

صدرت هذه المذكرة عن الأمانة الدولية لمبادرة EITI لتقديم التوجيه للبلدان التي تنفذ المبادرة فيما يتعلق باستيفاء متطلبات معيار المبادرة. ويُصح القراء بالرجوع إلى معيار المبادرة مباشرة، والاتصال بالأمانة الدولية للحصول على مزيد من الإيضاح. تفاصيل الاتصال موجودة على الموقع [www.eiti.org](http://www.eiti.org)

## مذكرة توجيهية 15: حول أحكام البنية التحتية وترتيبات المقايضة

**Please note that this guidance refers to the 2013 Standard. In most cases, the requirements remain the same and the guidance valid.**

### المتطلب 4.1 (د)

#### 1. ملخص

غالباً ما يتطلب استكشاف واستخراج وتحويل ونقل موارد النفط والغاز والمعادن استثمارات طويلة الأجل على نطاق واسع. بالإضافة إلى رأس المال اللازم لتطوير هذه الموارد، في كثير من الأحيان يكون لدى البلدان أولويات أخرى لتطوير البنية التحتية. في بعض الحالات، تفكر البلدان الغنية بالموارد الطبيعية والتي تعاني من قلة الفرص للحصول على رأس المال والانتماء اللازمين في "صفقة متكاملة" تمكّنها من تطوير بنيتها التحتية في مقابل مواردها الطبيعية. يمكن أن تشمل الموارد المعنية: حقوق استكشاف أو إنتاج النفط والغاز والمعادن، وعناصر أخرى مثل إمكانية الحصول على الأراضي والطاقة والموارد المائية. ويمكن أن تشمل مشاريع البنية التحتية: السكك الحديدية، والطرق، والموانئ، ومحطات الطاقة، والمدارس، والمستشفيات. يطلق على هذه الاتفاقيات عدة أسماء منها: "أحكام البنية التحتية"، و"اتفاقيات المقايضة"، و"المعادن للبنية التحتية". يتناول معيار المبادرة هذه الصفقات في المتطلب 4.1 (د) تحت إسم "أحكام البنية التحتية وترتيبات المقايضة" (انظر الإطار 1). قد تكون مثل هذه الاتفاقيات وسيلة لتمكين الحكومات من تعجيل استيفاء احتياجاتها الإنمائية المتعلقة بالبنية التحتية. من ناحية أخرى، وعلى العكس من ذلك، فإن القيمة الكامنة في مثل هذه الاتفاقيات، والتي قد تحكمها اتفاقيات بين الحكومات وتنطوي على اتفاقيات دعم معقدة تضم عدداً من الشركات المملوكة للدولة أو كيانات القطاع الخاص، قد تكون مبهمة ويصعب تعقبها. وعلاوة على ذلك، فإن القيمة المعرضة للخطر من جزائها في بعض البلدان قد تصل إلى نسبة كبيرة من إجمالي الإيرادات والتدفقات التي تحصلها الحكومة أو من الموارد المعدنية للبلد ككل.

### المتطلب 4.1 (د) أحكام البنية التحتية وترتيبات المقايضة

يتعين على مجلس أصحاب المصلحة والجهة الإدارية المستقلة النظر فيما إذا كانت هناك أي اتفاقيات، أو مجموعة من الاتفاقيات، تنطوي على توفير السلع والخدمات (بما في ذلك القروض والمنح وأعمال البنية التحتية)، كمقابل كامل أو جزئي لحقوق امتياز للتنقيب عن، أو إنتاج، النفط أو الغاز، أو التسليم المادي لتلك السلع. لكي تكون لهما القدرة على القيام بذلك، ينبغي أن يتوفر لمجلس أصحاب المصلحة والجهة الإدارية المستقلة فهم كامل لما يلي: شروط الاتفاقيات والعقود ذات الصلة، والأطراف المعنية، والموارد التي تم التعهد بها من قبل الدولة، وقيمة تدفق المنفعة الموازن (على سبيل المثال أعمال البنية التحتية)، والجوهرية النسبية لتلك الاتفاقيات مقارنة بالعقود التقليدية. إذا ما

وجد مجلس أصحاب المصلحة أن تلك الاتفاقيات جوهرية، فإنه ينبغي أن يتأكد مجلس أصحاب المصلحة والجهة الإدارية المستقلة من أن تقرير المبادرة يتناول تلك الاتفاقيات ويضمن مستوى من التفصيل والشفافية يتناسب مع الإفصاح والمطابقة المستخدمين مع غيرها من مدفوعات وإيرادات التدفقات الأخرى. في حالة تعذر مطابقة المعاملات الرئيسية، يجب على مجلس أصحاب المصلحة الاتفاق على أسلوب للإفصاح من كل طرف من أطراف الاتفاقيات على حدة لتضمينها في تقرير المبادرة.

