الأمم المتحدة

A/C.2/64/13

الجمعية العامة

Distr.: General
19 November 2009
Arabic
Original: English

الدورة الرابعة والستون
اللجنة الثانية
البند ٥٨ (ب) من جدول الأعمال
الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية: التعاون فيما بين بلدان الجنوب من أجل التنمية

رسالة مؤرخة ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لقطر لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أحيل طيه المحضر الموجز للاجتماع الثاني الرفيع المستوى بشأن إدارة النفط والغاز، الذي عُقد في نيروبي في الفترة من ١٢ إلى ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ (انظر الضميمة).

وقد كان الهدف من اجتماع نيروبي مواصلة التعاون فيما بين بلدان الجنوب المنتجة للنفط والغاز الذي انطلق في الاجتماع الرفيع المستوى بين بلدان الجنوب الذي استضافته دولة قطر عام ٢٠٠٧.

وكان الهدف في كلا الاجتماعين تبادل الخبرات بين بلدان الجنوب المصدرة للنفط، بما في ذلك البلدان الراسخة في الميدان التي تتوفر لديها سنوات كثيرة من الخبرة، إضافة إلى الاقتصادات النفطية الجديدة التي ستظهر باعتبارها اقتصادات مصدرة للنفط والغاز في الأعوام المقبلة. وضم اجتماع نيروبي مشاركين من وزارات النفط والطاقة، والمالية والتخطيط، ومن شركات النفط الوطنية، وصناديق الثروة السيادية، وغير ذلك من مجالات القطاع العام. وتم تحديد هدفين هامين للاجتماع، هما:

221209 221209 09-61603 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

- تمكين البلدان الجديدة والبلدان ذات الخبرة في مجال إنتاج النفط والغاز الممثلة في الاجتماع من تبادل الخبرات وأفضل الممارسات بفعالية وبطريقة مثمرة
- تطوير الحوار حتى يفضي إلى وضع شبكة دائمة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب من أجل تنمية قطاع النفط والغاز. وتنصرف الشبكة بعدها إلى تقديم المساعدة إلى المنضمين حديثا إلى قطاع ممن يسعون إلى تحديد ومعالجة التحديات التي تواجه إدارتهم لقطاع المواد الهيدروكربونية وما يرتبط بها من ثغرات ومواطن ضعف مؤسسية.

ونُظم اجتماع نيروبي بالتعاون الوثيق بين حكومة كينيا والوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمكتب القطري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في كينيا.

وكان من ضمن المشاركين كبار صناع السياسات الحكوميين من الوزارات المسؤولة عن الموارد الهيدروكربونية، ووزارات المالية والتخطيط، وممثلين لشركات النفط الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، شارك في الاجتماع عدد من الوزراء ووكلاء الوزارات وأعضاء البرلمانات، مما يدل على الأهمية الكبرى التي حظي بها الاجتماع.

وتناول المشاركون بالنقاش الصريح التحديات التي يواجهونها، ومنها التفاوض لإبرام عقود منصفة ومُحكمة، ومنع سوء إدارة الإيرادات المتأتية من النفط والغاز، والتعامل مع ''تطلعات'' الحكومات، وشركات النفط، والمواطنين من السكان المحليين بشكل خاص.

وفي هذا الصدد، جدد المشاركون التأكيد على أهمية تولي البلدان إدارة قطاعها النفطي باعتباره جزءا من اقتصادها ككل، وليس كقطاع منعزل.

وأيد المشاركون استعمال النفط أو صناديق الثروة السيادية كآلية مهمة، وإن كانت غير كافية، لكفالة إدارة سليمة للاقتصاد الكلي، واتفق رأيهم على أن هذه الصناديق تساعد على الاستفادة بصورة فعالة من إيرادات النفط على المدى الطويل.

ومن المواضيع الأخرى التي حظيت باهتمام كبير من جانب منتجي النفط، الحاليين منهم والناشئين، مقدار وسرعة ما يمكنهم إدخاله من ''المحتوى المحلي''.

وأعطي اهتمام كبير للسبل التي يمكن من خلالها للبلدان المنتجة حاليا للنفط والغاز أن تساعد المنتجين الناشئين على تعزيز قدراتهم في هذا القطاع. ولبلوغ هذه الغاية، عقدت بلدان كثيرة مناقشات ثنائية متعددة، وعرض بعض المنتجين الحاليين استقبال ممثلين من المنتجين الناشئين في جولات دراسية وغير ذلك من صور التبادل. ويبدو أن بلدان الجنوب

ذات الخبرة في إنتاج النفط حريصة على أن يفهم المنتجون الجدد بصورة أفضل الكيفية التي يديرون بها قطاعاتهم الهيدروكربونية.

وبالنظر إلى أهمية قطاع النفط، يطلب الممثل الدائم إلى الأمين العام تعميم هذه الرسالة ومرفقها باعتبارهما وثيقة من وثائق الجمعية العامة، في إطار البند ٥٨ (ب) من جدول الأعمال.

(توقيع) ناصر عبد العزيز **النصر**
السفير الممثل الدائم

الضميمة

حكومة جمهورية كينيا/الوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

الاجتماع الثاني الرفيع المستوى بشأن إدارة النفط والغاز

نيروبي، كينيا

١٢-١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩

تقرير موجز

الوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

نيويورك

تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٦

ثانيا – مواضيع النقاش ٨

السياق الاستراتيجي لاجتماع نيروبي ٨

أهم المواضيع التي نوقشت ٩

تدبّر وتلبية توقعات الحكومات الوطنية وشركات النفط العالمية والمواطنين المحليين ٩

خيارات ونماذج الصناديق النفطية (صناديق الثروة السيادية) ١١

السياسات المالية لإدارة إيرادات النفط والغاز ١٢

الآثار المالية لعقود النفط والغاز ١٣

توسيع نطاق ”المحتوى المحلي“ في تنمية قطاع المواد الهيدروكربونية ١٤

المسائل القانونية والسياساتية والعملية الناشئة عن اتفاقات المشاركة في الإنتاج ١٥

المسؤولية الاجتماعية للشركات ١٦

أفضل الممارسات في مجال الإدارة البيئية ١٧

أسواق الكربون وتجارته في البلدان المنتجة للنفط والغاز ١٨

بناء القدرات من أجل إدارة فعالة للنفط والغاز ٢٠

ثالثا – النتائج التي تمخض عنها الاجتماع والتوصيات الرئيسية ٢١

المرفق – بيان نيروبي بشأن التعاون فيما بين بلدان الجنوب من أجل الإدارة الفعالة للنفط والغاز ٢٤

أولا – مقدمة

يتضمن هذا التقرير موجز فعاليات الاجتماع الثاني الرفيع المستوى بشأن إدارة النفط والغاز الذي استضافته حكومة جمهورية كينيا في نيروبي في الفترة من ١٢ إلى ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩. وشارك في الاجتماع مسؤولين كبار من ٦٠ بلدا في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، فضلا عن ممثلين لوكالات الأمم المتحدة، وغيرها من المنظمات الدولية، والسفارات المحلية، ومختلف المؤسسات الكينية في القطاعين العام والخاص. وكان الهدف من اجتماع نيروبي هو مواصلة التعاون فيما بين بلدان الجنوب المنتجة للنفط والغاز الذي انطلق في الاجتماع الرفيع المستوى بين بلدان الجنوب الذي استضافته دولة قطر في عام ٢٠٠٧.

وكان الهدف في كلا الاجتماعين هو تبادل الخبرات بين بلدان الجنوب المصدرة للنفط، بما في ذلك البلدان الراسخة في الميدان التي لها عدة سنوات من الخبرة، إضافة إلى الاقتصادات النفطية الجديدة التي ستظهر باعتبارها اقتصادات مصدرة للنفط والغاز في الأعوام المقبلة. وضم اجتماع نيروبي مشاركين من وزارات النفط والمالية والطاقة، والتخطيط، وكذلك من شركات النفط الوطنية، وصناديق الثروة السيادية، وغيرها من مجالات القطاع العام.

ونُظم اجتماع نيروبي من خلال التعاون الوثيق بين حكومة كينيا والوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمكتب القطري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في كينيا.

وأدلى المدعوون من كبار الشخصيات والمسؤولين ببيانات في الجلسة الافتتاحية، فأبدوا ملاحظاتهم بشأن أهمية المداولات وضرورة تبادل الخبرات والاستراتيجيات الناجحة في مجال إدارة قطاع النفط.

