



الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب
المديرية العامة للدراسات والمعلومات
مصلحة الأبحاث والدراسات

دور البرلمانيين في مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية

أولاً: الملخص

أصدرت لجنة الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه توصية بتاريخ ٢٢/٣/٢٠١٦ بانضمام لبنان الى مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية EITI، لما تؤمنه من ثقة واطمئنان بالنسبة إلى المواطنين من جهة وشركات النفط الكبرى من جهة أخرى.

كذلك أصدرت هيئة ادارة قطاع البترول توصية بالانضمام الى مبادرة EITI، وارسلت وفداً الى مقرّ الهيئة في أوسلو للاستيضاح أكثر حول معايير المبادرة وتطابقها مع قوانين الهيئة. وقد وافق مجلس الوزراء في جلسته العادية التي انعقدت في ٢٥ كانون الثاني ٢٠١٧ في قصر بعبدا على إعادة إطلاق الدورة الاولى لتراخيص التنقيب عن النفط والاعلان عن الانضمام الى مبادرة الشفافية في مجالات الصناعات الاستخراجية.

ما هي هذه المبادرة وما الدور الذي يمكن للبرلمانيين أن يلعبوه في هذا الإطار؟

ثانياً: الخلفية

تركز مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية على المقارنة بين مدفوعات الشركات والأموال التي تتلقاها الحكومات مع الكشف عن تلك المعلومات للعامة. ويتمثل الهدف منها في تحديد الفوارق المحتملة بين المدفوعات والمبالغ التي تم تلقيها والتحقق في الأسباب المؤدية لها والتعامل معها.

إجمالاً تتلخص أسباب انضمام الدول لهذه المبادرة بالآتي:
- ضمان استخدام الجزء الأكبر من العائدات المتولدة عن موارد النفط والموارد المعدنية.

- تقوية المراقبة والرقابة على الميزانية من خلال تقارير مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، والتي يمكن ان تشكل أدوات قوية كي يعلم المواطنون والمشرعون كمية الأموال التي تحصلها الحكومة، وكيفية تحديد الدول لآليات إنفاق الأموال.
 - من الممكن أن تساعد المشاركة في مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية في وضع سوابق لتحسين الشفافية في مجالات حكومية أخرى.
 - بناء الثقة بين الحكومات والشركات والمجتمعات والمواطنين، فغالبا ما تؤدي الصناعات الاستخراجية الى نزاعات داخل المناطق التي تستخرج فيها.
- تتطلب مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية المشاركة من أصحاب المصالح، حيث يعرف الكتاب المرجعي لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية بأنهم "الأفراد والمجتمعات والجماعات والمنظمات التي لها مصلحة في مخرجات مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية وأولئك الذين يستطيعون التأثير فيها." يشمل هذا التعريف في معظم الدول ممثلين من الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والذين يجتمعون في لجنة إدارية أو مجموعة عمل من أصحاب مصالح متعددين.¹
- إن دور المشرعين في المبادرة يتخذ شكلين أساسيين: إما المشاركة المباشرة في المجموعة المتعددة من أصحاب المصالح، أو مراقبة إجراءات مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية من خلال سلطتهم الرقابية.
- وفي ذلك آراء متعددة، إذ يرى المؤيدون لضرورة التمثيل البرلماني في مجموعة أصحاب المصلحة أن مشاركتهم تمنح النواب الفرصة لبناء الشفافية والمساءلة من داخل المبادرة، والمساهمة في إصلاح عدد أكبر من القطاعات، في حين يقترح المعارضون ان البرلمانيين يجب أن يعملوا من الخارج، عبر التركيز على دورهم الرئيسي للرقابة، ومدى وفاء الحكومات في تلبية معيار المبادرة من خلال نشر تقارير المبادرة.²

¹ دليل المشرعين لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، www.eiti.org

² Femke Brouwer, Laury Haytayan, Luck Smitham, EITI: a parliamentary tool for extractive sector governance in Liberia and Yemen, July 2014.

ثالثاً: الوقائع

يمكن أن تؤدي البرلمانات دوراً هاماً في تحسين حوكمة قطاع الصناعات الاستخراجية. تعد وظائفها الثلاث الأساسية - التي تمثل مصالح العامة، التشريع، والإشراف على السلطة التنفيذية - حيوية لتحسين الحوكمة وإدارة الموارد.

١. علاقة الدور التشريعي للبرلمان بالصناعات الاستخراجية

يتولى البرلمان، من خلال وظيفته التشريعية مسؤولية صياغة ومراجعة مشاريع القوانين، وسن التشريعات اللازمة لإدارة الموارد الطبيعية وإصلاحها بصورة فعالة.

