إدارة موارد النفط و الغاز في ظل النظام الفيدرالي

7-8 نيسان/أبريل 2009

مركز مؤتمرات سعد عبدالله، أربيل

يونامي - UNAMI

الجلسة الأولى :مصادر وعائدات الثروة النفطي

أشتي هورامي:أربيل 8 أبريل/نيسان2009

نشرت رسميا 25 أبريل/نيسان2009

الدستور

هنالك 3 مبادئ يجب أن لا ننساهم وهي :

(a) الملكية والعائدات

(b) تحقيق أعلى منفعة من الموارد

(c) الإدارة والإشراف

الملكية والعائدات

- تنص المادة 111 على أن النفط والغاز هو ملك لجميع العراقيين...الخ .وتفسر المادة 112المعنى العملي لهذه الملكية؛
- حيث تقضي المادة 112 بأن توزع العائدات الناتجة عن النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية المنتجة وفق التعداد السكاني....الخ.

تحقيق أعلى منفعة من الموارد

- تنص المادة 112 بأن تقوم الحكومة الفدرالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة بصياغة السياسات الاستراتيجية الضرورية لتطوير الثروة النفطية والغازية لتحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي وذلك باستخدام التقنيات الأكثر تطورا من مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار .
- إن تنفيذ مثل هذه السياسات المتفق عليها وكذلك صياغة و تنفيذ أية سياسات أخرى غير متفق عليها، هي من ضمن الصلاحيات المطلقة لحكومات الأقاليم و المحافظات المنتجة وفق المادتين 115 و 121من الدستور.

الإدارة والإشراف

- تنص المادة 112 أن تتولي الحكومة الفدرالية مع حكومات الأقاليم و المحافظات المنتجة بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية؛
- وتخول المادتين 115 و 121 إدارة الحقول غير المنتجة و عمليات التنقيب التي تؤدي إلى كشف حقول جديدة للأقاليم والمحافظات؛

الواقع الحالي

"الملكية والعائدات" - إننا جميعا نتفق على المبادئ الواردة بوضوح في الدستور . ولست على دراية بأية اختلافات حقيقية بالرأي في التفسير الدستوري لهذه المواد، باستثناء:

(1) رغبات البعض باقتطاع العائدات قبل التوزيع:

- يود البعض تخصيص نسبة من العائدات لما يسمى بالمشاريع الاستراتيجية وقبل أي توزيع للعائدات.
- إضافة إلى ذلك هؤلاء يرغبون القيام بهذا الاقتطاع:
  - دون توفير أي تفسير لمثل هذه المشاريع الاستراتيجية أو ذكر أهدافهم؛ و

- ودون الالتزام بتخصيص أو توزيع عادل لهذه المشاريع عبر الأقاليم والمحافظات؛ أو
- على الأقل القبول فقط بتخصيص نسبة بسيطة من العائدات لهذه المشاريع المفتوحة؛ ومن ثم تخصيص التمويل الإضافي اليهم بالاتفاق.

إننا نخشى أن القدرة على اقتطاع مبالغ كبيرة لهذا الغرض بناء على قرارات تحكمية و تقديرية و بدون أساس قانوني تكون غير عادلة وقد تؤدي إلى إساءة استعمال السلطة مما يؤثر على التوزيع الحقيقي والعادل لحصص الأقاليم والمحافظات.

