



الدورة الخامسة عشرة

كينغستون، جامايكا

٢٥ أيار/مايو - ٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٩

الاعتبارات المتعلقة بالإبلاغ عن نفقات الاستكشاف الفعلية والمباشرة وفقا لمقتضيات المرفق ٤، البند ١٠، من نظام التنقيب عن العقيدات المتعددة الفلزات واستكشافها في المنطقة

مذكرة من الأمانة

١ - تستعرض اللجنة القانونية والتقنية، منذ عام ٢٠٠٢، محتوى التقارير السنوية المقدمة من المتعاقدين وفقا للشروط النموذجية لعقود الاستكشاف الواردة في نظام التنقيب عن العقيدات المؤلفة من عدة معادن واستكشافها في المنطقة ("النظام")، كما تقدم المشورة بشأنها إلى الأمين العام. ويُذكر أن الهدف من شروط الإبلاغ التي تنص عليها العقود ليس إثقال كاهل المتعاقدين دون داع بشروط لا ضرورة لها، بل إنشاء آلية يمكن من خلالها تزويد السلطة الدولية لقاع البحار، وبخاصة اللجنة القانونية والتقنية، بالمعلومات اللازمة التي تمكنها من الاضطلاع بمسؤولياتها. وثمة موضوع واحد أعربت اللجنة عن انشغالها بشأنه على مر السنين، وهو الصعوبة في التسوية بين النفقات المبلغ عنها والأنشطة المنفذة خلال فترة الإبلاغ. وفي هذا الشأن، أوصت اللجنة في مناسبات عدة بأن يقدم المتعاقدون مزيدا من الإيضاحات أو المعلومات.

٢ - وخلال اجتماعها أثناء الدورة الرابعة عشرة، ونظرا لاستمرار انشغالها بهذا الشأن، طلبت اللجنة إلى الأمانة أن توافيها بتقرير وتحليل أكثر تفصيلا للنفقات المالية الفعلية والمقترحة التي أفاد بها المتعاقدون حتى تاريخه. وفيما يتعلق بالمناقشات التي أجرتها اللجنة بشأن النظام الجديد المقترح للتنقيب عن القشور المنغنيزية الحديدية الغنية بالكوبالت، واستكشافها،



أوصت أيضا بمراجعة الأحكام المتعلقة بالمحاسبة المالية في ضوء التجربة، بما يكفل احتفاظ المتعاقدين بمعلومات تكشف بصورة كاملة عن النفقات الحالية والمباشرة المترتبة عن أنشطة الاستكشاف وتيسر إجراء مراجعة فعالة للحسابات، وتقديمهم لتلك المعلومات.

٣ - ويستجيب هذا التقرير لطلب اللجنة. وهو يقدم استعراضا للشروط المحددة في النظام والعقد النموذجي المتعلقة بالتقارير المالية، ونظرة عامة عن وضع الإبلاغ المالي من جانب المتعاقدين حتى تاريخه. كما يتضمن التقرير تحليلا موجزا لبعض المشاكل والقضايا الرئيسية، واقتراحا بأن تنظر اللجنة في اعتماد توصيات لتوجيه المتعاقدين في هذا الشأن، عملا بالمادة ٣٨ من النظام.

أولا - المتطلبات الواردة في النظام والعقد

٤ - توجد الأحكام المتعلقة بالإبلاغ المالي في الشروط النموذجية لعقود الاستكشاف الواردة في المرفق ٤ من النظام. ووفقا للبند ٩ من المرفق ٤، يشترط في كل متعاقد أن "يمسك مجموعة كاملة وصحيحة من الدفاتر والحسابات والسجلات المالية طبقا لمبادئ المحاسبة المقبولة دوليا". وعلاوة على ذلك "تتضمن هذه الدفاتر والحسابات والسجلات المالية معلومات تكشف عن كامل النفقات الفعلية والمباشرة المتعلقة بالاستكشاف وأي معلومات أخرى تيسر إجراء مراجعة فعلية لتلك النفقات".

