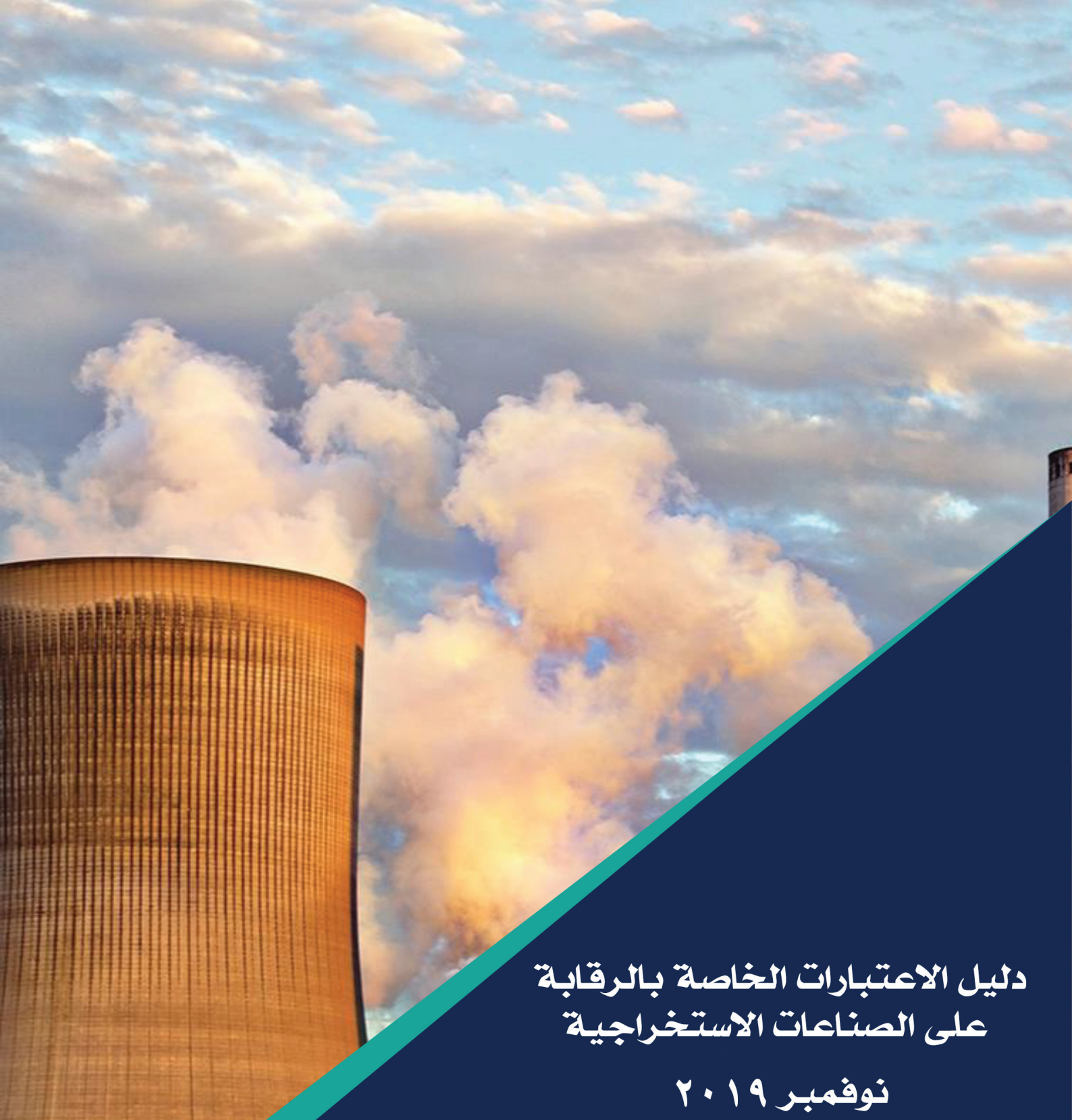


دليل الاعتبارات الخاصة بالرقابة على الصناعات الاستخراجية

نوفمبر ٢٠١٩

ترجمة
ديوان المحاسبة - دولة قطر

AFROSAI-E

المنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية الناطقة بالإنجليزية (الافروساي-إ)

المحتويات

١-الهدف من دليل الصناعات الاستخراجية واستخدامه ٤
تعريف الصناعات الاستخراجية ٤
١-١ الهدف ٥
١-٢ هيكل الدليل ٦
١-٣ كيفية استخدام الدليل ٧
١-٤ خلفية عن قطاع الصناعة الاستخراجية ٧
١-٤-١ الصناعة الاستخراجية ٧
١-٤-٢ الصناعات الاستخراجية في أفريقيا ٨
٢- الرقابة على القطاع العام للصناعات الاستخراجية ١٠
٢-١ المقدمة ١٠
٢-٢ نموذج سلسلة قيمة الافروساي-إ للصناعات الاستخراجية ١١
٢-٢-١ الحوكمة الرشيدة ١٢
٢-٢-٢ خطوات في سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية ١٤
٢-٢-٣ التنمية المستدامة ١٤
٢-٣ إجراء تقييم للمخاطر على طول سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية ١٥
٢-٣-١ تحديد المخاطر ١٧
٢-٤ الاستجابة لمخاطر التدقيق المحددة ١٨
٣- الاعتبارات الرقابية على طول سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية ١٩
٣-١ السياسات والإطار القانوني ١٩
٣-١-١ المقدمة ١٩
٣-١-٢ دور البرلمان والأجهزة العليا للرقابة والحكومة ٢٣
٣-١-٣ اللاعبين الرئيسيين ٢٣
٣-١-٤ تقييم الإطار القانوني عبر سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية ٢٤
٣-١-٥ الاعتبارات عالية المستوى للتدقيق ٢٥
٣-٢ الأنشطة /القرارات الحكومية بشأن الاستكشاف/الاستخراج ٢٧
٣-٢-١ أنشطة الاستكشاف الخاصة بالتعدين ٢٧
٣-٢-٢ المسوحات الزلزالية والجيولوجية – عمليات البترول البرية والبحرية ٢٧
٣-٢-٣ إدارة البيانات ٢٨
٣-٢-٤ استخراج النفط والغاز والمعادن ٢٩
٣-٢-٥ الاعتبارات عالية المستوى للتدقيق ٢٩
٣-٣ منح العقود والتراخيص ٣٠
٣-٣-١ أنواع النظام المالي والضريبي ٣١
٣-٣-٢ الاعتبارات عالية المستوى للتدقيق ٣٤
٣-٤ مراقبة العمليات ٣٥
٣-٤-١ دور الحكومة ٣٥
٣-٤-٢ الاعتبارات عالية المستوى للتدقيق ٣٦
٣-٥ تقييم الإيرادات وتحصيلها ٣٦

٣-٥-٢ دور الحكومة ٣٧
٣-٥-٣ الجوانب الرئيسية للإنفاق في قطاع الصناعات الاستخراجية ٣٩
٣-٥-٤ مجالات التركيز المحددة لمهمات التدقيق - التسعير التحويلي ٤٠
٣-٥-٥ اعتبارات التدقيق رفيعة المستوى ٤٤
٣-٦ إدارة الإيرادات وتخصيصها ٤٧
٣-٦-٢ صناديق الثروة السيادية والمعدنية ٤٧
٣-٦-٣ اعتبارات المراجعة رفيعة المستوى ٤٨
٣-٧ تنفيذ السياسات المستدامة: الشواغل الاقتصادية والبيئية والاجتماعية ٤٩
٣-٧-١ المقدمة ٤٩
٣-٧-٢ دور الحكومة ٥٠
٣-٧-٣ أهداف التنمية المستدامة وجدول الأعمال ٢٠٦٣ ٥٠
٣-٧-٤ إدارة القضايا البيئية والاجتماعية ٥١
٣-٧-٥ التأثير البيئي والاجتماعي للصناعات الاستخراجية ٥٢
٣-٧-٦ اعتبارات المراجعة رفيعة المستوى ٥٥
٤- مجالات المخاطر الأخرى والاعتبارات الرقابية ذات الصلة بالصناعات الاستخراجية ٥٦
٤-١ الشركات المملوكة للدولة ٥٦
٤-٢ التدفقات المالية غير المشروعة ٥٧
٤-٢-١ خطورة التدفقات المالية غير المشروعة ٥٨
٤-٢-٢ عوامل التمكين للتدفق المالي غير المشروع ٥٨
٤-٢-٣ التدفقات المالية الرئيسية غير المشروعة فيما يخص الصناعات الاستخراجية ٥٩
٤-٢-٤ الجهود الحالية لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة ٦١
٤-٢-٥ اعتبارات المراجعة رفيعة المستوى ٦١
٤-٣ الاحتيال/الإختلاس والفساد ٦٢
٤-٤ الأمن الإلكتروني/السيبراني ٦٤
٤-٤-١ الموجهات التي تشكل مستقبل الإنتاج ٦٥
٤-٤-٢ كيفية تأثير الانتهاكات السيبرانية على الصناعات الاستخراجية ومجالات التأثير ٦٦
٤-٤-٣ اعتبارات تدقيق تكنولوجيا المعلومات رفيعة المستوى ٦٦
٥- الملاحق ٦٦
٥-١ خلفية عن قطاع الصناعات الاستخراجية ٦٦
٥-٢ المبادرات الاقليمية والدولية الرئيسية في قطاع الصناعات الاستخراجية ٧٣
٥-٢-١ معهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI) ٧٣
٥-٢-٢ مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية (WGEI) ٧٥
٥-٢-٣ مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية ٧٥
٥-٣ المرفق ٣: التخطيط لأهداف التنمية المستدامة وأجندة ٢٠٦٣ للصناعات الاستخراجية ٨١
الملحق رقم ٤: روابط مفيدة ٨٩

١. الهدف من دليل الصناعات الاستخراجية واستخدامه

حظيت الرقابة على الصناعات الاستخراجية باهتمام متزايد خلال السنوات الماضية، سواء داخل مجتمع الإنتوساي أو في المنتديات الدولية الأخرى. وبإمكان الأجهزة العليا للرقابة الراسخة والفعالة، أن تساهم في تطبيق رقابة أفضل وأكثر شفافية على الصناعات الاستخراجية، وكذا المساعدة في ضمان اضطلاع الحكومات بإدارة الموارد الطبيعية بما يحقق المصلحة العامة، وتوجد العديد من المبادرات [١] لتعزيز قدرة الأجهزة العليا للرقابة على أداء هذه الوظيفة.

ويأتي دليل الاعتبارات الخاصة بالرقابة على الصناعات الاستخراجية الذي بين يدينا، كمبادرة ومساهمة تقدمها المنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية الناطقة بالإنجليزية (الافروساي-إ) لمساعدة الأجهزة العليا للرقابة في عملية تدقيق الصناعات الاستخراجية وتعزيز قدرتها على أداء هذه الوظيفة.

وتعتبر الموارد الطبيعية لبلد ما، مثل النفط والغاز والمعادن، ملك لمواطنيها. ويمكن أن يؤدي استخراج هذه الموارد إلى تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. ومع ذلك، فقد أدى سوء إدارة الموارد الطبيعية في كثير من الأحيان إلى الفساد والصراع. لذا فإن ضمان ممارسة المزيد من الشفافية والرقابة العامة حول كيفية استخدام الثروة من قطاع الصناعات الاستخراجية وإدارتها، يعتبر ضرورياً لضمان استفادة الجميع من الموارد الطبيعية.[٢]

ويعيش حوالي ٣,٥ مليار شخص في دول غنية بالنفط (النفط والغاز) أو المعادن. ومن خلال ضمان الحوكمة الرشيدة والإدارة الشفافة، يمكن أن يكون لإيرادات الصناعات الاستخراجية تأثير على الحد من الفقر وتعزيز الرخاء المشترك، مع احترام احتياجات المجتمع والبيئة. [٣]

وقبل أن ننتقل إلى الهدف من هذا الدليل، من المهم أن يكون هناك فهم مشترك لمعنى مصطلح «الصناعات الاستخراجية.»

تعريف الصناعات الاستخراجية:[٤] أي عملية تنطوي على استخراج الموارد غير المتجددة. وتتكون الصناعة الاستخراجية من أي عمليات تستخرج النفط والغاز والمعادن والمواد من الأرض و/أو البحر. وهناك ثلاث ميزات مهمة تميز هذه الصناعات:

- منح الإذن باستخراج/باستغلال مورد طبيعي محدود يوفر فرصة لإدرار ربح كبير (الاحتكار/ احتكار الأقلية). وتلتزم معظم البلدان بالمبادئ التي تنص على ملكية الحكومة/الشعب للموارد الطبيعية المحدودة، وبالتالي تستحوذ على نصيب الأسد من الربح المتولد.
- ينطوي استخراج النفط والمعادن على تكاليف عالية وتكنولوجيا متقدمة ومخاطر عالية.
- إمكانية بيع السلع المستخرجة في السوق العالمية، مما يخلق مخاطر التهرب الضريبي بما في ذلك استخدام التسعير التحويلي نظرًا لهذه الخصائص غير العادية والطريقة التي يستخرج من خلالها البترول والمعادن والتي تختلف عن استخراج الموارد الطبيعية الأخرى.

ويركز هذا الدليل على هذه الخصائص فقط. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الهيئات الدولية ذات الصلة، مثل مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية(WGEI) والبنك الدولي ومبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية (EITI) ومعهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI)، تقصر تعريفها للصناعات الاستخراجية على النفط والمعادن فقط.

١.مثال لمثل هذه المبادرات: مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية wgei.org

٢.المصدر: eiti.org.

٣.المصدر: البنك الدولي Wordbank.org .

٤.يتماشى التعريف مع التعريف الوارد في مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية EITI ،والذي ينص على أن الصناعات الاستخراجية «تشير عادة إلى صناعات النفط والغاز والتعدين». المصدر eiti.org .

١-١ الهدف

يهدف هذا الدليل الى مساعدة الأجهزة العليا للرقابة المناط بها الرقابة على إدارة القطاع العام للصناعات الاستخراجية، وذلك من خلال بناء القدرات وفهم القطاع ورسم خرائط القطاع وإجراء تقييم للمخاطر على كامل نطاق سلسلة القيمة الخاصة بالمنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية الناطقة بالإنجليزية (الافروساي-إ).

ويطلب من الأجهزة العليا للرقابة - من حيث صلاحياتها - ضمان موثوقية المعلومات الواردة في تقاريرها، ومراجعة الأنظمة والعمليات والمبالغ الفعلية المحصلة من الإيرادات المتعلقة بالموارد الطبيعية. كما تلعب الأجهزة العليا للرقابة المالية أيضًا دوراً مهماً في ضمان مساءلة الجهات الحكومية المشاركة في تنظيم ومراقبة الصناعات الاستخراجية. وتتطلب هذه المسؤوليات فهمًا للمفاهيم المتعلقة بالصناعات الاستخراجية والبيئة الخاصة بكل بلد والممارسات الدولية السليمة.

وتعد الصناعات الاستخراجية مهمة للمدققين الحكوميين لأن منح الموارد الطبيعية يمكن أن يكون له تأثير كبير على أي بلد ويتطلب قدراً كبيراً من التنظيم والبيروقراطية الماهرة للغاية لإدارة النظم والقواعد ذات الصلة.

وتم تصميم هذا الدليل لتقديم معلومات أساسية وأمثلة ورسوم توضيحية تتعلق بمجالات اهتمام مدقق القطاع العام في البلدان التي لديها قطاع استخراجي، يتقاسم فيه الربح بشكل كبير بين الحكومة والقطاع الخاص، حيث تم تصميم الدليل لتحقيق الأهداف التالية:

١. إطلاع المستخدمين على أحدث التطورات والاتجاهات والمبادرات في قطاع الصناعات الاستخراجية.

٢. ليكون بمثابة العمود الفقري لوضع برنامج التعلم الإلكتروني للأفروساي-إ بشأن عمليات تدقيق قطاع الصناعات الاستخراجية.

٣. العمل كوسيلة تعليمية وأداة للأجهزة العليا للرقابة المالية في تدقيق قطاع الصناعات الاستخراجية.

وتدر الصناعات الاستخراجية مبالغ هائلة من العائدات في إفريقيا. بيد أن جزء ضئيل فقط منها يتم استغلاله لمنفعة المواطنين. فكيف يمكن أن تسهم الأجهزة العليا للرقابة المالية في الحوكمة الرشيدة والتنمية المستدامة لبلدانها؟

ووفقاً للمعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية رقم ١٢، يجب أن تكون الأجهزة العليا للرقابة قادرة على إضافة قيمة إلى المجتمع وإحداث تغيير في حياة المواطنين من خلال إجراء عمليات تدقيق لقطاع الصناعات الاستخراجية. ولضمان أن المسؤولين المنتخبين يتصرفون بما يحقق مصلحة المواطنين الذين يمثلونهم، يجب أن تخضع الحكومات جهات القطاع العام للمساءلة فيما يخص إشرافها على الموارد العامة واستخدامها. وتقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية بتعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة من خلال ممارسة الرقابة المستقلة على عمليات القطاع العام ورفع التقارير بنتائجها.

وتعد المساءلة والشفافية عنصرين مهمين للحوكمة الرشيدة. فالشفافية هي أداة قوية يمكن -عند الاستمرار في تطبيقها - أن تساعد في محاربة الفساد وتحسين الحوكمة وتعزيز المساءلة. ويشير مفهوم المساءلة إلى الإطار القانوني وإعداد التقارير، والهيكل التنظيمي، والاستراتيجية، والإجراءات للمساعدة في ضمان وفاء الأجهزة العليا للرقابة بالتزاماتها القانونية فيما يتعلق بولاية التدقيق واعداد التقارير المطلوبة في حدود ميزانيتها.

٢-١ هيكل الدليل

تشكل الصناعات الاستخراجية قطاع صناعي واسع وفني للغاية.
ولتحقيق الهدف كما هو مذكور أعلاه، فقد تم هيكلة هذا الدليل في أربعة فصول وملاحق رئيسية على النحو التالي:

الفصل	الوصف	الخصائص الرئيسية
١	الهدف من دليل الصناعات الاستخراجية واستخدامه	مقدمة عن الصناعات الاستخراجية، وتعريف الصناعات الاستخراجية، والغرض وهيكل هذا الدليل وكيفية استخدام الدليل وخلفية عن قطاع الصناعات الاستخراجية في أفريقيا.
٢	أدوات الافروساي-أ للرقابة على القطاع العام للصناعات الاستخراجية	مقدمة عن دور الجهاز الأعلى للرقابة المالية في قطاع الصناعات الاستخراجية وكيف يمكن له الوفاء بولايته. وتقديم نموذج سلسلة القيمة العام للأفروساي-أ للصناعات الاستخراجية مع إطار لتقييم المخاطر، كأدوات يمكن للمدقق استخدامها للوفاء بولاية الجهاز الأعلى للرقابة المالية في قطاع الصناعات الاستخراجية.
٣	المجالات التي تركز عليها الرقابة على كامل نطاق سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية	هذا هو الفصل الرئيسي في الدليل. وهو يحدد أنشطة تقييم مخاطر التدقيق للمدققين، على المستوى الوطني ومستوي مهمة التدقيق على طول سلسلة قيمة الصناعات الاستخراجية والعمليات الخاصة بها. ويحتوي كل قسم على اعتبارات التدقيق كخاتمة.
٤	مجالات المخاطر الأخرى واعتبارات التدقيق ذات الصلة بالصناعات الاستخراجية	إبراز المخاطر المرتبطة بقطاع الصناعات الاستخراجية ومناقشتها وتقييمها، جنبًا إلى جنب مع كيفية استجابة المدقق لمثل هذه المخاطر من منظور رقابي.
الملحق	**الوصف**	**الخصائص الرئيسية**
١	خلفية عن قطاع الصناعات الاستخراجية	خلفية مفصلة عن الملامح الرئيسية لبيئة النفط والغاز والمعادن الصلبة بناء على بحث مستفيض. ويقدم الملحق المنظورات الراهنة والمستقبلية للتطورات في الصناعة من خلال أمثلة مختلفة من القارة الأفريقية ويغطي أيضًا التعدين التقليدي.
٢	المبادرات الإقليمية والدولية الرئيسية في قطاع الصناعات الاستخراجية	مقدمة عن المؤسسات الإقليمية والدولية ذات المصداقية في قطاع الصناعات الاستخراجية المتاحة للمدققين للحصول على المعلومات والبيانات المتعلقة بالتدقيق.
٣	تحديد أهداف التنمية المستدامة (SDG) وجدول أعمال ٢٠٦٣ بشأن الصناعات الاستخراجية	يسهل تحديد أهداف التنمية المستدامة، فهمًا مشتركًا عن كيفية دعم الصناعات الاستخراجية بشكل أكثر فاعلية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وجدول أعمال ٢٠٦٣ وكيفية تلبية الأجهزة الرقابية لدورها الرقابي ضمن هذا السياق.

١-٣ كيفية استخدام الدليل

يتعين على الرقابيين/المدققين استخدام هذا الدليل اعتمادًا على طبيعة ونطاق مهمة التدقيق التي يتعين إجراؤها. ويساعد الدليل، من خلال فصوله المختلفة، المدقق على تحديد طبيعة التدقيق الذي يتعين إجراؤه. ويتم تحقيق ذلك عن طريق تحديد المخاطر المحددة والاستجابة لها بشكل مناسب. ويمكن للمدقق باستخدام القوالب في الفصل رقم ٢، توثيق تقييم المخاطر والاستجابات على نحو كاف، على المستوى الوطني ومستوى المهمة. واعتمادًا على الموضوع وتقييم المخاطر، قد تتم عمليات تدقيق الصناعات الاستخراجية باعتبارها عمليات للرقابة على الأداء أو عمليات أو رقابة على الالتزام أو عمليات رقابة مالية. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين أيضًا مراعاة الاعتبارات التي تم تسليط الضوء عليها في الفصل رقم ٣ من هذا الدليل المتعلق بالصناعات الاستخراجية.

وتضطلع معظم الأجهزة العليا للرقابة بتدقيق البيانات المالية للجهات الحكومية سنويًا. وعندما تتضمن هذه البيانات المالية الإيرادات و/أو النفقات المتعلقة بالصناعات الاستخراجية، يتعين تحديد هذه المبالغ للتدقيق. وأثناء تدقيق البيانات المالية، يجب اتباع أحكام وقوالب دليل التدقيق المالي. وبالمثل، يتعين تطبيق منهجية رقابة الالتزام أو الرقابة على الأداء عند الاقتضاء باتباع خطوات التدقيق (التخطيط والتنفيذ واعداد التقارير) والقوالب المقدمة في دليل رقابة الالتزام ودليل الرقابة على الأداء.

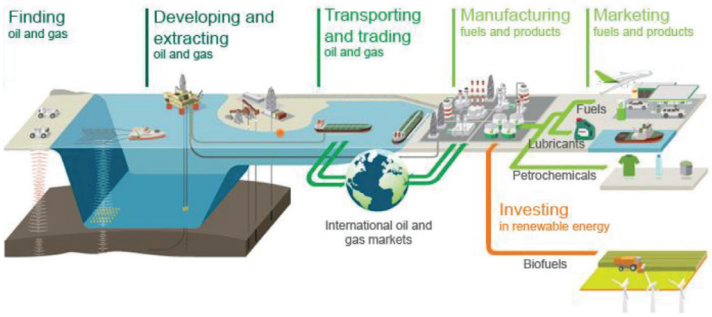
١-٤ خلفية عن قطاع الصناعة الاستخراجية

١-٤-١ الصناعة الاستخراجية

كما ذكرنا سابقًا، تشير الصناعات الاستخراجية في سياق هذا الدليل إلى قطاعي النفط والتعدين. وتبرز الفقرات التالية المعلومات الأساسية عن هذين القطاعين وآخر المستجدات في أفريقيا.

البترول [٥]

يُعرّف النفط والغاز الطبيعي على أنهما عبارة عن هيدروكربونات، أي سلاسل من الكربون والهيدروجين مكونة من مواد عضوية مضغوطة على مدى ملايين السنين. وبشكل عام، يشار إلى النفط والغاز الطبيعي معًا على أنهما بترول. وغالبا ما يُوجدان معا. وفي حالة احتواء الحوض (المساحة تحت الأرض) على غاز فقط وعدم احتوائه على النفط، فإنه يسمى الغاز غير المصاحب. وإذا كان الحوض يحتوي على كل من النفط والغاز، فإن الغاز الذي يحتويه يسمى الغاز المصاحب. ولا يعتبر كل ما يتم استخراجه غالبًا شكلًا من أشكال البترول يمكن استخدامه على الفور. إذ يجب أن يمر بعملية تكرير لكي يكون الوقود الذي يمكن أن يستخدم لتشغيل سيارة أو تحويله إلى مواد بلاستيكية. ولغرض الحصول على فهم واختيار موضوعات التدقيق الأساسية، دعونا نلقي نظرة على دورة حياة البترول الكلية.



الشكل ١: دورة حياة عملية البترول

تختلف عملية المنبع Upstream عن عملية المصب downstream فيما يخص الحصول على النفط من باطن الأرض ومن ثم تسويقه. وتشمل عملية المنبع مراحل الاستكشاف والاستخراج. بينما تشمل عملية المصب مراحل التكرير والتسويق والاستخدام النهائي. وغالبا ما يشار إلى عملية النقل بين مرحلتي الاستكشاف والإنتاج Upstream والتكرير والتسويق downstream على أنها المرحلة الوسيطة.

---

٥. صناعة النفط والغاز - معهد حوكمة الموارد الطبيعية NRGI Reader - أبريل ٢٠١٥.

التعدين

يعرف التعدين على انه استخراج المعادن من الأرض. ويمكن أن يكون التعدين إما واسع النطاق أو صغير الحجم أو تقليدي. وغالبًا ما تقوم الشركات الكبرى بالتعدين على نطاق واسع باستخدام معدات متطورة وقوي عاملة كبيرة. وتتم عمليات التعدين في مواقع كبيرة وتستمر حتى يتم استخراج المعادن بالكامل. ويشير التعدين التقليدي إلى التعدين الذي يمارسه الأفراد أو الجماعات أو الأسر أو التعاونيات باستخدام الحد الأدنى من الميكنة أو بدونها، وغالبًا ما يتم في القطاع غير الرسمي للسوق. ويشكل التعدين التقليدي والصغير النطاق حوالي ١٥٪ من المعادن غير الوقودية في العالم، ومع ذلك فهي مصدر دخل رئيسي لحوالي ١٠٠ مليون شخص على مستوى العام.

وتركز الكثير من عمليات التدقيق على التعدين واسع النطاق. ومع ذلك، تشير الإحصاءات إلى أن المزيد من الناس، على مستوى العالم وفي إفريقيا، يشاركون في التعدين التقليدي. ويواجه التعدين التقليدي العديد من التحديات بسبب التعدين في القطاع غير الرسمي باستخدام قدر ضئيل من الميكنة أو بدونها مع تطبيق الحد الأدنى من التنظيم أو بدونه. وعادة ما يكون التعدين واسع النطاق منظمًا بشكل جيد ولديه مخاطر أقل مقارنة بالتعدين التقليدي. ويحدد الملحق رقم ١، مجالات التعدين التقليدي التي يمكن للمدققين التركيز عليها ضمن عمليات التدقيق بناء على تقييم المخاطر.

وتبدأ عملية التعدين بالتنقيب واكتشاف الرواسب المعدنية، وتستمر من خلال استخراج المعادن الخام ومعالجتها وحتى مراحل الإغلاق ومعالجة وإصلاح مواقع العمل.

الشكل ٢: دورة حياة عملية التعدين [٦]

ويتعين على المدققين فهم دورة حياة التعدين والأنشطة التي تتضمنها كل مرحلة من أجل تحديد المجالات التي بإمكانهم إجراء عمليات تدقيق تؤدي إلى الإدارة السليمة لقطاع التعدين في بلدانهم.

١-٤-٢ الصناعات الاستخراجية في أفريقيا

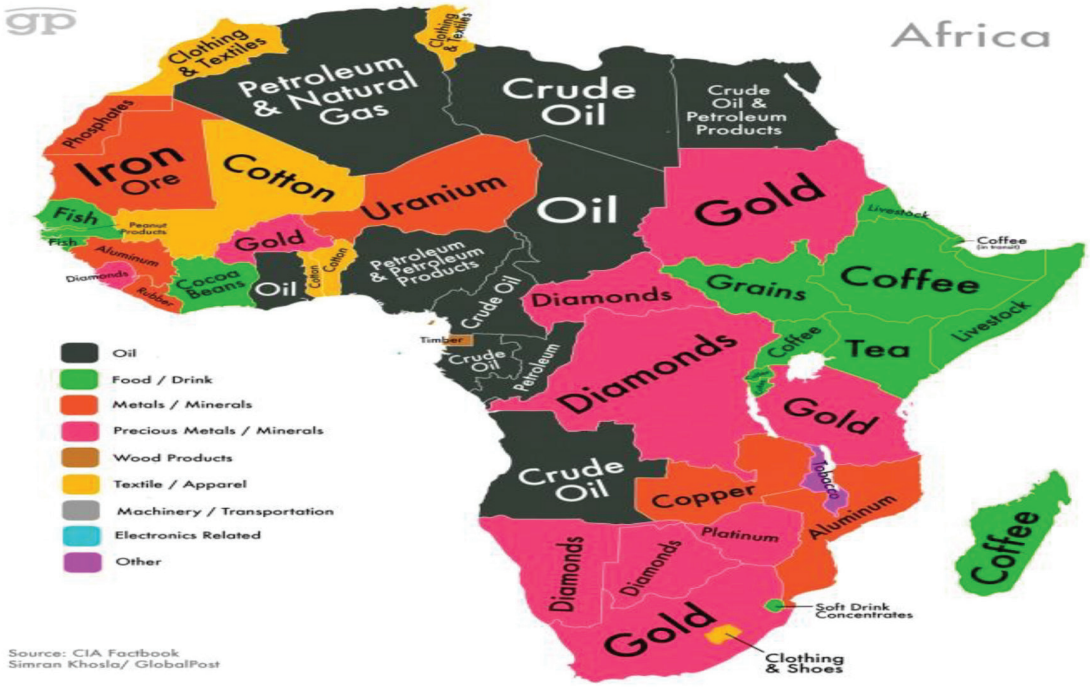
تمتلك إفريقيا وحدها حوالي ٣٠٪ من احتياطيات المعادن في العالم، ونسبة ١٠٪ من احتياطيات النفط في العالم ونسبة ٨٪ من احتياطيات الغاز الطبيعي في العالم [٧] . لذلك، يعد قطاع الصناعات الاستخراجية مصدرًا رئيسيًا للدخل في العديد من البلدان الأفريقية، حيث يلعب دورًا مهمًا في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. واليوم، لا تزال هناك موارد غير مكتشفة في الاقاليم الأفريقية، فضلاً عن الحاجة إلى بناء قدرات المؤسسات لضمان استفادة المواطنين من الموارد الطبيعية للبلدان المعنية.

---

٦. دليل المؤسسة الكندية للرقابة والمساءلة CAAF للرقابة على إيرادات التعدين والضمانات المالية لإصلاح الموقع - يوليو ٢٠١٧

٧. البنك الدولي : https://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries/overview

وزادت في أوائل القرن الحادي والعشرين، الاكتشافات في جميع أنحاء القارة الأفريقية. وبالكاد يمر شهر دون اكتشاف جديد للموارد النفطية أو المعدنية في إفريقيا. وهناك خمسة دول فقط من دول القارة البالغ عددها ٥٥ دولة لا تنتج ولا تستكشف النفط والمعادن. وشجع التطور المحرز في تكنولوجيا الاستكشاف والاستقرار الاقتصادي في إفريقيا، شركات النفط والغاز على البدء في الاستكشاف في المنطقة [٨] . وتستمر صناعة النفط والغاز في إفريقيا في تحقيق نمو كبير.



الشكل ٣: الصناعات الاستخراجية في إفريقيا [٩]

وتزخر جميع أنحاء القارة بثروات كبيرة من الموارد، مما يحقق إيرادات حكومية كبيرة وفوائد حقيقية للأفارقة.

بيد أن وفرة الموارد الطبيعية تفرض بعض الآثار والتحديات على البلدان الغنية بالموارد. إذ تسعى البلدان الناشئة المنتجة للنفط والمعادن، بشكل مستمر لتصميم إدارة القطاع، أي إنشاء إطار تشريعي جديد يحكم هذا القطاع بالإضافة إلى الجهات الجديدة، والحصول على التقنيات والكفاءة ذات الصلة. وفي كثير من الحالات، تلعب الجوانب الجيوسياسية دورا ملموساً في صياغة التحديات في مجال الصناعات الاستخراجية. وعلاوة على ذلك، تعد تقلبات الأسعار أمرًا مهمًا، وذلك لأنها تؤثر على إيرادات الموارد واتجاه الصناعة. ويقدم الملحق رقم ١ خلفية مفصلة عن السمات الرئيسية لبيئة البترول والتعدين ويصف وجهات النظر الحالية والمستقبلية للتطورات في الصناعة من خلال إعطاء أمثلة مختلفة من القارة الأفريقية.

٨. صناعة النفط والغاز- معهد حوكمة الموارد الطبيعية NRGI Reader- أبريل ٢٠١٥

٩. الجزيرة : https://www.aljazeera.com/indepth/interactive/201610//mapping-africa-natural-resources-161020075811145.htm

٢- الرقابة على القطاع العام للصناعات الاستخراجية

٢-١ المقدمة

وفقًا للمعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية رقم ١٠٠-١٧، فإن بيئة تدقيق القطاع العام هي البيئة التي تمارس فيها الحكومات وجهات القطاع العام الأخرى مسؤولية استخدام الموارد المحصلة من الضرائب وغيرها من المصادر في تقديم الخدمات للمواطنين والمستفيدين الآخرين. وتخضع هذه الجهات للمساءلة عن إدارتها وأدائها، وعن استخدام الموارد، لكل من أولئك الذين يوفرون الموارد ولأولئك - بمن فيهم المواطنين - الذين يعتمدون على الخدمات المقدمة باستخدام هذه الموارد. وتساعد الرقابة على القطاع العام على تهيئة الظروف المناسبة وتعزيز التوقعات بأن تؤدي جهات القطاع العام وموظفو الخدمة العامة وظائفهم بفعالية وكفاءة ومهنية ووفقًا للقوانين واللوائح المعمول بها.

وتحدد اختصاصات وصلاحيات الجهاز الأعلى للرقابة عادة نوع عمليات التدقيق التي يتعين عليه تنفيذها، وتتيح في الوقت نفسه الحرية لإدارات الأجهزة العليا للرقابة باتخاذ قرار بشأن تدقيق مجالات ومواضيع محددة.

وتركز الرقابة المالية على تحديد عما كان يتم تقديم المعلومات المالية للجهة المعنية وفقا للإطار المالي المطبق والإطار التنظيمي، أم لا. ويتم ذلك عن طريق الحصول على أدلة تدقيق كافية ومناسبة لتمكين المدقق من التعبير عن رأي بشأن عما كانت المعلومات المالية خالية من الأخطاء الجوهرية بسبب الاحتيال أو الخطأ. وتتضمن عمليات التدقيق المالي السنوية البيانات المالية للجهات الحكومية (الوزارات والإدارات والهيئات). وتشمل البيانات المالية لهذه الجهات، الإيرادات التي يتم تحصيلها من الصناعات الاستخراجية، والتي يتم الإفصاح عنها إما باستخدام الأساس المحاسبي النقدي أو على أساس الاستحقاق. ويطلب من المدققين الماليين التحقق من مصداقية المعلومات المالية المفصح عنها.

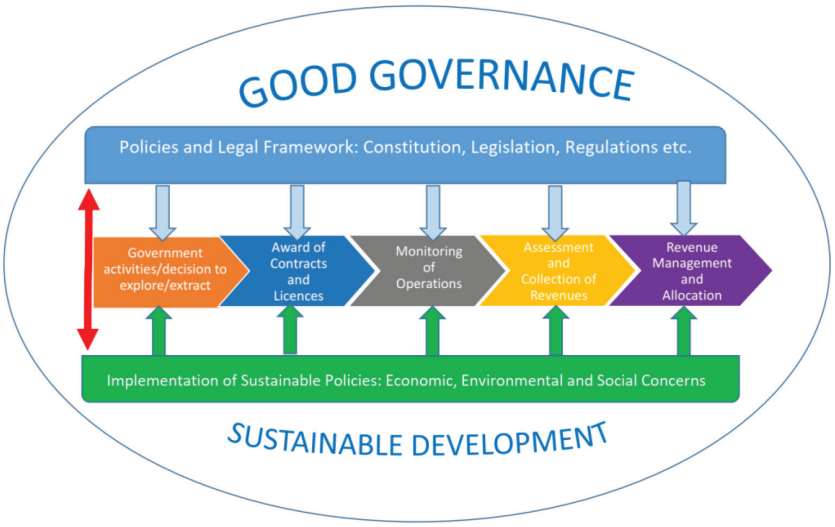
وتركز الرقابة على الأداء على عما كانت التدخلات والبرامج والجهات تعمل وفقًا لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية وعما كان هناك مجال للتحسين. ويتم فحص الأداء وفقًا للمعايير المناسبة، ويتم تحليل أسباب الانحرافات عن تلك المعايير أو غيرها من المشكلات. فالهدف هو الإجابة على أسئلة التدقيق الرئيسية وتقديم توصيات للتحسين. ويمكن أن تغطي عمليات الرقابة على الأداء العديد من الموضوعات في قطاع الصناعات الاستخراجية، مثل هل تضطلع الجهات البيئية بمهامها بطريقة فعالة؟ وهل الجهة المسئولة عن الإيرادات فعالة في تقييمها لإيرادات الضريبة على البترول؟

وتركز رقابة الالتزام على مدى التزام الموضوع قيد التدقيق، بالصلاحيات المحددة كمعايير. ويتم إجراء رقابة الالتزام من خلال تقييم عما كانت الأنشطة والمعاملات المالية والمعلومات متوافقة - من جميع النواحي الجوهرية - مع السلطات/الصلاحيات التي تحكم الجهة الخاضعة للتدقيق. وتشتمل هذه السلطات، على السياسات والقوانين واللوائح والقرارات الخاصة بالموازنة والقواعد المعتمدة والشروط المتفق عليها أو المبادئ العامة التي تحكم الإدارة المالية السليمة للقطاع العام وسلوك الموظفين العموميين. وقد تتمثل الموضوعات المحتملة في مواضيع مثل هل يتم تخصيص تراخيص الاستكشاف والإنتاج وفقًا للقوانين واللوائح؟ وهل يتم تقييم وتحصيل الإيرادات من شركات الصناعات الاستخراجية وفقًا للإطار القانوني؟ وهل تقوم السلطات المعنية بالإيرادات بمطابقة تدفقات الإيرادات من قطاع الصناعات الاستخراجية وفقًا للإطار القانوني؟

٢-٢ نموذج سلسلة قيمة الافروساي-إ للصناعات الاستخراجية

تشكّل الأجهزة العليا للرقابة جزءاً من نظام قانوني ودستوري شامل داخل بلدانها بحيث تكون مسؤولة أمام البرلمان والجمهور. وتكون الأجهزة العليا للرقابة مسؤولة أيضًا عن التخطيط لنطاق اعمالها وتنفيذها باستخدام المنهجيات والمعايير المناسبة لضمان قيامها بتعزيز المساءلة والشفافية في الأنشطة العامة، والوفاء بولايتها القانونية وبمسؤولياتها بطريقة كاملة وموضوعية [١٠] .

ولكي تقوم الأجهزة العليا للرقابة بالرقابة بفاعلية وكفاءة على قطاع الصناعات الاستخراجية، يتعين على المدققين فهم مفهوم سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية. وتتكون سلسلة قيمة الأفروساي-إ للصناعات الاستخراجية من سبع خطوات، بعضها مترابط، كما هو موضح في الشكل ٤. وعمدت الافروساي-إ إلى تطوير وتحديث سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية العامة بهدف مساعدة المدققين على فهم المخاطر المحتملة وتحديدها في كل خطوة.



الشكل ٤:سلسلة القيمة العامة للأفروساي للصناعات الاستخراجية

وقد يقرر الجهاز الرقابي تركيز التدقيق من خلال تحديد موضوعات معينة بشأن رقابة الصناعات الاستخراجية. وقد يغطي موضوع التدقيق عنصرًا واحدًا أو أكثر من العناصر السبعة من سلسلة قيمة الصناعات الاستخراجية. ولتسهيل هذا النوع من المنهجيات، يقدم الفصل الثالث نظرة شاملة عن كل عنصر من العناصر السبعة مع شرح للمواضيع النموذجية والمخاطر والضوابط وبرامج التدقيق ذات الصلة. ويتعين على المدققين مراعاة أن العناصر السبعة الموصوفة في الفصل الثالث تشكل جزءًا من عملية واحدة. ومن المتوقع بعد ذلك أن يستجيب مدققو الحسابات للمخاطر إما من خلال عمليات الرقابة المالية أو الرقابة على الأداء أو رقابة الالتزام. ويتم تغطية أداة تحديد المخاطر في الفصل ٢-٣.

ملاحظة: لا يتعين اعتبار المخاطر العامة والضوابط المحددة في هذا الدليل تحت أي ظرف من الظروف على انها شاملة وكاملة. إذ أنه في كل عملية تدقيق، يحدد الإطار التشريعي والعقود ذات الصلة الضوابط الإضافية أو البديلة التي يجب مراعاتها أثناء التدقيق. ونهدف إلى استخدام القوالب المتضمنة في هذا الدليل كنقطة انطلاق وبحيث يتم تعديلها عند الضرورة لتلائم أهداف مهمة التدقيق والبيئة قيد الدقيق.

ويتم تطبيق سلسلة القيمة العامة للصناعات الاستخراجية لإعداد خريطة لقطاع الصناعات الاستخراجية وتقييم المخاطر على طول خطوات سلسلة القيمة كما هو موضح في الفصل الثالث.

---

١٠. المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية رقم ٢٠-مبادئ الشفافية والمساءلة

١-٢-٢ الحوكمة الرشيدة

يستخدم مصطلح «الحوكمة» في سياق الصناعات الاستخراجية على نحو شائع للإشارة إلى كيفية إدارة الجهات العامة والشركات الخاصة لشئونها وإدارة الموارد [١١] . وتغطي الحوكمة عملية صنع القرار وكذلك العمليات التي تنفذ من خلالها القرارات. وتعد الشفافية والمساءلة عنصرين أساسيين في مفهوم (الحوكمة الرشيدة). ويُمكِّن الافصاح عن المعلومات والشفافية في اجراءات صنع القرار، المواطنين وأصحاب المصلحة الآخرين من مراقبة الإجراءات ومساءلة الحكومات وأصحاب المصلحة الآخرين - مثل الشركات - عن أنشطتهم في قطاع الصناعات الاستخراجية . ويهدف هذا القسم من الدليل إلى إعطاء المدقق نظرة ثاقبة حول مبادئ ووظائف الحوكمة الرشيدة في الصناعات الاستخراجية، حيث أنها من الاعتبارات الأساسية فيما يخص تقييم مخاطر التدقيق بالاقتران مع المبادئ التسعة للمعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية رقم ٢٠ «مبادئ الشفافية والمساءلة».

وتعد الموارد الأساسية من المعادن الصلبة والنفط والغاز في إقليم منطقة البلدان الأعضاء في الافروساي-إ ، عنصرا أساسيا في توليد الثروة وخلق اقتصاد مستدام وتنمية بشرية إيجابية طويلة الأجل. لذلك، تشعر الحكومات والمواطنون بالقلق إزاء الاعتماد على إيرادات الصناعات الاستخراجية المتقلبة، وأسعار السلع الأساسية التي رفعت المخاطر وزادت توقعات الجمهور على حد سواء. وساهمت الصعوبات التي تواجه إدارة إيرادات الصناعات الاستخراجية بكفاءة ونزاهة ومتطلبات التحرير الاقتصادي وكذا متطلبات المعايير الدولية، في زيادة التركيز على الحوكمة الرشيدة لقطاع الصناعات الاستخراجية وكيفية أدائه لدوره في الاقتصاد.

