

قواعد مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية (EITI) لعام ٢٠١١: ما يجب على المجتمع المدني أن يعرفه

أديليا سوندرز

آب ٢٠١١

الخلفية

تهدف مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية إلى تعزيز الانفتاح والمساءلة في قطاعات النفط، والغاز، والمعادن. ويتمثل جوهر هذه المبادرة في قواعدها: وهي عبارة عن ٢١ شرطاً تفضل ما يتعين على الدول المرشحة أن تقوم به للانضمام، وتحقيق الامتثال للمعايير العالمية للتقرير عن العائدات الاستخراجية، والمحافظة على هذا الامتثال. وتتضمن القواعد أحكاماً صممت خصيصاً لضمان المشاركة الفعالة لمنظمات المجتمع المدني.

وقد أصدر مجلس مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية نسخة منقحة للقواعد في شباط/فبراير ٢٠١١. ذلك أن «قواعد مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، نسخة ٢٠١١» تتضمن شروطاً أوضح وأكثر دقة للامتثال، كما تضم دليلاً محيئاً للمصادقة. أما التغيرات الأخرى التي أدخلت على هذه النسخة فتتعلق بمشاركة المجتمع المدني، ويُتوقع أن تُفضي إلى تقارير أكثر إفادة وشمولاً. لكن حتى بعد المراجعة لا زال في القواعد أوجه نقص كثيرة وأساسية.

أما الملخص (Briefing Paper) فيركّز على ما يتوجب على الجمهور ومنظمات المجتمع المدني معرفته بغية المشاركة الفعالة في عملية المبادرة والاستفادة إلى أقصى حد من تقارير البلد. وإضافة إلى مناقشة سلبيات وإيجابيات القواعد المنقحة، يشير الملخص إلى نواحي تتعلق بالمناصرة تضيء على فرص المجتمع المدني في الدفع قدماً بالشفافية.

سمات أساسية لقواعد مبادرة الشفافية لعام ٢٠١١

• استبدال «المؤشرات» بال«شروط»

- في حين أن مبادئ المبادرة ومعاييرها لم تتغير، استبدلت «المؤشرات» الـ ١٨ التي نظمت سابقاً التسجّل، والتقرير، والمصادقة، والنشر، والوضع ضمن المبادرة بـ ٢١ «شرطاً».
- تتميز النسخة الجديدة بلهجة أقوى، سيما في التشديد على أن القواعد هي معايير إلزامية وليست مبادئ مقترحة.

• شروط التسجّل الجديدة

- على الحكومات التي تريد الانضمام إلى مبادرة الشفافية أن تعلن صراحةً عن نيتها بتنفيذ المبادرة (الشرط #١)، وأن تلتزم العمل مع المجتمع المدني والشركات (#٢)، وتعيّن مسؤولاً للإشراف على تنفيذ المبادرة، وتنشئ مجموعة لأصحاب المصالح (MSG). وعلى هذه المجموعة فيما بعد أن توافق على خطة عمل مع أهداف يمكن قياسها، تأخذ بعين الاعتبار معوقات القدرات والحاجات التمويلية (#٥).
- لما كان يتوجب على الدولة إنشاء مجموعة لأصحاب المصالح تشمل ممثلين عن المجتمع المدني كجزء من عملية التسجّل، أصبح المجتمع المدني منخرطاً في العملية منذ المراحل الأولى، بما في ذلك التصميم والموافقة على خطة العمل.

• مهل زمنية أكثر صرامة وتشديد على الانتظام

- يتعيّن على الدول التي ترشحت بعد ١ تموز/يوليو ٢٠١١ أن تنشر تقريراً حول المبادرة في غضون ١٨ شهراً (#٥هـ) وأن ترتفع تقرير المصادقة في غضون سنتين ونصف (ملاحظة السياسات #٣).
- يمكن تمديد ترشيح الدولة لسنة إضافية إذا ما برهنت عن تقدّم ملموس وإن لم تحقق الامتثال بعد المحاولة الأولى للمصادقة. ولا يمكن لأي بلد أن يبقى مرشحاً لأكثر من ٣ سنوات ونصف (ملاحظة السياسات #٣).
- بعد تحقيق وضع الامتثال، تصدر الدول تقريراً كل سنة، باستخدام بيانات لا تعود إلى أكثر من فترتين محاسبتين. مثلاً، يجب أن يتضمن التقرير المنشور عام ٢٠١١ بيانات تعود إلى العام ٢٠٠٩ أو ما بعده (#٥هـ).
- يمكن أن يتم مؤقتاً تعليق عضوية الدول التي لا تصدر تقريراً لأكثر من سنتين، وثم شطبها (ملاحظة السياسات #٥).
- تحتاج الدول الممتثلة إلى إعادة مصادقة كل ٥ سنوات أو أقل إذا اتضح أن تنفيذها للمبادرة لم يحقق الشروط الدنيا (#٢١).

