Resource Governance Index

Natural Resource Governance Institute

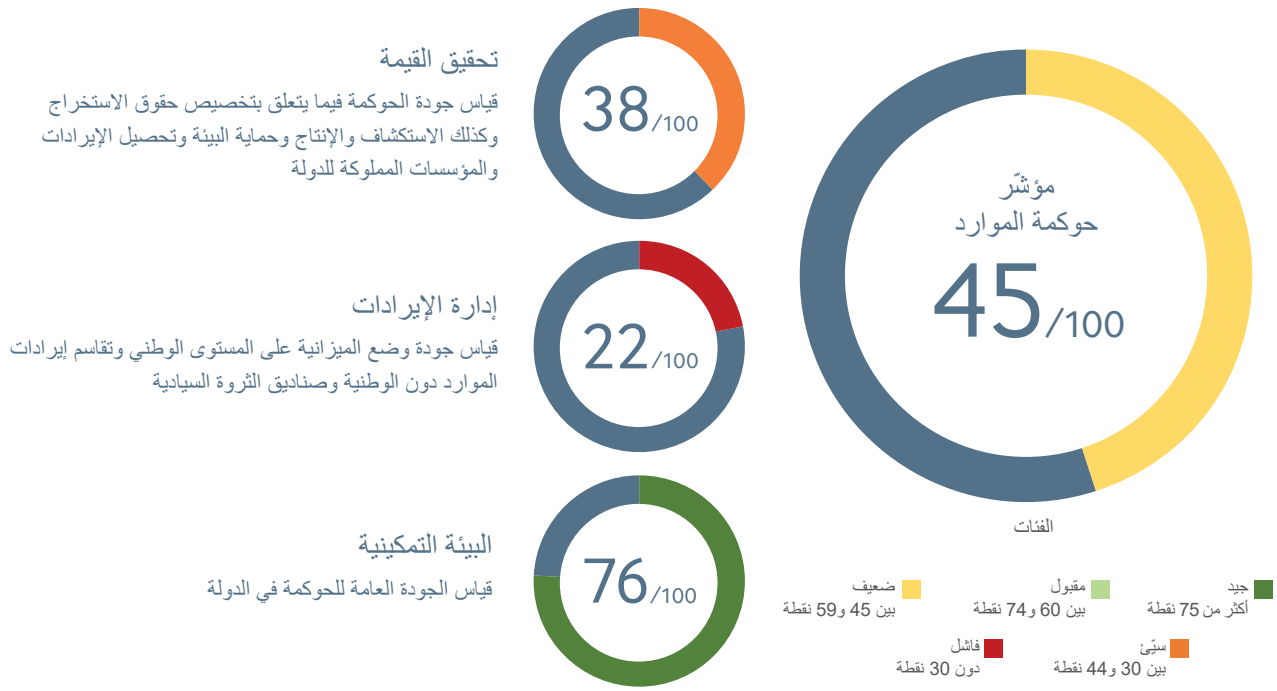
مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021
قطر

قطاع النفط والغاز

سجلت قطر ٤٥ نقطة من أصل ١٠٠ نقطة في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١، حيث انتقلت من الفئة "السيّئة" إلى الفئة "الضعيفة". ومن ناحية إيجابية، شهدت نتيجة قطر للبترول، وهي شركة مملوكة للدولة، تحسنا بعشر نقاط مقارنة بنتيجتها في تقييم سنة ٢٠١٧، حيث انتقلت إلى الفئة "المقبولة". على الرغم من ذلك، توجد عناصر مثيرة للقلق على صعيد مكوّنات المؤشر المتعلّقة بتحقيق القيمة ومكوّنات إدارة الإيرادات، حيث صُنّف مكوّنا منح التراخيص والتأثير المحلي، والمكونات الفرعية الخاصة بصندوق الثروة السيادي، على أنها "فاشلة".

