الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب
المديرية العامة للدراسات والمعلومات
مصلحة الأبحاث والدراسات

مجلس النواب ومسألة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية[١]

أولا: المقدمة

لقد كان للطلب على موارد النفط والغاز والمعادن تأثير عكسي على الكثير من الدول الغنية بالموارد. فبدلاً من أن تساهم العائدات المكتسبة من هذه الموارد في تقليل الفقر وفي النمو الاقتصادي، فإنها غالباً ما كانت تؤدي إلى فساد واسع النطاق، وتنمية أقل، وصراعات.

ففي غياب مؤسسات حكومية قوية تكون شفافة وقابلة للمساءلة أمام المواطنين، غالبا ما تتم إدارة عائدات النفط والغاز والتعدين بشكل غير فعال. قد لا ينتبه المسؤولون إلى الحاجة إلى الإنفاق بحرص أثناء سنوات "الرخاء" ويتبعون أسلوب الحماية الاقتصادية لتوفير إصلاحات قصيرة المدى للمشكلات الاجتماعية والاقتصادية. وتضعف العلاقة بين المواطنين وحكوماتهم بسبب اعتمادالحكومة بشكل أقل على عائدات الضرائب والقطاعات غير الاستخراجية، ويقتصر تراكم الفوائد في النهاية على قلة قليلة بينما تبقى أغلبية السكان فقيرة.

لقد بدأ المواطنون والهيئات الحكومية والمجتمع المدني والشركات والمنظمات الدولية في التعامل مع "لعنة الموارد"عن طريق تطوير المزيد من الشفافية والمساءلة في قطاع الصناعات الاستخراجية، حيث لا تستطيع الشفافية وحدها تحسين الحكم والتنمية في الدول الغنية بالموارد، وتكون المساءلة بدورها مستحيلة من دون معلومات ودراسات.

تمثل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية أحد الجهود التي بدأت البلاد الغنية بالموارد في استخدامها، في سبيل تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة عن طريق تحسين التحقق

[١] "دليل المشرعين لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية: كيفية دعم وتعزيز شفافية الموارد"، معهد الديمقراطية الوطني، معهد رصد العائدات، السكرتارية الدولية لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، ٢٠٠٩، بتصرف.

الكامل من مدفوعات الشركة وعائدات الحكومة ونشرهما، ومن خلال الشراكات بين المواطنين والهيئات الحكومية والشركات، وتصبح أداة مهمة للمطالبة بمساءلة الحكومة بشأن استخدام تلك العائدات.

ثانيا: مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

تُعتبر مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية معياراً عالمياً للشفافية في قطاع الصناعات الاستخراجية، وتركز على المقارنة بين مدفوعات الشركات والأموال التي تتلقاها الحكومات، مع الكشف عن تلك المعلومات للمواطنين، من أجل تحديد الفوارق المحتملة بين المدفوعات والمبالغ التي تم تلقيها، والتحقيق في طبيعة العقود والمعاملات والاجراءات المتخذة.

يتم تنفيذ إجراءات مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية باستخدام خدمات إدارية مستقلة، ويتم إجراؤها تحت إشراف لجنة إدارية من أصحاب مصالح متعددة ومعنية. ويضع المدير تقريرًا عاما يضم بيانات العائدات والمدفوعات وتوضيحاً للفوارق والقصور في الإجراءات، حيث يجب التزام مبادىء الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية.

كي تصبح الدول "مرشحة" لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، يجب أن تلتزم حكوماتها علناً بالمبادرة، وأن تكمل الخطوات الأربع لمرحلة التوقيع إيذاناً بالاشتراك. بمجرد أن تطبق إحدى الدول المبادرة بالكامل وتخضع لعملية تحقق ناجحة، تصبح "متوافقة" معها.

ثالثا: فوائد مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

تختار الدول الانضمام إلى مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية لعدة أسباب، حيث تصف الفقرات التالية العديد من هذه الأسباب. تستطيع المبادرة الشفافية في:

- ضمان استخدام جزء أكبر من العائدات المتولدة عن موارد النفط والموارد المعدنية لفائدة المواطنين
- تقوية المراقبة والرقابة على الميزانية
- بناء الثقة في المؤسسات العامة لدى المواطنين
- العمل على تقليل الخصومات بين الحكومات والشركات والمجتمعات أو المواطنين
- تحسين مناخ الاستثمار

تتطلب مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية المشاركة النشطة من قطاع واسع من أصحاب المصالح.[٢] تقوم كل دولة تطبق المبادرة بإدارة إجراءات المبادرة الخاصة بها تحت قيادة مسؤول حكومي كبير ومجموعة من أصحاب المصالح المتعددين. وتخضع المبادرة على المستوى الدولي لإدارة مجلس المبادرة المكون من ٢٠ ً شخصا. توفر الأمانة الدولية للمبادرة الكائن مقرها في مدينة أوسلو بالنرويج، دعما لمجلس المبادرة وهي نقطة الاتصال الأولى بالنسبة إلى المنظمات المشاركة في مبادرة الشفافية والمهتمة بها. وتعمل على تعزيز إجراءات المبادرة، وتنسيق الاتصالات والقرارات المتعلقة بالسياسات من جانب أصحاب المصالح الدوليين في المبادرة، وتوفير إرشاد لمطبقي للمبادرة.

