الأمم المتحدة

A/C.2/62/10

الجمعية العامة

Distr.: General
6 November 2007
Arabic
Original: English

**الدورة الثانية والستون**
**اللجنة الثانية**
البند ٥٩ (ج) من جدول الأعمال
**الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية: التعاون فيما بين بلدان الجنوب من أجل التنمية**

# رسالة مؤرخة ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لقطر لدى الأمم المتحدة

يقدم الممثل الدائم لدولة قطر لدى الأمم المتحدة، رئيس اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالتعاون فيما بين بلدان الجنوب التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة، تحياته إلى الأمين العام ويتشرف بإحالة التقرير الموجز للاجتماع الرفيع المستوى المتعلق باستغلال النفط والغاز: تبادل الخبرات والدروس المستفادة في إطار التعاون فيما بين بلدان الجنوب، الذي عقد في الدوحة في الفترة من ٨ إلى ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ (انظر المرفق).

وكان الهدف من الاجتماع تبادل الخبرات والدروس المستفادة في مجال كفاءة وفعالية استغلال وإدارة قطاع النفط الذي يتسم بأهمية كبيرة بالنسبة لاقتصادات بلدان الجنوب في سعيها إلى تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي، بما في ذلك تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

وقد نظمت الاجتماع الوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي كمبادرة، بقيادة اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالتعاون فيما بين بلدان الجنوب، بالتعاون مع اللجنة الاقتصادية لأفريقيا وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والوكالة الكندية للتنمية الدولية. وقامت دولة قطر بعقد الاجتماع واستضافته، بموارد قدمتها شركة قطر للبترول.

261107 231107 07-58476 (A)

وتشمل بعض النقاط الرئيسية للاجتماع ما يلي:

١ - حضر الاجتماع كبار مقرري السياسات الحكوميين من الوزارات المسؤولة عن الموارد الهيدروكربونية، ووزارات المالية والتخطيط، وممثلو شركات النفط الوطنية.

٢ - حضر عدة نواب للوزراء وأعضاء في البرلمان وعضو في مجلس الشيوخ، مما يبين الدرجة العالية من الأهمية التي أوليت لأهداف الاجتماع.

٣ - ناقش المشاركون بشكل مفتوح وبصراحة ما يواجهونه من تحديات، بما في ذلك التحديات المتصلة بالفساد وسوء إدارة إيرادات النفط والغاز.

٤ - تركز جزء كبير من المناقشة على السبل التي يمكن بها لبلدان الجنوب الحالية المصدرة للنفط والغاز مساعدة البلدان الحديثة العهد بالتصدير من أجل تعزيز قدراتها في هذا القطاع.

٥ - رحب المشاركون بإنشاء شبكة بلدان الجنوب للمساعدة في تبادل أفضل الممارسات وغيرها من المعلومات المهمة المتعلقة بإدارة قطاع الهيدروكربونات.

٦ - عقدت البلدان شتى المحادثات الثنائية. وعرضت بعض البلدان المنتجة للنفط والغاز حاليا استضافة البلدان الحديثة العهد بالتصدير في جولات دراسية من أجل تبادل الخبرات بشأن مسائل معينة أو نهج مُتبعة لإدارة الهيدروكربونات ومتطلبات السياسات الأعم.

وبالنظر إلى أهمية قطاع النفط، يطلب الممثل الدائم إلى الأمين العام التفضل بتعميم هذه الرسالة ومرفقها بوصفهما وثيقة من وثائق الجمعية العامة، في إطار البند ٥٩ (ج) من جدول الأعمال.

(توقيع) ناصر عبد العزيز **النصر**
السفير
الممثل الدائم لقطر لدى الأمم المتحدة
رئيس اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالتعاون
فيما بين بلدان الجنوب

**مرفق الرسالة المؤرخة ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ الموجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لقطر لدى الأمم المتحدة**

**التقرير الموجز للاجتماع الرفيع المستوى المتعلق باستغلال النفط والغاز: تبادل الخبرات والدروس المستفادة في إطار التعاون فيما بين بلدان الجنوب**

**الدوحة، ٨ - ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧**

**الوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب**

**برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**

# المحتويات

الصفحة


أولا – مقدمة ..... ٥

ثانيا – مواضيع المناقشة ..... ٦

ألف – السياق الاستراتيجي لاجتماع الدوحة ..... ٦

بـــاء – جدول أعمال الاجتماع ومواضيع المناقشة ..... ٧

جيم – النماذج المؤسسية ومتطلبات القدرة ..... ٨

دال – الأطر القانونية والتنظيمية ..... ١١

هـاء – سياسات الاقتصاد الكلي وإدارة العائدات ..... ١٤

واو – الضمانات البيئية والاحترار العالمي ..... ١٩

ثالثا – النتائج التي تمخض عنها الاجتماع وأهم التوصيات ..... ٢٢

# أولا – مقدمة

يلخص هذا التقرير أعمال الاجتماع الدولي الرفيع المستوى المتعلق باستغلال النفط والغاز، الذي استضافته دولة قطر، المعقود في الدوحة في الفترة من ٨ إلى ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧. وحشد هذا الاجتماع كبار المسؤولين من ٤٢ بلدا من أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية ومن وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية من أجل مناقشة التحديات والدروس المستفادة المتعلقة بالإدارة الفعالة لقطاع النفط والغاز. وكان الهدف من الاجتماع تبادل الخبرات بين بلدان الجنوب المصدرة للنفط، سواء ومنها البلدان المتمرسة التي لها سنوات عديدة من الخبرة أو الاقتصادات البترولية الحديثة التي ستبرز كجهات مصدرة للنفط والغاز في الأعوام المقبلة. وقدِم المشاركون القُطريون من وزارات النفط/الطاقة، وشركات النفط الوطنية، ووزارات المالية والتخطيط، وكذلك من مكاتب رؤساء الوزراء ومجالس الشيوخ والبرلمانات.

وقد نُظم الاجتماع الرفيع المستوى بالتعاون مع الوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، والوكالة الكندية للتنمية الدولية. وكان الاجتماع متابعة مباشرة لمؤتمر قمة بلدان الجنوب المعقود في الدوحة في حزيران/يونيه ٢٠٠٥، الذي دعا إلى تبادل المعلومات والخبرة العملية بين بلدان الجنوب.

وعند افتتاح الاجتماع، علق المدعوون من كبار الشخصيات والمسؤولين على أهمية المداولات وضرورة تبادل الخبرات والاستراتيجيات الناجحة في مجال إدارة قطاع النفط.

ولاحظ معالي الدكتور محمد ص. السادة وزير الدولة القطري لشؤون الطاقة والصناعة في ملاحظاته الافتتاحية أن ”... القصد من الاجتماع هو إتاحة فرصة للاطلاع على المسائل ذات الأهمية المشتركة ومناقشتها واستعراض خبرة البلدان التي حققت النجاح في مجال الإنتاج لصالح البلدان التي مازالت في المرحلة الأولى للاستغلال، أو تعتزم القيام بمشاريع في مجال الصناعة [النفطية]. ولاحظ كذلك أن " الشرط المسبق لاجتذاب الاستثمارات الأجنبية لا يقوم على أساس وجود موارد طبيعية وفيرة فحسب، بل يستلزم أيضا اتخاذ ما يلزم من التدابير التشريعية، واعتماد نظم المحاسبة الدولية، وحماية رؤوس أموال المستثمرين الأجانب“.

وعلق السيد سليمان جاسر الحربش، المدير العام لصندوق التنمية الدولية التابع لمنظمة البلدان المصدرة للنفط، على تشعب صناعة وأسواق النفط، بما في ذلك ”... ارتفاع مخاطر الاستكشاف، واعتماد هذا العمل التجاري على كثافة رأس المال، والإطار الزمني

الطويل اللازم للاستثمار، والاعتماد على التكنولوجيا المتطورة التي تملكها البلدان المتقدمة النمو''. ولاحظ أيضا أن ''هناك أيضا افتقارا إلى قابلية التنبؤ بأسواق النفط، ولاسيما فيما يتعلق بالطلب.''

ولاحظ السفير ناصر النصر، رئيس اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالتعاون فيما بين بلدان الجنوب التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة، في تعليقاته الافتتاحية أن ''بلدان الجنوب التي تملك ثروة كبيرة من الموارد الطبيعية في ميدان النفط والغاز يمكنها الاضطلاع بأدوار رئيسية تتعلق بوضع المعايير داخل منظومة الأمم المتحدة في تسخير العولمة لصالح الدول الأعضاء المكونة لها''.

