



الجمهورية اللبنانية  
مجلس النواب  
المديرية العامة للدراسات والمعلومات  
مصلحة الأبحاث والدراسات

ملخص ميثاق الموارد الطبيعية (الجزء الثاني)

يقدم ميثاق الموارد الطبيعية سياسات ونصائح عملية مختلفة للحكومات والمجتمعات والمجتمع الدولي بشأن أفضل السبل لإدارة ثروات الموارد، فالدول التي لديها ثروات من موارد ناضبة للطاقة تواجه فرصا 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 مستدامة.

لكي تستفيد البلدان من ثروات الموارد الطبيعية، ينبغي على المواطنين وحكوماتهم اتخاذ طائفة واسعة من القرارات، حيث 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.

المبدأ الخامس: يجب على الحكومة متابعة الفرص المتاحة للحصول على فوائد محلية، وأخذ التكلفة البيئية والاجتماعية لمشاريع استخراج الموارد في الاعتبار مع العمل على تخفيفها والتعويض عنها.

١- إشراك المجتمع المحلي في عملية صنع القرار والتقييم

يجب إشراك المجتمعات والحكومات المحلية والجمهور على نطاق واسع في عمليات المشروع قبل بدء تطويره، ومن المهم إدراك وجود إختلافات بين مصالح السكان المحليين ومصالح البلاد ككل، فينبغي على الحكومة التمييز بين متطلبات المجتمع المحلي ومتطلبات البلاد ككل والأخذ بالاعتبار متطلبات المجتمع المحلي.

٢- القيام بإنشاء وتحديد حقوق الملكية

ينبغي على الحكومة تحديد حقوق ملكية الثروات الجوفية بالاتفاق مع المواطنين على الصعيدين المحلي والوطني، ذلك لأن المجتمعات المحلية تعتمد على الأراضي والمياه والثروات الطبيعية التي يمكن أن تتضرر من الاستخراج. يمكن أن يؤدي فشل الحكومة في تقديم تعويضات معقولة إلى إحباط المواطنين وتعطيل المشاريع الاستخراجية أو حصول النزاعات.

٣- القيام بقياس الآثار السلبية للاستخراج والعمل على التخفيف منها

على الحكومة تحديد الآثار السلبية المحتملة قبل منح حقوق الاستخراج، وذلك لمعرفة ما إذا كانت البلاد ستحصل على صفقة جيدة من الاستخراج أم لا، فعليها وضع وتطبيق المعايير البيئية والأخذ بالاعتبار للأثر الاجتماعي لعمليات استخراج الموارد بالنسبة للفئات الضعيفة نظرا لإغفالهم في الدراسات التي تضعها الحكومات. وللتخفيف من الآثار السلبية للاستخراج، فبإمكان الحكومة تأجيل عمليات الاستخراج إلى أن تتحسن الحوكمة والأمور التقنية.

٤- انتهاز الفرصة لتطوير فوائد محلية من عمليات الاستخراج

توفر المشاريع الاستخراجية فرصا إقتصادية واجتماعية كبيرة للمجتمعات المحلية القريبة منها.

فمثلا توفر مشاريع التعدين الفرص للتدريب والعمل بشكل مباشر للعمال المحليين، فلذلك ينبغي على الحكومة النظر في كيفية دعم الجهود المحلية وتشجيع الشركات الاستخراجية على استخدام تلك الخدمات.

٥- التواصل مع أعضاء الحكومة المحلية والتعزيز من قدراتهم

يجب على الحكومة المركزية تعزيز قدرات الحكومات المحلية ودعمها للتشارك مع المجتمع المحلي، وفي الحالات التي تكون فيها القدرات ضعيفة يجب الاستعانة بالشركات على المدى القصير والمتوسط.

**المبدأ السادس: يجب أن تكون الشركات المملوكة وطنياً قابلة للمساءلة، وذات صلاحيات محددة جيداً، وتهدف لتحقيق الكفاءة التجارية.**

١- إتخاذ القرار بشأن الدور التشغيلي للشركة الوطنية مع وجود قدرات محلية كافية وحوكمة رشيدة، من المفيد إنشاء شركة وطنية للقيام بالأدوار التشغيلية في مجال الاستخراج، أما في حالة عدم وجود هذه القدرات يمكن للسلطات الاستعانة بالشركات الاستخراجية الأجنبية. يمكن للحكومات من خلال الاستعانة بالشركات الاستخراجية الأجنبية العمل على الاستفادة منها من أجل إنشاء شركة وطنية، ذلك لأن الشركات الوطنية تعمل على دعم الصناعات المحلية عكس الشركات الأجنبية التي تبغي الربح فقط بغض النظر عن الواقع الاقتصادي للبلد التي تعمل فيه.