رابعا: دور المشرعين في مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

تقوم البرلمانات بالتدقيق في النشاطات الحكومية من أجل ضمان تطبيق البرامج بفعالية، مع الالتزام بالقانون وضمان تبرير إنفاق التمويلات المخصصة، عن طريق النقاش وعقد جلسات الاستماع ودعوة الوزراء ورجال الأعمال والآخرين إلى الشهادة أمام اللجان. يستطيع المشرعون المساعدة في التأكد من إدارة مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية بشكل جيد وإصدار التقارير في مواعيدها. وبمجرد أن يتم إصدار التقرير، يستطيع المشرعون التأكد من نشر النتائج على نطاق واسع ومن تعامل الحكومة مع الفوارق ونقاط القصور.

من خلال جلسات الاستماع العامة واللقاءات الشخصية والإعلام والتواصل مع الناخبين وأساليب أخرى، يستطيع المشرعون تكوين الوعي العام حول مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية والمشكلات التي تحددها، والتأثير في الرأي العام لمساءلة الحكومة.

كذلك يمكن للمشرعين من خلال سلطة صناعة القوانين التي يملكونها ضمان توقيع حكوماتهم على إجراءات مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية والمشاركة فيها بشكل جاد. لقد مرت العديد من الدول بعقبات قانونية أمام تنفيذ المبادرة وتمت المطالبة بمراجعة القوانين، حيث يستطيع المشرعون ضمان تغيير هذه القوانين بطريقة تعكس الشفافية المطلوبة وتعززها.

---

١ - **المؤسسات الحكومية أو العامة**: وكالة النفط أو التعدين، الوكالات التي تقوم بتحصيل العائدات أو إدارتها، وكالة التنمية والتخطيط الاقتصاديين، الحكومة المحلية، الشركات الوطنية للنفط أو التعدين، القادة التقليديون، مؤسسات المراجعة والتدقيق العليا، المجالس التشريعية (لجان الموازنة والتمويل والتخطيط والموارد الطبيعية) - **القطاع الخاص**: شركات النفط والغاز والتعدين (الدولية والمحلية الخاصة والمملوكة للدولة)، الشركات الوطنية للنفط أو التعدين، المستثمرون، اتحادات مؤسسات وأصحاب أنشطة الأعمال التجارية والاتحادات الصناعية - **المجتمع المدني وآخرون**: المنظمات القائمة في المجتمعات المحلية، المنظمات الوطنية غير الحكومية، المنظمات الدولية غير الحكومية وأتباعهم المحليون، الإعلام، الاتحادات التجارية، المؤسسات الأكاديمية ومؤسسات البحث، المنظمات القائمة على أساس الأديان، القادة التقليديون والطبيعيون.

خامسا: الأدوات والإستراتيجيات التشريعية التي يمكن استخدامها للاشتراك في مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

١. تنسيق الجهود مع منظمات المجتمع المدني: تكون بعض منظمات المجتمع المدني نشطة جدا في مسائل الصناعات الاستخراجية، وقد تكون لها روابط مع المنظمات الدولية مثل منظمة الشفافية الدولية. تستطيع هذه المنظمات أن توفر للمشرعين معلومات مفيدة عن مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية وعن هذه الصناعات، أو تستطيع أن تقوم بدور المناصرين المفيدين لتشجيع الحكومة على تبني المبادرة أو تحسينها، أو تستطيع توفير أفكار مبنية على معلومات من أجل وضع سياسة لتقوية المبادرة أو تكملتها، وتساعد في مساءلة الحكومة عن العائدات التي لم يتم توضيح وجهتها أو التي تمت إدارتها بشكل سيء.

٢. مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية والتواصل مع الناخبين: غالبا ما يهتم المواطنون إذا كانت عوائد استخراج الموارد الطبيعية في دولتهم تفيدهم، لكنهم يعلمون القليل عما تتلقاه الحكومة من عائدات الصناعات الاستخراجية أو كيفية إنفاقها لها. يستطيع المشرعون أن ينقلوا هذه المعلومات من خلال تواصلهم المعتاد معهم.

٣. تقوية نظام اللجان واستخدامه: تستطيع اللجان المختصة بالمسائل المتعلقة بمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية أن تطور خبرات محددة في المجال المذكور، وغالبا ما تكون أكثر قدرة على العمل بين الأحزاب. كما تكون اللجان من خلال جلسات الاستماع العامة مكاناً مفيداً لإدراج الاقتراحات في إجراءات وضع السياسات، وقد تكون المكان الوحيد لعمل ذلك. بما أن المبادرة تضم مسائل عادة ما تتبع عدة لجان – الموارد الطبيعية، والميزانية والتمويل، والحسابات الحكومية، ومكافحة الفساد – فإن الرقابة الفعالة تتطلب تنسيق نشاطات هذه اللجان ومشاركة المعلومات بينها.

