

الأكاديمية العربية الدولية



الأكاديمية العربية الدولية
Arab International Academy

الأكاديمية العربية الدولية المقررات الجامعية

ميثاق الموارد الطبيعية الطبعة الثانية



Natural
Resource
Governance
Institute

ميثاق الموارد الطبيعية

الطبعة الثانية

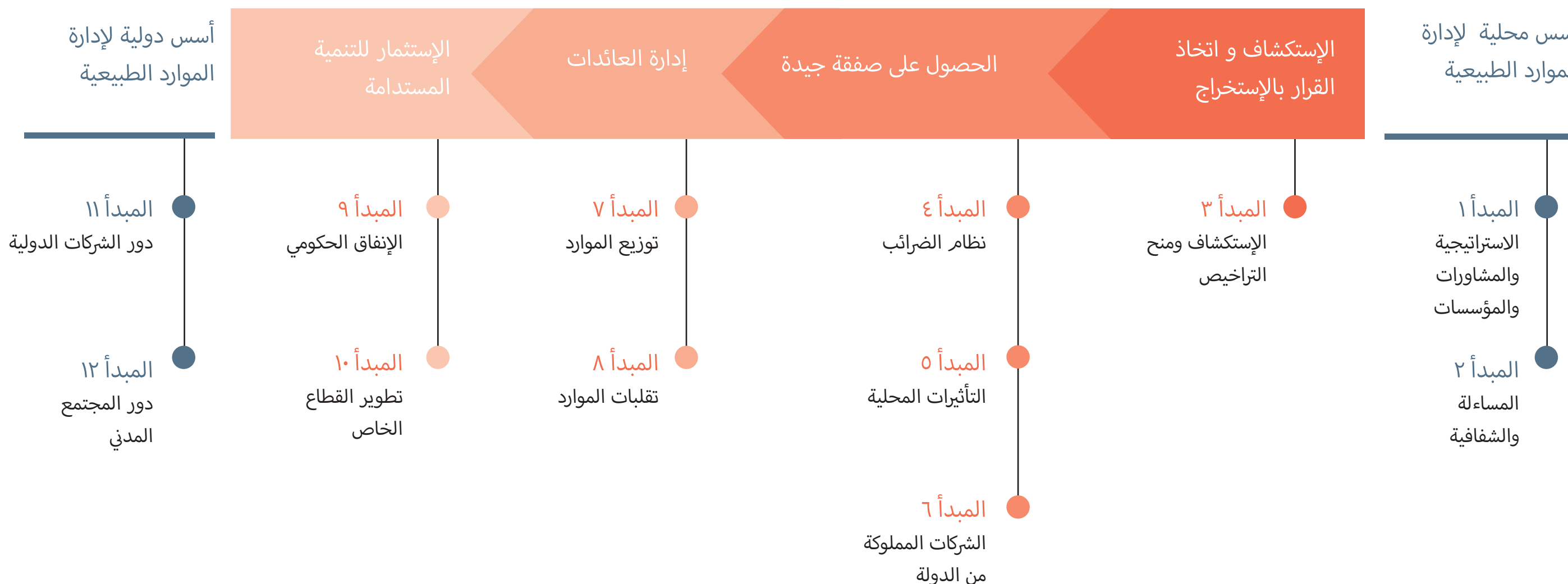
سلسلة القرارات لميثاق الموارد الطبيعية



أسس دولية لإدارة
الموارد الطبيعية



أسس محلية لإدارة
الموارد الطبيعية



السجل السابق لإدارة الموارد ضعيف ولكن مع ذلك كان أداء بعض البلدان جيداً. في الفترة ما بين عام 1970 وعام 1998، تمكنت أربعة دول فقط من بين 65 بلداً نامياً غنياً بالموارد وهي بوتسوانا وإندونيسيا وماليزيا وتايلاند من تحقيق استثمار طويل الأجل تجاوز 25% من الناتج المحلي الإجمالي ومتوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي تجاوز 4%.

Thorvaldur Gylfason, 2001

من القواعد والمؤسسات التي توجهها هذه الاستراتيجية. يمثل ذلك الموضوع الذي يعالجه المبدأ ١. ثانياً، ليس هناك ما يضمن أن القواعد سيتم تطبيقها أو أن المؤسسات القادرة ستعمل لمصلحة البلاد. لذا فالمطلوب مسألة قوية. في كثير من الأحيان يصعب تحقيق ذلك في مجال استخراج الموارد، حيث يمكن إخفاء الإجراءات بسهولة. وكثيراً ما يمثل الفشل في مسألة المسؤولين في الحكومة الحلقة والمفقودة في أنظمة لإدارة الموارد تبدو، باستثناء ذلك، جيدة التنظيم. يتناول المبدأ ٢ هذا الموضوع.

بعد معالجة هذه القضايا الشاملة، يتحول الميثاق إلى مسألة استخراج واستخدام الإيرادات من أجل التنمية المستدامة. يتناول كل من المبادئ ٣-١٠ مجاًلاً رئيسياً من مجالات القرارات التي يتعين على البلدان اتخاذها. تنتظم تلك المجالات في "سلسلة القرارات الاقتصادية"، أي سلسلة القرارات التي يجب على الحكومة اتخاذها لضمان تحويل القيمة الناجمة من ثروات الموارد الاستخراجية إلى ازدهار مستدام للمواطنين. يتم تناول بطريقة خطية بدءاً بالتنقيب والاكتشاف؛ ثم الحصول على صفقة جيدة لعملية الاستخراج للبلد؛ يليها إدارة الإيرادات؛ وانتهاءً بالاستثمار المستدام للدخل على المدى الطويل. ومع ذلك، فإنه ينبغي التفكير في قضايا كل مبدأ من المبادئ في ضوء كل المبادئ الأخرى، مع الأخذ في الاعتبار تحديات التسلسل والمفاضلات والعلاقات الأخرى عبر كل من مجالات السياسة هذه. لتوجيه القارئ خلال هذه الروابط، توجد مؤشرات بخط مائل تشير إلى أجزاء أخرى ذات صلة من الميثاق.

الخطوة الأولى في هذه السلسلة هي القرار الاقتصادي الذي ينطوي على تخصيص حقوق التنقيب والإنتاج، وتشجيع عمليات التنقيب. يتضمن ذلك تحديد ما إذا كان الاستخراج يمثل المسار الأفضل للبلاد؛ حيث أنه في بعض الحالات قد لا يكون كذلك. يجب على الحكومة أن تنظر بعناية في سلسلة القرارات بأكملها، وتقدير كافة العوامل البيئية والاجتماعية والاقتصادية، وذلك قبل اتخاذ قرار بشأن الاستخراج.

تواجه البلدان التي لديها ثروات من موارد ناضبة للطاقة 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 مستدامة.

يقدم ميثاق الموارد الطبيعية خيارات من السياسات والنصائح العملية للحكومات والمجتمعات والمجتمع الدولي بشأن أفضل السبل لإدارة ثروات الموارد. يمكن لمثل هذه التوجيهات ضمان عدم وقوف البلدان الغنية بالموارد الطبيعية وحدها في مواجهة تلك التحديات، بل يكون بإمكانها الاعتماد على الخبرات المتراكمة للتعلم من التاريخ وتجنب أخطاء الماضي. إن الميثاق ليس وصفة طبية دقيقة، ولكنه بالأحرى يستكشف الأساليب التي استخدمتها البلدان الناجحة، في سياقات وتوافقيات مختلفة، لتحقيق الإمكانيات الإنمائية لثروات الموارد الطبيعية.

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، يتضمن الميثاق ١٢ مبدأً. تتناول المبادئ العشرة الأولى بالتفصيل توجيهات حول كيفية قيام بلد ما وحكومته بإدارة موارده الطبيعية. يخاطب المبدأان الأخيران الجهات الدولية الفاعلة المتمثلة في شركات الصناعات الاستخراجية والمسؤولين عن الحوكمة الدولية.

يتضمن الميثاق المبادئ الاثني عشر جميعاً نظراً لأن تحويل الثروات الاستخراجية إلى ازدهار مطرد ينطوي على قيام الحكومة باتخاذ وتنفيذ سلسلة من القرارات السياسية الجيدة بدعم وإشراف من المواطنين والمجتمع الدولي. وينبغي أن تكون جميع الروابط في هذه السلسلة قوية لكي يتسنى للبلد الاستفادة بحق من ثروات موارده المستخرجة.

هيكل الميثاق

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

يتطلب ضمان أن تكون الجهود الحكومية في كل مجال من المجالات جهوداً منسقة وفعالة معالجة مسألتين شاملتين يتناولهما المبدأان الأولان من الميثاق. أولاً، يدعو الميثاق لوضع استراتيجية وسياسات توجيهية تغطي جميع العمليات اللازمة لإدارة الموارد، مع إطار شامل

الخطوة التالية هي التأكد من أن الاستخراج سيفيد البلد حقاً. ويستلزم ذلك تأمين قيمة للبلد من خلال عائدات الضرائب وغيرها من الفوائد. كما ينطوي أيضاً على التخفيف من الأضرار الكبيرة المحتملة لأشكال أخرى من الثروات الطبيعية في البلد: كالنظم الإيكولوجية، بما في ذلك الغابات والأنهار والأراضي، وكذلك النسيج الاجتماعي. يُطلق على هذا التحدي "الحصول على صفقة جيدة" وتتناوله المبادئ ٤ و ٥ و ٦.

غير أن معالجة قضايا قطاع الاستخراج فقط لا يكفي، حيث أن التنمية الاقتصادية المستدامة لا يمكن أن تتحقق بمجرد استخراج الموارد. يجب على السلطات استثمار الإيرادات بحيث تستفيد كل من الأجيال الحالية والقادمة من خيراتها. علاوة على ذلك، ينبغي على الحكومة توفير الحماية ضد التقلبات في تدفقات الإيرادات والتي يمكن أن تضر

زيمبابوي بوتسوانا من إنجاز جزء كبير من سلسلة صنع القرار بشكل جيد. وزاد الناتج المحلي الإجمالي للفرد من 3500 دولار أمريكي في عام 1980 إلى 12500 دولار أمريكي في عام 2010 (بسعر الدولار الثابت لعام 2005). ومع ذلك تبقى بوتسوانا واحدة من أكثر بلدان العالم تفاوتا في الدخل بين السكان، وتعاني من واحد من أعلى معدلات انتشار فيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز، ولا يزال اقتصادها غير متنوع. لا تزال هناك تحديات في إدارة الموارد.

International Monetary Fund, 2012

بالاقتصاد وتؤدي إلى إهدار الإنفاق. يطلق الميثاق على هذا التحدي "إدارة الإيرادات" وتتناوله المبادئ ٧ و ٨.

وأخيراً، ينبغي على السلطات استثمار العائدات من الاستخراج بطريقة تعزز النمو الاقتصادي والرخاء الذي يمكن أن يستمر عند نضوب الموارد الاستخراجية. يطلق الميثاق على هذا التحدي الأخير "الاستثمار من أجل التنمية المستدامة" وتتناوله المبادئ ٩ و ١٠.

يمكن للبلد اتخاذ كل هذه الخطوات بشكل صحيح، ولكن الازدهار المستدام والشامل من استخراج الموارد قد لا يتحقق بدون تعاون المجتمع الدولي. يتناول المبدأ أن الأكران من مبادئ الميثاق النظر في الكيفية التي يجب أن تعمل بها الشركات الدولية والحكومات الأجنبية وغيرها من الجهات الفاعلة في الحوكمة الدولية معاً لمساعدة مواطني البلدان الغنية بالموارد. وقد لا تكون أفضل الجهود المبذولة من بلد غني بالموارد كفاية إذا كان المجتمع الدولي لا يفي بهذه المسؤوليات.

تمر كتابة ميثاق الموارد الطبيعية من قبل مجموعة مستقلة من الممارسين والأكاديميين، تحت إشراف مجلس رقابة يتألف من شخصيات عالمية متميزة لديها خبرة مباشرة بالتحديات التي تواجهها الدول الغنية بالموارد الطبيعية. لا يمثل هذا الميثاق أي مؤسسة أو مصلحة خاصة. وقد تم إنشاؤه من منطلق أن ثروات الموارد الطبيعية يمكن أن تكون أداة قوية لتحقيق التقدم الاجتماعي والاقتصادي، ولكن فقط إذا كانت الدول قادرة على معالجة التحديات. ويهدف الميثاق إلى تقديم المشورة المفيدة بوضوح.

الأسس المحلية لإدارة الموارد



المبدأ ١

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

بشكل عام. وتوفر هذه المجموعات الفهم اللازم للقضايا التي يجب معالجتها ضمن عملية التخطيط.

نظراً لأن عملية الاستخراج يمكن أن تستمر لعدة أجيال، يجب أن تصمد القرارات التي يتم اتخاذها في الوقت الحاضر إزاء التغيرات الناجمة عن دورات التغيير التي تمر بها الحكومات. ويتطلب ذلك بناء التفاهم والتوافق لدى كتلة حرجية من المواطنين الواعين بهذه القضايا. تُعد الجهات الفاعلة خارج السلطة التنفيذية، بما في ذلك المشرعين والصحفيين ومنظمات المجتمع المدني، بمثابة حراس للاستراتيجية، حيث يلعبون دوراً رقابياً عن طريق مساءلة صناع القرار. انظر أيضاً المبدأ ٢ حول دور المجتمع المدني في مساءلة الحكومة.

تأكد من أن الاستراتيجية شاملة

يوفر اتباع نهج شامل للحكومات إطاراً لفهم وتنفيذ المبادرات في قطاع الصناعات الاستخراجية بشكل أفضل. وينبغي أن يشمل ذلك ربط القرارات المتعلقة بصناعات المنبع والمصب، وقضايا المجتمع وتنمية البيئة، وإدارة الإيرادات الحكومية، والمخاوف الاقتصادية على نطاق أوسع.

داخل الحكومة، يتطلب ذلك تنسيقاً وبيئة عمل تعتمد تفويض السلطة عبر وزارات المناجم والطاقة والمالية والتخطيط وغيرها. نظراً للتحديات المرتبطة والمتداخلة بطبيعتها، يُعد التنسيق بين الوزارات أمراً ضرورياً. من الأفضل أن يأتي التوجيه الاستراتيجي مباشرة من المكتب التنفيذي؛ أو كبديل لذلك، قد يفيد في عمليات التنسيق والتنفيذ وجود هيئة شاملة تُمثّل فيها كل الوزارات المعنية.

الحكومة الرشيدة مطلوبة عبر سلسلة صنع القرارات بأكملها. زعمت أنغولا من إنجاز الأجزاء الأولى بشكل جيد، وحصدت عائدات ضخمة من الاستخراج. ولكن هذه الإيرادات لم يتم إدارتها على نحو فعال أو منصف. فبين عامي 2007 و 2010، تم الإبلاغ عن فقدان ٢٣ مليار دولار من العائدات في أنغولا - أي ما يعادل ربع الناتج المحلي الإجمالي.

International Monetary Fund, 2011

لدى البلدان الغنية بالموارد فرصة كبيرة لتسخير ثرواتها الطبيعية لتحقيق تحول وازدهار مستدام. ولكن إذا أُسيئت إدارة استخراج الموارد، فإن ذلك يمكن أن يؤدي إلى فرض تكاليف باهظة على البلاد. بوصفها قيمة على موارد البلد الاستخراجية. وتضطلع الحكومات عادةً بمسؤولية إدارة هذه الموارد للأجيال الحالية والقادمة.

تتطلب الإدارة الفعّالة والمستدامة للموارد استراتيجية وطنية واسعة وشاملة. لتحقيق ذلك، ينبغي على الحكومة اتخاذ سلسلة من القرارات الرئيسية التي تؤثر على قطاعات مختلفة، وتحديد خيارات تمتد آثارها للمستقبل البعيد. ولتجنب اتخاذ القرارات بطريقة مجزأة ولبناء شعور بالوجهة المشتركة، يجب على الحكومات، من خلال الحوار مع أصحاب المصلحة، استخدام عملية للاستراتيجية الوطنية لتوجيه قرارات إدارة الموارد الاستخراجية.

انظر على المدى البعيد

ينبغي على الاستراتيجية الوطنية اتخاذ نهج طويل الأجل، مع إدراك حقيقة أن التحول من الثروة المضمونة في باطن الأرض إلى الفوائد المجتمعية الأوسع يمكن أن يستغرق سنوات عديدة، وأن ذلك يمكن أن ينطوي على العديد من التحديات والمفاجآت على طول الطريق. إذا كان المواطنون يشعرون بالقلق إزاء رفاه أطفالهم وأجيالهم القادمة، فإنهم يجب أن يدركوا أن تلك الأجيال القادمة لها الحق في الاستفادة من استخراج الموارد وحمايتها من الآثار الحتمية الناجمة عن ذلك.

أشرك الجمهور

من المرجح نجاح الاستراتيجية الوطنية إذا كانت نتاج عمليات شاملة تتسم بالانفتاح والمشاركة. ستكشف الخطة التي تتم مناقشتها في العلن عن اختلافات وتناقضات في السياسات في وقت مبكر، وتكبح فرص الترتيب والفساد، وتجعل تصحيحات المسار التي لا مفر منها أقل ضرراً. يجب أن يسعى صناع القرار لدمج مدخلات أصحاب المصلحة الآخرين، بدءاً من الدوائر الحكومية والبرلمان والمواطنين المتأثرين بعمليات الاستخراج بشكل مباشر، إلى المجتمع المدني على نطاق أوسع، فضلاً عن الشركات الاستخراجية وشركات القطاع الخاص

ترجم الاستراتيجية إلى إطار مؤسسي واضح ومتناسك

تُعد القواعد والمسؤوليات والمؤسسات التي تحكم سلوك الجهات الفاعلة أمراً أساسياً لتحقيق الإدارة المثلى للموارد. ويتمثل التحدي في ترجمة السياسات التوجيهية للاستراتيجية إلى إطار واضح ومتناسك من القواعد، جنباً إلى جنب مع المؤسسات المختصة التي يمكنها تصميم تلك القواعد وإدارتها وتنفيذها. يجب على الحكومة بناء هذا الإطار استجابةً للسياق المحدد والمتغير لقطاع الصناعات الاستخراجية، وأن تعمل بطريقة ملائمة للسياق الاقتصادي والمؤسسي السائد في البلد.

يجب على الحكومات إنشاء أكبر قدر ممكن من الإطار القانوني والتنظيمي قبل تخصيص التراخيص للشركات. يساعد ذلك على توفير حوكمة قوية على القرارات التي يتم اتخاذها مع الشركات وتوفير بعض الضمانات للشركات بشأن القواعد التي ستعمل بموجبها. إن وضع شروط قانونية يُحد من فرص اتخاذ إجراءات تقديرية ويزيد من الشفافية، ولكنه أيضاً قد يُحد من القدرة على تغيير القواعد استجابةً للظروف المتغيرة مع تطور هذا القطاع. وكبدل عن كل من التشريعات والعقود، يمكن تمكين الجهات الحكومية من تنظيم قطاع الصناعات الاستخراجية. يمكن أن يقوم منظّمون مزودون بصلاحيات مناسبة ويتم مراقبتهم بشكل صحيح بوضع قواعد تستجيب للظروف المتغيرة، وملء التفاصيل الضرورية التي قد تقتقر إليها التشريعات.

