



الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب
المديرية العامة للدراسات والمعلومات
مصلحة الأبحاث والدراسات

ملخص ميثاق الموارد الطبيعية (الجزء الأول)

أولاً: المقدمة

يقدم "ميثاق الموارد الطبيعية"^١ سياسات ونصائح عملية مختلفة للحكومات والمجتمعات والمجتمع الدولي بشأن أفضل السبل لإدارة ثروات الموارد، فالدول التي لديها ثروات من موارد ناضبة للطاقة تواجه فرصاً وتحديات في نفس الوقت، فعند استخدامها بشكل جيد، يمكن لهذه الموارد خلق المزيد من الازدهار للأجيال الحالية والقادمة؛ في حين يمكن أن يؤدي استخدامها على نحو رديء، أو تبديدها، إلى تقويض الاستقرار الاقتصادي، وإذكاء الصراعات الاجتماعية، وإلى أضرار بيئية كبيرة.

لكي تستفيد البلدان من ثروات الموارد الطبيعية، ينبغي على المواطنين وحكوماتهم اتخاذ طائفة واسعة من القرارات، يتطلب كل قرار أن تأخذ الحكومات بعين الاعتبار عدة خيارات ومفاضلات معقدة، ووضع الاستراتيجيات اللازمة لتنفيذ تلك الخيارات السياسية لمساعدة الحكومات على اتخاذ تلك القرارات.

تُقسّم مبادئ الميثاق إلى ثلاث مجموعات: الأسس المحلية لإدارة الموارد؛ وسلسلة صنع القرارات الاقتصادية المطلوبة لإدارة الموارد لتحقيق الرخاء؛ والأسس الدولية لإدارة الموارد.

^١ صادر عن "معهد حوكمة الموارد الطبيعية"، الولايات المتحدة الأمريكية، تشرين الأول ٢٠١٤.

ثانياً: الأسس المحلية لإدارة الموارد

المبدأ الأول: ينبغي أن تؤدي إدارة الموارد إلى تأمين أكبر قدر من المنفعة للمواطنين من خلال استراتيجية وطنية شاملة، وإطار قانوني واضح، ومؤسسات مختصة.

١- النظر الى المدى البعيد

ينبغي على الاستراتيجية الوطنية إتخاذ نهج طويل الأجل، فتحويل الثروة المطمورة في باطن الأرض الى فوائد مجتمعية يتطلب سنوات عديدة، مع ما يحمله ذلك من تحديات ومفاجآت يجب على الحكومة أخذها بعين الاعتبار.

٢- إشراك الجمهور

ينبغي على صناع القرار إشراك الجهات الفاعلة خارج السلطة التنفيذية، فالمشرعين والصحفيين ومنظمات المجتمع المدني يعتبرون بمثابة حراس الاستراتيجية الوطنية، بالإضافة الى لعبهم دوراً رقابياً هاماً عن طريق مساءلة صناع القرار.

٣- التأكد من أن الاستراتيجية الوطنية شاملة

ينبغي اتباع نهج شامل من الحكومات لكي نكون أمام استراتيجية وطنية غير منقوصة، فربط القرارات المتعلقة بصناعات المنبع والمصب وقضايا المجتمع وتنمية البيئة وادارة الإيرادات الحكومية والمخاوف الاقتصادية يتطلب تنسيقاً ضرورياً بين الوزارات ويتطلب أيضاً وجود هيئة شاملة تمثل فيها كل الوزارات المعنية.

٤- قرار فتح مناطق التنقيب

ليس بالضرورة أن يكون هذا القرار ايجابياً، فقد تفوق في بعض الأحيان سلبياته على ايجابياته، لما للتنقيب والاستخراج من تداعيات بيئية لا تعوّض وأضرار وخسائر اقتصادية تنعكس سلباً على البلد، فليس كل تنقيب واستخراج مربحاً للبلد، إذ يمكن أن تكون تكاليفه أكبر من فائدته الاقتصادية، فمثلاً يمكن أن تكون كلفة التنقيب والاستخراج مكلفة لدرجة لا يمكن تعويض المتضررين منه بشكل كافٍ. كذلك يمكن أن يكون اقتصاد البلد أو نظام الحوكمة فيه ليسا مهينين بعد لتحقيق ادارة فعالة لمكاسب كبيرة. فلذلك ينبغي على الحكومات استخدام أدوات مثل التقييم البيئي الاستراتيجي والنظر في هيكل وقدرات المؤسسات والقطاعات المعنية بادارة العمليات.

٥- وضع الاستراتيجية الوطنية مبكرا مع الأخذ في عين الاعتبار عدم اليقين الذي يكتنف المستقبل

يجب على الدولة اتخاذ العديد من القرارات قبل توقيع العقود مع الشركات، كنظام الضرائب والاطار القانوني الذي ينبغي انشاؤه وهي اجراءات متخذة في بيئة تنسم بعدم اليقين، فلذلك ينبغي أن تكون قابلة للتكيف مع الظروف المتغيرة.