٤. بناء علاقات مع المشاركين الآخرين في مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية وتحسينها: يستطيع المشرعون في النهاية أن يصبحوا مراقبين أكثر علما وفعالية بإجراءات المبادرة عن طريق العمل مع نظرائهم في دول المبادرة، وفي الشبكات الإقليمية للمبادرة، والشبكات التشريعية الدولية ومع المانحين الدوليين.

سادسا: المعلومات التي ينبغي معرفتها عن الصناعات الاستخراجية

ما هي الأسئلة التي ينبغي على المشرعين المهتمين بوضع برنامج مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية أن يطرحوها؟

١. هل هناك صناعات استخراجية وكم حجم مساهمة كل منها في الاقتصاد القومي؟ وما هي الصناعات التي توفر أكبر عائدات حكومية؟ وما هو حجم مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي؟ تتطلب المبادرة أن تحدد الدول الصناعات التي سيتم إدراجها في إجراءات وضع التقارير.
٢. من هم الأطراف الرئيسيون في الصناعة؟ ما هي الشركات الدولية والمحلية التي تعمل في كل صناعة؟ هل هناك شركات مملوكة للدولة – مثل شركة نفط وطنية – أو هل تشارك الحكومة في أية عمليات تعدين أو استخراج نفط؟ تتطلب المبادرة أن تقوم كل الشركات من الصناعات ذات الصلة بالإبلاغ عن بياناتها.
٣. ما هي أنواع التعاقدات التي تم التوقيع عليها بين الحكومة والشركات؟ تحدد التعاقدات المبالغ التي ينبغي أن تتلقاها الحكومة وبأي شكل (مثل أنواع المدفوعات) ومن يدفع تكاليف الإنتاج ومن يدير العمليات، اضافة الى كيفية مشاركة الموارد أو بيعها وترتيب الدفع لأطراف التعاقد.
٤. ما هي تدفقات الإيرادات الرئيسية؟ تدفع الشركات للحكومات من خلال الضرائب والعوائد والمدفوعات العينية والمكافآت وحصص المساهمة والإيجارات، حيث تتطلب المبادرة نشر كل المدفوعات المادية في مجال النفط والغاز والتعدين.
٥. ما هي الهيئات الحكومية المشتركة في إدارة عائدات الصناعة الاستخراجية؟ ما هي الهيئات الحكومية التي تحصل الإيرادات من الشركات؟ وما هي الهيئات التي تقوم بتنظيم الصناعة؟ وإلى أين يذهب المال بالتحديد عندما تقدم الشركات المدفوعات الخاصة بها – وفي أية هيئة حكومية يتم إيداعها؟

ما هي الأدوات الأنسب للمشرع كي يحصل على هذه المعلومات؟

- القيام بزيارات ميدانية
- عقد جلسات البيانات الموجزة أو جلسات الاستماع الاستعلامية
- تنظيم جولة دراسية في دولة تطبق مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية
- إجراء دراسة
- وضع تقرير لجنة

هناك نوعان رئيسيان من التعاقدات ذات الصلة بمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية:

نوع التعاقد	كيفية عمله	بأي شكل تتلقى الحكومة المال	القطاعات التي يشيع فيها بالشكل الأكبر
عقد مشاركة الإنتاج	تدير الشركة تطوير العملية وهناك صيغة متفق عليها لتحديد الحصة من المورد المستخرج (براميل النفط، أطنان المعادن، إلخ) التي تذهب إلى الحكومة وإلى الشركة	الحصة (أو "النصيب") من الإنتاج الذي تستحقه الحكومة. كثيراً ما تأخذ الحكومات هذه الموارد بشكل نوعي وتبيعها أو تستخدمها محليا. وتتلقى الحكومة في بعض الحالات مدفوعات من الشركات بقيمة الحصة المخصصة للحكومة. قد تدفع الشركات أيضا عوائد وضرائب وإيجارات للأرض ومدفوعات أخرى. قد تحصل الحكومات على عوائد من حصص المساهمة التي حصلت عليها شركات الموارد الوطنية التي تعمل ضمن مجموع شركات التشغيل.	النفط
اتفاقيات الامتياز	تعطي الحكومة ترخيصا بالحق في تطوير منطقة جغرافية معينة	العوائد الرسوم حسب مساحة الفدان الضرائب المكافآت الضرائب الاجتماعية حصص المساهمة التي تم الحصول عليها من خلال مشاركة شركة الموارد الوطنية إيجارات الأرض التعدين النفط	التعدين النفط

ما الذي يستطيع المشرعون عمله لتشجيع الحكومة على التوقيع إيذانًا بالاشتراك؟

- المشاركة في مؤتمر أو ورشة عمل حول مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية
- تمرير قرار من قبل البرلمان
- العمل من خلال الإعلام على بناء الوعي العام

سابعا: البنى الادارية لمبادرة الشفافية فى مجال الصناعات الاستخراجية

تتنوع البنى الادارية من دولة إلى أخرى، حيث يجب أن تمارس لجنة إدارية مكونة من أصحاب مصالح متعددة الرقابة على البرنامج ويجب أن يقوده مسؤول حكومي رفيع المستوى. ومن بين مكونات البنى المذكورة هناك:

١. مجموعة العمل من أصحاب المصالح المتعددة

تُعتبر مجموعة العمل من أصحاب المصالح المتعددة لجنة من مؤسسات المجتمع المدني والحكومة وممثلي الشركات الذين يعملون معا بشكل مشترك لاتخاذ قرارات بشأن تصميم مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية ومراقبتها وتقييمها. إنها هيئة اتخاذ القرارات الرئيسية في برنامج المبادرة. يختلف عدد أعضاء مجموعة أصحاب المصالح المتعددة ومن يمثلونهم من بلد لآخر، لكن ينبغي أن تكون عضوية مجموعة عمل أصحاب المصالح المتعددة صغيرة بما يسمح للمجموعة أن تعمل بكفاءة كبيرة بحيث تمثل كل أصحاب المصالح.