قم بإنشاء مؤسسات مختصة ذات هدف موحد

يجب على الحكومة تحديد أهداف متسقة لكل مؤسسة لدعم الخطة الاستراتيجية للبلد. علاوة على ذلك، يجب على الحكومة التأكد من أن الجمهور والسلطة التنفيذية والمدقق العام يمكنهم مراقبة تصرفات تلك المؤسسات. ويجب أن يكون دور كل مؤسسة واضح المعالم لتجنب تضارب المصالح أو وجود ثغرات في المسؤوليات. من المهم جداً الوضوح فيما يتعلق بمن يضع القواعد، ومن يدير تنفيذها، ومن يفرض تطبيقها. لانظر أيضاً المبدأ ٦ حول إسناد الأدوار للشركات الوطنية.}

يُعد بناء القدرات والحفاظ عليها في المؤسسات الحكومية أمراً حيوياً - ولكنه يمثل تحدياً ولا سيما في قطاع الصناعات الاستخراجية، حيث عادةً ما يكون النظراء الذين تتعامل معهم الحكومة من الشركات المتقدمة تقنياً. يتمثل جزء من هذا التحدي في تفويض الأدوار للمؤسسات بطريقة تعكس النزاهة والشفافية، وليس على سبيل المثال، كمكافأة أو علامة تميز فخريّة. ومن الناحية المثالية، ينبغي

كثيراً ما تفشل برامج تحويل ثروات الموارد إلى ازدهار ليس بسبب نقص في السياسات الاقتصادية الصحيحة، ولكن بسبب ضعف النظام الأساسي للحكومة. وبالتالي، فإن الاستراتيجية الناجحة لا تتطلب فقط فهم الجوانب الاقتصادية، ولكن أيضاً تقدير أمور المساءلة، وهيكल وقدرات المؤسسات الحكومية، والعلاقة مع المجتمع المدني.

قرر ما إذا كان سيتم فتح مناطق للتنقيب

إن فتح بلد أو منطقة معينة من البلد لأعمال التنقيب والاستخراج قد لا يكون دائماً هو أفضل مسار للعمل. فقد تفوق الآثار السلبية لذلك التأثيرات الإيجابية على منطقة الإنتاج وعلى البلد بشكل عام. ومع ذلك، فغالباً ما تكون الفوائد الاقتصادية المحتملة للاستخراج كبيرة جداً عند النظر إليها على مستوى جميع المواطنين في البلد. ويمكن للحكومات استخدام أدوات مثل التقييم البيئي الاستراتيجي للمساعدة في أخذ التأثيرات البيئية في الاعتبار ضمن العملية الأوسع لوضع استراتيجية قبل اتخاذ قرارات لا رجعة فيها في مواقع المشروع. إذا كانت التكاليف مرتفعة جداً، فقد لا يكون من الممكن استعادة القيمة البيئية التي فُقدت، أو تعويض المتضررين بشكل كاف. في مثل هذه الحالات قد يختار البلد عدم الاستخراج.

كجزء من هذا التقييم، يجب على الحكومة النظر في هيكل وقدرات المؤسسات والقطاعات التي يُتوقع أن تقوم بإدارة العمليات على امتداد سلسلة صنع القرارات. ويمكن أن نخلص إلى أن اقتصاد البلد أو نظام الحكومة فيه ليس مهيباً بعد لتحقيق إدارة فعالة لمكاسب كبيرة. وقد تكون جدولة توقيت عمليات التنقيب بالتبادل مع عمليات الاستخراج أحد الخيارات المتاحة في هذه الحالة؛ حيث يسمح ذلك لموظفي المؤسسات الحكومية باكتساب خبرة الممارسة مع القيام بأعباء عملهم.

ضع الاستراتيجية مبكراً، أخذاً في الاعتبار عدم اليقين الذي يكتنف المستقبل

قبل أن توقع الحكومة عقوداً مع شركات، ينبغي عليها اتخاذ العديد من القرارات، مثل وتيرة منح الترخيص، ونظام الضرائب، والإطار القانوني الذي ينبغي إنشاؤه. بالإضافة إلى ذلك، ستضطر الحكومة إلى اتخاذ مثل هذه القرارات في بيئة تتسم بعدم اليقين. وبالتالي، يجب على الدول البدء في عملية وضع الاستراتيجية في أقرب وقت ممكن؛ ينبغي أن توجه هذه العملية صنع القرارات مع بقائها قابلة للتكيف مع الظروف المتغيرة.

الصدد تقديم حزم موجهة تشمل الرواتب والمكافآت، وتوفير فرص لموظفي الحكومة السابقين للعودة في وقت لاحق، وتعزيز ثقافات العمل المهني في المؤسسات الحكومية.

الشفافية ضعيفة في القطاعات الاستخراجية في جميع أنحاء العالم. فقط 10 دول من الـ 58 دولة التي تناولها مؤشر إدارة الموارد تقوم بنشر معظم عقود وتراخيص النفط والغاز والهيدروكربونات، غير أن هذه المجموعة آخذة في النمو مع الإفصاحات الأخيرة من قبل أفغانستان وغانا وغينيا.

Revenue Watch Institute, 2013

أن تكون قرارات الموارد البشرية التي يتخذها المسؤولون التنفيذيون الحكوميون داخل المؤسسات نفسها مستقلة ومقاومة للتدخلات السياسية من أجل تطوير قدرات مهنية بحق. ويمكن لنظام للترقية أساسه الجدارة مع سياسة مدروسة للموارد البشرية غرس قيم الكفاءة وثقافة الخدمة المدنية المهنية.

أخيراً، تتمثل إحدى التحديات الرئيسية التي تواجه المؤسسات الحكومية في قدرتها على الاحتفاظ بأفضل الموظفين وأكثرهم تأهيلاً. فالعمل في القطاع الخاص، أو حتى مؤسسات الصناعات الاستخراجية المملوكة من الدولة، يمكن أن يكون جذاباً بشكل خاص للموظفين الموهوبين، والذين يمكن أن يشكل انتقالهم إلى فرص عمل أكثر جاذبية استنزافاً مستمراً لقدرات المؤسسات الحكومية. يمكن أن يساعد في هذا

البدء ٢

تتطلب إدارة الموارد أن يكون صناع القرار مسؤولين أمام جمهور مستنير.

وَقَرَّ شَفَافِيَةِ الْمَعْلُومَاتِ عَلَى طُولِ سِلْسِلَةِ صَنْعِ الْقَرَارَاتِ

على عكس العديد من أشكال النشاط الاقتصادي، يُعد استخراج الموارد وإدارة إيراداتها في كثير من الأحيان بعيداً عن حياة أغلب المواطنين. كما يمكن أن يكون من الصعب مراقبة سلسلة صنع القرارات، مما يوفر فرصاً للفساد وغطاءً يحجب سوء الإدارة.

المساءلة تتطلب أساساً للشفافية. ومع ذلك، فإعطاء المعلومات مجزأة بالقطعة ليس كافياً. يجب على الحكومة الكشف عن المعلومات حول السلسلة الكاملة لصنع القرارات، مصحوبة بحزمة المعلومات التكميلية كاملة. على سبيل المثال، قد تكون بيانات الإيرادات مصحوبة بالمعلومات عن المعدلات المطبقة للضريبة والدخل الخاضع للضريبة. ينبغي الكشف عن مثل هذه المعلومات بمستوى مناسب من التفصيل، مثل الموقع والمشروع ونوع المنتج. علاوةً على ذلك، يمكن أن يؤدي استخدام "البيانات المقروءة آلياً" (أي البيانات المصحوبة بأوصاف لتلك البيانات لتيسير الاستخدام الآلي بواسطة أجهزة الكمبيوتر)، مع المعايير المتفق عليها لتمكين التشغيل المتبادل، إلى تسهيل جهود الرقابة. علاوةً على ذلك، يمكن أن يؤدي نشر أسماء الشركات العاملة، أو التي تقدم عطاءات أو تستثمر في أصول استخراجية، فضلاً عن هوية أصحابها المستفيدين، إلى تسهيل عملية الرقابة وفرض النظام المالي المعمول به.

ينبغي أن تخضع أعمال شركات الموارد المملوكة وطنياً لنفس المستوى من الإفصاح الذي تُلزم به الشركات الخاصة على الأقل. ينبغي أيضاً أن تكون شركات الموارد الوطنية شفافة في استراتيجياتها وتوقعاتها للإنفاق، بل قد تتطلب المصلحة العامة مستويات أعلى من ذلك من الانفتاح.

ينبغي للسلطات إتاحة البيانات والتقارير المتعلقة بالتراخيص، والمسوحات الجيولوجية، والسجلات المساحية، والاحتياطي، وكذلك دراسات تقييم الآثار الاقتصادية والبيئية والاجتماعية. من الأهمية بمكان أن تقوم السلطات أيضاً بنشر العقود وجعلها متاحة للاطلاع عليها بسهولة على الإنترنت.

من الضروري أيضاً الكشف عن المعلومات التي تسمح بالحاسبة والمراقبة على المستوى الوطني لإدارة قطاع الصناعات الاستخراجية، وإدارة الإيرادات والنفقات. يمكن مقارنة هذه المعلومات إزاء أي قواعد مالية تضعها الحكومة لنفسها. علاوةً على ذلك، يجب أن يكون لصناديق الادخار مستويات عالية من متطلبات الإفصاح، ولا سيما بالنظر إلى إمكانية القيام بنشاطات خارج الميزانية. وعلى وجه الخصوص، ينبغي على إدارة الأموال نشر المعلومات عن الميزانية العمومية والتدفقات النقدية والمستفيدين من المدفوعات، ومراجعة الحسابات.

يجب على الحكومة الكشف ليس فقط عن المدفوعات والإنفاق، ولكن أيضاً عن القواعد ذات الصلة عبر سلسلة صنع القرارات بأكملها. ففي كثير من الحالات، تقوم الحكومات بكتابة أجزاء كبيرة من تلك القواعد ضمن عقود معقدة مخفية بعيداً عن الاطلاع والاستفسار من قبل الجمهور. وبقدر الإمكان، يجب على الحكومات كتابة الشروط ضمن تشريعات، حيث يتسنى للمراقبين تدقيقها بسهولة أكثر من تدقيقهم للعقود. وينبغي تقديم أي تنازلات متبقية ترد في العقود خارج شروط التشريع القياسية إلى السلطة التشريعية لاعتمادها. فوق كل ذلك، ينبغي تجنب البنود السرية في العقود وإتاحة العقود لاطلاع الجمهور.

إن حق الجمهور في الحصول على المعلومات مكفول في العديد من الاتفاقيات الوطنية والدولية، كما أن عدداً متزايداً من البلدان لديها قوانين لحرية المعلومات تنص على أن جميع المعلومات الحكومية علنية، ما لم يُحظر الإفصاح عنها بالتحديد بموجب قانون. ينبغي أن تعتمد الحكومات هذه القواعد للحد من خطر إنفاذ توقيع حقوق استخراج الموارد قبل أن يتمكن أفراد الجمهور من تدقيق الاتفاقات التي تؤثر على حياتهم.

يمكن للحكومة وقطاع الأعمال أيضاً الاستفادة من قدر أكبر من الشفافية. فمتطلبات الإفصاح عن البيانات تخلق حافزاً للحفاظ على نظم فعالة لإدارة المعلومات، مما يقلل من تكلفة جمع بيانات جيدة والحفاظ عليها، كما يُحسن من دقتها. هذا أمر ضروري لضمان كفاءة عمليات الحكومة: حيث يُمد الإدارة بالمعلومات اللازمة لصنع

وُجد أن الرقابة التشريعية كانت ضعيفة عبر سلسلة صنع القرار. في ١٣ بلداً مدرجا في مؤشر إدارة الموارد مثل بوتسوانا وتيمور الشرقية، تمارس السلطة التشريعية رقابة ضئيلة على التعاقدات وعمليات إصدار التراخيص، في حين أنه في ٩٢ بلداً تمارس السلطة التشريعية رقابة محدودة للغاية على إيرادات الموارد.

Revenue Watch Institute, 2013

افرض القواعد

أخيراً، وجنباً إلى جنب مع وسائل مراقبة الإجراءات، يجب أن تلتزم الحكومة بتطبيق العقوبات، الأمر الذي يتطلب إرادة سياسية وقدرة على معاقبة المخالفين. يُعد وجود سلطة قضائية مستقلة وذات مصداقية أمراً بالغ الأهمية في هذا الصدد. ففي غياب احتمال قوي لاتخاذ إجراءات قضائية، تزداد إمكانية الأنشطة الفاسدة أو الجنائية.

القرارات، ويُحسن نوعية الخدمات المقدمة للشركات والمواطنين، ويدعم خطوطاً قوية للمساءلة داخل الحكومة. بالإضافة إلى ذلك، تواجه الشركات تحدياً يتمثل في التعامل مع توقعات الجمهور في المناطق التي تعمل فيها: فالشفافية الفعالة تُحد من ارتياب الجمهور وتعزز من "الترخيص الاجتماعي" لها بالعمل.

حدّد أدواراً واضحة للمؤسسات

ينبغي تحديد الأدوار ومعايير السلوك بوضوح وفهمها من قِبَل الجميع بحيث يمكن للجمهور مراقبة عمل الحكومة. يجب أن توجّه عملية صنع القرارات مجموعة من القيم والمعايير الأخلاقية التي تعكس توقعات المجتمع من الموجودين في مواقع السلطة ويتم تدوينها في القوانين واللوائح.

تعمل الحكومة بشكل أفضل إذا ما تم تحديد خطوط واضحة للمسؤولية وكان بوسع السلطة التنفيذية والهيئات مثل مدقق حسابات مستقل مراقبة ومحاسبة المؤسسات التي تفشل في القيام بواجباتها. علاوةً على ذلك، للاستجابة بشكل مناسب لمطلب تحقيق أداء أفضل، ينبغي أن تكون المؤسسات الحكومية قادرة على اتخاذ قرارات فعالة - فالمساءلة الأفضل تتطلب قدرات أفضل لكي تتحسن الحكومة. لا ننظر أيضاً المبدأ ١ حول إطار الأدوار والمسؤوليات، وقدرات المؤسسات.

ادعم وجود كتلة مؤثرة من المواطنين المستنيرين للمطالبة بالحكومة الرشيدة

يجب أن يقتزن توفير المعلومات بالقدرة على استخدامها لمراقبة تصرفات الحكومة والحكم عليها. يضطلع المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات الدينية والأكاديمية والمهنية والاجتماعية، فضلاً عن وسائل الإعلام، بدور هام في هذا الصدد. ولكي تكون هذه المنظمات فعالة، فإنها يجب أن تكون مستقلة عن الحكومة ومنفتحة فيما يتعلق بمصادر تمويلها والمصالح التي تمثلها. بدورها، ينبغي على الحكومة إقرار وحماية حقوق المجتمع المدني، بما في ذلك وسائل الإعلام، والسماح لها بالعمل دون تضييق.

السلطة التشريعية ضرورية للإشراف على السلطة التنفيذية، حيث يمكنها مراجعة نشاطات الحكومة وغيرها من المؤسسات، والعمل كفناة لمناقشة اهتمامات الجمهور. لكي تقوم السلطة التشريعية بهذا الدور، تحتاج إلى تعزيز قدراتها وفهم قضايا الصناعات الاستخراجية، فضلاً عن الحصول على مشورة موثوقة بشأن الفروق الدقيقة في إدارة الموارد الاستخراجية.

المواطنون المستنيرون يكونون أيضاً أقدر على مناقشة التوجهات الاستراتيجية للبلاد مع الحكومة. ونظراً للأهمية التحولية لإدارة الموارد للمواطنين، فإن التعامل مع توقعات الجمهور يُعد أمراً بالغ الأهمية. كما أن وجود استراتيجية فعالة للاتصال وكذلك العلاقة بين الحكومة والمجتمع المدني تُعد أموراً ضرورية في هذا الصدد.

الاستكشاف واتخاذ قرار الاستخراج



المبدأ ٣

يجب على الحكومة تشجيع عمليات التنقيب والإنتاج ذات الكفاءة، ومنح التراخيص بشفافية.

على الحكومة التأكد من قيام المستثمرين بتوفير كافة المعلومات الفنية بشكل مفهوم.

أمن حقوق الملكية واتخاذ قرارات بشأن المناطق التي ستُفتح للتنقيب

قبل الترخيص ببدء نشاطات التنقيب، ينبغي على الحكومة تأمين حقوق الملكية بموجب قانون وطني للموارد التي يتم استخراجها وأيضاً الموارد السطحية مثل المراعي والمياه في المناطق التي سيتم فتحها للتنقيب. انظر أيضاً المبدأ ٥ حول التحليل البيئي والتنظيم المستمر.

يجب على السلطات أن تنظر بعناية في حجم وحدود تراخيص التنقيب، مع الأخذ بعين الاعتبار الجيولوجيا الكامنة وحجم ومواقع المخزونات الاحتياطية المحتملة. في المراحل الأولى من التنقيب عادةً ما تغطي التراخيص مساحات كبيرة جداً نظراً لأن مواقع الجيولوجيا المحتملة لم تُحدد بعد بدقة. ينبغي أن يسمح نظام الترخيص بتخفيض حجم التراخيص مع تقدم عملية التنقيب، وذلك لتجنب وجود كمية أكبر من اللازم من قاعدة الموارد ضمن ترخيص واحد. كما يجب على سلطات الترخيص أخذ الحيلة فيما يتعلق بالتسلسل في منح التراخيص للتأكد من استفادة الحكومة من زيادة قيمة الأراضي نتيجة ما يتحقق من اكتشافات.

أخيراً، ينبغي على الحكومة النظر فيما إذا كانت المخاطر البيئية، من التلوث على سبيل المثال، تستحق المردود المحتمل. يجب على الحكومة أن تقرر إما حظر التنقيب في المناطق الحساسة بيئياً واجتماعياً أو اتخاذ خطوات للتخفيف من هذه المخاطر.

الاكتشافات الأخيرة يُحتمل أن تكون زحولية. مشروع سيمانحو لإخام الحديد في غينيا و مشاريع خام الحديد والنط في ليبيريا يمكن أن تولد متوسط عائدات سنوية يبلغ 1.6 مليار دولار أمريكي في كل بلد، وهو ما يمثل على التوالي 13 % و 147 % من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2011.

Africa Progress Panel, 2013

يمثل التحدي الذي تواجهه الحكومة في التأكد من أن عمليات التنقيب والإنتاج تتم بكفاءة في إطار استراتيجية وطنية شاملة، ووضع إطار قانوني وتنظيمي لها في أقرب وقت ممكن. انظر أيضاً المبدأ ١ حول وضع استراتيجية الموارد الوطنية، والإطار القانوني والتنظيمي.

تحقق من الولاية على المناطق المعدّة لمنح تراخيص التنقيب

يجب على الحكومة الوطنية التحقق من أن لها ولاية بلا منازع على المناطق التي تعتزم فتحها للتنقيب. ينطبق ذلك محلياً ومع دول الجوار، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بالتنمية المشتركة نتيجة أعمال التنقيب التي تمتد عبر الحدود الدولية.

