Natural Resource Governance Institute

مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠١٧

معهد حوكمة الموارد الطبيعية ©

مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠١٧

Natural Resource Governance Institute

تمهيد

تمثل الحوكمة الفعّالة لقطاعيّ النفط والغاز والتعدين تحديًا مستمرًا، وبخاصة بالنسبة للبلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. ولكن مؤشر حوكمة الموارد يكشف عن أنه تحدٍ غير مستحيل. نُطالع في المؤشر العديد من الأمثلة على البلدان النامية التي تتحدى التوقعات والصور النمطية - أحيانًا في مجال واحدٍ من مجالات السياسات، وأحيانًا في العديد من المجالات - فتُحرز تقدمًا نحو استخدام أكثر حصافة لمواردها الطبيعية من أجل التنمية الوطنية. ولسوء الحظ، فإن هذا ليس صحيحًا بالنسبة لجميع البلدان، فالبعض تعرض في السنوات الأخيرة لتراجعات مثيرة للقلق في مجال الاستخدام الأمثل لمواردها الطبيعية.

يمكن أن يستشري سوء الإدارة والفساد في أي مكان، سواءً في البلدان الغنية أو الفقيرة. ولا يمكن القضاء على هاتين الآفتين في كل مكان وفي كل حين. ولكن يمكن أن يعمل المواطنون والصحفيون والمشرعون والسياسيون والشركات والمستثمرون والأكاديميون معًا للتغلب عليهما، وكشفهما في وقتٍ مبكِّر - وهنا يمكن أن تصبح البيانات التي قامت بتجميعها هنا معهد إدارة الموارد الطبيعية قيِّمة للغاية.

لقد عمل موظفو معهدنا بجدٍ واجتهاد لتوفير الأدلة والوثائق للمساعدة في السعي الحاسم نحو تحسين حوكمة الموارد الطبيعية. ومن المأمول أن تسهم البيانات الثاقبة التي يوفرها المؤشر في العمل الذي يقوم به المعنيون بالازدهار الاقتصادي والعدالة الاجتماعية في البلدان المُنتجة للموارد.

إرنستو زيديللو بونس دي ليون

أستاذ في مجال الاقتصاد والسياسة الدولية، جامعة ييل

الرئيس السابق للمكسيك

ورئيس مجلس الإدارة معهد حوكمة الموارد الطبيعية

مقدمة

يعد استخراج النفط والغاز والمعادن أحد أكثر مهام التنمية تعقيدًا من الناحية السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وهو عمل يربط بين بقاع العالم، ويُشبِع نهمنا للطاقة والمواد الخام. وهو ينتج مدخلات لكل منتج مادي مُصنّع تقريبًا. كما أنه أسهم في أحد أكبر التحديات الأساسية في التاريخ الإنساني - تغير المناخ. وعلى الرغم من أنه يحقق عائدًا يبلغ تريليونات الدولارات، إلا أنه قد أدى أيضًا إلى تدمير سبل العيش ويبدو أنه قد أبقى على العديد من البلدان تحت وطأة الفقر.

وتتباين هذه المبالغ المالية الضخمة بصورة متوحشة مع الفقر الذي تعاني منه معظم البلدان التي توجد بها الموارد - ١,٨ مليار شخص يعيشون في ظل الفقر في عشرات البلدان التي قُيِّمَت في هذا المؤشر.[١] وتعتبر إدارة الموارد الطبيعية على نحو يفيد جميع المواطنين أحد أكثر تحديات التنمية التي نواجهها فداحة. الأدلة التجريبية واضحة: يتطلب تغيير هذا الوضع السيء تحسين الحوكمة - المؤسسات والقواعد التي تحدد كيفية اتخاذ الموظفين التنفيذيين في الشركات والمسؤولين الحكوميين لقراراتهم، و تشريك المواطنين والمجتمعات المحلية والبيئات التي يعيشون فيها، والتأثير عليها.

لتحسين الحوكمة، يجب على المرء أن يُشخِّص بالتفصيل الأمور الناجحة وغير الناجحة، وهذا يتطلب إجراء قياسات. يُقيِّم مؤشر حوكمة الموارد جودة حوكمة الموارد الطبيعية في ٨١ بلدًا تنتج فيما بينها، من بين سلع أخرى، ٨٢ في المائة من النفط، و٧٨ في المائة من الغاز و٧٢ في المائة من النحاس على مستوى العالم.[٢] ويرتكز المؤشر على أساس فكري يتمثل في ميثاق الموارد الطبيعية، وكلاهما نتاج لخبرة موظفي معهد حوكمة الموارد الطبيعية وشبكة من العلماء والممارسين الخارجيين.

يتألف المؤشر من مجموع تقييمات ٨٩ بلدًا، في صيغة تستخدم إطارًا من ١٤٩ سؤالاً حاسمًا، أجابها ١٥٠ باحثًا، وتستند إلى ما يقرب من ١٠,٠٠٠ وثيقة. ويتم الدمج ما بين التقييمات الدقيقة التي أجراها الباحثون لعوامل قطاع الصناعات الاستخراجية مع البيانات الموجودة من قبل، المستمدة من مصادر أخرى، بشأن البيئات التمكينية الأعم للبلدان. وتعكس النتائج المقدمة في هذا التقرير أبرز النقاط من بين مجموعة أكبر كثيرًا من البيانات والدراسات القطرية المتاحة على شبكة الإنترنت من خلال الرابط www.resourcegovernanceindex.org

إذاً ما الذي يخبرنا المؤشر به؟ تبين البيانات أنه على الرغم من الجهود المضنية التي تبذلها الحكومات والمناصرين والمجتمع الدولي، فإن حوكمة الموارد لا تزال تمثل تحديًا رئيسيًا في معظم البلدان. يمكن لكل بلدٍ أن يحسِّن في مجال هام واحد على الأقل من مجالات الحوكمة، ومعظم البلدان لديها مساحة كبيرة لإحراز التقدم في مجالات متعددة.

وفي الوقت ذاته، فإن الإصلاحيين قد حققوا إنجازًا كبيرًا. يظهر المؤشر أن العديد من البلدان - حتى بعض البلدان الواقعة في أوضاع صعبة للغاية - قد اتخذت خطوات راسخة في صورة وضع قواعد وإجراءات، الكثير منها قيد التنفيذ. إن الذين يعززون التغيير ليسوا بحاجة إلى البحث مطولاً للحصول على أمثلة مُلهِمةٌ تبين كيفية تحسين الحوكمة - هناك بلدان تنتهج نهجًا مبتكرة وتحرز تقدمًا في كل منطقة. تظهر الأدلة أن المزيد من التقدم يُحرَز في مجال اعتماد القواعد وليس في تطبيقها العملي؛ وفي أماكن عديدة، ينبغي للساعين إلى تحسين الحوكمة التركيز على تنفيذ الأطر القانونية القائمة بالفعل. كما تعلمنا أن تحسين حوكمة الموارد يظهر في البلدان التي تحمي الحيز المتاح للمجتمع المدني وتتجنب مخاطر الفساد.

بالنظر إلى الحاجة الملحة للنمو الشامل في البلدان الغنية بالموارد، هناك حاجة ماسة إلى التحسينات على المستوى الدولي - بما في ذلك ما تقوم به الدول الصناعية السبع الكبرى، والشركات والمؤسسات المالية متعددة الجنسيات. كما أن هناك عملاً ينبغي على البلدان المُنتجة إنجازه حتى يمكنها الدفع قدمًا بالتحول الاقتصادي والتنوع، وتحسين حماية البيئة وضمان استفادة المواطنين من الصناعات الاستخراجية.

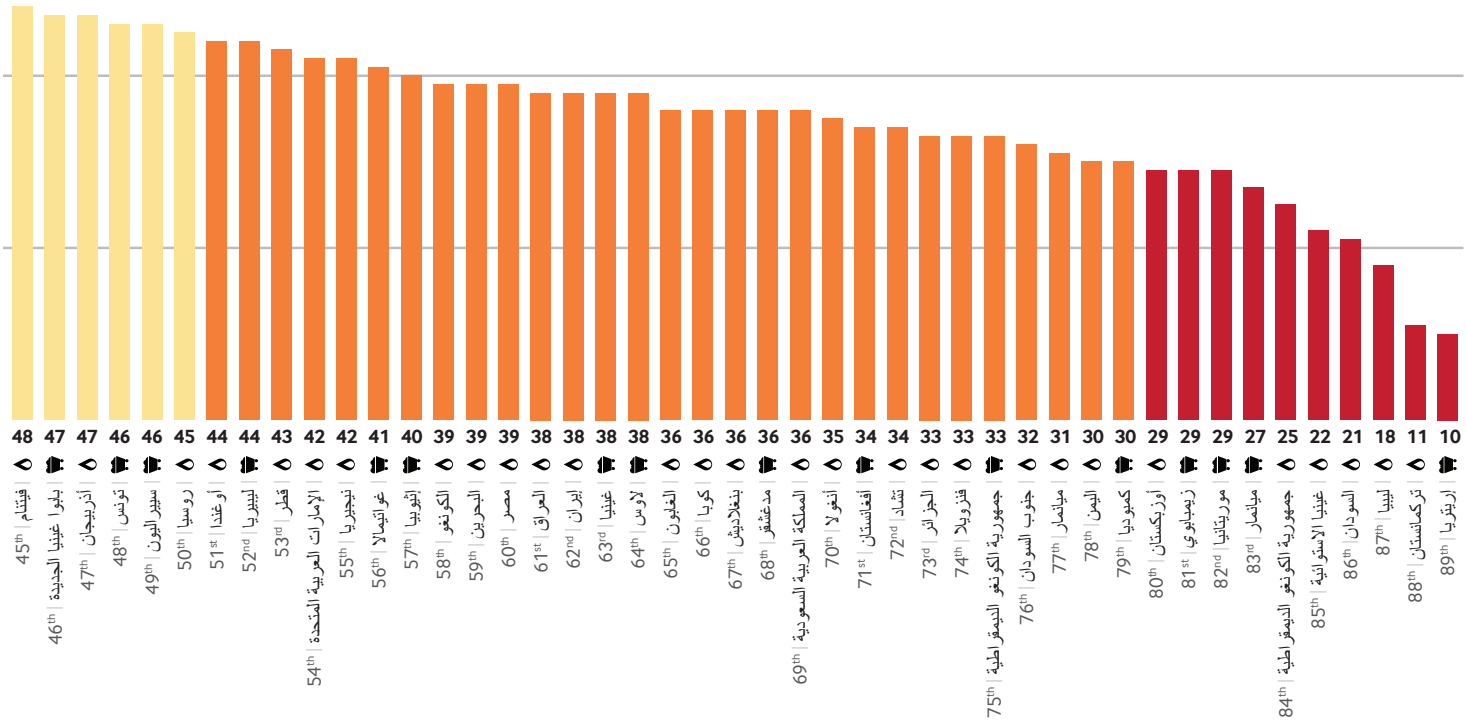
سوف تتباين الأولويات الرئيسية والمسارات المفضلة نحو العمل عبر البلدان والجهات الفاعلة، مما يعني أن النقاش العام الشامل والمزوّد بالمعلومات أمرٌ أساسي. ويجب أن تشمل هذه النقاشات الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، ونأمل في أن توفر الأدلة التي يقدمها هذا المؤشر المعلومات لهذه النقاشات ولما ينتج عنها من قرارات.

