



IRAQI INSTITUTE FOR ECONOMIC REFORM
المعهد العراقي للاصلاح الاقتصادي

مشروع قانون تأسيس

(هيئة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق)

دراسة تحليلية مقارنة

للباحث

أكرم الخزاعي

المعهد العراقي للاصلاح الاقتصادي

شباط / فبراير ٢٠١٧

مقدمة

تقوم مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية (Extractive Industries Transparency Initiative EITI) باقرار مبادئ ومعايير عالمية للشفافية في صناعات النفط والغاز والتعدين. ومن خلال تطبيق هذه المبادئ والمعايير في البلدان المنفذة، فإن المبادرة تهدف الى مراجعة وتحليل ونشر تدفقات الأيرادات بين شركات الصناعات الاستخراجية والحكومات بغرض تعزيز الشفافية لمنع الفساد وتوفير أسس للمواطنين للمطالبة بالاستخدام العادل للإيرادات. كما من المتوقع أن تعزز الشفافية المناخ الاستثماري لجذب الاستثمارات الاجنبية المباشرة.

يتم تنفيذ المبادرة من قبل الحكومات بالتعاون مع الشركات والمجتمع المدني . حيث تفصح البلدان التي تنفذ المبادرة عن المعلومات الخاصة بدفوعات الضرائب والتراخيص والعقود والانتاج وغيرها من العناصر الاساسية المتعلقة بالصناعة الاستخراجية . يعزز التوفر العلني للمعلومات الحوار العام حول ادارة واستخدام الموارد الطبيعية للبلد . ويصبح بالامكان مساءلة القادة والسياسيين والمسؤولين عن قراراتهم .

يمثل إطلاق برنامج مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية (EITI) إنجازاً مهماً لاي بلد غني بالثروات الطبيعية مثل العراق. حيث يوفر برنامج مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية الفعال للجمهور المزيد من المعلومات عما تتلقاه حكومتهم من عائدات الموارد الطبيعية وكيف يتم تحصيلها وإدارتها.

انضمام العراق للمبادرة

في ٢١ فبراير ٢٠٠٨ ارسل نائب رئيس الوزراء الاتحادي الدكتور برهم صالح رسالة الى السيد (Peter Eigen) الرئيس الاسبق لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية (EITI) التي مقرها في أوسلو/النرويج ، يعبر فيها عن رغبة العراق بالانضمام للمبادرة . جاء هذا الطلب بناء على وثيقة العهد الدولي التي وقعها رئيس وزراء العراقي في شرم الشيخ في ايار ٢٠٠٧ والتي تنص في أحد ملاحقها على إقامة نظام لإدارة موارد النفط والغاز يقوم على الشفافية والمحاسبة.

بعد عام تقريبا اي في فبراير من عام ٢٠٠٩ أعلنت الحكومة العراقية على لسان وزير النفط الاتحادي عن التزامها بالعمل مع اصحاب المصالح الخاصة بالمبادرة المتعددين في العراق بهدف تنفيذ المبادرة وذلك من خلال مؤتمر المبادرة الدولية الرابع الذي عقد في العاصمة القطرية الدوحة .

أعلن العراق انضمامه لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية رسميا في التاسع من كانون الثاني يناير من العام ٢٠١٠ على لسان رئيس الوزراء خلال المؤتمر الصحفي الذي عقده في فندق الرشيد بحضور عدد كبير من مسؤولي الدولة والمنظمات العالمية ومؤسسات المجتمع المدني . وتم في هذا المؤتمر تسمية " مجلس أصحاب المصلحة في العراق " كما تم تسمية الامين العام لقيادة مسار المبادرة في العراق .

تم قبول العراق رسميا في عضوية مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية كبلد مرشح من خلال البيان الصادر عن الأمانة الدولية للمبادرة بتاريخ ١٠ / ١ / ٢٠١٠ . ويعتبر العراق الدولة الاكبر في المبادرة من حيث الانتاج والاحتياطي النفطي.

نشر اول تقرير للمبادرة في العراق في شهر ديسمبر من عام ٢٠١١ وقد شمل مطابقة التدفقات النقدية من الانشطة النفطية في العراق خلال عام ٢٠٠٩ الا انه لم يشمل اية عمليات لبيع النفط الخام من اقليم كردستان.

جرت عملية مصادقة دولية (validation) لمدى التزام العراق بمتطلبات المبادرة في اب من عام ٢٠١٢ . وتم اعلان العراق بلدا ملتزما (عضوا كاملا) في المبادرة بتاريخ ٢٠١٢/١٢/١٢.

