Natural Resource Governance Institute

ملخص تنفيذي
آذار 2017

هل تم تجاوز مرحلة اللاعودة؟
الإفصاح عن العقود ضمن مبادرة EITI

دون هيوبرت وروب بيتمان

عندما تتفق الحكومات وشركات القطاع الخاص على استغلال الموارد الطبيعية المملوكة من قبل القطاع العام، يحق للمواطنين في هذه الحالة معرفة بنود الصفقات الناتجة عن هذه الاتفاقيات. تأتي هذه البنود ضمن التراخيص والعقود والتعليمات والتشريع. في الوقت الذي تكون فيه عادة هذه التعليمات والتشريعات عامة، لا تعتبر التراخيص والعقود كذلك.

يبين هذا التقرير أن الكشف عن العقود والتراخيص التي تحدد شروط استغلال الموارد قد أصبح معياراً لدى الدول المنفذة لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية والمشار إليها EITI. استنادا لمراجعة عن واحد وخمسين دولة من تلك المنفذة لمبادرة EITI بالإضافة لإقليم وطني واحد، نجد بأن تسعة وعشرين حكومة منفذة لمبادرة EITI، أي أكثر من نصف عدد الدول، قد أفصحت على الأقل عن بعض هذه الاتفاقيات، بالإضافة الى أن عدداً آخر من الدول تتخذ خطوات جادة للانضمام الى هذا الركب. إن قرار الإفصاح عن العقود أو التراخيص يدل على أن الحكومات والشركات تجد وبشكل متزايد بأن فوائد شفافية العقد تفوق المخاوف المحيطة بحساسية السرية التجارية وأسرار التجارة أو الملكية الفكرية.

بعد أربع سنوات من بدء EITI بالتشجيع على الإفصاح عن العقود من خلال تطبيق معيارها، نقوم من خلال تقرير هل تم تجاوز مرحلة اللاعودة؟ بتقييم مدى أخذ الحكومات المضيفة لهذه التوصية بعين الاعتبار. باستخدام تقارير بلدان EITI والبيانات الأولية من دليل حوكمة الموارد لعام 2017 الصادر عن NRGI، يبين البحث بأن معيار EITI لعام 2013 أعطى قوة دفع إضافية وهامة لمسألة الإفصاح عن العقود. وفي حين أنه من الصعب أن نعزو السبب إلى تغيير السياسة، فإننا نلاحظ أنه منذ إصدار معيار EITI لعام 2013، أفصحت تسعة بلدان جديدة عن عقودها وسنّت قوانين تفرض الكشف عن العقود. يتضمن الملحق الأول نتائجاً عن كل بلد بما في ذلك المراجع والروابط الالكترونية للوثائق الأساسية.

أصبحت الآن EITI جزءاً محورياً من عمل المجتمع الدولي الذي يدعو للإفصاح عن العقود في الصناعات الاستخراجية. ثلاثة أرباع الدول التي أفصحت عن عقود أو تراخيص استخراجية هي أيضا جزء من EITI (انظر الخريطة)، وكذلك هو حال العديد من الشركات التي أفصحت عن عقودها بالإضافة الى أعضاء المجتمع المدني الداعين للإفصاح عن العقد. تشير التوجهات في الإفصاح عن العقود والتراخيص الى كيفية قيام مجتمع EITI بمواصلة تحسين ممارسات الحوكمة في القطاع الاستخراجي على الصعيد الدولي. وعلى الرغم من أن الإفصاح عن العقد ليس شرطا في EITI، فقد تبنت العديد من البلدان هذه الممارسة كنتيجة للمناقشات الدولية والوطنية التي قامت بتيسيرها مبادرة EITI. من خلال توفير مساحة يستطيع فيها المواطنون والشركات والحكومات تبادل الخبرات والدروس المستفادة وجميع أولئك المعنيين ضمن الحدود الوطنية، ساعدت EITI هذه الجهات الفاعلة على تطوير ممارسات الحوكمة الإيجابية بشكل أكثر فعالية.