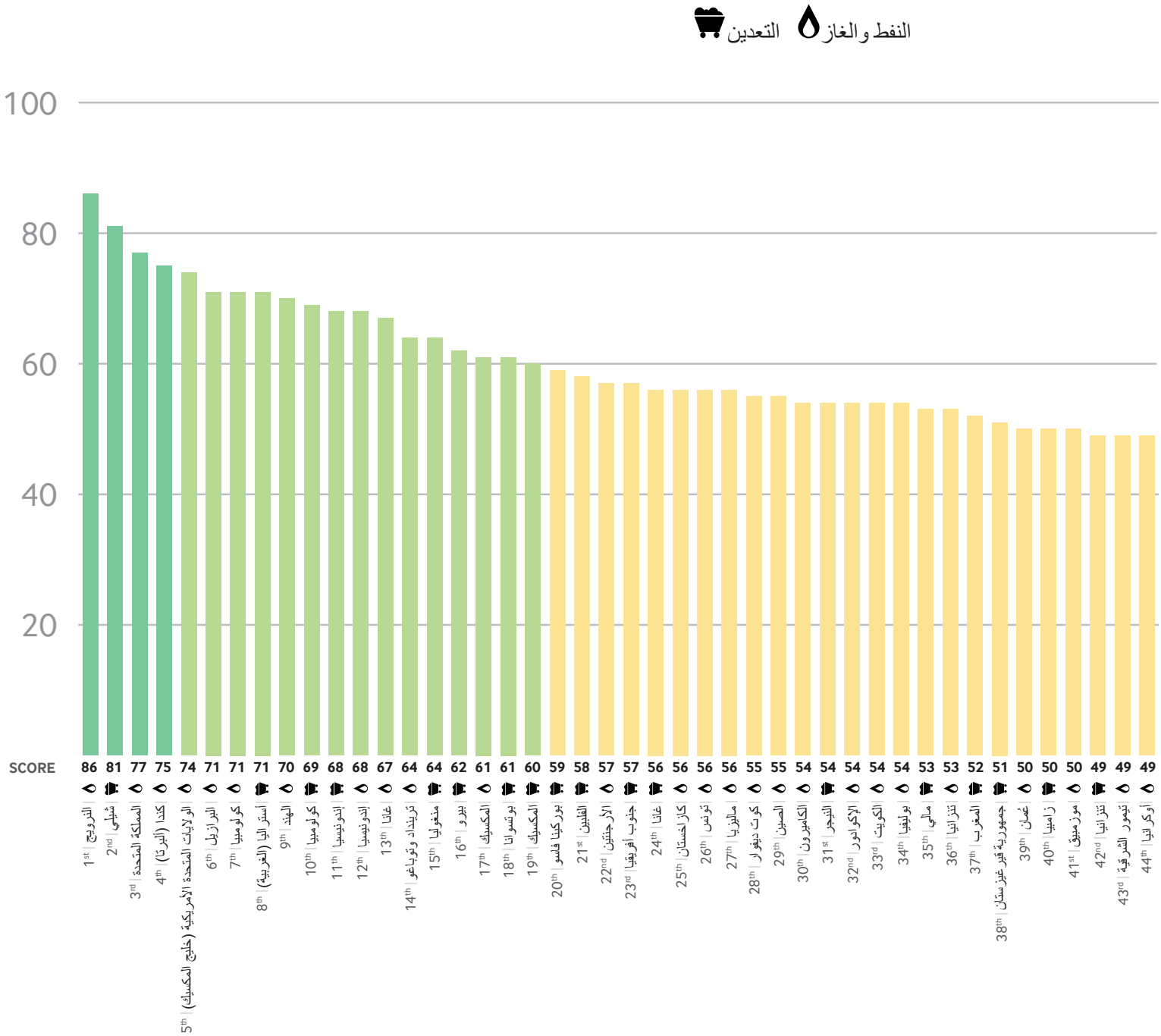
دانيل كوفمان

الرئيس والرئيس التنفيذي
معهد حوكمة الموارد الطبيعية

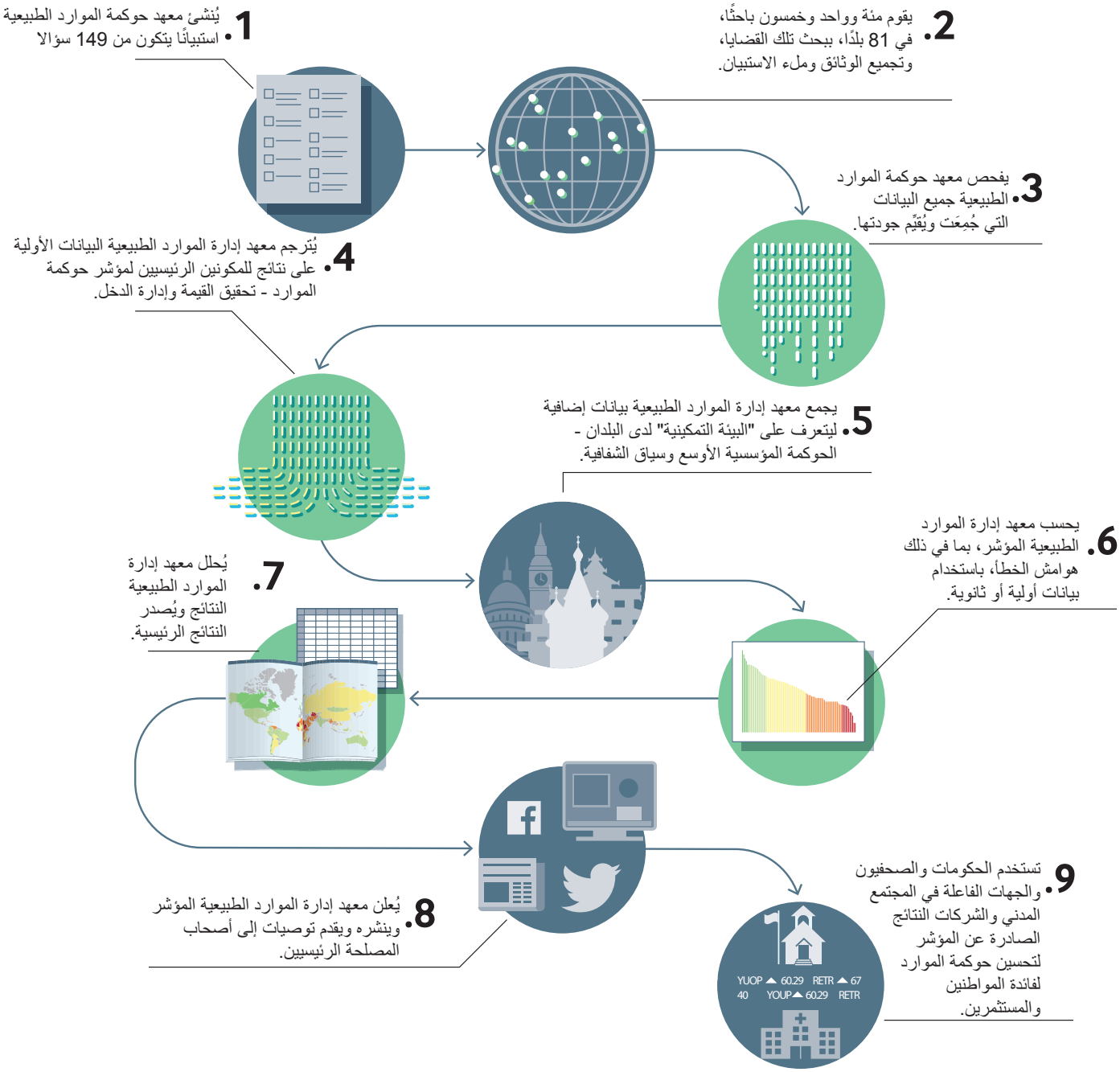
نتائج مؤشر حوكمة الموارد

جيد	≥ 75	سنّت البلاد قوانين وممارسات يحتمل أن تؤدي إلى استفادة المواطنين من ثروات الموارد الاستخراجية، إلا أنه قد يكون هناك بعض التكاليف التي يتحملها المجتمع.
مقبول	60-74	لدى البلاد بعض سياسات وممارسات الحوكمة القوية، ولكن بعض المجالات تحتاج إلى تحسين. من المحتمل أن يؤدي ذلك إلى استفادة المواطنين من ثروات الموارد الاستخراجية، إلا أنه قد يكون هناك بعض التكاليف التي يتحملها المجتمع.
ضعيف	45-59	تمتلك البلاد خليطًا من مجالات الحوكمة القوية و اخرى تعاني من مشكلات. تشير النتائج إلى أنه بالرغم من أن استخراج الموارد قد يؤدي في نهاية المطاف إلى استفادة المواطنين من ثروات الموارد الاستخراجية، إلا أنه من المحتمل أن تكون مثل هذه الفوائد ضعيفة في الوقت الحالي.
سيئ	30-44	أنشأت البلاد بعض الإجراءات والممارسات الانتقائية والتي تمثل الحد الأدنى لحوكمة الموارد، ولكن معظم العناصر اللازمة لكي تؤدي إلى استفادة المواطنين من ثروات الموارد الاستخراجية مفقودة.
فاشل	< 30	لا يوجد في البلاد تقريبًا إطار حوكمة يمكن أن يؤدي إلى استفادة المواطنين من ثروات الموارد الاستخراجية. من المحتمل للغاية أن تتدفق أية فوائد في الغالب إلى بعض الشركات والنخبة.




النفط والغاز
التعدين
100
80
60
40
20
SCORE
86 النرويج 1st
81 شيلي 2nd
77 المملكة المتحدة 3rd
75 كندا (البرتا) 4th
74 الولايات المتحدة الأمريكية (خليج المكسيك) 5th
71 البرازيل 6th
71 كولومبيا 7th
71 أستراليا (الغربية) 8th
70 الهند 9th
69 كولومبيا 10th
68 إندونيسيا 11th
68 إندونيسيا 12th
67 غانا 13th
64 ترينداد وتوباغو 14th
64 منغوليا 15th
62 بيرو 16th
61 المكسيك 17th
61 بوتسوانا 18th
60 المكسيك 19th
59 بوركينا فاسو 20th
58 الفلبين 21st
57 الأرجنتين 22nd
57 جنوب أفريقيا 23rd
56 غانا 24th
56 كازاخستان 25th
56 تونس 26th
56 ماليزيا 27th
55 كوت ديفوار 28th
55 الصين 29th
54 الكاميرون 30th
54 النيجر 31st
54 الإكوادور 32nd
54 الكويت 33rd
54 بوليفيا 34th
53 مالي 35th
53 تنزانيا 36th
52 المغرب 37th
51 جمهورية قيرغيزستان 38th
50 عُمان 39th
50 زامبيا 40th
50 موزمبيق 41st
49 تنزانيا 42nd
49 تيمور الشرقية 43rd
49 أوكرانيا 44th

إنشاء مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠١٧



ما الذي يقيسه المؤشر

يقيِّم مؤشر حوكمة الموارد السياسات والممارسات التي تستخدمها السلطات لحوكمة صناعات النفط والغاز والتعدين في بلادها. ويعطي المؤشر نتيجة مُركّبة لكل تقييم. بالنسبة لمعظم البلدان، يُقيِّم المؤشر إما قطاع النفط والغاز أو قطاع التعدين. وبالنسبة لثمانية بلدان، يقيم المؤشر كلا القطاعين.

لكل تقييم، قام معهد إدارة الموارد الطبيعية بحساب المؤشر المُركّب باستخدام نتائج ثلاثة مكونات للمؤشر. يمثل مكونان منهما الأبحاث الجديدة التي تستند إلى إجابات الخبراء على الاستبيان المفصّل، وتقيس بصورة مباشرة حوكمة البلدان للموارد الاستخراجية. يغطي المكوّن الأول - وهو تحقيق القيمة - حوكمة منح أو اسناد حقوق الاستخراج، والتنقيب والإنتاج والحماية البيئية وتحصيل الدخل والمؤسسات المملوكة للدولة. بينما يغطي المكوِّن الثاني - إدارة الدخل - وضع الموازنات الوطنية وتقاسم دخل الموارد على المستوى دون الوطني وصناديق الثروة السيادية. يُقيِّم المكوِّن الثالث للمؤشر البيئة التمكينية للبلاد. يستند هذا المكوِّن إلى أبحاث مسبقة بشأن قياس السياق الأوسع للحوكمة، بما في ذلك الاستماع إلى الآراء والمساءلة (مدى قدرة مواطني البلدان على المشاركة في اختيار حكومتهم، بالإضافة إلى حرية التعبير وحرية الاجتماع وحرية الإعلام)، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد والبيانات المفتوحة.[٣]

تستند نتيجة كل مكون من المكونات الثلاثة إلى النتائج المعطاة لمجالات السياسات للمكونات الفرعية الخاصة به.

