

بيان موقف



الفوائد المشتركة الناجمة عن الشفافية في الإيرادات

يؤمن استخراج الموارد إيرادات هامة للحكومة، على اختلاف مستوياتها، من خلال الضرائب والجُعالات وغيرها من الرسوم والمدفوعات الطوعية أو اتفاقات تقاسم الإنتاج. ومن المفترض أن يكون المواطنون هم المستفيدين الأخيرين من هذه الإيرادات التي تدخل الى صناديق الحكومة.

يمكن أن تكون المنافع الناجمة عن استخراج الموارد مباشرة أو غير مباشرة. وتشمل المنافع المباشرة الإستثمارات في البنية التحتية، أو تكاليف أقل لاستهلاك الوقود، أو التمويل الأساسي للخدمات الضرورية. وتشمل المنافع غير المباشرة الاستقرار في الاقتصاد الكلي، مما ينجم عنه تحسّن في مناخ الأعمال الذي يفتح المجال أمام التنمية الاقتصادية ويفضي الى ضرائب مخفّضة على السلع والمداخيل والاستثمارات.

ولكن لكي تتجسّد هذه الفوائد، لا بدّ من توفّر إطار عمل شفاف وخاضع للمساءلة يتيح تتبّع أثر المدفوعات التي تتمّ بين شركات الموارد الطبيعية والحكومة. فمن دون إطار عمل شفاف وخاضع للمساءلة، قد تقع الفوائد المحتملة فريسةً للفساد.

لكي يتوفّر إطار عمل تشغيلي بالكامل لشفافية إيرادات الموارد ومساءلتها، لا بدّ أن يمارس البرلمانون رقابة ناشطة ومستمرّة. وهذا يصحّ عندما يتعلق الأمر بممارسة الرقابة على الحسابات العامة وعلى عمليات الشراء والتصرّف بالأصول وغيرها من أشكال الاستثمار العام.

إن البرلمانين هم مسؤولون مُنتخبون يمثّلون مصالح المجتمعات والناخبين. ويتوسّع دور البرلمانين، في مجال وظيفة الرقابة التي يضطلع بها البرلمان، ليشمل المصالح الوطنية للمواطنين. ففي إطار المصالح الأوسع نطاقاً، يتصرّف البرلمانون كقوة توازن من خلال ضمان شفافية إيرادات الموارد والاستثمارات العامة وخضوعها للمساءلة.

تحثّ المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد البرلمانين وقادتنا العالميين على تأدية دور ناشط في الترويج لضرورة السعي الى تحقيق الصالح العام من خلال منح الشفافية الأهمية نفسها للمطالب السياسية. وتشجّع المنظمة العالمية للبرلمانيين على أخذ هذا المبدأ بعين الاعتبار عند ممارسة دورهم الرقابي بغية ضمان شفافية ومساءلة أكبر لإيرادات الموارد.

بلد في مرحلة انتقالية: ميانمار

ميانمار (بورما) بلدٌ غنيّ بالموارد الطبيعية، غير أن مؤشرات التنمية في هذا البلد لطالما بقيت من بين الأسوأ في العالم. ونظراً إلى الموارد المعروفة وإمكانية استغلالها الكبيرة، يستطيع قطاع الصناعات الاستخراجية في هذا البلد أن يلعب بكل وضوح دوراً هاماً في الاقتصاد والتنمية.

جرى التركيز على تحسين مستوى الحوكمة والشفافية في قطاع الصناعات الاستخراجية في ميانمار للمرة الأولى رسمياً في توصية واردة في الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة سنة 2008. وترافق إطلاق هذه الاستراتيجية مع أول انتخابات ديمقراطية تجري في هذا البلد في العام 2010. وقامت في حينها شخصيات وطنية ودولية متعدّدة بالترويج للشفافية والمساءلة وإصلاح القطاع الاستخراجي كخطوة أساسية لتمويل التنمية الوطنية.

وفي العام 2102، أعلنت الحكومة رسمياً عن نيّتها الإنضمام إلى مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية وإنشاء آليات مؤسسية ضرورية للتنفيذ. وأعطى إطار عمل "الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي"، الذي وضعته الحكومة، الأولوية لـ "الأرباح السريعة" في الإصلاح من خلال شفافية الإيرادات وتنفيذ مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية وتحسين عملية إعداد الميزانية. وجرى ترجمة ميثاق الموارد الطبيعية إلى اللغة الوطنية ووُزِعَ على البرلمانين في عامي 2011 و 2012.

