

# دليل الموافقة البرلمانية على عقود الموارد الطبيعية في تونس



صورة الغلاف: مجلس نواب الشعب، تونس  
صور تم استخدامها بموجب رخصة المشاع الإبداعي من فليكر / الاتحاد الأوروبي ٢٠١٦ - البرلمان الأوروبي

© ٢٠١٦ معهد حوكمة الموارد الطبيعية  
جميع الحقوق محفوظة. يحظر استنساخ أو تعديل أو توزيع أو نقل أي جزء من هذا المنشور بأي شكل أو بأي وسيلة، بما في ذلك التصوير والتسجيل، أو غيرها من وسائل  
إلكترونية أو ميكانيكية، دون الحصول على إذن خطي مسبق من معهد حوكمة الموارد الطبيعية.  
[ للحصول على إذن يرجى الاتصال ب: info@resourcegovernance.org ]

دليل تنفيذ

الفصل ١٣ من الدستور التونسي:

الموافقة البرلمانية على

عقود الموارد الطبيعية

# الفهرس

١	ملخص تنفيذي
٣	مقدمة
٣	الموارد الطبيعية والدستور: تونس على مفترق طرق لتنفيذ الفصل ١٣
٤	<b>الباب ١: التجارب العالمية فيما خص المراجعة البرلمانية والموافقة على العقود</b>
٥	١.١ نظرة عامة على موافقة البرلمان على العقود
٥	الرسم التوضيحي (١)
٦	٢.١ الدروس المستفادة من أنحاء العالم
١٤	الرسم التوضيحي (٢)
١٧	<b>الباب ٢: الوضع القائم: عملية التعاقد الحالية في تونس</b>
١٨	المربّع ١. دور البرلمان في منح وتجديد تراخيص وامتيازات المناجم والنفط والغاز تحت النصوص القانونية السابقة
١٩	١.٢ قطاع المحروقات: أنواع العقود و عملية التعاقد
٢٢	الرسم التوضيحي (٣)
٢٣	المربّع ٢. اللجنة الاستشارية للمحروقات
٢٤	٢,٢ قطاع المناجم: أنواع "العقود" و عملية "التعاقد"
٢٥	الرسم التوضيحي (٤)
٢٦	٣.٢ ترتيبات تنفيذ الفصل ١٣ على عملية التعاقد الحالية
٢٧	<b>الباب ٣: المبادئ التوجيهية لتنفيذ موافقة البرلمان على العقود في تونس</b>
٣٤	المربّع ٣: مقارنة للفصل ١٣ في قانون الطاقات المتجددة
٣٨	خلاصة
٣٩	<b>الملحق ١: المصادر و المناهج</b>
٤٠	<b>الملحق ٢: وثائق رئيسية في الإطار القانوني للمحروقات والمعادن في تونس</b>
٤١	<b>الملحق ٣: مسرد المصطلحات</b>
	شكر وتقدير



## ملخص تنفيذي

في غياب صيغة موحدة لعملية الموافقة على العقود بين البلدان، يظهر بحثنا وجود العديد من القواسم المشتركة. ففي جميع الحالات تقريباً تأتي المراجعة والموافقة البرلمانية في نهاية عملية التفاوض على العقد، أي بعد أن يتم الاتفاق على الشروط. وغالباً ما تتمثل الموافقة في التصويت بنعم أو لا على كامل الوثيقة و ذلك دون التأثير المباشر على تعديل أحكام العقد.

وإذ نقيّم دور البرلمانات في الموافقة على العقود، من المهم أن نتذكر أن البرلمانات، بما في ذلك تلك التي لا تتمتع بسلطة الموافقة على العقود، يمكنها الاعتماد على صلاحيّاتها التشريعية الأساسية المتمثلة بسن القوانين والرقابة من أجل معالجة المخاوف المحيطة بحوكمة الموارد الطبيعية. ويمكن أن تشمل هذه الصلاحيات الموافقة على التشريعات أو تعديلها من أجل زيادة شفافية عملية تقديم العروض، وتعزيز التدقيق في إيرادات الموارد، واشتراط تقديم تقارير منتظمة بشأن إدارة القطاعات الاستخراجية واستخدام صلاحيات الاستفهام والتحقيق والحجب عند الحاجة.

غالباً ما ينظر إلى قطاعات النفط والغاز والمناجم (أو «القطاعات الاستخراجية») في الدول الغنية بالموارد الطبيعية على أنها تعاني من سوء الإدارة ومن الصفقات السرية التي لا تعود بالنفع على البلد ككل. وتعتبر ضرورة موافقة الممثلين المنتخبين في البرلمان<sup>1</sup> على العقود الاستخراجية كأحد التدابير التي اتّخذت في العديد من البلدان من أجل ضمان مزيد من الشفافية والمساءلة. فتونس هي من بين البلدان التي تبنت مؤخراً هذا التدبير من خلال اعتماد دستور جديد ينص الفصل ١٣ منه على موافقة البرلمان على عقود واتفاقيات الاستثمار.

تشير تجارب الدول الست المشمولة في هذا الدليل إلى أن موافقة البرلمان يمكن أن تحقق فوائد كما يمكن أن تأتي بمخاطر في مجال حوكمة القطاعات الاستخراجية. إذ يمكن للموافقة على العقود أن تشجع النقاش العام والشفافية عن طريق إشراك أصحاب المصلحة في الجلسات العامة وإبلاغ استنتاجات البرلمان إلى وسائل الإعلام. كما يمكن للموافقة البرلمانية أيضاً أن تمثل حافزاً مهماً للحكومة يدفعها للتفاوض على أشدّ الشروط صلابة في العقود.

من ناحية أخرى، واجهت بلدان تعتمد منهج الموافقة على العقود عدداً من المخاطر الكبيرة بما في ذلك: تسييس عملية التعاقد وعدم إمتلاك القدرة أو الموارد مما أدى إلى مراجعة سطحية للعقود، وإرساء مسار يستغرق وقتاً طويلاً يؤدي إلى عرقلة الاستثمارات أو تأخيرها؛ و بروز وسيلة قانونية تتيح للعقود مخالفة القانون؛ واحتمال زيادة حدة تضارب المصالح والفساد.

يمثل انعدام الشفافية حول عقود النفط والغاز والمناجم في حد ذاته حلقة هامة مفقودة في مسار حوكمة القطاعات الاستخراجية. ويمكن لموافقة البرلمان أن تساعد في معالجة انعدام شفافية العقود، لكن تظهر تجارب البلدان الأخرى أن موافقة البرلمان لا تؤدي بالضرورة إلى الإفصاح العلني عن العقود؛ وفي المقابل، تقوم العديد من البلدان التي لا تشترط الموافقة البرلمانية على العقود بالكشف عنها.

١. تسهيلاً للقراءة، يستخدم هذا الدليل كلمة "البرلمان" كصطلح عام يدل على الهيئة التشريعية في بلدان مختلفة، رغم أنّ النظام البرلماني ليس معتمداً في جميع البلدان.

تدل تعقيدات عملية التعاقد الحالية في تونس في قطاعي المحروقات والمناجم على التحديات التي قد تواجه البرلمان في تنفيذ الدور المنوط به من خلال الفصل ١٣ من الدستور. ويعطي دور اللجنة الاستشارية للمحروقات في عملية التعاقد والتحديات المرتبطة بها فكرة واضحة. فعلى سبيل المقال، يكتسي التحدي المتمثل بضمان مراجعة ملائمة من قبل أشخاص غير متخصصين في القطاع، ولا يشاركون في عملية التعاقد، بالاستناد إلى معلومات ترد من مصادر أخرى، أهمية خاصة عند دراسة موضوع الموافقة البرلمانية.

بناء على التجارب المقارنة، يقترح هذا البحث عددا من المبادئ التوجيهية في تنفيذ الفصل ١٣ التي تم تكييفها وفقا لخصوصيات تونس.

**المبدأ التوجيهي ١:** الشفافية والمساءلة هما من أهداف الدستور التونسي. ولذلك ينبغي أن يفسر الفصل ١٣ ويطبق مع أخذ هذه الأهداف بعين الاعتبار، بما في ذلك من خلال تسهيل نشر العقود ومشاركة المجتمع المدني.

**المبدأ التوجيهي ٢:** يجب أن تتم الموافقة البرلمانية على العقود وفقا لعملية ذات أطر زمنية محددة، ومعلّمة واضحة للمراجعة، وشروط محددة حول المعلومات الواجب تقديمها من قبل السلطة التنفيذية. إذ تساعد هذه الأمور على تقليص هامش التقدير وتقلل من احتمال تحوّل موافقة البرلمان إلى عائق أمام الاستثمار.

**المبدأ التوجيهي ٣:** ينبغي تحديد أدوار ومسؤوليات جميع المشاركين في عملية التعاقد بوضوح، كما ينبغي أن تعالج القضايا الجوهرية المتعلقة بتفسير الفصل ١٣ ونطاقه، ويستحسن القيام بذلك مسبقاً إن من خلال التشريع أو النظام الداخلي. وينبغي على وجه الخصوص التوصل إلى اتفاق حول تفسير إشارة الفصل ١٣ لمسألة عرض «الاتفاقيات» على الجلسة العامة للموافقة والمسألة تقديم «عقود الاستثمار» إلى اللجنة المختصة. ورغم التحديات التي قد تنشأ عن هذا المسعى، فالتفسيرات العملية موجودة، لا سيما تلك الناجمة عن النظام التعاقدية ذي المستويين الذي كرسته مجلة المحروقات.

**المبدأ التوجيهي ٤:** من أجل تمكين البرلمان من أداء دوره الدستوري في عملية الموافقة على العقود، ينبغي اتخاذ تدابير لبناء قدراته التحليلية الداخلية وإقامة شراكات وظيفية مع هيكل حكومية أخرى.

**المبدأ التوجيهي ٥:** تكمن قوة البرلمان في تغيير التشريع القطاعي العام وفي عدم الاكتفاء بإقرار تعديلات ظرفية على القوانين من خلال مصادقته على العقود. مع ذلك إذا كان العقد يحتوي على أي استثناء للقانون، فيجب أن يكون محدود النطاق وينبغي أن تنشر المبررات المحددة.

**المبدأ التوجيهي ٦:** ينبغي على البرلمان اتباع مقاربة شاملة لتحسين الحوكمة في القطاعات الاستخراجية، وذلك باستخدام جميع صلاحياته في العمل مع السلطة التنفيذية لتحقيق هذا الهدف، وليس فقط صلاحية الموافقة على العقود.

## مقدمة

تعتبر تونس من البلدان التي تبنت هذه السياسة مؤخرًا. وللتذكير فإنّ تعزيز الشفافية والحكم الرشيد كان من بين أهداف الثورة التونسيّة عام ٢٠١١؛ أي مكافحة الفساد وإرساء آليات لمساءلة السلطات العامة. و يتضمن الدستور الذي اعتمده لاحقاً في ٢٠١٤ عدداً من الأحكام ذات الصلة بالموارد الطبيعية. ويشترط الفصل ١٣ تحديداً موافقة البرلمان على عقود الموارد الطبيعية بالإضافة إلى إرسائه لمبدأ ملكية الشعب التونسي لهذه الموارد وإعلان سيادة الدولة عليها. وقد سنت هذه النصوص في سياق الجهود الرامية إلى تعزيز الشفافية والمساءلة بشكل عام وفي قطاع الموارد الطبيعية التي كانت تعتبر مبهمة وغير خاضعة للمساءلة بشكل خاص.

### الموارد الطبيعية والدستور: تونس على مفترق طرق لتنفيذ الفصل ١٣

في كثير من البلدان، غالباً ما تبدو قطاعات النفط والغاز المناجم (أو «القطاعات الاستخراجية») محاطة بالسرية والشكوك المتصلة بفقدان ثروات هائلة بسبب مجموعة من الصفقات الخاسرة مع الشركات الأجنبية وسوء الإدارة والفساد. يسود منذ فترة طويلة شعور بأن عقود النفط والغاز والمناجم على وجه الخصوص بعيدة عن متناول المواطنين وممثليهم. ويتمثل أحد التدابير المعتمدة في عدد من الدول لتجاوز هذا الشعور، وهو موضوع هذا الدليل: في اشتراط الموافقة على عقود الصناعات الاستخراجية من قبل ممثلي الشعب المنتخبين في البرلمان.

” الثروات الطبيعية ملك للشعب التونسي، تمارس الدولة السيادة عليها باسمه.

تُعرض عقود الاستثمار المتعلقة بها على اللجنة المختصة بمجلس نواب الشعب. وتُعرض الاتفاقيات التي تبرم في شأنها على المجلس للموافقة.“

- الفصل ١٣ من دستور ٢٠١٤<sup>٤</sup>

٢. يتناول فصل آخر من دستور ٢٠١٤ الموارد الطبيعية على وجه التحديد وهو الفصل ١٣٦ المتعلق بدور مداخل الموارد الطبيعية في التنمية الجهوية. وتتناول فصول أخرى قضايا عامة ذات أهمية تتعلق بحوكمة الموارد الطبيعية (على سبيل المثال، الفصلان ١٠ و ١٣ حول مكافحة الفساد، والفصول ١٢ و ٤٥ و ١٢٩ حول التنمية المستدامة، والفصلان ١٥ و ٣٣ المتعلقان بالشفافية والنفاذ إلى المعلومات).

٣. Fadil Aliriza, "Keeping Tunisia in the Dark," Foreign Policy, December 5, 2014, <http://foreignpolicy.com/2014/12/05/keeping-tunisia-in-the-dark/> وتضمنت خطوات أخرى في هذا الاتجاه تعبير الحكومة التونسية عن اهتمامها بمبادرة الشفافية للصناعات الإستخراجية (EITI) في عام ٢٠١٢ وإدراج التزامات محددة بشأن شفافية الموارد الطبيعية ضمن خطة العمل الوطنية التونسية لأيلول/سبتمبر ٢٠١٤ الخاصة بشراكة الحكومة المفتوحة (OGP).

٤. حكومة تونس، دستور الجمهورية التونسية عام ٢٠١٤ [ترجمة غير رسمية] (مؤسسة ياسمين) [http://www.jasmine-foundation.org/doc/unofficial\\_english\\_translation\\_of\\_tunisian\\_constitution\\_final\\_ed.pdf](http://www.jasmine-foundation.org/doc/unofficial_english_translation_of_tunisian_constitution_final_ed.pdf) تم تعديل الترجمة بمساهمة موظفي اللغة العربية لدى معهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI).



يهدف هذا الدليل إلى مساعدة المعنيين في تونس الذين يواجهون هذا النوع من الأسئلة الصعبة، وخاصة في تطبيق مبدأ الموافقة البرلمانية على عقود النفط والغاز، والمناجم المتضمن في الفصل ١٣ من الدستور. يتطرق الدليل في بابه الأول إلى تجربة الدول الأخرى التي تفرض موافقة البرلمان على عقود الموارد الطبيعية من أجل الاستفادة من الدروس التي قد يكون لها صلة وثيقة بتونس. ويعطي الباب ٢ لمحة عامة عن النظام التعاقد الحالي ومختلف العقود في قطاعات النفط والغاز والمناجم التونسية، وعلاقتها بتطبيق الفصل ١٣. يخلص الباب ٣ إلى مختلف الدروس المستفادة من أنحاء العالم عبر وضع عدد من المبادئ التوجيهية لتفعيل الموافقة البرلمانية على العقود في تونس. ويتمثل الملحق ١ في قائمة للمصادر والمناهج المستخدمة لتجميع هذا المؤلف، ويعطي الملحق ٢ لمحة عامة عن الوثائق القانونية الرئيسية، أما الملحق ٣ فيضمّ مسردًا للمصطلحات الأساسية الواردة في هذا الدليل.

ومن المهم أيضا أن نشير في البداية إلى أن هذا الدليل لا يرمي أن يكون أطروحة قانونية أو تفسيراً للدستور التونسي. فيما نأمل أن تكون المعلومات المتوفرة في الدليل مفيدة، تبقى مهمة التفسير القانوني والتنفيذ على عاتق أخصائيي القانون والمحاكم والمشرعين وصناع القرار في تونس، وفقاً لاحتياجات البلاد ومواطنيها. ذلك أن الصياغة نفسها في دستور دولة معينة قد يختلف تفسيرها عما هو عليه في دستور دولة أخرى باختلاف السياق والإطار التاريخي والتحديات السياسية.

مع اعتماد الفصل ١٣، انضمت تونس إلى صفوف البلدان التي تشتت مراجعة وموافقة البرلمان على عقود الاستثمار في قطاعات النفط والغاز والمناجم. ومع ذلك، فإن تنفيذ هذا الالتزام القانوني يثير العديد من الأسئلة العملية والتحديات السياسية. وتشمل الأسئلة على المستوى العملي ما يلي:

- نوعية الوثائق المشمولة على وجه الخصوص (أي ما هو المقصود بـ "عقود الاستثمار" و "الاتفاقيات")؟
- ما هو الفرق بين "عرض" ("عقود الاستثمار") و "الموافقة" (على «الاتفاقيات»)؟
- كيف يمكن للبرلمان امتلاك القدرة والدعم الكافيين لمراجعة فعالة لعقود ذات طابع تقني؟
- كيف يمكن أن تتم العملية بطريقة فعالة بما فيه الكفاية بحيث لا تعيق الاستثمار؟

على مستوى السياسات، يبقى السؤال الرئيسي متمحوراً حول الطريقة الفضلى لاستخدام الصلاحيات الممنوحة بموجب الفصل ١٣ من أجل تحسين حوكمة الموارد الطبيعية ويكمن الهدف المفترض لإضافة موافقة البرلمان على العقود في تحقيق هذا التحسين من خلال رفع فاعلية الرقابة وزيادة الشفافية، مما يؤدي نظرياً إلى تعزيز الالتزام بالقوانين والإجراءات، وتطوير أداء القطاع وتحسين نواتج التنمية في نهاية المطاف. وتبعاً لذلك، فإن التحدي الأساسي للسياسات يكمن في ضمان تفعيل الفصل ١٣ بالطريقة التي تعزز من احتمالات تحقيق الآثار الإيجابية المرجوة، مع التخفيف من الانعكاسات السلبية المحتملة مثل عرقلة الاستثمار الفعّال، أو توفير وسيلة لمخالفة العقود للقانون المرعي الإجراء.

