

خمس خطوات للكشف عن عقود النفط والغاز والتعدين في تونس

المقدمة

تفضل عقود النفط والغاز والتعدين الالتزامات بين الحكومة والشركات التي تحدد الفوائد العمومية الصافية الناتجة عن استخراج الموارد. وعند عدم الأطلاع على هذه الوثائق، فإن المواطنين بالإضافة إلى الجهات المشرفة من برلمانات ومنظمات مجتمع مدني وإعلام لن تستطيع تقييم المخاطر والفوائد الناجمة عن الاستخراج بصفة جيدة علاوة على عدم قدرتهم على مراقبة هذه الاتفاقيات بصفة ناجحة.

هنالك اهتمام كبير من طرف العديد من الدول للكشف عن عقود النفط والغاز والتعدين للعموم (بالإضافة إلى الرخص أينما كان ذلك ممكناً).^١ ظهر هذا الاهتمام في تونس في مواقع المناصرة لمنظمات المجتمع المدني و النقاشات في البرلمان. ولكن أيضاً وفي نفس الوقت توجد العديد من التساؤلات حول كيفية المضي قدماً بهذا الكشف على المستوى العملي فضلاً عن كيفية التعامل مع المخاطر العديدة المتصورة. وترمي هذه الورقة إلى معالجة هذه التساؤلات بالإضافة إلى تحديد الخطوات الملموسة التي يمكن أن تتخذها البلدان بما في ذلك، في حال استطاعة التطبيق، الأطراف المتدخلة في القطاع مثل شراكة الحكومة المفتوحة (OGP) التي انضمت إليها تونس سنة ٢٠١٤ أو مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (EITI) التي تعتزم الحكومة التونسية الانضمام إليها بهدف تعزيز الشفافية في مجال العقود بطريقة تضمن تقدّم أهداف الحوكمة على المستوى الوطني.^٢

ويعتبر الكشف عن عقود الاستخراج إحدى أهم الخطوات التي يمكن أن تتبعها البلدان لتعزيز نجاعة وشفافية التصرف في مواردها الاستخراجية، إذ تساعد عملية النشر على:

- إرساء علاقات بناءة بين المواطنين والشركات والحكومات مما يحد من النزاعات ويسهّل استقرار القطاع.
- تحديد توقعات واقعية لأحكام الاستخراج والجدول الزمنية مما ييسّر الجمع الدقيق لإيرادات الحكومة فضلاً عن حسن تقدير التوقعات.
- توفير فرص سانحة للأطراف المتدخلة التي تراقب مدى احترام الالتزامات المضمنة بالعقد للاضطلاع بمهامها الرقابية مما يشجع كل الأطراف المعنية للتصرف بصفة مسؤولة عند تنفيذ المشروع.

١. تتخذ الاتفاقيات بين الحكومة والشركات العاملة في قطاع الاستخراج أشكالاً وأسماء متعددة. إذ تتحدث هذه الوثيقة بالأساس عن "عقود" أي من المفروض أن يفهم الجميع أن "الرخص" وأي شكل آخر من الاتفاقيات التي تحتوي على الأحكام والشروط الأساسية للاستخراج. هنالك معلومات إضافية متوفرة بهذا الخصوص في الخطوة 2 (التعريف بنطاق الإفصاح) أسفله.

٢. <https://eiti.org/blog/perfect-storm-transparency-and-good-governance-tunisia-extractive-industries>

- تحفيز الحكومات والشركات على تحسين عملية التفاوض والترفع من نوعية العقود المبرمة.
 - دعم عمليات نشر المعطيات المنجزة في سياقات أخرى (مثل الحكومة التونسية من قاعدة البيانات المفتوحة التي أطلقتها مؤخرا الوزارة المكلفة بالطاقة والمناجم^٢ في إطار التعهد رقم ١٨ لخطة العمل الوطنية لشراكة الحكومة المفتوحة) بتوفير سياق يسهل تحليل وفهم تدفقات الإيرادات والمعلومات الأخرى.
- وتنطلق هذه الورقة بمراجعة للممارسات الدولية والتي تشرح كيف يتم تبني الكشف عن العقود كمعيار دولي للحكومة الرشيدة لقطاع الاستخراج. ثم تمرّ الورقة لتنظر في الخطوات العملية للكشف بدءا بكيفية يمكن للبلدان بداية النقاش حول الكشف عن العقود (الخطوة ١) ثم كيف يمكن للبلدان التعامل مع التعريف بنطاق الكشف (الخطوة ٢). وبعد ذلك سنتحدث عن آليات جمع الوثائق والتثبت منها (الخطوة ٣) مروراً إلى تسهيل وصول العموم (الخطوة ٤) إلى هذه المعلومات. وأخيرا، تحدد هذه الورقة خيارات البث الأقصى للتعليم والتوعية (الخطوة ٥). وعلى امتداد هذه الورقة، فإننا نبني النقاش على أساس الدروس التي تعلمناها من تجارب العدد المتزايد من البلدان التي تنشر عقود الصناعات الاستخراجية الخاصة بها.

الكشف عن العقود: معيار دولي للحكومة الرشيدة للموارد الطبيعية

يباشر عدد متزايد نلمس تزايد عدد من البلدان والشركات والهيئات الدولية والمعايير التي تدعم عملية الكشف عن العقود.

البلدان:

تبنت مجموعة متنوعة من البلدان الشفافية في الكشف عن العقود وذلك من خلال طرق متعددة. حيث قامت سنة ٢٠١٦ تقريبا ٢٩ دولة بكشف عقودها عبر القنوات الرسمية.

الحكومات الكاشفة لجميع أو تقريبا لجميع العقود	الحكومات الكاشفة لبعض العقود
أفغانستان	أذربيجان
*كندا (البرتا)	البحرين
كولومبيا	بوليفيا
غينيا	جمهورية الكونغو الديمقراطية
ليبيريا	الإكوادور
المكسيك	غانا
*النرويج	اليونان
البيرو	العراق (إقليم كردستان)
الفلبين	مالي
*المملكة المتحدة	موريتانيا
*الولايات المتحدة الأمريكية (خليج المكسيك)	منغوليا
	الموزمبيق
	جمهورية الكونغو
	ساو تومي وبرينسيب
	سيراليون
	تيمور ليشتي
	فنزويلا
	اليمن

قامت البلدان بنشر العقود عبر آليات مختلفة من بينها التنصيص صراحة على النشر ضمن تشريعات قطاع النفط/ التعدين (مثل السيراليوني وساو تومي وبرنسيب وغينيا) أو تشريع مبادرة شفافية الصناعات الإستخراجية (ليبيريا) أو بموجب العمل بسياسات وقوانين حق النفاذ إلى المعلومات (مثل كولومبيا والمكسيك إلى حد ما). أنشأت العديد من البلدان قاعدات بيانات إلكترونية يمكن البحث فيها عن العقود و/ أو التراخيص (مثل المملكة المتحدة^٤ والولايات المتحدة الأمريكية^٥).