وأعرب الأونرابل كيرايتو مورونغي، وزير الدولة للطاقة في كينيا، عن شكره للحاضرين ورحب بالمشاركين. وأشار إلى أن كينيا كثفت في السنوات الخمس الأخيرة أنشطة التنقيب عن النفط والغاز. فالبلدان المجاورة تمكنت مؤخرا من اكتشاف احتياطيات من النفط، ولذلك من المرجح أن تكتشف كينيا بدورها احتياطيات من النفط في وقت قريب. وقال الوزير إن الاجتماع مناسبة جيدة لكينيا كي تحضر نفسها لاكتشاف النفط وإن كينيا تريد أن تقوم بإدارة أي موارد من النفط والغاز لما فيه مصلحة شعبها. وإذا كان إنتاج النفط والغاز مرتبطا بانتهاك حقوق الإنسان والطغيان والفساد والحروب الأهلية وما إلى ذلك، فإن النفط والغاز يمكن وينبغي أن يشكلا محور التحول المنشود في أفريقيا.

ورحب السيد يبينغ جو، مدير الوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالمشاركين، وأعرب عن تقديره للجميع على حضورهم الاجتماع، وشكر حكومة كينيا على استضافته. وأشار إلى هدفين من أهداف الاجتماع الهامة، وهما:

- إعطاء منتجي النفط والغاز، سواء منهم ذوو الخبرة أو الجدد في القطاع، القدرة على القيام بصورة فعالة ومفيدة بتبادل الخبرات وأفضل الممارسات في مجال تسخير النفط والغاز لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الأهداف المتعلقة بالتنمية المستدامة؛

- تطوير الحوار كي يفضي إلى وضع شبكة دائمة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب من أجل تنمية قطاع النفط والغاز. ثم تنكب الشبكة بعد ذلك على تقديم المساعدة إلى المنضمين حديثا إلى القطاع ممن يسعون إلى التعرف على التحديات التي تواجه إدارتهم لقطاع المواد الهيدروكربونية وما يرتبط بها من ثغرات ومواطن ضعف مؤسسية والتصدي لتلك التحديات.

وأعرب الأونرابل ستيفن كالونزو موسيوكا، نائب رئيس كينيا، متحدثا باسم رئيس كينيا، الأونرابل مواي كيباكي، عن ترحيبه بالمشاركين وقال إن كينيا يشرفها أن تستضيف الاجتماع. وقال إن النفط والغاز يشكلان عنصرا حاسما في التنمية الاقتصادية وأنهما سيمثلان الثلثين من الاستهلاك العالمي للطاقة في عام ٢٠٢٠. وأشار إلى أن معظم الزيادة التي سيشهدها الطلب على النفط في المستقبل سيكون مصدرها البلدان النامية. وخلص إلى أن التعاون فيما بين بلدان الجنوب يتسم لذلك بالأهمية: فالبلدان التي لها خبرة في إنتاج النفط والغاز يمكنها أن تساعد البلدان الأخرى، ولا سيما في المفاوضات التي تجريها مع المستثمرين الخارجيين. وأضاف أن التعاون فيما بين بلدان الجنوب مهم أيضا لتدريب الطلاب في قطاع النفط، وتبادل المعلومات المتعلقة بالتفاوض بشأن العقود، وإدارة الاقتصاد الكلي.

كما أشار نائب رئيس كينيا إلى أنه في الوقت الذي ترغب فيه جميع البلدان الحاضرة في تشجيع الاستثمار في قطاع النفط والغاز، يتعين النظر في الشواغل البيئية والاجتماعية في ضوء أعلى المعايير الدولية، وتحقيق توازن جيد بين رفع الإيرادات إلى أقصى حد وكفالة حماية البيئة. وقال إنه يتعين على بلدان الجنوب أن تعمل سويا لوقف الآثار الضارة الناجمة عن تغير المناخ.

وأفصح أيضا عما ترى حكومة كينيا أنها فوائد ونتائج متوقعة من هذا الاجتماع، وهي: (أ) التوصل إلى فهم مشترك للمسائل والتحديات ذات الصلة بإدارة النفط والغاز

على نحو يتيح تحسين الإدارة اليومية للقطاع، (ب) إقامة شبكات مع النظراء في قطاعي النفط والغاز في البلدان الأخرى من أجل إقامة أسس التواصل والتعاون المستمرين.

وفي الختام، جدد نائب الرئيس تأكيد الأهمية التي يحظى بها التعاون فيما بين بلدان الجنوب، ثم أعلن الافتتاح الرسمي للاجتماع.

ثانيا – مواضيع النقاش

السياق الاستراتيجي لاجتماع نيروبي

جاء اجتماع نيروبي في وقت كانت فيه معظم البلدان المشاركة، سواء تلك التي لها باع طويل في إنتاج النفط أو تلك التي برزت مؤخرا كبلدان مصدرة للمواد الهيدروكربونية، قد تأثرت على نحو خطير بالأزمة الاقتصادية والمالية العالمية التي أدت إلى تقلبات حادة في أسعار النفط. ففي أقل من ستة أشهر في عام ٢٠٠٨، بلغت أسعار النفط العالمية ما يقرب من ١٥٠ دولارا للبرميل ثم هبطت إلى أقل من ٤٠ دولارا للبرميل. وبيّن الكساد الاقتصادي أن الطاقة باتت مسألة شديدة الأهمية على جدول الأعمال العالمي وذلك من جوانب عديدة مختلفة بدءا بالاهتمامات البيئية المباشرة، واحتياجات التنمية، والاهتمام المتزايد بالمشاكل الطويلة الأجل المرتبطة بالاحترار العالمي، وصولا إلى تناقص الاحتياطيات المتوفرة من النفط والغاز.

وفي نفس الوقت، ورغم أن الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية الحالية ربما تكون قد أثرت على هذه الاتجاهات والاهتمامات، فإنها لم تغيّر التحديات الأساسية التي تواجه منتجي النفط والغاز الحاليين والجدد في الجنوب. وعلى المدى الطويل، ينطوي الانتعاش النفطي الجديد للبلدان النامية على احتمال توفير فرصة كبيرة أو إلحاق خطر جسيم – ”لعنة النفط“ وفقا للتسمية التي كثيرا ما تستخدمها وسائط الإعلام الدولية.

ويوحي التاريخ بأن الحصول على دولارات النفط لم يساعد بالضرورة البلدان النامية على تقليص نطاق الفقر؛ بل إن دولارات النفط أدت فعليا في حالات عديدة إلى تفاقم أوضاع الفقر وزادت من سوء تفاوت الدخل. وبالتالي فإن إيرادات النفط ليست شرطا ضروريا ولا كافيا للتنمية الاقتصادية المستدامة والعادلة. فالاستثمارات الحريصة، والاهتمام المتيقظ بالسياسات السليمة المتعلقة بالاقتصاد الكلي والحوكمة، هي عوامل مشتركة موجودة في البلدان الناجحة المصدرة للنفط والغاز.

ويتبيّن من الكساد العالمي الحالي أنه يتعيّن حتى على الاقتصادات النفطية الناجحة أن تتكيف باستمرار وأن تضبط سياساتها في مواجهة شروط السوق الدولية المتغيرة.

أهم المواضيع التي نوقشت

استنادا إلى التقارير السابقة الواردة من المدعوين للمشاركة، ونظرا إلى قصر مدة الاجتماع، تقرر التركيز في الاجتماع على عدد قليل من المواضيع كي يتسنى التعمق في المناقشات وتبادل الخبرات. وقدم المواضيع الخبراء الاستشاريون المدعوون أو ممثلو البلدان الذين تحدثوا عن تجارب أو وجهات نظر بلدانهم. وفي اليوم الرابع من الاجتماع، نظمت جلسات فرعية للسماح بإجراء مناقشات إضافية وتبادل وجهات النظر بشأن النقاط والمسائل التي أثيرت في المناقشات العامة السابقة. وكانت المواضيع المختارة هي التالية:

- تدبّر وتلبية توقعات الحكومات الوطنية وشركات النفط العالمية والمواطنين المحليين؛
- خيارات ونماذج الصناديق النفطية (صناديق الاستثمارات الحكومية)؛
- السياسات المالية لإدارة إيرادات النفط والغاز؛
- الآثار المالية للعقود المتعلقة بالنفط والغاز؛
- توسيع نطاق ''المضمون المحلي'' في تنمية قطاع الهيدروكربون؛
- المسائل التي يثيرها استخدام مناطق التنمية المشتركة لاستغلال الموارد بشكل مشترك؛
- المسؤولية الاجتماعية للشركات؛
- أفضل الممارسات في الإدارة البيئية؛
- أسواق الكربون والاتجار به في سياق البلدان المنتجة للنفط والغاز.

وفيما يلي بعض السمات الرئيسية والنقاط الأساسية المتعلقة بهذه المواضيع والتي برزت خلال المناقشات العامة والجلسات الفرعية المعمقة.