٥ - ووفقا للبند ١٠ من المرفق ٤، يشترط على كل متعاقد أن يقدم تقريرا سنويا. ويتعين أن يقدم التقرير خلال ٩٠ يوما بعد نهاية كل سنة تقويمية. فضلا عن المعلومات المحددة المتعلقة بالأنشطة التي يضطلع بها المتعاقد، لا بد وأن يتضمن التقرير بيانا يتفق ومبادئ المحاسبة المقبولة دوليا ومصداق عليه من شركة محاسبين عموميين مؤهلة على النحو الواجب أو من الدولة المزكية، عندما يكون المتعاقد دولة أو مؤسسة تابعة للدولة، يتضمن النفقات الفعلية والمباشرة المتعلقة بالاستكشاف التي تحملها المتعاقد لدى الاضطلاع ببرنامج العمل خلال السنة المحاسبية للمتعاقد.

٦ - ويتمثل الغرض من طلب تقديم تقارير مالية مفصلة نسبيا في شقين، أولهما أن هذا الشرط هو شرط ببذل العناية الواجبة تتضمنه عقود الاستكشاف والتعدين عموما، ويدرج فيها كوسيلة تتيح إجراء تقييم كمي موضوعي لتقيّد المتعاقد بخطة العمل. وبالتالي، وحتى في إطار نظام المستثمرين الرواد، تشترط الفقرة ٧ (ج) من القرار الثاني لمؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار أن يوافق كل مستثمر رائد مسجل على تحمل نفقات دورية. وحُدّدت قيمة هذه النفقات بأنها "ذات صلة معقولة بحجم القطاع المشمول بخطة العمل وبالنفقات التي يتوقع أن يتحملها مشغل معتمد يعتزم الوصول بالقطاع الى مرحلة الإنتاج التجاري

ضمن فترة زمنية معقولة". وبموجب النظام الحالي، وكجزء من عملية تقديم الطلبات لخطوة عمل للاستكشاف، يُشترط على المتعاقدين تقديم برنامج أنشطة لخمس سنوات وجدول زمني للنفقات السنوية المتوقعة المتعلقة بهذا البرنامج (المادة ١٨). وبموجب الشروط النموذجية (المرفق الرابع، الفقرة ٤-٢)، يشترط على المتعاقدين أن ينفقوا في كل سنة من سنوات العقد مبلغاً لا يقل عن المبلغ المحدد في برنامج الأنشطة أو في أي استعراض له يتفق عليه، في نفقات فعلية ومباشرة تتعلق بالاستكشاف. وبالتالي فإن التقرير المالي السنوي هو الوسيلة الوحيدة التي يمكن للسلطة من خلالها التحقق بموضوعية من امثال المتعاقدين لهذه الأحكام.

٧ - وينطوي السبب الثاني لطلب التقارير المالية على فائدة تعود مباشرة على المتعاقدين. فمن الممارسات المعتادة في صناعة التعدين أن تخصم من إيرادات الإنتاج المستقبلية بعض العناصر من التكاليف المترتبة عن تطوير موقع ما. وفيما يتعلق بالتعدين في قاع البحار، أدرجت أحكام تفصيلية تتعلق بتعريف "تكاليف التنمية" واستردادها في ظروف محددة في المادة ١٣ من المرفق الثالث لاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. لكن هذه الأحكام لم تعد سارية بسبب اتفاق عام ١٩٩٤ المتعلق بتنفيذ الجزء الحادي عشر من الاتفاقية. غير أن الاحتمال بأن ترصد السلطة، في الوقت المناسب، مخصصات لاسترداد تكاليف التنمية قد ورد في المرفق الرابع، الفقرة ١٠-٢ (ج) من النظام الذي ينص على أن "للمتعاقدين حق المطالبة باعتبار هذه النفقات جزءاً من تكاليف التنمية التي تكبدها قبل بدء الإنتاج التجاري". ومن المهم في تلك الظروف أن تتوفر وسيلة للتحقق بموضوعية سواء من مبلغ هذه النفقات ومن علاقتها ببرنامج الأنشطة، وما إذا كانت "نفقات فعلية ومباشرة تتعلق بالاستكشاف".