برغم الظروف والتحديات السياسية والامنية والاقتصادية في العراق استمرت مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق بتهيئة وتنفيذ متطلبات المبادرة الدولية. حيث تمكنت من انجاز ونشر سبعة تقارير سنوية منذ انطلاقتها. بالإضافة الى قيامها بتنفيذ ونشر تقارير اخرى سائدة مثل تقارير النشاطات وتقارير خطط العمل السنوية وتقرير خاص عن خارطة طريق الافصاح عن ملكية المنفعة للشركات الاستخراجية العالمية. كما نفذت وشاركت في العديد من الانشطة الاعلامية والنقاشية والتوعوية خلال هذه الفترة داخل وخارج العراق .

تمثلت اهم التحديات التي واجهت تنفيذ المبادرة في العراق بغياب البيانات الرسمية من الهيئات الحكومية والشركات العاملة في اقليم كردستان وباختلاف المعايير المالية والمحاسبية المستخدمة في الوزارات والشركات العراقية عن المعايير المالية والمحاسبية الدولية. بالإضافة الى تأخر وعدم استجابة بعض الاطراف والجهات المحلية والعالمية في عملية الافصاح .

التشريعات الخاصة بالمبادرة :

لضمان استدامة مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية وتكييفها للظروف الخاصة لكل بلد منفذ وزيادة نجاح البرنامج، وتقويته وتعظيم فوائده وتوسيعه توصي الامانة الدولية للمبادرة بتشريع قوانين خاصة وداعمة للمبادرة في كل بلد. وتؤكد إن النص على إجراءات مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية ضمن القانون يمكن أن يقوي البرنامج بعدة طرق.

تعتمد إجراءات مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية على رغبة الحكومة في تنفيذها، وبجعل طريقة امتثال الشركات والجهات الحكومية بالابلاغ ملزما قانوناً .

بحسب مبادئ وتوجيهات الامانة الدولية للمبادرة وافضل الممارسات فأن على القانون ان يقوم بتقوية دور اصحاب المصالح الرئيسيين في المبادرة والممثلين في مجلس اصحاب المصلحة Multi-satke holders Group.

يجب ان يتم صياغة القانون بحيث يعكس ظروف البلد ويعبر عن احتياجات المواطنين بدقة ويتكامل مع القوانين والتشريعات المتعلقة بالصناعات الاستخراجية . والاهم هو ان يقوم القانون بتقوية الدور الرقابي والتشريعي الرسمي على المبادرة.

يستطيع قانون مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية أن يضمن استدامة برنامج المبادرة وتجنيبه التغييرات في الحكومة او النظام السياسي للبلد ويمكن ان ينص على عقوبات عندما لا تبلغ الشركات أو الهيئات الحكومية المعنية عن بيانات ومعلومات الصناعة الاستخراجية .

الممارسات في الدول المنفذة

في ليبيريا ونيجيريا تم وضع تشريعات خاصة بالمبادرة .اما في اوكرانيا فهناك قانون خاص للافصاح عن بيانات الصناعة الاستخراجية .

في اوكرانيا ونيجيريا والولايات المتحدة قوانين وتشريعات خاصة بحق الوصول الى المعلومات . information freedom

عدد من الدول المنفذة الاخرى ، اغلبها من الدول الناطقة بالفرنسية ، تبنت مراسيم رئاسية او وزارية بخصوص المبادرة .

انشأت المراسيم في كل من بوركينا فاسو ، كورت ديفور ، اندونيسيا ، مالي ، النيجر وبيرو الهياكل الحاكمة المسؤولة عن التنفيذ وحددت صلاحياتها ومكوناتها .

ماورد بخصوص تشريع القانون في خطة العمل

ورد موضوع طرح مسودة مشروع القانون ضمن الخطة السنوية لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق للعامين ٢٠١٧-٢٠١٨ . الخطة منشورة على الموقع الالكتروني للمبادرة www.ieiti.org.iq

نصت الفقرة (object 4) بقسميها (4.1) و (4.2) على ما يلي:

١- تشكيل لجنة مشتركة تضم اعضاء في مجلس اصحاب المصلحة وخبراء قانونيين لغرض القيام بدراسة مسودة قانون المبادرة وابداء التوصيات لغرض التعديل قبل ارسال المسودة الى (مجلس النواب) و(الحكومة).

٢- تشكيل لجنة مشتركة ما بين مجلس اصحاب المصلحة ومجلس النواب لمناقشة وقرار القانون .

Object 4: Clarify and enhance the laws and policies that support the governance of the sector.

Rationale: Existence of disputes on the constitutional paragraphs related to the extractive sector and non-existence of united national law organising the extractive industries sector, where it's governed now by several laws, some of them are in contrast with the current reality and the constitution.