(2) المقياس الأمريكي (Benchmark) غير المفهوم وغير المفيد:

- ينص المقياس الأمريكي الثالث الذي قرر في يوليو/تموز -أغسطس آب 2006 كمعيار لقياس للتقدم في العراق على: "سن وتطبيق تشريع لضمان التوزيع العادل لموارد الثروة النفطية [أي عائدات النفط والغاز] على الشعب العراقي بغض النظر عن طائفة او عرق المتلقين، وسن وتنفيذ تشريع لضمان توزيع فائدة موارد الطاقة للعرب السنة والعرب الشيعة والأكراد والمواطنين العراقيين الآخرين بطريقة منصفة ."
- ليس هنالك أي شيئ مشكوك أو غير واضح في صياغة هذا المقياس بحد ذاته .في حقيقة الأمر، انه يوافق مع ما نصت عليه المادة 112 من الدستور بكل وضوح.
- لكن تم التطرق بمقصد هذا المقياس بصورة سيئة وشرح لبغداد وأربيل بشكل غير صحيح .واستمر عدد من الدبلوماسيين والمسؤولين الأمريكيين الآخرين بخلطه مع/أو تسميته بقانون النفط والغاز (وهذا قانون استثماري وليس قانون لتوزيع العائدات.)
- لذا وبدلا من العمل على إنجاز و تشريع قانون لتوزيع العائدات، تحول التركيز إلى قانون النفط والغاز (قانون استثمار الثروة النفطية) أي بمعنى آخر، وضعت العربة أمام الحصان .لذا ودون اتفاق مسبق حول قانون توزيع العائدات، أصبح قانون النفط والغاز مثيرا للنزاع .

يمكن للمرء ذكر العديد من الأسباب الأخرى للتأخير وسوء التفاهم، لكن بالتأكيد بسبب عدم تشريع قانون توزيع العائدات؛ بقينا تحت رحمة العديد من آليات الموازنة الجدلية . وما أدى ذلك كثيراً إلى تأجيلات حقيقية في تسوية الاستحقاقات الشهرية المتفق عليها .

لا يمكن أن تستمر هذه الحالة لفترة أطول .فبموجب الدستور، من المفترض أن نكون شركاء وبالتالي تصلنا بشكل مباشر حصتنا من العائدات .ولا يجب أن نتسول أو ننتظروصول إستحقاقاتنا بصورة غير متكاملة عن طريق الموازنة لتغطية نفقاتنا في حين يسمح لبغداد بالاحتفاظ بكل العائدات و كذلك الفائض من الموازنة .

من الناحية الدستورية، وعندما يتعلق الأمر بتوزيع الثروة النفطية لهذا البلد، فإننا جميعا "شركاء ولسنا أجراء"، وهذا يشكل الفرق الكبير بين آليات الموازنة والتوزيع العادل للعائدات .

باختصار، يجب أن نتعلم من التأجيلات والأخطاء الماضية .إننا نعرف أنه ما زال بيننا الكثير من الخلافات حول تشكيلة العراق الذي نطمح العيش فيه، لكن بدن شك إن إنجازتوزيع عادل للعائدات سوف يربطنا جميعا معا . وبعدها يمكننا أن نوحد حول هذا الإنجاز المنصف وإن هذا سيساعد في إعادة بناء ثقتنا ببعضنا البعض لحل كافة خلافاتنا الأخرى .

كلمة أخيرة حول هذه المسألة، إنني شخصيا أعتقد إن لم يتم تشريع قانون لتوزيع العائدات بالإنصاف والشفافية وعدم الغموض وإن استمرت المركزية في التحكم المالي والسياسات الاقتصادية فإن وحدة البلاد ومستقبلها ستكون في خطر .إن على جميع قادتنا السياسيين والبرلمان الفدرالي تحمل مسؤولياتهم بهذا الشأن وبشكل جدي والتصرف تبعا لذلك.

"تحقيق أعلى منفعة من الموارد" - إنه متطلب دستوري يقع على عاتقنا جميعا عبر صياغة السياسات الاستراتيجية الضرورية :

- لتطوير ثروة النفط والغاز بطريقة تحقق أعلى منفعة للشعب العراقي؛ وعبر
- استخدام التقنيات الأكثر تطورا من مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.
- إن العائدات النفطية ستبقى العمود الفقري لاقتصادنا لفترة طويلة من الزمن والمصدر الوحيد لاستقرار بلدنا.
- لذا يجب أن تتم إدارة وزارة النفط المكلفة بهذا المصدر الهام بشكل مهني وتحت رعاية المهنيين .ويجب أن تكون بعيدة عن التأثيرات السياسية وأن تكون تنظيمها عملي و تجاري وأن لاتدار كمنظمة خيرية أو كجناح تجاري لهذا الحزب أو ذاك .