ولاحظ الدكتور حبيب الهبر المدير والممثل الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، أن ''تحديد أهداف وغايات عالمية يمكن أن يفيد في توفير التوجيه فيما يتعلق بالمسائل الوطنية ذات الأولوية التي يتعين معالجتها، وذلك لأن مسائل الطاقة تتجاوز الحدود. ومن الضروري الشروع في مبادرات جديدة لتكثيف التكامل والتعاون على الصعيدين الإقليمي والدولي بهدف تعبئة الاستثمارات في الطاقة لأغراض التنمية المستدامة''.

وتلا ذلك بيان مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كمال درويش، وقد قرأه السيد خالد علوش، الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الإمارات العربية المتحدة. وعلق السيد درويش على أهمية تعاون مسؤولي قطاع النفط ومسؤولي وزارات التخطيط والمالية. ومضى يذكر للمشاركين ''إن علاقة قطاع النفط بالاقتصاد والمجتمع بوجه عام وأثره عليهما يوجدان في صلب مداولاتكم. فكيفية إدارة هذا التداخل بين قطاع النفط وباقي الاقتصاد ... سيحدد مدى النجاح في الأجل الطويل أو عدم تحقيق النجاح''.

## ثانيا – مواضيع المناقشة

### ألف – السياق الاستراتيجي لاجتماع الدوحة

تتوقع الوكالة الدولية للطاقة في باريس أن يزيد الطلب العالمي على الطاقة الأولية بما يزيد بقليل عن ٥٠ في المائة في الفترة بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٣٠، أي بمعدل ١,٦ في المائة سنويا. وسيزيد الطلب بأكثر من ٢٥ في المائة في الفترة المؤدية إلى عام ٢٠١٥ لوحدها. وسيكون مصدر أكثر من ٧٠ في المائة من الطلب الزائد هو البلدان النامية، وتشكل حصة الصين لوحدها ٣٠ في المائة. وفيما يتعلق بالإنتاج، سيصل الطلب العالمي على النفط إلى ٩٩ مليون برميل يوميا في عام ٢٠١٥ و ١١٦ مليون برميل يوميا في عام ٢٠٣٠، مقارنة بمجموع ٨٤ مليون برميل يوميا في عام ٢٠٠٥.

وهكذا، فالتهافت العالمي المحكوم بقوى السوق على إيجاد مصادر نفط جديدة ضرورية لتلبية هذا الطلب المتزايد هو ما أدى إلى أعمال التنقيب والحفر الكثيرة الجارية حاليا في الاقتصادات النفطية الحديثة والمحتملة التي كانت ممثلة في الدوحة.

وتحمل الطفرة النفطية الحديثة للبلدان النامية أفقا ينطوي على فرصة سانحة، وعلى خطر جسيم - كثيرا ما يسمى ''لعنة النفط'' في وسائط الإعلام الدولية. والسؤال المطروح بالنسبة لمقرري السياسات الوطنية هو ما إذا كانت هذه التدفقات في الإيرادات ستمكن الحكومات المنتجة الجديدة والمحتملة من تحسين معيشة مواطنيها على نطاق واسع، وتحقيق التنمية الاجتماعية الاقتصادية المستدامة، وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية على الصعيد الوطني. ويوحي التاريخ بأن الحصول على أموال النفط لم يساعد بالضرورة بلدانا نامية على الحد من الفقر؛ بل أدت أموال النفط في الواقع، في العديد من الحالات، إلى تفاقم أوضاع الفقر وزاد تفاوت الدخل سوءا.

وقد كانت البلدان الحديثة العهد بإنتاج النفط الممثلة في اجتماع الدوحة واعية بضرورة تحسين قدرتها بشكل كبير على إدارة قطاعاتها النفطية وما قد يلوح في الأفق من آثار اجتماعية – اقتصادية وبيئية وسياسية.

## باء – جدول أعمال الاجتماع ومواضيع المناقشة

بناء على الرسائل السابقة الواردة من المشاركين المدعوين وقصر مدة الاجتماع، تقرر التركيز على أربعة مواضيع رئيسية فقط، لا على تغطية عدد أكبر من المواضيع، وذلك لإتاحة إجراء مناقشة أكثر تعمقا وتبادل الخبرات. وقدم المواضيع خبراء مدعوون أو أعضاء في وفود البلدان عرض كل منهم خبرات أو منظور بلده. وفي اليوم الثالث للاجتماع، عقدت جلسات خاصة على هامش الاجتماع لإتاحة مزيد من المناقشة وتبادل الآراء بشأن النقاط والمسائل التي أثيرت في المناقشات العامة السابقة. وكانت المواضيع الأربعة المختارة هي:

- النماذج المؤسسية ومسائل القدرة اللازمة لإدارة قطاع النفط؛
- الإطاران القانوني والتنظيمي لقطاع النفط؛
- سياسات الاقتصاد الكلي وإدارة الإيرادات من أجل نجاح استغلال الهيدروكربونات؛
- الضمانات البيئية والاحترار العالمي في البلدان المنتجة للنفط.

وترد أدناه بعض النقاط البارزة والرئيسية المتعلقة بهذه المواضيع الأربعة، التي برزت خلال المناقشات العامة والجلسات الجانبية المتعمقة.

## جيم- النماذج المؤسسية ومتطلبات القدرة

أظهرت المناقشة المتعلقة بموضوع النماذج المؤسسية ومتطلبات القدرة طائفة واسعة من النهج التنظيمية التي تستخدمها الحكومات لإدارة قطاع النفط والغاز والإشراف عليه.

وقام المتكلم الخبير في عرض قدمه بمقارنة النماذج المؤسسية لبلدان مختلفة هي إيطاليا والبرازيل وبوليفيا وفرنسا وكندا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية والنمسا. فأكد وجود اختلاف في النماذج المؤسسية باختلاف البلدان، حيث أن لبعضها مؤسسات مستقلة لأنشطة الاستخراج والتسويق بينما يجمع بعضها بين هذه الأنشطة في كيان واحد.

ففي سان تومي وبرينسيبي، هناك هيئتان مختصتان بإدارة الموارد الهيدروكربونية الوطنية، وهما الهيئة السياسية والهيئة التنظيمية: تقوم الهيئة الأولى بإدارة الموارد ووضع السياسات الوطنية بينما تقوم الهيئة الأخرى بإدارة تنفيذ السياسات.

إلا أنه في غابون لا توجد شركات وطنية للنفط. وبدل ذلك، تقوم وزارات مختلفة بإدارة الموارد الهيدروكربونية باتباع إطار تنظيمي. وتنفذ وزارات مختلفة مجالات مختلفة من إدارة الموارد، بما في ذلك تحقيق الاستفادة إلى أقصى حد فيما يتعلق باستخدام الموارد بهدف تشجيع المستثمرين الأجانب.

وأنشأت حكومة بيرو شركة PeruPetro لتكون بمثابة شركة حكومية تراقب الاستثمارات وتضطلع بالمسؤولية عن التفاوض على العقود مع الشركات الدولية والإشراف على أداء العقود. وبالتالي، تمثل العقود الممنوحة مشاريع مشتركة بين شركة PeruPetro والشركة الدولية أو الاتحاد الدولي المسؤول عن استغلال المنطقة المحددة. وتدير هذه الشركة أيضا الإيرادات الوافدة من الشركات الدولية وتنقل هذه الإيرادات إلى الحكومة المركزية.

وباختصار، ناقش المشاركون مختلف النماذج المؤسسية واتفقوا على أنه لا يوجد نموذج وحيد يمكن استخدامه على الصعيد العالمي. فكل بلد مختلف عن البلدان الأخرى وكل بلد يمكنه اعتماد نهج خاص به. واتفِق على أن المسألة الأساسية هي فهم أنواع المهام التنظيمية ومهام الرقابة والمهام المتصلة بالسياسات التي يجب معالجتها بصرف النظر عن عدد الكيانات التنظيمية التي تُنشأ لأداء ما حُدد من مهام.