ويمكن أن تسهم عمليات التدقيق على امتداد سلسلة قيمة الصناعات الاستخراجية بشكل كبير في تعزيز الحوكمة الرشيدة. ووفقا للمعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية رقم ٢٠، تعد المساءلة والشفافية عنصرين مهمين للحوكمة الرشيدة. فالشفافية هي أداة قوية يمكن -عند الاستمرار في تطبيقها - أن تساعد في محاربة الفساد وتحسين الحوكمة وتعزيز المساءلة [١٢] . ويتعين على المدققين أثناء تنفيذ مهمة التدقيق، مراعاة متطلبات الحوكمة الرشيدة لقطاع الصناعات الاستخراجية . وتقدم وثيقة دار تشاثام [١٣] Chatham House خمسة مبادئ للحوكمة الرشيدة التي توجه التنظيم والممارسة في قطاع الصناعات الاستخراجية . وعلى الرغم من تخصيص وثيقة دار تشاثام لقطاع النفط والغاز الوطني، إلا أن هذه المبادئ تعتبر صالحة لقطاع الصناعات الاستخراجية بأكمله.

مبادئ الحوكمة الرشيدة

وضعت دار تشاثام خمسة مبادئ للحوكمة الرشيدة. ويتعين على المدققين مراعاتها عند وضع المعايير والتدابير والتوقعات التي تشكل أساسًا لإرشادات الحوكمة الرشيدة في قطاع الصناعات الاستخراجية:

- وضوح الأهداف والأدوار والمسؤولية .
- التنمية المستدامة لصالح الأجيال الحالية والمستقبلية .
- القدرة على القيام بالدور المناط به .
- خضوع عملية صنع القرار والأداء للمساءلة.
- شفافية المعلومات ودقتها.

---

١١ . www.icmm.com

١٢ . المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية رقم٢٠- مبادئ الشفافية والمساءلة.

١٣ .تقرير عن الحوكمة الرشيدة لقطاع البترول الوطني - دار تشاثام - أبريل ٢٠٠٧

مؤشرات الحوكمة الرشيدة

بإمكان المدققين الاستفادة من النماذج المتاحة المختلفة لتقييم مستويات الحوكمة في بلدان معينة عند سعيهم لفهم بيئة التشغيل في قطاع الصناعات الاستخراجية. وتُظهِر البلدان الأعضاء في الافروساي-إ بالنسبة لعام ٢٠١٧، تباينًا متزايدًا في الأداء العام للحوكمة وفقًا لمؤشر إبراهيم للحوكمة في أفريقيا [١٤] ومؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية [١٥] ونتائج البلدان وتصنيفها حسب مؤشر حوكمة الموارد. ويبين الجدول رقم ١ درجات البلدان الأعضاء في الافروساي حسب هذه المؤشرات. راجع أيضًا الملحق ٥-٢ والفصل ٥-٢-١ بشأن معهد حوكمة الموارد الطبيعية والمرفق ٥-٤ بشأن الروابط المفيدة.

البلد	النتيجة من ١٠٠ (١٠٠ = الأفضل)		
	CP	IIAG	RGI
انغولا	١٩	٣٨	٣٥
بتسوانا	٦١	٦٩	٦١
إريتريا	٢٤	٢٩	١٠
اثيوبيا	٣٤	٤٧	٤٠
غامبيا	٣٧	٥٥	لا يوجد
غانا	٤١	٦٨	٦٧ (نفط وغاز) ٥٦ (تعدين)
كينيا	٢٧	٦٠	لا يوجد
ليسوتو	٤١	٥٧	لا يوجد
ليبيريا	٣٢	٥٢	٤٤
ملاوي	٣٢	٥٦	لا يوجد
موريشيوس	٥١	٨٠	لا يوجد
موزمبيق	٢٣	٥١	٥٠
ناميبيا	٥٣	٦٩	لا يوجد
نيجيريا	٢٧	٤٨	٤٢
رواندا	٥٦	٦٤	لا يوجد
سيشيل	٦٦	٧٣	لا يوجد
سيراليون	٣٠	٥١	٤٦
الصومال	١٠	١٤	لا يوجد
جنوب افريقيا	٤٣	٦٨	٥٧
جنوب السودان	١٣	١٩	٣٢
السودان	١٦	٣١	٢١
سوازيلاند	٣٨	٤٩	لا يوجد
تنزانيا	٣٦	٥٩	٥٣ (نفط وغاز) ٤٩ (تعدين)
اوغندا	٢٦	٥٥	٤٤
زامبيا	٣٥	٥٦	٥٠
زيمبابوي	٢٢	٤٥	٢٩

CP : مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٨
IIAG : مؤشر إبراهيم للحوكمة في افريقيا ٢٠١٧
RGI : مؤشر حوكمة الموارد (٢٠١٧)

١٤. http://mo.ibrahim.foundation/news/2018/african-countries-show-increasing-divergence-overall-governance-performance/
١٥. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions

٢-٢-٢ خطوات في سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية

نسرد فيما يلي ملخص قصير لسلسلة القيمة:

١-السياسات والإطار القانوني: يتعين على الحكومة إنشاء تسلسل هرمي للقوانين واللوائح والسياسات التي تحكم قطاع الصناعات الاستخراجية . ويتعين ضمان الاتساق بين مصادر القانون، وبحيث تغطي جميع جوانب الأنشطة الحكومية في عملية الاستخراج.

٢-الأنشطة والقرارات الحكومية الخاصة بالاستكشاف والاستخراج: يتعين على السلطة التشريعية للحكومة اتخاذ القرارات السياسية بشأن عما كان سيتم فتح مجالات للاستكشاف، وذلك بناءً على توصيات من السلطة التنفيذية. ويجب أن تكون هناك مؤشرات على وجود احتياطيات محتملة وإجراء تقييمات للأثر البيئي وإنشاء المؤسسات الحكومية ذات الصلة. في الحالة التي تشير فيها عمليات الاستكشاف إلى وجود موارد طبيعية كبيرة، فللحكومة المضي قدما في اتخاذ قرار الاستخراج.

٣-منح العقود والتراخيص: يتعين على الحكومة اتخاذ قرار بشأن النظام المالي الذي ينظم عمليات الصناعات الاستخراجية أو استخدام العقود أو القانون، وعما سيتم الدعوة لمناقصات تنافسية بين شركات البترول/التعدين الدولية؟

٤-مراقبة العمليات: يتعين على الحكومة بعد بدء الإنتاج، مراقبة أنشطة الشركات في عدد من المجالات، بما في ذلك الصحة والسلامة والبيئة وحجم الإنتاج وبرنامج العمل وما إلى ذلك.

٥-تقييم وجمع الإيرادات: يتعين على الحكومة ضمان الإدارة الفعالة للمصادر المختلفة لإيرادات الصناعات الاستخراجية. ويمكن تحصيل الإيرادات من خلال أدوات مختلفة مثل الإتاوات والضرائب والمكافآت والمساهمة .. إلخ.

٦-إدارة الإيرادات وتخصيصها: يتعين على الحكومة بعد تحصيل إيرادات الصناعات الاستخراجية، تخصيصها للأغراض المختلفة، مثل استخدام الإيرادات لأغراض الإنفاق في ميزانية العام المقبل أو ادخارها للأجيال القادمة.

٧-تنفيذ السياسات المستدامة: يمكن للصناعات الاستخراجية أيضا إلحاق الضرر. لذلك، يتعين على الحكومة ضمان أن الأنشطة تعود بالنفع على الأعمال التجارية المحلية ولا تؤدي إلى أضرار بيئية أو إنفاق زائد غير مستدام وما إلى ذلك. ويجب أن تعود الصناعات الاستخراجية بالنفع على المجتمع بأكثر من مجرد الإيرادات الناتجة عن بيع السلع. ويجب أيضًا تجنيب مخصص لإيقاف التشغيل، وذلك من خلال ضمان تخصيص موارد كافية لهذا الغرض.

٣-٢-٢ التنمية المستدامة

يتعين أن تؤدي الأنشطة والإيرادات من قطاع الصناعات الاستخراجية، كما هو موضح في سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية في الشكل رقم ٤، إلى تنمية مستدامة للبلدان الغنية بالموارد. وتعني التنمية المستدامة اتباع منهجية كلية تجاه المجتمع، بحيث لا تراعي فقط الرغبة في تحقيق التنمية الاقتصادية بما في ذلك المحتوى المحلي، ولكن أيضًا الإدماج الاجتماعي والاستدامة البيئية.

ويتعين مراعاة أن تلبي التنمية المستدامة احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها الخاصة. وتتمحور التنمية المستدامة حول دمج أهداف الحياة عالية الجودة والصحة والازدهار مع العدالة الاجتماعية والحفاظ على قدرة الأرض على دعم الحياة بكل تنوعها في الوقت الحاضر دون المساس باتاحة الامكانيات للأجيال المقبلة [١٦] .

---

١٦. https://miningwithprinciples.com/

وتعتبر قضايا الأمن والمساءلة والحكومة الرشيدة ذات قيمة جوهرية ومهمة فيما يخص تسهيل التنمية الاقتصادية في جميع البلدان. وتبين الأبحاث أن لثروة الموارد تأثير إيجابي على النمو في البلدان ذات المؤسسات الراسخة، ولكن لها تأثير سلبي على تلك الدول ذات المؤسسات الضعيفة [١٧] .

وتضطلع المؤسسات الحكومية بدور رائد في هذا الصدد. وتتمثل بعض الحالات التي تمارس فيها الحكومة هذا الدور في صياغة الأطر القانونية المناسبة وضمان تطبيق المراقبة الملائمة للأنشطة في قطاع الصناعات الاستخراجية، وضمان تحصيل المبالغ الصحيحة من الإيرادات وتخصيصها للأنشطة التي تؤدي إلى التنمية المستدامة، مثل التعليم والصحة وتطوير البنية التحتية وحماية البيئة.

ويتمثل دور الأجهزة العليا للرقابة في الرقابة على مدى قيام الحكومات - من خلال الوزارات والهيئات والشركات المملوكة للدولة - بمتابعة ما هو متوقع منها. ويجب أن تتبع الأجهزة العليا للرقابة منهجية شاملة للرقابة عن طريق تحديد قطاع الصناعات الاستخراجية وتحديد الجهات الفاعلة المتعددة وتقييم المخاطر على طول سلسلة القيمة (لا سيما التركيز على المجالات التي تكون عرضة لمخاطر عالية) والتأكد من إجراء عمليات التدقيق ذات الصلة. ويمكن للأجهزة العليا للرقابة من خلال تنفيذ مهمات التدقيق على قطاع الصناعات الاستخراجية، أن تسهم في زيادة الوعي وإجراء عمليات التدقيق التي تعود بالنفع على مواطني البلدان الغنية بالموارد الطبيعية.

٣-٢ إجراء تقييم للمخاطر على طول سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية

تتمثل المخاطر في احتمال وقوع الحوادث التي قد تؤثر سلباً على تحقيق الأهداف. ويتطلب المبدأ الثالث من المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية رقم ISSAI 20، من الأجهزة العليا للرقابة رفع تقارير بشأن نطاق أنشطة التدقيق التي تنفذها بموجب اختصاصاتها، بناءً على عمليات تقييم المخاطر والتخطيط. ويشتمل تقييم المخاطر في قطاع الصناعات الاستخراجية على عملية منهجية لتقييم المخاطر المحتملة لكل بلد حيال كل خطوة من خطوات سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية. ويتم تحديد المخاطر من منظور التدقيق، حيث يُتوقع من الأجهزة العليا للرقابة في نهاية المطاف تحديد عمليات التدقيق التي يجب القيام بها من أجل الاستجابة للمخاطر المحددة.

ويعد تحديد اللاعبين الفاعلين الرئيسيين جزءًا أساسيًا من عملية تقييم المخاطر، حيث يعتبر ذلك بمثابة المفتاح لعملية تحديد الجهات الخاضعة للتدقيق المحتملة حيث يكون للمدقق صلاحية إجراء عمليات التدقيق المبني على المخاطر بما يتماشى مع المعايير الدولية للرقابة المالية. ويتضمن تحديد اللاعبين الرئيسيين الأسئلة المؤيدة التالية:

- من هم اللاعبون الرئيسيون في القطاع؟
- كيف يشاركون في القطاع؟
- متى تكون أدوارهم مطلوبة؟
- ما هي مخاطرها حيال القطاع؟
- ما هي التفاعلات/المعاملات المالية الرئيسية؟

---

١٧. 36/EU Working Paper: Natural Resources and State Fragility RSCAS 2010

قد يساعد القالب رقم ١ المدقق على تحديد قطاع الصناعات الاستخراجية في البلد وكذا تحديد المخاطر بشكل مبدئي.

القالب رقم 1: مصفوفة تحديد المخاطر

القطاع:						تاريخ آخر تحديث:	
تم الإعداد من قبل:						تمت مراجعته من قبل:	
إدارة سلسلة القيم/ المخاطر	السياسات والإطار القانوني	الأنشطة الحكومية/ قرار الاستكشاف/ الاستخراج	منح العقود والتراخيص	مراقبة العمليات	تقييم وتحصيل الإيرادات	إدارة الإيرادات وتخصيصها	تنفيذ السياسات المستدامة
الأنشطة الحكومية							
الجهة الحكومية							
أصحاب المصلحة الآخرين							
عوامل/ مؤشرات المخاطر							
المخاطر							
ضوابط معالجة المخاطر							

المفتاح:

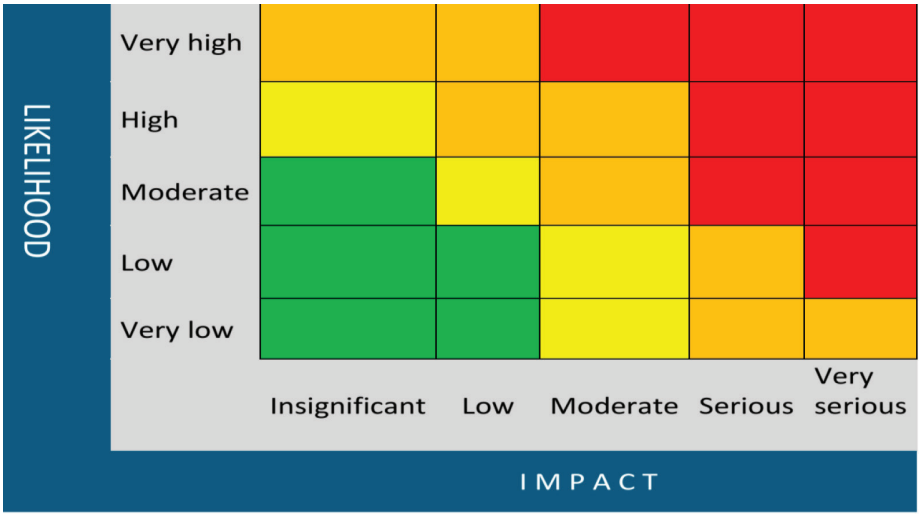
عوامل/مؤشرات المخاطر: حالة أو سمة أو خاصية تزيد من احتمالية وجود المخاطر- على سبيل المثال، نقص الشفافية في ترسية العقود.

المخاطر: حقيقة أن الحوادث قد تحدث وتؤثر على تحقيق الأهداف بشكل سلبي- على سبيل المثال وفي حالة المخاطر المحددة أعلاه، يمكن أن تتمثل بعض المخاطر في إمكانية منح التراخيص للمضاربين.

٢-٣-١ تحديد المخاطر

يتعين على المدققين بعد تحديد المخاطر باستخدام مصفوفة تقييم المخاطر أعلاه، تحديد أولويات المخاطر للتركيز على المجالات التي تنطوي على مخاطر عالية. وذلك لأن الجهاز قد لا يكون لديه الوقت والموارد للاستجابة لجميع المخاطر في وقت واحد. ويتم استخدام الرسم البياني للمخاطر لتقييم احتمالية وتأثير المخاطر المحددة وتحديد أولويات المخاطر المهمة، ووضع المخاطر في الفئة الصحيحة على النحو التالي:

ويتعين على المدقق تقييم احتمال وجود مخاطر في قطاع الصناعات الاستخراجية على طول سلسلة القيمة وتقييم التأثير في حالة حدوث المخاطر المحددة.
ويساعد استخدام الرسم البياني للمخاطر المدققين على الحصول على صورة أوضح للمخاطر الحرجة أو العالية. وبهذه الطريقة، يساعدهم ذلك على تحديد أولويات المخاطر المهمة/ التي سيكون لها تأثير كبير في حال حدوثها. وبناءً على التقييم الشامل للمخاطر، تقرر الأجهزة العليا للرقابة مهمات التدقيق التي سيتم إجراؤها للاستجابة للمخاطر. ونبين الرسم البياني للمخاطر في الشكل رقم ٥.



الشكل ٥: الرسم البياني للمخاطر

وليس من الضروري وفقاً لمنهجية تقييم المخاطر أعلاه، معالجة المخاطر التي تكون ضئيلة أو متدنية. بيد أنه يتعين تقييم المخاطر في الفئة المعتدلة بعناية وتحديد عما كانت هناك بالفعل حاجة لإجراء تدقيق. ويمكن لهذا النموذج أن يساعد الأجهزة العليا للرقابة المالية في تجنب عمليات التدقيق منخفضة الأثر وتحديد أولويات عمليات التدقيق التي تهم المستخدمين المعنيين (البرلمان - المواطنون - المانحون .. إلخ) أو حيثما تكون المخاطر عالية على طول سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية.

٤-٢ الاستجابة لمخاطر التدقيق المحددة

بمجرد أن يحدد المدقق جميع المخاطر ذات الصلة على امتداد سلسلة القيمة الخاصة بالافروساي-إ بما يتماشى مع مبادئ التدقيق حسب المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية رقم ١٠٠، يلتزم المدقق بايلاء العناية الواجبة في تصميم إجراءات التدقيق للاستجابة لمخاطر التدقيق المحددة. وبناءً على طبيعة المخاطر وفهمها، قد يختار المدقق الاستجابة للمخاطر عن طريق إجراء تدقيق مالي أو رقابة أداء أو رقابة التزام حسب ما تقتضيه المعايير الدولية للرقابة المالية ووفقًا لمنهجية الافروساي-إ في دليل الرقابة المالية ودليل الرقابة على الالتزام و ودليل الرقابة على الاداء.
وقد وضعت الافروساي-إ قالبًا يمكن استخدامه من قبل المدققين في تحديد الأولويات والاستجابة للمخاطر المحددة.

القالب 2: مصفوفة تحديد المخاطر

القطاع:						التاريخ:			
أعده:						راجعه :			
إدارة سلسلة القيم/ المخاطر	المخاطر	عوامل المخاطر	تصنيف المخاطر: الاحتمالية	تصنيف المخاطر: الأثر	التقييم الكلي للمخاطر	موضوع التدقيق	نوع الرقابة	الوحدة المسئولة	تاريخ تنفيذ مهمة التدقيق
السياسات والإطار القانوني									
الأنشطة الحكومية/ قرار الاستكشاف/ الاستخراج									
منح العقود والتراخيص									
مراقبة العمليات									
تقييم وتحصيل الإيرادات									
إدارة الإيرادات وتخصيصها									
تنفيذ السياسات المستدامة									

وعليه نكون قد فرغنا من تسليط الضوء على مفهوم الخطوات السبع لسلسلة قيم الافروساي-إ للصناعات الاستخراجية وكيفية استخدام أدوات تقييم المخاطر على طول سلسلة القيمة. ويحتوي الفصل التالي على شرح أكثر تفصيلاً لكل خطوة من الخطوات السبع. وسيشرح الفصل - في كل خطوة - أدوار أصحاب المصلحة الرئيسيين واعتبارات التدقيق التي يتعين ان تراعيها الأجهزة العليا للرقابة فيما يخص الرقابة على الصناعات الاستخراجية.
كما وضعت الافروساي-إ القالبين رقمي ١ و ٢ ويمكن للمدققين استخدامهما في تحديد المخاطر على طول سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية.

٣- الاعتبارات الرقابية على طول سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية:

٣-١ السياسات والإطار القانوني

٣-١-١ المقدمة

تعد السياسات المفصلة والواضحة في غاية الأهمية لأداء أي بلد فيما يخص صناعة استخراجية معينة. فالسياسات في هذا السياق هي بمثابة القواعد الرئيسية التي تحكم القواعد الأخرى. وعلى هذا النحو، تتعلق السياسات بجميع الصكوك القانونية التي تنظم الصناعات الاستخراجية، أو يتوجب أن تفعل ذلك. ويتعين أن تكون جميع الصكوك القانونية متوافقة مع سياسات الصناعات الاستخراجية.

السياسات: يجب أن يكون الإطار القانوني متوافقاً مع السياسات [١٨]

١ مثال رقم ١ - عن الحالة: السياسة الوطنية الأوغندية للنفط والغاز والوصايا النرويجية العشر

تمثل الأمثلة من أوغندا والنرويج طريقتين لوضع سياسات شاملة لتطوير وإدارة قطاع الصناعات الاستخراجية في بلد ما. وتحدد السياسة الأوغندية الوطنية للنفط والغاز[١٩] عشرة أهداف، والتي يتعين أن تدعم وتوجه كافة أوجه الإدارة لقطاع البترول في البلاد في المستقبل. وتتمثل هذه الأهداف في التالي:

١-تعزيز الإطار القانوني والتنظيمي لتطوير قطاع المعادن.
٢-ضمان إدارة فعالة وعادلة وخاضعة للمساءلة وشفافة لعائدات المعادن.
٣-إنشاء وإدارة وتعزيز إمكانات البلد المعدنية.
٤-تعزيز ودعم القدرة المؤسسية للإدارة الفعالة لقطاع المعادن.
٥-تنظيم وتشريع التعدين التقليدي والصغير النطاق في أوغندا.
٦-تعزيز وحماية الصحة والسلامة والبيئة في صناعة المعادن.
٧-توفير إطار لتعميم مراعاة المنظور الجنساني والعدالة وحقوق الإنسان والقضاء على عمل الأطفال في صناعة التعدين.
٨-توفير إطار للتسويق وإضافة القيمة للمعادن.
٩-تعزيز المحتوى المحلي والمشاركة الوطنية في صناعة المعادن.
١٠-تعزيز التعاون الإقليمي والدولي.

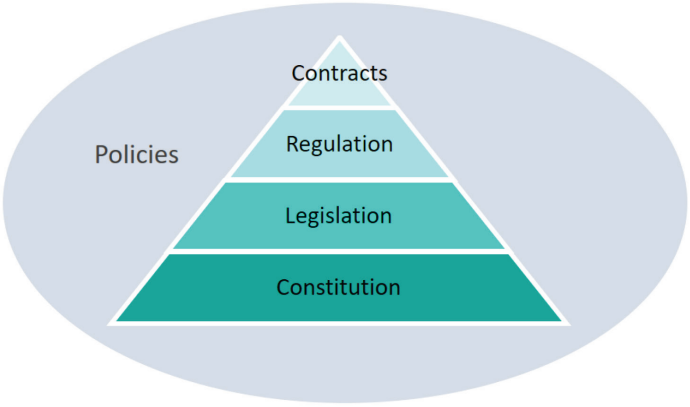
لم تتطور النرويج بعد لتصبح دولة منتجة للنفط والغاز حتى عام ١٩٧١. وقبل أن تصبح لاعبا رئيسيا في هذا المجال، اصدر البرلمان النرويجي «عشر وصايا نفطية» [٢٠] والتي كانت بمثابة الأساس لجميع الأنشطة المستقبلية في القطاع (السياسات). وتمثلت هذه الوصايا في التالي:

١-ضمان الإشراف والرقابة الوطنية على جميع العمليات على نطاق الجرف النرويجي القاري.
٢-ضمان استغلال اكتشافات البترول بطريقة تجعل النرويج مستقلة قدر الإمكان عن غيرها فيما يخص إمداداتها من النفط الخام.
٣-تطوير صناعات جديدة قائمة على البترول.
٤-أن تراعي عملية تطوير صناعة البترول الأنشطة الصناعية القائمة وحماية الطبيعة والبيئة.
٥-عدم إحراق الغاز القابل للاستغلال على نطاق الجرف النرويجي القاري إلا خلال فترات قصيرة من الاختبار.
٦-أن يتم - كقاعدة عامة - استغلال بترول الجرف النرويجي القاري في النرويج، وذلك باستثناء الحالات التي تملي فيها الاعتبارات الاجتماعية والسياسية حلاً مختلفاً.
٧-أن تشارك الدولة على جميع المستويات المناسبة وأن تسهم في تنسيق المصالح النرويجية في صناعة البترول في النرويج ، فضلاً عن إنشاء مجتمع بترول متكامل يضع معالمه على الصعيدين الوطني والدولي.
٨-إنشاء شركة بترول حكومية يمكنها رعاية المصالح التجارية للحكومة ومتابعة التعاون المناسب بشأن المصالح البترولية المحلية والأجنبية.
٩-وجوب اختيار نمط من الأنشطة شمال خط العرض الثاني والستين، مما يعكس الظروف الاجتماعية والسياسية الخاصة السائدة في هذا الجزء من البلاد.
١٠-يمكن أن تمثل الاكتشافات البترولية النرويجية الكبيرة مهام جديدة لسياسة النرويج الخارجية.

---

١٨. https://pau.go.ug/uploads/Status_Policy_Implementation.pdf
١٩. Ugandan National Oil and Gas Policy (2018).
٢٠. https://www.norskoljeoggass.no/en/about-us/oljehistorien

الإطار القانوني هو الهيكل القانوني والتنظيمي بأكمله الذي يحكم الصناعة الاستخراجية. ويشمل الدستور والتشريعات واللوائح والعقود ، وكذلك المعاهدات الدولية التي تنظم هذا القطاع. ويلعب الإطار القانوني دورًا حاسمًا في ضمان الحوكمة الجيدة والتنمية المستدامة، حيث يمثل العمود الفقري للعلاقة بين الحكومة وشركات الصناعات الاستخراجية وأصحاب المصلحة الآخرين في الصناعة الاستخراجية. وبالتالي، فهو محور شامل على طول سلسلة القيمة للصناعة الاستخراجية بكاملها.



الشكل ٦: السياسات والتسلسل الهرمي للإطار القانوني

يوجد الإطار القانوني المتعلق بالصناعة الاستخراجية على مستويات مختلفة، ويبين التسلسل الهرمي القانوني العلاقة بين تلك المستويات. ففي الجزء السفلي من التسلسل الهرمي وهو الأساس، نجد الدستور. وعلاوة على ذلك، يصبح كل صك/وثيقة أكثر تفصيلاً وتحديداً كلما ارتفع مستوى التسلسل الهرمي - على سبيل المثال، عادة ما تكون العقود أكثر تفصيلاً من القواعد واللوائح. وعند التقدم للأعلى في التسلسل الهرمي، يجب أن يكون كل صك قانوني متسقًا ومتوافقاً مع الصك أدناه ، بحيث تتمتع المستويات الموجودة في أسفل التسلسل الهرمي بسلطة أعلى . ويجوز للصك القانوني ذو السلطة الأدنى أن ينحرف عن صك قانوني ذو سلطة اعلى [٢١] فقط في الحالة التي يبيح فيها الصك ذو السلطة الاعلى صراحة مثل ذلك الانحراف. نشير الى الصكوك القانونية المختلفة أدناه:

١-تحدد السياسة المجموعة الأساسية من المبادئ والإجراءات والأهداف لقطاع معين التي تقوم عليها جميع القواعد والأنشطة الأخرى.

٢-يحدد الدستور المبادئ التي تقوم عليها الدولة والإجراءات التي يتم من خلالها وضع القوانين ومن يقوم بها. فهو يعتبر بالتالي القانون الأساسي الذي تستمد منه جميع القوانين والقواعد الأخرى. وتسعى معظم الدساتير إلى تنظيم العلاقة بين مؤسسات الدولة. وتعمل بعض الدساتير أيضًا كمحدِّدات لسلطة الدولة من خلال وضع خطوط لا يستطيع حكام الدولة تجاوزها، مثل الحقوق الأساسية.

٣-التشريعات هي القوانين التي تقترحها الحكومة أو أعضاء البرلمان ويعتمدها البرلمان.

٤-اللوائح والتعليمات والتوجيهات والصكوك /المتطلبات القانونية المنصوص تنص على أحكام تكميلية للتشريع. وتعتبر الإجراءات التي تغيير اللوائح أقل شمولاً من التشريعات. وبالتالي، فهي أكثر ملاءمة لإجراء تعديلات دورية (مثل المتطلبات الفنية والإجراءات الإدارية والرسوم الإدارية). وغالبًا ما تعمد الى تفصيل أحكام محددة بالقانون، مما يوفر متطلبات أكثر تفصيلاً وأكثر عملية في كثير من الأحيان. ويتعين أن تتضمن اللوائح الممارسات الجيدة المعترف بها دوليًا، بما في ذلك الجوانب الفنية والبيئية والمحاسبية والرقابية.

٥-العقود/التراخيص هي اتفاقيات بين طرفين أو أكثر توفر التفاصيل المرتبطة بمشروع معين، وتُلزم الجهات الفاعلة ذات الصلة بذلك المشروع فقط.

وبالإضافة إلى ذلك، تعرف المعاهدات الدولية على انها اتفاقيات أبرمتها الدول ذات السيادة. ويمكن أن تكون المعاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف. ويجب أن تكون القوانين واللوائح والعقود متوافقة مع المعاهدات الملزمة التي أبرمتها الدولة. ووفقا للتسلسل الهرمي القانوني، غالبًا ما تتمتع المعاهدات الدولية بنفس مستوى سلطة التشريعات. وفي حالة وجود تعارض بين المعاهدات والتشريعات الوطنية، فان المعاهدات تسود على التشريعات الوطنية إذا اجازت التشريعات ذلك. ويمكن اعتبار المعايير الدولية جزءًا من الإطار القانوني، طالما تم اعتمادها في التشريع - فعلى سبيل المثال مثل دليل التسعير التحويلي لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومبادئ سانتياغو بشأن صناديق الثروة السيادية.

---

٢١ . Legal Framework. NRGI Reader March 2015

ويبين الجدول رقم٢ بعض الأمثلة ويصف كذلك الصكوك القانونية في قطاع الصناعات الاستخراجية:

الصك القانوني	الجدول رقم ٢ طبيعة الصناعة الاستخراجية للصك القانوني
السياسات	مبادئ إدارة الموارد الطبيعية. وتعتبر السياسات في هذا السياق بمثابة قواعد رئيسية (القواعد التي تحكم القواعد الأخرى). ويجب أن تكون جميع الصكوك القانونية متوافقة مع سياسات الصناعات الاستخراجية.
الدستور	يوفر الدستور الأساس القانوني للاتي: • ملكية واستكشاف وتطوير وإنتاج الموارد الهيدروكربونية والمعدنية. • هيكل المؤسسات السياسية والضوابط والتوازنات الرقابية داخل النظام السياسي (مبدأ فصل السلطات الحكومية) وحماية البيئة والإجراءات القانونية المدنية ومعايير العمل ذات الصلة بالموارد الطبيعية. • السلطة والمسؤوليات بين الحكومة المركزية والحكومة الإقليمية و/أو المحلية. • آلية توزيع إيرادات الموارد على مختلف مستويات الحكومة.
التشريعات والسياسة	عادة ما يحدد التشريع الإطار القانوني والمؤسسي ودور الدولة مع الفصل بوضوح بين الأنشطة التجارية وإجراءات الترخيص والشروط التعاقدية والوصول إلى الموارد ومتطلبات حماية البيئة الشاملة وإطار الشروط المالية [٢٢]. **قانون البترول** ينص قانون البترول على معلومات عالية المستوى حول أدوار ومسؤوليات الحكومة وكيفية إدارة قطاع البترول. ويحدد القانون المؤسسات الرئيسية وأدوارها ومسؤولياتها. ويجب أن يشتمل القانون على المتطلبات الخاصة بكيفية تنفيذ عملية الترخيص وإجراءات استكشاف وإنتاج النفط وواجبات المرخص له والرسوم وحقوق الامتياز ..الخ. وعادةً ما تكون وزارة البترول (أو ما شابهها) هي المسؤولة عن تنفيذ القانون وإدارة قطاع البترول. **قانون التعدين والمعادن** يعبر قانون التعدين والمعادن عن الوضع الأساسي المتمثل في ملكية الدولة للمعادن في حالتها الطبيعية. إذ يحدد القانون خطط الترخيص للعمليات المعدنية وحقوق المعادن المختلفة وصلاحيات المؤسسات التنظيمية الرئيسية. وتوجد تشاريع ثانوية تنص على التفاصيل في مجالات محددة من النظام المنصوص عليه في التشريع الرئيسي وذلك على غرار قانون البترول. **قانون إدارة عائدات البترول** ينص قانون إدارة إيرادات البترول على قواعد وإجراءات تعامل الحكومة مع إيرادات البترول. ويجب أن تغطي احكامه تحويل إيرادات النفط إلى الصندوق الموحد (لتمويل الميزانية الوطنية للعام المقبل) وإنشاء وإدارة أموال الاحتياطي والتحويلات إلى المجتمعات المحلية المتأثرة وسياسات الاستثمار .. إلخ. وعادةً يتم منح البنك المركزي دورًا رئيسيًا في إدارة عائدات البترول. **قانون الضرائب** يتم في كثير من الأحيان اصدار قانون ضريبي يختص بقطاع البترول والصناعات الاستخراجية حيث ينص على نسب وقواعد ضريبية خاصة. **التشريعات والسياسات الأخرى ذات الصلة** قانون الصحة والسلامة والبيئة وقانون المشتريات (تنظيم عملية تقديم العطاءات والمناقصات) وقانون المالية والمساءلة وقانون البنك المركزي والقانون الرقابي وقانون المواد الهيدروكربونية و/أو التعدين ولائحة قطاع البترول ولائحة قطاع التعدين.

٢٢ . سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية: منهجية متكاملة وشاملة لتطوير الصناعات الاستخراجية - البنك الدولي ٢٠٠٩.

اللوائح	اللوائح في الصناعة الاستخراجية هي عادة القواعد التنفيذية التي تصدرها السلطة التنفيذية لجعل التشريعات عملية وقابلة للتنفيذ. فعلى سبيل المثال، قد يشترط القانون منح السلطة التنفيذية تراخيص البترول من خلال مناقصة تنافسية. وعليه تفصل اللائحة المتعلقة بالتشريع بعد ذلك كيف ومتى وأين يتعين على الشركات الراغبة ابداء رغبتها وكذلك النماذج المحددة التي يجب تقديمها [٢٣] .
العقود	تعتبر العقود الأكثر صلة بمجال الصناعات الاستخراجية، هي تلك التي تمنح فيها الدولة الحق في استكشاف أو استخراج الموارد الوطنية. وأكثر أشكال العقود شيوعًا هي الامتيازات وعقود المشاركة في الإنتاج (PSC) واتفاقيات الخدمة. ونناقش ذلك في القسم ٣-٤.
المعاهدات والمعايير الدولية	**المعاهدات الدولية** القانون الدولي بشأن الفساد وحقوق الإنسان ومعاهدات الأمم المتحدة وقانون الاستثمار الدولي. **المعايير الدولية** مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية ودليل التسعير التحويلي الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للشركات متعددة الجنسيات وإدارات الضرائب ودليل العناية الواجبة الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن سلاسل التوريد المسؤولة عن المعادن بالمناطق المتأثرة بالنزاعات والمناطق ذات المخاطر العالية و مبادئ سانتياغو بشأن صناديق الثروة السيادية ومبادئ خط الاستواء لنظام كيمبرلي لإصدار شهادات المنشأ.
الصكوك القانونية الأخرى	الخطة الإستراتيجية للحكومة وخطة الموازنة السنوية للدولة والمبيعات والنقل واستراتيجية التسويق .. إلخ.

ويتعين أن تستند جميع المتطلبات بمختلف المستويات، إلى قرارات السياسة الرئيسية للحكومة. وعند النظر إلى بند واحد مثل استخراج البترول، يرتقب أن يكون الإطار التشريعي المطبق على العملية قائم على جميع المستويات الأربعة المبينة في التسلسل الهرمي القانوني أعلاه. ويجب أن تعمل الأحكام التشريعية على مستويات مختلفة من الإطار باتساق تام وأن لا تشتمل على عمليات متناقضة.

مثال رقم ٢ عن الحالة: الصكوك القانونية الرئيسية في قطاع البترول الغاني (المنبع)

الدستور:

دستور جمهورية غانا

السياسة:

السياسة الوطنية للطاقة (٢٠١٠)

التشريعات:

- قانون الشركة الوطنية الغانية للبترول - ١٩٨٣ – (القانون رقم ٦٤)
- قانون البترول (الاستكشاف والإنتاج) - ٢٠١٦ (القانون رقم ٩١٩)
- قانون استكشاف وإنتاج البترول - ١٩٨٤ (القانون رقم ٨٤١٠)
- قانون ضريبة الدخل على البترول - ١٩٨٧ (القانون رقم ١٨٨)
- قانون إدارة إيرادات البترول - ٢٠١١ (القانون رقم ٨١٥)
- قانون إدارة إيرادات البترول (المعدل) - ٢٠١٥ (القانون رقم ٨٩٣)
- قانون مفوضية البترول - ٢٠١١ (القانون رقم ٨٢١)
- قانون ضريبة الدخل - ٢٠١٥ (القانون رقم ٨٩٦)

٢٣. Legal Framework. NRGI Reader March 2015

اللوائح:

- اللوائح بشأن البترول (الاستكشاف والإنتاج: عام) - ٢٠١٨ (LI ٢٣٥٩)
- اللوائح بشأن البترول (المحتوى المحلي والمشاركة المحلية) - ٢٠١٣ (LI ٢٢٠٤)
- اللوائح بشأن البترول (الاستكشاف والإنتاج: القياس) - ٢٠١٦ (LI ٢٢٤٦)
- اللوائح بشأن البترول (الاستكشاف والإنتاج: الصحة والسلامة والبيئة) - ٢٠١٧ (LI ٢٢٥٨)
- اللوائح بشأن البترول (الاستكشاف والإنتاج: إدارة البيانات) - ٢٠١٧ (LI ٢٢٥٧)
- لوائح رسوم وتكاليف مفوضية البترول (LI ٢٢٢١)

العقود:

- **اتفاقية البترول النموذجية لغانا**
- **اتفاقيات البترول**

المصدر:

GHEITI Oil and Gas Report (2018), Commission Petroleum Ghana, 2018 The Law Review Ghana

٣-١-٢ دور البرلمان والأجهزة العليا للرقابة والحكومة

تتولى الحكومة فيما يتعلق بالسياسات والإطار القانوني فيما يخص الصناعات الاستخراجية، مسؤولية تقديم السياسات للحصول على موافقة البرلمان ووضع الإطار القانوني المناسب من خلال اصدار القوانين واللوائح التي تستند إلى أفضل الممارسات الدولية. كما تتولى الحكومة أيضا مسؤولية وضع الهياكل اللازمة لضمان التنفيذ السليم ومراقبة المتطلبات اللازمة. اما بالنسبة إلى الأجهزة العليا للرقابة، فيتعين على الرقابيين الحصول على نظرة عامة وفهم للإطار القانوني وكذلك أدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة الرئيسية في الصناعات الاستخراجية. وبهذه الطريقة، وتمشيا مع ولايته، يستطيع الجهاز الرقابي تحديد عما كانت هناك أي فجوات بين مختلف الصكوك القانونية وتحديد مجالات المخاطر المحتملة في الإطار القانوني.

٣-١-٣ اللاعبين الرئيسيين

للحصول على فهم شامل عن الصناعات الاستخراجية، من الضروري تحديد اللاعبين الرئيسيين في القطاع وفهم أدوارهم ومسؤولياتهم:

البرلمان: يقر البرلمان القوانين ويعتمد السياسات التي تنظم قطاع الصناعات الاستخراجية، ويفحص ويتصرف بناءً على تقارير التدقيق المتعلقة بعمليات الصناعة الاستخراجية والإيرادات. وفي الحالات التي تتميز بأهمية عالية للمواد الخام، قد يسمح البرلمان أيضًا بالتنقيب عن البترول والمعادن وتطويرها داخل منطقة ما، مع مراعاة تحقيق التوازن بين الاعتبارات المختلفة مثل التوقعات البيئية والإيرادات.

الحكومة: تقوم الحكومة - من خلال الوزارات - بتفعيل الإطار القانوني من خلال اصدار اللوائح التي تنظم قطاع الصناعات الاستخراجية. وبموجب هذه القوانين واللوائح، تتولى الحكومة، من بين جهات أخرى، مسؤولية ابرام ومراقبة العقود/الاتفاقات المبرمة مع الشركات متعددة الجنسيات في مجال الصناعة الاستخراجية، وتقييم وتحصيل وتخصيص الإيرادات المستحقة. وتنفذ الجهات الحكومية المختلفة، أي تلك التي تتعامل مع قضايا الصحة والبيئة والسلامة، المسؤوليات الحكومية على طول سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية. ويجوز لشركة البترول/الطاقة/التعدين الوطنية التي تمتلكها الحكومة بالكامل أو يكون لها فيها حصة أغلبية، أن تختص بمسئوليات ومهام حكومية وأن تعمل أيضًا كمشغل و/أو مرخص له.

بيد أن اشتراك أكثر من جهة عامة في إنفاذ الإطار القانوني داخل الحكومة يزيد من تعقيد العملية. لذا يتعين أن يتم التخطيط لمشاركة مختلف الوزارات والهيئات العامة المعنية جنبًا إلى جنب مع وضع الإطار القانوني. وفيما يلي بعض الهيئات العامة المعنية:

- وزارة المناجم أو البترول أو الطاقة
- الوزارة أو الجهة المسؤولة عن الضرائب و/أو المدفوعات المالية الأخرى
- الوزارة المسؤولة عن حماية البيئة
- الوزارة المسؤولة عن الصحة أو العمل أو السلامة
- الجهة المسئولة عن تشجيع الاستثمار
- المشاريع المملوكة للدولة

الشركات الدولية: غالبًا ما تكون ذات أهمية كبيرة في ضمان إدخال التكنولوجيا المتقدمة والخبرة في المشاريع. وتتولى الشركات الدولية إدارة العديد من عمليات الاستكشاف والإنتاج والتشغيل والتفكيك للمنشآت. ويتمثل أحد أهدافها الرئيسية في تحقيق أقصى قدر من الأرباح من خلال إدرار أكبر قدر ممكن من إيرادات الموارد في البلدان التي تعمل فيها.

المجتمع المدني: يميل المجتمع المدني إلى مراقبة الموقف عن كثب ويعمل كجهة مراقبة. ويمكن إنشاء مجموعات مخصصة لحماية مصالح الأطراف المتأثرة.

اللاعبون الخارجيون: يلعب اللاعبون الخارجيون دورًا مهمًا في تعزيز سيادة القانون ووجود إطار قانوني متين. وقد يشمل اللاعبون الخارجيون مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية والعدالة الضريبية الدولية Tax Justice International وانشر ما تدفعه Publish What You Pay و معهد حوكمة الموارد الطبيعية ..الخ.

٣-١-٤ تقييم الإطار القانوني عبر سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية

يتوجب تطبيق تشريع محدد ينظم أنشطة كل عنصر من عناصر سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية. ويتوجب على المدقق فهم جميع التشريعات النافذة لتحديد أي فجوات وتناقضات ومجالات تنطبق عليها تفسيرات مختلفة. وكما هو موضح أعلاه، لا يجب أن يتوقع المدققون العثور على كل هذه العناصر مشمولة في تشريع واحد. وعلاوة على ذلك، تختص بعض الأجهزة العليا للرقابة بقييم تشريعات معينة، بينما لا يتمتع البعض الآخر بمثل تلك الصلاحيات.

الأنشطة/القرارات الحكومية للاستكشاف/للاستخراج

يجب تحديد واجبات ومسؤوليات اللاعبين الرئيسيين بوضوح في التشريع. ويجب أن يحدد التشريع - عادة قانون البترول/قانون التعدين - من له الحق في إجراء المسوحات/الاستكشافات الزلزالية ومن له الحق في امتلاك البيانات التي تم جمعها من أنشطة الاستكشاف ذات الصلة. كما يجب أن يحدد التشريع البيانات التي يتوجب تقديمها إلى الحكومة لإدراجها في بنوك البيانات الوطنية.

منح العقود والتراخيص

يقل عدد القرارات المتخذة من خلال المفاوضات مع شركات البترول والتعدين كلما كان التشريع أكثر شمولاً. وتعتبر عمليات المشتريات والجوانب التي تُترك للتفاوض بشأنها هي في النهاية قرارات سياسية بحيث تتم وفقًا للتشريع - أي قانون المشتريات. وعلى المراجع تحديد الخطوات ذات الصلة بعملية المشتريات في القانون وتحديد الأحكام ذات الصلة من القوانين أو اللوائح الأخرى التي تضمن شفافية إضافية.