الشركات:

قامت العديد من الشركات الدولية الكبرى للنفط والتعدين بنشر عقودها كنتيجة لـ:

- النشر بصفة منتظمة للعقود بفعل تبني الدولة لقوانين وسياسات نشر العقود (مثل إكسكسون موبيل في الولايات المتحدة الأمريكية وليبيريا وريو تنتو في غينيا).
- نشر العقود بصفة غير منتظمة من قبل الحكومات / الشركات (مثل نشر أذربيجان لعقود نفطية لشركات مثل ب، سوكار، لوكويل، ألف، وستات أيوسل، عقد التعدين لمنغوليا مع ريو تنتو والعقود النفطية لغانا مع تولو وكوسموس).
- نشر العقود كنتيجة للإفصاح عن قواعد تداول الأسهم في بعض البلدان والتي تقتضي نشر العقود للشركات المذكورة. مثل طوطال في الغابون (كنتيجة لقواعد هيئة الأوراق المالية والتداول الأمريكية^٦ وليون بتروليوم في كينيا (كنتيجة لطلب قدمه مسؤولو الأوراق المالية الكندية).^٧
- ساندت العديد من الشركات مسألة الكشف عن العقود. وذكرت ريو تنتو مؤخراً أنها ”... تدعم الدول الكاشفة علناً عن العقود والتراخيص لاستغلال النفط والغاز والمعادن ...“^٨ شهد مسؤول لنيومونت على الملأ أنه ”لا يمكن أن نرى سبباً واحداً وراء ترك اتفاقات الاستثمار سرية“، داعياً ”الشيء مسألة المعلومات التجارية الحساسة ... مفارقة تاريخية.“ وذكرت تولو أنه إذا تم ”اتخاذ موقف جعل هذه الاتفاقيات عامة، فنحن ندعمهم تماماً في القيام بذلك.“ على نفس النحو، أعلنت كوسموس ايزرجي ”متى كان الأمر ممكناً من الناحية القانونية ومقبولاً من قبل الحكومات المضيفة لنا فنحن نفضل أيضاً القيام بالأجل المادي للاتفاقيات البترولية وعقود تقاسم الإنتاج المتاحة للعموم.“^٩

٤. <http://tools.decc.gov.uk/en/content/cms/tools/oglicences/oglicences.aspx#>

٥. https://www.data.boem.gov/homepg/data_center/other/WebStore/pimaster.asp?appid=11

٦. https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1471261000104746909009334/a2195051zex10_5.htm

٧. <http://sedar.com/>

٨. www.riotinto.com/documents/RT_taxes_paid_in_2014.pdf

٩. <http://www.kosmosenergy.com/responsibility/transparency.php>

السياق التونسي: الشركات

تمتلك العديد من الشركات النفطية الناشطة بتونس بتجربة نشر عقودها. على سبيل المثال تم نشر سنة ٢٠٠٥ الاتفاقية الخاصة ورخصة عقد تقاسم الإنتاج صفاقس البحرية في تونس كنتيجة للالتزامات التقريرية لإحدى الأطراف، اوروغاز الدولية، المسجلة بالقائمة الوطنية الكندية للأوراق المالية.^{١٠} على نفس النحو، تم نشر الاتفاقية الخاصة لرخصة "شعال" كنتيجة للالتزامات التقريرية الطاقية لكنداكس كشركة مسجلة في قائمة الأوراق المالية لطورنطو.^{١١} على الرغم من إتاحة هذه العقود على مواقع أجنبية فإنه لم يتم إتاحتها بعد على المواقع التونسية مثل موقع المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية أو على قاعدة البيانات المفتوحة التي أطلقتها الوزارة المكلفة بالطاقة في إطار خطة العمل الوطنية لشراكة الحكومة المفتوحة.

تحصلت باقي الشركات الناشطة بتونس على عقودها من قبل بلدان أخرى منشورة فيها. على سبيل المثال، الشركة الإيطالية "إيني" التي لطالما كان لديها عمليات معتبرة في تونس قامت بنشر عقودها النفطية مع الولايات المتحدة الأمريكية. قامت شركة "برينكو" الفرنسية الخاصة والناشطة في تونس أيضا بنشر عقودها لتقاسم الإنتاج مع حكومة إقليم كردستان في العراق كنتيجة لسياسات الحكومة هناك.^{١٢}

الهيئات الدولية:

يشجع القسم ٣،١٢ من معيار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية الدول التي تطبق هذه المبادرة على أن "تفصح للعموم عن كل العقود والرخص التي تقدم أحكاما تتعلق باستغلال النفط والغاز والمعادن". وكما هو مفصل أسفله، فإن العديد من البلدان المطبقة لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية قد ساندت تضمين الكشف عن العقود بالمبادرة. وتشير مدونة بنك النقد الدولي الخاصة بالممارسات الفضلى للشفافية المالية أن "التراخيص التعاقدية للموارد الطبيعية يجب أن تكون واضحة ومتاحة للعموم". وتطلب مؤسسة التمويل الدولية (IFC) أن يفصح كل مشروع نفط وغاز وتعدين مدعوم من طرف مؤسسة التمويل الدولية عن "العقد الأساسي مع الحكومة والذي يحدد الأحكام والظروف الرئيسية التي يتم بمقتضاها استغلال الموارد". من ناحيته، يوص البنك العالمي بكشف مسار أمضاء العقود واعتباره ممارسة جيدة.^{١٣} على نفس النحو، يقتضي البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية بأن "مشاريع استخراج المحروقات التي مولها سنة ٢٠١٥ بأن يتم إتاحة عقودها الجوفية وتراخيصها للعموم".^{١٤} ويؤيد ميثاق الموارد الطبيعية الدعوات الموجهة للحكومات قصد الكشف عن العقود للعموم. كما يقول اتفاق التعدين النموذجي التابع للجمعية الدولية للمحامين: "إن هذا الاتفاق... هو وثيقة عمومية وهي متاحة للفحص من قبل أفراد العموم وذلك في مكتب الدولة المناسب..." (القسم ٣٠،١ (أ)).

١٠. كما تمت الإشارة إليه مسبقا، فإنه تم نشر عقد الاشتراك في الإنتاج لترخيص صفاقس، للعموم نتيجة لمتطلبات تداول الأسهم الكندية التي يخضع إليها أحد الأطراف،

Eurogas International

<http://www.resourcecontracts.org/countries/tn> و <http://repository.openoil.net/wiki/Tunisia>

١١. كما تمت الإشارة إليه مسبقا، فإنه تم نشر عقد الاشتراك في الإنتاج لترخيص صفاقس، للعموم نتيجة لمتطلبات تداول الأسهم الكندية التي يخضع إليها أحد الأطراف،

Eurogas International

<http://cabinet.gov.krd/p.p.aspx?l=12&r=296&h=1&s=030000&p=64>

١٢. http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/industries/oil,+gas+and+mining/transparency/contract+disclosure

١٤. <http://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395236704433&pagename=EBRD%2FContent%2FHublet>

الخطوة الأولى: النقاش حول الكشف عن العقود

يكون النظر في الكشف عن العقود مختلفاً من بلد إلى آخر ولكنه عادة يبدأ بتقييم شامل لسياق البلد لتحديد كيف يمكن للكشف عن العقود المساهمة بتحقيق أهداف الحكم الوطني وإذا ما كان ذلك يقدم مساهمة حقيقية. وسيطلب هذا الأمر تقييماً شاملاً من طرف العديد من أصحاب المصالح بما في ذلك الحكومة والمجتمع المدني والشركات.

س: متى ينبغي اعتبار مسألة الكشف عن العقود من طرف المتدخلين في القطاع؟

يمكن اعتبار الكشف عن العقود وتبنيها في أي وقت كان مثلاً عبر تبني نص أو سياسية (مثلما كان الحال في أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية). ولكن بعض العمليات تمثل فرصة جيدة وسانحة لاعتبار المسألة. فمثلاً، يمكن لبعض البلدان أن تستعمل عملية مراجعة تشريع خاص بقطاع ما مثل قانون التعدين الجديد (مثلما هو الحال في غينيا مثلاً) أو لتبني تشريع الشفافية (مثلما هو الحال في ليبيريا). ويمكن أن تتبع هذه العملية من التزامات مساندة للشفافية مضمنة في الوثائق القانونية الأساسية مثل الدستور.

تمثل بعض المبادرات على غرار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية أو شراكة الحكومة المفتوحة، فرصاً مثالية لاعتبار وتنفيذ مسألة نشر العقود نظراً إلى كونها تجمع بين مقارنة متعددة الأطراف وتوجه مساند للشفافية. في حالة شراكة الحكومة المفتوحة، يمكن اعتبار شفافية العقود خلال نقاش خطة العمل الوطنية (NAP) حيث تمت الإشارة إلى الكشف عن العقود في الخطة ذاتها وسيتم اعتبار المسائل المحددة في هذه الورقة بتفصيل أكبر خلال مرحلة التنفيذ.