٥. اعتماداً على تفسير مصطلح "الموارد الطبيعية" في الفصل ١٣، يمكن لموافقة البرلمان أن تنطبق على عقود تتجاوز القطاعات الاستخراجية. ويبدو أنّ إدراج شرط الموافقة في قانون الطاقات المتجددة الصادر حديثاً (والمذكور في نص المرحّل ٣) يشير إلى هذا الاتجاه. ولكن، نظراً للاهتمام الخاص بتسوية المسائل المتصلة بتطبيق الفصل ١٣ على القطاعات الاستخراجية، وتركيز معهد حوكمة الموارد الطبيعية على الصناعات الاستخراجية، والتشديد على قطاع الصناعات الاستخراجية في تجارب البلدان الأخرى، تمحور هذا التحليل على تطبيق الفصل ١٣ في سياق القطاعات الإستخراجية.

# ١. التجارب العالمية في مجال مراجعة العقود والموافقة عليها من قبل البرلمان

كما هو مبين في الرسم التوضيحي ١ أدناه، تعتبر موافقة البرلمان على العقود ممارسة اعتمدت في سياقات مختلفة، بدءاً من بوليفيا وصولاً إلى منغوليا. ومع ذلك، فهي لا تعتبر ممارسة واسعة الانتشار. فمن بين ٣٤ دولة شملتها الدراسة<sup>٦</sup>، تم تحديد ١٢ بلدًا فقط فرض فيها هذا الإجراء. وعلى ضوء التجربة التونسية، من المثير للاهتمام أن نلاحظ أن عدداً من البلدان قد فرضت موافقة البرلمان على العقود بعد حدوث تغيرات سياسية كبيرة، كالحصول على الاستقلال من الاستعمار في حالة الكويت أو في أعقاب التحولات الديمقراطية كما حصل في منغوليا.

يتطرق هذا الباب إلى التحديات التي واجهتها دول أخرى فيما يخص موافقة البرلمان على العقود. وتملك هذه الدول تجارب مختلفة ومتكاملة. و بينما تختلف تجارب هذه الدول عن تونس، يمكن أن تكون ذات صلة بالتحديات الراهنة التي تواجه البلاد. للمزيد من المعلومات حول المنهجية، وطريقة اختيار الدول، ومصادر البحث، يرجى الرجوع إلى الملحق ١.

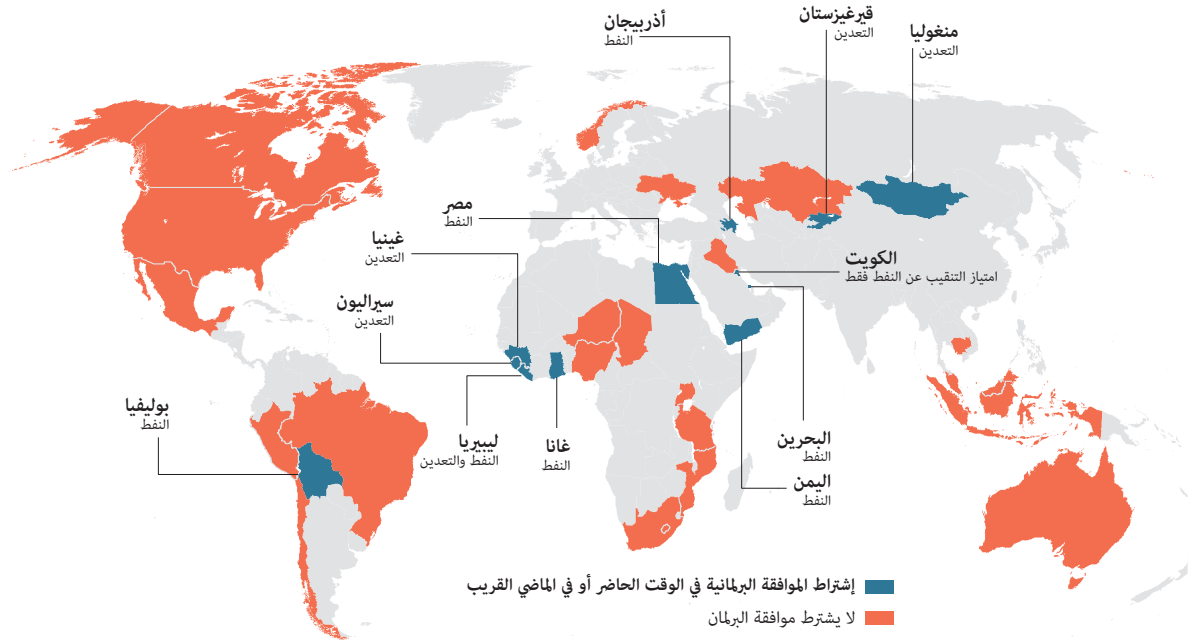
## ١.١ نظرة عامة حول موافقة البرلمان على العقود

قبل النظر في الدروس المستفادة من التجارب العالمية، يجدر توفير بعض المعلومات الأساسية العامة حول واقع موافقة البرلمان على العقود.

لا تعتبر الموافقة على عقود النفط والغاز والمناجم مفهوماً جديداً وقد شكّلت موضع اهتمام البرلمانات عبر التاريخ بسبب الدور الرئيسي الذي لعبته القطاعات الاستخراجية في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية.

## الرسم التوضيحي ١

### موافقة البرلمان على العقود في البلدان المختارة



لا تتبنى الدول التالية (من الدول التي شملتها الدراسة) موافقة البرلمان: البرازيل، كمبوديا، كندا، شاد، تشيلي، تيمور الشرقية، إندونيسيا، العراق، كازاخستان، ماليزيا، المكسيك، الموزمبيق، النيجر، نيجيريا، النرويج، بيرو، جنوب إفريقيا، تنزانيا، أوغندا، أوكرانيا، الولايات المتحدة الأمريكية.

٦. تم اختيار الدول في المقام الأول على أساس توافر المعلومات بشأن ممارستها المتعلقة بموافقة البرلمان على عقود القطاعات الاستخراجية، بما في ذلك من مصادر مثل مؤشر حوكمة الموارد (آر جي آي).

## ٢.١ الدروس المستفادة من أنحاء العالم

يلخص هذا القسم أهم الدروس المستفادة من البحوث التي أجريت لأغراض هذا الدليل حول ممارسات الدول فيما يخص موافقة البرلمان على العقود. ويحدونا الأمل في أن تستفيد تونس من دروس هذه الدول لوضع السياسات والممارسات الخاصة بها.

ومن الجدير بالذكر أنه إذا نظرنا إلى الموضوع من كافة الجوانب، من الصعب تقييم ما إذا كانت موافقة البرلمان على العقود قد تؤدي في نهاية المطاف إلى إدارة القطاع بطريقة فعالة وخاضعة للمساءلة، وهي الغاية التي غالبا ما تدفع إلى اتخاذ قرار اعتماد مبدأ الموافقة البرلمانية. وتبين مراجعتنا للتجارب العالمية أن للموافقة البرلمانية فوائد ومخاطر على حد سواء في مختلف البلدان.

أدت عوامل مختلفة إلى اعتماد سياسة موافقة البرلمان على العقود، بما في ذلك: طمأننة المستثمرين بشأن صلاحية عقودهم. وإعطاء البرلمانات القوة لمواجهة قوة السلطة التنفيذية المهيمنة في الكثير من الأوقات على قطاعات اقتصادية مهمة كقطاع الصناعات الاستخراجية.

يوجد أيضا تنوع في الطرق القانونية المستخدمة لأعمال موافقة البرلمان على العقود. ففي بعض البلدان لم تفرض موافقة البرلمان على عقود الموارد الطبيعية في الدستور على وجه التحديد، بل تستمد من تفسير نص دستوري، أو من شرط مدرج في الشريعات المنظمة للقطاع، أو بساطة على سبيل الممارسة.

وأخيرا، تجدر الإشارة إلى أن موافقة البرلمان على عقود الموارد الطبيعية يمكن أن تكون محل خلاف يتطور مع مرور الوقت، حيث يتم في بعض الحالات تأسيسا على ذلك القيام بتعديلات قانونية للحد من دور البرلمان.

آلات في منجم الفسفاط في كاف الدور



الصورة للوري هيتايان



## يمكن للموافقة البرلمانية على العقود أن تشجع النقاش والشفافية، وأن تعزز الفهم العام للقطاع كما يحتمل أن تستخدم كوسيلة ضغط من قبل الحكومة في المفاوضات.

تشير تجربة البلدان المختارة إلى أن موافقة البرلمان يمكن أن تعود بفوائد، بما في ذلك:

• زيادة معرفة المجتمع المدني ومشاركته في هذا القطاع. يمكن لموافقة البرلمان على العقود تسهيل زيادة مشاركة منظمات المجتمع المدني في هذا القطاع. ففي غانا، يتم استدعاء ممثلي المجتمع المدني لتقديم وجهات نظرهم خلال جلسات استماع يجري الإعلان عنها. وتجري هذه الجلسات وراء أبواب مغلقة، فيتم الاستماع إلى كل مجموعة من أصحاب المصلحة على حدى. والأمثل أن تتيح الموافقة البرلمانية على العقود للمواطنين المعنيين وصولاً أوسع إلى العقود وإلى عملية التفاوض عليها من خلال ممثليهم في البرلمان ولسات الاستماع البرلمانية.

• الاستفادة من عامل موافقة البرلمان في المفاوضات. عند اشتراط ضرورة عرض العقود على السلطة التشريعية والجمهور، يمكن للدول استخدام هذا الإجراء للضغط من أجل الحصول على شروط تتردد الشركات في قبولها عادة. عموماً، تتمثل جلسات الاستماع التشريعية الخاصة بالعقود في عرض يقدمه ممثلون عن الحكومة للهيئة التشريعية يليه استجوابه بشأن قضايا مثل المحتوى المحلي ومشاركة الدولة والتكوين والتشغيل، وإمكانية حصول الدولة على صفقة جيدة. إذ يمكن أن تكون الرقابة البرلمانية حافزاً هاماً للتفاوض قصد الحصول على أفضل البنود فيما يتصل بالمسائل المذكورة سلفاً، خاصة بوجود أحزاب معارضة قوية من المحتمل أن توجه تساؤلات جادة حول إجراءات السلطة التنفيذية.

• تشجيع النقاش والشفافية. في حين أنّ موافقة البرلمان لا تكفل بالضرورة الشفافية (انظر الدرس ٣)، يمكنها أن تساعد على تشجيع النقاش حول هذا القطاع وتعزز الشفافية. ففي ليبيريا، على سبيل المثال، ساعد الجدل الدائر حول موافقة البرلمان على العقود في دفع الحكومة إلى أن تكون أكثر انفتاحاً وتوفر المعلومات حول القطاعات الاستخراجية. وذلك من خلال إصدار البيانات وإجراء المؤتمرات الصحفية<sup>٧</sup> وفي نهاية المطاف تمكن برلمان ليبيريا من الحصول على عقود كاملة من أجل المراجعة بما في ذلك مرفقات العقود وذلك من خلال الاعتماد على شرط طباعة العقود (في شكل منشورات) وإتاحتها للعموم<sup>٨</sup> وبهذه الطريقة وضع نظام الموافقة البرلمانية في ليبيريا أسساً سيبنى عليها لاحقاً لإدراج أحكام تشترط نشر العقد في قانون ٢٠٠٩ لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية في ليبيريا (LEITI)<sup>٩</sup>. أما في الكويت، فقد أدى الجدل حول نطاق موافقة البرلمان إلى نقاش أوسع حول أنواع العقود التي على البلاد التعامل بها واتجاه قطاعها النفطى الضخم بصفة عامة. كما من شأن الموافقة البرلمانية أن تزيد التغطية الإعلامية لهذا القطاع، ففي مثال ليبيريا تحتل جلسات الاستماع حول العقود دائماً الصفحات الأولى لأخبار الصحف.

٧. للاطلاع على أمثلة، انظر "توكال نيوز" على <http://www.nocal.com.lr/news-and-media/press-releases>

للمزيد من الاحاتاطات والتفسيرات حول جولة تقديم العروض لحوض ليبيريا عام ٢٠١٤، التي شملت أربعة عقود النفط الأجنبية.

٨. Peter Rosenblum and Susan Maples, Contracts Confidential: Ending Secret Deals in the Extractive Industries (Revenue Watch Institute, 2006), 49

٩. Rosenblum and Maples, Contracts Confidential, ٤٩.

يمكن للموافقة البرلمانية على العقود أن تنطوي على مخاطر كبيرة، بما في ذلك: تسييس عملية التعاقد وعدم قدرة البرلمان على مراجعة العقود بشكل صحيح. وإنشاء عملية تعرقل أو تؤخر الاستثمار؛ وإتاحة وسيلة قانونية لمخالفة العقود للنصوص العامة المنظمة للقطاع؛ والفساد.

- تسييس عملية التعاقد وعدم قدرة البرلمان على مراجعة العقود. تشير تجارب العديد من الدول موضوع البحث في هذا التقرير إلى أن موافقة البرلمان على العقود تصبح في كثير من الأحيان عملية سياسية، بدلا من أن تقوم على استعراض دقيق للقوانين السارية المفعول والسياسات الحالية المعتمدة.

تبدو مراجعة البرلمان للعقود والموافقة عليها في بعض الأحيان متعلقة أكثر بتسجيل نقاط سياسية بين الأحزاب والسياسيين وذلك على حساب القضايا الجوهرية المطروحة في العقد. ففي ليبيا، يقوم أعضاء من المجلس التشريعي عادةً بربط الموافقة على العقود بالموافقة على مشاريع نصوص أخرى مدرجة على جدول أعمال المجلس بغية تعزيز نفوذهم.

في منغوليا، غالبا ما تصبح النداءات الشعبية لزيادة ملكية الدولة في مشاريع المناجم محور نقاش عام، وتطغى على النقاشات حول العناصر الأخرى للنظام المالي التي لها تأثير أكبر على مجمل حصّة الحكومة من مشاريع المناجم. وقد أدى تسييس عملية إلى حد وجد فيه البرلمان المنغولي صعوبة في إدارة عملية الموافقة بطريقة فعالة. إذ وصف الوزير والنائب السابق زوريجت داشدورج التحديات كالآتي:

أثبتت الموافقات البرلمانية أنها عسيرة للغاية سياسيا. إذ تمكن البرلمان من الاستماع واتخاذ القرارات بشأن أسهم الحكومة في أربعة مشاريع فقط خلال السنوات التسع الماضية منذ إقرار القانون<sup>١٠</sup>. وبرهن كل من هذه المشاريع عن قدرته على الشحن السياسي، وتشجيع السياسيين الشعبويين، والدفع باتجاه تشدّد الرأي العام بشأن المناجم والتنمية الاقتصادية بشكل عام.

- زوريجت داشدورج، الوزير السابق للثروة المعدنية والطاقة في منغوليا وعضو سابق في البرلمان المنغولي

١٠- ينص القانون المنغولي على ضرورة موافقة البرلمان على حصة الحكومة في الشركات المرخص لها لما يسمى بـ"الرواسب الاستراتيجية" وفي الوقت الحاضر يوجد ما يقارب ١٦ من هذه المواقع، على الرغم من أن العديد منها قد لا يكون مناسباً لقرار برلماني لأسباب مختلفة مثل النزاعات أو قلة اهتمام المستثمرين.

• **عائق أمام الاستثمار.** في بعض الحالات، ينظر إلى موافقة البرلمان على العقود باعتبارها عائقاً أمام الاستثمار يمكن أن ينشأ ذلك عن عوامل مختلفة، أهمها: خطر أن يصبح المشروع رهينة للتسييس، كما ذكر أعلاه؛ وتأخر الحصول على موافقة البرلمان واحتمال أن يؤدي الدور الذي يضطلع به البرلمان إلى تضمين العقد لمطالب شعبية (ولكن غير واقعية).

قد لا يكون من المنطقي أن نتوقع من السياسة عدم لعب أي دور في الموافقة البرلمانية، لكن من المهم أن نلاحظ أن هذا التسييس يرتبط وإن جزئياً بنقص القدرات التقنية والموارد اللازمة للبرلمانات لإجراء رقابة شاملة على العقود. فقد أشار البرلمانيون الذين أجريت معهم المقابلات لأغراض هذه الدراسة أنه نادراً ما تتوفر لديهم الموارد والخبرات اللازمة للقيام بمهمة الموافقة.

في حين يمكن أن تساعد جهود بناء القدرات والدعم التقني البرلمانيين على تطوير فهم أفضل للعقود الاستخراجية وتحديد المسائل الأساسية التي تسترعي المراجعة، يميل البرلمانيون إلى تكوين عام ومن غير المرجح أن يطوروا نفس مستوى خبرة المتخصصين في القطاع ضمن السلطة التنفيذية. لذلك، قد يكون بنفس الأهمية للنواب واللجان تطوير النفاذ إلى مصادر الخبرة التقنية، بما في ذلك اللجوء إلى الخبرات الموجودة في الحكومة، و الهيئة العليا لمراجعة الحسابات أو الاعتماد على خبراء خارجيين مستقلين وذو سمعة. فبرلمان غانا على سبيل المثال هو في صدد إنشاء مكتب تدقيق مسؤول عن تقديم تحليل اقتصادي مستقل ليستخدم من قبل النواب خلال المراجعة السنوية للميزانية والموافقة على العقود الاستخراجية الجديدة.

---

نحن كبرلمانيين لا نملك الموارد اللازمة. إنه لتحد بالنسبة لنا وللجان الأخرى كذلك. فنحن بحاجة إلى امتلاك القدرة على تعيين أعضاء البرلمان لرفع مستوى خبرتهم التقنية.