**الإطار ١: بيتروناس – شركة النفط الوطنية الماليزية**

لم يبدأ العمل على تطوير صناعة النفط الماليزية العصرية إلا بعد حدوث أزمة النفط العالمية في عام ١٩٧٣ ، وحين ذاك أنشئت شركة بيتروناس في آب/ أغسطس من عام ١٩٧٤ لتكون شركة النفط الوطنية لماليزيا. وباختصار، أثارت أزمة النفط العالمية مسألة حساسة تتعلق بملكية الموارد الهيدروكربونية التابعة للشعوب الأصلية، مما دفع الحكومة إلى اتخاذ قرار بشأن المشاركة المباشرة في تطوير واستغلال الصناعة النفطية ذات الأهمية الاستراتيجية والاقتصادية بالنسبة للبلد.

وقد أسست الحكومة شركة بيتروناس كشركة تجارية صرفة تطبق في إدارتها مبادئ السوق والأعمال التجارية تطبيقاً حازماً ولها معايير متعارف عليها دولياً من ناحية هيكل الإدارة والمساءلة والشفافية. ولا تتبع شركة بيتروناس، كهيئة تجارية، لأي وزارة (ماعدا مكتب رئيس الوزراء)؛ ولكنها تخضع مع ذلك للقوانين الماليزية ولاسيما قانون التنمية النفطية الذي منح شركة بيتروناس حقوق التنقيب عن النفط وتطويره وإنتاجه.

بدأت الشركة عملها برأسمال مبدئي قدره ٣ ملايين دولار تقريباً في عام ١٩٧٤، وتطورت بصورة كبيرة داخل البلد وخارجه على السواء حتى بلغت قيمة أسهمها اليوم حوالى ٥٠ بليون دولار. وعلى مدى الـ ٣٣ عاماً الماضية، قبضت الحكومة من شركة بيتروناس ما يقارب ٩٥ بليون دولار على شكل إتاوات وضرائب ورسوم وأرباح. وتودع هذه الأموال في صندوق موحد كما هو الحال بالنسبة لجميع الإيرادات التي تستلمها الحكومة من القطاعات الأخرى من الاقتصاد.

وكان للتعاون بين الحكومة الماليزية وشركة بيتروناس والشركات النفطية الأجنبية والمقاولين ومقدمي الخدمات وجهات أخرى عديدة الفضل في خلق بيئة نشطة من الصناعة النفطية إلى درجة أنها مكنت الاقتصاد الماليزي من مواصلة تحقيق توقعات النمو المرجوة بما يتماشى مع برنامج البلد للتنمية الوطنية طويلة الأجل.

---

المصدر: ورقة عن قضايا ماليزية وطنية قدمت أثناء اجتماع الدوحة.

وأظهرت البلدان الحديثة العهد بإنتاج النفط والبلدان التي قد تصبح منتجة للنفط قدراً كبيراً من الاهتمام بالحصول على المزيد من خبرات البلدان القديمة العهد بإنتاج النفط في مجال تأسيس شركات نفط وطنية. فقد تمكنت الكويت وقطر وماليزيا، على سبيل المثال، من إنشاء شركات نفط وطنية ناجحة تدير شؤونها بذاتها وفقاً لمبادئ تجارية صرفة. (انظر الإطار رقم ١ أعلاه بشأن شركة النفط الوطنية الماليزية بيتروناس العريقة).

وتكلم العديد من المشاركين عن تبعات ودواعي إعادة تنظيم مؤسسات قطاع النفط، التي تكون أحياناً لأسباب سياسية عند حدوث تغيير في الحكومة، وأحياناً أخرى لتحسين الفعالية والكفاءة. فالجزائر، على سبيل المثال، أعادت هيكلة الإطار التنظيمي لقطاع النفط بهدف تعزيز الاستثمارات وحماية مصالح القطاعين الخاص والعام. كما أدخلت عليه إصلاحات من أجل اعتماد نظام السوق الحرة التنافسية، وتعزيز مشاركة القطاع الخاص، وإنشاء جهاز تنظيمي حكومي مستقل يركز على الدور التجاري لقطاع الهيدروكربون. ومن جهة أخرى، أعاد كل من جمهورية فنزويلا البوليفارية وبوليفيا وإكوادور تنظيم هياكلها المؤسسية استناداً إلى التغير الذي طرأ على المنظور السياسي الوطني بشأن السبل الواجب استخدامها لتطوير قطاع الهيدروكربون واستغلاله.

وأشار مشاركون آخرون إلى أهمية وجود سلطة إشراف تنفيذي وتسلسل قيادي واضحين في عملية اتخاذ القرارات السياسية الرئيسية بشأن قطاع الهيدروكربون. فرئيس الوزراء في الكويت، على سبيل المثال، هو الذي يرأس المجلس الأعلى للبترول، المسؤول عن السياسة الشاملة لقطاع الهيدروكربون وعن إدارته. ويتحمل وزير النفط ووزارته مسؤولية تنفيذ تعليمات المجلس. والفشل في تنفيذ تلك التعليمات يؤدي إلى محاسبة المسؤول عن الفشل بصورة فورية.

وأخيراً، جرت نقاشات كثيرة حول موضوع التدريب ومتطلبات بناء القدرات على المدى الطويل اللازمة لتطوير مؤسسات قطاع النفط لتصبح تامة الفعالية. وتوافق المشاركون على أن أوجه القصور ووجود الثغرات في القدرات المؤسسية تمثل التحدي الأكبر والأهم الذي تواجهه معظم الدول التي أصبحت مؤخراً من الدول المنتجة للنفط والغاز. أما بالنسبة للبلدان التي قد تصبح منتجة للنفط، فغالباً ما يصعب عليها بناء القدرات بسبب ضرورة استباق بناء مؤسسات القطاع النفطية توقعاً للمخرجات النفطية المستقبلية على المستوى التجاري وقبل بدء تدفق إيرادات النفط على الخزينة الحكومية لتتمكن من دفع تكاليف المتطلبات الجديدة لبناء القدرات في قطاع النفط لديها.

## دال – الأطر القانونية والتنظيمية

أبدت البلدان الحديثة العهد بإنتاج النفط والبلدان التي قد تصبح منتجة للنفط، التي حضرت مؤتمر الدوحة، اهتماماً كبيراً بموضوع الأطر القانونية والتنظيمية نظراً لارتباط هذا الموضوع ارتباطاً مباشراً بالمسائل التي تواجهها. فلقد أتم العديد من تلك البلدان مؤخراً أول سلسلة من المفاوضات التعاقدية التي تجريها مع شركات النفط الدولية، كما أنها تعكف على تصميم ووضع أطر تنظيمية وآليات للامتثال ستتولى في نهاية المطاف الإشراف على قطاع النفط.

وتناول المتحدث الخبير، الذي افتتح النقاش بشأن الإطار القانوني والتعاقدي، عدة مسائل يجب على البلدان معالجتها. والبلدان التي نجحت في عمليات التنقيب النفطية وفي تطوير صناعاتها الإنتاجية هي بصفة عامة البلدان التي اعتمدت نهجاً قانونياً وتعاقدياً يفضي إلى ترتيبات مربحة من جميع الجوانب بالنسبة للحكومات الوطنية وشركات النفط الدولية على حد سواء. فغالباً ما يكون لدى الحكومات الوطنية وشركات النفط الدولية مجموعة متنوعة من المصالح المتوافقة والمتعارضة في تطوير مشاريع هيدروكربونية. وأشار المتحدث الخبير إلى أن الوقوع على التوازن الأمثل بين الربحية بالنسبة لشركات النفط الدولية والإتاوات/القواعد التنظيمية بالنسبة للحكومات الوطنية هو مفتاح التوصل إلى إطار قانوني وتعاقدي ناجح يمكن أن يعود بالنفع على البلد المضيف والشركات المستثمرة على السواء.

ومن المسائل الرئيسية التي تتناولها عموماً مختلف أنواع عقود التطوير الهيدروكربونية، والتي تتناولها أحياناً بوصفها شروطاً لمنح تصاريح التشغيل أو كي تخضع للنصوص التشريعية، ما يلي:

- حدود مسؤولية شركات النفط الأجنبية مقابل الأخطار التي تنطوي عليها الأنشطة الهيدروكربونية.
- تطبيق أنظمة خاصة للضرائب بهدف تمكين الشركات من استخدام المعدات المستوردة.
- المزايا والتكاليف المرتبطة بالمشاركة القسرية لشركات النفط الوطنية والحوافز المقدمة للشركات عند استخدامها لليد العاملة والمعدات الوطنية.
- مدى إمكانية تطبيق القوانين الوطنية للبلد المضيف واستخدام آلية لتسوية الخلافات تنصف شركات النفط الدولية وتفي باحتياجات الحكومات الوطنية.