تقوم مجموعات عمل أصحاب المصالح المتعددة بما يلي:

- تحديد إستراتيجية عامة لدولة مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية
- اختيار مجال المبادرة
- وضع خطة عمل للمبادرة والمصادقة عليها ومراقبة تطورها
- المساعدة في اتخاذ القرارات بشأن نماذج الإبلاغ النمطية
- رفع الوعي العام بشأن مبادرة الشفافية ويكون ذلك غالبا عن طريق توزيع تقرير المبادرة
- المساعدة في تحديد العوائق أمام التنفيذ وإزالتها

٢. أمانة سر مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية أو وحدة التنفيذ

تتطلب مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية في الحد الأدنى أن تقوم الحكومة بتعيين مسؤول حكومي رفيع المستوى (غالبا ما يكون وزيرا) لقيادة تنفيذ المبادرة. ينبغي أن يكون هذا المسؤول رفيع المستوى في منصب يسمح له بإزالة العوائق عندما تظهر أمام المبادرة. تكرس معظم دول المبادرة أمانة سر وطنية متفرغة يعمل فيها موظفون إداريون أو موظفو اتصالات أو خبراء في الصناعات الاستخراجية. يمكن أن يقع مقر أمانة سر المبادرة في وزارة الطاقة، أو في وزارة الاقتصاد والمالية. وقد قامت عدد من الدول أيضا بتأسيس لجان حكومية لتنسيق مشاركة الحكومة.

٣. آليات مشاركة أخرى

لقد ابتكرت بعض الدول آليات إضافية لتسهيل المشاركة. وتجمع المؤتمرات الوطنية لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية الأفراد والمنظمات التي ليست جزءاً رسميا من مجموعة أصحاب المصالح المتعددة لعرض آرائهم، وذلك بحضور ممثلي المجتمع المدني ورجال الأعمال، حيث يلتقي هؤلاء لمناقشة قرارات المبادرة.

لا تتطلب مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية أن يكون المشرعون أعضاء في مجموعة أصحاب المصالح المتعددة، لكن في بعض البلاد حصل رؤساء اللجان ذات الصلة أو أعضاؤها (مثل لجان الموازنة والمالية والتخطيط والموارد الطبيعية والحسابات الحكومية) على مقعد في الهيئة، مما عزز مساهمة البرلمان في المبادرة بعدة طرق. ان عضوية البرلمان في مجموعة أصحاب المصالح المتعددة:

- تسمح بمراقبة تشريعية أسهل للمبادرة
- تشجع على اتصال أفضل بين المشرعين والموظفين التنفيذيين
- تخلق فرصا لبناء العلاقات
- تعمل على تكوين المزيد من الخبرات والقيادة التشريعيين في مجال الصناعات الاستخراجية

ثامنا: القضايا الأساسية التي يتم وضعها في الاعتبار بالنسبة إلى برنامج مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

تشمل الأسئلة الرئيسية التي يتم طرحها أثناء صياغة برنامج مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية ما يلي:

- كيف ينبغي تحديد مشاركة الشركة؟ تتطلب المبادرة أن تقدم كل الشركات الخاصة والمملوكة للدولة تقارير.
- ماذا ينبغي أن يكون مستوى الأهمية النسبية لأنواع المدفوعات (الضرائب والعوائد، إلخ)؟ تتطلب المبادرة أن تكون كل المدفوعات "المادية" مدرجة. إلا أن الدول قد ترى أنه لا حاجة إلى إدراج بعض المدفوعات التي يتم تحديدها بناء على حد معين بسبب التكلفة والوقت الذي ستستغرقه لإنتاج البيانات.
- هل ينبغي الإبلاغ عن النتائج على شكل أرقام إجمالية أم مقسمة؟ تسمح المبادرة لكل برنامج بتحديد ما إذا كان التقرير سيحتوي على أرقام المدفوعات والإيرادات كأرقام إجمالية أو مقسمة حسب الشركة، أو مقسمة حسب نوع الدفع أو كلاهما. لقد قامت كل برامج مبادرة الشفافية حتى اليوم بتقسيم البيانات حسب نوع الدفع، أو تقسيمها حسب الشركة. تميل التقارير ذات البيانات المقسمة إلى أن تكون أكثر تعريفا ويمكن أن تؤدي الشفافية الأكبر الناتجة عن التقسيم إلى توليد المزيد من الثقة بين أصحاب المصالح.