ويجب تحديد السلطة التقديرية الممنوحة للأفراد وحتى موظفي الخدمة العامة فيما يخص النصاب القانوني، على سبيل المثال الحوافز الضريبية أو الإعفاءات الضريبية. وتظهر التجربة أن منح الحوافز الضريبية [٢٤] بشكل كبير يقلل من الوعاء الضريبي، ويخلق مجالاً للرشوة والفساد ويزيد من ظهور ثغرات التهرب الضريبي. لمزيد من التفاصيل في هذا الصدد، انظر الفصل رقم ٣-٤.

مراقبة العمليات

يتعين أن ينص الإطار التشريعي على الجهات الرقابية المكلفة بمراقبة العمليات.ويتعين أن تتضمن اختصاصات هذه الجهات أيضًا معلومات مفيدة حول مهامها. وتتناول اللوائح عادة ضوابط وقياس الجودة ومبيعات الكميات والصادرات من الكميات المنتجة وجوانب الموارد البشرية والسلامة والبيئة.

---

٢٤ https://www.taxjustice.net/201903/01//ineffective-tax-incentives-on-profits-heavily-used-by-african-nations-compared-to-european-nations-study-finds/.

تقييم وتحصيل الإيرادات

تشكل مدفوعات الصناعة الاستخراجية غالبًا أهم الإيرادات. ويتعين تحديث التشريعات الضريبية بما يتناسب مع الأرباح الكبيرة التي يتم الحصول عليها من استخراج هذه الموارد، ويجب تطبيق نسب ضريبية خاصة. وغالبًا ما تشكل الإيرادات من اتفاقيات/عقود مشاركة إنتاج البترول الإيرادات الأكبر من قطاع البترول. ويمكن للمدققين تقييم مدى وضوح التشريع الضريبي واتفاقيات/عقود مشاركة إنتاج البترول بشأن كيفية احتساب وتكاليف الاستكشاف التي يمكن استقطاعها من إجمالي الإيرادات.ويتوجب أيضًا وضع أحكام محددة في التشريعات و اتفاقيات/عقود مشاركة إنتاج البترول بحيث تشكل مبدأ السعر غير التفضيلي/ معاملات على أساس تجاري بحت arm's length principle وتتناول مخاطر التسعير التحويلي. ويتعين أيضا دراسة إمكانية تطبيق قاعدة عامة لمكافحة التجنب. وكانت بعض مستعمرات المملكة المتحدة السابقة قد ادراجت القاعدة العامة لمكافحة التجنب الضريبي General anti-avoidance rule في تشريعاتها أو ورثتها من المستعمر.

ويتعين وضع متطلبات محددة لاعداد التقارير الخاصة بكمية ونوعية إنتاج الصناعة الاستخراجية والصادرات وما إلى ذلك في التشريعات المختلفة بحيث تمكن موظفي الإيرادات من مقارنة البيانات المالية والإقرارات الضريبية المدققة بأرقام الإنتاج والمبيعات الفعلية ذات الصلة.

إدارة الإيرادات وتخصيصها

يتعين أن يحدد التشريع بوضوح كيفية إدارة الإيرادات من الصناعة الاستخراجية وتخصيصها لضمان استخدام إيرادات الصناعات الاستخراجية لأغراض تنويع الاقتصاد وضمان تطبيق صيغة من صيغ التوزيع. ويتوجب تطبيق إجراءات واضحة لاستثمار الإيرادات المحصلة وضمان توزيع أكبر قدر من الأرباح.

تنفيذ السياسات المستدامة

نظرًا لتأثير لاستخراج الموارد الطبيعية وإنتاجها على الجوانب البيئية والاجتماعية والاقتصادية للبلد المعني، يجب أن يتضمن الإطار القانوني للصناعة الاستخراجية لوائح تحكم هذه الجوانب في كل خطوة خلال سلسلة القيمةللصناعة الاستخراجية بأكملها. وتتمثل بعض أمثلة الصكوك القانونية ذات الصلة بالاستدامة، في القوانين البيئية وقانون المحتوى المحلي وقانون العمل وكذلك اللوائح البيئية والاجتماعية والصحية والسلامة. وتعتبر كل من الخطوات المتعلقة بالسياسات والإطار القانوني وتنفيذ السياسات المستدامة من القضايا الشاملة على طول سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية.

٣-١-٥ الاعتبارات عالية المستوى للتدقيق

على الجهاز وضع إطار قانوني يحدد بدقة ما يلي:

-ماهية المتطلبات القانونية لإدارة الحكومة للقطاع الاستخراجي- إذ يعد تحديد الإطار القانوني شرطًا أساسيًا لوضع برنامج التدقيق.

-كيفية توضيح دور الجهاز الأعلى للرقابة في التشريع؟ إذ يمكن تكليف الجهاز بدور مباشر، على سبيل المثال التحقق من التكاليف القابلة للاسترداد وتلقي إقرارات الأصول من المسؤولين.

-هل الإطار القانوني فعال ومناسب لضمان إدارة قطاع الصناعة الاستخراجية بما يتماشى مع قرارات وغايات البرلمان؟ هل سياسات وأدوات السياسة الحكومية فعالة ومناسبة لمتابعة القرارات الخاصة بالصناعات الاستخراجية وغاياتها؟

-يشكل الإطار القانوني الجزء الأكبر من السياسة التي اجازها البرلمان. ويقدم تنفيذ هذه السياسات العديد من الاحتمالات لتنفيذ عمليات الرقابة على الأداء. ويمكن للجهاز مراجعة الإطار ومحاولة تحديد موضوعات الرقابة على الأداء بناءً على نوايا البرلمان عند تحسين الإطار القانوني.

-للرقابيين أيضًا دراسة العقود التي تؤثر على التقارير الحكومية، على سبيل المثال مثل ابرام اتفاقية مع مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية كدولة عضو.
-للرقابيين أيضًا دراسة الفصل رقم ٥ من مرجع الصناعة الاستخراجية حول السياسات والإطار القانوني والعقود [٢٥] لأن المعلومات قد تكون مفيدة لاكتساب مزيد من المعرفة حول الموضوع وقد تكون مفيدة في مهمات التدقيق.

مثال رقم ٣ - عن الحالة: الفجوة في القانون والممارسة

يبحث معهد حوكمة الموارد الطبيعية فيما يتعلق بمؤشر حوكمة الموارد، أيضًا في الفجوة بين الإطار القانوني للبلد وممارسته. وتشتمل الدرجة المعطاة للإطار القانوني على جميع المؤشرات المتعلقة بتغطية ونوعية القوانين واللوائح التي تشكل إدارة الموارد، بينما تغطي الدرجة المعطاة للممارسة المؤشرات المتعلقة بالإجراءات التي اتخذتها الحكومة [٢٦] . وتشكل الفجوة بين الدرجتين أعلاه الفجوة بين القانون والممارسة.

البلدان في المنطقة الأفريقية ذات الفجوات الأقل:

البلد	القانون	الممارسة	الفجوة
موريتانيا	٣٣	٣٦	+٣
زامبيا	٥٣	٥٦	+٣
بوتسوانا	٤٣	٤٣	٠
زيمبابوي	٣٦	٣٥	-١
الجزائر	٣٨	٣٧	-١
تونس (النفط والغاز)	٥٩	٥٧	-٢
أنغولا	٤٧	٤٤	-٣
السودان	٢٩	٢٤	-٥
جنوب أفريقيا	٥١	٤٦	-٥

البلدان في المنطقة الأفريقية ذات الفجوات الأكثر:

البلد	القانون	الممارسة	الفجوة
تنزانيا (التعدين)	٦٩	٤٣	-٢٦
تنزانيا (النفط والغاز)	٧٧	٤٩	-٢٩
النيجر	٧٤	٤٤	-٢٩
ليبيريا	٧٣	٤٠	-٣٢
الكونغو	٦٥	٣٠	-٣٦
غينيا الإستوائية	٤٧	١١	-٣٦
بوركينا فاسو	٨٦	٤٩	-٣٧
جنوب السودان	٧٨	٢٠	-٥٨

٢٥. http://www.eisourcebook.org/642_5+Policy%2C+Legal+and+Contractual+Framework.html
٢٦. 2017 Resource Governance Index. NRGI

٣-٢ الأنشطة /القرارات الحكومية بشأن الاستكشاف/الاستخراج

٣-٢-١ المقدمة

تشمل الأنشطة المتعلقة باستكشاف الموارد الطبيعية، تحديد المنطقة الزاخرة بالإمكانات. وبشكل عام، لا تعكف الحكومة بنفسها على إجراء الاستكشاف، ولكن هناك العديد من الإجراءات والقرارات التي تتخذها الحكومة. وعادة ما يتولى البرلمان مسؤولية اتخاذ القرار النهائي بشأن فتح مناطق الاستكشاف والأنشطة الأخرى. وإذا أثبتت عملية الاستكشاف وجود احتياطيات للموارد، فبإمكان الحكومة اختيار فتح المجالات لاستخراجها.

تحدد المسوحات السيزمية (الزلزالية) المنطقة الزاخرة بموارد بترولية محتملة. وإلى جانب الطرق الزلزالية ، يتم استخدام أنواع مختلفة من الطرق الجيوفيزيائية في التنقيب عن المعادن ويتم اختيارها بناءً على المعادن المستهدفة وطبيعة تكوينات الاحتياطيات المعدنية فيها. وتتمثل الجهات الفاعلة الرئيسية في الوزارات والجهات/ الإدارات المسؤولة عن المسوحات السيزمية قبل الشروع في عملية الترخيص.

ويتوجب على البرلمان أو الهيئة التشريعية المعنية من الناحية المثالية، النظر في إمكانية وجدوى استكشاف مجال ما. ويتعين حينئذ مراعاة دائمًا العديد من الاعتبارات التي قد تتعلق على سبيل المثال بالبيئة. ويتم في كثير من الحالات، اكتشاف هذه الموارد في المناطق الغنية بالتنوع البيولوجي والبيئة الهشة. ويمكن أن يؤثر الاستكشاف أيضًا على المجتمعات والصناعات المحلية. وفي نهاية الأمر، يعد القرار بفتح منطقة للاستكشاف قرارًا سياسيًا يجب أن يستند إلى معلومات محايدة وغير متحيزة لموازنة المصالح المختلفة. وعند إجراء مسح زلزالي، من الأفضل إجراء تقييم الأثر البيئي بشكل مثالي.

٣-٢-٢ أنشطة الاستكشاف الخاصة بالتعدين

تبدأ عملية استخراج المعادن من الأرض بالتنقيب والتقييم. ويبدأ الاستكشاف عادة من خلال عمليات المسح الجوي ورسم الخرائط. وبإمكان الجيولوجيين حتى عندما تكون المعادن تحت الأرض، جمع المعلومات الأولية بناءً على تكوينات وتسجيلات الحقول المغناطيسية. وبعد ذلك، يجري الجيولوجيون تحليلات زلزالية يستخدمون خلالها الموجات الصوتية للحصول على معلومات حول التركيب الكيميائي للصخور وكثافتها. وإذا كانت هذه المعلومات الأولية واعدة، فيجوز حينئذ للشركات التقدم بطلبات للحصول على تراخيص الاستكشاف التي تمكنها من إجراء المزيد من البحوث، بما في ذلك عادةً بعض عمليات الحفر واستخراج العينات الأساسية. ومن ثم يتم تحليل العينات لتقدير تكوين وحجم الحقل. وغالبًا ما تصنف الاكتشافات المعدنية باستخدام ثلاث فئات: الموارد المعدنية المستنبطة وذلك عندما يمكن الاستدلال على وجود معادن ولكن لا توجد أدلة كافية لتأكيدها، والموارد المحددة وذلك عند وجود موثوقية معقولة وتسمى أيضًا احتياطي محتمل، والموارد المقاسة وذلك عندما يكون هناك درجة عالية من الموثوقية وتسمى أيضًا احتياطي مثبت [٢٧].

٣-٢-٣ المسوحات الزلزالية والجيولوجية – عمليات البترول البرية والبحرية

يشير الحفر البري إلى حفر ثقوب عميقة تحت سطح الأرض، في حين يتعلق الحفر البحري بالحفر تحت قاع البحر. ويُعتبر إجراء عمليات المسح الزلزالي البحرية أكثر تكلفةً من البرية، إذ أن التنقيب عن النفط والغاز في البر اقل تكلفة مقارنة بالبحر. وهذا يعني أنه من غير المحتمل أن يتم الحصول على تراخيص المسح البري على نطاق واسع من قبل الشركات. ومن الأرجح أن تأخذ الشركات فرصها وتنفذ حفرياتها في الأماكن التي توفر فيها عينات التربة الفرعية بعض التأكيد على النجاح. وتوجد شركات متخصصة في إجراء المسوحات السيزمية بالنسبة للأنشطة البرية، حيث تجري مسوحات

---

٢٧ . صناعة التعدين - نظرة عامة والاتجاهات «The Mining Industry - Overview and Trends» NRGI Reader April 2015

واسعة النطاق لقاع البحر وجمع بيانات قيمة. وباستخدام المعدات المتقدمة، يمكن أن تغطي آلاف الكيلومترات المربعة في وقت قصير. بيد انه يتعين تحليل البيانات بدقة قبل بدء عمليات الحفر باهظة الثمن.

٣-٢-٤ إدارة البيانات

يتوجب على الحكومة، من خلال الوزارات والجهات والإدارات المعنية، التأكد من حفظ المعلومات المستقاة من هذه المسوحات في قاعدة بيانات وتحديثها. ويتعين ضمان متابعة توفر معلومات موثوقة ومحدثة في قاعدة البيانات ومراقبتها. وتعتبر البنية التحتية للمعلومات الجيولوجية - بما في ذلك التقييم الإقليمي للموارد البترولية والمعدنية – أيضًا في غاية الأهمية، لأنها تمكن الحكومة من فهم وإدارة الموارد البترولية والمعدنية للبلاد بشكل أفضل وتحديد السياسات العامة وإدارة النزاعات المتعلقة بالأراضي وتقييم العائدات المحتملة في المستقبل وتسهيل الإجراءات الخاصة بالمناقصات، لا سيما في حالة الهيدروكربونات.

يشكل ضعف أمن المعلومات مخاطر الكشف عن المعلومات للأشخاص غير المصرح لهم بالاطلاع عليها، حيث يمكن تغيير المعلومات بطريقة غير قانونية عندما يكون الأمن متدنياً. ومن ناحية أخرى، يتعين أيضًا نشر بعض المعلومات حول مناطق/قطاعات الاستكشاف للجمهور عند بدء عملية مفتوحة لتقديم العطاءات. وتتضمن المعلومات المفصح عنها ما يلي:

- ضمان نزاهة عملية منح تراخيص المسح والاستكشاف وضمان تحديد مهلة زمنية لمرحلة المسح والاستكشاف (عادة ما تكون فترة الترخيص سنة واحدة).
- النص في التراخيص على أن البيانات والمعلومات التي سيتم جمعها من المسوحات السيزمية ستصبح ملكًا للحكومة وانه سيتم نشرها على المدى الطويل.
- يتعين الاتفاق مع الحكومة على أي عملية بيع للبيانات الزلزالية والجيولوجية. ويجب أن تتلقى الحكومة أيضًا حصة من ربح بيع البيانات.

مثال رقم ٤ عن إدارة البيانات في النرويج [٢٨] :

تعمل جميع البيانات التي تم جمعها من المسوحات الزلزالية في النرويج، على تغذية قاعدة البيانات المركزية التي تديرها الحكومة النرويجية. بيد ان النموذج النرويجي يتميز بالمسؤوليات المناط بها أصحاب التراخيص من قبل الحكومة. فعندما يتم منح الشركات ترخيصًا لاستكشاف منطقة داخل القطاع، فإنها تكون ملزمة بتنفيذه بالكامل. فبينما تقوم الحكومة النرويجية بإجراء المسوحات السيزمية الأولية، تتوقع من المرخص لهم إجراء مسوحات زلزالية أكثر تفصيلاً وشمولية في مجال استكشافهم. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين على الشركات تسليم أي بيانات تم جمعها من المسوحات الزلزالية إلى الحكومة. وذلك لكي يكون للحكومة دائما اليد العليا عندما يتعلق الأمر بالمعلومات. إذ يعتبر إلمام الحكومة إلماماً كاملاً بأي احتياطي للنفط والغاز في قاع البحر من بين الأمور ذات الأهمية الاستراتيجية الحساسة. حيث تساعد مثل هذه المعرفة في عمليات الترسية في المستقبل وتحديد نسب الضرائب وتقدير الإيرادات المستقبلية من إنتاج النفط والغاز.

٢٨ . قانون الأنشطة البترولية (النرويج) - الفقرة 4-10.

٣-٢-٥ استخراج النفط والغاز والمعادن

يتعين على الحكومة اتخاذ قرار بالشروع في الاستخراج من عدمه، عندما تثبت نتائج نشاط الاستكشاف وجود احتياطي كبير للنفط أو للغاز أو للمعادن وكذا وجود احتمالات كبيرة لخلق فرص للاستغلال الاقتصادي أو لادرار الموارد.

ويشمل الاستخراج أي عمليات لإزالة المعادن والركام (الكتل المعدنية) من الأرض، ومعالجة هذه المستخلصات والاستفادة منها وفي نهاية المطاف بيع المنتجات النهائية والمنتجات الثانوية. بيد ان نشاط استخراج الموارد الطبيعية قد يعرض البيئة لمخاطر كبيرة، بحيث يمكن أن تكون العواقب البيئية المحتملة كارثية. لذا يجب أن تلعب الحكومة دورًا تنظيميًا ومراقبًا للمساعدة في تخفيف تلك المخاطر.

ويتم عادة إيجاد قدر كبير من الاقتصاد الريعي من خلال الصناعات الاستخراجية وذلك بسبب ندرة الموارد المستخرجة وارتفاع الطلب عليها. ويعرف الاقتصاد الريعي أو إيجار الموارد في سياق الموارد الطبيعية، على أنه الربح الفائض أو الربح الفائق الذي لا ينبع من عملية الإنتاج ولكن من القيمة الأصيلة للمورد المستغل. ولا يرتبط هذا الربح الفائض بعملية الإنتاج التي ينفذها المُنتِج، والتي يمكن أن تستخلص معدل عائد طبيعي من جزء صغير من سعر السوق. وبالتالي فإن قيمة هذه الموارد متأصلة، ولأنها تحدث على الأراضي أو على الرف القاري للبلد، فإنها تعد مملوكة لمواطني تلك البلدان.

ويتم اتخاذ القرار النهائي بشأن الاستخراج على مختلف مستويات الحكومة وأحيانًا بواسطة البرلمان. وعموما، تتولى وزارة المناجم أو وزارة النفط/الغاز منح تراخيص التنقيب. لمزيد من التفاصيل انظر منح التراخيص والعقود في الفصل رقم ٣-٣.

٣-٢-٦ الاعتبارات عالية المستوى للتدقيق

يتمثل دور المدقق - أولاً وقبل كل شيء – في الحصول على فهم لكيفية قيام الحكومة بجمع المعلومات حول منطقة الاستكشاف وكيف يتم الاحتفاظ بهذه المعلومات والبيانات واستخدامها. وعلاوة على ذلك، تتبع عملية منح تراخيص المسح نفس مبادئ عملية منح المشتريات العامة. وعلى الرغم من اختلاف اجراءات المنح/الترسية من بلد إلى آخر، إلا أن هناك بعض الخطوات المشتركة إلى حد ما، والتي يمكن مراجعتها بصفتها رقابة أداء أو رقابة التزام. ويتعين على الجهاز تقييم ما يلي:

- عما تم إجراء تقييم الأثر البيئي قبل صدور الموافقة السياسية، أو عما تم التخطيط لإجرائه، ومن قام باجراء تقييم الأثر البيئي؟
- هل تم تنفيذ عمليات ضمان الجودة؟
- هل كانت عملية منح تراخيص الاستكشاف تتم بطريقة شفافة؟
- هل استخدمت تراخيص التنقيب من قبل الشركة التي مُنحت لها ابتداء، أم هل باعت الشركة الترخيص لشركة أخرى؟
- اذا باعت الشركة ترخيص التنقيب بناء على - سبيل المثال - نسبة ٥٠-٩٠٪ من العائد، يجب على الحكومة أيضا الحصول على حصتها أو انها تطبق بعض الآليات لضمان أن يتم تحصيل هذه الإيرادات.
- هل هناك سبب للشك في موثوقية الدراسات الاستكشافية؟
- ما هي كفاءة من يقومون بالدراسة؟
- هل تدير الحكومة قاعدة بيانات للبيانات الزلزالية؟
- إذا كانت الإجابة بنعم، فهل هي كاملة وهل يتم توفير الأمن المناسب للبيانات؟
- هل البيانات محدّثة؟

٣-٣ منح العقود والتراخيص

٣-٣-١ المقدمة

تتبع الدول ممارسات مختلفة في منح العقود والتراخيص. وعلى الرغم من أن أفضل الممارسات تقضي بضرورة اتباع عملية تقديم عطاءات تنافسية، فإن الحكومات غالباً ما تختار الدخول في اتفاقيات ثنائية. ويناقش هذا القسم خصائص عملية تقديم عطاءات شفافة وتنافسية وغير تقديرية لمنح حقوق الاستكشاف والتطوير والإنتاج. ويجب أن نركز على التصور الذي تقتضيه أفضل الممارسات، مع إبراز خصائص النظام الفعال والكفء.
ويتميز هذا النظام بالخصائص التالية:

- مسؤوليات مؤسسية محددة.
- إطار قانوني يمثل أفضل الممارسات الدولية لمنح حقوق الاستكشاف والتطوير والإنتاج وإجراءات تقديم عطاءات شفافة وتنافسية وغير تقديرية مع الحد الأدنى من السلطة التقديرية.

وتتم إدارة عملية تقديم العطاءات والترخيص لحقوق التنقيب عن النفط والغاز وإنتاجه، عادة بواسطة وزارة محددة تكون مسؤولة عن التواصل مع شركات المعادن والنفط والغاز.
ويمكن ادارة العملية على سبيل المثال لتحديد:

- أقل عطاء
- أفضل مقدم عطاء مؤهل
- مقدم العطاء الأكثر خبرة.

ويجب تحديد هذه المعايير قبل بدء عملية تقديم العطاءات فيما يخص تصنيف مقدمي العروض واختيارهم.
تستخدم بعض الدول أنظمة جامدة تتسم بعدم المرونة حيال إجراءات وشروط العطاءات Biddable Parameters مما يؤثر على تقاسم الفوائد بين الحكومة والمستثمرين. بينما تمنح بعض الدول حقوق الاستكشاف بناءً على برنامج العمل. بينما تتيح دول اخري التفاوض بشان الشروط. فلا يوجد نظام أو استراتيجية نموذجية لتقديم العطاءات يمكن للحكومات على الصعيد العالمي تبنيها.
لماذا تحتاج الحكومات لابرام العقود مع الشركات الدولية؟ عادة ما يكون هناك توزيع غير متماثل للسلطة والمعلومات بين الحكومة والمستثمرين. إذ تتمتع الشركات متعددة الجنسيات، أي شركات البترول الكبرى، بخبرات هائلة في مجالات أنشطة الاستكشاف اكتسبتها عبر سنوات عديدة، وهي توظف أفضل الخبراء في مجالات الجيولوجيا والضرائب. وتعتمد الحكومات في البلدان ذات الموارد الطبيعية المكتشفة حديثًا، إلى حد كبير على خبرة هذه الشركات في استخراج الموارد المدفونة في باطن الأرض.
وتتمثل مزايا محددة إشراك الشركات الدولية، في إتاحة رأس المال وضمان الكفاءة والقدرة. ومع ذلك، تبرز أيضًا مخاطر بسبب تضارب المصالح بين الحكومة والشركات الدولية. وتعتمد العديد من الحكومات في إفريقيا اعتمادًا كبيرًا على إيرادات الموارد الطبيعية بيد انها لا تمتلك رأس المال والخبرة اللازمة للاستثمار. وعليه تتمتع الشركات الدولية التي لديها الأموال والخبرة، بوضع جيد للتفاوض على العقود ذات الصلة.
ويتعين على البلدان في هذا الصدد، أن تتعلم من أخطاء البلدان الأخرى وأفضل ممارساتها بناء على تجاربها السابقة الفعلية بشأن هذه العمليات.

الحوافز الضريبية

أدت حوافز الاستثمار في صناعات معينة في بعض البلدان الأفريقية، إلى تكبد خسائر كبيرة في الإيرادات وتشويه المنافسة (Fjeldstad و Heggstad ٢٠١١). وتبحث الشركات الكبيرة والأفراد الأثرياء باستمرار عن طرق للاستفادة من الإعفاءات الضريبية الخاصة بالدخل الخاضع للضريبة بالكامل.

ومن الحقائق المقبولة عمومًا أن الحوافز او الإعفاءات الضريبية تزيد من تدابير الضغط على كل من الشركات متعددة الجنسيات والأثرياء، وبالتالي تعمل على زيادة الضغط على موظفي الخدمة المدنية العليا والمؤسسات الحكومية. ويزيد هذا الضغط أيضًا من مخاطر الأنشطة الاحتيالية والفساد [٢٩] .

وتبين التجربة أن تطبيق إعفاءات ضريبية عالية يقلل من الوعاء الضريبي، ويخلق مجالاً للرشوة والفساد، ويزيد من ظهور الثغرات للتهرب الضريبي [٣٠]. ويعتبر تفويض شخص واحد بالسلطة التقديرية الخاصة بمنح هذه الحوافز أو للانتقاص من التشريعات، مسألة محفوفة بالمخاطر.

وعادة ما تتذرع الشركات متعددة الجنسيات والأفراد الأثرياء بمنطق نقل الأعمال إلى البلدان المجاورة أو عدم الاستثمار، إن لم يتم منحها حوافز. وعليه يتعين تحديد ومراجعة الحوافز والإعفاءات الضريبية فيما يخص احتساب إجمالي التكاليف/الإيرادات التي فقدتها الحكومة/المجتمع. ويمكن استخدام الأرقام المحسوبة المتعلقة بالإيرادات المفقودة بسبب هذه الحوافز، كأساس لعقد اتفاقيات ثنائية/ متعددة الأطراف بين الدول ذات الصلة للحد من هذه المنافسة الضريبية غير الصحية (السباق نحو القاع) من خلال منح البلدان المجاورة إمكانيات تفاوض أفضل.

٣-٣-٢ أنواع النظام المالي والضريبي

يعتمد منح العقود والتراخيص على النظام المالي للبلد. ويوجد نوعان رئيسيان للنظام المالي. أحدهما قائم على العقود والآخر يعتمد على الامتياز/الترخيص. ولا يوجد نظام متفوق على الآخر. ومع ذلك، فإن الأحكام داخل النظام تحدد مدى جودة الاتفاقية بالنسبة للحكومة ومدى جودتها بالنسبة للشركات الدولية.

ووفقا لنظام ترخيص الامتياز، تنتقل ملكية الموارد إلى شركات النفط عندما يتم استخراج الموارد، وتقوم الحكومة بتحصيل حصتها من إيجار المورد من خلال تحصيل رسوم الامتياز (الريع) و/أو الضرائب.

بينما وفقا لنظام العقود، عادة ما يتم الإقرار بأن الحكومة هي مالك المورد ويتم تعويض الشركات من خلال مجموعة متنوعة من الآليات. وهناك نوعان رئيسيان من العقود: عقود مشاركة الإنتاج واتفاقيات الخدمة. ونناقش تفاصيل ذلك أدناه.

ولا يوجد معيار لتحديد أي النظامين هو الأفضل. وعادة ما يتم تحديد مقدار إيجار الموارد التي تشاركها الحكومات والشركات من خلال المحددات المنصوص عليها في الاتفاقيات، بدلاً من نوع الاتفاقية المستخدمة. وتشمل المصطلحات الرئيسية والقضايا الرئيسية التي ينطوي عليها النظام المالي ما يلي:

- من يتحمل تكاليف عمليات الاستكشاف والتطوير؟
- كيف سيتم تمويل تكاليف الإنتاج؟
- من سيدير العملية؟
- كيف سيتم تقاسم أو بيع المورد المنتج؟
- ما هي آلية السداد/الدفع للأطراف؟

ومن المهم أن يتعرف المدققون على هذه الأنواع من النظم المالية حتى يفهموا أنواع الإيرادات التي قد تحصلها الحكومة والتزامات الأطراف بموجب النظم المختلفة. وقد يستخدم المدققون ذلك أيضًا لتقييم عما كانت هذه الترتيبات هي الترتيبات المناسبة للبلد أم لا.

---

٢٩. https://www.taxjustice.net/201903/01//ineffective-tax-incentives-on-profits-heavily-used-by-african-nations-compared-to-european-nations-study-finds/

٣٠. http://www.cmi.no/publications/publication/?4045=taxation-mozambique-tanzania-zambia

نظام الامتياز (يتعلق بالنفط والتعدين)

تعتبر اتفاقية الامتياز، أقدم الاتفاقات الدولية ويشار إليها أحيانًا باتفاقية الترخيص أو الاتفاقية الضريبية ورسوم الامتياز. وتقوم اتفاقية الامتياز على منح ترخيص لشركة (صاحبة الامتياز) لتطوير منطقة جغرافية محددة. ولصاحب الامتياز الحق في بيع الإنتاج. وتحصل الحكومة على جزء من الإنتاج يشار إليه باسم الريع، ورسوم حجم المساحة ، والضرائب التي يدفعها المشروع المشترك، بالإضافة إلى الحوافز والضرائب الاجتماعية. ووفقا لنظام الامتياز، يمكن للحكومة أن تتقاسم بعض مخاطر المشاريع، إذا كانت الخصومات في النظام الضريبي تسمح بشطب وترحيل الخسائر أو التعويضات. وتعتبر النرويج مثال على ذلك. ويتمثل الاختلاف الشائع بين الامتيازات وعقود مشاركة الإنتاج في عدم وجود حدود للاستقطاعات في الأنظمة الضريبية ، لذلك قد يحق للشركات في كثير من الأحيان تخصيص المزيد من التكلفة للترخيص.

للقانون في قطاع التعدين، أن يحدد شروط التعويض واللوائح التنفيذية. وقد تنص العقود أيضًا على شروط خاصة، بما في ذلك الإعفاء من رسوم الامتياز أو الحوافز الخاصة. وإذا كانت الحكومة شريكًا في المشروع المشترك، فإنها تتلقى أيضًا حصة من الإنتاج في مقابل الحصة التي تملكها.

النظم القائمة على العقود (ذات الصلة بالنفط)

<u>عقود مشاركة الإنتاج</u>

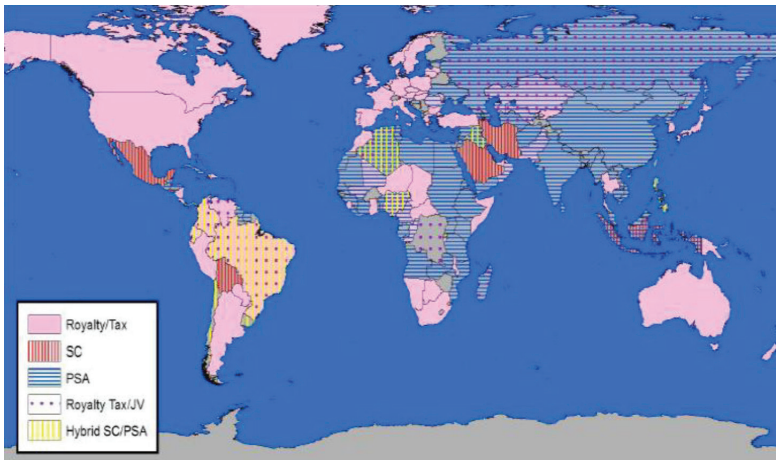
تعد عقود مشاركة الإنتاج (PSCs) من بين أكثر أنواع الترتيبات التعاقدية شيوعًا للتعدين أو التنقيب عن النفط وتطويره. وتقوم الدولة – بموجب عقود مشاركة الإنتاج- بصفتها مالك الموارد المعدنية/البترولية بالتعاقد مع شركة تعدين كمقاول لتقديم الخدمات الفنية والمالية لعمليات الاستكشاف والتطوير. ويتم تمثيل الدولة غالبا من قبل الحكومة أو إحدى جهاتها. وتحصل شركة الصناعات الاستخراجية على استحقاق محدد في المعادن/البترول المنتج كتعويض عن التكاليف (استرداد تكاليف الاستثمارات والخدمات المقدمة) وحصة من الربح في مقابل المخاطر التي تحملتها. ومع ذلك، تظل الدولة هي المالك للمعادن/ للبترول المنتج مع مراعاة فقط حق المقاول في الحصول على حصته من الإنتاج. وعادة ما يكون لدى الحكومة أو جهاتها خيار المشاركة في جوانب مختلفة من عملية الاستكشاف والتطوير. وبالإضافة إلى ذلك، تنص عقود مشاركة الإنتاج في كثير من الأحيان على إنشاء لجنة مشتركة بحيث يتم تمثيل كلا الطرفين، سواء لمراقبة العمليات ولحل أو اتخاذ قرار بشأن الموضوعات أو الخلافات المتنازع عليها.

وتتميز عقود مشاركة الإنتاج عن أنواع العقود الأخرى بخاصيتين. أولا، تتحمل الشركة مخاطر الاستكشاف بأكملها، وبحيث إن الشركة لا تتلقى أي تعويض في حالة عدم العثور على معادن/ بترول مربح داخل منطقة العقد. وثانيا، تمتلك الحكومة الموارد والمنشآت والمعدات.

وتتميز عقود مشاركة الإنتاج في أبسط صورها بأربع خصائص رئيسية، وهي:

- يدفع الشريك الأجنبي رسوم امتياز للحكومة مقابل إجمالي الإنتاج.
- يحق للشركة بعد خصم رسوم الامتياز، الحصول على حصة من الإنتاج لاسترداد التكاليف، وعادة ما تقتصر على بعض الأسهم، على سبيل المثال ٥٠٪ من صافي الدخل (بعد طرح رسوم الامتياز).
- يتم بعد ذلك تقاسم ما تبقى من الإنتاج (الربح) بين الحكومة والشركة على أساس حصة محددة (على سبيل المثال ٦٠٪ للحكومة و ٤٠٪ للشركة، وعادةً ما يعتمد تحديد النسبة على الإنتاج).
- يجب على المقاول بعد ذلك دفع ضريبة الدخل (على سبيل المثال ٣٠٪) من حصته في الربح.

ويبين القسم أدناه حول تحصيل الإيرادات تفاصيل اضافية حول اتفاقيات مشاركة الإنتاج والأدوات المالية.



الشكل ٧: رسم توضيحي لأنظمة فرض الضرائب على البترول [٣١]

اتفاقيات الخدمات الفنية

تحتفظ الحكومة بموجب اتفاقيات الخدمات الفنية، بالتحكم في الموارد، بينما تبرم اتفاقيات مع الشركات لتقديم الخدمات الفنية في شكل أعمال الاستكشاف والبناء وإدارة التطوير. وتحتفظ الحكومة بالموارد المنتجة وتدفع للشركات المعنية نقدًا أو عيناً (في شكل سلع). ويوجد هذا النوع من الاتفاقيات بشكل شائع في البيئة التي تكون فيها مخاطر الاستكشاف منخفضة مع ثبوت وجود احتياطيات موثقة، كما هو الحال في بلدان الشرق الأوسط.

العقود (التراخيص والإيجارات والامتيازات والترتيبات التعاقدية الأخرى)

تتسم عقود الصناعات الاستخراجية بالتعقيد وغالبًا ما يحتمل أن يكون لها تأثير كبير على الجوانب المختلفة للبلد، إذ أنها تحكم العلاقة بين الحكومات وشركات النفط والغاز والتعدين فيما يخص استخراج الموارد الطبيعية واستغلالها وتؤثر في كل شيء بدءًا من الإيرادات والاستقطاعات الضريبية إلى التزامات المحتوى المحلي وحماية البيئة.

ومع ذلك، وعلى الرغم من أهميتها الجوهرية، فإن العديد من حكومات الدول المضيفة تفتقر إلى رؤية إستراتيجية (سياسة)، أو أطر تنظيمية/رقابية متينة، أو الموارد اللازمة للتخطيط لمثل هذه المشروعات والتحضير لها والتفاوض بشأنها ومراقبتها وتنفيذها، مما يحد من قدرتها على تعظيم الفوائد المترتبة عليها لصالح البلد.

أوجه التشابه والاختلاف بين عقود البترول والتعدين

على الرغم من وجود أوجه تشابه بين استخدام عقود القطاعين، بيد أن هناك اختلافات كبيرة بين هذين القطاعين تنعكس في تفضيلاتهما التعاقدية وكذا في وجود أنظمة مستقلة للهيدروكربونات وتنظيم التعدين في معظم البلدان. وتتصف الاتفاقيات المستخدمة عادة في صناعة النفط (عقود/اتفاقيات مشاركة الإنتاج) بأوجه شبه محدودة مقارنة بتلك التي توجد عادة في صناعة التعدين. وتُفضل التراخيص عادةً في التعدين مع استخدام التصاريح والامتيازات أحيانًا.

وتنشأ بعض الاختلافات الرئيسية من الاعتبارات الخاصة بالجيولوجيا والاستكشاف وعمليات الإنتاج واقتصاد السوق والآثار البيئية والاجتماعية. وتبين هذه الاختلافات من خلال بعض المقاييس سبب استخدام اتفاقيات مشاركة الإنتاج على نطاق واسع في صناعة البترول على نحو يفوق استخدامها في مجال التعدين.

---

٣١. المصدر: Econ

كما إن نطاق معظم اتفاقيات البترول أوسع أيضًا، حيث يمتد على مراحل تتجاوز نشاط الصناعة (الاستكشاف والإنتاج والبيع) على نحو يفوق اتفاقيات التعدين، وعادة ما تكون درجة مشاركة الحكومة وسيطرتها أكبر في اتفاقيات البترول مقارنة باتفاقيات التعدين.

أهمية العقود/الاتفاقيات/التراخيص النموذجية

تمنح قوانين قطاع الصناعات الاستخراجية سلطات للحكومات للتفاوض بشأن الاتفاقيات مع المستثمرين المحتملين. وبالتالي، غالباً ما يُسمح للمفاوضين بوضع شروط لجذب الاستثمار. ويتم إدراج الاختلافات في مخاطر وفوائد القطاعات أو المجالات التي يمكن أن تقدمها الحكومة في بنود اتفاقية معينة، مع مراعاة المخاطر المحددة وظروف السوق. ومع ذلك، تتمثل احتمالية سوء استخدام هذه السلطة التقديرية في الاتجاهات الحديثة التي تميل الى منح قدر أقل من السلطة التقديرية، وتشجع توحيد العقود والاتفاقيات والتراخيص النموذجية.
يتحمل المفاوضون الحكوميون مسؤولية كبيرة. وغالبًا ما يمثل الافتقار إلى القدرة الكافية من جانبهم للتفاوض على عقد ومراقبة تشغيله تحديًا كبيراً. ويتسم استخدام العقود النموذجية التي تنص على شروط وأحكام يمكن وضعها بمساعدة خبراء دوليين، بميزة الحد من تأثير النقص في القدرات والخبرة والكفاءة.

أين نجد إرشادات بشان المفاوضات وأدوات لتقييم ومقارنة العقود

على الرغم من الدور الجوهري الذي تلعبه العقود، فغالبًا ما يصعب ايجادها. وعليه فقد تم إعداد [٣٢] Resourcecontracts.orgلسد الفجوة المعرفية من خلال توفير إمكانية لايجاد العقود وجعل محتوياتها المطولة في كثير من الأحيان أكثر سهولة، وتصنيف الشروط الاجتماعية والبيئية وحقوق الإنسان والمالية العامة والتشغيلية لكل عقد. وغالبًا ما يُنص على التزامات مشاريع الصناعات الاستخراجية غير المدرجة في العقد في أجزاء أخرى من الإطار القانوني، مثل القوانين واللوائح الوطنية.

٣-٣-٣ الاعتبارات عالية المستوى للتدقيق

تتبع عملية منح العقود والتراخيص نفس مبادئ عملية المشتريات العامة. وعلى الرغم من اختلاف عملية المنح من بلد إلى آخر،إلا أن هناك - إلى حد ما - بعض الخطوات العامة، والتي يتعين ممارسة الرقابة عليها. ويجب على الجهاز الرقابي تقييم ما يلي:

- أن المرخص له/المقاول المختار مستوفي لجميع معايير التأهيل المحددة في التشريع. ومن الأهمية بمكان أن يمتلك المشغل المؤهلات الملائمة والكفاءة المناسبة.
- أن محتويات اتفاقيات المعادن/ البترول متوافقة مع أحكام التشريع.
- إذا لزم الأمر، أن المرخص له/المقاول (المقاولون) قد أنشأ شركة منفصلة في الدولة المسؤولة عن العمليات.
- أن المقاول، عند إنجاز مرحلة الاستكشاف والانتقال إلى مرحلة التطوير/الإنتاج، قد أوفى بجميع الالتزامات خلال فترة الالتزام الحالية كما هو منصوص عليه في العقد/الترخيص وقدم برنامج عمل إلى الحكومة بشأن التزامات الفترة التالية.
- أن الحكومة تتخذ الإجراء اللازم في حالة عدم التزام المقاول بالأطر الزمنية حسب الاتفاقية/العقد.
- أن المقاول يقدم تقاريره إلى الحكومة خلال الإطار الزمني المحدد بعد اكتشاف المعادن/البترول.
- أنه قد تم وضع برنامج التقييم وفقًا لأفضل الممارسات والمعايير الدولية.
- أن الحكومة تلقت تقريرا عن الأنشطة خلال فترة التقييم وإعلانا مكتوب عن الجدوى التجارية.
- أن المقاول قد وضع تقييمات تأثير البيئة والاستدامة وفقًا للمتطلبات وتمت الموافقة عليها من قبل الحكومة.

---

٣٢. https://resourcecontracts.org

• أن الحكومة تلقت خطة للتطوير والإنتاج من المقاول وتم تقييمها بدقة. ويجب على الحكومة الموافقة على الخطة قبل إبرام عقود التطوير والإنتاج وقبل بدء عملية الانشاءات.
• أن تصريح الإنتاج الصادر عن الحكومة يتماشى مع خطة الإنتاج التي وضعها المقاول.
• أن الحكومة بذلت كل ما في وسعها لضمان تعظيم المقاول لحجم الإنتاج من المواد المعدنية/البترولية.
• عدم منح المرخص له/المقاول اعفاءات ضريبية أو حوافز أو إعفاءات أخرى. وإذا كان الأمر كذلك، يجب على الجهاز التأكد من وجود الصلاحية بذلك.

٣-٤ مراقبة العمليات

٣-٤-١ المقدمة

تحتوي الممارسات الرقابية الفعالة على تعريف واضح لواجبات مختلف الأدوار المحددة في الإطار التنظيمي/الرقابي. ومن المهم أن تدرك الأطراف المختلفة مسؤولياتها سواء من حيث توفير المعلومات أو مراجعتها. ويتعين عند إعداد المهام الرقابية، النظر في - من بين جملة أشياء أخرى - فصل الأدوار. فعلى سبيل المثال، يجب تحديد أدوار وزارة البيئة (ووحدتها البيئية) والجهة البيئية والشركة المملوكة للدولة بوضوح لتجنب النزاعات المؤسسية وضعف الرقابة البيئية. وتحتفظ وزارة البيئة عادة بكامل المسئولية عن الإجراءات الخاصة بالتخليص وإصدار التصاريح فيما يخص القضايا البيئية. وقد تتخذ مراقبة أحجام الإنتاج والأنشطة ذات الصلة أشكالاً مختلفة. وعادة ما يستلزم تقديم الوثائق والتقارير والمعلومات المؤيدة بانتظام من قبل المقاولين وعمليات التفتيش الفعلية.

٣-٤-٢ دور الحكومة

تتحمل الحكومة خلال العملية التالية لإصدار العقد والتراخيص، مسؤولية الرقابة على سير العمليات. ومن المفترض أن تقوم الشركات عادة بتزويد الحكومة بمعلومات عن سير عمل عمليات الاستكشاف وحالة الإنتاج وعملية وقف التشغيل. ويجب أن تراقب الحكومة بشكل استباقي مدى التزام الشركات بالقوانين والقواعد النافذة في البلد.