وقد توافق المشاركون على أن الأحكام التعاقدية القانونية غالباً ما كان لها تأثير مهمل على قيمة الاستثمارات للشركات الخاصة وأنها شكلت عائقاً أمام تنفيذ السياسات الحكومية بصورة فعالة. ويمكن للأطر التعاقدية والقانونية المعدة بصورة جيدة أن توفر للشركات النفطية الدولية المستثمرة الأمن والربحية معاً، وتحمي أيضاً سيادة الدولة المستثمر فيها ومصالح الحكومة الوطنية.

وأقر المشاركون بأن الأطر التعاقدية والقانونية المصممة بفعالية يمكنها أن تدر على الدول النفطية مزيداً من الثروات. وعلى النقيض، فإن العقود المعدة بصورة غير مناسبة والأطر التنظيمية والقانونية المختلة قد تأتي بخسائر للدولة وللمستثمرين على السواء فيما يتعلق بالاستثمارات القائمة وتثبط المستثمرين الجدد. وقد أثبتت التجارب، في الواقع، أن الأطر القانونية والتعاقدية المعدة بكفاءة غالباً ما تمثل أكثر الأدوات كفاءة في يد الحكومات الوطنية للنجاح في تطوير القطاع الهيدروكربوني.

وأثار مشاركون عدة مسألة إدارة الموارد الطبيعية في سياق المتطلبات القانونية العابرة للحدود في الحالات التي لم يجر ترسيم واضح للحدود فيها أو الاتفاق عليها دولياً، كالمطالبات الإقليمية المتنافسة بين الدول في المحيطات والبحار والبحيرات الكبرى. (انظر في الإطار رقم ٢ ''منطقة التطوير المشتركة'' التي أنشأها سان تومي وبرينسيبي من جهة ونيجيريا من جهة أخرى بهدف معالجة تلك المشكلة).

وأبرز بعض المشاركين أيضاً أهمية أن تعلم الحكومات شعوبها عامة بالعناصر الأساسية للعقود التي تبرمها مع شركات النفط الدولية بغية شرح المنافع التي يتوقع البلد الحصول عليها بفضل تطوير واستغلال القطاع الهيدروكربوني.

ولدى مناقشة مسألة الإطار التنظيمي، ظهر توافق بين الجميع على أن هذه المسألة تعتبر عنصراً حاسماً لا تعطيه الحكومات الوطنية في أغلب الأحيان الأولوية القصوى. ويُنظر إلى الإطار التنظيمي المحكم بوصفه عنصراً حاسماً في اجتذاب الاستثمارات الأجنبية والمحافظة عليها من أجل تطوير الموارد الطبيعية لبلد ما.

وأبرز المتحدث الخبير في عرضه بشأن مسائل القواعد التنظيمية والامتثال الخاصة بالقطاع النفطي على عددا من النقاط الرئيسية بشأن وضع آليات إشراف فعالة. وتضمنت تلك النقاط تعريفاً واضحاً للقواعد التنظيمية والامتثال والهدف الذي ينبغي أن تسعى إليه الحكومات من وضعها وتطبيقها. وأشار إلى أن القواعد التنظيمية تعرف عموماً على أنها مجموعة من القوانين والأحكام والقواعد التي تضعها الحكومة للمصلحة العامة، من أجل

مراقبة أو توجيه الأنشطة التي تنفذها الشركات الحكومية أو الخاصة التي لا تخضع لقدر كاف من ضوابط قوى السوق التنافسية.

**الإطار ٢: "منطقة التطوير المشتركة" التي أنشأتها سان تومي وبرينسيبي ونيجيريا**

نظراً للتشابك في المطالبات الحدودية بشأن المياه الساحلية في خليج غينيا، توصلت حكومتا نيجيريا وسان تومي وبرينسيبي في عام ٢٠٠١ إلى اتفاق يقضي بوضع النزاع على المياه الإقليمية جانباً والاشتراك معاً في تطوير الموارد النفطية الساحلية. وبموجب أحكام هذا الاتفاق، أنشأ الطرفان منطقة التطوير المشتركة لإدارة الأنشطة التجارية الواقعة ضمن حدود المنطقة المتنازع عليها.

وتتميز منطقة التطوير المشتركة بالالتزام السياسي الحقيقي الذي أظهرته السلطات العليا بالإضافة إلى الالتزام الصارم بالمبادئ التوجيهية للمعاهدات حسبما تنص عليه المادة ٧٤ (٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.

معلومات عن منطقة التطوير المشتركة:

- تمتد على طول ٢٠٠ كم بمحاذاة سواحل نيجيريا وسان تومي وبرينسيبي
- تبلغ مساحتها ٣٤٥٤٨ كيلو متر مربع
- يبلغ عمق الجزء الشمالي منها ١٥٠٠ متر
- يبلغ عمق الجزء الجنوبي الغربي منها ٣٥٠٠ متر
- تحاذي عددا من مناطق المكتشفات النفطية الضخمة

لمحة عامة عن منطقة التطوير المشتركة

تخضع منطقة التطوير المشتركة لسلطة التطوير المشتركة التي تشرف على جميع أنشطة التنقيب والتطوير فيها. ومدة اتفاقية منطقة التطوير المشتركة ٤٥ عاماً، تخضع لاستعراض بعد ٣٠ عاماً.

تقاسم الإيرادات

تتقاسم حكومتا نيجيريا وسان تومي وبرينسيبي الإيرادات المحصلة من منطقة التطوير المشتركة بنسبة ٦٠ في المائة للأولى و ٤٠ في المائة للثانية.

---

المعلومات مستقاة من عرض بوربوينت قدمته سان تومي وبرينسيبي أثناء اجتماع الدوحة.

أما الامتثال فيعرّف على أنه اتباع الشركة الخاضعة للنظام للقوانين والقواعد التنظيمية، في حين يعرف الإنفاذ بأنه الوسائل التي تستخدمها الهيئة التنظيمية لضمان تطبيق الشركات الخاضعة للنظام للقوانين والقواعد التنظيمية.

وينطوي الإطار التنظيمي لاستغلال النفط والغاز على تقديم إجابات على الأسئلة التالية:

- ما هي الأمور التي يجري تنظيمها؟ (على سبيل المثال، ما هي الأنشطة التي يجري تنظيمها من خلال القوانين والأنظمة والقواعد وغيرها ، وأيضاً لماذا يجب إخضاع بعض الأنشطة للتنظيم؟)
- من تقع عليه مسؤولية وضع القوانين والقواعد التنظيمية؟
- كيف ينبغي تنظيم القوانين؟

ويجب أيضاً أن يتضمن أي إطار تنظيمي قوي خطة إنفاذ مدروسة. وينبغي أن توفر القوانين والقواعد التنظيمية معايير وتوقعات واضحة وإجراءات تتخذها الهيئة التنظيمية بهدف إنفاذ تلك المعايير والتوقعات. والهدف من خطة الإنفاذ هو التشجيع على الامتثال وبناء ثقافة الامتثال على المدى الطويل.

ومن المسائل الهامة التي أثيرت خلال المناقشات مسألة ضرورة استخدام مبدأ ''الاتساق في تطبيق'' القواعد والأحكام بحيث لا تشعر أي شركة عاملة أو مرخص لها بالتهميش أو بظلم المعاملة وأن يخضع جميع المشاركين للقواعد ذاتها.

وأعرب بعض المشاركين عن قلقهم بشأن عدم توافر موارد كافية لدى البلدان النامية ذات الدخل المنخفض من أجل إنفاذ الامتثال للقواعد والمعايير والمبادئ التوجيهية التي تعتمدها الحكومات.

## هاء – سياسات الاقتصاد الكلي وإدارة العائدات

تولى التقديم لجلسة العمل المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي الخبير المدعو بصفة متحدث رئيسي، وركز على بضعة نقاط أساسية للمناقشة، شملت ما يلي:

- ارتفاع أسعار الصرف وتضخم الأسعار (''الداء الهولندي'') مع التدفق السريع للإيرادات بالعملات الأجنبية؛
- تفاوت معدلات النمو الاقتصادي وارتفاع معدلات البطالة مع زحف سيطرة قطاع النفط على الاقتصاد؛

- المشاكل الاجتماعية والمتعلقة بالإنصاف – عدم الإنصاف في توزيع عائدات موارد النفط على جميع الفئات الاجتماعية؛
- ذروة إنتاج النفط – المشاكل الاقتصادية الناجمة عن التقلبات الكبيرة في أسعار النفط الدولية.