تدبّر وتلبية توقعات الحكومات الوطنية وشركات النفط العالمية والمواطنين المحليين

ركزت المناقشات على أهمية فهم التفاعل بين المستثمرين في قطاع النفط وحكومة البلد المضيف والسكان المحليين. فلكل طرف معني متطلبات وتوقعات مختلفة يجب فهمها. وكثيرا ما تكون الأهداف التي يتوخاها البلد المضيف من إبرام العقود مختلفة عن أهداف المستثمرين في مجال النفط؛ وعلى نحو مماثل، يسعى البلد المضيف والمستثمرون إلى تلبية متطلبات مختلفة.

فالحكومات تسعى إلى تعزيز تنمية مواردها واحتياطاتها النفطية بوصفها الأولوية المطلقة لجهودها. ومن ثم هناك رغبة طبيعية في زيادة الحصول على التكنولوجيا الحديثة

وتعزيز نقل التكنولوجيا. وتأمل الحكومات في تحسين قدرتها على الإدارة المؤسسية والحصول على أعلى قدر من الإيرادات من تنمية الموارد. وتحاول أغلبية الحكومات (فيما عدا استثناءات قليلة جدا) تشجيع تدفق استثمارات القطاع الخاص وإقامة شراكات على المدى الطويل مع شركات النفط الدولية. وحينما تكون البلدان مهتمة باجتذاب الاستثمارات، فإن هناك عددا من العوامل الهامة التي يمكن أن تجعل البلد أكثر اجتذابا للاستثمار: وفاء البلد بالعقود تاريخيا، والاستقرار السياسي في البلد، والاقتصاد المفتوح، ووجود قوة عاملة تتمتع بالكفاءة الفنية، ومنظومة قانونية فعالة.

ولوحظ في أثناء المناقشات أن هدف المستثمرين هو تنويع قاعدة الأصول عن طريق إضافة عناصر إلى جرد الاحتياطي إلى جانب تقليص تكاليف الاستثمار والتشغيل إلى الحد الأدنى مع العمل في الوقت نفسه على زيادة الأرباح وحرية التشغيل إلى أقصى حد ممكن. وجميع الشركات العاملة معنية بمسائل الشفافية والإنصاف والقدرة التنافسية في البلدان الغنية بالموارد التي تعمل تلك الشركات فيها. وهذا تطلع طبيعي نحو تحديد المسؤولية على نحو معقول، وبتعبير آخر نحو التناسب بين المجازفة والمكافأة. والمستثمرون الأجانب مهتمون بوجه عام بثلاث مسائل أساسية هي: (أ) نطاق الانخراط الحكومي في قطاع النفط وقدرات الحكومة المالية في ذلك المجال؛ (ب) درجة الملكية الأجنبية للنفط في البلد؛ (ج) درجة نجاح الاستثمارات الأجنبية فيما مضى في ذلك البلد.

وقد أشير إلى أن شركات النفط الوطنية، خلافا لشركات النفط الخاصة، قد تكون مكلفة بواجبات مختلفة وإلى أن هناك قدرا كبيرا من الاختلاف في السياسات والإدارة حتى في ما بين شركات النفط الوطنية. وعموما، تتقيد شركات النفط الوطنية بثلاثة أهداف رئيسية تضعها الحكومات المشرفة عليها، وهي: (أ) تقليص التبعية للشركات المتعددة الجنسيات في الحصول على إمداداتها من النفط؛ (ب) إعطاء الحكومة ''نافذة داخلية'' على قطاع صناعة النفط لتمكين أجهزتها من تقييم أداء الشركات المتعددة الجنسيات في البلد؛ (ج) ضمان استمرارية الامدادات في كل مرحلة من مراحل إنتاج النفط الخام وتكريره وتسويقه في البلد.

وتضمنت المناقشات أمثلة من بلدان في منطقة بحر قزوين وهي: شركة ''بريتيش بتروليوم'' في أذربيجان، وشركة ''بورن إنرجي'' في تركمانستان، وشركة ''كازموناياغاز'' في كازاخستان. وتوجد مسألتان أساسيتان يجب مواجهتهما في البلدان الثلاثة جميعا (وكذلك في مناطق أخرى منتجة للنفط دون شك): تأثير الموارد الهيدروكربونية على الاقتصادات والتنمية الاقتصادية في بلدان منطقة بحر قزوين، وإدارة الثروة الهيدروكربونية.

ولهاتين المسألتين أهمية بالغة بالنسبة للمنطقة، ولا سيما في ضوء إدارة التوقعات بين الشركات والحكومات.

خيارات ونماذج الصناديق النفطية (صناديق الثروة السيادية)

بدأت الصناديق النفطية – أو صناديق الثروة السيادية حسبما تسمى غالبا في الوقت الحالي – تصبح أداة رائجة للاقتصاد الكلي في مجال إدارة إيرادات النفط. وتفحصت هذه الجلسة أفضل الممارسات الدولية في مجال إدارة الصناديق النفطية والمبادئ الرئيسية للإدارة السليمة لإيرادات النفط، مع التركيز على عدد من المبادئ مثل الحفاظ على وضوح خطوط المسؤولية وضمان الشفافية. وينبغي أن يُفهم أن الصندوق النفطي لا يعد بديلا عن الإدارة المالية السليمة وأن ضرر الصندوق قد يكون أكبر من نفعه إذا ما صمم على نحو رديء.

وتشمل سمات الصناديق الناجحة إدارة الصندوق بوصفها جزءا متكاملا من إطار السياسة المالية والاقتصاد الكلي، والحوكمة الرشيدة، والشفافية، والوضوح في الفصل بين دور المالك العام للصندوق، وهو الحكومة بوجه عام، ودور الإدارة التشغيلية المسؤولة عن تنفيذ استراتيجية الاستثمار. ويمكن استخدام الصناديق النفطية للتخفيف من آثار تقلبات إنتاج النفط وأسعاره، وليكون أداة ادخار مفيدة لتجنب ''لعنة البترول'' وضمان استفادة الأجيال الحالية والقادمة من عائدات النفط. وأشير إلى مبادئ سانتياغو المتعلقة بصناديق الثروة السيادية بوصفها نهجا سليما يمكن أن تحققه البلدان أيا كان مستوى نموها.

وجرى خلال المناقشات عرض دراستين لحالتين إفراديتين خاصتين بصندوقين نفطيين ناجحين بدأ تشغيلهما في السنوات القليلة الماضية، في تيمور – ليشتي وأذربيجان. وفي كلتا الحالتين، يدير الصندوق حتى الآن أصولا تبلغ عدة بلايين من الدولارات وقد حقق نجاحا ملحوظا في الحفاظ على إدارة مستقلة ومعايير ائتمانية عالية. وأنشئ صندوق تيمور – ليشتي النفطي في عام ٢٠٠٥ وتقدر قيمته حاليا بمبلغ ٥,١ بلايين دولار، أي أكثر من عشرة أمثال الناتج المحلي الاجمالي للبلد من القطاعات الأخرى غير النفطية. وأنشئ صندوق أذربيجان النفطي في عام ١٩٩٩ ويحتوي حاليا على ودائع تتجاوز مبلغ ١٢ بليون دولار. وفي كلتا الحالتين، يجري استثمار الإيداعات في الأسواق العالمية لتحقيق أعلى قدر من العوائد ضمن حدود المجازفة المقبولة. فصندوق أذربيجان النفطي حقق ربحا يقرب من ٣,٥ في المائة على استثماراته خلال العام الماضي (٢٠٠٨) رغم كونه عام كساد اقتصادي، فتجاوز بذلك أرباح العديد من شركات الاستثمار الخاصة. وعلاوة على ذلك، يدار الصندوقان وفقا لمبدأ ''الادخار للأجيال القادمة'' بحيث لا يُصرف في أي سنة إلا جزء ضئيل جدا من المال.

السياسات المالية لإدارة إيرادات النفط والغاز

أثيرت في هذه المناقشات عدة مسائل بوصفها دليلا توجيهيا نحو سياسة مالية سليمة في البلدان النامية التي تضم قطاعا للنفط والغاز في طور النشوء. وتشمل تلك المسائل الحاجة إلى الاستدامة المالية والحوكمة الرشيدة فضلا عن أهمية إنصاف الأجيال المقبلة بوصف ذلك مبدءا جوهريا للسياسة المالية. وصانعو السياسات المالية يحتاجون أيضا إلى معلومات جيدة التوقيت بشأن المستجدات المتعلقة بالنفط والغاز كي يتخذوا قرارات سليمة.

وركزت المناقشات على عدد من المبادئ التوجيهية الهامة في مجال صوغ السياسات المالية:

- وجود عجز مالي كبير ومتواصل يضر بالنمو على المدى الطويل؛ وعلى جميع البلدان السعي إلى وضع سياسة مالية مستدامة لعائدات النفط والغاز.
- ينبغي إبقاء الدين العام عند مستوى مستدام.
- ينبغي ألا يعتمد الاقتصاد على المواد الهيدروكربونية وحدها؛ بل يجب تنويعه.
- من الضروري العمل بحرص على إدماج السياسات الخاصة بالصندوق النفطي لبلد ما في ميزانيات الحكومة ونفقاتها وضمان الشفافية.