٦- ترجمة الاستراتيجية باطار مؤسسي واضح ومتماسك

يتمثل ذلك في ترجمة السياسات التوجيهية الاستراتيجية ضمن اطار واضح ومتماسك من القواعد، فلذلك ينبغي على الحكومات توفير الاطار القانوني والتنظيمي قبل منح التراخيص للشركات، وبعيدا عن الشروط القانونية غير المرنة، يمكن للجهات الحكومية التي تتكيف سريعا مع المتغيرات، تنظيم قطاع الصناعات الاستراتيجية من خلال هيئة تتمتع بصلاحيات واسعة ومراقبة بشكل صحيح.

٧- القيام بانشاء مؤسسات مختصة ذات هدف موحد

من أجل دعم الخطة الاستراتيجية للبلد، يجب على الحكومة تحديد أهداف واضحة لكل مؤسسة لتجنب تضارب المصالح ولعدم ابقاء ثغرات في المسؤوليات بينهم، فمن المهم معرفة من يضع القواعد ومن يدير تنفيذها ومن يفرض تطبيقها.

المبدأ الثاني: تتطلب ادارة الموارد أن يكون صناع القرار أمام جمهور مستنير

١- توفير شفافية المعلومات على طول سلسلة صنع القرارات

من الصعب مراقبة سلسلة صنع القرارات خصوصا فيما يتعلق باستخراج الموارد وادارة ايراداتها، فلذلك تعد المساءلة مطلب أساسي للشفافية. ولأن حق الجمهور في الحصول على المعلومات مكفول في العديد من الاتفاقيات الوطنية والدولية، يجب على السلطات اتاحة كل المعلومات للمواطنين، ما يخلق حافزا للحفاظ على نظم فعالة تضمن كفاءة عمليات الحكومة وتحفيز المساءلة داخل هذه الحكومة.

٢- تحديد أدوار واضحة للمؤسسات

يجب على الحكومة تحديد خطوط واضحة لمسؤولية المؤسسات، بالمقابل يجب أن تتمتع هذه المؤسسات بالقدرة على اتخاذ قرارات فعالة، فالمساءلة الأفضل تتطلب قدرات أفضل لكي تتحسن الحوكمة.

٣- دعم وجود كتلة مؤثرة من المواطنين المستنيرين للمطالبة بالحوكمة الرشيدة يضطلع المجتمع المدني بما في ذلك المنظمات الدينية والأكاديمية والمهنية والاجتماعية فضلا عن وسائل الاعلام بدور هام في مراقبة تصرفات الحكومة والحكم عليها. ولأن توفير المعلومات يقترن بالقدرة على استخدامها، يجب على هذه الهيئات الخاصة القيام بدورها المتمثل بالرقابة، فالسلطة التشريعية التي تشرف على أعمال الحكومة وتراقبها هي بحاجة الى تعزيز قدراتها لفهم قضايا الصناعات الاستخراجية.

٤- فرض القواعد

يجب على الحكومة فرض العقوبات وتنفيذها، ويعتبر وجود سلطة قضائية مستقلة أمرا ضروريا لمحاربة الفساد.

المبدأ الثالث: يجب على الحكومة تشجيع عمليات التنقيب والانتاج ذات الكفاءة ومنح التراخيص بشفافية (الاستكشاف واتخاذ قرار الاستخراج)

١- التحقق من الولاية على المناطق المعدة لمنح التراخيص يجب على الحكومة التحقق من ملكيتها الكاملة للأراضي التي سيتم فيها التنقيب، وفي حال وجود دول مجاورة لها لديها نطف، الالتزام بأحكام الاتفاقيات الدولية وبالأحكام المتعلقة بالتنمية المشتركة نتيجة أعمال التنقيب التي تمتد عبر الحدود الدولية.

٢- إدراك موارد البلد والمحافظة عليها

يجب على الحكومة أن تعرف بدقة المعلومات حول كميات الموارد، وهذا يتوفر من خلال المتابعة الحثيثة لعمليات المسوحات الجيولوجية والجيوفيزيائية، ما يوفر عائدا مرتفعا للاستثمارات الحكومية في هذا الشأن خصوصا عند التفاوض مع الشركات النفطية.

٣- تأمين حقوق الملكية واتخاذ قرارات بشأن المناطق التي ستُفتح للتنقيب

ينبغي تأمين حقوق الملكية من خلال قانون وطني للموارد التي يتم استخراجها، والموارد السطحية كالمراعي والمياه التي سيتم فتحها من أجل التنقيب، إضافة الى أخذ الموضوع البيئي بعين الاعتبار، فإذا كانت المخاطر البيئية (التلوث مثلا) لا تستحق المردود المحتمل فيجب على الحكومة حظر التنقيب.