أما في حالة مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، وبالتحديد في القسم ٣,١٢ من معيار المبادرة فإنه يشجع بصفة خاصة البلدان المنضوية تحتها على نشر العقود والرخص التي تقدم أحكاماً تتعلق باستغلال النفط والغاز والمعادن. وينص معيار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية على أنه يجب على تقارير المبادرة توثيق سياسة الحكومة الخاصة بالكشف عن العقود والرخص التي تسبب استكشاف واستغلال النفط والغاز والمعادن بما في ذلك الأحكام القانونية المناسبة وممارسات الكشف على أرض الواقع علاوة على أي إصلاحات قادمة أو قيد الإنجاز. كما ينص معيار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية أنه يجب على تقرير المبادرة، أينما كان ذلك ممكناً، أن يقدم لمحة عامة حول العقود والرخص المتاحة للعموم مع تضمين مرجع أو رابط للموقع الذي تم فيه نشر هذه الأخيرة.

وعلى هذا النحو، يجب على مجلس أصحاب المصلحة (MSG) التابعة لبلد مطبق للمبادرة أن يأخذ بعين الاعتبار مسألة الكشف عن العقود وذلك خلال العديد من مستويات المبادرة بما في ذلك تطوير مخطط عمل للمبادرة وإجراءات جمع البيانات والمصالحة والمطابقة بالإضافة إلى إعداد تقارير المبادرة السنوية وتقديم توصيات تخص إصلاحات سياسية على نطاق أوسع على أساس تحليل بيانات المبادرة.

السياق التونسي: السياق المناسب لمناقشة كشف العقود

يعتبر موضوع كشف عقود الموارد الطبيعية من بين المواضيع المطروحة على طاولة النقاش في تونس. تترجم مختلف التطورات الحاصلة مثل الدستور الجديد والإصلاح القانوني المتواصل واهتمام المجتمع المدني والبرلمانيين والانضمام إلى المسارات الدولية مثل شراكة الحكومة المفتوحة ومن المحتمل الانضمام إلى مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية الوقت المناسب لتناول هذه المسألة بشكل أعمق.

تم طرح النقاش حول كشف العقود في البداية خلال مسار مناقشة الدستور من قبل بعض أعضاء المجلس الوطني التأسيسي. اقترح بعض الأعضاء أن يتضمن الدستور أحكاماً تهم إجبارية نشر الاتفاقيات المتعلقة بالموارد الطبيعية غير أنه لم يتم إدراج هذا الاقتراح في النسخة النهائية. يشمل الدستور بالتحديد إشارة للشفافية وللنفاذ إلى المعلومة ويمكن فهم الفصل ١٣، الذي يقتضي الموافقة البرلمانية لعقود الموارد الطبيعية، جزئياً على أنه محاولة لتعزيز شفافية هذه العقود من خلال كشفها على الأقل لنواب الشعب.

تم طرح مسألة شفافية العقود مرة أخرى خلال النقاشات حول خطة العمل الوطنية لشراكة الحكومة المفتوحة مع بعض منظمات المجتمع المدني للدفع نحو تكريس كشف العقود كتعهد من قبل الحكومة. تم إدراج تعهد خاص بتعزيز الشفافية في قطاع الموارد الطبيعية في خطة العمل الوطنية. يشمل التعهد رقم ١٨ إشارة إلى تطوير بوابة بيانات مفتوحة حول الاستثمار في قطاع النفط والتعدين مع بيانات حول "الشركات الناشطة في القطاع وحجم استثماراتها وأنشطتها وعقودها". على رغم من إطلاق وزارة الصناعة لبوابة بيانات مفتوحة جديدة بالثناء تحتوي على معلومات مهمة مثل مستويات الإنتاج فإن المعلومة الخاصة الوحيدة المتعلقة بالعقود هي الإشارة إلى الرائد الرسمي الذي يضم أوامر المصادقة على العقد المعني. تحتوي هذه الأوامر على معلومات تكملية محدودة جدا حول العقود. حتى الوقت الراهن، لا تتضمن البوابة العقود الحالية أو المعلومات الأساسية حول العقود (مثل التزامات العمل، شروط التجديد، الشروط الضريبية غير مبينة في قانون المحروقات وشروط تقاسم الإنتاج متى لزم الأمر). منح غموض وليونة التعهد ١٨ لخطة العمل الوطنية للحكومة حرية التصرف في البيانات التي ستقوم بنشرها على الرغم من إمكانية استعمال قاعدة البيانات في المستقبل في كشف العقود.

هناك العديد من الفرص لطرح المزيد من النقاش حول كشف العقود في تونس. أبرزها المراجعة الحالية للحكومة التونسية للإطار القانوني للموارد الطبيعية حتى تتلاءم مع الدستور الذي مثلما ذكر آنفا يحتوي على مجموعة من الأحكام المتعلقة بمسألة كشف العقود. يمكن لتونس أن تستغل فرصة المراجعة لتكريس الأحكام المتعلقة بكشف العقود في كل من قوانين المحروقات والتعدين.

يمثل الإعداد لخطة العمل الوطنية الجديدة لشراكة الحكومة المفتوحة فرصة أخرى لمناقشة وتنفيذ كشف العقود. إذا مضت الحكومة التونسية قدماً في الانضمام إلى مسار مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية، فإنه من شأن تشكيل مجلس أصحاب المصلحة التونسي لمبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية أن يكون فرصة مناسبة أخرى لطرح الموضوع.

س: كيف يمكن للبلدان (أو الأطراف المتدخلة في القطاع) اعتبار فوائد الكشف عن العقود؟

يتعين على الأطراف المتدخلة في القطاع (بما في ذلك مجموعة أصحاب المصلحة في بلد مطبق لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية) أن يأخذوا بعين الاعتبار إيجابيات وسلبيات الشفافية كجزء من مراجعتهم الواسعة لحكومة الموارد الطبيعية / مسائل الشفافية ذات الأهمية في سياق البلد. يجب أولاً اعتبار السياسة والممارسة المطبقتان فيما يخص الكشف عن العقود.

ولكن المواقف والسياسات المذكورة أعلاه لا تعني دائماً أن هنالك كشف عن العقود بصفة مناسبة على أرض الواقع. كذلك، لا تملك بعض البلدان سياسات تعزز شفافية العقود. إذا ما كان بلد ما لا يفصح عن العقود في الوقت الحالي أو أن نطاق الكشف غير مناسب، (أنظر إلى القسم ٢ أسفله للمزيد من المعلومات حول النطاق) فإن الخطوة الأولى التي يجب اتخاذها هي النظر إلى الفوائد التي يمكن للكشف عن العقود جلبها بالنسبة إلى جميع المتدخلين:

يمكن الكشف عن العقود الحكومية من:

- بناء الثقة على أساس أن الدولة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة بما في ذلك المجتمعات المضيفة.
- تطوير اتفاق جماعي والحد من التوترات المتعلقة بالتزامات كل من الشركات العاملة والدولة وبالتالي تعزيز الاستقرار والحد من المخاطر بالنسبة إلى المستثمرين.
- الرفع من الإيرادات المستقبلية وذلك من خلال جعل أمر توقيع صفقات ذات مزايا محدودة على المدى الطويل بالنسبة لمسؤول أو وكالة واحدة أمرا صعبا.

يمكن الكشف عن العقود المواطنين من:

- التعرف على صافي العائدات التي يتلقاها البلد جراء استغلال واستخراج الموارد الطبيعية.
- فهم مصدر وطبيعة بيانات الإيرادات التي يتم تحريرها (مثلا من خلال مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية والتزامات شراكة الحكومة المفتوحة والتقارير السنوية ...) مما في ذلك التغيرات في التزامات ومساهمات الشركات على مر الزمن (مثلا دفعات الضرائب المنخفضة خلال فترات استرداد التكاليف).
- فهم المحتوى المحلي القائم علاوة على الالتزامات البيئية والاجتماعية التي توجه سلوك الشركة والحكومة داخل مجتمعاتها.