ويركّز كل مكون فرعي داخل تحقيق القيمة وإدارة الدخل على مجالات منفصلة ويرتبط بمبدأ من مبادئ ميثاق الموارد الطبيعية الصادر عن معهد إدارة الموارد الطبيعية والإطار المرجعي الخاص به - وهو عبارة عن أدوات تحليلية وتشخيصية تمثل سلسلة القرارات التي يجب على الحكومات والمجتمعات اتخاذها للاستفادة من مواردها.

كما توفر البيانات التي يتضمنها المؤشر المعلومات التي يستند إليها حساب نتائج البلدان للإطار القانوني والتنفيذ. تتضمن نتيجة الإطار القانوني جميع المؤشرات التي تتعلق بتغطية القوانين واللوائح التي تشكِّل حوكمة الموارد وجودتها (مثل ما إذا كان البلد لديه قاعدة تشترط الإفصاح عن العقود). تغطي نتيجة الممارسة المؤشرات المتعلقة بالإجراءات المتخذة من قِبل الحكومة (مثلاً، ما إذا كان المسؤولون قد أفصحوا بالفعل عن العقود). ويبين مقياس الممارسة هذا مدى جودة تنفيذ الحكومة للسياسات والقوانين التي سنتها.

النتائج تُعطى على مقياس من صفر إلى ١٠٠ لكل مستوى من المؤشر، مما يتيح للمستخدمين مقارنة جودة حوكمة الموارد عبر المؤشر المُركّب والمكونات والمكونات الفرعية - سواء بين داخل البلدان أو بينها.

وكما هو الحال في كل عملية من هذا النوع، هناك قدر من عدم اليقين المتأصل في نتائج المؤشر. ويعني هذا من الناحية العملية أن إصدار الاستنتاجات بناءً على فوارق ضئيلة في النتائج قد لا يكون أمرًا حصيفًا. ولهذا السبب، فإن النتائج مجمّعة طبقًا لنطاقات الأداء: جيد، ومقبول، وضعيف، وسيء وفاشل.

إطار مؤشر حوكمة الموارد نطاقات الأداء

ترتيب المؤشر	البلد	تقييم القطاع	نتائج المؤشر	نتائج تحقيق القيمة	نتائج إدارة الدخل	نتائج البيئة التمكينية
1	النرويج	🛢	86	77	84	97
2	شيلي	⛏	81	74	81	90
3	المملكة المتحدة	🛢	77	70	68	95
4	كندا (ألبرتا)	🛢	75	69	59	97
5	الولايات المتحدة الأمريكية (خليج المكسيك)	🛢	74	66	63	93
6	البرازيل	🛢	71	62	78	72
7	كولومبيا (النفط والغاز)	🛢	71	59	85	67
8	أستراليا (الغربية)	⛏	71	65	51	96
9	الهند	🛢	70	75	66	69
10	كولومبيا (التعدين)	⛏	69	59	82	67
11	إندونيسيا (التعدين)	⛏	68	64	76	65
12	إندونيسيا (النفط والغاز)	🛢	68	64	76	65
13	غانا (النفط والغاز)	🛢	67	65	65	70
14	ترينداد وتوباغو	🛢	64	64	57	71
15	منغوليا	⛏	64	63	54	73
16	بيرو	⛏	62	68	57	62
17	المكسيك (النفط والغاز)	🛢	61	64	54	65
18	بوتسوانا	⛏	61	40	62	81
19	المكسيك (التعدين)	⛏	60	62	53	65
20	بوركينا فاسو	⛏	59	66	54	57
21	الفلبين	⛏	58	55	52	67
22	الأرجنتين	🛢	57	58	54	58
23	جنوب أفريقيا	⛏	57	50	40	80
24	غانا (التعدين)	⛏	56	61	37	70
25	كازاخستان	🛢	56	53	54	61
26	تونس (النفط والغاز)	🛢	56	60	40	67
27	ماليزيا	🛢	56	49	41	77
28	كوت ديفوار	🛢	55	60	60	46
29	الصين	🛢	55	52	54	59
30	الكاميرون	🛢	54	59	70	33
31	النيجر	⛏	54	55	60	47
32	الإكوادور	🛢	54	51	58	52
33	الكويت	🛢	54	44	51	67
34	بوليفيا	🛢	54	61	51	49
35	مالي	⛏	53	48	70	42
36	تنزانيا (النفط والغاز)	🛢	53	65	40	53
37	المغرب	⛏	52	56	35	64
38	جمهورية قيرغيزستان	⛏	51	57	51	44
39	عُمان	🛢	50	32	43	76
40	زامبيا	⛏	50	58	35	58
41	موزمبيق	🛢	50	66	42	43
42	تنزانيا (التعدين)	⛏	49	54	40	53
43	تيمور الشرقية	🛢	49	49	57	42
44	أوكرانيا	🛢	49	61	40	45
45	فيتنام	🛢	48	57	30	59

ترتيب المؤشر	البلد	تقييم القطاع	نتائج المؤشر	نتائج تحقيق القيمة	نتائج إدارة الدخل	نتائج البيئة التمكينية
46	بابوا غينيا الجديدة		47	50	50	40
47	أذربيجان		47	49	43	49
48	تونس (التعدين)		46	40	30	67
49	سيراليون		46	62	35	40
50	روسيا		45	47	40	47
51	أوغندا		44	42	42	47
52	ليبيريا		44	59	30	41
53	قطر		43	33	19	77
54	الإمارات العربية المتحدة		42	32	16	78
55	نيجيريا		42	50	44	31
56	غواتيمالا		41	42	35	46
57	إثيوبيا		40	46	38	37
58	الكونغو		39	45	44	29
59	البحرين		39	27	26	63
60	مصر		39	45	30	41
61	العراق		38	52	47	16
62	إيران		38	36	45	34
63	غينيا		38	53	24	37
64	لاوس		38	42	30	41
65	الغابون		36	18	47	44
66	كوبا		36	29	23	57
67	بنغلاديش		36	39	35	34
68	مدغشقر		36	36	34	38
69	المملكة العربية السعودية		36	23	24	60
70	أنغولا		35	50	31	25
71	أفغانستان		34	58	31	14
72	تشاد		34	39	43	19
73	الجزائر		33	40	25	35
74	فنزويلا		33	48	34	17
75	جمهورية الكونغو الديمقراطية (التعدين)		33	52	35	12
76	جنوب السودان		32	42	47	5
77	ميانمار (النفط والغاز)		31	44	30	19
78	اليمن		30	50	28	11
79	كمبوديا		30	31	18	40
80	أوزبكستان		29	40	25	22
81	زيمبابوي		29	37	30	20
82	موريتانيا		29	41	10	36
83	ميانمار (التعدين)		27	33	30	19
84	جمهورية الكونغو الديمقراطية (النفط والغاز)		25	44	20	12
85	غينيا الاستوائية		22	29	18	17
86	السودان		21	26	26	11
87	ليبيا		18	27	20	6
88	تركمانستان		11	11	0	21
89	إريتريا		10	15	5	10

النتائج

لا تزال معظم البلدان تواجه تحديات فادحة في مجال الحوكمة، إلا أن بعضها قد تجنّب لعنة الموارد.

قد يوحي امتلاك النفط أو الغاز أو المعادن التي تزيد قيمتها على مليارات الدولارات تحت الأرض بأن مواطني البلد ينبغي أن يعيشوا في رغد، ولكن اقتصاديات البلدان الغنية بالموارد نمت بمعدلات أبطأ من اقتصادات البلدان الفقيرة في الموارد.[٤] وأحد أسباب هذا التفاوت هو نوعية الحكم في البلدان الغنية بالموارد.[٥] من بين ٨١ بلدًا في مؤشر حوكمة الموارد، هناك ٤٧ يصنفها صندوق النقد الدولي على أنها غنية بالموارد، ويهيمن على اقتصادها النفط أو الغاز أو المعادن.[٦] أغلبية هذه البلدان تعاني من حوكمة موارد ضعيفة أو سيئة أو فاشلة طبقًا لتقييمات المؤشر. ولكن هذا التناقض ليس شاملاً. فهناك بلدان مثل بوتسوانا، وإندونيسيا ومنغوليا والنرويج جميعها تعتمد على الموارد، ولكنها تقع في نطاقات الأداء الجيدة أو المقبولة.

الثراء ليس شرطًا مسبقًا للحوكمة الجيدة

يبين المؤشر أن البلدان الغنية ليست مُحصنة من مشكلات حوكمة الموارد. فقد حصلت غرب أستراليا على نتيجة متدنية في حوكمة إصدار التراخيص وفرض الضرائب. وحصلت الولايات المتحدة على ٥٠ نقطة فقط من ١٠٠ في تقييم سياساتها وممارساتها في حماية البيئة المحلية في خليج المكسيك. من بين ١٣ بلدًا من البلدان منخفضة الدخل في المؤشر، هناك ستة بلدان – جميعها في الشرق الأوسط – فشلت في تحقيق نتيجة جيدة أو مقبولة في النتائج المُركبة. والأسوأ أداءً في هذه المجموعة هي المملكة العربية السعودية، والتي حصلت على ٣٦ نقطة فقط.

وعلى العكس، هناك العديد من البلدان متوسطة ومنخفضة الدخل ذات الأداء الجيد نسبيًا. فقد حصلت شيلي، وهي بلدٌ آخر يعتمد على الموارد، على المرتبة الثانية في المُجمل، في حين تقع البرازيل والهند وكولومبيا ضمن قائمة أفضل ١٠ دول. حتى العديد من أفقر البلدان في المؤشر – رغم فشلها في تحقيق نتائج مُركبة جيدة أو مقبولة – تؤدي أداءً جيدًا في مكونات فرعية محددة.

تختلف حوكمة الموارد اختلافاً كبيرًا بين المناطق

يظهر المؤشر أن البلدان ذات الخصائص التاريخية والجغرافية المتشابهة تحكم مواردها الاستخراجية بطرق مختلفة. هناك تباين كبير في أداء الحوكمة على سبيل المثال في أوراسيا، والتي حصلت منغوليا فيها نتيجة تبلغ ٦٤ من ١٠٠ نقطة في حين حصلت تركمانستان على ١١ نقطة فقط. في أمريكا اللاتينية، حصلت شيلي على ٨١ نقطة، وحصل قطاع النفط والغاز في كولومبيا على ٧١ نقطة، بالمقارنة مع جارتها فنزويلا والتي لم تحصل سوى على ٣٣ نقطة. ويمكن أن تكون التعميمات بشأن أداء منطقة بأكملها خادعة، نظرًا للتفاوت الكبير عبر البلدان – ولكن الأفضل أداءً يبينون لمن يجاورونهم أن الحوكمة الجيدة في الصناعات الاستخراجية أمرٌ ممكن.

تتفاوت حوكمة الموارد بشدة داخل البلدان

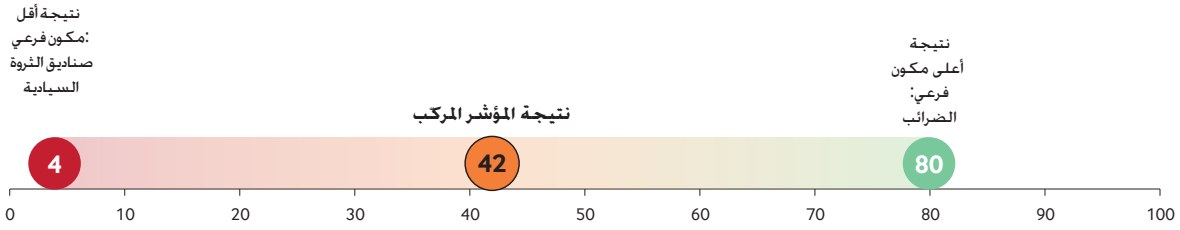
يكشف النظر إلى ما وراء النتيجة المُركّبة للبلد إلى المكونات والمكونات الفرعية للتقييم، قدرًا كبيرًا من التفاوت. وفي أكثر من نصف التقييمات هناك فارق يزيد عن ٢٠ نقطة بين أقوى وأضعف المكونات: فعلى سبيل المثال، تُعدّ نتيجة سيراليون المقبولة في مجال تحقيق القيمة والتي تبلغ ٦٢ نقطة أفضل كثيرًا من نتيجتها في إدارة الدخل والتي حصلت فيها على ٣٥ نقطة. ولكن يُمكن مشاهدة هذا النمط أيضًا في البلدان الغنية مثل الولايات المتحدة وكندا (والتي تعد نتائجها أضعف كثيرًا في مكونات إدارة الدخل)، بالإضافة إلى البلدان الغنية بالنفط في الخليج العربي.