ثانياً - نظرة عامة عن التقارير المالية المقدمة من المتعاقدين حتى تاريخه

٨ - يقدم هذا الجزء نظرة عامة موجزة عن المسائل الناشئة عن التقارير المقدمة من المتعاقدين حتى هذا التاريخ، حسبما سجلتها اللجنة خلال استعراضها للتقارير السنوية. وسوف توفر للجنة البيانات المالية (وهي بيانات سرية) التي استُخلصت النتائج منها، وذلك خلال اجتماعها القادم بموجب شروط السرية المعتادة.

٩ - وقد لوحظ في بعض الحالات أن الفترة التي يشملها التقرير المالي كانت مختلفة عن الفترة التي يشملها تقرير الأنشطة^(١). وفي حالات أخرى، كان من الصعب التمييز بين فترة

(١) انظر ISBA/8/LTC/2، الفقرات ٢٣ و ٣٦ و ٨٧ والمرفق؛ و ISBA/11/LTC/4، الفقرتان ٢٥ و ٢٦؛ و ISBA/12/LTC/2، الفقرتان ٣ و ٥١.

الإبلاغ عن الأنشطة وبرنامج الأنشطة المقدم^(٢). وبالتالي فإن هذه العوامل تجعل من الصعب إجراء تقييم لتكاليف الاستكشاف الفعلية في كثير من الحالات. وهناك حالات أيضا تم فيها الإبلاغ عن نفقات تتعلق بباب غير وارد في برنامج الأنشطة^(٣). ووفقا لما ينص عليه النظام، لا بد أن يكون التوزيع المصدّق للنفقات مرتبطا بتكاليف الاستكشاف المسجلة خلال السنة المحاسبية حصرا.

١٠ - ولوحظ في بعض الحالات أن أنشطة الاستكشاف المبلغ عنها قد عدلت مقارنة ببرنامج الأنشطة، مما أدى إلى تغييرات هامة في النفقات المسقطه. وقد أوصت اللجنة بأن يشار بوضوح في التقارير السنوية إلى أي تعديلات في برنامج العمل والنفقات المقترحة^(٤). وهذا الأمر لا يتسق مع الشروط النموذجية فحسب، بل هو أيضا السبيل الوحيد الذي يمكن للجنة من تقييم النفقات المبلغ عنها مقارنة بأنشطة الاستكشاف المنقحة.

١١ - ونوهت اللجنة أيضا إلى ضرورة أن تعكس التقارير المالية ما يفيد به المتعاقدون من استثمارات ضخمة للأموال في تصميم نظام التعدين وغير ذلك من المعدات وأنشطة الاستكشاف، ولا بد من أن يكون لها علاقة مباشرة بالتقنيات التي جرى اختبارها.

١٢ - وتضمنت بعض التقارير بيانا ماليا دون تفصيل للنفقات؛ كما أن بعضها لم يتضمن تفصيلا للنفقات أو تصديقا بالشكل الذي ينص عليه النظام^(٥). وينبغي للتفصيل حسب البنود أن يقدم مستوى من التفاصيل يتيح تحديد التكاليف التي تعتبر تكاليف فعلية ومباشرة للاستكشاف. فعلى سبيل المثال، تبين القائمة الموحدة لمحتويات التقارير السنوية أن تفصيل النفقات يجب أن يشير إلى عدد الأيام المخصصة للرحلات البحرية وعدد محطات أخذ العينات^(٦).

١٣ - وهناك تقارير لم يوقع و/أو يصدّق فيها البيان المالي على النحو الواجب (إما من شركة محاسبين عموميين مؤهلة حسب الأصول أو من الدولة المزكية في الحالات التي يكون

(٢) انظر ISBA/9/LTC/2، الفقرات ١٩ و ٣٨ و ٣٩ و ٤٢ و ٤٤؛ و ISBA/11/LTC/4، الفقرتان ٥٣ و ٥٨؛ و ISBA/13/LTC/4، الفقرتان ٦٧ و ٦٨.

