

عمالقة مسترون

هان الوقت لمزرد من الشفافية في إدارة شركات النفط
الوطنية وحوكمتها
ديفيد مانلي، وديفيد ميهاالي، وباتريك هيلير

شركات النفط الوطنية عمالقة اقتصادية. فهذه الشركات تسيطر على أقل تقدير على أصول قيمتها ٣ تريليونات دولار وتنتج معظم ما ينتجه العالم من نفط وغاز. وهي تسيطر كذلك على إنتاج الطاقة في عدد من أكثر بلدان العالم غنى بالنفط، بما فيها جمهورية إيران الإسلامية والمكسيك والمملكة العربية السعودية وفنزويلا، كما تضطلع بدور محوري في قطاع النفط والغاز في كثير من البلدان الصاعدة المنتجة. ومن الصعب فهم شركات النفط الوطنية نتيجة لتفاوت ممارساتها في إعداد التقارير المالية، كما أن الكتابات التي تتناول الموارد العامة غالباً ما تعامل مسألة الحوكمة في هذه الشركات على أنها من خصوصياتها. ويركز تقرير جديد أصدره معهد حوكمة الموارد الطبيعية، وقاعدة البيانات المصاحبة، على الإخفاق في فحص أوضاع شركات النفط الوطنية بدقة والسياسات التي تستخدمها حكوماتها في إدارتها، وكيف ينطوي هذا الإخفاق على مخاطر جسيمة تهدد عشرات الاقتصادات في أنحاء العالم التي تعتمد على سلامة إدارة هذه الشركات للموارد العامة.

شفافية محدودة

لا يزال الغموض يحيط بكثير من شركات النفط الوطنية. وإذا نظرنا إلى أكثر السنوات التي توافرت بياناتها في قاعدة بيانات شركات النفط الوطنية (٢٠١٥)، سنجد أن عدداً لا يتجاوز ٢٠ شركة من بين ٧١ شركة نفط وطنية شملتها دراستنا هي التي نشرت معلومات كافية لملاء خانات جميع «المؤشرات الرئيسية» العشرة في قاعدة البيانات. فهناك معلومات عن إنتاج معظم شركات النفط الوطنية وإيراداتها، لكن أقل من نصف الشركات التي تناولتها دراستنا أبلغت معلومات عن نفقاتها الرأسمالية أو التوظيف لديها. وفي المتوسط، كانت شركات النفط الوطنية في الشرق الأوسط وإفريقيا جنوب الصحراء هي الأقل إفصاحاً عن معلوماتها. وهذه النتائج المستخلصة تعزز ما توصل إليه «مؤشر حوكمة الموارد» لدى المعهد، والذي كشف أن ٦٢٪ من شركات النفط الوطنية حصلت على تقييم أداء «ضعيف» أو «رديء» أو «قاصر» بالنسبة لمستوى الشفافية العامة.

ونظراً للحجم الهائل الذي بلغته هذه الشركات، فإن أوجه القصور في تقاريرها تفرض مخاطر اقتصادية عديدة. وفي أوج طفرة أسعار النفط عام ٢٠١٣، كان هناك على الأقل ٢٥ بلداً يعتمد على شركات النفط الوطنية - وهي البلدان التي تُحصّل شركات النفط الوطنية فيها أموالاً تعادل ٢٠٪ أو أكثر من إيرادات الحكومة (الرسم البياني ١). وفي معظم الحالات، كانت نسبة صغيرة وحسب من إيرادات هذه الموارد هي التي تُحوّل إلى الحكومات، بينما كانت شركات النفط الوطنية تتولى بنفسها إنفاق واستثمار النسبة المتبقية. وتبين عينتنا أن المستوى الأوسط من شركات النفط الوطنية لم يحول سوى ١٧٪ من إجمالي إيراداته إلى الدولة في ٢٠١٥.

وفي حين أن شركات النفط الوطنية تمثل عموماً مصدراً كبيراً لإيرادات الحكومة، خاصة في أوقات الانتعاش، فكثير منها أيضاً يقترض أموالاً طائلة على سبيل الدين. فهذه الشركات

تقترض لتمويل استثمارات جديدة، أو الوفاء بمتطلبات جداول الأعمال السياسية، أو الحفاظ على مستوى مرتفع من النفقات غير الإلزامية. وقد يأخذ اقتراض شركات النفط الوطنية شكل قروض من البنوك (مثل شركة غانا الوطنية للنفط)، أو قروض مضمونة بالنفط من شركات نفط وطنية أخرى أو متداولين (مثل كازمونا غاز في كازاخستان)، أو قروض من هيئة حكومية أخرى (فالشركة الجزائرية سوناطراك تقترض من البنك المركزي للبلاد)، أو إصدار سندات شركات (شركة روسنفط الروسية).