ما الذي يجب مراقبته؟

<u>الإنتاج والقياس</u>

تحتاج الحكومة إلى الحصول على معلومات موثوقة عن أحجام الإنتاج وجودته. وهذا ينطبق على كل من البترول والتعدين. وتشكل أحجام الإنتاج عادة الأساس لاحتساب رسوم الامتياز. لذلك قد يؤدي عدم الإبلاغ عن أحجام الإنتاج إلى تكبد خسائر في الإيرادات الحكومية. ويجب على الشركات تزويد الحكومة بتقارير إنتاج دقيقة، سواء عن استخراج المعادن أو ضخ النفط. وعادةً ما تكون «وزارة الموارد» (وزارة المناجم أو وزارة البترول) هي المستفيدة من هذه التقارير. ومع ذلك وبغرض التحقق من محتوى التقارير، تحتاج الحكومة أيضًا إلى الحصول على تأكيد بشأن دقة وموثوقية معدات القياس. ويمكن للحكومة أن تستعين بمقيم خارجي للقيام بالتحقق و/أو إجراء عمليات تفتيش مفاجئة على المناجم وشحنات البترول.

وفيما يتعلق باستخراج المعادن، تحتاج الحكومة إلى مطابقة كمية ونوعية المعادن المستخرجة من المنجم ونقلها وتكريرها (إذا كان ذلك مناسبًا) وتصديرها عبر الجمارك. وعادة ما يتم نقل النفط الخام والغاز عبر خطوط الأنابيب. ويعتبر هذا القياس أيضًا مناسباً لاحتساب رسوم النقل.

ويمكن أن يكون إجراء عمليات القياس في عدة نقاط مهمًا لاكتشاف التسريبات مبكراً، وذلك لأن الانحرافات غير المعتادة من نقطة قياس إلى أخرى يمكن أن تنتج عن تسرب يمكن أن يكون كارثيًا من النواحي البيئية.

الصحة و السلامة

تتصف الصناعات الاستخراجية بكونها عرضة لمخاطر متأصلة للحوادث. ويضع تشغيل منجم، يقع على بعد أمتار عديدة تحت الأرض، مسؤولية كبيرة على قدرة الشركات على ضمان سلامة عمال المناجم ورفاههم. وبالمثل، يتطلب تشغيل منصة نفطية بعيدة عن الشاطئ في ظروف مناخية قاسية في الغالب تطبيق معايير صارمة للسلامة. وتستعين الحكومة بجهاتها الخاصة المكلفة بضمان المشغل لصحة العمال وسلامتهم بشكل سليم.

٣-٤-٣ الاعتبارات عالية المستوى للتدقيق

يلعب الجهاز الرقابي دورًا في وظيفة المراقبة، وذلك من خلال تدقيق المعلومات المقدمة من الجهات الحكومية المتعلقة بشكل رئيسي بالإيرادات المحصلة. وتساعد عمليات التدقيق الحكومة على اكتساب الثقة فيما يتعلق بحجم الإنتاج والتصدير وتقييم المعادن والهيدروكربونات وتكلفة العمليات. ويتمثل دور المدقق في التأكد من التزام الجهات الحكومية والهيئات الإشرافية بالقوانين والاتفاقيات التي تنظم استكشاف المعادن وإنتاجها وتطويرها. وفي العادة لا يضطلع المدقق بالتدقيق الفعلي للمعدات ولكن يجب أن يعتمد بدلاً من ذلك على ضوابط الرقابة الداخلية التي تضعها الحكومة. ومع ذلك، وفي حالة عدم وجود أسس يعتمد عليها، للمدقق الاسهام في هذا المجال. وبأي حال، يجب على المدقق تقييم التالي:

- أن السلطة المختصة تعكف على اختبار وفحص أجهزة القياس خلال فترات منتظمة ووفقاً للوائح.
- أن الوزارة تعتمد - بشكل منتظم - الاساليب والمعدات المستخدمة، وتداوم على الاطلاع على أية تغييرات تطرأ على اساليب القياس.
- أن الحكومة قد وضعت اللوائح ذات الصلة التي تغطي متطلبات الصحة والسلامة للعمال.

٣-٥ تقييم الإيرادات وتحصيلها

٣-٥-١ المقدمة

تعتمد قدرة الحكومة على تقييم وجمع الضرائب ورسوم الامتياز والجمارك والإيرادات الأخرى على خيار وجودة النظام المالي والأدوات المالية، وعلى القدرة الإدارية والتدقيقية والكفاءة في المؤسسات ذات الصلة. وتخضع أنشطة استخراج المعادن/البترول لمجموعة كبيرة ومتنوعة من الأدوات المالية، حيث تشمل الضرائب التي تفرض على جميع قطاعات الاقتصاد الأخرى والضرائب المفروضة حصراً على صناعة النفط والتعدين. وبالإضافة إلى ذلك، غالبًا ما تستخدم أشكال تحصيل الإيرادات غير الضريبية (مثل رسوم الامتياز والرسوم السطحية والحوافز وتقاسم الإنتاج) والتي يمكن أن تكون كبيرة بحيث تتجاوز حتى الإيرادات من الضرائب. وعند انشاء شركة وطنية للبترول/للمعادن، يجب أن تحصل الحكومة على أرباح أسهم كمساهم في الشركة. وبالتالي، قد تتكون الإيرادات الحكومية من عدة مسارات إيرادات، وبالإضافة إلى ذلك يمكن تحصيلها نقداً أو عينياً.

ولتمكين التقييم وضمان اكتمال التزام شركات الصناعات الاستخراجية بالإبلاغ عن الضرائب والرسوم والحوافز وضريبة القيمة المضافة وأرباح الأسهم والأسهم وما إلى ذلك ودفعها، من الضروري جمع بيانات عن نوعية وكمية الأحجام المنتجة والمستهلكة والمصدرة والتحقق منها. وعلاوة على ذلك، من المهم تقييم الأسعار المحققة من قِبل شركة الصناعات الاستخراجية والتكاليف التي يتم تحريرها بها، لا سيما عند وجود معاملات بين الشركات ذات الصلة. ويجب على الحكومة تصحيح الأسعار المعلنة التي لا تعكس ظروف السوق في وقت المعاملة وذلك من خلال قواعد وأدوات مكافحة التجنب.

وفي حالة التهرب من دفع الضرائب، يجب دراسة فرض أدوات ضريبية إضافية وتطبيق إجراءات ضريبية جنائية إضافية وفقًا للنظام القانوني. ويجب مطابقة جميع المدفوعات والعائدات المتعلقة بالصناعات الاستخراجية عند كل نقطة/حساب دفع، وبحيث يتم تحويلها وإيداعها في حسابات الخزينة (ويفضل أن يكون ذلك لدى البنك المركزي).

٣-٥-٢ دور الحكومة

تتولي الحكومة مسؤولية تحصيل مختلف أشكال الإيرادات من أنشطة الصناعات الاستخراجية. ونشير فيما يلي الى الأنواع الخمسة الرئيسية لإيرادات الصناعات الاستخراجية والأنظمة المالية التي يمكن للحكومة استخدامها للحصول على حصتها من العائدات.

الجدول رقم ٣: أمثلة عن الإيرادات

نوع الإيرادات	الخصائص	الإيجابيات والسلبيات		أمثلة عن الإيرادات
رسوم مدفوعة مقدماً	تعرف الإيرادات المقدمة على انها تلك التي تعكس القيمة الحالية لموارد الصناعات الاستخراجية.	توفير إيرادات فورية لخزينة الحكومة	لا تعكس القيمة الحقيقية للموارد.	مزادات حقوق الاستكشاف ورسوم الترخيص ورسوم المنطقة ورسوم الترسية والنقل
إجمالي الضرائب	تحصل الضريبة على أساس الإنتاج وليس الربح الفعلي، فتكون التكاليف بالتالي ليست ذات صلة.	سهولة الإدارة. إذ كل ما تطلبه هو ضرب "سعر السلعة" في "حجم الإنتاج" مضروبًا في نسبة رسوم الامتياز. وتوفر عائدات الحكومة في وقت مبكر قبل نقطة التعادل.	قد تنتقص من الاستثمارات بسبب عدم احتساب التكاليف. وهذه الضريبة تراجعية وليست تدريجية ، بمعنى أن حصة الحكومة لن تزيد مع زيادة الأرباح.	العائدات التزامات السوق المحلية (رسوم امتياز فعالة) وجود أنواع معينة من الضرائب المفاجئة ضريبة إيجار الأرضي(عادة على الطاقة الكهرومائية والطاقة النووية)
فرض ضرائب على الحقل (تنطبق عادة على البترول)	نظام ضريبي خاص لقطاع النفط/الغاز مع سقف لاسترداد التكلفة ومشاركة الأرباح بناء على العقود، وليس القانون.	يقدم عائدات فورية للحكومة. تفضله شركات النفط الدولية بسبب إمكانية التنبؤ بالشروط. يتميز بالمقاييس. يزيد إيراد الحكومة مع كل زيادة في كل من أحجام الإنتاج وأسعار النفط والغاز.	تخلق العقود المختلفة للقطاعات النفطية/ الغازية المختلفة تعقيدات لسلطات الإيرادات. لا يمكن للحكومة بسهولة تغيير الشروط.	اتفاقيات/عقود مشاركة الإنتاج
الضريبة على صافي ارباح الشركات	تدفع الضريبة على أساس الربح بعد خصم التكاليف. يحدد القانون معدل الضريبة.	تزداد حصة الحكومة عن طريق فرض ضرائب على الأرباح. يتم اعتبار التكاليف، فتصبح بالتالي الاستثمارات جذابة	تضع مخاطر التسعير التحويلي عبئا كبيرا على سلطات الإيرادات. قد يتم تحقيق الربح الخاضع للضريبة بعد بضع سنوات من الإنتاج ، مما قد يخلق فجوة في التوقع من جانب الجمهور	الضريبة على الدخل من الربح تشمل الضرائب الأخرى: • الضريبة التجارية • الضريبة على دخل الشركة/المؤسسة • ضريبة الأرباح الرأسمالية • تجميد الضرائب • ضريبة الدفع عند الربح (قابلة للخصم)
مشاركة الحكومة	للحكومة حصة في مشاريع الصناعات الاستخراجية وهي جزء من كونسورتيوم.	يتيح للحكومة الوصول المباشر إلى الربح. تمكن البلاد من بناء المحتوى المحلي.	تتحمل الحكومة مخاطر كبيرة. في البلدان التي بها فساد عالي، قد تصبح الشركات الحكومية غير قابلة للإدارة.	حصة الحكومة في المشاريع والشركات المملوكة للدولة

خمسة جوانب للأنظمة المالية المختلفة

- يشير تقاسم المخاطر إلى مقدار المخاطرة التي تتحملها الحكومة. فإذا شاركت الحكومة بصفتها مساهمًا، فسوف يتعين عليها تحمل حصة مماثلة من التكاليف، وبالتالي تحمل مخاطر كبيرة.

الجوانب الخمس	رسوم مدفوعة مقدماً	إجمالي الضرائب	الضرائب على الحقل	صافي ضريبة الشركات	مساهمة الحكومة
	- مزاد الحقوق - رسوم الترخيص	- رسوم الامتياز - ضريبة الإنتاج	المخصصات و/أو اتفاقيات مشاركة الإنتاج	ضريبة الأرباح العادية وضريبة الإيجار الاقتصادي	-شركة النفط الوطنية -مساهم في التراخيص
•	تقاسم الحد الأدنى من المخاطر				تقاسم الحد الأقصى من المخاطر
•	النظام البسيط			النظام المعقد	
•	الإيرادات المبكرة				الإيرادات المتأخرة
•		الحوافز السلبية			حيادية اكبر
•	حصة منخفضة من الإيجار الاقتصادي				حصة عالية من الإيجار الاقتصادي

الجدول رقم ٤: خصائص النظم المالية المختلفة

ومع ذلك، إذا تلقت الحكومة دفعة مالية واحدة من خلال تسويق حقوق التنقيب والاستكشاف عبر المزاد العلني، لا يتعين على الحكومة أن تقلق بشأن التكاليف، فالشركات تتحمل كل مخاطر عدم الاكتشاف.

-يشير نوع النظام إلى مدى صعوبة قيام سلطات الإيرادات بحساب الإيرادات الصحيحة التي سيتم جمعها. وفي ظل وجود صافي ضريبة الشركات، يكون للشركات حوافز كبيرة لتسجيل أكبر قدر ممكن من التكلفة لتقليل الوعاء الضريبي. ولتخفيف هذه المخاطر، تحتاج سلطات الإيرادات إلى موظفين ذوي كفاءة عالية فيما يخص التسعير التحويلي. بينما بالنسبة الإتاوات البترولية، لا تحتاج الحكومة للتحقق من التكاليف.

-يختلف توقيت تلقي الحكومة لإيراداتها بين الأنظمة المالية المختلفة. فعلى سبيل المثال فيما يخص الإتاوات، يتم تحصيل الإيرادات في نفس الوقت الذي يبدأ فيه الإنتاج، حيث يمكن أن يُستند إلى تقديرات الإنتاج. وهو ما يجعل من الأسهل تلبية التوقعات الكبيرة من جانب الجمهور بشأن الإيرادات غير العادية من الصناعة الجديدة. بينما الاعتماد على الضريبة على الأرباح يؤخر الإيرادات لأن الشركات ستحتاج إلى تغطية تكاليفها أولاً.

-تتأثر الحوافز بنوع النظام المالي. فالإتاوات ليست شائعة بين الشركات بسبب عدم اعتبار التكاليف. وبالتالي، إذا حقق المشروع ربحاً بنسبة ٥٪ وخضع لأتاوة إنتاج بنسبة ١٠٪، فإن هذا يعني أن الشركة على الأرجح ستخسر ٥٪، مما يثبط الاستثمار ويخلق حوافز سلبية. غير أن الضريبة على الأرباح مرتبطة بربحية المشروع والتدفق النقدي للشركة، وبالتالي لن تؤثر سلبًا على قرارهم الخاص بالاستثمار.

-تزيد حصة الحكومة من الإيجار الاقتصادي عند الانتقال إلى الجانب الأيمن من الجدول. ويتم الكشف عن القيمة الحقيقية فقط عندما يتم بيع السلع في السوق المفتوحة. ويتم تطبيق المزادات والعائدات قبل بيع سلع الصناعات الاستخراجية في السوق المفتوحة، وقد تحصل الحكومة بالتالي على حصة أقل بكثير من القيمة الفعلية. ومع ذلك، تقوم الحكومة في حالة مشاركتها ببيع السلع والحصول على وصول مباشر إلى السوق.

ونبين فيما يلي الأنواع الرئيسية للإيرادات الحكومية التي يتم تحصيلها من الصناعات الاستخراجية، وهي الضرائب والإتاوات:

يتم احتساب الضرائب وتقييمها وفقًا للوائح الضريبية ذات الصلة - على سبيل المثال، مثل

قانون الضريبة على دخل الشركات أو قانون ضريبة الأرباح المعدنية/البترولية. ويتم احتساب إجمالي الدخل بضرب الكمية المستخرجة من المعادن/البترول في السعر غير التفضيلي. ويتم احتساب الدخل الخاضع للضريبة (الربح) عن طريق خصم النفقات المسموح بها من إجمالي الدخل. وعادة ما يتم تحديد النفقات المسموح بها في الإطار القانوني، ويجب أن تكون ضرورية ومناسبة واقتصادية ومتصلة بالعمليات المعدنية/البترولية. ويجب على سلطات الإيرادات (مسؤولي الضرائب) إجراء التقييم والرقابة/التحقق فيما إذا كان يتم احتساب كل من إجمالي الدخل والنفقات والإبلاغ عنها وفقًا للأساس القانوني (القوانين) في الإقرارات الضريبية وما إلى ذلك. وهو ما يتطلب تنفيذ عمليات لفحص ولتدقيق الإقرارات الضريبية بشكل متزامن، كما يتطلب أيضاً تدقيقًا أشمل من خلال عمليات تدقيق الضرائب لإثبات أن الإقرارات الضريبية تتوافق مع حسابات دافعي الضرائب.

وعادة ما يتم تقييم الإتاوات بناءً على إنتاج المعادن/البترول والسعر والجودة. وعادة ما تكون هناك أسعار مختلفة للحقول البرية والحقول البحرية، مع وضع الأسعار الأدنى للحقول البحرية العميقة. فعلى سبيل المثال، تعتمد قيمة حقوق الامتياز التي يجب دفعها على إنتاج البترول على المعايير التالية:

- أرقام الإنتاج للشركة العاملة.
- الأسعار السائدة للبترول المنتج.
- نسبة رسوم الامتياز (تحسب كنسبة مئوية من القيمة).

ولضمان تحصيل جميع الضرائب والرسوم، من الضروري التحقق من بيانات الكميات المنتجة والمستهلكة والمصدرة، وكذا من الأسعار التي يحققها البائع للمعادن/البترول. ويمكن الاعتماد على أنظمة القياس الخاصة بالشركات، ولكن يتعين على الجهة الحكومية المختصة التحقق من دقة هذه القراءات بشكل منتظم.

الإيرادات من الشركات المملوكة للدولة/شركات النفط الوطنية:

غالبًا ما يكون للشركات المملوكة للدولة أو شركات النفط الوطنية دور في بيع المعادن أو النفط الذي يمثل نصيب الدولة. ويمكن أن تحصل الدولة على المعادن أو النفط من خلال عدد من الترتيبات، بما في ذلك عمليات الاستخراج التي تنفذها شركات النفط الوطنية التابعة للدولة، وحصص ملكيتها في المشاريع المشتركة واتفاقيات مشاركة الإنتاج، والنفط الذي تدفعه الشركات للحكومة لتغطية التزاماتها الضريبية أو رسوم حقوق الأمتياز - انظر الفصل ٤-١ للاطلاع على مزيد من التفاصيل حول الشركات المملوكة للدولة وشركات النفط الوطنية.

٣-٥-٣ الجوانب الرئيسية للإنفاق في قطاع الصناعات الاستخراجية:

يتم تكبد نفقات الاستكشاف في وقت مبكر من العملية عندما تبدأ الشركات في البحث عن البترول والغاز. ويمكن أن تكون الآبار المستخدمة في الاستكشاف إما آبارًا استكشافية - تستخدم لإيجاد احتياطيات جديدة أو آبار تطوير - يتم حفرها إلى عمق معروف للاحتياطي المنتج. وتوجد عمومًا ثلاث فئات من النفقات المتكبدة: تكاليف التشغيل النقدية، والمصروفات العامة والإدارية، ونفقات النفاد والإهلاك (وهي تكاليف غير نقدية). وتعتمد الطريقة التي يتم بها تدقيق النفقات إلى حد كبير على كيفية احتساب النفقات، والتي يتم تحديدها عادةً في العقد المبرم مع الشركة.

وعلى سبيل المثال، توجد طريقة تسمى طريقة «الجهود الناجحة» تتيح للشركة الاستفادة فقط من تلك النفقات المرتبطة بتحديد موقع احتياطيات البترول والغاز الطبيعي الجديدة بنجاح. وبالنسبة للنتائج غير الناجحة (أو «الفتحة الجافة»)، يتم تحميل تكاليف التشغيل المرتبطة مباشرةً على الإيرادات لتلك الفترة.

بينما تتيح المنهجية البديلة المعروفة باسم طريقة «التكلفة الكاملة»، رسملة جميع نفقات

التشغيل المتعلقة بتحديد احتياطيات النفط والغاز الجديدة - بغض النظر عن النتيجة.
ويتم تسجيل تكاليف الاستكشاف المرسملة بموجب أي من الطريقتين كأصول طويلة الأجل. وذلك لأنها مثلها مثل المخارط والمكابس والآلات الأخرى التي تستخدمها جهة التصنيع، تعتبر احتياطيات البترول والغاز الطبيعي أصولًا إنتاجية لشركة بترول وغاز، حيث تتطلب المبادئ المحاسبية المقبولة عموماً تحميل تكاليف الحصول على تلك الأصول على الإيرادات عند استخدام الأصول [٣٣]. ووفقًا للمعايير الدولية للرقابة المالية ، يتعين على المراجعين فهم وتقييم مدى ملاءمة الإطار المحاسبي المستخدم ذي الصلة.
تتضمن المتطلبات التشريعية المتعلقة بالمحاسبة لبنود الإنفاق أحكام اللوائح والتعليمات والأحكام الواردة في العقد.

٣-٥-٤ مجالات التركيز المحددة لمهمات التدقيق - التسعير التحويلي

يُعرّف التسعير التحويلي على أنه القيمة المقدرة للسلع المادية أو الممتلكات غير الملموسة أو الخدمات المقدمة بين الأطراف ذات العلاقة/المرتبطة. وتتم تسمية هذه الأطراف أو الشركات عادةً على أنها شركة مسيطرة أو شركة قابضة أو شركة أم أو شركة مملوكة أو شركة تابعة أو فرعية أو شركات مشتركة أو شركات منتسبة.
ونظرًا لعدم تطبيق الأطراف ذات العلاقة/ المرتبطة، لشروط السوق الحرة، يُمكّن ذلك من تحويل الأرباح الخاضعة للضريبة عن طريق تحديد الأسعار بالطريقة الأكثر ملاءمة للأطراف. بيد أنه توجد في هذه الحالة مخاطر متأصلة فيما يخص تحويل الأرباح، حيث تحدث المعاملات عبر الحدود داخل الجهات متعددة الجنسيات، إذ لا تخضع لضريبة الأرباح بشكل صحيح حيث يتم إنشاء القيمة أو إضافتها بسبب التسعير الخاطئ للتحويل.
ويمكن تعريف التسعير التحويلي باعتباره منهجية مقبولة بشكل عام لتحديد الانحراف المقبول الحر عن أسعار السوق (السعر غير التفضيلي/ معاملات على أساس تجاري بحت).
ويمكن استخدام المنهجية من قبل السلطات وكذلك الشركات الخاصة. وسيساعد ذلك السلطات الضريبية في جهودها للحد من تآكل الوعاء الضريبي. كما يمكنها ذلك بالنسبة للشركات متعددة الجنسيات، من تحديد أقسام الشركة التي تسدد التزاماتها وتلك التي لا تدفع الضرائب المفروضة عليها وتلك التي لا تدفع. ويمكن أن تعاني الشركات متعددة الجنسيات أيضًا من الازدواج الضريبي على نفس الأرباح دون تطبيق تسعير تحويل مناسب.
تنص المادة رقم ٩ من الاتفاقية الضريبية النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على مبدأ السعر غير التفضيلي (المعاملات على أساس تجاري بحت) على النحو التالي: (عندما يتم وضع شروط أو فرضها بين مشروعين في علاقاتهما التجارية أو المالية التي تختلف عن تلك التي تتم بين المشاريع المستقلة، فإن أي أرباح تستحق – بموجب هذه الشروط لاحد المشروعين، ولكن بسبب هذه الشروط لم تتحقق على هذا النحو، يمكن إدراجها في أرباح ذلك المشروع وتخضع للضريبة وفقًا لذلك).
ونصت معظم الدول على قاعدة عامة لمنع التجنب الضريبي في تشريعاتها والتي يمكن استخدامها للتخفيف من التحديد غير المناسب للتسعير التحويلي.

لماذا يعتبر التسعير التحويلي مهمًا للأجهزة العليا للرقابة فيما يخص الصناعات الاستخراجية

تتطلب الصناعات الاستخراجية استثمارات فنية ضخمة وخبرة متخصصة تشتريها شركة التعدين أو البترول المحلية من شركة تابعة في الخارج. وتتمتع أفريقيا أيضا باحتياطات

---

٣٣. http://www.investopedia.com/articles/fundamental-analysis/08/petroleum

كبيرة من المعادن والنفط. ويُقدر أن ما بين ٦٠ إلى ٧٠٪ من التجارة العالمية عبارة عن معاملات بين الشركات التابعة داخل الشركات متعددة الجنسيات. ويتيح غياب شروط السوق الحرة تحويل الأرباح بين البلدان وبالتالي تآكل الوعاء الضريبي في أي بلد معين من خلال التخطيط الضريبي العدواني.

ووفقًا لتقديرات منظمة النزاهة المالية العالمية (GFI)، والتي تُعتبر الى حد كبير الوسيلة الأولى لرصد التدفق المالي غير المشروع، فان الحصة التي تنطوي على تسعير تجاري خاطئ (التسعير التحويلي) قدرت بأكثر من ٨٠٪ في نشرة عام ٢٠١٥(Kar and Spanjers, 2015) القسم ٤-٢.

وتعتبر الأسعار التحويلية مهمة لكل من دافعي الضرائب والإدارات الضريبية لأنها تحدد إلى حد كبير الدخل والنفقات وبالتالي الأرباح الخاضعة للضريبة للشركات المرتبطة بموجب اختصاصات ضريبية مختلفة. ولتوضيح فرصة التحول في الأرباح داخل الصناعات الاستخراجية، أظهر مسح لعشرة من أقوى عمالقة الصناعات الاستخراجية في العالم أن ٣٤٪ من فروعها البالغ عددها ٦٠٣٨ تقع ضمن الملاذات الضريبية [٣٤].

ويُعد التسعير التحويلي مشكلة عالمية للحكومات، ولكنها مثبطة للهمم بشكل خاص في البلدان النامية بشكل رئيسي بسبب ضعف المؤسسات (هيئات الإيرادات) والأطر القانونية وانعدام الانضباط في القطاع العام.

لذلك، يعتبر التسعير التحويلي مهمًا للأجهزة العليا للرقابة في عمليات تدقيقها/رقابتها على الأداء الحكومي (أي وزارة المالية وسلطة الإيرادات) فيما يتعلق بتقييمها وتحصيلها ومراجعتها الضريبية للإيرادات من الشركات متعددة الجنسيات فيما يخص الصناعات الاستخراجية.

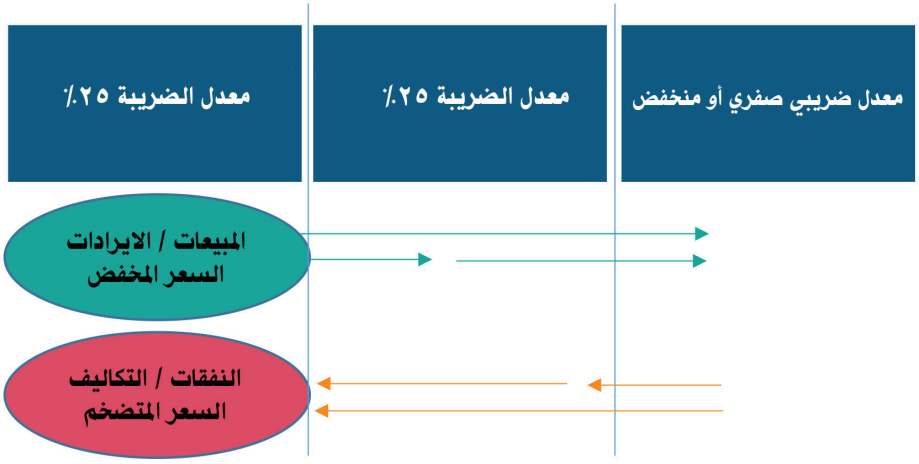
تحويل الأرباح بين الشركات

نظرًا لأن بعض الاختصاصات القضائية في العالم تفرض ضريبة دخل منخفضة على الشركات أو لا تفرض ضريبة أصلا (الملاذات الضريبية)، فهناك حوافز اقتصادية للشركات متعددة الجنسيات لتحويل الأرباح بين شركاتها ضمن الاختصاصات القضائية المرتفعة والمنخفضة الضريبة. ويمكن تحويل الأرباح عن طريق تحديد سعر (اصدار فواتير) أعلى من سعر السوق على الخدمات والسلع والحكر (التأمين) والموجودات غير الملموسة لشركة في بلد ذي معدل ضريبي عادي. ويمكن بعد ذلك خصم السعر المرتفع بشكل غير معتاد لأغراض الضريبة أو كتكلفة قابلة للاسترداد في الدولة الأخيرة، وبالتالي تقليل قاعدة الضريبة/الإيرادات القانونية في هذا البلد بالذات.

ومن المهم الإشارة إلى أن البلد الذي يصدر الفواتير لا يجب أن يكون ملاذاً ضريبيًا. وتطبق بعض الاختصاصات القضائية ذات المعدل الضريبي العادي قواعد خاصة تسمح بالتدفق النقدي من خلال اختصاصاتها القضائية دون اخضاعها للضريبة، وقد ينتهي الربح في نهاية المطاف إلى ملاذ ضريبي.

---

٣٤. Mathiason - N (2011). أرباح الأنابيب. تحديد 6038 شركة فرعية مملوكة لعشرة من أقوى عمالقة الصناعة الاستخراجية في العالم والسعي من قبل صحفيين من أمريكا اللاتينية لمعرفة المزيد. أوسلو: انشر ما تدفعه -النرويج. http://www.publishwhatyoupay.no/pipingprofits



الشكل ٨: توضيح التسعير التحويلي

يعتبر التسعير التحويلي مجالا مرتفع المخاطر في البلدان ذات الصناعات الاستخراجية بسبب طبيعة الأعمال: الشركات متعددة الجنسيات، والخبرة والمعرفة التقنية المتقدمة، والاستثمارات الكبيرة، والأصول القيمة والممتلكات غير الملموسة. وللتسعير التحويلي في إطار اتفاقيات مشاركة الإنتاج، عواقب لاحتساب تكاليف الاسترداد وهي قضية مهمة فيما يخص التحويط بأسوار تكفل امتيازات ضريبية للشركات الأجنبية. وعادة ما تحتوي بيانات استرداد التكاليف على التكاليف المتكبدة من خلال الخدمات التي تؤديها شركة مرتبطة. ونظرًا لأن الشركة الشقيقة والشركة المحلية لها نفس المالك، فإن الشركات تتمتع بحوافز للمغالاة في التكاليف المتكبدة لتكون قادرة على خصم المزيد من التكاليف من خلال استرداد التكاليف. ولأغراض أخرى بخلاف الضرائب، لا تبالي الشركة اين يوجد الدخل والتكاليف.

كيفية تدقيق التسعير التحويلي وما يتعين على مراجعي الجهاز الرقابي معرفته

تعتبر سلطات الإيرادات والأجهزة العليا للرقابة المالية من أهم الأجهزة التي تمنع سوء تقدير التسعير التحويلي. وتتمتع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في بعض البلدان بسلطة مباشرة لتدقيق بيانات التكلفة وفقًا لاتفاقيات مشاركة الإنتاج، وبالتالي تختص بمهام مشابهة لسلطة الضرائب. وتحقق السلطات الضريبية (وبعض الأجهزة العليا للرقابة المالية) حماية التسعير التحويلي من خلال تنفيذ مهمات التدقيق الضريبي للشركات أو تقييم مخاطر التسعير التحويلي والتحليل المقارن وتحليل الوظائف. ويجوز الطعن في إعادة التقييم التي تجريها السلطات الضريبية من خلال شكوى ترفعها الشركة إلى المحاكم أو المحاكم المختصة بالضرائب. ويجوز للجهاز الأعلى للرقابة وسلطة الإيرادات - بموجب عقود معينة، لا سيما اتفاقيات مشاركة الانتاج – الطعن في التسعير الخاطئ من خلال مجلس الطعون/اللجنة الاستشارية أو من خلال القضاء العادي و/أو الإبلاغ عن حالات التهرب الضريبي والاحتيال بغرض توجيه الاتهام/المقاضاة.

وعندما لا يكون للجهاز الأعلى للرقابة سلطة مباشرة لتدقيق بيانات التكلفة، يجب أن تختص مهام الجهاز الأعلى للرقابة في المقام الأول بمراقبة وإجراء الرقابة على الالتزام والأداء للسلطة الضريبية بشأن إنجازها وأدائها فيما يتعلق بقضايا التسعير التحويلي.

وتوجد قواعد ولوائح مختلفة للتسعير التحويلي في جميع أنحاء العالم. بيد أنها جميعاً تحتوي بشكل شائع على قواعد حول نوع المعلومات التي يجب على الشركات تقديمها للهيئات الحكومية لتمكينها من رقابة السعر المحدد بين الأطراف المرتبطة. وعلاوة على ذلك، تحتوي أيضاً على طرق معتمدة مسبقًا لحساب السعر غير التفضيلي. وبالنسبة لبلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، توجد خمس طرق معتمدة مسبقًا [٣٥]، وهي:

٣٥. http://www.transferpricing.wiki/general-transfer-pricing-information/transfer-pricing-methods

• سعر مقارن وغير خاضع للرقابة: الأسعار بين الأطراف غير ذات الصلة.
• التكلفة بالإضافة إلى الطريقة: مقارنة إجمالي الربح مع تكلفة المبيعات.
• طريقة سعر إعادة البيع: مقارنة إجمالي الأرباح غير ذات الصلة بين الأطراف غير ذات الصلة.
• طريقة تقسيم الربح: تحديد المعاملات المترابطة غير القابلة للمقارنة حيث يتم تحديد المضمون (المخاطر والجهود والمهام والمساهمات وما إلى ذلك) من أجل التوصل إلى تقسيم السعر غير التفضيلي بين الشركات ذات الصلة.
• طريقة صافي هامش العملية: اختبار صافي الربح بين الأطراف ذات الصلة وغير ذات الصلة للمعاملات المماثلة. وهو ما يعتبر حلاً عملياً عندما لا تحل الطرق الأخرى مشكلة التسعير التحويلي.

وقد يكون لدى السلطات القضائية الأخرى طرق أخري معتمدة مسبقًا، على سبيل المثال للولايات المتحدة سبع طرق معتمدة مسبقًا. وتحدد بعض البلدان اعتبارات السعر غير التفضيلي حصرياً بحيث يجب على الشركات استخدام إحدى هذه الطرق لإثبات السعر غير التفضيلي، في حين تسمح بلدان أخرى باستخدام طرق أخرى لإثبات السعر غير التفضيلي. وفي كلتا الحالتين، فإن المنطق وراء جميع الأساليب المستخدمة هو إثبات أن الصفقة/الاتفاقية سليمة اقتصاديًا ويمكن أن تبرمها أطراف غير تابعة (السعر غير التفضيلي).

وللقيام بذلك ، يجب فحص كميات كبيرة من الوثائق. ويجب أن تفصح الوثائق عن طبيعة المعاملة والمبالغ المدفوعة والسعر/العقد القابل للمقارنة، والتي يمكن أن تثبت أن السعر المتفق عليه لا يختلف بشكل كبير عما كان يمكن أن يتفق عليه الطرفان غير المرتبطين. وتكون جميع الشركات متعددة الجنسيات تقريبًا – في الوقت الحاضر – على استعداد وجاهزة لتقديم هذه المعلومات لفحصها من قبل السلطات في وقت تقديم الإقرارات الضريبية.

ونبين فيما يلي أمثلة على نتائج مراجعة التسعير التحويلي:

• الإحجام عن أو عدم الاستعداد لتقديم وثائق التسعير التحويلي الإلزامية للتدقيق.
• ضعف ممارسة سلطة الإيرادات فيما يتعلق بامتثال دافعي الضرائب من خلال تقديم وثائق التسعير التحويلي في غضون الموعد النهائي.
• الافتقار إلى الكفاءة والموارد في سلطة الإيرادات.
• تكاليف المساعدة العامة التي تم إصدار فاتورة بها من شركة تابعة ليست خالية من تكلفة المساهمين في الشركة التابعة ممزوجة بتكلفة تقديم الخدمات للشركات التابعة.
• السعر العشوائي للخدمات المقدمة بغض النظر عن خبرة الموظفين أو جدارتهم.
• ازدواجية التكاليف (من المحتمل عدم كشفها في ترتيبات السعر التحويلي).
• المغالاة في التأمين/الحكر من جانب الشركة التابعة في الملاذ الضريبي.
• المغالاة في استخدام المواد غير الملموسة من جانب الشركات التابعة في الملاذ الضريبي.
• الاستفادة من القروض والتمويل/التمويل من الشركات/الشركات التابعة بأسعار فائدة متضخمة.
• القيود المفروضة على تدقيق التسعير التحويلي في بنود اتفاقية مشاركة الانتاج (وجود شروط باطلة في اتفاقية مشاركة الانتاج).
• ٩٧٣ دولار أمريكي - السعر على أساس دلو من البلاستيك [٣٦].
• ٥٢ دولارًا أمريكيًا - السعر على المنصات rocket launcher [٣٧].
• ١٣ دولارًا أمريكيًا - السعر على مسجل الكاميرا Price on camera recorder [٣٨].

---

٣٦. Pak, S. J., Zdanowicz, J. S. (2002). U.S. Trade with the World. Malvern/Miami: Trade Research Institute .
http://www.oss.net/dynamaster/file_archive/04031850/b167ce2bb58f256cf8c2225aa4da82/OSS200309-01-.pdf
٣٧. Pak, S. J., Zdanowicz, J. S. (2002). U.S. Trade with the World. Malvern/Miami: Trade Research Institute .
http://www.oss.net/dynamaster/file_archive/04031850/b167ce2bb58f256cf8c2225aa4da82/OSS200309-01-.pdf
٣٨. Pak, S. J., Zdanowicz, J. S. (2002). U.S. Trade with the World. Malvern/Miami: Trade Research Institute .
http://www.oss.net/dynamaster/file_archive/04031850/b167ce2bb58f256cf8c2225aa4da82/OSS200309-01-.pdf

٣-٥-٥ اعتبارات التدقيق رفيعة المستوى

يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة إجراء مسح شامل للتشريعات والعقود/الاتفاقات التي تتضمن أحكامًا بشأن الإيرادات المتحصلة من الصناعات الاستخراجية. قد يكون التشريع الخاص بالإيرادات المتحصلة من الصناعات الاستخراجية في قوانين منفصلة للنفط أو التعدين، أو قد يتم تناولها في قانون ضريبة الدخل العام للبلد. وبالنسبة لاتفاقيات/عقود مشاركة الإنتاج، فإن أهم أحكام الإيرادات ينص عليها في العقد نفسه.

يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة تقييم التالي:

- صحة الكميات المبلغ عنها فيما يخص انتاج المعادن والبترول وجودته.
- احتساب الضريبة على أساس السعر المحدد في التشريع أو القانون أو العقد ذي الصلة.
- يتعلق خصم التكاليف لسنة معينة من الدخل فقط بمنطقة العقد ذات الصلة (التحويط بأسوار تكفل امتيازات ضريبية للشركات الأجنبية) [٣٩].
- اعتبار خصومات الأموال التي تذهب إلى صندوق احتياطي إيقاف التشغيل ذات صلة.
- أن التكاليف القابلة للاسترداد متوافقة مع النفقات القابلة للخصم المستحقة كما هي محددة في اتفاقيات مشاركة الإنتاج أو عقود مشاركة الإنتاج أو في قانون الضرائب (ضرورية ومناسبة واقتصادية ومرتبطة بالعمليات المعدنية/البترولية).
- تقييم واختبار أسعار المعاملات بين الشركات ذات الصلة للتحويل الخاطئ للأسعار التحويلية.
- احتساب وقياس قيمة البترول/المعادن وما إلى ذلك، التي يتم الحصول منها على الإيرادات الضريبية وفقًا للتشريعات/العقود.
- أن سلطة الإيرادات تضمن تقديم الإقرارات الضريبية في الوقت المناسب واكتمالها لاحتساب/تقييم الإيرادات بشكل صحيح.
- أن سلطة الإيرادات تضمن المدفوعات وتسوية الحسابات في الوقت المناسب وفقًا للتشريعات/العقود (كما هو محدد في قانون الضرائب او اتفاقيات مشاركة الإنتاج أو عقود مشاركة الإنتاج).
- أن سلطة الإيرادات تضمن أنه يتم تسجيل جميع المرخص لهم/المقاولين في أنظمة الإيرادات ذات الصلة.

اعتبارات مراجعة التسعير التحويلي

يجب على مدقق الضرائب النظر في التشريعات المحلية للبلد فيما يتعلق بالمبادئ الرئيسية للتسعير التحويلي، بما في ذلك مبدأ السعر غير التفضيلي، وطرق التسعير التحويلي، وتحليل المقارنة، والملكية غير الملموسة، والخدمات البينية داخل المجموعة، واتفاقيات المساهمة في التكلفة، ووثائق التسعير التحويلي، والنهج الإدارية لتجنب النزاعات وحلها، وآمن الموانئ وتدابير التنفيذ الأخرى.

يختلف الإطار القانوني من بلد إلى آخر. ففي حين أن لبعض السلطات القضائية قوانين ولوائح متينة يمكن أن تمنع أو تعالج الخطأ في التسعير التحويلي، إلا أن للبعض الآخر قوانين ضعيفة أو لا توجد لوائح البتة. وفي هذه الحالة، يجب على مدقق الضرائب النظر فيما إذا كان من الممكن قانونًا تطبيق قاعدة عامة لمكافحة التهرب الضريبي أو إرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن التسعير التحويلي و/أو أفضل الممارسات الدولية الأخرى.

ويقتصر تفويض الجهاز الأعلى للرقابة المالية عادة على رقابة كيفية تعامل السلطات الضريبية مع مخاطر التسعير التحويلي. ويمكن إجراء عمليات التدقيق على هذا الموضوع إما على أنها رقابة على الالتزام أو رقابة على الأداء. ونورد فيما يلي بعض الأمثلة لمواضيع الرقابة على الالتزام أو الرقابة على الأداء.

---

٣٩ . في العديد من البلدان، مثل أوغندا وجنوب السودان، يمكن للشركات خصم التكاليف التي تتعلق بالأنشطة داخل منطقة العقد فقط. بينما في بلدان مثل النرويج، يكون التحويط بأسوار تكفل امتيازات ضريبية للشركات الأجنبية بين المناطق البحرية والبرية. وبالتالي، يمكن للشركات خصم جميع تكاليفها من جميع مناطق العقود مجتمعة، ولكن ليس التكاليف المتعلقة بالأنشطة/العمليات البرية.

مهمات الرقابة على الالتزام

- التحقق/مراجعة/مسح/فحص سلطة الإيرادات ذات الصلة فيما يتعلق بما يلي:
- موثوقية التقارير بشأن الضوابط ومراجعة الحسابات الضريبية.
- سياسات/متطلبات المشتريات البارزة التي يضعها البرلمان و/أو السلطة العليا.
- الامتثال للتشريع، على سبيل المثال الرقابة على أداء السلطات الضريبية وضمان الجودة الداخلية.
- الامتثال لأحكام العقود/الاتفاقات، أي المراقبة والتدقيق والرصد وما إلى ذلك.
- استخدام أدوات السياسة، على سبيل المثال المواعيد النهائية للتوثيق والعقوبات والأحكام الجزائية، والضريبة الإضافية.
- الدقة في اختيار موضوعات التدقيق الضريبي.
- نتائج عمليات التدقيق الضريبي وإعادة التقييم وضوابط الزيادة في الإيرادات.
- استخدام اتفاقيات تبادل المعلومات ، إن وجدت.
- استخدام الاتفاقات/المعاهدات الدولية الأخرى ذات الصلة (المساعدة في التحصيل في الخارج).

الرقابة على الأداء

تقييم أداء سلطة الإيرادات ذات الصلة بشأن التالي:

- التوجيه والرقابة من قبل السلطة العليا (وزارة المالية).
- الزيادة في حصة دافعي الضرائب المختارين للتدقيق/الرقابة الضريبية.
- التنظيم والكفاءة والقدرة بشأن التسعير التحويلي.
- مسح لسلوك دافعي الضرائب.
- اختبار فيجنتي Vignette لكفاءة موظفي الخدمة المدنية للتسعير التحويلي.
- إدارة الحالة/التدقيق الضريبي والوقت المستغرق – السبب.
- آثار المراجعة الضريبية وإعادة التقييم.
- ضوابط زيادة الإيرادات.

عمليات التدقيق المالي (التي ليست ذات صلة بجميع الأجهزة العليا للرقابة المالية)

- عمليات التدقيق المباشرة لبيانات التكلفة من شركة الصناعات الاستخراجية.
- عمليات التدقيق المباشرة لبيانات الإيرادات من شركة الصناعات الاستخراجية.
- تقييم تقارير شركة الصناعات الاستخراجية/الإقرارات الضريبية مع قواعد بيانات قابلة للمقارنة فيما يتعلق على سبيل المثال بالكميات المنتجة والجودة (وزارة المالية ووزارة المناجم وهيئة البترول والجمارك/النظام الآلي لتجهيز البيانات الجمركية «آسيكودا» [٤٠]).
- تقييم ومقارنة سياسات وممارسات التسعير التحويلي الخاصة بشركة الصناعات الاستخراجية مع المعايير الوطنية/الدولية المعتمدة.
- تحديد واختيار التكاليف والإيرادات من/ إلى الشركات التابعة على أساس المخاطر والأهمية النسبية للتحقق وفقًا لمبدأ السعر غير التفضيلي.