يمكن الكشف عن العقود الشركات من:

- إنشاء عقود تكون مستقرة بشكل أكبر مع إمكانية شراء دعم على نطاق أوسع بالبلاد فضلا عن رخصة عقد اجتماعية قوية للعمل ولتخفيض الضغوطات قصد إعادة التفاوض.
- التقليص من مخاطر الفساد عند التفاوض في العقود.
- القدرة على تفسير الإيرادات التي قد لا تصل إلى توقعات العموم الغير واقعية (مثلا عندما يتم استرداد تكاليف الاستكشاف).
- الحد من نفوذ المفاوضة بالنسبة إلى الشركات غير الماهرة أو عديمة الضمير والتي تسعى إلى توقيع صفقات لا تتماشى مع نسق المعايير الدولية.

السياق التونسي: حملة "وينو البترول" تشغل الرأي العام في تونس، وحاجة الحكومة إلى تشييد جسور الثقة مع الشعب وإطلاعه على الحقيقة

لا تعدو أن تشكل حملة "وينو البترول" إلا دلالة على بعض المنافع المستقبلية لعملية إمطة اللثام عن الاتفاقيات في الغرض والمنفعة التي ستعود على تونس من عملية الإفصاح عن العقود. وجدير بالذكر أن هذه الوثيقة لا تهدف منها أن تنبئ هذه الحملة وندعمها ولا أن ننتقدّها، وإنما ارتأينا منها أن نعدّد القضايا الرئيسية التي تثيرها الحملة المذكورة، وهي كالآتي:

- غياب ثقة المجتمع المدني والشعب في الحكومة فيما يتعلق بنجاعة تسييرها للقطاع
- عدم إلمام المجتمع المدني وقسم من الشعب بهذا القطاع نظراً لغياب المعلومة الدقيقة في الغرض
- غياب الحوار والتفاعل والتعاون بين مختلف الأطراف المتدخلة في القطاع فيما يتعلق بالتصرف في الموارد الطبيعية

في هذا الإطار، ويُعدُّ التكتّم على الاتفاقيات حسب بعض الناشطين في المجتمع المدني والامتناع عن نشرها للعموم ضرباً من الفساد. يعني هذا أن إقدام المسؤولين على نشرها سيمثل عاملاً بالغ الأهمية من شأنه أن ينأى بالمجتمع عن الاضطرابات فيحفظ عليه استقراره، ويعيد منح الثقة المفقودة، ويتحقق ذلك إذا ما وقّرت الحكومة والشركات المعنية الحقائق والمعطيات لتبديد الإشاعات الأحكام المسبقة. نشر هذه الوثائق سيمهد الطريق أيضاً للمستثمرين ويقدم صورة حسنة من حيث نزاهة الحكومة التونسية وجدّيّتها، على أمل أن يغيّر هذا الأمر وجهة المستثمرين غير المتحمسين ويستميلهم ليعبروا مجال الطاقة والمناجم في تونس الاهتمام، فتجاهلهم لهذا القطاع يعود إلى الالتباس الذي يحفُّ بمستقبله.

س: كيف يمكن تحليل المخاوف المعبر عنها بصفة شائعة والمتعلقة بالكشف عن العقود؟

المشاغل #١: هل تحتوي العقود على معلومات تجارية حساسة والتي يمكن أن تخلق ضرراً تنافسياً بالنسبة إلى شركات النفط أو التعدين إذا ما تم الكشف عنها؟

النقاش: تقريبا، لا ترد أبداً في العقود التي يتم الكشف عنها أية معلومات قد يفضي الكشف عنها إلى ضرر تنافسي لشركة ما مثل سر المهنة وتقنيات الإنتاج والممارسات المسجلة. وعادة ما تعرض هذه العقود الالتزامات التي تعهدت بها الشركة إلى الدولة المنتجة وإلى مواطنيها (والعكس بالعكس) مما في ذلك الدفعات المالية المتوقعة فضلا عن المسؤوليات والمخططات البيئية والاجتماعية لتنمية الموارد. فالعقود لا تقدم تفصيلاً حول تكنولوجيا الشركة أو كيفية تنفيذ هذه الأخيرة لاستراتيجيتها. ويمثل هذا الأمر جزءاً من السبب الذي جعل البلدان المذكورة أعلاه تفسح بأريحية عن عقود كاملة علاوة على كونه سبب نشر العديد من الشركات لعقودها الخاضعة لمتطلبات البورصة من جانب واحد التي تنص على نشر معلومات مادية ذات صلة.^{١٥}

يمكن أن تدّعي بعض الأطراف المتدخلة أن الشروط المالية نفسها تمثل معلومات تجارية حساسة لا ينبغي الكشف عنها لأن نشر صفقة وقعتها شركة معينة في بلد ما من شأنه أن يعيق قدرة الشركة على التفاوض لاستفادة قصوى في بلد آخر. إذا ما تمت إثارة هذه المسألة، فسيكون هناك حاجة إلى الموازنة بين الفوائد التي تعود على الشركات من هذا الاطلاع غير المتماثل على هذه المعلومات على مستوى عالمي^{١٦} ضد حق المواطنين في الاطلاع على المعلومات حول الشروط المالية الممنوحة من حكوماتهم وغيرها من المنافع الناتجة عن الكشف المذكور أعلاه. ووجدت البلدان التي قد ساندت الكشف عن العقود أن الحجج المعادية لجعل الشروط المالية غير كافية لتبرير عدم الكشف. وبنفس الطريقة التي ساندت بها البلدان المؤيدة لشفافية العقود حق العموم في النفاذ في إلى المعلومات المتعلقة بالعقود التي تبني عليها دفعات هذه الأخيرة، فإن البلدان (مما في ذلك كل البلدان المشاركة في المبادرة) قد وجدت أن بيانات الدفعات من الضرائب والمكافآت والتدفقات المالية الأخرى تأتي في صالح العموم.

١٥. على سبيل المثال نشرت كاماك انبرجي عقد تقاسم الإنتاج مع حكومة كينيا على موقع الويب الخاص بهيئة الأوراق المالية والبورصات الأمريكية (http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1402281000143774914004260//cak20131231_10k.htm) كما نشرت تولو أول اتفاقاتها مع حكومة غانا. (http://www.tulloil.com/files/pdf/petroleum_agreement_deepwater_tano.pdf)

١٦. الشركات تمويل للعمل في بلدان متعددة والحصول على معلومات عن ولايات قضائية متعددة، في حين الحكومات عادة ما تكون أكثر محدودية في المعلومات الخاصة بهم. تستفيد الشركات أيضا من معلومات المستشارين (المحامين والمستشارين وشركات ذكاء الأعمال، الخ) التي توفرت لهم في السوق، بما في ذلك شروط العقد. <http://www.revenuewatch.org/publications/contracts-confidential-ending-secret-deals-extractive-industries>

السياق التونسي: العقود التونسية، وحساسية بعض المعلومات التجارية

فيا يتعلق بتونس، فإنه من المهم مكن أن نعرّج على طبيعة الإطار القانوني التي لا يشكل حاجزا أمام الكشف عن فحوى الاتفاقيات، وذلك من خلال تقلص إمكانية تواجد بعض المعلومات التجارية الحساسة ضمن العقود .

وقيمز مجلة المحروقات الحالية لسنة ١٩٩٩ بين صنفين من العقود، هي كالتالي:

- الاتفاقيات الخاصة تبرم بين الدولة (أي الوزارة المكلفة بالطاقة) من جهة والشركة الخاصة والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية من جهة أخرى.

- عقد مشاركة أو تقاسم إنتاج يبرم بين الشركة الخاصة والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية.