No.	Activity	Outcome	Responsible Party	Timeline	Cost	Funding
21	4.1 Formation of mutual committee from the stakeholders council and the legal experts to study the draft IEITI law and submit recommendations for amendment before submitting it to the house of representatives and the government. 4.2 Formation of mutual committee from the Stakeholders Council and related parliamentarian committees to discuss and approve IEITI law.	- Prepare draft IEITI law - Submit draft IEITI law to the House of Representatives for approval	-House of Representatives -MSG -National Secretariat	Q1,2017	\$ 30,000	World Bank Iraqi Gov.

نبذة عن القوانين والتشريعات في البلدان المنفذة الأخرى

١- قانون (مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في نيجيريا) لسنة ٢٠٠٧

NIGERIA EXTRACTIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE ACT- 2007

عدد صفحات القانون : ١٢ صفحة

اصبح المرسوم الرئاسي في نيجيريا قانونا مستقلا بعد ان وافق عليه المجلس النيابي الوطني في جمهورية نيجيريا الفديرالية . واصبح حيز التنفيذ بعد توقيع رئيس الجمهورية عليه في عام ٢٠٠٧ . مما يجعلها اول دولة تقدم دعما تشريعيا لبرنامج المبادرة .

يعمل القانون على تقوية المبادرة من خلال :

- ١- جعل تقديم التقارير من الشركات والحكومة الزامياً (ربما تتم معاقبة الذين لا يلتزمون)
- ٢- المطالبة باستعراض تقارير المراجعة والتدقيق من جانب مراجع ومدقق عام .
- ٣- المطالبة بتقديم تقارير المراجعة والتدقيق الى المجلس النيابي الوطني .
- ٤- المطالبة بتقديم تقارير نصف سنوية عن نشاطات المبادرة في نيجيريا الى المجلس النيابي الوطني .

اهم ما ورد في القانون :

- أكد القانون على انه يهدف الى تقوية دور اصحاب المصلحة في مجال المبادرة بالاضافة الى تقوية الدور الرقابي والتشريعي الرسمي على المبادرة.
- تشكيل هيئة بأسم (هيئة مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في نيجيريا) .
- الهيئة مكونة من مجلس لاصحاب المصلحة (MSG) بالاضافة الى سكرتارية تنفيذية .
- الهيئة تكون مستقلة وذات صفة قانونية معنوية .
- الهيئة تتبع رئيس الجمهورية والمجلس النيابي الوطني .
- اشارت الى ان الغاية الاساسية من انشاء الهيئة هو القضاء على كل اشكال الممارسات الفاسدة في القطاع الاستخراجي .
- اكدت على ضمان التوافق مع مبادئ المبادرة الدولية.
- اشارت الى ان تكون جزءا من شبكة مبادرة الشفافية للصناعات العالمية للاستفادة من الخبرات والتجارب العالمية من اجل تنسيق وتعزيز الجهود ومشاركة الخبرات .
- ربط الجهود المتعلقة بمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية مع الهيئات والمبادرات في الدول الأخرى .
- التواصل مع المنظمات الدولية .
- تعزيز التعاون الاقليمي في مجال المبادرة وتحديد استراتيجيات اقليمية مشتركة لمساندة المبادرة في الدول المتجاورة والمنطقة .

- العمل ، من دون الاخلال بأية التزامات تعاقدية او التزامات سيادية ، على تقييم ممارسات شركات الصناعات الاستخراجية في البلاد والوكالات او الجهات الحكومية المعنية الاخرى كافة.
- يتم اختيار اعضاء مجلس اصحاب المصلحة من قبل رئيس الجمهورية .
- يعمل اعضاء مجلس اصحاب المصلحة بنصف دوام بخلاف السكرتير التنفيذي الذي يعمل بدوام كامل .
- الجهة الحاكمة في الهيئة هي مجلس اصحاب المصلحة (MSG).
- مدة عمل السكرتير التنفيذي في الهيئة لمدة (٥) خمسة سنوات كحد اقصى .
- الشخص الممثل كعضو في مجلس اصحاب المصلحة يشغل المنصب لمدة اربعة سنوات كحد اقصى وتكون غير قابلة للتجديد.
- اعضاء مجلس اصحاب المصلحة يحصلون على مخصصات ومدفوعات مالية من موازنة الهيئة كبدايات عن المصاريف الخاصة بهم ..
- وضع القانون شروطا لاختيار السكرتير التنفيذي وهو ان يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية بتوصية من مجموعة اصحاب المصلحة (MSG) . واشترط القانون ان يكون السكرتير التنفيذي للمبادرة خريجا جامعيا يحمل مؤهلات ملائمة ولديه (١٠) عشرة سنوات على الاقل من الخبرة في مجال عمل مماثل وشبيه .
- تمويل الهيئة من الموازنة الوطنية للبلاد .
- القانون فيه ملاحق تنظم عمل مجموعة اصحاب المصلحة واجتماعاتها والية التصويت.
- لا يوجد نائب لرئيس مجلس اصحاب المصلحة .
- يؤكد القانون على تبني نظام ادارة مالية ذو سمعة جيدة لادارة المنح والاموال الخاصة بالهيئة بما يضمن الاستخدام الكفوء والرشد للموارد المالية .
- هنالك فقرة تنص على ان لا يعمل بأي قانون او تشريع يتعارض مع احكام هذا القانون .

