تجارب مقارنة: النرويج وألاسكا

تقديم

النفط ببساطة هو السبب الذي يجعل ألاسكا هي الولاية الأميركية الوحيدة التي لا تفرض ضريبة قيمة مضافة أو ضريبة على دخل الأفراد، والتي لديها فائض في الموازنة. تبدلت أحوال ألاسكا جذرياً عمّا كانت عليه قبل اكتشاف النفط بكميات تجارية في أواخر خمسينيات القرن الماضي (حقل سوانسون ريفر في ١٩٥٧)، وبعد بدء تدفق الأموال عقب اكتشاف أكبر حقل نفطي في أميركا الشمالية (برودو باي على الساحل القطبي في ١٩٦٧)، وبعد بناء خط أنابيب ترانس ألاسكا في ١٩٧٤.

بلغت عائدات النفط بين ١٩٥٩ و٢٠١٠ مقدار ١٥٧ مليار دولار (٩٨٪ من إيرادات الولاية من الموارد الطبيعية). وما يقارب ٨٠٪ من عائدات النفط (٤,٩ مليار دولار في ٢٠١٠) كانت تذهب إلى المجلس التشريعي للولاية، والمبلغ الباقي (١,٣ مليار دولار) إلى صندوق ألاسكا الدائم. تلقّى كل شخص مقيم في ألاسكا بين ١٩٨٢ و٢٠١٠ حصص أرباح من الصندوق بما يزيد على ٣٢٠٠٠ دولار. ووزّع صندوق ألاسكا الدائم نحو ١٨ مليار دولار إلى سكان ألاسكا والمقيمين فيها على مدى ٣٠ عاماً.[٢]

بدّلت الصناعة النفطية تركيبة ألاسكا الديمغرافية والأثنية، وتضاعف عدد سكانها عشرة أضعاف بين ١٩٤٠ (٧٢ ألفاً) و٢٠١٣ (٧٣٥ ألفاً). وتراجعت نسبة سكانها الأصليين من مجموع السكان والمقيمين فيها، من ٤٦٪ عام ١٩٤٠ إلى ١٤،٨٪ عام ٢٠١٣. تنامي الهجرة الداخلية جاء بنتيجة التشجيع المنظّم لقدوم مستوطنين للعمل في شركات التنقيب عن النفط، وفي أعمال التجارة والخدمات التي واكب ازدهارها الطفرة النفطية. ولا تزال شركات النفط والغاز تستقدم عمالاً مهرة وتقنيين أجانب متخصّصين في أعمال حفر آبار البترول.

يقيّم هذا التقرير، بقلم لاري بريسلي، وهو منسق فدرالي في ولاية ألاسكا الأميركية، أهم الاختلافات بين تجربة ألاسكا والتجربة النرويجية في إدارة وتطوير قطاع النفط والغاز. وهو يقدم تحليلاً توصيفاً للخصائص الأساسية للنظام المالي والضريبي الخاص بقطاع النفط والغاز في كل من البلدين.

رأت السادسة من المفيد نشر هذا التقرير الذي يقارن بين نظام ألاسكا المالي والنظام المعمول به في النرويج، رغم صدوره عام ٢٠١١، كمساهمة في الحوار المستنير حول المقاربة الأمثل لإدارة هذا القطاع في لبنان.

المحرّر

تنعمُ النرويج، تمامًا مثل ألاسكا، بالموارد البترولية التي تدرّ عليها مليارات الدولارات سنويًا من عائدات تطوير قطاع النفط والغاز. في المقابل، هناك اختلافات أساسيّة بينهما على مستوى جمع هذه الثروة وادّخارها وإنفاقها وفي طريقة إصدار تراخيص التنقيب عن النفط والغاز (Oil and gas lease).

يتأتّى ثلثُ عائدات ألاسكا من النفط والغاز من حصتها من الإتاوات المفروضة على عمليّة الإنتاج التي تديرها شركات خاصّة عاملة على أراضي الولاية وفي مياهها. أمّا النرويج، فلا تقتطع أي إتاوة من إنتاج النفط والغاز، بل تجني كلّ عائداتها من خلال إخضاع أرباح المنتجين للضريبة – بالإضافة إلى حيازة حصّة كبيرة من الأسهم في العديد من المشاريع، يضاف إليه ما تجنيه من أرباح ناشئة عن أسهم في شركة نفط وغاز مملوكة بالكامل للحكومة.

تعتمد النرويج بشكل كامل تقريبًا على الطاقة الكهرومائيّة لتوليد الطاقة الكهربائيّة وتأمين احتياجات التدفئة

وهناك فرق آخر، مقارنة مع ألاسكا، يتمثل في أن النرويج لا تمنح تراخيص التنقيب عن النفط والغاز إلى صاحب العرض الأعلى، بل إلى الطرف الذي تعتبر الحكومة أنه صاحب العرض الأفضل، بناءً على تجربة الشركة، وخبرتها، وخطّة عملها لتطوير الحقول.