حصل إدراكاً جيداً لقاعدة الموارد في البلد وحافظ عليه

يجب أن يُحصل المسؤولون الحكوميون فهماً دقيقاً لقاعدة موارد بلدهم، من حيث كم الموارد وتوزيعها الجغرافي. تفيد المعلومات الكمية في قاعدة الموارد في اتخاذ القرارات الرئيسية حول معدلات الاستغلال والإيرادات المحتملة في المستقبل. وتفيد المعلومات عن الموقع الجغرافي في توجيه عملية إنشاء حقوق الملكية وتراخيص التنقيب داخل البلد والتأثيرات الاجتماعية والبيئية لذلك في المستقبل.

يمكن أن يوفر الاستثمار ما قبل الترخيص في المسوحات الجيولوجية والجيوفيزيائية، والتمويل من قبل الحكومة أو الجهات المانحة الخارجية، عائداً مرتفعاً على استثمارات الحكومة إذا كانت المعلومات الناتجة تزيد من جاذبية الجيولوجيا للمستثمرين، وبالتالي تجذب عروضاً أعلى. وفي المقابل، يمكن أيضاً أن يؤدي المزيد من المعرفة إلى جعل الجيولوجيا تبدو أقل جاذبية إذا أظهرت الدلائل الجيولوجية ضعف احتمال تحقيق اكتشافات.

يقع على عاتق الحكومة جمع وتخزين وتحليل المعلومات التقنية الناجمة عن كافة أعمال التنقيب التي نُفذت في إطار ولايتها. تُعد هذه المعلومات أساسية لبناء فهم الحكومة للمعلومات الجيولوجية، والذي سيؤدي بدوره إلى تعزيز موقفها التفاوضي مع المستثمرين، ويمكنها بشكل أفضل من تحسين نظام التراخيص. تحقيقاً لهذه الغاية، يجب

حدّد الطريقة المناسبة لمنح التراخيص

ينبغي على الحكومة تقرير مَن الذي يُسمح له بالقيام بعمليات التنقيب والإنتاج وتحت أي شروط. إذا سمحت الحكومة 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. لا ينظر أيضاً المبدأ ٦ حول الأدوار التشغيلية التي يمكن أن تؤديها الشركات المملوكة وطنياً؛

تُفضّل المزايدات المصممة تصميمًا جيدًا، حيث يُتوقع أن تؤمّن العطاءات التنافسية فوائد أكبر للبلد، كما يمكن أن تساعد المزايدات في التغلب على العجز في المعلومات الذي قد تعاني منه الحكومة بالنسبة للشركات العالمية. كما تُعد المزايدات بطبيعتها أكثر شفافية من المفاوضات المباشرة، مما يساعد على التخفيف من مخاطر تمكن شركات أو أفراد غير ملائمين من الحصول على تراخيص للتنقيب أو الاستخراج.

يعتمد نجاح المزايدات عادةً على تحصيل ثلاثة عروض مقدمة على الأقل. في غياب اهتمام كافٍ من مقدمي العطاءات، في الغالب لن يكون إجراء عملية تخصيص تنافسية خياراً مناسباً للحكومة. قد يكون ذلك هو الحال إذا كان هناك نقص في المعلومات الجيولوجية، وهو أكثر احتمالاً في تراخيص المعادن منه في تراخيص النفط. وفي حالة عدم وجود منافسة كافية لإقامة مزايدات، يجب على الحكومة استخدام جولة إصدار تراخيص بالحد الأدنى من المعايير الفنية كبديل.

بغض النظر عن الطريقة المستخدمة، هناك عدد من المبادئ التي يمكن أن تعزز موقف الحكومة في عملية منح التراخيص. يجب على الحكومة الكشف عن المعلومات المتعلقة بإجراءات المنح؛ والعقود الممنوحة، بما في ذلك الشروط المالية والضريبية؛ وملكية المنفعة لجميع أصحاب التراخيص؛ وبرنامج العمل المتفق عليه؛ والالتزامات المالية وأي شروط مالية خاصة بالترخيص.

ينبغي على الحكومة القيام بتقييم مسبق للشركات المتقدمة للحصول على تراخيص لضمان أن أصحاب التراخيص المحتملين تتوافر لديهم

القدرة الفنية والمالية الكافية لتنفيذ برنامج تنمية الموارد، والخبرة الكافية في إدارة المخاطر البيئية المرتبطة بالمشروع، والبنية التحتية ذات الصلة. كما يجب على الحكومة أيضاً أن تقرر ما إذا كانت ستشجع العطاءات المشتركة، وما إذا كانت ستحتفظ بالحق في تخصيص حصص لرأس المال ضمن التراخيص. ثالثاً، يجب على الحكومة قصر العطاءات على عدد قليل من الشروط لتسهيل إجراء مقارنة واضحة بين العطاءات. قد تتعلق هذه الشروط ببرنامج العمل، ومكافآت التوقيع، وأحكام المحتوى المحلي. لا ينبغي أن تقتصر المنافسة أو التفاوض بالضرورة فقط على ثمن حق الاستخراج، ولكن من ناحية أخرى فإن تضمينهما الكثير من المتغيرات يزيد من تعقيد العملية، ويقوّض شفافية التقييم، ويزيد من التكاليف الإدارية. رابعاً، يجب على الحكومة أن تحاول ضمان عدم وجود حاجة للتفاوض على الشروط بعد تقدّم الشركات بعطاءاتها. ويساعد على تحقيق ذلك استخدام شروط واضحة وشفافة للعطاءات، واستخدام عقود نموذجية.

أخيراً، يجب على الحكومة إجراء تقييمات دقيقة لقيمة الخدمات أو البنية التحتية المقدمة كجزء من صفقات المقايضة مقابل حقوق الاستخراج. وحيثما وُجدت حالة من عدم اليقين، يتعين على الحكومة النظر في تجنب مثل هذه الصفقات. غالباً ما تكون صفقات المقايضة مبهمة بطبيعتها ويمكن أن توفر فرصاً للفساد.

تأكد من أن خطط التنمية تتفق مع أهداف الحكومة وقرّر باعتمدها في الوقت المناسب

بعد الاكتشاف التجاري وأعمال التقييم، سيقوم أصحاب التراخيص بوضع خطط التنمية لاستغلال هذا الاكتشاف تمهيداً لاعتمادها من قِبَل الحكومة ووكالاتها، وفي بعض الحالات، من السلطة التشريعية. يجب على الحكومة التأكد من أن خطط التنمية فعّالة من حيث التكلفة، وأنها تتسق مع أهداف سياستها فيما يتعلق باستنفاد الموارد، واستخدام البنية التحتية، والصحة والسلامة والبيئة، والمحتوى المحلي، وأحكام التوظيف. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تشمل الخطط عملية التخلي عن موقع المشروع في نهاية المطاف، بما في ذلك أعمال التنظيف والاستعادة.

يجب على الحكومة مراجعة الخطط بدقة، بحيث تتم المراجعة في الوقت المناسب وبما يتفق مع أي التزامات تعاقدية. يتطلب ذلك توفر الخبرة الفنية الكافية وفي الوقت المطلوب، وعملية اعتماد تتميز بالكفاءة والتنسيق بين الوزارات والوكالات ذات الصلة. لـانظر أيضاً المبدأ ٥ حول الجوانب البيئية والاجتماعية لخطة التنمية للمشروع، والمبدأ ١٠ حول المحتوى المحلي والبنية التحتية.}

احتفظ بحسابات للموارد المادية

يُعد الاحتفاظ بحسابات لقاعدة الموارد المادية - من حيث حجم الإنتاج، والاحتياجات المؤكدة، ومدى عدم اليقين، والموارد المكتشفة واحتمالات التنقيب المتبقي - أساساً هاماً لوضع السياسات لهذه الصناعة وتنظيمها. ويمكن لهذه الحسابات، إلى جانب معلومات عن الإيرادات وتكاليف الاستخراج، أن تُظهر حجم الإيرادات التي يمكن أن تتوقعها الحكومة في المستقبل، وحجم الموارد التي يجب الاحتفاظ بها، ووتيرة أنشطة التنقيب. في نهاية المطاف، يمكن أن يساعد ذلك الحكومة على تحقيق أقصى قدر من المنافع من استغلال قاعدة الموارد.

الحصول على صفقة جيدة



الهدأ ٢

يجب أن نتمكن الأنظمة الضريبية والشروط التعاقدية الحكومة من تحقيق القيمة الكاملة من مواردها بما يتسق مع جذب الاستثمارات اللازمة، ويجب أن تكون قوية ومتماسكة إزاء تغير الظروف.

في حين قد تختلف الأنظمة المالية من حيث المصطلحات والشكل القانوني، فإن معظمها يشمل هذين العنصرين. ففي أنظمة "ضرائب وأتاوات" المستخدمة في كل من مجالي التعدين والنفط يدفع المستثمر عائداً للحكومة على أساس الإنتاج ويخضع لضريبة الدخل العادية على أرباحه. في ترتيبات "تقاسم الإنتاج" - والمستخدم أساساً في مجال النفط ولكن يمكن أيضاً تطبيقها في مجال التعدين - يُحجز جزء من الإنتاج للمستثمر أو المفاوض لاسترداد تكاليفه ("نفط التكلفة") والباقي ("نفط الربح") يتم تقسيمه بين المستثمر والحكومة. تُعد عقود الخدمة بدلاً من أنظمة "ضرائب وأتاوات" و"تقاسم الإنتاج". في هذه الحالة قد تمنح الحكومات حقوق الاستغلال للشركات المملوكة من الدولة، والتي قد تتعاقد بدورها للحصول على الخدمات من أطراف ثالثة. يمكن أيضاً وجود أنظمة مختلطة.

رغم اختلاف أشكال العقود ومسمياتها، فإن كلاً من هذه الهياكل قد يتضمن عناصر مبنية على الربح وعلى الإنتاج، ويمكن تصميم كل منها لتحقيق عائدات مماثلة. وبالتالي تلخص مهمة الحكومة في التأكد من أن المخاطر وتوقيت تلقي الإيرادات يتم تقاسمها بين الدولة والمستثمر بطريقة تتسق مع استراتيجية الحكومة للتنمية وتعظم القيمة الإجمالية للمواطنين.

استخدم الاتاوات

تضمن الاتاوات، أو ما يعادلها من ترتيبات تقاسم الإنتاج، تدفق الإيرادات للحكومة من بداية الإنتاج، كما تضمن تلقي البلد حداً أدنى من الإيرادات مقابل المورد ولتغطية التكاليف الاجتماعية لاستخراجها. إذا كان المشروع لا يمكنه تأمين أتاوات معقولة لتغطية هذه التكاليف، فإنه من المستبعد جداً اعتبار المشروع صفقة جيدة، حيث أن البلد يكون قد تخلى عن موارد غير متجددة دون الحصول على أي ضمان لتحصيل الإيرادات.

قد توفر تنمية الموارد الطبيعية العمالة والعائدات الأخرى، غير أن الفائدة الرئيسية منها تكمن في توليد الإيرادات الحكومية لدعم التنمية ورفاهية المواطنين. ويتطلب تحقيق هذه الإيرادات نظاماً مالياً جيد التصميم يأخذ بعين الاعتبار طبيعة الموارد الاستخراجية، والقدر الكبير من عدم اليقين الذي يكتنف استغلالها، وقدرات الحكومة.

تتضمن الخصائص المهمة لهذا القطاع ما يلي:

- وجود "ربوع" هي بمثابة عائدات تتجاوز تلك المطلوبة لاسترداد التكاليف وإعطاء المستثمر الحد الأدنى من معدل العائد المطلوب للاستثمار
- الرواسب الكامنة من الموارد القابلة للنفاذ
- عدم التماثل في المعلومات بين الحكومة والمستثمرين المحتملين
- ارتفاع التكاليف الأولية وطول فترات الاستغلال بصورة كبيرة، مما يتطلب استثماراً طويل الأجل مع وجود سوق كبيرة، وعدم يقين جيولوجي وسياسي
- بيئة للمحاسبة والمراجعة المالية تشكل تحدياً (بغض النظر عما إذا كان المستثمرون جهات خاصة أو حكومية)

على هذه الخلفية، ينبغي على الحكومات تصميم النظم المالية التي توفر عائدات قوية لمواردها ووضع جدول زمني معقول لتلقي الإيرادات، وتأخذ في الاعتبار عدم اليقين والمفاضلة بين المخاطر والمكاسب - ولكنها في نفس الوقت تجذب رؤوس الأموال والاستثمارات اللازمة لتطوير الموارد عندما يكون هذا التطوير مبرراً. بالإضافة إلى ذلك، يجب على البلدان أن تأخذ في الحسبان التقاليد القانونية والقيود الدستورية التي قد تفرض نمطاً معيناً بشأن الملكية وتحصيل الضرائب.

خذ بعين الاعتبار وظيفة النظام الضريبي وليس شكله

تشير هذه الضرورات إلى أن تطوير نظام مالي جيد في البلدان النامية ينبغي أن يتضمن عنصرين أساسيين: أتاوات أو غيرها من الرسوم المبنية على أساس الإنتاج لتوفير الحد الأدنى من تدفق الإيرادات للدولة كلما حدث إنتاج؛ وآلية للاستحواذ على حصة من الأرباح والربوع المتبقية.

تتطلب الاتاوات القياس الدقيق للنتاج، وقواعد واضحة للتوقيت، ومقاييس جيدة للقيمة السوقية. فالودائع التي تسمح بخصوصات لتكلفة الإنتاج هي ضرائب أرباح بمسمى آخر. حيث أنه من السهل جداً قياس القيمة السوقية عن طريق ربط الاتاوات ببعض الأسعار الدولية المتاحة للجمهور عند توفر هذه الأسعار، بدلاً من العمليات الحسابية الأكثر تقليدية والتي تعيد حساب القيمة إلى نقطة الإنتاج.

انظر في كيفية فرض الضريبة على الدخل والريع

الضريبة على الدخل ("ضريبة الأرباح") هي نوع آخر من الرسوم. في أنظمة الضرائب والاتاوات تكون هذه عادةً هي ضريبة الدخل المطبقة عموماً على الشركات - أي ضريبة العائد على حقوق الملكية. وعادةً ما يتم تعديلها لمراعاة الخصائص المحددة لهذا القطاع وتقليل فرص إساءة استخدامها إلى أدنى حد ممكن. تستخدم الأنظمة أحياناً معدلاً مرتفعاً للضريبة في محاولة لفرض ضرائب على الريع. إذا كانت الحكومة تستخدم ترتيبات تقاسم الإنتاج، فإنه يمكنها تحقيق نفس النتيجة التي يعطيها نظام "ضرائب والاتاوات" عن طريق اختيار حصة معينة من "نقط الريع" أو "غاز الريع" ومعدل استرداد التكاليف ("نقط التكلفة" أو "غاز التكلفة") بحيث توفر للحكومة نصيباً مكافئاً.

تسمح ضريبة الأرباح بتقاسم المخاطر بدرجة كبيرة بين الحكومة والمستثمر، مع إعطاء الحكومة الفرصة للمشاركة بفوائد استثمارات مربحة للغاية في حين توفر للمستثمر بعض الحماية السلبية من الخسائر أو انخفاض العائد.

على عكس الاتاوات، يتطلب فرض ضريبة على الأرباح أو ما يعادلها قياس التكاليف. ففي كثير من الأحيان، تكون التكاليف التي تقصص عنها الشركات عرضةً للتلاعب لأنها 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 قدر 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 بمصرفية 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.

يمكن أن تشمل الأرباح كمية كبيرة من الريع في مشروع عالي القيمة. ويمكن أن تنظر الحكومة في فرض ضريبة تكميلية على الريع، أو ضريبة إضافية على التدفق النقدي، لنقل حصة من الأرباح للحكومة أكبر من ضريبة الدخل العادي عندما تكون معدلات الريع مرتفعة. يمكن للحكومة تصميم نظام لتقاسم الانتاج يعطي نفس النتيجة عن طريق زيادة حصة الحكومة من نقط الريع بناءً على بعض مقاييس الربحية الإجمالية للمشروع.

يمكن للحكومة تكميل أي من هذه الأنظمة بدفعات محددة منفصلة. على سبيل المثال، في عملية تنافسية لمنح التراخيص يمكن أن تشكل مكافأة تُدفع مقدماً العنصر الأساسي للعطاءات، في حين يتم الإبقاء على كافة الشروط المالية الأخرى ثابتة.

تجنب إعطاء حوافز ضريبية وبسط أنظمة الضرائب

غالباً ما يطلب المستثمرون أن تقوم الحكومات التي تملك موارد محتملة أو مكتشفة حديثاً بتقديم حوافز خاصة تأخذ شكل إعفاءات ضريبية، أو استعادة سريعة لنفقات رأس المال، أو تخفيضات في الإتاوات أو معدلات الريع. وينبغي أن تمنع الحكومة في تقديم مثل هذه الحوافز. إذا كان المشروع لا يمكنه تحمل الاتاوات أو الضريبة العادية على استثمار حقوق الملكية، فمن غير المحتمل أن يمثل هذا الاستثمار صفقة جيدة للبلد. كثيراً ما يؤدي تغيير الظروف، على سبيل المثال ارتفاع أسعار السلع أو استخدام التقنيات الحديثة، إلى أن تصبح المشاريع التي اعتُبرت غير اقتصادية في وقت ما ممكنة اقتصادياً دون الاستفادة من الدعم الحكومي. ولا يشترط تطوير كل الموارد معاً في نفس الوقت، بل أن بعض الموارد قد لا يكون هناك مبرر لتطويرها أبداً.

شريطة توفر العناصر الأساسية التي تضم الاتاوات، والضرائب على الأرباح، ونوعاً من ضريبة الريع، يمكن للحكومة أن تستفيد من تبسيط أو حتى إلغاء العديد من الرسوم الأخرى التي يتم فرضها في بعض الأحيان. ينبغي أن تعمل ضريبة القيمة المضافة على النحو المنشود، كضريبة على الاستهلاك المحلي لبضاعة، وليس كضريبة على الاستثمار، حيث أن الشركات الاستخراجية لا ينبغي أن تدفع ضريبة القيمة المضافة على المنتج الذي تصدره. بالإضافة إلى ذلك، لا ينبغي أن تكون رسوم الاستيراد عالية بحيث تردع الاستثمار. فالأنظمة المالية التي تعتمد بشكل كبير على مثل هذه الرسوم، أو غيرها من الرسوم الثابتة والرسوم على المدخلات، يمكن أن تكون غير عملية وتؤدي إلى نتائج سلبية غير متوقعة تفوق الوعود المغرية بإيرادات تأتي مقدماً. يجب على السلطات الحكومية أيضاً أن تولي الأنظمة الضريبية الدولية الاهتمام الكافي لمنع الشركات غير المقيمة من التهرب من الضرائب على الإيرادات المتعلقة بتنمية الموارد. وينبغي أن يكون للحكومات معدلات معقولة، ويفضل أن تكون موحدة، لاحتجاز الضرائب على المدفوعات مثل أرباح الأسهم، والفوائد، ورسوم الخدمات، والاتاوات لغير المقيمين. في غياب آليات قوية لجمع الضرائب على الدخل من الكيانات الأجنبية، غالباً ما يكون احتجاز الضرائب أضمن طريقة لتأمين الأرباح الاستخراجية في البلد المضيف. فقد تُجد المعاهدات الضريبية من احتجاز الضرائب والضرائب الأخرى من غير المقيمين، وتحتاج الحكومات إلى النظر بعناية في المعاهدات القائمة وتجنب أو تكييف مثل هذه الالتزامات في المعاهدات المقترحة.