(٣) انظر ISBA/9/LTC/2، الفقرات ٧٤ و ٨١ و ٨٢ و ٨٦ و ٩٥؛ و ISBA/10/LTC/3، الفقرة ٧٦.

(٤) انظر ISBA/8/LTC/2، الفقرة ١٤؛ و ISBA/10/LTC/3، الفقرة ٢٢؛ و ISBA/11/LTC/4، الفقرات ٩ و ٤٢ و ٦١ و ٦٣ و ٦٩ و ٧٠ و ٧٢؛ و ISBA/13/LTC/4، الفقرة ٦٨.

(٥) انظر ISBA/8/LTC/2، الفقرات ٤٣ و ٤٦ و ٦٣ و ٦٦؛ و ISBA/9/LTC/2، الفقرتان ٩٥ و ٩٨؛ و ISBA/10/LTC/3، الفقرات ٦٤ و ٦٧ و ٦٨؛ و ISBA/11/LTC/4، الفقرات ٥٨ و ٥٩ و ٦١ و ٦٢.

(٦) انظر ISBA/8/LTC/2، المرفق.

فيها المتعاقد دولة أو شركة حكومية^(٧). وفي عدد من الحالات التي لم يُصدر فيها بيان مالي رسمي، طُلب إلى المتعاقد أن يشير إلى تاريخ صدور التصديق ومن ثم أن يقدمه بعد صدوره دون تأخير^(٨).

ثالثا - التحليل والتوصيات

١٤ - قد ترغب اللجنة، كبداية لأي توصيات توجيهية، أن توصي بأن يثابر المتعاقدون على الاحتفاظ بتقاريرهم المالية وتقديمها على نحو يتفق ومبادئ المحاسبة المقبولة دوليا. ويتفق ذلك مع ما ينص عليه البنودان ٩ و ١٠ من المرفق ٤ من النظام، اللذان يشيران إلى ضرورة الاحتفاظ بجميع المعلومات المالية وتقديمها على نحو يتفق "ومبادئ المحاسبة المقبولة دوليا".

١٥ - ومع أن النظام لا يقدم تعريفا أكثر تفصيلا لهذه المبادئ، فإن أحد مصادر معايير المحاسبة الذي يحظى بقبول واسع النطاق هو المجلس الدولي للمعايير المحاسبية، وهو هيئة مستقلة تضطلع بتطوير المعايير الدولية للإبلاغ المالي (IFRS) (التي كانت تعرف قبل عام ٢٠٠١ باسم المعايير الدولية للمحاسبة (IAS))، والترويج لتطبيقها عالميا. وقد وضعت المعايير الدولية للإبلاغ المالي في عملية استشارية دولية، شارك فيها أفراد ومنظمات من جميع أنحاء العالم، وحظيت بدعم مجلس استشاري خارجي، وهو اللجنة الاستشارية المعنية بالمعايير. وهناك أيضا لجنة دولية لتفسيرات الإبلاغ المالي أنشئت لتقديم التوجيه اللازم لتعزيز الاتساق في الممارسة. وهناك معياران يكتسيان أهمية خاصة بالنسبة للمسألة المعروضة على اللجنة حاليا.

١٦ - يحدد المعيار IAS 1 الأساس الذي يُستند إليه في عرض البيانات المالية ذات الغرض العام على نحو يتيح المقارنة مع البيانات المالية للكيان نفسه من الفترات السابقة ومع البيانات المالية للكيانات الأخرى. كما يحدد الشروط العامة لعرض البيانات المالية والمبادئ التوجيهية لشكلها والشروط الدنيا التي تحكم محتواها. ويتناول المعيار IFRS 6 الصادر في عام ٢٠٠٤، الإبلاغ المالي للنفقات المرتبطة باستكشاف الموارد المعدنية وتقييمها. ويطبق هذا المعيار، الساري اعتبارا من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، على جميع النفقات التي تتكبدها الكيانات والمتعلقة باستكشاف الموارد المعدنية وتقييمها (ومثال ذلك المعادن والنفط والغاز الطبيعي

(٧) انظر ISBA/8/LTC/2، الفقرات ٢٣ و ٢٦ و ٣٣ و ٣٦ و ٤٣ و ٤٦؛ و ISBA/9/LTC/2، الفقرتان ٤٥ و ٧٢؛ و ISBA/12/LTC/2، الفقرات ٣ و ٤١ و ٤٣؛ و ISBA/14/LTC/6، الفقرتان ٧٠ و ٩٢.

