

Distr.: General
22 January 2020
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بالسلع الأساسية والتنمية

الدورة الثانية عشرة

جنيف، ١ و ٢ نيسان/أبريل ٢٠٢٠

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

زيادة الشفافية في أسواق السلع الأساسية

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز

تُستعرض في مذكرة المعلومات الأساسية هذه المسائل المتصلة بالشفافية في أسواق السلع الأساسية. ويُسلط الضوء على الحاجة إلى الشفافية كشرط مسبق للمساءلة والإدارة السليمة لقطاعات السلع الأساسية. ويمكن أن تساعد الشفافية على منع الفساد وسوء الإدارة وفقدان الإيرادات العامة والتدفقات المالية غير المشروعة من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. ويُحتج في المذكرة بأن تحسين الشفافية في أسواق السلع الأساسية يتطلب جهداً مشتركاً ومنسقاً بين البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية والبلدان المتقدمة النمو. ومن الأهمية بمكان، في هذا الصدد، أن تقوم البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، إلى جانب الشركاء في التنمية، ببناء القدرات اللازمة لضمان الشفافية وتبسيط التدفقات المالية غير المشروعة. ومن شأن المشاركة في المبادرات الدولية والإقليمية، وكذلك تطبيق المعايير ونظم إصدار الشهادات، أن تساعد على تعزيز الشفافية. وعلاوة على ذلك، يسهم تعزيز توافر المعلومات السوقية في تحقيق الشفافية. ويمكن للتكنولوجيا أيضاً أن تؤدي دوراً، لا سيما من حيث اقتفائية المنتجات وتحسين وصول صغار المزارعين إلى الأسواق.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.20-00938(A)



* 2 0 0 0 9 3 8 *

مقدمة

١- تُسند الفقرة ٢٠٨ من اتفاق أكر (TD/442) ولاية إلى مجلس التجارة والتنمية التابع لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) لإنشاء اجتماع متعدد السنوات للخبراء معني بالسلع الأساسية والتنمية. وتكرّر التأكيد على هذه الولاية في الفقرة ١٧ من ولاية الدوحة (TD/500/Add.1)، التي مددتها إلى الفترة من عام ٢٠١٣ إلى عام ٢٠١٦، وفي الفقرة الفرعية ١٠٠ (ق) من مافيكيانو نيروي (TD/519/Add.2)، المعتمدة في الدورة الرابعة عشرة للمؤتمر، التي مددت الولاية لفترة إضافية حتى عام ٢٠٢٠. والاجتماع الحالي هو الدورة الثانية عشرة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بالسلع الأساسية والتنمية.

٢- وتسلط مذكرة المعلومات الأساسية هذه الضوء على أهمية الشفافية في الإدارة السليمة لأسواق السلع الأساسية. وبهذا المفهوم، تشكل مذكرة المعلومات الأساسية إجابة على الفقرة ٥٥ (ب) من مافيكيانو نيروي التي دعي فيها الأونكتاد إلى "إجراء بحوث وتحليلات وتقديم المساعدة التقنية بشأن المشهد المتغير للتجارة الدولية، بما في ذلك تحديد وسائل حفز التنويع الاقتصادي، والحد من تكاليف التجارة، وتعزيز الإنتاج ذي القيمة المضافة، بما يشمل سلاسل القيمة العالمية للسلع والخدمات، وفي الوقت نفسه معالجة مسائل الشفافية والمسؤولية الاجتماعية والبيئية وما يمكن أن يترتب عليها من آثار إنمائية"؛ وعلاوة على ذلك، يُنقذ من خلال مذكرة المعلومات الأساسية القرار الذي اتخذته مجلس التجارة والتنمية في دورته الخامسة والستين لإدراج مزيد من الشفافية في أسواق السلع الأساسية كأحد المواضيع الرئيسية للدورة الثانية عشرة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بالسلع الأساسية والتنمية^(١).

٣- وتركز مذكرة المعلومات الأساسية على الشفافية كأساس للمساءلة والإدارة السليمة. وفي هذا السياق، تُشترط الشفافية في جميع مراحل سلاسل قيمة السلع الأساسية وكذلك من أجل الإدارة المستدامة لإيرادات السلع الأساسية. وعلاوة على ذلك، يُحتج في المذكرة بأن الشفافية تشكل تحدياً مشتركاً للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية والبلدان المتقدمة. وتُحدّد في المذكرة عدة مداخل لتعزيز الشفافية في قطاعات السلع الأساسية، مثلاً من خلال المبادرات الإقليمية والدولية والمعايير ونظم إصدار الشهادات، فضلاً عن تعزيز المعلومات المتعلقة بأسواق السلع الأساسية.

أولاً- الشفافية في أسواق السلع الأساسية: تحد مشترك للبلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو

ألف- أهمية الشفافية

٤- لا يوجد تعريف متفق عليه عموماً للشفافية، ولكنها حالة يتمتع فيها الجمهور بإمكانية الوصول الشامل وفي الوقت المناسب إلى المعلومات والبيانات اللازمة لمساءلة واضعي السياسات والمؤسسات والشركات عن أعمالهم. وبهذا المعنى، ليست الشفافية غاية في حد ذاتها، بل هي

(١) الوثيقة TD/B/65(2)/4، الفقرة ٨٢ والمرفق الثاني.

شروط مسبق للمساءلة والإدارة السليمة بمعنى أوسع. ويسمح غياب الشفافية بالفساد والممارسات التجارية غير المشروعة والسلوك غير الأخلاقي.

٥- وكثيراً ما تفتقر أسواق السلع الأساسية إلى الشفافية، الأمر الذي تترتب عنه آثار سلبية، لا سيما بالنسبة للبلدان النامية التي تعتمد على تصدير السلع الأساسية، مثل النفط والمعادن والسلع الزراعية. وتكون إيرادات السلع الأساسية في كثير من هذه البلدان ذات أهمية أساسية لمكافحة الفقر وتمويل برامج التنمية. فعلى سبيل المثال، يصنف الأونكتاد ٦٤ في المائة من الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية على أنها تعتمد على السلع الأساسية^(٢). وتمثل إيرادات التصدير من قطاعات السلع الأساسية في هذه البلدان ما لا يقل عن ٦٠ في المائة من مجموع إيرادات صادرات البضائع. والبلدان المنخفضة الدخل، التي تمثل البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية ٩١ في المائة منها، مِيّالة بشكل خاص إلى الاعتماد على السلع الأساسية. وفي العديد من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، ثمة حاجة إلى تعزيز الشفافية لضمان تقاسم مكاسب استغلال الموارد على نطاق واسع والإسهام في التنمية المستدامة.

٦- والشفافية مسألة تتعلق بسلسلة قيمة السلع الأساسية برمتها، بما في ذلك مرحلة الاستكشاف والإنتاج والتجهيز والتجارة. وفي كل مرحلة من مراحل سلسلة القيمة، يمكن أن تساعد الشفافية على تقليص نطاق الفساد وسوء الإدارة، وتحسين الإدارة وأن تؤدي إلى تقاسم أكثر عدلاً لإيرادات السلع الأساسية. وفي هذا السياق، يتطلب تعزيز الشفافية بذل جهود مشتركة من جانب الحكومات والمجتمع المدني والمؤسسات التجارية في قطاع السلع الأساسية.

باء- الشفافية على امتداد سلاسل القيمة الأساسية

٧- تمثل الشفافية جانباً رئيسياً من جوانب الإدارة السليمة لجميع قطاعات السلع الأساسية. غير أن الصناعات الاستخراجية، أي قطاعات النفط والغاز والمعادن، مِيّالة بوجه خاص إلى انعدام الشفافية. فعلى سبيل المثال، كثيراً ما تتميز قطاعات النفط والغاز والمعادن باتخاذ قرارات تقديرية على مستويات حكومية عالية، حيث تكون الرقابة المؤسسية محدودة. وبالإضافة إلى ذلك، تكون عمليات التعدين معقدة من الناحية التقنية وكثيراً ما تتركز في المناطق النائية، مما يجعل التدقيق العام صعباً.

