أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

أ. د. جواد كاظم لفته الكعبي*: حول خيبة أمل المحافظات المنتجة من نظم إدارة صناعة استخراج النفط في العراق

المقدمة:

منذ عشرينات القرن المنصرم ولغاية الأيام الأولى من عام 2018 الجديد، عرفت إدارة صناعة استخراج النفط في العراق أنظمة الموارد الأربعة الآتية: الأول، نظام عقود الامتيازات النفطية التقليدية مع شركات النفط الأجنبية (من نهاية عشرينات القرن المنصرم ولغاية السبعينات منه)؛ الثاني، نظام الاستثمار الوطني المباشر مع بعض المساعدة الفنية من شركات نفط أجنبية (من سبعينات القرن المنصرم ولغاية 2009)؛ الثالث، نظام عقود الخدمة النفطية بموجب جولات التراخيص مع شركات النفط الأجنبية (2009 ولغاية 2034 بعد تمديد مدة هذه العقود في عام 2014)؛ الرابع، نظام إدارة الموارد النفطية، الذي بشرّت به مسودة مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي في عام 2007 (لم يشرّع بعد).

في الأنظمة الثلاثة الأولى، تم إقصاء المحافظات المنتجة للنفط من المشاركة المباشرة أو غير المباشرة من عمليات إدارة صناعة استخراج النفط فيها، بينما يوفّر النظام الرابع بعض المشاركة المؤسساتية مباشرة للمحافظات المنتجة للنفط في إدارة صناعة الاستخراج النفطي من أراضيها، لم تر النور بعد. وعلى الرغم من اكتساب معضلات اختيار الأنماط الأكثر فاعلية وملاءمة لتنظيم عمليات استغلال واستخدام الموارد النفطية أهمية سياسية واقتصادية استراتيجية، سواء على المستوى الاتحادي أم على مستوى المحافظات المنتجة للنفط في العراق المعاصر بعد عام 2003، إلا أن بلادنا قد فشلت لغاية الآن في اختيار النمط المؤسساتي التنظيمي المناسب لإدارة قطاع الاستخراج النفطي، بمعنى نمط نظام إدارة موارد نفطية يكون في مقدوره تحقيق القيمة الاجتماعية الكاملة من عمليات إدارة نشاط استغلال الثروات النفطية على مستوى الدولة أو على مستوى محافظات الاستخراج النفطي. ربما خيبة أمل المحافظات المنتجة من نتائج فعل

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

أنظمة الموارد النفطية المتبعة في بلادنا منذ قرن تقريبا من الزمن، قد أوصلت سلطاتها المحلية إلى حالة الإحباط السياسي، ومن ثم إلى شلل العقل السياسي وغياب الإرادة السياسية لدى نخبها السياسية والاقتصادية.

يتضمن هذا البحث طروحات علمية، ربما تكون للبعض غير مألوفة أو حتى مناقضة لما يعتقدون به، إذ على خلاف حالة الإحباط السياسي لدى النخب السياسية والاقتصادية المحلية وعزوفها عن بحث المشكلات الحقيقية لنشاط قطاع استخراج النفط، في هذا البحث نضع مشكلات إدارة أنشطة صناعة استخراج النفط بالمحافظات المنتجة في صدارة التحديات المعاصرة التي تواجهها اقتصاداتها المحلية، وهذه التحديات، في التحليل الأخير كما نرى، ما هي إلا فرصا مؤسساتية كامنة وواعدة يمكن استثمارها في عمليات النمو والتطوير والتحديث الاقتصادي والتكنولوجي والمعرفي لهذه المحافظات. سنتناول بالتحليل والتركيب موضوع البحث بأربع خطوات منهجية مترابطة فيما بينها: تحديد المشكلة المؤسساتية، استعراض التجربة المؤسساتية، طرح المعالجة المؤسساتية، وأخيرا تبديد الخوف المؤسساتي من التعاطي العلمي مع مشكلة اختيار النمط المؤسساتي الأكثر فاعلية من النواحي التنظيمية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية لإدارة صناعة استخراج النفط والغاز في بلادنا. نأمل أن يكون تناولنا بالدراسة لموضوع التنظيم المؤسساتي لنشاط استخراج النفط في هذا البحث، إسهاما محفّزا لإثارة الاهتمام الأكاديمي والمؤسساتي (على مستوى مؤسسات الدولة، والمحافظات المنتجة للنفط، والمجتمع، والمراكز البحثية) بهذه المسألة البالغة الأهمية والتعقيد السياسي والتنظيمي.

1. المشكلة المؤسساتية في نظم إدارة صناعة استخراج النفط:

منذ مطلع الألفية الثالثة ولغاية يومنا هذا، يجري تطور نشاط قطاع استخراج النفط بالعراق في ظروف داخلية وخارجية متغيرة بسرعة، وهذه الحقيقة تقرر ضرورة التغيير الجذري والشامل لمسارات تنظيم هذا التطور تحت تأثير العوامل السياسية والمؤسساتية والقانونية الجديدة الحاصلة في العراق أو في العالم. ينبغي النظر بمسارات تنظيم نشاط قطاع استخراج النفط في العراق من

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

منظور مشكلة كفاءة وفاعلية إدارة نشاطه الإنتاجي والاقتصادي والاجتماعي في المفاصل الرئيسة الآتية:

- انسيابية وديمومة وعدم تناقض العمليات التنظيمية في إدارة نشاط قطاع الاستخراج النفطي.
- فاعلية إدارة نشاط قطاع الاستخراج النفطي من منظور إنتاج وتوزيع القيمة الاجتماعية فيه.
- استخدام العمليات التنظيمية والاقتصادية والتكنولوجية لصناعة استخراج النفط في تغيير هيكل الاقتصاد المحلي لمناطق استخراجه.