وفي سياق الإيرادات المتوقعة من النفط والغاز، أشير إلى وجود خمسة عوامل نجاح في السياسات المالية الجيدة: (أ) تساوق السياسات المالية والاقتصادية وسياسات الطاقة؛ (ب) نظم إنفاق عام مستندة إلى الحوافز من أجل تحسين نوعية الإنفاق العام؛ (ج) تشجيع القيمة الوطنية المضافة؛ (د) الإصلاحات الاقتصادية والسياسية؛ (هـ) الانفتاح والشفافية.

وسلطت المناقشات الضوء على عدة تحديات رئيسية في مجال السياسات المالية للبلدان المصدرة للنفط والغاز في السنوات المقبلة:

- سيتمثل التحدي المالي والاقتصادي الرئيسي في ثبات السعي إلى إدارة الثروة الهيدروكربونية العامة بكفاءة وفعالية لاستخدامها كركيزة متينة لتحقيق الحرية الاقتصادية المستدامة وضمان سبل المعيشة في بيئة تتسم حاليا بالتدهور الناجم عن استخدام المواد الهيدروكربونية، وبانخفاض مستويات المعيشة، وتفاقم البطالة، والصراعات الاجتماعية.
- من الواضح أن المسائل المتعلقة بالسياسة المالية في البلدان المنتجة والمصدرة للنفط والغاز لا تتسم بالتعقيد فحسب، بل تثير الجدل على الصعيد السياسي لأنها تنطوي على مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية التي لا تعزز بالضرورة بعضها بعضا.

الآثار المالية لعقود النفط والغاز

تناولت هذه الدورة بالنظر بعض الآثار والتبعات غير المقصودة لعقود النفط والغاز بالنسبة للشركات المستثمرة/المشغلة والحكومات الوطنية. وكان من بين المواضيع الرئيسية للمناقشات الحاجة إلى ''الإلمام بالشروط الغامضة أو غير الواردة'' في العقود، وأهمية ''تحرير العقود بصورة صحيحة في المرة الأولى''. وجرى النظر في سمات عقود النفط المعقدة، بما في ذلك الشروط الضريبية التصاعدية، وعامل ''نسبة مجموع الإيرادات إلى مجموع النفقات''، وخصائص معدلات العوائد، والضرائب على الأرباح غير المتوقعة (الحدود القصوى للأسعار)، ومعدلات العائدات الفعلية (متى تتلقى الحكومات حصة من الإيرادات)، والحوافز المقدمة للمستثمرين لإبقاء التكاليف منخفضة (الرقم الإرشادي للوفورات). وتركز العمل في هذه الدورة أيضا على الحاجة الحقيقية لأحكام تتعلق بالمحتوى والهيكل الأساسي المحليين. ويُشار من جهة أخرى إلى أن قدرة البلد على التفاوض بشأن العقود تخضع لقيود ناجمة عن الظروف الحدودية، و ''احتمالات نجاح عمليات التنقيب'' (احتمالات العثور فعلا على نفط وغاز يمكن استخراجهما بصورة مربحة)، والوصول إلى الأسواق، وبالنسبة لبعض المقاطعات، يتعلق الأمر بالعائد الاقتصادي المتوقع من الأصول الهيدروكربونية إذا كان استخراجها مكلفا.

وتشمل النقاط الرئيسية التي تم تناولها في إطار المناقشات ما يلي:

- يجب أن تكون الاتفاقات المستدامة ذات طابع تصاعدي بحيث تزيد حصة الحكومة من الأرباح (بالنسبة المئوية للأرباح أو بمبلغ محدد) عندما تزيد الأرباح. ومعظم هذه الاتفاقات ذو طابع تنازلي حاليا.
- يجب أن توفر الاتفاقات المستدامة أيضا للحكومات معدلات عائدات فعلية مرتفعة (الأموال المتلقاة في مرحلة مبكرة) – إذا كانت الحكومات بحاجة لها (بعض الحكومات لا يحتاج إلى هذه العائدات).
- يجب أن توفر الاتفاقات المستدامة أيضا للمستثمرين فرصة لتقاسم الأرباح لأنهم يتحملون مخاطر كبيرة بالفعل، والشروط المالية في الوقت الراهن قاسية بالنسبة للمستثمرين.
- إذا اعتُبرت الاتفاقات غير منصفة – من جانب أي طرف من الأطراف المعنية – فإنها تكون بطبيعتها غير مستقرة.

- في الوقت نفسه، هناك العديد من المخاطر المتأصلة في عملية إعادة التفاوض بشأن العقود أو تغيير شروطها قبيل جولة منح التراخيص، مما يشير إلى ضرورة إجراء تحليل دقيق للغاية قبل توقيع العقد (عمليات التخصيص والترخيص).
- ثمة مشكلة أيضا إذا تم اكتشاف الموارد، وتوجب الانتظار لفترة طويلة قبل أن يبدأ الإنتاج. وهذا ما يُعرف بـ ''التخزين''. وليس هناك ما يدعو للإحباط بالنسبة لحكومة أكثر من أن يكون لديها موقع مكتشف لم يستغل منذ عقود. وإذا كان في وسع المستثمرين الانتظار حتى يحين الوقت المناسب لهم، فإنه يصعب على الحكومات تطبيق شرط ''ما لا تستخدمه تفقده'' كجزء من المفاوضات بشأن العقود.
- إن حجم الحقول التي يكتشف فيها النفط يتراجع، مما يؤثر على إعداد اتفاقات النفط والغاز. وعليه، يلزم أن تكون الحكومات، وبخاصة حكومات البلدان الناشئة المنتجة للنفط والغاز، مدركة تماما للأطر الزمنية والآثار المالية المترتبة على الاستغلال التجاري الكامل للنفط والغاز.

توسيع نطاق ''المحتوى المحلي'' في تنمية قطاع المواد الهيدروكربونية

يتعلق المحتوى المحلي باستغلال الفرص والمزايا التي توفرها شركات النفط المتعددة الجنسيات ومقاولوها الدوليون للنهوض بالقدرات المحلية ودفع عجلة التنمية المحلية والإقليمية والوطنية في مجالات محددة ذات أولوية. وقد اتفق المشاركون في هذه الدورة على أنه في حين أن المحتوى المحلي يتصل في المقام الأول بفرص حصول الموردين المحليين على عقود النفط والغاز، ينبغي أن ينظر إليه على نحو أكثر شمولا وتكاملا. فمن شأن انتهاج سياسة متكاملة في هذا الصدد أن يساعد على مراعاة ما يتوفر على الصعيد المحلي من قدرات صناعية، ومهارات تقنية، ومرافق للهياكل الأساسية، ونظم ضريبية، في تحديد الأهداف المتعلقة بالمحتوى المحلي في مشاريع الإنتاج الميدانية. واتفق أيضا على أنه ينبغي دراسة سلسلة الأنشطة المولِّدة للقيمة بأكملها بعناية لتحديد المواضع التي يعود استخراج القيمة فيها بأقصى الفوائد لاقتصاد أي بلد. فقد يجد بلد ما أن من الأفضل التركيز على استخراج القيمة إلى أقصى حد ممكن في إطار مشاريع الإنتاج الميداني، ويركز بلد آخر على أنشطة المراحل النهائية مثل التكرير، في حين يعمد بلد ثالث إلى استخراج القيمة إلى أقصى حد ممكن في المشاريع التي تولد فيها الطاقة من الغاز مباشرة.

ومن منظور السياسة العامة، تتولى الحكومة مسؤولية تخطيط التوجه الواجب اتباعه، بحيث يتعين على البلد أن يضع الإطار القانوني الذي يجسد المحتوى المحلي على أفضل وجه،

مع مراعاة تنافسية الأسعار، ومسألة إنجاز المشاريع وشفافيتها. وفي الوقت نفسه، وفي حين أن للحكومة دورا مشروعا في صوغ استراتيجية للمحتوى المحلي، فإن أهداف المحتوى المحلي يمكن أن تكون مقيدة بسبب ضعف صنع السياسات في الحكومة، وضعف المؤسسات، ومسائل الإنصاف المرتبطة بالاقتصادات القائمة على الموارد الطبيعية.