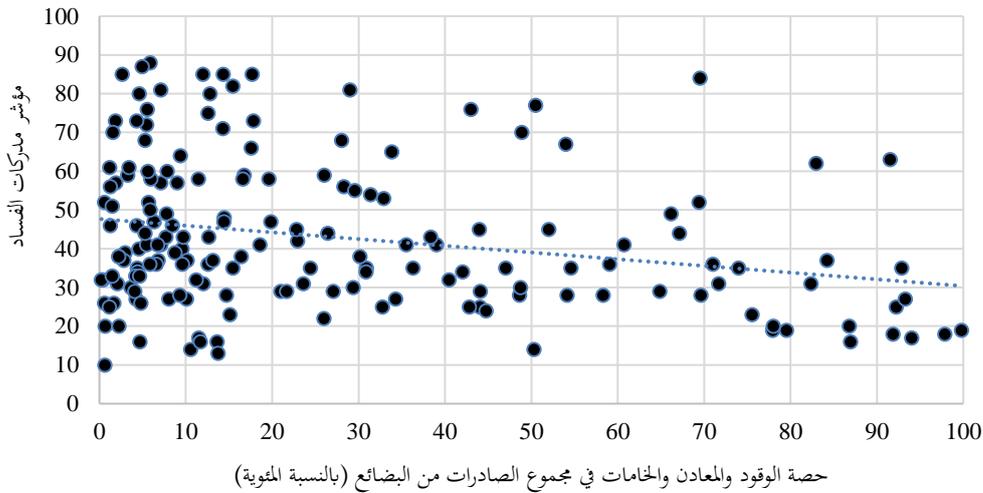
٨- ويؤدي الافتقار إلى الشفافية إلى تهيئة بيئة مواتية للفساد، وبالتالي يشكل عائقاً أمام النمو والتنمية بالنسبة للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية التي تعتمد على الصناعات الاستخراجية. ووفقاً لتقييم أجرته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كان قطاعا النفط والتعدين يمثلان أعلى حصة (١٩ في المائة) من حالات الرشوة الأجنبية التي اكتملت في الفترة الممتدة من بدء نفاذ اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية في عام ١٩٩٩ إلى

UNCTAD, 2019, *State of Commodity Dependence 2019* (United Nations publication, (٢)
Sales No. E.19.II.D.8, Geneva)

عام ٢٠١٤^(٣). وفيما يخص مؤشر مؤسسة الشفافية الدولية الخاص بادراك وجود الفساد (حيث تعني درجة عالية ملاحظة مستويات منخفضة من الفساد)، حصلت العشرين دولة عضواً في الأمم المتحدة التي لها أعلى حصة مجمعة من الوقود والخامات والمعادن في صادراتها من السلع في عام ٢٠١٨ على درجة متوسطها ٣٠,٥، وهو أقل بكثير من متوسط جميع البلدان الذي بلغ ٤٣,٠. ويبين الشكل ١ العلاقة السلبية بين الدرجة المتعلقة بمؤشر مدركات الفساد ومستوى الاعتماد على قطاع الصناعات الاستخراجية.

الشكل ١

الصناعات الاستخراجية والفساد الملاحظ



المصادر: UNCTADstat database for trade data; Corruption Perceptions Index score of Transparency International (متاحة على الرابط التالي: <https://www.transparency.org/cpi2018>).

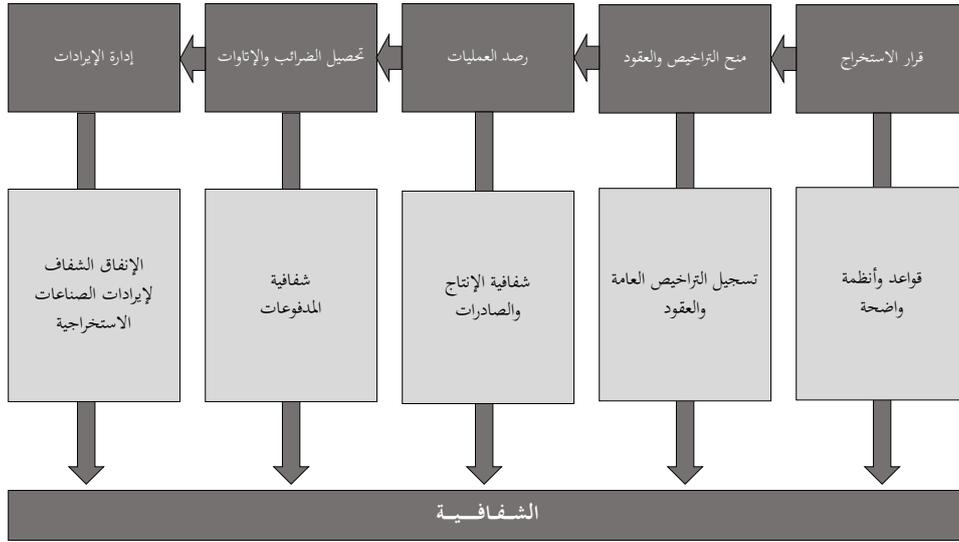
ملاحظات: حساب يستند إلى ١٧٦ دولة عضو في الأمم المتحدة لديها بيانات لعام ٢٠١٨ في كل من قاعدة بيانات الأونكتاد ومؤشر مدركات الفساد. ويعني انخفاض درجة مؤشر مدركات الفساد ملاحظة مستويات أعلى من الفساد. ويشمل الوقود والمعادن والخامات والفلزات الأقسام ٣ و ٢٧ و ٢٨ و ٦٨ و ٦٦٧ و ٩٧١ من التصنيف الموحد للتجارة الدولية.

٩- وتنشأ مسألة الشفافية في جميع مراحل سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية. وهناك أطر مفاهيمية مختلفة لتحليل سلاسل القيمة للنفط والغاز والتعدين التي إما تتبع الترتيب الزمني للمشاريع الفردية (الاستكشاف - التطوير - الإنتاج - وقف التشغيل) أو تركز على مجالات السياسات المرتبطة بها بالنسبة للإدارة المستدامة لقطاع الصناعات الاستخراجية (قرار الاستخراج - الترخيص - رصد العمليات - تحصيل الضرائب والإتاوات - إدارة الإيرادات). وتأخذ مذكرة المعلومات الأساسية هذه بهذا النهج الأخير لأنها تصلح على نحو أفضل لتحليل تصميم السياسات وتنفيذها، وتستخدم على نطاق واسع في المؤلفات ذات الصلة، وقد اعتمدها المنظمات التي تركز على الشفافية والإدارة في الصناعات الاستخراجية من قبيل المبادرة الخاصة بشفافية الصناعات الاستخراجية ومعهد إدارة الموارد الطبيعية. ويقدم الشكل ٢ تمثيلاً بيانياً لمجالات السياسة الرئيسية في سلاسل القيمة الخاصة بالنفط والغاز والتعدين.

OECD, 2014, *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Publishing, Paris (٣)

الشكل ٢

الشفافية وسلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية



المصدر: أمانة الأونكتاد.

١٠ - وتبدأ الشفافية في قطاع الصناعات الاستخراجية بقواعد وأنظمة واضحة لاتخاذ القرارات، بما في ذلك بشأن ما إذا كان ينبغي استخراج مورد تم اكتشافه حديثاً أم لا. وفي هذا السياق، من المهم أن تكون الإيرادات المتوقعة وغيرها من الفوائد، فضلاً عن التكاليف والمخاطر المتوقعة، معروفة وأن تحلل بعناية وتتخذ في الاعتبار في عملية اتخاذ القرارات. ويشمل ذلك تحليلاً للآثار البيئية والصحية والاجتماعية المحتملة، لا سيما في المجتمعات المحلية التي ستحدث فيها الأنشطة الاستخراجية وحوها. وتتطلب الشفافية أن تخضع تكاليف وفوائد المشاريع الاستخراجية المحتملة على السواء لمناقشة عامة واسعة النطاق يشارك فيها جميع أصحاب المصلحة المعنيين.