ومن شأن المبالغة في الاستدانة كذلك أن تفرض مخاطر جسيمة. فقد اقترض عدد قليل من هذه الشركات مبالغ طائلة، منها بترولوريوس في فنزويلا، وإس إيه، وسونانغول في أنغولا - إذ تتجاوز ديونها ٢٠٪ من إجمالي الناتج المحلي لبلداتها. وتعتمد بعض شركات النفط الوطنية على الرفع المالي بشكل كبير، مثل روسنفط وشركة «طاقة» في الإمارات العربية المتحدة. لكن الحفاظ على توازن سليم في نسبة الدين إلى أسهم رأس المال لا يكون كافياً لتقليص المخاطر إلى أدنى حد في كل الحالات. فشركة بترولوريوس في فنزويلا غير قادرة حالياً على خدمة جزء من ديونها التي تبلغ قيمتها ٣٥ مليار دولار، حتى برغم أن في حيازتها أصولاً أكبر بكثير من خلال حصص رأس المال. ولدى الشركة ٣٣٥ مليار برميل من الاحتياطيات النفطية المكافئة معظمها تحت الأرض لكنها غير قادرة على الوصول إليها وسط حالة هبوط الإنتاج والتأثير الناتج عن كل من الأزمة الاقتصادية والعقوبات. وعلى المدى الطويل، يمثل تجنب التقصير بشكل كبير في التزامات سداد الديون جزءاً مهماً من الجهود التي تبذل للخروج من الأزمة الحالية. ومن الأمثلة الأخرى شركة بيميكس المكسيكية التي كانت ميزانيتها العمومية في نهاية ٢٠١٨ تتضمن ديوناً تزيد على ١٠٠ مليار دولار، مما اضطر الحكومة المكسيكية إلى الاستعانة بموارد الخزانات العامة هذا العام لإنقاذ الشركة.

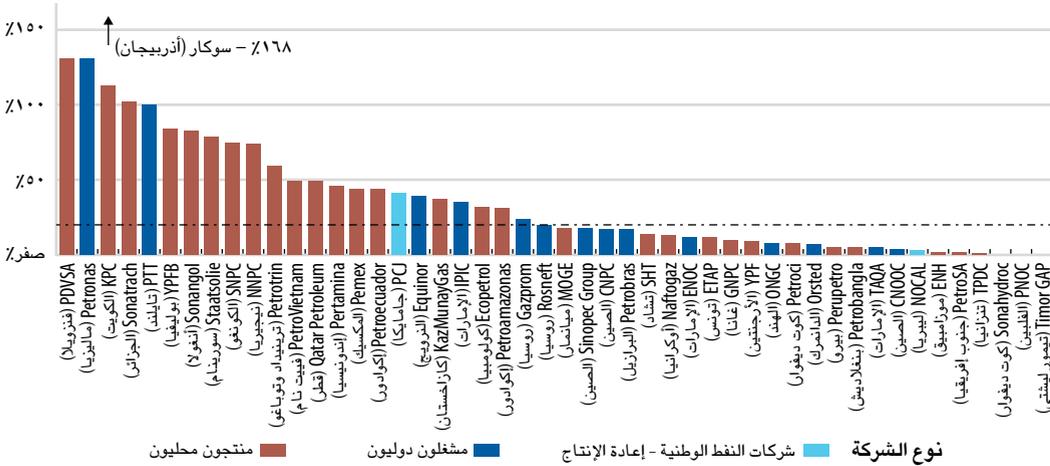
أما البلد الذي تكون شركة النفط الوطنية المهيمنة فيه أكبر من أن تفشل، قد تجد الحكومة نفسها في نهاية المطاف واقعة تحت طائلة الديون الثقيلة بسبب قروض هذه الشركة، حتى وإن لم تكن مضمونة رسمياً من الدولة. إضافة إلى ذلك، فإن التقارير العامة تنتهج أساليب غير متسقة في معالجة هذه الديون. فعلى سبيل المثال، تتضمن أرقام الدين العام في المكسيك وفنزويلا ديون شركات النفط الوطنية بهما، لكن ديون شركات النفط الوطنية لا تدخل ضمن الدين الوطني في بوليفيا أو البرازيل. علاوة على ذلك، يتضح من قاعدة بياناتنا وجود مواطن ضعف كبيرة في إعداد التقارير العامة. ففي عام ٢٠١٣، عندما بلغت أسعار السلع الأولية أوجها، وجد أن الشركات المسؤولة عن ٥٧٪ من إنتاج النفط والغاز على مستوى شركات النفط الوطنية في أنحاء العالم لم تنشر كشوفاً مالية مدققة بصورة مستقلة.