ستظهر القرارات الخاصة بنطاق برنامج المبادرة في الدولة وتتشكل على أساس ثلاث وثائق مهمة: خطة عمل المبادرة، ونماذج الإبلاغ النمطية عن المبادرة، واختصاصات مدير المبادرة. تقوم خطة عمل المبادرة بدور "خريطة الطريق" نحو تنفيذ المبادرة، ويجب اعتمادها من جانب مجموعة أصحاب المصالح المتعددة وإتاحتها للعامة. ينبغي أن تحدد أهداف برنامج المبادرة وتضع مساراً زمنيا وتوضح حجم تكلفة النشاطات المخطط لها وتقوم بتقييم أية عوائق في طريق الأطراف المشاركة. تُعتبر نماذج الإبلاغ النمطية في المبادرة استبيانًا معياريًا يتم استخدامه في جمع بيانات المدفوعات من كل وحدة تقريرية (من الحكومة أو الشركة). ينبغي أن تحدد اختصاصات المدير المستقل الكيفية الدقيقة لقيامه بمسؤولياته بما في ذلك المعلومات التي يدرجوها في التقرير.

يستطيع المشرعون التأكد من أن مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية تتبع خطة العمل المتفق عليها، عبر تشجيع الحكومة ومجموعة أصحاب المصالح المتعددين على إزالة العوائق أمام التنفيذ، تشجيع الحكومة على التعامل مع التأخيرات، طلب تقارير موجزة منتظمة

وفق جدول عن المبادرة، طلب تقديم تقارير التطور الخاصة بالمدير إلى البرلمان، طلب الإرسال التلقائي للوثائق العامة الخاصة بالمبادرة.

تاسعا: الشكل الذي ينبغي أن يكون عليه تقرير مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

سيعتمد تقرير مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية ومحتواه على قرارات مجموعة أصحاب المصالح المتعددة بشأن البرنامج. في الحد الأدنى، ينبغي أن يوضح كل تقرير خاص بالمبادرة كيفية تحقيقه لمتطلباتها، وينبغي أن يكشف عما يلي:

- الإيرادات والمدفوعات المادية: ينبغي أن ينص التقرير على أن المدفوعات المادية والإيرادات المادية تم الكشف عنها ومدرجة في التقرير. ينبغي إدراج كل الشركات (طبقا لخطة عمل مجموعة أصحاب المصالح المتعددة) وكل الهيئات الحكومية التي تمت تغطيتها. كما ينبغي كذلك أن يوضح التقرير كيفية تحديد "درجة الأهمية" لتدفقات الإيرادات والشركات والوكالات الحكومية التي تمت تغطيتها.
- الفوارق: طبقا لمعايير التحقق، ينبغي أن يحدد التقرير الفوارق بين ما أبلغت الشركات عن دفعه وما أبلغت الوكالات الحكومية عن تلقيه. ينبغي أن يدرج التقرير كل الشركات والوكالات الحكومية التي لم تبلغ المدير.
- التوصيات: تتطلب مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية في النهاية أن يشمل التقرير توصيات لتقوية إجراءات المبادرة. يمكن أن تشمل مثل هذه التوصيات تحسينات لتكامل الأنظمة المالية وحفظ السجلات في الشركات والممارسات المحاسبية بها أو توضيحات للقوانين ذات الصلة واللوائح التي يمكن أن تحسن الالتزام بها.

عاشرا: النواب وأهمية تعزيز التحسينات في تقرير وإجراءات مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

استناداً الى الأدوات الرقابية والسلطة التي تملكها البرلمانات ولجانها، قد يكون أمامهم العديد من الخيارات لتناول نقاط القصور في التقرير. يمكن للمشرعين أن:

- يلتقوا مع المدير ومع منظمات المجتمع المدني لمناقشة ما توصل إليه التقرير: بمجرد صدور التقرير، ينبغي على المشرعين أن يطلبوا من المدير توضيح ما توصل إليه.

كما يمكنهم أيضا أن يطلبوا من منظمات المجتمع المدني النشطة في المبادرة أن يعرضوا تحليلهم.

- عقد جلسات استماع عامة حول مضمون التقرير: يمكن استخدام جلسات الاستماع العامة لجمع معلومات عن مضمون تقرير المبادرة أو طلب اقتراحات بشأن طرق تحسين إجراءات المبادرة أو رفع الوعي العام بالمبادرة.
- تأسيس لجان (تقصي) مختارة لفحص الفوارق أو المشكلات الأساسية: إذا كانت المشكلات التي تم تحديدها خطرة ولا يتم التعامل معها من جانب الحكومة، يمكن أن تكون اللجان المختارة طريقة فعالة لإلقاء المزيد من الضوء على المشكلة. تكون اللجان المختارة لجانًا مؤقتة يتم تأسيسها لفحص مسألة معينة ويمكن أن يكون لها تأثير معيق للفساد.
- وضع تقارير لجنة تلقي الضوء على مجالات التصرف الحكومي: توفر تقارير اللجنة للحكومة والعامة تحليل اللجنة لموضوع أو برنامج معينين مع توصيات للتصرف. قد يلقي تقرير اللجنة بشأن المبادرة الضوء على التوصيات المدرجة في تقرير المبادرة، لكن لم يتم التصرف حيالها من جانب الحكومة، أو قد يجذب الانتباه إلى تصرف الحكومة أو عدم تصرفها لتسوية الفوارق التي تم إلقاء الضوء عليها في تقرير المبادرة.
- المطالبة بتصرف من الحكومة من خلال الاستجوابات البرلمانية: عادة ما توفر الاستجوابات البرلمانية الشفهية أو المكتوبة فرصا للمشرعين كي يطرحوا أسئلة على القادة التنفيذيين ليردوا عليها شفهيا.
- المطالبة بإجراء مراجعة وتدقيق: عند تحديد فوارق أو مشكلات أخرى، قد يكون التكليف بمراجعة وتطبيق إضافيين، هما الطريقة الوحيدة لمعرفة السبب في وقوعها. قد تمتلك اللجان التشريعية في بعض البلدان سلطة المطالبة بأن تقوم الحكومة بمثل هذه المراجعة والتدقيق لحل المشكلات البارزة.