١١ - وفي قطاع التعدين، يتمثل أحد الشروط المسبقة لإجراء مناقشة عامة مجدية بين أصحاب المصلحة في توافر معلومات مفصلة عن الموارد. وفي هذا الصدد، من الأهمية بمكان أن تكون لدى الحكومة والمجتمع المدني والمستثمرين في صناعة التعدين صورة واضحة عن نتائج الاستكشاف، بما في ذلك مؤشرات رئيسية للموارد أو الاحتياطيات مثل الكميات ودرجات الخام. ويسمح ذلك للحكومات بالتنبؤ بشكل أفضل بالإيرادات في المستقبل، ويخطر المجتمع المدني بأنشطة التعدين المحتملة، ويحد من المخاطر وعدم اليقين بالنسبة للمستثمرين المحتملين. ولتحسين الشفافية في نتائج الاستكشاف، وضعت بلدان كثيرة معايير للإبلاغ والتصنيف. وعلى الصعيد الدولي، هناك مبادرتان رئيسيتان لوضع معايير إبلاغ مشتركة وقابلة للمقارنة هما لجنة المعايير الدولية للإبلاغ عن احتياطيات المعادن وتصنيف الأمم المتحدة الإطاري لاحتياطيات وموارد الطاقة الأحفورية والمعادن. ولجنة المعايير الدولية للإبلاغ عن الاحتياطيات المعدنية هيئة استشارية دولية وضعت نموذجاً للإبلاغ عن الاحتياطيات والموارد المعدنية الصلبة تم موافقة العديد من أنظمة الإبلاغ الوطنية معه. ولذلك، فإن مبادئ الإبلاغ التي تعتمد عليها اللجنة إلزامية لشركات التعدين المدرجة في العديد من أسواق الأوراق المالية^(٤). ويوفر تصنيف الأمم

(٤) يمثل الأعضاء الحاليون معظم البلدان الأوروبية، فضلاً عن الاتحاد الروسي وأستراليا واندونيسيا والبرازيل وتركيا وجنوب أفريقيا وشيلي وكازاخستان وكندا وكولومبيا ومنغوليا والهند والولايات المتحدة الأمريكية.

المتحدة الإطاري لاحتياطات وموارد الطاقة الأحفورية والمعادن، الذي وضعت اللجنة الاقتصادية لأوروبا، إطاراً للتصنيف ينطبق على احتياطات وموارد المعادن والطاقة الأحفورية والطاقة النووية والطاقة المتجددة^(٥). وفيما يتعلق بالموارد المعدنية الصلبة، توجد وثيقة انتقالية تسمح بتصنيف التقديرات استناداً إلى تعاريف لجنة المعايير الدولية للإبلاغ عن الاحتياطات المعدنية، في إطار نظام مدونة تصنيف الأمم المتحدة الإطاري لاحتياطات وموارد الطاقة الأحفورية والمعادن.

شفافية العقود

١٢ - تمثل الشفافية في منح التراخيص والعقود عنصراً رئيسياً آخر من عناصر الإدارة السليمة للموارد. ويشمل ذلك المعلومات العامة بشأن القواعد والإجراءات والمعايير المتعلقة بمنح التراخيص والتصاريح والعقود. وفي هذا الصدد، من المهم ملاحظة أن الكشف عن الاتفاقات بين الحكومة والشركات يمكن أن يكون مفيداً لكلا الطرفين. وعلى وجه الخصوص، يمكن أن تعزز شفافية العقود التراخيص الاجتماعي للشركة بالعمل، أي القبول العام للأنشطة التجارية للشركة. وبالمثل، يمكن أن تسهم شفافية العقود في ثقة المواطنين في إدارة الحكومة الرشيدة لقطاع الصناعات الاستخراجية.

١٣ - وتشمل شفافية العقود في الصناعة الاستخراجية الكشف العلني عن جميع الاتفاقات المبرمة بين الحكومة والشركات في قطاع النفط والغاز والتعدين. ويشمل ذلك تراخيص وتصاريح استكشاف أو استغلال الرواسب، وتقييمات الأثر البيئي، والاتفاقات المتعلقة بالرصد البيئي، وتقييمات الأثر الصحي، وتقييمات الأثر الاجتماعي، وأية اتفاقات أخرى، بما فيها تلك المتعلقة بمتطلبات المحتوى المحلي.

١٤ - وقد وضع عدد متزايد من البلدان ممارسات أو سن قوانين تشجع على الكشف عن العقود. ففي عام ٢٠١٧ مثلاً، حددت دراسة أجراها معهد إدارة الموارد الطبيعية ٢٢ بلداً لديها قانون أو سياسة تتطلب مستوى ما من الكشف عن العقود في قطاع الصناعات الاستخراجية^(٦). ويمكن أن يؤدي وجود سجل عام للتراخيص والعقود المتعلقة باستكشاف المعادن وإنتاجها إلى تعزيز الشفافية وتيسير حصول جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك جماعات المجتمع المدني، على المعلومات. وقد شرعت عدة بلدان في إنشاء سجلات إلكترونية من هذا القبيل لعقود الموارد، بما في ذلك تونس وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسيراليون وغينيا والفلبين وكولومبيا. ويحتوي مستودع إلكتروني يجمع العقود المتاحة للجمهور من قطاعات النفط والغاز والمعادن على أكثر من ٢٠٠٠ وثيقة لـ ٩٣ بلداً و٥٣ مورداً^(٧). ويبين الجدول أدناه قائمة بالبلدان الخمسة عشر التي يوجد بها أكبر عدد من وثائق العقود المتاحة للجمهور لمشاريع

(٥) وقد أيدت ٥٦ دولة عضواً في لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا تصنيف الأمم المتحدة الإطاري لاحتياطات وموارد الطاقة الأحفورية والمعادن.

(٦) Pitman R and Hubert D, 2017, *Past the Tipping Point? Contract Disclosure within EITI* [Extractive Industries Transparency Initiative], Natural Resource Governance Institute الرابط التالي: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/past-tipping-point> (تم النفاذ إليه في ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩).

(٧) استناداً إلى بيانات واردة في الرابط التالي: <https://resourcecontracts.org/> (تم النفاذ إليه في ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩).

النفط والغاز والتعدين. وتشمل هذه القائمة تسعة بلدان في أفريقيا، وأربعة بلدان في أمريكا اللاتينية، وبلدين في آسيا.

وثائق العقود المتاحة للجمهور لمشاريع النفط والغاز والتعدين

البلد	عدد الوثائق المكشوف عنها
تونس	٢٩٧
بيرو	٢٧١
كولومبيا	٢٦٦
جمهورية الكونغو الديمقراطية	١٤٧
المكسيك	١٣٦
الفلبين	١٠١
غينيا	٨٦
العراق	٨٤
زامبيا	٧١
السنغال	٥٢
بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)	٥٠
غانا	٤٠
ليبيريا	٣٧
الكونغو	٢٨
موريتانيا	٢٦

المصدر: استناداً إلى بيانات واردة في الرابط التالي: <https://resourcecontracts.org/> (تم النفاذ إليه في ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩).

١٥- ويمكن للقطاع الخاص أن يسهم أيضاً في شفافية العقود في قطاع الصناعات الاستخراجية. فعلى سبيل المثال، تأتي المبادرة الخاصة بشفافية الصناعات الاستخراجية على ذكر ٦٢ شركة داعمة على موقعها الشبكي، بما في ذلك بعض أكبر شركات النفط والغاز والتعدين في العالم^(٨). وهناك عدد قليل من الشركات التي تتيح اتفاقات العقود على مواقعها الشبكية. فعلى سبيل المثال، يعرض الموقع الشبكي لشركة "كوسموس إنرجي" للتفتيش عن النفط والغاز وإنتاجهما، التي يوجد مقرها في الولايات المتحدة الأمريكية، اتفاقات نفط وعقوداً لتقاسم الإنتاج مع حكومات تسعة بلدان أفريقية وبلد واحد من أمريكا الجنوبية^(٩). وبالمثل، تتيح شركة "تولو أويل"، التي يوجد مقرها في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، اتفاقاتها لتقاسم الإنتاج مع غانا وغيانا على موقعها الشبكي^(١٠). ويبدو أن قسماً من الشركات في قطاع الصناعات الاستخراجية تدعم شفافية العقود. فعلى سبيل المثال، أظهرت دراسة استقصائية أجرتها أوكسفام في عام ٢٠١٨ أن أكثر من نصف الشركات الداعمة للمبادرة

(٨) انظر <https://eiti.org/supporters/companies> (تم النفاذ إليه في ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩).

(٩) انظر <https://www.kosmosenergy.com/transparency/> (تم النفاذ إليه في ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩).

(١٠) انظر [https://www.tulloil.com/sustainability/equality-and-transparency/transparency-of-tax-and-](https://www.tulloil.com/sustainability/equality-and-transparency/transparency-of-tax-and-petroleum-agreements)

[petroleum-agreements](https://www.tulloil.com/sustainability/equality-and-transparency/transparency-of-tax-and-petroleum-agreements) (تم النفاذ إليه في ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩).