بالإضافة إلى ذلك، هناك عددٌ قليل للغاية من البلدان التي تحقق نتيجة جيدة أو مقبولة عبر جميع المكونات الفرعية التي تم تقييمها في المؤشر. هذه الفوارق هامة نظرًا لأن حوكمة الموارد الفعالة (والفوائد التي تعود بسببها على الصناعات الاستخراجية) تتطلب أساسًا واسعًا من السياسات والإجراءات القوية.[٧] على سبيل المثال، حصل قطاع النفط والغاز في كولومبيا على ١٠٠ نقطة في حوكمة صناديق الثروة السيادية، ولكنه حصل على ٣٦ نقطة فقط في حماية المجتمعات المحلية والبيئة. وقد تكون البلاد قد أرست تدابير قوية لإدارة صندوق المدخرات والاستقرار الخاص بها، ولكن بدون تنظيم وحماية أفضل، قد تتعرض المجتمعات المحلية

التي تعيش بالقرب من مواقع استخراج النفط لمخاطر غير محتملة، مما يضعف بشدة الرأي القائل بأن استخراج النفط قد أفاد الشعب الكولومبي بشكل عام.

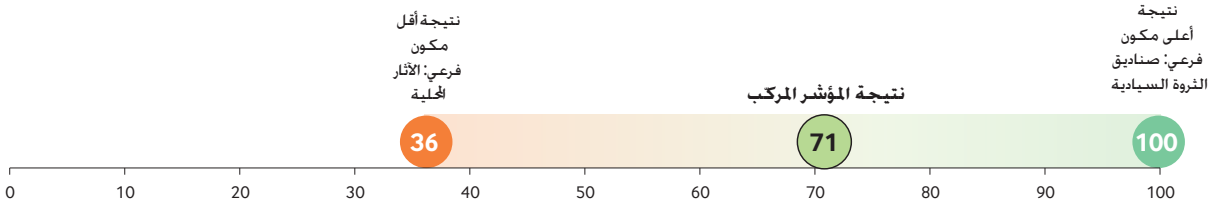
النتائج المُركبة المرتفعة تخفي أداءً محفوفًا بالمشاكل على مستوى المكونات الفرعية

نيجيريا



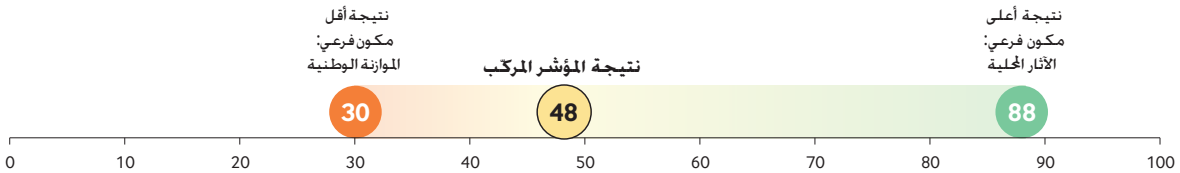
نطاق الـ76 نقطة

كولومبيا (النفط و الغاز)