وبخلاف ألاسكا أيضًا، التي لا تدّخر سوى جزء محدد من عائدات النفط والغاز في صندوقها الدائم (Alaska Permanent Fund) الذي يبلغ رصيده الـ٤٠ مليار د.أ.، والتي لا تتصرّف بأرباح استثمارات الصندوق سوى لجهة توزيع أرباح الإيرادات على مواطنيها، تودع النرويج ١٠٠٪ من عائدات النفط والغاز في صندوق الثروة السياديّة – الذي وصل رصيده إلى نحو ٥٤٠ مليار د.أ. في أواخر الشهر الماضي (شهر آب ٢٠١١). وهي تسحب من هذا الصندوق ما يعادل ٤٪ في السنة للمساعدة على سداد تكاليف الخدمات العامّة.

وقد تسنّى لأكثر من ثلاثين مسؤولاً بينهم مشرّعون ومسؤولون حكوميون ومسؤولون في البلديات وفي القطاع الخاص في ألاسكا على الفروقات بين النظامين الماليين في كل من البلدين موضوع الدراسة هنا، وذلك خلال زيارة للنرويج استغرقت أسبوعاً كاملاً، تخللتها لقاءات مع مسؤولين حكوميين وآخرون في قطاع النفط بين ٢٨ آب/أغسطس و٣ أيلول/سبتمبر (٢٠١١). وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الجلسات كانت من تنظيم معهد الشمال ومقره مدينة أنكوراج [ألاسكا].

وقد أعلم مسؤول في وزارة المالية النرويجية الوفد الزائر، بأن بلاده، التي يصل تعداد سكانها إلى خمسة ملايين نسمة، قد اعتمدت في البداية نظام الإتاوة، أي اخذ عائدات الدولة كنسبة مئوية من النفط والغاز المستخرج من المكامن. لكن الحكومة النرويجية سرعان ما تخلّت عنه، بعدما رأت أن إخضاع أرباح شركات النفط والغاز للضريبة من شأنه أن يكون أكثر نجاحًا من نظام الإتاوات المستند إلى إجمالي الإنتاج، لجهة التوفيق بين مصالح الدولة ومصالح الشركات.

النظام الضريبي الخاص بقطاع النفط والغاز

تتمتع ضريبة الدخل المفروضة على أرباح النفط والغاز في النرويج بمكوّنين اثنين: ضريبة على الأرباح بنسبة ٢٨٪ (وهي قيمة ضريبة الدخل نفسها المطبّقة على جميع المنشآت والأعمال التجارية)، وضريبة خاصة بنسبة ٥٠٪ على الأرباح المحقّقة من إنتاج النفط والغاز في مياه البحر، ليصل مجموع الضريبة إلى ٧٨٪. (يتأتى كلّ إنتاج النفط والغاز النرويجي من التراخيص الأوف–شور الفدراليّة).

وعلى سبيل المثال، فإن أصحاب محطّات الوقود ومعامل التكرير يدفعون فقط ضريبة الدخل المحدّدة بـ ٢٨٪، حتى ولو كانت ملكيتهما تعود لشركة نفط وغاز بحرية، – ذلك أن احتساب الأرباح المترتبة على إنتاج النفط والغاز في مياه البحر يجري احتسابها على حدة.

"يتأتّى ثلثُ عائدات ألاسكا من النفط والغاز من حصتها من الإتاوات المفروضة على عمليّة الإنتاج"

الضريبة مستقرة وما تزال تسمح للشركات بجني الأموال، بحسب قول أحد المسؤولين العاملين في وزارة البترول والطاقة، الذي أوضح أنه على الرغم من الاقتطاع الضريبيّ الملحوظ فإنّ الشركات تواصل المشاركة في المناقصات ودورات التراخيص لحقول النفط والغاز، وأنه بخلاف ألاسكا التي تقيّم الضريبة التي تفرضها على دخل الشركات بحسب حصّة تناسبيّة من أرباح المنتجين المحقّقة عالميًا، يجري تقييم الضريبة على الأرباح في النرويج بحسب العائدات المحقّقة.

وبخلاف ولاية ألاسكا أيضاً، التي تفرضُ ضريبة عقارية على منشآت التنقيب، وإنتاج ونقل النفط والغاز، توكل النرويج عملية فرض الضريبة العقارية بأكملها إلى البلديّات، حيث تصبح هذه العمليّة اختيارية – ولا توجد ضريبة فيدراليّة على العقارات.

وفي حين أن إنتاج النفط في النرويج إلى تراجع، تماماً كما هو الحال في ألاسكا، لكنّ هذا التراجع قريب العهد بالمقارنة مع ألاسكا، كما أن الذروة التي بلغها [عام ٢٠٠٠] كانت أعلى بكثير من ذروة الإنتاج في الولاية [الأميركية] التاسعة والأربعين.

بلغ الإنتاج البحري في النرويج ذروته قبل عشرة أعوام (٢٠٠١) (نحو ٣ مليون برميل يوميًا)، وأخذ يتراجع منذ ذلك الحين، وصولاً إلى إنتاج مقدّر بـ ١،٧ مليون برميل يوميًا في عام ٢٠١١. ويذكر أن الإنتاج في النرويج بدأ قبل وقت قصير من بداية إنتاج النفط في المنحدر الشمالي لألاسكا؛ وقد بدأ النفط بالتدفّق من منصّة بحر الشمال في عام ١٩٧١، ووصل في نهاية ثمانينيات القرن الماضي إلى نحو مليون برميل يوميًا قبل أن يشهد الإنتاج طفرةً حقيقيّة في تسعينيّات القرن الماضي.