حادي عشرا: التواصل وبرنامج مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

يعتبر التواصل جزءاً مهماً من نجاح مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية. يجب على الحكومة والشركات ومنظمات المجتمع المدني والمشرعين والمواطنين أنفسهم أن يفهموا البرنامج ويساندوه. يتطلب هذا أن تكون المعلومات الرئيسية عن المبادرة متاحة ومفهومة لكل الأطراف ويتطلب ذلك تواصلاً فعالاً.

يمتلك المشرعون موقعا مميزاً للمساعدة في توصيل نتائج المبادرة من خلال نشاطات التواصل مع المواطنين. وغالبا ما تكون لديهم خبرة في العمل مع الإعلام ومع المواطنين، وغالبا ما يستخدمون بالفعل عدة آليات للقيام بذلك. كما قد يكون لديهم أيضا فهم جيد لشعور المواطنين حيال شفافية الصناعات الاستخراجية وما يهتمون بمعرفته بالشكل الأكبر. سواء كان المشرعون أعضاء في لجنة أو جماعة حزبية سياسية أو مستقلين يمثلون الناخبين، فإنهم يستطيعون استخدام نشاطات التواصل مع المواطنين لتوعيتهم بالمبادرة وجمع آرائهم. قد يكون المشرعون والأحزاب السياسية الذين يتواصلون بشأن المبادرة قادرين على إظهار قدرات قيادية في المسألة وتوضيح أنهم مستجيبون ومهتمون باحتياجات المواطنين.

يهدف المشرعون من عرض معلومات مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية على المواطنين الى: توعية العامة بأهمية المبادرة وتقريرها، وجذب الانتباه إلى المشكلات الموجودة في التقرير والتي تحتاج الحكومة إلى التعامل معها. إذا كان الهدف هو إلقاء الضوء على نقاط القصور في التقرير، سيرغب المشرعون في التأكيد فقط على المسائل الأهم وتوصيلها بشكل واضح.

ثاني عشرا: ضمان نجاح إجراءات التحقق

يخدم التحقق غرضين: يتم إجراؤه أولاً لتحديد ما إذا كان سيتم اعتبار البلد متوافقا مع مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية. وقد يؤدي عدم القيام بالإجراءات بشكل سليم زمنيا إلى فقدان وضع الترشح للمبادرة. ويمكن إجراؤه ثانيا من جانب البلدان لقياس تطورهم على أساس مؤشرات المبادرة والبحث عن توصيات خارجية للتحسين.

يستعرض محقق خارجي مستقل تختاره مجموعة أصحاب المصالح المتعددة وثائق مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، ويقوم بعمل مقابلات شخصية مع أصحاب المصالح، ويضع تقريراً يشرح ما إذا كانت كل خطوة في المبادرة قد اكتملت طبقا لمعايير المبادرة. بمجرد وضع تقرير التحقق وقبل نشره للجمهور توجد لدى مجموعة أصحاب المصالح المتعددة والحكومة فرصة لاستعراضه وحل المشكلات عند الحاجة. ويجب إجراء التحقق على أساس مستمر كل عدة سنوات في العادة.

بسبب أهمية إجراءات التحقق بالنسبة إلى إجراءات مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية عموما وفائدتها المحتملة للمجالس التشريعية كأداة رقابة تكميلية، سيرغب المشرعون في الرقابة على تنفيذ إجراءات التحقق من خلال:

- عقد جلسات استماع عامة لتشجيع الحكومة على تنفيذ التحقق
- تقديم عرض لتقديم تقرير موجز للمحقق
- طلب نسخ من تقرير التحقق
- مقارنة تقرير التحقق بالمشكلات التي تم تحديدها في رقابة سابقة على المبادرة
- قم بمقابلة المحقق

ثالث عشرا: تقوية إجراءات مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

يمثل إطلاق برنامج مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية إنجازاً مهما: سيوفر برنامج المبادرة الفعال للجمهور المزيد من المعلومات عما تتلقاه حكومتهم من عائدات الموارد الطبيعية وكيف يتم تحصيلها وإدارتها. لضمان استدامة المبادرة وتعبيرها عن الظروف الخاصة للبلد وبدء استخدام المعلومات كأداة ميزانية، سيرغب المشرعون في التفكير في طرق للبناء على برنامج المبادرة في البلد وتوسيعه.