(٨) انظر ISBA/9/LTC/2، الفقرات ٣٢ و ٣٣ و ٧٦ و ٨٧؛ و ISBA/10/LTC/3، الفقرات ١٢ و ٥٤ و ٥٧؛ و ISBA/11/LTC/4، الفقرتان ١٦ و ٥٠؛ و ISBA/13/LTC/4، الفقرتان ٤١ و ٦٦؛ و ISBA/14/LTC/6، الفقرتان ٣ و ٤١.

وما يماثلها من الموارد غير المتجددة). ومن بين الأنشطة التي يشملها هذا الميدان البحث عن الموارد المعدنية وتحديد إمكانية استخراجها من الناحية التقنية والحدوى التجارية لأنشطة الاستخراج. ولا يشمل هذا المعيار النفقات الناشئة قبل حصول الكيان على الحقوق القانونية في استكشاف منطقة محددة (وهو ما يعتبر بمثابة تنقيب بموجب النظام) أو النفقات الناشئة بعد تبيان الحدوى التقنية والاستمرارية التجارية لاستخراج الموارد المعدنية.

١٧ - وقد ترغب اللجنة أيضا في توضيح عملية تصديق البيانات المالية، على الأقل من خلال الاشتراط بأن يحدد المتعاقدون الكيان المحلي المسؤول عن تصديق هذه البيانات.

١٨ - ووفقا لما نصت عليه الفقرة ١٠-٢ (ج) من المرفق ٤ من النظام، يجب أن تتصل النفقات المفاد بها بالتكاليف الفعلية والمباشرة للاستكشاف حصرا. ويمكن تقسيم ذلك إلى ثلاثة شروط منفصلة لكنها تراكمية.

١٩ - عملا بالمادة ١، الفقرة ٣ (ب) من النظام، يعني مصطلح الاستكشاف البحث عن رواسب العقيدات المؤلفة من عدة معادن في المنطقة، وتحليل هذه الرواسب، واختبار نظم ومعدات الجمع، ومرافق المعالجة وأنظمة النقل، وإجراء دراسات للعوامل البيئية والتقنية والاقتصادية والتجارية وغيرها من العوامل المناسبة التي يجب مراعاتها في الاستغلال. وعلاوة على ذلك، وبالإشارة إلى مدة الاستكشاف، تشير المادة ١٧، الفقرة ٢ (ب) '٢' من المرفق الثالث من الاتفاقية إلى أن مدة الاستكشاف ينبغي أن تكون كافية "لإفساح المجال أمام إجراء مسح شامل للقطاع المحدد، وتصميم وبناء معدات التعدين اللازمة للقطاع وتصميم وبناء مصانع تجهيز صغيرة ومتوسطة الحجم بغرض اختبار أجهزة التعدين والتجهيز". وبالتالي يمكن اعتبار أن التكاليف المرتبطة بالاستكشاف تخضع لقائمة الأنشطة التي تعرف مصطلح "الاستكشاف".