---

٤٠. https://asycuda.org/en/about

الجدول رقم ٥: خسائر الإيرادات في قطاع الصناعات الاستخراجية – والتخفيف منها

خسائر الإيرادات في قطاع الصناعات الاستخراجية وكيفية تخفيفها				
المصدر المتأثر	المسببات	التلاعب / التهرب / التجنب	التخفيف الحكومي والحوكمة الرشيدة	استجابة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة
معدل الضريبة	الكفاءة التفاوضية والمهارات والرشوة	الحوافز الضريبية	تحسين مهارات التفاوض وشفافية العقود وإعادة التفاوض على العقود وأعمال مكافحة الفساد ومبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (انشر ما تدفعه/تستلمه)	الرقابة على الالتزام والأداء والإشراف والتوصيات من خلال تقارير التدقيق (السنوية)
		الإعفاءات الضريبية/ الإجازات		
	معاهدة تسوق تغيير الملكية	تحصيل الضريبة عند المنبع	القاعدة العامة لمكافحة التهرب الضريبي وإعادة التفاوض على المعاهدات	رقابة الالتزام و/أو الأداء، رفع التوصيات من خلال تقارير التدقيق (السنوية)
		ضريبة الأرباح الرأسمالية	آليات الإشراف والإبلاغ	
الوعاء الضريبي	الإقرارات غير الصحيحة/ الاحتيال في العائدات	حجم وجودة الإنتاج	تدقيق الإيرادات وتقييم/ تحليل قواعد البيانات ذات الصلة واستخدام الأحكام المتعلقة بالجرائم في قانون الضرائب والقانون الجنائي	رقابة الالتزام و/أو الأداء، رفع التوصيات من خلال تقارير التدقيق (السنوية)
	الإبلاغ غير الصحيح للتسعير التحويلي	سعر المبيعات	تدقيق الإيرادات وتقييم/ تحليل قواعد البيانات ذات الصلة واستخدام الأحكام المتعلقة بالجرائم في قانون الضرائب والقانون الجنائي	رقابة الالتزام و/أو الأداء، رفع التوصيات من خلال تقارير التدقيق (السنوية)
	تضخم التكاليف/ العوائد غير الصحيحة للتسعير التحويلي/ المغالاة في الاقرارات	تكاليف غير مقبولة	تدقيق الإيرادات وتقييم/ تحليل قواعد البيانات ذات الصلة واستخدام الأحكام المتعلقة بالجرائم في قانون الضرائب والقانون الجنائي	رقابة الالتزام و/أو الأداء، رفع التوصيات من خلال تقارير التدقيق (السنوية)
		التكاليف سيئة التخصيص - تضخم السلع والخدمات	تدقيق الإيرادات وتقييم/ تحليل قواعد البيانات ذات الصلة واستخدام الأحكام المتعلقة بالجرائم في قانون الضرائب والقانون الجنائي	رقابة الالتزام و/أو الأداء، رفع التوصيات من خلال تقارير التدقيق (السنوية)
		تمويل الدين	تدقيق الإيرادات وتقييم/ تحليل قواعد البيانات ذات الصلة واستخدام الأحكام المتعلقة بالجرائم في قانون الضرائب والقانون الجنائي	رقابة الالتزام و/أو الأداء، رفع التوصيات من خلال تقارير التدقيق (السنوية)

٣-٦ إدارة الإيرادات وتخصيصها

٣-٦-١ المقدمة

تتميز عمليات استخراج المعادن/البترول بالقدرة على توليد عائدات ضخمة. وفي الوقت نفسه، لا يعد استخراج هذه الموارد ضمانًا للازدهار، والتوزيع المتساوي للثروة، والحد من الفقر، والاستدامة المالية على المدى الطويل. بل على العكس من ذلك، يمكن لإيرادات هذه الموارد أن تعمق الممارسات الفاسدة الموجودة وهياكل السلطة غير الشرعية. لذلك من الضروري أن يتم استخدام الإيرادات المتولدة بطريقة تفيد البلد بأكمله.

وتوجد طرق مختلفة لتصميم نظام لتوزيع الإيرادات المتحصلة من هذه الموارد. ويعتبر التخطيط لاستغلال هذه الإيرادات وايداع الفائض منها في صناديق احتياطي بفائدة، من أفضل الممارسات في هذا الصدد. كما يتعين وضع قواعد وإجراءات بشأن كيفية تمويل الإيرادات الخاصة بنفقات الميزانية الوطنية.

ووفقًا لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، فإن الخطوات الرئيسية لإدارة الإيرادات وتخصيصها بشكل شفاف وسليم تتمثل في الاتي:

- إعداد استجابات مناسبة لسياسات الاقتصاد الكلي للتخفيف من أي تأثير سلبي من ارتفاع سعر الصرف.
- اتخاذ قرارات الادخار لتسهيل: (١) تيسير الإنفاق العام مع مراعاة تقلب الإيرادات، و (٢) تراكم الأصول بالنظر إلى الطبيعة المحدودة لموارد النفط والغاز والمعادن.
- تخصيص النفقات العامة بحكمة، وذلك ضمن إطار إنفاق متوسط الأجل متوافق مع استراتيجية التنمية القُطرية التي تضمن التدقيق الكافي وتقييم خيارات الاستثمار العام ووضع سياسات سليمة لتقاسم الإيرادات.

٣-٦-٢ صناديق الثروة السيادية والمعدنية

نتيجة لازدهار الأسعار الاقتصادية في جميع أنحاء العالم، فقد بلغ مستوى الإيرادات الحكومية وتراكم «الأرباح الهائلة غير المتوقعة» نسباً لم تكن منظورة في الماضي. وفيما يخص البلدان ذات الإيرادات الكبيرة المتوقعة، توفر صناديق الثروة السيادية للنفط والمعادن وسيلة لتحصيل إيرادات لا تستطيع الحكومة إنفاقها بفاعلية خلال عام واحد. ولتجنب مثل هذا الإسراف في الإنفاق أو الهدر الذي يؤدي إلى التسارع المفرط في نمو الاقتصاد المحلي، فقد تم إنشاء «صناديق النفط والمعادن» في العديد من الدول المنتجة. وقد يكون للصناديق بعض أو كل الأهداف التالية:

- تجنيب الإيرادات التي ستستخدم لتسهيل الإنفاق بمرور الوقت، وبالتالي مواجهة آثار تقلب الأسعار والتغيرات في مستويات الإنتاج.
- ادخار جزء من الإيرادات المتأتية من الاستغلال الحالي للموارد الطبيعية لصالح الأجيال القادمة.
- استثمار المدخرات في البلدان الأخرى لتجنب التسارع المفرط في نمو الاقتصاد المحلي.
- يتعين اعتمادًا على حجم التراكم، ضمان التأمين ضد الأحداث الطارئة (على سبيل المثال، الكوارث الطبيعية).

ولا تهدف البلدان التي شرعت لتوها في الإنتاج إلى إنشاء صندوق إدخار دائم، بل إلى تحقيق مستوى إنفاق مؤقت ولكنه ثابت إلى حد ما لعدة سنوات للبدء في عملية تنميتها. وغالبًا ما تبدأ البلدان التي تحقق عائدات كبيرة من الصناعات الاستخراجية بإستبعاد الديون ذات الفوائد المرتفعة قبل تنفيذ سياسات لاستثمار الأموال الفائضة.

ويمكن لطفرات الازدهار التي يحدثها انتاج النفط والغاز أن تؤدي أيضًا إلى زيادة في الدين العام. لذا يتعين توخي الحذر لضمان عدم تفاؤل الدول المفرط بشأن الإيرادات المستقبلية من الصناعات الاستخراجية. حيث يمكن أن يؤدي ذلك إلى الإفراط في الدخول في التزامات على أساس الإيرادات المتوقعة، في حين أنه يمكن أن يؤدي انخفاض الأسعار

إلى تحصيل إيرادات أقل من المتوقع، والتي قد تكون غير كافية لسداد الدين. وتقرر بعض البلدان إنشاء صناديق استقرار بحيث توفر كاحتياطي ضد الانخفاض الحاد والارتفاع في أسعار السلع الأساسية. إذ يتيح الإطار القانوني [٤١] في جنوب السودان، بإنشاء «حساب استقرار عائدات النفط»، بالإضافة إلى صندوق احتياطي لأجيال المستقبل. ويجب أن يتضمن حساب استقرار عائدات النفط العائدات الفائضة والتي يمكن استخدامها خلال الأوقات التي ينخفض فيها سعر النفط فجأة. وقد حدث ذلك في عام ٢٠١٤ عندما انخفض السعر إلى أقل من ٣٠ دولارًا أمريكيًا. وبالنسبة لبعض البلدان الأخري التي كانت تضع سياساتها على أساس أن سعر النفط على سبيل المثال ٧٥ دولارًا أمريكيًا لسعر التعادل، فإن ذلك يمثل أزمة مالية محتملة.

والدرس المستفاد هو أنه في أوقات ارتفاع أسعار النفط ، يجب على الحكومة دراسة إمكانية ادخار الإيرادات الإضافية بدلاً من تضخم ميزانية الدولة. حيث ستكون هناك دائما أوقات ينخفض فيها سعر النفط بسبب حركة الاقتصاد العالمي، وتحتاج الحكومة إلى الاستعداد لمواجهة مثل ذلك التحدي.

مثال عن حالة رقم ٥ - المرض الهولندي

تذكير بأن الإيرادات المحصلة من الموارد البترولية ليست نعمة فحسب، بل قد تكون نقمة أيضًا إذا لم يتم التعامل معها بشكل صحيح. إذ اكتشفت هولندا حقول غاز كبيرة في عام ١٩٥٩. وبعد استخراج الموارد، تدفقت كميات كبيرة من العملات الأجنبية، مما أدى إلى أن تتمتع هولندا بعملة أقوى بكثير من الدول الأخرى. وزادت الحكومة الهولندية أيضًا من إنفاقها، مما زاد من الضغط التضخمي على الاقتصاد المحلي. وعانت الصناعة التحويلية بشكل كبير من ذلك بسبب كونها أقل قدرة على المنافسة. وعليه يتعين وضع سياسات لضمان الاستدامة المالية على المدى الطويل ومنع ما يسمى «بالمرض الهولندي». ويجب أن تستند الموازنة السنوية إلى تقديرات دقيقة لأسعار النفط والمعادن وافتراضات الأحجام.

٣-٦-٣ اعتبارات المراجعة رفيعة المستوى

يمكن لتقارير الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في هذا المجال، تنبيه الحكومة إلى الحاجة إلى تشجيع التخطيط المستدام وإعداد موازنة مستدامة. وتحتوي سلسلة القيمة لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية على بعض الأسئلة التي يمكن أن يستخدمها الجهاز الأعلى للرقابة لمعالجة المجالات الهامة التالية:

- هل تتصف قرارات تخصيص الإيرادات بالشفافية؟
- هل تندرج قرارات الإنفاق ضمن إطار مالي كلي سليم ويتماشى مع استراتيجية التنمية للدولة؟
- هل توجد تدابير سياسية لمعالجة مخاطر التعرض للمرض الهولندي؟
- هل توجد آلية ذات موثوقية للتعامل مع الإيرادات الزائدة بطريقة مستدامة، مثل تجنيبها في صندوق ادخار واستقرار شفاف؟

تمثل مبادئ سانتياغو [٤٢] مجموعة مهمة أخرى من المعايير المقبولة دوليًا لإنشاء وإدارة صناديق الثروة السيادية. ويوجد ٢٤ مبدأ تغطي على سبيل المثال الإطار القانوني وإطار الحوكمة والتدقيق (ذو صلة بالأجهزة العليا للرقابة المالية).

---

٤١. Petroleum Revenue Management Act 2013

٤٢. https://www.ifswf.org/santiago-principles-landing/santiago-principles

وفي كثير من الحالات، يتم وضع قانون منفصل لإدارة الإيرادات المعدنية أو البترولية. وسينشيء القانون، كما ذكرنا في الفصل رقم٣-١-٣، حسابًا للإيرادات المتحصلة من الصناعات الاستخراجية، ويحدد القواعد الخاصة بكيفية تحويل الإيرادات إلى الصندوق الموحد، وكيفية تجنيب الأموال في الصناديق الاحتياطية وكيفية إجراء التحويلات إلى المجتمعات في المناطق المنتجة. وللتأكد من الالتزام بالقواعد واللوائح الخاصة بإدارة الإيرادات المتحصلة من الصناعات الاستخراجية ، يجب على المدقق تقييم التالي:

- هل يتم دفع الإيرادات من الصناعات الاستخراجية في الموعد المقرر إلى الحساب المخصص في البنك المركزي؟
- هل توجد اتفاقية إدارة بين وزارة المالية والبنك المركزي تغطي أيضاً سياسات الاستثمار؟
- هل يتم الالتزام بالحد الأقصى لمبلغ الإيرادات من الصناعات الاستخراجية الذي يتعين تحويله إلى الميزانية السنوية. عادة، يجب ألا يتجاوز إجمالي الإيرادات المحولة المبلغ المطلوب لتمويل الميزانية الوطنية للعام المقبل؟
- هل يتم تنفيذ التحويلات من البنك المركزي بموجب التوقيعات المتطلبة؟
- هل تتم إدارة أي أموال احتياطية يتم إنشاؤها بطريقة مناسبة ويتم إنفاقها للغرض المستهدف. إذ يجب أن يتم السحب فقط لأغراض الصناعات الاستخراجية؟
- هل يتم التحويل إلى المجتمعات المحلية المحددة في التشريع بصفتهم المستفيدين الشرعيين؟

٣-٧ تنفيذ السياسات المستدامة: الشواغل الاقتصادية والبيئية والاجتماعية

٣-٧-١ المقدمة

لاستخراج الموارد الطبيعية أثر بيئي واجتماعي واقتصادي عالمي وإقليمي ومحلي. لذا من المهم أن تنفذ الحكومات سياسات تقلل من الآثار السلبية لأنشطة الصناعات الاستخراجية على البيئة والمجتمعات المحلية إلى الحد الأدنى، وتضمن التنمية المستدامة والنمو الاقتصادي. ويمكن أن يتيح استخراج الموارد الطبيعية الفرصة، على سبيل المثال لإنشاء الحدائق الوطنية والمحميات الطبيعية بالمناطق المعرضة للمخاطر، وتحسين البنية التحتية المحلية، وتمكين المجتمعات المحلية، وخلق إمكانات العمالة المحلية وتوفير الخدمات. إذ أن إمكانات التنمية كبيرة بالنظر إلى الخدمات اللوجستية والتعليم والصحة وخدمات القطاعات الأخرى التي يمكن أن تدعمها الصناعات الاستخراجية.

وتعتبر الاستدامة بمثابة مشكلة عامة على طول سلسلة قيمة الصناعات الاستخراجية، كما هو موضح في الجدول أدناه.

الجدول رقم ٦: سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية والسياسات المستدامة

خطوات سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية	الصلة بالسياسات المستدامة
السياسات والإطار القانوني	اللوائح البيئية والاجتماعية والصحية، وقواعد السلامة، ولوائح إدارة الإيرادات، والسياسات والتشريعات الخاصة بالمحتوى المحلي، والعقود واتفاقيات الترخيص وشروط التأهل للمشاركة في المناقصات وما إلى ذلك.
أنشطة/قرارات الحكومة فيما يخص الاستكشاف/الاستخراج	تقييمات خط الأساس، والتحقق من الالتزام بالترخيص، والاعتبارات البيئية والاجتماعية عند الاستكشاف وما إلى ذلك.
منح العقود والتراخيص	ترخيص ومتطلبات تقييم الأثر البيئي وعلى الصحة المجتمعية/تقييم الأثر البيئي.. إلخ.
مراقبة العمليات	المراقبة البيئية والاجتماعية والصحية، ومراقبة الإغلاق/ إيقاف التشغيل (أثناء وبعد) .. إلخ.
تقييم الإيرادات وتحصيلها	رسوم ترخيص تقييم الأثر البيئي، ورسوم إعادة التأهيل، ورسوم المراقبة، وصناديق التنمية المجتمعية، وصناديق إيقاف التشغيل/ الضمان المالي .. إلخ
إدارة الإيرادات وتخصيصها	إدارة الإيرادات وتخصيصها من صناديق التنمية المجتمعية، وصناديق إيقاف التشغيل أو صناديق الثروة السيادية وما إلى ذلك.

تضطلع الأجهزة العليا للرقابة المالية بمهام إحداث الفارق في حياة المواطنين من خلال تقديم تقييمات موضوعية ومستقلة عما كانت الموارد العامة تدار بشكل مسؤول وفعال من قبل حكوماتهم في مجال التنمية المستدامة - ضمان حماية الموارد الطبيعية والنظم البيئية الصحية مما يؤدي إلى رفاهية جميع المواطنين.

٣-٧-٢ دور الحكومة

تضطلع الحكومات بمسؤولية وضع التشريعات واللوائح والسياسات المتعلقة بالقضايا المستدامة، بما في ذلك الخدمات الاجتماعية والصحة العامة والتعليم والبنية التحتية العامة والسياسات الاقتصادية ووضع معايير الأداء البيئي. كما تتولى الحكومات المسؤولية عن مواءمة تشريعات وسياسات التعدين والنفط مع خطط التنمية الوطنية والمبادرات الدولية ، وإنشاء المؤسسات والهيئات القادرة على إدارة الصناعات الاستخراجية. وفي بعض المجالات، وخاصة في العالم النامي، لا تلتزم الحكومات بتطبيق الضوابط بشكل سليم. لذا يجب على الحكومات تطبيق التشريعات والضوابط، والاستثمار في الخدمات الأساسية وتقديمها، وضمان حماية حقوق الإنسان، ووضع الأنظمة المالية، وإدارة الإيرادات بشفافية، واستثمار هذه الإيرادات في التنمية المستدامة.

٣-٧-٣ أهداف التنمية المستدامة وجدول الأعمال ٢٠٦٣

تمثل أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر جدول أعمال الأمم المتحدة لما بعد عام ٢٠١٥ للتنمية الاقتصادية العادلة والشاملة اجتماعياً والمستدامة بيئيًا. ووفقًا لرؤية الاتحاد الأفريقي «إفريقيا متكاملة ومزدهرة ومسالمة يقودها مواطنوها بحيث يمثلون قوة ديناميكية على الساحة الدولية»، فإن أجندة ٢٠٦٣ هي إطار عمل استراتيجي للتحول الاجتماعي والاقتصادي للقارة خلال الخمسين عاماً المقبلة. وهي تبني وتسعى إلى تسريع تنفيذ المبادرات القارية السابقة والحالية [٤٣] من أجل ضمان النمو والتنمية المستدامة. كما تم وضع أجندة ٢٠٦٣ أيضًا بناء على أفضل الممارسات الوطنية والإقليمية والقارية. وفي سياق أوسع، وعلى الرغم من

٤٣ . تشمل بعض المبادرات السابقة والحالية التي تبني عليها خطة عمل لاغوس ومعاهدة أبوجا وبرنامج الحد الأدنى من التكامل وبرنامج تطوير البنية التحتية في إفريقيا (PIDA) والبرنامج الشامل للتنمية الزراعية في إفريقيا (CAADP) والشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا (نيباد) والخطط والبرامج الإقليمية والخطط الوطنية.

إنبثاقهما من مؤسستين متعددتين مختلفتين، فإن أهداف التنمية المستدامة وجدول أعمال ٢٠٦٣ مترابطان. وتتحمل الحكومات المسؤولية الأساسية عن المتابعة والمراجعة فيما يتعلق بسير العمل الخاص بتنفيذ الغايات والأهداف. كما يُتوقع من الحكومات مواءمة سياسات الصناعات الاستخراجية مع خطط التنمية الوطنية. ويتمثل الهدف من ذلك في دمج قضايا الصناعات الاستخراجية في أعمال وعمليات شركات الصناعات الاستخراجية، بحيث يسهم القطاع في تحقيق أهداف التنمية المستدامة وجدول الأعمال ٢٠٦٣. ويتطلب تحقيق أهداف التنمية المستدامة بحلول عام ٢٠٣٠ من جميع القطاعات وأصحاب المصلحة دمج أهداف التنمية المستدامة في ممارساتها وعملياتها، مما يتطلب تعاوناً وتنسيقاً غير مسبوقين بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية وشركاء التنمية والقطاع الخاص والمجتمعات. وتتمتع الصناعات الاستخراجية بفرصة غير مسبوقة لتعبئة موارد بشرية ومادية وتكنولوجية ومالية كبيرة للنهوض بأهداف التنمية المستدامة. وبإمكان قطاع الصناعات الاستخراجية - من خلال التخطيط والتنفيذ الدقيقين، خلق فرص عمل وتحفيز الابتكار وتطوير الاستثمار والبنية التحتية. وإذا تمت إدارتها بشكل سيء، يمكن أن تؤدي الصناعة إلى التدهور البيئي ونزوح السكان وزيادة الصراع وذلك من بين تحديات أخرى.

وبإمكان الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة - من خلال عمليات التدقيق التي تنفذها وبما يتفق مع اختصاصتها وأولوياتها - تقديم مساهمات قيمة في الجهود الوطنية لتتبع سير العمل ومراقبة التنفيذ وتحديد فرص التحسين عبر المجموعة الكاملة لأهداف التنمية المستدامة. وسعت المنظمة الأفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة للدول الناطقة باللغة الإنجليزية إلى وضع خريطة بأهداف التنمية المستدامة وجدول أعمال ٢٠٦٣ – المرجع الملحق رقم ٥ - للصناعات الاستخراجية لتحقيق الأهداف التالية:

- تسهيل الفهم المشترك لكيفية دعم مبادرة الصناعات الاستخراجية بشكل فعال لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وجدول أعمال ٢٠٦٣.
- تمكين مدققي الأجهزة العليا للرقابة والجهات الفاعلة الرئيسية في الصناعات الاستخراجية وشركائهم من تحديد كيفية دعم الصناعة للبلدان في تحقيق أهداف التنمية المستدامة وجدول أعمال ٢٠٦٣.
- تشجيع الأجهزة العليا للرقابة على دمج المزيد من أهداف التنمية المستدامة ذات الصلة وجدول أعمال ٢٠٦٣ في عمليات التدقيق التي تنفذها فيما يخص عمليات الصناعات الاستخراجية والتحقق من جهودها الحالية وإثارة أفكار جديدة فيما يتصل بمهمات التدقيق.

٣-٧-٤ إدارة القضايا البيئية والاجتماعية

يتعين أن يسبق تقييم الأثر البيئي أو تقييم الأثر على الصحة الاجتماعية البيئية جميع الأنشطة الاستخراجية. ويشمل ذلك تقييم التأثير الإيجابي أو السلبي المحتمل الذي قد يحدثه المشروع المقترح، مع مراعاة الجوانب البيئية والاجتماعية والاقتصادية . وتحدد المعايير الدولية للإدارة البيئية – سلسلة المواصفات الدولية لإدارة النظم البيئية آيزو ISO ١٤٠٠٠ - كيفية إجراء هذه التقييمات. ويتعين من الناحية المثالية، أن يغطي تقييم التأثير البيئي المراحل التالية من عملية الاستخراج:

١ - أنشطة الاستكشاف (المسح الزلزالي والجيولوجي).
٢. الحفر الاستكشافي.
٣. التطوير والإنتاج.
٤. إنشاء أنظمة النقل.
٥. إيقاف التشغيل.

يتعين أثناء إجراء تقييم التأثيرات البيئية، على المرخص له/المقاول إجراء دراسة بيئية شاملة. إذ سيساعد ذلك على مقارنة مرحلة أنشطة ما بعد الاستخراج بالوضع الأولي. سوف يؤدي تقييم التأثير البيئي إلى تطوير خطة الإدارة البيئية. ويتعين على المرخص له/المقاول إعداد هذه الخطة بحيث تحدد المتطلبات البيئية لأنشطة الاستخراج. ويتعين

على الحكومة مراجعة الخطة واعتمادها. كما يعتبر الافصاح عن الخطة البيئية للمجتمعات المتضررة من أفضل الممارسات. ويتعين في حالة إجراء تعديلات على الخطة البيئية، إبلاغ المجتمعات لضمان أخذ آرائهم في الاعتبار.

وغالبًا ما تتمثل المخاطر في تنفيذ تقييمات الأثر البيئي فقط خلال المرحلة الأولية من الاستكشاف، ولا يتم تطبيقها طوال العملية بأكملها التي تنتهي بالتخلي عن المشروع. وتوجد أيضًا مخاطر عدم تحديث التقييمات والخطط عند حدوث التغييرات. وعلاوة على ذلك، توجد مخاطر عدم استخدام الرسوم التي يدفعها حاملو الترخيص مقابل المراقبة التي تضطلع بها الهيئة الرقابية للغرض المقرر.

٣-٧-٥ التأثير البيئي والاجتماعي للصناعات الاستخراجية

يمكن أن يكون لأنشطة البترول والتعدين العديد من الآثار على المجتمع والبيئة. وفي سبيل مساعدة الأجهزة العليا للرقابة المالية على فهم التحديات والمخاطر بشكل أفضل، تم تحديد بعض القضايا البيئية [٤٤] والاجتماعية ووصفها أدناه [٤٥] .

الجدول رقم ٧: قضايا الأثر البيئي والاجتماعي

قضايا الأثر البيئي	قضايا الأثر الاجتماعي
التنوع البيولوجي يمكن أن يكون للصناعات الاستخراجية تأثير سلبي كبير على التنوع البيولوجي، مما يؤدي إلى تدمير/ مضايقة السكان، وتدهور النظام الإيكولوجي وفقدانه، وتدمير مجموعات النباتات والحيوانات الرئيسية، وإزالة الغابات، وتسرب النفط، أو إطلاق المركبات السامة. وعليه يمكن أن تتسبب الصناعات الاستخراجية في أضرار جسيمة في البيئة.	حقوق الانسان يمكن أن تشمل قضايا حقوق الإنسان فيما يخص صناعة التعدين الأمن والفساد والتمييز وعمالة الأطفال وظروف العمل والأضرار البيئية وحيازة الأراضي وإعادة التوطين وفقدان الثقافة والتنمية الاقتصادية للمجتمع المحلي إلى جانب قضايا محددة ذات صلة بالسكان الأصليين [٤٦ ٤٧].
الوفيات والسلامة والصحة المهنية لعمال المناجم والمجتمعات تعرض عمليات الصناعات الاستخراجية الموظفين لظروف عمل خطيرة - على سبيل المثال - مثل مخاطر انهيار المناجم تحت الأرض والانفجارات والفيضانات والحرائق وما إلى ذلك. وتشمل مخاطر الصحة المهنية على سبيل المثال التعرض لدرجات حرارة عالية جدا والآلات الصاخبة واستنشاق الغبار والتعامل مع المواد الكيميائية.	**إدارة الكوارث والتأهب لحالات الطوارئ** يمكن أن تكون الكوارث المرتبطة بالصناعات الاستخراجية ذات عواقب مأساوية، مما يهدد حياة البشر والمجتمعات المحلية، ويؤثر كذلك على البيئة الطبيعية. وعليه، يتعين إجراء تقييمات مخاطر إدارة الكوارث ويجب وضع خطط إدارة تفاعلية للحد من الضرر الناجم عن الكارثة.
إيقاف التشغيل وإعادة التأهيل وإغلاق المنجم - انظر أدناه.	**المحتوى المحلي والعمالة المحلية والاستثمار** - انظر أدناه.
استخدام المياه وتلوث المياه تعتمد الصناعات الاستخراجية على الماء. ويمكن أن تؤدي المياه العادمة/ النفايات السائلة وعمليات الحفر البحري ونفايات المناجم إلى تلويث مصادر المياه والتأثير على النباتات والحياة البحرية وغيرها من الحيوانات البرية.	**المساواة بين الجنسين** يمكن أن يكون لأنشطة الصناعات الاستخراجية آثار اجتماعية سلبية مثل الجريمة وإدمان الكحول والعنف المنزلي والبغاء والاتجار والاستغلال الجنسي والأمراض المنقولة جنسيا.

٤٤ .لمزيد من المعلومات حول القضايا البيئية فيما يخص التعدين، انظر مجموعة عمل الإنتوساي المعنية بالرقابة البيئية 2010، الرقابة على التعدين- دليل الأجهزة العليا للرقابة.

٤٥. تختلف المخاطر والآثار بناءً على عمليات الصناعات الاستخراجية وكذلك السياق القطري.

٤٦. مؤسسة التمويل الدولية: التعدين المستدام والمسؤول في أفريقيا - دليل بدء العمليات .

٤٧. لمزيد من المعلومات حول مخاطر حقوق الإنسان – انظر BGR 2016 - مخاطر حقوق الإنسان في التعدين - دراسة حول خط الأساس.

تلوث الهواء تعتبر الصناعات الاستخراجية مكثفة للطاقة وتتطلب استخدامًا مكثفًا للنقل، وتنتج انبعاثات غازية. كما تؤدي عمليات النفط والغاز إلى حرق وإطلاق الغازات «الحرق». ويمكن أن يؤدي الغبار والجزيئات والانبعاثات الغازية في الهواء إلى آثار شديدة على صحة الإنسان وأمراض الجهاز التنفسي وكذلك تدهور البيئة وانبعاثات ثاني أكسيد الكربون وتغير المناخ.	**التراث الثقافي** يمكن أن تؤثر أنشطة الصناعات الاستخراجية على ثقافة وتقاليد المجتمعات المحلية، ولا سيما مجتمعات السكان الأصليين، وذلك من خلال تعطيل الممارسات التقليدية أو الإضرار بالمناطق الأثرية أو التاريخية أو الفنية أو الدينية.
التلوث وإدارة النفايات يمكن أن يكون للتلوث الناتج عن النفايات - إذا لم تتم إدارته بشكل فعال - تأثيرات كبيرة على البيئة الطبيعية والمجتمعات المحلية وذلك من خلال المياه والمحاصيل الملوثة وانخفاض جودة التربة والآثار الأخرى على صحة الإنسان والبيئة.	**تهجير وإعادة توطين المجتمعات** تتمثل إحدى الآثار الاجتماعية الرئيسية لأنشطة التعدين والنفط البرية في تشريد أو إجبار آلاف الأشخاص على ترك منازلهم الحالية، مما يزيد من تفاقم التهميش الاجتماعي والبطالة والتشرد والمشاكل الصحية.
استغلال الأراضي وحيازتها تشمل الاضطرابات البيئية الفقدان الدائم للموارد الطبيعية واستخدام حق الشفعة في الاستخدامات البديلة للأراضي (للزراعة أو الغابات أو الصيد أو الترفيه).	**قضايا اجتماعية أخرى جديرة بالملاحظة** • الأمن الغذائي وتدهور سبل العيش • زيادة تكاليف المعيشة والتفاوت الاقتصادي • التغيرات في الديناميكية السكانية

تطوير المجتمع

للصناعات الاستخراجية تأثير كبير على معيشة الناس. ويكمن التحدي على مستوى المجتمع في تعظيم الفوائد وتجنب أو تخفيف أي آثار سلبية لأنشطة الصناعات الاستخراجية. ويجب تحديد الأولويات والخيارات في نهاية المطاف فيما يتعلق بالمعاوضات المتعلقة بالأهداف الاجتماعية والبيئية والاقتصادية المختلفة من خلال العمليات التشاركية قبل وأثناء وبعد عمليات الصناعات الاستخراجية، والتي تشمل جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما في ذلك أفراد المجتمع المتضرر وبما يتفق مع سياق المجتمع المحلي.

تُعرّف تنمية المجتمع على أنها عملية زيادة قوة ومرونة المجتمعات وتحسين نوعية حياة الناس وتمكينهم من المشاركة الكاملة في صنع القرار. وهناك تأكيد متزايد على أهمية المشاركة والمساهمة الفعالة مع المجتمعات المحلية، مما يمكّن الشركات من فهم المجتمعات المحلية والتواصل معها بشكل أكثر فعالية وتعزيز الاحترام وتقليل الصراع. وفي سبيل كسب ثقة المجتمعات المحلية في مناطق حول العالم، تقوم الشركات ببناء المدارس والمستشفيات والبنية التحتية المحلية ودعم المجتمعات من خلال عمليات المشتريات والتوظيف المحلية. وتشمل بعض أفضل الممارسات تثقيف المجتمعات المحلية بشأن القضايا المتعلقة بالصحة حتى يتمكنوا من الحد من الإصابة بالأمراض التي يمكن الوقاية منها، وتزويد المجتمعات بالتدريب المالي لإنشاء مشاريع تجارية قابلة للنجاح، والاستفادة من البنية التحتية القائمة لخلق نشاط اقتصادي جديد وإعادة تأهيل العمال المحليين في الصناعات البديلة - مثل الإنتاج الزراعي، والتي يمكن أن تساعدهم على الازدهار بمجرد إغلاق مشاريع الصناعات الاستخراجية المحلية [٤٨].

---

٤٨. ديلويت - تتبع الاتجاهات 2019.

ارتبطت مبادرات تنمية المجتمع سابقًا ببرامج المسؤولية الاجتماعية للشركات. ومع ذلك، فقد أصبحت تنمية المجتمع متطلبًا تزداد أهميته في البلدان يوما بعد يوم. ففي غرب أفريقيا، تعد اتفاقيات تنمية المجتمع - وهي اتفاقية تبرم بين الحكومة وشركات التعدين والمجتمعات - إلزامية للحصول على تراخيص التعدين. وينظم القانون اتفاقيات التنمية المجتمعية. وتشمل الاتفاقات أيضا أحكاما بشأن جمع أموال التنمية، ومراقبة الامتثال للاتفاقات، وتنفيذ الأنشطة، والتقييم .. إلخ. وباتت المبادرات الصناعية الحديثة – سواء كانت نظامية أم لا، تساهم في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية للبلدان والمجتمعات المضيفة. ومن الناحية العملية، يُتوقع من الشركات أن تتعدى مرحلة تخفيف الآثار الاجتماعية وأن تعمل على خلق منافع دائمة تدعم الناس إلى ما بعد حياة المشروع [٤٩].

إيقاف التشغيل وإعادة التأهيل وإغلاق المنجم

تتسبب الصناعات الاستخراجية في احداث أضرار بيئية واجتماعية في المجتمعات التي لا تتم فيها عمليات إدارة إيقاف التشغيل/التفكيك وإعادة التأهيل وإغلاق المنجم بشكل سليم. وتعتمد التأثيرات على نوع وحجم النشاط الاستخراجي والموقع والمناطق المحيطة به والتكنولوجيا المستخدمة. وكلما زاد حجم حقل النفط أو المنجم، زاد تأثيره، وتكون هذه التأثيرات أكثر تعقيدًا عندما تحدث الأنشطة بالقرب من المناطق الحساسة بيئيًا أو اجتماعيًا. وإعادة التأهيل هي إعادة الأرض أو المنطقة التي تأثرت بالصناعات الاستخراجية إلى حالة مستدامة وصحية وقابلة للاستخدام كما كانت سابقا.

ويُشكل الافتقار إلى إيقاف التشغيل وإغلاق المناجم بشكل سليم مخاطر رئيسية في الصناعات الاستخراجية. وتعد العملية في حد ذاتها مصدرًا ذا صلة بالتأثير البيئي السلبي إذا لم تتم إدارتها بشكل سليم. ويعتبر إيقاف التشغيل وإعادة التأهيل والإغلاق عملية فنية ومعقدة، بينما يعتبر عدم كفاية التمويل هو العائق الأكبر. وقد يكون لشركات الصناعات الاستخراجية مصلحة في تأجيل مرحلة إيقاف التشغيل/التفكيك. ويتعين على شركات الصناعات الاستخراجية ضمان توفير الخطط والتمويل الكافي لإعادة تأهيل البيئة واصلاحها طوال دورة حياة المشروع، بما في ذلك إعادة التأهيل التدريجي (المستمر)، وإعادة التأهيل خلال مرحلة الإغلاق، وإعادة تأهيل الآثار الكامنة أو المتبقية التي قد تنشأ بعد فترة طويلة من تاريخ انتهاء العمليات.

ويوجد نقص في اللوائح والمعايير العالمية لوقف التشغيل وإعادة التأهيل والإغلاق. ويقع على عاتق الحكومة مسؤولية ضمان عدم ترك مواقع النفط أو التعدين لتصير مهجورة. ويجب أن تضمن القوانين البيئية حماية المجتمعات ومساءلة الشركات المتسببة في الأضرار البيئية الناجمة عن عمليات الاستخراج. وغالبًا ما تُدرج المتطلبات القانونية لإيقاف التشغيل وإغلاق المنجم في قانون النفط أو المعادن أو في قانون ولوائح البيئة. وعادة ما يشترط أن يقوم المرخص له/المقاول بتقديم خطة إيقاف التشغيل أو خطة الإغلاق إلى الوزارة إما قبل الحصول على ترخيص تقييم الأثر البيئي أو قبل فترة زمنية محددة قبل انتهاء الترخيص أو الموعد المتوقع لإنتهاء الأنشطة. ويتوجب أن تحتوي الخطة أيضًا على معلومات حول التكاليف والتمويل، ونظام الإدارة، وبدائل التوقف، وتقييمات الأثر البيئي والاستدامة، وكذا أن تحتوي على اقتراح لاصلاح الأراضي وإدارة النفايات. ويجب على المرخص له/ المقاول إنشاء صندوق لايقاف التشغيل/التفكيك يكفي تغطية التكاليف الكاملة لإيقاف التشغيل، أو تقديم شكل آخر من أشكال الضمان المالي. ويتولى المرخص له/المقاول مسؤولية اصلاح المنطقة المتضررة وإزالة أسباب الضرر أو الخطر على البيئة والمجتمعات المجاورة. ويجب

٤٩ .انظر على سبيل المثال مجموعة أدوات تطوير المجتمع الخاصة بالمجلس الدولي للتعدين والمعادن.

على الحكومات أيضًا التأكد من وجود جهات محلية توظف أشخاص مهرة لتولي المسؤولية عن ضمان تنفيذ الإغلاق كما هو مقرر. بيد أن الحكومات في العديد من البلدان تفتقر إلى القدرة على تنفيذ خطط الإغلاق.

ويتم وضع الممارسات الأمثل من خلال المبادرات الدولية والإقليمية التي تستهدف الحكومات والشركات على التوالي. ويتضح أن أفضل الممارسات الحديثة للحكومات والصناعة [٥٠] تشير إلى أنه يتعين على السياسة الجيدة أن تتضمن ضمانات مالية مناسبة وآليات تحديث (خطة نظامية للإغلاق وتحديثات الضمان المالي والموافقات) والشفافية وإشراك المجتمع وأصحاب المصلحة. وفيما يخص مجال التعدين، فقد وضعت منظمة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ قائمة مرجعية بشأن إغلاق المناجم للحكومات، كما قام المنتدى الحكومي الدولي المعني بالتعدين والمعادن والفلزات والتنمية المستدامة بوضع إطار لسياسة التعدين، حيث يمكن للحكومات الاسترشاد بها في وضع وتنفيذ إطار ناجح لإدارة إغلاق المناجم وتوجيه الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بشأن الرقابة على الجهود الحكومية لضمان إغلاق المناجم بشكل سليم [٥١].

المحتوى المحلي والعمالة المحلية والاستثمار

الهدف من متطلبات المحتوى المحلي هو ضمان استفادة مواطني البلد المضيف من استخراج الموارد في بلدهم. كما يضمن حصول الشركات المحلية على عقود التوريد التي تضمن النمو والتنمية المستدامين. وتتضمن العديد من عقود وتراخيص استخراج النفط والغاز والمعادن، أحكاماً بشأن المحتوى المحلي. إذ لا يتصل المحتوى المحلي بالدول النامية أو الصناعات الاستخراجية فحسب، بل يتم صياغة سياسات المحتوى المحلي في جميع أنحاء العالم وتغطي كافة القطاعات. ووضعت بعض البلدان سياسات محتوى محلي عامة أو خاصة بالقطاع، كما وضع بعضها قوانين للمحتوى المحلي. وتهدف الأحكام إلى تعظيم الفرص الاقتصادية لاستخراج الموارد بما ينفع البلد المضيف والتأكد بشكل أفضل من بقاء الفوائد المرتبطة باستخراج الموارد في البلد المضيف. ويمكن أن تساعد سياسات المحتوى المحلي التي تراعي الفوارق بين الجنسين ولا تخلق عدم المساواة، في الحد من التمييز وتعزيز الفرص لمشاركة المرأة في الصناعات الاستخراجية، مما يقلل من مخاطر عدم المساواة بين الجنسين في الصناعات الاستخراجية.

وتتضمن متطلبات المحتوى المحلي المستخدمة بشكل متكرر، الملكية (غالبًا ما تكون مشروعات مشتركة مع الشركات المحلية) وتعظيم المشتريات المحلية (التفضيلات التي تقدم لضمان تنفيذ المشتريات من الشركات المحلية) والتحول المحلي للاستفادة من المواد الخام والعمالة المحلية في مراحل مختلفة من سلسلة القيمة ومختلف مستويات الكفاءات (التي غالبًا ما تتضمن متطلبات لدعم التدريب) والتكنولوجيا المحلية أو تطوير البحوث.

٣-٧-٦ اعتبارات المراجعة رفيعة المستوى

لضمان قيام الحكومة بواجباتها، يتعين على الأجهزة العليا للرقابة مراعاة الاتي:

- البيئة والمجتمع
- عما كانت الحكومة تفي بالالتزامات التي تم التعهد بها في المعاهدات والقوانين والسياسات والبرامج.
- جهود الحكومة لضمان امتثال شركات الصناعات الاستخراجية للقوانين واللوائح البيئية والاجتماعية.
- الإدارة الكفؤة والفعالة للأموال الخاصة بالمراقبة البيئية والاجتماعية.
- عملية تقييم واعتماد تقييمات الأثر البيئي وتقييمات الأثر الاجتماعي البيئي.
- فعالية وكفاية نظام المراقبة المنتظمة وإعداد التقارير والمتابعة بشأن القضايا البيئية والاجتماعية.
- استعداد وجاهزية الحكومة.

---

٥٠. من الأمثلة الحديثة على ذلك: الإغلاق المتكامل للمناجم - دليل الممارسة الجيدة للمجلس الدولي للتعدين والمعادن (2019)، والمفاهيم المالية لإغلاق المناجم للمجلس الدولي للتعدين والمعادن (2019).

٥١. انظر على سبيل المثال: قائمة التحقق من إغلاق الألغام للحكومات لمنظمة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ (2018) وإطار سياسة التعدين - التعدين والتنمية المستدامة للمنتدى الحكومي الدولي المعني بالتعدين والمعادن والفلزات والتنمية المستدامة (2013).

إيقاف التشغيل وإعادة التأهيل وإغلاق المنجم

- قيام الجهة الحكومية بتسيير ومراجعة خطط الإغلاق ومدى كفاية تقديرات التكاليف المرتبطة بها وإدارة الضمان المالي.
- ما إذا كانت العمليات التي تتبعها الجهة التنظيمية تضمن تحديد وإعادة تأهيل المنشآت النفطية أو مواقع المناجم في الوقت المقرر وبفعالية من حيث التكلفة لتقليل الآثار الاجتماعية والبيئية السلبية.
- اكتمال الإطار التنظيمي فيما يخص تحديد الأدوار والمسؤوليات في إيقاف التشغيل/ التفكيك وإغلاق المنجم، بما في ذلك المسؤولية في حالة عدم الامتثال من قبل أصحاب التراخيص/ العقود.

تطوير المجتمع

- مساهمة اتفاقيات/خطط وصناديق التنمية المجتمعية، في ضمان استفادة المجتمعات المحلية من أنشطة الصناعات الاستخراجية.
- مواءمة خطط تنمية المجتمع مع الخطط والسياسات الإقليمية والوطنية.

المحتوى المحلي

- عما كان الإطار القانوني في بلادهم ينص على متطلبات المحتوى المحلي، وينص على شموليته من خلال المقارنة مع الدول التي تتمتع بإطار عمل متين للمحتوى المحلي.
- تقييم فعالية الإطار القانوني من خلال مراجعة عما كانت الوزارات أو الإدارات أو الجهات الحكومية ذات الصلة تراقب تنفيذ متطلبات المحتوى المحلي وإلى أي مدى.

أهداف التنمية المستدامة

- اعتماد خطة ٢٠٣٠ وتكييفها مع السياق الوطني.
- الموارد والقدرات (وسائل التنفيذ) اللازمة لتنفيذ خطة ٢٠٣٠.
- آليات مراقبة ومتابعة ومراجعة وإعداد تقرير سير العمل لتنفيذ خطة ٢٠٣٠.