إن النص على إجراءات مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية في القانون يمكن أن يقوي البرنامج بعدة طرق. تعتمد إجراءات المبادرة على رغبة الحكومة في تنفيذها، ولا يُعتبر التزام الشركة والهيئة الحكومية بالإبلاغ ملزما قانونًا. يستطيع قانون المبادرة أن يضمن استدامة البرنامج ويجنبه التغيرات في الحكومة وينص على عقوبات عندما لا تبلغ الشركات أو الهيئات الحكومية.

يعمل قانون مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية على تقوية دور البرلمان في المبادرة أيضا. أثناء إجراءات وضع مسودة القانون ومناقشته ومراجعته، يستطيع المشرعون صياغة البرنامج لضمان أنه يعكس ظروف البلد ويعبر عن احتياجات المواطنين بدقة ويتكامل مع القوانين والبرامج الأخرى المتعلقة بالصناعات الاستخراجية. والأهم هو أن القانون سيقوي الدور الرقابي التشريعي الرسمي على المبادرة.

وتكون مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية ذات قيمة أكبر كأداة للشفافية عندما يشمل تقرير المبادرة معلومات بالحجم والجودة الكافيين. لقد استفادت بعض الدول من توسيع برامج المبادرة لديها إلى ما وراء المتطلبات الأساسية. لقد اختارت غانا وغينيا ونيجيريا مثلا أن تعيد مراجعة وتدقيق بيانات الحكومة والشركات، وهي إجراءات يمكن أن تضمن أن الأعداد المدرجة في تقرير مطابقة المبادرة موثوقة وعالية الجودة. كما يمكن أيضا تطبيق

إجراءات المبادرة على شفافية التعاقدات وحتى عمليات شركات الاستخراج. يمكن القيام بالمزيد من العمل على المستوى الوطني عند تقييم أثر المبادرة في كل بلد.

من أجل ضمان أن تؤدي مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية إلى استخدام أكثر فعالية وكفاءة لعائدات الصناعات الاستخراجية، ينبغي ربطها بإجراءات الميزانية. وكجزء من دور المشرعين في صياغة تنفيذ الميزانية الوطنية والرقابة عليها، يستطيع المشرعون المساعدة في هذا المجهود بعدة طرق تشمل:

- استخدام البيانات المأخوذة من تقرير المبادرة لتحليل الميزانية: أثناء استعراض الميزانية، ينبغي أن تقوم اللجان القطاعية المسؤولة عن الميزانية والمبادرة بمقارنة بيانات العائدات المأخوذة من تقرير المبادرة مع العائدات المدرجة في لائحة الميزانية ومساءلة الحكومة عن الفوارق.
- تعزيز المزيد من الشفافية في تنفيذ الميزانية: ينبغي على المشرعين أن يعملوا على تحسين الاهتمام الوطني بإجراءات المبادرة لتشجيع الحكومة على أن تكون أكثر شفافية بشأن كيفية توزيع العائدات وكيفية إنفاقها وما إذا كانت المصروفات تعكس أولويات سياسة الدولة. إذا كانت عائدات الحكومة غير مدرجة كجزء من لائحة الميزانية، يستطيع المشرعون تأييد إدراجها.

رابع عشرا: أهمية كون جزء من حركة مبادرة الشفافية فى مجال الصناعات الاستخراجية العالمية

تعني المساندة الدولية المتزايدة لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية أن هناك شبكة ضخمة من الحكومات والمنظمات والأفراد المهتمين بالإجراءات والواعين بها. ينبغي أن يعتمد المشرعون على هذا الاهتمام والخبرة من أجل تعزيز الجهود ومشاركة الخبرات.

هناك عدد من المبادرات في طريقها للتنفيذ أو جاري العمل بها والتي يمكن أن تكمل وتقوي برامج مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية للدولة. قد تقوم بعض من هذه المبادرات بإكمال متطلبات تقديم التقارير في شركة والتي تمثل جزء من برنامج المبادرة للدولة. يبحث الكونجرس في الولايات المتحدة مثلاً في قانون سيطالب الشركات المسجلة في لجنة السندات المالية والتبادل بالكشف عن المدفوعات التي تم تقديمها للحكومات الأجنبية مقابل استخراج النفط والغاز والمعادن.

قد يتمكن المشرعون من تقوية معرفتهم واشتراكهم في الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية عن طريق تبادل المعلومات مع نظرائهم من خلال المنظمات التشريعية الدولية. تُعتبر منظمة برلمانيين عالميين ضد الفساد مثلاً شبكة من المشرعين المكرسين لمكافحة الفساد. توفر منظمة برلمانيين عالميين ضد الفساد معلومات ومساندة لأعضائها من خلال الأمانة الدولية الخاصة بها و١٣فرعاً إقليمياً. كما قد يكون الاتحاد البرلماني للكومنولث الذي تتألف عضويته من كل برلمانات الكومنولث والاتحاد عبر البرلماني مكانين مفيدين أيضا لتبادل المعلومات. تقوم الشبكة البرلمانية في البنك الدولي وهي منظمة دولية من أعضاء برلمانيين ومكرسة لتعزيز الشفافية في التنمية بعقد مؤتمرات والقيام بنشاطات أخرى تتم فيها مناقشة المسائل الهامة للمشرعين.