٢- النظر في دور الحوكمة المناطة بالشركة الوطنية يتمثل دور الحوكمة في وضع السياسات العامة والتنظيم، وعند الفصل في هذه السياسات والأمور التنظيمية، على الحكومة النظر في المفاضلة بين تجنب تضارب المصالح وضمن القدرات الكافية للقيام بكل دور. وبافتراض توفر قدرات كافية للحكومة، ينبغي أن تكون الشركة الوطنية منفصلة عن أدوار الحوكمة لتجنب تضارب المصالح، أما في الحالات التي تفتقر فيها مؤسسة حكومية ما للقدرات فقد يكون من المفيد تجميع الخبرات والموارد في منظمة واحدة. ويتعين على الحكومة تحديد أي تضارب في المصالح قد ينتج عن ذلك وتنفيذ الضوابط المناسبة على سلوك الشركة الوطنية. قد يكون ذلك حلاً مناسباً على المدى القصير، ولكن يجب على الحكومة ضمان استخدام الخبرة المكتسبة من التعرض للجوانب التشغيلية لتأسيس القدرات في مؤسسات الدولة المستقلة.

يجب أن تكون "خطة الخروج" مغروسة ضمن هيكلية أي منظمة وطنية مجمعة لضمان أن المصالح الخاصة لا تحول دون نقل السلطات.

### ٣- إقامة الضوابط والتوازنات

بعد تكليف شركة وطنية بالقيام بالأعمال التشغيلية والاستخراجية، يجب إقامة نظام من الضوابط والتوازنات لمعالجة تضارب المصالح الحتمي، لذلك ينبغي أن يكون أعضاء مجلس إدارة الشركة مستقلين سياسياً ويجب تعيينهم من خلال عمليات تنافسية ومفتوحة على أساس الجدارة.

على الشركة الوطنية الالتزام بذات المعايير المطبقة على الشركات الخاصة وعلى السلطة التشريعية أن تقوم من خلال هيئة منتدبة من قبلها بالرقابة المنتظمة والمنهجية على هذه الشركة.

### ٤- القيام بإدارة تطور الأدوار

عندما تتطور قدرات الشركة يجب إعادة تحديد مسؤولياتها وعلى الحكومة التأكد أن الشركة الوطنية هي وكيلا لها لتحقيق غاية، ألا وهي بناء مجموعة فعالة من المؤسسات الحكومية، وأن يكون لها دور في تقوية الصناعة والمواهب التشغيلية، وأن تكون هذه الشركة فعالة تجارياً.

## رابعاً: إدارة الإيرادات

**المبدأ السابع: يجب على الحكومة استثمار الإيرادات بما يحقق أفضل النتائج العادلة للأجيال الحالية والقادمة**

ينبغي أن تقرر الحكومة كيفية توزيع إيرادات استخراج الموارد. وتشمل الخيارات المتاحة ما يلي:

تخصيص الإيرادات مباشرة في الميزانيات الوطنية أو دون الوطنية، أو استخدامها لتخفيض الضرائب، أو المدفوعات التحويلية، مثل مدفوعات الرعاية الاجتماعية، أو الإعانات أو أرباح الموارد، أو المساهمة في صناديق التقاعد أو صناديق الموارد الطبيعية، أو تمويل مؤسسات الإقراض، أو حفظ أو تخصيص الإيرادات لشركة وطنية.

عند الفصل في هذه الخيارات، يجب على الحكومة النظر إلى هدفين أساسيين: تعزيز العدالة، سواء بين الأجيال أو عبر المجتمع، والاستخدام الفعال للإيرادات لزيادة الرفاه.

١- ضمان مخصصات عادلة للأجيال القادمة  
ينبغي على الحكومة في هذا الإطار أن تقرر كمًا من الإيرادات يستفيد منه المواطنون في الوقت الحاضر وكمًا آخر ينبغي استثماره للأجيال القادمة.  
يمكن استخدام قاعدة مالية صريحة تحدد المبالغ التي يتم إنفاقها والتي يتم إدخارها كل عام من قبل الحكومة وأن تكون متاحة لإطلاع الجمهور.

٢- النظر في تحقيق العدالة بين المواطنين في اليوم الحاضر  
يتطلب ذلك دراسة متأنية لتحقيق العدالة وتوزيع المنافع وفقا للفئة الاجتماعية والجنس ومستوى الدخل.