٤- تحديد الطريقة الصحيحة لمنح التراخيص

ينبغي على الحكومة تحديد من الذي يُسمح له القيام بعمليات التنقيب والانتاج وتحت أي شروط، فإذا سمحت لشركات القطاع الخاص بالمشاركة، يمكن للحكومة استخدام إما

المفاوضات المباشرة على أساس كل ترخيص على حدة أو جولات التراخيص، حيث يتم منح ترخيص أو أكثر من خلال عملية تنافسية.

٥- التأكد من أن خطط التنمية تتفق مع أهداف الحكومة واعتمادها في الوقت المناسب بعد الاكتشاف التجاري وأعمال التقييم سيقوم أصحاب التراخيص بوضع خطط التنمية لاستغلال هذا الاكتشاف، تمهيدا لإعتمادها من قبل الحكومة أو السلطة التشريعية. يجب على الحكومة أن تتأكد من أن خطط التنمية فعالة من حيث التكلفة، وأنها تتناسب مع أهداف سياستها ومراجعة هذه الخطط بدقة.

٦- الاحتفاظ بحسابات الموارد المادية يمكن من خلال ذلك إظهار حجم الإيرادات التي يمكن أن تتوقعها الحكومة في المستقبل وحجم الموارد التي يجب الاحتفاظ بها وتيرة أنشطة التنقيب.

المبدأ الرابع: يجب أن تمكّن الأنظمة الضريبية والشروط التعاقدية الحكومة من تحقيق القيمة الكاملة من مواردها بما يتسق مع جذب الاستثمارات اللازمة، ويجب أن تكون قوية ومتماشية إزاء تغير الظروف (الحصول على صفقة جيدة)

١- الأخذ بعين الاعتبار وظيفة النظام الضريبي وليس شكله ينبغي على النظام المالي أن يتضمن عنصرين أساسيين، الأتاوات وغيرها من الرسوم المبنية على أساس الانتاج، لتوفير الحد الأدنى من تدفق الإيرادات للدولة كلما حدث انتاج، وآلية للاستحواذ على حصة من الأرباح والريوع المتبقية، فمهما اختلفت أشكال الأنظمة المالية يجب أن تشمل هذين العنصرين الأساسيين.

٢- استخدام الأتاوات تضمن الأتاوات تدفق الإيرادات للحكومة وضمان تلقي البلد حداً أدنى من الإيرادات مقابل المورد، فإذا كانت هذه الأتاوات لا تغطي تكاليف الانتاج لا يمكن أن نكون أمام صفقة جيدة.

٣- النظر في كيفية فرض الضريبة على الدخل والريع على عكس الأتاوات، يتطلب فرض ضريبة على الأرباح أو ما يعادلها قياس التكاليف. ففي كثير من الأحيان، تكون التكاليف التي تفصح عنها الشركات عرضةً للتلاعب لأنه قد يتم تكبدها في معاملات تتضمن سلعاً وخدمات توفرها أطراف أخرى. علاوةً على ذلك، فإن شكل التمويل يؤثر على عائدات الحكومة، حيث يؤدي الإفراط في رسملة الديون إلى خسارة في الإيرادات. وبالتالي، ففي غياب المراجعة المالية والضوابط والقوانين أو اللوائح المكتوبة

جيداً، يكون هناك قدرٌ أقل بكثير من عدم اليقين في أن تتمكن الحكومة فعلياً من تحصيل مستحققاتها بموجب ضريبة الأرباح، بالإضافة إلى ذلك، فإن الاستثمارات الكبيرة المطلوبة مقدماً والتي تميز الصناعات الاستخراجية، عندما تقترن بمصرفة الاستثمار أو الاستهلاك السريع له، سينتج عنها خصومات كبيرة إزاء الدخل الخاضع للضريبة، ويمكن أن تؤدي، عند ترحيلها، إلى تأخير استلام الضرائب على الدخل بصورة كبيرة.

٤- تجنّب استخدام حقوق ملكية الدولة لزيادة عائدات الحكومة يوفر النظام المالي للحكومة عائداً من مواردها وكلما زادت استثماراتها زاد العبء المالي عليها، فلذلك يمكن للدولة أن تنظر في المشاركة بملكية الدولة لأغراض أخرى كاعتبارها ثاني أفضل وسيلة للاستحواذ على الريوع.

٥- إرساء قواعد الشفافية والاستقرار والتماسك وذلك لطمأنة المستثمرين والحد من الفساد والتقليل من طلب المستثمرين معاملتهم معاملة خاصة.

٦- التأكد من وجود إدارة ضرائب مختصة والقيام بتطبيق قواعد التهرب من دفع الضرائب تواجه الحكومات تحديات كبيرة في إدارة الضرائب نتيجة لسوء تصميم النظم، فلذلك يجب العمل على تشكيل نظام مالي خالٍ من الثغرات وإيجاد إدارة ضرائب مختصة تعمل على تفادي المخاطر الناجمة عن التعاقد مع الشركات الى جانب محاربتها للفساد.

اعداد: خالد فرج