"تحصل الحكومة (النرويج) من فرض الضرائب العالية على المقيمين وشركات الأعمال على معظم ما تحتاجه لتغطية تكاليف الرعاية"

وقد بلغ إنتاج النفط في المنحدر الشمالي لألاسكا ذروته البالغة مليوني برميل يوميًا في عام ١٩٨٨ لكنه هبط إلى نحو ٦٠٠،٠٠٠ برميل في الوقت الحالي.

بالإضافة إلى موارد النفط الوفيرة، تنعمُ النرويج بثروة من الغاز الطبيعي، ومن المتوقع أن يصل إنتاج الغاز هذا العام [٢٠١١] إلى ١٠.٥ مليار قدم مكعّبة في اليوم الواحد كمعدّل وسطي.

بما أنّ الشركات المنتجة تبيع كميّة كبيرة من النفط النرويجي إلى شركات تابعة، طوّرت الحكومة (لغايات الاحتساب الضريبي) طريقة لتحديد ما كان سيكون عليه سعر الفعلي في حال بيع النفط إلى أطراف مستقلة. ويعقد مجلس تسعير البترول (Petroleum Price Council) الاجتماع مع المنتجين، ثمّ يجري تقييمه الخاص للسوق، قبل تحديد السعر الخاضع للضريبة في كل فصل. ويختلف الوضع بالنسبة للغاز الطبيعي، إذ تقبل الحكومة بسعر البيع الفعلي الذي يعتمده المنتجون أنفسهم.

إنّ الحكومة النرويجية مدركة بحماس أنّ الاستثمار في قطاع النفط والغاز أمر جيّد، وبأن تطوير الخدمات المرتبطة بصناعة النفط والغاز من شأنها تحسين هذا الاستثمار. لذا وبالإضافة إلى تركيز الكثير من الجهود على مشاريع محليّة، حيث حجم المحتوى المحلّي مرتفع بالنسبة إلى السلع والخدمات، توسّعت رقعة انتشار شركات خدمات النفط والغاز النرويجيّة في مختلف أنحاء العالم – بما في ذلك هيوستن – بحثًا عن فرص العمل.

الحوافز الضريبيّة المقدّمة

لا يخلو النظام المالي في النرويج من الإعفاءات الضريبيّة. ففي خطوة هادفة إلى تطوير حقل الغاز الطبيعي البحري سنوفيت (Snohvit) الواقع في أقاصي شمال النرويج، قرّرت الحكومة عدم الأخذ بمكوني ضريبة الدخل ونسبة ٧٨٪ على أرباح الغاز الطبيعي المسال (LNG) المشحون إلى الخارج. عوضًا من ذلك، اقتصرت الضريبة المفروضة على الأرباح من الغاز الطبيعي المسال على معدل الـ ٢٨٪ فقط. إذ تتيح الحكومة للمنتجين توزيع الأرباح وإسنادها إلى منشأة الغاز الطبيعي المسال التي تعمل على الساحل النرويجي، والتي هي معفية من ضريبة الـ ٥٠٪ الإضافية المفروضة على الإنتاج البحري.

"لا تدّخر (ألاسكا) سوى جزء محدد من عائدات النفط والغاز في "صندوقها الدائم"... الذي يبلغ رصيده الـ٤٠ مليار د.أ.، والتي لا تتصرّف بأرباح استثمارات الصندوق سوى لجهة توزيع أرباح الإيرادات على مواطنيها"

بالإضافة إلى تعزيز التطوير، فإن اعتماد معدل ضريبة منخفض شكّل محفّزاً لخلق فرص عمل على الساحل، في منطقة هي بأمس الحاجة إلى إنعاش اقتصادي. اكتشف حقل سنوفيت للغاز الطبيعي [في بحر بارنتس النرويجي] في عام ١٩٨٤، وتطلب تطويره ٢٣ عامًا – أو ٢٦ عامًا إذا ما احتسبنا المدة منذ منح الترخيص الأول. وكان تطوير هذا الحقل معقداً ومكلفاً وذلك بسبب موقعه الجغرافي النائي وبناءً على عوامل أخرى. لا توجد منصة تنقيب بحرية؛ بل هناك وحدات إنتاج تحت سطح المياه مشادة في قاع البحر، ومنها يُضخّ الغاز إلى الساحل النرويجي عبر خط أنابيب طوله ٩٠ ميلاً، يتولى مهام نقل النفط والغاز ومياه البحر. وتقوم المنشآت الساحلية بفصل المكوّنات، وبإسالة الغاز الطبيعي، وبإعادة ضخ ثاني أكسيد الكربون إلى وحدات الإنتاج تحت البحر وذلك بهدف إعادة حقنه في جوف الأرض، وتحميل الغاز المسال على متن ناقلات بغية توصيله إلى مختلف أنحاء العالم.