وقد سُجِّلَ تغيير هام في عمليات إرساء المناقصات في قطاعي الغاز والنفط حتى يومنا هذا. وعلى الرغم من أن شروط العقود ومعايير التقييم ما زالت -حتى تاريخ نشر هذه الورقة- غير معروفة بصورة علنية، إلا أن الجميع يُجمع على أن شفافية عمليات إرساء المناقصات في مجال التنقيب على اليابسة وفي البحر وفي المياه العميقة عن النفط والغاز تحسّنت. وفي حين تبقى الإيرادات المتوقّعة للموارد في كل القطاعات غير واضحة، أوصت دراسة لتنفيذ المبادرة في العام 2013 بالتركيز في مرحلة مبكرة على النفط والغاز والتعدين وتوليد الطاقة الكهرومائية.

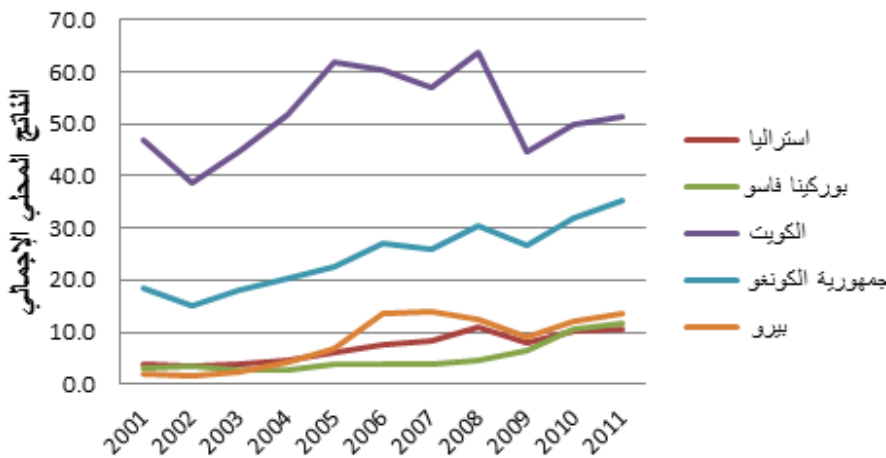
وسيدرس مجلس مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية طلب انضمام ميانمار في العام 2014. وتختلف ملكية عملية الانضمام إلى المبادرة والمساءلة التي تخضع لها باختلاف المنظور. فالحكومة تعتبر أنها مبادرة حكومية في حين ينظر إليها المجتمع المدني على أنها مبادرة عامة. ولا بدّ من الإشارة في هذا الصدد إلى أن البرلمان أدّى دوراً ناشطاً في عملية إقرار الميزانية -وهي ميزانية تضاعفت خلال المرحلة الانتقالية نتيجةً لدمج إيرادات الغاز بدقّة أكبر ونتيجةً لزيادة تدفق الإيرادات من المؤسسات التي تملكها الدولة. وتركز لجنة الحسابات العامة على التدقيق والمساءلة والإنصاف في عملية إعداد الميزانية. وسبق دور البرلمان الرقابي عاملاً حاسماً في ضمان الشفافية، مع ازدياد تطوّر قطاعات الموارد الطبيعية في هذا البلد.

وقائع وأرقام²

يؤمّن الرسم البياني الوارد جانباً بعض الأمثلة عن الأرباح الهامة التي تدرّها الموارد الطبيعية في الاقتصاد الوطني من حول العالم. ويشير الرسم البياني إلى أن عدداً من البلدان يعتمد بشكل متزايد على الموارد الطبيعية بصفقتها محرّك للنمو والمخرجات الاقتصادية. وتُعدّ شفافية إيرادات الموارد أساسية لضمان الحكم الرشيد في هذه البلدان.