من الأمور المستجدة ذات الأهمية السياسية والاقتصادية فرض الضرائب على أرباح رأس المال المتعلق ببيع الحقوق في موارد البلد المضيف. ويتطلب تحصيل هذه المكاسب، وخاصةً عندما يتم

تأكد من وجود إدارة ضرائب مختصة وقرم بتطبيق قواعد التهرب من دفع الضرائب

تواجه جميع الحكومات تحديات في إدارة الضرائب. وتكون بعض هذه التحديات نتيجةً لسوء تصميم النظم التي قد لا توفر لوكالة الضرائب السلطة الكافية لدحض الممارسات الضريبية المسيئة أو منعها. يمكن أن يساعد في هذا الصدد تنفيذ القواعد الضريبية لمعالجة الأسباب الشائعة للتهرب من دفع الضرائب. فقد توفر هذه القواعد سباجاً للحماية وقيوداً على خصم مبالغ معينة لأطراف ذات علاقة - على سبيل المثال، الرسوم الإدارية ورسوم الفائدة الزائدة أو خسائر التحوط. غير أن المشكلة تنظيمية في جزء منها، بينما يتعلق الجزء الآخر بالقيود العامة على القدرات. ويمكن أن تؤدي عمليات التفاوض على العقود التي تُفرض على ترتيبات مالية مفصلة إلى وضع أعباء إضافية على الإداريين وكذلك المفاوضين. كما يمكن أن تستفيد السلطات الضريبية مما يلي: نظم متكاملة للمعلومات والأرشفة؛ أنظمة مركزية لجمع الاتاوات والضرائب الأخرى والإيرادات من حصص الإنتاج؛ إلزام الشركات بالدفع في حساب مركزي واحد وشفاف؛ إدماج الرقابة المادية مع تحصيل الإيرادات؛ والقضاء على الدفعات "العينية".

نقل الحقوق من خلال معاملات على مستوى شركة قابضة أجنبية، تشريعات ضريبية ومتطلبات إفصاح ينبغي صياغتها بدقة، وأن يؤخذ في الاعتبار كيفية التعامل الضريبي فيما بعد مع المدفوعات التي تولد تلك المكاسب.

تجنب استخدام حقوق ملكية الدولة لزيادة عائدات الحكومة

يوفر النظام المالي بالفعل للحكومة عائداً على مواردها، ولكن كثيراً ما تسعى الحكومات لاستثمار المزيد من حقوق الملكية في مشروع قد يؤدي، بناءً على ترتيباته، إلى زيادة العبء المالي على الدولة كمستثمر في حقوق الملكية. ومع ذلك فيامكان الحكومة أن تنظر في المشاركة بملكية الدولة لأغراض أخرى: باعتبارها ثاني أفضل وسيلة للاستحواذ على الربوع (وخاصةً عندما يكون عدم التماثل في المعلومات بين الحكومة والمستثمرين كبيراً، أو تكون القدرة على الرقابة مقيدة)؛ أو كوسيلة لاستثمار الأصول المملوكة من الدولة (رغم أن هذا قد يتعارض مع هدف التنويع الاقتصادي)؛ أو باعتبارها وسيلة يمكن أن تؤثر على صنع القرارات في الشركات (رغم أن الإجراءات التنظيمية قد تكون الأنسب في هذه الحالة)؛ أو كوسيلة لنقل المعرفة بالممارسات التجارية. (انظر أيضاً المبدأ ٦ حول شركات الموارد الوطنية).

قرم بإرساء قواعد الشفافية والاستقرار والتماسك

تؤدي القواعد الشفافة والموحدة إلى طمأنة المستثمرين، وتُحد من فرص الفساد، كما يمكنها أن تقلل من طلب المستثمرين لمعاملتهم معاملة خاصة. يسهل توحيد القواعد أيضاً عملية الإدارة. ومع ذلك فالتوحيد لا يعني أن المشاريع الجديدة يجب أن تخضع لنفس القواعد أو الأحكام التعاقدية المتبعة في المشاريع القائمة، أو أن الحكومات ينبغي عليها التخلي عن المرونة اللازمة لتغيير معدلات الضرائب، حتى بالنسبة للمشاريع القديمة. وغالباً ما تغيّر البلدان معدلات ضريبة الدخل للشركات والأفراد. يمكن أيضاً للمزادات أن تستحوذ للحكومات على جزء من الاختلافات في القيمة المتوقعة للرواسب المختلفة. ينبغي أن يمتد التوحيد ليشمل الضرائب المفروضة على شركات الموارد المملوكة وطنياً: حيث ينبغي أن تُعامل بنفس الشروط الضريبية للشركات الخاصة.

يمكن أن يطلب المستثمرون ضمانات في العقد فيما يتعلق بالاستقرار. لا يوفر العديد من البلدان ضمانات تعاقدية، ولكن إذا كانت الحكومة تنظر في توفير مثل تلك الضمانات، فينبغي أن تُحد من الأحكام بحيث تبقى للدولة حرية تنظيم قضايا أخرى محل اهتمام مثل العمل، والصحة، والسلامة، والبيئة، والأمن، وحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، يجب على الحكومة تجنب نشوء وضع غير متماثل يمكن للشركة فيه من ناحية أن تسعى فيما بعد للحصول على تنازلات من خلال التهديد بالإغلاق، ولكن من ناحية أخرى لا تملك الحكومة الفرصة لتحقيق حصة أكبر من الفوائد إذا أصبح المشروع مربحاً للغاية. (انظر أيضاً المبدأ ١ حول الأطر القانونية، والمبدأ ٢ حول الشفافية).

المبدأ ٥

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.

قم بإنشاء وتحديد حقوق الملكية

ينبغي أن تقوم الحكومة، بالاتفاق مع المواطنين على الصعيدين المحلي والوطني، بتحديد حقوق ملكية الثروات الجوفية بوضوح، وتعيين الحقوق في العائدات التي ستأتي لاحقاً. ورغم أن الثروات الجوفية تكون عادةً، ولكن ليس دائماً، مملوكة من الدولة نيابةً عن جميع المواطنين في البلد، فقد تمتلك المجتمعات المحلية، أو على الأقل تعتمد على، الأراضي والمياه والثروات الطبيعية الأخرى المتضررة من الاستخراج. يشمل ذلك المجتمعات التي ليست بالضرورة محلية بالنسبة لموقع المشروع ولكنها تعتمد على الأماكن الطبيعية المتضررة مثل الأنهار والسواحل. ويجب أن تقوم الحكومة بالمعالجة المناسبة لذلك في المناطق المتأثرة بشكل سريع وموثوق وشفاف ومتوافق مع المعايير المقبولة لحقوق الإنسان.

يمكن أن يؤدي فشل الحكومة في تقديم تعويضات معقولة فضلاً عن المشاركة العادلة في المنافع الوطنية إلى إحباط المواطنين، وتعطيل المشاريع الاستخراجية، أو حتى النزاعات. كما يمكن أيضاً أن يزيد من تكاليف الميزانية على شكل دعم في وقت لاحق لرعاة الفئات السكانية الضعيفة داخل المجتمعات المحلية المتضررة. ومع ذلك، يجب على الحكومة تجنب تخصيص نسبة أكبر من عائدات الدولة (تزيد على المطلوب للتعويض عن الآثار السلبية) للمناطق الغنية بالموارد مقارنةً بالمناطق أخرى، ما لم تكن هناك التزامات وطنية محددة موروثة مثل الالتزامات تجاه الشعوب الأصلية أو المناطق المهمة تاريخياً. لأنظر أيضاً المبدأ ٧ حول تخصيص الإيرادات.

قم بقياس الآثار السلبية للاستخراج واعمل على التخفيف منها

ينبغي على الحكومة تحديد الآثار السلبية المحتملة قبل منح حقوق استخراج محددة، وذلك لمعرفة ما إذا كانت البلاد ستحصل على صفقة جيدة من الاستخراج. وفي بعض الحالات قد يكون من المناسب تأجيل العمليات إلى أن تتحسن الحوكمة أو التقنية، أو حتى يمكن عمل تقييم أفضل للتأثيرات. لأنظر أيضاً المبدأ ١ حول المشاركة العامة في صنع القرارات، والمبدأ ٣ حول توزيع حقوق الاستخراج.

ويمكن للحكومات استيراد الخبرات الأجنبية لمعالجة بعض الثغرات الشائعة في القدرات أثناء القيام ببناء القدرات المحلية - على سبيل المثال، من خلال التعاقد مع كيانات محاسبية دولية لضمان الامتثال والتحصيل الكامل. لأنظر أيضاً المبدأ 3 حول التفاوض على العقود والتخصيص.

يمكن لمشاريع استخراج الموارد التسبب في تكلفة بيئية واجتماعية كبيرة والتي غالباً ما يتحملها بشكل غير متناسب سكان المنطقة المتاخمة لأعمال الاستخراج. ومع ذلك، يمكن للمشاريع الاستخراجية أيضاً توليد فوائد للمجتمعات المحلية من خلال توفير فرص العمل وزيادة الطلب على السلع والخدمات، على الأقل أثناء فترة استمرار العمليات.

تتطلب إدارة الموارد التقليل من هذه التكلفة للمجتمعات المحلية المتضررة، مع تعزيز الفوائد. في الحالات التي لا يمكن فيها تجنب هذه التكلفة، ينبغي على الحكومة تقديم تعويضات مناسبة للمتضررين. وكقاعدة عامة، ينبغي أن يكون الهدف من التعويض تحسين سبل عيش السكان الأكثر تضرراً من أعمال الاستخراج.

أشرك المجتمع المحلي في عملية صنع القرارات والتقييم

ينبغي أن تشارك المجتمعات المحلية والحكومات المحلية والجمهور على نطاق أوسع في عمليات المشروع قبل بدء تطويره. ويجب أن يقوم باحثون مستقلون بتقديم الجهود المبذولة بموضوعية لإعلام وإشراك الجمهور في اتخاذ القرارات حول الرؤية الشاملة لموارد الأمة. إن إشراك أفراد من الجمهور سيساعدهم على فهم الكيفية التي سيتأثر بها السكان، والتخطيط للتعامل مع التغييرات المنتظرة، والإسهام بالمعرفة المحلية في تصميم استراتيجيات التخفيف والتعويض. قد يؤدي إغفال ذلك إلى مخاطر العداء للمشروع وربما النزاع بسببه.

ومع ذلك، فمن المهم إدراك أنه قد تكون هناك اختلافات بين مصالح السكان المحليين ومصصلحة البلد ككل. إذا ما تم اتخاذ قرار بتحقيق فوائد أكبر لبقيّة البلد على حساب مجتمعات محلية، يتعين على الحكومة التأكد من معالجة الأمر مع هذه المجتمعات. لأنظر أيضاً المبدأ ١ حول الجزء الخاص بـ "اتخاذ قرار الاستخراج" ضمن الاستراتيجية الوطنية.

انتهاز الفرص لتطوير فوائد محلية من عمليات الاستخراج

يمكن للمشاريع الاستخراجية توفير فرص اقتصادية واجتماعية كبيرة للمجتمعات القريبة منها. ويجب على السلطات أن تأخذ ذلك بعين الاعتبار جنباً إلى جنب مع التكلفة عند اتخاذ قرار ما إذا كان سيُسمح بالتنقيب، وعند الموافقة على خطط التنمية المقدمة من الشركات. لِنَظَر أيضاً المبدأ ١٠ حول تطوير الشركات والقوى العاملة في مختلف قطاعات الاقتصاد لتزويد الصناعات الاستخراجية.

توفر مشاريع التعدين بشكل خاص فرصاً محتملة للتدريب والعمل بشكل مباشر للعمال المحليين. حتى في الحالات التي تقتصر فيها القوة العاملة المحلية للمهارات اللازمة للمشاركة مباشرةً بفعالية، فمن المرجح وجود طلب من العاملين في الصناعات الاستخراجية على السلع والخدمات المحلية، وخاصةً في المطاعم والفنادق والصناعات الخدمية الأخرى. ينبغي على الحكومة النظر في كيفية دعم الجهود المحلية وتشجيع الشركات الاستخراجية على استخدام تلك الخدمات.

قد تتطلب مشاريع الاستخراج أيضاً بنية تحتية كبيرة والتي يمكنها توفير فوائد ملموسة في المناطق التي يتم فيها إقامة تلك البنية. لتعزيز هذه الفوائد ينبغي على الحكومة، بالتشاور مع الشركات، النظر في جعل البنية التحتية مفتوحة لعدة مستخدمين. ومع ذلك، فمن المهم اتخاذ هذا القرار قبل مرحلة التصميم، وبمشاركة القطاع الخاص. لِنَظَر أيضاً المبدأ ٩ حول تطوير البنية التحتية.

تواصل مع أعضاء الحكومة المحلية وعزّز من قدراتهم

غالباً ما تلعب الحكومات المحلية دوراً هاماً في إدارة تأثيرات الصناعات الاستخراجية. إذا كانت الحكومة المحلية ضعيفة فقد تمثل عنق زجاجة أمام تقديم الخدمات والتخفيف من التلف الناجم عن المشاريع الاستخراجية. وإذا كانت المجتمعات المحلية تتلقى خدمات سيئة من حكوماتها فقد يخلق ذلك توترات يمكن أن تهدد مشاريع الموارد.

يُعد تعزيز قدرة الحكومة المحلية وسيلةً مفيدةً للشركات (وكذلك للجهات المانحة والمجتمع المدني) لدعم المشاركة مع المجتمعات المحلية، وفهم رؤية تلك المجتمعات لمستقبلها، وتنفيذ المشاريع التي تأخذ في الاعتبار هذه الرؤية. في الحالات التي تكون فيها القدرات ضعيفة بشكل ملحوظ، فقد يكون ذلك مُبرراً لتوفير الخدمات من قِبَل الشركات على المدى القصير والمتوسط. لِنَظَر أيضاً المبدأ ١ حول إسناد الأدوار للمؤسسات الحكومية بما في ذلك الحكومة المحلية، والمبادئ ٧ و ٨ حول أثر إيرادات الموارد على الحكومة المحلية.

إذا قامت الحكومة بمنح حقوق استخراج، فيجب عليها التخطيط للتخفيف من الآثار السلبية للاستخراج. على وجه الخصوص، يجب على الحكومة أن تتطلب من الشركات تقديم خطط للاستخدام في حالات الطوارئ، والحصول على موافقة عليها. وينبغي أن تشمل تلك الخطط توفير المعدات والخبرات اللازمة لإدارة الحوادث، مثل تسرب النفط. كما ينبغي أن يصبح ذلك وسائل لمراقبة المشروع طوال دورة حياته للتأكد من أن جميع الأطراف تتبع الخطة وكذلك لتحديد التأثيرات المستقبلية غير المتوقعة للمشروع. ونظراً لأنه من المستحيل التنبؤ بكافة التكاليف المحتملة، فإن قيام المطورين بإقامة أنظمة لرصد وإدارة التأثيرات البيئية والاجتماعية بشكل مستمر لا يقل أهمية عن إجراء التقييمات أثناء تخطيط المشروع.

الحكومة مسؤولة عن وضع وتطبيق المعايير البيئية (ويُفضل أن تكون ممثلة بالمعايير الدولية مثل مبادئ Equator)، في حين أن الشركات الاستخراجية عادةً ما تكون في أفضل وضع للتخفيف من الأضرار البيئية. قد لا يكون لدى الشركات سوى حوافز ضعيفة للنظر في العواقب البيئية لعملياتها، ما لم تجعل الحكومة ذلك شرطاً لمنح الامتياز، مع إرفاق العقوبات المقررة. وينبغي على الحكومة التأكد من قيامها هي أو الشركة بتخصيص الأموال اللازمة لمعالجة الأضرار البيئية، حيث يمكن أن تغادر الشركة أو تباع لطرف آخر عندما يصبح المشروع غير مربح، وهو ما يمكن أن يحدث قبل انتهاء مدة المشروع الرسمية بفترة طويلة. يمكن التعاقد مع متعاقدين مستقلين، يتم اختيارهم على أساس تنافسي، للقيام بالعمليات البيئية مثل الاستصلاح.

قد تثير الترتيبات الأمنية حول المشاريع بواعث قلق تتعلق بحقوق الإنسان عند استخدام القوات الأمنية الخاصة أو الحكومية القوة المفرطة. وينبغي أن تشمل العمليات ضمانات قوية وآليات انتصاف قانونية في قضايا انتهاكات حقوق الإنسان.

للتعدين الجَرفي سمعة سيئة على الصحة والسلامة وتأثيرات على البيئة المحلية. ومع ذلك، فإن هذه الصناعة غير الرسمية تولد أيضاً دخلاً لأولئك الذين يعيشون في فقر. ينبغي على الحكومة السعي إلى إضفاء الطابع الرسمي على هذه الصناعة وتنظيمها، والتخفيف من سلبات التعدين الجَرفي مع الحفاظ على أو تحسين فوائده في التخفيف من حدة الفقر. لتحقيق ذلك، يمكن للحكومة أن تنظر في الحلول المبنية على التعاونيات أو الحلول المجتمعية الأخرى، مع تشجيع التنويع الكلي للاقتصاد من أجل خلق فرص أكبر للحد من الفقر.

أخيراً، يجب على الحكومة بشكل منفصل وواضح أن تأخذ في الاعتبار ضمن عملية صنع القرارات الأثر الاجتماعي لعمليات استخراج الموارد على الفئات الضعيفة أو المهمشة، نظراً لأنه غالباً ما يتم إغفال هذه المجموعات من الدراسات الأوسع نطاقاً.

البدء ٦

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

تطمح لبناء قدرات وطنية، فإن الشركات مع شركات أجنبية يمكن أن تفيد في نقل المعرفة.

العديد من الفوائد من إشراك القطاع الخاص مبني على افتراض أن الدولة يمكنها بشكل معقول فرض ضرائب على الأرباح وتنظيم سلوك الشركات الخاصة. إذا لم يكن الحال كذلك، فقد تساعد الشركات الوطنية على تعزيز الخبرات الحكومية، حيث تكون بمثابة "نوافذ على الصناعة." يمكن للشركة الوطنية توجيه البصيرة التقنية والمعلوماتية إلى الجهات الحكومية، وتبني المواهب اللازمة لتوفير وظائف الحكومة هذه. (انظر أيضاً المبدأ ٤ حول الضرائب).