بالرغم من كل ذلك، لا تزال هناك مساحة كبيرة للتحسينات. حتى تاريخ كتابة هذا التقرير، لم ينشر عشرون بلداً منفذا لمبادرة EITI عقوداً أو تراخيص ولم يصدر أي قانون للإفصاح عن العقود، ولم ينجح أحد عشر بلداً بتنفيذ الإفصاحات المنصوص عليها بموجب القوانين الوطنية. حتى في البلدان التي أصبح فيها الإفصاح عن العقد سياسة معتمدة، لا يزال هنالك تحدي أمام المواطنين لتحديد أي من هذه العقود أو التراخيص مازال متاحاً. إن المواقع الالكترونية المعطّلة واستخدام الأشكال غير

1- للاطلاع على التقرير الكامل، الرجاء زيارة الرابط التالي: http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/past-tipping-point

2- الحكومات التي لم تفصح عن كافة العقود، الأمر المطالب به بموجب القانون الوطني: بوركينا فاسو، جمهورية الكونغو، جمهورية الكونغو الديموقراطية، غانا، النيجر، الفليبين، ساو تومي وبرينسيب؛ الحكومات التي لم تفصح عن أي عقود، الأمر المطالب به بموجب القانون الوطني: جمهورية أفريقيا الوسطى، ساحل العاج، سيراليون، تنزانيا.

على نشر السياسات الحكومية المتعلقة بالإفصاح عن العقود والمعلومات المتعلقة بأي إصلاحات مخطط لها والتي توفر فرصة هامة للبدء بنقاش حول الإفصاح عن العقود، فإن غالبية البلدان المنفذة لم تصل بعد لمستوى تلبية هذه المتطلبات.

لائحة بالحكومات التي كشفت على الأقل عن بعض تراخيص أو عقود الصناعة الاستخراجية

أعضاء EITI

غير مشاركين في EITI

التوصيات

يجب على جميع المعنيين بمبادرة EITI – على الصعيدين الوطني والدولي – بذل المزيد من الجهود لتحسين نطاق وجودة الإفصاح عن العقود والتراخيص. وللقيام ذلك، نوصي بالإجراءات الاثنى عشر التالية.

الإفصاح: زيادة عدد العقود المتاحة للجمهور

١. استهداف البلدان التي لا تتطابق فيها القوانين مع آليات التنفيذ.

لم ينجح أحد عشر بلدا بالإفصاح عن جميع العقود التي يتوجب الإعلان عنها بموجب القوانين الوطنية. في هذه البلدان، يجب على مجموعات اصحاب المصلحة والمشار إليها (MSGs) أن تسلط الضوء على أوجه عدم التناسق بين السياسة وآلية التنفيذ، مع العمل على سد الفجوة بين القانون وتنفيذه.

٢. إضافة بند شفافية العقد على الأجندة في الأماكن التي تم تجاهله فيها.

من بين البلدان العشرين المنفذة للمبادرة والتي لم تحرز أي تقدم في مسألة الإفصاح عن العقود، نجد بأن بلدين فقط قاموا بتضمين نشاطات حول الإفصاح عن العقد في جداول أعمالهم لعام 2016. على أقل تقدير، ينبغي لمجموعات اصحاب المصلحة في هذه البلدان أن تبدأ النقاش حول السياسة الوطنية الحالية فيما يتعلق بشفافية العقد والأخذ بعين الاعتبار فيما إذا كان ينبغي السعي من أجل تحسين سياساتهم.

تناولت إجراءات مبادرة EITI الوطنية مسألة الإفصاح عن العقد بطرق مختلفة. فقد قامت بتسهيل الحوار الوطني وأسهمت في الإصلاحات القانونية وقامت بدعم عملية نشر الاتفاقات وقادت أنشطة التعليم لتطوير عملية فهم العقود. يجب على الأمانة الدولية لمبادرة EITI والمنظمات الداعمة أن تعمل على إتاحة المزيد من الفرص للبلدان لتبادل خبراتها حول الإفصاح عن العقد والتعلم من بعضها البعض.