- كما يتعين مسؤولية قيادة الوزارة والحكم عليها حسب إنجازاتها .لذا دعوني أشير أولا الي بعض " إنجازاتها " الماضية بهذا الخصوص:

  - لقد استمرت الوزارة بنفس السياسات التشغيلية القائمة تحت النظام السابق فأنفقت نحو 8 مليارات دولار في آخر ثلاث سنوات ومع ذلك هبط الإنتاج كثيراً و فشلت في تعزيزه في معظم الأحيان؛

  - واحتفظت الوزارة بنفس الممارسات البالية وتبنت في كل فرصة سياسات لم تنشط الاستثمار الاجنبي .

  - لقد تدخلت في مسودة قانون النفط والغاز المتفق عليها في كثير من المناسبات، بما في ذلك توجيه مجلس الشورى لإجراء تغييرات جوهرية غير مخولة على النص المتفق عليه وأدى ذلك الى إعاقة عملية التشريع؛

  - قامت بابتكار واستخدام تكتيكات صارمة و غير شرعية في وضع عدة شركات على " القائمة السوداء " إن عملت أو حاولت العمل في إقليم كردستان بما يذكرنا كثيرا بالممارسات القمعية للنظام السابق؛

  - وقد فشلت في تطوير اية من الحقول المكتشفة لتعويض هبوط الإنتاج في الحقول الحالية الضخمة المنتجة، بل استمرت عوضا عن ذلك بالإنتاج الاضافي غير المناسب من الحقول الضخمة مما يلحق ضرراً فنياً بمكامن هذه الحقول وبالتالي ستؤدي لخسارة كبيرة من احتاطيات النفط فيهم.

  - إنها استمرت وبدون الشعور بالمسؤلية بحرق كميات هائلة من الغاز المصاحب، والذي تصل قيمته إلى أكثر من 10 مليارات دولار في كل عام، في حين لم تقم بأية محاولة جادة للتعاون مع وزارة الكهرباء من أجل استغلال بعض هذا الغاز الثمين لتوليد الطاقة الضرورية لحل مشاكل الناس.

  - لقد استغلت كل فرصة عملية وإعلامية لتقويض إنجازات حكومة إقليم كردستان مثل استخدام الغاز غير المستغل لحل مشاكل الطاقة في الاقليم (عبر وضع الشركات على القائمة السوداء واتهامنا بالتصرف بشكل غير قانوني). وقد أصبح هاجس إعاقة تقدم حكومة إقليم كردستان وإنجازاتها نقطة التركيز الأساسية لهدف وزارة النفط بدلا من التركيز على مهامها الحقيقية لتعزيز الإنتاج.

  - بدأت في حلول السنتين الماضيتين لاقتراح نماذج عقود فنية موقتة على الشركات العالمية (TSA) ولقد نصحنا ضد ذلك وقد أخبرتهم تلك الشركات أن تلك العقود والسياسات لن تساعد العراق وأن هذه الشركات لن توافق على تلك

العقود الإستشارية المقترحة ولكن تجاهلت الوزارة جميع هذه النصائح لتكتشف مؤخرا أن شركات النفط العالمية لم ترغب بتأدية مهمات الاستشارة (TSA) ففشلت العملية بكاملها؛

- مرة أخرى تحاول الوزارة استنباط نموذج جديد لعقد الخدمات حافل بالعيوب والأفكار المثبطة حول الإنتاج ومشجعاً لتعظيم النفقات بدلاً من تزيد العائدات . وقد عقد المؤتمر تلو المؤتمر وتم تحديد عدة مواعيد نهائية لم يتم الوفاء فيها وليس هنالك نموذج نهائي لهذا العقد أو تقدم لحد الآن.