نطاق الـ64 نقطة

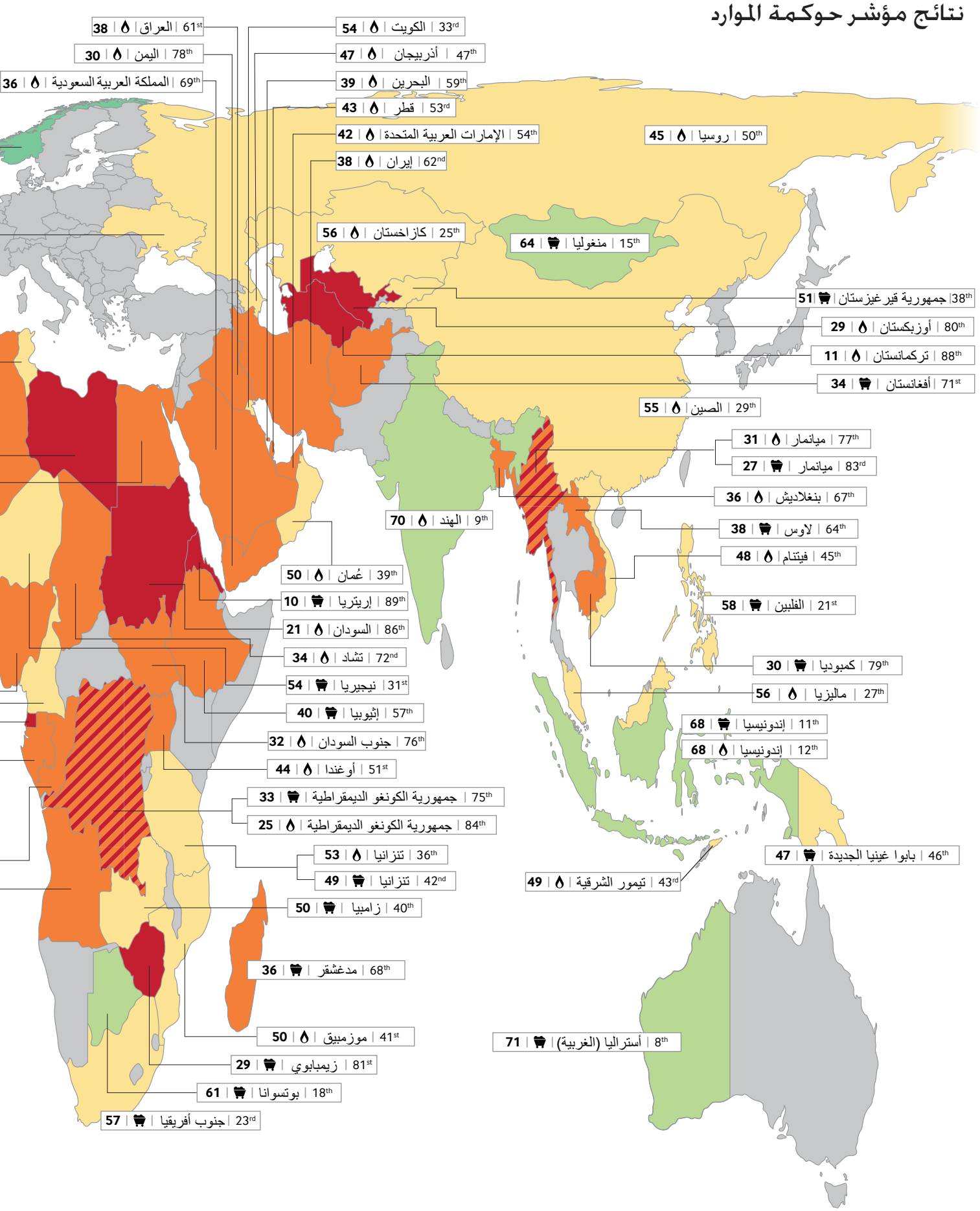
فيتنام

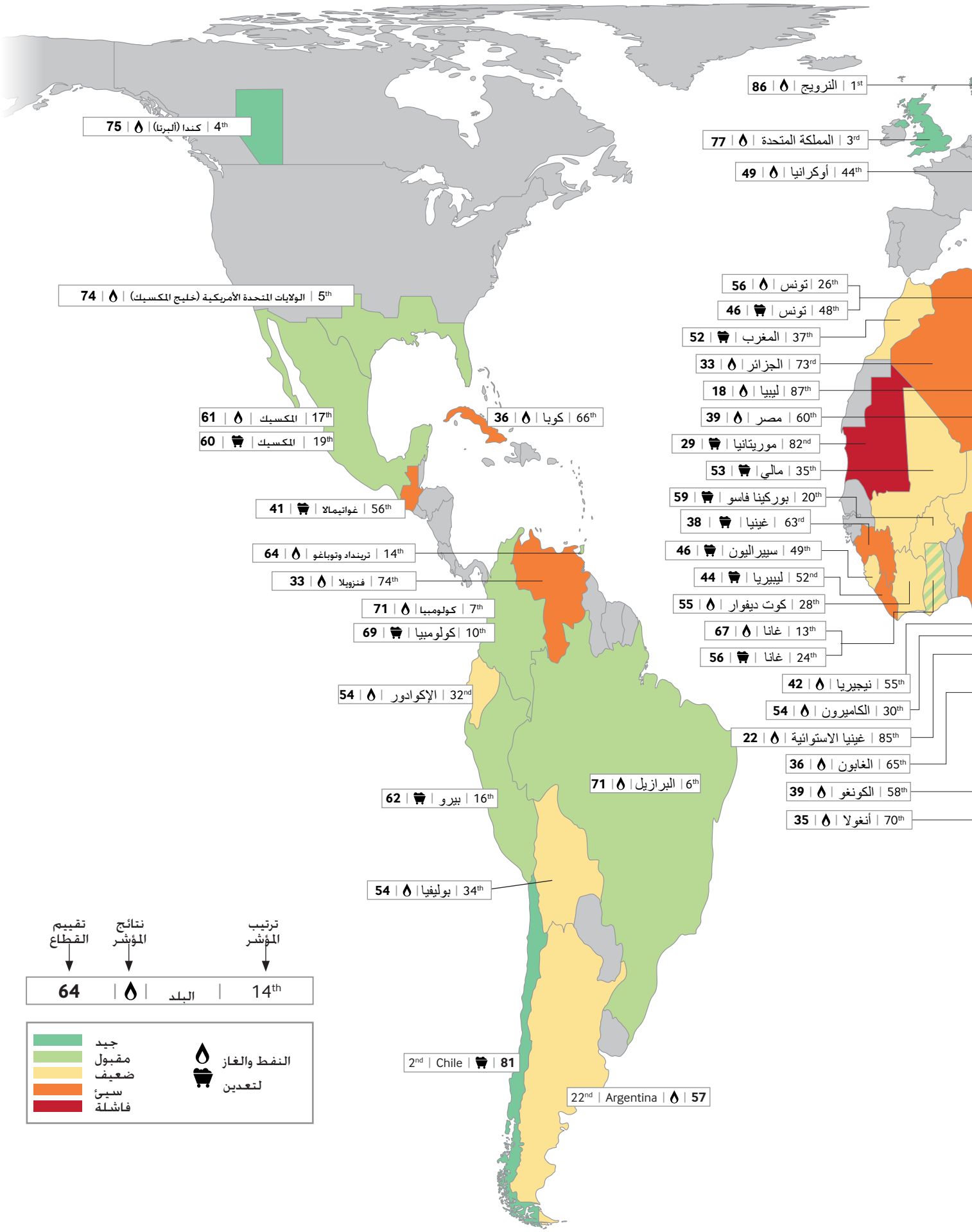


نطاق الـ58 نقطة

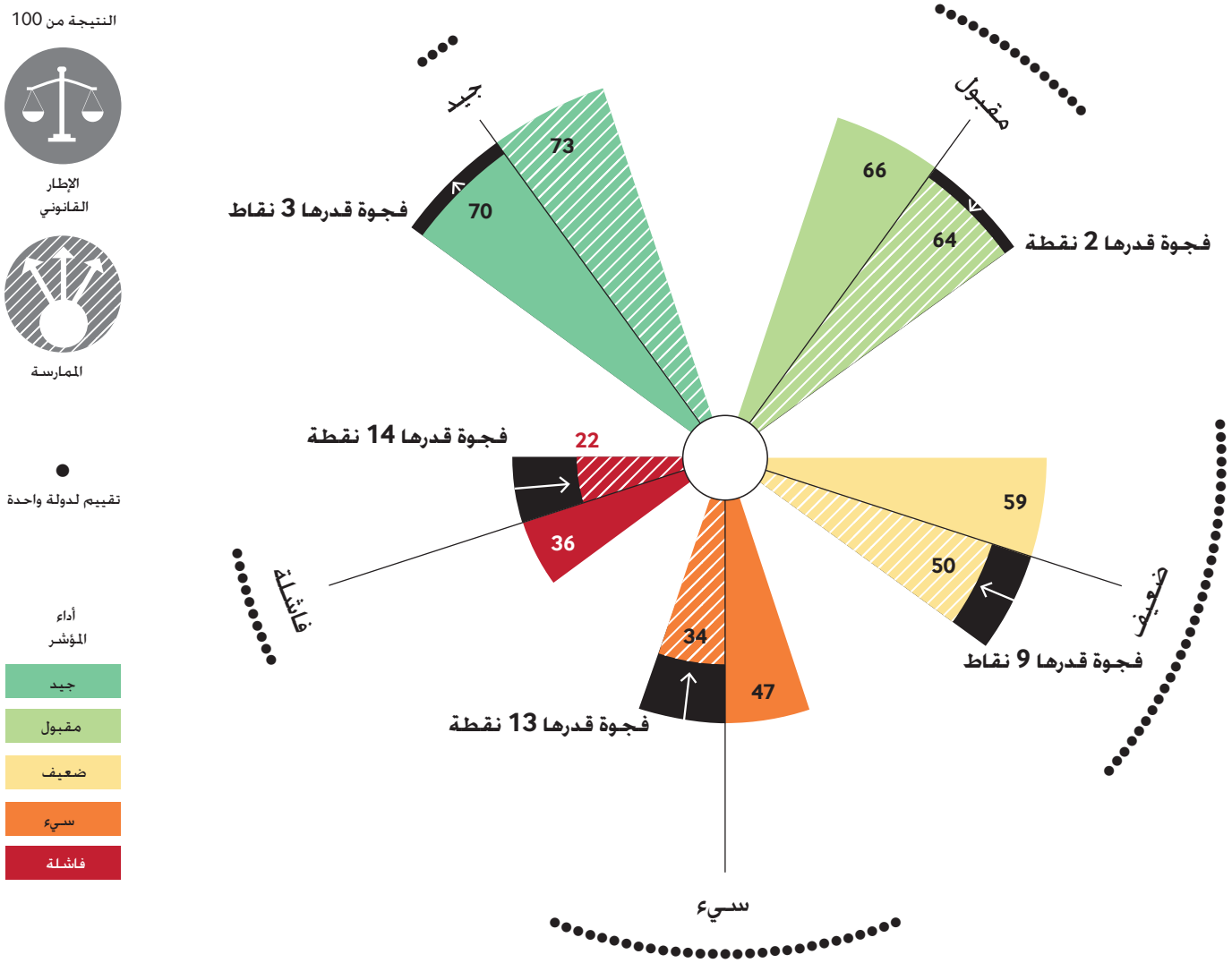
حوكمة الموارد حول العالم

نتائج مؤشر حوكمة الموارد




1st | النرويج | 86
3rd | المملكة المتحدة | 77
44th | أوكرانيا | 49
4th | كندا (ألبرتا) | 75
5th | الولايات المتحدة الأمريكية (خليج المكسيك) | 74
26th | تونس | 56
48th | تونس | 46
37th | المغرب | 52
73rd | الجزائر | 33
87th | ليبيا | 18
60th | مصر | 39
82nd | موريتانيا | 29
35th | مالي | 53
20th | بوركينا فاسو | 59
63rd | غينيا | 38
49th | سيراليون | 46
52nd | ليبيريا | 44
28th | كوت ديفوار | 55
13th | غانا | 67
24th | غانا | 56
55th | نيجيريا | 42
30th | الكاميرون | 54
85th | غينيا الاستوائية | 22
65th | الغابون | 36
58th | الكونغو | 39
70th | أنغولا | 35
17th | المكسيك | 61
19th | المكسيك | 60
66th | كوبا | 36
56th | غواتيمالا | 41
14th | ترينداد وتوباغو | 64
74th | فنزويلا | 33
7th | كولومبيا | 71
10th | كولومبيا | 69
32nd | الإكوادور | 54
6th | البرازيل | 71
16th | بيرو | 62
34th | بوليفيا | 54
2nd | Chile | 81
22nd | Argentina | 57
ترتيب المؤشر
نتائج المؤشر
تقييم القطاع
14th | البلد | 64
النفط والغاز
لتعدين
جيد
مقبول
ضعيف
سيئ
فاشلة

البلدان الأضعف في حوكمة الموارد أقل احتمالاً لأن تنفذ القواعد التي تضعها.



البلدان لا تتبع القواعد التي وضعتها

تعني الحوكمة الجيدة امتلاك قواعد جيدة، ورقابة قوية لإنفاذ القواعد، والكفاءة والاستعداد لمتابعتها. تبين بيانات المؤشر إلى أي مدى تقوم البلدان بذلك. يكشف دمج أسئلة الإطار القانوني في الاستبيان الخاص بالمؤشر كقيمة واحدة وأسئلة التنفيذ كقيمة أخرى عن استنتاجين عامّين. الأول أن البلدان يجب أن تحسِّن جودة قوانينها. والآخر أن البلدان عادة ما تفشل في اتباع القواعد الموجودة بالفعل. وفي المتوسط، حصلت الأطر القانونية للبلدان على ٥٤ نقطة. بالنسبة للممارسة، حققت البلدان نتيجة قدرها ٤٥ نقطة – بفارق في المتوسط يبلغ ٩ نقاط. وهذه الفجوة أوسع بالنسبة للبلدان التي تُظهر أسوأ نتائج الحوكمة إجمالاً: في البلدان ذات الحوكمة الفاشلة، تتسع الفجوة بين جودة الإطار القانوني والممارسة إلى ١٣ نقطة في المتوسط.

في بعض الحالات تتبع البلدان الممارسات الجيدة بدون متطلبات قانونية مناظرة. وهذا هو الحال في ماليزيا، على سبيل المثال، والتي تؤدي – أفضل من أي بلدٍ آخر – أفضل في الممارسة منها في الإطار القانوني: فالإبلاغ المالي وممارسات التعاقد لشركة بتروناس النفطية المملوكة للدولة جيد، ولكن لا توجد قواعد تلزم الشركة بالإبلاغ بهذه الطريقة. إلا أن الممارسات الجيدة بصفة عامة دون وجود متطلبات قانونية يمكن أن يَسهُل تراجعها.

تظهر أوسع فجوة بين القانون والممارسة في مكونين فرعيين من المؤشر على وجه الخصوص وهما الآثار المحلية وتقاسم دخل الموارد على المستوى دون الوطني. تبلغ النتيجة المتوسطة للقوانين التي تحكم الآثار المحلية للاستخراج ٦٤ نقطة – ولكن نتيجة تطبيق هذه القوانين تبلغ ٢٣ نقطة فقط. وعادة ما ينتج هذا من فشل البلدان في تنفيذ اللوائح البيئية. وبالمثل، حصلت البلدان التي تم تقييمها في المتوسط على ٧٦ نقطة في قوانين تقاسم دخل الموارد على المستوى دون الوطني، ولكنها حصلت على ٤٥ نقطة فقط في الممارسات المتعلقة بذلك. ثلاث وعشرون من بين ٣٣ حكومة وطنية تنقل دخل الموارد الطبيعية إلى السلطات دون الوطنية مُلزمة بأن تأمر بإجراء تدقيقات لتلك التحويلات. ولكن التدقيقات في الواقع لم تحدث إلا في ١١ من هذه البلدان.

كما يشير تحليل بيانات المؤشر إلى أن البلدان أكثر احتمالاً لأن تتبع القواعد التي وضعتها بنفسها إذا كانت تكافح الفساد أيضًا. ويشير هذا إلى أن التباعد بين القوانين والممارسة ليس فقط مسألة تتعلق بالقدرات الفنية على التنفيذ.

الأداء في السيطرة على الفساد	الفجوة بين الإطار القانوني و نتائج الممارسات
جيد / مقبول	3
ضعيف	12
سيء / فاشل	13

السبب في أهمية حوكمة الموارد

ما السبب في أهمية نتائج المؤشر؟ هل هناك عواقب وخيمة إذا أساءت البلدان إدارة الموارد؟

إليكم ثلاثة أسباب تبين أهمية حوكمة الموارد.

إساءة إدارة الموارد تعزز الفقر

يمكن أن يصنع الغنى بالموارد وكيفية إدارتها فرقًا حاسمًا في حياة الـ١,٨ مليار من الفقراء الذين يعيشون في بلدان تم تقييمها من خلال المؤشر.=[٨] ويعيش ما يقرب من نصف هؤلاء الأشخاص في بلدان ذات حوكمة موارد ضعيفة أو سيئة أو فاشلة. بالنسبة للعديد من هذه البلدان، فإن عوائد الحوكمة الجيدة لاستخراج الموارد تمثل مسارًا للخروج من الفقر. ولكن بدون مؤسسات وسياسات أقوى، بالإضافة إلى خفض الفساد، تكون البلدان أكثر احتمالاً لأن تقع في "لعنة الموارد" – والتي يظل الفقراء تحت وطأتها فقراء بينما تكتنز الصفوة المزيد من الثراء. أصبحت نتائج المؤسسات والسياسات الضعيفة والفساد المستشري واضحة في الآونة الأخيرة. في أثناء ارتفاع أسعار السلع الأخير في الفترة ما بين ٢٠٠٤ إلى ٢٠١٤، وبالرغم من استخراج ما قيمته تريليونات الدولارات من النفط والغاز والمعادن، فإن القطاعات غير الاستخراجية من الاقتصاديات لم تنمُ بمعدل أسرع مقارنة بما قبل ارتفاع الأسعار.[٩] وهذا شأنٌ مهم نظرًا لأنه في معظم البلدان، عادة ما تكون القطاعات غير الاستخراجية مصدر إنشاء الوظائف – وهي وسيلة أساسية عادةً في خفض الفقر.[١٠]

الحوكمة القوية تساعد على تجنُّب الأضرار البيئية

حوكمة الموارد هامة للبيئة وللأفراد الذين يعيشون بالقرب من مواقع الاستخراج. وقد تعمل شركات النفط والتعدين التي تتميز بالكفاء في البلدان ذات حوكمة الموارد القوية بأثر أقل على البيئة المحلية (حتى وإن كان الأثر العالمي الناتج من الانبعاثات الكربونية عبر سلسلة الإنتاج لا يزال ضخمًا). في البلدان ذات حوكمة الموارد السيئة، عادة ما تتهاون الشركات في جهودها لحماية البيئة المحلية والمجتمعات المحلية. ومن تلوث نهر كافو في زامبيا إلى إزالة غابات الأمازون، نجد أن العديد من الأضرار البيئية تُعزى جزئيًا على الأقل إلى شركات استخراج الموارد سيئة التنظيم.

سوف تزيد أهمية حوكمة الموارد في المستقبل

على مدار العقود الثلاثة الماضية، انتقلت الثروة الاستخراجية في العالم من الشمال إلى الجنوب – حيث ارتفعت الاحتياطيات المُثبتة بمعدل أسرع في البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي منها في البلدان الأعضاء فيها.[١١] ومن المحتمل أن تزيد نسبة إنتاج الموارد التي تتم في ظل حوكمة سيئة أو ضعيفة أو فاشلة في المستقبل. وفي الوقت ذاته، يواجه منتجو الوقود الأحفوري على الأخص قدرًا متزايدًا من عدم اليقين. لمجابهة تغير المناخ، يجب عل الجنس البشري أن يتحول بعيدًا عن الوقود الأحفوري. وبالفعل، إذا لم ينفِّذ العالم هذا التحوّل بسرعة كافية، فسوف يواجه العديد من البلدان الفقيرة في العالم أسوأ آثار لتغير المناخ ذاته. وسوف يختبر هذا التحوّل الحوكمة في البلدان التي تنتج هذه الأنواع من الوقود.[١٢]

التركيز على مؤسسات حوكمة الموارد

يؤدي تحسين الحوكمة إلى تحسين المؤسسات. تتيح بيانات المؤشر الفحص الدقيق للمؤسسات التي عادة ما تتواجد في البلدان المُستخرجة للنفط والغاز والمعادن. وهنا، نلقي الضوء على النتائج والرؤى التي تتعلق ببعض المؤسسات المختصة بحوكمة الموارد.