4.تعزيز شمولية الإفصاح.

من بين البلدان التسع والعشرين التي أفصحت عن عقودها، نجد بأن ستة عشر بلدا فقط قد قامت بالإفصاح عن جميع أو تقريبا عن كافة عقودها في قطاع واحد على الأقل. تختلف أسباب عدم الإفصاح الكامل من بلد إلى آخر. حيث يعتبر بعض هذه الأسباب أكثر أهمية من غيره (على سبيل المثال: لا تغطي التشريعات نوع معين من العقود) هو سبب أهم من (على سبيل المثال: لم يتم الكشف عن العقد بسبب توقيعه مؤخرا). حيثما توجد ثغرات في عملية الكشف، يجب على MSGs محاولة تحديد السبب والدفع باتجاه الإفصاح الشامل.

٥.تأكيد عدد العقود أو التراخيص في القطاع الواحد.

غالبا ما يعاني المواطنون في تحديد العقود التي بالإمكان الوصول اليها لأنهم يفتقرون للمعلومات المتعلقة بالعقود الموجودة أصلا. نوصي جميع البلدان المنفذة لمبادرة EITI بنشر قائمة شاملة بجميع العقود التي لا تزال متاحة والمرفقات والتعديلات والوثائق الأخرى ذات الصلة والمحافظة على هذه القائمة، حتى في الحالة التي لم يتم فيها الإفصاح عن العقد نفسه. يجب إدراج أحدث نسخة من هذه القائمة في تقارير EITI اعتمادا على مطلب EITI رقم 2.1 المتعلق بالإفصاح عن الإطار القانوني الوطني والنظام المالي.

٦.تشجيع الشركات على تبني عملية الإفصاح.

يمكن للشركات دفع عملية الكشف ولكن اختار العديد منهم ألا يلتزم بذلك. أفصحت عدد من الشركات عن عقودها في بلدان ليس مطلوبا فيها فعل ذلك بالإجماع، ومن ضمنها الشركات الداعمة لمبادرة EITI مثل شركة بي بي في أذربيجان وكوزموس في عدد من البلدان الأفريقية وريو تينتو في منغوليا. يجب أن تتبنى الشركات مبدأ الإفصاح عن العقد كإجراء محبّذ، وأن تقوم بتطبيقه على أوسع نطاق ممكن. كما ينبغي لها وبشكل استباقي أن تمتثل الى قوانين الإفصاح الموجودة بدلا من الانتظار لإجبارها على القيام بذلك.

الوصول: جعل إيجاد وتصفح والبحث عن العقود واستخدامها عملية سهلة.

٧.استخدم قنوات فعالة للنشر.

في هذه الدراسة، قامت أفضل البلدان أداءً بنشر نسخاً إلكترونية عن العقود أو التراخيص عبر الإنترنت، بالإضافة إلى الخيارات الورقية لزيادة إمكانية وصول المجتمعات التي لا تستطيع النفاذ إلى الإنترنت. ولكن المواقع الالكترونية التي غالبا ما تكون معطّلة يعني أن الوصول الى هذه الوثائق هو أمر غير سهل. ولذلك نوصي البلدان المنفذة بأن تضمن تزويد المواقع الإلكترونية الوطنية بالموارد الكافية. ونوصي أيضا باستضافة العقود أو التراخيص على مواقع إلكترونية متعددة بما في ذلك المواقع الإلكترونية الوطنية الخاصة بمبادرة EITI.

٨.التدقيق في منشورات الجرائد الرسمية الوطنية (الرائد الرسمي).

في حين تحتاج العديد من البلدان إلى نشر العقود أو التراخيص الاستخراجية في الجريدة الرسمية – وهي النشرة الدورية التي تسجل أعمال وإجراءات الحكومة – يمكننا أن نؤكد منشورات الجرائد المتعلقة بالاتفاقيات في بلدين فقط. في الحالات التي يتعين فيها نشر العقود في الجرائد، يجب على مجموعات MSGs أن تدقق فيما إذا كان الإفصاح عن العقود يتم في الجريدة الرسمية. عند عدم إدراج مدخلات الجريدة على الإنترنت أو في حال صعوبة تصفحها، ينبغي على البلدان المنفذة إعادة نشر أقسام الجريدة التي تحتوي على عقود في موقع حكومي أو موقع وطني لمبادرة EITI.