يمكن للحكومة دعم من يعيشون في فقر نسبي أو مطلق ويمكنها التركيز على مناطق محددة مثل المدن كمحركات للنمو، وخلق فرص العمل، وفي بعض الحالات يمكن للحكومة النظر في توزيع إيرادات أكثر للمجتمعات القريبة من مواقع الاستخراج، مقارنة بالمجتمعات في أماكن أخرى في البلاد، في حال تحمّل المجموعات السكانية تكاليف الاستخراج مثل الأضرار البيئية أو الاجتماعية.

٣- التأكد من فعالية عمليات الاستثمار  
يجب تخصيص الإيرادات ليس فقط من أجل المنافع المالية البحتة إنما للفوائد الاقتصادية والاجتماعية.  
إحدى الخيارات الأساسية هي القيام باستثمارات محلية وأجنبية، وثانيها استخدام الإيرادات لتمويل مؤسسات الإقراض التي ترعاها الحكومة مثل بنوك التنمية، وفي بعض الحالات قد يتوافر للقطاع المصرفي الخاص قدرات أكبر وحوافز للعثور على أفضل العوائد المالية لإيرادات المورد.

**المبدأ الثامن: يجب على الحكومة اتباع منحى سلس للإنفاق المحلي للإيرادات  
مراعاة لتقلبها**

يشكّل تقلب الإيرادات في الدول التي تعتمد الصناعات الاستخراجية قلق رئيسي، والحل الأكثر موثوقية لهذا القلق على المدى البعيد، هو تقليل الاعتماد على الإيرادات من استخراج الموارد.

١- النظر في الكيفية التي يؤثر بها النظام الضريبي للصناعات الاستخراجية على التقلبات:

"إلى حدّ ما، يمكن أن يؤثر تصميم النظام الضريبي على الكيفية التي يؤدي بها تقلب الأسعار إلى تقلب الإيرادات. ويوفر استخدام الرسوم والاتوات حمايةً أكثر بعض الشيء مقارنةً بضرائب الشركات أو ضرائب الربح الزائد، على سبيل المثال. ومع ذلك، فهذه الحماية محدودة ويمكن أن تأتي على حساب إيرادات أقل في المتوسط."

٢- النظر في استخدام عقود التحوط HEDGING

"في بعض الأحيان، قد يكون بوسع الحكومات توفير ضمانات ضد الركود في الإيرادات عن طريق عقود مالية تسمح للحكومة بتأمين نفسها ضد عدم اليقين في أسعار السلع، وتسمى هذه "عقود التحوط"، رغم أن ذلك قد يكون مناسباً للتأمين. لفترات قصيرة، فإن توفير الحماية على المدى البعيد يمكن أن يكون مكلفاً."

٣- النظر في تجميع أصول أجنبية والاقتراض على المدى القصير  
"الاستراتيجية الثالثة هي إنشاء صندوق من فائض الإيرادات لتجميع أصول أجنبية في أوقات الازدهار، وتسييل تلك الأصول (أو الاقتراض إذا كانت غير كافية) عند هبوط الإيرادات."

٤- القيام بإجراء تغييرات على الإنفاق الاستثماري قبل الإنفاق المتكرر  
إذا كانت التقلبات منتشرة بدرجة كبيرة بحيث لا يمكن للحكومة اتباع منحى سلس للإنفاق الإجمالي، فمن الأفضل السماح للإنفاق الاستثماري بالتغير بصورة فجائية أكثر من الإنفاق المتكرر.

الإنفاق الاستثماري ليس منتظماً أصلاً، في حين يتطلب متلقو النفقات المتكررة، مثل العاملين في القطاع العام، مدفوعات دورية منتظمة.

التخفيضات المفاجئة لن تكون محل ترحيب شعبي، كما أن الزيادات الكبيرة في المدفوعات قد يكون من الصعب سياسياً عكسها عندما تنخفض أسعار الموارد الاستخراجية، ومع ذلك، فينبغي أن تكون هذه التدابير الملجأ الأخير.

٥- إقامة ضوابط لضمان الاستخدام المناسب للآليات المختلفة  
يجب أن تكون تدابير الشفافية مطلوبة في استخدام الآليات التي تدير تقلب الإيرادات،  
وينبغي أن توازن السلطات بين هذه الآليات والمرونة المطلوبة للاستجابة للظروف  
المتغيرة، ولا سيما صعوبة التنبؤ بالمسار المستقبلي للأسعار لتوفير قدرٍ من المرونة.  
يمكن للحكومة توظيف آلية لتنظيم الانحرافات أو التعديلات التي يتم إجراؤها على  
القواعد، بناءً على نقاش عام ورقابة رسمية.

اعداد: خالد فرج

المصدر:

- ميثاق الموارد الطبيعية، الطبعة الثانية، NRG I، ٢٠١٤.