شركات النفط الوطنية والمجتمع

يتضمن مصطلح «شركة نفط وطنية» في الواقع العملي مجموعة واسعة من المؤسسات التي تؤدي أدواراً مختلفة. فبعضها يسعى للربح ويعطي أولوية للكفاءة التجارية. وبعضها مدر للربح الدائم، يركز على تحصيل الإيرادات من الشركات الخاصة التي تجري معظم العمليات. أما «شركات

مخاطر الاعتماد

عندما بلغت طفرة أسعار النفط أوجها عام ٢٠١٣، كان هناك على الأقل ٢٥ بلدا معتمدا على شركات النفط الوطنية - وهي البلدان التي تُحصّل شركات النفط الوطنية فيها أموالا تعادل ٢٠٪ أو أكثر من إيرادات الحكومة. (مجموع إيرادات شركات النفط الوطنية ٪ من إيرادات الحكومة العامة، ٢٠١٣)



المصدر: دراسة 2019، Heller and Mihalyi، بعنوان «Massive and Misunderstood Data-Driven Insights into National Oil Companies»، معهد حوكمة الموارد الطبيعية.

الحاصلين على أفضل مستويات التعليم ولديهم خبرة في إدارة المشروعات المعقدة مع شركاء دوليين. وهي بالفعل جزء من مجموعة النظم المعقدة لتوريد الوقود والطاقة. وبعبارة أخرى، يبدو أن شركات النفط الوطنية مؤهلة لدفع التوسع في توليد الطاقة من الرياح والشمس وغيرها من المصادر المتجددة. لكن هناك أيضا من الأسباب ما يدعو إلى التشكك في قدرة معظم شركات النفط الوطنية على التحول لتصبح من مؤيدي الطاقة المتجددة. فكما تكشف قاعدة بياناتنا، لا يزال بيع النفط والغاز هو الطريقة السائدة التي تحقق هذه الشركات بها المال. وفي ٢٠١٥، اعتمد متوسط شركات النفط الوطنية في عينتنا على مبيعات النفط والغاز في تحقيق ٩٦٪ من مجموع إيراداتها. وهناك عقبات تقف حائلا أمام جهود شركات النفط الوطنية للتحول، كحجم الربح الذي يوفره الوقود الأحفوري، والمهارات والتكنولوجيا المخصصة لهذا القطاع، والمصالح السياسية الراسخة المقترنة بالنفط.

ويتمثل أحد الانعكاسات الموازية لتحويل مصادر الطاقة في احتمال زيادة المخاطر المقترنة بنفقات شركات النفط الوطنية على استكشاف النفط وإنتاجه. وقد وجه كثير من البلدان حصة كبيرة من ثرواتها الوطنية إلى شركات النفط الوطنية لديها. فشركات النفط الوطنية في أذربيجان وبوليفيا والكويت وقطر وفنزويلا تسيطر على ما يزيد على ٢٥٪ من مجموع الثروة القومية، وهو مقياس يجمع بين رأس المال المنتج ورأس المال الطبيعي ورأس المال البشري وصافي الأصول الأجنبية. وكما أشير آنفا، كثير من شركات النفط الوطنية ينفق معظم الأموال التي يجمعها. وكان هذا المنهج مصحوبا دوما بتكاليف الفرص البديلة. فالشركات تنفق مبالغ طائلة من إيراداتها بدلا من تحويلها إلى الخزنة لتصب في استثمارات القطاع العام، وذلك بهدف تراكم الأصول والاحتفاظ بحصة أكبر من الإيرادات النفطية للبلاد.

وظل تركيز الثروة الذي نتج عن ذلك يثير حفيظة الاقتصاديين الذين لا يحبون أن يروا البلدان وقد وضعت بيضها كله في سلة واحدة. لكن المخاطر أمام البلدان المعتمدة

النفط الوطنية المكتملة للدولة» فتؤدي مجموعة واسعة من الوظائف العامة، بما فيها توفير الدعم على الوقود، وإيجاد فرص العمل، وتقديم الخدمات الاجتماعية. وتعطي هذه الفئات فكرة خاطئة عن الصلاحيات المعقدة لشركات النفط الوطنية، فكتير منها يؤدي أدوارا متعددة في نفس الوقت.