الأرباح الإجمالية الناجمة عن الموارد الطبيعية

المصدر: البنك الدولي



مراجع

المعايير والآليات في تناول البرلمانين والمجتمع المدني

1. أنظر الموقع الإلكتروني لميثاق الموارد الطبيعية:
<http://naturalresourcecharter.org/>
2. لم تكن البيانات الخاصة بالأرباح الإجمالية الناجمة عن الموارد الطبيعية في ميثاق متوفرة للسنوات 2001-2011

مصادر موصى بها

- مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية
<http://eiti.org/>
- معهد حوكمة الموارد الطبيعية
<http://www.resourcegovernance.org>
- ميثاق الموارد الطبيعية
<http://naturalresourcecharter.org/>
- International Forum of Sovereign Wealth Funds
<http://www.ifswf.org>
- الشاهد العالمي Global Witness
<http://new.globalwitness.org/>
- أنشر ما تدفع
<http://www.publishwhatyoupay.org/fr>

يتضمن معيار مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية مجموعة من المقتضيات التي ينبغي على البلدان تأمينها لكي يتم الاعتراف بأنها مرشحة للانضمام الى هذه المبادرة وبأنها دولة ممتثلة للمبادرة. وقد تم اعتماد المعيار في العام 2013، وتقوم البلدان بتنفيذه حرصاً منها على الكشف التام عن الضرائب والمدفوعات الأخرى التي تقوم بها شركات النفط والغاز والتعدين الى الحكومات. ويتم الإفصاح عن هذه المدفوعات في تقرير سنوي لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية الذي يتيح للمواطنين معرفة المبالغ التي تجنيها حكومتهم من الموارد الطبيعية الموجودة في بلدهم.

وتتفاوت المنافع المتأتية عن هكذا نظام شفاف وخاضع للمساءلة. فالبلدان التي تنفذ معيار المبادرة تستفيد من مناخ الاستثمار الأفضل وتوجه بالتالي إشارة واضحة الى المستثمرين والمؤسسات المالية الدولية مفادها أن الحكومة ملتزمة بتعزيز الشفافية. ويساعد معيار المبادرة أيضاً في تعزيز المساءلة والحكم الرشيد، ويقوّي الاستقرار الاقتصادي والسياسي. ويستفيد كل من الشركات والمستثمرين من الوضع لأن الاستثمار في الصناعات الاستخراجية يتطلب رأس مال كثيفاً ويستند الى الاستقرار الطويل الأمد من أجل استحداث الإيرادات. وفي الوقت عينه، يعود تأمين كم أكبر من المعلومات العلنية عن هذه الإيرادات التي تديرها الحكومة نيابة عن المواطنين بالفائدة على البرلمانين والمجتمع المدني إذ يتيح لهم إخضاع الحكومة للمساءلة.

إن ميثاق الموارد الطبيعية هو عبارة عن مجموعة من المبادئ الاقتصادية الموجهة للحكومات والمجتمعات والتي تتمحور حول كيفية اعتماد الطريقة الفضلى لإدارة الفرص التي تستحدثها الموارد الطبيعية في سبيل التنمية. وهذا الميثاق هو من مسؤوليات معهد حوكمة الموارد الطبيعية وهو يضم 12 مبدأً يجسد الخيارات والاستراتيجيات المقترحة التي يمكن أن تسعى الحكومة الى تنفيذها من أجل زيادة آفاق التنمية الاقتصادية المستدامة الناجمة عن استغلال الموارد الطبيعية. ويتناول المبدأ 2 من الميثاق بشكل خاص ممارسات الرقابة والشفافية.

يؤدي البرلمانين دوراً أساسياً إذ يسهرون على تجسيد آفاق التنمية المستدامة الناجمة عن استخراج الموارد. ويدخل ضمن نطاق عمل البرلمانين الحرص على أن تدرج المدفوعات والقرارات ذات الصلة بالسياسات العامة (أي عمليات الشراء والتصرف بالأصول) والمتعلقة بتنمية الموارد ضمن إطار من الشفافية والمساءلة. الى جانب ذلك، غالباً ما تكون شفافية المدفوعات غير كافية لتحديد فعالية العائد على الاستثمار في تنمية الموارد الطبيعية. وتؤدي شفافية العقود دوراً حاسماً في تقييم العائد على الاستثمار أو إعادة الاستثمار الناجم عن إيرادات الموارد.

وحرصاً على تأمين عائد طويل الأمد على الاستثمارات الناجمة عن إيرادات الموارد، يجب النظر في مسائل مؤسسية وخاصة بالسياسات العامة التي تتعلق بإدارة الصناديق السيادية. لذلك، يتعين على البرلمانين أيضاً أن يمارسوا الرقابة والمساءلة على أطر الحوكمة الأوسع المتعلقة بإدارة الصناديق السيادية.