٩.استخدم الصيغة المفتوحة للملفات.

تنشر معظم البلدان حالياً العقود أو التراخيص على شكل صور. من الممكن لهذه النماذج من الملفات أن تجعل استخدام المعلومات في هذه العقود أكثر صعوبة لأنه وفي كثير من الأحيان لا يمكن اجراء بحث عن النص في هذه الملفات أو نسخه بسهولة. ويجب على البلدان المنفذة أن تنشر العقود على شكل ملفات مفتوحة. يمكن لمواقع مثل resourcecontracts.org أن تساعد البلدان على تحقيق ذلك. ويجب نشر هذه الوثائق بموجب ترخيص مفتوح لضمان إمكانية استخدام المواطنين لها دون قيود.

١٠.شر البيانات الوصفية.

عندما يتم الإفصاح عن العقود بالعشرات أو المئات، تصبح عملية الفرز أصعب. لا يجب على الحكومات المنفذة لمبادرة EITI أن تنشر العقود فقط ولكن أيضا معلومات إضافية، تعرف باسم البيانات الوصفية، والتي تسمح بتنظيم الوثائق حسب موضوع الوثيقة. وتشمل البيانات الوصفية الأساسية معلومات مثل عنوان العقد والأطراف المتعاقدة وتاريخ التوقيع والسلع التي يجري استغلالها. تسمح البيانات الوصفية الموحدة بين البلدان المنفذة لمبادرة EITI للمستخدمين بالبحث عن مواضيع محددة وفهم أفضل لحقوق كل من الشركة والحكومة والتزاماتهما في بلدهم وحول العالم. يمكن للأمانة الدولية أن تطور معايير محددة لبيانات العقود والتراخيص عن طريق الاستعانة بمعيار بيانات التعاقد المفتوح والبيانات الوصفية المستخدمة من قبل resourcecontracts.org.

السياسة: سن قوانين لتوجيه ممارسات الإفصاح.

١١.تطوير قوانين إفصاح فعّالة.

يبين بحثنا بأن الإفصاح يكون أكثر تماسكاً في البلدان التي تطالب قانونيا بشفافية العقد/ الترخيص. يجب على البلدان التي تسعى إلى تعزيز الشفافية أن تضع سياسات الإفصاح عن العقود ضمن صك قانوني محكم، ومن الأفضل أن يغطي هذا الصك جميع القطاعات الاستخراجية ذات الصلة. في حين لا ينبغي أن تكون المتطلبات القانونية المتعلقة بالإفصاح عن العقود معقدة، ينبغي أن يكون هناك وضوح بشأن ما يلي: (أ) ما الذي يجب الكشف عنه (ب) الإطار الزمني للإفصاح (ت) شكل الإفصاح (ث) والقنوات التي يجب استخدامها للنشر. يجب أن تنص كافة العقود وبوضوح على أن العقد هو وثيقة عامة وينبغي أن يكون متاحاً بشكل علني.

تقارير مبادرة EITI. تزويد معلومات آنية حول الإفصاح عن العقد.

١٢.ضمان عملية تقرير فعّالة ضمن مبادرة EITI حول سياسة الإفصاح عن العقد وتنفيذها.

إن الفصل 2.4 (ب) من مبدأ EITI والذي يطالب البلدان المنفذة بضرورة الإفصاح عن السياسة الحكومية المتعلقة بشفافية العقد، وكذلك معلومات عن عقود القطاع العام وأي إصلاحات مستقبلية، يوفر فرصة هامة للمعنيين للبدء بنقاش مفتوح حول هذه المسألة. ومع ذلك، فمن بين البلدان الواحد وخمسون التي تمت مراجعتها هنا نجد أن ثمانية عشر بلدا فقط قد قامت بتنفيذ كامل لهذه المتطلبات. من ضمن المشاكل الشائعة هو الفشل في الإبلاغ عن الإصلاحات المخطط.