عندما بادر أصحاب امتياز سنوفيت إلى تطوير هذا الحقل، كانوا يخططون لإيصال الغاز المنتج إلى السوق الأميركي على الساحل الشرقي للولايات المتحدة. لكنهم اضطروا إلى ابتكار خيارات تصديرية أخرى بعد أن أغرق الغاز الصخري (shale gas) هذا السوق. ا، يجري إرسال قسم من الغاز الطبيعي المسال (LNG) إلى أوروبا. كما جرى إرسال حمولة ناقلة من سنوفيت إلى اليابان في الشهر الماضي. وتجدرُ الإشارة إلى أن منشأة إسالة الغاز الطبيعي التي بلغت تكاليف بنائها ٥ مليار د.أ. تسمح بإسالة نحو ٧٥٠ مليون قدم مكعّبة من الغاز الطبيعي في اليوم الواحد.

تُتيح النرويج للمنتجين استرداداً سريعاً نسبياً لتكاليف المشروع الرأسماليّة والتشغيلية، مع تطبيق جدول اهتلاك لمدّة ست سنوات لأغراض ضريبيّة (أي بشكل أسرع مما تسمح به كل من الحكومة الفيدراليّة الأميركيّة وولاية ألاسكا على صعيد الضرائب المترتبة على دخل الشركات، لكن بشكل أبطأ مما تتيحه ألاسكا على صعيد التنزيل على ضريبة الإنتاج). بالإضافة إلى ذلك، تستطيع الشركات أن تشطب من ضريبة الإنتاج البحري البالغة ٥٠٪ ما نسبته ٣٠٪ من قيمة استثماراتها الموزّعة على أربع سنوات؛ وهذا أساساً امتياز ضريبي يقصد منه تشجيع الاستثمار.

ويمكن لمنتجي ألاسكا أن يحقّقوا خصومات ضريبية تتراوح بين ٢٠ و٤٠٪ بالنسبة للنفقات الرأسمالية المماثلة.

إن المعدّل الضريبي المرتفع، المقرون بامتيازات تشجيع الاستثمار، يعني أن كلّ منتج يستثمر دولاراً واحداً في النرويج يوفّر ٩٣ سنتًا منه على صعيد الضريبة – وهي نسبة مشابهة جداً لمجموع الإعفاء الضريبي المسموح به بموجب القوانين الضريبية المعمول بها في الولايات المتحدة الأميركيّة وفي ألاسكا.

دور شركة ''شتات أويل'' في النرويج

بالإضافة إلى إيداع مجمل إيراداتها الضريبيّة المرتبطة بقطاع النفط والغاز في حساب التوفير [صندوق الادخار الوطني]، تملك الحكومة النرويجيّة ٦٧٪ من أسهم شركة النفط والغاز الوطنية 'شتات أويل'، التي طرحت أسهمها للتداول العام في البورصة،[٢] والتي تتخذ مقراً لها في مدينة ستافانغر، شمالي أوسلو، في مركز صناعة البترول النرويجية. وتودع جميع أرباح أسهم الحكومة من شركة 'شتات أويل' في حساب التوفير أيضًا.

(بخلاف ولاية ألاسكا) التي تفرضُ ضريبة عقارية على منشآت التنقيب، وإنتاج ونقل النفط والغاز، توكل النرويج عملية فرض الضريبة العقارية بأكملها إلى البلديّات، حيث تصبح هذه العمليّة اختيارية – ولا توجد ضريبة فيدراليّة على العقارات

تشارك شركة 'شتات أويل' في مناقصات التراخيص، وتتولى ٨٠٪ من إنتاج النفط والغاز في النرويج، وقد أبرمت شراكات مع بعض من أكبر شركات البترول في العالم. تنشطُ الشركة في ٣٣ بلداً آخراً، – بما في ذلك أنغولا والبرازيل وخليج المكسيك التابع للولايات المتحدة الأميركيّة وبعض مناطق استكشاف الغاز الصخري في الولايات المتحدة الأميركيّة – على الرغم من أنّ الكميّة الأكبر من إنتاجها مصدرها المياه البحرية النرويجيّة.

بلغت قيمة رأسمال الشركة 'شتات أويل' ٧٧ مليار د.أ. في الأسبوع الماضي. وهذا يضعها في المرتبة الثانية بعد شركة 'كونوكو فيليبس' التي تبلغ قيمة رأسمالها الإجمالي ٩٣ مليار د.أ. كما أن شركة 'شتات أويل' هي ثاني أكبر مصدّر للغاز الطبيعي إلى أوروبا (روسيا هي المصدّر الأول). وقد بلغ إنتاجها اليومي في الربع الأول من هذا العام [٢٠١١] نحو ٥ مليار قدم مكعّبة من الغاز الطبيعي و١.١ مليار برميل من النفط. وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة النرويجية أنشأت شركة 'شتات أويل' في عام ١٩٧٢، أي بعد عام من البدء بتشغيل أول آبار النفط البحرية في البلاد.

يدير البنك المركزي النرويجي صندوق الادخار الوطني الذي أنشئ في عام ١٩٩٠

لا داعي للتحقّق من حجم مبيعات 'شتات أويل' من الغاز الطبيعي في النرويج، فهي متواضعة؛ إذ تكاد تكون البلاد مستقلة تمامًا عن استخدامات الغاز الطبيعي. وفي المقابل، تعتمد النرويج بشكل كامل تقريبًا على الطاقة الكهرومائيّة لتوليد الطاقة الكهربائيّة وتأمين احتياجات التدفئة. وفي ظلّ الاعتماد على مشاريع الطاقة المائيّة لتلبية حاجة البلاد وادّخار ثروة النفط والغاز للمستقبل، تقضي سياسةُ الطاقة الوطنيّة بشكل أساسي ببيع النفط والغاز الوطني بأفضل سعر ممكن إلى المشترين الخارجيين. في الواقع، إنّ الكثير من منشآت إنتاج النفط والغاز البحرية في النرويج تعمل على الطاقة المائيّة التي تصل إلى المنصّة عبر كابلات ممدودة تحت سطح البحر، بدلاً من حرق ولو مثقال ذرّة من الغاز الطبيعي.