- وقد تلاعبت بنموذج "عقد المجازفة و المخاطرة " المتفق عليه في مسودة قانون النفط في فبراير/شباط 2007 أعلنت آراءها وبشراسة ضد نموذج عقد حكومة إقليم كردستان (PSA) و هو نوع من عقود المجازفة و المخاطرة وأساءت عرض الهدف من هذا النموذج على الناس .ثم قالوا حديثاً فجأة أن وزارة النفط ستبحث في وتقبل عقودPSA ، إذا لماذا حاربته لمدة عامين؟ إن كان الأمر كذلك، فإذا أنتم تتفقون الان مع نموذج حكومة كردستان فإنكم لا يجب أن تستمرون بالعدائية لمشاريع التي أنجزتها الإقليم .

- سيداتي و سادتي، زملائي وأصدقائي، إن بإمكاني الاستمرار في الحديث عن هذا الموضوع، لكننا جميعا على العلم، وأتمنى أن تتفقوا معي، أن مثل هذه السياسات المدمرة وسوء إدارة مواردنا الطبيعية لا يجب أن يغض الطرف عنها لأنها سياسات مسببة للشقاق ولا تحقق أعلى العائدات وهي بكل تأكيد معاكسة لمبادئ السوق. في أي بلد ديمقراطي، برأي، إن مثل هذا الاستغلال السيئ للسلطة والأداء الركيك كان سيتعرض لمناقشة برلمانية ، لكن من المحزن أن البرلمان في العراق يبدو غير قادر على أداء مهامه.

- لكن يجب أن أكون منصفا وأخبركم عنا في إقليم كردستان أيضا ثم أفسح لكم المجال للاستفسار وتفحص سجلاتنا .نعم كان من الممكن أن نشارك أكثر في المفاوضات الخاصة بقانون النفط والغاز لكن الحقيقة هي أننا أعقنا وفي كثير من الأحيان لم ندع إلى أية اجتماعات بعد الوصول الى مسودة فبراير/شباط .2007 ولم يسمح لنا بالانضمام لأي وفد مساهم في الدورات الفنية أو دورات التراخيص أو أية مفاوضات حول النفط والغاز، بل وضع الإقليم على القائمة السوداء ومنع حضورنا في أي مؤتمر نظم من قبل وزارة النفط .كان يجب أن نكون أكثر إصرارا لكننا استنتجنا أننا لا نستطيع القيام بأي شيء أو تقديم إي مساهمة بناءة أو مفيدة تحت تلك الظروف .

- لكننا رغم ذلك تمكنا من خلق بعض الفرص الحقيقية لمنفعة جميع العراقيين ضمن إقليم كردستان وهذه تتضمن:

- عملنا بإعادة تصميم وتطوير واستكمال مصفاتي نفط بسعة 20,000 برميل يوميا لكل مصفى التي بدأتها وزارة النفط قبل 4 أعوام لكنها فشلت حتى في تخطي المرحلة الأولى من تطويرها؛

- كما بدأنا بإنشاء 6 مصافي حديثة بسعة 20,000 برميل يوميا لكل مصفى وهي جميعا قيد الإنشاء الآن وسوف تستكمل كلها خلال عامين لحل مشاكل الوقود في الإقليم؛

- وقد أنجزنا مشروع متكامل يشتمل على نقل الغاز الحر المستخرج إلى الغاز المعالج ثم إلى صناعة الكهرباء في زمن قياسي لحل جزء كبير من احتياجاتنا المحلية .وسوف نستمر في توسيع هذا المشروع لحل مشاكل الطاقة المتبقية في الإقليم .

- وقمنا بسن قانون إقليمي للنفط والغاز متوافق كليًمع الدستور وطورنا نموذجا عصريا وشفافا لتنفيذ العقود المتعلقة بنشاطات التنقيب في الرقع الإستكشافية الصغيرة المتوفرة في الإقليم.