- جيمس كلوتسي أفادزي، رئيس اللجنة المالية في برلمان غانا وعضو في مجلس النواب.

---



• **تضارب المصالح و الفساد.** للأسف، يطرح تضارب المصالح والفساد مخاطر جمة، ولا يشد تطبيق موافقة البرلمان على عقود عن القاعدة. فعلى سبيل المثال، شككت جمعيات المجتمع المدني في غانا قرار الحكومة في استخدام تفويض إجراء الطوارئ لتسريع عملية الموافقة على العقود من قبل البرلمان. إذ مارست هذه الجمعيات ضغوطاً لعقد جلسات الاستماع البرلمانية، بدلا من الاكتفاء بعقد جلسة عامة وجلسة تصويت لإتاحة الفرصة لإثارة قضايا سياسية مهمة مثل الحاجة إلى إيلاء العناية بالمتطلبات التقنية للجهات المشغلة أو الحاجة إلى إجراءات لترسيخ سياسة المزايدات التنافسية في تخصيص عقود النفط.<sup>١٢</sup> وكثيرا ما يستشهد المعنويون بالمصالح السياسية والحساسيات المحيطة بالعقد كسببين أساسيين لتجاهل وجهات النظر الآتية من خارج البرلمان على الرغم من وجود عملية غير رسمية لكن قائمة تدعم هذا المسار وهذا النوع من الاستشارات. في الواقع، يكمن الخطر في موافقة البرلمان في انتشار الفساد إلى مجموعة أكبر من صناعات القرار. ففي ليبيريا على سبيل المثال، تشير أدلة كثيرة على أن بعض النواب قد استخدموا نفوذهم في عملية الموافقة للحصول على أموال مقابل استعمال النفوذ للموافقة على العقد أو على دفعات من قبل الشركات المستثمرة<sup>١٣</sup> لتسهيل العملية. لكن يمكن للنظام الداخلي للبرلمان تخفيف هذه المخاطر وحماية النزاهة والانفتاح عن طريق تعزيز الإعلان عن الممتلكات والإفصاح عن المصالح الاستثمارية.

ولمبات ينظر إلى عملية الموافقة البرلمانية على العقود باعتبارها عائقا أمام الاستثمار، اتجهت بعض الدول إلى الحد من هذا الإجراء أو التخلص منه. ففي الكويت، كما هو مفصل في الدرس ٤، فسرت الحكومة النص الدستوري لموافقة البرلمان على نحو لا يميز تطبيقها على اتفاقيات الخدمة، وهو نوع من العقود تسعى الحكومة إلى استخدامه بشكل متزايد. وفي منغوليا، تم اعتماد موافقة البرلمان نسبيا مؤخرا ليمتد العدول عنه من خلال تغيير قانون المناجم، عندما اعتبرت الرقابة الطويلة الأمد للعقود عائقا أمام الاستثمار.

• **زيادة احتمال مخالفة العقود للقانون.** يتمثل خطر الموافقة البرلمانية على العقود في إمكانية استخدامها كألية قانونية لمخالفة العقود الموافق عليها القانون القائم. إذ تتأق عن هذه المقاربة تناقضات قد تؤدي إلى إشكاليات قانونية، وتضعف موقف الحكومة في المفاوضات، وتجعل المراقبة والامتثال للشروط أكثر صعوبة بالنسبة للإدارة.

من الناحية القانونية تنشأ هذه الوضعية عندما تتم موافقة البرلمان لعقد إجرائي، كما هي الحال عادة، من خلال إقرار قانون بالمصادقة عليه. وفي حالة وجود اختلاف بين العقد والقوانين المعمول بها، يسمح هذا للشركات الاستدلال بأن العقد له قوة القانون وله بالتالي الأولوية وفق المبدأ القانوني الذي يقر بأن القوانين الأحدث تسود القوانين السابقة. وكما ذكر، يعتبر هذا العامل أحد الأسباب التي دفعت بالشركات في بعض الأحيان للضغط من أجل الحصول على موافقة البرلمان على عقودهم. ويمكن أن ينجم عن هذا النهج مواقف صعبة كما في ليبيريا حيث لا وجود تقريبا لعقود موقعة تتبع بدقة متطلبات قانون القطاع ومسائل مثل مستويات الإتاءات.<sup>١٤</sup>

١١. التقرير النهائي لعملية المراجعة بعد المداولة (مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية ليبيريا، ٢٠١٣)

(LEITI) [http://www.leiti.org.lr/uploads/2/1/5/6/21569928/leiti\\_post\\_award\\_process\\_audit\\_final\\_report.pdf](http://www.leiti.org.lr/uploads/2/1/5/6/21569928/leiti_post_award_process_audit_final_report.pdf)

١٢. Francis Tandoh, "Parliament must protect the interest of Ghanaians on oil contracts", News Ghana, 9 June 2015, <http://newsghana.com.gh/parliament-must-protect-the-interest-of-ghanaians-on-oil-contracts/>

١٣. Global Witness, Curse or Cure: How Oil Can Boost or Break Liberia's Recovery (٢٠١١).

يعطي اشتراط موافقة البرلمان للمجلس التشريعي البوليفي نفوذا لا يستهان به. ومع ذلك، فإن جلسات الاستماع الخاصة بالعقود ليست علنية، كما لا تُنشر العقود في القوانين التي يتم بموجبها الموافقة عليها.<sup>١٤</sup>

وفي الوقت نفسه نجد دولا مثل النرويج وجمهورية الكونغو الديمقراطية والولايات المتحدة لا تتبنى موافقة البرلمان على العقود ولكنها تنشر العقود أو التراخيص بطريقة شفافة نسبيًا. ونظرا لأهمية شفافية العقود بالنسبة لجهات الرقابة الأخرى غير البرلمانية (على سبيل المثال، والمجتمع المدني ووسائل الإعلام)، فلا بد من اتخاذ تدابير لضمان وجود الرقابة البرلمانية وشفافية العقود في الوقت ذاته.

## الموافقة على العقود لا تكفل شفافية العقود.

الدرس  
٣

يعتبر انعدام الشفافية فيما يتعلق بعقود النفط والغاز والمناجم من أبرز أوجه الفشل في منظومة حوكمة هذا القطاع. وكما ذكر آنفا، من شأن موافقة البرلمان على العقود أن تساعد على معالجة هذه المخاطر، إذ تنشر بعض الدول عقودها كجزء من عملية الموافقة البرلمانية. وتبين التجارب المقارنة في بعض الدول أن موافقة البرلمان على العقود ليست بالضرورة ضمانا للشفافية. ومن الأمثلة التي يمكن تقديمها في هذا الصدد نذكر بوليفيا، حيث يخول للسلطة التشريعية التصريح بعقود الموارد الطبيعية والموافقة عليها كما يقتضيه دستور ٢٠٠٩:

## الفصل ٣٦٢

ينبغي أن تحصل العقود المتعلقة بأنشطة التنقيب عن المحروقات واستغلالها على تصريح مسبق وموافقة صريحة من المجلس التشريعي المتعدد القوميات. في حال عدم الحصول على هذا التصريح تعد العقود باطلة بحكم القانون، دون الحاجة إلى أي تصريح قضائي أو غير قضائي.

- دستور بوليفيا ٢٠٠٩

١٤. مقابلة مع فوندا سيون جوبيليو، ٢٤ تموز/يوليو عام ٢٠١٥. في عام ٢٠٠٦، وبعد إعادة التفاوض على العقود النفطية مع شركات النفط الدولية، أصبحت العقود متاحة على الموقع الإلكتروني لوزارة المحروقات لمدة شهرين. وفي وقت لاحق تم سحب العقود من الموقع البوليفي. ومع ذلك لازالت تتوفر أغلبية كبيرة من العقود على المواقع الدولية بما في ذلك [www.resourcecontracts.org](http://www.resourcecontracts.org)

## لا توجد صيغ أو إجراءات موحدة تستخدمها جميع البلدان التي تتبنى الموافقة البرلمانية، ولكن هناك بعض القواسم المشتركة.

لا وجود لممارسة دولية موحدة لتعريف المصطلحات القانونية الرئيسية في هذا المجال وتفسيرها. فالمفاهيم مثل "الموارد الطبيعية"، و"الاتفاقيات"، و"الإميازات" و"العقود" قد تتغير مع مرور الوقت واختلاف المؤسسات والسياقات السياسية لتناسب تطور القطاع والبلاد. وفقا لذلك، فإن تفسير هذه المصطلحات من منظور موافقة البرلمان على العقود سوف يعتمد على السياق القانوني الوطني والأهداف السياساتية الأساسية.

وخير مثال على الطبيعة الغامضة للنصوص القانونية ما ورد في الدستور الكويتي في الفصل ١٥٢ منه الذي ينص على:

مع مرور الوقت انتقل قطاع النفط الكويتي بعيدا عن استخدام مفهوم الامتيازات، الذي يمنح الشركة حق ملكية على الموارد الطبيعية في منطقة معينة، و توجه نحو استخدام اتفاقات الخدمة التشغيلية، والتي هي نوع من العقود حيث تقوم الشركة باستكشاف الموارد وتطويرها في مقابل رسم على أساس التكاليف المتكبدة والإنتاج.<sup>١٥</sup> هذا التحول نحو استخدام عقود الخدمة أدى بالسلطة التنفيذية إلى القول بأن هذه العقود لا تحتاج موافقة البرلمان في شكل قانون، لأن الدستور يشير إلى "التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية"، وأنه ليس من الضروري موافقة البرلمان على "العقود" لأنها ليست "امتيازات". وفي حين أن هذا قد يكون صحيحا من الناحية القانونية بناء على تفسير ضيق لنص الدستور، يقوم عدد من البرلمانات بالموافقة على "الاتفاقيات" مثل عقود المشاركة في الإنتاج على سبيل المثال في بوليفيا واليمن وليبيريا وغانا.

كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود، وتكفل الإجراءات التمهيديّة تيسير أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة.

- دستور الكويت، القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢

١٥. لمزيد من المعلومات حول أنواع العقود والاختلاف انظر

(NRGI.) "Reader: Legal Framework", March 2015, [http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi\\_primer\\_legal-framework.pdf](http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_primer_legal-framework.pdf)

- يرافق العقود المقدمة عادة تقرير أعدته السلطة التنفيذية أو شركات النفط أو الغاز أو المناجم المملوكة من الدولة. ففي بوليفيا على سبيل المثال، يقدم تقرير فني مفصل من قبل شركة النفط الوطنية (ياسيميانتوس بيتروليفيروس فيسكالس بوليفيانوس، أو ألواي بي آف بي) كجزء من عملية الموافقة البرلمانية. ويمكن أن تشمل هذه التقارير توقعات الأسعار، ووضع النماذج الاقتصادية وغيرها من تفاصيل العقد.<sup>١٧</sup>
- كما تعقد جلسة استماع أو لقاء لعرض المستندات إما للجنة أو خلال الجلسة العامة للبرلمان. ففي ليبيريا وغانا، تعقد جلسات الاستماع مرفقة بعروض من شركة النفط الوطنية والوزراء المعنيين في التفاوض على العقد - وهي الطريقة الرئيسية التي يتم بها إبلاغ الهيئة التشريعية عن عملية التعاقد والعقود.

وعلى الرغم من الاختلافات في اللغة القانونية وتفسيرها، هناك أيضا بعض أوجه التشابه:

- تقوم الدول التي شملها الاستطلاع عادة باستخدام نفس العملية والإجراءات المتعلقة بالموافقة على العقود في المصادقة على القوانين والمعاهدات. وهذا يعني أن التفاوض على العقود عادة ما يتم من قبل السلطة التنفيذية ومن ثم يتم تقديمها إلى اللجنة البرلمانية المتخصصة في قضايا النفط والغاز والمناجم، وبالتالي يتم اتباع عملية المراجعة التشريعية العادية. وفي كثير من الأحيان، يشبه المسار ذلك المبين في تلوح الرسم البياني ٢، المستند إلى النهج المعتمد في غانا. وفي جميع الحالات تقريبا تأتي المراجعة و الموافقة البرلمانية في نهاية عملية التفاوض على العقد، وبعدها تم الاتفاق على الشروط. في الكثير من الأوقات يرسخ العقد الموافقة البرلمانية كشرط لدخوله حيز التنفيذ.<sup>١٨</sup> إذ غالبا ما تنطوي موافقة البرلمان على التصويت بنعم أو لا على الوثيقة كاملة، وقلما يتمتع البرلمان بأي تأثير مباشر على تعديل أحكام العقد.

منصة غاز مسكار قبالة الشواطئ التونسية



تم استخدام الصورة بموجب رخصة المشاع الإبداعي من فليكر/بول روجرز

١٦. في حالة غانا، تنص العقود المنشورة ( المتاحة على ResourceContracts.org ) صراحةً ان الاتفاق لا يعتبر ساريا ما لم يتم توقيعه من قبل الأطراف و التصديق عليه من قبل البرلمان وإلى حينه، أيهما كان لاحقاً. في هذا المعنى يمكن أن يصادق البرلمان الواقع قبل توقيع العقد من قبل الأطراف أو بعده. وتوجد حالة واحدو على الأقل حيث صادق فيها البرلمان على اتفاقية بتزول قبل أن يوقعها الأطراف لاحقاً. انظر:

[http://www.businesswire.com/news/home/20020819\\_222310329\\_legacyID/en/Vanco-Signs-Petroleum-Agreement-Offshore-Ghana-West](http://www.businesswire.com/news/home/20020819_222310329_legacyID/en/Vanco-Signs-Petroleum-Agreement-Offshore-Ghana-West)

١٧. مقابلة مع فوندا سيون جوبيليو ، ٢٤ تموز/يوليو ٢٠١٥.

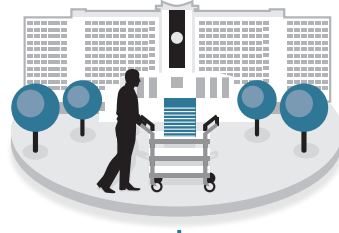
## الرسم التوضيحي ٢

### عملية الموافقة على العقود في غانا

**١. التفاوض والحصول على موافقة السلطة التنفيذية**  
تتفاوض الحكومة وشركة النفط الوطنية على العقد ثم تتم الموافقة على الوثيقة من قبل مجلس الوزراء الذي يكلف بدوره رئيس الوزراء بإرسال الوثيقة إلى البرلمان.



**٢. تقيم العقد إلى البرلمان**  
تعرض الوثيقة على رئيس البرلمان الذي يرسلها على اللجنة المختصة، في هذه الحالة لجنة المناجم والطاقة.



**٣. مراجعة اللجنة**  
بعد أن تتم مراجعة العقد من قبل اللجنة يقدم تقرير مع توصيات بشكل إقتراح من رئيس اللجنة وعضو بارز فيها.



تراجع اللجنة العقد ولاسيما فيما يخص الإمتثال للقانون مثل قانون التقيب عن النفط والإنتاج



**٤. المناقشة العامة والموافقة**  
يتم نقاش من قبل كامل البرلمان يجري في نهايته التصويت.



## يمكن للبرلمانات، بما في ذلك تلك التي لا تملك سلطة الموافقة على العقود، الاستفادة من سلطة سن القوانين والرقابة للتصدي بفعالية لجملة المخاوف المتعلقة بفوائد استغلال الموارد الطبيعية وآثاره.

الحصول على تقارير بشأن الوزارات والهيئات الحكومية، بما في ذلك تقارير مراجعة الحسابات. وخير مثال على هذا النوع من سلطة رقابية ما يُتبع من النزوح، إذ يتلقى البرلمان النزوحى تقارير من المراجع العام للحسابات ويقوم المراجع العام للحسابات بتدقيق حسابات جميع الوزارات، ويرفع تقريراً إلى البرلمان كل ثلاث إلى خمس سنوات بشأن مدى نجاح وزارة البترول والطاقة في تحقيق أهدافها، بالعمل ضمن ميزانيتها على نحو فعال، كما بشأن أدائها العام.<sup>١٨</sup> يعتبر هذا النوع من التقارير الدورية، سواء كان من خلال مدقق حسابات مستقل أو مباشرة بين السلطة التنفيذية والبرلمان، واحداً من بين العديد من الطرق التي تعتمد عليها البرلمانات من أجل ضمان مراقبة عامة لسير العمل في القطاعات الاستخراجية تتجاوز عملية التعاقد.

ينبغي عدم التقليل من صلاحيات البرلمان الأخرى أو اعتبارها أقل قيمة من سلطة الموافقة على العقود. وعلى العكس، فإن الصلاحيات العادية للبرلمان ضرورية للغاية لتكوين فكرة كاملة عن القطاع ككل من حيث الأداء والمساهمة في تحقيق الأهداف الوطنية. إذ تشمل صلاحيات البرلمان هذه ما يلي:

• **التشريع.** يتضمن إقرار قوانين القطاع التي تتماشى مع الممارسات العالمية الجيدة وتعكس مصالح البلاد وأهداف القطاع. ويمكن لهذه القوانين أن تحد بشكل واضح من المتغيرات التي تشكل موضوع التفاوض في العقود، ويقلص هذا بدوره من الحرية في المفاوضات وعبء إدارة أنواع مختلفة من النظم المالية، والمحتوى المحلي أو الالتزامات التشغيلية التي تنشأ عن التفاوض عقود متباينة إلى حد كبير أو الموافقة عليها.

• **إقرار الميزانية.** تتضمن الميزانية تقديرات الحكومة وافتراسات الاقتصاد الكلي الأساسية لقطاع الموارد الطبيعية، بما في ذلك مقدار الإيرادات التي ستساهم في الخزينة. وفي هذا المنوال، يمكن للبرلمان استخدام صلاحيات الموافقة على الميزانية لتوجيه الموارد إلى الإدارات والوكالات التي تعتبر بالغة الأهمية في الإدارة والرقابة الفعالة للقطاع، بالإضافة إلى إنفاق مداخل الموارد على الاستثمارات التي تجلب فوائد مستدامة للمواطنين. ففي حالة غانا، يوافق البرلمان سنوياً على ميزانية شركة النفط الوطنية ويصوت كل ثلاث سنوات على مخصصات الإيرادات المقترحة من قبل وزير المالية.