ينبغي أن يعمل المشرعون على تحسين الاهتمام الدولي المتزايد بمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية من أجل الحصول على مساندة إضافية للعمل التشريعي في مسائل الصناعات الاستخراجية. يستطيع عدد من الجهات الدولية أن يساعد بما في ذلك الأمانة الدولية للمبادرة والمانحون الثنائيون الدوليون مثل منظمة التعاون الفني الألمانية ومنظمة النفط من أجل التنمية النرويجية وإدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية. وعادة ما يتولى البنك الدولي مساعدة الدول المهتمة بالمبادرة من خلال مكاتبه المحلية. تشمل المنظمات التي يمكنها توفير مساعدة فنية للاشتراك في المبادرة معهد رصد العائدات والمعهد الديمقراطي الوطني ومعهد البنك الدولي.

اعداد: آري طاتيان

ملحق: مبادئ ومعايير مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

- معايير مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

١. لدينا اعتقاد مشترك بأن الاستخدام الحذر لثروة الموارد الطبيعية ينبغي أن يكون محركاً للنمو الاقتصادي المستدام الذي يساهم في التنمية المستدامة وتقليل الفقر، لكن إذا لم تتم إدارة الثروة بشكل ملائم فإنها يمكن أن تخلق تأثيرات اقتصادية واجتماعية سلبية.
٢. نؤكد على أن إدارة ثروة الموارد الطبيعية لصالح مواطني دولة ما هي مهمة الحكومات ذات السيادة وتتم لصالح التنمية الوطنية لديها.
٣. ندرك أن فوائد استخراج الموارد تحدث على شكل تدفقات للإيرادات على مدى سنوات كثيرة ويمكن أن تكون منفصلة عن السعر إلى حد كبير.

٤. ندرك أن معرفة الجمهور لعائدات الحكومة ومصروفاتها عبر الزمن يمكن أن يساعد الجمهور على النقاش والإبلاغ عن الخيارات الملائمة والواقعية من أجل تنمية مستدامة.
٥. نؤكد على أهمية الشفافية من جانب الحكومات والشركات في الصناعات الاستخراجية والحاجة إلى الأرتقاء بادارة المال العام والمساءلة..
٦. ندرك أن تحقيق قدر أكبر من الشفافية يجب أن يكون في سياق احترام العقود والقوانين.
٧. ندرك أن الشفافية المالية قد تؤدي إلى بيئة أفضل للاستثمار المباشر المحلي والأجنبي.
٨. نؤمن بمبدأ المساءلة وممارسته من جانب الحكومة تجاه كل المواطنين في إدارة شؤون تدفقات الإيرادات والنفقات العامة.
٩. نلتزم بتشجيع معايير عالية للشفافية والمساءلة في الحياة العامة والعمليات الحكومية وفي الأعمال التجارية.
١٠. نؤمن بأن المدخل المتسق على نطاق واسع والقابل للعمل به في الكشف عن المدفوعات والإيرادات مطلوب، وهو سهل التنفيذ والاستخدام.
١١. نؤمن بأن الكشف عن المدفوعات في دولة معينة ينبغي أن يشمل كل الصناعات الاستخراجية التي تعمل في تلك الدولة.
١٢. للبحث عن حلول، نؤمن بأن كل أصحاب المصلحة لديهم مساهمات مهمة وملائمة يقدمونها بما في ذلك الحكومات ووكالاتها وشركات الصناعات الاستخراجية وشركات الخدمات والمنظمات متعددة الأطراف والمنظمات المالية والمستثمرون والمنظمات غير الحكومية.

- مبادئ مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

١. النشر المنتظم لكل مدفوعات النفط والغاز والتعدين المادية من الشركات للحكومات ("المدفوعات") وكل الإيرادات المادية التي تلقتها الحكومات من شركات النفط والغاز والتعدين ("الإيرادات") لجمهور عريض بأسلوب شامل ومفهوم ويمكن الوصول إليه من الجمهور.
٢. عندما لا تتواجد مثل هذه المراجعات والتدقيقات بالفعل، تكون المدفوعات والإيرادات موضوع عملية مراجعة وتدقيق مستقلة ذات مصداقية تطبق المعايير العالمية للمراجعة والتدقيق.
٣. تتم مطابقة المدفوعات والإيرادات من جانب مدير مستقل ذي مصداقية يطبق المعايير العالمية للمراجعة والتدقيق مع نشر رأي المدير فيما يتعلق بتلك المطابقة بما في ذلك الفوارق في حالة وجود أي منها.
٤. يشمل هذا المنهج كل الشركات بما في ذلك المشروعات المملوكة للدولة.

٥. يشترك المجتمع المدني بنشاط كطرف في تصميم هذه الإجراءات ومراقبتها وتقييمها ويساهم في النقاش العام.
٦. يتم وضع خطة عمل عامة ومستدامة ماليا لكل ما سبق من جانب الحكومة المنفذة بمساعدة من المؤسسات المالية الدولية عند الحاجة وتشمل الغايات القابلة للقياس وجدولا زمنياً للتنفيذ وتقييما للعوائق المحتملة أمام العمل.