يمكن للشركات الوطنية أيضاً دعم نمو الصناعة المحلية. قد تعود الشركات الاستخراجية الخاصة والأجنبية بالنفع على الاقتصاد الوطني من خلال دعم تسويق المحتوى المحلي وإدارة المطالب الاجتماعية المحلية، غير أن قراراتها التشغيلية تكون مبنية على دافعيها الأساسي للربح - ومن ثم فإنها قد تتجاهل المنافع (والتكاليف) غير الضريبية الأوسع من عملية الاستخراج في البلد. ويمكن لعملية التنظيم معالجة ذلك عن طريق إلزام الشركات الخاصة بتشجيع المحتوى المحلي، على سبيل المثال. ومع ذلك، فيمكن للحكومة توجيه شركة وطنية لتعزيز هذه الأهداف الاقتصادية الأوسع، من خلال تعزيز سلاسل التوريد المحلية وتجمعات المواهب المحلية، رغم أن مثل هذه الاستراتيجيات قد تقلل من الكفاءة التجارية للشركة المملوكة وطنياً. على المدى البعيد، يجب على الحكومة أن تدعم وتتطلب تحقق القدرة التنافسية العالمية من الموردين المحليين بمرور الوقت، وإلا فإن الكفاءة المتدنية ستؤدي إلى خفض الإيرادات المتاحة للحكومة.

انظر في أدوار الحكومة المناطة بالشركة الوطنية

كما هو الحال مع الأدوار التنفيذية، ينبغي على الحكومة إسناد أدوار الحكومة التي تتمثل في وضع السياسات والتنظيم، مثل جمع الضرائب، ومنح حقوق التشغيل، والمراقبة، وإدارة السجلات المساحية. (انظر أيضاً المبدأ ١ حول إسناد الأدوار للمؤسسات الحكومية).

عند الفصل في هذه الخيارات يجب على الحكومة النظر في المفاضلة بين تجنب تضارب المصالح وضمان القدرات الكافية للقيام بكل دور.

يمكن أن يكون إنشاء شركات الموارد المملوكة وطنياً عنصراً رئيسياً في استراتيجية البلد للاستفادة من إمكانات تطوير أصوله الجوفية. وتخدم هذه الكيانات عدة أهداف: الاستحواذ على الربح لصالح الدولة في الحالات التي تُعتبر فيها الضرائب المفروضة على الشركات الخاصة غير كافية؛ وتسهيل نقل التقنية والممارسات التجارية للشركات المحلية؛ والتأثير على عملية صنع القرارات التشغيلية، مثل تقديم الدعم لتنمية الروابط الداخلية بين قطاع الصناعات الاستخراجية والصناعات الأخرى. يمكن أن يكون كل من هذه الأهداف مناسباً في سياقات مختلفة للبلدان - ولكن ليس بالضرورة في نفس الوقت - كما يمكن أن ينطوي على مفاضلات. وعلاوة على ذلك، فإن الأدوار المناسبة لشركات الموارد الوطنية قد تتغير مع تطور قطاع الصناعات الاستخراجية والمؤسسات الحكومية.

على الرغم من هذه الفرص، يمكن أن تشكل الشركات الوطنية خطراً على البلد إذا كُلفت بأدوار غير مناسبة وأديرت بشكل سيئ. في الحد الأقصى، يمكن لهذه الشركات تدمير بدلاً من خلق قيمة لفائدة المواطنين، وهي ظاهرة لها العديد من الأمثلة التاريخية.

اتخذ قراراً بشأن الدور التشغيلي للشركة الوطنية

يمكن أن يكون من المفيد إنشاء شركة وطنية للقيام بهذه الأدوار التشغيلية (مثل التنقيب والتطوير والإنتاج - سواء بنفسها أو من خلال شراكة ضمن مشروع مشترك) إذا كانت هناك قدرات كافية وحكومة رشيدة في البلد. ومع ذلك، ففي حالة وجود نقص في هذين الجانبين، فقد تؤدي الشركات الوطنية، من خلال عدم الكفاءة أو المصلحة الذاتية لمسؤوليها التنفيذيين، إلى الحد من الإيرادات الحكومية بل وحتى استنزافها. علاوة على ذلك، هناك أيضاً تكلفة الفرصة عند استثمار رأس المال الحكومي في شركة وطنية، حيث يمكن أن يكون ذلك على حساب أهداف وطنية أخرى مثل التنويع الاقتصادي. (انظر أيضاً المبدأ ١ حول قواعد الهيكلة والمؤسسات).

في الحالات التي لا تستطيع فيها شركة وطنية تقديم ما يكفي من رأس مال المخاطرة والخبرة اللازمين للقيام بأدوار معينة، ينبغي على السلطات النظر في الاستعانة بالشركات الاستخراجية الأجنبية التي تواجه ضغوطاً من المساهمين و/أو المنافسة. وإذا كانت الحكومة

كشركة قابضة في أملاك الدولة إلى عمليات مشتركة مع شركات خاصة. على المدى البعيد، ينبغي على الحكومة التأكد من أن دور الشركة الوطنية كوكيل للدولة هو وسيلة لتحقيق غاية - ألا وهي بناء مجموعة فعالة من المؤسسات الحكومية، و/أو تعزيز صناعة قوية ومواهب تشغيلية. لكي يُسمح لشركة وطنية بمواصلة العمل بعد تحقيق ذلك، ينبغي أن تكون فعالة تجارياً.

بافتراض توفر قدرات حكومية كافية، ينبغي أن تكون الشركة الوطنية المنوطة بمهام تشغيلية كبيرة منفصلة عن أدوار الحكومة، وذلك لتجنب تضارب المصالح. في الحالات التي تفتقر فيها مؤسسة حكومية إلى القدرات الكافية، فقد يكون من المناسب تجميع الخبرات والموارد الشحيحة في منظمة واحدة. ومع ذلك، فإنه يتعين 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.

أقم الضوابط والتوازنات

حيث يتم تكليف شركة مملوكة وطنياً بمجموعة مشتركة من أدوار الحكومة والأدوار التنفيذية، سوف يساعد نظام من الضوابط والتوازنات في معالجة تضارب المصالح الحتمي. وعلى وجه العموم، ينبغي أن يكون أعضاء مجلس إدارة الشركة مستقلين سياسياً ويتم تعيينهم من خلال عمليات تنافسية مفتوحة على أساس الخبرة الفنية. عند اختيار عدد ممثلي الحكومة في مجلس إدارة الشركة، ينبغي النظر في المفاضلة التالية: فمن ناحية، قد يوفر هؤلاء الممثلين الأساس لعلاقات الشركة بالحكومة ومنع تركيز السلطة أكثر من اللازم في الشركة الوطنية. ومن ناحية أخرى، فإنهم قد يفتقروا إلى الوقت أو الخبرة الفنية لتكريس الرقابة الصارمة، ومن ثم قد يتسببون في إبطاء عملية صنع القرارات في الشركة. لنانظر أيضاً المبدأ ٢ حول المساءلة.}

يجب أن تلتزم الشركة الوطنية على الأقل بنفس معايير الإفصاح المطبقة على الشركات الخاصة. ينبغي أن تحتفظ الشركة الوطنية بحسابات عامة وفقاً للمعايير الدولية، وتخضع لمراجعة مالية مستقلة، وتحدد بوضوح أي مصالح ملكية خاصة والمعاملات ذات الصلة. من الأمور الحرجة بشكل خاص فيما يتعلق بالشفافية بيع النفط من قبل الشركات الوطنية لحساب الدولة. وينبغي أن يغطي الإفصاح كمية النفط التي تلقاها الشركة، وكذلك السعر، والجودة، والكمية وتاريخ البيع.

أخيراً، يتعين على السلطة التشريعية أو وكالة الرقابة المعنية إجراء رقابة منتظمة ومنهجية على الشركة الوطنية. ولإعطاء شركة الموارد الوطنية بعض الحرية في العمل لتحقيق أهدافها بكفاءة، ولتجنب تورط السياسيين أو موظفي الخدمة المدنية في التدخل المفرط في شؤونها، على السلطة التشريعية أو وكالة الرقابة المعنية الإشراف على صنع القرارات على مستوى عالٍ، مثلاً عبر تقارير استعراض الأداء السنوية، وليس في المسائل التشغيلية.

قم بإدارة تطوّر الأدوار

يمكن إعادة تحديد مسؤوليات الشركات الوطنية مع ظهور تحديات جديدة، وعندما تتطور قدرات الشركة - على سبيل المثال، من العمل

إدارة الإيرادات



المبدأ ٧

يجب على الحكومة استثمار الإيرادات بما يحقق أفضل النتائج العادلة للأجيال الحالية والقادمة.

في التضخم. أخيراً، قد تنشأ النزاعات إذا تصور المواطنون أن الفوائد المترتبة على استخراج الموارد لا يتم توزيعها بشكل عادل. لنانظر أيضاً المبدأ ٨ حول تقلبات الإيرادات، والمبدأ ٩ حول تعزيز القدرة الاستيعابية للاقتصاد.}

اضمن مخصّصات عادلة للأجيال القادمة

لتحقيق الهدف الأول، تعزيز العدالة، ينبغي على الحكومة أن تقرر كم من الإيرادات ينبغي أن يستفيد منه المواطنون في الوقت الحاضر، وكم ينبغي استثماره لصالح الأجيال القادمة. يبنى هذا القرار على تقدير معقول لحجم إيرادات الموارد التي ستكون متاحة لإنفاقها أو ادخارها، وعلى آفاق النمو للبلد. إذا حدث نمو بمعدّل مرتفع، فمن المرجح أن تكون الأجيال الحالية من المواطنين أكثر فقراً من الأجيال القادمة؛ مما يتطلب بعض الإنفاق الفوري لتحسين رفاهية المواطنين في الوقت الحاضر. ومع ذلك، يجب أن توازن الحكومة بين هذا الاعتبار وقدرة الاقتصاد على استيعاب الزيادات الكبيرة المحتملة في الإنفاق. في البلدان ذات المعدلات الأبطأ مما هو متوقع في نمو الدخل، من المرجح أن يكون هناك فجوة أقل بين دخل الأجيال الحالية والقادمة. في مثل هذه الحالات، يتعين على الحكومة ضمان استهلاك إيرادات أقل في الوقت الحاضر واستثمار إيرادات أكثر لتحقيق العدالة بين الأجيال.

بالإضافة إلى توزيع أكثر إنصافاً مع مرور الوقت، قد يكون بعض الإنفاق الحالي من الإيرادات مهماً لإثبات فعالية الإنفاق العام وتعزيز الدعم الشعبي لخطط إدارة الموارد طويلة الأجل للحكومات. يحمل ظهور ثروات الموارد في طياته خطر رفع سقف توقعات الجمهور بدرجة كبيرة، حيث تتنافس جماعات المصالح مطالباً بحصتها من الإيرادات. يمكن أن تتج إدارة هذه التوقعات من خلال تخطيط وطني مفتوح وشامل وتوصيل الحقائق، في الحد من المطالب ومن الإسراف في الإنفاق لاحقاً. ففي حين أن بعض الاستهلاك قد يكون له ما يبرره في الدول الأكثر فقراً، فإنه في كثير من الأحيان تكون الاستجابة المعتادة من أي نظام سياسي هو استهلاك أكبر قدر ممكن من الإيرادات: ينبغي على الدول حماية حقوق الشباب والأجيال القادمة في الاستفادة من ثروات البلاد. لنانظر أيضاً المبدأ ٣ حول أهمية فهم قاعدة الموارد، واستنزاف الموارد، والتأكد من الاستفادة من بيانات تدفق الإيرادات عند اتخاذ هذا القرار بالادخار.}

ينبغي أن تقرر الحكومة كيفية توزيع إيرادات استخراج الموارد. تشمل الخيارات المتاحة، ولكنها لا تقتصر على، 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 / 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 لتعزيز الرفاه.

إن طبيعة إيرادات الموارد تعقّد هذه المشكلة من أربعة جوانب. الأول: استخراج الموارد غير المتجددة غير مستدام بطبيعته. يجب أن يخطط البلد للوقت الذي ستنضب فيه الاحتياطي التجارية، أو على الأقل تنخفض فيه تدفقات الإيرادات الحالية. ويتطلب هذا النضوب للموجودات الطبيعية اتخاذ إجراءات لتجميع أصول إنتاجية مكافئة - عادة على هيئة رأسمال مادي أو بشري. الثاني: عادة ما تمر إيرادات الموارد بطفرات كبيرة عندما تأخذ مشاريع الاستخراج في الإنتاج بكامل طاقتها، تليها فترات انحسار طويلة مع استنفاد الاحتياطي؛ لذا يتعين على الحكومة اتخاذ قرارات بشأن مبالغ كبيرة من المال، بالنسبة للحجم الكلي للاقتصاد، يتم تحصيلها في فترة قصيرة من الزمن. يعني ذلك أنه في معظم السنوات تكون الأموال التي تستهلكها الحكومة أقل من الأموال التي تكسبها، مما يتطلب شكلاً من أشكال الادخار. ثالثاً: عادة ما تتفاوت أسعار الموارد المستخرجة، وبالتالي الإيرادات الناتجة، من عام لآخر. ويتطلب ذلك آليات للسياسات تضمن عدم تسبب تقلبات الإيرادات على المدى القصير في تقلبات للإنفاق الحكومي قد تؤدي إلى عواقب وخيمة. رابعاً: يمكن أن يؤدي ضخ تلك الإيرادات في الاقتصاد إلى استجابات سلبية على مستوى الاقتصاد الكلي. فصب تدفقات كبيرة من الأموال في الاقتصاد إلى جانب ارتفاع الطلب على السلع والخدمات غير القابلة للتداول يمكن أن يؤدي إلى تدهور الشركات التي تنتج سلعاً للتصدير المحتمل، وهي ظاهرة تسمى "المرض الهولندي". أيضاً، يمكن أن يؤدي تراكم الأصول أو التوقعات لتدفقات إيرادات مستقبلية إلى فقاعات ائتمان أو قضايا مالية مماثلة. بالإضافة إلى ذلك، قد يفنقر الاقتصاد إلى القدرة الاستيعابية للتعامل مع زيادة كبيرة في الاستثمار المحلي على المدى القصير، مما قد يتسبب

يمكن استخدام قاعدة مالية صريحة تُحدد المبالغ التي يتم إنفاقها وتلك التي يتم ادخارها كل عام من قِبَل الحكومة في توجيه القرار المتعلق بالادخار على المدى البعيد. وللوقاية ضد الإغراء الذي قد تتعرض له الحكومة بالتراجع عن هذه القاعدة، من المهم أن تكون القاعدة نفسها والمبالغ التي تم إنفاقها وادخارها كل عام متاحة لاطلاع الجمهور. مع وجود رقابة قوية من المجتمع المدني والسلطات المستقلة، يمكن لهياكل الحكومة هذه المساعدة في الحفاظ على التزام الحكومة بقرارها.

انظر في تحقيق العدالة بين المواطنين اليوم

عند تخصيص الإيرادات، ينبغي أن تنظر الحكومة أيضاً في تحقيق العدالة بين المواطنين اليوم. قد يتطلب ذلك دراسة متأنية (وتدخلاً) لتحقيق العدالة في توزيع المنافع وفقاً للفتة الاجتماعية والجنس ومستوى الدخل.

قد ترغب الحكومة في استخدام إيرادات الموارد لدعم أولئك الذين يعيشون في فقر نسبي أو مطلق. يمكن للحكومة تحقيق ذلك من خلال مجموعة متنوعة من القنوات (انظر أدناه)، وقد تحتاج إلى موازنة المزايا والعيوب بين أكثر القنوات فعالية وتلك التي تصل إلى عدد أكبر من الفئات المستهدفة.

نظراً لأن تحويل مبالغ مقطوعة غير مشروطة سيفيد الفقراء أكثر مقارنةً بالأغنياء، فقد تكون هناك بعض المبررات لهذه التحويلات المباشرة في البلدان ذات المستويات العالية من الفقر والقيود على الائتمان. يمكن أن تساعد التحويلات النقدية المباشرة الناس على تخفيف اختناقات الإنفاق لدى الأسر، والقيود على القدرات، والقيود الائتمانية الفردية. كما قد تولد لدى الجمهور اهتماماً بكيفية إنفاق الإيرادات، مما يعزز الرغبة في مساءلة الحكومة.

غير أن التحويلات الناجحة من هذا النوع تعتمد على نظم الإدارة العامة التي يمكن أن توزع الأموال على نحو فعال، وإلا فقد تحدث

اختلاسات. وعلاوةً على ذلك، قد تتعارض التحويلات النقدية مع أهداف الحكومة لاستخدام إيرادات الموارد للاستثمار إذا كان المواطنون لا يستثمرون الأموال النقدية بأنفسهم، كما أن التحويلات النقدية تقلل من الأموال المتاحة لمشاريع القطاع العام. كما يجب على السلطات الاهتمام عن كثب بالقدرة الاستيعابية للاقتصاد. إذا كانت الشركات لا يمكنها الاستجابة بشكل مناسب للطلب الإضافي الناشئ عن التحويلات النقدية، فستؤدي التحويلات إلى تضخم الأسعار المحلية.

عادةً ما يكون الدعم أقل الطرق تفضيلاً لتوزيع الإيرادات، رغم شعبيتها واستخدامها على نطاق واسع. قد يطالب أفراد الجمهور بدعم الوقود على وجه الخصوص كحق لهم كمواطنين في بلد غني بالموارد. ومع ذلك، يمكن للدعم تحفيز الاستهلاك المسرف، والتهديب، وتطوير الأسواق الموازية. عند توفير الدعم لأسعار السلع المحلية، سيؤدي ارتفاع الأسعار العالمية إلى خسارة في عائدات التصدير وزيادة العبء على الموارد المالية الحكومية، ومن ثم تراجع فوائد الإيرادات الأعلى للموارد.

يجب على الحكومة المركزية النظر في العائدات الاجتماعية على الاستثمارات الإقليمية، والتي قد تتطلب التركيز على مناطق محددة، مثل المدن، كمحركات للنمو وخلق فرص للعمل. وعلاوةً على ذلك، ينبغي على الحكومة المركزية ربط توزيع الإيرادات بمسؤوليات الإنفاق من قِبَل الحكومات المحلية، وأن تنشط في بناء قدرات الحكومات المحلية على إدارة هذه المسؤوليات.

في بعض الحالات يمكن للحكومة النظر في توزيع إيرادات أكثر للمجتمعات القريبة من مواقع الاستخراج مقارنةً بالمجتمعات في أماكن أخرى من البلاد. في حالة تحمّل المجموعات السكانية تكاليف الاستخراج مثل الأضرار البيئية أو الاجتماعية على نحو غير متناسب، يجب على الحكومة أن تسعى بنشاط لمنع ذلك أو التعويض عنه. بالإضافة إلى ذلك، للتخفيف من حدة الصراعات أو التوترات الاجتماعية، قد ترغب الحكومة في توزيع حصصٍ ما من الإيرادات للمجتمعات بالقرب من

تُعد البلدان المصدرة للنفط من بين أكبر الدول المانحة في العالم - بقيمة إجمالية مجتمعة بلغت 137 مليار دولار أميركي، أي ما يزيد على 70% من جميع إعانات النفط العالمية المباشرة (ابتداءً عام 2010). ومع ذلك، فإن إعانات لم تفعل شيئاً يذكر لتخفيف وطأة الفقر. ففي المتوسط، يحصل أغنى 20% من الأسر في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل على ستة أضعاف الدعم الذي يصل إلى أفقر 20% من الأسر.

Carlo Cottarelli, Antoinette Sayeh
and Masood Ahmed, 2013

يمكن للموارد دفع عجلة النمو الاقتصادي، ولكن هذا كثيراً ما فشل في تحقيق النفع للفقراء. ارتفع الناتج المحلي الإجمالي للفرد في زامبيا أكثر من 30% في الفترة ما بين 2003 و 2010، ومع ذلك فإن حصة الدخل للـ 20% من السكان الأدنى دخلاً انخفضت من 6.2% إلى 3.6%. حسابات من مؤشرات التنمية للبنك الدولي.