ومع ذلك، فإن المحتوى المحلي في قطاع النفط والغاز يحفز الاستثمارات في الهياكل الأساسية، والتنمية الريفية، ونمو القطاعات الوسيطة من قبيل الصلب، والبحرية، والكهرباء، والأعمال المصرفية والتأمين، فضلا عن المشاريع الجديدة الصغيرة الحجم والمتوسطة الحجم. وختاما، فإن العوامل التي تسهم في نجاح أحكام المحتوى المحلي تشمل الفهم الجيد لسلسلة قيمة النفط والغاز وسلسلة التوريد من ناحية، وقدرة شركات النفط الوطنية على تشجيع التعاون (وليس القسر) مع الشركاء الدوليين من ناحية أخرى. وبغية تحقيق الاستدامة على المدى الطويل، لا بد من تهيئة بيئة سليمة للعمل الحر وإيلاء اهتمام دقيق للمسائل الاجتماعية بما في ذلك الاستثمار في رأس المال البشري.

المسائل القانونية والسياساتية والعملية الناشئة عن اتفاقات المشاركة في الإنتاج

تمت خلال هذه الدورة دراسة الأساس القانوني والأمثلة الراهنة لاتفاقات المشاركة في الإنتاج لإدارة المناطق التي تكون موضع مطالبات متداخلة والموارد النفطية العابرة للحدود. وبصفة عامة، تحدث ''المشاركة في الإنتاج'' عندما تتفق اثنتان أو أكثر من الدول، التي لديها حقوق مشروعة في تكوينات هيدروكربونية مشتركة أو بحقل هيدروكربوني مشترك، رسميا على التعاون في استكشاف واستغلال التكوينات المشتركة مقابل الحصول على حصة متفق عليها مسبقا من إيرادات الاستغلال. ولوحظ أن تطبيق مبدأ المشاركة في الإنتاج بين الدول المجاورة، ولا سيما البلدان النامية في آسيا وأفريقيا وأمريكا الجنوبية، هو أفضل بكثير من لجوء الدول إلى التقاضي المكلف، أو لما هو أسوأ من ذلك، أي التهديد باستخدام القوة أو استخدامها لضمان الوصول إلى هذه الموارد المشتركة.

ولوحظ أن المناطق البحرية شبه المغلقة هي الأماكن التي تشيع فيها أكثر من غيرها هذه المشاريع المشتركة، مثل بحر الشمال، والخليج الفارسي، والمنطقة البحرية لجنوب شرقي آسيا. وفي الآونة الأخيرة، نُفذت ممارسات الدول في مجال المشاركة في الإنتاج أيضا في منطقة البحر الكاريبي وقبالة ساحل غرب أفريقيا. وقد استخدمت ثلاثة نماذج من المشاركة في الإنتاج لإدارة المناطق التي تكون موضع مطالبات متداخلة والتكوينات العابرة للحدود:

- النموذج الأول: تستغل دولة واحدة الموارد وتدفع للدولة الأخرى نسبة من العائدات (تعادل النصف عادة). ومن الأمثلة على هذه الاتفاقات اتفاق البحرين –

المملكة العربية السعودية، وقطر – الإمارات العربية المتحدة، وجمهورية إيران الإسلامية – الشارقة.

- النموذج الثاني: توافق الدولتان على أن تطلبا من الأفراد المرخص لهم من جانب كل منهما الدخول في اتفاق تشغيل مشترك لاستغلال التكوينات المشتركة سواء في منطقة تتداخل بشأنها المطالبات (اتفاق ماليزيا – فييت نام في بحر الصين الجنوبي، مثلا)، أو في منطقة تقع عبر خط الحدود المعين بالفعل (اتفاق المملكة المتحدة – النرويج، واتفاق المملكة المتحدة – هولندا في بحر الشمال، مثلا).

- النموذج الثالث: يوضع إطار مؤسسي مشترك لتسهيل التعاون في مجال استغلال الموارد المشتركة في المناطق التي تتداخل بشأنها المطالبات (اتفاق ماليزيا – تايلند، واتفاق أستراليا – تيمور – ليشتي، واتفاق غينيا – بيساو – السنغال، مثلا).

ولوحظ أيضا أنه يوجد في إطار نماذج المشاركة في الإنتاج المبينة أعلاه العديد من الأمثلة التي تشير إلى أن حصص الحكومة من الإيرادات لا تكون متساوية بالضرورة. ويمكن أن تجسد نسب تقاسم الإيرادات الآفاق المادية والسياسية والاقتصادية للجهات الحكومية المنخرطة في اتفاقات المشاركة في الإنتاج، تبعا لظروفها الخاصة. فعلى سبيل المثال، ينص الاتفاق المبرم بين أستراليا وتيمور – ليشتي على أن تحصل تيمور – ليشتي على ٩٠ في المائة من العائدات وأستراليا على ١٠ في المائة منها.

والعناصر التي تمثل القاسم المشترك لجميع النماذج الثلاثة لاتفاقات المشاركة في الإنتاج موثقة الآن توثيقا جيدا ويمكن أن توفر أساسا للمفاوضات بين الدول بشأن ما يحتمل إبرامه مستقبلا من اتفاقات المشاركة في الإنتاج. ويشهد القانون الدولي والاجتهاد القضائي في هذا المجال تطورا، حيث توفر المادتان ٧٤ (٣) و ٨٣ (٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ أساسا قانونيا هاما للتفاوض على اتفاقات المشاركة في الإنتاج هذه.

المسؤولية الاجتماعية للشركات

تتعلق المسؤولية الاجتماعية للشركات بدمج المسؤوليات الاجتماعية والبيئية في نموذج الأعمال التجارية لشركات الصناعة الاستخراجية. وتزداد أهمية هذه المسؤولية على الصعيد العالمي لأن الشركات تنظر إليها الآن باعتبارها صفقة جيدة لأسباب مالية وتشغيلية واستراتيجية. وقد تمثل الاستثمارات في المسؤولية الاجتماعية للشركات نسبة تتراوح بين ٣ و ٥ في المائة من إجمالي استثمارات الشركة في مشروع ما في مرحلة الإنتاج. وينبغي

للحكومات أن تعالج المسائل الاجتماعية والبيئية في وقت مبكر من مراحل التفاوض والتخطيط لإنتاج النفط والتفاوض على نحو استباقي بشأن سياسات وممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات مع شركات النفط في مرحلة مبكرة. ومن المهم أيضا بالنسبة للحكومات أن تقوم بسنّ قوانين ولوائح تنظيمية تدعم أنماط السلوك المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات استنادا إلى أهداف وطنية محددة بوضوح.

وقد أُشير أثناء المناقشة إلى أن عدد أصحاب الشأن والأطراف المعنية بالمسؤولية الاجتماعية للشركات ما برح يشهد زيادة كبيرة. فلم تعد المسائل الاجتماعية (والبيئية) تهم فقط الحكومة وشركات أو اتحادات النفط المعنية في إطار ثنائي. بل نشأت بدلا عن ذلك زيادة كبيرة في عدد أصحاب الشأن والمجموعات المكونة لهم، مما يستلزم الآن مستويات أعلى بكثير من الاستباقية والتشاركية في صنع القرارات ومن الشفافية. وقد نشأ هذا الوضع نتيجة لما تمارسه وسائط الإعلام والمنظمات المحلية غير الحكومية من تدقيق متزايد في العمليات المتعلقة بالنفط في البلدان النامية، بالإضافة إلى تزايد المطالب العلنية للمجتمعات المحلية التي تتوقع أن تشارك في اتخاذ القرارات التي تؤثر في حياتها وسبل معيشتها.

وعند تناول المسؤولية الاجتماعية للشركات من منظور القطاع الخاص، أُشير إلى أن الشركات ينبغي ألا تنظر إلى المسؤولية الاجتماعية للشركات باعتبارها نفقات بل باعتبارها استثمارا مع عائد على الاستثمار. ومن العائدات الأولية للمسؤولية الاجتماعية للشركات الحد من مخاطر العمليات. ومن شأن المسؤولية الاجتماعية للشركات أن تزيد أيضا من الرصيد السياسي لشركة النفط لدى الحكومات المضيفة.

وعند النظر في المسؤولية الاجتماعية للشركات، من المهم أن ندرك أن الأولوية القصوى لشركات النفط هي تحقيق عوائد على استثماراتها. فشركات النفط ليست جمعيات خيرية، ومن ثم، فإن عليها وعلى الحكومات أن تجد حلا وسطا، هو اعتبار المسؤولية الاجتماعية للشركات أمرا وسطا بين العمل الخيري البحت والعمل التجاري البحت. فمن شأن وجود آفاق طويلة المدى للعلاقات بين الشركة والحكومة أن يبني الثقة والطمأنينة المتبادلتين فيما بينهما.