وعلى غرار ألاسكا، تحرص شركة 'شتات أويل' كثيراً على تحسين الاسترداد المعزّز للنفط في الحقول المتقادمة.

استثمار الدولة في تراخيص النفط والغاز

إن الجانب الأكبر من حجم الأموال التي تودع في حساب التوفير الوطني لا تجبيه الدولة النرويجية من الضريبة المستندة إلى الأرباح أو من حصص أرباح أسهمها في شركة شتات أويل، بل من شركة بيتورو (Petoro) المملوكة للحكومة، والتي تدير محفظة المصالح المالية المباشرة للدولة (State Direct Financial Interest (SDFI.

"لا يخلو النظام المالي في النرويج من الإعفاءات الضريبيّة"

على خلاف شتات أويل، لا تقوم شركة بيتورو بتشغيل حقول النفط. وفي المقابل، تكتفي بأخذ حصّة في رأسمال المنشأة في أي ترخيص تمنحه الحكومة وفقاً لرغبتها. ولا يُتاح للشركات الفائزة بالتراخيص الاعتراض أو إضافة شروط أو استثناءات. تعمل بيتورو كشريك مساهم وتدفع حصّتها الكاملة من تكاليف التطوير والعمليّات والصيانة. وبوجه عام،تأخذ بيتورو ٢٠٪ من الأسهم في الوقت الحاضر، علمًا أنّ هذه الحصة كانت قد بلغت ٦٠٪ في الماضي.

إن حصة شركة بيتورو هي جزء من إشعار مناقصة التراخيص، حيث تسعى الحكومة دومًا إلى الحصول على حصص كبيرة في المشاريع الواعدة، وحصص أقل في الحقول الأخرى.

وكما هي حال جميع الشركات الناشئة، اكتست المؤشرات الرئيسية لشركة بيتورو باللون الأحمر – القاتم،[٤] في سنواتها الأولى. بلغت خسائرها الصافية عدة مليارات د.أ. فيما كانت تتجهّز في منتصف ثمانينيات القرن الماضي، وكانت تدفع حصتها من تكاليف التطوير قبل البدء باستخراج أي كميّة من النفط والغاز. وبحلول عام ١٩٩٦–١٩٩٧، بدأت الأموال تتدفّق لتبلغ نحو ٢٠ مليار د.أ. في السنة طوال العقد الماضي بعد خصم التكاليف التشغيلية لحقول النفط.

"سيكون من الصعب تلبية التوقّعات المبنية على النجاحات الماضية"، بحسب قول مسؤول نرويجي

تودعُ الحكومة جميع الإيرادات الصافية لشركة بيتورو في حساب التوفير صندوق الادخار الوطني، ثمّ تقرّر، على ضوء الموازنة الفدرالية السنوية، حجم الاستثمار المرغوب في مشاريع جديدة كلّ عام. ولا يحقّ لشركة بيتورو الاحتفاظ بفلس واحد من أرباحها.

على الرغم من امتلاك الدولة النرويجية حصّة في شركة شتات أويل ومساهمتها المباشرة عبر شركة بيتورو، تحاول الحكومة جاهدة أن تبعد السياسة عن هذا القطاع. وقلائل هم المسؤولون في وزارة المال ووزارة البترول والطاقة الذين يخسرون وظائفهم جرّاء التبديل الانتخابي. لقد كانت الحكومة مترددة جدًا في التدخّل في القرارات الصغرى على مستوى الأعمال، بحسب ما جاء في وثيقة صادرة عن المعهد النرويجي للبحوث في الاقتصاد وإدارة الأعمال في عام ٢٠٠٨. وتنصّ الوثيقة أيضاً على أن: مبادئ الأعمال التجارية الفعّالة هي التي ينبغي أن تتحكم بالقرارات المتخذة في هذا القطاع.

كما إن شركة بيتورو هي شريك مساهم في خط أنابيب تحت سطح البحر بطول خمسة آلاف ميل[٥] ينقل الغاز الطبيعي النرويجي إلى العديد من محطات استقبال الغاز الأوروبيّة. ومع أنّ منتجين آخرين يملكون حصصاً في خط الأنابيب، فقد بدأت الشركات ببيع أسهمُها في هذا القطاع المنظّم إلى صناديق تقاعد ومستثمرين آخرين يبحثون عن عائدات مستقرّة (ومعتدلة).

صندوق الادخار الوطني

في الوقت الذي تصبّ فيه كل أموال بيتورو وحصص أرباح شركة شتات أويل والضرائب المفروضة على أرباح النفط والغاز في صندوق التقاعد الحكومي- عالمي (Government Pension Fund-Global)[٦] نحو ٥٧ مليار د.أ. من الإيداعات في عام ٢٠١١، بحسب معدلات الصرف الحاليّة[٧] - تحصل الحكومة من فرض الضرائب العالية على المقيمين وشركات الأعمال على معظم ما تحتاجه لتغطية تكاليف الرعاية الصحية الشاملة، والتعليم المجاني بما فيه الجامعي، ونظام التقاعد السخي وبرامج أخرى.