الخاصة بشفافية الصناعات الاستخراجية وأعضاء المجلس الدولي للتعدين والفلزات التي تم تقييمها بدعم الكشف عن العقود بشكل ما^(١١).

١٦- ويكتسي رصد العمليات أهمية حاسمة للشفافية في قطاع الصناعات الاستخراجية. وتتطلب الإدارة السليمة من الحكومة أن ترصد عمليات شركات النفط والغاز والتعدين فيما يتعلق بالإنتاج والصادرات، فضلاً عن الممارسات الصحية والأمنية والبيئة. ويشمل ذلك التحقق المنتظم من استيفاء الشركات للشروط المنصوص عليها في التراخيص وغيرها من الاتفاقات التعاقدية. فعلى سبيل المثال، يتعين على الحكومة أن تكون قادرة على التحقق، من خلال أخذ العينات والاختبار، من دقة بيانات شركات التعدين بشأن قيمة المعادن المصدرة. وفي غياب الرصد الفعال، هناك خطر تقليل شركات التعدين من هذه القيمة وفقدان الإيرادات الحكومية^(١٢). وفي هذا الصدد، من المهم أن تسند الأدوار والمسؤوليات المتعلقة برصد العمليات بوضوح إلى الوكالات والسلطات الحكومية. وعلاوة على ذلك، لكي يكون الرصد فعالاً، يتعين تزويد الوكالات المسؤولة بالقدرات والموارد اللازمة للوفاء بولايتها.

شفافية المدفوعات والإيرادات

١٧- تكمن شفافية المدفوعات والإيرادات في صميم الإدارة السليمة للموارد. ولتقييم ما إذا كان بلد ما يتلقى حصة عادلة من استغلال ثروته من الموارد، لا بد من توافر معلومات مفصلة عن المدفوعات والإيرادات المتأتية من قطاع الموارد. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تتاح للجماهير إمكانية الوصول في الوقت المناسب وبصورة دقيقة وشاملة إلى المعلومات المتعلقة بمدفوعات رسوم الترخيص والضرائب والإتاوات والأرباح، فضلاً عن المدفوعات العينية مثل حصص الإنتاج المنقولة إلى الحكومة أو إلى شركة مملوكة للدولة. وبالمثل، ينبغي الإعلان عن المعلومات المتعلقة بالإيرادات التي تدرها الشركات الحكومية أو الشركات المملوكة للدولة من بيع النفط أو الغاز أو المعادن إلى شركات تجارة السلع الأساسية، مما ييسر التدقيق والمساءلة. ويمثل تداول السلع الأساسية هذا حصصاً كبيرة من إيرادات السلع الأساسية بالنسبة للعديد من البلدان. فعلى سبيل المثال، تمثل مبيعات النفط أكثر من ثلثي مجموع الإيرادات الحكومية في أذربيجان والعراق والكونغو ونيجيريا^(١٣).

١٨- وعلاوة على ذلك، تشكل المعلومات المتعلقة بالحوافز المالية، مثل الإعفاءات الضريبية أو تخفيضات الضرائب أو الإتاوات، والاستهلاك المتسارع، وبدلات الاستثمار المقدمة إلى الصناعات الاستخراجية جزءاً من شفافية الدفع لأن هذه الحوافز قد تكون مرتبطة بإيرادات كبيرة سابقة للحكومة. فعلى سبيل المثال، يقدم ١٢ بلداً من أصل ٢١ في قاعدة بيانات الحوافز الضريبية للمنتدى الحكومي الدولي المعني بالتعدين والمعادن والفلزات والتنمية المستدامة

(١١) Oxfam International, 2018, Contract disclosure survey 2018, Oxfam Briefing Paper (May)

(١٢) Readhead A, 2018, Monitoring the value of mineral exports: Policy options for Governments,

.International Institute for Sustainable Development and OECD

(١٣) Poretti P, 2019, Transparency in the first trade, Extractive Industries Transparency Initiative

على الرابط التالي: <https://eiti.org/document/transparency-in-first-trade>. (تم النفاذ إليه في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٢٠).

إعفاءات ضريبية^(١٤). وفي هذا الصدد، ينبغي أيضاً أن تؤخذ في الاعتبار الاستجابات السلوكية المحتملة للحوافز المالية، مثل الشركات التي تحول الإنتاج والدخل إلى إعفاءات ضريبية^(١٥). ومن دون شفافية في الحوافز، لا يمكن للمجتمع المدني والبرلمان وأصحاب المصلحة الآخرين أن يصدروا حكماً مستنيراً على مساهمة قطاع من قطاعات الموارد في رفاه بلدهم وتنميته.

التدفقات المالية غير المشروعة

١٩- يهيم غياب الشفافية بيئة مواتية لسوء الإدارة ويسمح بممارسات تجارية غير أخلاقية يمكن أن تؤدي إلى تدفقات مالية غير مشروعة. وقد حظيت التدفقات المالية غير المشروعة المتصلة بقطاعات السلع الأساسية باهتمام متزايد في السنوات الأخيرة. ولا يوجد تعريف متفق عليه عالمياً للتدفقات المالية غير المشروعة، ولكنها كثيراً ما توصف بأنها أموال مكتسبة أو محولة أو مستخدمة بصورة غير مشروعة وتعتبر الحدود^(١٦).

٢٠- وتستنزف التدفقات المالية غير المشروعة ميزانيات موارد هامة ويقدر أنها أكبر من تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية في بعض الحالات. فحسب تقديرات الفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا، مثلاً، بلغ حجم التدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا ٥٠ بليون دولار سنوياً^(١٧). وتتجلى أهمية التدفقات المالية غير المشروعة أيضاً في الغاية ١٦-٤ ذي الصلة من هدف التنمية المستدامة ١٦ المتمثل في "الحد بقدر كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال والأسلحة، وتعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادة تأهيلها ومكافحة جميع أشكال الجريمة المنظمة" (A/RES/70/1). وبالمثل، تلزم خطة عمل أديس أبابا البلدان بمضاعفة الجهود "لتقليص التدفقات المالية غير المشروعة بدرجة كبيرة بحلول عام ٢٠٣٠، ابتغاء القضاء عليها في نهاية المطاف" (A/RES/69/313).

٢١- وفي سياق أسواق السلع الأساسية، يشكل سوء تسعير التحويلات دافعاً رئيسياً للتدفقات المالية غير المشروعة. وسوء تسعير التحويلات ممارسة تتم بموجبها المعاملات داخل الشركات بأسعار مبالغ فيها بدلاً من أن تستند إلى مبدأ الاستقلالية والندية في تخفيض الأرباح الخاضعة للضريبة. والهدف من هذه المعاملات هو تحويل الأرباح من الولايات القضائية ذات الضرائب المرتفعة إلى ولايات قضائية ذات ضرائب منخفضة من أجل خفض الضرائب. ويقع الحد من نطاق هذا الأسلوب وغيره من أساليب التهرب من دفع الضرائب وتجنبها في صميم مشروع تآكل القاعدة وتحويل الأرباح لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/مجموعة العشرين.

(١٤) المنتدى الحكومي الدولي المعني بالتعدين والمعادن والفلزات والتنمية المستدامة، ٢٠١٩، قاعدة بيانات الحوافز الضريبية للتعدين. متاح في الرابط التالي: <https://www.igfmining.org/tax-incentives-mining/>. (تم النفاذ إليه في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٢٠).

(١٥) Readhead A, 2018, *Tax Incentives in Mining: Minimizing Risks to Revenue*, International Institute for Sustainable Development and Organization for Economic Cooperation and Development.

(١٦) انظر <https://developmentfinance.un.org/illicit-financial-flows>. (تم النفاذ إليه ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩).

(١٧) United Nations, Economic Commission for Africa, 2015, *Illicit Financial Flows: Report of the High-Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, Addis Ababa.

ووفقاً لتقديرات المشروع، يكلف تجنب الضرائب الحكومات ما بين ١٠٠ و ٢٤٠ بليون دولار سنوياً، أي ما يعادل من ٤ إلى ١٠ في المائة من الإيرادات الضريبية للشركات العالمية^(١٨).