الاتفاقية الخاصة هي عبارة عن العقد الرئيسي الذي يضبط شروط الاستثمار، ويرتكز على عقد نموذجي تمت المصادقة عليه بموجب أمر صادر سنة ٢٠٠١^{١٧}. وبموجب اعتماد عقد نموذجي، فإن هناك معلومات معينة يتم مناقشتها أو ضبطها بالعقد، وهي:

- اسم الشركة، ومقرها وممثلها القانوني بالبلد

- نسبة مشاركة الشركة الخاصة والشركة التونسية للأنشطة البترولية في حالة المشاركة

- قيمة المبلغ الذي إن تم تجاوزه، فإن عقود الخدمات والتجهيزات تخضع إلى رقابة الوزارة

- قيمة المبلغ الذي إذا تم تجاوزه، فإن العمليات الشرائية للشركة يجب أن تكون تنافسية

- يقع ضبط المساحة الخاصة بالترخيص

- برنامج الأشغال الدنيا الذي تنجزه الشركة، ويضم طبيعة الأشغال والتكلفة

- شروط التجديد المحتمل (أي الفترات ومخطط العمل / التكاليف)

وبالنسبة لبقية عناصر العقد ما في ذلك الشروط الجبائية، فإنها تُضبط بالعقد النموذجي طبقا للمجلة القانونية. وبناء على ذلك، فإن هناك بعض المعلومات "الجديدة" بالعقد التي يتم نشرها، وهذه المعلومات لا تضم الأسرار التجارية، أو تقنيات الإنتاج، أو الممارسات الخاضعة للملكية. ولا يعني هذا أن الإفصاح عن مثل هذه العقود لا يحقق أية نتيجة، وإنما قد يساعد على:

أ. البرهنة على أن العقود الحالية تتوافق مع النموذج/ المجلة القانونية وهي بالتالي تفند الإشاعات حول العقود السرية المخالفة للقانون؛

ب. تقدم معلومات حول العناصر الرئيسية كمخطط العمل وشروط التجديد التي تقع مناقشتها في كل عقد بصفة خاصة، والتي يمكن أن تكشف معلومات تتعلق بمدى الامتثال لالتزامات العقد.

وكما هو الأمر بالنسبة للعقود الأخرى (أي الاشتراك في الإنتاج أو المشاركة) التي تم إبرامها مباشرة مع المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية، فهي عبارة عن عقود تنفذ الاتفاقية الخاصة، فمجددا، لا ينبغي لها تقديم معلومات حساسة كما هو مبين أعلاه. وبالرغم من ذلك، فإن شفافيته قد تكون مهمة، على خلاف الاتفاقية الخاصة الذي لا توجد بشأنه عقود نموذجية متاحة للعموم والذي يمكن مناقشته بشكل أوسع^{١٨}. بالإضافة إلى ذلك، فإن الشروط التي يتم مناقشتها في هذه العقود كنسب تقاسم الإنتاج في عقود التقاسم، من شأنها أن تؤثر على الوضع المالي للمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية، وبما أنها شركة تابعة للدولة فإن عائداتها تؤثر بشكل إيجابي على ميزانية الدولة.

وفي ما يخص العقود المبرمة قبل المجلة المحروقات لسنة ١٩٩٩، والتي تمثل أغلبية عقود البترول بتونس^{١٩}، فإنه من الصعب التأمل بالمحتوى نظرا لانعدام وجود نموذج يمكن السلطة التنفيذية من اتباعه في مناقشة هذه العقود وتنفيذها. ويعتبر كشف هذه العقود أمرا مهما نظرا لانعدام وجود نموذج ولاحتمال هذه العقود على الشروط الجبائية بشكل موسع.

وكما هو مشار إليه أعلاه بالقسم العالمي، فإن مسألة الحساسية التجارية تستوجب أحيانا تحقيق التوازن بين المصالح الخاصة للشركات والمصلحة العامة للشعب التونسي في مسألة الأطلاع على الشروط التعاقدية بشأن المحروقات والمناجم عموما. وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن الدستور التونسي نص بصريح العبارة على أن الموارد الطبيعية هي ملك للشعب التونسي (الفصل ١٣)، وعلى الالتزام بالشفافية، مما في ذلك الحق في الحصول على المعلومات والنفاذ إليها (الفصل ٣٢)، وأن الإدارة ملزمة باحترام مبادئ الشفافية المساءلة (الفصل ١٥). ويبدو أن هذه الأحكام هي بمثابة حجج إضافية تدافع على عن مسألة الكشف عن العقود.

١٧. المرسوم عدد 1842 لسنة 2001 الصادر في غرة أوت 2001

١٨. انظر مؤشر حوكمة الموارد: استبيان تونس في مارس 2014، السؤال 7، ص 7 http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/country_pdfs/RGIquestionnaireHC_Tunisie.pdf

١٩. من جملة 53 إعفاء، تم إسناد 12 إعفاء بمجلة المحروقات لسنة 1999 والباقي (41) خلال الانظمة السابقة

الشاغل #٢: هل تمنع بنود السرية عملية الكشف؟

تحتوي العديد من عقود النفط والغاز والتعدين على بنود سرية وهي التي تمنع الأطراف من الكشف عن بعض أنواع المعلومات الحساسة لأطراف ثالثة. عندما يكون بلد ما (أو بعض الأطراف المتدخلة) بصدد دراسة تنفيذ عقد الشفافية، يتم فحص جميع بنود السرية الواردة في العقود ويتم تحديد إذا ما كانت هذه البنود تحول بصفة واضحة دون نشر العقد ذاته.

عند وجود بند سرية يحول دون نشر العقد، يجب على الأطراف المعنية العمل مع بعضهم البعض لمعالجة الأمر. وتسمح أغلبية بنود السرية للأطراف المعنية بالعقد بتبادل المعلومات بالتراضي وذلك من شأنه أن يضمن عملية موافقة الأطراف المتعاقدة لمن يسعى للنشر. ولكن إذا لم يحتوي العقد على مثل هذه البنود فيمكن للحكومات والشركات أن تتفق على تعديله للسماح بشفافية العقد وذلك من خلال تعديل البند. وتشمل بنود السرية عامة استثناء يتعلق بعمليات النشر المطلوبة بصفة رسمية مما يسمح للحكومات بالمطالبة بالشفافية بالقانون.

السياق التونسي: الأحكام المتعلقة بالسرية

في ضوء المخاوف المتعلقة بسرية الأحكام التي أثيرت في نقاشات تخص الكشف عن العقود بتونس، فإنه من المهم الإشارة إلى أن النموذج الحالي للاتفاقية الخاصة ومجلة المحرقات لا تحتوي على أية أحكام تتعلق بالسرية أو بنود تمنع نشر العقود. بالإضافة إلى ذلك، فإن عقد تقاسم الإنتاج التونسي^{٢٠} وهو الوحيد المتاح للعموم، يشير إلى بند يتعلق بالسرية (الفصل ٢٥) ويتمحور حول منع الكشف عن المعلومات الفنية من قبيل التقارير المتعلقة بالمسح الزلزالي والبيانات الفنية المتعلقة بالعمليات التي تحصل بموجب العقد، ولكنها لا تحتوي على بند يمنع نشر العقد بعينه.

بالإضافة إلى أحكام الدستور المشار إليها سابقا التي تؤيد الشفافية، فإنه تجدر الإشارة إلى أن البلاد التونسية تونس صادقت مؤخرا عن طريق مجلس نوابها على إطار قانوني جديد يتعلق بالإنفاذ إلى المعلومات مما من شأنه أن يكون الإطار المناسب للمطالبة بنشر العقود.

الخطوة الثانية: التعريف بنطاق الكشف

إذا ما تم اتخاذ قرار لتنفيذ الكشف عن العقود وفق الاعتبارات التي تناولناها أعلاه، فإنه يجب عندئذ تقرير أية عقود سيتم الكشف عنها ومتى سيتم ذلك.