٤- مجالات المخاطر الأخرى والاعتبارات الرقابية ذات الصلة بالصناعات الاستخراجية

٤-١ الشركات المملوكة للدولة

تلعب الشركات المملوكة للدولة، والتي يشار إليها غالبًا باسم شركات النفط الوطنية في قطاع النفط والغاز، أدوار متنوعة في مختلف البلدان. ويمكن أن تشمل هذه الأدوار العمل في المجال التجاري والمسؤوليات التنظيمية/الرقابية ووضع السياسة والنفقات المالية. ولا تنتشر الشركات المملوكة للدولة على نطاق واسع في صناعة التعدين فحسب، بل تلعب أيضاً دورًا رئيسيًا في عدد من البلدان. وتنشئ العديد من البلدان، شركات مملوكة للدولة تركز على القطاع الاستخراجي، حيث يحدوها الأمل في بناء قدرات البلاد فيما يخص المشاركة في المجال المربح لاستخراج الموارد وزيادة الإيرادات الحكومية وتحسين قدرة الحكومة على مراقبة عمليات وتصرفات الشركات الأخرى في البلاد.

وتسيطر شركات النفط الوطنية على حوالي ٩٠٪ من احتياطيات النفط العالمية و ٧٥٪ من الإنتاج (تنطبق أرقام مشابهة على الغاز)، بالإضافة إلى العديد من أنظمة البنية التحتية الرئيسية للنفط والغاز. إذ توجد ١٨ شركة نفط وطنية من بين أكبر ٢٥ من مالكي ومنتجي احتياطي النفط والغاز. وبالإضافة إلى ذلك، فإن ما يقدر بنسبة ٦٠٪ من الاحتياطيات غير المكتشفة في العالم تقع في البلدان التي تتمتع فيها شركات النفط الوطنية بامتياز الوصول إلى الاحتياطيات. وعلى هذا النحو، تؤثر شركات النفط الوطنية بشكل كبير على

اقتصادات بلدانها، وعلى استيراد الطاقة لها، وعلى استقرار أسواق النفط والغاز [٥٢]. وفي حين نجد أن بعض الشركات المملوكة للدولة هي شركات ناجحة للغاية، إلا أن البعض الآخر يواجه صعوبة في التنافس مع الشركات الدولية وفي إثبات تقديم مزايا وفوائد ملموسة للسكان الذين تقدم لهم هذه الشركات الخدمات.

وغالبًا ما تلعب الشركات المملوكة للدولة دورًا في بيع حصة الدولة في المعادن أو النفط. ويمكن للدولة أن تحصل على المعادن أو النفط من خلال عدد من الترتيبات، بما في ذلك عمليات الاستخراج التي تقوم بها شركتها الوطنية للنفط، وحصتها في ملكية مشروع مشترك، والمشاركة في اتفاقية مشاركة الإنتاج، والنفط الذي تدفعه الشركات للحكومة لتغطية حقوق الملكية أو الالتزامات الضريبية الخاصة بها. وبلغت القيمة الإجمالية لمبيعات النفط لشركات النفط الوطنية خلال العقد الماضي، ٥٦٪ من الإيرادات الحكومية المجمعة لأكبر ١٠ من منتجي النفط في إفريقيا جنوب الصحراء.

ويجب على المدققين تحديد ما إذا كانت الشركات المملوكة للدولة/ شركات النفط الوطنية موجودة في بلدانهم وما هو نوع الدور الذي تلعبه في قطاع الصناعات الاستخراجية.

اعتبارات المراجعة رفيعة المستوى للشركات المملوكة للدولة

- هل تلعب الشركات المملوكة للدولة/شركات النفط الوطنية دورًا في المساهمة/تحصيل الإيرادات التي تشق طريقها إلى الخزانة؟
- هل تمارس الشركات المملوكة للدولة/شركات النفط الوطنية أياً من مسئوليات مراقبة قطاع الصناعات الاستخراجية؟ إذا كانت الإجابة بنعم، فما هي وظيفتها في عملية المراقبة؟
- هل تلعب الشركات المملوكة للدولة/شركات النفط الوطنية دورًا رقابيا؟ إذا كانت الإجابة بنعم، فكيف تؤثر على الجهات الخاضعة للرقابة وهل يجب على تلك الجهات الرد على الشركات المملوكة للدولة / الشركة الوطنية للنفط أو الحكومة؟
- هل تؤدي الشركات المملوكة للدولة أدواراً تتجاوز الممارسات الأمثل المتعارف عليها؟ إذا كانت الإجابة نعم، ما هي المخاطر المترتبة على ذلك؟

٢-٤ التدفقات المالية غير المشروعة

أصبحت الحركة الدولية غير المشروعة أو غير القانونية للأموال المتولدة في البلدان النامية، قضية رئيسية في جدول أعمال التنمية. وبات الحد من التدفقات المالية غير المشروعة الآن أحد مكونات الهدف ١٦ [٥٣] من أهداف التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، فضلاً عن كونه عنصرًا أساسيًا من إعلانات مجموعة الدول الصناعية السبع ومجموعة العشرين.

وجاءت الأهمية الجديدة للمؤسسات المالية الدولية إلى حد كبير نتيجة لنشر التقديرات التي تشير إلى مدى ضخامة هذه التدفقات (تتجاوز ٥٠ مليار دولار سنويًا) [٥٤]. وللتدفقات المالية غير المشروعة خمسة مصادر رئيسية (الرشاوى والتهرب الضريبي والأرباح غير المشروعة للشركات وتحويل أرباح الشركات ومخالفة القواعد المنظمة للعملات) والعديد من القنوات لحركة الأموال (مثل تهريب النقد، والشركات الوهمية، وأنظمة تحويل القيمة غير الرسمية وغسيل الأموال على أساس التجارة). وقد منح إصدار أوراق بنما في أبريل [٥٥] ٢٠١٦ رواجاً شعبيًا أكبر لهذه القضية.

ويُعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التدفقات المالية غير المشروعة على النحو التالي: «تشمل التدفقات المالية غير المشروعة - على سبيل المثال لا الحصر - التحويلات عبر الحدود لأموال التهرب الضريبي والفساد والاتجار بالبضائع المهربة والأنشطة الإجرامية مثل الاتجار بالمخدرات والتزوير».

وتنشأ هذه التدفقات في الغالب فيما يخص قطاع الصناعات الاستخراجية، من الفساد والاستغلال غير القانوني للموارد والتهرب الضريبي (بما في ذلك التهريب والتسعير التحويلي المغلوط).

---

٥٢. http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,contentMDK:21991336~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html

٥٣. الهدف 16-4 «يتعين بحلول عام 2030، الحد بشكل كبير من التدفقات المالية وتدفقات الأسلحة غير المشروعة، وتعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادتها ومكافحة جميع أشكال الجريمة المنظمة».

٥٤. https://www.policyforum-tz.org/sites/default/files/MbekibriefingEngonlineversion.pdf

٥٥. تشير أوراق بنما إلى مخبأ يحتوي على 11.5 مليون وثيقة تم إصدارها عبر الإنترنت من قبل الاتحاد الدولي للصحافة الاستقصائية؛ المستندات من ملفات شركة محاماة بنمية (موساك فونسيكا) ساعدت في إنشاء شركات وهمية في العديد من الولايات القضائية. https://panamapapers.icij.org

٤-٢-١ خطورة التدفقات المالية غير المشروعة

تمثل معظم الأنشطة غير المشروعة خسارة صافية للمنطقة: تخسر البلدان والشركات الإيرادات والاستثمار والأسواق والشرعية، ويحرم المواطنون ويتعرضون للعنف والمخاطر الصحية ويحرمون من المكاسب المالية.

• تغذي الأنشطة والتدفقات غير المشروعة حلقة مفرغة من الفساد، مما يسمح للجماعات أو الأفراد في السلطة بالوصول إلى الموارد التي يمكن استخدامها لتعزيز الحملات الانتخابية وتأمين الرعاية والمحافظة على السيطرة.

• توجد آثار غير مباشرة من الأنشطة غير المشروعة والإجرامية، مثل زيادة عدم الاستقرار أو العنف أو حتى الإرهاب.

• غالبًا ما يكون التمييز بين المشروع وغير المشروع واضحًا. وفي ظل قلة فرص كسب الرزق المشروعة ذات الجدوي داخل الاقتصاد الرسمي، فإن هذه الأشكال الأخرى من التجارة والصناعة - وإن كانت غير مشروعة - هي أنشطة على مستوى الكفاف.

وفي الوقت نفسه، فقد تم تناول هذه القضايا حتى الآن على أنها مشاكل أمنية. ومع ذلك، وبالنسبة للبلدان الأعضاء في الأفروساي وكما هو الحال في أي مكان آخر، تمثل هذه القضايا في الأساس مصدر قلق للتنمية. كما يعتبر مفهوم المجتمعات الأكثر هشاشة - المواطن الأفريقي العادي - أيضا مجال تركيز مهم بشكل خاص في توضيح دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في هذا المجال.

٤-٢-٢ عوامل التمكين للتدفق المالي غير المشروع

وفقًا لتقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا لعام ٢٠١٣ [٥٦] ، فإنه توجد عوامل «دفع» و «سحب» مختلفة للتدفقات المالية غير المشروعة. والعامل الأكثر وضوحا الذي يدفع بالتدفقات المالية غير المشروعة هو الرغبة في إخفاء الثروة غير المشروعة. ويستشهد التقرير بأربعة دوافع رئيسية لمجموعات التدفقات المالية غير المشروعة كما هو موضح أدناه:

• تعمل الحوكمة غير الرشيدة على تمكين التدفقات المالية غير المشروعة. ويفتح ضعف القدرة و/ أو الكفاءة فيما يخص التقييم والتدقيق وتحصيل الإيرادات، فرصًا للتسعير التحويلي الخاطئ والتهرب الضريبي. وقد تشجع بيئة الأعمال الضعيفة، التدفقات المالية غير المشروعة عندما يجد الناس أن كسب الأموال من خلال الأنشطة غير المشروعة أسهل من مزاولة الأعمال التجارية المشروعة. كما قد تكون الهياكل التنظيمية الضعيفة أيضًا عاملاً مهمًا في البلدان الخارجة من نزاعات.

• يمكن لاتفاقيات الازدواج الضريبي تمكين التدفقات المالية غير المشروعة. وتلعب اتفاقيات الازدواج الضريبي دورًا إيجابيًا في عدد من النواحي، حيث يمكن أن يعيق الازدواج الضريبي النشاط الاقتصادي ويعيق الاستثمار الأجنبي المباشر، وتلعب الاتفاقيات بين الدول لتجنب مثل هذه العواقب دوراً في التدخلات السياسية الضرورية. ومع ذلك، فإن فائدة مثل هذه الاتفاقات تعتمد على محتوى أحكامها.

• تُعرّف الحوافز الضريبية [٥٧] على أنها مجموعة أخرى من الأدوات ذات النوايا الإيجابية التي تمكّن أحيانًا التدفقات المالية غير المشروعة. وعادة ما يتم منح الحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمار الداخلي أو توسيع النشاط الاقتصادي بشكل عام أو في قطاعات محددة. ومع ذلك، تعتبر الحوافز الضريبية مجالاً محفوفاً بمخاطر الفساد ويمكن أن يكون لها تأثير ضار عند إساءة استخدامها.

• ومن العوامل المساعدة أو عوامل الجذب الرئيسية للتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا، وجود الاختصاصات/الأحكام الخاصة بالسرية المالية و/أو الملاذات الضريبية.

وبصرف النظر عن كيفية حدوث التحويلات المالية غير المشروعة، فإن الهدف النهائي للجهات الفاعلة المعنية هو إخفاء الاموال من أعين الجمهور وسلطات إنفاذ القانون.

---

٥٦ .تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة من افريقيا بتكليف من مؤتمر الاتحاد الأفريقي/ اللجنة الاقتصادية لأفريقيا لوزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية.

٥٧. https://www.taxjustice.net/201903/01//ineffective-tax-incentives-on-profits-heavily-used-by-african-nations-compared-to-european-nations-study-finds

٤-٢-٣ التدفقات المالية الرئيسية غير المشروعة فيما يخص الصناعات الاستخراجية

يجب الانتباه إلى تركيبة التدفقات المالية الرئيسية غير المشروعة أو العوامل التي تؤثر على التباين عبر البلدان ومع مرور الوقت، خاصة في البلدان في إقليم الافروساي-إ. ووفقا لتقدير بيكر الأصلي، فإن نسبة ٥٪ فقط تعود إلى الفساد، بينما تأتي معظم التدفقات من «الأنشطة التجارية». وشكلت المكاسب المالية الإجرامية حوالي ٣٣٪ من التدفقات المالية الرئيسية غير المشروعة في الأنشطة التجارية. وتتفق نتائج بيكر مع استنتاجات الفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا (٢٠١٥) والمعروفة أيضًا بتقرير مبيكي بشأن التدفقات المالية غير المشروعة، والتي أكدت أن ٥ ٪ فقط من التدفقات المالية غير المشروعة الأفريقية جاءت من الفساد وأن معظمها جاء من أنشطة الشركات. ووفقًا لتقديرات منظمة النزاهة المالية العالمية والتي يُنظر إليها على نحو كبير بصفتها الجهة الرئيسية لمعرفة التدفقات المالية غير المشروعة، فقد تم تقدير الحصة التي تنطوي على تسعير تحويلي تجاري خاطيء بأكثر من ٨٠٪ حسب نشرة عام ٢٠١٥ (Kar and Spanjers - 2015)، وذلك مقارنة بأقل من ٤٤٪ حسب تقديرات عام ٢٠١١ (Kar and Freitas - 2011)، وربما يعزي ذلك للتغيير في المنهجية، حيث يجادل Nitsch (2016) حول التحولات في تفاصيل التنفيذ من قبل منظمة النزاهة المالية العالمية على مر السنين.

ومع ذلك، يمكن استنتاج أن الأنشطة التجارية لا تزال أكبر مساهم في التدفقات المالية غير المشروعة، بصرف النظر عن الطريقة المستخدمة لتقدير التدفقات المالية غير المشروعة.

إساءة استخدام التسعير التحويلي (سوء التسعير التحويلي)

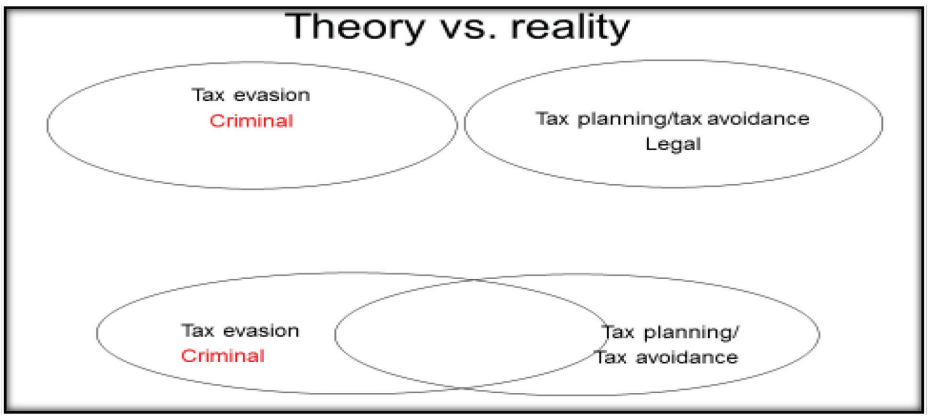
يتم التسعير التحويلي عندما تقوم شركتان تشكلان جزءًا من نفس المجموعة متعددة الجنسيات بالمتاجرة مع بعضهما البعض. ولا يعتبر التسعير التحويلي غير قانوني بالضرورة أو يصنف تحت طائلة سوء الاستخدام. بيد أن ما يعتبر غير قانوني أو واقع تحت طائلة سوء الاستخدام هو إساءة التسعير التحويلي، وهو ما يُعرف أيضًا بالتلاعب في التسعير التحويلي أو إساءة استخدام التسعير التحويلي. (يُعد التسعير التحويلي شكلاً من أشكال الظاهرة الأكثر شيوعًا والمعروفة باسم إساءة التسعير التحويلي التجاري، والتي تشمل التجارة بين الأطراف غير ذات الصلة أو التي تبدو غير ذات صلة - ومثال على ذلك هو إعادة إصدار الفواتير). وتشير التقديرات إلى أن حوالي ٧٠٪ من التجارة الدولية في مجال الصناعات الاستخراجية تحدث داخل الشركات متعددة الجنسيات وليس بينها. أي عبر الحدود الوطنية ولكن ضمن نفس مجموعة الشركات.

وتختلف التقديرات بشأن مقدار ضرائب الإيرادات التي تخسرها الحكومات بسبب إساءة التسعير التحويلي - انظر المثال حسب دراسات حالة تنزانيا بواسطة السيد/ زيتو كابوي، عضو البرلمان. وقد أفادت إدارات الضرائب الأفريقية أن التسعير التحويلي يمثل واحدة من أعلى المخاطر على مواعينها الضريبية. ويعد وجود تشريع فعال للتسعير التحويلي عاملاً رئيسيًا في معركة البلدان الأفريقية لمكافحة ممارسات التسعير التحويلي التعسفية وهو مهم أيضًا في تزويد دافعي الضرائب بدرجة أكبر من اليقين الضريبي وتشجيع الامتثال الطوعي.

التهرب الضريبي

يعرف التهرب الضريبي على انه التهرب غير القانوني من سداد الضرائب من قبل الأفراد والشركات والصناديق الائتمانية. وغالبًا ما ينطوي التهرب الضريبي على تعمد تقديم دافعو الضرائب بيانات غير صحيحة عن شئونهم إلى السلطات المعنية بالإيرادات لتقليل التزامهم الضريبي، بما في ذلك تقديم تقارير غير صحيحة عن الضرائب، مثل الإعلان عن دخل أو

أرباح أو مكاسب أقل من المبالغ المكتسبة، أو المغالاة في الخصومات.
ويحدث التهرب الضريبي في الصناعات الاستخراجية بشكل عام في المنطقة الرمادية بين المشروعية وعدمها - مثل عندما تقوم الشركات متعددة الجنسيات بتحويل الأرباح إلى الشركات في الملاذات الضريبية - في حين ينطوي التهرب الضريبي/الاحتيال على الانتهاك العلني للقوانين. وتقدر منظمة النزاهة المالية العالمية أن موريتانيا تخسر ١٢٪ من ناتجها المحلي الإجمالي نتيجة لمثل هذا النشاط، وتشاد ٢٠٪، وجمهورية الكونغو ٢٥٪. ونتيجة لذلك، فإن التدفقات المالية غير المشروعة تضر بالدول الإفريقية وتعيق التصنيع والتنمية.
ويعرف التهرب الضريبي على انه فعل جنائي، بينما يتم تعريف التخطيط الضريبي وتجنب الضرائب عادة على أنها أنشطة قانونية. وبالتالي، تكون الشركات متعددة الجنسيات وشركاتها التابعة عرضة لوصف أنشطتها كتخطيط ضريبي قانوني حتى يتم إيقافها من قبل سلطة ذات صلة من خلال مراجعة ضريبية شاملة تختتم بتحديد مخطط ضريبي معين على أنه تهرب ضريبي، انظر الشكل رقم ٩ أدناه.



الشكل ٩: النظرية مقارنة بالواقع

غسيل الأموال

يُعرفُ غسل الأموال على أنه فعل إخفاء تحويل الأرباح من الأنشطة غير القانونية والفساد إلى أصول «مشروعة» ظاهريا. وغسل الأموال منتشر في أفريقيا. وبسبب الاقتصادات الضخمة القائمة على النقد والتي غالبا ما تكون غير رسمية، يمكن للمجرمين نقل الأموال القذرة عبر الحدود، وإخفاء مصدرها وجعلها نظيفة. ونظرًا لأن العديد من البلدان الأفريقية غنية بالنفط أو الأحجار الكريمة، فإن هذه السلع تستخدم كثيرًا لنقل الأموال حول القارة.
وينطوي غسل الأموال على ثلاث مراحل:
١. تشمل المرحلة الأولى إدخال النقد في النظام المالي ببعض الوسائل (الإيداع).
٢. وتنطوي المرحلة الثانية على إجراء معاملات مالية معقدة لتمويه المصدر غير القانوني للنقد (التغطية/التمويه).
٣. وأخيرا اكتساب الثروة المتولدة من معاملات الأموال غير المشروعة (الإدماج).
وقد يتم حذف بعض هذه الخطوات، حسب الظروف. فعلى سبيل المثال، لا يلزم ايداع العائدات غير النقدية الموجودة أصلاً في النظام المالي.
ويمكن أن تحدث المعاملات غير القانونية أو التباينات المالية في أي مكان في العالم. ومع ذلك، توجد مخاطر أقل للكشف في البلدان الأفريقية لأن برامج الامتثال ليست قوية في كثير من الأحيان كما ينبغي، بل تعتبر - ببساطة - في بعض الحالات غير فعالة. وقد تم اعتماد العديد من المبادرات بهدف الحد من غسيل الأموال على المستوى الدولي وعلى مستوى أفريقيا على وجه التحديد. وتهدف مجموعة شرق وجنوب أفريقيا لمكافحة غسل الأموال (ESAAMLG) [٥٨] إلى مكافحة غسل الأموال في شرق وجنوب إفريقيا من خلال دراسة نماذج غسل الأموال الناشئة وتطوير القدرات وتنسيق المساعدة الفنية.

٥٨ .تشمل عضوية المجموعة كل من انغولا وبوتسوانا وجزر القمر وكينيا وليسوتو وملاوي وموريشيوس وموزمبيق وناميبيا وجنوب أفريقيا وسوازيلاند وسيشيل وتنزانيا وأوغندا وزامبيا وزيمبابوي.

٤-٢-٤ الجهود الحالية لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة

للتدفقات المالية غير المشروعة، بلد منشأ/مصدر وبلد مقصد. وغالباً ما تشمل دول العبور[٥٩] . ودول العبور هي دول غنية بالدرجة الأولى، لأنها توفر تسهيلات آمنة ومجموعة واسعة من فرص الاستثمار والاستقرار السياسي. وغالبًا ما تكون دول المقصد ملاذًا ضريبيًا حيث يتحكم المالك المستفيد في الأرباح المحولة. ويوفر الملاذ الضريبي للمالك المستفيد السرية المطلوبة أو الضريبة المنخفضة أو كليهما. ويمكن إستئصال التدفقات على أفضل وجه عن طريق الإجراءات المنسقة دولياً التي تشمل بلدان المصدر وبلدان العبور وبلدان المقصد على حد سواء، وذلك على النحو المبين في قرارات مجموعة العشرين بشأن التدفقات المالية غير المشروعة. وتوجد خمسة تدخلات رئيسية تهدف صراحة إلى الحد من التدفقات المالية غير المشروعة [٦٠].

١-قوانين وبرامج مكافحة غسيل الأموال: وتسعى إلى (أ) منع المجرمين من تحويل الأموال التي تم إنشاؤها بشكل غير قانوني إلى أموال قانونية يمكن استخدامها لأي غرض استثماري أو استهلاكي، و (ب) استخدام الجهد لغسل الأموال للقبض على المجرمين ومعاقبتهم، بما في ذلك المهنيين الذين يساعدون المجرمين الأساسيين على نقل أو إخفاء أو تحويل أموال الجريمة. وتطبق جميع الدول تقريبًا قوانين وأنشأت مؤسسات حصلت على درجة معينة من الاعترف والاعتماد من مجموعة العمل المالي (FATF)، وهي منظمة أنشأتها مجموعة الدول السبع حيث تتولى المجموعة وضع القواعد لمثل هذه الأمور.

٢-الأصول المسروقة وإجراءات الاسترداد: مجموعة من القوانين والبرامج تهدف إلى تسهيل إعادة الأصول التي يسرقها المسؤولون الفاسدون من خزائن الحكومات الوطنية.

٣-التبادل التلقائي للمعلومات بين الدول: بموجب هذه المعاهدات/ الاتفاقيات الدولية، يطلب من البنوك في كل دولة بموجب القانون تزويد سلطات الإيرادات بمعلومات حول جميع الحسابات. وبعد ذلك يتبادل كل بلد هذه المعلومات حول الحسابات التي يملكها سكان ذلك البلد [٦١].

٤-وضع قواعد جديدة تتعلق بالإبلاغ عن أرباح الشركات لكل بلد على حدة، وذلك بهدف منع تجاوزات الشركات في تحويل الأرباح - انظر منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ٢٠١٥ [٦٢].

٥-وضع سجلات الملكية، الأمر الذي قد يعيق سرية ملكية الأصول المالية ومجموعة واسعة من الأصول الحقيقية. وفي الواقع، يعيق وجود الملاذات الضريبية واستخدامها، في كثير من الحالات قدرة الحكومات والمجتمع المدني عن الإفصاح عن المالك المستفيد [٦٣]. فالمالك المستفيد هو الشخص الذي يسيطر في نهاية المطاف على الشركة أو يربح منها.

٤-٢-٥ اعتبارات المراجعة رفيعة المستوى

يتصل كل جانب من جوانب التدفقات المالية غير المشروعة، بمشاكل الحوكمة غير الرشيدة. وتظل الأجهزة العليا للرقابة المالية في قمة هيكل الحوكمة الرشيدة لشركات القطاع العام، ومن ثم يكون لها دور تؤديه في التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة في الصناعات الاستخراجية. كما يتعين على الجهات الحكومية العمل معًا والتواصل مع بعضها البعض. ويجب مراعاة الاعتبارات التالية عند إجراء عمليات تدقيق الصناعات الاستخراجية:

- الحصول على معلومات وفهم كيفية حدوث هذه التدفقات النقدية الخارجة في قطاع الصناعات الاستخراجية.

---

٥٩ . راجع مؤشر السرية المالية لشبكة العدالة الضريبية http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2015-results

٦٠. الالتزام بتمويل التنمية لعام 2015 للقضاء على التدفقات المالية غير المشروعة: من أجل «تخفيض الإمدادات بشكل كبير وإزالتها في نهاية المطاف».

٦١. http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information

٦٢. http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-132015–final-report-9789264241480-en.htm

٦٣. https://www.transparency.org/whatwedo/publication/recommendations_on_beneficial_ownership_transparency_for_ogp_national_action

- دراسة خيارات للوصول إلى البيانات المتاحة لتقييم الأحجام والمصادر الواقعية والصحيحة للتدفقات.
- السياسة الحكومية والإطار القانوني ومراقبة التدفقات المالية غير المشروعة على امتداد سلسلة القيمة.
- إذا كان ذلك ممكنًا، تحديد عما كان لشركات الصناعات الاستخراجية ضوابط سارية لمنع التدفقات المالية غير المشروعة.
- فهم القانون الدولي والمعاهدات الملزمة (الشفافية وغسل الأموال وملكية الانتفاع وتبادل المعلومات).
- سياسات وزارة المالية وسلطات الإيرادات وإجراءاتها للتخفيف من إساءة التسعير التحويلي.
- تدقيق العقود والاتفاقيات المبرمة بين الحكومة وشركات الصناعات الاستخراجية بشأن الحوافز وتقييم الأثر الاقتصادي على الإيرادات الحكومية.

٣-٤ الاحتيال/الإختلاس والفساد

غالبًا ما يُلام عاملان رئيسيان بسبب ندرة الإيرادات الضريبية من الصناعات الاستخراجية. أولاً، تميل العقود غير المواتية واتفاقيات الترخيص إلى ضمان تدفق الجزء الأكبر من الأرباح إلى الشركات متعددة الجنسيات بدلاً من توليد الإيرادات للحكومة ولصالح المواطنين. ثانياً، إن المستوى المرتفع لمخاطر الاحتيال والفساد والسرقة المرتبط بالقطاع يسلط الضوء على مبادرات الحوكمة الدولية الرشيدة ومكافحة الفساد.

ووفقاً لتعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ينطوي الفساد على سلوك من جانب المسؤولين في القطاع العام، سواء كانوا سياسيين أو موظفي خدمة المدنية، حيث يثرون أنفسهم أو المقربين منهم، بشكل غير صحيح وغير قانوني عن طريق إساءة استخدام السلطة العامة الموخولة لهم.

الاحتيال - فعل متعمد يقوم به فرد أو أكثر من بين الإدارة أو المسؤولين عن الحوكمة أو الموظفين أو أطراف ثالثة، ينطوي على استخدام الخداع للحصول على ميزة غير عادلة أو غير قانونية [٦٤].

وقد تتصل الممارسات الاحتيالية أو الفاسدة بما يلي:

- التخصيص غير العادل لمناطق أو قطاعات الاستكشاف.
- عدم وجود إجراءات شفافة وتنافسية وغير خاضعة للسلطة التقديرية فيما يخص ترسية حقوق الاستكشاف والتطوير والإنتاج، والذي بدوره قد يؤدي إلى وضع يتم من خلاله محاباة بعض المناقصين على حساب الآخرين والتي قد تمر دون أن يلاحظها أحد أو معاقبة مرتكبيها.
- السلطة التقديرية لمنح الإعفاءات الضريبية والحوافز الضريبية وغيرها من الإعفاءات/التنازلات أو الإستثناءات التي تخالف الإطار القانوني.
- إساءة التسعير التحويلي وإجراء المعاملات مع الأطراف ذات الصلة بأسعار ليست على أساس تجاري بحت.

وبالنظر إلى الإيرادات الكبيرة التي يتم تحقيقها من قطاع الصناعات الاستخراجية، من الضروري إرساء أنظمة مالية موثوقة وإدارة عقود شفافة للتخفيف من مخاطر الفساد، والتي في ظل عدم وجودها، يمكن للفساد أن يستشري ويتجذر بكل سهولة. إن الأطر القانونية والتنظيمية والتعاقدية الضعيفة والافتقار إلى مسؤوليات مؤسسية محددة، قد يوفر فرصًا لحدوث الفساد أو الاحتيال تحت الرادار لفترات طويلة. ويمكن أن يكون الفساد هيكليًا من خلال تصميم النظام بطريقة تقلل من الشفافية والمساءلة. ويجب على المدقق تقييم كيف يؤدي فشل النظام إلى وقوع الفساد على جميع مستويات الحكومة. وتشير بعض التحذيرات إلى انتشار كبير للأنشطة الاحتيالية في هذا القطاع.

---

٦٤ . المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 1240.

الجدول رقم ٦: تحذيرات الاحتيال والفساد

الاعتبارات/العناصر	تحذيرات الاحتيال والفساد
السياسات والإطار القانوني	<u>عدم تحديث الإطار القانوني</u> قد يكون الإطار القانوني قديمًا جداً، فقد تم الكشف في إحدى الدول الأفريقية، عن أن قانون البترول قد عفا عليه الزمن حيث أن عمره ٤٠ عامًا، مما يقلل من ملاءمته. وهو ما يجعل الأنشطة الاحتيالية أكثر انتشارًا لأنه قد لا يكون واضحًا انتهاكها لأي قانون. <u>السلطة التقديرية للانحراف/الانتقاص/التنازل عن الإطار القانوني</u> قرارات منح إعفاءات ضريبية أو حوافز ضريبية أو إعفاءات أو مزايا أخرى
الأنشطة/القرارات الحكومية المتعلقة بالموارد الطبيعية والاستكشاف	<u>عدم استخدام بنك للبيانات</u> يتعين على الحكومة عند الإعلان عن مناقصة والدعوة لتقديم العطاءات، ضمان التوزيع العادل للمعلومات حول احتياطيات النفط والغاز المحتملة في قطاعات الاستكشاف. وقد يؤدي ضعف إجراءات تغذية بنك البيانات بالبيانات من المسوحات الزلزالية/أنشطة الاستكشاف، إلى فرصة لارتكاب الاحتيال. وهذا هو الوقت الذي قد يتم فيه استبعاد المعلومات من بنك البيانات وبيعها للشركات الراغبة في دفع ثمن المعلومات. وقد تتردد الشركات أيضًا في مشاركة بياناتها الزلزالية مع الحكومة، مما يخلق عدم تناسق في المعلومات بين الطرفين. وقد يكون التردد في التخلي عن معلومات مهمة ناتجًا عن ضعف الأنظمة المشتبه فيها و/أو الفساد في الحكومة.
ترسية/منح العقود والتراخيص	<u>عدم وضوح معايير المناقصات وتعقيدها</u> يؤدي عدم وضوح معايير المناقصات وتعقيدها إلى مواجهة صعوبات في تقديم العطاءات بشكل سليم وكذا صعوبة معرفة كيفية تطبيق المعايير في الاختيار بين المرشحين. وهو ما يمهد الطريق لترسية العقود على الأطراف الراغبة في دفع الرشاوى. وفي حالة توضيح المعايير بطريقة موضوعية ونصها على أحكام ترجيحية واضحة، فإنه يتم تحقيق المساءلة على نحو اكثر صرامة مما يزيد من صعوبة اختيار الشركات غير المؤهلة. وعند ترسية الترخيص على الشركات التي لا تلبي المعايير، فإنها قد تلجأ إلى بيع الحقوق إلى شركة أخرى يمكنها العمل وفقًا للعقد، ثم يتم تقاسم عائدات بيع الترخيص مع المسؤول (المسؤولين) الحكوميين الذين منحوا الترخيص. <u>الافتقار لدورات التأهيل المسبق</u> قد تتلقى الحكومة - بدون إجراء دورات التأهيل المسبق – أعداد كبيرة من طلبات لشركات بدرجات متفاوتة من الموثوقية. ويمكن تأسيس الشركات بغرض جني الفوائد قصيرة الأجل بالحصول على عقود. وقد تربطها روابط وثيقة مع صانعي السياسات. ويتعين من الناحية الأمثل، أن تجتاز دورات التأهيل المسبق فقط الشركات الموثوقة ذات السمعة الراسخة فيما يتعلق بالتكنولوجيا والتمويل والخبرة. <u>عدم نشر المعلومات بشأن قطاعات الاستكشاف</u> هناك وصول غير متكافئ إلى المعلومات بشأن القطاعات المعلنة للاستكشاف. فالشركات التي ترغب في دفع رشاوى للمسؤولين الحكوميين، فقط يمكنها الوصول إلى المعلومات ذات القيمة السوقية الكبيرة. <u>معهد حوكمة الموارد الطبيعية - مخاطر الفساد: ١٢ تحذيراً</u>[٦٥] ١-سماح الحكومة لشركة غير مؤهلة بالتنافس على ترسية مناقصة عليها أو الفوز بها. ٢-شركة أو فرد له تاريخ مشكوك به أو سلوك إجرامي يتنافس على ترسية مناقصة عليه أو الفوز بها. ٣-ارتباط الشركة المتنافسة أو الفائزة بمساهم أو علاقة تجارية أخرى مع شخصية سياسية بارزة أو شركة له مصلحة فيها. ٤-إظهار شركة منافسة أو فائزة، دَلائِل تشير إلى وجود شخصية سياسية بارزة كمالك مستفيد خفي. ٥-تدخل مسؤول في عملية الترسية، مما يؤدي إلى تحقيق ميزة لشركة معينة. ٦-تقديم الشركة مدفوعات أو هدايا أو مزايا إلى شخصية سياسية بارزة تتمتع بنفوذ يؤثر على عملية الاختيار. ٧-وجود تضارب في المصالح لمسؤول له تأثير على عملية الاختيار. ٨-تقييد المنافسة عمداً خلال عملية الترسية. ٩-استخدام الشركة لطرف ثالث كوسيط للحصول على ميزة في الترسية. ١٠-انحراف المبلغ المدفوع من قبل الشركة الفائزة عن الحساب الحكومي المقرر. ١١-مخالفة شروط الترسية المعتمدة لمعايير الصناعة أو السوق. ١٢-بيع الشركة الفائزة أو أفرعها بمبلغ كبير دون القيام بعمل مميز.

٦٥ . معهد حوكمة الموارد الطبيعية: https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/twelve-red-flags-corrupt-risks-award-extractive-sector-licenses-and

مراقبة العمليات والتنقيب والإنتاج	<u>عدم وجود بيانات موثوقة عن أرقام الإنتاج</u> في كثير من الأحيان، قد لا يكون الحجم الإجمالي للإنتاج معروفًا أو قد لا تكون المعلومات موثوقة. فعلى سبيل المثال، لا يزال الحجم الإجمالي لإنتاج النفط والغاز في نيجيريا لغزا. إذ لا تستند التقديرات على ما تم ضخه من الآبار ومحطات التدفق ، بل على ما يصل إلى المحطات الطرفية ونقاط الإقلاع. وهو ما يجعل من الممكن للأشخاص سرقة النفط الخام في طريقه إلى المحطات دون أن يتم اكتشافهم. <u>الصحة والبيئة والسلامة</u> قد تقدم الشركات رشاوى للجهات المعنية بالرقابة والتنظيم مقابل تساهل تلك الجهات معها فيما يتعلق بتطبيق المتطلبات التنظيمية، بحيث يتم منح تلك الشركات إذنًا لتشغيل منصات البترول التي لا تتوافق مع لوائح السلامة الأساسية والتي يكون لها تأثير سلبي على البيئة.
تقييم الإيرادات وتحصيلها	<u>التباين بين الإقرارات الضريبية وتقييمها والمدفوعات</u> ستعلن الشركات أنها دفعت مبالغ معينة من الضرائب والإتاوات. وقد لا تصل هذه المدفوعات بالكامل إلى البنك المركزي. فهل يعزي ذلك لنقص في الضوابط والتوازنات الرقابية أم أن هذه المبالغ تتسرب ببساطة على طول الطريق أم يتم غض الطرف عنها؟ هذه المسألة تضع نزاهة مسؤولي الضرائب موضع تساؤل. <u>العيوب/أوجه القصور في أنظمة التقييم/التحصيل أو ضوابط الرقابة الداخلية غير الصحيحة</u> لا تعمل سلطات الإيرادات بمسك دفاتر مزدوجة أو تحتفظ بدفتر نقدية أو دفتر للأستاذ العام. وهو ما يجعل من الصعب مطابقة أرقامها مع تقييمات الشركات الخاصة بتكاليف الاستكشاف والأصول الثابتة وأرقام الإنتاج. وهو ما يوضح أنه في حالة وجود أي تباين بين الاثنين ناتج عن الفساد والسرقة، فمن الصعب اكتشافه. <u>عدم الانضباط في العمل الإداري أو التنفيذي</u> يتعين على المدققين أيضًا إدارك أن الأنظمة غالبًا ما تُلام على الفروقات حيث يمكن أن تؤدي عمليات الفحص البسيطة إلى مطابقات كاملة. <u>محدودية الرقابة</u> لا يتم تتبع التدفقات المالية الناتجة عن عائدات البترول والغاز من قبل جهاز مثل المراجع العام. ويتم ترك التدفقات خارج نظم المعلومات والإدارة الحكومية. عدم إجراء مطابقات غير كافية أو غير دقيقة لمدفوعات الإيرادات والحسابات. يمكن إجراء صفقات بين كبار المسؤولين الحكوميين وشركات النفط والغاز لضمان أن تنتهي بعض التدفقات المالية في أيدي القطاع الخاص.
إدارة الإيرادات وتخصيصها	<u>عدم شفافية مبيعات الموارد الطبيعية</u> لا يتم الإفصاح في جميع الأوقات عن بيانات المبيعات والتسويق الخاصة بالموارد الطبيعية. فعلى سبيل المثال، من غير الواضح كيف يتم تسعير النفط الخام أو الأساس الذي يقوم عليه اختيار بعض المشترين.

٤-٤ الأمن الإلكتروني/السيبراني

تصف الثورة الصناعية الرابعة، وهو مصطلح صاغه كلاوس شواب - رئيس ومؤسس المنتدى الاقتصادي العالمي، عالمًا ينتقل فيه الأفراد بين المجالات الرقمية والواقع خارج الإنترنت باستخدام التكنولوجيا المتصلة لتمكين وإدارة حياتهم (Miller, ٢٠١٥, ٣). وتقوم الثورة الصناعية الرابعة على الثورة الرقمية الثالثة التي حدثت منذ منتصف القرن الماضي. وتتميز بدمج التقنيات التي تطمس الخطوط الفاصلة بين المجالات المادية والرقمية والبيولوجية. وبالمقارنة مع الثورات الصناعية السابقة، فإن الرابعة تتطور على نحو أسي وليس خطي. وعلاوة على ذلك، فإنها تعرقل كل الصناعات تقريبًا في كل بلد. وتبشر اتساع وعمق هذه التغييرات بتحويل أنظمة الإنتاج والإدارة والحوكمة بأكملها (شواب ٢٠١٥).

٤-٤-١ الموجهات التي تشكل مستقبل الإنتاج

وفقًا للمنتدى الاقتصادي العالمي (٢٠١٧)، توجد ستة موجهات تعمل على تشكيل مستقبل الإنتاج - انظر الشكل ١٠. وتتميز الصناعات الاستخراجية بالموارد الطبيعية والاستدامة. وعلى هذا النحو، يمكن الاستنتاج أن الصناعات الاستخراجية تعتبر أداة مساعدة حيوية في مستقبل الإنتاج. وفي ظل الثورة الصناعية الرابعة، تمر شركات الصناعات الاستخراجية بفترة تغيير مؤلمة أصبحت فيها الكفاءة التشغيلية من خلال الرقمنة أكثر من سمة مشتركة. وأصبحت الصناعة الاستخراجية معقدة بشكل متزايد من الناحية التكنولوجية. وباتت تعتمد بشكل كبير أكثر من أي وقت مضى، على أنظمة التحكم الصناعية والتحكم الإشرافي وتجميع البيانات (SCADA) التي تعزز تكنولوجيا المعلومات للتحكم في الآلات والإدارة الإشرافية على التوالي. وهو ما قد يؤدي إلى مزيد من الكفاءة، ولكنه يجعل الأنظمة أيضًا أكثر عرضة لمخاطر الهجمات السيبرانية.

الشكل١٠: الموجهات الستة التي تشكل مستقبل الإنتاج

في ظل هذه الظروف، تتضاعف الفرص لمجرمي الإنترنت. فليس من المستغرب - خلال السنوات الأخيرة - استهداف صناعة النفط والغاز من قبل العديد من الهجمات السيبرانية رفيعة المستوى. وكشف مسح حالة أمن المعلومات العالمي لعام ٢٠١٧ الذي تصدره بي دبليو سي pwc، أن المستجيبين للنفط والغاز على مستوى العالم اكتشفوا وقوع حوالي ٧٤٣٢ حادثًا للأمن السيبراني خلال الاثني عشر شهرًا الماضية. ووفقًا لمعهد بونيمون (٢٠١٧)، يُعتقد أن ٤٦٪ من الهجمات السيبرانية لم يتم اكتشافها، وأنه قد تم اختراق ما يقرب من ٧٠٪ من شركات النفط والغاز في الأشهر الاثني عشر الماضية. ويلاحظ كذلك أن الدوافع وراء الهجمات السيبرانية على الصناعات الاستخراجية تتراوح بين كونها دوافع ذات صبغة جنائية ومعرقلة اقتصاديًا وذات دافع ربحي ودوافع سياسية.

٤-٤-٢ كيفية تأثير الانتهاكات السيبرانية على الصناعات الاستخراجية ومجالات التأثير

أنشطة المنبع	الأنشطة الوسيطة	أنشطة المصب
• التلاعب بإعدادات مؤشرات الأجهزة الميدانية • التدخل في ضوابط وتدابير السلامة الرئيسية • سرقة الملكية الفكرية مثل البيانات الجيولوجية ومعلومات الإنتاج ووثائق المناقصات والعطاءات	• الوصول غير المصرح به والتعامل مع الصمامات المخففة والضواغط وتجاوز الإغلاق الأوتوماتيكي في خطوط الأنابيب يدويًا • تعديل أدوات التحكم والإنذارات الخاصة بمقياس التخزين المؤتمت (المستوى - درجة الحرارة - الضغط)	• التحكم في المقاييس المؤتمتة في محطات البيع بالتجزئة • سرقة بطاقات ائتمان العملاء وبيانات المبيعات • العبث ببيانات السوق و أ نظمة ا لمعا ملا ت
مخاطر الأعمال الرئيسية التي تشكلها الهجمات السيبرانية • الأضرار التي تلحق بالبنية التحتية الحساسة • الأضرار البيئية • الإغلاق التشغيلي • تخريب المصنع • توقف المرافق • تعطل الإنتاج • جودة المنتج (تدني جودة النفط أو الغاز) • التسربات غير المكتشفة • الربط غير القانوني مع خطوط الأنابيب (عمليات سرقة البترول) • حوادث السلامة (الوفاة أو الإصابة) • تكبد خسارة مالية • الإضرار بالسمعة • اضطراب السوق • القضايا الوطنية.		