Calculated from World Bank
Development Indicators

جمع الإيرادات ليس كافياً إذا ما تم شغلها قبل أن يتسنى استخدامها لدفع عجلة التنمية. في الكامبيون، كما هو الحال في 19 بلداً آخر تم تقييمها في مؤشر إدارة الموارد، يبدو أن كمية كبيرة من الإيرادات تتجاوز الخزنة الوطنية نهائياً.

Revenue Watch Institute, 2013

مواقع الاستخراج. ومع ذلك، فحيثما تكون الموارد مملوكة وطنياً، فإن المجتمعات القريبة من مواقع الاستخراج لا يكون لها حق أصيل عادةً في مطالبات بحصة أكبر من إيرادات الموارد مقارنةً بالمجتمعات الأخرى داخل البلد، وقد تحتاج الحكومة إلى تحقيق التوازن بين الطلبات المحلية مقابل احتياجات جميع مواطنيها. لأنظر أيضاً المبدأ ٥ حول دفع تعويضات للمجتمعات المحلية.}

تأكيد من فعالية عمليات الاستثمار

الهدف الثاني لإدارة الإيرادات هو تخصيص الإيرادات بحيث تتمكن من توفير أكبر قدر من العائد الاجتماعي. عند اتخاذ هذا القرار، من المهم أن تنظر الحكومة، ليس فقط للمنافع المالية البحتة، ولكن أيضاً للفوائد الاقتصادية والاجتماعية مثل توفير فرص العمل ونقل المهارات.

تتمثل إحدى الخيارات الأساسية بالقيام باستثمارات محلية أو أجنبية. بالنسبة لبلد لديه بنية تحتية وخدمات عامة جيدة، فإن المزيد من الاستثمارات المحلية يُعد أقل احتمالاً لكسب عائدات عالية كالاستثمار في الخارج. أما البلد الأكثر فقراً فعادةً ما يجد نفسه محاصراً في حلقة مفرغة، حيث قد يفتقر إلى البنية التحتية والخدمات العامة لجذب الاستثمار الخاص. ولكن بدون هذا الاستثمار، لن تتمكن الحكومة من كسب الإيرادات اللازمة لتمويل البنية التحتية والخدمات العامة. إذا كانت الحكومة تتلقى إيرادات الموارد، فقد يكون لديها فرصة لكسر هذه الحلقة من خلال تمويل التغييرات الهيكلية اللازمة لجذب الاستثمار التجاري الأجنبي. إن بلداً نامياً في مثل هذه الظروف سيحقق فائدة من الاستثمارات الحكومية المحلية أكبر من الاستثمارات الحكومية في الخارج، ولا سيما إذا اقترنت الاستثمارات الحكومية المحلية باستثمار خاص تكميلي. لأنظر أيضاً المبادئ ٩ و ١٠ حول استخدام الإيرادات لمعالجة المعوقات الاستثمارية.}

بهذه الطريقة، من المرجح أن يمثل استثمار إيرادات الموارد في الاقتصاد المحلي أفضل مسار للعمل لكثير من البلدان منخفضة الدخل على المدى البعيد. ومع ذلك، فإن سوء اختيار المشاريع

العامة، وتأخر التسليم، وتضخم التكاليف يمكن أن تجعل الزيادات الحادة في الاستثمارات المحلية غير فعالة. خاصةً عندما تكون البنية التحتية ضعيفة، قد تكون قدرة الحكومة والشركات محدودة في الاستجابة لارتفاع الطلب من برامج الإنفاق الكبيرة، بحيث يؤدي استثمار إيرادات الموارد في الاقتصاد إلى التضخم بدلاً من سلع إنتاجية أفضل. وقد ينشأ هذا الافتقار إلى "القدرة الاستيعابية" من قدرة بيروقراطية ضعيفة، أو من اختناقات مثلاً نتيجة ازدحام مرافق الموانئ أو شبكات النقل في المناطق الحضرية. توفر إيرادات الموارد الفرصة للحكومات لمعالجة هذه القيود بطريقة متسلسلة. ومع ذلك، فلأن هذه الجهود تستغرق وقتاً طويلاً، يمكن الاحتفاظ بفائض الإيرادات في البداية في صناديق ادخار في الخارج، أو استخدامها لسداد الديون الخارجية الموقومة. يمكن أن يكون هذا الاستخدام الأخير مفيداً بشكل خاص للاقتصاد. ولا يثير تخفيض الديون الخارجية أي مشاكل استيعاب محلي، كما يعزز وضع البلد الائتماني وجاذبيته للمستثمرين، والأهم من ذلك، يقلل من تكلفة الاستثمار للقطاع الخاص المحلي عن طريق تأثيره على أسعار الفائدة.

استخدام الإيرادات لتمويل مؤسسات الإقراض التي ترعاها الحكومة (مثل بنوك التنمية أو موفري الرهن العقاري) ينقل القرار بشأن استخدام الإيرادات إلى مؤسسة قد تكون أكثر دراية وخبرة متخصصة من الحكومة المركزية باتخاذ مثل هذه القرارات. إذا كانت هناك قدرات كافية ومعايير حوكمة قوية، فقد تختار هذه المؤسسات استثمارات توفر عوائد اجتماعية أكبر من تلك التي قد يختارها صانعو القرار في الحكومة المركزية.

في بعض الحالات، قد يتوافر للقطاع المصرفي الخاص قدرات أكبر وحوافز للعثور على أفضل العوائد المالية لإيرادات الموارد. ومع ذلك، فإذا كان مناخ الاستثمار المحلي غير قادر على تقديم عوائد مالية مناسبة، فإن المصارف الخاصة، بدلاً من ذلك، قد تستثمر الأموال في الخارج، حتى لو كانت هناك فرص لتحقيق عائدات غير مالية للمجتمع بشكل عام. قد تنظر الحكومة في استخدام إيرادات الموارد لتمكين ظروف الاستثمار الخاص المحلي في المستقبل.

البدء ٨

يجب على الحكومة اتباع منحنى سلس للإنفاق المحلي للإيرادات مراعاةً لتقلبها.

انظر في الكيفية التي يؤثر بها النظام الضريبي للصناعات الاستخراجية على التقلبات

إلى حد ما، يمكن أن يؤثر تصميم النظام الضريبي على الكيفية التي يؤدي بها تقلب الأسعار إلى تقلب الإيرادات. ويوفر استخدام الرسوم والاتاوات 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. لأنظر أيضاً المبدأ ٤ حول الضرائب.

انظر في استخدام عقود التحوط (hedging)

في بعض الحالات، 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. هناك نفقات كبيرة مرتبطة بالتحوط حتى على المدى القصير والتي تؤدي إلى نتائج فقط في حالة هبوط الأسعار، وقد يكون ذلك مكلفاً اقتصادياً وسياسياً للبلدان الغنية بالموارد ذات الدخل المنخفض. عند استخدام التحوط، من الأفضل أن يشكل جزءاً من محفظة مختلطة من الاستراتيجيات الأخرى.

انظر 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. استخدام الأموال لتحقيق الاستقرار يختلف في المفهوم عن صناديق الادخار ذات الأهداف طويلة الأجل لتخزين الثروة للأجيال القادمة، والذي قد يكون أقل أولوية في حالة البلدان النامية. في الممارسة العملية، يمكن استخدام صندوق واحد لتنفيذ كلتا المهمتين. لأنظر أيضاً المبدأ ٧ حول أهداف المدخرات طويلة الأجل.

غالباً ما يكون تقلب الإيرادات مصدر قلق رئيسي للدول التي تعتمد على الصناعات الاستخراجية. ونظراً لكون إيرادات المستقبل غير مؤكدة، فإن التخطيط للاستثمارات الحكومية يُعد أمراً صعباً، مما يؤدي إلى خطر الإفراط في الإنفاق على مشاريع سيئة التخطيط في أوقات الازدهار وخفض قايٍم للإنفاق عند هبوط الأسعار أو الإنتاج. علاوةً على ذلك، فإن التقلب الناتج في أسعار الصرف، والتضخم، والإنفاق الحكومي يمكن أن يؤدي بالشركات إلى الإنفاق على نحو ينتج عنه تفاقم مشكلة التقلبات.

الحل الأكثر موثوقية على المدى البعيد هو تقليل الاعتماد على الإيرادات من استخراج الموارد. يمكن أن يؤدي تنويع الاقتصاد، وخصوصاً القاعدة الضريبية بعيداً عن قطاع الصناعات الاستخراجية، إلى ضمان إمدادات من الإيرادات الحكومية غير مرتبطة بحظوظ صناعة واحدة. التنويع هو الطريق الطويل والصعب الذي يتطلب الاستقرار على المدى القصير. لإدارة هذه العملية الانتقالية، يتوفر لدى الحكومات مجموعة من الأدوات، بما في ذلك تصميم النظام الضريبي للصناعات الاستخراجية، وإدارة تدفق الإيرادات إلى ومن الميزانية، واتخاذ القرارات حول أي أنواع الإنفاق يُعد أكثر تقلباً من غيره. قد تنطوي استراتيجية مناسبة على مزيج من هذه الأدوات، جنباً إلى جنب مع تحسين المؤسسات الأساسية للتأكد من أن الأدوات فعالة في السيطرة على الإنفاق الحكومي وحماية الاقتصاد من اضطرابات الاقتصاد العام.

مما يعرقل قرارات الحكومة صعوبة معرفة ما إذا كان تغير ما في أسعار السلع الأساسية يؤذن بتحول مؤقت أم دائم. إذا كان التغير في السعر مؤقتاً، فإن استخدام الحكومة لإحدى الأدوات أعلاه لإدارة التقلبات يُعد أمراً مناسباً. أما إذا كان التغير في السعر أكثر ديمومة، فينبغي على الحكومة بدلاً من ذلك النظر في إجراء تعديلات على خطتها للإنفاق على المدى البعيد. هذه ليست بالمهمة السهلة، وينبغي أن يكون صناع القرار في الحكومة على دراية بهذا الجانب من عدم اليقين.

أَقِمِ الضوابط لضمان الاستخدام المناسب للأليات المختلفة

ليس هناك ما يضمن أن صناع القرار في المستقبل سوف يستخدمون هذه الآليات لإدارة تقلبات الإيرادات بشكل فعال. على سبيل المثال، فقد تتم مداهمة صناديق الاستقرار، أو يُهمل في أوقات الازدهار تعويض نقصها، في حين قد يُتوسع في الاقتراض بحيث سرعان ما تُفقد السيطرة عليه. ويمكن أن يكون استخدام هذه الآليات مبهماً نظراً لتعقيدها وسهولة إخفاء أو حجب معاملاتها المالية عن أنظار الرأي العام. وبالتالي فإن تدابير الشفافية المطلوبة في هذا المجال على وجه الخصوص. لا نلنظر أيضاً المبدأ ٢ حول أهمية المساءلة في الحكومة الرشيدة.}

تتطلب مراقبة قرارات الحكومة تحديد هدف واضح. القواعد غير التقديرية مفيدة في توجيه استخدام الحكومة لآليات التحوط، وصناديق الادخار والاقتراض. يجب أن توازن السلطات بين هذه القواعد والمرونة المطلوبة للاستجابة للظروف المتغيرة، ولا سيما صعوبة التنبؤ بالمسار المستقبلي للأسعار. لتوفير قدر من المرونة، يمكن للحكومة توظيف آلية لتنظيم الانحرافات أو التعديلات التي يتم إجراؤها على القواعد، بناءً على نقاش عام ورقابة رسمية.

يجب أن تتضمن الأموال المستخدمة لتحقيق الاستقرار أصولاً أجنبية مثل أذونات الخزنة الحكومية الأجنبية، بدلاً من الأصول المحلية مثل الأسهم في الشركات المحلية، وذلك لثلاثة أسباب: أولاً، ينبغي أن تعزل تلك الأموال البلاد من التأثيرات الضارة لتقلبات الإنفاق، سيؤدي استثمارها في الاقتصاد المحلي إلى مجرد تحويل الإنفاق إلى خارج الميزانية، وبالتالي سيفشل في الحد من تقلبات الإنفاق العام في البلد. ثانياً، الإنفاق المحلي للأموال خارج الميزانية قد يفتقر إلى الضوابط والتدقيقات التي يتم تطبيقها عادةً داخل الميزانية. أخيراً، فإن الاحتفاظ بأصول أجنبية مقومة بالعملة الأجنبية يساعد على الحد من التأثيرات على سعر الصرف في بلد ما عندما يواجه البلد تدفقات مالية كبيرة.

يصعب تقدير حجم الادخار الذي قد يحتاجه البلد للتعامل مع هبوط مستقبلي في أسعار السلع الاستخراجية: نظراً لأن هذه الأسعار - بطبيعتها - لا يمكن التنبؤ بها، فقد تحتاج الحكومة لإنشاء صناديق كبيرة. يمثل ذلك تحدياً في الفترة الأولى من عمر الصندوق، ويحتمل ألا يكون ذلك استخداماً مناسباً للإيرادات. في مثل هذه الحالات، قد يكون من الأفضل الاقتراض من أسواق رأس المال الدولية. ومع ذلك، يجب على الحكومة أن تكون على بينة من مخاطر الإفراط في الاقتراض، وضمان أن الاقتراض يتم فقط على أساس قصير الأجل. على المدى البعيد، ينبغي على الحكومة استخدام ثروات الموارد للحد من ديونها، وليس زيادتها.

علاوة على ذلك، يجب على الحكومة دمج أي صندوق للموارد الطبيعية في الميزانية الوطنية، وذلك لمنع إنشاء مؤسسة تتخذ قرارات الإنفاق المحلي خارج نظام الميزانية الوطنية مما يعقد الإدارة المالية العامة أو يضعف تدابير المساءلة القائمة.

قم بإجراء تغييرات على الإنفاق الاستثماري قبل الإنفاق المتكرر

أخيراً، 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: فالتمويل المتقلب، على نمط "قف - ابدأ"، يبقى ضاراً بالمشاريع الاستثمارية. من الأهمية بمكان أن يعتمد القرار أيضاً على فهم ما إذا كان الانخفاض في الأسعار هو مؤقت أو دائم. إذا كان الانخفاض دائماً، فإنه يتعين على الحكومة النظر في تخفيض كلا النوعين من الإنفاق.

الاستثمار في التنمية المستدامة



المبدأ ٩

ينبغي على الحكومة استخدام إيرادات الموارد كفرصة لزيادة فعالية الإنفاق العام على الصعيدين الوطني ودون الوطني.

قمر بتحسين إدارة الإنفاق العام

يمكن أن يأخذ تحسين إدارة الإنفاق العام شكل زيادة في القدرة على اختيار خطط الإنفاق المناسب، وحوافز للمؤسسات لاتخاذ قرارات دون تدخل سياسي. في البلدان ذات القدرات المؤسسية المنخفضة قد يكون من الأسهل سياسياً استحداث قواعد إدارة مُحسَّنة وأكثر صرامة لمشاريع الإنفاق الجديدة بدلاً من محاولة إصلاح الإنفاق الحالي. ينبغي أن تهدف الحكومات لتحقيق ما يلي في أنظمة الإدارة المالية العامة لديها:

- خطط عامة متعددة السنوات تسمح بتنسيق مشاريع الإنفاق، وتمنح قدرًا أكبر من اليقين للقطاع الخاص
- عمليات المشتريات تكون تنافسية وعلنية وشفافة (إذا كان هناك اهتمام كافٍ من مقدمي العطاءات)
- الرقابة والضوابط الداخلية
- قياس تكلفة الإنفاقات الكبيرة مقابل فوائدها الاجتماعية والاقتصادية المحتملة قبل اتخاذ القرار بشأنها
- التدقيق المستقل والعام على مشاريع الإنفاق، وذلك لمراقبة الحكومة وأيضاً لمساعدتها على تحسين عمليات الإنفاق لديها
- يتم الإنفاق من داخل الميزانية وليس من خلال صناديق الادخار أو ما يعادلها من مؤسسات، وذلك لضمان تطبيق الضوابط الرسمية.

استثمر في تحسين عمليات الاستثمار العام والقضاء على اختناقات العرض في الاقتصاد للحد من تكلفة المشاريع الاستثمارية.

تمثل إيرادات الموارد فرصة للحكومات لزيادة قدراتها على الاضطلاع بالإنفاق العام، وزيادة قدرة الاقتصاد على استيعاب المزيد من الاستثمارات. ويمكن لهذه الجهود تمهيد الطريق للمزيد من الاستثمارات التي توفر عائدات عالية للبلاد، والسماح بالاستفادة العادلة من هذه العائدات.

قمر بإدارة سياسات الإنفاق لتفادي التدهور الاقتصادي

في البلدان التي تعاني من ضعف في بيروقراطية الإنفاق العام والاقتصادات الصغيرة، يمكن أن يمثل القيام باستثمارات فعالة تحدياً. أولاً، قد تكون البيروقراطية الحكومية صغيرة لدرجة لا تسمح لها بإدارة ميزانيات كبيرة، والتي تتطلب الكثير من اختيار المشاريع وتقييمها. ثانياً، قد تؤثر زيادة الإنفاق من إيرادات الموارد على الاقتصاد الأوسع، مما يتسبب في ضغوط تضخمية، وبالتالي قد يقلل من قيمة الإيرادات. ثالثاً، قد يزيد استخراج الموارد من عدم المساواة؛ مما يؤدي إلى دعوات من الجمهور للإصلاح، أو في الحالات القصوى إلى نزاعات. أخيراً، يمكن أن يؤدي ضعف الشفافية والمساءلة إلى ارتفاع معدلات التسرب من خلال سائر عملية الإنفاق.

بدون إدارة نشطة، فإن تدفق الإيرادات يمكن أن يضر البلد بدلاً من أن يساعده. لحسن الحظ، رغم أن إيرادات الموارد تشكل تهديداً في هذا الصدد، فإنها يمكن أيضاً أن توفر الفرصة لنقل الدول وإخراجها من حالة ضعف القدرة البيروقراطية، وبناء القدرات الاستيعابية للاقتصاد.

قامت نيجيريا بإصلاح عملية المشتريات العامة بها في عام 1999. في السابق، كانت نيجيريا تفقد 300 مليون دولار أمريكي سنوياً في المتوسط جراء الممارسات الفاسدة. منذ الإصلاحات، وفرت الحكومة الاتحادية ما يقدر بنحو 1.5 مليار دولار أمريكي بين عامي 2001 و 2007 في شكل تخفيضات بأسعار العقود.

Ngozi Okonjo-Iweala and
Philip Osafo-Kwaako, 2007

تدفع الكثير من النقد إلى خزينة حكومة تشاد من استخراج الموارد - حيث يأتي 70% من عائدات الحكومة من النفط. ولكن بدلاً من ترجمة ذلك إلى تنمية بشرية، تم إنفاق الأموال على الأجهزة الإلكترونية بنسبة بلغت 18% من الميزانية. والنتيجة هي رصيد متزايد من الديون والمرتبة 184 بين دول العالم في مؤشر التنمية البشرية.