وقدم المتحدث موجزا للمشكلة من حيث الارتفاع الكبير والسريع في معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي على مر الأزمان، الذي تعود أسبابه إلى قطاع النفط والغاز. ونظرا إلى أن هذا القطاع يتسم بالكثافة العالية لاستخدام رأس المال ولا يحتاج سوى إلى القليل من العمالة غير الماهرة، ويحتاج بالمقابل إلى عدد قليل من العمال ذوي المهارات العالية، فإن طاقته التوظيفية المباشرة لا تتعدى نسبة ٣ إلى ٤ في المائة من حجم القوى العاملة. وعليه، تنحو اقتصادات البلدان المصدرة للنفط إلى النمو بمعدلات متفاوتة، حيث يسيطر على ناتج البلد قطاعان هما قطاع النفط والغاز وقطاع التشييد – في الوقت الذي تعاني فيه القطاعات الأخرى بسبب عدم ترابط مجالات الاهتمام في السياسة العامة.

وسلط المتحدث الضوء كذلك على ”علامات الخطر“، التي يتعين الانتباه إليها فيما يختص بمشاكل الاقتصاد الكلي في البلدان المصدرة للنفط. وهي تشمل ما يلي:

- ارتفاع أسعار العملات؛
- التضخم الخارج عن السيطرة؛
- تراجع نواتج قطاعي الزراعة والصناعة؛
- اختناقات العمالة الماهرة والهياكل الأساسية والمرافق والعقارات؛
- تدهور جودة الإنفاق العام بسرعة مع مجيء القفزات العالية في الاستثمارات العامة؛
- عجز الحكومات عن كفالة كفاءة الإنفاق (النتائج) وفعاليته (انخفاض التكاليف)؛
- تضخيم دور الحكومات في مجال معالجة المشاكل على حساب استخدام آليات السوق؛
- صعوبة إدخال تغييرات على السياسات الهيكلية مع ورود عائدات النفط الشديدة الارتفاع.

وأدت المناقشات حول سياسات الاقتصاد الكلي وإدارة العائدات إلى الكثير من النقاش والتفاعل. وحدث اتفاق على نطاق واسع حول أهمية السياسات السليمة في مجال إدارة اقتصادات البلدان المصدرة للنفط.

وناقش عدة مشاركين تحديات تنويع الاقتصاد وتقليل الاعتماد على قطاع المواد الهيدروكربونية كمصدر رئيسي للنمو الاقتصادي والاستثمارات الأجنبية المباشرة. وأدت بلدان كالمكسيك وماليزيا وإندونيسيا هذه المهمة بنجاح، على امتداد فترة زمنية طويلة، بينما واجهت بلدان أخرى، بما في ذلك دول الخليج، تحديات مستمرة برغم الاستثمارات الكبيرة في قطاعات الصحة والتعليم والاقتصاد والبنى التحتية الاجتماعية. وتحسنت عملية تنويع الاقتصاد من حيث القيمة المطلقة في الإمارات العربية المتحدة وقطر والكويت، بالرغم من أن هذا لا ينطبق على القيمة النسبية (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)، وهو ما يعود بشكل جزئي إلى زيادة عائدات النفط بسبب ارتفاع أسعاره على الصعيد الدولي.

وأدلى مشاركون من عدة بلدان بتعليقات حول مشاكل السياسات المرتبطة بدعم أسعار بيع المنتجات النفطية بالتجزئة في السوق المحلية للمستهلكين والصناعات. وتحدث بعض المشاركين عن الصعوبات المتعلقة برفع هذا الدعم لأسعار المنتجات النفطية بعد بدء تطبيقه، وعن آثار هذا الدعم الذي يؤدي إلى حدوث اختلالات اقتصادية. وأفاد مشاركون من بلدان يتوقع أن تصبح مصدرة للنفط بأنهم يواجهون بالفعل ضغطا جماهيريا من أجل خفض أسعار المنتجات النفطية في السوق المحلية، حتى قبل أن يستخرج برميل واحد من النفط بغرض الإنتاج التجاري.

وفي الجلسة الثانية المتعلقة بإدارة العائدات، أوضح المتحدث الرئيسي باختصار أن إدارة العائدات تشمل عددا من المسائل التي يجب على الحكومات معالجتها بصورة أو بأخرى. وهي تشمل ما يلي:

- اتخاذ قرارات بشأن إيجاد سبل بديلة أو تكميلية لإدرار الدخل من قطاع النفط، كالضرائب، والتعريفة، والرسوم، والبيع بالمزاد، واتفاقات اقتسام الإنتاج، وملكية الدولة، والمعاهدات الضريبية، على سبيل المثال؛
- إيجاد حوافز ضريبية واستثمارية والإشراف عليها؛
- إدارة السياسات المالية والمؤسسات الحكومية ذات الصلة؛
- استخلاص سياسة استثمارية للعائدات وخطة تنفيذ، بما في ذلك كيفية إدخال العائدات بشكل تدريجي في الميزانية، وتحديد نسبة عائدات النفط التي تودع كمدخرات؛
- إيجاد أدوات لإعداد النماذج/التكهنات الاقتصادية، بما في ذلك وضع أسعار مختلفة للنفط، والاستثمارات، ومستويات/سيناريوهات الضرائب، بما يتيح للحكومة إمكانية توقع التغيرات في تدفقات عائدات النفط وإدارتها؛

- مواصلة بذل الجهود لكفالة الشفافية والمساءلة في مجال إدارة العائدات على وجه العموم.

**الإطار ٣ – جمهورية إيران الإسلامية: تحديات السياسات المتعلقة بمعالجة دعم أسعار النفط والغاز في السوق المحلية**

شهدت معدلات نمو استهلاك الطاقة في جمهورية إيران الإسلامية خلال العقدين الماضيين، وبخاصة في السنوات الأخيرة، ارتفاعا شديدا يعود بشكل رئيسي إلى أربعة عوامل، هي:

- الانخفاض الشديد في أسعار منتجات النفط بسبب الإعانة الكبيرة التي تقدمها الدولة
- سرعة معدل نمو السكان من فئة الشباب
- تهريب منتجات النفط إلى البلدان المجاورة
- ارتفاع معدلات استخدام التكنولوجيات ذات الاستهلاك المرتفع للطاقة

وقد اعتمدت حكومة إيران سياسات متعددة، من أجل التصدي للمسائل المذكورة أعلاه وخفض معدلات النمو المرتفعة هذه، وذلك من قبيل النظام المنشأ حديثا لتوزيع البنزين، بإدخال أكثر من ١٠ ملايين ''بطاقة ذكية''، تغطي جميع مستهلكي البنزين، وضعت بموجبها حصص محددة للسيارات المملوكة للقطاع الخاص وتلك التي تملكها الدولة وسيارات النقل العام، وما شابهها من حيث الاستخدام. ويستطيع الراغبون من المستهلكين الأفراد شراء أكثر من حصتهم المحددة في البطاقة الذكية بدفع أسعار السوق الدولية. وستساعد البطاقات الذكية بذلك في رصد ومراقبة مستويات استهلاك البنزين، علاوة على الحد من تهريبه عبر الحدود مع الدول المجاورة. وبالإضافة إلى ذلك، شرعت حكومة إيران في تطبيق نظام للحوافز الضريبية بغية رفع كفاءة استهلاك البنزين، بحيث تعطى الأفضلية للمركبات ذات الكفاءة الأكبر في الاستهلاك. وأخيرا، صدق البرلمان الإيراني مؤخرا أيضا على تدبير يتعلق بزيادة سعر البنزين بنسبة ٢٥ في المائة.

وتهدف هذه التدابير في مجموعها، إلى إحداث زيادة تدريجية بطيئة في تكلفة مواد الوقود المحلية وخفض مستويات الاستهلاك المحلية المرتفعة.

---

المصدر: أُخذ هذا الموجز عن ورقة المسائل الوطنية التي أعدتها جمهورية إيران الإسلامية من أجل تقديمها في اجتماع الدوحة.

رأى جميع المشاركين أن الإدارة الفعالة للعائدات تعتبر مسألة ذات أولوية متقدمة. ودخلت بلدان عديدة من البلدان المشاركة بالفعل كأطراف في مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، ورحبت بالتوجه نحو وضع معايير دولية للشفافية والمساءلة في مجال العائدات. إلا أنه جرى الإعراب عن شيء من القلق فيما يتعلق بأن المبادرة تعتبر أحيانا شديدة التصلب إزاء تطبيق المواعيد النهائية وعمليات التصديق، لأنها لا تراعي الظروف والاعتبارات السياسية المحلية.