أفضل الممارسات في مجال الإدارة البيئية

تم تسليط الضوء في هذه المناقشة المتعلقة بتغيير أفضل الممارسات في مجال إدارة البيئة على العديد من الوسائل المساعدة. وشملت تلك الوسائل حفظ سجلات قانونية تزود الشركات بقائمة واضحة من القوانين واللوائح التي يتعين عليها الامتثال لها؛ والفرز البيئي للمشاريع للتأكد من أن جميع أصحاب المصلحة يركزون على القضايا الرئيسية؛ والمشاركة

العامة التي ترمي إلى تحسين الفهم العام للمشروع المقترح والحصول على مدخلات أصحاب المصلحة بشأن القضايا والاهتمامات؛ وإجراء تقييمات للأثر البيئي بغرض التحديد والفهم الواضحين للآثار الإيجابية والسلبية المحتملة للتطورات الجديدة؛ وإعداد خطط إدارية بيئية واجتماعية لمنع وتخفيف ورصد الآثار الإيجابية والسلبية على حدٍ سواء.

ويتمثل أحد العناصر الهامة لأفضل الممارسات البيئية في إدراك وفهم نطاق ودور الاهتمامات المختلفة لأصحاب المصلحة بما فيهم الحكومات، والمجتمعات المحلية، والمنظمات غير الحكومية، فضلا عن شركات النفط والغاز. وقد أصبحت أفضل الممارسات على نحو متزايد هي القاعدة التي تتبعها العديد من الشركات. وبصورة أعم، فإنه ينظر إلى ''نظام الإدارة البيئي والاجتماعي'' على أنه وسيلة ذات أهمية متزايدة لمعالجة القضايا البيئية والاجتماعية الناجمة عن الصناعات الاستخراجية. وجرت مناقشة مبادئ التعادل لعام ٢٠٠٦، التي اعتمدها القطاع المالي لإدارة القضايا الاجتماعية والبيئية في مجال تمويل المشاريع، بوصفها إطارا محتملا لتوجيه أفضل الممارسات في صناعة النفط والغاز.

واستنادا إلى استعراض أفضل الممارسات في مجال الإدارة البيئية لقطاع النفط والغاز، فقد تم تسليط الضوء على أفضل الممارسات التالية بغرض تنفيذها في البلدان النامية: التقييم الاستراتيجي للأثر البيئي، والأثر التراكمي البيئي، وتقييم الأثر البيئي على الصحة، وكفاءة البيئة التنظيمية، والمسؤولية الاجتماعية للشركات، وبناء القدرات الحكومية، والتنسيق المؤسسي، والمعلومات والاتصالات للمجتمعات المحلية، وخطة العمل البيئية والاجتماعية، وتقاسم الايرادات.

أسواق الكربون وتجارته في البلدان المنتجة للنفط والغاز

بدأت مناقشة أسواق الكربون وتغير المناخ بملاحظة أنه لم يعد هناك خلاف بشأن علم تغير المناخ، وأنه، على الرغم من أن العديد من صناع القرار والأكاديميين والناشطين يتفقون مع العلم السائد المتمثل في أن الحد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون لمنع درجات الحرارة العالمية من الارتفاع بنسبة درجتين مئويتين هو أمر ضروري في السعي لتجنب الآثار الكارثية الناجمة عن تغير المناخ، إلا أن هذه الأرقام لم تعد هي القوة الدافعة. فالنقاش الآن لا يدور حول ما إذا كانت ستنتُج آثار عن تغير المناخ أم لا، ولكن النقاش يدور حول متى تحدث هذه الآثار، ومن الذين سيتأثرون بها، وما الذي يمكن عمله للتخفيف من حدة تلك الآثار والتكيف معها. ولوحظ كذلك أنه، بقدر ما أن قطاع النفط والغاز هو السبب المحتمل لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري وما ينتج عنها من آثار تغيِّر المناخ، إلا أنه يشكل أيضا الحل المحتمل الذي يوفر للبلدان المنتجة للنفط والغاز، وللكيانات العاملة فيه، فرصاً كبيرةً.

وفي سياق مستقبل اقتصادي محدود بتأثير الكربون، فمن المحتمل أن تكون هناك فرص كبيرة أمام البلدان النامية المصدرة للنفط والغاز. وأبرزت المناقشات ستة من مجالات الفرص:

- إدماج سياسات المناخ في السياسات الإنمائية الأوسع نطاقا (لتسهيل التغلب على العقبات)؛
- إنشاء بنية تحتية قانونية وتنظيمية مواتية للاستثمار لجذب التكنولوجيا والمساعدة في التكيف؛
- استخدام الاتفاقات الطوعية للتعجيل بتطبيق أفضل التكنولوجيات المتاحة؛
- المشاركة في تطوير ونشر التكنولوجيات الجديدة (بما في ذلك احتجاز الكربون وتخزينه)، وتيسير ذلك؛
- الاستفادة من المؤسسات المالية الدولية والاستثمار الخاص من أجل تطبيق التكنولوجيا المحسنة والمجربة؛
- استخدام جزء من عائدات النفط والغاز لمواجهة تأثيرات الصناعة على تغير المناخ، وبالتالي المساعدة في التكيف مع تلك التأثيرات والتخفيف من حدتها.

وكجزء من المناقشة، قدمت دراسة حالة إفرادية عن تغير المناخ وتجارة الكربون في البلدان النامية مثل جنوب أفريقيا، التي استخدمت الفرص التي تتيحها آلية التنمية النظيفة، مثل الحصول على الطاقة النظيفة، لمنفعتها. وقد أسفرت بعض مشاريع آلية التنمية النظيفة في جنوب أفريقيا عن فوائد مثل خلق فرص عمل، وتسهيل نقل التكنولوجيا والمهارات، وتحسين السكن. وأُقر أيضا بأن عددا من البلدان، ولا سيما في أفريقيا، لم تتمكن من الاستفادة من الفرص التي تتيحها آلية التنمية النظيفة بسبب ضعف الترتيبات المؤسسية والمخاطر المتعلقة بسعر الكربون.

وشملت التحديات الأخرى التي تم تسليط الضوء عليها ما يلي:

- هناك بعض التردد من جانب المستثمرين من القطاع الخاص على الاستثمار في أفريقيا.
- إجراءات وطرائق آلية التنمية النظيفة اللازمة لإيصال المشاريع لمرحلة التنفيذ معقدة وطويلة من حيث مدتها الزمنية.

- هناك العديد من العقبات من جانب البلدان المضيفة، مثل ضعف القدرات المؤسسية وعدم المعرفة بأسواق الكربون ومعادلة الكربون.
- تكاليف تسجيل خفض انبعاثات الكربون والتحقق منها ورصدها كبيرة.
- هناك احتمال حدوث مناقشات تتسم بالمجابهة وتستغرق وقتا طويلا بشأن مدى المقبولية السياسية (العمليات المتعلقة بالأهلية والموافقة).

بناء القدرات من أجل إدارة فعالة للنفط والغاز

لقد كان أحد البنود الرئيسية في جدول الأعمال وفي مواضيع النقاش خلال الاجتماع الذي امتد لأربعة ايام هو النظر في الحاجة الماسة لتسريع بناء القدرات من أجل اقتصادات النفط والغاز الناشئة حديثا. وفي الاجتماع الأول الرفيع المستوى فيما بين بلدان الجنوب بشأن إدارة النفط والغاز، الذي عقد في الدوحة في عام ٢٠٠٧، لاحظ المشاركون أن أوجه القصور والثغرات في القدرات المؤسسية تشكل أهم التحديات التي تواجه البلدان التي بدأت حديثا في إنتاج النفط والغاز. وتتناول ثلاثة من الاستنتاجات التي خلُص إليها اجتماع الدوحة المشاكل المؤسسية والإدارية التي تواجه الاقتصادات الناشئة حديثا في مجال النفط والغاز، ولماذا كُرِّس قدر كبير من الاهتمام لهذا الموضوع في نيروبي:

- تمثل أوجه القصور والثغرات في القدرات المؤسسية أهم التحديات الأساسية والكامنة التي تواجه معظم الدول الحديثة العهد بإنتاج النفط والغاز.
- يلزم إيلاء اهتمام كبير لمعالجة الثغرات في المؤسسات والقدرات قبل وقت طويل جدا من الاستلام الفعلي لعائدات البترول.
- الكثير من البلدان الحديثة العهد بإنتاج النفط والغاز لا تمتلك في الوقت الحالي القدرة المالية ولا الوسائل التقنية اللازمة لزيادة قدراتها المؤسسية الداخلية بالسرعة الكافية لمواكبة التوسع في قطاع المواد الهيدروكربونية.

وبالنظر إلى الأهمية الحيوية لبناء القدرات، فقد أطلقت الوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب، خلال الاجتماع، مشروعا لبناء القدرات في مجال إدارة النفط فيما بين بلدان الجنوب تم تصميمه خصيصا لمنتجي النفط والغاز الناشئين حديثا. وسيتم تمويل المشروع من خلال صندوق استئماني للمواد الهيدروكربونية بهبات مستهدفة تبلغ ٨ ملايين دولار. وقد وردت، خلال اجتماع نيروبي، مساهمات للصندوق الاستئماني من حكومات كينيا (٢٠٠ ٠٠٠ دولار)، وليبريا (٢٠٠ ٠٠٠ دولار)، وسورينام (١٠٠ ٠٠٠ دولار)، وكذلك من الوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب التابعة

لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (١ مليون دولار). وبالإضافة إلى ذلك، عرضت حكومة كينيا استضافة أمانة المشروع التي ستشرف على الصندوق الاستئماني ومشروع بناء القدرات في مجال إدارة النفط.