المحتويات

١	الخلفية
١	سمات أساسية لقواعد مبادرة الشفافية لعام ٢٠١١
٣	أوجه النقص في القواعد الجديدة
٤	الانتقال إلى القواعد الجديدة

ملخص

• تعزيز مشاركة المجتمع المدني

- o تشدد ملاحظة السياسات رقم ٦ على مسؤوليّة الحكومات في ضمان مشاركة المجتمع المدني «التامة، والمستقلة، والناشطة، والفاعلة» في كل نواحي التنفيذ.
- o يشتمل الشرط ٦ على ٩ عناصر صُممت لحماية مشاركة المجتمع المدني وتعزيزها، ومنها:
- o على مجموعة أصحاب المصالح أن تنبئ المجتمع المدني والجمهور عامّة بالتزام الحكومة بالمبادرة وأن توزّع المعلومات الناشئة عن عملية المبادرة على مستوى واسع (#٦ب).
- o يجب إخطار المجتمع المدني مسبقاً ومنحه فترة زمنية كافية وإشراكه في أنشطة مجموعة أصحاب المصالح (#٦ج).
- o على الحكومة اتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالة العوائق التي تعترض مشاركة المجتمع المدني (#٦هـ)، ومعالجة معوقات القدرات (#٦د)، وتشجيع المجتمع المدني على النقاش (#٦ز و#٦ح)، واحترام الحقوق الأساسية لممثلي المجتمع المدني (#٦ط).

نصائح للمناصرة: على المجتمع المدني أن يشير اطلاق إلى الشروط القاضية بحماية الحكومة لاستقلاليتها، وإشراكه في كل من مراحل التنفيذ، ومعالجة عوائق القدرات لضمان اضطلاع المجتمع المدني بدور فاعل في المبادرة.

- o على الحكومات أن تضمن أن الإطار القانوني السائد يتيح للمنظمات غير الحكومية المشاركة وممارسة الرقابة على نطاق واسع، وبشكل مستقل (#٢).
- o على مجموعة أصحاب المصالح أن تضم ممثلين عن المجتمع المدني وأن تمثل جميع أصحاب المصالح بالشكل الملائم. كما يحق للمجتمع المدني اختيار ممثلي مجموعة أصحاب المصالح (#٤).
- o إلى جانب القواعد الجديدة الآيلة إلى تحسين المشاركة، أنشأ مجلس المبادرة لجنة التدخل السريع، للنظر في قضايا التضييق والتهديد بحق ممثلي المجتمع المدني.

نصائح للمناصرة: إذا اعتبر الناشطون المحليون أن مشاركة المجتمع المدني أو النقاش العام يخضعان لقيود، عليهم أن يعلموا بذلك ممثليهم في مجلس المبادرة.

• تعريف «الأهمية النسبية» Materiality

- o على مجموعة أصحاب المصالح الاتفاق على تعريف واضح للعائدات والمدفوعات «المهمة»، مثلاً من خلال تحديد عتبة معقولة لها. ولاتخاذ قرار مطلع حول فئات العائدات التي تستحق أن تُدرج في التقرير، يمكن للمجموعة أن تطلب من الحكومة الاحصاءات حول التحويلات المالية. وعلى المجموعة أن توثق الخيارات المحتملة والحجج وراء اختيار عتبة «الأهمية النسبية» (#٩ب).

نصائح للمناصرة: يجب على أعضاء المجتمع المدني أن يشاركوا في تحديد عتبة الأهمية النسبية، وأن يكون لهم وصول إلى البيانات حول العائدات العينية، وشروط العقود، وغيرها من البيانات اللازمة لاتخاذ قرار مطلع.