المصدر: النسخة العربية من معيار EITI، ص 23

وفقاً للمتطلبات 4.1 (د)، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة والجهة الإدارية المستقلة التأكد من أن تقرير المبادرة يتناول هذه الاتفاقيات إذا ما كانت جوهرية، ويوفر مستوى من التفصيل والشفافية يتناسب مع عمليات الإفصاح والمطابقة المستخدمة مع المدفوعات والتدفقات الأخرى للإيرادات. كما يشجع معيار المبادرة البلدان التي تنفذ المبادرة على الإفصاح عن العقود والاتفاقيات التي تحدد الشروط المتعلقة باستغلال النفط والغاز والمعادن<sup>1</sup>، وقد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في النظر فيما إذا كان ذلك مناسباً في سياق أي أحكام متعلقة بالبنية التحتية أو ترتيبات للمقايضة. وبالمثل، فقد تضم مثل تلك الصفقات أيضاً شركات مملوكة للدولة كطرف متعاقد نيابة عن الحكومة. في تلك الحالات، يجب أن يتضمن تقرير المبادرة القواعد والممارسات السائدة فيما يتعلق بالعلاقة المالية بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة (المتطلب 3.6 (أ)).

هناك خبرة محدودة في معالجة أحكام البنية التحتية وترتيبات المقايضة في تقارير المبادرة. على سبيل المثال، يتناول مجلس أصحاب المصلحة في جمهورية الكونغو الديمقراطية (زائير سابقاً) هذه المسألة كجزء من تقرير المبادرة لعامي 2010 و 2011. تورد التقارير تعليقاً لبعض أصحاب المصلحة على اتفاقية التعاون بين الصين والكونغو (SCCA) في جمهورية الكونغو الديمقراطية لتوضيح التحديات المرتبطة بمعالجة هذه القضايا (انظر القسم 3 أدناه). يوجد في ختام هذه المذكرة التوجيهية قائمة بالموارد الإضافية التي قد يجدها أصحاب المصلحة مفيدة في دراسة هذه القضايا.

## 2. توجيهات

توصي الأمانة الدولية للمبادرة مجالس أصحاب المصلحة باتباع أسلوب الخطوة خطوة التالي في معالجة أحكام البنية التحتية وترتيبات المقايضة.

### الخطوة 1 - خذ أحكام البنية التحتية وترتيبات المقايضة بعين الاعتبار ضمن الدراسات الاستطلاعية لتحديد نطاق المبادرة

عند تحديد نطاق تقرير المبادرة، يحتاج مجلس أصحاب المصلحة إلى تحديد ما إذا كانت الحكومة أو كيانات مرتبطة بها قد دخلت في أية اتفاقيات، أو مجموعات من

<sup>1</sup> انظر المذكرة التوجيهية عن شفافية العقود - المتطلب 3.12. توفر المذكرة التوجيهية حول المتطلب 3.12 توجيهات مفصلة لمجالس أصحاب المصلحة حول كيفية معالجة القضايا المتعلقة بشفافية العقود.

الاتفاقيات، تتضمن توفير السلع والخدمات (بما في ذلك القروض والمنح وأعمال البنية التحتية) في مقابل كامل أو جزئي لامتيازات النفط والغاز والتعدين أو التنقيب أو الإنتاج أو التسليم المادي لتلك السلع. قد ينظر مجلس أصحاب المصلحة في تكليف استشاري، أو الجهة الإدارية المستقلة، أو موظفيه الفنيين، لدراسة ما إذا كانت أي من هذه الصفقات تم اقتراحها أو جاري تنفيذها. يوصى بتوثيق النتائج المستخلصة من هذا العمل (على سبيل المثال، في محاضر اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة، أو في تقرير الدراسة الاستطلاعية لتحديد نطاق المبادرة).