وتقدم بياناتنا أدلة للربط بين أدوار مختلف الشركات ومدى نجاحها في تحقيق أهدافها المختلفة. واستنادا إلى دراسة سابقة في (2007) Nadejda Victor، يعرض الرسم البياني ٢ إنتاجية العمالة على أساس الإنتاج الكلي (الإنتاجية لكل موظف) ومجموع أرقام الوظائف (لوغاريتم) لدى شركات النفط الوطنية التي تتوافر بياناتها في عينتنا. وفي المتوسط، كلما ازدادت القوى العاملة، انخفضت إنتاجيتها بالمقاييس التجارية المحضة. علاوة على ذلك، فإن إنتاجية العامل في الشركات التي تطرح أسهمها في بورصة عامة تبدو أعلى مما هي في الشركات المقابلة التي تبلغ نفس الحجم لكن غير مدرجة في البورصة. وربما كان هذا الانضباط نتيجة الضغوط التي يضعها أصحاب الأسهم لتحقيق أقصى عائدات ممكنة من عمل كل موظف، أو لأن شركات النفط الوطنية المدرجة في البورصة هي على الأرجح ساعية للربح وتركز على الأنشطة التجارية.

وكثير من الشركات التي تنخفض فيها مستويات إنتاجية العمالة هي شركات تقوم بأدوار أكبر مكتملة لدور الدولة. على سبيل المثال، تؤدي شركة نفطوغاز في أوكرانيا دورا كبيرا مكملا لدور الدولة في التكرير، وألزمته الحكومة الأوكرانية بتوفير الطاقة للمواطنين بأسعار مدعمة.

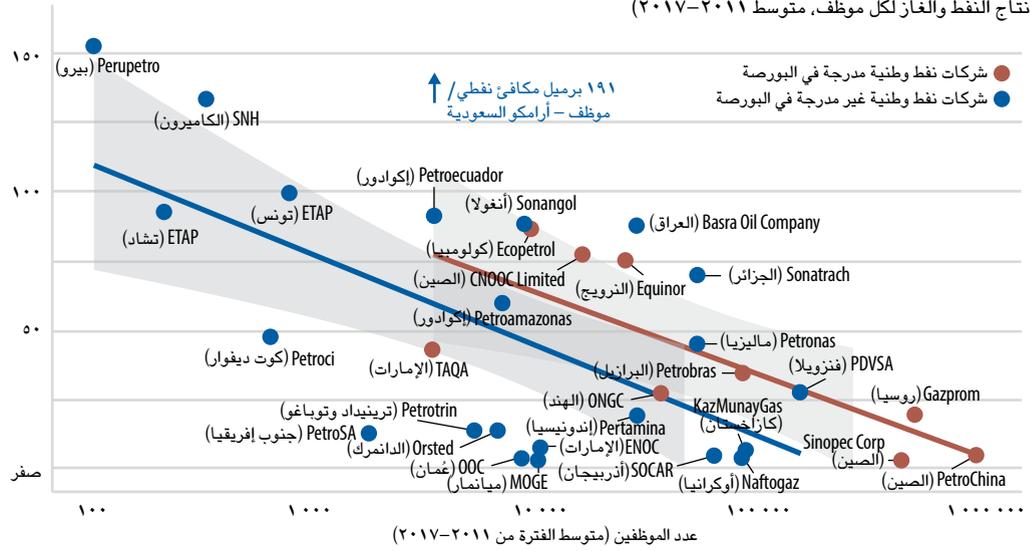
هل سيتجدد المستقبل؟

في ظل سعي العالم إلى التحول بعيدا عن الوقود الأحفوري، بدأت شركات النفط الوطنية من كولومبيا إلى نيجيريا وحتى المملكة العربية السعودية تميل نحو استثمارات الطاقة المتجددة. وفي استطاعة بعض شركات النفط الوطنية بالفعل أن تقود مسيرة تحول الطاقة في بلدانها. ففي كثير من البلدان، يعمل في شركات النفط الوطنية عدد من أفضل المتخصصين

علاقة عكسية

في المتوسط، كلما ازدادت القوى العاملة في شركة النفط الوطنية، انخفضت إنتاجيتها بالمقاييس التجارية المحضة. علاوة على ذلك، شركات النفط الوطنية التي تدرج أسهمها في البورصة تحقق إنتاجاً أعلى للعامل مقارنة بالشركات المقابلة ذات الحجم المماثل لكنها غير مدرجة في البورصة.

(إنتاج النفط والغاز لكل موظف، متوسط ٢٠١١-٢٠١٧)



المصدر: دراسة (Heller and Mihalyi 2019).

