلك فإن توقّع جمع بيانات الملكية الفعلية للشركاء والجهات البائعة لا يتطلب الإفصاح عن هذه البيانات. وبإمكان المبادرة إثبات التوقعات عن طريق ربطها بمتطلبات معيار المبادرة أو إرشادات ممارسات جيدة أخرى، ممّا من شأنه أيضا أن يسهل على المؤسسات الداعمة مراعاة هذة التوقعات.

لا يرافق التوقعات تقييم عام للإلتزام، مما أدى الى تنفيذ انتقائي. فأثناء العمل مع المؤسسات ملك الدول غير المنفذة للمبادرة إن المؤسسات المملوكة من الدولة لديها أولويات وسلطة إستنسابية بشأن الإفصاحات التي تريد الشروع بتنفيذها. فمثلاً حتى اليوم لم تحرز قطر للبترول تقدما في التوقع المتعلق بدعم الإفصاح عن العقود. فيمكن تعزيزالتوقعات عبر تضمينها آلية تشجع التقيّد التام ضمن إطار زمني محدد. قد يتضمن هذا على سبيل المثال نشر تقييم الإفصاحات وما تبقى من ثغرات بالنسبة الى التوقعات ومعيار المبادرة والسعي للحصول على تعهد بتطبيق ما تبقى من إفصاحات. ويجب أن يشمل تقييم تلبية توقعات الشركة الداعمة للمبادرة جميع المؤسسات الداعمة بما في ذلك إهم شركات النفط العالمية.

تطرح الدروس المستخلصة من التعاون أسئلة حول حماية نهج المبادرة لتعدد أصحاب المصلحة. لا يتضمن النموذج الحالي لتوقعات المؤسسات الداعمة جانب المبادرة المتعلق بتعدد أصحاب المصلحة، مما قد يؤدي الى التقليل من قيمة المبادرة في نظر المواطنين والمجتمع المدني ويحدّ بذلك من إمكانية إحداث أثر ايجابي. مع ذلك، وبالرغم من التجربة الايجابية الناتجة عن التعامل مع منظمات دولية، قد تختلف الآراء في المنطقة حول اهمية المشاركة العامة. في بعض السياقات، كما هي الحال في تونس، اسفرت محادثات الطاولة المستديرة بين أصحاب المصلحة، ومن ضمنهم المؤسسة الوطنية للنفط (ETAP) والمجتمع المدني، تدريجيا، عن إلتزام تونس بالانضمام الى المبادرة.[٥٦]

٥٥ بريكا وستنبرغ ،"حان الوقت لكي تتطرق المبادرة الى التحول في مجال الطاقة"، معهد حوكمة الموارد الطبيعية، ١٥ يونيو ٢٠٢٠ resourcegovernance.org/blog/its-time-eiti-tackle-energy-transition

٥٦ حنان كسكاس، "مساعدة المجتمع المدني لانتقال تونس نحو نهج تعدد اصحاب المصلحة في حوكمة قطاع الاستخراج"، ١٥ يونيو ٢٠١٨ resourcegovernance.org/blog/civil-society-tunisia-MSG-EITI

التوصيــات

لقد قدمنا في هذه الإحاطة لمحة عامة عن كيفية مساعدة تحول قطر للبترول الى مؤسسة داعمة للمبادرة على تحسين الإبلاغ والشفافية، بغية توفير الدروس ذات الصلة للمبادرة وباقي المؤسسات المملوكة من الدولة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتناولنا الحجج المؤيدة لشفافية المؤسسات المملوكة من الدولة ، وكيف بامكان المعايير العالمية، وخاصةً المبادرة، أن تساعد المؤسسات المملوكة من الدولة على القيام بتلك الإفصاحات. كما أشرنا الى نقاط الضعف في آلية المبادرة الخاصة بالمؤسسات الداعمة في ما يتعلق بتغطية إفصاحات المؤسسات المملوكة من الدولة ، وآليات التقييم والحوار بين اصحاب المصلحة المتعددين. وتأتي التوصيات التالية نتيجة لهذه الإحاطة.

توصيات الى الامانة الدولية ومجلس مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية

وضع نموذج تقييم علني للالتزام بالنسبة الى التوقعات للمؤسسات الداعمة للمبادرة. إن الطلب من المؤسسات الداعمة للمبادرة الحفاظ على معلومات محيّنة تحديث ومتاحة للعلن بشأن الإفصاحات المعمول بها والتدابير المتخذه على أساس ما هو متوقّع منها من شأنه أن يوفر منطلق الحوار مع أصحاب المصلحة. ويمكن للؤسسات ان تنطلق من نموذج تقييم المؤسسات الداعمة للمبادرة الذي يجري حاليا إعداده ومن ثم التوسع في الاستمارة الخاصة بالمؤسسات الداعمة التي لا توفر حاليا معلومات كاملة ومنتظمة عن الإمتثال. ورهن بتقييم مجلس المبادرة، يمكن تطوير الآلية لتصبح آلية تنفيذ خاضعة لجزاءات في حال عدم الامتثال.

جعل الحوار المتعدد أصحاب المصلحة جزءا من عملية المؤسسات الداعمة للمبادرة. يمكن إحضار اصحاب المصلحة الآخرين الى الطاولة لمناقشة وتقييم إمتثال المؤسسة ومناقشة الخطوات التالية حتى ولو كانت طوعية. إشراك اصحاب المصلحة الآخرين في تطوير الجهود الأوسع للمبادرة نحو شفافية المؤسسات المملوكة من الدولة ، بمن فيهم الشبكة الخاصة بالمؤسسات المملوكة من الدولة.