ويمكن للبرلمان في هذا الإطار وضع قوانين للتجارة المفتوحة، وتشجيع أو خلق حوافز لتنمية القطاع الخاص، أو وضع الأطر التنظيمية التي توفر ضوابط لكيفية عمل الشركات الخاصة في البلد. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للهيئات التشريعية أيضاً إدخال تشريع يطلب من الشركات الاستخراجية الكشف عن الإيرادات التي تكسبها كشرط للإدراج في البورصات أو سوق الأوراق المالية. وقد قام بذلك مؤخرا الكونغرس الأمريكي في عام ٢٠١٠ بمشروع قانون دود - فرانك.

وعمل المشرعون في بلدان أخرى أيضاً على تطبيق مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية.

٢. علاقة الدور التمثيلي للبرلمان بالصناعات الاستخراجية

توجد البرلمانات في وضع يمكنها من فهم ورصد آثار الصناعات الاستخراجية على المواطنين، والعمل كصلة وصل بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

يستطيع المشرعون من خلال القيام بوظيفتهم التمثيلية المساعدة في وضع وتفعيل برنامج مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، والتأكد من أنه يعكس نطاقاً واسعاً من المصالح.

أما أبرز الأسئلة التي ينبغي على المشرعين المهتمين بوضع برنامج مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية أن يطرحوها:

- 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؟ ذلك أن مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية تتطلب أن تحدد الدول الصناعات التي سيتم إدراجها في إجراءات وضع التقارير.

- 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؟ فمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية تنص على وجوب قيام شركات الصناعات ذات الصلة بالإبلاغ عن بياناتها.

- ما هي أنواع التعاقدات التي تم التوقيع عليها بين الحكومة والشركات؟ ومن يدفع تكاليف الإنتاج ويدير العمليات؟ وكيف يتم مشاركة الموارد أو بيعها وترتيب الدفع لأطراف التعاقد؟

- ما هي تدفقات الإيرادات الرئيسية؟ تدفع الشركات للحكومات من خلال الضرائب والعوائد والمدفوعات العينية والمكافآت وحصص المساهمة والإيجارات. تتطلب مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية نشر كل المدفوعات المادية في مجال النفط والغاز والتعدين.

- 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؟

أيضا، قد يصبح المشرعين مشتركين في مجموعة أصحاب المصالح المتعددين في مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، ويمكنهم المساعدة في التأكد من أن منظمات المجتمع المدني المكرسة لشفافية الموارد تشترك في مجموعة أصحاب المصالح المتعددين وتنشط فيها.

على سبيل المثال لقد حصل المشرعون على مقاعد في مجموعة أصحاب المصالح في أربع دول من بين ٢٤ دولة مرشحة لعضوية مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية. نذكر منها كازاخستان، حيث يضم المجلس الوطني لأصحاب المصالح ثلاثة مشرعين، اليمن، يضم مجلس مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية مشرعا واحدا وهو عضو في لجنة النفط والتنمية، موريتانيا، ينتمي كل من المشرعين الأربعة في مجموعة أصحاب المصالح المتعددين إلى حزب سياسي مختلف له تمثيل في البرلمان، ونيجيريا، في الجولة الأولى لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، كان عضوان في المجلس

النيابي الوطني ومشرعان على مستوى الدولة يشغلون مقاعد في مجموعة العمل الوطنية لأصحاب المصالح المتعددين.

وبصورة عامة ومن 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 تحدها، والتأثير في الرأي العام لمساءلة الحكومة.

تجدر الإشارة الى أن جميع المبادرات التشريعية تقريبا تستفيد من دعم الأحزاب. إن إيجاد برلمانيين متشابهين التفكير، أو إنشاء مجموعة أو تجمع بين الأحزاب، حيثما أمكن، يمكن أن يقطع شوطا طويلا نحو توفير الدعم السياسي اللازم للإدارة المستدامة للصناعات الاستخراجية.

وفي حال لم يختار المشرعون الانضمام الى مجلس أصحاب المصلحة، فإن أهم ما يمكن أن يقوموا به في هذا الإطار هو:

- الاطلاع على كيفية عمل مجموعة أصحاب المصلحة المتعددين والاستفسار عن عملية اختيار الأعضاء. هل الأعضاء يمثلون مجموعة واسعة بما فيه الكفاية من أصحاب المصلحة؟ أي جهة حكومية مسؤولة عن تنسيق المبادرة؟ هل هناك أمانة وطنية منفصلة؟ ما هو الجدول الزمني لاجتماعات المجلس؟
- وضع آليات مسبقة للتواصل مع الأمانة الوطنية للمبادرة ومجلس أصحاب المصلحة.

اعداد: فاطمة خليفة