٢٢- وفي هذا السياق، يتطلب وقف سوء تسعير التحويلات التعاون بين حكومات البلدان التي تجري فيها أنشطة التعدين وحكومات البلدان التي يوجد فيها مقر شركات التعدين الدولية. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة لأن العديد من الشركات العاملة في الصناعات الاستخراجية في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية مؤسسات متعددة الجنسيات مقرها في البلدان المتقدمة النمو أو، إلى حد ما، في بلدان نامية أخرى. فعلى سبيل المثال، كان لدى ٧١٧ شركة أسترالية في قطاع التعدين والنفط والغاز مشاريع في ١٠٦ بلدان، بما في ذلك ٣٤ بلداً أفريقيًا في عام ٢٠١٧^(١٩). وبالمثل، كانت ١ ٣٦٤ شركة تعدين كندية تمتلك ٢٦٠,١ بليون دولار من أصول التعدين والاستكشاف في الخارج في عام ٢٠١٧، بما في ذلك ٥٥,٠ بليون دولار في أمريكا الجنوبية و ٢٦,٣ بليون دولار في أفريقيا^(٢٠).

٢٣- وفي السنوات الأخيرة، اعتمدت في البلدان المتقدمة النمو عدة قوانين وأنظمة تهدف إلى تحسين الشفافية في قطاعات الموارد الطبيعية. فعلى سبيل المثال، يقتضي توجيه الاتحاد الأوروبي 2013/50/EU من الشركات التي يجري تداول أوراقها المالية داخل الاتحاد الأوروبي والتي تنشط في الصناعة الاستخراجية أو في قطع الأشجار في الغابات الأولية أن تكشف، على أساس سنوي، عن المدفوعات المقدمة إلى الحكومات في البلدان التي تعمل فيها. وفي كندا، دخل قانون تدابير الشفافية في قطاع الصناعات الاستخراجية حيز النفاذ في عام ٢٠١٥. ويشترط القانون على الشركات المدرجة في بورصة كندية أو التي تقوم بأعمال تجارية في كندا أن تكشف عن مدفوعاتها للحكومات الأجنبية بسبب الضرائب والإتاوات والرسوم واستحقاقات الإنتاج والعلاوات والأرباح وتحسين الهياكل الأساسية في قطاعات النفط والغاز والمعادن. وفي الولايات المتحدة، طلبت المادة ١٥٠٤ من قانون دود - فرانك لإصلاح وول ستريت وحماية المستهلك لعام ٢٠١٠ من الشركات المدرجة في بورصة الولايات المتحدة أن تكشف عن مدفوعاتها للحكومات الأجنبية فيما يتعلق بحقوق النفط والغاز والمعادن. غير أن القاعدة^(٢١) التي تنفذ هذا الشرط الصادر عن لجنة الأوراق المالية والبورصة في الولايات المتحدة أُلغيت في عام ٢٠١٧^(٢٢).

(١٨) OECD, 2015, Taxing multinational enterprises: Base erosion and profit shifting, Policy Brief, (١٨) .October, OECD Publishing

(١٩) Publish What You Pay Australia, 2017, Abundant resources, absent data: Measuring the openness .of Australian listed mining, oil and gas companies on the African continent, London

(٢٠) Natural Resources Canada, 2019, Canadian mining assets, Information Bulletin, February .متاح على الرابط التالي: <https://www.nrncan.gc.ca/mining-materials/publications/19323>. (تم النفاذ إليه في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩).

(٢١) Rule on disclosure of payments by resource extraction issuers (document 81 FR 49359), issued by the Securities and Exchange Commission of the United States of America on 27 July 2016 .متاح على الرابط التالي: <https://www.federalregister.gov/documents/2016/07/27/2016-15676/disclosure-of-payments-by-resource-extraction-issuers>. (تم النفاذ إليه في ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٢٠).

(٢٢) United States of America, 2017, Public Law 115-4 .متاح على الرابط التالي: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ4/PLAW-115publ4.pdf>

الملكية النفعية

٢٤- الملكية النفعية عنصر هام من عناصر الشفافية في قطاعات السلع الأساسية. المالك المستفيد، حسب تعريف فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وهي منظمة حكومية دولية تضع سياسات مكافحة غسل الأموال، هو "الشخص (الأشخاص) الطبيعي(ون) الذي(ن) يملك(ون) أو يتحكم(ون) في نهاية المطاف في الزبون و/أو الشخص الطبيعي الذي تجرى المعاملة نيابة عنه. ويشمل ذلك أيضاً الأشخاص الذين يمارسون السيطرة الفعلية في نهاية المطاف على شخص اعتباري أو ترتيب اعتباري"^(٢٣). وبالتالي فإن المالك المستفيد هو الشخص الحقيقي الذي يملك الشركة أو يسيطر عليها. وفي غياب الشفافية في الملكية النفعية، يمكن أن تقوم بالأعمال التجارية شركات وهمية مجهولة الهوية، مما يؤدي إلى الفساد وتضارب المصالح والتهرب الضريبي.

٢٥- وفي السنوات الأخيرة، وضعت عدة بلدان، بما فيها البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، شروطاً لشفافية الملكية النفعية في قوانينها. فعلى سبيل المثال، أدرجت ليبريا في قوانينها حكماً يقضي بالكشف عن الملكية النفعية للشركات التي تطلب التأهيل المسبق لعقود النفط^(٢٤). ويُشترط على البلدان المشاركة في مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية أن تنشر تفاصيل المالكين المستفيدين للشركات التي تعمل في قطاعات النفط والغاز والتعدين بحلول عام ٢٠٢٠. ويمكن أن تعزز سجلات الملكية النفعية أيضاً الشفافية وتحد من نطاق تضارب المصالح في قطاعات السلع الأساسية وخارجها.

إدارة إيرادات السلع الأساسية

٢٦- تشكل إدارة إيرادات السلع الأساسية مهمة حاسمة وصعبة بالنسبة لحكومات البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وتتسم أسواق السلع الأساسية بارتفاع مستوى التقلب، مما يترجم إلى تقلبات في الإيرادات وعدم يقين بشأن تدفقات الإيرادات في المستقبل. وفي هذا السياق، من شأن وجود إطار جيد التصميم وشفاف للسياسة المالية أن يعزز كفاءة الإنفاق العام. ويرد ذلك، على سبيل المثال، في طبعة عام ٢٠١٩ من قانون الشفافية المالية لصندوق النقد الدولي، الذي يتضمن ركيزة جديدة بشأن إدارة إيرادات الموارد الطبيعية تنص على أن "الإيرادات الحكومية المتأتية من استكشاف الموارد الطبيعية ونشاط الاستخراج ينبغي جمعها وإدارتها وصرفها بطريقة مفتوحة وشفافة"^(٢٥). وفي هذا السياق، تمكن الشفافية من إجراء الرقابة العامة وتحد من نطاق عدم الكفاءة والفساد.

٢٧- وعندما يعتمد بلد ما على رصيده من الموارد غير المتجددة، مثل النفط أو الغاز أو المعادن، لتوليد الإيرادات، تصبح الاستدامة والإنصاف بين الأجيال جانبيين هامين في إدارة الإيرادات. ويمثل استخدام جزء من الإيرادات الحالية للسلع الأساسية لبناء أشكال أخرى من رأس المال، بما في ذلك

(٢٣) فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، ٢٠١٢-٢٠١٩، المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والانتشار، باريس، متاح على www.fatf-gafi.org/recommendations.html. (تم النفاذ إليه في ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٢٠).

(٢٤) معهد إدارة الموارد الطبيعية، ٢٠١٨، فحص الملكية المستفيدة: تدابير عملية للحد من مخاطر الفساد في إصدار تراخيص الصناعات الاستخراجية، إحاطة، أيار/مايو.