المؤسسات المملوكة للدولة

تلعب المؤسسات المملوكة للدولة دورًا محوريًا في العديد من الصناعات الاستخراجية لكثيرٍ من البلدان. البعض يستفيد من النفط والمعادن لتحقيقِ التنمية الوطنية. والبعض الآخر يبدد موارد الأمم من خلال عدم الكفاءة والفساد. ويغطي المؤشر كلا النوعين، حيث يُقيِّم حوكمة ٧٤ من المؤسسات المملوكة للدولة. وتعد مؤسسة كوديلكو في شيلي أفضل مؤسسة مملوكة للدولة من حيث الحوكمة في المؤشر. بينما تعد شركة التعدين الوطنية الإريترية أسوأ المؤسسات، وهي تصنف كواحدة من بين ١٤ مؤسسة فاشلة. وتتضمن هذه المجموعة آرامكو السعودية، وهي أكبر شركة طاقة في العالم، حيث تحصل على ٢٧ نقطة من ١٠٠ نقطة. ومن بين نقاط ضعفها انعدام الشفافية – وإذا أرادت السلطات في المملكة العربية السعودية بيع أسهم الشركة في أسواق الأسهم فسوف يلزم تحقيق قدر أكبر من الشفافية. فالمستثمرون، مثل المواطنين، يحتاجون إلى المزيد من المعلومات.

تُظهِرُ بيانات المؤشر المفصّلة بشأن المؤسسات المملوكة للدولة العديد من المجالات التي تُعاني من مُشكلات. في حين تحصل المؤسسات المملوكة للدولة على نتيجة متوسطة تبلغ ٥٥ نقطة في مجال الإفصاحات والقواعد المتعلقة بالجوانب الأخرى من حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة، إلا أنها لا تحصل سوى على ٢٢ نقطة عند تقييم أسلوبها في بيع النفط والغاز والمعادن. على سبيل المثال، يوفر المشغِّلون في الإكوادور والكويت والمكسيك والمملكة العربية السعودية والسودان والإمارات العربية المتحدة وفنزويلا قدرًا ضئيلاً من المعلومات بشأن كيفية بيعهم لنفط بلادهم. ويبعث هذا على القلق نظرًا لأنه في الكثير من البلدان المنتجة للنفط، تُنتج مثل هذه المبيعات معظم دخل الموارد العامة، وبدون حوكمة قوية، تصبح هذه المبيعات عُرضة للفساد.[١٣]

صناديق الثروة السيادية

يقيِّم المؤشر ٣٣ صندوقًا من صناديق الثروة السيادية تدير أصولاً إجمالية تبلغ ٣,٣ تريليون دولار أمريكي على الأقل. وتتباين جودة حوكمة هذه الصناديق عبر نطاق واسع. يُعدّ صندوق المدخرات والاستقرار في كولومبيا أفضل صندوق في المؤشر من حيث الحوكمة. والصناديق الستة الأفضل أداءً مملوكة لمجموعة متنوعة من البلدان، تشمل غانا وتيمور الشرقية. وطبقًا لمقاييس المؤشر، فإن أداء صناديق الثروة السيادية في شيلي وكولومبيا وغانا أفضل من نظيراتها في كندا والنرويج.

ومما يدعو للقلق أن هناك ١١ صندوقًا مصنفة كصناديق فاشلة. ويشمل هذا جهاز أبو ظبي للاستثمار في الإمارات العربية المتحدة، وهو ثاني أكبر صندوق تم تقييمه في المؤشر، والذي يُدير ٥٩٠ مليار دولار أمريكي. وقد عانت الصناديق التي حصلت على أضعف نتائج من المخاطرة الزائدة ورسوم الإدارة المبالغ فيها والاستثمارات ذات الدوافع السياسية. ولكن قد توجد حالات أكثر كثيرًا لسوء الإدارة إلا أنها، ببساطة، غير واضحة. تتسم الصناديق في الجزائر وأنغولا وتشاد وغينيا الاستوائية والغابون ونيجيريا وقطر والمملكة العربية السعودية والسودان بعدم الشفافية إلى الحد الذي يستحيل معه معرفة كم الخسائر الناجمة عن سوء الإدارة - أو معرفة المستفيد من استثمارات هذه الصناديق.

نتائج صناديق الثروة السيادية والأصول الخاضعة للإدارة

البلد	أسماء المؤسسات المملوكة للدولة	إجمالي المبيعات (مليون دولار أمريكي أعوام مختارة)	نتيجة [100/]
شيلي	كوديلكو	11,693	90
الهند	المؤسسة العامة للنفط والغاز الطبيعي في الهند (ONGC)	23,374	87
الأرجنتين	إيداعات النفط المالية (ش. م.)	14,236	83
النرويج	ستاتويل	45,873	80
المغرب	المجُمّع الشريف للفوسفاط (OCP)	4,890	79
إندونيسيا (التعدين)	أنتام	680	78
أوكرانيا	نافتوجاز	6,596	76
غانا (النفط والغاز)	مؤسسة غانا الوطنية للبترول (GNPC)	180	75
ترينداد وتوباغو	شركة بترول ترينداد وتوباغو المحدودة (بيتروترين)	3,047	75
المكسيك (النفط والغاز)	بترول المكسيك (PEMEX)	52,241	74
كولومبيا (النفط والغاز)	إيكوبترول	18,998	73
بوليفيا	إيداعات النفط المالية لبوليفيا (YPFB)	6,812	70
أذربيجان	شركة بترول الدولة لجمهورية أذربيجان (SOCAR)	32,309	70
الفلبين	مؤسسة تنمية التعدين الفلبينية (PMDC)	2	70
زامبيا	مناجم زامبيا المجُمعة للنحاس القابضة للاستثمارات (ZCCM-IH)	163	69
إندونيسيا (النفط والغاز)	بيرتامانيا	41,763	66
تونس (النفط والغاز)	المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية (ETAP)	621	66
العراق	شركة نفط الجنوب	غير متوفر	66
الكويت	شركة بترول الكويت	106,002	65
ماليزيا	بتروناس	63,412	65
البرازيل	بتروبراس	97,314	65
جنوب أفريقيا	المؤسسة الإفريقية لاستكشاف التعدين والتمويل (AEMFC)	18	65
تنزانيا (النفط والغاز)	مؤسسة التنمية النفطية لتنزانيا (TPDC)	35	64
فيتنام	بيتروفيتنام	7,232	64
كازاخستان	كامونايجاز	492	63
كوت ديفوار	الجمعية الوطنية أعمال النفط في كوت ديفوار (PETROCI)	539	61
فنزويلا	فنزويلا للبترول	55,339	58
الصين	شركة الصين الوطنية للنفط	68,419	58
أنغولا	سوناغول	19,135	56
روسيا	غازبروم	90,571	56
الإكوادور	بترو إكوادور	8,174	56
قطر	قطر للبترول	463,355	55
بنغلاديش	بيتروبانغلا	1,039	54
موزمبيق	الشركة الوطنية للمركبات الهيدروكربونية	115	53
الكاميرون	المؤسسة الوطنية للمركبات الهيدروكربونية	1,096	52
تيمور الشرقية	الشركة العامة للغاز والنفط في تيمور (.TIMOR GAP, E.P)	10	50
جمهورية قيرغيزستان	قيرغيزالتين OJSC	485	50
بابوا غينيا الجديدة	بيترومين	76	49

البلد	أسماء المؤسسات المملوكة للدولة	إجمالي المبيعات (مليون دولار أمريكي أعوام مختارة)	نتيجة [100/]
الجزائر	سوناتراش	70,366	47
تشاد	جمعية المركبات الهيدروكربونية في تشاد (SHT)	غير متوفر	46
زمبابوي	مؤسسة تنمية التعدين في زمبابوي (ZMDC)	307	45
نيجيريا	مؤسسة نيجيريا الوطنية للبترول (NNPC)	6,992	44
أوزبكستان	شركة أوزبكنفطيغاز القابضة	غير متوفر	41
غانا (التعدين)	سانكوفا بريستي المحدودة	19	41
الكونغو	الشركة الوطنية للنفط بالكونغو (SNPC)	غير متوفر	40
منغوليا	إردينيس منغوليا	1,246	40
اليمن	المؤسسة اليمنية العامة للنفط والغاز (YOGC)	غير متوفر	40
كوبا	الاتحاد الكوبي للبترول	غير متوفر	39
موريتانيا	الشركة الوطنية للصناعة والتعدين (SNIM)	1,117	38
غينيا	الشركة الغينية لتراث التعدين (SOGUIPAMI)	1	38
مدغشقر	كراوميتا مدغشقر	غير متوفر	36
مصر	الهيئة المصرية العامة للبترول (EGPC)	غير متوفر	36
جمهورية الكونغو الديمقراطية	جيكامانز	غير متوفر	35
النيجر	شركة تراث التعدين في النيجر (SOPAMIN)	127	35
تونس (التعدين)	شركة فوسفات قفصة (CPG)	260	35
ميانمار (النفط والغاز)	مؤسسة ميانمار للنفط والغاز (MOGE)	غير متوفر	35
تنزانيا (التعدين)	مؤسسة تعدين الدولة (STAMICO)	غير متوفر	33
ليبيا	مؤسسة النفط الوطنية	غير متوفر	32
عمان	شركة النفط العمانية	724	32
البحرين	شركة نفط البحرين	5,310	32
بوتسوانا	ديبسوانا	3,922	29
جنوب السودان	مؤسسة بترول النيل (Nilepet)	غير متوفر	28
المملكة العربية السعودية	آرامكو السعودية	غير متوفر	27
الإمارات العربية المتحدة	شركة بترول أبو ظبي الوطنية (ADNOC)	غير متوفر	27
جمهورية الكونغو الديمقراطية	الشركة الوطنية للمحروقات (كوهايدرو سابقًا)	غير متوفر	25
إثيوبيا	منجم ذهب آدولا	غير متوفر	24
إيران	شركة النفط الإيرانية الوطنية	غير متوفر	22
ميانمار (التعدين)	مؤسسة جواهر ميانمار (MGE)	غير متوفر	16
السودان	المؤسسة السودانية للنفط (SPC)	غير متوفر	13
أوغندا	شركة نفط أوغندا الوطنية المحدودة	0	13
الغابون	شركة نفط الغابون	غير متوفر	11
تركمانستان	منشأة تركمانيغاز المملوكة للدولة	غير متوفر	10
غينيا الاستوائية	جي بترول	غير متوفر	7
إريتريا	مؤسسة التعدين الوطنية الإريترية (ENAMCO)	غير متوفر	4

صناديق الثروة السيادية

البلد	أسماء صناديق الثروة السيادية	قيمة الأصول (مليون دولار أمريكي أعوام مختارة)	نتيجة [100/]
كولومبيا (التعدين)	صندوق المدخرات والاستقرار	3,240	100
كولومبيا (النفط والغاز)	صندوق المدخرات والاستقرار	3,240	100
غانا (النفط والغاز)	صندوق استقرار غانا	208	93
شيلي	صندوق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي	13,966	92
النرويج	الصندوق العالمي للمعاش الحكومي	926,940	90
تيمور الشرقية	صندوق النفط	16,238	88
كندا (ألبرتا)	الصندوق الاستئماني لمدخرات تراث ألبرتا	17,900	88
ترينداد وتوباغو	صندوق التراث والاستقرار	5,880	74
إيران	صندوق التنمية الوطني لإيران	53,307	70
بيرو	صندوق الاستثمار المالي	7,904	69
كازاخستان	الصندوق الوطني لكازاخستان	62	67
بوتسوانا	صندوق بولا	6,040	65
أستراليا (الغربية)	صندوق مستقبل أستراليا الغربية	300	61
الكويت	الهيئة العامة للاستثمار بالكويت (KIA)	524,000	61
أذربيجان	صندوق النفط الوطني لجمهورية أذربيجان (SOFAZ)	33,600	52
عمان	صندوق الاحتياطي العام للدولة	34,000	47
المكسيك (النفط والغاز)	صندوق استقرار عوائد النفط (FEIP)	1	45
ماليزيا	الصندوق الاستئماني الوطني	3,019	42
منغوليا	صندوق الاستقرار المالي	250	42
روسيا	الصندوق الاستئماني الوطني	73,570	40
أوغندا	احتياطي استثمار عائد البترول	72	36
ليبيا	المؤسسة الليبية للاستثمار	67,000	32
البحرين	صندوق احتياطي الأجيال القادمة	400	32
أنغولا	الصندوق السيادي لأنغولا	4,882	25
الغابون	الصندوق السيادي للجمهورية الغابونية (FSRG). الصندوق الغابوني	1,000	23
فنزويلا	للاستثمارات الاستراتيجية (FGIS)	17,250	22
الإمارات العربية المتحدة	جهاز أبو ظبي للاستثمار (ADIA)	589,800	21
الجزائر	صندوق تعديل العائدات	7,570	21
المملكة العربية السعودية	صندوق الأصول الأجنبية لمؤسسة النقد العربي السعودي "ساما"	514,000	18
تشاد	آلية تنقية عوائد النفط من استغلال حقول كومي وميانودوم وبولوبو	غير متوفر	17
غينيا الاستوائية	صندوق أجيال المستقبل	80	7
السودان	حساب استقرار عائد النفط	غير متوفر	7
نيجيريا	حساب خام النفط الزائد	2,400	4
قطر	جهاز قطر للاستثمار	338,400	4

ملاحظة: الأصول الخاضعة للإدارة حتى عام 2015 أو 2016، طبقًا للبلد.