## الخطوة 2 - تطوير فهم أكثر تفصيلاً للاتفاقيات

حيثما يتأكد مجلس أصحاب المصلحة من أن أحكام البنية الأساسية وترتيبات المقايضة تُعد جوهرية، قد يكون هناك حاجة لمزيد من العمل للتوصل إلى فهم كامل لتلك الاتفاقيات وآثارها على عملية الإبلاغ في المبادرة. لكل اتفاقية (أو مجموعة اتفاقيات)، يتعين على مجلس أصحاب المصلحة تحصيل استيعاب كامل لما يلي:

### • شروط الاتفاقيات والعقود ذات الصلة<sup>2</sup>.

• **الأطراف المعنية:** تحديد الجهات الفاعلة ذات الصلة، والتي قد تشمل المشاريع المشتركة الناشئة عن العقود والشركاء فيها؛ والشركات المملوكة للدولة والمتعاقدة نيابة عن الحكومة؛ والوكالات الحكومية التي تراقب تنفيذ الاتفاقية؛ والمؤسسات المالية التي تقدم القروض لتطوير البنية التحتية؛ وشركات إنشاء البنية التحتية.

• **الموارد التي تعهدت الحكومة بتقديمها،** بما في ذلك تراخيص التنقيب والإنتاج التي تصدرها الدولة، والإعفاءات الضريبية، وبرامج سداد القروض، و ضمانات القروض.

• **الالتزامات التي تعهد بها الطرف المقابل، سواء كان هذا الطرف حكومة أو واحدة أو أكثر من الشركة الاستخراجية (والشركات التابعة لها) على مدى فترة حياة المشروع،** بما في ذلك مشاريع البنية التحتية، والاستثمارات، و مكافآت التوقيع، وغيرها من تدفقات المنفعة.

• **ما الآليات التي تم وضعها لتتبع، بشكل مستمر، عمليات نقل القيمة التي تجري.**

توصي أمانة المبادرة أن يقوم مجلس أصحاب المصلحة بتوثيق النتائج المستخلصة من هذا العمل (على سبيل المثال، في محاضر اجتماعات المجلس، أو في الدراسات الاستطلاعية لتحديد مجال المبادرة، أو في تقارير المبادرة).

## الخطوة 3 - وضع إجراءات الإبلاغ

حيثما كانت ترتيبات المقايضة جوهرية، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة تطوير عملية إبلاغ تهدف لتحقيق مستوى من الشفافية يتناسب على أقل تقدير مع المتبع في حالة التدفقات الأخرى للمدفوعات والإيرادات. في حالة تعذر مطابقة المعاملات

<sup>2</sup> يُشجّع الإفصاح عن العقد (المتطلب 3.12)

الرئيسية، يجب على مجلس أصحاب المصلحة الاتفاق على آلية للإفصاح من جانب واحد من قبَل الشركات و/ أو الحكومة لتضمينها في تقرير المبادرة.

توصي أمانة المبادرة أن يقوم مجلس أصحاب المصلحة بتضمين تقارير المبادرة المعلومات التالية:

1. قائمة بالمشاريع التي يتوقف فيها استخراج المعادن أو المواد الهيدروكربونية على توفير البنية التحتية العامة، أو غير ذلك من الترتيبات من نوع المقايضة؛
2. موجز بالوضع الحالي لكل اتفاقية؛
3. بيان من الشركات ذات الصلة بشأن عملهم في هذه المشاريع خلال الفترة المشمولة بالتقرير؛
4. بيان من الجهات الحكومية ذات الصلة بشأن مشاركتها في هذه المشاريع خلال الفترة المشمولة بالتقرير؛
5. أي معلومات أخرى وفق ما تم الاتفاق عليه في مجلس أصحاب المصلحة فيما يتعلق بتنفيذ هذه المشاريع؛
6. حيثما كان ذلك متاحاً، التقييمات المقدمة من أشخاص مستقلين للقيمة التي تمت المشاركة بها أو تم نقلها ضمن بنود محددة من الاتفاقية.

#### الخطوة 4 - إنشاء آلية لضمان جودة المعلومات المُفصّل عنها

قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في تكليف الجهة الإدارية المستقلة بتقييم مدى شمولية وموثوقية هذه المعلومات، وتقديم توصيات بشأن الفرص المتاحة لتعزيز المزيد من الشفافية في إدارة هذه المشاريع.