(٢٥) صندوق النقد الدولي، ٢٠١٩، The fiscal transparency code، متاح على الرابط التالي:

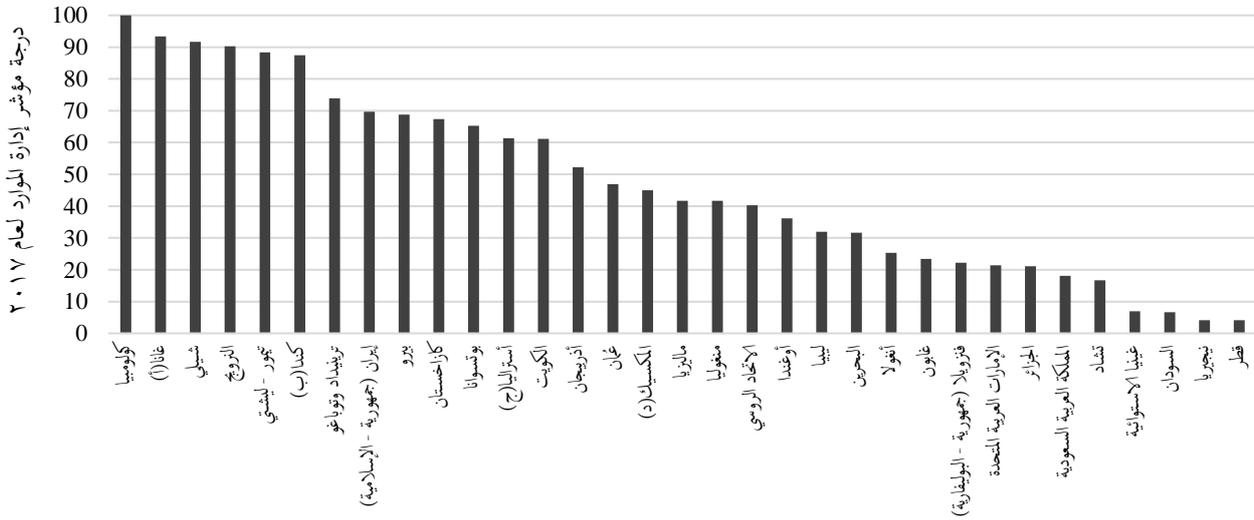
<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>

رأس المال البشري ورأس المال المادي والأصول المالية، أحد السبل لضمان استدامة تدفقات الإيرادات وحصول الأجيال المقبلة على حصة عادلة من ثروة البلد من السلع الأساسية.

٢٨- وتشمل الإدارة الشفافة لإيرادات السلع الأساسية أيضاً صناديق الثروة السيادية القائمة على السلع الأساسية. وقد أنشأ هذه الصناديق العديد من البلدان الغنية بالموارد، بما فيها بلدان نامية معتمدة على السلع الأساسية. ومن الأمثلة على ذلك صندوق تنظيم الإيرادات (النفط والغاز) في الجزائر، وصندوق أنغولا السيادي (النفط)، وصندوق بولا (الماس) في بوتسوانا، وصندوق الادخار والاستقرار (النفط والغاز والتعدين) في كولومبيا، والصندوق الوطني للنفط في كازاخستان، وصندوق النفط في تيمور - ليشتي. ولا تكون صناديق الثروة السيادية القائمة على السلع الأساسية فعالة ومستدامة إلا إذا اتسمت بالشفافية وإدارة قوية وقواعد تدفق إلى الداخل/الخارج مترسخة في إطار متين للسياسة المالية. فعلى سبيل المثال، يُنظر عموماً إلى صندوق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي القائم على إيرادات النحاس في شيلي على أنه مثال ناجح لصندوق ثروة سيادية قائم على السلع الأساسية. ويعمل صندوق الثبيت الاقتصادي والاجتماعي بالاقتران مع قاعدة توازن هيكلية شفافة تحمي الميزانية من تقلب أسعار النحاس، ولكنها تحد أيضاً من عمليات السحب من الصندوق. ومن بين صناديق الثروة السيادية البالغ عددها ٣٣ صندوقاً المدرجة في مؤشر إدارة الموارد لعام ٢٠١٧ بشأن قطاعات النفط والغاز والتعدين، حصلت ٦ صناديق على درجة جيدة (معرفة بأنها أكثر من ٧٥ نقطة)، منها ٤ بلدان نامية تعتمد على السلع الأساسية. غير أن جميع صناديق الثروة السيادية التي صُنفت على أنها فاشلة (أقل من ٣٠ نقطة) كانت أيضاً من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية (الشكل ٣).

الشكل ٣

درجات مؤشر إدارة الموارد لصناديق الثروة السيادية القائمة على السلع الأساسية



المصادر: استناداً إلى البيانات المقدمة من معهد إدارة الموارد الطبيعية، مؤشر إدارة الموارد لعام ٢٠١٧.

- (أ) النفط والغاز
 (ب) ألبرتا
 (ج) أستراليا الغربية
 (د) النفط والغاز

٢٩- وتمثل الشفافية أيضاً مسألة هامة بالنسبة للمؤسسات المملوكة للدولة. وكثيراً ما تكون المؤسسات المملوكة للدولة كبيرة وتضطلع بأدوار رئيسية في قطاعات الصناعات الاستخراجية. فعلى سبيل المثال، تسيطر المؤسسات المملوكة للدولة في قطاعات النفط والغاز والمعادن في المنبع على نحو ٨٠ في المائة من احتياطات النفط العالمية^(٢٦). ولذلك، فإن الفساد في المؤسسات المملوكة للدولة يمكن أن يسبب أضراراً اقتصادية كبيرة بشكل خاص بالإضافة إلى تقويض ثقة الجمهور في الحكومة. ووفقاً لدراسة أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كانت المؤسسات المملوكة للدولة متورطة في ٢٠ في المائة من حالات الفساد المبلغ عنها في قطاع الصناعات الاستخراجية وعددها ١٣١ حالة، وهي تنطوي على مخاطر فساد عالية مقارنة بالقطاعات الاقتصادية الأخرى^(٢٧). وعلاوة على ذلك، لم يحقق مستوى جيداً من الشفافية والإدارة الخاضعة للمساءلة سوى ٩ من أصل ٨١ مؤسسة مملوكة للدولة مدرجة في مؤشر إدارة الموارد لعام ٢٠١٧^(٢٨).

جيم- كيفية زيادة الشفافية في أسواق السلع الأساسية

٣٠- يمكن للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية أن تعزز الشفافية في قطاعات السلع الأساسية من خلال المعايير والمبادرات الدولية. وبالنسبة للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية التي لديها موارد كبيرة من النفط والغاز والتعدين، يمكن لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية أن تسهم في تحسين إدارة هذه القطاعات. ومبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية مبادرة لأصحاب مصلحة متعددين أُطلقت في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢ في مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في جوهانسبرغ (جنوب أفريقيا). وهي توفر معياراً للشفافية والإدارة السليمة لقطاعات النفط والغاز والمعادن. ويجب على البلدان التي تنفذ مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية أن تفي بمجموعة من المتطلبات التي تغطي كامل سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية، فضلاً عن إدارة الإيرادات العامة. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩، كان هناك ٥٢ بلداً، بما في ذلك ٣٧ بلداً نامياً معتمداً على السلع الأساسية، ينفذ مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية. ومن بين البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، قُيِّمت ٥ بلدان على أنها أحرزت تقدماً مرضياً وأحرز ٢٥ بلداً تقدماً مجدياً، في حين أن ٣ بلدان أوقفت أو أحرزت تقدماً غير كافٍ. وعلاوة على ذلك، لم يكن قد تم بعد تقييم أربعة بلدان نامية معتمدة على السلع الأساسية تشارك في مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية على أساس معيار المبادرة لعام ٢٠١٦^(٢٩).

(٢٦) International Monetary Fund, 2012, Fiscal regimes for extractive industries: Design and implementation, Policy Paper.

(٢٧) OECD, 2016, *Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives*, OECD Publishing, Paris.

(٢٨) Natural Resource Governance Institute, 2018, Guide to extractive sector State-owned enterprise disclosures. متاح في الرابط التالي: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/guide-to-extractive-sector-state-owned-enterprise-disclosures>.

(٢٩) انظر <https://eiti.org/countries>. (تم النفاذ إليه في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩).

٣١- ويمكن أن يسهم تنفيذ معايير ومبادئ إقليمية مثل معايير ومبادئ رؤية التعدين في أفريقيا أيضاً في تحسين الشفافية في قطاعات السلع الأساسية. وقد اعتمد رؤساء الدول الأفريقية رؤية التعدين في أفريقيا في مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠٠٩. وتهدف رؤية التعدين في أفريقيا، التي تكملها خطة عملها وإطار إدارة المعادن في أفريقيا، إلى الاستغلال الشفاف والمنصف والأمثل للموارد المعدنية من أجل تحقيق التنمية المستدامة في المنطقة^(٣٠). ومن خلال رؤى التعدين القطرية، يمكن تكييف رؤية التعدين في أفريقيا وتنفيذها على الصعيد الوطني.