"لم تلغ النرويج أيّ من ضرائبها أو تخفّضها، حتى عندما بدأت عائدات النفط والغاز بالتدفّق"

يصل المعدل الأعلى من الضريبة على دخل الأفراد في النرويج إلى ٥٠٪؛ وتبلغ الضريبة على القيمة المضافة المفروضة على السلع والخدمات ٢٥٪؛ في حين أنّ الضريبة المفروضة على البنزين هي من بين الأعلى في العالم (يصل سعر التجزئة إلى نحو ١٠ د.أ. للغالون الواحد عند المحطة). وفي المقابل، فإنّ الضريبة على القيمة المضافة أدنى بقليل بالنسبة إلى سلع البقالة والفعاليات الثقافية، وتعفى منها الصحف النرويجية.

لم تلغ النرويج أيّ من ضرائبها أو تخفّضها، حتى عندما بدأت عائدات النفط والغاز بالتدفق. ويقول المسؤولون الحكوميّون إن المواطنين لا يشتكون كثيرًا من الضرائب المرتفعة لأنّهم يحصلون على الكثير في المقابل، ولأن مستوى المعيشة مرتفع جداً في النرويج، لكن المستقبل يبقى مجهولًا. وسيكون من الصعب تلبية التوقّعات المبنية على النجاحات الماضية، بحسب قول مسؤول نرويجي تساءل كيف سيكون ردّ فعل المقيمين إذا تراجع مستوى الحياة الرغيدة في النرويج؟

"إن عملية إجراء المناقصة في النرويج تختلف كثيراً عمّا هي عليه في ألاسكا أو أي مكان آخر من الولايات المتحدة الأميركيّة (أو كندا)"

على رغم تسمية حساب الادخار بـ صندوق التقاعد الحكومي، فإن أياً من الإيرادات لا يذهب إلى رواتب التقاعد - الحكوميّة أو غير الحكوميّة - في الوقت الحاضر. في المقابل، يعي النرويجيّون عمومًا أنه سيتمّ اللجوء إلى الصندوق من أجل المساهمة في دفع هذه الرواتب التقاعدية لكبار السن، علاوة على تكاليف برامج أخرى عندما يتراجع النشاط الاقتصادي جراء الإنخفاض التدريجي في إنتاج النفط والغاز.

في انتظار ذلك، تهدف الحكومة إلى سحب ٤٪، كل سنة، من احتياطيات الصندوق على أساس قيمة السوق، وذلك من أجل المساهمة في دعم الموازنة الفيديرالية، تمامًا مثل مقاربة ألاسكا لـ«صندوق ألاسكا الدائم (Alaska Permanent Fund) وفق النسبة المئويّة وعلى أساس سعر السوق التي يدعو البعض إلى تطبيقها من دون نجاح حتى الآن. وتُشكّل نسبة الـ٤٪ التي تحوّل من حساب الادخار النروجي، نحو ٢١ مليار د.أ. هذا العام (٢٠١١)، بحسب معدلات الصرف الحاليّة - أي ١٠٪ تقريبًا من الموازنة الوطنية.

ومنذ اعتماد نسبة الـ٤٪ قبل عقد من الزمان، تقتطعُ الحكومة سنوياً حاجتها من ذلك، أحيانًا بشكل أكثر، وأحيانًا أخرى بشكل أقلّ وبنسبة طفيفة.

وتوزع أصول الصندوق بنسبة ٦٠٪ على شكل أسهم عالميّة ومن ٣٥٪ إلى٤٠٪ على شكل سندات، وإلى حدّ الـ ٥٪ على شكل استثمارات عقاريّة – وهو تقسيم لا يختلف كثيرًا عن الصندوق الدائم في ألاسكا. وكما هو الحال في ألاسكا أيضًا، فالنرويج لا تستثمر أموال حساب الادخار في أيّ مشاريع محليّة، بل، تستثمر الأموال كلّها في الخارج؛ وهذا إجراء أفضل من أجل تنويع المخاطر كما يرى المدراء.

وقد شرح وزيرُ المال النرويجي للزوّار الآتين من ألاسكا أنّ حساب الادخار لا يُستخدم لتأمين ميزانية ثانية للمشاريع المصنفة بأنها 'المؤهلة أقل'.

يدير البنك المركزي النرويجي صندوق الادخار الوطني الذي أنشئ في عام ١٩٩٠. وعلى الرغم من أنه لم يجر التخطيط للأمور كي تجري على هذا النحو، لكنّ النرويج كانت محظوظة حيث أنّ البلاد بلغت ذروة إنتاجها النفطي في السنوات التي شهدت ارتفاعًا في الأسعار خلال العقد الفائت. وقد ساهم ذلك بشكل كبير في رفع رصيد صندوق إدّخارها الوطني.