3. أمثلة من اتفاقية التعاون بين الصين والكونغو (SCCA)

1. ملخص لشروط الاتفاقيات ذات الصلة

Version 3: Third and final contract amendment, October 2009 (Currently under implementation)	
Congolese party	Unchanged from the MOU. Gécamines, 32%.
Chinese parties	CREC, Sinohydro and Zhejiang Huayou Cobalt, 68%. <sup>d</sup>
Mining concessions	Unchanged from the Convention. Copper: 10.6 million tonnes; Cobalt: 626 619 tonnes.
Infrastructure worth	A maximum of \$3 billion (article 6, p. 6). Article 12 stipulates that the second tranche of infrastructure investments is cancelled
Mining investment worth	Not mentioned but still widely reported to be \$3 billion
DRC government guarantee for the commercial mining investment	Removed (article 8)

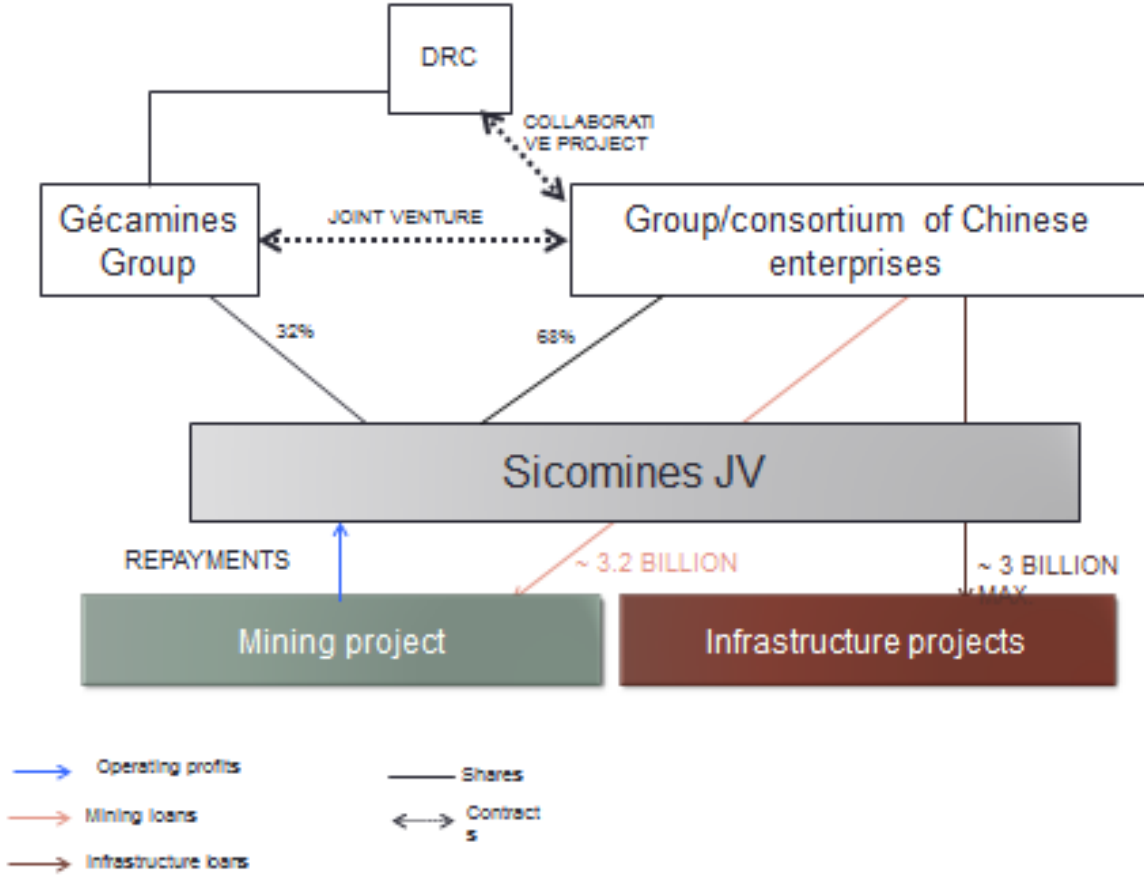
Johanna Jansson (2013): The Sicomines agreement revisited: **المصدر:** prudent Chinese banks and risk-taking Chinese companies, Review of African Political Economy, 40:135, 152-162