وقد أسست عدة بلدان مشاركة، أو هي بصدد تأسيس ''صناديق حكومية للنفط'' كوسيلة لادخار جزء من عائدات النفط والحد من المغريات السياسية التي تدفع إلى استخدامها لتغطية النفقات والاستثمارات الطارئة خارج إطار الأولويات الإنمائية المتفق عليها.

وأدلى متكلمون عديدون بتعليقات حول التباري في مطالبة حكوماتهم باستخدام الموارد، وحول التوقعات غير العملية أحيانا من جانب المواطنين الذين يريدون رؤية فوائد عائدات النفط بشكل فوري. لذا تعتبر ''إدارة التوقعات'' أحد العناصر الهامة في مجال الاقتصاد السياسي المرتبط بصنع القرار فيما يتعلق بعائدات النفط.

واتفق المشاركون على أن أحد مكونات السياسات والاستراتيجيات المرتبطة بالإدارة الناجحة لعائدات النفط يتمثل في ضرورة وجود نظام للمحافظة على تطبيق سياسات نقدية سليمة من أجل التحكم في التضخم وارتفاع أسعار العملات. وينوء كاهل المصارف المركزية ووزارات المالية تحت عبء هذا الواجب. لكن يجب أن ترتبط السياسة النقدية المنضبطة بالمسؤولين الحكوميين على أعلى مستوياتهم، كرؤساء الدول ورؤساء الحكومات والوزراء ونواب البرلمان، الذين يجب أن يكونوا أيضا من مؤيدي هذه السياسات.

وأشارت بلدان إلى أن المسؤولية عن إدارة العائدات لا تقع بأكملها على عاتق الدول حديثة العهد بها، وبخاصة الدول الأكثر فقرا. وتجنح المؤسسات المالية الدولية أحيانا إلى الإفراط في تركيز اهتمامها على الشفافية والحسابات المصرفية الخارجية، بينما لا تركز بشكل كاف على جودة الاستثمارات والقدرة الاستيعابية.

وحدث اتفاق في الآراء بشكل عام، على أنه يجب أن ينظر إلى إدارة عائدات النفط والغاز في سياق أوسع، باعتبارها وسيلة لتحقيق الآتي:

- حماية اقتصاد البلد من التشوهات الاقتصادية؛

- تهدئة وتيرة الاستثمار بغية كفالة فعالية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، من خلال جودة الاستثمارات وسلامة القرارات المتعلقة بالإنفاق؛
- الالتزام بالمعايير الدولية المتعلقة بالشفافية والمساءلة في المجال المالي.

## واو – الضمانات البيئية والاحترار العالمي

وعند مناقشة الموضوع الرابع المتصل بالتحديات البيئية التي يواجهها قطاع النفط، عرض عدد من المشاركين وجهات نظر مختلفة بشأن الوسائل التي تعالج بها البلدان المنتجة للنفط وشركات النفط الوطنية هذه المشكلة. وعلاوة على ذلك، ناقش المشاركون التحدي العالمي الناشئ المتمثل في الاحترار العالمي والمسؤوليات الخاصة التي تتحملها البلدان المنتجة للنفط في هذا الصدد. ووفر عرض أولي قدمه برنامج الأمم المتحدة للبيئة لمحة عامة عن جوانب الارتباط والاتساق بين التنمية المستدامة وحماية البيئة، مع التركيز بوجه خاص على بلدان الشرق الأوسط.

وفيما يتعلق بعمليات النفط والغاز شدد المتحدث الرئيسي لبرنامج البيئة على عدد من المجالات البيئية التي تحتاج إلى معالجة، والتي تشمل ما يلي:

- اتخاذ القرارات الصحيحة بشأن استخدام تكنولوجيات غير ضارة بالبيئة من أجل تحقيق تنوع إمدادات الطاقة وسلامتها ونظافتها؛
- منع التلوث أثناء مراحل الاستكشاف والإنتاج والنقل والتكرير والتسويق، في مجال صناعة النفط – ومعالجة الموروث عن الأزمان السابقة في مجال تلوث التربة والمياه.

واختتم المتحدث الرئيسي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة حديثه بإلقاء الضوء على عدد من الأمثلة المحددة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب، تعاونت فيها دول عربية على معالجة المشاكل المشتركة المتعلقة بالنهج المتبعة تجاه تنمية قطاع المواد الهيدروكربونية وحماية البيئة؟ وشملت هذه الأمثلة ما يلي:

- إعداد برامج للتعاون الإقليمي في مجال النفط و الغاز (كالتخطيط والمشاريع العابرة للحدود)؛
- الحفاظ على مشاريع الغاز الطبيعي الحالية بين الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر، وعلى وجه التحديد:
  - المشاريع الأربعة لخطوط أنابيب الغاز الطبيعي، وتنفيذها فيما بين بلدان مجلس التعاون الخليجي، التي تعتمد بشكل رئيسي على الغاز القطري؛

- مشروع الغاز الطبيعي والنفط بين البلدان العربية في شمال أفريقيا، الذي يغطي الاتفاق المبرم بين الجماهيرية العربية الليبية ومصر، والاتفاق الجزائري الأوروبي، عن طريق تونس والمغرب؛

- تشكيل شراكات بين شركات النفط الدولية وشركات النفط الوطنية (كشركة أرامكو السعودية، وقطر للبترول، والمؤسسة المصرية العامة للنفط)؛
- وضع هياكل مؤسسية من أجل اعتماد نظم الإدارة البيئية والتصديق عليها؛
- إعداد نظام لإدارة النفايات الخطرة ومبادئ توجيهية بيئية لاستخدام الغاز الطبيعي في قطاع النقل؛
- إعداد آليات للتعاون الإقليمي من أجل الاستجابة لحوادث انسكاب النفط؛
- وضع مبادئ توجيهية لتقييم الآثار البيئية، وتنفيذ ورصد المبادئ التوجيهية والنماذج المعدة باللغة العربية؛
- إعداد مبادئ توجيهية للاستثمار في تكنولوجيات الإنتاج الأكثر نظافة في تونس ومصر والمغرب.

وتم التسليم في المناقشة العامة، بأن عمليات تقدير ورصد وتقييم الآثار البيئية لأنشطة استخراج المواد الهيدروكربونية تتفاوت بشكل كبير من بلد إلى آخر، وتتراوح بين الفعالية الشديدة في بعض البلدان، مرورا بالتذبذب في بلدان أخرى ووصولا إلى الضعف الشديد في غيرها. وهناك حالات لا تؤخذ فيها عمليات تقييم الأثر البيئي بالجدية اللازمة. ولم تعِر بعض العقود المبرمة مع شركات النفط والغاز اهتماما كافيا لضرورة أو قيمة هذا التقييم. ولا تتجاوز اهتمامات شركات كثيرة إجراء دراسات تفصيلية عن الجوانب التي ترغب في تمويلها فقط من المشاريع، وحتى في هذه الحالة تنحو هذه الدراسات إلى أن تكون مقتضبة وليست سهلة الاستخدام. وعلاوة على ذلك، لا يتم إشراك المجتمعات المحلية المتأثرة، والجمهور بشكل عام، في هذه العملية، وهو ما يتعارض مع مبادئ جودة التقييم. وأكد المشاركون على أن إجراء دراسات على الأثر البيئي يعتبر وسيلة هامة لتفادي المنازعات مع المجتمعات المحلية.

وتم الاتفاق كذلك على ضرورة قيام الحكومات وشركات النفط والغاز بنشر بيانات عن الأنشطة المقترحة وآثارها البيئية بلغة مبسطة و/أو باستخدام اللغات المحلية. وأبدت بعض البلدان وشركات النفط الحكومية، كشركة بترونـاس (ماليزيا)، وشركات النفط في الكويت ودول أخرى، التزاما قويا باستخدام تقييمات الأثر البيئي بصورة فعالة،

بما في ذلك إشراك الجمهور. واقترح أن تسعى البلدان إلى طلب الحصول على دعم من منظومة الأمم المتحدة والمانحين والقطاع الخاص، وجهات أخرى، كي تساعدها في معالجة هذا النوع من الشواغل البيئية.