- يطرح الإفتقار إلى القوانين والإفصاحات المتعلقة بجولات التراخيص والعقود مشاكل كبيرة من حيث الشفافية والمساءلة في قطاع النفط والغاز القطَري.
- أدى الإفتقار الى القوانين والممارسات المتعلقة بالإفصاح عن تقييمات الأثر البيئي وخطط التخفيف إلى نتائج متدنية في مجال إدارة التأثيرات المحلية.
- يظهر من التقييم غياب القواعد المالية الراسخة التي تنظّم النفقات، مما يعوّق استراتيجيات الإنفاق طويلة المدى والمستدامة.
- سجلت قطر للبترول تحسناً بالمقارنة مع مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠١٧ وذلك بعد تعزيز الإنتاج والإفصاح عن المشاريع المشتركة والشركات التابعة، ولكن يبقى مجال للتحسين في القواعد والإفصاحات الخاصة بمبيعات المواد الأساسية.
- حقق صندوق الثروة السيادية نتائج متدنية في كل فئة تم تقييمها ويبقى من أقل صناديق الثروة السيادية شفافية في العالم.

النفط والغاز في قطر: مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021 والنقاط المسجّلة حسب المكونات



مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

ملخّص لنتائج مؤشر حوكمة الموارد

حققت قطر تحسينات طفيفة في إدارة الموارد، لكن يجب إيلاء مزيد من الاهتمام إلى عديد من المجالات الرئيسية

تُعتبر دولة قطر أحد أغنى البلدان في العالم من حيث الناتج الداخلي الخام، حيث ساهم قطاع النفط والغاز بحوالي ٩٠ في المئة من جميع عائدات الصادرات و٧٩ في المئة من الإيرادات الحكومية في عام ٢٠١٩. وقد سجّلت قطر ٤٥ نقطة في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١، محققة بذلك تحسنا بنقطتين مقارنة بسنة ٢٠١٧. أما على صعيد المكوّنات الفرعية الستة التي تم تقييمها والمتعلقة على وجه التحديد بإدارة الموارد، فقد سجلت قطر "فشلاً" أو "ضعفاً" في خمسة منها. وارتفع أداء قطر للبترول بمقدار ١٠ نقاط بالمقارنة مع مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠١٧ وقد سُجّلت بعض التحسينات في منح التراخيص نتيجة إنشاء سجل للبيانات والاستجابة لمتطلبات الإفصاح عن ملكية المنتفعين. لكن الإفتقار إلى القوانين والإفصاحات على صعيد التأثير المحلي والمكونات الفرعية لصندوق الثروة السيادي يطرح تحديات على القطاع من حيث تحقيق الحوكمة الفعالة والشفافة.

شكّلت البيئة التمكينية "الجيدة" أمراً حاسماً للحوكمة في قطر بشكل عام، لكن التدهور في المكوّن الفرعي الخاص بالصوت والمساءلة، والذي تراجع من ٣٩ نقطة في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠١٧ إلى ٢٥ نقطة في المؤشر نفسه لعام ٢٠٢١، يشير إلى تراجع في الشفافية وتقلّص الحريات المدنية. (إنّ المكوّن الفرعي الخاص بالصوت والمساءلة يقيس التصورات حول مدى قدرة المواطنين على المشاركة في اختيار حكومتهم، فضلاً عن حرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات، ووسائل الإعلام الحرة)

النقاط التي سجّلتها قطر في مؤشر حوكمة الموارد لعام 2017 و2021

	درجات مؤشر حوكمة الموارد لعام 2017	درجات مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021	الاتجاه
مؤشر حوكمة الموارد	43	45	2
تحقيق القيمة	33	38	5
منح التراخيص	15	27	12
الضرائب	36	36	0
الأثر المحلي	25	26	1
الشركات المملوكة للدولة	55	65	10
إدارة الإيرادات	19	22	3
الميزانة الوطنية	34	40	6
تقاسُم إيرادات الموارد على المستويات دون الوطنية	.	.	.
الصناديق السياديّة للثروة	4	4	0
البيئة التمكينية	77	76	-1
التعبير عن الرأي والمُساءلة	39	25	-14
فعالية الحكومة	90	90	0
الجودة التنظيمية	88	92	4
سيادة القانون	91	92	1
مكافحة الفساد	90	92	2
الاستقرار السياسي وغياب العنف	95	95	0
البيانات المفتوحة	42	46	4
القانون	22	25	3
الممارسة	35	41	6
الفجوة	13	16	3

مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

تحقيق القيمة

لا يزال المكوّنان الفرعيان حول منح التراخيص والتأثير المحلي في قطر في الفئة "الفاشلة" على الرغم من التحسينات الطفيفة

منذ نشر مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠١٧، أطلقت قطر نظام تسجيل البيانات على الإنترنت الذي يتتبّع تفاصيل مشاريع النفط والغاز المختلفة، بما في ذلك أسماء حاملي التراخيص، وأنواع التراخيص ومدة العقود. كما أصدرت الحكومة القانون عدد ١ لسنة ٢٠٢٠ الذي يقضي بإنشاء سجل للملكية المنتفعة؛ يتطلب هذا القانون (غير المطبّق بعد) من جميع الكيانات الاقتصادية الكشف علنًا عن المعلومات المتعلقة بالأصول المالية وهويات أصحاب المصلحة فيها. كلا الإجراءين جديران بالثناء ويُبرزان الرغبة في تحقيق قدر أكبر من الشفافية في قطاع النفط والغاز.

ومع ذلك، لا يزال مكوّن الترخيص في قطر "فاشلاً" بسبب نقص القوانين المنظِمة لعمليات ما قبل منح التراخيص وبعده. ولم تفصح الحكومة عن العقود الموقعة مع الشركات الاستخراجية، كما لا يوجد قانون يفرض مثل هذه الإفصاحات. وفي حين كشفت قطر للبترول عن الفائزين بجولات التراخيص والمناطق المخصصة في تقريرها السنوي لعام ٢٠١٩، لا توجد قواعد شاملة تُلزم بهذه الإفصاحات.

أما بالنسبة الى الضرائب، فليس من قانون في قطر يُلزم الحكومة بتسديد جميع المدفوعات من المشاريع الاستخراجية للخزينة الوطنية أو للصندوق السيادي، وليس من قانون يُلزم بالتدقيق المالي في الشركات أو في المشاريع الاستخراجية. يجب وضع قواعد ثابتة خاصة بالشفافية في مدفوعات الشركات الاستخراجية لمنع التسرب والفساد وسوء الإدارة.

إدارة الإيرادات

يُعدّ الافتقار إلى القواعد المالية مشكلة نظراً لمدى اعتماد دولة قطر على عائدات النفط والغاز

تُعتبر القواعد المالية العامة ضرورية لمساعدة الحكومات على اتّباع استراتيجية طويلة المدى للإنفاق. فعندما تكون أسعار النفط مرتفعة مما يساهم في ارتفاع عائدات الدولة، يؤدي ذلك إلى الإنفاق المفرط و إلى استنزاف العائدات. و قد يؤثر ذلك بشكل كبير على الميزانيات الحكومية عندما تكون أسعار النفط منخفضة. في الواقع، لم تُقرّ الحكومة القطرية القواعد المالية التي تنظّم الإنفاق السنوي من عائدات النفط والغاز، مما يثير القلق في حالة تراجع الأسعار مجدداً بشكل سريع. ولئن أفصحت الحكومة علناً عن التوقعات بشأن عائدات الموارد الطبيعية والإيرادات التي حققتها والميزانية الوطنية والنفقات، ينبغي عليها اعتماد قواعد مالية تضمن إمكانية وضع خطط للإنفاق لمواجهة أي تذبذبات مستقبلية للأسعار.

مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

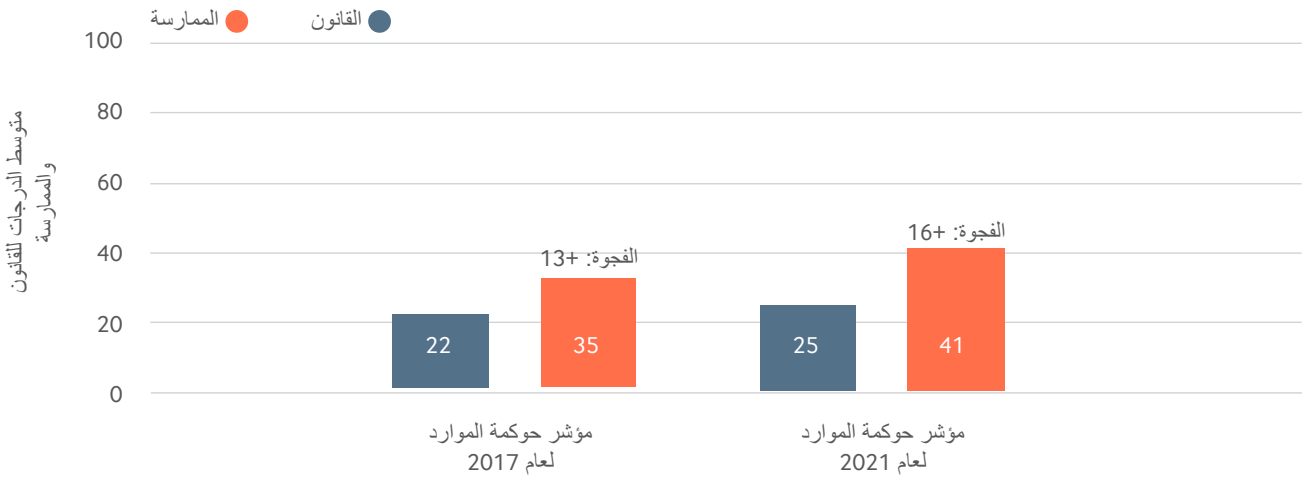
النقاط المسجلة على صعيد القانون والممارسة

لا تزال النتائج الخاصة بالقوانين "فاشلة" بغياب القوانين التي تنظّم قطاع النفط والغاز في قطر

صُنّف أداء قطر في الأسئلة والمكونات المتعلقة بالقانون بشكل عام في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١ "بالفاشل"، كما في عام ٢٠١٧، مما يبرهن عن غياب الإطار القانوني الذي ينظّم قطاع النفط والغاز. وبينما تحسّن معدل أداء قطر في الأسئلة والمكونات المتعلقة بالممارسات من ٣٥ إلى ٤١ نقطة في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١، تظلّ مصنّفة على أنها "ضعيفة". في الواقع، شكّل الافتقار إلى متطلبات الإفصاح في القانون القطري عاملاً أساسياً في تأخّر ممارسات الشفافية. ويتضح ذلك في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١، لاسيما في المكوّن الفرعي حول التأثير المحلي، حيث الافتقار إلى متطلبات الإفصاح القانوني أدى إلى عدم إفصاح الشركات الاستخراجية عن تقييمات الأثر البيئي وخطط التخفيف من الاثار البيئية.

يجب على حكومة قطر أن تضع قوانين تُلزم الشركات الاستخراجية بالكشف علناً عن تقييمات الأثر البيئي، للسماح للمواطنين بالاطّلاع بشكل أفضل على الآثار التي يخلّفها القطاع الاستخراجي على بحار قطر وسواحلها وتنوّعها البيولوجي واقتصادها.