١٨. مقابلة مع إينار ستينسناس، النائب و الوزير السابق للنفط والطاقة، الترويج، ١ تموز/يوليو ٢٠١٥.

وحيث يملك البرلمان سلطة الموافقة على العقود، يمكن لمراجعة العقد أيضاً أن تساعد البرلمان على ممارسة صلاحياته الأخرى على نحو أكثر فعالية. فعلى سبيل المثال، يمكن للنواب المشاركين في عملية مراجعة العقود والموافقة عليها تكوين معرفة أفضل بالقطاع تتيح لهم تقييم أفضل للتقارير وطرح أسئلة أهم على الوزير المختص عند ممارسة صلاحيات الاستفهام أو التحقيق. بالإضافة إلى ذلك، يمكنهم التعرف بسهولة أكبر على القضايا في القوانين القائمة، وبالتالي تحسين فرص الإصلاح التشريعي.

• **صلاحيات الاستفهام والتحقق والرقابة.** في العديد من البلدان، تُعزّز صلاحيات الرقابة العادية بصلاحيات إضافية تتمثل بالاستفهام والتحقق والرقابة. فالنرويج الذي لا يعتمد أيّ عقود على سبيل المثال (ما لا يُقصد بالتالي أي موافقة من قبل البرلمان)، صنع البرلمان لنفسه دوراً مهماً في مجال الاقتراحات بعرض مناطق جديدة للترخيص البترولي. ولا تشكل الموافقة البرلمانية شرطاً قانونياً للقيام بذلك، ولكن عملياً، تقدّم وزارة البترول والطاقة خططها للبرلمان الذي يراجع المقترح ويعرب عن آرائه بشأنه. ووفقاً للنظام البرلماني النرويجي العام، تعتمد الحكومة عادة رأي البرلمان عند اتخاذ القرار الرسمي. وقد نشأت ممارسة مشابهة في مجال الموافقة على الخطط الجديدة لتطوير الحقول. وفي حين أنّ الوزارة توافق رسمياً على هذه الخطط، إلا أنّ الاستثمارات التي تتخطى حدّاً معيناً تُرفع دائماً إلى البرلمان، بما يتوافق مع الشرط الدستوري العام القاضي بعرض القضايا البالغة الأهمية على البرلمان. فبفضل هذه السلطات غير الرسمية، للبرلمان كلمته فيما خصّ مكان إجراء الاستكشاف وكيفيته، كما يضمن التزام السلطة التنفيذية بالإجراءات القانونية الواجبة المتصلة بالمشاورات وتقييم الأثر.

محطة القطار في مصنع البوتاسيوم في الناجلة



تم استخدام الصورة بموجب رخصة المشاع الإبداعي من فليكر/ستيفان غارا

## ٢. الوضع القائم: عملية التعاقد الحالية في تونس

مع إدراكنا أن تونس تواجه تحدياً متمثلاً في إدراج موافقة البرلمان في الإطار القانوني لقطاعات أخرى مثل الطاقة المتجددة والشراكات المحتملة بين القطاعين العام والخاص يقع تركيزنا هنا، كما هو الحال مع بقية هذا الدليل، على القطاعات الاستخراجية. ومع ذلك، نلاحظ أنه تم بالفعل اتخاذ خطوات معينة نحو تنفيذ الفصل ١٣ في قطاع الطاقة المتجددة وهذه سابقة قد تؤثر على تنفيذ الفصل في القطاعات الاستخراجية. يلقي المربع ٣ في الباب ٣ نظرة على المقاربة المتبعة في تطبيق الفصل ١٣ في قطاع الطاقة المتجددة حتى الآن.

من المهم أن نشير أن أنظمة إصدار التراخيص والتعاقد تتغير بمرور الوقت. ففي هذا الدليل نركز على النظام التونسي في سياق قوانين المحروقات والمناجم المعمول بها حالياً. ومع ذلك، نسلط الضوء أيضاً على بعض العناصر الأساسية في المناهج المتبعة سابقاً للترخيص والتعاقد في القطاعات الاستخراجية بتونس، وهذا لكون بعض أهم عقود الموارد الاستخراجية في تونس وقعت في ظل تلك النظم السابقة التي لا تزال تحكم عناصر هامة من تطور القطاع،<sup>١٩</sup> وتحتوي هذه النظم السابقة على بعض الدروس الهامة ذات الصلة بتنفيذ الفصل ١٣ اليوم. ويشمل المربع ١ مذكراً موجزاً حول دور البرلمان في عملية التعاقد بموجب النصوص القانونية السابقة.

يقدم الباب السابق مجموعة من الدروس الهامة المستفادة من الخبرات العالمية المتصلة بموافقة البرلمان على العقود. لكن من المهم أيضاً أن نأخذ بعين الاعتبار خصوصيات السياق التونسي، بما في ذلك الأطر القانونية وعملية التعاقد. ووفقاً لذلك، يصف هذا الباب عملية التعاقد الحالية في القطاعات الاستخراجية بتونس، وذلك بهدف:

- وصف دور العقود وبالتالي دور فالمصادقة البرلمانية على العقود
  - فهم العملية الحالية من أجل تسهيل اتخاذ القرارات بشأن تنفيذ الفصل ١٣، بما في ذلك موقع الموافقة البرلمانية في عملية التعاقد<sup>١٩</sup>
  - تحديد أوجه النقص المحتملة في العملية الحالية التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار، وأن تعالج تالياً فيما خصّ تنفيذ الفصل ١٣
- كما هو الحال في معظم البلدان، تطبق إجراءات مختلفة في منح التراخيص والعقود في كل من قطاعات النفط والغاز والمناجم في تونس.<sup>٢٠</sup> وبناء على ذلك قمنا بتبيان النظام المستخدم في كل قطاع على حدى أدناه. وفي كل حالة، نبدأ بقسم يتعلق بأنواع حقوق الملكية والعقود والاتفاقيات ذات الصلة، بالإضافة إلى رسم توضيحي حول عملية التعاقد الحالية. ونختم الباب ببعض الأفكار حول الآثار المترتبة لتنفيذ الفصل ١٣ على عملية التعاقد الحالية.

١٩. على مستوى أساسي أكثر، يمكن أيضاً أن يكون فهم النظام القائم هاما فيما يخص الرقابة وإصلاح القطاع.

٢٠. يرجع ذلك إلى حد كبير إلى اختلاف طبيعة هذه القطاعات، وخاصة في مرحلة الاستكشاف، ففي قطاع المحروقات على سبيل المثال، غالباً ما تتوفر معلومات جيولوجية كافية لإتاحة عطاءات تنافسية للعقود. أما في المناجم، فنادرًا ما تتوفر مثل هذه المعلومات، مما يؤدي في معظم البلدان إلى تبني نظام الترخيص بناءً على مفهوم "أولوية الوصول" الذي لا يعتمد على التنافسية في تقديم العطاءات. بدلا من ذلك، يتم منح مقدم الطلب الأول رخصة المنطقة، إذا ما تبين عن امتلاكه للموارد المالية والفنية الكافية في العرض المقدم.

٢١. على سبيل المثال، يخضعواحد من أهم حقول الغاز الطبيعي في تونس، وهو حقل مسكار، لامتياز منح عام ١٩٩٢ ويسبق مجلة المحروقات لسنة ١٩٩٩. ويستمد هذا المبدأ من أحكام القانون الذي يسمح لامتيازات التشغيل لعقود إرمت قبل تاريخ نفاذ القانون الجديد بالاستمرار بشكل منفصل عن القانون الجديد.

## مربّع ١. دور البرلمان في منح وتجديد تراخيص وامتيازات المحروقات والمناجم بموجب النصوص القانونية السابقة

لم يلغ اعتماد مجلتي المحروقات والمناجم، في عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٣ على التوالي، النصوص القانونية السابقة.<sup>٢٢</sup> في الواقع حددت النصوص الجديدة أن الرخص والامتيازات القائمة ستظل تحكمها القوانين السابقة التي تم منحها بموجبها ما لم تختر الشركات المعنية تحديداً تطبيق القانون الجديد. ووفقاً لذلك، تحكم القوانين السابقة الكثير من امتيازات المحروقات الموجودة،<sup>٢٣</sup> في حين تخضع معظم الرخص والامتيازات المتصلة بالمناجم إلى القانون الحالي.

ويعتبر هذا التطبيق المستمر للنصوص القانونية القديمة ذات أهمية خاصة بالنسبة لتجديد وتعديل اتفاقيات المحروقات أو الامتيازات التي لا تزال تحكمها تلك النصوص القانونية. فعلى سبيل المثال، بما أن النصوص القانونية السابقة تتطلب الموافقة قانوناً على الاتفاقيات أو الامتيازات، لا تزال رخص التجديد أو تعديل الاتفاقيات أو الامتيازات ( عملاً بمقتضى النصوص القانونية القديمة) محكومة بموافقة القانون.<sup>٢٤</sup>

وتعتبر ممارسة أخرى بمثابة درس هام في تنفيذ الفصل ١٣ وتمثل باستخدام الموافقة التشريعية على امتياز أو اتفاقية في قانون كوسيلة للخروج عن الشروط القانونية المعمول بها في الحالات الأخرى. فعلى سبيل المثال، استخدمت موافقة السلطة التشريعية كوسيلة لتبرير تجديد الامتيازات أو التصاريح التي لم تستوفي الشروط المطلوبة للتجديد في القانون.<sup>٢٥</sup> ويستند المبرر القانوني لهذه الحالات على فكرة أن الامتياز ( أو تجديده ) بموجب قانون يمكن أن يحدد عن قانون قائم لأنه يمثل تعديلاً لقانون قائم ملائمة أغراض المشروع. كما هو موضح في الدرس ٢ في الباب ١ والمبدأ التوجيهي ٥ في الباب ٣، يعتبر خطر تسهيل مخالفة القانون واحداً من أهم التحديات التي تواجهها الدول التي تعتمد الموافقة البرلمانية.

٢٢. انظر الملحق ٢ للحصول على قائمة النصوص القانونية ذات الصلة بالمحروقات وقطاعات المناجم.

٢٣. على سبيل المثال، يوجد ٤١ امتياز وقع في ظل النصوص السابقة و ١٢ فقط بموجب قانون المحروقات.

٢٤. انظر مثال تصريح استكشاف المحروقات لجنين الشمالية، حيث جرت الموافقة على الاتفاقية الخاصة ومرافقتها في عام ١٩٩٩ بموجب القانون رقم ١٠٦-١٩٩٩ [http://www.legislation.tn/fr/detailtexte/Loi-num-1996-106-du-09-12-1996-jort-1996-100\\_1996100001061?shorten=gXqr](http://www.legislation.tn/fr/detailtexte/Loi-num-1996-106-du-09-12-1996-jort-1996-100_1996100001061?shorten=gXqr)

وأجري التعديل رقم 2 على الاتفاقية وملحقاتها في عام 2010 أيضاً بموجب القانون رقم 62-2010

[http://www.legislation.tn/fr/detailtexte/Loi-num-2010-63-du-28-12-2010-jort-2010-105\\_2010105000631?shorten=gXqr](http://www.legislation.tn/fr/detailtexte/Loi-num-2010-63-du-28-12-2010-jort-2010-105_2010105000631?shorten=gXqr)

٢٥. على سبيل المثال، منحت رخصة تنقيب قمرية للمحروقات التجديد الرابع وفقاً لقانون رقم ٦٠-٢٠١٠ بتاريخ ٢٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ (الموافقة على الضميمة رقم ١ للاتفاقية وملحقاتها) في حين أن الفصل ٢٨ من قانون المحروقات يسمح فقط بتجديد الرخصة لثلاث مرّات كحدّ أقصى. ومن الجدير بالذكر أن قانون ٢٠١٠ لا يأتي على ذكر التجديد الرابع أو الموافقة على الضميمة رقم ١، ولكن قرار وزاري وقع في ٤ آب/أغسطس ٢٠١١ ونشر في الرائد الرسمي (رقم ٦٠ لعام ٢٠١١) يذكر صراحة التجديد الرابع.

حين يكون العقد النموذجي، أو العقود الموقعة في الأوضاع المتألية، متاحة للجمهور، تتحسن الشفافية بشكل ملحوظ. وطبقا لمجلة المحروقات في تونس، يجب أن تتم الموافقة على كل اتفاقية خاصة بموجب أمر حكومي صادر عن رئيس الحكومة.<sup>٢٦</sup> في حين تكون الاتفاقية الخاصة النموذجية<sup>٢٧</sup> والأوامر الموافقة على الاتفاقية الخاصة متاحة للجمهور من خلال الرائد الرسمي ويتم إدراجها في قاعدة البيانات المفتوحة للحكومة،<sup>٢٨</sup> فإن الاتفاقيات الخاصة الموقعة فعلياً مع الشركات لم تكن تنشر حتى الماضي القريب.<sup>٢٩</sup> وهذا يجعل من الصعب على البرلمان والجمهور: (أ) ضمان احترام الاتفاقيات الفعلية للشروط الواردة في مجلة المحروقات والاتفاقية النموذجية لتبديد أي شائعات حول مخالفة العقود للقانون. و (ب) الحصول على معلومات عن الشروط الأساسية التي تم فتحها للتفاوض في النموذج (على سبيل المثال، الالتزام بالحد الأدنى من الأشغال للشركة المستثمرة وشروط التجديد).<sup>٣٠</sup> يمكن أن يساعد تنفيذ الفصل ١٣ بما يعزز شفافية الاتفاقيات الخاصة (من خلال نشرها في الرائد الرسمي في الوضع المثالي) في معالجة هذه النقائص.

## ١.٢ قطاع المحروقات: أنواع العقود وعملية التعاقد

بموجب مجلة المحروقات في تونس عام ١٩٩٩، تتمثل الوثائق التعاقدية الرئيسية لأي مشروع نفط وغاز بشكل خاص في: (أولا) الاتفاقية الخاصة (أو convention particuliere) ويتم توقيعها من قبل الدولة (ممثلة بالوزير المكلف بالطاقة)، و شركة النفط المملوكة للدولة وهي المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية (ETAP)، والشركة المستثمرة ذات الصلة؛ و(ثانيا) إما عقد تقاسم الإنتاج (contrat de partage de production) أو عقد شراكة (contrat d'association) توقعهما في كلتا الحالتين (ETAP) والشركة المستثمرة.

### الاتفاقية الخاصة

تحدد الاتفاقية الخاصة وكراس شروطها (cahier des charges) وفقا لمجلة المحروقات شروط البحث والاستغلال في منطقة معينة، بما في ذلك: برنامج الأشغال لأنشطة البحث، ومدة / تجديد رخص البحث وعملية منح امتياز الاستغلال، وطرق دفع الإتاوات.

تنص مجلة المحروقات على وضع نموذج اتفاقية خاصة وتمت الموافقة على مثل هذا النموذج بموجب الأمر عدد ١٨٤٢ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في ١ آب/أغسطس ٢٠٠١. ويعتبر اعتماد العقد النموذجي ممارسة يتم استخدامها من قبل العديد من الدول من أجل: (أ) تعزيز موقف الحكومة في المفاوضات مع المستثمرين (بشكل مثالي تترك عناصر محدودة فقط و محددة في العقد مفتوحة للتفاوض) و (ب) ضمان قدر أكبر من التنسيق بين مشاريع المحروقات المختلفة في البلاد، وبالتالي تسهيل الرقابة الحكومية. في تونس، تتبع العديد من العناصر المحددة في الاتفاقيات، بما في ذلك الشروط المالية الأولية، مباشرة من مجلة المحروقات ويتم إدراجها أو التذكير بها في العقد النموذجي.

٢٦. قبل اعتماد مجلة المحروقات في عام ١٩٩٩، لم يكن هناك نموذج اتفاقية خاصة وكانت الموافقة على كل اتفاقية تتم بقانون.  
٢٧. الحكومة التونسية، "الأمر رقم ١٨٤٢ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في ١ آب/أغسطس ٢٠٠١، بشأن الموافقة على الاتفاقية الخاصة النموذجية، المتصلة بأعمال التنقيب والاستكشاف الخاصة بحقول المحروقات. نموذج الشراكة مع الشركة الوطنية. نموذج تقاسم الإنتاج" الرائد الرسمي للجمهورية التونسية العدد ٦٦ لعام ٢٠٠١: ٢٣٠٣ - ٢٤١٠  
٢٨. الرائد الرسمي متاح عبر الإنترنت من خلال البوابة الوطنية للإعلام القانوني عبر الموقع (www.legislation.tn). وقد وضعت مؤخرا قاعدة البيانات المفتوحة (data.industrie.gov.tn) وفقا لخطة العمل الوطنية لتونس في إطار شراكة الحكومة المفتوحة. وفي حين أن قاعدة البيانات المفتوحة لا تشمل العقود الفعلية، فهي توفر معلومات هامة حول مشاريع النفط والغاز، بما في ذلك أنواع العقود والشركات والنسب المئوية وكذلك مراجع الرائد الرسمي للموافقات على الامتيازات المرتبطة بها.  
٢٩. في ١٤ حزيران/يونيو ٢٠١٦ أعلن وزير الطاقة والمناجم نشر عدد كبير من الاتفاقيات الخاصة على بوابة البيانات المفتوحة للحكومة (http://catalog.industrie.gov.tn/group/contrats-petroliers).  
لعرفة المزيد انظر: <http://www.resourcegovernance.org/blog/tunisia-embraces-emerging-global-norm-contract-disclosure>.



- عقد تقاسم الإنتاج (PSC أو contrat de partage de production). يتم استخدام عقد تقاسم الإنتاج حين تكون المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية صاحبة الرخص ذات الصلة، وتكون الشركة المستثمرة (أو مجموعة الشركات) هي المقاول الحصري. وتنص مجلة المحروقات أنه بموجب عقد تقاسم الإنتاج يقوم المستثمر بتمويل جميع أنشطة الاستكشاف والاستغلال (على مسؤوليته) نيابة عن المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية، مع احتفاظ المؤسسة وشركة الاستثمار على حد السواء بحق الحصول على حصة من أي إنتاج للمحروقات كما هو موضح من خلال الصيغ الواردة في عقد تقاسم الإنتاج.