تضطلع معاهد السياسات والمجتمع المدني بدور أوسع في هذه النقاشات. ويؤمن كل من "معهد حوكمة الموارد الطبيعية" وشبكة "أنشر ما تدفع" منتدى للمناقشة وتقاسم المعلومات التي يمكن أن يستفيد منها البرلمانين من حول العالم عند ممارسة دورهم الرقابي. ويمكن أن يشجع البرلمانين ناخبهم على الانخراط من خلال السهر على تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة.

صاغ هذا البيان الخاص بالسياسات جان-بيار شابو، مستشار البرامج لدى فريق العمل العالمي للرقابة البرلمانية التابع للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، بالتعاون مع أعضاء فريق العمل العالمي والمتدرّج في المنظمة بوجان دوديك.

شكر خاص لديفيد آلان، مدير Spectrum، لمساهمته في "بلد يمر مرحلة انتقالية: ميانمار"

لمزيد من المعلومات حول هذه الوثيقة الخاصة بالسياسات أو حول فريق العمل العالمي للرقابة البرلمانية، الرجاء الاتصال ب: lesley.burns@gopacnetwork.org

ترد في ما يلي قائمة بأسماء أعضاء فريق العمل العالمي للرقابة البرلمانية التابع للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد:

الدكتور غافن وودز

رئيس فريق العمل العالمي للرقابة البرلمانية
نائب برلماني سابق، جنوب أفريقيا

سيزار ياورغوي روبلز
نائب برلماني وسيناتور سابق، المكسيك

ولياس مادزهور
نائب برلماني، زيمبابوي

د. دنيا عزيز
عضوة المجلس الوطني، باكستان

عبد الرزاق الهجري
نائب برلماني، اليمن

معالي برون ولفيرت
نائب برلماني سابق، كندا

إيفا سونداري
ناتبة برلمانية، إندونيسيا

ما الذي يستطيع البرلمانيون القيام به؟ عشرة توصيات

- السعي لتحقيق الصالح العام ومنح الشفافية أهميةً تساوي أهمية المطالب السياسية
- السعي لتحقيق مساءلة وشفافية أكبر في عقود الموارد والإيرادات ذات الصلة من خلال الإرتقاء بأجندة تطوير مستمرة: توسيع نطاق معايير الإبلاغ وتفاصيلها
- الإنخراط في قطاع الصناعة والمجتمع المدني كوسيط نزيه
- العمل مع المنظمات الدولية وبرلمانيين آخرين على تعزيز الحكم الرشيد في إدارة الصناديق السيادية
- بناء القدرات والمعرفة (أي الرأس مال البشري) من أجل تأدية دور الرقابة داخل البرلمان
- بناء الأطر (أي الرأس مال المؤسسي) الضرورية لكي تكون الحسابات العامة لإيرادات الحكومة الناجمة عن تنمية الموارد الطبيعية شفافة وموحدة ومفضلة بما فيه الكفاية
- تشجيع الزملاء والحكومات شبه الوطنية على الامتثال لمعيار مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية
- تشجيع الناخبين في المناطق الغنية بالموارد على الانخراط (أي أن يصبحوا مواطنين مُطلعين) ودعم الجهود الآيلة الى تعزيز المعرفة بشأن القطاعات التي تتواجد فيها الموارد الطبيعية
- تعزيز الممارسة الحسنة والتنافس في المشتريات العامة وعمليات التصرف بالأصول
- تعزيز الشفافية في المشتريات الحكومية، من خلال تحسين التشريعات (أي تشريعات تركّز على العتبات الدنيا) وعمليات التصرف بالأصول المتعلقة بتنمية الموارد.



إنّ المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد عبارة عن تحالف عالمي من البرلمانيين الذين يعملون معاً لمحاربة الفساد، وتعزيز الحكم الرشيد، والحفاظ على سيادة القانون. إن المقرّ الرئيسي للمنظمة هو أوتاوا، كندا، ولدى المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد 53 فرعاً وطنياً في 6 قارات. تقوم المنظمة بدعم جهود أعضائها من خلال الأبحاث الأساسية، وبناء قدراتهم في مجال مكافحة الفساد على المستوى الدولي، ودعم أقرانهم على المستوى الدولي.

GOPAC, Global Secretariat
904-255 Albert Street
Ottawa, Ontario, Canada K1P 6A9
Tel: +1-613-336-3164
Fax: +1-613-421-7061