ومن ذات المنطلق، أوصى المشاركون بأن تكفل البلدان المنتجة للنفط والغاز إدراج متطلبات المسؤولية الاجتماعية للشركات، بجانب الضمانات البيئية، في عقودها المبرمة مع شركات النفط.

**الإطار ٤: المؤسسة العامة القطرية للبترول (قطر للبترول) والاحترار العالمي**

تعتبر المؤسسة العامة القطرية للبترول (قطر للبترول) واحدة من أكبر شركات النفط الوطنية في الشرق الأوسط، حيث يبلغ إنتاجها من النفط الخام ٨٥٠ ٠٠٠ برميل في اليوم، ويجري التوسع في الإنتاج ليزيد على مليون برميل في اليوم بحلول أواخر عام ٢٠٠٩، علاوة على الإنتاج الحالي من الغاز البالغ ٦,٢ بليون قدم مكعب، الذي يجري التوسع فيه ليصل إلى ٢٥ بليون قدم مكعب بحلول عام ٢٠١٢.

وقد تعهدت المؤسسة، تمشيا مع التزام حكومة قطر بتحقيق التنمية المستدامة، وكجزء من استراتيجية عمل المؤسسة، بمعالجة مسألة الاحترار العالمي كجزء من ممارساتها الحالية والمستقبلية في مجال أعمالها التجارية. واستند هذا القرار الإداري إلى الاعتراف بأن تغير المناخ أصبح من العوامل الهامة المشكلة لبيئة الأعمال التجارية العالمية، لما له من أبعاد سياسية واقتصادية وتكنولوجية واجتماعية وبيئية.

ولتحقيق هذا الغرض، تعمل قطر للبترول على معالجة مسألة تغير المناخ على عدة جبهات هي:

- إعداد سجل وطني للانبعاثات بالتعاون مع الحكومة
- وضع هدف للوصول بإحراق الغاز إلى مستوى الصفر في جميع حقول النفط والغاز التابعة للمؤسسة
- إعداد مشاريع للتوليد المشترك واسترداد الحرارة المهدرة
- إجراء دراسات على كفاءة الطاقة في عمليات المؤسسة
- استكشاف خيارات ''الطاقة البديلة'' كمجال مستقبلي للأعمال التجارية

وتهدف قطر للبترول إلى تحقيق الأشياء التالية على وجه التحديد، في المستقبل القريب:

- الوصول بإحراق الغاز في حقل الكركرة، أول حقل نفط في البلد، إلى مستوى الصفر.
- تنفيذ مشروع تكامل الحد من الإهدار والإحراق، وإزالة حفر الإحراق واستعادة السوائل الهيدروكربونية

المصدر: بيان المؤسسة العامة القطرية للبترول أمام اجتماع الدوحة.

لاحظ عدد كبير من المشاركين في الاجتماع أن تنمية قطاع المواد الهيدروكربونية قد ألحق ضررا بليغا بالبيئة المحلية. وذكرت حالتان محددتان، هما: دلتا نهر النيجر في نيجيريا، ومنطقة تكسيستيبيك في المكسيك. واتفق المشاركون على أنه يتعين على الحكومات المعنية الإصرار على تطبيق ''مبدأ الملوث يدفع'' وكفالة قيام الكيانات المسببة للتلوث بإصلاح الضرر، حيثما أمكن، أو تخفيف آثاره على أقل تقدير. وتنفذ حكومة المكسيك والشركة الحكومية للنفط ''بيميكس''، منذ عام ١٩٩٣، برنامجا لإنقاذ البيئة، تقع عليه مسؤولية تخليص البيئة من مضار انسكاب النفط والتلوث. ويعمل هذا البرنامج منذ أكثر من ١٠ سنوات، ونجح في إعادة تأهيل مساحات واسعة بعد أن تضررت نظمها الإيكولوجية.

وأثار بيان قدمته قطر للبترول بشأن الاحترار العالمي، نقاشا حول هذا الموضوع. وأشار مقدم البيان إلى أن قطر وقعت على بروتوكول كيوتو، وأنها بسبيل اتخاذ عدد من المبادرات التي تهدف إلى خفض الاحترار العالمي، حسبما تم إيجازه في الإطار ٤. واتفق المشاركون على ضرورة الشروع في تخفيف مستويات الانبعاثات المحلية المسببة لتغير المناخ، وعلى المسؤوليات الخاصة التي تتحملها البلدان المصدرة للنفط في هذا الصدد. وأشار المشاركون كذلك إلى أنهم يحتاجون إلى مساعدة مالية وأفراد مؤهلين، من أجل معالجة مسألة الاحترار العالمي في بلدانهم. وستكون هناك حاجة إلى المساعدة في هذا الصدد، بغية إعداد قوائم وطنية لتحديد مصادر وأسباب انبعاثات غازات الدفيئة على المستوى المحلي.

## ثالثا – النتائج التي تمخض عنها الاجتماع وأهم التوصيات

في آخر أيام الاجتماع، انتقل المشاركون إلى بحث سبل تعزيز الآليات القائمة والفرص السانحة لإقامة تعاون فيما بين بلدان الجنوب لتبادل الخبرات وأفضل الممارسات في مجال إدارة الهيدروكربونات.

وكانت المناقشات التي جرت في اليومين السابقين قد أظهرت أن العديد من دول الجنوب الحديثة العهد بإنتاج النفط والناشئة في هذا المجال كثيرا ما تواجه أنواعا متشابهة من

المشاكل ومن الشواغل على صعيد السياسة العامة، غير أنه لا توجد فرص أو آليات كافية تتيح لبعض تلك الدول أن تتعلّم من بعضها الآخر، أو تتيح لها أن تقارن النهج المتبعة والتحديات المشتركة، أو أن تتعلم من خبرات دول الجنوب التي ثبّتت أقدامها في مجال إنتاج النفط وسبق لها أن تصدّت لتحديات مماثلة. وتؤكد الخبرات السابقة لبعض دول الجنوب المنتجة للنفط أن هناك حاجة ماسة وأولوية للتصدي لتحديات الإدارة والمتطلبات المتعلقة بالسياسة العامة في مرحلة مبكرة جدا من عملية تنمية واستغلال قطاع الهيدروكربونات بطرق تساعد على تحقيق نمو اقتصادي طويل الأجل ومستدام ومنصف وتساعد على حماية البيئة.

فكان هناك من ثم توافق آراء واسع النطاق على أن تواصل عمليات تبادل الخبرات بين بلدان الجنوب الناشطة بالفعل في مجال إنتاج النفط وتلك الناشئة في هذا المجال سيكون مفيدا وفعالا في تسهيل إدارة الهيدروكربونات على نحو أفضل من قبل الدول الحديثة العهد بإنتاج النفط. وفي ختام الاجتماع وُزع مشروع لوثيقة ''بيان الدوحة بشأن التعاون فيما بين بلدان الجنوب من أجل استخراج النفط والغاز على نحو فعال'' للاستعراض وإبداء التعليقات. واستنادا إلى التعليقات الواردة، تم تنقيح مشروع الوثيقة وصدر بيان الدوحة بصيغته النهائية (انظر التذييل).

وكان من بين خطوات المتابعة التي اقترحها المشاركون ما يلي:

- إنشاء شبكة لبلدان الجنوب لإدارة الهيدروكربونات يعهد إليها بعملية تبادل المعلومات وبالتعلّم القائم على المعرفة بين البلدان؛
- وضع منهجية لتقييم إدارة النفط على الصعيد القطري لمساعدة البلدان على تحديد مكامن القوة والضعف والفجوات فيما يتصل بقدراتها؛
- إقامة ''بوابة شبكية'' للتعاون في مجال إدارة النفط كجزء من شبكة بلدان الجنوب؛
- تسهيل التبادل الثنائي (أو الثلاثي الأطراف أو المتعدد الأطراف) المحدَّد الهدف بين البلدان من أجل إقامة تعاون متوسط الأجل وطويل الأجل في مواضيع أو مسائل بعينها (''التوأمة'' بين بلدان الجنوب المنتجة للنفط)؛
- إنشاء اتحاد بين جامعات الجنوب التي تقدم دورات دراسية تدريبية تخصصية في مجال إدارة النفط؛
- تنظيم حلقات عمل أو جولات تدريبية إقليمية في موضوع متخصص أو موضوعين للمشاركين في اجتماع الدوحة؛

- تنظيم برنامج ذي أولوية للمساعدة التقنية والتدريب وتنمية القدرات في ثلاثة أو أربعة من مجالات الأولوية، بما يشمل ما يلي:
  - O المسائل القانونية والتعاقدية
  - O إطار التنظيم والامتثال
  - O تحلّي الشركات بالمسؤولية الاجتماعية
  - O الضمانات البيئية والاجتماعية؛
  - O الصناديق الخاصة بالنفط التابعة للدولة؛
- تنظيم اجتماعات سنوية لبلدان الجنوب على غرار الاجتماع المعقود في الدوحة.