س: ماهي أنواع العقود؟

تختلف المصطلحات الدقيقة المستعملة في العقود من بلد إلى آخر. ولذلك فإن القسم ٣,١٢ من معيار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية مثلا، ورد بصفة واسعة نسبيا، ويتحدث عن الكشف عن "أي عقد أو تنازل أو اتفاقية تقاسم الإنتاج أو أية اتفاقية أخرى قد تدخلت فيها أو كانت ممنوحة من طرف الحكومة التي توفر الشروط المتعلقة باستغلال الموارد النفطية والغازية والمعدنية" علاوة على "أي ترخيص أو تأجير أو ملكية أو تصريح تمنح من خلاله الحكومة الحق للشركات أو للأفراد في استغلال الموارد النفطية والغازية و/أو المعدنية".

٢٠. كما ذكر سابقا، تم الإفصاح عن عقد تقاسم الإنتاج للتصريح البحري صفاقس علنا على أنه نتيجة لمتطلبات البورصة الكندية التي تنطبق على أحد الطرفين، يوروجاز الدولية، ومناح

ومن بين البلدان التي تشمل جزءا كبيرا من الشروط الأساسية لاستغلال النفط والغاز والمعادن ضمن العقود، فقد نتج عن الالتزامات الوطنية للكشف نشر وثائق باستعمال المصطلحات التالية:

- اتفاقيات تقاسم الإنتاج (مثلا موريتانيا^{٢١}، كركستان العراق^{٢٢} وأفغانستان^{٢٣})
- اتفاقيات التنازل-الامتياز (مثلا ليبيريا^{٢٤})
- اتفاقيات الاستثمار (مثلا منغوليا^{٢٥})
- تعزيز الاستثمار وعقود الضمان (مثلا البيرو^{٢٦})
- اتفاقيات التنمية المعدنية (مثلا ليبيريا)
- اتفاقيات النفط (مثلا غانا^{٢٧})

بغض النظر عن شكل العقد الدقيق، تحمل جميع هذه الأمثلة ميزة مركزية واحدة وهي أن الوثائق التي سيتم الكشف عنها هي ذاتها التي تحدد الشروط الأساسية التي ينبني عليها الحق في استغلال الموارد.

وبالإضافة إلى النص الأصلي للعقود، فإنه من المهم تضمين بعض الوثائق اللازمة والضرورية لفهم شروط العقد أو لتغييرها ويكون ذلك جزءا لا يتجزأ من أي نظام كشف عن العقود. فمثلا يشجع معيار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية أيضا على نشر النص الكامل "لأي مرفق أو ملحق أو بند إضافي يحدد تفصيلا ذات صلة باستغلال الحقوق" علاوة على "أي تغيير أو تعديل".

السياق التونسي: أية عقود تنشر؟

كما أشرنا سابقا، فإن العقود المتعلقة بالموارد الطبيعية بتونس تتصل أساسا بمجال المحروقات وتخضع لمجلة المحروقات الحالية وتنقسم إلى مستويين: الاتفاقية الخاصة ثم عقود تقاسم الإنتاج أو عقود المشاركة. سيطلب الأمر الكشف عن كلتا الوثيقتين ليكون الكشف شاملا. وبما أن الاتفاقية الخاصة هو العقد الأولي والإطار الذي يضبط المستوى القانوني للعمليات المتعلقة بالمحروقات، فإن منهجية ضبط الأولويات في النشر قد تأخذ بعين الاعتبار هذا التسلسل الهرمي. في الآن الوقت ذاته، يعتبر المستوى الثاني للعقود (التي يتم إبرامها مباشرة مع المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية) مهما أيضا بالنسبة للنشر، خصوصا في ظل انعدام نموذج موضوع للعموم لهذه العقود وتأثيرها على التوازنات المالية المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية.

٢١. <http://www.petrole.gov.mr/MinesIndustrie/Documents/Contrats/listedescontrats.htm>

٢٢. <http://www.krg.org/p/p.aspx?l=12&p=1>

٢٣. <http://mom.gov.af/en/page/1384>

٢٤. <http://www.leiti.org.lr/contracts-and-concessions.html>

٢٥. <http://www.mmdaproject.org/presentations/MMDA%20Mongolia%20Ivanhoe%20Agrt-1.pdf>

٢٦. <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=188&idMenu=sub154&idCateg=188>

٢٧. http://www.energymin.gov.gh/?page_id=218

س: ماهي النصوص التي يتم نشرها؟

ينبغي على البلدان التي ترمي إلى نشر العقود أن تنشر "النص الكامل" من هذه الأخيرة إذ شجع معيار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية على ذلك. والسبب من ذلك هو أن تضمين النص الكامل بما في ذلك التوقعات المعنية يمثل الدرب الأمثل للبلدان من أجل تحقيق فوائد الكشف وتزايد الثقة بين المواطنين والشركات والحكومة بالإضافة إلى القدرة على مراقبة تطبيق القانون ومدى احترامه فضلا عن تحسين الإيرادات مع تحفيز أكبر لتوقيع عقود تحقق المصلحة العامة وذلك على المدى الطويل. ويتماشى هذا الأمر أيضا مع الممارسات الفضلى المنبثقة على الصعيد العالمي. بدأ أكثر من ٢٥ بلدا بنشر عقود النفط والغاز والمعادن بأكملها بالإضافة إلى إعلان مجموعات صناعية مساندة للكشف الكامل عن النصوص، ومن بين هذه المجموعات نجد المجلس الوطني الدولي للتعدين والمعادن.

وقد عبرت بعض الأطراف المتدخلة في القطاع، بما في ذلك في سياق مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، عن قلقها من نشر النصوص الكاملة وأعطوا صوتهم إلى مقاربة اعتبروها حل وسط تتمثل في نشر البلدان للعقود مع حذف بعض المعلومات أو نشر ملخصات عن الشروط الرئيسية عوض نشر النص بأكمله. ويمكن أن يكون اللجوء إلى مثل هذه المقاربة حلا جيدا بالنسبة إلى البلدان التي لا زالت معارضة للكشف الكامل لأن هذه المقاربة توفر شفافية أكبر مما هو عليه الحال من تعميم شامل للعقود.

وفيما يتناقش أصحاب المصالح في بلد ما حول مثل مقاربات الشفافية المحدودة هذه، فإننا نوصي بتحليل إذا ما كانت هنالك حالة شرعية للضرر التجاري الناتج عن الكشف عن النص الكامل. وقد أثبتت الدراسات العالمية أن أسرار المهنة بالإضافة إلى العمليات المسجلة لا ترد أبدا في العقود الخاضعة للمعيار^{٢٨}. ولهذا السبب قررت العديد من البلدان نشر العقود بأكملها.

وليس المقصود مما سبق الإشارة إلى أن الملخصات المبسطة للشروط الرئيسية لا يمكن أن تكون أداة مفيدة للعموم لفهم العقود. في الخطوة ٥ أسفله، تمت مناقشة استعمال ملخصات النصوص كتكملة لوثائق العقود المفضلة.

السياق التونسي: نشر النص بأكمله

كما أشرنا سابقا، بموجب الإطار القانوني التونسي المنظم للمحروقات، فإن محتوى العقود هو نتيجة لعقد نموذجي ولأحكام مجلة المحروقات. في هذا الإطار، من بين أهداف الكشف عن العقود، إثبات أن العقود الحالية تتطابق مع النموذج/ المجلة لتبذد بذلك الإشاعات حول وجود تجاوزات وخرقات للقانون. وبناء على ذلك، فإن نشر كامل العقد الذي قد يتضمن ملخصا عن الكلمات المفتاحية التي لم يتم تضمينها بالنموذج، قد يمثل المقاربة الأكثر فعالية في إرسال رسائل إيجابية إلى جميع الأطراف المعنية، خصوصا المجتمع المدني.

وقد تكون المسألة مختلفة بالنسبة للعقود التي تم إبرامها خلال النظام القانوني السابق، حيث يبدو أن هناك اختلافات أكبر بين العقود. وفي هذا الإطار، ربما ترغب الحكومة في الشروع بملخصات العناصر الرئيسية للعقود.