- وقد وقعنا حوالي 25 عقدا للتنقيب والإنتاج تضم 15 دولة وأكثر من 30 شركة عالمية تعمل على اساس المجازفة والمخاطرة و التي تعمل بشكل فعال ولهم خبرات و إنجازات ممتازة في مجال استكشاف النفط، مما تقلل من التكاليف وتزيد العائدات.

- تمكنا من كشف 3 حقول جديدة حتى الآن ونأمل أن نحقق المزيد هذا العام بما يضيف 4 مليارات برميل من النفط إلى احتياطات العراق .إننا مستعدون حاليا لتصدير 100,000 برميل يوميا ويزيد ذلك لاحقا إلى 250,000 برميل يوميا حال استكمال خطوط الأنابيب الحقلية الإضافية مع نهاية هذا العام أو بداية العام القادم.

- كان أود إعلامكم بان كان بإمكاننا تصدير هذا النفط منذ أكثر من عام لكن بسبب عدم توفير التعاون من قبل وزارة النفط، لم يبدأ التصدير حتى الآن لذا خسر العراق مليارات الدولارات وسوف تستمر هذه الخسارة يوميا إن لم تتوقف هذه السياسة المدمرة .انه من الجدير بالذكر إن حكومة إقليم كردستان تحصل على 17%من ميزانية العراق بكل الأحوال لذا فإن الخاسرين بسبب عدم التصدير هم جميع الأطراف في العراق وليست فقط حكومة إقليم كردستان.

- للعلم وعلى عكس ما يقال فإنه بمجب العقود المبرمة من قبل حكومة إقليم كردستان:

- يتحمل المتعهد كل المجازفة و المخاطرة و لدفع كافة التكاليف؛
- يسترجع المتعهد تكاليفه من نسبة محدودة فقط من البترول المستكشف و المنتج في المستقبل؛
- ثم يتم اقتسام الأرباح 88% – للحكومة (للعراق) و فقط 12% للمتعهد؛
- تعتبر هذه الحصة 12% للمتعهد رقما غير مخصوم .ولكن بعد الاخذ بنظر الاعتبار المجازفة و الخطورة (risk factor of 30%) المتعلقة بالمرحلة الاستكشافية لمقارنتها مع المخاطر القليلة المتعلقة بالحقول الحالية المستكشفة في العراق؛ عندها ستنخفض الحصة الحقيقية من الأرباح للمتعهد إلى 4% فقط.
- وهذه الحصة ليست اكبر من كلفة اقتراض المال اللازم لتنفيذ المشروع من قبل الحكومة وتعادل الخسارة التي تنتج عند تأجيل المشروع لعام واحد فيما يتعلق بصافي القيمة الحالية (net present value) من عائدات المشروع.
- وإذا أخفق المتعهد في إيجاد نفط وغاز بكميات تجارية، سوف يتحمل كافة التكاليف التي لا يمكن استرجاعها أبدا؛

- وليس من حق المتعهد ملكية النفط في باطن الأرض بل يحظى بحق الحصول على حصته من النفط عند نقطة تسليم متفق عليهه والتي قد تكون من (جيهان) في تركيا أو أي مكان في العراق يتفق عليها الأطراف من حين إلى آخر؛
- يمكن للمتعهد تلقي قيمة السوق المكافئة لحصته بتسديد نقدي عند نقطة التسليم، لكن في كلتا الحالتين فإن ملكية النفط في باطن الأرض غير قابلة للنقاش و ستبقى مملوكة من قبل العراق؛
- سيداتي وسادتي، أعتقد أننا في فترة قليلة و بجهد بسيط أنجزنا وما زلنا ننجز شيئا جيدا لبلدنا ودون تحميل البلد أية تكاليف أو حتى دولار واحد؛
- إنني أسمي ذلك انصياعا للدستور ونحن مستعدون ويسرنا الخضوع لأية معايير لتبرير وحماية أفعالنا بشكل قانوني وتجاري على حد سواء.
- ولا أعتبر أن تكون تلك القضايا بين حكومة إقليم كردستان و وزارة النفط، ربما كنت سأفعل بشكل مماثل إن كنت أقوم بوظيفة مماثلة في البصرة أو الميسان أو الموصل.