٣٢- وبالنسبة للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية التي لديها صناديق ثروة سيادية قائمة على السلع الأساسية، يوفر ما يسمى بمبادئ سانتياغو ٢٤ مبدأً توجيهياً طوعياً لأفضل الممارسات^(٣١). ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية للمبادئ في كفاءة وجود هيكل إداري شفاف وسليم للثروة السيادية يوفر ما يكفي من الضوابط التشغيلية وإدارة المخاطر والمساءلة. وتشمل صناديق الثروة السيادية القائمة على السلع الأساسية التي أقرت مبادئ سانتياغو جهازاً أوظيفياً للاستثمار، والصندوق السيادي لأنغولا، وصندوق النفط الحكومي في أذربيجان، والهيئة العامة للاستثمار الكويتية، والمؤسسة الليبية للاستثمار، وصندوق بولا في بوتسوانا، وجهاز قطر للاستثمار، وصندوق تيمور - ليشتي للبتروول^(٣٢).

٣٣- ويشكل كبح التدفقات المالية غير المشروعة المتصلة بقطاع السلع الأساسية جانباً هاماً من جوانب تعزيز تعبئة الموارد المحلية تمثيلاً مع برنامج عمل أديس أبابا، لأنها تقلل من الموارد العامة المتاحة لتمويل أهداف التنمية المستدامة. ولما كان الغموض يفضل التدفقات المالية غير المشروعة، فإن تعزيز الشفافية جانب هام من جوانب مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. وثمة حاجة إلى أدلة موثوقة كنقطة انطلاق للتصدي للتدفقات المالية غير المشروعة، مما يعني ضرورة تعزيز أساليب قياس التدفقات المالية غير المشروعة. وعلاوة على ذلك، لا بد من تحسين الاتساق والتنسيق بين الوكالات التي تكافح التدفقات المالية غير المشروعة. وأخيراً، من الأهمية بمكان أن تتوفر للمؤسسات التي تكافح التدفقات المالية غير المشروعة على الصعيد الوطني، مثل السلطات الضريبية، الوسائل والقدرة على القيام بذلك بفعالية. فعلى سبيل المثال، يمكن للمحققين الضريبيين، من خلال الوصول إلى أنشطة التدريب والتعلم من الأقران، بناء وتعزيز قدرتهم على تقييم ما إذا كان قد تم التقييد بمبدأ الاستقلالية والنديّة في تسعير تحويلات الشركات المتعددة الجنسيات.

٣٤- ويمكن أن تكون نظم إصدار الشهادات للتحقق من مصدر المعادن وسيلة فعالة لتعزيز الشفافية في قطاع الصناعات الاستخراجية. وعلى وجه الخصوص، تشكل الاقتفائية جانباً هاماً من جوانب التنمية المستدامة للمعادن في سياق البلدان المتأثرة بالنزاعات. وقد وُضع عدد من معايير إصدار الشهادات لمختلف المعادن والمناطق وعمليات التعدين. وكان نظام عملية كيمبرلي

(٣٠) الاتحاد الأفريقي، ٢٠٠٩، Africa Mining Vision، متاح في الرابط التالي: <https://au.int/en/documents-9> (تم النفاذ إليه في ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠٢٠).

(٣١) انظر: International Working Group of Sovereign Wealth Funds, 2008, *Sovereign Wealth Funds*, "Generally Accepted Principles and Practices – "Santiago Principles"

(٣٢) للحصول على قائمة بأعضاء المنتدى الدولي لصناديق الثروة السيادية، انظر الرابط التالي: <https://www.ifswf.org/our-members>. (تم النفاذ إليه في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٢٠).

لإصدار شهادات منشأ الماس الخام، الذي أنشئ في عام ٢٠٠٣، أول نظام لإصدار الشهادات للمصادر الأخلاقية للمعادن. ويهدف نظام عملية كيمبرلي لإصدار شهادات منشأ الماس الخام، الذي نشأ عن قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٥٦/٥٥، إلى منع الماس الملطخ بالدماء من دخول سوق الماس العالمية.

٣٥- واعتمدت توجيهات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة ببذل العناية الواجبة لكفالة التحلي بالمسؤولية في سلاسل توريد المعادن في عام ٢٠١١، وهي تستند إلى عملية أصحاب مصلحة متعددين، بما في ذلك ١١ بلداً من منطقة البحيرات الكبرى، فضلاً عن المجتمع المدني وصناعة التعدين وفريق الخبراء المعني بجمهورية الكونغو الديمقراطية الذي أنشأته الأمم المتحدة. ويتمثل الهدف الرئيسي لتوجيهات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ضمان عدم مساهمة الشركات في انتهاكات حقوق الإنسان والنزاع من خلال مشترياتها من المعادن. وفي الأصل، حددت توجيهات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي القصد والتناول والتنغستن والذهب كمعادن مؤججة للنزاعات، ولكن الطبقات اللاحقة وسعت نطاقها ليشمل جميع المعادن التي يتم الحصول عليها من المناطق المتأثرة بالنزاع والمناطق الشديدة الخطورة.

٣٦- وتقوم عدة نظم لإصدار الشهادات وأنظمة لبذل العناية الواجبة على توجيهات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أو تستند إليها. فعلى سبيل المثال، تعترف لجنة الأوراق المالية والبورصة في الولايات المتحدة بتوجيهات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي كأساس لتنفيذ العناية الواجبة في إطار الإبلاغ عن المعادن المؤججة للنزاع بموجب قانون دود - فرانك لإصلاح وول ستريت وحماية المستهلك (المادة ١٥٠٢). وأدمجت توجيهات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أيضاً في نظام إصدار شهادات المعادن للمؤتمر الدولي لمنطقة البحيرات الكبرى. ويشترط المؤتمر الدولي لمنطقة البحيرات الكبرى بأن تكون المعادن خالية من النزاع ولا تعتمد على عمل الأطفال ولا تنتهك حقوق الإنسان. وتشمل عملية إصدار الشهادات عمليات تفتيش المناجم، واقتفاء أثر المعادن، وإصدار شهادات الصادرات، وقاعدة بيانات اقتفاء أثر المعادن، وعمليات مراجعة حسابات تجريبها أطراف ثالثة، فضلاً عن مراقب مستقل لسلسلة إمدادات المعادن. وتصدر الشهادات أو توضع أعلام خضراء على المناجم التي تفي بجميع المعايير. واللائحة 2017/821 (EU) للبرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي، التي اعتمدت في أيار/مايو ٢٠١٧، وستدخل حيز التنفيذ في حزيران/يونيه ٢٠٢١، تعرف التزامات بذل العناية الواجبة في سلاسل الإمدادات التي تقع على عاتق مستوردي الاتحاد الأوروبي لمعادن القصدير والتناول والتنغستن وخاماتها والذهب التي يكون منشؤها مناطق متضررة من النزاعات ومناطق شديدة الخطورة وفقاً لتوجيهات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ وتعتمد على توجيهات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أيضاً مختلف معايير الصناعة التي وضعتها رابطات القطاع الخاص، مثل المعيار الذهبي الخالي من النزاعات الصادر عن مجلس الذهب العالمي وشهادة سلسلة المسؤوليات لمجلس الجواهرات المسؤولة.

٣٧- ويمكن أن يساعد توافر المعلومات السوقية أيضاً على تعزيز شفافية أسواق السلع الأساسية. ومن الأمثلة على ذلك نظام معلومات الأسواق الزراعية، الذي أنشأته مجموعة ٢٠ وزراء من وزراء الزراعة في عام ٢٠١١ استجابة لارتفاع أسعار الأغذية على الصعيد العالمي في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ و عام ٢٠١٠. ويوفر نظام معلومات الأسواق الزراعية بيانات وتنبؤات

عن أساسيات السوق وأسعار القمح والذرة والأرز وفول الصويا، وبالتالي يقلل من عدم اليقين في السوق ويسر تنسيق السياسات. ومن الأمثلة الأخرى المبادرة المشتركة بين المنظمات لنشر البيانات، وهي منبر أطلقه منتدى التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ، والمكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية، ومنتدى البلدان المصدرة للغاز، والوكالة الدولية للطاقة، ومنظمة أمريكا اللاتينية لشؤون الطاقة، ومنظمة البلدان المصدرة للنفط، وشعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة. وتساهم المبادرة المشتركة بين المنظمات لنشر البيانات في تحقيق الشفافية داخل الأسواق العالمية للنفط والغاز الطبيعي عن طريق إتاحة بيانات الإنتاج والاستهلاك والتجارة والمخزونات في قواعد بيانات يمكن الوصول إليها بحرية^(٣٣).