٢- قانون (مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية) في ليبيريا لعام ٢٠٠٩

LIBERIA EXTRACTIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE ACT 2009

عدد الصفحات : ١٥ صفحة

تم اقرار القانون في عام ٢٠٠٩ وهو ثاني تشريع في هذا المجال بعد القانون في نيجيريا .

من اهم الفقرات التي اكد عليها القانون :

- تشكيل هيئة بأسم (مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في ليبيريا)
- تكون الهيئة مستقلة وتتمتع بشخصية معنوية قانونية كاملة .
- ركز القانون على دور وهيكلية مجلس اصحاب المصلحة (MSG) .

- مجلس اصحاب المصلحة يتضمن اعضاء في البرلمان بالاضافة الى ممثلين عن النقابات والاتحادات المهنية للعاملين في الصناعة الاستخراجية (هذا غير موجود في حالة العراق) .
- اهداف الهيئة تتمثل بالتحقق من المدفوعات والمصاريف ما بين الشركات الاستخراجية والحكومة بالاضافة الى الاستخدام الرشيد والمستديم للثروات الطبيعية والتوزيع العادل للايرادات على جميع المواطنين في كافة المناطق .
- يكون مجلس MSG مكون من تشكيلة واسعة من اصحاب المصالح في ليبيا .
- اكدت على ضرورة ان تؤسس الهيئة علاقات مع الوكالات والهيئات والمنظمات الاخرى في ليبيا وخارجها.
- تشجيع المساهمة الفاعلة لمنظمات المجتمع المدني في فعاليات التصميم DESIGN والتنفيذ implementation والتقييم evaluation والتعديل modification لانشطة وفعاليات الهيئة و المبادرة بشكل عام في ليبيا .
- التركيز على تنفيذ مبادي المبادرة EITI principles ومعاييرها EITI standards والوسائل الاخرى التي تهدف الى حوكمة قطاع الصناعات لاستخراجية .
- التشجيع على الفهم العام الافضل للطبيعة غير المتجددة (غير المستدامة) للثروات الاستخراجية ، وسبب النزاعات المعتمدة على الموارد ، وابرار فوائد الحوكمة الرشيدة والشفافة للموارد الطبيعية .
- ينص القانون على ان جميع الوكالات الحكومية والشركات الاستخراجية المحلية والاجنبية عليها ان تتوافق وتتصاح لمتطلبات مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في ليبيا .
- يتوسع القانون في ليبيا ليشمل الشفافية في قطاع الغابات بالاضافة الى قطاعات النفط والغاز والمعادن .
- رحبت الامانة الدولية للمبادرة بالقانون بالاضافة الى المنظمات الدولية المعنية الاخرى مثل global witness و تحالف PWYP .
- القانون يشجع على الافصاح عن العقود والاتفاقات في مجال الصناعة الاستخراجية والتأكد من مطابقة كافة العقود والصفقات للقوانين النافذة في البلاد .
- التأكيد على تبني السياسات المناسبة للتوزيع العادل للثروة .
- نص القانون على ان جميع الفعاليات والانشطة للهيئة يجب ان تتم باشراف وتخويل من مجلس اصحاب المصلحة .
- يؤكد القانون على دور مجلس اصحاب المصلحة باعتباره المحرك الرئيسي للمبادرة اكثر من تركيزه على الامانة او السكرتارية الوطنية .

حدد القانون مهام وواجبات مجلس اصحاب المصلحة في ليبيا . وبرز ما جاء فيها ما يلي :

- ١- اعداد خطة العمل والمصادقة عليها
- ٢- الموافقة على المساعدات الخارجية
- ٣- تعيين والغاء تعيين الامين العام ونائبه
- ٤- المصادقة على تعيين الموظفين والخبراء والاستشاريين

٥- المصادقة على اختيار المشرف العام Independent Administrator

٦- المصادقة على التقارير وتخويل القيام بنشرها

٧- المصادقة على التعاقد بخصوص الدراسات والاستشارات

٨- تحديد العقوبات التي تطبق ضد اي شركة او وكالة حكومية تفشل في ارسال التقارير او الافصاحات المطلوبة بموجب قواعد واليات المبادرة .او تلك التي تتعارض سياسة عملها مع مبادئ ومتطلبات المبادرة.