ملحوظة: لأغراض العرض وحساب منحني الانحدار الخطي، تستبعد هذه الأرقام شركة أرامكو السعودية — أكبر منتج للنفط والغاز في العالم، التي تسجل مستوى إنتاج استثنائياً للموظف (متوسط يبلغ ١٩١ برميل من مكافئ النفط يومياً).
الفروق بين شركات النفط الوطنية المدرجة وغير المدرجة في البورصة تتراجع عند إدراج هذه القيمة الشاذة.

ويمكن أن يضطلع صندوق النقد الدولي أيضا بدور أكثر فعالية من خلال المطالبة الروتينية بالإفصاح عن الحسابات السنوية المدققة لشركات النفط الوطنية (وغيرها من المؤسسات الكبرى المملوكة للدولة) كجزء من المهمة الرقابية المنوطة به، نظرا للمخاطر التي كثيرا ما تشكلها على المالية العامة. وينبغي كذلك أن يقدم إرشادات أوضح حينما يتعين أن تدرج البلدان شركات النفط الوطنية ضمن الحسابات العامة، نظرا لتعدد أدوار كثير من هذه الشركات.

وأخيرا، كما هو حال شركات النفط الخاصة، ينبغي أن تبدأ شركات النفط الوطنية في تقييم مدى استعدادها للتحويل في مصادر الطاقة والإفصاح عنه، وينبغي أن يتضمن ذلك تحليلا للمخاطر ذات الصلة بالبيئة التي تهدد أنشطتها الاستخراجية ومدى التقدم الذي تحقق في التنوع وتخفيف حدة المخاطر. **FD**

ديفيد مانلي محلل اقتصادي أول في معهد حوكمة الموارد الطبيعية، و**ديفيد ميهالي** محلل اقتصادي أول في معهد حوكمة الموارد الطبيعية وزميل زائر في كلية السياسات العامة بالجامعة الأوروبية الوسطى، و**باتريك هيلير** مستشار في معهد حوكمة الموارد الطبيعية وزميل أول زائر في مركز القانون والطاقة والبيئة في جامعة كاليفورنيا، بيركلي.

المراجع:

Heller, Patrick R. P., and David Mihalyi. 2019. *Massive and Misunderstood: Data-Driven Insights into National Oil Companies*. New York: Natural Resource Governance Institute.

Natural Resource Governance Institute. 2019. National Oil Company Database. New York. <https://www.nationaloilcompanydata.org/>.

Victor, Nadejda. 2007. "On Measuring the Performance of National Oil Companies." Working Paper 64, Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University, Stanford, CA.

على شركات النفط الوطنية تزداد في ظل احتمالات تحول العالم بعيدا عن الوقود الأحفوري وما قد يؤدي إليه من انخفاض أسعار النفط والغاز بشكل نهائي، وهذا الأمر بدوره سيفضي إلى تلاشي مقومات بقاء كثير من الأصول التي تستثمر فيها شركات النفط الوطنية. وتزيد هذه المسألة من أهمية التنوع لكيلا تصبح هذه البلدان «أمما حبسية» تواصل إنفاق مبالغ باهظة للحفاظ على القطاع، في غياب خيار توافره مقومات البقاء، كبديل للاعتماد على الوقود الأحفوري.

الحاجة ماسة إلى الإصلاح

ظل عدد من الحكومات معتمدا بكثافة على شركات النفط الوطنية في تحقيق الإيرادات وتوفير الطاقة والوظائف والتنمية الاقتصادية. لكن كثيرا من هذه الشركات يعاني من أوجه عدم الكفاءة التجارية ومن تراكم الديون الكبيرة، ومن ثم فإن تحول مصادر الطاقة سيزيد من جسامته هذه التحديات. فمن أجل تخفيف المخاطر وشق طريق فعال في المرحلة القادمة، أصبح إصلاح أوضاع شركات النفط الوطنية أولوية ملحة.

وينبغي لهذه الشركات وحكوماتها ضمان أن استراتيجيات الشركات تشكل رؤية مستدامة لمستقبلها. فهذه الرؤية يمكن أن تسهل وضع قواعد واضحة وفعالة لمقدار ما يُسمح لشركات النفط الوطنية بإنفاقه واقتراضه ومقدار ما يجب عليها تحويله إلى خزانة الحكومة.

ولضمان اتباع هذه القواعد، يتعين أن يحصل المواطنون وكذلك الحكومة على تقارير أفضل من هذه الشركات. ففصل العلاقات العامة عن الواقع في تصريحات شركات النفط الوطنية حول استثماراتها في مصادر الطاقة المتجددة أو رفع مستوى الكفاءة التجارية يقتضي إعداد تقارير متسقة عن الإنفاق وتكاليف الإنتاج والإيرادات.