#### عقد الشراكة وعقد تقاسم الإنتاج

بموجب مجلة المحروقات، بالإضافة إلى الاتفاقية الخاصة، يتوجب على كل مستثمر أن يوقع أيضا احد الأنواع التالية من العقود التي تحدد علاقته مع المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية:

- عقد شراكة (أو مشروع مشترك) (contrat d'association). عقد الشراكة يحدد طبيعة الشراكة وشروطها في الحالات التي تكون فيها المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية والمستثمر شركاء في جملة الرخص ذات الصلة. عموما، يتحمل المستثمر تكاليف ومخاطر أنشطة الاستكشاف وتحتفظ المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية بخيار المشاركة عندما يتم الاكتشاف، رهنا بالمساهمة بحصتها (وفقا لنسبة المشاركة) من نفقات الإنتاج وسداد نصيبها من نفقات الاستكشاف.

٣٠. تشمل المعلومات الخاصة بالمشروع في الاتفاقية الخاصة ما يلي:

- إسم المستثمر، مقره وممثله القانوني في البلاد
- النسبة المئوية لمشاركة المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية والمستثمر في الترخيص
- القيمة العتبية لخضوع عقود الخدمات والمعدات لرقابة الوزارة /أو وجوب أن تكون هذه العقود في اطار عملية تناقصية
- مساحة منطقة الترخيص

ومن الجدير بالذكر أن هاتين الفئتين من الاتفاقيات التي تم تعريفهما في مجلة المحروقات - أي الاتفاقيات الخاصة من ناحية، وعقود المشاركة في الإنتاج وعقود الشراكة من جهة أخرى، يمكن أن تفسر على أنها مطابقة لفتتي "الاتفاقيات" و "عقود الاستثمار" المشار إليها في الفصل ١٣ بالموافقة على ("الاتفاقيات") وعرض ("العقود"). وسنواصل البحث في مسائل التفسير والتطبيق ضمن المبدأ التوجيهي ٣ في الباب ٣.

في حين يمكن اعتبار العقود المذكورة أعلاه تنفيذا للاتفاقية الخاصة ويتم التفاوض حولها عادة بالتزامن، هناك أسباب أيضا تجعل من الرقابة والشفافية فيما يتعلق بهذا الصنف من العقود أمرا بالغ الأهمية: (أولا) خلافا للاتفاقيات الخاصة، لا يوجد حاليا نماذج متاحة للعموم بالنسبة للعقود المذكورة أعلاه؛ و (ثانيا) يُعتبر أن هذه العقود تضمّ عدداً أكبر من الشروط الخاضعة للتفاوض،<sup>٣١</sup> بما في ذلك عناصر مالية هامة مثل تقاسم الإنتاج بين المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية والشركة المستثمرة (موجب عقد تقاسم الإنتاج).<sup>٣٢</sup> وعلاوة على ذلك، تتم الموافقة على هذه العقود في الوقت الحاضر حصرياً من قبل وزارة الصناعة ولا تخضع لرأي أو موافقة من اللجنة الاستشارية للمحروقات، كما سيرد أدناه.

وبالإضافة إلى هذه الوثائق التعاقدية، يجب على كل مشروع نפט وغاز أن يتحصل على بعض الرخص في مراحل مختلفة من تطوره: رخصة التنقيب الأولية، ثم رخصة الاستكشاف، فإسناد امتياز استغلال للإنتاج في حالة اكتشاف رخصة. ويتم وضع شروط لمنح هذه الرخص وتجديدها ضمن مجلة المحروقات والاتفاقية الخاصة المبرمة بين الدولة والمستثمر.

## منصة الغاز ب في مسكار



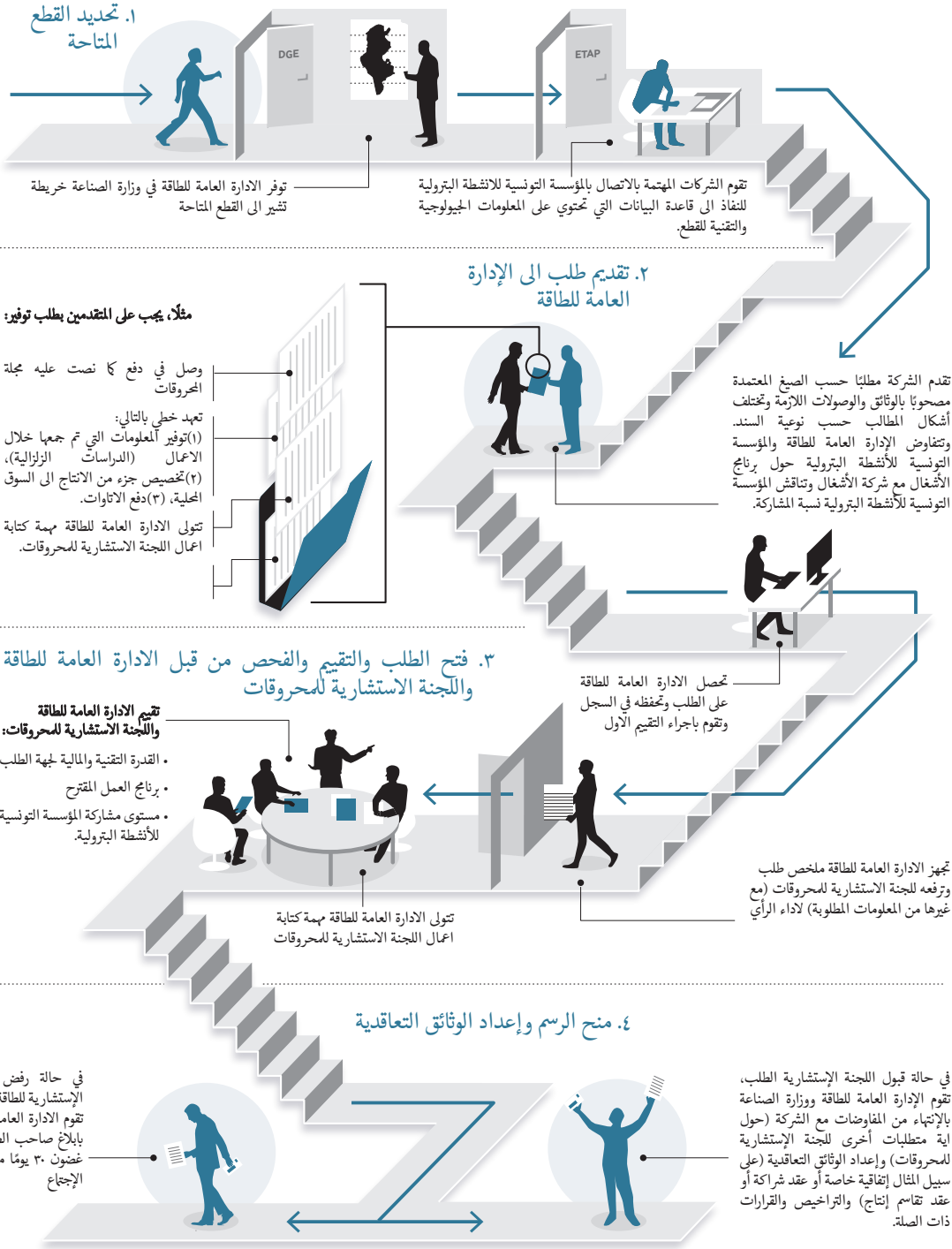
تم استخدام الصورة بموجب رخصة المشاع الإبداعي من فليكر/ بن إدينغر

٣١. (NRGI) مؤشر حوكمة الموارد: استبيان تونس (معهد حوكمة الموارد الطبيعية، ٢٠١٤)،

[http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/country\\_pdfs/RGIquestionnaireHC\\_Tunisie.pdf](http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/country_pdfs/RGIquestionnaireHC_Tunisie.pdf).

٣٢. يمكن أن يعتبر عقد تقاسم الإنتاج شرطاً شبه مالي لما له من تأثير على عائدات المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية، والتي تؤثر بدورها على مداخل الدولة.

## عملية التعاقد في قطاع المحروقات في تونس



(١) على سبيل المثال اللوائح والقوائم والتقارير السنوية للأنشطة

(٢) يشمل التقييم عموماً التحقق من المواعيد النهائية والمستندات المطلوبة والقدرات التقنية والمالية لجهة الطلب. يستخدم تقييم القدرة عند تلقي أكثر من عرض لقطعة واحدة وهذا نادر جداً

## مربّع ٢. اللجنة الاستشارية للمحروقات

اللجنة الاستشارية للمحروقات هي لجنة وزارية برئاسة وزير الصناعة أو من يمثله (في الممارسة العملية المدير العام للطاقة [DGE]) وتتألف من ممثلين عن رئاسة الحكومة، ووزارات الداخلية والدفاع الوطني، والمالية، وأملاك الدولة والشؤون العقارية والصناعة، وممثل عن البنك المركزي التونسي. ويجب على اللجنة أن توافق على جميع الرخص والتجديدات والتمديدات، والإحالات أو الإلغاءات التي تتعلق بسندات المحروقات المختلفة بموجب مجلة المحروقات.

في الممارسة العملية، تبقى رقابة اللجنة على الملفات متسمة بطابعها الشكلي إذ تقتصر على التثبت من مدى استيفاء الشروط المنصوص عليها في القانون. ويواجه أعضاء اللجنة صعوبات في الاضطلاع بهذه المهمة الرقابية لكونهم عادة غير متخصصين في قطاع المحروقات (باستثناء ممثلي الإدارة العامة للطاقة)، ولا يشاركون في العملية برمتها، ويعتمدون على المعلومات التي توفرها الإدارة العامة للطاقة. ويمكن أن تمارس اللجنة الاستشارية للمحروقات رقابة ملموسة على هذه العملية، خصوصا أنه يمكن للمؤسسات الحكومية الممثلة طرح أسئلة صعبة، ولكنها في واقع الأمر لا تزال تعتمد إلى حد كبير على المعلومات والتحليلات التي تقدمها الإدارة العامة للطاقة. علاوة على ذلك، وحدها الإدارة العامة للطاقة والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية على اتصال مباشر بالمستثمر.<sup>٣٣</sup>

وعند اتخاذ اللجنة لقرار إيجابي (الخطوة ٤ في الرسم ٣)، فهي لا تشارك في عملية التفاوض، أو في الموافقة على الوثائق التعاقدية ولا تلعب عموما أي دور رقابي حقيقي في هذه المرحلة ولا على محتوى الوثائق التعاقدية. تتولى الإدارة العامة للطاقة والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية القيادة في هذه المرحلة ولا يستطيع أعضاء اللجنة النفاذ إلى الوثائق حتى بعد توقيعها.<sup>٣٤</sup>

٣٣. توفر الإدارة العامة للطاقة ملخصا للعرض من دون تقديم المستندات الفعلية التي يقدمها صاحبه، و يبيحي من غير الواضح ما إذا كان بإمكان اللجنة أن تطلب مثل هذه الوثائق، وما إذا كان الحصول على الوثائق يتم بناء على طلب.

٣٤. تقتصر قرارات الموافقة التي تنشر في الرائد الرسمي على اسم السند أو الوثيقة التي تمت الموافقة عليها، من دون نشر الوثائق التعاقدية الفعلية أو الملخص.

## ٢.٢ قطاع المناجم: أنواع "العقود" وعملية "التعاقد"

على عكس مجلة المحروقات، لا تتضمن مجلة المناجم لسنة ٢٠٠٣ إشارة إلى اتفاقيات أو عقود. بل تعتمد مجلة المناجم بدلا من ذلك على ثلاثة أنواع من الرخص: (١) رخص التنقيب؛ (٢) رخص الاستكشاف؛ و (٣) امتيازات الاستغلال.<sup>٣٥</sup> هذه السندات لا تعتبر عقود (انظر المسرد في الملحق ٣ حول الفرق بين التراخيص والعقود) وقد أسست مجلة المناجم التونسية بشكل مباشر العديد من الشروط (بما في ذلك الشروط المالية) الموجودة عادةً في عقود المناجم في بلدان أخرى.

مع ذلك، تحتوي رخصة الاستكشاف وكما امتياز الاستغلال على وجه الخصوص على موافقة حامل السند على بعض الالتزامات الخاصة بالمشروع التي تحاكي جزئيا دور العقود. أنواع السندات هي:

- ترخيص التنقيب: إذن لإجراء التحريات الجيولوجية لإعداد طلبات للحصول على تراخيص الاستكشاف ويصلح لسنة واحدة فقط قابلة للتجديد مرة واحدة.

- رخصة الاستكشاف: إذن لإجراء أعمال الاستكشاف في منطقة معينة لإثبات وجود رواسب من مورد محدد بكمية قابلة للاستغلال اقتصاديا. وتكون الرخص صالحة لمدة ثلاث سنوات مع إمكانية التجديد لثلاث مرات وعام استثنائي للتحقق من صحة نتائج البحوث.

- امتياز الاستغلال: إذن لاستغلال الموارد في منطقة معينة (موجودة ضمن رخصة البحث) وتمنح لفترة محددة إستناداً إلى كمية الاحتياطات المؤكدة ومعدل الاستخراج ويجب أن يوفر طالب امتياز الاستغلال ما يلي:

- كراس شروط (cahier des charges) تتضمن التزامات فيما يتعلق باستثمارات العمل والإنتاج وحجم المعدات

- مخطط تطوير بما في ذلك دراسة جدوى (جيولوجية / اقتصادية)، خطة الاستغلال، جدول زمني لأعمال التطوير، خطة لتشغيل الموظفين المحليين وتكوينهم

- دراسة الأثر البيئي

- إثبات دفع الرسوم المستوجبة

من منظور الشفافية من المهم أن نشير أن أيًا من رخص الاستكشاف وامتيازات الاستغلال كما كراسات الشروط المتصلة بها ليست متاحة للجمهور.<sup>٣٦</sup> وحده القرار الوزاري القاضي بمنح سندات المناجم يُنشر في الرائد الرسمي.

٣٥. ومن الجدير بالذكر أيضا أن جزءا كبيرا من نشاط المناجم في تونس، لا سيما في قطاع الفسفاط، يتم من قبل شركة فسفاط قفصة CPG المملوكة من الدولة). ومع ذلك، يوجد عدد كبير من امتيازات التعدين غير الفسفاطية المبرمة مع الشركات الخاصة. و من بين امتيازات الاستغلال الـ ٥٠ المدرجة على بوابة البيانات المفتوحة للحكومة، أُرمت الغالبية العظمى منها مع شركات خاصة. انظر:

<http://catalog.industrie.gov.tn/dataset/concessions-d-exploitations-des-produits-miniers/resource/a41c2e2b-8070-485b-be01-7b59034864d6>

٣٦. يوجد نموذج لامتياز استغلال (أو المذكرة الالتزامات) متاح للجمهور. الحكومة التونسية "الأمر رقم ١٠٢٦ لسنة ٢٠٠٤ المؤرخ ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٤، بشأن الموافقة على كراس الشروط النموذجي المتصل بالإنتاج وبتكاليف أعمال التنقيب والتجهيز الدنيا التي يقع تنفيذها على عاتق صاحب امتياز استغلال المواد المعدنية المصنفة كـ"منجمية". الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد ٣٦ لسنة ٢٠٠٤، الصفحة ١٢٣.



## عملية "التعاقد" في قطاع المناجم بتونس



(١) يرأس اللجنة الاستشارية للمناجم قاض ويتألف من ممثلين عن الإدارة العامة للمناجم وإدارة الطاقة في رئاسة الحكومة ووزارة الدفاع المدني ووزارة البيئة والشركة المملوكة للدولة (سفاسط قضية)، والديوان الوطني للمناجم ووكالة العلون في تونس

(٢) عندما تقدم طلبات متعددة للحصول على نفس التنقيب من نفس المنطقة، وفقا لقانون التعدين، يتم الاختيار وفقا للقدرة التقنية والمالية للمتقدمين

(٣) انظر على سبيل المثال رخصة البحث عن المواد المعدنية من المجموعة الثالثة في المكان الذي يعرف بحمام الزربية

(٤) لم تكن التفاصيل محددة عموما فقط مجموع الحد الأدنى من دراسات الإنفاق

## ٣.٢ ترتيبات تنفيذ الفصل ١٣ على عملية التعاقد الحالية

لعملية التعاقد الحالية التي تم وصفها في الباب ٢ تداعيات مهمة على تطبيق الفصل ١٣، إن لجهة التحديات التي يتوقع لتونس أن تواجهها، أو لناحية الفرص التي تتيحها الاستعانة بالفصل ١٣ قصد تجاوز بعض النقائص الكامنة في المنظومة القائمة.

أولا، يدل مدى تعقيد النظام القائم على التحديات التي قد تواجه البرلمان في القيام بالدور المنوط به بموجب الفصل ١٣. وفي حين أنه لا يزال يتوجب تحديد أين تتم الموافقة البرلمانية بالضبط في عملية التعاقد، فمن المحتمل بناء على تجارب البلدان الأخرى والتشابه في العمليات التشريعية، أن يتم ذلك في المراحل النهائية لعملية التعاقد. ويعني ذلك أن القرارات المتصلة بالشروط تكون قد اتخذت، بما في ذلك اختيار الشركة، والتفاوض حول الشروط ذات الصلة والموافقة عامة على العقد من قبل السلطة التنفيذية، بما في ذلك اللجنة الاستشارية المشتركة بين الوزارات.<sup>٣٧</sup> ومن أجل ضمان عدم اقتصار المراجعة والموافقة البرلمانية على مجرد إجراء شكلي أو عملية سياسية في المقام الأول، سوف يحتاج البرلمانيون لتطوير إلمامهم بالعملية والمتطلبات القانونية الأساسية.