٩- تطوير وتحديث سياسات الهيئة المالية وسياسات العمل والسياسات الاخرى .

من الفقرات الاخرى في القانون :

- رئيس الوزراء هو من يعين رئيس مجلس اصحاب المصلحة ونائبه

- التأكيد على عدم حصول تضارب في المصالح او سوء التصرف من قبل اعضاء المجلس .

- توجه تقارير الهيئة والمبادرة الى رئيس الجمهورية والبرلمان والجمهور .

- يتم تمويل الهيئة بموجب ترتيبات مناسبة من خلال الموازنة الوطنية السنوية (national budget)

- تصدر الهيئة في ليبيا ثلاثة انواع من التقارير على الاقل وهي :

١- تقارير المبادرة الخاصة بالايرادات والمدفوعات

٢- تقارير تخص مراجعة وتدقيق العقود والتراخيص

٣- تقارير العمل والفعاليات السنوية

- تسمح الهيئة بتلقي المنح والهبات من (شركاء التنمية الليبيرية) والوكالات والمؤسسات الدولية الاخرى المعنية.

٣- التشريعات في الولايات المتحدة الاميركية:

وافقت لجنة العلاقات الخارجية في مجلس النواب الامريكي بتاريخ ٢٧/٤/٢٠١٠ على القانون (foreign relations authorization) والمتضمن فقرات تتعلق بالشفافية في الصناعات الاستخراجية .

تضمن القسم 408 من القانون ما يلي :

١- يجب ان يعمل الرئيس الامريكي مع الحكومات الاخرى بما في ذلك مجموعة G8 و G20 لضمان ايجاد اجراءات وطنية تضمن ان جميع الشركات العاملة في هذه البلدان تقوم بالافصاح العلني عن اية مدفوعات لحكومات هذه الدول عن الفعاليات الاستخراجية .

٢- حكومة الولايات المتحدة الامريكية ملتزمة بالريادة العلمية في مجال الصناعات الاستخراجية من خلال عدة امور من ضمنها :

- المشاركة في الجهود الدولية مثل مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية .

- الدفع باتجاه تشريع قانون خاص للصناعات الاستخراجية

- حث الولايات المتحدة للانضمام للمبادرة

٤- قانون مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في تنزانيا

قانون (الشفافية والمسائلة) لعام ٢٠١٥

THE TANZANIA EXTRACTIVE INDUSTRIES (TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY) ACT 2015

عدد الصفحات ٢٨ صفحة

نبذة عن القانون :

- التركيز على دور مجلس اصحاب المصلحة MSG لقيادة تنفيذ المبادرة في تنزانيا .
- رئيس مجلس اصحاب المصلحة يتم تعيينه من قبل رئيس البلاد .
- تقوم الشركات العاملة في القطاع الاستخراجي وكذلك الوكالات الحكومية ذات العلاقة بتقديم معلوماتها الى مجلس المبادرة في تنزانيا بشكل دقيق وضمن الفترة الزمنية المحددة .
- تعرض جميع العقود والاتفاقات والترخيص الجديدة (اللاحقة) بالاضافة الى اسماء المالكين المنتفعين اصحاب الحصص والاسهم في الشركات العاملة على الملأ.
- النص على عقوبات على الكيانات التي تفشل في تقديم المعلومات.
- تشجيع مشاركة المواطنين وزيادة الوعي بخصوص الفعاليات في القطاع الاستخراجي والمساهمة في التنمية.

الامانة الدولية للمبادرة - المذكرة التوجيهية الخاصة بالسكرتارية الوطنية

GUIDANCE NOTE FOR NATIONAL SECRETARIATE

(٩ صفحات)

لكون مسودة مشروع القانون العراقي قد ركزت على دور وصلاحيات الامانة او السكرتارية الوطنية اكثر من تأكيدها على دور وصلاحيات مجلس اصحاب المصلحة . فقد تم دراسة المذكرة التوجيهية الخاصة بالسكرتارية الوطنية التي اصدرتها الامانة الدولية للمبادرة وهي منشورة على الموقع الالكتروني:

<https://eiti.org/document/guidance-note-for-national-secretariats>

وقد كتبت هذه المذكرة بناء على مبادئ المبادرة وافضل الممارسات في البلدان المنفذة.