وسيتمثل أحد الأهداف الرئيسية لمشروع بناء القدرات في تقديم منح دراسية لأكثر من ١ ٠٠٠ طالب للدراسة في جامعات الجنوب التي تقدم تدريبا متخصصا في هندسة البترول، واقتصاديات الموارد، والإدارة البيئية وغيرها من المهام الحاسمة التي يحتاج إليها منتجو النفط والغاز الناشئون. وإلى جانب المنح الدراسية، سيقوم المشروع أيضا بتمويل حلقات دراسية وحلقات عمل قصيرة الأجل لواضعي السياسات والمدراء من المستويين العالي والمتوسط يتم عقدها في نفس هذه الجامعات الجنوبية.

وفي وقت كتابة هذا التقرير، فإن الوحدة الخاصة تسعى بنشاط للحصول على تبرعات إضافية للصندوق الاستئماني للمواد الهيدروكربونية، وتتوقع بدء العمل في المشروع في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠.

ثالثا – النتائج التي تمخض عنها الاجتماع والتوصيات الرئيسية

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 المواد الهيدروكربونية. وكان هناك توافق في الآراء بأنه ثبت أن التبادل المستمر للخبرات بين بلدان الجنوب الناشطة بالفعل في مجال إنتاج النفط والغاز، وتلك الناشئة في هذا المجال، مفيد وفعال في تيسير إدارة المواد الهيدروكربونية على نحو أفضل من قبل الدول الحديثة العهد بإنتاج النفط والغاز. وفي ختام الاجتماع وُزع مشروع لوثيقة ”بيان نيروبي بشأن التعاون فيما بين بلدان الجنوب من أجل الإدارة الفعالة للنفط والغاز“ لمناقشته. واستنادا إلى التعليقات التي وردت، تم تنقيح مشروع الوثيقة، وأُدرجت الصيغة النهائية لبيان نيروبي كمرفق لهذا التقرير.

وفيما يلي التوصيات الرئيسية التي انبثقت عن الاجتماع والرامية إلى مساعدة منتجي النفط والغاز الناشئين في إدارة قطاعات النفط والغاز التابعة لهم على نحو أكثر فعالية:

- توفير الدعم لمساعدة منتجي النفط والغاز الجُدد في الفهم الكامل للآثار المالية المترتبة على المكونات التعاقدية المختلفة، بما في ذلك تخصيص المساحات (جولات الترخيص)، وإعادة التفاوض، والتحكيم/التقاضي والاستخراج المُعزَّز للنفط؛

- المبادئ التوجيهية للسياسة البحثية المعنية بالنُهُج وأفضل الممارسات لمعالجة المحتوى المحلي من التحديات بطريقة فعالة من حيث التكلفة ومنصفة، وتؤدي إلى تعزيز الاقتصاد المحلي، وتَزيد من عدد من الشركات المحلية، وتخلق وظائف ذات قيمة مضافة في قطاع المواد الهيدروكربونية؛

- تجميع أفضل الممارسات في مجال إدارة التوقعات فيما بين الحكومات الوطنية، والشركاء الدوليين في شركات النفط، والسكان المحليين. ويُعتَبر هذا شرطا أساسيا، لا سيما بالنسبة لمنتجي النفط والغاز الناشئين عندما يتوقع عامة السكان حدوث تغييرات غير واقعية في مورد رزقهم بسبب عائدات النفط؛

- وضع مجموعة من المبادئ المتعلقة بالكربون لشركات النفط والغاز تكون متسقة فيما بين المناطق وتتضمن توجيهات صريحة بشأن إيلاء شركات النفط والغاز العناية الواجبة لتأثيرات المشاريع المتصلة بتغير المناخ والتخفيف من حدتها؛

- تنفيذ مبادئ التعادل لعام ٢٠٠٦ التي تأخذ بها المؤسسات المالية بوصفها إطارا محتملا لتوجيه أفضل الممارسات في مجال الإدارة البيئية والاجتماعية في صناعة النفط والغاز؛

- عقد اجتماع متابعة مرة أخرى في غضون عام واحد يُقَدَّم فيه تقرير عن التقدم المحرز من خلال تبادل الخبرات فيما بين بلدان الجنوب ومشروع بناء القدرات.

وفي الجلسة الختامية للاجتماع، أبدى وزير الطاقة الكيني، الأونرابل كيرايتو مورونجي، بعض الملاحظات الختامية وشكر المشاركين. وأشار إلى أن الاجتماع كان مهما بالنسبة لكينيا حيث أن البلد سيبدأ عمليات الحفر قريبا جدا وهو متفائل بأنه سيتم العثور على النفط. لذلك، فبالرغم من أن كينيا ليست من البلدان المنتجة للنفط حتى الآن، إلا أن من المهم التَعَلُّم من تجارب بلدان الجنوب الأخرى، كما أعرب عن شكره لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعقد الاجتماع في الوقت المناسب. وقبل الختام، قام وزير الطاقة بتقديم وزير التخطيط والرؤية لعام ٢٠٣٠، الأونرابل ويكليف أمبيستا أوبارانيا.

ثم قرأ الوزير أوبارانيا الملاحظات الختامية نيابة عن رئيس الوزراء الكيني، الأونرابل رايلا اوغينغا أودينغا، التي قال فيها رئيس الوزراء أنه أُبلغ بأن الاجتماع تناول مجموعة واسعة من المواضيع مثل السياسة المالية وعائدات النفط، والآثار المالية المترتبة على التفاوض بشأن العقود، والمحتوى المحلي، ومناطق التنمية المشتركة، والقضايا البيئية والاجتماعية في مجال إدارة المواد الهيدروكربونية، وتغير المناخ، وأسواق الكربون. وأثنى رئيس الوزراء على المشاركين لالتزامهم وعملهم الدؤوب من أجل التوصل إلى توصيات بناءة وعملية. وذكر

أيضا أن المداولات برهنت على أهمية تهيئة وسائل مستمرة للتعاون والتفاعل بين البلدان الممثلة في نيروبي وفيما بينها. وأعرب عن أمله في أن يواصل المشاركون المناقشة وتبادل الخبرات التي كانت قد بدأت قبل عامين في قطر. وأختتم رئيس الوزراء كلمته بتوجيه الشكر لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وللوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب على الدعم الذي قدماه في تنظيم الاجتماع.

وهنأ يو بينغ زهاو، مدير الوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب، المشاركين على مشاركتهم الفعالة وإحساسهم القوي بالتعاون خلال كلٍ من الاجتماعات الرسمية والاجتماعات غير الرسمية أثناء أوقات شرب القهوة، أو وجبات الطعام أو التجمعات المسائية عندما تكون هناك مناسبات للنقاش وتقاسم الخبرات. وقال إن هذه التفاعلات هي لب التعاون بين بلدان الجنوب، وتدل على أن المشاكل والتحديات مشتركة، في حقيقة الأمر، بين معظم المشاركين في تجمع في نيروبي إن لم يكن بينهم جميعا.

واختتم السيد زهاو حديثه بالإعراب عن شكره الرسمي والشخصي لحكومة كينيا لدعمها القوي وللترحيب البالغ الذي اتسمت به استضافة الاجتماع.

ثم أخذ الكلمة وزير الموارد الطبيعية في سورينام، الأونرابل غريغوري روسلاند، فوجه الشكر إلى حكومة كينيا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيابة عن جميع المشاركين، لاستضافة وتنظيم الاجتماع الثاني الرفيع المستوى. وأعرب عن تقديره لإتاحة الفرصة لتبادل الخبرات مع منتجي النفط والغاز الآخرين من بلدان الجنوب، وأعرب عن أمله في أن تكون هناك فرصة للبلدان المشاركة للاجتماع مرة أخرى.

المرفق

بيان نيروبي بشأن التعاون فيما بين بلدان الجنوب من أجل الإدارة الفعالة للنفط والغاز

نيروبي، كينيا، ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩

مقدمة

خلال الفترة من ١٢ إلى ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧، استضافت جمهورية كينيا الاجتماع الثاني الرفيع المستوى لبلدان الجنوب بشأن إدارة النفط والغاز، الذي جمع مسؤولين كبارا من ٦٠ بلدا من بلدان أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، إلى جانب ممثلين لوكالات الأمم المتحدة ومنظمات دولية أخرى، وسفارات محلية، وعدد من المؤسسات الكينية من القطاعين العام والخاص. واستهدف اجتماع نيروبي مواصلة التعاون فيما بين بلدان الجنوب المنتجة للنفط والغاز الذي بدأ في الاجتماع الأول الرفيع المستوى لبلدان الجنوب الذي استضافته دولة قطر في عام ٢٠٠٧.