س: كم هو عدد العقود التي سيتم نشرها؟ وما هي؟

الأفضل هو أن يتم نشر كل العقود كما ورد في المقاربة التشجيعية تشجيع مقاربة لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (أي عقد... يقدم شروطا تتعلق بالاستغلال). ومقاربة كهذه - والتي تمارسها بلدان مثل ليبيريا والبيرو والولايات المتحدة - من شأنها أن تعزز تماسك إدارة الصناعات الاستخراجية علاوة على تعزيز المساواة في المعاملة والبث الأقصى للمعلومات لفائدة العموم.

في بعض البلدان، يمكن أن نجد أن الكشف عن كل العقود دفعة واحدة أمر غير ممكن وقد يكون علينا بالضرورة اعتماد مقاربة مرحلية في عملية الكشف. وفي هذه الحالة، توجد العديد من المبادئ التي يستطيع بلد ما الاعتماد عليها قصد تقرير ما يجب الكشف عنه في المرتبة الأولى:

- يمكن أن يمثل إعطاء الأولوية إلى العقود "الجديدة" في الوقت الذي تدخل فيه حيز التنفيذ التزاما هاما للحكومة لتكون مسؤولة أمام شعبها فيما يخص قراراتها التعاقدية. والشيء الذي نضحي به عند اعتماد هذه المقاربة هو أن هنالك تقليصا في تأثير الكشف على فهم العموم للعقود القائمة حيث تمثل هذه الأخيرة في العديد من الحالات الجزء الأكبر من الإيرادات وبالتالي فذلك له تأثير على القطاع ككل.
- يمكن إعطاء الأولوية إلى العقود القائمة من التي قد التصدي إلى المشكل المذكور أعلاه وذلك عبر التأكيد على مجموعة الصفقات المعروفة. أما الجانب السلبي لهذه المقاربة فهو أن هذه الأخيرة لا تسلط الضوء على مشاريع النفط والتعدين الجديدة والتي تشكل في بعض الأحيان مصادر مهمة لقلق العموم.
- إعطاء الأولوية للنفط أو التعدين اعتمادا على كون أحدهما أهم من الآخر أو بالاعتماد على كون أحدهما يخلق عوائق أقل من الآخر عند الكشف وقد يخلق هذا الأمر تأثيرات هامة على المحسوبية المحاسبة في حين أننا نمشي على درب الكشف الكامل.

السياق التونسي: تحديد الأولويات

يعتبر موضوع تحديد الأولويات مسألة جوهرية قد تحتاج إلى المزيد من التفاوض بشأنها بالنسبة للوضع في تونس. وباعتبار أهمية هيكلية العقود في قطاع المحروقات، فإنه قد يكون من الأفضل إعطاء الأولوية لهذا القطاع في الكشف عن العقود. قد تكون المقاربة الأسهل بالنسبة للحكومة، أن تقوم أولا بالالتزام بنشر العقود جديدة المتعلقة بالنفط، وبالتالي تمكين الحكومة من الإشارة مسبقا إلى الشركات أنه سيتم نشر العقود في المستقبل. يمكن كذلك نشر العقود المبرمة بموجب مجلة المحروقات الحالية، في حين أنه يتم نشر العقود التابعة للنظام القانوني السابق في شكل ملخص كمرحلة أولى، ثم يقع نشرها بأكملها في مرحلة لاحقة. وفي الآن الوقت ذاته، يجب أن تكون الحكومة على وعي بأن بعض المعنيين بالقطاع قد يطالبون بالكشف أولا عن العقود التي يتم بمقتضاها إنتاج كمية أكبر من النفط. وهناك إمكانية أخرى، تتمثل في نشر العقود التي توافق فيها الشركات بعرضها على العموم.

الخيارات الموجودة والتدرج في نشر العقود قد يعطي للحكومة شيئا من المرونة. هناك عنصر أساسي لا يجب إغفاله لتحديد الخيار الأنسب يتمثل في التشاور مع مختلف المتدخلين حتى يتم أخذ اهتماماتهم بعين الاعتبار.

الخطوة الثالثة: جمع الوثائق والتثبت منها

من الضروري جمع الوثائق ذاتها وإعدادها للكشف إثر تقرير نطاق الكشف عن العقود. وتختلف الهيئة التي تقوم بهذا الأمر حسب وضعية البلد المعني. في البلدان المطبقة لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية يكون الأمر صريحا ومباشرا. ويمكن للأمانة الوطنية التنسيق قصد التثبت من صحة واكتمال الوثائق المجمعة مع الوزارة أو الوكالة التي وقعت على العقد (أو الجهة التي أصدرت الرخصة) وذلك بعد أخذ ترخيص من السلطات المعنية من الحكومة ومجموعات أصحاب المصالح المتعددين ومبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية. في صورة غياب مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، يمكن إسناد هذه المهمة إلى وزارة أو وكالة القطاع المعني أو يمكن إسنادها إلى هيئة حكومية أخرى مثل تلك المسؤولة عن الحوكمة وعن مسائل الاطلاع على المعلومات بصفة أشمل.

من المهم التأكد من إعلام الشركات المعنية بالرخصة أو الموقعة على العقد بعملية الكشف المتعلقة ليكون لديها مجال للتعبير عن قلقها بشأن صحة الوثائق التي سيتم الكشف عنها. وتوفر عمليات أصحاب المصالح المتعددين مثل المبادرة فرصة مثالية لتنفيذ العملية لأنها توفر فرص تواصل منتظمة بين جميع أصحاب المصالح. وخلال أي حدث كان، يجب إعلام الشركات بالقرارات المتخذة بخصوص نطاق الكشف. ويجب على الهيئة المعنية بجمع الوثائق إرسال نسخة عن أي عقد سيتم الكشف عنه للشركة المعنية مع تحديد مدة زمنية يمكن فيها للشركة أن تؤكد أن العقد المعني هو حقا النسخة الأخيرة والرسمية وذلك قبل موعد النشر.

السياق التونسي: اعتماد مقارنة التنسيق

يمكن إنشاء لجنة حكومية تتولى جمع الوثائق وتدقيقها ثم إخراجها إلى النور. ويمكن أن تتألف هذه اللجنة من ممثلين، من بينهم، الوزارة المكلفة بالطاقة والمناجم ومصالح رئاسة الحكومة (الذي يفترض أن تمثل في مصالح مستشار القانون والتشريع للحكومة) والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية، وذلك يكفل تنسيقا كافيا بين مختلف الأجهزة الحكومية. ويمكن لهذه اللجنة أو لإحدى الهيئات المشاركة فيها أن تتولى مسؤولية التواصل مع الشركات ذات الصلة.

مقاربة أخرى تُضاف إلى المقاربة التنسيقية ويمكن اعتمادها، تتمثل في المقاربة متعددة الأطراف (التي تشمل الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني) كشراكة الحوكمة المفتوحة أو مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية. هذه الجهات المذكورة تُعدّ فضاء مثاليا لأنها تمنح للأطراف المتدخلة فرص التواصل وبناء الثقة.

الخطوة ٤: تحديد طرق وصول العموم إلى المعلومات

تتمثل الممارسة الفضلى في أغلبية البلدان في نشر نسخ من العقود على الأنترنت عبر موقع متاح مجانا دون الحاجة إلى التسجيل ولا يحول دون الاطلاع أي نوع من أنواع الحواجز التكنولوجية. ويسهل نشر العقود، عند الاستطاعة، عبر موقع الويب التابع لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية أو التابع لشراكة الحكومة المفتوحة للبلد على خلق روابط متينة بين عملية الكشف عن العقود وعمليات الكشف الأخرى. يهتم القسم الموالي بالنقاش حول تعليم وتوعية العموم. ومن المهم أن يقع نشر صيغ العقود ضمن البيانات المتاحة للعموم بدل أن يتم وضعها في ملفات "مقفلة" على شاكلة أوبي دي أف، وهذا لتيسير عملية البحث في مواضيع العقود بالنسبة إلى المستخدم وتوفير فرص لإجلاء بعض الغموض وما يمكن أن ينتج عنه سوء فهم لبعض ما ورد في العقود.