الشفافية والحيز المتاح للمجتمع المدني

يقيس المؤشر مكونين هامين بالنسبة للمواطنين الساعين إلى مساءلة حكوماتهم: الشفافية و»الحيز المتاح للمجتمع المدني»، وهو حرية المواطنين وقدرتهم على التأثير على الهياكل السياسية والاجتماعية المحيطة بهم.

الشفافية

يقيس المؤشر مدى وجودة الإفصاحات عبر جميع جوانب السياسات الرئيسية لإدارة الموارد الاستخراجية. هناك ثلاثة أنواع من الإفصاحات ذات أهمية خاصة: المدفوعات إلى الحكومات، وهوية الأفراد المستفيدين بصورة شخصية من الشركات التي تتعامل معها الحكومة، والصفقات التي تعقدها الحكومات مع الشركات.

تعد المعلومات الخاصة بالمدفوعات من الشركات إلى الحكومات حاسمة بالنسبة للمواطنين والصحفيين والبرلمانيين الساعين لمعرفة كم الأموال التي يمكن لحكوماتهم إنفاقها، وما إذا كانت الشركات تدفع المستحق عليها من ضرائب، وما إذا كانت المشروعات الاستخراجية تفيد البلاد. ويحدد مدى تفصيل هذه المعلومات فائدتها. يقيس المؤشر المعلومات المُفصح عنها بأسلوب محدد لكل شركة. في نحو نصف البلدان التي شملها المؤشر، تفصح الحكومة عن المدفوعات من خلال تجميع جميع التحويلات من شركة ما إلى الحكومة. ولكن، فيما يتعلق بالمعلومات التفصيلية، تشير تحليل آخر أجراه معهد حوكمة الموارد الطبيعية إلى أن الإبلاغ على مستوى المشروع - أي الإفصاح عن كم التدفقات المالية إلى الحكومة من مواقع الاستخراج المنفردة - أكثر ندرة بكثير.

وبوجه عام، معظم الإفصاحات المحددة لشركة ما كانت في البلدان الأعضاء في مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، مما يشير إلى أن مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية مهدت الطريق دوليًا في مجال الشفافية المتعلقة بمدفوعات الشركات - ولكن لا يزال هناك عمل يتعين على البلدان إنجازه للنهوض بالشفافية على مستوى المشروعات.

إذا أريد أن يعرف المواطنون ما إذا كانت الشركات تستخدم الهياكل المؤسسية لتجنب الضرائب وما إذا كان للمسؤولين مصالح خاصة في الشركات القائمين على تنظيمها، فمن الضروري أن يفصح المسؤولون الحكوميون والشركات عن معلومات بشأن المصالح التجارية. يقيس المؤشر اثنين من هذه الإفصاحات: إبلاغ المسؤولين الحكوميين عن الأصول المالكية المملوكة لهم في الشركات، والإفصاحات بشأن هوية "المالكين الحقيقيين" للشركات - وهم الأفراد الذين يسيطرون أو يتربحون من الأنشطة التجارية في نهاية الأمر. يبين المؤشر أنه في أغلبية الحالات، تُلزِم القوانين المسؤولين العامين بالإفصاح عن الأصول المالية، إما علانية أو إلى هيئة حكومية. ولكن تبيِّن ١١ فقط من إجمالي تقييمات المؤشر البالغ عددها ٨٩ تقييمًا أن المسؤولين ينشرون هذه المعلومات بصورة شاملة وعلانية. المعلومات العامة بشأن الملكية الفعلية ضئيلة أيضًا. ورغم أن العديد من البلدان تخطط على الأقل لاشتراط الإفصاح العام عن هذه المعلومات (وعادة ما يكون ذلك بسبب عمليات مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية في تلك البلدان)، إلا أن خمسة بلدان فقط تم تقييمها تمتلك الآن قوانين تشترط الإفصاح العام عن الملاك الحقيقيين وبلدان أقل هي التي تمتلك سجلات عامة تحتوي على مثل هذه المعلومات. حتى في البلدان التي توجد فيها قوانين الملكية الفعلية أو الإفصاحات، هناك حاجة إلى مزيد من التحسينات لجعل القواعد والتنفيذ أكثر فعالية.

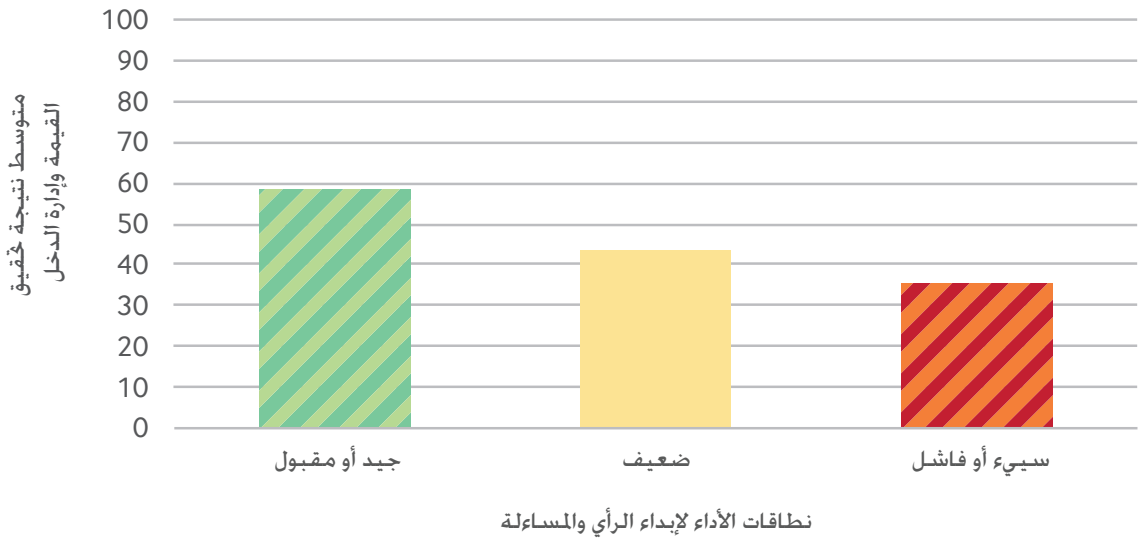
ينبغي أن يعرف المواطنون الشروط التي يتم الاستخراج على أساسها في بلادهم؛ وهذه الشروط موثّقة في العقود واتفاقيات التراخيص. ولم يجد الباحثون قواعد تُلزِم بالإفصاح عن العقود والتراخيص إلا في ٢٢ فقط من بين ٨٩ تقييمًا. قواعد الإفصاح عن العقود أكثر شيوعًا في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأقل شيوعًا في أوراسيا، وأوروبا الغربية وأمريكا الشمالية. ويؤكّد المؤشر أن وجود قواعد للإفصاح يزيد بالفعل من وتيرة الإفصاح عن العقود. من بين ٢٢ بيئة قطرية لديها قواعد للإفصاح، قامت الحكومات في ١٦ منها بالإفصاح عن بعض العقود على الأقل. وفي المقابل، فقد نشرت الحكومات عقودًا في ١٨ فقط من بين ٦٧ تقييمًا ليس لديها قواعد خاصة بالإفصاح.

الحيز المتاح للمجتمع المدني

بدون مجتمع مدني نشط ومزود جيدًا بالمعلومات، لرصد وتقييم المعلومات، فإن أثر الإفصاحات الفنية مثل العقد والتراخيص يُحيَّد إلى حدٍ ما. ويستلزم هذا مكونًا ثانيًا - «الحيز المتاح للمجتمع المدني»، بما في ذلك حرية المواطنين في وضع حكوماتهم موضع المساءلة. هناك بعض الحكومات التي أحرزت بعض التقدم في الإفصاحات الفنية، إلا أنها لا تزال تحظر بشدة الحيز المتاح للمجتمع المدني، كما هو الحال في أذربيجان والصين وفيتنام. وهي تنشر كمية معقولة من المعلومات، ولكن هذه البلدان تميزها مقاييس سيئة للغاية في مجال إبداء الرأي والمساءلة. وإلى أن يستطيع الصحفيون والمواطنون استخدام المعلومات في النقاش العام ولمساءلة الحكومات، لن تُترجَم الشفافية إلى مساءلة وبالتالي فإن الفوائد الكاملة للاستخراج تظل غير متحققة.

والأسوأ من ذلك، في معظم البلدان، يكون غياب الحيز المتاح للمجتمع المدني مصحوبًا بدًا بيد بانعدام الشفافية وسوء أداء حوكمة القطاع. وتشير نتائج المؤشر إلى أنه في المتوسط فإن الحكومات التي تيسّر المتاح للمجتمع المدني تظهر أداءً أقوى في مجال الحوكمة. وبالفعل، يرتبط إبداء الرأي والمساءلة بقوة بأداء البلد في مكوني تحقيق القيمة الخاص بالصناعات الاستخراجية وإدارة الدخل تحديدًا أكثر من أي مكونات فرعية أخرى خاصة بالبيئة التمكينية.

البلدان التي حققت نتيجة جيدة أو مقبولة في إبداء الرأي والمساءلة أفضل أداءً في تحقيق القيمة وإدارة الدخل



التوصيات

تشير نتائج المؤشر إلى عددٍ من التحديات المشتركة للبلدان والمجتمع العالمي. ويتطلب التصدي لهذه التحديات نطاقًا من الاستجابات. وفيما يلي ست منها ذات أهمية عالمية.

1 التركيز على التنفيذ

ينبغي أن تقوّي الحكومات تنفيذ القوانين واللوائح في مجال الصناعات الاستخراجية – وبخاصة في المجالات التي وُجِد فيها أن الممارسة متخلفة، مثل تلك المتعلقة بالبيئة والمجتمعات المحلية وتقاسم دخل الموارد على المستوى دون الوطني. ورغم الحاجة إلى إحراز تقدم كبير أيضًا في اعتماد وتحسين القوانين واللوائح الخاصة بالصناعات الاستخراجية في العديد من البلدان، إلا أن التحدي الأكبر هو تنفيذ هذه القوانين واللوائح.

2 الاستمرار في انفتاح الحكومات

أحرزت البلدان تقدمًا كبيرًا في بعض مجالات الشفافية، مثل الإفصاح عن مدفوعات الشركات – ولكن يلزم القيام بالمزيد لكي تصبح البيانات شاملة ومفصّلة لدرجة تكفي لتزويد نقاشات السياسات والقرارات بالمعلومات. الخطوات التالية سوف تلقي الضوء على المالكين الحقيقيين للشركات، والمصالح التجارية للمسؤولين ومساعديهم، والصفقات التي تعقدها الحكومات والمدفوعات التفصيلية على مستوى المشروع التي تدفعها الشركات للحكومات.