المناقصات وطلبات التراخيص في قطاع النفط والغاز

إن عملية إجراء المناقصة في النرويج تختلف كثيراً عمّا هي عليه في ألاسكا أو أي مكان آخر من الولايات المتحدة الأميركيّة (أو كندا). فمقدمو العروض لا يدفعون منحاً (Bonus)،[٨] أو مبالغ نقدية مقدّماً. والحكومة هي التي تحدّد معايير واضحة في إعلان المناقصة، بما في ذلك الحصّة التي قد تحتفظ بها لشركة بيتورو، ثم تتفرّغ للحكم على أهلية المتقدمين بالعروض من أجل تحديد أي شركات يمكنها أن تقوم بالعمل على أفضل وجه.

قبل إطلاق عمليّة المناقصة، تدفع الحكومة تكاليف المسوحات السيزمية الثلاثية الأبعاد – غير تفصيلية – كي تُعطي المتقدمين فكرةً أفضل عن مكامن النفط والغاز.

> **"النرويج كانت محظوظة حيث أنّ البلاد بلغت ذروة إنتاجها النفطي في السنوات التي شهدت ارتفاعًا في الأسعار"**

وتشمل معاييرُ المناقصة التجربة والخبرة اللازمتين في الحقل الجيولوجي من أجل استكشاف موارد محتملة وإنتاجها، بالإضافة إلى ضرورة توفّر المهارات الإداريّة، والقدرة الماليّة، وخطّة التطوير المرجوّة. وتقصي عملية إجراء المناقصة المضاربين عن اللعبة، وهذا أمر جيّد، بحسب ما يؤكده المسؤولون الحكوميون. فالنرويج تريد نتائج، وليس مستثمرين ساعين إلى بيع التراخيص بنسبة ربح معينة.

وفي ظاهرة لا تحدث إلا نادراً، في ألاسكا أو في أي مكان آخر في الولايات المتحدة الأميركيّة، لا يحق للمتقدمين بالعروض، الخاسرين، الاعتراض على قرار الحكومة أو الطعن فيه. وفي المقابل، يقول المسؤولون النرويجيّون إنّهم يشرحون للمتقدمين الخاسرين سبب عدم فوزهم بالتراخيص، بغية تحسين أدائهم في المرة المقبلة بهدف الفوز.

في حال فشل مزايد فائز في إنجاز العمل ضمن الأطر الزمنيّة المحدّدة في خطّة التطوير التي قدّمها، فإن تمديد المهلة النهائية ممكن، ولكنه غير مرجّح. فالفشل في احترام المهل الزمنية يعني أن الترخيص يعود إلى إمرة الحكومة. ولعل هذا إجراء أرحم من ذلك المعتمد في ألاسكا أو في حالات البيع الفيدرالية للتراخيص مقابل ملايين الدولارات، لا بل عشرات الملايين، أو حتى مليار د.أ. أو مليارين، للفوز بمجموعة كبيرة من التراخيص. وفي حال خسر المتقدمون هذه التراخيص، بسبب التأخر في التنفيذ، يخسرون أيضاً المنح المكلفة التي دفعوها مقدماً.

"تقضي سياسةُ الطاقة الوطنيّة بشكل أساسي ببيع النفط والغاز الوطني بأفضل سعر ممكن إلى المشترين الخارجيين"

المسؤوليّة الاجتماعيّة

بيد أن الأمر لا يقتصر على جمع المال في صندوق الثروة النفطي وإبقائه في النرويج. فالحكومة النرويجية تشرف على إدارة برنامج النفط من أجل التنمية، من خلال توزيع نحو ٤٠ مليون د.أ. سنويًا في مختلف أنحاء العالم بهدف مساعدة البلدان الناشئة على تطوير موارد النفط والغاز فيها بشكل أفضل. ويهدف هذا البرنامج، بحسب دعاته، إلى بناء القدرات ونقل المعرفة، بالإضافة إلى التدريب على الإدارة البيئيّة والماليّة – وفي بعض الحالات، إلى مساعدة هذه الدول على صياغة قوانين النفط والغاز الوطنية.

يتمثّل الهدف الرئيسي في تخفيض معدّل الفقر واستخدام أموال النفط والغاز بحكمة، علمًا أن نحو نصف موجودات صندوق المساعدة يذهب إلى الأمم الإفريقيّة.

إن القواعد التي تحكم عملية استثمار أموال صندوق الإدخار النرويجي تعكس قدرًا مماثلاً من المسؤوليّة الاجتماعيّة. إذ لا يُسمح باستثمار هذه الأموال في الشركات المصنّعة للأسلحة، والتي قد تنتهك مبادئ إنسانيّة أساسيّة، أو في الشركات المنتجة للتبغ (وإن كان التبغ قانونيًا في النرويج). كما توجد استثناءات أخرى متصلة بظاهرة تشغيل الأطفال، وحقوق الإنسان، والفساد، والضرر الجسيم اللاحق بالبيئة.