Resourcecontracts.org موقع إلكتروني عالمي يتضمن بيانات خاصة بالعقود باستعمال قاعدة بيانات التعاقد المفتوحة، وقد تم تطويرها من قبل معهد البنك الدولي ومركز كولومبيا للاستثمارات المستدامة و معهد حوكمة الموارد الطبيعية، و يقوم هذا المعهد، عام ٢٠١٦، بإنشاء نماذج لهذا الموقع الإلكتروني، فقد تمكنا حتى الآن من إنشاء مواقع خاصة بغينيا والفلبين وجمهورية سيراليون.

في البلدان التي يكون فيها الربط بشبكة الأنترنت محدودا وأين وحيث يكون هناك طلب كبير للاطلاع على العقود، يمكن لأصحاب المصالح النظر في توفير عدد محدود من النسخ المطبوعة لدى مكتب الهيئة المكلفة بجمع الوثائق (مثل الأمانة الوطنية لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية أو أي مكتب رسمي آخر) ويكون ذلك من الأفضل مجانيا أو مقابل ثمن رمزي يغطي تكاليف الطباعة.

السياق التونسي: نفاذ العموم للعقود عن طريق الرائد الرسمي وقاعدة البيانات المفتوحة و/ أو موقع العقود المنشورة للعموم

كما ذكرنا آنفا، ومع الأخذ بعين الاعتبار عملية الإصلاح القانوني الحالي التي تخضع لها مجلتي المحروقات والمناجم، فإنه إذا ما نصت مشاريع النصوص المنقحة للمجلتين على نشر العقود، يمكن، بالتالي، نشر العقود الجديدة في الرائد الرسمي. وبالنسبة إلى العقود الحالية، فإن الخيار الوحيد سيتمثل في نشر العقود وإدراجها ضمن قاعدة البيانات المفتوحة التي أنشأتها الحكومة التونسية كجزء من التزام شراكة الحكومة المفتوحة. بالنسبة كذلك إلى باقي المعطيات ذات الصلة والمضمنة بقاعدة البيانات، فإنه سيكون من المفيد والناجح أن تُدرج كل العقود المنشورة ضمن الموقع (أو يتم وصلها به) لأن هذا من شأنه أن يمنح القدرة على النفاذ إلى المعلومات ذات الصلة بشكل ناجح. كما يمكن لمعهد حوكمة الموارد الطبيعية أن يساعد أيضا في إنشاء موقع إلكتروني يهتم بمسألة كشف العقود في تونس وذلك بالاعتماد على برنامج الموقع الحالي resourcecontracts.org

الخطوة ٥: البث الأقصى لتعليم وتوعية العموم

يجب ألا تتوقف مجهودات البلد عند الكشف عن العقود كما هو الحال بالنسبة إلى كل عناصر الشفافية بخصوص الموارد الطبيعية. بل يمثل التواصل مع العموم أمرا في غاية الأهمية إذا أراد البلد استخلاص أقصى فوائد الحوكمة المنجزة عن الكشف. وكثيرا ما تتعرض العقود إلى سوء فهم على نطاق واسع ويفتح الجمع بين الكشف عن الوثائق والالتزام الفعال بتعليم العموم المجال لفرص هائلة لبناء ثقة أكبر وإشراف أكثر متانة.

يمكن إدراج تطوير استراتيجيات للتواصل مع العموم ضمن مخطط الكشف عن العقود في مراحله المبكرة. ومن الأدوات التي يمكن للبلدان المطبقة اعتبارها نجد:

- تفسيرات مبسطة لتسهيل الفهم على نطاق واسع. تعتبر عملية الكشف فرصة سانحة لتعزيز فهم شروط العقود على نطاق واسع وذلك من خلال ربط العقود بملخصات الشروط الرئيسية المبسطة وذلك من شأنه تسهيل عملية فرز الزوار للوثائق المنشورة على الموقع للتركيز على العقد المنشود وتحليل مظاهر هذا الأخير. وقد كانت الحكومة الغينية رائدة بخصوص هذه المقاربة عبر الموقع www.contratsminiersguinee.org الذي يبني على التكنولوجيا المطورة من قبل المشروع العالمي www.resourcecontracts.org. ويكون معهد البنك الدولي بالإضافة إلى مركز فاي كولومبيا ومعهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI) موجودين للعمل مع البلدان المعنية للمساعدة على تطوير مواقع مماثلة مصممة خصيصا حسب مواصفاتها.

- الروابط بين شروط العقود وبيانات التقارير الأخرى. وكما ذكرنا في السابق، يساهم الكشف عن العقود في تعزيز فائدة المعلومات الأخرى المتعلقة بالصناعات الاستخراجية (مثلا معلومات الإيرادات التي تم الكشف عنها عبر مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية أو عبر شراكة الحكومة المفتوحة أو عبر مصادر حكومية أخرى) وذلك من خلال توفير سياق يسهل التحليل والفهم. ينبغي على البلدان النظر في كيفية عرض معلومات العقود جنبا إلى جنب مع البيانات الأخرى ذات الصلة قصد زيادة الفائدة والقدرة على الفهم. تمكّن التلخيصات المبسطة من تسهيل مثل هذه الروابط.

- روابط سجل الرخص. يمكن الكشف عن النص الكامل للرخص (والعقود المرتبطة) من تبسيط عملية الكشف والذي يعتبر كجزء من السجل أو المسح العقاري المتاح للعموم والقائم في عدد من البلدان والمستلزم من طرف البلدان المطبقة للمبادرة.

التدريب والتوعية:

- منتديات عمومية للنقاش حول شروط العقد وتطبيقها.

يمثل الكشف عن العقود فرصة لتنظيم لقاءات عمومية أين حيث يمكن للمشاركين الرئيسيين بالإضافة إلى مجموعات المجتمع أن يطرحوا أسئلتهم لفهم أفضل للآثار المترتبة عن لغة العقود علاوة على فهم كيفية تقدّم المشاريع. وتوفر مثل هذه المنتديات فرصة سانحة للمسؤولين عن الشركات وعن الحكومة لتبادل الحقائق الرئيسية مع المواطنين فضلا عن بناء الثقة العمومية.

- التكوين.

يمكن للحكومة و/أو لأصحاب المصالح الآخرين تنظيم حلقات تكوين لمساعدة المسؤولين الحكوميين والصحافيين ومجموعات المجتمع المدني أو أية أطراف أخرى على فهم أفضل للاختلافات البسيطة لعقود الصناعات الاستخراجية وتأثيرها على حوكمة الصناعات الاستخراجية. ويمكن لهذه الأحداث تبديد الأساطير الشائعة المتعلقة بعقود النفط والمعادن بالإضافة إلى تيسير الحوار البناء بين العام- والخاص البناء. وتتوفر العديد من الشركات والمنظمات الدولية لمساعدة البلدان المعنية على تطوير مثل هذه التدريبات.

السياق التونسي: بناء القدرات في العقود

يدل مستوى انعدام الثقة والتفهم بالنسبة لهذا المجال في تونس، أن الحاجة لا تقتصر فقط على نشر العقود، وإنما تتعدى ذلك لتبليغ ليشمل مسألة التواصل وبناء القدرات مما من شأنه أن يساعد الأطراف المتدخلة من نواب ومجموعات من المجتمع المدني وصحفيين على فهم حسن استعمال المعلومات المفصح عنها بطريقة مسؤولة. بإمكان الحكومة أن تلعب دورا في هذا المسار من خلال توفير المعلومات بطريقة سهلة الاستخدام، ويمكن الاستعانة ببعض البرامج مثل OGP أو EITI. ويمكن لبعض المنظمات أيضا كمعهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI) دعم البلاد التونسية تونس في بناء القدرات فيما يتعلق بالعقود.

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