قد يشكل دور اللجنة الاستشارية في عملية التعاقد والتحديات التي تواجهها في التطبيق مصدراً مهماً للمعلومات للبرلمانيين أثناء دراستهم للفصل ١٣. فمن التحديات التي تعتبر ذات صلة فعليّة عند دراسة الموافقة البرلمانية نذكر على سبيل المثال ذلك المتمثل بضمان الرقابة الناجعة على العملية من قبل أشخاص غير متخصصين في القطاع (باستثناء الذين يمثلون الإدارة العامة للطاقة)، ولا يشاركون في العملية برمتها، ويعتمدون على المعلومات المقدمة من قبل الآخرين. تعتبر كل هذه العوامل ذات أهمية خاصة عند التفكير في موافقة البرلمان. في الواقع سيلعب البرلمان دورا يشبه إلى حد ما الدور الذي لعبته اللجنة الاستشارية، وإن كان من خارج السلطة التنفيذية، وبالتالي فإنه سيواجه تحديات مماثلة.

ثانيا، يمكن للنقائص في عملية التعاقد الحالية أن تشكل مدخلات بالغة الأهمية لتنفيذ الفصل ١٣. وهذا يشمل التعلم من نواقص آليات الرقابة القائمة مثل دور اللجان الاستشارية. وبغية ضمان رقابة فعالة، ينبغي على البرلمان أن يركز على بناء القدرات، بما في ذلك أيضا من خلال المساعدات الخارجية المحتملة، ليكون قادرا على مراجعة العقود التي رفعت إليه للموافقة عليها بشكل صحيح. كذلك، سيحتاج البرلمان إلى إرساء عملية يتم من خلالها تقديم معلومات حول العقود ذات الصلة من قبل السلطة التنفيذية في شكل من شأنه أن يسهل المراجعة البرلمانية.

يتمثل عيب آخر في العملية القائمة بجب أن يؤخذ في الاعتبار بالنقص النسبي في الشفافية. وكما ذكر أعلاه، فإن الافتقار إلى الشفافية في العقود يجعل من الصعب تحديد مطابقة العقود مع القانون والعقود النموذجية وتبديد الشائعات حول التعاقد في القطاعات الاستخراجية. يمكن لتنفيذ الفصل ١٣ زيادة شفافية العقود (بشكل مثالي من خلال نشرها في الرائد الرسمي) وأن يساعد في معالجة هذه العيوب. كذلك، يمكن معالجة نقص الشفافية في عملية اختيار الشركات من خلال تنفيذ الفصل ١٣ بطريقة من شأنها أن تلقي مزيدا من الضوء على هذه العملية، بما في ذلك تزويد العموم بالمزيد من المعلومات حول معايير اختيار شركات معينة دون أخرى.<sup>٣٨</sup>

٣٧. إشراك البرلمان في مرحلة مبكرة من عملية التعاقد يمكنه إلى حد كبير أن يصبح عائقا أمام الاستثمار، كما يجعل مهمة المراجعة والموافقة صعبة، حيث تتوفر تفاصيل محدودة فقط للبرلمان للمراجعة والموافقة في هذه المرحلة.

٣٨. يمكن أيضا للإصلاح القانوني للعملية أن يلعب دورا هاما هنا من خلال اشتراط زيادة الشفافية لعملية التأهل المسبق، وذلك باعتبار (عند الاقتضاء) التنافسية في اختيار الشركات، ونشر المعلومات حول العمليات ونتائجها.

## ٣. المبادئ التوجيهية لتنفيذ موافقة البرلمان على العقود في تونس

• ينبغي أن ينظر إلى الشفافية والنفاذ إلى المعلومة كجزء لا يتجزأ من الإدارة الجيدة لقطاع الموارد الطبيعية. يجب أن يأخذ تفسير الفصل ١٣ وتطبيقه هذه المبادئ في الاعتبار، وذلك تمسحاً مع الفصل ١٥ من الدستور بشأن الشفافية والفصل ٣٢ بشأن النفاذ إلى المعلومة. وكما يتبين من التجارب العالمية، لا تعتبر موافقة البرلمان على العقود في حد ذاتها ضماناً للشفافية، ولكنها يمكن أن تلعب دوراً هاماً في تعزيز الشفافية، إذا ما طُبقت من منطلق تحقيق هذا الهدف. بالتالي، يجب على البرلمان التونسي دعم الشفافية والعمل مع السلطة التنفيذية لتعزيز مختلف السياسات الداعمة للشفافية، بما في ذلك عملية الموافقة البرلمانية على العقود. وهذا لا يعني أن كل وثيقة يجب أن تكون علنية، بل ينبغي إرساء عملية معقولة تؤدي إلى الشفافية. وكشف مؤشر حوكمة الموارد الذي اصدره معهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI) في نسخة ٢٠١٣ أنه من بين ٥٨ دولة شملتها الدراسة المتعلقة بالمؤشر، تقوم ٢٠ دولة بنشر كل عقودها الاستخراجية أو بعضاً منها.<sup>٣٩</sup> وعلاوة على ذلك، تحتوي قاعدة البيانات العامة لعقود الموارد على تفاصيل أكثر من ١٠٠٠ عقد لـ ٧٢ بلداً، إذ يمكن أن تكون أداة مفيدة للنواب وأصحاب المصلحة في المقارنة بين عقود من مختلف البلدان.<sup>٤٠</sup>

يستند هذا الباب على الأبواب السابقة فهو يأخذ الدروس المستفادة من التجارب العالمية المتعلقة بموافقة البرلمان على العقود ويهدف إلى ملاءمتها مع خصوصيات القانون التونسي الحالي وممارسات التعاقد في قطاع الصناعات الاستخراجية. تراعي المبادئ التوجيهية المذكورة أدناه السياق التونسي، من خلال تحديد الفرص المتاحة لاستخدام الفصل ١٣ في معالجة النقائص القائمة، والتحديات المؤسسية مثل القدرة المحدودة على مراقبة العقود.

**المبدأ التوجيهي ١**  
الشفافية والمساءلة هما من أهداف الدستور التونسي. ولذلك ينبغي أن يفسر الفصل ١٣ ويطبق مع أخذ هذه الأهداف بعين الاعتبار، بما في ذلك من خلال تسهيل نشر العقود ومشاركة المجتمع المدني.

قد يبدو الأمر واضحاً، ولكن سرعان ما ننساه عندما تؤدي السياسة والمصالح والممارسات المترسخة بالأطراف إلى التغاضي عن الأهداف العامة للدستور في تفسير الأحكام القانونية كذلك الواردة في الفصل ١٣ وتنفيذها. فكما بينا في الباب ١ والباب ٢ أعلاه تكتسي العقود الاستخراجية في تونس أهمية خاصة وللبرلمانيين قدرة كبيرة على الترويج للسياسات والتأثير على العقود بطريقة تعزز الشفافية والمساءلة. إذ يمكن لصلاحية الموافقة على العقود المكرسة في الفصل ١٣ أن تكون عنصراً هاماً في هذا المجال.

واستناداً إلى الدروس المستفادة من البلدان الأخرى وممارسات التعاقد في تونس، يتعين على صناع القرار التونسيين مراعاة ما يلي:

٣٩. NRGI، "Reader: Contract Transparency"، March ٢٠١٥.

[http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi\\_Contract-Transparency.pdf](http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_Contract-Transparency.pdf)

٤٠. منذ صدور مؤشر حوكمة الموارد، بدأت بلدان أخرى بما في ذلك غينيا والموزمبيق وسيراليون بنشر عقود قطاع الصناعة الاستخراجية الخاصة بها. قاعدة بيانات عقود الموارد: دليل للعقود النفطية والمعدنية <http://www.resourcecontracts.org>

• ينبغي أن تكون موافقة البرلمان على العقود فرصة لتعزيز إشراك المجتمع المدني في حوكمة الموارد الطبيعية. كما أظهرت الممارسة في بلدان مثل ليبيريا، يمكن للموافقة البرلمانية على العقود أن تلعب هذا الدور من خلال عملية تشاورية (مما في ذلك إشراك الأطراف المعنية مثل منظمات المجتمع المدني) التي ينبغي أن تصاحب جميع أعمال البرلمان، مما في ذلك مراجعة عقود الموارد الطبيعية والموافقة عليها. وكما يشير الباب ٢، تعتبر عملية التعاقد الحالية في تونس مغلقة نسبياً ويمكن أن يشكّل تطبيق الفصل ١٣ فرصة لتحسين هذه العملية من خلال إيجاد فرص لإيصال صوت أصحاب المصلحة، من خلال جلسات الاستماع أو المناقشات البرلمانية أو التغطية الإعلامية المرتبطة بها على سبيل المثال.

ينبغي على الحكومة التونسية والبرلمان تطبيق مبدأ عدم السرية في الإطار القانوني المنظم لقطاع الصناعات الاستخراجية، وعلى هذا النحو، ينبغي أن يؤدي الفصل ١٣ إلى نشر العقود التي وافق عليها البرلمان. وكما هو مبين في الباب ٢، يمكن لتنفيذ الفصل ١٣ أن يمثل خطوة كبيرة إلى الأمام فيما يتعلق بمعالجة أوجه القصور في شفافية عملية التعاقد الحالية في تونس إذا نتج عنه نشر العقود، مثل الاتفاقيات الخاصة في قطاعي النفط والغاز، وعقود المشاركة في الإنتاج وعقود الشراكة، وجعلها متاحة للعموم. ويمكن نشر هذه العقود في سجلّ الرائد الرسمي لموافقة البرلمان على العقد، كما هو الحال في بعض البلدان، وينبغي في الحالات المثلّي أن تكون متاحة على الإنترنت وبناء على طلب من المواطنين. فهذه العقود هي جوهر الاتفاق مع الشركات الاستخراجية وفي عدد من البلدان جعلت هذه الأنواع من الوثائق متاحة للجمهور، مع موافقة البرلمان أو بدونها. هذا وتشير الإجراءات والتصريحات التي صدرت مؤخراً عن وزارة الطاقة إلى استعداد داخل الحكومة لمسألة نشر العقود<sup>٤١</sup> كما يوفّر التشريعات التي تطبّق الفصل ١٣ فرصة ممتازة لمأسسة هذه القاعدة في تونس.<sup>٤٢</sup>

#### زيارة دراسية أجراها صحافيون، قصة



تم استخدام الصورة بموجب رخصة المنافع الإبداعي من فليكر/اللوري هايتانان

٤١. في ١٤ حزيران/يونيو ٢٠١٦ أعلن وزير الطاقة والمناجم نشر أكثر من ٥٠ من عقود النفط على بوابة البيانات المفتوحة للحكومة (<http://catalog.industrie.gov.tn/group/contrats-petroliers>). لمعرفة المزيد انظر: <http://www.resourcegovernance.org/blog/tunisia-contract-disclosure>.

٤٢. لمعرفة المزيد عن شفافية العقود عالمياً وفي تونس، انظر معهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI)، "خمس خطوات للإفصاح على عقود النفط والغاز والمناجم: التركيز على تونس"، نيسان/أبريل ٢٠١٥، "Five Steps to Disclosing Oil, Gas and Mining Contracts: Focus on Tunisia".

عليها أن تكون فريدة بتونس. وفي الوقت نفسه هناك أساليب يمكن أن تدعم فعالية ودقة المراجعة. إذ يتعين على صناع القرار التونسيين مراعاة ما يلي:

- إنشاء مسار موحد. من أجل زيادة احتمالات التطبيق الناجح، يجب على الحكومة التونسية والبرلمان ضبط الإجراءات اللازمة للحصول على الموافقة البرلمانية للعقود بصفة مسبقة. ويقلل توحيد عملية المصادقة من احتمال اتخاذ قرارات تعسفية. و يتمثل عنصر مهم نجاح في أماكن أخرى في تحديد المعلومات التي على السلطة التنفيذية توفيرها عند تقديم عقد للموافقة. و من أجل تعزيز الكفاءة في تونس يمكن الاستفادة من التقارير التي سبق أن تم إعدادها للحصول على الموافقة على العقود من قبل هيئات مثل اللجنة الاستشارية. ومع ذلك، ينبغي أيضا أن يكون البرلمان قادرا على طلب معلومات إضافية عند الضرورة لإجراء رقابة شاملة.
- تجنب إرساء عملية وإجراءات بالغة التخصص للموافقة على العقود. تستخدم برلمانات معظم الدول التي شملها الاستطلاع لهذا الدليل نفس العملية للموافقة على القوانين في الموافقة على العقود. ووفقا لذلك، فمن المنطقي استخدام القواعد والإجراءات التشريعية الحالية في تونس قدر الإمكان مع إضافة عناصر محددة في تقديم العقد وعملية الموافقة. ويكمن مثال على هذا العنصر الإضافي في تحديد الوثائق والتقارير المطلوبة مسبقا مما من شأنه أن يقلص الحاجة لمرافقة أي عقد مقدم للموافقة.
- ينبغي أن ترفق العقود المقدمة للموافقة بتقرير مفهوم من قبل غير الخبراء. كما هو مبين في الباب ١، تتطلب العديد من البلدان التي تتبنى موافقة البرلمان على العقود تقديم السلطة التنفيذية لتقرير عن العقد كجزء من عملية الموافقة. لكن المشكلة بالنسبة للعديد من البلدان، هي كون النواب ليسوا خبراء وقد يجدون صعوبة في فهم التقارير الفنية التي قد تكون مربكة أكثر من العقد المرفق. وبناء على ذلك، ينبغي أن تقترن التقارير الفنية بملخصات تتسم بأقل قدر ممكن من التقنية.

يجب أن تتم الموافقة البرلمانية على العقود وفقا لعملية ذات أطر زمنية محددة، ومعلّمت واضحة للمراجعة، وشروط محددة حول المعلومات الواجب تقديمها من قبل السلطة التنفيذية. إذ تساعد هذه الأمور على تقليص هامش التقدير و تقلل من احتمال تحوّل موافقة البرلمان إلى عائق أمام الاستثمار.

ينبغي تطبيق الرقابة البرلمانية بطريقة معقولة من أجل تجنب الإفراط في عرقلة الاستثمار. تشير الدروس المستفادة عالميا، أنه في حال مثلت عملية الموافقة على العقود عائقا أمام الاستثمار، تنزع الدول إلى الحد من هذا الإجراء؛ وفي الحالات القصوى، تنزع هذه الصلاحيّة عن البرلمان. وقد حدث هذا سابقا في تونس أيضا. فقد اعتبر دور البرلمان في ظل النظام القديم الذي كان يخضع لأحكام المرسوم عدد ٩ لسنة ١٩٨٥ المؤرخ في ١٤ سبتمبر ١٩٨٥، في نهاية المطاف عائقا أمام الاستثمار في هذا القطاع. وتم تعديل النظام بموجب مجلة المحروقات لسنة ١٩٩٩ فأصبحت المصادقة على الاتفاقيات الخاصة تتم بمقتضى مرسوم تنفيذي.

لا ينبغي لمقتضيات الفاعليّة منع المراجعة الشاملة. قد تستغرق المراجعة والموافقة البرلمانية الفعالة على العقود وقتا، خاصة إذا كانت اللجنة البرلمانية المختصة تحتاج إلى مراجعة التقرير المرفق، والنفاذ إلى المعلومات وتقييمها، والدعوة إلى اجتماعات وجلسات إحاطة أو جلسات استماع أخرى لطرح أسئلة المتابعة. فلا جدوى من تقرير جيد وتوثيق دقيق لتاريخ عملية التعاقد إذا لم تمنح اللجنة الوقت الكافي لمراجعتها. قد تأتي هذه المراجعة على حساب الفعالية ويمكن أن ينظر إليها بشكل سلبي من قبل السلطة التنفيذية والشركة المعنية، ولكن لا ينبغي لموافقة البرلمان أن تكون عملية مستعجلة شكلية بدلا من إجراء مراجعة وموافقة حقيقية. فقد شهدت بلدان أخرى هذا النوع من المخاطر. ففي غانا، على سبيل المثال، قدمت السلطة التنفيذية العقود إلى الهيئة التشريعية تحت عنوان "حالة طارئة" وهو ما يعني أن البرلمان لا يملك الوقت لتحليل العقد وجمع آراء مختلف أصحاب المصلحة.

في نهاية المطاف، يمكن وينبغي لعملية تقديم العقود والموافقة



- **تحديد معالم المراجعة مسبقا.** تتمثل إحدى الخطوات التي يمكن للبرلمان اتخاذها لضمان الفعالية هي بالتحديد المسبق للمعلومات العامة للمراجعة التي سيقوم بها والطلب من السلطة التنفيذية توفير معلومات محددة حول هذه العناصر، كتحديد أوجه مخالفة عقد ما للقانون القائم و/أو العقد النموذجي على سبيل المثال. وتتمثل خطوة أخرى في تحديد الفترة اللازمة للمراجعة. من أجل تجنب التوتر بين السلطة التنفيذية والتشريعية، قد يكون من الأفضل للبرلمان أن يحدد بنفسه الفترة المرجعية اللازمة للمراجعة ولا يقوم بتمديدها إلا في ظروف استثنائية، بدلا من أن تحدد السلطة التنفيذية ذلك.
- وتحتاج المواضيع التي سيتم تغطيتها في هذه التقارير إلى أن يتم الاتفاق عليها بين البرلمان والسلطة التنفيذية، ولكن قد يهتم البرلمان بشكل خاص بالحصول على معلومات بشأن احترام العقد للقانون (انظر المبدأ التوجيهي ٥). وينبغي أن يتضمن التقرير أيضا معلومات حول المستثمر و مخصصات العقد وطريقة اختيار المستثمر. وبالإضافة إلى ذلك، يتوقع البرلمانيون كحد أدنى التأكد من أن التقرير يغطي شروط العقد التي لم يحددها القانون، بما في ذلك ما يتعلق بالضرائب وتقاسم الإنتاج، والتزامات الاستثمار والعمل، وأي التزامات اجتماعية أو بيئية، والأحكام المتعلقة بإنهاء وتجديد العقود. ويمكن أن يشمل التقرير أيضا على البحوث والتوصيات التحضيرية ووثائق إضافية كملحقات. في السياق التونسي، يمكن توفير نسخ، من تصريح التنقيب، ورخصة التنقيب، و آراء اللجان الاستشارية للمحروقات والمناجم، والتراخيص البيئية وغيرها من الوثائق التي يعتبرها البرلمان ضرورية في عمله ويستحسن أن تترافق مع ملخصات غير تقنية، وذلك على النحو المحدد بالاتفاق مع وزارة الصناعة، والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية والأطراف الأخرى ذات الصلة.