الشكل١١: أثر الانتهاكات السيبرانية على أنشطة إنتاج النفط والغاز

٤-٤-٣ اعتبارات تدقيق تكنولوجيا المعلومات رفيعة المستوى

لا يقتصر الأمن السيبراني على التكنولوجيا فحسب - بل يشمل أيضًا حماية الأشخاص والمعلومات والأنظمة والعمليات والثقافة والبيئة المادية. ويهدف الأمن السيبراني إلى خلق بيئة آمنة بحيث يمكن للشركات أن تظل مرنة في حالة حدوث هجوم إلكتروني. ويمكن للاستثمار في الأمن السيبراني أن يعزز الابتكار والمرونة ويسهل نمو الأعمال ويبني الثقة ويعزز الميزة التنافسية للشركات العاملة في مجال الصناعات الاستخراجية. وعلى المدقق أن يحصل على المعلومات من الجهات الخاضعة للتدقيق/الجهات الحكومية من خلال طرح الأسئلة التالية:

- هل وضعت الجهة خطة للاستجابة الإلكترونية في حالة وقوع هجوم؟
- هل وضعت الجهة تقييم لمخاطر الهجمات السيبرانية يكشف نقاط الضعف والتهديدات السيبرانية عبر الناس والأنظمة والاجراءات والعمليات؟
- هل وضعت الجهة برامج تدريب فعالة توجه الموظفين حول التعامل المناسب مع البيانات الحساسة وحمايتها؟
- كم مرة تناقش الجهة - من خلال هياكلها الإدارية وهياكل الحوكمة - دفاعاتها وسياساتها بشأن الأمن السيبراني وتعكف على مراجعتها؟

٥- الملاحق

٥-١ الملحق رقم ١: خلفية عن قطاع الصناعات الاستخراجية

يقدم هذا الملحق خلفية تفصيلية عن السمات الرئيسية لبيئة تعدين النفط والغاز والمعادن الصلبة. ويقدم المرفق من خلال البحث المكثف، كلاً من المنظورين الحالي والمستقبلي للتطورات في الصناعة من خلال أمثلة مختلفة من القارة الأفريقية.

كما يغطي الملحق قضية التعدين الحرفي.

نظرة عامة على صناعة النفط والغاز [٦٦]

تستمر صناعة النفط والغاز في أفريقيا في تحقيق نمو كبير، حيث تتطور المقاطعات الهيدروكربونية الجديدة بوتيرة كبيرة. ودفعت اكتشافات الغاز الضخمة في موزمبيق وتنزانيا، العالم إلى ملاحظة شرق إفريقيا كلاعب ناشئ في الصناعة العالمية. ووفقًا لبي دبليو سي PwC (٢٠١٧)، فإن إفريقيا [٦٧] تتمتع باحتياطيات مؤكدة من الغاز الطبيعي تبلغ ٥٠٢ تريليون قدم مكعب - أخذاً في الاعتبار أن ٩٠٪ من إنتاج القارة من الغاز الطبيعي السنوي البالغ ٦,٥ تريليون قدم مكعب يأتي من نيجيريا وليبيا والجزائر ومصر.

ولا تزال صناعة النفط والغاز الأفريقية في الوقت الراهن، تواصل اللحاق بركب بقية العالم. وعلى الرغم من الإمكانات التي تتميز بها هذه الصناعة، لا تزال هناك العديد من التحديات التي تعوق ازدهار صناعة النفط والغاز في أفريقيا. وفي حين أن بعضها يمثل تحديات صناعية عامة، إلا أن معظمها مدفوع جيوسياسيًا. ويعني انخفاض سعر النفط المستدام دوليًا أن المؤسسات بحاجة إلى الاستمرار في إدارة التكاليف/الإنفاق بكفاءة. وقد أصبح هذا أكثر أهمية حيث بدأنا نرى زيادة في النفقات الرأسمالية في صناعة النفط والغاز. وتطرح أنظمة خفض التكاليف الحادة تحديات أمام المدققين، حيث أنها مجالات ذات محاذير فيما يتعلق بالاحتيال والخطأ المحاسبي.

وعلى الرغم من أن الصناعة وقادتها يُنظر إليهم على مر السنين على أنهم متخلفون عن التغيير، إلا أن صناعة النفط والغاز في الآونة الأخيرة لم تنج من الاضطرابات التي تحدثها التكنولوجيا التهديمية. ففي ظل المشهد التنافسي المتغير، مدفوعًا بالوقود البديل والتكنولوجيا وخفض التكاليف والشراكات، تحتاج شركات النفط والغاز إلى مراجعة محفظتها الاستراتيجية من الأنشطة لضمان الوضع المناسب مع تغير المشهد التنافسي. وكذا بالنسبة للمدقق، يتطلب هذا مزيدًا من التركيز الرقابي على الاهتمام المستمر لبعض شركات النفط هذه، حيث تبرز تحديات أمام كفاءة واستمرارية بعض نماذج الأعمال.

ويتم تحديد تكلفة برميل النفط الخام بالدولار الأمريكي، في حين تكون العملات الوظيفية والتقارير لمعظم شركات النفط والغاز في أفريقيا هي بعملتها المحلية. وفي ضوء استمرار تكاليف التمويل والعملات الأجنبية وانخفاض قيمة العملة كقضايا رئيسية للصناعة في السياق الأفريقي، يتعين على الجهات النظر في تطوير قدرات مالية أكثر تعقيدًا. وهو ما يجعل عملية إعداد التقارير المالية قطعا أكثر تعقيدًا بالنسبة للمدققين وأرضًا خصبة للاحتيال والفساد. وفي ظل استمرار الفساد في كونه عاملاً رئيسيًا استثنائياً في الصناعة، تحتاج الجهات إلى التأكد من أن القيادة القوية والمهنية تقود السلوكيات الصحيحة على نطاق الجهة المعنية بكاملها.

الوضع الراهن

يشير التقرير الذي أصدرته برايس ووترهاوس كوبرز - تقرير جنوب أفريقيا لعام ٢٠١٧ عن النفط والغاز - إلى أنه على الرغم من الاكتشافات الجديدة في مجال النفط والغاز، فقد واصلت حصة أفريقيا من إنتاج النفط العالمي اتجاهها الهبوطي في السنوات الأربع الماضية، حيث انخفضت بشدة من ٩,١٪ من الناتج العالمي العام الماضي إلى ٨,٦٪. وتقدر احتياطيات النفط المؤكدة في المنطقة بنسبة ٧,٥٪ من النفط العالمي، بانخفاض ٠,١٪ عن إجمالي ٢٠١٦.

وتستمر تقارير صناعة النفط والغاز العالمية في التلميح إلى أن الانخفاض في الإنتاج الأفريقي كان كبيرا في العديد من المناطق، مع انخفاض الإنتاج في نيجيريا والكونغو بنسبة ١١,٩٪ و ٧,٦٪ على التوالي. وفي جنوب السودان وعلى الرغم من كونها إحدى أكثر

---

٦٦. https://www.pwc.co.za/en/assets/pdf/africa-oil-and-gas-review-2018.pdf

٦٧. PwC – South Africa 2017 Oil & Gas Africa Report

الدول المعتمدة على النفط في العالم، كان هناك انخفاض بنسبة ٢٠ ٪ في الإنتاج بين عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦. ويرجع ذلك إلى استمرار الاضطرابات المرتبطة بالحرب الأهلية في الإقليم وكذلك المنشاءات الإنتاجية التي عفا عليها الزمن . وتوجد دولتان بارزتان فقط حيث زاد الإنتاج فيهما وهما الجزائر والتي شهدت نمواً بنسبة ١,٤٪ وتشاد بنسبة ٠,٦٪ فقط.
إلا أن نشاط الاستكشاف شهد تضاؤلاً وهي نتيجة متوقعة. فعلى الرغم من هذا الانخفاض، فإن الاكتشافات الكبيرة الأخيرة تشمل ما يلي: أويو في نيجيريا مع إمكانية مليار برميل من النفط، وقطاع كيار البحري في السنغال/موريتانيا مع ما يقرب من ١٥ تريليون قدم مكعب من الغاز، والقطاع ٢١/٢٠ في أنغولا مع حوالي ٣١٣ مليون برميل من المكثفات و ٢,٨ تريليون قدم مكعب من الغاز. وعلى الصعيد العالمي، فقد انخفض عدد اكتشافات النفط إلى ١٧٤ وهو أدنى مستوى منذ ٦٠ عامًا.

مستقبل إنتاج النفط والغاز

يتم الاستكشاف في العديد من البلدان الأخرى التي تهدف إلى زيادة إنتاجها أو أن تصبح منتجة لأول مرة. وتشمل هذه القائمة تشاد والسودان وناميبيا وجنوب أفريقيا ومدغشقر وأوغندا، بينما تعتبر موزمبيق وتنزانيا منتجان محتملان للغاز.

الجدول رقم ٥-١: اكتشافات النفط والغاز

أهم ١٠ اكتشافات للنفط والغاز في ٢٠١٦

الأصل	البلد	الاقليم	المشغل	النوع	بحري/بري	الموارد (بآلاف البراميل)
وودفورد وبارنيت الصخري (ارتفاع جبال الألب) - بيرميان ديلاوير	الولايات المتحدة	أمريكا الشمالية	أباتشي	غاز	بري	٩٤٤
كاتامبي	انغولا	غرب افريقيا	بي بي	غاز	بحري	٦٩٩
وودفورد وبارنيت الصخري (ارتفاع جبال الألب) - بيرميان ديلاوير	الولايات المتحدة	أمريكا الشمالية	أباتشي	سوائل	بري	٦٢٩
تيرانجا	السينغال	غرب افريقيا	كوزموس للطاقة	غاز	بحري	٥٢٩
الجاثاثيل	الكويت	الشرق الوسط	مؤسسة البترول الكويتية	سوائل	بري	٤١٩
أهميم	السينغال	غرب افريقيا	بي بي	غاز	بحري	٤١٧
قولفينو	انغولا	غرب افريقيا	كوبالت الدولية للطاقة	سوائل	بحري	٢٧٢
جيرون	ماليزيا	جنوب شرق اسيا	سابوراكينكانا للبترول	غاز	بحري	٢٥٠
زالوفوس	انغولا	غرب افريقيا	كوبالت الدولية للطاقة	غاز	بحري	٢٤٥
اني شيل	الصين	شرق اسيا	سينوبيك	غاز	بري	٢٤٤

المصدر: ريستاد للطاقة

وتستمر في البلدان الناشئة المنتجة للنفط والغاز، عملية توحيد وتصميم إدارة قطاع البترول. والتي تعتبر عملية صعبة وغالبًا ما تكون مثيرة للجدل وتخلق صراعات بين مجموعات المصالح المختلفة وبل تزيد مستويات القوة والموارد غير المتكافئة بين أصحاب المصلحة. وتتطلب هذه العملية وضع إطار تشريعي جديد مثل قانون للبترول وإنشاء جهات جديدة واكتساب التكنولوجيا والكفاءة المستحدثة. ويمكن أن تلعب الأجهزة العليا للرقابة المالية، دوراً حاسماً في التأكد من أن عملية الاستخراج تتبع أفضل الممارسات المقبولة دوليًا وأن الموارد تستخدم للصالح العام.

نظرة عامة على قطاع التعدين

اعتمادًا على مدى جودة إعداد سياسات وأطر التعدين، يكون توجه قطاع التعدين إما لممارسة تأثير إيجابي أو سلبي على التنمية في البلدان ذات الموارد المعدنية. واعتمادًا على وفرة الموارد الطبيعية وتنمية الصناعة وظروف السوق، يمكن أن تشكل عائدات استخراج المعادن جزءًا كبيرًا من الاقتصاد الوطني أو الإقليمي. وشكلت قيمة إنتاج التعدين في عام ٢٠١٤ في كل من سيراليون وموزمبيق على سبيل المثال، حوالي ٥٤٪ و ٣٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي [٦٨].

ويمكن للتعدين أن يزود الحكومة بموارد الميزانية التي ستكون ضرورية لبرامج الحد من الفقر والتي يمكن أن تكون قادرة على تشكيل محفزات كبيرة لتطوير القطاع الخاص في المنطقة أو البلد.

ومن المرجح أن يساهم التعدين في تنمية اقتصاد أي بلد من خلال الضرائب التي تحصل من شركات التعدين واسعة النطاق التي تساهم في تطوير البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية داخل المنطقة التي يقع فيها المنجم، وخلق فرص عمل سواء بشكل مباشر في المناجم أو بشكل غير مباشر من خلال الخدمات المقدمة للمناجم، وتحسين رأس المال البشري من خلال توفير التعليم والخدمات الصحية، وزيادة احتياطيات النقد الأجنبي (تخفيض العجز في النقد الأجنبي)، وتحسين البنية التحتية مثل الطرق وإمدادات المياه، وخلق أنشطة اقتصادية أخرى لدعم المناجم بدلاً من استيراد جميع الإمدادات من الخارج.

ومن ناحية أخرى، لا يخلو إمداد الفلزات والمعادن من التكاليف البيئية والاجتماعية. وتستمر آثار التعدين لفترة طويلة بعد توقف المنجم عن العمل. ويمكن لممارسات معالجة الفلزات والمعادن السيئة أن تسمم الهواء والأرض والماء ثم تترك البيئة تعاني من الموت البطيء. حيث تم الإعلان عن العديد من الأنهار على أنها «ميتة بيولوجيًا» بسبب إطلاق نفايات المنجم (نفايات المنجم التي تحتوي على الصخور والمعادن والسموم) في البحيرات والمجاري المائية. ويواجه قطاع المعادن أيضًا تحديات نقص الشفافية والفساد، والتي يمكن أن تضر بأي دولة إذا لم تتم إدارتها جيدًا.

---

٦٨ . دليل المؤسسة الكندية للرقابة والمساءلة CAAF للرقابة على إيرادات التعدين والضمانات المالية لإصلاح الموقع - يوليو 2017.

وتمتلك أفريقيا وحدها حوالي ٣٠٪ من احتياطيات المعادن في العالم (المصدر: الموقع الالكتروني للبنك الدولي - أبريل ٢٠١٨). ووفقًا لإصدارة ٢٠١٨ من ملخصات السلع المعدنية الصادرة عن هيئة المسح الجيولوجي الأمريكية (USGS)، فإن الدول الأفريقية التالية تمتلك احتياطيات كبيرة من المعادن:

الجدول رقم 5-2: الدول الأفريقية التي تمتلك احتياطيات معدنية كبيرة

البلد	المعدن	الترتيب العالمي	الاحتياطيات المؤكدة	وحدة القياس
الجزائر	الهليوم	الثاني	١,٨٠٠	مليون متر مكعب
الجزائر	الفوسفات الصخري	الثالث	٢,٢٠٠,٠٠٠	ألف طن متري
بوتسوانا	الماس	الثاني	١٤,٠٠٠	مليون قيراط
بوتسوانا	رماد الصودا	الرابع	٤٠٠,٠٠٠	ألف طن متري
جمهورية الكونغو الديمقراطية	الكوبالت	الأول	٣,٥٠٠,٠٠٠	طن متري
جمهورية الكونغو الديمقراطية	النحاس	السابع	٢٠,٠٠٠	طن متري
جمهورية الكونغو الديمقراطية	القصدير	الثاني	٨٠٠,٠٠٠	ألف طن متري
موزمبيق	الزركونيوم	الرابع	١,٨٠٠	طن متري
ناميبيا	روبيديوم	الأول	٥٠,٠٠٠	طن متري
المملكة العربية السعودية	الكبريت	السادس	٤,٩٠٠	طن متري
جنوب أفريقيا	الذهب	الثاني	٦,٠٠٠	طن متري
جنوب أفريقيا	المنغنيز	الأول	٢٠٠,٠٠٠	ألف طن متري
جنوب أفريقيا	النيكل	السابع	٣,٧٠٠,٠٠٠	طن متري
جنوب أفريقيا	البلاتين	الأول	٦٣,٠٠٠,٠٠٠	كيلوغرام
جنوب أفريقيا	الالمنيت	الرابع	٦٣,٠٠٠	ألف طن متري
جنوب أفريقيا	الروتيل	الثالث	٨,٣٠٠	ألف طن متري
جنوب أفريقيا	الفاناديوم	الثالث	٣,٥٠٠	طن متري
تنزانيا	الجرافيت	الرابع	١٧,٠٠٠	ألف طن متري
زامبيا	النحاس	السابع	٢٠,٠٠٠	طن متري
زيمبابوي	الليثيوم	الثامن	٢٣,٠٠٠	طن متري

المصدر: https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/2018/mcs2018.pdf

التعدين الحرفي

يشير التعدين الحرفي إلى التعدين من قبل الأفراد أو المجموعات أو العائلات أو التعاونيات بدون ميكنة أو مع الحد الأدنى من استخدامها، ويتركز غالبًا في القطاع غير الرسمي من السوق. ويعتمد حوالي 100 مليون شخص - عمال وعائلاتهم - على التعدين الحرفي مقارنة بحوالي 7 ملايين شخص في جميع أنحاء العالم يشتغلون في مجال التعدين الصناعي. ويقدر البنك الدولي أن عدد عمال المناجم الحرفيين في أفريقيا قد ارتفع من حوالي 10 ملايين في عام 1999 إلى حوالي 30 مليون في عام 2016 [٦٩].

ويمكن أن يكون لأنشطة التعدين الحرفي تأثيراً كبيراً على البيئة الاجتماعية والطبيعية والايكولوجية. وغالبًا ما يكون لهذا النوع من التعدين عواقب بيئية خطيرة، خاصة تعدين الذهب بسبب استخدام الزئبق والسيانيد بدون معدات واقية. وبالإضافة إلى ذلك، يواجه عمال المناجم الحرفيين خطر الوقوع في حفر غير محمية، مما يؤدي إلى العديد من الإصابات والوفيات. ويأتي التعدين على نطاق صغير أيضًا مع مجموعة من المشكلات المرتبطة «بالقرى المندفعة دون تخيطي للتنقيب عن الذهب»، بما في ذلك الافتقار شبه الكامل للصرف الصحي والمياه النظيفة والتعليم والرعاية الطبية.

---

٦٩. https://www.economist.com

الإطار ٥-١ مثال عن حالة:

رصد تعرض الأسماك والبشر للزئبق بسبب التنقيب عن الذهب في بحيرة فيكتوريا بتنزانيا

تشير التقديرات وفقًا لدراسة أجرتها جامعة دار السلام في تنزانيا، إلى أن حوالي ٢٥٠٠٠٠ شخص يشاركون في التنقيب عن الذهب على نطاق صغير في ثلاثة حقول رئيسية للذهب، وهي حقول الذهب حول بحيرة فيكتوريا [٧٠]، مما يجعلهم عرضة لمخاطر الزئبق غير العضوي بسبب الاستخدام الواسع للزئبق في استعادة الذهب في حقول الذهب التنزانية. وعلاوة على ذلك، من المحتمل أن يتحول الزئبق غير العضوي الذي يتم تصريفه في أنظمة الأنهار أثناء معالجة الذهب الخام، تدريجياً إلى شكل سام للغاية وهو ميثيل الزئبق والذي يتركز من خلال التضخم الحيوي في سلاسل الأغذية المائية، خاصة الأسماك.

اعتبارات التدقيق رفيعة المستوى بشأن التعدين الحرفي

يتعين على الأجهزة العليا للرقابة إجراء عمليات التدقيق لتحديد التالي:

١-هل وضعت الحكومة قوانين ولوائح تحكم عمليات التعدين الحرفي؟

٢-هل تضمن الوزارات والجهات الحكومية ذات الصلة التزام عمال المناجم الحرفيين بالقوانين واللوائح المتعلقة بالتعدين الحرفي، في حالة تم وضع الإطار القانوني؟

٣-هل تتخذ الحكومة إجراءات بشأن عمال المناجم الحرفيين فيما يتعلق بتلوث المجاري المائية من خلال استخدام الزئبق وبناء السدود وتراكم الطمي وسوء الصرف الصحي وتدفق النفايات السائلة في الأنهار؟

٤-هل سعت الحكومة للحد من المخاطر التي يتعرض لها عمال المناجم الحرفيين - على سبيل المثال، استخدام الزئبق والسيانيد في استخراج الذهب والعمل بدون معدات الحماية الشخصية المطلوبة؟

٥-هل يتم إعادة تأهيل المناجم المهجورة وترميمها؟ إذ فقد العديد من عمال المناجم الحرفيين حياتهم أثناء التعدين في المناجم القديمة التي تركت مفتوحة بسبب الإغلاق غير السليم للمنجم وعدم الاستصلاح.

يرتقب من المدقق في حالة مهمات التدقيق البيئي على التعدين الحرفي التي لم يتم وضع قوانين ولوائح تنظم عملياتها التعدينية، تطبيق معايير مثل: التكاليف البيئية المقدرة والمسؤوليات والمخاطر المرتبطة بمواقع التعدين والحرفيين، وتحديد الأولويات وإدارة المناجم التي يفتحها الحرفيون وخطط شاملة للتشريع من خلال تسجيل الحرفيين وإصدار التراخيص لهم للالتزام بالقوانين واللوائح البيئية.

مستقبل قطاع التعدين

وفقًا لتقرير مجموعة الدراسة الدولية حول أنظمة المعادن في إفريقيا، فإن إفريقيا تتمتع بموارد معدنية جيدة ولديها تاريخ طويل في التعدين. ومع ذلك، لم تحصد أفريقيا حتى الآن الفوائد الإنمائية لهذه الموارد. ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى ضعف دمج قطاع التعدين في أفريقيا ضمن الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية الوطنية.

---

٧٠. دليل التعدين لمجموعة العمل المعنية بالتدقيق الصادر في 2010

وقد اتخذ رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي خطوات مدروسة لمعالجة هذا الضعف. وقد تم ذلك من خلال الموافقة على رؤية التعدين الأفريقية وإنشاء المركز الأفريقي لتنمية المعادن لتقديم الدعم التشغيلي الاستراتيجي للرؤية وخطة عملها. واعتمد رؤساء الدول رؤية أفريقيا للتعدين في قمة الاتحاد الأفريقي في فبراير ٢٠٠٩ بعد اجتماع أكتوبر ٢٠٠٨ للوزراء الأفارقة المسؤولين عن تنمية الموارد المعدنية، حيث تعتبر بمثابة استجابة أفريقيا لمعالجة مفارقة الثروة المعدنية العظيمة الموجودة جنبًا إلى جنب مع انتشار الفقر [٧١] .

تدعو رؤية التعدين الافريقية للتفكير خارج «صندوق التعدين». ووفقًا لذلك، ليس الأمر مجرد مسألة تحسين أنظمة التعدين من خلال التأكد من تحسين عائدات الضرائب من التعدين وإنفاق الدخل بشكل سليم - على الرغم من أهمية ذلك بشكل واضح. بل هي مسألة دمج التعدين بشكل أفضل في سياسات التنمية على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية. ويستلزم ذلك التفكير في كيفية مساهمة التعدين بشكل أفضل في التنمية المحلية من خلال التأكد من حصول العمال والمجتمعات على فوائد حقيقية من التعدين الصناعي على نطاق واسع وحماية بيئتهم. وهذا يعني أيضًا التأكد من أن الدول يمكن أن تتفاوض على عقود مع شركات التعدين متعددة الجنسيات التي تولد إيجارات موارد عادلة وتنص على مدخلات محلية للعمليات. وعلى المستوى الإقليمي، يعني ذلك دمج التعدين في السياسة الصناعية والتجارية.

وقد تم وضع خطة العمل الخاصة برؤية التعدين الأفريقية في ديسمبر ٢٠١١. وتتألف خطة العمل من تسعة مجموعات برنامجية من الأنشطة تتمحور حول الركائز الأساسية للرؤية. والتي تتمثل في الإيجارات والإدارة المعدنية وأنظمة التشكيل الجيولوجية والتعدينية وبناء القدرات البشرية والمؤسسية والتعدين الحرفي والصغير النطاق وإدارة قطاع المعادن والبحث والتطوير والقضايا البيئية والاجتماعية والروابط والتنويع. ويمكن للمدققين الاطلاع معلومات إضافية حول الأنشطة المتضمنة في مجموعات البرامج التسعة على الموقع الالكتروني: http://www.africaminingvision.org.

بيد أن الأهم من ذلك، تضمن الرؤية إمكانية إنتقال إفريقيا من وضعها التاريخي كمصدر للمواد الخام الرخيصة إلى مصنعة ومصدرة للخدمات القائمة على المعرفة. لذلك من المتوقع أن تبدأ البلدان الأفريقية - من خلال تنفيذ خطة عمل الرؤية الأفريقية للتعدين من قبل المركز الأفريقي لتنمية المعادن - في جني فوائد إنمائية مؤثرة من الموارد في بلدانها في المستقبل القريب.

ويمكن للأجهزة العليا للرقابة إجراء عمليات الرقابة على الأداء لتحديد مستوى تنفيذ خطة العمل الخاصة برؤية التعدين الأفريقية. وهو أيضًا مجال يمكن للأجهزة العليا للرقابة من خلاله دراسة إمكانية تنفيذ عمليات تدقيق تعاونية، حيث يُتوقع من العديد من الدول الأفريقية تنفيذ خطة العمل.

اكتشاف أكبر منجم للنحاس في إفريقيا في جمهورية الكونغو الديمقراطية

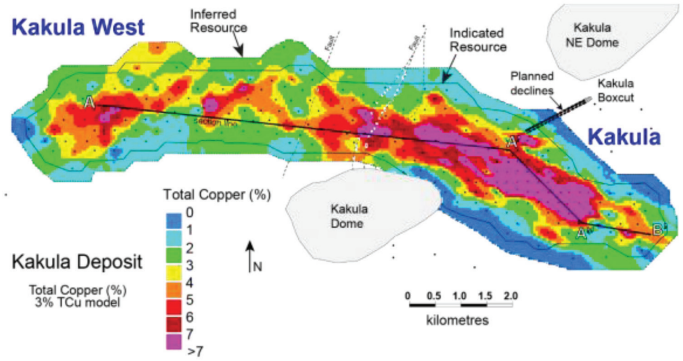
وفقًا لاستشاري التعدين الدولي وود ماكنزي Wood Mackenzie، يعتبر مشروع منجم كاموا-كاكولا للنحاس Kamoa-Kakula Copper في جمهورية الكونغو الديمقراطية أكبر اكتشاف نحاسي عالي الجودة في أفريقيا وأكبر اكتشاف نحاسي عالي الجودة غير مطور على مستوي العالم، بمورد يبلغ حوالي ٧٤٠ مليون طن. ويقع الاحتياطي داخل حزام النحاس في وسط أفريقيا ويشكل جزءًا من الامتداد الذي تم تفسيره لوحدة غرب فورلاند في شمال غرب زامبيا [٧٢].

---

٧١. http://www.africaminingvision.org

٧٢. https://www.wallstreet-online.de
http://www.miningweekly.com
http://www.ivanhoemines.com

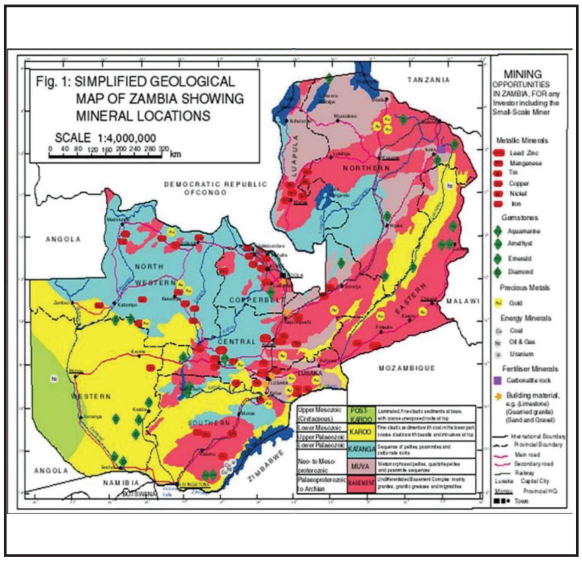
الخريطة أدناه تظهر مناطق كاكولا وغرب -كاكولا Kakula and Kakula West المكتشفة، لقطاعات الموارد المعدنية المشار إليها



ويتوقع أن يكون لاكتشاف النحاس تأثير على اقتصاد جمهورية الكونغو الديمقراطية. وبإمكان الجهاز الأعلى للرقابة أن يضطلع بدور منذ هذه المرحلة المبكرة لضمان إدارة الموارد بشكل سليم وكذا ضمان حصول البلد على فوائد تنموية من الموارد المعدنية.

شكل رقم ٢-٥ - دراسة حالة: الاحتياطات المعدنية الحالية في زامبيا

تعمل صناعة التعدين في زامبيا بشكل جيد وهي تتمتع بموارد طبيعية. وإذا استمر الطلب العالمي وظلت أسعار السلع الأساسية مزدهرة، فإن مناجم زامبيا يمكن أن تولد عائدات كبيرة للحكومة والمواطنين. ولن تقدم صناعة التعدين فقط موارد ضريبية ضخمة لخزائن الحكومة الوطنية، ولكنها ستضخ أيضًا مبالغ ضخمة في المجتمعات المحلية. وأخيرًا، سيتم الوفاء بوعود الحكومة والشركات وسيبدأ الناس في رؤية فوائد التعدين مع بدء تحسن مستويات معيشتهم.



وعلى الرغم من احتلال زامبيا للمرتبة السابعة عالميًا في إنتاج النحاس، إلا أن المجتمعات لا تزال تعاني من الفقر المدقع ونوعية الحياة البائسة مع قلة الحصول على الخدمات الأساسية في ظل أمل أقل في الحصول عليها [٧٣].

٢-٥ الملحق ٢: المبادرات الإقليمية والدولية الرئيسية في قطاع الصناعات الاستخراجية

١-٢-٥ معهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI)

معهد إدارة الموارد الطبيعية (NRGI) هو منظمة غير ربحية أنشئت لمساعدة البلدان على تحقيق فوائد ثرواتها من النفط والغاز والمعادن. ويقدم معهد إدارة الموارد الطبيعية الاستشارات الفنية والمناصرة والبحث التطبيقي وتحليل السياسات وتنمية القدرات. ويعمل معهد إدارة الموارد الطبيعية مع جهات مبتكرة لإحداث التغيير داخل الوزارات الحكومية والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والمجالس التشريعية (البرلمانات) والقطاع الخاص

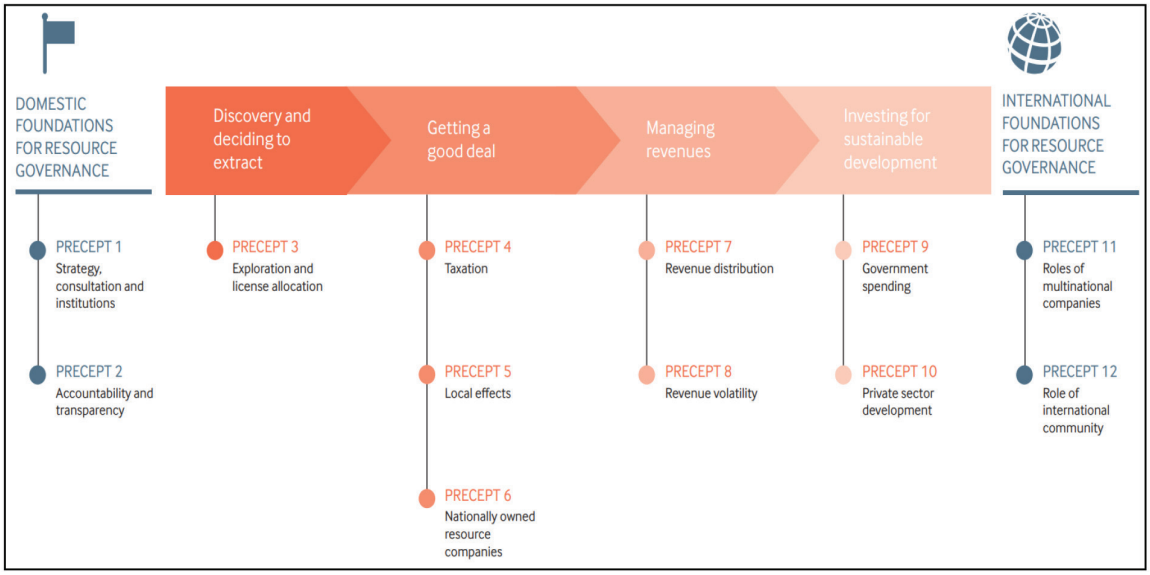
٧٣ . مبادرة المجتمع المفتوح للجنوب الأفريقي (OSISA) 2013

والمؤسسات الدولية لتعزيز الحوكمة الخاضعة للمساءلة والفعالة في مجال الصناعات الاستخراجية. وتشمل البلدان ذات الأولوية لمعهد إدارة الموارد الطبيعية كل من كولومبيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وغانا وغينيا وإندونيسيا والمكسيك ومنغوليا وميانمار ونيجيريا وتنزانيا وتونس. وبالإضافة إلى ذلك، يشارك معهد إدارة الموارد الطبيعية على نحو محدود في كل من أذربيجان وبوليفيا وجمهورية قيرغيزستان وليبيا وبيرو والفلبين وأوغندا وأوكرانيا وزامبيا.

ميثاق الموارد الطبيعية

يشمل ميثاق الموارد الطبيعية مجموعة من المبادئ التي تقدم خيارات السياسة والارشادات العملية للحكومات والمجتمعات والمجتمع الدولي حول أفضل السبل لإدارة الموارد الطبيعية من أجل تحقيق التنمية المستدامة. بيد أن ميثاق الموارد الطبيعية ليس وصفة دقيقة، ولكنه يتناول المكونات التي استخدمتها الدول الناجحة.

ويركز الميثاق على السلسلة الكاملة لعملية صنع القرار بدءًا من اكتشاف الموارد الطبيعية وقرار الاستخراج ومنح العقود والتراخيص وإدارة الإيرادات ووضع سياسات مستدامة لتنمية البلاد. ويتألف الميثاق من إثني عشر مبدأ مقسمة إلى ثلاث مجموعات: الأسس المحلية لإدارة الموارد، وسلسلة القرارات الاقتصادية المطلوبة لإدارة الموارد من أجل الرخاء، والأسس الدولية لإدارة الموارد. وتؤكد المجموعة الأولى على وضع استراتيجية ومبادئ توجيهية وقواعد ومؤسسات تتعلق بجميع العمليات في إدارة الموارد، فضلاً عن أهمية المساءلة والشفافية. وتتناول المجموعة الثانية مجالات القرار الرئيسية للحكومة لضمان ترجمة القيمة ابتداء من ثروة الموارد إلى ازدهار مستدام للمواطنين. وأخيرا، تتناول المجموعة الثالثة دور الجهات الفاعلة الدولية، وهي الشركات الاستخراجية والمسؤولين عن الحوكمة الدولية. كما تمت ترجمة الميثاق إلى إطار عمل مرجعي لميثاق الموارد الطبيعية، وهو أداة لقياس أداء إدارة الدولة للنفط والغاز والمعادن وفقًا لأفضل الممارسات العالمية.



الشكل رقم ٥-٢: ميثاق الموارد الطبيعية

مؤشر حوكمة الموارد

يقيس مؤشر حوكمة الموارد الذي وضعه معهد حوكمة الموارد الطبيعية، مدى جودة الحوكمة في قطاعات استخراج النفط والغاز في ٨١ دولة منتجة للموارد. ويعتبر هذا المؤشر هو المؤشر الدولي الوحيد في الوقت الراهن المخصص لحوكمة الموارد. ويمكن

لمؤشر حوكمة الموارد توفير أداة مفيدة للحكومات والبرلمانات فيما يخص صنع السياسات التي تستند إلى الأدلة وكذلك دعم السياسة المستندة إلى الأدلة من قبل المجتمع المدني. ويعرف مؤشر حوكمة الموارد على انه مؤشر مبني على النقاط ويستند إلى التقييمات عبر ثلاثة مكونات: إدراك القيمة وإدارة الإيرادات والبيئة التمكينية. ويشمل مكون تحقيق القيمة حوكمة تخصيص حقوق الاستخراج والاستكشاف والإنتاج وحماية البيئة وتحصيل الإيرادات والشركات المملوكة للدولة. وتتناول إدارة الإيرادات وضع الموازنات الوطنية وتقاسم إيرادات الموارد دون الوطنية وصناديق الثروة السيادية. وأخيرًا، يقيس المكون الثالث البيئة التمكينية للبلد.

وتظهر النتائج المتعلقة بمؤشرات حوكمة الموارد أن ٦٦ من ٨١ دولة من الدول التي تم تقييمها، أي أن أكثر من ٨٠٪ من الدول، اظهرت حوكمة ضعيفة أو واهية أو فاشلة. وبالتالي، فقد حصلت أقل من ٢٠٪ من الدول على تصنيف عام مرضٍ أو أعلى.

الموارد

يوفر معهد حوكمة الموارد الطبيعية الموارد ذات الصلة المتعلقة بحوكمة الصناعات الاستخراجية. وتشمل مختلف المنشورات والأدوات والتدريب والدورات. ويمكن الوصول إلى بعض هذه من خلال الموقع الالكتروني الخاص بالمعهد: https://resourcegovernance.org.

كما يوفر معهد حوكمة الموارد الطبيعية، الدورات المجانية التالية عبر الإنترنت:

- الموارد الطبيعية من أجل التنمية المستدامة: أساسيات النفط والغاز وحوكمة التعدين
- دورة تفاعلية: بترونيا

٢-٢-٥ مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية (WGEI)

تم تأسيس مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية في مجتمع الإنتوساي، في عام ٢٠١٣ لتسهيل تبادل المعرفة والتواصل مع الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة فيما يخص الرقابة على قطاع الصناعات الاستخراجية، وذلك في سبيل تعزيز الحوكمة الرشيدة والتنمية المستدامة في الصناعات الاستخراجية. ويشمل نطاق مجموعة العمل النفط والغاز والمعادن الصلبة. وتتألف مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية حاليًا من ٤٦ عضوًا ويرأسها الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في أوغندا من ٢٠١٤ إلى ٢٠٢٢.

وتوفر مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية من خلال موقعها الإلكتروني، أدوات وموارد ذات صلة بالصناعات الاستخراجية. وتشمل تقارير التدقيق على النفط والغاز والتعدين وأوراق البحث والمبادئ التوجيهية وأدلة التدقيق والنشرات الإخبارية وروابط لمصادر أخرى.

٣-٢-٥ مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية

تعتبر مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (EITI) بمثابة المعيار العالمي لتعزيز الشفافية والمساءلة والحوكمة الرشيدة في البلدان الغنية بالنفط والغاز والموارد المعدنية. ويتطلب معيار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية الافصاح عن المعلومات على نطاق سلسلة القيمة للصناعة الاستخراجية بكاملها، ابتداء من كيفية منح حقوق الاستخراج، إلى كيفية وصول الإيرادات من خلال الحكومة ، وكيفية انتفاع الجمهور بها. ويتطلب المعيار من شركات الصناعات الاستخراجية نشر ما تدفعه للحكومات وكشف الحكومات عما تتلقاه، بما في ذلك إلى حد كبير الضرائب والعوائد والمدفوعات القانونية الأخرى. ويتم تنفيذ معيار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية على المستوى القطري. وشرعت ٥٢ دولة اعتبارًا من مارس ٢٠١٩، في تنفيذ معيار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، منها ٢٤ دولة في أفريقيا [٧٤].

---

٧٤. EITI in Africa 2018

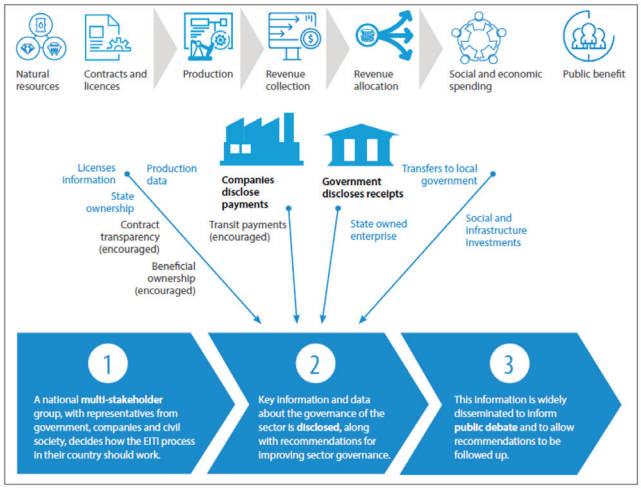
وبرزت المبادرة للتخفيف من نتائج ضعف نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، والتقدم البطيء في التنمية البشرية، وعدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي الذي يعتبر سمة عامة بين البلدان النامية الغنية بالموارد. وتتوقع مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية أن تحسين الشفافية المالية في هذه المعاملات سيساعد في الحد من الفساد وتحسين المساءلة في اقتصاديات الموارد. ومن المتوقع أن توفر الشفافية تحسنا كبيرا في المساءلة والحوكمة. وتعد جودة الحوكمة عاملاً هامًا في تحديد عما كانت ثروة الموارد الطبيعية تحقق فائدة مستدامة طويلة المدى من عدمه.

عملية مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية

تهدف عملية مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية إلى التحقق من نتائج انتفاع المواطنين من الموارد الطبيعية. وتعرف عملية مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية في بلد ما، على أنها مبادرة تقودها الحكومة وتتطلب من حكومة كل دولة غنية بالموارد ترغب في تنفيذ مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية بإعلان نيتها علنًا [٧٥]. ويتعين على الحكومة تهيئة البيئة للمجتمع المدني وشركات الصناعات الاستخراجية للمشاركة الكاملة والفعالة في عملية مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية بدعم نشط من أصحاب المصلحة الآخرين مثل المستثمرين والمنظمات الدولية. وعلى الحكومة الالتزام بالعمل مع المجتمع المدني والشركات، وإنشاء المجموعة التوجيهية لأصحاب المصلحة المتعددين للإشراف على تنفيذ مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية. وتعمل المجموعة التوجيهية لأصحاب المصلحة المتعددين في كل دولة منفذة كمجلس إدارة (الحكومة ، والصناعة ، ومنظمات المجتمع المدني) لمراجعة وتقييم وإعداد التقارير بشكل منتظم عما تدفعه الشركات وتتلقاه الحكومات من عمليات الصناعات الاستخراجية. وتشمل الوظائف الرئيسية للمجموعة التوجيهية لأصحاب المصلحة المتعددين ما يلي:

- تحديد الاتجاه الاستراتيجي للمبادرة.
- تحديد نطاق إعداد التقارير للمبادرة في كل بلد.
- وضع خطة العمل الوطنية لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية وإجراء عملية المطابقة [٧٦].
- مراجعة نتائج وتأثير تنفيذ مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية على حوكمة الموارد الطبيعية ونشر التقارير المرحلية السنوية.
- تحديد «الأهمية الجوهرية» من قبل الشركات الكبرى، والاختصاص، ونوع المدفوعات، والسقف، والجهة الحكومية التي اعدت التقرير.

ويبين الشكل أدناه كيفية عمل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية في ثلاث خطوات:



الشكل رقم٣٥ المصدر: تقرير سير العمل لعام٢٠١٨ لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية

---

٧٥ . معيار مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية 2016 - المتطلبات 1-1 أ

٧٦ . www.treasury.gov.pg

مزايا تنفيذ مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

تهدف مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية إلى تقليل الفساد وتعظيم مساءلة شركات النفط والغاز والتعدين على المستويين الوطني والمحلي. كما توفر معيارًا طوعيًا يعزز ويدعم تحسين الحوكمة في البلدان الغنية بالموارد من خلال النشر والتحقق الكامل من مدفوعات الشركات والإيرادات الحكومية الناتجة عن عمليات النفط والغاز والتعدين. وتستند المبادرة إلى منهجية متينة ومرنة لضمان الحفاظ على تنفيذ المعيار في جميع البلدان المنفذة، حيث يتوقع أن يؤدي إلى تحسين إدارة إيرادات الموارد. وتشمل الفوائد التي تعود على الدول المنفذة التخفيف من المخاطر السياسية. وتعمل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية على تحسين مناخ الاستثمار من خلال توفير الثقة وتوجيهات واضحة للمستثمرين والمؤسسات المالية الدولية. وتظهر مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية التزامها بالإصلاح ومكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة، مما يؤدي إلى تحسينات في تحصيل الضرائب والمكانة الدولية وتعزيز الثقة والاستقرار [٧٧] . وعلى نحو مقتضب، تهدف المبادرة إلى تحقيق التالي:

- توفير بيانات مالية أكثر اكتمالاً عن الشركات والدول.
- تقديم تقارير عن التصنيفات والاستثمارات القطرية.
- إنشاء منتديات للمناقشة وعمليات الإصلاح.
- تحسين سمعة المستثمر.