2. أمثلة من الأطراف المشاركة

توصف اتفاقية التعاون بين الصين والكونغو باعتبارها اتفاقية بين حكومتين تمثلهما شركة Gécamines المملوكة لحكومة الكونغو واتحاد شركات صينية يضم شركتي CREC<sup>3</sup> و Sinohydro<sup>4</sup>. أنشأت الاتفاقية مشروعاً مشتركاً (Sicomines) وهو مسجل ويعمل في جمهورية الكونغو الديمقراطية، حيث بلغت حصة Gécamines 32% وحصة اتحاد الشركات الصينية 68%. ورغم أنه ليس طرفاً في العقد، فإن بنك Exim الصيني يلعب دوراً هاماً في الاتفاقية حيث مَوْل مشاريع للبنية التحتية.

<sup>3</sup> CREG (هيئة هندسة السكك الحديدية الصينية) هي شركة مملوكة للحكومة الصينية، وتُعد إحدى أكبر شركات الإنشاء في العالم.

<sup>4</sup> Sinohydro هي شركة صينية متخصصة في إنشاءات مشاريع الطاقة الكهرومائية.



المصدر: مشروع مركز كارتر لحكومة التعدين

## 3. أمثلة على مشاريع البنية التحتية

Table 1. Infrastructure projects implemented to date within the framework of the Sicomines agreement.

Project	Company	Status	Quality control conducted by	Price (US\$ million)
Refurbishment of the <i>Boulevard du 30 juin</i> , Kinshasa (1st part) (5.3 km)	CREC	Completed	Congolese Agency of Public Works	24.1
Refurbishment of the <i>Boulevard du 30 juin</i> , Kinshasa (2nd part) (2.5 km)	CREC	Completed	Gauff Engineering (external consultancy firm)	19.3
Refurbishment of the Esplanade in front of the People's Palace, Kinshasa (24 380 m <sup>2</sup> )	Sinohydro	Completed	FYJL (external consultancy firm)	19.7
Refurbishment of Avenue du Tourisme, Kinshasa (7.25 km)	CREC	Completed	Congolese Agency of Public Works	24.3
Refurbishment of the Boulevards Triomphale et Sendwé, Kinshasa (4.3 km)	CREC	Completed	BIC / TCE (external consultancy firm)	29.2
Construction of a 450-bed hospital ( <i>Hôpital du Cinquantenaire</i> ), Kinshasa	Sinohydro	Completed, inauguration on hold awaiting a staffing arrangement	Huatong (external consultancy firm)	99.9
Refurbishment of Lutendele road, Kinshasa	CREC	2.8 of planned 4.56 km completed	African Engineering & Consulting (external consultancy firm)	21
Refurbishment of the Beni-Luna road, North Kivu (66 km)	Sinohydro	Completed	Huatong (external consultancy firm)	57.8
Grading of the national road (RN5) between Lubumbashi and Kasomeno, Katanga province (137 km)	CREC	Completed	Congolese Agency of Public Works	50.5
Asphalting of the national road (RN5) between Lubumbashi and Kasomeno, Katanga province	CREC	90 of planned 137 km completed, works delayed due to lack of finances	Congolese Agency of Public Works	87.5
Donation of solar panels	Sinohydro	Completed	N/A	11
Donation of generators	CREC	Underway	N/A	6.5
Factory to build prefabricated houses, Kisangani	CREC	Underway	N/A	7.5
<b>Total:</b>				<b>458.4</b>

Sources: ACGI (2011), EITI (2013, p.91) and author's interviews with representatives of Sinohydro (28 November 2012) and CREC (3 December 2012).

156  
J. Jansson

Johanna Jansson (2013): The Sicomines agreement revisited: المصدر: prudent Chinese banks and risk-taking Chinese companies, Review of African Political Economy, 40:135, 152-162

## 4. لمزيد من الاطلاع

البنك الدولي [سثنشر قريباً] مشاريع البنية التحتية الممولة من الموارد: البدايات والقضايا. البنك الدولي.

بناء الجسور: دور الصين المتزايد كموئل لمشاريع البنية التحتية بأفريقيا جنوب الصحراء. من منشورات البنك الدولي

Foster, Vivien; Butterfield, William; Chen, Chuan; Pushak, Nataliya.

(2009) **Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa**. World Bank.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2614>