الخانة رقم (١)
الفرقات بين النرويج وألاسكا

- النرويج هي دولة، أما ألاسكا فهي ولاية؛
- تتمتع النرويج بالمنافع الناتجة عن المصادقة على معاهدة قانون منظمة الأمم المتحدة بشأن البحار، في حين لا تتمتع ألاسكا بالمزايا نفسها، وذلك بسبب عدم مصادقة مجلس الشيوخ الأميركي على المعاهدة؛
- يبلغ عدد سكان النرويج ٤،٩٠٠،٠٠٠ نسمة، بينما يبلغ عدد سكان ألاسكا ٧١٠،٠٠٠ نسمة؛
- يبلغ دخل الفرد في النرويج ٨٨،٤٠٠ $ بينما يبلغ في ألاسكا ٤٣،٢٠٩ $؛
- تفرض النرويج ضريبة على الدخل، على عكس ألاسكا؛
- تبلغ قيمة الصندوق السيادي في النرويج أكثر من ٦٠٠،٠٠٠،٠٠٠،٠٠٠ $ في حين لا يتعدى الصندوق الدائم في ألاسكا ٣٧،٠٠٠،٠٠٠،٠٠٠ $؛[٩]

- تشكل ضرائب النفط والغاز أقل من ٢٦ بالمئة من الإيراد السنوي للنرويج، بينما تشكل ضرائب النفط والغاز أكثر من ٩٠ بالمئة من الإيراد السنوي في ألاسكا؛
- تمتلك النرويج قطاعاً مزدهراً لتطوير الغاز الطبيعي، في حين أن إنتاج الغاز الطبيعي في منحدر ألاسكا الشمالي يتمّ على نحو تجاري؛
- يُستخرج النفط والغاز الطبيعي في النرويج بشكل أساسي من مصادر بحرية، بينما يتم إنتاج النفط في ألاسكا بشكل أساسي في الحقول البرية؛
- تخلت النرويج عن نظام ضريبي قائم على المنح والإتاوة إذ أنها استنتجت أن هذا النظام قد عطّل قرارات متعلقة بالاستثمار، في حين تستمر ألاسكا في استخدام نظام ضرائب على عوائد النفط والغاز؛
- تملك النرويج وتدير أغلبية حصص شركة ستات أويل (Statoil)، التي تُعتبر أكبر شركة مستثمرة في قطاع النفط والغاز النرويجي، في حين لا تُعتبر ألاسكا جهة مستثمرة في قطاع النفط والغاز في الولاية؛
- توظف النرويج بشكل مباشر ومستقل ٢٣٥،٠٠٠ شخصاً في قطاع النفط والغاز، كما تركّز على بناء الكفاءات ونقل المعارف والخبرات ضمن قطاع النفط والغاز، في حين توظف ألاسكا بشكل مباشر وغير مباشر ٢٥،٠٠٠ شخصاً في قطاع النفط والغاز.(١٠)

المصدر: Some Comparisons between Alaska and Norway Oil Permanent Funds", 1/15/13. http://www.apfboardconfirmation.org/pdfs/WebNorwayPermFund1-15-13.pdf

هوامش

(١) نشر هذا المقال على موقع برنامج مشاريع نقل الغاز الطبيعي في ألاسكا– مكتب المنسقية الاتحادية lary bersley. 2011. Norway's different approach to oil and gas development: alaska natural gas transportation projects office of the federal coordinator, at www.arcticgas.gov/norway%E2%80%99s-different-approach-to-oil-and-gas-development4.

(٢) لفهم تأثير النفط والغاز على أوضاع السكان الأصليين انظر: The Role of the Oil and Gas Industry in Alaska's Economy, Alaska Oil and Gas Association, October 2011: http://aoga.org/wp-content/uploads/2011/10/2011-McDowell-Study.pdf

(٣) بعد خصخصتها جزئياً في عام ٢٠٠١ (المحرر).

(٤) نسبةً للبورصة حيث يتلون السهم الذي يسجل خسارة باللون الأحمر (المحرر).

(٥) يبلغ طول الميل البحري ١٨٥٢ متراً بالضبط (المحرر).

(٦) سابقاً: The Petroleum Fund of Norway (المحرر).

(٧) بلغ رصيد الصندوق ٥،٤٧٨ تريليون كرون نرويجي أو ما يعادل ٨٨٩,١ مليار دولار أميركي في عام ٢٠١٤ (المحرر).

(٨) العلاوات هي دفعات ثابتة ولا تأخذ في الاعتبار نجاح المشروع أو ربحيّته؛ وعادة، تكون معفية من الضرائب، كما يجري التخلي عنها أو طرحها للتداول مقابل حصة أكبر من أرباح مستقبلية (المحرر). العلاوة التحفيزية – وهي رسوم تحتفظ بها الحكومة المضيفة بغض النظر إن جرى العثور على النفط وبدأ الإنتاج التجاري أم لا (المحرر).

(٩) بلغ مجموع المبالغ الاجمالية التي وزّعت على المواطنين في ألاسكا من أرباح استثمارات الصندوق حوالي ١٣ مليار دولار منذ تأسيسه عام ١٩٧٦. ومنذ عام ١٩٨٢ تتلقى عائلة مكوّنة من أربعة أفراد مبلغ ١٤١،٧٤٠ دولار سنوياً وذلك بحسب موقع مجلس تنمية الموارد في ولاية ألاسكا (المحرر).
Resource Development Council. http://www.akrde.org/issues/oilgas/overview.html

(١٠) يساهم قطاع النفط، بصورة مباشرة أو غير مباشرة في توفير حوالي ١٨٧،٠٠٠ وظيفة أي حوالي نصف عدد الوظائف الاجمالية في الولاية وقد أدى ذلك إلى مضاعفة عدد سكان الولاية، بحسب المصدر السابق (المحرر).