3 تقوية حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة

بالنظر إلى نقاط ضعف المؤسسات المملوكة للدولة في معظم البيئات ودورها البارز في البلدان الغنية بالموارد، هناك حاجة لإصلاح كبير. وتكمن أكبر نقاط ضعف المؤسسات المملوكة للدولة، طبقًا للمؤشر، في تنظيم مبيعات النفط والإفصاح عنها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن حوكمة الشركات في حاجة إلى تحسين. وقد يرغب مسؤولو المؤسسات المملوكة للدولة في الاستناد إلى ممارسات أفضل الشركات المملوكة للدول التي خضعت لتقييم المؤشر. وتتضمن مثل هذه الممارسات إنشاء مجال حوكمة مستقلة، والتعيين طبقًا لعمليات محددة جيدًا وتستند إلى الكفاءة، والتأكيد على الخبرات الفنية بدلاً من المحاباة السياسية.[١٥]

4 تعزيز وحماية حق الجميع في التحدث علانيةً وتوجيه الأسئلة بشأن حوكمة الموارد

يُظهر التحليل بوضوح أن التحديات في الصناعات الاستخراجية ليست تحديات فنية فحسب. حيثما تكون قدرة المواطنين على المشاركة في اختيار ومراقبة حكومتهم، وحريتهم في التعبير وحريتهم في الاجتماع محدودة، تكون حوكمة قطاع الصناعات الاستخراجية محدودة بصورة أساسية. وهناك حاجة لجهود منسقة لفتح المجال المدني في معظم البلدان الغنية بالموارد، حيث يفتقر المواطنون والصحفيون لحرية رفع الصوت ومساءلة حكوماتهم. وفي البلدان التي يوجد فيها قصور في البيئة التمكينية في مجالات مثل سيادة القانون، وجودة اللوائح ومكافحة الفساد، يكون للقوانين المحددة لقطاع الصناعات الاستخراجية أثر محدود من الناحية العملية.

5 تقوية المعايير والمؤسسات العالمية

ينبغي أن تعمل حكومات بلدان الشركات الاستخراجية، والمؤسسات الدولية والمنظمات غير الحكومية لكي تزيد من تقوية الإطار العالمي لحوكمة الموارد الطبيعية، بما في ذلك التأثير على كيفية تصرف الشركات متعددة الجنسيات. ومع تأخر تنفيذ قانون الولايات المتحدة الذي يُلزِم بالإفصاح الإجباري عن المدفوعات للحكومات على مستوى المشروع، وعدم تيقن تنفيذه، تزداد أهمية تمسك الولايات القانونية الأخرى مثل الاتحاد الأوروبي وكندا بقوانينها وتحسينها من خلال تضمين المعاملات المتعلقة بتبادل السلع.[١٦] وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي حماية اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الرشوة، وينبغي على الحكومات احترام الالتزامات التي تعهدت بها في قمة مكافحة الفساد التي عقدت في المملكة المتحدة في عام ٢٠١٦.

ينبغي أن تحرز المبادرات العالمية مثل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية والتي تصنع الفرق في مجالات رئيسية من الشفافية، المزيد من التقدم في مجال مساعدة البلدان على إضفاء الطابع المؤسسي على إصلاحات حوكمة الصناعات الاستخراجية داخل أنظمة البلدان، وجعل الشركات أيضًا أكثر خضوعًا للمساءلة. ينبغي أن تدمج المؤسسات المالية الدولية وبنوك التنمية متعددة الأطراف الشفافية بالنسبة للموارد على نحو كامل - بما في ذلك العقود والمدفوعات - في معايير الإقراض التي تتبعها.

6 استخدام البيانات لدفع الإصلاحات قُدُمًا

ليس المؤشر سوى واحدٍ من عدد متزايد من مجموعات البيانات التي يمكن للباحثين ومحللي السياسات والمناصرين والإصلاحيين استخدامها لفهم التغيير عبر العالم والدفع به قدمًا. ومن بين هذه المجموعات ResourceProjects.org و ResourceContracts.org. تزيد ثورة البيانات المفتوحة من إتاحة هذه البيانات، ويكمن التحدي الآن في استخدامها للمساعدة في تزويد قرارات السياسات بالمعلومات على نحوٍ أفضل وتحسين الحوكمة ومكافحة الفساد. وتحقيقًا لتلك الغاية، ينبغي على الحكومات ومُجمَّعات الفِكر والإعلام ومنظمات المجتمع المدني: قياس ورصد جودة الحوكمة، وفعالية إدارة الموارد والدخل على مدار "سلسلة القيمة"؛ وتصميم تدابير لتحسين المؤسسات والسياسات والممارسات استنادًا إلى مثل هذه التقييمات المدعومة بالأدلة؛ وتمويل تطوير الأنظمة المؤسسية التي توفر جمع البيانات الرئيسية وتحليلها ونشرها بانتظام وفي الوقت المناسب، في البلدان الغنية بالموارد. كما يمكن أيضًا استغلال قدرة البيانات في مساعدة البلدان على تخصيص خطط برامج الإصلاح لديها طبقًا لواقعها بأسلوب يستند إلى الأدلة. ينبغي على المجتمع الدولي ضمان نشر المعلومات العامة المتعلقة بقطاع الموارد الطبيعية بما يتسق مع معايير ميثاق البيانات المفتوحة.

التعليقات الختامية

١. احتُسِب عدد الأشخاص الذين يعيشون في ظل الفقر كحاصل ضرب نسبة عدد الفقراء الصادرة عن البنك الدولي والمحتسبة لمبلغ ٣,١٠ دولار أمريكي يوميًا (أحدث البيانات المتاحة) في إجمالي تعداد السكان الصادر عن البنك الدولي (٢٠١٥) لجميع البلدان، مع جمع البلدان التي يتضمنها مؤشر حوكمة الموارد والقسمة على المجموع العالمي لجميع البلدان. مصادر البيانات متاحة من خلال الرابط: www.resourcegovernanceindex.org

٢. احتُسِبَت حصص إنتاج النفط والغاز والتعدين التي يتضمنها مؤشر حوكمة الموارد كمجموع بيانات إنتاج البلدان (مصادر البيانات متاحة من خلال الرابط: www.resourcegovernanceindex.org) لعام ٢٠١٦، مقسومة على إجمالي الإنتاج العالمي لعام ٢٠١٦. بالنسبة للولايات – أستراليا (الغربية) وكندا (ألبرتا) والولايات المتحدة الأمريكية (خليج المكسيك)، تم تضمين إنتاج البلدان بالكامل. ويتم تضمين إنتاج هذه السلع التعدينية الثمان إذا كان القطاع الخاضع للتقييم هو قطاع التعدين، ولا يتم تضمين إنتاج السلع التعدينية إذا كان القطاع الخاضع للتقييم هو قطاع النفط والغاز والعكس بالعكس.

٣. يتألف مكوِّن البيئة التمكينية ضمن مؤشر حوكمة الموارد من مؤشرات الحوكمة في العالم الستة (وهي إبداء الرأي والمساءلة والاستقرار السياسي وانعدام العنف وفعالية الحكومة وجودة اللوائح التنظيمية وسيادة القانون ومكافحة الفساد) والسابع هو المكوِّن الفرعي للبيانات المفتوحة، والذي يتألف من 'مؤشر البيانات المفتوحة العالمي' و'بارومتر البيانات المفتوحة' و'مخزون البيانات المفتوحة'. للاطلاع على التفاصيل المنهجية لمؤشرات الحوكمة الست، انظر كوفمان، دانيال، آرت كراي، ماسيمو ماستروزي. مؤشرات الحوكمة العالمية: المنهجية والقضايا التحليلية. ورقة عمل لبحوث السياسات للبنك الدولي رقم. ٥٤٣٠. سبتمبر/أيلول ٢٠١٠. http://ssrn.com/abstract=١٦٨٢١٣٠

٤. أندرو وارنر، "ازدهار الموارد الطبيعية في العصر الحديث: هل لعنة ما زالت حية؟" ورقة عمل صندوق النقد الدولي رقم. ٢٣٧/١٥ (٢٠١٥).

٥. معهد إدارة الموارد الطبيعية، ميثاق الموارد الطبيعية (٢٠١٤) ; وماركارتان همفريس، جيفري ساكس، جوزيف ستيغليتز (المحررين)، الهروب من لعنة الموارد، (نيويورك: مطبعة جامعة كولومبيا), ٢٠٠٧).

٦. صندوق النقد الدولي، أطر سياسات الاقتصاد الكلي للبلدان النامية الغنية بالموارد (٢٠١٢)، التذييل١, ٤٨-٥٠.

٧. معهد إدارة الموارد الطبيعية، ميثاق الموارد الطبيعية; وPaul Collier, The Plundered Planet (London: Allen Lane, ٢٠١٠).

٨. احتُسِب عدد الأشخاص الذين يعيشون في ظل الفقر كحاصل ضرب نسبة عدد الفقراء الصادرة عن البنك الدولي والمحتسبة لمبلغ ٣,١٠ دولار أمريكي يوميًا (أحدث البيانات المتاحة) في إجمالي تعداد السكان الصادر عن البنك الدولي (٢٠١٥) لجميع البلدان، مع جمع البلدان التي يتضمنها مؤشر حوكمة الموارد والقسمة على المجموع العالمي لجميع البلدان. مصادر البيانات متاحة من خلال الرابط: www.resourcegovernanceindex.org. انظر التعليق الختامي رقم ١

٩. أندرو وارنر، "ازدهار الموارد الطبيعية في العصر الحديث: هل اللعنة لا تزال حية؟" ورقة عمل صندوق النقد الدولي (٢٠١٥).

١٠. كلير ميلامد، رينات هارتويج وأورسولا غرانت، وظائف، النمو والفقر: ماذا نعرف، ماذا لا نعرف، ماذا يجب أن نعرف؟ معهد التنمية الخارجية (٢٠١١)؛ داني رودريك، الماضي والحاضر والمستقبل للنمو الاقتصادي، مؤسسة المواطن العالمي، ورقة العمل ١ (٢٠١٣)؛ البنك الدولي، تقرير النمو: استراتيجيات للنمو المستدام والتنمية الشاملة، لجنة النمو والتنمية (٢٠٠٨)؛ مارغريت س. ميلان وداني رودريك غلوباليزاتيون، "التغيير الهيكلي ونمو الإنتاجية" المكتب الوطني للبحوث الاقتصادية، ورقة عمل ١٧١٤٣ (٢٠١١)

١١. رباح أريزكي، ريك فان دير بلويغ، وفريدريك توسكاني، "الثروة الطبيعية المتغيرة للأمم: دور توجه السوق"، مركز أكسفورد لتحليل الاقتصادات الغنية بالموارد، ورقة أبحاث أوكسكار ١٨٠. (٢٠١٧).

١٢. جيمس كوست، ديفيد مانلي وجورجيا سيشيناتو، "ثروة غير قابلة للحمل من الأمم"، المالية والتنمية، المجلد. ٥٤، رقم ١، (٢٠١٧).

١٣. الكسندرا جيليز، مارك غينات؛ و لورينز كومر، بيج سبندرس: شركات التجارة السويسرية، النفط الأفريقي وخطر التعتيم، معهد حوكمة الموارد الطبيعية (٢٠١٤).

١٤. أندرو باور(محرر) إدارة الثقة العامة: كيفية عمل صناديق الموارد الطبيعية للمواطنين، معهد حوكمة الموارد الطبيعية(٢٠١٤).

١٥. باتريك ر. هيلر، باشا مهدوي، يوهانس شريودر، إصلاح شركات النفط الوطنية: تسع توصيات، معهد حوكمة الموارد الطبيعية، مركز كولومبيا للاستثمار المستدام (٢٠١٤).

١٦. كوفمان، دانيال، "ترامب يجب أن يفكر مرة أخرى في قانون شفافية التعدين"، مارس٢٠١٧.

The Natural Resource Governance Institute, an independent, non-profit organization, helps people to realize the benefits of their countries' oil, gas and mineral wealth through applied research and innovative approaches to capacity development, technical advice and advocacy.
Learn more at www.resourcegovernance.org

Natural Resource Governance Institute

Oil, gas and mining for development