تحديد التوقعات القائمة وتحديدها بالنسبة الى معيار المبادرة. إن توفير توجيهات اكثردقة حول الالتزام بكل توقع يشكل دعما للمؤسسات في استعمال التوقعات لتوجيه أنشطتها. هذا أيضاً ضروري لأي آلية تقييم. ويمكن ان يبنى هذا على النماذج القائمة التي استخدمتها المبادرة في التقييم الإختياري للمؤسسات الداعمة نسبة الى التوقعات، وهي تتيح خارطة توقعات نسبة لمعيار المبادرة.

توسيع نطاق التوقعات لتشمل الإفصاحات الرئيسية للمؤسسات ملك الدولة التي يتطلبها معيار المبادرة. وتشمل هذه العلاقة المالية مع الدولة والايرادات المحصّلة والنفقات شبه المالية ومبيعات السلع الاساسية والشفافية المتعلقة بعمليات الشراء والامور الأخرى التي تلعب فيها المؤسسات المملوكة من الدولة دوراً (من مثل الترخيص وإدارة المسح الأرضي). ويمكن للتوقعات ان ترتكز على ممارسات الإفصاح الجيدة الأخرى وسيّما تلك المتعلقة منها بالبيانات التجارية والتشغيلية والإحتياطي والتحول في مجال الطاقة والتعرّض لمخاطر تغير المناخ. ولا بدّ من الأخذ بعين الاعتبار النهج المصممة خصيصا لتشمل الإفصاحات ذات الصلة بمختلف أنواع المؤسسات.

توصيات الى المؤسسات المملوكة من الدولة والحكومات في منطقة الشرق الاوسط وشمال أفريقيا

تحديد دراسة جدوى خاصة بالشفافية وقياس الإفصاح نسبة للأهداف الاستراتيجية. يجب على المؤسسات المملوكة من الدولة في منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا تحديد كيف يمكن لمزيد من الشفافية ان يخدم مهمتها واهدافها الاستراتيجية والسعي لتقييم التحسينات الممكن إدخالها لتعزيز أهدافها التجارية. ويمكن للمشاركة في حوار حول الشفافية من خلال شبكة الأقران للمبادرة الخاصة بالمؤسسات المملوكة من الدولة أن تشكل مصدر الهام لتحقيق ذلك.

الاستفادة من معايير الابلاغ الخاصة بالصناعات الاستخراجية كمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية. بغية جعل الإفصاحات ملائمة قدر المستطاع، يمكن للمؤسسات ملك الدولة الإستفادة من توجيهات الإبلاغ الخاصة بالقطاع الإستخراجي التي تراعي أدوارها الفريدة من نوعها. وتساند المبادرة وهيئات اخرى المؤسسات المملوكة من الدولة في التطبيق الفعلي للإفصاحات. ولدى النظر في استعمال توجيهات المبادرة، يجب على المؤسسات الرجوع الى معيار المبادرة كاملا، بالاضافة الى توقعات المؤسسة الداعمة.

استعمال المعلومات المتاحة للعلن كمعيار لقياس الأداء التجاري والتشغيلي. لا يجب على المؤسسات المملوكة من الدولة أن تتوقف عند نشر المعلومات بل يجدر بها أيضا استخدام البيانات المتوافرة لإظهار أدائها وتبرير الاستثمارات وبشكل عام التواصل مع الحكومات المساهمة فيها وشركائها والجمهور عموما.

المشاركة في حوار فاعل مع أصحاب المصلحة حول أولويات الإفصاحات ودوافعها. يتوجب على المؤسسات المملوكة من الدولة ان توصل دراسة جدوى الشفافية وسياسات الإفصاح إلى أصحاب المصلحة لإفهامهم مضمونها وشرح أين ومتى تكون الإفصاحات غير ضرورية أوغير ممكنة. كما يمكنها أن تدخل في حوار مع اصحاب المصلحة لمناقشة مضمون التقارير والمعلومات المنشورة.

توصيات موجهة الى قطر للبترول

متابعة الريادة في الشفافية عن طريق الامتثال الكامل لتوقعات المبادرة ومواصلة الإفصاحات الممنهجة في مواعيدها تماشيا مع معيار المبادرة وتوصيات مؤشر إدارة الموارد وأفضل الممارسات العالمية الأخرى. وفي الإجل القصير، نشر تقارير عام ٢٠١٩ مرفقة بالمعلومات الاضافية المقررة. وعلى المدى المتوسط والبعيد، متابعة تنفيذ خارطة الطريق المحدّدة والنظر في إضافة إفصاحات جديدة اليها.

مشاركة تجارب تنفيذ الإفصاحات والتفاعل مع المعايير الدولية والمؤسسات والمجتمع المدني لتسهيل الإبلاغ. يمكن لقطر للبترول ان تشارك خبرتها في التحول الى مؤسسة داعمة للمبادرة والتواصل مع اصحاب المصلحة الآخرين. هذا قد يدعم عملية المبادرة في حشد المؤسسات الداعمة، وبوجه عام، ويشجّع المؤسسات المملوكة من الدولة الأخرى على الشروع في رحلة الشفافية والتعاون مع مؤسسات مماثلة.

عن المؤلفة

كايسا طوروسكاينن هي مستشارة لدى معهد حوكمة الموارد الطبيعية.

Natural Resource Governance Institute

معهد حوكمة الموارد الطبيعية، منظمة مستقلة غير ربحية، تساعد الناس لتحقيق فوائد النفط والغاز والثروة المعدنية في بلدهم من خلال البحوث التطبيقية و النهج المبتكر لتنمية القدرات والمشورة الفنية والمناصرة.

للمزيد: www.resourcegovernance.org