ماذا نفعل؟

- فيما يتعلق بقانون توزيع العائدات يجب أن نعود إلى مسودة 7 مايو/أيار كأساس لتشريع القانون بأسرع وقت ممكن أو الرجوع إلى مسودة يونيو/حزيران وعدم ابتداع وسائل لحجز الأموال جانبا قبل التوزيع؛
- وفيما يخص قانون إستثمار النفط و الغاز يجب أن نعود إلى مسودة 7 فبراير/شباط ونأخذ بالحسبان محتويات الرسالة الجانبية المتفق عليها وعبر تحديد دور وزارة النفط كمنظم وتحديد دور واضح لشركة النفط الوطنية العراقية .
- نقترح تشكيل لجنة قانونية ودستورية لمراجعة هذه المسودتين لضمان امتثالهما بالدستور وتوضيح دور اقليم كردستان لتجنب التشويش أو سوء التفاهم في المستقبل ومن ثم إرسال المسودتين النهائيتين إلى البرلمان.
- يجب أن يحظى قانون توزيع العائدات بالأولوية حيث إن تم الاتفاق عليه فإن ذلك يسهل لنا التعامل مع بقية الأمور.
- ويمكن تعديل هاتين المسودتين أيضا قبل تقديمها الى البرلمان لدمج أية توصيات بناءة التي قد تنتج عن هذا المؤتمر وعن يونامي-UNAMI
- من خلال التجربة السابقة يمكنني القول:
  - أن الجدال كان منصبا على الدستور لكن مسرحه كان متمثلا في الحقوق والسياسات المتتلقة بالنفط والغاز؛
  - إن النزاع الحقيقي هو حول المركزية ضد الفدرالية والشراكة في السلطات؛
  - ومن الناحية الدستورية، تتمتع حكومة اقليم كردستان بوضع خاص وحتى خصوم الفدرالية يقبلون بذلك ويقرونه؛
  - إن مخاوفهم في معظم الحالات لا تتعلق بالسماح لحكومة اقليم كردستان ان تمارس حقوقها هذه بل برغبتهم بإبقاء بقية البلاد تحت السيطرة المركزية؛
  - وهذا يعني انهم يريدون فدرالية متكونة من منطقتين (المركز و اقليم واحد) وعدم السماح بتشكيل اقاليم اخرى؛
  - ان تنفيذ مثل هذه الفدرالية ستوفر حلا غير متماثلا ويجب البناء على ذلك مشاركة السلطة والحقوق الأخرى المتعلقة بالنفط والغاز والعائدات التي يمكن أن تكون مكافئة أو مماثلة بالقيمة لتلك الحقوق الحالية المحددة في الدستور؛

- لقد أظهرت حكومة اقليم كردستان مرونة دائمة في الماضي للمبادرات الجدية وتستمر في النظر إلى الآراء و المقترحات الجديدة بشكل بناء إذا كانت ستؤدي إلى حلول لا تعرض مع الترتيبات الدستورية للإجحاف .
- سيداتي و سادتي، إنني تكلمت بصراحة عند سرد الحقائق وقد لا يكون ذلك أحيانا موضع لترحيب وأتمنى ان ذلك لن يجرح مشاعر البعض، لانني فعلت ذلك من أجل الوصول الى سبيل للتقدم واخترت أن أكون واقعيا ودقيقا بتسلسل تلك الأحداث، لذا أرجو أن ترون جميعاً كلمتي هذه من هذا الإنطلاق.

شكرا لكم