٣٨- ويمكن أن تكون بورصات السلع الأساسية وسيلة لتحسين شفافية السوق لمجموعة من أصحاب المصلحة، بمن فيهم صغار المزارعين والتجار والمصدرون. وبورصات السلع الأساسية أسواق منظمة تؤدي العديد من الوظائف الهامة، بما في ذلك توفير معلومات السوق عن طريق نشر البيانات المتعلقة بالأسعار وسيولة السوق ومخزونات المستودعات. وأكبر بورصات السلع الأساسية وأكثرها تطوراً خارج البلدان المتقدمة توجد في الاقتصادات الناشئة. وتشمل هذه البورصات برازيل وبولسا وبالكاو (البرازيل)؛ ومجلس روزاريو للتجارة في الأرجنتين؛ وبورصة السلع الأساسية المتعددة في الهند والبورصة الوطنية للسلع المشتقات في الهند؛ وبورصة السلع الأساسية في داليان، وبورصة شنغهاي للعقود الآجلة، وبورصة زانغزو للسلع الأساسية في الصين؛ وبورصة ماليزيا؛ وبورصة جنوب أفريقيا للعقود الآجلة (جنوب أفريقيا).

٣٩- وإلى جانب بورصات العقود الآجلة الكبيرة الحجم، هناك عدد من بورصات السلع الأساسية القائمة في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية التي تساهم في شفافية الأسواق عن طريق توفير أسواق العمليات الآنية ونظم سندات التخزين وغيرها من الخدمات الهامة. فعلى سبيل المثال، تشغل بورصة السلع الأساسية الزراعية لأفريقيا في ملاوي، التي أنشئت في عام ٢٠٠٦، عدة مستودعات وتوفر التجارة في الحبوب والخضروات والجوز. ومن الأمثلة الأخرى بورصة إثيوبيا للسلع الأساسية، التي أنشئت في عام ٢٠٠٨، والتي لديها نظام سندات تخزين إلكترونية وتوفر سوقاً للعمليات الآنية للبن وبيذور السمسم وغيرها من السلع الأساسية. وأنشئت بورصة شرق أفريقيا في رواندا في عام ٢٠١٣، ومنذ ذلك الحين وسعت نطاق عملياتها إلى كينيا وأوغندا. وتشتمل السلع الأساسية المتداولة في بورصة شرق أفريقيا على الفاصوليا والذرة والأرز والصويا والذرة الرفيعة والقمح. وبدأت بورصة غانا للسلع الأساسية عمليات التداول في أواخر عام ٢٠١٨. وتشتمل السلع المتداولة حالياً في بورصة غانا للسلع الأساسية الذرة والسمسم والذرة الرفيعة وفول الصويا. ويمكن أن تساهم بورصات السلع الأساسية العاملة في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية في زيادة الشفافية في أسواق السلع الأساسية عن طريق جعل الأسعار السائدة والأحجام المتداولة معروفة لدى جميع المشاركين في السوق. ولكن تجدر الإشارة إلى ضرورة استيفاء بعض الشروط المسبقة، بما في ذلك شرط وجود إطار تنظيمي وقانوني مناسب وشرط وجود هياكل أساسية مادية، لكي تكون بورصات السلع

(٣٣) انظر الرابط التالي: <https://www.jodidata.org/>.

الأساسية فعالة ومستدامة^(٣٤). وفي حين أن بعض بورصات السلع الأساسية القائمة في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، مثل بورصة إثيوبيا للسلع الأساسية وبورصة شرق أفريقيا، ما فتئت تنمو من حيث الحجم المتداول ونطاق المنتجات، فإن بورصات أخرى كافتحت ليكون حجم السوق فيها كافياً^(٣٥).

ثانياً - موجز واعتبارات متعلقة بالسياسات

٤٠ - إن الشفافية هي أساس المساءلة والإدارة السليمة لقطاعات السلع الأساسية، وهو أمر مطلوب لضمان مساهمة استغلال الموارد في التنمية المستدامة في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وفي هذا الصدد، يتطلب تحسين الشفافية في أسواق السلع الأساسية جهداً مشتركاً من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية والبلدان المتقدمة النمو. وتحتاج البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية إلى بناء مؤسسات وتنفيذ قواعد وإجراءات تعزز الشفافية والإدارة السليمة. ويمكن أن تكون المبادرات الدولية والإقليمية والمعايير ونظم إصدار الشهادات وسائل فعالة للتعاون وتنسيق الجهود الرامية إلى تحسين الشفافية. وفي هذا السياق، من الضروري تطبيق قواعد ومعايير الشفافية ليس في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية وغيرها من البلدان النامية الغنية بالموارد التي يتم توريد معظم السلع الأساسية منها إلى الأسواق العالمية فحسب، بل أيضاً في البلدان المتقدمة النمو والاقتصادات الناشئة التي يقع فيها مقر العديد من الشركات التي تهيم على إنتاج السلع الأساسية والتجارة العالمية.

٤١ - وبالإضافة إلى صياغة القواعد والأنظمة، من الأهمية بمكان أن تقوم البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية ببناء وصون القدرات اللازمة لرصدها وإنفاذها. فعلى سبيل المثال، يتعين على البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، إلى جانب الشركاء الإنمائيين، أن تعالج المتطلبات المتعلقة بالقدرات لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة المتصلة بأسواق السلع الأساسية مكافحة فعالة. ويشمل ذلك بناء وتعزيز القدرة على الكشف عن سوء تسعير التحويلات في المؤسسات المتعددة الجنسيات ومعالجته. فعلى سبيل المثال، ينبغي تدريب المحققين الضريبيين تدريباً مناسباً وتمكينهم من تقييم ما إذا كان مبدأ الاستقلالية قد طُبق، وهو أمر معقد في العديد من البلدان النامية بسبب ندرة البيانات. وفي هذا السياق، يمكن لمبادرات من قبيل منهاج التعاون بشأن الضرائب، وهو مبادرة مشتركة بين صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي، أن تساعد من خلال تبادل المعارف والمعلومات، والمساعدة التقنية، وبناء القدرات.

٤٢ - وأخيراً، يمكن للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية أن تستفيد مع البلدان المتقدمة النمو والقطاع الخاص من تقييم الخيارات التكنولوجية لتحسين الشفافية في أسواق السلع الأساسية. فعلى سبيل المثال، يمكن لنظم سندات التخزين ومنصات التداول الإلكترونية أن تحسن كفاءة وشفافية بورصات السلع الأساسية. كذلك من شأن تكنولوجيا الهاتف المحمول

(٣٤) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ١٩٩٧، Emerging commodity exchanges: From potential to success. تقرير من أمانة الأونكتاد.

(٣٥) Sitko NJ and Jayne TS, 2012, Why are African commodity exchanges languishing? A case study of the Zambian Agricultural Commodity Exchange. *Food Policy*, 37(3):275-282

والنظم القائمة على سلاسل الكتل أن تساعد في اقتفاء أثر السلع الأساسية أو ربط المزارعين بالأسواق ومقدمي الخدمات. فعلى سبيل المثال، تُستخدم تكنولوجيا سلاسل الكتل لضمان اقتفائية السلع الأساسية، مثل الذهب والأرز والبن، على طول سلاسل الإمداد^(٣٦). وبالإضافة إلى ذلك، تم تصميم التطبيق القائم على سلاسل الكتل لتحسين فرص حصول صغار المزارعين على التمويل والتأمين^(٣٧).

(٣٦) انظر الرابطين التاليين: <https://www.ledgerinsights.com/blockchain-food-traceability-rice-thailand/> و <https://www.ledgerinsights.com/douwe-egberts-coffee-traceability-blockchain-farmer-connect/>.

(تم النفاذ إليه في ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠٢٠).

(٣٧) انظر *Global Lab for Climate Finance, 2019, Blockchain climate risk crop insurance*، متاح على الرابط التالي: https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2019/10/Blockchain_instrument_analysis.pdf.