• توضيح الأدوار، والإقرار بأن الموافقة البرلمانية على العقود تنطوي على دور رقابي في المقام الأول. تحتاج المراجعة والموافقة البرلمانية الفاعلة إلى أن تكون استراتيجية وأن تركز على قضايا رفيعة المستوى. وينبغي للبرلمان أن يعترف بالدورين التشريعي والتنفيذي للأقسام المعنية في الحكومة، وأن يقرّ بالتالي بأن الإدارة اليومية للقطاع، بما في ذلك كل ما يتعلق بالتفاوض على العقود ومراجعتها، تبقى في المقام الأول مسؤولية السلطة التنفيذية. فلا ينبغي أن تنطبق موافقة البرلمان على العقود على نطاق واسع، إذ لا يجب على سبيل المثال للبرلمانيين المشاركة مباشرة في مفاوضات مع المستثمرين، رغم وجوب تمكين البرلمان من النظر في أي قضايا عند الضرورة لإجراء مراجعة شاملة. ولكن كما يشير الاقتباس أدناه عن الوزير النزويجي السابق للطاقة، من المهم عدم الخلط بين هذه الأدوار.

ينبغي تحديد أدوار ومسؤوليات جميع المشاركين في عملية التعاقد بوضوح، كما ينبغي أن تعالج القضايا الجوهرية المتعلقة بتفسير الفصل ١٣ ونطاقه، ويستحسن القيام بذلك مسبقاً إن من خلال التشريع أو النظام الداخلي.

المبدأ التوجيهي  
٣

من أجل الحد من التسييس، والارتباك، والأزمات في المستقبل، يتعين على الساسة التونسيين النظر في معالجة القضايا المحددة أدناه. ففي بعض تلك الحالات، يمكن لدافع التنفيذ أن ينبع من التشريع، فعلى سبيل المثال يمكن أن يتم تنقيح مجلة المحروقات ومجلة المناجم من أجل تنفيذ الفصل ١٣. وفي حالات أخرى، يمكن من خلال تعديل القواعد الإجرائية للبرلمان، أو العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية.

”الرجاء عدم تحويل البرلمانيين إلى تكنوقراط. فلا بد من احترام الضوابط والتوازنات: ما هي مسؤولية السياسيين؟ وما الذي ينبغي أن تهتم به الوزارة؟“

- اينار ستينسناس، الوزير السابق للطاقة ونائب سابق، النزويج

وعلاوة على ذلك، فإن هذا النوع من التفسير يسمح على الأقل للبرلمان بالحصول على عقود المستوى الثاني وإجراء نوع من المراجعة، في حين أن التفسير الحرفي الصارم المتمثل بعدم وجود "عقود استثمار" في قطاع النفط والغاز يعني أن مراجعة البرلمان ستكون محدودة في حالة الاتفاقيات الخاصة. وهذا يعني غياب الرقابة البرلمانية التلقائية على عقود تقاسم الإنتاج أو عقود الشراكة التي تبرم مع المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية، على الرغم من أن هذه العقود يمكن أن تتضمن عناصر هامة مثل تقاسم الإنتاج بين المؤسسة وشركة الاستثمار كما هو موضح في الباب ٢.

ويمكن أن يعتمد مبدأ توجيهي آخر محتمل في مسألة تحديد العقود التي تنبغي الموافقة عليها في الجلسة العامة وتلك التي ينبغي أن تقدم إلى اللجنة المختصة على أساس "الأهمية" (التي تحدد، على سبيل المثال، على أساس مستويات الاستثمار أو نوع العقد)، مع الحاجة للموافقة على العقود الأكثر أهمية والاكتفاء بمجرد عرض تلك الأقل أهمية. ويبدو أن قانون الطاقات المتجددة الأخير في تونس (الذي تم وصفه كذلك في المبرع ٣) يتبع نهجا مبنيا على الأولوية في معالجته لموافقة البرلمان على عقود الطاقة المتجددة. وبالطبع يكمن التحدي في هذا النهج في كيفية إنشاء درجات مختلفة من "الأهمية" وما إذا كان اعتمادها ممكنا في ظل المقاربة المعتمدة حاليًا في تونس في مجال التعاقد.

• يجب على البرلمانيين محاولة التوصل إلى اتفاق، ويستحسن أن يتم ذلك بالتعاون مع السلطة التنفيذية، حول مسائل التفسير العسيرة مثل إشارة الفصل ١٣ للموافقة على "الاتفاقيات" في الجلسة العامة وتقديم "عقود الاستثمار" إلى اللجنة المختصة. في قطاع المحروقات، يمكن استخلاص أحد التفسيرات الممكنة الذي يمتاز بسهولة تنفيذه نسبيًا في ظل الإطار القانوني القائم، من النظام التعاقدية ذي المستويين الذي أنشئ بموجب مجلة المحروقات، الأمر الذي يتطلب (أ) اتفاقية خاصة، و (ب) عقد مشاركة في الإنتاج أو عقد شراكة. يفسح نظام المستويين هذا المجال لبعض أوجه الشبه مع مقاربة الفصل ١٣ بشأن الموافقة ذات المستويين على العقود. وبناءً عليه، يمكن أن تفسر الاتفاقية الخاصة، وهي الاتفاق الأساسي بين الدولة التونسية، والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية والمستثمر، على أنها "الاتفاقية" التي تتطلب موافقة عامة، في حين يعتبر عقد تقاسم الإنتاج أو عقد الشراكة (كما هو الحال)، اتفاقًا من المستوى الثاني بين المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية والمستثمر، ويمكن أن يفسر على أنه "عقد الاستثمار" الذي يقدم فقط إلى اللجنة المختصة. ويكمن أحد المخاطر المحتملة لعدم اشتراط الموافقة الصريحة على العقود شأن عقود تقاسم الإنتاج على إمكانية أن تضم شروطًا هامة، مثل شروط تقاسم الإنتاج بين المستثمرين والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية. ومن الحلول الممكنة للحد من هذه المخاطر نذكر عدم مضي البرلمان قدمًا في الموافقة على الاتفاقية الخاصة بشكل فعلي حتى يتم تقديم عقد تقاسم الإنتاج أو عقد الشراكة المرتبط بها ومراجعته أيضًا.

هذا التجديد لمدة ثلاث سنوات لا يخضع لموافقة البرلمان، ولكن قرار تجديد لمدة أربع سنوات أو لثلاث فترات يعادل تعديل العقد المعتمد وسيحتاج إلى موافقة برلمانية ثانية.

• يجب أن يعتمد اشتراط موافقة البرلمان على تجديد العقود وإلغائها أو إحالتها على ورود تحديد القواعد التي تحكم هذه الحالات في القانون و/أو العقد أو عدم وروده. فإذا كانت واردة، يمكن اعتبار تطبيق تلك القواعد من قبل السلطة التنفيذية جزءا من الإدارة اليومية للقطاع ولا يتطلب موافقة البرلمان، على الرغم من ضرورة إدراج هذه الإجراءات في التقارير الدورية المقدمة إلى البرلمان. وفي حال م يتم تضمين قواعد أو شروط التجديد أو الإلغاء أو الإحالة في العقد أو القانون، أو في حال تغيير هذه القواعد، يمكن اعتبار ذلك تعديلا للاتفاق الذي وافق عليه البرلمان، فيستدعي ذلك موافقة البرلمان. فعلى سبيل المثال، عندما تنص اتفاقية خاصة مصادق عليها من قبل البرلمان على فترتي تجديد مدّة كل منهما ثلاث سنوات لخصّة الاستكشاف، فإن قرار السلطة التنفيذية بمنح مثل

مصنع البوتاسيوم في النالجة



تم استخدام الصورة بموجب رخصة المشاع الإبداعي من فليكر/ستيفان غارا

### المربّع ٣: مقارنة الفصل ١٣ في قانون الطاقة المتجددة:

يُعدّ القانون عدد ١٢ لسنة ٢٠١٥ المؤرخ في ١١ أيار/مايو ٢٠١٥ بشأن إنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة المحاولة الأولى لتطبيق الفصل ١٣ من الدستور الجديد.

وفي حين لم يخل القانون خاليا من الجدليّات،<sup>٤٣</sup> يميل النهج المتبع في النهاية إلى تفسير موافقة البرلمان على العقود الواردة في الفصل ١٣ بما يفرض على اشتراطها إسناد دور أهمّ للبرلمان حسب أهمية نوع العقود.

يشترط قانون الطاقات المتجددة على وجه التحديد:

- تقديم الطلب حصريا إلى اللجنة البرلمانية المختصة بالنسبة لفئات معينة من العقود (أي تلك المتعلقة ببيع فوائض الكهرباء المعدة للاستهلاك الذاتي للشركة الوطنية وبيع الكهرباء للاستهلاك المحلي، ويتم ذلك في كلتا الحالتين ضمن حد أقصى يحدده أمر حكومي).
- الموافقة البرلمانية على اتفاقيات معينة (لبيع الكهرباء للاستهلاك المحلي ولكن بكميات تزيد عن الحد الأقصى الذي تمّ تحديده في الأمر الحكومي)
- الموافقة البرلمانية "بموجب القانون"<sup>٤٤</sup> على عقود معينة (عقود توليد الكهرباء المعدة للتصدير).

وفقا لذلك، يبدو أن مقارنة هذا القانون فيما يتعلق بالرقابة البرلمانية تقوم بإدراج أولويات ضمن عملية الرقابة على أساس حجم العقود المعنية (أي من المرجح للعقود التي تنطوي على توليد الكهرباء المعدة للتصدير أن تحتوى على استثمار ومداخيل أكثر أهمية من تلك المتأتية من فائض توليد الكهرباء للاستهلاك المحلي).

ومع ذلك، فإن مقارنة الفصل ١٣ في قانون الطاقات المتجددة لا تشمل تفاصيل خاصة فيما يتعلق بالنطاق والإجراءات الخاصة بكلّ من نظم الرقابة البرلمانية. إذ يعيد القانون في بعض الحالات ببساطة الصيغة المضمنة بالفصل ١٣ بالكامل ودون المزيد من التوضيح. وأخيرا، فإن القانون عموما لا يوفر مزيدا من التوضيح حول العملية (على سبيل المثال، عن طريق وضع متطلبات زمنية لضمان عملية موافقة فعالة) ولا يحدّد الوثائق الواجب تقديمها من قبل السلطة التنفيذية مع طلب الموافقة (من أجل تسهيل رقابة البرلمان).<sup>٤٥</sup>

٤٣. رفضت المحاكم القانون كما تمّ تمرره في البداية، لعدم ادماجه للموافقة البرلمان على العقود (انظر قرار الهيئة المؤقتة لمراقبة دستورية القوانين عدد ٦ المؤرخ في ٨ أكتوبر ٢٠١٤). ولا تزال مسألة في ما إذا كانت الطاقة المتجددة تعتبر من "الموارد الطبيعية" لأغراض الفصل ١٣ موضع جدل، ولسنا في صدد تحديد أي موقف من هذه القضية.

٤٤. ومن غير الواضح ما تعنيه "الموافقة عليها بقانون" تحديدا وكيف سيكون الأمر مختلفا في الممارسة العملية عن الموافقة العامة البرلمانية في الفقرة (ب).

٤٥. يتمثل أحد الاستثناءات في شرط تقديم هذه العقود مرفقة بأيّ اتفاقيات فرعية وبتقرير نهائيّ مصادق (process verbal de constat). ويمكن أيضا تحديد بعض الشروط الأخرى من خلال القواعد الإجرائية أو من خلال طريقة تنظيمية أخرى بدلا من التشريعات.



• تدعو الحاجة إلى تضافر الجهود من أجل ترسيخ المعرفة في البرلمان وليس فقط لدى البرلمانيين. ستدعو الحاجة أيضاً إلى اعتماد نهج تعاوني مع السلطة التنفيذية، والشركات المملوكة من الدولة بمنأى عن السياسة. وستستمر السلطة التنفيذية والشركات المملوكة من الدولة مثل المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية بالتمتع بصلاحيات واسعة وبالمعرفة فيما يتعلق بالقطاع. وستكون القيادة الفعالة ضرورية لإيجاد أرضية مشتركة وآليات لتبادل المعرفة من أجل ضمان الموافقة الرشيدة والفعالة على العقود البرلمانية وتجنب الطريقة السياسية البحتة. وبالإضافة إلى ذلك، وكما تشير التجارب العالمية، فإن تطوير القدرة البرلمانية الكافية هو أحد التحديات الرئيسية التي تواجه تنفيذ الموافقة على العقود. وفقاً لذلك، سوف يحتاج البرلمان إلى موظفين ثابتين وموارد خاصة به وهو النهج المتبع في برلمانات منغوليا وغانا اللذين يملكان موظفين برلمانيين متخصصين في مجال النفط والغاز والمناجم وغيرها من القطاعات. ومن شأن الأثر الإيجابي المتأني عن إنشاء مكاتب ميزانية وبحوث برلمانية خاصة بمجلس النواب كما هو الحال في كينيا و أوغندا على سبيل المثال أن يقدم أمثلة جيدة لكيفية بناء قدرات البرلمان داخليا. في نفس الوقت يجب على البرلمان استدعاء خبراء من السلطة التنفيذية، والمؤسسة العليا لمراجعة الحسابات، والمجتمع المدني وغيرها من مصادر الخبرة ذات الصلة لدعم عملية الموافقة على العقود.

من أجل تمكين البرلمان من أداء دوره الدستوري في عملية الموافقة على العقود، ينبغي اتخاذ تدابير لبناء القدرات التحليلية لأعضائه وإقامة شراكات وظيفية مع الهيئات الحكومية الأخرى.

لا تعتبر البرلمانات في منأى عن الصعوبات التي تواجهها الكثير من البلدان النامية ذات منظومات الحوكمة الضعيفة مثل: شح الموارد اللازمة لجذب خبرات خارجية ومحدودية القدرة المحلية على مراجعة العقود بفعالية، وانتشار الفساد، والسعي إلى الربح على سبيل المثال لا الحصر. وبالإضافة إلى ذلك، قد تكون وتيرة تداول المقاعد في الهيئات المنتخبة عالية جداً، مما يصعب عملية تطوير المعرفة والخبرات المؤسساتية والحفاظ عليها. كل هذه العوامل يمكن أن تساهم في خفض قيمة صلاحية الموافقة على العقود وتقويضها، مما يجعل منها عملية سياسية بحتة أو أنها لا تعود بالنفع على البلاد.

• تحديد وتأمين خبرات مستقلة وخارجية من أجل مساعدة البرلمان في التحقق من جودة وامتثال العقد المقترح. ويمكن أن يشمل ذلك - ولكن من دون أن يقتصر على - دور مراجعي الحسابات (الحكوميين منهم والمستقلين) والخبراء التقنيين (لتقييم بروتوكولات الاستخراج والإسقاطات المقترحة) ومنظمات المجتمع المدني ذات الصلة.

المبدأ التوجيهي



تكمّن قوة البرلمان في تغيير التشريع القطاعي العام وفي عدم الاكتفاء بإقرار تعديلات ظرفية على القوانين من خلال مصادقتها على العقود. مع ذلك إذا كان العقد يحتوي على أي استثناء للقانون، فيجب أن يكون محدود النطاق وينبغي أن تنشر المبررات المحددة.

لا ينبغي للموافقة على اتفاقية خاصة أن تتحوّل إلى فرصة لإرساء نظام يتجاوز مجلتي المحروقات والمناجم. على وجه الخصوص، لا ينبغي تجاوز التشريع التونسي فيما يخص القضايا المثيرة للجدل مثل التجديد والتمديد بما يتجاوز ما نصّ عليه القوانين. فينبغي على تونس تجنب تجربة البلدان الأخرى التي سمحت بتجاوزات مما أدى إلى منظومة تكاد تخلو من أيّ عقد يحترم قانون القطاع بشكل صارم.<sup>٤٦</sup>

السماح بتعديلات على القوانين من خلال العقود يقوض سلطة سن القوانين الخاصة للبرلمان، تعتبر سلطة التشريع البرلمانية جوهريّة و لا تقبل الجدل. ففي حال وجود حاجة لتعديل القانون فيما يخص نقطة معينة أو إتاحة بعض المرونة فيه لاستيعاب مشاريع مختلفة، ينبغي أن يتم ذلك من خلال تعديل القانون نفسه وليس من خلال الموافقة على استثناءات مؤقتة لهذا القانون على أساس كل عقد على حدى. في تونس، تقوم الحكومة حالياً بمراجعة مجلتي المناجم والمحروقات. فينبغي على البرلمان أن ينتهز هذه الفرصة ويشارك بفاعليّة في مراجعة مستنيرة لتلك النصوص. إذ ينبغي لموافقة البرلمان على العقود أن تكون مراقبة تكميلية تضمن التقييد بالإطار القانوني الذي وضعه البرلمان، وليس فرصة لتغيير أو تقويض قوانين البلاد.

ونظراً لمخاطر استخدام مصادقة البرلمان لمخالفة القانون وفي حين أنّ للبرلمان مصلحة في ضمان الامتثال للقانون، ينبغي لتقرير السلطة التنفيذية التركيز على وجه التحديد على أي خروج عن القانون (أو عن العقد النموذجي حيث وجد) في العقد الذي يتطلب الموافقة وتقديم مبررات لمثل هذا التباين .