اشارت المذكرة الى عدة امور . منها ما يلي :

- ان السكرتارية معنية بالفعاليات اليومية **day-to-day activities** لدعم الحكومة ومجلس اصحاب المصلحة في تسهيل مهامهم وواجباتهم . استنادا الى المتطلبات الخاصة باشتراك الحكومة (وفقا للقسم او البند 1.1b من معيار المبادرة) . والتي تهدف الى تحشيد الموارد لغرض تنفيذ المبادرة ..
- السكرتارية غير معنية برسم السياسات او تقييم المبادرة .
- موظفي السكرتارية يجب ان يعملون بوقت كامل (full time staff) .
- تؤكد المذكرة على الحوكمة الداخلية الجيدة للسكرتارية الوطنية .
- في اذربيجان فان النظام الداخلي TOR لمجلس اصحاب المصلحة حدد بشكل واضح دور الامانة الوطنية .
- في غانا ذهبوا ابعد من ذلك بحيث ان دور المنسق الوطني national coordinator محدد بشكل واضح .
- في ليبيريا هنالك دليل عمل (manual) لكل من مجلس اصحاب المصلحة والسكرتارية .
- الفلبين لديها قواعد داخلية اجرائية لإرشاد عمل السكرتارية .
- هذه الوثائق لا تقوم بتوضيح دور السكرتارية وانما تمكين مجلس MSG وباقي اصحاب المصالح الاخرين من مراقبة ومحاسبة السكرتارية .
- تؤكد الامانة الدولية على التمييز في ادوار كل من السكرتارية ومجلس MSG .
- بإمكان السكرتارية الوطنية وضع خطط عملها الخاصة المستوحاة من خطة عمل MSG وذلك لرسم ومتابعة الفعاليات ومراقبة الانجاز والتنفيذ . السكرتارية في الفلبين نموذج على ذلك اذ توجد خطتين للعمل ، واحدة لمجلس اصحاب المصلحة (MSG) والاخرى للسكرتارية الوطنية .

مسودة مشروع القانون العراقي :

مسودة مشروع قانون تأسيس هيئة الشفافية للصناعات الاستخراجية التي ارسلت الى ممثلي المنظمات المنضوية ضمن (التحالف العراقي للشفافية في الصناعات الاستخراجية) بتاريخ ١٨ يناير / كانون الثاني ٢٠١٧ مكونة من (٤) اربعة صفحات.

خلت المسودة من الديباجة كما تم ترك بعض الفقرات فارغة (غير مكتملة) مثل الفقرة المتعلقة بأهداف القانون وكذلك تعاريف بعض العبارات والتسميات التي وردت في القانون .

تضمن القانون تشكيل هيئة بأسم (هيئة الشفافية للصناعات الاستخراجية) . تتمتع الهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري. جعل القانون الهيئة مرتبطة بالامانة العامة لمجلس الوزراء . وحدد المقر الرئيسي لها في بغداد واعطاها حق فتح فروع في الاقاليم والمحافظات غير المرتبطة بأقليم. وحدد الجهة التي تشرف على الهيئة (مجموعة اصحاب المصالح) وسرد فقرات عن عن هيكليتها ومهامها . كما استعرض مهام وصلاحيات المنسق الوطني او المدير التنفيذي للهيئة .

الملاحظات على المسودة المقدمة :

يمكن تلخيص الملاحظات التي تم تسجيلها على مسودة القانون بالنقاط التالية :

١- ركزت المسودة على الامانة او السكرتارية الوطنية اكثر من تركيزها على دور مجلس اصحاب المصلحة الذي يعتبر هو الاساس والمحرك الرئيسي للمبادرة .

٢- يجعل القانون المدير التنفيذي او المنسق الوطني رئيسا وممثلا للهيئة على العكس من جميع الهيئات في البلدان المنفذة . كما اعطت المدير التنفيذي صلاحية تخويل اي شخص اخر لتمثيل الهيئة .

٣- اسم الهيئة يخالف اسماء الهيئات في البلدان المنفذة للمبادرة . حيث تم حذف كلمة (مبادرة) من التسمية .

٤- جعلت الهيئة تابعة لمجلس الوزراء مما يفقدها الاستقلالية المطلوبة ويجعلها عرضة للتأثر بتغيير الحكومة . وذلك ايضا على العكس من وضع جميع الهيئات في البلدان المنفذة حيث تكون مستقلة او تتبع رئاسة الجمهورية او البرلمان .

٥- لم يوضح القانون آلية فتح او انشاء الفروع التابعة للهيئة .

٦- اقترح اسم لمجلس اصحاب المصلحة من خارج المبادرة وادبياتها وهذا الاسم غير موجود في جميع القوانين والتشريعات للبلدان المنفذة حيث التزمت هذه البلدان بتسمية المجلس باسمه المحدد .