## تذييل

# بيان الدوحة بشأن التعاون فيما بين بلدان الجنوب من أجل استخراج النفط والغاز على نحو فعال

### مقدمة

خلال الفترة من ٨ إلى ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، استضافت دولة قطر اجتماعا رفيع المستوى لبلدان الجنوب جمع مسؤولين كبارا من ٤٢ بلدا من بلدان أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، إلى جانب ممثلين عن عدة وكالات تابعة للأمم المتحدة ومنظمات دولية، ليناقشوا تحديات الإدارة الفعالة لقطاع النفط والغاز والدروس المستفادة من ذلك. وجرى تبادل للخبرات بين الدول التي ثبّتت أقدامها في مجال إنتاج النفط والغاز وتلك التي ستخرج إلى عالم المنتجين في السنوات المقبلة. وقد وفد إلى الاجتماع مشاركون من وزارات النفط والطاقة، ووزارات المالية والتخطيط، وشركات النفط الوطنية، ومكاتب رؤساء الوزراء، ومجالس الشيوخ والبرلمانات.

وقد تولّى تنظيم الاجتماع الوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب، التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، والوكالة الكندية للتنمية الدولية. وقد مثّل الاجتماع متابعة مباشرة لمؤتمر قمة بلدان الجنوب المعقود في الدوحة في حزيران/يونيه ٢٠٠٥، والذي دعا إلى إجراء تبادل للمعلومات والخبرات العملية بين بلدان الجنوب.

### الاستنتاجات

على مدار ثلاثة أيام من العروض والمناقشات، اتفق المشاركون على عدد من المسائل الشاملة لعدة اختصاصات فيما يتصل باستخراج النفط والغاز على نحو فعّال. وقد انطوت هذه المسائل على ما يلي:

- يتمثل التحدي الذي يواجه البلدان الناشطة بالفعل في إنتاج الهيدروكربونات وتلك الحديثة العهد به على السواء في كفالة استخدام عائدات النفط والغاز في تحسين حياة مواطنيها وتعزيز التنمية المستدامة.
- إن إيرادات النفط والغاز وحدها لا تشكل شرطا لازما أو كافيا لتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة والمنصفة.

- لا يمكن أن يدار قطاع النفط والغاز في معزل عن الاقتصاد بشكل عام، ولا يمكن تحقيق النجاح الطويل الأجل إلا عندما تكون جميع القطاعات مدارة بشكل جيد.
- تواجه البلدان المنتجة للنفط والغاز، أربعة تحديات، كحد أدنى، على صعيد الاقتصاد الكلي، هي:
  - o كفالة تحقيق إدارة اقتصادية مستمرة وحكيمة بغية تفادي التشوهات الاقتصادية الكبيرة الناجمة عن عائدات النفط وعن تقلّب هذه العائدات من جراء تذبذب الأسعار العالمية للنفط والغاز؛
  - o اتخاذ قرارات استراتيجية في مجال الاستثمار لاستغلال عائدات النفط والغاز بغرض تحقيق فوائد اقتصادية واجتماعية مستدامة؛
  - o تعزيز السياسات والاستثمارات طويلة الأجل التي تضع الاقتصاد بوجه عام على مساره نحو التكامل التام مع الاقتصاد العالمي؛
  - o بذل الجهود لكفالة تحقيق الشفافية والمساءلة الشاملتين في إدارة العائدات.
- تمثل أوجه القصور والثغرات في القدرات المؤسسية أهم التحديات الأساسية وأقواها حضورا من بين التحديات التي تواجهها معظم الدول الحديثة العهد بإنتاج النفط والغاز.
- قد تنشأ عواقب بيئية خطيرة، ربما تكون غير قابلة للعلاج، خلال عمليات التنقيب عن النفط والغاز وإنتاجهما وتكريرهما ونقلهما.
- يفتقر الكثير من البلدان الحديثة العهد بإنتاج الهيدروكربونات إلى القدرة المالية والتقنية على زيادة قدراتها المؤسسية الداخلية بالسرعة الكافية لمواكبة أعمال التنقيب والإنتاج التجارية.
- يحتاج مصدرو النفط والغاز المستقبليون إلى وضع مبادئ توجيهية قانونية وإطار تعاقدي إذا ما أرادوا التفاوض على اتفاقات ناجحة فيما يخص الهيدروكربونات.
- يواجه العديد من حكومات الدول الحديثة العهد بإنتاج الهيدروكربونات تحديا يتمثل في تصميم إجراءات شاملة في مجال الاستثمار، ضمن سياق سياسات وطنية واضحة التعريف، تجتذب الشركات الدولية والمستثمرين الدوليين اللازمين لتنفيذ العقود.

**التوصيات**

أعرب المشاركون عن تقديرهم لإتاحة الفرصة لهم لتبادل خبراتهم بشأن الترتيبات اللازمة على الصعد السياسية والقانونية والتنظيمية والمؤسسية بما يتيح إدارة قطاع الهيدروكربونات على نحو استباقي. وأعربوا كذلك عن رغبتهم في أن تُتاح فرص أكثر وأن تستحدث آليات جديدة تمكنهم من تبادل الخبرات وتقاسم أفضل الممارسات على نحو مستمر ومتعمق. وفي هذا الصدد، رحّب المشاركون بالتوصيات التالية وغيرها:

- ينبغي تنظيم تدريب قصير الأجل ومتوسط الأجل ضمن إطار الأمم المتحدة، للتعاون فيما بين بلدان الجنوب، يقدم للبلدان الناشئة في مجال إنتاج النفط والغاز في موضوعات محددة تتصل بإدارة الهيدروكربونات، وذلك لتعزيز قدراتها القانونية والتعاقدية.

- يشكّل صندوق تابع للدولة خاص بالنفط والغاز آلية مجدية ينبغي استخدامها لإدارة عائدات النفط.

- ينبغي للبلدان الحديثة العهد بإنتاج النفط والغاز أن تقوم، على سبيل الأولوية العليا، بتعزيز السياسات والمعايير البيئية في جميع مراحل تنمية قطاع الهيدروكربونات.

- ينبغي للبلدان الحديثة العهد بإنتاج النفط والغاز أن تواصل جهودها الرامية إلى الاستفادة من البروتوكولات الدولية المتعلقة بتغير المناخ من قبيل بروتوكول كيوتو وآلية التنمية النظيفة.

- ينبغي للبلدان أن تتصدى للشواغل الاجتماعية الناشئة عن تنمية قطاع للنفط والغاز. وبشكل محدد، ينبغي تقديم الدعم أو التعويضات إلى المجتمعات المحلية المتأثرة بالأنشطة المتصلة بالهيدروكربونات أو التي يتم ترحيلها بسبب تلك الأنشطة.

- ينبغي إيلاء أولوية عليا لإنشاء مركز وشبكة لبلدان الجنوب لإدارة الهيدروكربونات. وسيكون الغرض من هذه المنشأة تعزيز التعاون فيما بين بلدان الجنوب وتسهيل التخطيط الاستراتيجي وبناء القدرات المؤسسية. وينبغي أن تواصل النظر في هذا المقترح الوحدة الخاصة بالتعاون فيما بين بلدان الجنوب، التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا.

- ينبغي أن تجتمع البلدان المشاركة في الاجتماع الرفيع المستوى لبلدان الجنوب مرة أخرى في غضون عام واحد لتقديم التقارير عن التقدم المحرز في تنفيذ بيان الدوحة.

وقد أعرب المشاركون بالإجماع، لدى اختتام مداولاتهم، عن تقديرهم لدولة قطر على عقدها لاجتماع الدوحة واستضافتها له، مما أتاح الفرصة لإجراء هذا التبادل الأول من نوعه للخبرات بين بلدان الجنوب من أجل استخراج النفط والغاز على نحو فعال. وأعرب المشاركون عن عميق امتنانهم، لا لكرم ضيافة الحكومة القطرية فحسب، بل وللمرافق والموارد وتجهيزات الإقامة المتميزة التي سُخرت للاجتماع.