عليها، وكذلك الفشل في تقديم لمحة عامة عن عقود أو تراخيص الملاك العام. من أجل دعم عملية تحسين إعداد التقارير، تحتاج أمانة مبادرة EITI إلى تحديث عملية التوجيه المتعلقة بهذه القضايا. توفر عملية التحقق المستمرة من قبل EITI المزيد من الفرص لتسليط الضوء وتحسين أوجه القصور في إعداد التقارير في هذه المسألة.
لمحة عن سياسة الإفصاح عن العقد/الترخيص وتطبيقاتها في البلدان المنفذة لمبادرة EITI

الإفصاح عن العقد / الترخيص والمتطلبات القانونية (١٨ بلد)			
أفغانستان	جمهورية الدومنيكان	العراق (كردستان)	الفليبين
بوركينا فاسو	غانا	ليبيريا	ساو تومي وبرينسيب
كولومبيا	غواتيمالا	موزامبيق	السنغال
جمهورية الكونغو	غينيا	النيجر	تيمور ليسته
جمهورية الكونغو الديمقراطية	الهندوراس		
لإفصاح عن العقد / الترخيص ولكن بدون التزامات قانونية (١١ بلد)			
أذربيجان	مالاوي	منغوليا	المملكة المتحدة
تشاد	مالي	البيرو	الولايات المتحدة
جمهورية قرغيزستان	موريتانيا	سيراليون*	
التزامات قانونية بدون الإفصاح عن العقد/ الترخيص (٣ بلدان)			
جمهورية أفريقيا الوسطى	ساحل العاج	تنزانيا	
لا يوجد إفصاح عن العقد/ الترخيص ولا يوجد التزامات قانونية (٢٠ بلد)			
ألبانيا	ألمانيا	النرويج	
الكاميرون	كازخستان	بابوا غينيا الجديدة	طاجكستان
اثيوبيا	مدغشقر	السيشل	ترينداد و توباغو
العراق (ما عدا كردستان)	ماينمار	جزر سليمان	أوكرانيا
اندونيسيا	نيجيريا	التوغو	اليمن

* سيراليون مطالبة قانونيا بالإفصاح عن عقود النفط، ولكنها أفصحت فقط عن عقود لقطاع (هو أكبر بكثير) التعدين حيث لا يوجد عليه مطالبة قانونية

معهد حوكمة الموارد الطبيعية

بترول. غاز. تعدين من أجل للتنمية

معهد حوكمة الموارد الطبيعية هو منظمة مستقلة غير حكومية، تساعد الناس لمعرفة أهمية ثروات بلدانهم من النفط والغاز والمعادن من خلال البحث التطبيقي والنهج المبتكرة لتنمية القدرات وتقديم المشورة الفنية والمرافعة.
لمعرفة المزيد الرجاء زيارة الموقع الالكتروني: www.resourcegovernance.org

للمزيد من المعلومات حول عمل NRGI
على كشف العقود في تونس، اتصل ب:
وسام هاني مسؤول برنامج تونس wheni@resourcegovernance.org
أمير شافئي المحلل القانوني ashafaie@resourcegovernance.org

للمزيد من المعلومات حول عمل NRGI
على كشف العقود دوليا، اتصل ب:
روب بيتمان مسؤول برنامج الحوكمة rpitman@resourcegovernance.org

Natural Resource Governance Institute

معهد حوكمة الموارد الطبيعية، هو معهد ذو سياسة غير ربحية ومنظمة تشجع الإدارة الفعالة والشفافة والخاضعة للمسائلة فيما يتعلق بموارد النفط والغاز والمعادن من أجل الصالح العام. يقوم المعهد بذلك من خلال تقديم المشورة الفنية، والمدافعة، والأبحاث التطبيقية، وتحليل السياسات، وتنمية القدرات.
للمزيد من المعلومات www.resourcegovernance.org