٢٠ - ويمكن العثور على مساعدة إضافية في تعريف تكاليف التنمية التي يتكبدها المتعاقد والواردة في المادة ١٣، الفقرة ٦ (ح) من المرفق الثالث للاتفاقية. ويشير التعريف إلى النفقات "المتكبدة قبل الشروع في الإنتاج التجاري والمرتبطة مباشرة بتنمية الطاقة الإنتاجية للقطاع المشمول بالعقد والأنشطة المتصلة به فيما يتعلق بالعمليات التي تتم بموجب العقد في كل الحالات [...]. طبقا لمبادئ المحاسبة المعترف بها عموما. وتشمل تلك النفقات، فيما تشمل، تكاليف الآلات والمعدات والسفن ومصانع التجهيز، والتشييد والمباني والأرض والطرق، والتنقيب في القطاع المشمول بالعقد واستكشافه، والبحث والتطوير، والفائدة والإيجارات المطلوبة، والتراخيص، والرسوم". وهذا التعريف مفيد إذ أنه يرتبط بمرحلة تسبق الإنتاج

التجاري الذي يجري "بعد انتهاء مرحلة الاستكشاف والبدء في مرحلة الاستغلال" (المرفق الثالث، المادة ١٧، الفقرة ٢ (ج)).

٢١ - ثانيا، لا بد من أن تكون التكاليف فعلية، مما يعني أنها تكاليف متكبدة فعلا وأنها ليست تكاليف نظرية أو مقدرة أو مسقطة. وترتبط التكاليف الفعلية أيضا من الناحية الزمنية مع التكاليف المتكبدة خلال سنة الإبلاغ. ولا تشمل بالتالي التكاليف المرتبطة بأعمال الاستكشاف الماضية أو المستقبلية. وقد تكون التكاليف الفعلية مختلفة عن التكاليف المسقطة، لكن من الواجب إدراج مبررات أي اختلاف في التقرير. وما لم تنشأ ظروف غير متوقعة، يتوقع أن يكون الاختلاف ضئيلا، إن وجد، ومثاله الاختلاف الناجم عن تقلب أسعار صرف العملات. وإضافة إلى ذلك، ووفقا للشروط النموذجية (المرفق ٤، الفقرة ٤-٢)، يشترط على المتعاقد أن ينفق في كل سنة من سنوات العقد مبلغا لا يقل عن المبلغ المحدد (أو المبلغ المتفق عليه بعد المراجعة) في برنامج الأنشطة المتفق عليه بين الأطراف في العقد.

٢٢ - أما الشرط الثالث فهو أن تكون التكاليف الفعلية المتكبدة مرتبطة ارتباطا مباشرا بأعمال الاستكشاف المنفذة وفقا لبرنامج العمل الوارد في العقد. ولا يشمل ذلك أعمال الاستكشاف الإضافية أو الملحقة. وليس هذا الأمر دون سابقة في قوانين التعدين البري^(٩). وعلاوة على ذلك، تتضمن شروط الأداء الواردة في المرفق الثالث، المادة ١٧، الفقرة ٢ (ج) من الاتفاقية توجيهات مفيدة للتحليل، وهي تنص على أن للنفقات الدورية "صلة معقولة بحجم القطاع المشمول بخطة العمل"؛ وأن هذه النفقات هي النفقات "التي يتوقع أن يتحملها مشغل معتمد يعتمد الوصول بالقطاع إلى مرحلة الإنتاج التجاري ضمن الحدود الزمنية المقررة من قبل السلطة".

٢٣ - وفي ضوء الاعتبارات التي نوقشت في هذا التقرير، قد ترغب اللجنة في وضع توصيات لتوجيه المتعاقدين فيما يتعلق بالإبلاغ المالي. وقد أعد مشروع للتوصيات كي تنظر فيه اللجنة في الدورة الخامسة عشرة (انظر ISBA/15/LTC/WP.1).

(٩) على سبيل المثال، في ولاية فيكتوريا بأستراليا، تحسب مبالغ منح التمويل المقدمة لأعمال الحفر من مبادرة "لنعد اكتشاف فيكتوريا" (Rediscover Victoria) بالاستناد إلى تكاليف الحفر المباشرة فقط دون الأخذ بالخدمات الإضافية أو الملحقة كتكاليف الإدارة، وتكاليف تعبئة الآلات المستخدمة في الحفر أو التكاليف الجيوكيميائية أو الجيوفيزيائية أو المخبرية أو القانونية أو تكاليف الدخول إلى منطقة الحفر (انظر <http://www.dpi.vic.gov.au>).