أهمية مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية للأجهزة العليا للرقابة [٧٨]

تقدم عملية مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية وإعداد التقارير الفوائد التالية لمدققي الأجهزة العليا للرقابة المالية:

- سهولة الوصول إلى المعلومات: توفر عملية مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية طرقًا بديلة للوصول إلى مستندات الشركات. إذ لا يضطلع المدققون عادةً بتنفيذ مراجعة مباشرة لشركات الصناعات الاستخراجية، ويمكن الحصول على المعلومات الخاصة بها من خلال أمانة المبادرة الوطنية للشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية.
- تحديد التبيانات والتوصيات التي يمكن لمدققي الصناعات الاستخراجية استخدامها (تقييم المخاطر).
- تشجيع الشركات على الافصاح عن ملكيتها المفيدة وهو أمر مفيد جدًا في تقييم مشكلات التسعير التحويلي. ويقصد بالمالك المستفيد فيما يتعلق بالشركات، الشخص الطبيعي (الأشخاص) الذين يمتلكون أو يتحكمون بشكل مباشر أو غير مباشر في نهاية المطاف في إدارة الشركة. ويتعين الإفصاح عن القيمة الحدية للملكية ، والاعلان عن التزامات الشخصيات السياسية البارزة والشركات المدرجة في البورصة، بما في ذلك الشركات الفرعية المملوكة بالكامل [٧٩]، وقد تكون هذه المعلومات صعبة الوصول إليها من خلال عملية المراجعة العادية.
- تعزيز الشفافية في إعداد التقارير. يُطلب من الدول المنفذة إعداد أول تقرير لها عن مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية في غضون ١٨ شهرًا من قبول ترشيحها لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية. ويتوقع بعد ذلك، أن تصدر الدول المنفذة تقارير مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية على أساس سنوي [٨٠].

مسؤوليات الأجهزة العليا للرقابة في عملية مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

يتطلب معيار مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية تقييمًا لمدى خضوع المدفوعات والإيرادات لمراجعة مستقلة وذات مصداقية، وتسند إلى تطبيق معايير التدقيق الدولية [٨١] .

---

٧٧ . معيار مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية 2016

٧٨ . معيار مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية 2016

٧٩ .معيار مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية 2016 – المتطلب 2-5

٨٠ . معيار مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية 2016 – المتطلب 4-8

٨١ . معيار مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية 2016 – المتطلب 4–9أ

ولتحقيق هذا المطلب المهم للغاية، يتعين على الأجهزة العليا للرقابة ضمان أن تكون الأرقام التي تم الإبلاغ عنها من قبل الجهات الحكومية (الوطنية / المركزية والمحلية) خالية من الاحتيال والخطأ . وفي هذا الصدد، يتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تدقيق جميع جهات القطاع العام المسؤولة عن تلقي الإيرادات من الصناعات الاستخراجية بناءً على المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة (ISSAIs).

وتضطلع مجموعات التسيير متعددة الأطراف في العديد من البلدان الأفريقية المنفذة لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، من خلال الأمانة الوطنية بجمع نماذج التقارير (الإفصاحات) من الجهات والشركات الحكومية. ويتم إرسال إفصاحات الجهات الحكومية إلى الأجهزة العليا للرقابة المالية لإصدار الشهادات في حين يتم إرسال إفصاحات شركات الصناعات الاستخراجية إلى مراجعيها للحصول على الاعتماد. ثم تعيّن مجموعة التسيير متعددة الأطراف (MSG) مديرين مستقلين ينفذون مطابقات الإيرادات الحكومية ومدفوعات الشركات [٨٢].

الاعتبارات رفيعة المستوى

- يلعب الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة دوراً هاماً في التحقق من مدفوعات الصناعات الاستخراجية التي أعلنت عنها الجهات الحكومية.
- يجوز للجهاز الأعلى للرقابة استخدام تقارير مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية لجمع المعلومات الأساسية عن الصناعة الاستخراجية في البلد وفهم تدفق عائدات الاستثمار بشكل أفضل، وبالتالي الحصول على نظرة عامة شاملة لقطاع الصناعات الاستخراجية.
- أسماء الجهات الحكومية (الوطنية ودون الوطنية) التي تختارها مجموعة التسيير متعددة الأطراف لأغراض إعداد التقارير. إذ تتولى مجموعة التسيير متعددة الأطراف المسؤولية عن اختيار وكالات إدارات الوزارات التي يجب أن تقدم تقاريرها لأغراض مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، سواء كانت هيئات حكومية مركزية أو هيئات حكومية محلية. ويجب على المدقق تحديد وكالات إدارات الوزارات التي تقدم تقارير لأغراض مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية. وتعتبر هذه المعلومات مفيدة للمدقق خاصة فيما يخص التخطيط.
- نطاق / فترة تقرير مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية: يجب على المدققين مراعاة توقيت استلام الإيرادات من شركات الصناعات الاستخراجية. ويتم إعداد هذا التقرير عن كل سنة مالية وعلى أساس نقدي. ويعتبر تاريخ تقديم الطلب وتاريخ منحه ومدة الترخيص عوامل ذات صلة للتأكد من مطابقة الإيصالات فقط لتلك السنة مع المدفوعات التي قامت بها الشركات في نفس العام.
- يمكن أن يستخدم مدققو الجهاز الأعلى للرقابة التباينات والتوصيات المحددة في تقرير مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية في عملية التخطيط للتدقيق وتقييم المخاطر.
- أسماء شركات الصناعات الاستخراجية التي اختارتها مجموعة التسيير متعددة الأطراف لغرض إعداد التقارير. من المهم أن يعرف المدقق أسماء شركات الصناعات الاستخراجية التي اختارتها مجموعة التسيير متعددة الأطراف لإجراء المطابقة. وستساعد هذه المعلومات المدقق في معرفة مدفوعات الشركات التي تمت مطابقتها مع الإيصالات الحكومية.
- مستوى الأهمية الذي تم تحديده لأغراض إعداد التقارير: تعد الأهمية مفهومًا وأداة مهمة جدًا في التدقيق. لذلك، يجب أن يعرف المدققون مستوى الأهمية النسبية المحدد للتسوية والمقارنة مع الأهمية النسبية لمساعدتهم على تخطيط عملية التدقيق بشكل صحيح.
- التراخيص والعقود التي تم استلام عوائدها من شركات الصناعات الاستخراجية. تحصل شركات الصناعات الاستخراجية أحيانًا على أكثر من ترخيص تشغيل واحد وتحتفظ به. ويجب على المدقق فهم التراخيص والعقود المختلفة التي تم تضمينها في المطابقة وتلك التي لم يتم تضمينها وأسباب استبعادها.
- المبلغ المدفوع لكل ترخيص أو اتفاقية عقد. على المدقق أن يأخذ في الاعتبار المبلغ

٨٢ . معيار مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية 2016 – المتطلب 4-9ب

الذي دفعته شركات الصناعات الاستخراجية للجهات الحكومية عن كل ترخيص أو عقد مبرم خلال السنة قيد التدقيق. إذ تساعد هذه المعلومات المدقق في الحصول على المعرفة الكاملة للإيرادات المتلقاة من قطاع الصناعات الاستخراجية.

• أنواع الإيرادات المتلقاة من كل شركة - التحقق من إيرادات الصناعات الاستخراجية التي أعلنت عنها الحكومة. وتحصل الجهات الحكومية أنواع مختلفة من الإيرادات من قطاع الصناعات الاستخراجية، مثل الريع وضريبة الشركات وإيجار سطح الأرض ورسوم التصدير ومكافأة التوقيع ورسوم التدريب ورسوم الطلب ، وما إلى ذلك. ويتوقف كل ذلك على الموارد المتاحة للبلد والنشاط الاستخراجي. ومن المهم أن يكون المدقق فهماً كاملاً لجميع أنواع الإيرادات الواردة من شركات الصناعات الاستخراجية.

• مقدار الإيرادات التي تحصلها كل جهة حكومية - يفصل تقرير المطابقة الخاص بمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية الإيرادات التي أعلنت عنها الجهات الحكومية. وتساعد هذه المعلومات المدقق على الحصول على معرفة شاملة عن الجهات من حيث إيرادات الصناعات الاستخراجية التي تم تحصيلها خلال السنة قيد التدقيق.

• نوع السلعة التي تقوم الشركة بالاستكشاف عنها أو إنتاجها أو أي أنشطة أخرى في الدولة. قد يكون لدى الدولة أكثر من مورد استخراجي واحد وقد تشارك بعض شركات الصناعات الاستخراجية في استكشاف أو استخراج المعادن أو النفط أو الغاز. لذلك، يجب أن يكون المدقق على دراية كاملة بالموارد/السلع التي تقوم الشركات على أساسها بتنفيذ أنشطة الصناعات الاستخراجية.

• إجمالي حجم الإنتاج وقيمة الإنتاج حسب السلعة، وعند الاقتضاء حسب الدولة/الإقليم. يمكن أن يشمل ذلك مصادر بيانات الإنتاج والمعلومات حول كيفية حساب أحجام الإنتاج والقيم التي تم الإفصاح عنها في تقرير مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية.

• نوع العمل الذي تنفذه الشركة في القطاع (التنقيب - الإنتاج - التصدير - التكرير - إلخ). فمن المهم أن يلم المدقق بنوع العمل المرخص به للشركات في القطاع: سواء في قطاع التعدين أو في قطاع النفط والغاز، وسواء كان للاستطلاع أو للاستكشاف أو للإنتاج أو للتصدير .. إلخ.

• حجم أو نطاق الشركة الاستخراجية. ففي قطاع التعدين، من الضروري أيضًا أن يعرف المدقق حجم أو نطاق الشركة الاستخراجية: سواء كانت شركة واسعة النطاق أو شركة صغيرة أو شركة تعدين حرفيين. فهذه المعلومات مهمة لأنه يتم تحصيل أسعار أو رسوم مختلفة اعتمادًا على حجم الشركة.

• مستوى الملكية من قبل الحكومة والشركات المملوكة للدولة في شركات الصناعات الاستخراجية. إذ تطلب مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية من الحكومة والشركات المملوكة للدولة، الإفصاح عن مستوى ملكيتها في شركات التعدين والنفط والغاز العاملة في قطاع النفط والغاز والتعدين في البلاد، بما في ذلك تلك الخاصة بالشركات التابعة والمشاريع المشتركة للشركات المملوكة للدولة وأي تغييرات في مستوى الملكية خلال الفترة المشمولة بالتقرير.

الإطار ٥-٣ مثال عن حالة سيراليون بشأن تنفيذ عملية مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

تشتمل مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية في سيراليون (SLEITI)، مثلها مثل جميع مبادرات الشفافية في الصناعات الاستخراجية الوطنية الأخرى، على تركيبة ثلاثية، أي تتكون من ممثلين حكوميين ومنظمات المجتمع المدني وممثلي شركات الصناعات الاستخراجية التي تشكل مجموعة التسيير متعددة الأطراف. ويرأس سكرتارية مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية في سيراليون المنسق الوطني لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية ويدعمه طاقم إداري آخر. وترشح كل مؤسسة حكومية تؤدي دور/مسؤوليات في

القطاع الاستخراجي اثنين من الموظفين (أحدهما دائم وآخر بديل) يمثل المؤسسة في مجموعة التسيير متعددة الأطراف. كما أن الجهاز الأعلى للرقابة بسيراليون (يُشار إليه فيما بعد بالجهاز) هو أحد الجهات الحكومية في مجموعة التسيير متعددة الأطراف بسبب اختصاصه الرقابيى على هذه الجهات الحكومية.

لمجموعة التسيير متعددة الأطراف أيضًا لجان فرعية وأحدها اللجنة الفنية. وهي تضم أعضاء مجموعة التسيير متعددة الأطراف ممن يتميزون بخبرات معتبرة في التدقيق والمحاسبة والمالية والجيولوجيا والمجتمع المدني وشركات الصناعات الاستخراجية. وتتمثل مسؤولياتها الرئيسية من بين أمور أخرى في: مراجعة خطة العمل السنوية للأمانة، وتحديد مستوى الأهمية النسبية (الحد الأدنى لحجم السلع ونوعها وتدفق الإيرادات وما إلى ذلك) لإعداد التقارير من قبل الجهات والشركات الحكومية، وتصميم قوالب التقارير، واختيار الجهات الحكومية و شركات الصناعات الاستخراجية التي يتعين عليها إعداد التقارير، وتعيين/توظيف مسؤول/ موظف مستقل ليتولي مراجعة تقارير المطابقة، ومتابعة التوصيات المتعلقة بتقارير المطابقة، ومراجعة تقارير التحقق.

وبصرف النظر عن المشاركة العامة للجهاز الأعلى للرقابة بسيرا ليون في مجموعة التسيير متعددة الأطراف، يتولى الجهاز مسؤولية التحقق من صحة البيانات (قوالب التقارير) المقدمة من الجهات الحكومية كمتطلب يمليه معيار مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية. ويضطلع الجهاز بهذه المسؤولية بناءً على عمليات التدقيق التي ينفذها على هذه الجهات. وبالنسبة للجهات الحكومية التي لم يتم تدقيقها قبل التحقق من النماذج ومطابقتها، يطلب الجهاز الأعلى للرقابة بسيرا ليون عادةً أدلة إضافية لتأييد المعلومات التي أفصحت عنها الجهات للسنة قيد التدقيق. وفي حالة عدم اعتماد نموذج (نماذج) التقارير من قبل الجهاز الأعلى للرقابة بسيرا ليون، يتعين ذكر سبب عدم المصادقة على النموذج (النماذج) في تقريره إلى الأمانة. وعلى الأمانة إفادة الجهة الحكومية المعنية بذلك، والتي يتعين عليها بذل جهودًا جادة لتقديم أدلة إضافية. وإذا لم يتم تقديم أدلة كافية، لن يصادق الجهاز الأعلى للرقابة بسيرا ليون على نموذج (نماذج) إعداد التقارير. ويستخدم الجهاز الأعلى للرقابة بسيرا ليون هذا التقرير في التخطيط اللاحق لمهمات التدقيق وأنشطة المتابعة. ويضطلع المسؤول المستقل الذي يتولى عملية إعداد تقرير المطابقة الخاص بمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية في سيراليون في عام ٢٠١٣، أقر رئيس دولة سيراليون السابق بدور الجهاز الأعلى للرقابة بسيرا ليون في دعم عملية مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية في سيراليون.

٣-٥ المرفق ٣: التخطيط لأهداف التنمية المستدامة وأجندة ٢٠٦٣ للصناعات الاستخراجية

تبين المصفوفة [٨٣] ادناه كيفية معالجة اهداف التنمية المستدامة السبعة عشر وأجندة ٢٠٦٣ من خلال الصناعات الاستخراجية.

الجدول رقم ٣-٥ التخطيط لاهداف التنمية المستدامة واجندة ٢٠٦٣

اهداف التنمية المستدامة	أجندة ٢٠٦٣	قضايا الصناعات الاستخراجية
١.القضاء على الفقر	١- تحقيق مستوى معيشي مرتفع وضمان جودة الحياة والرفاهية لجميع المواطنين ٧- اقتصادات ومجتمعات مستدامة بيئيا وسريعة الاستجابة للمتغيّرات المناخية	يتعين على الصناعات الاستخراجية الاستثمار في التنمية المحلية من خلال توفير الدخل والوظائف والعمل اللائق مع التركيز على تحقيق مستوى عالي من النمو الاقتصادي الذي يؤدي الى تحسين نوعية الحياة وضمان الرفاهية لجميع المواطنين. وبإمكانهم زيادة الحصول على الطاقة باسعار معقولة، وضمان الادارة المستدامة للموارد الطبيعية وتقليل نقاط الضعف ومخاطر التعرض لتغيير المناخ والكوارث الطبيعية.
٢.القضاء التام على الجوع	١- تحقيق مستوى معيشي مرتفع وضمان جودة الحياة والرفاهية لجميع المواطنين ٣- مواطنين اصحاء يتمتعون بتغذية جيدة ٤- اقتصادات متحولة ٥- تحديث الزراعة لزيادة الانتاجية والانتاج ٧- اقتصادات ومجتمعات مستدامة بيئيا وسريعة الاستجابة للمتغيّرات المناخية ٨- توحيد افريقيا (فيدراليا او كونفيدراليا)	يتعين على الصناعات الاستخراجية التعاون مع المجتمعات المحلية والمجاورة والمزارعين فيما يخص استخدام الاراضي والمياه العذبة ومصائد الاسماك والغابات والموارد ذات التنوع البيولوجي، مع التركيز على الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية. تعتبر الادارة المتكاملة والتخطيط لموارد الاراضي من اجل تحقيق التنمية والانتاج الزراعي المستدام امر حيوي للحد من الجوع. يساهم مشاركة موارد الصناعات الاستخراجية مع المجتمعات المحلية في رفاهية المجتمع. يجب ان توفر الصناعات الاستخراجية العمالة المحلية والاستثمار في التنمية المحلية من اجل تحويل الاقتصادات. يجب ان تساهم الصناعات الاستخراجية بمعارفها لتحسين كفاءة الطاقة وتقليل انبعاثات الغازات الدفيئة في سلسلة القيمة.
٣.الصحة الجيدة والرفاه	٣- مواطنين اصحاء يتمتعون بتغذية جيدة ٧- اقتصادات ومجتمعات مستدامة بيئيا وسريعة الاستجابة للمتغيّرات المناخية ١٧- المساواة الكاملة بين الجنسين في جميع مجالات الحياة	يمكن للصناعات الاستخراجية اجراء تقييمات للاثر الصحي لتعزيز القدرة على ادارة المخاطر الصحية بالاضافة الى المخاطر المهنية ومن المهم ايضا على الصناعات الاستخراجية حماية العمال وافراد المجتمع من الامراض المعدية والغير معدية. وبالامكان ايضا تنفيذ برامج حول الصحة النفسية وتعاطي المخدرات، كما يتعين وضع برنامج بشأن مزايا الموظفين. كما يجب على الصناعات الاستخراجية منع وتخفيف الاثار الصحية لانبعاثات الهواء وتصريفات النفايات السائلة بالاضافة الى تحسين السلامة على الطرق والمساواة الكاملة بين الجنسين في جميع قضايا الصحة والرفاهية.

٨٣ . تستند المصفوفة إلى مشروع أنشأه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومؤسسة التمويل الدولية و رابطة صناعة النفط الدولية لحفظ البيئة IPIECA ومركز كولومبيا للاستثمار المستدام (CCSI). وتم إعداد هذه الخريطة بالاستفادة بشكل كبير من مدخلات أصحاب المصلحة في الأفروساي- E وعمليات المراجعة التي نفذوها.

اهداف التنمية المستدامة	أجندة ٢٠٦٣	قضايا الصناعات الاستخراجية
٤.التعليم الجيد	١- تحقيق مستوى معيشي مرتفع وضمان جودة الحياة والرفاهية لجميع المواطنين	على الصناعات الاستخراجية وضع استراتيجية للشركة تختص بالمحتوى المحلي لتعزيز التنمية المستدامة من خلال التركيز على سلسلة القيمة بأكملها، خاصة فيما يتعلق بالمهارات الاكثر احتياجا وقلة الامداد. يجب ان يكون الاستثمار في تعليم القوى العاملة والتدريب والبرامج الفنية من خلال تحديد القدرات الموجودة ثم تقييم الثغرات، على سبيل المثال: البرامج التدريبية الداخلية التي تركز على المهارات الفنية والمهنية للسكان المحليين. ويمكن كذلك القيام بتقديم المنح الدراسية\المنح المالية من اجل الحصول على المؤهلات الاكاديمية. يعد تعزيز الوعي والفهم فيما يخص كفاءة الطاقة، والادارة البيئية، وقضايا الصحة\الرفاه والسلامة امراً بالغ الاهمية، حيث يساعد تمكين الافراد بالمعرفة على اتخاذهم لقرارات افضل. كما يعتبر دعم المدارس المحلية (تبني المدارس) أمراً مهماً لخلق الوعي وتعليم الشباب، خاصة فيما يتعلق بالعلوم والتكنولوجيا والابتكار. من الضروري اشراك الشباب والاطفال والمجتمعات وتمكينهم.
	٢- مواطنين يتمتعون بتعليم جيد، وثورة في المهارات مدعومة بالعلوم والتكنولوجيا والابتكار	
	١٦- نهضة ثقافية افريقية رائدة	
	١٧- المساواة الكاملة بين الجنسين في جميع مجالات الحياة	
	١٨- إشراك الشباب والاطفال وتمكينهم	
٥. المساواة بين الجنسين	٣- مواطنين اصحاء يتمعون بتغذية جيدة	يمكن للصناعات الاستخراجية الحد من التمييز وتعزيز اشراك المرأة في فرص الصناعة من خلال اعداد سياسات المحتوى المحلي التي تراعي الفوارق بين الجنسين ولا توجد أي أوجه عدم مساواة. يتعين دعم المشاركة الكاملة والفعالة للمرأة على جميع مستويات صنع القرار بالاضافة الى زيادة فرص العمل للاناث بما في ذلك تقلد المناصب الإدارية. يمكن للصناعات الاستخراجية المساعدة في معالجة الاثار الاجتماعية السلبية مثل الجريمة، وادمان الكحول، والعنف المنزلي، والبغاء، والاتجار بالبشر، والاستغلال الجنسي والامراض المنقولة جنسيا في المجتمعات المحلية من خلال الشراكة مع المنظمات الغير حكومية والحكومات. يجب تعزيز برامج لتمكين المرأة في مجالات العلوم، والتكنولوجيا، والهندسة، والادارة البيئية، والصحة، والرياضيات ذات الصلة بالصناعات الاستخراجية.
	٧- اقتصادات ومجتمعات مستدامة بيئيا وسريعة الاستجابة للمتغيّرات المناخية	

اهداف التنمية المستدامة	أجندة ٢٠٦٣	قضايا الصناعات الاستخراجية
٦.المياه النظيفة والنظافة الصحية	١- تحقيق مستوى معيشي مرتفع وضمان جودة الحياة والرفاهية لجميع المواطنين	يجب ان تضع الصناعات الاستخراجية استراتيجية للشركة بشأن المياه بحيث تأخذ في الاعتبار التأثير الكامل لعملياتها على الموارد المائية المحلية والتأثير المحتمل لندرة المياه على عملياتها حيث قد يؤثر ذلك بشكل كبير على الصناعات الاستخراجية. ضمان حصول مجتمعاتها بشكل دائم على موارد مياه امنة ونظيفة وموثوقة بالاضافة الى مرافق بنية تحتية جيدة للصرف الصحي.
	٧- اقتصادات ومجتمعات مستدامة بيئياوسريعةالاستجابة للمتغيّراتالمناخية	يجب عليها ايضا اجراء تقييمات للمخاطر حول توفر المياه، بالاضافة الى التركيز على الاستخدام الفعال للمياه (التقليل، واعادة الاستخدام، واعادة التدوير، والاستبدال) في عملياتها. ضمان أن الادارة الفعالة لمياه الصرف المعنية بمنع التلوث، تشمل المعالجة المناسبة، والتفريغ، والمراقبة. يتعين على الصناعات الاستخراجية ادراك ان العلاقة بين المياه والطاقة مترابطة بشكل كبير، وكذا اعتماد محطات تحلية المياه بشكل كبير على الطاقة التي تنتجها الصناعات الاستخراجية. ويتعين وضع منهجية متكاملة لادارة المياه بحيث تشمل قادة الحكومة بالاضافة الى مشاركات من مختلق اصحاب المصلحة للاشراف على الاستخدام وحماية الامداد. يجب استكشاف فرص لمشاركة البنية التحتية للمياه او اعادة تدويرها او معالجتها من قبل الصناعات الاستخراجية، حيث يمكن ان يقلل ذلك من استخدام المياه العذبة من خلال تحسين كفاءة المياه وخفض التكاليف والمنافسة على موارد المياه.
	١٠- تشابك البنية التحتية العالمية مع افريقيا	
٧.طاقة نظيفة وبأسعار معقولة	١- تحقيق مستوى معيشي مرتفع وضمان جودة الحياة والرفاهية لجميع المواطنين	يتعين النظر في فرص تحسين الوصول الى خدمات الطاقة من خلال البنية التحتية المشتركة بين المجتمعات والصناعات الاستخراجية، وينبغي تنفيذ تدابير لتحسين كفاءة الطاقة في تشغيل الصناعالت الاستخراجيةوالإنتاج. يجب استكشاف الطاقات والتقنيات المتجددة مثل الطاقة الحرارية الارضية، والطاقة الشمسية، وطاقة الرياح، والطاقة المائية، والوقود الحيوي، لأنها تدعم نتائج صحية وبيئية افضل من الوقود الاحفوري التقليدي. ينبغي للصناعات الاستخراجية التعاون والاستفادة من منهجية متكاملة مع اصحاب المصلحة المتعددين لمعالجة نقص الطاقة وتحدياتها.
	٧- اقتصادات ومجتمعات مستدامة بيئيا وسريعة الاستجابة للمتغيّرات المناخية	
	١٠- تشابك البنية التحتية العالمية مع افريقيا	

اهداف التنمية المستدامة	أجندة ٢٠٦٣	قضايا الصناعات الاستخراجية
٨.العمل اللائق ونمو الاقتصاد	١- تحقيق مستوى معيشي مرتفع وضمان جودة الحياة والرفاهية للجميع	يجب ان توفر الصناعات الاستخراجية عمل لائق وآمن لموظفيها. تعتبر الموارد المعدنية الخام\ الوقود الاحفوري بمثابة موارد محدودة وسيتم استنفادها في نهاية المطاف، لذلك من المهم لشركات التعدين والاقتصاد المحلي ان تكون قادرة على تنويع سلاسل القيمة واستكشاف سبل أخرى للدخل. تتضمن الاستراتيجية المتينة التي تتجنب الاعتماد المفرط على عمليات التعدين التابعة للشركة، تمكين رواد الاعمال من تحديد الفرص المبتكرة في سلسلة التوريد أو مشاريع القيمة المضافة، وتطوير قدرات المشاريع الصغيرة والمتوسطة وتوسيع قطاع الصناعات الاستخراجية المحلية. يجب ان تكون الصناعات الاستخراجية خاضعة للمساءلة وخالية من الفساد.
	٢-مواطنين يتمتعون بتعليم جيد، وثورة في المهارات مدعومة بالعلوم والتكنولوجيا والابتكار	
	١٢- وجود مؤسسات قادرة وقيادة تحويلية	
٩.الصناعة والابتكار والبنية التحتية	١- تحقيق مستوى معيشي مرتفع وضمان جودة الحياة والرفاهية لجميع المواطنين	يجب ان تضمن الصناعات الاستخراجية تحديث البنية التحتية والتكنولوجيا لجعلها مستدامة، مع التركير على الكفاءة وتجنب\ تقليل الآثار البيئية والمخاطر ذات الصلة. غالبا ما تؤدي فرص مشاركة البنية التحتية مثل الطرق، ومحطات الطاقة، ومرافق معالجة المياه، والموانئ وتطوير بنية تحتية جديدة مع الحكومات المضيفة إلى توفير التكاليف بالإضافة إلى فوائد أخرى. تلعب الصناعات الاستخراجية دور حيوي في تعزيز القدرات التكنولوجية ونقل المعرفة، حيث تتطلب صناعة المعادن والنفط والغاز مستوى عالي من التكنولوجيا والخبرة. لذا يعتبر بناء القدرات لتطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة امر ضروري لدمجها في قنوات الشراء المحلية، مما يعزز التنصيع الشامل. يجب توسيع الفرص المتاحة لتوسع نطاق الحصول على الطاقة خارج الشبكة في المناطق الريفية والمعزولة من خلال الصناعات الاستخراجية العاملة في تلك المناطق. وتعد الشبكات الصغيرة والوقود الانظف مثل تقنيات البوتان والطاقة المتجددة مثل الطاقة الشمسية وطاقة الرياح، حلولا يمكن ان توفر طاقة موثوقة وبأسعار معقولة للتنمية، وفي ذات الوقت بإمكانها التصدى للتحديات المجتمعية الهامة مثل تغير المناخ والفقر.
	٤- اقتصادات متحولة	
	٦- اقتصاد المحيط الازرق للنمو الاقتصادي المتسارع	
	٨- توحيد افريقيا (فيدراليا او كونفيدراليا)	
	١٠- تشابك البنية التحتية العالمية مع افريقيا	
	١٩- افريقيا كشريك رئيسي في الشؤون العالمية والتعايش السلمي	

اهداف التنمية المستدامة	أجندة ٢٠٦٣	قضايا الصناعات الاستخراجية
١٠.الحد من أوجه عدم المساواة	١- تحقيق مستوى معيشي مرتفع وضمان جودة الحياة والرفاهية لجميع المواطنين ٨- توحيد افريقيا (فيدراليا او كونفيدراليا) ١٢- وجود مؤسسات قادرة وقيادة تحويلية ٢٠- تتحمل افريقيا المسؤولية الكاملة عن تمويل تنميتها	تعتمد العديد من الحكومات بشكل كبير على الايرادات من الصناعات الاستخراجية، ويمكن لهذه الايرادات تمويل العديد من المشاريع الاستثمارية طويلة الاجل، وهو ما يعتبر امراً مهماً من أجل النمو الاقتصادي والحد من عدم المساواة. كما تعتبر الشفافية في العمليات المتعلقة بالمدفوعات والتحويلات، امراً بالغ الاهمية لضمان سلامة المعلومات المحاسبية ومساءلة الحكومات وكذلك الصناعات الاستخراجية، لذلك لابد من دفع ضريبة كاملة وشفافة.
١١.مدن ومجتمعات محلية مستدامة	١- تحقيق مستوى معيشي مرتفع وضمان جودة الحياة والرفاهية لجميع المواطنين ٧- اقتصادات ومجتمعات مستدامة بيئيا وسريعة الاستجابة للمتغيّرات المناخية ١٠- تشابك البنية التحتية العالمية مع افريقيا ١٦- نهضة ثقافية افريقية رائدة	يمكن أن تؤثر أنشطة التعدين على ثقافة وتقاليد المجتمعات المحلية، لاسيما مجتمعات السكان الاصليين، وذلك من خلال تعطيل الممارسات التقليدية أو الإضرار بالمناطق الاثرية أو التاريخية أو الفنية أو الدينية. وبالمثل، يمكن أن تؤثر الصناعات على التراث الطبيعي وهو امر مهم بنفس القدر لسبل عيش الناس ورفاهيتهم. لذا يتعين وضع سياسات لحماية وحفظ التراث الثقافي والطبيعي للعالم. ويمكن ان تؤدي زيادة التنمية الحضرية إلى التعدي الحضري على عمليات التعدين. ويتعين بغرض معالجة المخاطر والتكاليف المتزايدة التي يمكن أن ترتبط بعمليات التعدين الموجودة بالقرب من المراكز الحضرية، ان تكون الجهات الفاعلة في الصناعات الاستخراجية استباقية في التخطيط لكيفية معالجة هذه المخاطر في المراحل الأولى من عملية التخطيط الإنمائي. وتجذب مشاريع التعدين التقليدية في المواقع الافريقية الباحثين عن عمل ورجال الاعمال من خارج المنطقة، وينتج عن ذلك نمو سكاني مفاجئ يمكن أن يجتاح المجتمعات القائمة ويطغى على الحكومات المحلية. وتتأثر تبعاً لذلك وسائل الراحة مثل الصحة والمياه النظيفة والتعليم وسبل العيش التقليدية بشكل سلبي. ويمكن للهجرة الداخلية أن تتسبب في بعض المشكلات الاجتماعية بما في ذلك الجريمة، وانهيار الشبكات الاجتماعية الراسخة والاثار السلبية الغير متناسبة على النساء. وعليه، على الفاعلين في الصناعات الاستخراجية وضع خطط استباقية بشأن كيفية دعم التحضر الشامل والمستدام في المجتمعات القريبة من تلك العمليات.

اهداف التنمية المستدامة	أجندة ٢٠٦٣	قضايا الصناعات الاستخراجية
١٢.الاستهلاك والانتاج الامثل والمسؤول	١- تحقيق مستوى معيشي مرتفع وضمان جودة الحياة والرفاهية لجميع المواطنين ٤- اقتصادات متحولة ٥- تحديث الزراعة لزيادة الانتاجية والانتاج ٧- اقتصادات ومجتمعات مستدامة بيئيا وسريعة الاستجابة للمتغيّرات المناخية ١٢- وجود مؤسسات قادرة وقيادة تحويلية	تنتج الصناعات الاستخراجية منتجات أخري بخلاف تلك المستهدفة بعمليات التنقيب. فعلى سبيل المثال، تنتج صناعات النفط والغاز منتجات مهمة مثل مواد التشحيم والاسفلت وشمع البرافين والمواد الخام للقطاعات الاخرى، مثل الزراعة والكيماويات والادوية، والتي يؤثر استهلاكها كذلك على البيئة الطبيعية. لذلك من المهم فهم تأثير الانتاج والاستهلاك على طول سلسلة القيمة لأي منتج على البيئة الطبيعية. ويعد تضمين مفهوم الاشراف على المنتج وهو منهجية لفهم وادارة آثار المنتجات طوال دورة حياتها، امراً ضرورياً للاستخدام المستدام والمسؤول للموارد. ونظرا لاعتمادها على المدخلات المقدمة من الموردين والمقاولين، يجب على شركات التعدين ان تضمن - اضافة لمتطلبات العمل - توافق المعايير الاجتماعية والبيئية ومعايير السلامة والجودة للبائعين طوال سلسلة التوريد الخاصة بهم مع تلك التي تخص الشركة، حيث يمكن أن يؤدي حسن تنسيق الخدمات اللوجستية لسلسلة التوريد إلى تقصير هذه السلسلة مما يحسن الاستدامة البيئية والاجتماعية والاقتصادية.
١٣.العمل المناخي	٧- اقتصادات ومجتمعات مستدامة بيئيا وسريعة الاستجابة للمتغيّرات المناخية ١٢- وجود مؤسسات قادرة وقيادة تحويلية	يُعرف اتفاق باريس أو اتفاق باريس للمناخ، على أنه اتفاق يشكل جزءا من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. تعمل اتفاقية باريس للتغير المناخي بشكل أساسي علي مواجهة مشكلة انبعاثات الغازات الدفيئة، وكيفية إيجاد الحلول للتكيف معها، والتخفيف من حدة ضررها علي البيئة وتمويلها. ووفقا لأهداف اتفاق باريس، من المهم ان تضع الحكومات استراتيجيات وطنية شاملة للحد بشكل كبير من انبعاثات الغازات الدفيئة، اضافة إلى خطط التكيف للتعامل مع تأثيرات المناخ. لذلك من الضروري على الصناعات الاستخراجية تخفيض انبعاثاتها من الغازات الدفيئة وكذلك فهم مخاطر وآثار تغير المناخ على اعمالها، مثل على سبيل المثال، التأثيرات على بنيتها التحتية وعملياتها عبر مجموعة من التصورات المناخية المختلفة بما في ذلك الاستعداد للطوارئ وادارة الكوارث. ويتطلب التصدي لتغير المناخ التعاون والتكامل من قبل جميع شرائح المجتمع، وهناك حاجة إلى إجراء أبحاث حول قضايا تغير المناخ الحالية، ويجب تطوير مصادر الطاقة المبتكرة منخفضة انبعاثات الغازات الدفيئة وتقنيات لتقليل الانبعاثات.

اهداف التنمية المستدامة	أجندة ٢٠٦٣	قضايا الصناعات الاستخراجية
١٤.الحياة تحت الماء	٤- اقتصادات متحولة ٦- اقتصاد المحيط الازرق للنمو الاقتصادي المتسارع ٧- اقتصادات ومجتمعات مستدامة بيئيا وسريعة الاستجابة للمتغيّرات المناخية	يتعين على الصناعات الاستخراجية إدراج مخاطر الادارة البيئية وخطط التخفيف، في خططها التشغيلية والادارية الشاملة عبر سلسلة القيمة لعملياتها. ويمكن ان يشمل ذلك معالجة مياه الصرف وتصريفها، وانبعاثات الهواء، وادارة النفايات، ومنع تسرب النفط اثناء الحفر والنقل، وعمليات ايقاف التشغيل وإعادة التأهيل وغيرها. كما تعتبراستراتيجيات وإجراءات الوقاية من الحوادث والتأهب والاستجابة، مهمة لمنع تلوث وتدهور النظم المائية. وعلى شركات التعدين تحديد اصحاب المصحلة الرئيسيين، وأن تظل على اطلاع دائم من خلال التعاون المستمر مع اصحاب المصلحة وكذلك من خلال الشراكة مع الخبراء الاكاديميين، والعلماء المحليين والمجتمعات المحلية لتطوير التقنيات وإجراء الدراسات لتحسين الحماية والفهم والمعرفة بالبيئة المائية.
١٥.الحياة في البر	٧- اقتصادات ومجتمعات مستدامة بيئيا وسريعة الاستجابة للمتغيّرات المناخية	على الشركات الاستخراجية إدراج حماية البيئة والتنوع البيولوجي واستراتيجيات ادارة النظام البيئي ضمن خطط ادارة اعمالها. ويجب ان يكونوا على علم بسلسلة القيمة التشغيلية الخاصة بهم والاثار ذات الصلة من البداية للنهاية على البيئة الطبيعية والمجتمع. ويتعين تنفيذ استراتيجات التخفيف المناسبة لمعالجة التلوث والتدهور وإعادة التأهيل لضمان حماية الموارد الطبيعية وإدارتها بشكل مستدام. وتعتبر اجراءات السلامة والصحة السليمة، ضرورية لضمان بيئة عمل آمنة مع عدم الحاق اي ضرر على جميع الموظفين والمجتمعات المحيطة. وتوفر الشراكات المتعددة لأصحاب المصلحة في إطار الصناعات الاستخراجية، فرصاً للتعاون ومشاركة المعرفة العلمية ووضع استراتيجيات الادارة البيئية من اجل حماية البيئة الطبيعية.

اهداف التنمية المستدامة	أجندة ٢٠٦٣	قضايا الصناعات الاستخراجية
١٦. السلام والعدل والمؤسساتالقوية	١١- ترسيخ القيم والممارسات الديمقراطية والمبادئ العالمية لحقوق الانسان والعدالة وسيادة القانون	تعترف المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن الاعمال التجارية وحقوق الانسان بمسؤولية الشركات عن احترام حقوق الانسان. ومن المهم للصناعات الاستخراجية، ان تدرج منظور حقوق الانسان ضمن المخاطر التشغيلية والاستراتيجية وتقييمات الاثر. ويوجد تأكيد متزايد على اهمية المشاركة والانخراط الفعال مع المجتمعات المحلية التي تمكن الشركات من فهم المجتمعات والتواصل معها بشكل أكثر فاعلية، وتعزيز الاحترام وتقليل الصراع. كما يتوجب إدراج سياسات مكافحة الفساد وبرامج الامتثال، ضمن اجراءات الصناعات الاستخراجية الاساسية، إضافة إلى تشجيع اصحاب المصلحة والمتعاقدين من الباطن على تنفيذ سياساتهم الخاصة بمكافحة الفساد. وغالبا ما تدخل الشركات المملوكة للدولة في شراكة مع شركات التعدين المستقلة ويمكن لهذه الشراكات ان تساهم في تعزيز قدرات المؤسسات المملوكة للدولة فيما يتعلق بالخبرة التشغيلية ونقل التكنولوجيا وكذلك تشجيع أفضل ممارسات الادارة وغيرها. وتعتبر الشفافية فيما يتعلق بنشر المدفوعات التي تدفعها الشركات للحكومات والايرادات التي تتلقاها الحكومات من الشركات، أمراً مهماً فيما يخص تعزيز الادارة الخاضعة للمساءلة والحوكمة الرشيدة وكشف الفساد.
	١٢- وجود مؤسسات قادرة وقيادة تحويلية	
	١٣- المحافظة على السلام والأمن والاستقرار	
١٧- الشراكة من اجل الاهداف	١- تحقيق مستوى معيشي مرتفع وضمان جودة الحياة والرفاهية لجميع المواطنين	وتعد الشراكة مع اصحاب المصلحة الاخرين مهمة لضمان نتائج اكثر فعالية وأعلى جودة واستدامة. لذلك من المهم للصناعات الاستخراجية تحديد اصحاب المصلحة الرئيسيين والشراكة معهم، على سبيل المثال: يمكن للحكومة بناء القدرات بالعمل مع الصناعات الاستخراجية. ويمكن للصناعات الاستخراجية ان تعمل مع حكومات الاقتصادات النامية لمساعدتها في بناء القدرات، واستراتيجيات وادوات التنمية المستدامة لمراقبة عائداتها من ثروة موارد الدولة وإدارتها بشكل صحيح. كما يمكن لجهود التعاون والشراكة هذه، الإسهام في الحد من الفقر، وتقوية المؤسسات الحكومية وزيادة الشفافية وتحسين سيادة القانون. وتعتبر المشاركة في الحوار، وتعزيز التنسيق بين المبادرات، وإدراج اهداف التنمية المستدامة و اجندة ٢٠٦٣ في السياسات وتطبيق المؤشرات، بمثابة بعض الفرص والمنهجيات للشركات للعمل مع اصحاب المصلحة على المستويات العالمية والوطنية والاقليمية والمحلية لتحقيق اهداف التنمية المستدامه وكذلك اهداف اجندة ٢٠٦٣.
	٤- اقتصادات متحولة	
	١٢- وجود مؤسسات قادرة وقيادة تحويلية	
	١٩- افريقيا كشريك رئيسي في الشؤون العالمية والتعايش السلمي	
	٢٠- تتحمل افريقيا المسؤولية الكاملة عن تمويل تنميتها	

ملاحظة: من المهم ملاحظة أن المخطط أعلاه ليس سوى إرشادات يستعين بها المدقق/رئيس المشروع/القارئ، ويمكن أن تكون هناك قضايا وأهداف أخرى ذات صلة قابلة للتطبيق على الصناعات الاستخراجية ربما أغفلها المخطط أعلاه.

الملحق رقم ٤: روابط مفيدة

AFROSAI-E https://afrosai-e.org.za/
Working Group of Extractive Industries http://www.wgei.org
African Tax Administration Forum (ATAF) http:www.ataftax.org
ATAF Model DTA - Transfer Pricing
Toolkit for Transfer Pricing Risk Assessment in the African Mining Industry
Bain & Company http://www.bain.com/publications
Contracts − Open oil https://openoil.net
Contract; oil, gas and mining http://www.resourcecontracts.org
EI Sourcebook http://www.eisourcebook.org/
Extractive Industries Transparency Initiative – EITI https://www.eiti.org/
International Monetary Fund http://www.imf.org/external/index.htm
IMF Primary Commodity Prices http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx
E-mail: publications@imf.org
Request a copy of “Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries” A Handbook. Author: Jack Calder. ISBN: 9780-517-47557-1-
Intergovernmental forum for mining of minerals http://www.igfmining.org
Natural Resource Governance Institute http://www.resourcegovernance.org/
OECD http://www.oecd.org/
http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/
Rapaport Diamonds Price List http://www.diamonds.net/Prices/RapaportPriceLists.aspx
World Bank – Value Chain document
http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/ei_for_development_3.pdf

Public energy data:

• www.eia.gov
• www.bp.com
• www.opec.org
• www.ieg.org

Mining data:

• www.ey.com/GL/en/Industries/Mining---Metals/Business-risks-in-mining-and-metals
• www.usgs.gov/
• www.bp.com

Some useful links for further reading on transfer pricing − tools and resources

• OECD Transfer Pricing Guidelines: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-2017_tpg-2017-en#page1
• OECD on transfer pricing: http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/
Page 94
• Tax Justice Network on transfer pricing: http://www.taxjustice.net/topics/corporate-tax/transfer-pricing/
• PwC on international transfer pricing requirements and oil and gas review 2018. https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/publications/international-transfer-pricing.html
• https://www.pwc.co.za/en/assets/pdf/africa-oil-and-gas-review-2018.pdf

• EU Joint Transfer Pricing Forum: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/transfer_pricing/forum/index_en.htm
• 201718- EY World Transfer Pricing Reference Guide: http://www.ey.com/GL/en/Services/Tax/International-Tax/Transfer-Pricing-and-Tax-Effective-Supply-Chain-Management/Worldwide-Transfer-Pricing-Reference-Guide---Country-list
• RoyaltyRange database on transfer pricing: http://www.royaltyrange.com/home/royalty-rate-database/transfer-pricing?gclid=CN77hvyh3cYCFUTecgodDZAL4A
Macroeconomic management in resource-rich countries: https://www.edx.org/course/macroeconomic-management-in-resource-rich-countries-2