Africa Progress Panel, 2013

في معظم البلدان الأفريقية يمثل الافتقار إلى البنية التحتية عائقاً رئيسياً أمام ممارسة الأعمال التجارية، مما يقلل إنتاجية الشركات بنسبة 40%.

*Álvaro Escribano, J. Luis Guasch,
and Jorge Pena, 2010*

استخراج الموارد، والاستثمار والإنفاق الذي يولده، يمكن في كثير من الأحيان أن يكون له تأثير غير مباشر في الدفع بتكاليف الاستثمار العام إلى مستويات أعلى من المعايير العالمية. يمكن لسياسة عامة استباقية التقليل من هذه التكاليف وتحسين قدرة الاقتصاد على استيعاب زيادة الاستثمار.

المبدأ ١٠

ينبغي على الحكومة تسهيل استثمارات القطاع الخاص لتويع الاقتصاد والاندخراط في الصناعات الاستخراجية.

غالباً ما تتميز البلدان المنخفضة الدخل بأسواق صغيرة تهيم عليها الاحتكارات والتكتلات، والتي يمكن أن ترفع بشكل منهجي سعر رأس المال والمعدات، مما يردع الاستثمار. ويمكن للسياسات النشطة لتشجيع لاعبين جدد المساعدة على تفكيك هذه التكتلات. هذه السياسات قد تبسط العملية التي يتم من خلالها تأسيس الشركات، أو توسع السوق من خلال الدمج إقليمياً وإزالة العوائق غير الجمركية أمام تسويق المعدات المستوردة عبر جميع أنحاء المنطقة.

قطاعان يستحقان اهتماماً خاصاً: البناء والتمويل. في قطاع الإنشاءات، من المحتمل أن تكون المباني وغيرها من المنشآت استثماراً مهماً للبلدان الآخذة في التحضر. ومع ذلك، فاستيراد مواد البناء الضخمة مثل الأسمنت هي عملية باهظة التكاليف، لذلك سترحس الشركات على الحصول عليها من الموردين المحليين حيثما كان ذلك متاحاً. في البلدان ذات الاقتصادات الصغيرة والاستثمارات المنخفضة في السابق، غالباً ما تكون تكاليف وحدة البناء عالية، كما أن الزيادة الحادة في الطلب على البناء يمكن أن تؤدي إلى ارتفاع أكبر في هذه التكاليف. ومن ناحية أخرى، يمكن أن يساعد على خفضها العمل من خلال سلسلة القيمة لقطاع الإنشاءات، ومعالجة الاختناقات، وتفكيك التكتلات والاحتكارات في هذا القطاع.

أما سلع البناء التي لا يمكن بشكل معقول إنتاجها محلياً ويتعين استيرادها، فيمكن أن يكون من المفيد تخفيض رسوم جمركية معينة. في حين قد يؤدي ذلك إلى خسارة في الإيرادات الجمركية وإضعاف للحماية المقدمة للشركات المحلية، ينبغي لصانعي القرار الموازنة بين ذلك وبين فوائد زيادة الاستثمار في البنية التحتية العامة والخاصة.

من المهم أيضاً وجود قطاع مالي متطور. مع نمو الشركات وتطلعها لزيادة استثماراتها في الاقتصاد المحلي، فإنها ستواجه اثنين من القيود المالية: الأول، يتطلب الاستثمار رأسمال مقدماً. الثاني، مع نمو الشركة سيكون إنتاجها المخطط له للعام المقبل أعلى من مبيعاتها المحققة في العام السابق، مما يؤدي إلى نقص في الأموال اللازمة لتحقيق الناتج في المستقبل. وبالتالي، فإن الشركات ستطلب أيضاً تمويل رأسمالي عامل أكبر. لكلا السببين، يمكن أن يزيد الطلب على الأموال (والخدمات المرتبطة بها) من القطاع المالي المحلي بسرعة في اقتصاد ينمو بسرعة.

يعتمد استخدام إيرادات الموارد لتنمية الاقتصاد المحلي بشكل حاسم على حصول زيادات كبيرة في استثمارات القطاع الخاص من بنية تحتية على نطاق واسع إلى مزارع من أصحاب الحيازات الصغيرة. حتى الآن، يشكل تشجيع النمو المستدام فيما وراء استخراج الموارد مشكلة بالنسبة للعديد من البلدان الغنية بالموارد.

أولاً، بدون معادلة الإجراء الحكومي، قد تؤدي تدفقات رؤوس الأموال الكبيرة إلى ارتفاع في قيمة العملة المحلية، مما ينتج عنه انخفاض القدرة التنافسية وتدهور التصنيع المحلي وقطاعات التصدير، وهي ظاهرة تعرف باسم "المرض الهولندي". وإذا تُركت هذه الآثار دون علاج، فقد يتقلص الاستثمار الخاص في قطاعات التصدير هذه. وعلاوة على ذلك، فإن تكلفة الاستثمار في القطاعات المحلية الأخرى قد ترتفع. يمكن أن يضعف ذلك النمو الاقتصادي ويترك الاقتصاد أكثر عرضة لتقلب أسعار السلع الأساسية حيث تصبح الصناعات الاستخراجية تمثل حصة من الاقتصاد أكبر حتى من السابق. (انظر أيضاً المبادئ ٧ و ٨ حول أثر التدفقات الكبيرة من الإيرادات على الاقتصاد.)

ثانياً، لزيادة أثر إيرادات الموارد على النمو، يجب أن تستجيب الاستثمارات العامة لاحتياجات القطاع الخاص. ويخلق ذلك دوراً رئيسياً للحكومة لزيادة قدرة الاقتصاد المحلي على استيعاب إيرادات الموارد والاستفادة من استثمارات القطاع الخاص. إن العمل في شركة مع القطاع الخاص أمر ضروري لتوفير مدخلات اقتصادية تكميلية: على سبيل المثال، يوفر الإنفاق الحكومي على المدارس والمستشفيات قوى عاملة أكثر إنتاجية للشركات.

قمر بإنشاء بيئة مؤاتية للاستثمار الخاص

يجب على الحكومة توفير بيئة مؤاتية للشركات دون استهداف صناعات بعينها. يشمل ذلك: الإصلاحات لتحسين تنظيم أسواق رأس المال والأراضي والعمل؛ وتوفير البنية التحتية والسلع والخدمات العامة؛ والسياسات الاجتماعية لرفع إنتاجية العمال. على وجه الخصوص، يمكن أن يؤدي الحد من الاختناقات في الاقتصاد إلى خفض تكاليف الاستثمار الخاص وتحسين قدرة الاقتصاد على استيعاب المزيد من الاستثمارات.

أنفقت بوتسوانا باستمرار ما يزيد على 5% من ناتجها القومي الإجمالي على التعليم منذ منتصف السبعينيات باستخدامها إيرادات تأتي أساساً من صناعة الماس. النتيجة اليوم هو تعليم الابتدائي يغطي كل الأطفال وتعليم ثانوي تبلغ نسبة الالتحاق الإجمالية به 82%، أي ضعف متوسط المعدل لدول أفريقيا.

United Nations Educational, Scientific,
and Cultural Organization, 2012

حيثما وُجد أن هذه السياسات العامة ليست كافية، قد تنظر الحكومة في سن قوانين محددة بشأن كمية المحتوى المحلي في مدخلات الشركات الاستخراجية. على سبيل المثال، يمكن للحكومة أن تتطلب من الشركات العالمية تطوير حزمة بالمنتجات المحلية ومصادرها ونقل المعرفة كجزء من عروضها للحصول على امتيازات أو لتوفير الخدمات لأصحاب الامتياز؛ أو يمكن للحكومة أن تنص على مثل هذه الحزمة في المفاوضات التي تعقب منح الترخيص. قد ترغب الحكومة في حماية الموردين المحليين من المنافسة العالمية إذا كان لديهم القدرة على المنافسة بما فيه الكفاية لتزويد الصناعات الاستخراجية، ومع ذلك، ينبغي أن تكون هذه التدابير مؤقتة ومرتبطة بخطة محددة للموردين المحليين للتنافس على قدم المساواة في نهاية المطاف.

قد ترغب الحكومة أيضاً في تسهيل نقل التقنية والمهارات من شركات الصناعات الاستخراجية ومورديها الدوليين إلى الشركات المحلية. يمكن لمشاريع مثل مرافق التدريب، والاستثمار في أعمال البحوث والتطوير، وغيرها، أن تعزز القدرات التجارية المحلية لتلبية الطلب من الشركات. قد تستفيد هذه الخطط كثيراً من التعاون الوثيق مع شركات الاستخراج نفسها. قد تسن الحكومة أيضاً الحد الأدنى من متطلبات العمالة المحلية على مستوى المديرين والموظفين، وتعزيز هذه المتطلبات بأنظمة للمراقبة والإبلاغ، إلى جانب العقوبات أو الحوافز.

ومع ذلك، فمن غير المرجح أن تكون هذه السياسات المتعلقة بالمحتوى المحلي بديلاً عن سياسات لتوفير بيئة مؤاتية للشركات والعمال، وينبغي بدلاً من ذلك تنفيذها بالتزامن مع إصلاح اقتصادي عام. وعلاوة على ذلك، فإن المستقبل المستدام على المدى البعيد لصناعة محلية تقوم على أساس الأصول المستنفدة يكمن في الاستثمار في اكتشاف الموارد، أو في نهاية المطاف قدرة الشركات المحلية على المنافسة في الأسواق الخارجية. يجب أن تكون الحكومة على بينة من هذا الخطر. ومع تشجيع المشاركة في الصناعات الاستخراجية والتوريد لها، ينبغي على الحكومة تشجيع تنوع الاقتصاد من البداية. في هذا السياق، يجب على السلطات النظر في أنواع القدرات المحلية التي سيتم تطويرها من "التجربة الاستخراجية"، كي تتمكن من التركيز على القدرات من بينها التي يمكن نقلها إلى قطاعات أخرى أكثر استدامة.

اختر ما إذا كان سيتم تشجيع عمليات المصب

ينبغي على البلدان الغنية بالموارد تقييم الفرص المتاحة لأنشطة المصب، مثل تكرير النفط. قد يواجه بلد ما احتياجات عاجلة لم تُلب للحصول على الطاقة والموارد الحيوية لتوفير سبل العيش

ويمكن للسياسات الموجهة تعزيز وتوسيع القطاع المالي المساعدة في الحد من الاختناقات؛ كما يمكن لضخ الإيرادات العامة في القطاع المالي تخفيف الاختناقات على المدى القصير إلى المتوسط بينما يتم وضع تدابير سياسات المدى الطويل موضع التنفيذ.

قرر ما إذا كان سيتم توفير دعم موجه لقطاع الأعمال

تخلق طفرة الموارد كلاً من خطر الإفراط في الاعتماد على قطاع الصناعات الاستخراجية، وفرصة لتعزيز بقية الاقتصاد والتنوع بعيداً عن الصناعات الاستخراجية.

على وجه العموم، فإن إنشاء بيئة مؤاتية لقطاع الأعمال، كما نوقش أعلاه، يمكن أن يدعم التنوع من خلال تسهيل زيادة الاستثمار في مجموعة متنوعة من القطاعات تتجاوز استخراج الموارد. بالإضافة إلى ذلك، قد تشجع الحكومة مباشرة قطاعات أو صناعات محددة، أو تعزز القيمة المضافة المحلية في قطاع الصناعات الاستخراجية. ومع ذلك، فمثل هذه السياسات تنطوي على مخاطر، مثل تسييس اختيار القطاع، وظهور شركات محمية غير قادرة على المنافسة.

فك هذه الحماية يمكن أيضاً أن يكون محفوفاً بالمشاكل إذا كان سيخلق مصالح خاصة قوية، ولذا فقد يكون من الأفضل تجنب مثل هذه السياسات في المقام الأول.

إذا اختارت الحكومة سياسات نشطة على الرغم من هذه المخاطر، فينبغي أن تأخذ في الاعتبار المبادئ التالية:

- يجب أن يكون هناك توقعات موثوقة بأن الاستثمار سوف يحقق الجدوى التجارية على المدى الطويل. من المرجح أن تؤدي الاستثمارات التي تفشل في هذا الاختبار إلى تدمير، بدلاً من إضافة، القيمة، وسوف تستنزف الأموال العامة.
- يجب ربط الدعم الحكومي بتحقيق النجاح، وليس الفشل. يجب تجنب جزم الدعم الحكومي المفتوحة العضوية. وينبغي أن يتضمن نظام الدعم عملية ذات مصداقية لإنهائه في حالة استمرار الأداء الضعيف. في كثير من الأحيان يكون الضغط من قبل الأطراف المعنية عائناً أمام إنهاء مسبب للدعم، لذا يتعين على الحكومة اتخاذ القرارات على مستوى عالٍ وبالتشاور مع شريحة واسعة من المجتمع - المستهلكين، ودافعي الضرائب، لممثلي المصالح التجارية.

قرر ما إذا كان سيتم اللجوء إلى تنظيم المحتوى المحلي

يمكن للصناعات الاستخراجية توفير الزخم للنمو الاقتصادي من خلال الطلب على السلع والخدمات المحلية، وكذلك من خلال نقل المعرفة بالأعمال التجارية الدولية. يجب على الحكومة تنفيذ السياسات التي توفر بيئة مؤاتية بشكل عام للأعمال التجارية والمساعدة في تحسين نوعية القوى العاملة عبر الصناعات المختلفة لمساعدة القطاع الخاص على المشاركة في الصناعات الاستخراجية.

والنشاط الاقتصادي، ويمكن للموارد المستخرجة إتاحة الفرصة لتلبية تلك الاحتياجات ودعم التنمية الاقتصادية. تنظر الحكومات أحياناً للتصنيع المحلي للموارد كاستثمار له أولوية. يعتمد ما إذا كان ينبغي على الحكومة تشجيع المشاركة المحلية في صناعات المصب أساساً على الموازنة بين أي توفير في كلفة النقل من وإلى مصفاة أجنبية والفوائد المحتملة الأخرى، في مقابل سلبيات محتملة لدعم الدولة لصناعات المصب المحلية. وتشمل تلك السلبيات تكلفة الفرصة للأموال العامة المستخدمة في مصانع المعالجة التي تستخدم رأسمال كثيف؛ والاعتماد على المهارات والمعدات المستوردة؛ وفرص العمل المحدودة المحتمل توفيرها مقارنةً بغيرها من الصناعات.

في حالة السلع ذات الحجم الكبير، أو عندما يكون هناك طلب محلي كبير على السلعة، تكون الحجة لتطوير صناعات المصب أقوى. الغاز الطبيعي جدير بالملاحظة بشكل خاص بسبب ارتباطه بتوليد الطاقة، وهو شرط أساسي لتحقيق التنمية الاقتصادية. الغاز عموماً له تكاليف نقل مرتفعة، وبالتالي لديه القدرة على أن يكون مورداً تنافسياً لمولدات الطاقة المحلية. توليد الكهرباء بالغاز يُعد أيضاً أقل في كثافة رأس المال من البدائل مثل النفط، والفحم، والطاقة النووية، وكذلك الطاقة الكهرومائية ومصادر الطاقة المتجددة الأخرى؛ يمكن أن يسهل استخدام الغاز أيضاً التحول إلى تقنيات الطاقة منخفضة الكربون. بالإضافة إلى ذلك، يضمن نظام لتغذية السوق المحلية أن الغاز الزائد الناتج عن استخراج النفط سيستخدم بأمان وكفاءة وعلى أسس سليمة بيئياً.

الأسس الدولية لإدارة الموارد



المبدأ ١١

يتعين على الشركات الالتزام بأعلى معايير حقوق البيئة والحقوق الاجتماعية وحقوق الإنسان، وبالتمنية المستدامة.

ساهم في تحقيق نتائج التنمية المستدامة

يجب على الشركات دعم جهود الدولة المضيفة لتعزيز الفوائد المحتملة الناشئة عن الأنشطة الاستخراجية. على سبيل المثال، إذا كان تطوير المحتوى المحلي مناسباً في البلد، فقد تعمل الحكومة مع الشركات لكي تقدم الأخيرة الالتزامات طويلة الأجل اللازمة لتشجيع الاستثمار في الصناعة المحلية. وقد يأتي تعاون الشركات أيضاً في شكل مبادرات للتدريب والتوظيف لتحسين نوعية الموردين المحليين. تُعد مثل هذه الشركات حيوية للحد من الفقرة والتنافر ولتعزيز القدرات. انظر أيضاً المبدأ ١٠ حول التنمية الاقتصادية من المحتوى المحلي.

حيثما توفر الشركات سلعاً أو خدمات مثل البنية التحتية للطرق والسكك الحديدية، والتي لا ترتبط مباشرة بالأنشطة الاستخراجية ولا بالتخفيف من آثارها، ينبغي أن تقوم بذلك بطريقة تتفق مع المعايير التشغيلية للمشروع الاستخراجي وأن تضمن صيانة تلك السلع أو الخدمات أو التسليم المسؤول لها فيما وراء دورة حياة المشروع.

فيما يتعلق بالاستقرار التعاقدية، ينبغي أن تقتصر ضمانات الحكومة للشركات في هذا الصدد على بنود المعاملة غير التمييزية. كما يجب ألا تطلب الشركات، أو تتوقع، أو تقبل أحكاماً لاستثناءات أو تعويضات تتضمن تغييرات في الإطار القانوني أو التنظيمي المتعلق بحقوق الإنسان، وضوابط البيئة، والصحة، والسلامة، واليد العاملة.

قم بتوفير المعلومات ذات الصلة بالمشروع

ينبغي على الشركات دعم متطلبات الإفصاح العام والامتثال بها. ويشمل ذلك العقود المبرمة بين الحكومة والشركات، والتي يجب أن تحدد الشروط المالية بوضوح وبطريقة يسهل فهمها. يتعلق الاستثناء المُبرّر الوحيد، والمحدّد زمنياً، للسرية بالمعلومات المحمية بحقوق الملكية والخاصة بالشركات مما يمكن أن يؤثر بشكل مباشر على موقف أحد الطرفين في مفاوضات حالية أو وشيكة. ويتعين على الشركات أن تتيح بسهولة أي تقارير بشأن التأثيرات المحتملة على الأفراد، أو حقوق الإنسان المكفولة دولياً لهم، أو البيئة، بما في ذلك بيانات التقييم ذات الصلة، وخطط الوقاية والتخفيف والعلاج. يتعين على الحكومات والشركات العمل معاً للتأكد من جعل المعلومات متاحة في الوقت المناسب، وأن تكون سهلة المنال والاستعمال. انظر أيضاً المبدأ ٢ حول الشفافية.

يجب على شركات القطاع الخاص المشاركة في مشاريع الصناعات الاستخراجية اتخاذ خطوات تتجاوز المتطلبات القانونية الدنيا لاحترام أعلى معايير حقوق البيئة والحقوق الاجتماعية وحقوق الإنسان؛ وتجنب الفساد؛ والمساهمة في تحقيق نتائج التنمية المستدامة؛ وجعل المعلومات ذات الصلة بالمشروع علنية ويسهل الوصول إليها.