- o تختار المجموعة فئات العائدات التي يتعين على الشركات والحكومة التقرير عنها، كما تختار الشركات والجهات الحكومية التي يجب أن تؤمن المعلومات، والفترة الزمنية التي يغطيها التقرير، إضافة إلى درجة توزيع البيانات أو تفصيلها (#٩ج).
- o توصي القواعد بأن يتضمّن التقرير المدفوعات والعائدات التي تأخذ شكل مستحقات الانتاج، وضرائب الأرباح، والإتاوات، وحصص الأرباح، والمنح، والرسوم، إلّا في الحالات التي لا تُعد فيها هذه الفئات ذات أهمية نسبية (#٩د).

• معايير المحاسبة الدولية

- o يجب أن تكون التقارير الصادرة عن الحكومة والشركات مستندة إلى حسابات مدققة بحسب المعايير الدولية (#١٢ و#١٣).
- o إذا لم تكن البيانات مدققة بالشكل الملائم، يتعيّن على مجموعة أصحاب المصالح بموجب القواعد الجديدة، أن تعالج هذا الأمر. مثلاً، قد تلجأ المجموعة إلى وضع «خطة محدّدة زمنياً» لضمان استناد الحكومة والشركات إلى حسابات مدققة بحسب المعايير الدولية (#١٣ - ١٣٣).

• شروط التقرير: العائدات، التفاوت، ومشاركة الشركات

- o على الحكومة أن تضمن أن شركات النفط والغاز والمعادن (هما في ذلك تلك المملوكة من الدولة) ترفع التقارير حول كل المدفوعات ذات الصلة. وعلى الهيئات الحكومية أن تبلغ عن جميع المدفوعات ذات الصلة التي تصلها من الشركات (#١١، #١٤، #١٥).
- o على القائم بالمطابقة أن يتحقق من أن كل تفاوت بين أرقام الحكومة وأرقام الشركات قد تمّ تحديده وتفسيره بالشكل الملائم كلما كان ذلك ممكناً، كما يتعين عليه أيضاً أن يرفع التوصيات لمعالجة التفاوت في الحالات الفادحة (#١٧) وأن يصف كيف تمّ تحديد التفاوت والتحقق فيه (#١٨ب [ت]).

ملخص

o على التقرير ان يذكر جميع الشركات العاملة في قطاعات النفط والغاز والمعادن، وأن يذكر أي شركة أو جهة حكومية تقاعست عن المشاركة في عملية التقرير (#١٨ب).

• التحويلات دون الوطنية، وصفقات المقايضة، والمدفوعات الاجتماعية

o على مجموعة أصحاب المصالح أن تقرر ما إذا كانت المدفوعات المسددة إلى الهيئات الحكومية دون الوطنية مهمة نسبياً أم لا. ففي حال كانت كذلك، على مجموعة أصحاب المصالح أن تحرص على إدخال هذه المدفوعات في عملية التقرير. إلى ذلك، قد ترغب المجموعة أيضاً في شمل تحويلات العائدات بين الوكالات الحكومية الوطنية ودون الوطنية (#٩هـ).

o على المجموعة أن تطوّر طرقاً لرفع التقارير عن فئات العائدات المهمة التي يتمّ تقاضيها كمدفوعات عينية أو من خلال تدابير المقايضة في البلدان التي يكون فيها لهذه العائدات دوراً مهماً تلعبه. وعلى سبيل المثال، يتعيّن التبليغ عن قيمة صفقات «النفط مقابل البنية التحتية» بين الحكومات والشركات (#٩و).

o تُشجّع مجموعة أصحاب المصالح على الأخذ بالاعتبار أهمية المدفوعات والتحويلات الاجتماعية وتضمينها في عملية رفع التقارير عندما تُعدّ مهمة (#٩ز).