الفجوة بين القانون والممارسة في قطر



إدارة الشركات التي تملكها الدولة

لقد حسّنت قطر للبترول من حوكمة الموارد، لكن تبقى الفجوة عميقة في قواعد مبيعات المواد الأساسية وفي الإفصاحات

تحسنت حوكمة شركة قطر للبترول التي تملكها الدولة محرزة تقدما بعشر نقاط بالمقارنة مع مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠١٧، حيث انتقلت من الفئة "الضعيفة" إلى الفئة "المقبولة". كما أحرزت قطر للبترول تحسنا من حيث الإفصاح عن التحويلات المالية الى الحكومة، إذ أفصحت كلّ من بوابة وزارة المالية والتقرير السنوي لقطر للبترول لعام ٢٠١٩ بالكامل عن العائدات المحوّلة من قطاع النفط والغاز إلى الحكومة. وفي التقرير نفسه، أفصحت قطر للبترول أيضاً عن إجمالي الإنتاج وعن إجمالي حجم المبيعات، كما أفصحت عن جميع المشاريع المشتركة التي هي طرف فيها وعن مستويات الفائدة المعتمدة. وأصبحت قطر للبترول مؤخرًا شركة داعمة لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، لكن دولة قطر لم تلتزم فعلياً بضمان امتثال الدولة لهذه المبادرة.

في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١ كما في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠١٧، صُنّفت قطر للبترول في الفئة "الفاشلة" في ما يتعلق بقواعد مبيعات السلع والإفصاحات. يعود هذا إلى غياب قواعد تنظّم كيفية اختيار قطر للبترول للجهات التي تشتري النفط والغاز أو حتى الإجراءات التي يجب أن تتبعها عند بيع منتجاتها من النفط والغاز. علاوة على ذلك، لا شيء يُلزم الحكومة أو قطر للبترول بالإفصاح عن معلومات حول مبيعات الإنتاج. أما بالنسبة الى الإفصاحات، فيتم نشر البيانات المجمعة عن أحجام وقيم المبيعات فقط، ولا يتم الكشف عن هوية المشترين علنًا.

مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

يجب على قطر للبترول وحكومة قطر معاً أن تسنّا القواعد التي تضمن شفافية مبيعات الإنتاج لتمكين المجتمع من الاطّلاع على الأحجام والعائدات التي يتم الحصول عليها من موارد النفط والغاز في البلاد. حيث إنّ الاطّلاع على كيفية اختيار المشترين وعلى سعر بيع النفط أمر بالغ الأهمية بالنسبة إلى المجتمع و الأطراف الرقابية لتجنّب الفساد وتحسين المساءلة في القطاع. وتماشياً مع أفضل الممارسات، يجب أن تبدأ قطر للبترول بالإفصاح عن هذه المعلومات، بما في ذلك التفاصيل المصنّفة حسب مستوى المبيعات الفردية.

إدارة صندوق الثروة السيادية

صُنّف جهاز قطر للاستثمار في خانة "الفشل" عن كل فئة تم تقييمها

يُصنف جهاز قطر للاستثمار الذي تأسس في عام ٢٠٠٥ على أنه أحد أكبر صناديق الثروة السيادية في العالم، حيث تُقدّر أصوله الخاضعة للإدارة بنحو ٣٠٠ مليار دولار. كما أنه أحد أقل الصناديق شفافية في العالم. لم تُصدر حكومة قطر أي قوانين تتعلق بالإيداعات أو السحوبات أو قواعد إعداد التقارير المالية، ولا يقدّم موقع جهاز قطر للاستثمار سوى نظرة عامة غامضة عن فئات الأصول التي يستثمر فيها.

يجب على حكومة قطر إصدار القوانين التي تضمن للجمهور وللمجتمع المدني إمكانية السؤال وتقييم استثمارات واستراتيجيات جهاز قطر وذلك للاستثمار بشكل مناسب. لا بدّ من قوانين الإيداع والسحب أن تنظّم جهاز قطر للاستثمار كونها تعمل كآليات استقرار لدى تقلّب أسعار النفط مما يحول دون حصول عمليات سحب مفرطة عندما تكون الأسعار مرتفعة. يجب على الحكومة أيضاً أن تُصدر القوانين المتعلقة بالأصول وفئات الأصول التي يمكن لجهاز قطر للاستثمار أن يستثمر فيها ويجب أن تُفصح عن المعلومات المتعلقة بهذه الأصول فتخضع للتفتيش العام. هذه البيانات ضرورية لتقييم كفاءة وربحية أنشطة الصندوق وللحيلولة دون سوء الإدارة وضعف الاستثمارات. هناك حاجة إلى مزيد من الشفافية لضمان استثمار عائدات النفط والغاز بشكل مسؤول ومساءلة صانعي القرار عن القرارات الاستثمارية.