في الواقع قد يعني هذا عقد جلسات استماع، والعمل بالتعاون مع وزارة الطاقة، والمؤسسة الوطنية للأنشطة البترولية، وشركة فسفاط قفصة وغيرها على أساس ثابت، وتقديم تقارير منتظمة من السلطة التنفيذية حول التطورات الجديدة في القطاعات، مثل: الوضع الحالي للتنقيب وعمليات الإنتاج؛ والصحة والسلامة والقضايا البيئية.<sup>٤٧</sup>

يعتبر البرلمان التونسي الحالي على بينة بهذه الصلاحيات وقد بدأ بالفعل في استخدامها. ومن الأمثلة على اضطراره بهذا الدور الاستجواب الأخير لوزير الصناعة من قبل البرلمان في أعقاب حملة "وينو البترول"، وقد شمل استفسارات بشأن القضايا الرئيسية للحكومة في هذا القطاع. وينبغي تبني هذه الممارسة واستخدامها ليس فقط للمسائلة، ولكن أيضا لاستخلاص العبر وتبادل المعرفة في كافة مراحل سلسلة القيمة الخاصة بالنفط والغاز والمناجم.

ينبغي على البرلمان اتباع نهج شامل لتحسين الحوكمة في القطاعات الاستراتيجية، وذلك باستخدام جميع صلاحياته في العمل مع السلطة التنفيذية لتحقيق هذا الهدف، وليس فقط صلاحيّة الموافقة على العقود.

يتعين تطوير نظرة شمولية للدور الرقابي للبرلمان، وليس التركيز فقط على الموافقة على العقود. فكما أشرنا في قسم الدروس المستفادة، فإن معظم البلدان لا تتبنى موافقة البرلمان على العقود لكن لا يزال الكثير منها يفرض رقابة صارمة على قطاعات النفط والغاز والمناجم، وتعتبر النزويج أبرز هذه الدول التي تمت دراستها ضمن هذا التقرير. ويتطلب تبني نهج شامل أن يستخدم البرلمان صلاحيّاته الأخرى، مثل:

- صلاحيّة الاستفهام، وعقد جلسات الاستماع، وفتح تحقيق في حال الاشتباه بارتكاب مخالفة.
- صلاحيّة الحجب
- تخصيص موارد الميزانية
- جلسات محددة لمراجعة فعالية الوكالات الحكومية

٤٧. من شأن اشتراط تقديم التقارير الدورية أيضًا مساعدة النواب على الاضطلاع بدور الموافقة على العقود على نحو أكثر فعالية.

## خلاصة

ولا يتعدى وضع القواعد لتنفيذ الفصل ١٣، موضوع على هذا الدليل، كونه الخطوة الأولى في هذا المسار. وتتمثل الخطوة القادمة المهمة بالنسبة للجهات الفاعلة بدءاً من المجتمع المدني والحكومة في مواصلة التفكير في ماهية العناصر المحددة التي ينبغي على البرلمان التركيز عليها بشكل خاص في مراقبة العقود. فما هي الأسئلة التي يجب أن يطرحها البرلمان؟ ما هي "الإشارات الحمراء" التي ينبغي للبرلمان الانتباه لها؟ وستدعو الحاجة إلى بذل جهد جماعي، بقيادة البرلمان وبدعم من الجهات الفاعلة مثل السلطة التنفيذية والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والشركاء الدوليين من أجل معالجة هذه القضايا وغيرها. فهذه المشاركة المستمرة ستكون حاسمة في بناء قدرة البرلمان على القيام بالدور المنوط به بموجب الفصل ١٣ وفي تعزيز فرص مساهمة هذا الدور في تحسين حوكمة القطاعات الاستخراجية في تونس.

حققت تونس خطوات مهمة في السنوات القليلة الماضية، تمثل أبرزها اعتماد دستور جديد يهدف إلى زيادة مساءلة الحكومة من قبل المواطنين. ويكمن الدافع وراء إدراج الدستور لشرط موافقة البرلمان على عقود الموارد الطبيعية في الفصل ١٣ في هدف زيادة المساءلة في القطاع الذي كان يعتبر على وجه الخصوص مبهمًا ومتفلسًا من أي محاسبة.

فكما بين هذا الدليل، تشير التجارب العالمية، بما في ذلك التجارب السابقة الخاصة بتونس والمتصلة بموافقة البرلمان على عقود النفط والغاز والمناجم أن لهذه العملية فوائدها ومخاطرها، وهي غالبًا ما تترافق بتحديات كبيرة في التطبيق. ومع ذلك، فإن إدراج هذا الشرط في الدستور يعني أنه أصبح الآن جزءاً من "العقد الاجتماعي" بين الدولة التونسية ومواطنيها. ووفقاً لذلك ينبغي أن ينصب تركيز الحكومة والبرلمان الآن على التنفيذ الفعال للفصل ١٣ بما يحقق الأثر الإيجابي المحتمل لجهة الشفافية والمساءلة والحكم الرشيد.

ولذلك يهدف هذا الدليل إلى دعم الأطراف المعنية التونسية، والبرلمانيين بشكل خاص، في تنفيذ الفصل ١٣ بطريقة تمكن قدر الإمكان من:

- زيادة المنافع من خلال تعزيز الأهداف الأساسية المتمثلة في المساءلة والشفافية، كما من خلال نشر العقود والموافقة عليها على سبيل المثال.
- التخفيف من المخاطر من خلال عملية المراجعة التي توفر المعلومات الكافية للبرلمانيين، ولكن تقلل أيضاً من احتمالات إعاقة الاستثمار دون مبرر.
- التغلب على تحديات التطبيق من خلال التركيز على بناء القدرة البرلمانية والتوصل إلى اتفاق بين البرلمان والسلطة التنفيذية فيما يتعلق بالقضايا الرئيسية المتصلة بتفسير الفصل ١٣ ونطاق انطاقه.

## الملحق ١. المصادر والمناهج

بلدان مختارة. فقد أجرى فريق البحث ما مجموعه ١٢ مقابلة غطت تجارب في بوليفيا (١)، وغانا (٤)، الكويت (١)، و ليبيريا (٢) و منغوليا (٢) و الزويج (٢). وقد استند اختيار البلدان إلى أهميتها بالنسبة لسياق تونس، و توفر اتصالات مع الخبراء المحليين والتباين في عمليات الموافقة، وكذلك الاختلافات في الأنظمة البرلمانية.

أجريت البحوث لهذا الدليل حول الموافقة البرلمانية على العقود ما بين أيار/مايو ٢٠١٥ ونيسان/أبريل ٢٠١٦. وتستند المعلومات على مراجعة المؤلفات المتصلة بالممارسات العالمية والبحوث المحددة بشأن تجربة بلدان مختارة في مجال الموافقة على العقود، بما في ذلك مراجعة القوانين والمصادر الثانوية.

وقد استكمل البحث المكتبي من خلال مقابلات أقيمت في هذه البلدان مع الخبراء القانونيين وأصحاب المصلحة بما في ذلك أعضاء البرلمان، و العاملين فيه ووزراء سابقين مسؤولين عن النفط أو الغاز أو المناجم، ومسؤولين حكوميين آخرين. إلا أن هذا دليل لا يتوخى تقديم نظرة عامة شاملة لجميع أنواع عمليات موافقة البرلمان، بل يهدف إلى الاستفادة من خبرات متنوعة من ستة

مصنع البوتاسيوم في النالجة



تم استخدام الصورة بموجب رخصة المشاع الإبداعي من فليكر/ستيفان غارا



## الملحق ٢. وثائق رئيسية في الإطار القانوني للمحروقات والمعادن في تونس

### الإطار القانوني للمحروقات والمناجم

حاليا، يخضع النظام القانوني التونسي الذي يحكم قطاعات النفط والغاز والمناجم لعدد من النصوص، بما في ذلك:

- الأمر عدد ١٠٢٦ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٤ بشأن المصادقة على كراس الشروط النموذجي المتعلق بالإنتاج ومصاريف أشغال البحث والتجهيز الدنيا الواجب إنجازها من قبل صاحب امتياز استغلال المواد المعدنية المصنفة "مناجم"
- لم تلغ مجلتا المحروقات والمناجم تماما تطبيق النصوص السابقة على السندات الموجودة. ونتيجة لذلك، تخضع سندات المحروقات حاليا إلى أنظمة قانونية مختلفة، بما في ذلك:
- السندات التي تحكمها نظم ما قبل المرسوم بقانون عدد ٩ لسنة ١٩٨٥ والاتفاقيات الخاصة حول الاستكشاف والبحث وإنتاج المحروقات
- السندات التي تحكمها نظم بموجب المرسوم بقانون عدد ٩ لسنة ١٩٨٥ والاتفاقيات الخاصة وجميع النصوص السابقة من حيث أنها لا تتناقض أو تتعارض مع هذه الأحكام
- السندات التي تحكمها مجلة المحروقات. فعندما يختار المستثمرون الحاليون ذو السندات التقييد مجلة المحروقات، تعتبر النصوص القانونية السابقة وأحكام اتفاقية الترخيص غير قابلة للتطبيق إذا كانت مخالفة أو تتعارض مع أحكام هذا القانون.
- ترسي مجلة المحروقات ومجلة المناجم إجراءات منح سندات النفط والغاز والمناجم وكذلك تجديدها أو تمديدتها أو إيقافها أو التنازل عنها أو إلغائها.
- تضبط المجلتان حقوق والتزامات الدولة والمستثمرين والهيكل المتدخل الأخرى وتحدد جملة من الأمور تشمل القواعد البيئية، وخطة استخدام الأراضي، ونظام الضرائب، والنظام الديواني ومراقبة التجارة الخارجية، وطريقة الكشف عن المخالفات والعقوبات المعمول بها.
- كما تحدد الأنواع المختلفة من سندات المحروقات والمناجم فضلا عن العقود النفطية المختلفة والعقود النموذجية.
- الأمر العلي المؤرخ في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨ بشأن إرساء أحكام محددة لتسهيل البحث والتنقيب عن المواد المعدنية من المجموعة الثانية
- الأمر العلي المؤرخ في ٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٩ بشأن الموافقة على اتفاقية امتياز لإشغال واستغلال الملك العام البحري لعام ١٩٤٩ مع كوتوسال (COTUSAL)
- الأمر العلي المؤرخ في ١ كانون الثاني/يناير ١٩٥٣ المتعلق بالمناجم
- المرسوم عدد ٩ لسنة ١٩٨٥ المؤرخ في ١٤ أيلول/سبتمبر ١٩٨٥ بشأن سن أحكام خاصة تهم البحث عن المواد الهيدروكربونية السائلة والغازية وإنتاجها.
- مجلة المحروقات الصادرة بمقتضى القانون عدد ٩٣ لسنة ١٩٩٩ المؤرخ في ١٧ آب/أغسطس ١٩٩٩ (وتعدلاته بتاريخ ٢٠٠٢ و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٨)
- مجلة المناجم الصادرة بمقتضى القانون عدد ٣٠ لسنة ٢٠٠٣ المؤرخ في ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٣
- الأمر عدد ٧١٣ لسنة ٢٠٠٠ بتاريخ في ٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٠، بشأن تكوين وعمل اللجنة الاستشارية للمحروقات
- الأمر عدد ١٧٢٦ لسنة ٢٠٠٣ المؤرخ في ١١ آب/أغسطس ٢٠٠٣ بشأن تكوين وطرق عمل اللجنة الاستشارية للمناجم
- الأمر عدد ١٨٤٢ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في ١١ آب/أغسطس ٢٠٠١ بالموافقة على نموذج الاتفاقية الخاصة (convention particulière) المتعلقة بالبحث عن المحروقات واستغلالها
- الأمر عدد ١٣١٨ لسنة ٢٠٠٢ المؤرخ في ٣ حزيران/يونيو ٢٠٠٢ بشأن ضبط شروط منح لزمة إنتاج الكهرباء من الغاز المستخرج من امتيازات استغلال المحروقات وإجراءاته

## الملحق ٣. مسرد المصطلحات

إنّ تعريفات المفاهيم الواردة في هذا المسرد هي التعريفات العامة وليست محددة في السياق أو الإطار القانوني التونسي. ومع ذلك لا تزال التعاريف لازمة لفهم المفاهيم في السياق التونسي.

### المساءلة

مفهوم ضمان تحمل المسؤولين في مؤسسات القطاع العام والخاص والتطوعي المسؤولية عن أفعالهم ومحاسبتهم في حال عدم الوفاء بواجباتهم والتزاماتهم.

### الرقع

هي مناطق جغرافية مخصصة يتم منح حقوق استكشاف أو استخراج مواردها (تعرف أيضاً بمنطقة الامتياز أو الترخيص في بعض البلدان).

### العقد

هو اتفاق أو مجموعة من الشروط القانونية يتم تنفيذها من قبل مؤسسة حكومية أو ممثلها (على سبيل المثال، الشركات المملوكة للدولة) من جهة وإحدى الشركات من جهة أخرى، وتمنح الحكومة بموجبها الشركة الحق في استكشاف الموارد و/أو استخراجها في منطقة معينة مقابل دفع إتاوات الحكومة والضرائب أو اعتبارات أخرى. وغالباً ما يتم التوصل إليه بعد التفاوض (رغم أنه قد يستند إلى نموذج)، ويضم تفاصيل أكثر من الرخص أو التصاريحات.

### الموارد الاستخراجية

هي الموارد الطبيعية غير المتجددة التي يتم العثور عليها في الأرض أو باطنها، وهي على وجه التحديد النفط والغاز والمعادن.

### النظام المالي

مجموعة من الشروط والأدوات (مثل الضرائب والإتاوات وحصص الأرباح) التي تحدد كيفية اقتسام عائدات مشاريع النفط والمناجم بين الدولة والشركات.

### الحكومة

عمل أو طريقة أو نظام الحكم أو ممارسة السيطرة.

### حصّة الحكومة

يُعنى بها الإيرادات العامة التي تلقتها الحكومة من مشروع ما، بما في ذلك عناصر مثل الإتاوات والضرائب والرسوم والعلاوات وكذلك الأرباح الموزعة حسب حصة ملكية الحكومة. وغالباً ما يعبر عن هذه المداخيل كنسبة مئوية من التدفق النقدي العام للمشروع قبل اقتطاع الضريبة.

### الرخصة

عادة ما تكون في شكل وثيقة قانونية نموذجية تستخدمها الدولة لمنح حقوق الاستكشاف أو الاستخراج وفقاً لمجموعة عامة من الشروط، مع اختلاف محدود من مشروع إلى آخر. وتكون عموماً أقصر وأقل تفصيلاً من العقد. وتسمى أحياناً "تصريح".

### الترخيص أو التعاقد

الطريقة التي تقرر فيها الحكومات اختيار الشركات التي سيكون لها الحق في الاستخراج وبأية شروط.

### المحتوى المحلي

فوائد غير ضريبية للاقتصاد والمجتمعات المحلية تتأتى عن استخدام مشغلي القطاع الاستخراجي أو تنميتهم لليد العاملة والموردين والسلع والخدمات ورأس المال والبنية التحتية المحلية.

### العقد النموذجي

وثيقة تحدد الشروط العامة لاتفاقيات الاستخراج الممكنة داخل البلد. ويختلف مستوى التفاصيل والالتزام بالعقد نموذجي من بلد إلى آخر.

### الإنتاج

كمية الموارد المستخرجة في فترة زمنية معينة.

### عقد تقاسم الإنتاج

اتفاقية استخراجية يتم بموجبها تقاسم المنتج المستخرج بين الحكومة وشركة خاصة، بعد خصم تكاليف الاستثمار والإنتاج (بدلاً من المدفوعات الضريبية النقدية أو إلى جانبها في بعض الأحيان). وتسمى اتفاقية تقاسم الإنتاج (PSA أو PSC).

### الأنظمة

شروط محددة غالباً ما يتم وضعها وفقاً للقانون من قبل الوزارة أو الإدارة التنفيذية.

### الشركة المملوكة من الدولة

كيان تم إنشاؤه من قبل الحكومة المالكة له للقيام بأنشطة تجارية بالنيابة عنها. يمكن أن تكون الشركة مملوكة كلياً أو جزئياً من قبل الحكومة. في قطاع النفط غالباً ما يشار إليها بشركة النفط الوطنية.

منصة الغاز ب في مسكار قبالة الشواطئ التونسية



تم استخدام الصورة بموجب رخصة المشاع الإبداعي من فليكر/ بن إدينغر

## شكر وتقدير

يعرب معدّو هذا العمل عن امتنانهم لجميع من شاركوا في المقابلات وشاركونا خبراتهم القيّمة في مجال الموافقة على العقود خلال هذا البحث. ونخصّ بالشكر لوت جونيس و صوفي هالينغ و جوليا كوتيجن من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الذين قدموا تعليقات مهمة لتحسين الدليل. كما نشكر باتريك هيلر و ماتيو بيليجريني العاملين في معهد حوكمة الموارد الطبيعية على المراجعة والتعليقات، التي ساهمت إلى حدّ كبير في تحسين الوثيقة.

هذا المنشور هو نتيجة جهد جماعي شارك فيه موظفو معهد حوكمة الموارد الطبيعية (فيمكا بروير، لوري هابتيان، سام هاني أمير شافثي) ومستشارين خارجيين (سوزان ميللز و نجيب مكني). وقد تم تمويل هذا المشروع البحثي من قبل إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة (DFID).

يساعد معهد حوكمة الموارد الطبيعيّة (NRGI) الناس على إدراك منافع الثروات النفطيّة والغازيّة والمنجميّة في بلادهم. ونؤدّي ذلك من خلال تقديم المشورة التقنية، والمناصرة، والبحوث التطبيقية، والتحليل السياسي، وتنمية القدرات. كما نعمل مع عناصر خلّاقة تصنع التغيير داخل الوزارات الحكوميّة، والمجتمع المدني، والإعلام، والمجالس التشريعيّة، والقطاع الخاص، والمؤسّسات الدوليّة، للترويج للحكومة الخاضعة للمساءلة والفعّالة في مجال الصناعات الاستخراجيّة.

[www.resourcegovernance.org](http://www.resourcegovernance.org)