• التوافر والوضوح

o لا تعتبر الشروط مستوفاة بالشكل الكامل إلا عندما يتمّ نشر تقارير مبادرة الشفافية على نطاق واسع، بما يساهم في تفعيل النقاش العام.

o يجب أن تُنشر التقارير بكلّ اللغات اللازمة وأن تتوافر على الإنترنت. ومن مسؤوليّة مجموعة أصحاب المصالح أن تضمن توزيع نسخ مطبوعة لمجموعة واسعة من ممثلي المجتمع الوطني، والشركات، ووسائل الإعلام، وتنظيم أنشطة تواصل لنشر الوعي (#١٨و).

نصائح للمناصرة: تتيح القواعد الجديدة للمجتمع المدني أن يطالب الحكومات الوفاء بالتزاماتها بأن تنشر على نطاق واسع تقارير سنوية واضحة وشاملة تتضمن جميع فئات العائدات المهمة.

• دليل المصادقة المحين

o يتضمّن دليل المصادقة المحين الذي يستخلص العبر من التجارب السابقة شروط مرجعية معيارية للمصادقين، ويشدّد على وجوب استخدامه لضمان اتّباع معايير التقرير بشكل صارم.

o على مجموعة أصحاب المصالح أن تختار مصادقاً مستقلاً ضمن لائحة من الشركات المعترف بها. وعلى المصادق أن يحلّل مدى امتثال الدولة لشروط مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، وأن يشير صراحة إلى الأسباب التي دفعت به إلى تحديد ما إذا كانت كلّ منها متّبعة أم لا.

o يجب أن يتضمّن التقرير أيضاً استنتاجات حول تأثير المبادرة والدروس المستخلصة.

o يعتمد مجلس مبادرة الشفافية على تقرير المصادق ليحدّد ما إذا كانت الدولة قد حقّقت الإمتثال أو حافظت عليه.

• أوجه النقص في القواعد الجديدة

لا شكّ أنّ التنقيحات في «قواعد مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، نسخة ٢٠١١» ترفع من معايير المبادرة ومن شأنها أن تحسّن نوعية تقاريرها وجدواها، إلا أنّها تخلّفت عن معالجة عدد من المسائل:

• ما من شروط لتوزيع البيانات

o تصبح تقارير المبادرة أكثر إفادة عندما توزّع العائدات بحسب الشركات، والفئات (مثلاً: الإتاوات، الضرائب على الأرباح، أرباح، والسلع (النفط، الغاز، أرباح)، والمشاريع. فالبينات الموزعة بحسب كلّ شركة وكلّ مشروع تساعد على تحديد سبب التناقضات في التقارير، وقد تشير أيضاً إلى ما إذا كانت العقود بين الحكومات والشركات عادلة وتصبّ في مصلحة السكّان.

o إنّ كلاً من جمهورية إفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وغانا، وغينيا، وليبيريا، ومونغوليا، والنيجر، ونيجيريا، والنرويج، والبيرو، وسيراليون، وتيمور الشرقية توزّع بياناتها طوعاً بحسب الشركات. إلا أنّ دولاً كثيرة أخرى لا تقوم بهذا الأمر، فالقواعد الجديدة لم تفرض ذلك بعد.

o يشترط قانون دود فرانك للإصلاح المالي على الشركات الاستخراجية المسجّلة في هيئة الأوراق المالية والبورصة الأميركية أن تفتح علناً عن المدفوعات المسددة إلى الحكومات لكّل من المشاريع. وعلى مبادرة الشفافية أن تجاري هذا المعيار العالمي الدائم التطوّر لعلمية رفع التقارير.

لا شكّ أنّ التنقيحات في «قواعد مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، نسخة ٢٠١١» ترفع من معايير المبادرة ومن شأنها أن تحسّن نوعية تقاريرها وجدواها، إلا أنّها تخلّفت عن معالجة عدد من المسائل

ملخص

• لا شروط للإفصاح عن بيانات الإنتاج

o تزداد أهمية بيانات العائدات المضمّنة في تقارير المبادرة وفائدتها بشكل هائل عندما تقترن ببيانات الانتاج. غير أنّ القواعد الجديدة لا تطلب حتى الآن الإفصاح عن بيانات الإنتاج، رغم أنّ هذه المعلومات تصبّ في المصلحة العامة وغالبًا ما لا تعتبر حصرية.