توصيات

1. على **الحكومة القطرية** أن تضاعف خطواتها الإيجابية نحو الشفافية، مثل الإفصاح عن الفائزين بجولات التراخيص والمناطق المخصصة، فضلاً عن اعتماد قواعد وأنظمة صارمة ترسي هذه الممارسات في القانون من أجل تجنّب أي تراجع محتمل في الممارسات.
2. يجب أن تضع **الحكومة القطرية** قواعد مالية تنظّم الإنفاق السنوي لعائدات النفط والغاز لحماية الاقتصاد من التقلبات السريعة في الأسعار.
3. يجب على **الحكومة القطرية وقطر للبترول** وضع قواعد لمبيعات السلع والإفصاح عنها علنًا لتعزيز الشفافية والمساءلة بشأن وجهات مبيعات النفط والغاز والعائدات.
4. يجب على **الحكومة القطرية** وضع إطار قانوني يُلزم بالكشف علناً عن تقييمات الأثر البيئي وخطط التخفيف. ولعلّ هذه المسألة هي الأكثر إلحاحاً في ضوء أزمة المناخ المتسارعة والإنتقال الطاقي.
5. يجب أن **تتبنّى الحكومة القطرية وجهاز قطر للاستثمار** قوانين تنظّم عمليات واستثمارات صندوق الثروة السيادي من كافة الجوانب. وتُعتبر القوانين الصارمة بشأن الإيداعات والسحوبات والاستثمارات أساسية لضمان الاستقرار والحماية من تقلبات الأسعار وللحيلولة دون سوء الإدارة وغموض الاستثمارات.
6. يجب على **الحكومة القطرية** أن تحذو حذو شركة **قطر للبترول** والانضمام إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية لتحسين الشفافية ومراعاة تحسين الحوكمة في قطاع النفط والغاز.
7. يجب على **الحكومة القطرية** أن تعطي حيزاً للمجتمع المدني وتخلق مساحة لممارسة الرقابة على قطاع النفط والغاز لو شاءت تحسين الشفافية والمساءلة وإدارة الموارد.

ما هو مؤشر حوكمة الموارد؟

يقيّم مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021 كيفية حوكمة 18 من البلدان الغنية بالموارد لثرواتها من النفط والغاز والمعادن. تتألف النتيجة المركبة للمؤشر من ثلاثة مكونات. يقيس مكونان منهم الخصائص الرئيسية لقطاع الصناعات الإستخراجية – تحقيق القيمة وإدارة الإيرادات – بينما يعبر الثالث عن السياق العام للحوكمة– – البيئة التمكينية. يقيّم المؤشر هذه الأبعاد الثلاثة للحوكمة عن طريق تجميع إجابات 136 سؤال فرعي، وهي تضم 51 مؤشرا، من 14 مكون فرعي.

وقد قام باحثون مستقلون، تحت إشراف معهد حوكمة الموارد الطبيعية، في كل من ال 18 بلدا بملء استبيان لجمع بيانات أولية بشأن تحقيق القيمة وإدارة الإيرادات. وبالنسبة للمكون الثالث، يستند مؤشر حوكمة الموارد إلى بيانات خارجية من أكثر من 20 منظمة دولية. ويغطي التقييم الفترة 2019 - 2020. لمزيد من المعلومات حول المؤشر وكيفية إنشائه، يمكنكم الإطلاع على منهجية مؤشر حوكمة الموارد.