٧- لم يحدد الية معينة لاختيار او تعيين رئيس مجلس اصحاب المصلحة . والزمتم ان يكون الامين العام لمجلس الوزراء هو الرئيس . وهذا مخالف لكافة القوانين في البلدان المنفذة الاخرى وكذلك لمباديء وتوجيهات المبادرة الدولية .

٨- لم يحدد عدد اعضاء مجلس اصحاب المصلحة بشكل واضح او دقيق . كما لم تشر الى اهمية تحقيق التوازن المطلوب في التمثيل بالنسبة لاعضاء المجلس . كما لم يحدد اسماء واختصاصات الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة التي سيتم تمثيلها في المجلس .

٩- لم يحدد الية اختيار اعضاء مجلس اصحاب المصلحة ومدة عملهم .

١٠- اشار الى ان من مهام الهيئة المقترحة ضمان عدم تعارض مبادئ ومعايير المبادرة مع القوانين والتعليمات النافذة في العراق . في حين تهدف جميع القوانين والتشريعات الخاصة بالمبادرة في الدول المنفذة الاخرى على ضمان عدم تعارض القوانين والتشريعات النافذة في هذه البلدان مع مبادئ ومعايير المبادرة .

١١- اشارت الاهداف الى تطبيق معايير الشفافية في كافة عمليات وتعاقدات قطاع الاستخراج لكنها لم تشر الى شمول قطاعات اخرى ذات علاقة بهذه الفعاليات مثل مؤسسات القطاع المالي والمحاسبي والمؤسسات الضريبية .

١٢- جعل اختيار المنسق الوطني مناطا برئيس الوزراء في حين يتم اختيار او ترشيح المنسق الوطني في دول منفذة اخرى وذلك من قبل مجلس اصحاب المصلحة .

١٣- لم يحدد القانون المؤهلات والخبرات المطلوبة من المنسق الوطني .

١٤- لم يحدد القانون المدة الخاصة بعمل المنسق .

١٥- بحسب القانون يكون المنسق غير متفرغ للعمل وهذا ايضا مخالف لما هو موجود في البلدان الاخرى المنفذة للمبادرة ومخالف ايضا لتوجيهات الامانة الدولية .

١٦- اشار الى ان نائب المنسق الوطني يعمل بصيغة (تنسيب) وليس على الملاك الدائم للهيئة او السكرتارية وهذا فيه محاذير . كما ان القانون لم يحدد الية ومعايير اختيار نائب المنسق الوطني ومن سيقوم بترشيحه . القوانين في البلدان المنفذة الاخرى اشارت الى ان كل من النائب والمنسق يتم اختياره من قبل مجلس اصحاب المصلحة.

١٧- يذكر القانون ان موظفي الهيئة من نوعين قسم يعملون بصفة (منسبين) واخرين بصفة (متعاقدين) لكن لم يذكر شيء عن موظفين على الملاك الدائم (على الاقل نسبة منهم) وهذا ايضا غير موجود في البلدان الاخرى وهو يضعف مي امكانات وقدرات وخبرات الموظفين في الهيئة .

١٨- لم يتح لمجلس اصحاب المصلحة سلطة او حق تعيين او تنسيب الموظفين في حين اتاح للامانة العامة لمجلس الوزراء موضوع التعيين والتنسيب وهذا مخالف لاستقلالية عمل الهيئة.

١٩- حدد ان يكون موظفي الهيئة من العاملين في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة. ولم يتح فرصة للمتعيينين الجدد .

٢٠- يتيح القانون للمنسق الوطني ممارسة الصلاحيات الادارية والمالية الكاملة لتنفيذ خطة العمل والموازنة دون تدخل او رقابة كاملة من مجلس الامناء (مجلس اصحاب المصلحة) .