يتعين على الشركات الالتزام بمنع، والحد من، وعلاج أي تأثيرات سلبية محتملة لأنشطتها على حقوق البيئة أو الحقوق الاجتماعية أو حقوق الإنسان؛ وينبغي أن تكون مسؤولة أمام الحكومة المضيفة عن هذه الالتزامات. يجب أيضاً أن تتطلب من شركائها ومقاوليها والمقاولين المزمين تقديم التزامات مماثلة. ويشمل ذلك تقييم وإدارة التأثيرات المحلية والإقليمية المحتملة للمشروع، بما في ذلك التأثيرات التي تطل بالشكل خاص أناس من أجناس أو أعراق أو نوع اجتماعي أو أعمار أو غير ذلك من الصفات الأخرى المختلفة. يتعين على الحكومات والشركات أن تأخذ في الاعتبار بشكل كامل حقوق الشعوب الأصلية على وجه الخصوص. حيثما يتطلب الأمر الحصول على موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة على الاستخراج بموجب القانون، يجب على الشركات الحصول على تلك الموافقة قبل الشروع في أي عمل يجري على أراضي السكان الأصليين، وعلاوة على ذلك ينبغي أن تشارك بشكل مفيد وتتشاور مع المجتمعات المحلية التي قد تتأثر بشكل كبير من عمليات الاستخراج. يتعين على الشركات ضمان أن تكون الأموال متاحة للوفاء بهذه الالتزامات طوال دورة حياة المشروع، مع التخطيط المسبق للفترات التي تكون فيها الإيرادات منخفضة أو منعدمة، كما في حالة انتهاء مشروع الاستخراج.

امتنع عن الممارسات الفاسدة

يجب على الشركات متعددة الجنسية العمل وفقاً للقانون الوطني، والاتفاقات والأعراف الدولية، التي تجرم وبشكل متزايد رشوة المسؤولين الحكوميين. وينبغي أن يكون لدى الشركات سياسات داخلية واضحة فيما يتعلق بالفساد، بما في ذلك الإجراءات والضوابط التي تمنع الممارسات الفاسدة من قبل الموظفين والمقاولين والمقاولين المزمين أو وكلائهم وتعاقد عليها. انظر أيضاً المبدأ ٢ حول المساءلة.

المبدأ ١٢

ينبغي على الحكومات والمنظمات الدولية تعزيز التنسيق التصاعدي للمعايير لدعم التنمية المستدامة.

تأكد من أن مشاريع الصناعات الاستخراجية تمثل بمعايير حقوق الإنسان المعترف بها دولياً

ينبغي على الحكومات أن تحدد بوضوح توقعها بأن تقوم جميع الشركات التي تقع في إطار ولايتها باحترام حقوق الإنسان، على الأقل تلك الحقوق الواردة في الشريعة الدولية لحقوق الإنسان وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

وفقاً لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان (UNGPs)، ينبغي على المنظمات الدولية تعزيز دعم الدول المضيفة للوفاء بواجبها في حماية حقوق الإنسان وضمان امتثال الشركات للإلتزام باحترام حقوق الإنسان في سياق مشاريع الصناعات الاستخراجية.

يجب على الجهات الفاعلة دعم قطاع الصناعات الاستخراجية مالياً أو من خلال ضمانات تتطلب إجراءات العناية الواجبة، بما يتفق مع توجيهات UNGPs التي تمنع الانتهاكات المحتملة والفعالية لحقوق الإنسان الناجمة عن المشاريع الاستخراجية. وينبغي أن تولي تلك الجهات اهتماماً خاصاً بالآثار التفاضلية التي يحددها نوع الجنس والعرق والسن والعوامل الأخرى.

تأكد من أن المشاريع الاستخراجية تمثل للمعايير البيئية والاجتماعية

يمكن أن يكون للصناعات الاستخراجية تأثيرات سلبية كبيرة على مستوى معيشة كل من السكان المحليين وكذلك على البيئة المحلية والعالمية. وينبغي على المنظمات الدولية وضع وتيسير وتحفيز وتطلب معايير مناسبة لتشغيل المشاريع تُجد من تلك التأثيرات، بما في ذلك تقييم الآثار. ينبغي على وكالات ائتمان الصادرات، وكذلك مؤسسات الإقراض العامة والخاصة، أن تتطلب العناية الواجبة، فضلاً عن الرقابة والإبلاغ، بالامتثال للمعايير البيئية والاجتماعية الدولية. وقد اعترف العديد من المنظمات الدولية، بما فيها الأمم المتحدة ومؤسسة

تلعب الحكومات والمنظمات الدولية التي تقوم بتمويل السياسات المتعلقة بالصناعات الاستخراجية أو التأثير فيها دوراً حيوياً في دعم القرارات التي تتخذها الحكومات الغنية بالموارد. بالإضافة إلى المنظمين المحليين في البلدان التي تستوطنها الشركات الاستخراجية، يشمل ذلك المنظمات الدولية، بما في ذلك، وبدون الاقتصار على، البنك الدولي، صندوق النقد الدولي (ووكالات الإقراض لكل منهما)؛ الحكومات المانحة للمعونات؛ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية؛ وكالات الأمم المتحدة؛ وكالات ائتمان الصادرات؛ المنظمات مثل الاتحاد الأفريقي، والاتحاد الأوروبي، ومجموعة الثمانية، ومجموعة العشرين؛ والمجتمع المالي العالمي. يلعب المجتمع المدني الدولي أيضاً دوراً رئيسياً في ممارسة الضغط على هذه الجهات من أجل تحسين سياساتها وكذلك في مراقبة الدول والشركات. لا نذكر أيضاً المبدأ ٢ حول متطلبات الإفصاح.

فيما يلي استعراض للمجالات الرئيسية التي يمكن للمجتمع الدولي استخدامها لتعزيز الحوكمة في استخراج الموارد في مختلف أنحاء العالم.

قمر بتعزيز ومراقبة وفرض متطلبات الإفصاح العامة للصناعات الاستخراجية

ينبغي على الحكومات والمنظمات الدولية والجهات الفاعلة الأخرى تحسين الشفافية عن طريق إقامة وفرض مجموعة من المعايير الدولية للسجلات المالية والمحاسبية، وكذلك الإفصاح عن الشروط التعاقدية. يُعد الإفصاح العلني عن المعلومات عبر جميع جوانب المشروع الاستخراجي، ابتداءً من الترخيص بالتنقيب إلى التنظيف في نهاية المشروع، آلية حيوية لمساعدة المواطنين والمستثمرين على إخضاع الحكومات والشركات للمحاسبة. وبالإضافة إلى تشريع المتطلبات العالمية للإفصاح الإلزامي، ينبغي على هذه المنظمات دعم تنفيذ مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية في البلدان النامية الغنية بالموارد باعتبارها معياراً طوعياً مكملًا يعزز الحوار بين أصحاب المصلحة على الصعيدين الوطني والدولي.

التمويل الدولية، أن الشعوب الأصلية لها حقوق خاصة يجب حمايتها.
لأنظر أيضاً المبدأ ٥ حول الشواغل الاجتماعية والبيئية.}

تكلف التدفقات المالية غير المشروعة البلدان الإنامية ما
يقدر بأكثر من تريليون دولار أمريكي سنوياً، أي 10
دولارات أمريكية لكل دولار أمريكي تتلقاه تلك الدول على
شكل مساعدات.

Dev Kar and Devon Cartwright-Smith, 2009

قلّص التدفقات المالية غير المشروعة والفساد

يجب على المنظمات الدولية أن تفعل المزيد للحد من المعاملات
المالية غير المشروعة، والحيلولة دون إساءة استخدام التسعير
التحويلي، والملاذات الضريبية، وغيرها من أساليب الامتناع عن دفع
الضرائب والتهرب الضريبي. وتشمل هذه التدابير تنظيم العمل
المصرفي، والتأكد من الملكية في جميع العمليات المصرفية والأوراق
المالية. لقد انتشر نهب الأصول بشكل خاص في البلدان التي حظيت
بموارد كبيرة بصورة غير متوقعة؛ وينبغي على المنظمات الدولية أن
تتطلب وتيسر تجميد أو استرداد الموجودات المسروقة عندما يتم
تحديد الممارسات الخاطئة. وعلاوةً على ذلك، ينبغي على المنظمات
الدولية العمل فيما بينها للحد من الفساد والرشوة، وضمان وجود
تشريعات قوية وفرض الإجراءات الكفيلة بمواجهة تلك الممارسات.
لأنظر أيضاً المبدأ ٤ حول انتهاكات الضرائب، والمبدأ ٧ حول
تدفقات الإيرادات.}

ادعم تبادل وتوسيع مهارات الصناعات الاستخراجية

هناك العديد من البلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية لم تتوافر
لديها بعد القدرة الضرورية لتحويل ثرواتها من الموارد إلى تنمية
مستدامة وشاملة. وينبغي على المنظمات الدولية والحكومات أن تلعب
دوراً هاماً في المساعدة على بناء قدرات الحكومة، والسلطة التشريعية،
ووسائل الإعلام، والمجتمع المدني في هذه البلدان. وينبغي تضافر
الجهود وتنسيقها لتحقيق أقصى قدر من الفعالية. يمكن للأطر
المعيارية مثل ميثاق الموارد الطبيعية والرؤية الأفريقية للتعددين
مساعدة مختلف الجهات الفاعلة على تحقيق التنسيق والتناغم بين
أساليب إدارة الموارد.

في إطار جميع المجالات المحددة، يتعين على الحكومات والمنظمات
الدولية الأخرى العمل معاً لتعزيز التنسيق التصاعدي للمعايير.

شكر وتقدير

هيئة الإشراف على ميثاق الموارد الطبيعية



Ernesto Zedillo (*chair*)



Abdulatif Al-Hamad



Luisa Diogo



Mo Ibrahim



Shengman Zhang

المجموعة الاستشارية الفنية لميثاق الموارد الطبيعية

Michael Spence (*chair*)
Luqman Ahmad
Olu Ajakaiye
Saleem Ali
Joe Amoako-Tuffour
Joseph Bell
Jonathan Berman
François Bourguignon
Abu Brima
Paul Collier
Robert Conrad
Peter Eigen

Ibrahim Elbadawi
Magnus Ericsson
Michelle Foss
Rodrigo Fuentes
Gavin Hayman
Mark Henstridge
Christine Jojarth
Sheila Khama
Karin Lissakers
Kathryn McPhail
Charles McPherson
Serge Michailof

Keith Myers
José Antonio Ocampo
Willy Olsen
Tony Paul
Michael Ross
Andrea Shemberg
Chukwuma C. Soludo
Andrés Velasco
Anthony Venables
Albert Zeufack

مساهمون إضافيون

Philip Daniel (*International Monetary Fund*)
Ana Maria Esteves (*Centre for Social Responsibility in Mining*)

Jon Hobbs (*World Wide Fund for Nature*)
Valérie Marcel (*Chatham House*)
Martin Skancke (*Skancke Consulting*)

Staff and members of the International Council on Mining and Metals

مساهمون في الطبعة الأولى من ميثاق الموارد الطبيعية

Martin Abregu (*Ford Foundation*)
Chris Adam (*Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies*)
Ingilab Ahmadov (*Khazar University*)
Jane Allen (*Publish What You Pay*)
Clive Armstrong (*International Finance Corporation*)
Mahamudu Bawumia (*African Development Bank*)
Hany Besada (*North-South Institute*)
Alex Bescoby (*Critical Resource*)

Sam Bickersteth (*UK Department for International Development*)
Charles Bland (*BG Group*)
Kevin Bohrer (*Hewlett Foundation*)
Bonn International Center for Conversion
Vicky Bowman (*Rio Tinto*)
Lucas Bretschger (*Center of Economic Research at ETH Zurich*)
Silvio Caccia Bava (*Polis Institute*)
Peter Cameron (*University of Dundee*)

Giulio Carini (*Global Witness*)
Chris Carrol (*Johns Hopkins University*)
Almira Cemmell (*Global Witness*)
Jean Pierre Chabot (*Explorim*)
Albino Chol Thiik (*Government of South Sudan*)
Aidan Davy (*International Council on Mining and Metals*)

مراجع لأ مثلة من دراسات الحالة

Africa Progress Panel. "Equity in extractives: stewarding Africa's natural resources for all." 2013.

Cottarelli, Carlo, Antoinette Sayeh and Masood Ahmed. "Energy subsidy reform: Lessons and implications and the International Energy Agency." International Monetary Fund, 2013.

Escribano, Alvaro, J. Luis Guasch, and Jorge Pena. "Assessing the impact of infrastructure quality on firm productivity in Africa: cross-country comparisons based on investment climate surveys from 1999 to 2005." World Bank Policy Research Working Paper Series, 2010.

Gylfason, Thorvaldur. "Natural resources, education, and economic development." European Economic Review 45(4): 847-859. 2001.

International Monetary Fund. "Botswana: Selected issues." IMF Country Report No. 12/235. 2012.

Kar, Dev and Devon Cartwright-Smith. "Illicit financial flows from developing countries: 2002-2006." Global Financial Integrity, 2009.

Okonjo-Iweala, Ngozi, and Philip Osafo-Kwaako. "Nigeria's Economic Reforms: Progress and Challenge." Brookings Institution, 2007.

Revenue Watch Institute. "The 2013 Resource Governance Index: A measure of transparency and accountability in the oil, gas and mining sector." 2013.

United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization. "Youth and Skills: Putting Education to Work." 2012.

World Bank Development Indicators. <http://data.worldbank.org>.

جميع العاملين الحاليين والسابقين في معهد حوكمة الموارد الطبيعية

ونخص بالذكر:

Andrew Bauer
Femke Brouwer
Helen Dempsey
Matt Genasci
Max George-Wagner
Alexandra Gillies
Patrick Heller
Antoine Heuty
John Illankovan

Daniel Kaufmann
Katarina Kuai
Marie Lintzer
David Mihalyi
Verity Outram
Matteo Pellegrini
Robert Pitman
Amir Shafaie
Alpa Shah

Alex Tilley
Varsha Venugopal
Erica Westenberg
Joe Williams

فريق الصياغة

Jim Cust
David Manley

المحرر

Lee Bailey

التصميم

Soapbox
(www.soapbox.co.uk)

WWW.RESOURCEGOVERNANCE.ORG

WWW.NATURALRESOURCECHARTER.ORG

جميع العاملين الحاليين والسابقين في معهد حوكمة الموارد الطبيعية



Shanta Devarajan (*World Bank*)
 Coumba Doucoure (*African Development Bank*)
 Jamie Drummond (*ONE*)
 Sophie Durham (*Critical Resource*)
 Andrew Edge (*AusAid*)
 Richard Efil Simplicio (*Government of South Sudan*)
 Cyril Elbers (*Deloitte*)
 Wiesje Elfferich (*Ministry of Foreign Affairs, Netherlands*)
 Olivur Ellefsen (*Simprentis*)
 Hugh Elliott (*Anglo American*)
 Environmental Defence Council
 Mark Essex (*Oxford Policy Management*)
 Rob Foulkes (*Critical Resource*)
 Peter Frankental (*Amnesty International*)
 Steven Fries (*Shell*)
 Nicholas Garrett (*Resource Consulting Service*)
 Ian Gary (*Oxfam*)
 Christopher Goss (*International Finance Corporation*)
 Elodie Grant-Goodey (*BP*)
 Sachin Gupta (*Oxford Policy Management*)
 Thorvaldur Gylfason (*University of Iceland*)
 Dan Haglund (*Oxford Policy Management*)
 Alan Hall (*Global Water Partnership*)
 James Hamilton (*Duke University*)
 Shelly Han (*US Commission on Security and Cooperation in Europe*)
 Sophia Harding (*Publish What You Pay*)
 Ken Henshaw (*Social Action*)
 Richard Henwood (*Secours Catholique*)
 Adrian Hewitt (*Overseas Development Institute*)
 Cesar Hidalgo (*Harvard University*)
 Trond Hjørungdal (*Norwegian Agency for Development Cooperation*)
 Joe Ingram (*North-South Institute*)
 Kareem Ismail (*International Monetary Fund*)
 Michael Jarvis (*World Bank*)
 Claude Kabemba (*Southern Africa Resource Watch*)
 Rosalind Kainyah (*Tullow Oil*)
 Kai Kaiser (*World Bank*)

Massoud Karshenas (*School of Oriental and African Studies*)
 Louis Kasekende (*Bank of Uganda*)
 William Kingsmill (*Policy Practice*)
 Martina Kirchberger (*University of Oxford*)
 Amsara Klein (*Sciences Po*)
 Lars Koch (*Independent Bonn International School, IBIS*)
 Gregory Kostyrsky (*Foreign Affairs and International Trade Canada*)
 Cindy Kroon (*World Bank*)
 Valeriy Kryukov (*Higher School of Economics, Moscow*)
 Per Kurowski (*Petropolitan*)
 Andrew Lawson (*Fiscus*)
 Terje Lind (*Government of Norway*)
 Daniel Litvin (*Critical Resource*)
 Sonya Maldar (*Catholic Aid for Overseas Development*)
 Adeel Malik (*University of Oxford*)
 Richard Manning (*Centre for the Study of African Economies*)
 John Metzger (*Global Water Partnership*)
 Jonas Moberg (*Extractive Industries Transparency Initiative*)
 Simon Moss (*Global Poverty Project*)
 Hudson Mtegha (*The University of the Witwatersrand*)
 Geraldine Murphy (*UK Department for International Development*)
 Auwal (Rafsanjani) Musa (*Civil Society Legislative Advocacy Centre*)
 Fiona Napier (*Global Witness*)
 Jacob Nell (*Morgan Stanley*)
 Steve Ngo (*Ministry of Energy & Mineral Resources, Indonesia*)
 Petter Nore (*Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD*)
 Nick Norton (*Richmond Analytics*)
 Norway Ministry of Finance
 Kirsty Nowlan (*World Vision International*)
 Chris Nurse (*Hart Group*)
 Ed O'Keefe (*Synergy Global Consulting*)
 Daniel Painter (*UK Department for International Development*)
 Craig Pask (*Wood Mackenzie*)
 Geoffrey Peters (*Freshfields Bruckhaus Deringer*)
 Russell Pickard (*Open Society Foundation*)

Joseph Powell (*ONE*)
 Eddie Rich (*EITI*)
 Belinda Richards (*Government of Liberia*)
 Alan Roe (*Oxford Policy Management*)
 Keith Ruddock (*Shell*)
 Ridwan Rusli (*University of Luxembourg*)
 Radhika Sarin (*Publish What You Pay*)
 Paul Segal (*University of Sussex*)
 Minouche Shafik (*UK Department for International Development*)
 Clare Short (*Extractive Industries Transparency Initiative*)
 Bill Singleton (*Canadian International Development Agency*)
 Ricardo Soares de Oliveira (*University of Oxford*)
 Michael Stanley (*World Bank*)
 John Strongman (*World Bank*)
 James Suzman (*De Beers*)
 Sophia Swire (*Global Witness*)
 Martin Tisne (*Transparency and Accountability Initiative*)
 Purevdorj Vaanchig (*World Economic Forum*)
 Justin Van Rhyn (*Adam Smith International*)
 Marinke van Riet (*Publish What You Pay*)
 Katie Watson (*Synergy Global Consulting*)
 Viviane Weitzner (*North-South Institute*)
 Leif Wenar (*Kings College London*)
 John West (*United Nations Development Programme*)
 Shamil Yenikeyeff (*University of Oxford*)