• ما هي «المعايير الدولية» للحسابات المدققة؟

- o تشترط قواعد ٢٠١١ أن تكون الحسابات مطابقة لمعايير التدقيق الدولية، لكنّها لا تحدّد ما هي هذه المعايير.
- o على القواعد أن تحدد ما هي معايير التدقيق فوق الوطنية للبيانات الحكومية التي تعتبر مقبولة بالنسبة إلى القائم بالمطابقة. فكحدّ أدنى، على هذا الشرط أن يلحظ أنه يجب أن تؤكد وكالة مستقلة، تعمل بحسب معايير معترف بها خارج البلد المعني، أنّ إيصالات العائدات المحررة من الهيئات الحكومية مطابقة لبيانات الموازنة الوطنية المرفوعة إلى البرلمان والجمهور.
- o يجب على القواعد أن تشترط على الشركات والهيئات الحكومية تقديم إفادة من مدققيها تؤكد أنّ الأرقام المرفوعة إلى القائم بالمطابقة قد خضعت لتدقيق مستقلّ.

• **نصائح للمناصرة:** عندما لا يتم استيفاء معايير التدقيق الدولية، قد يرغب الناشطون بالضغط في اتجاه اعتماد حلول عملية

قصيرة المدى بالتزامن مع خطط طويلة الأمد تهدف إلى دعم قدرات التدقيق.

• للمزيد من المعلومات:

• «قواعد مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، نسخة ٢٠١١» متوفّرة في لغات عدّة على الموقع التالي:

<http://eiti.org/document/rules>.

• يمكنكم الاطلاع على وصف مبادرة الشفافية لتتقنات القواعد على الموقع التالي:

<http://eiti.org/news-events/2011-edition-eiti-rules>.

• يمكنكم الاطلاع على تحليل معهد رصد العائدات لتقارير المبادرة لكل من الدول على الموقع التالي:

<http://data.revenuewatch.org/eiti/>.

• الانتقال إلى القواعد الجديدة

تم الشروع في تصنيف الدول المنفّذة لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية بحسب وضعها ضمن المبادرة بدءًا من آب/أغسطس ٢٠١١، مع اعتماد تدابير انتقالية عملية صُممت خصيصًا لكل من الفئات:

- كلّ دولة تم قبول ترشيحها بعد ١ تمّوز/يوليو ٢٠١١ تخضع لنسخة قواعد ٢٠١١.
- الدول التي سبق لها أن بلغت وضع الامتثال (أذربيجان، ليبيريا، تيمور الشرقية، غانا، مونغوليا، كيرغيزستان، النيجر، نيجيريا، جمهورية إفريقيا الوسطى، الزويج) تستكمل تقريرها التالي بحسب نسخة ٢٠١١، ويجب أن تصدر تقريرها السنوي بحلول ١ تمّوز/يوليو ٢٠١٢.
- تستعرض الأمانة العامة لمبادرة الشفافية وضع الدول المرشحة القريبة من تحقيق الامتثال بحسب قواعد ٢٠١٠ (الكامرون، الغابون، جمهورية الكونغو الديمقراطية، كازخستان، مالي، موريتانيا، البيرو).
- يمدد ترشيح سيراليون وجمهورية الكونغو ١٨ شهرًا بعد أن بينتا عن «تقدّم ملحوظ». وعند نهاية الأشهر الـ ١٨، ينبغي أن تكونا قد حققتا وضع الامتثال بحسب قواعد ٢٠١١.
- تتم المصادقة على وضع الدول المرشحة للمصادقة عام ٢٠١١ بحسب قواعد ٢٠١٠ (مدغشقر، تانزانيا، البانيا، بوركينا فاسو، الموزمبيق، زامبيا) (يدير مجلس المبادرة ضمّ ساحل العاج إلى هذه المجموعة). وتمدد مهل المصادقة لكل من البانيا وبوركينا فاسو، والموزمبيق، وزامبيا لستة أشهر إضافية.
- تمّدد مهلة الدول المرشحة للمصادقة في ٢٠١٢-٢٠١٣ (أفغانستان، العراق، تشاد، إندونيسيا، توغو، غواتيمالا- ترينيداد وتوباغو) لستة أشهر، وتتم المصادقة بحسب قواعد ٢٠١١.

للمزيد من التفاصيل، أنظر <http://bit.ly/EITCountryupdates>.