- ٢١- لم يعطي القانون لمجلس اصحاب المصلحة صلاحية المصادقة على فتح الحسابات المصرفية الخاصة بالهيئة او التوقيع على الصكوك وباقي الامور الادارية والمالية الحساسة .
- ٢٢- اعطى القانون للمنسق الوطني الصلاحية الكاملة بإعلان المناقصات ودراسة وتحليل العروض الفنية والتجارية وتوقيع العقود الخاصة بإعمال الهيئة والمبادرة . ويشمل ذلك ضمناً اختيار المدقق العام Independent Administrator . وهذا مخالف لتعليمات ومبادئ المبادرة . إذ ان ذلك من الصلاحيات الحصرية لمجلس اصحاب المصلحة . وكان من الممكن للقانون على الاقل تفويض صلاحية مراجعة و اقرار هذه العقود والمناقصات بمجلس اصحاب المصلحة .
- ٢٣- بحسب القانون لا تساهم الموازنة العامة الاتحادية للدولة بأي تخصيصات مالية خاصة للهيئة.
- ٢٤- لم يحدد صلاحيات نائب المنسق او نائب رئيس الهيئة .
- ٢٥- لم يتوسع القانون في شرح هيكلية وصلاحيات وواجبات مجلس اصحاب المصلحة . على العكس من القوانين في البلدان المنفذة الاخرى . وهذا يضعف من القانون ومن الغايات الاساسية له .
- ٢٦- لم يعطي القانون اي مقعد ضمن مجلس اصحاب المصلحة لممثلين عن حكومات الاقاليم او المحافظات الغنية بالثروة النفطية او الغازية او المعدنية غير المرتبطة باقليم . في حين سمحت بتمثيل الشركات الاستخراجية العالمية العاملة في هذه الاقاليم والمحافظات والتي وقعت عقوداً بمعزل عن الحكومة الاتحادية . وهذا امر يدعو للاستغراب .
- ٢٧- اغفل القانون الاشارة الى السعي لتعزيز شفافية العقود والاتفاقات النفطية .
- ٢٨- اغفل القانون الاشارة الى ضرورة ارساء وتشريع قوانين اخرى ذات علاقة مثل قانون حق الحصول على المعلومات .
- ٢٩- اغفل القانون دور مجلس النواب تماماً وكذلك التعاون مع الجهات الرقابية والمحاسبية .
- ٣٠ - لم يشر القانون الى تمثيل جهات وهيئات مهمة في مجلس اصحاب المصلحة مثل البنك المركزي العراقي وهيئة النزاهة او شركات القطاع الخاص بالاضافة الى ممثلين من اقليم كردستان .
- ٣١- اغفل القانون تمثيل الاتحادات والنقابات الخاصة بالعاملين في القطاع الاستخراجي .
- ٣٢- لم يشر الى ضرورة التعاون مع المنظمات الدولية المختصة .
- ٣٣- خلى القانون الاشارة الى الهدف الاساسي من تشريعه وهو تقوية المبادرة وتسهيل تنفيذها وتذليل الصعوبات التي يمكن ان تواجهها .

الاستنتاجات والمقترحات

من خلال الملاحظات اعلاه يتبين ان المسودة قد كتبت على عجلة وانها قد اغفلت الكثير من المواضيع والفقرات الاساسية لتحديد ملامح ودور هذه المؤسسة التي ستعنى بوحدة من اهم القضايا في البلد الا وهو شفافية وحوكمة قطاع الاستخراج الذي يعتبر العصب الرئيس للاقتصاد العراقي .

ومن خلال الملاحظات التي وردت يمكن ان نقترح ما يلي :

١- قيام مجلس اصحاب المصلحة باعادة النظر في الصيغة الحالية لمسودة القانون لغرض تطويرها وتوسيعها وتعديلها.

٢- تشكيل لجنة مختصة يكون من بين اعضاءها خبراء في المبادرة وخبراء في القانون وممثلين عن الهيئات الرقابية المتخصصة (ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة) وممثلين عن منظمات المجتمع المدني والبرلمان لغرض تعديل المسودة.

٣- الاستفادة من نصوص القوانين والتشريعات المماثلة في البلدان الاخرى المنفذة للمبادرة وكذلك ارشادات ونصائح الامانة الدولية للمبادرة وارااء المنظمات الدولية المتخصصة .

1- Guidance note for National Secretariats

<https://eiti.org/document/guidance-note-for-national-secretariats>

2-<http://www.teiti.or.tz/wp-content/uploads/2014/03/The-Tanzania-Extractive-Industries-Transparency-Accountability-Act-2015.pdf>

3- US Senate Committee approves Act that urges US to implement EITI

<https://eiti.org/news/us-senate-committee-approves-act-that-urges-us-to-implement-eiti>

4- Liberia EITI 2009 Act

<https://eiti.org/document/liberia-eiti-2009-act>

5- NIGERIA EXTRACTIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE ACT 2007

<http://neiti.org.ng/index.php?q=documents/neiti-act-2007>

٦- دليل المشرعين لمبادرة الشفافية كيفية دعم وتعزيز شفافية الموارد في مجال الصناعات الاستخراجية:

http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Arabic_EITI_Legislative_Guide.pdf

7- IEITI 2017-2018 work plan

<http://ieiti.org.iq/uploads/WorkPlans/2017-2018%20IEITI%20Workplan.pdf>

٨- نشرة حقائق المبادرة

https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_factsheet_ar.pdf

٩- التقرير السنوي للمبادرة لعام ٢٠١٤

<http://ieiti.org.iq/uploads/2014%20Report/IEITI%202014%20Final%20Report%20-%20Arabic.pdf>