وفي كِلا الاجتماعين، كان الهدف هو تبادل الخبرات فيما بين بلدان الجنوب المصدرة للنفط، بما فيها البلدان التي لها قدم راسخ في مجال إنتاج النفط ولديها العديد من سنوات الخبرة، بالإضافة إلى الاقتصادات النفطية الجديدة التي ستظهر كدول مصدرة للنفط والغاز في السنوات القادمة. وقد وفد إلى اجتماع نيروبي مشاركون من وزارات النفط والطاقة، ووزارات المالية والتخطيط، بالإضافة إلى شركات النفط الوطنية، وصناديق الثروة السيادية وغيرها من مجالات القطاع العام.

وقد تم تنظيم اجتماع نيروبي من خلال التعاون الوثيق بين حكومة كينيا، والوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمكتب القطري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في كينيا.

المناقشات والاستنتاجات

على مدار أربعة أيام من العروض والتداول، ناقش المشاركون عددا من المواضيع المتصلة بإدارة النفط والغاز. وشملت تلك المواضيع ما يلي:

- توجيه وتلبية تطلعات الحكومات الوطنية وشركات النفط الدولية والمواطنين المحليين؛
- خيارات ونماذج الصناديق النفطية (صناديق الثروة السيادية)؛

- السياسة المالية لإدارة عائدات النفط والغاز؛
- الآثار المالية المترتبة على عقود النفط والغاز؛
- توسيع ''المحتوى المحلي'' في تطوير قطاع المواد الهيدروكربونية؛
- المسائل القانونية والعملية والمتعلقة بالسياسات، الناشئة عن اتفاقات التنمية المشتركة؛
- المسؤولية الاجتماعية للشركات؛
- أفضل الممارسات في مجال الإدارة البيئية؛
- أسواق وتجارة الكربون في البلدان المنتجة للنفط والغاز.

واستغلت الوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب فرصة الاجتماع للتوصل إلى اتفاق مع البلدان المشاركة بشأن الحاجة لمشروع لبناء القدرات يهدف إلى دعم منتجي النفط والغاز الحديثي العهد في التغلب على المعوقات المؤسسية من أجل الإدارة الناجحة لقطاع النفط والغاز. وتمثل أوجه القصور والثغرات في القدرات المؤسسية أهم التحديات الأساسية والكامنة التي تواجه معظم الدول الحديثة العهد بإنتاج النفط والغاز. ويُنْظر إلى المشروع على أن له أهمية حاسمة لأن الكثير من البلدان الحديثة العهد بإنتاج النفط والغاز لا تمتلك في الوقت الحالي القدرة المالية ولا الوسائل التقنية اللازمة لزيادة قدراتها المؤسسية الداخلية بالسرعة الكافية لمواكبة أعمال التنقيب عن البترول وانتاجه.

وسيتم تمويل المشروع من خلال صندوق استئماني للمواد الهيدروكربونية فيما بين بلدان الجنوب بهبات مستهدفة تبلغ ٨ ملايين دولار. وقد قدمت، أثناء سير الاجتماع، تعهدات بتقديم أموال للصندوق الاستئماني من حكومات كينيا، وليبريا، وسورينام، بالإضافة إلى عرض من حكومة كينيا بإستضافة أمانة المشروع.

وخلال أيام المناقشة الأربعة، كان هناك اتفاق واسع النطاق حول العديد من القضايا، تشمل ما يلي:

- كان للتقلبات الحادة في الأسعار في أسواق النفط العالمية والأزمة المالية العالمية الراهنة تأثير شديد على منتجي النفط والغاز الموجودين أصلا، وأدت إلى تباطؤ وتيرة التنقيب والإنتاج بالنسبة لمعظم منتجي النفط والغاز الناشئين حديثا.
- لم تؤد هذه التأثيرات الاقتصادية سوي إلى زيادة التحدي الذي يواجه البلدان المصدرة للنفط، الناشطة أصلا في هذا المجال والحديثة العهد به، والمتمثل في ضمان أن

يتم استخدام عائدات النفط لتحسين حياة مواطنيها وتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة.

- من المهم التأكد من عدم إدارة قطاع النفط والغاز بمعزل عن الاقتصاد بصورته الأوسع، لأنه لا يمكن تحقيق النجاح على الأجل الطويل إلا عندما تتم إدارة قطاعي النفط والغاز، وإدارة القطاعات الأخرى، بشكل جيد.

- لا تزال هناك حاجة مستمرة للحكومات الحديثة العهد بإنتاج النفط لأن تكون مجهزة بشكل أفضل للتفاوض على العقود مع شركات النفط الدولية، وإلى أن تفهم بطريقة أفضل الآثار المالية، والمتعلقة بالإيرادات، المترتبة على النُهُج أو المكونات التعاقدية المختلفة.

- تمثل الصناديق البترولية أو صناديق الثروة السيادية آليات مهمة، ولكنها غير كافية، لضمان الإدارة السليمة للاقتصاد الكلي وتوفير الإمكانية لاستغلال وتوزيع عائدات النفط بطريقة فعالة وطويلة الأجل.

- لا يزال تسريع الوتيرة التي يتم بها إدراج المحتوى المحلي ضمن العقود الحكومية يشكل أولوية بالنسبة لمنتجي النفط والغاز الناشطين أصلا، والحديثي العهد. ويجب أن تشجع سياسات المحتوى المحلي نقل المعارف وتكوين رأس المال البشري في سياق تعزيز نمو الشركات ومقدمي الخدمات على الصعيد المحلي.

- وتحتاج الحكومات الحديثة العهد بإنتاج المواد الهيدروكربونية إلى اتباع نهج أكثر استباقية لتوحيد المسؤولية الاجتماعية والإدارة البيئية من خلال توجيه شركائها الأجانب لتلبية أعلى المعايير المقبولة دوليا، وتوقع ذلك منهم.

- لدى الدول المنتجة للنفط التزام خاص وفرصة فريدة لمعالجة تغير المناخ ولاستخدام أسواق الكربون في تحقيق أهداف تنموية أوسع نطاقا ومساعدة مواطنيها في الحد من آثار تغير المناخ على مستوى المجتمع المحلي.

التوصيات

أعرب المشاركون عن تقديرهم لإتاحة الفرصة لهم لتبادل خبراتهم بشأن مجموعة واسعة من المواضيع التي من شأنها تيسير إدارة أكثر فعالية لقطاع النفط والغاز. كما أشاروا إلى دعمهم لمشروع بناء القدرات الجديد في مجال النفط والغاز الذي يخلق فرصا إضافية وآليات جديدة للتبادل المستمر للخبرات. وفي هذا الصدد، وافق المشاركون على التوصيات التالية بغية إخضاعها لمزيد من الاستعراض والتحليل المتعمقين:

- توفير الدعم لمساعدة منتجي النفط والغاز الجُدد في الفهم الكامل للآثار المالية المترتبة على المكونات التعاقدية المختلفة، بما في ذلك تخصيص المساحات (جولات الترخيص)، وإعادة التفاوض، والتحكيم/التقاضي والاستخراج المُعزَّز للنفط؛

- وضع مبادئ توجيهية للسياسة البحثية بشأن سبل التصدي بطريقة فعالة من حيث التكلفة وعادلة للتحدي الذي يمثله المحتوى المحلي؛

- جمع خلاصة وافية لأفضل الممارسات في مجال إدارة التوقعات فيما بين الحكومات الوطنية والشركاء الدوليين في شركات النفط والسكان المحليين؛

- وضع مجموعة من المبادئ المتعلقة بالكربون لشركات النفط والغاز تكون متسقة فيما بين المناطق وتتضمن توجيهات صريحة بشأن إيلاء شركات النفط والغاز العناية الواجبة لتأثيرات المشاريع المتصلة بتغير المناخ والتخفيف من حدتها؛

- تنفيذ مبادئ التعادل لعام ٢٠٠٦ التي اعتمدتها المؤسسات المالية بوصفها إطارا محتملا لتوجيه أفضل الممارسات في مجال الإدارة البيئية والاجتماعية في صناعة النفط والغاز؛

- عقد اجتماع متابعة آخر في غضون عام واحد يُقَدَّم فيه تقرير عن التقدم المحرز من خلال تبادل الخبرات فيما بين بلدان الجنوب ومشروع بناء القدرات.

وفي ختام مداولاتهم، أعرب المشاركون بالإجماع عن امتنانهم لحكومة كينيا لاستضافتها للاجتماع، وشكروها على جودة الخدمات والمرافق التي هيئت لهم، كما شكروا شعب كينيا على كرم الضيافة.