إن التصاعد الحاد (و/أو الانخفاض الحاد أيضا) في أسعار النفط الخام للسنوات العشر الأخيرة في السوق الدولية، قد طرح مجددا (كما كان الأمر في نهاية سبعينات وبداية ثمانينات القرن المنصرم) مشكلة دور مؤسسة الدولة في إنتاج وإنفاق الإيرادات النفطية المتصاعدة (و/أو المتناقصة أيضا) المتأتية من تصدير النفط الخام على طاولة البحث والتقييم العلمي الأكاديمي والتطبيقي المهني. في الوقت ذاته، تفاوتت سياسات الدول المستخرجة للنفط الخام في أنماط إدارة عائداتها النفطية. في العراق، كانت هذه السياسة تتم منذ سبعينات القرن الماضي ولغاية اليوم في بداية عام 2018 من خلال تنظيم مؤسساتي، مفاده الآتي: تستخدم الدولة عائدات تصدير النفط الخام من خلال الموازنة السنوية العامة لتمويل الإنفاق التشغيلي والاستثماري العام، من دون حصول تغيير ايجابي في هيكل الاقتصاد الوطني والمحلي في مناطق الاستخراج النفطي، أو إنتاج قيّم مضافة من نشاط عمليات استخراج النفط خارج قيمة الريع النفطي (قيمة إيرادات تصدير النفط الخام المستخرج). يطرح التنظيم المؤسساتي النافذ مشكلة جدوى ودرجة وطرائق مساهمة مؤسسة الدولة في الإدارة الشاملة لإنتاج واستخدام الريع النفطي. في العراق المعاصر، تتضمن المشكلة المعنية المعضلات المؤسساتية الرئيسة الآتية:

- طبيعة النمط والمستوى التنظيمي الأمثل، من وجهة نظر الكفاءة والفاعلية، لحضور الدولة الاقتصادي في إدارة قطاع استخراج النفط (الدولة بمثابة منظمة أعمال ناشطة في قطاع استخراج النفط عن طريق شركاتها النفطية الوطنية، والدولة بمثابة شركات نفط

وطنية لا تمارس بنفسها العمليات النفطية والتنظيمية، ولكنها مساهمة في هذه العمليات بصفة الشريك الحكومي لائتلافات شركات نفط دولية بموجب عقود جولات التراخيص النفطية).

- طبيعة نظام إدارة الموارد النفطية السائد، الذي يجري بمقتضاه ضمان سيطرة الدولة على الشروط التنظيمية الداخلية والخارجية لاستخراج النفط الخام واستخدام عائدات تصديره النقدية (غياب القانون الدستوري الحاكم لسيطرة الدولة على شروط إدارة عمليات استخراج النفط، وحضور عقد الخدمة النفطية لجولات التراخيص مع شركات النفط الدولية).
- طبيعة الشخوص التنظيمية المساهمة في صناعة القرارات الاستراتيجية والعملياتية ذات الصلة المؤسساتية بالشأن النفطي العام (وزارة النفط الاتحادية، الشركات النفطية الوطنية، شركات النفط الأجنبية).
- طبيعة ومستوى الكلف الاقتصادية والتنظيمية، المرتبطة بسياسات استخراج النفط واستخدام العائد النفطي من تصديره إلى الأسواق الخارجية (إنتاج الريع النفطي وسوء وفساد استخدامه، وغياب السيطرة التنظيمية الوطنية على العمليات النفطية، وإقصاء مناطق نشاط الاستخراج النفطي من المشاركة المؤسساتية المباشرة في إدارته).

لا توجد إجابات قاطعة عن المعضلات المؤسساتية المذكورة في أعلاه لإدارة استخراج النفط واستخدام العائد النفطي في التجربة العالمية المعاصرة، إذ أن كل دولة من الدول المنتجة والمصدرة للنفط على انفراد تمتلك إجاباتها الخاصة عن هذه المعضلات وغيرها، كما سنرى في هذا البحث. وبدون أدنى شك، من الضروري استخدام عائد (ريع) الاستخراج النفطي على نحو يعجّل من التحولات الاقتصادية والاجتماعية في العراق، وتكوين الشروط المادية الملائمة لتسريع تراكم رأس المال في الاقتصاد الوطني، والرفع من وتائر نمو إنتاجية العمل في الإنتاج الاجتماعي وتنويعه. ولكن هذه النتائج لا يمكن التوصل إليها إلا بانتهاج مقاربة مؤسساتية بديلة لإدارة إنتاج واستخدام الريع النفطي من خلال استحداث نظام موارد نفطية جديد، يمكن تطبيقه ويكون بمقدوره الوصول إلى تلك النتائج المرجوة. في العراق، ينتج ريع الاستخراج النفطي من

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

قبل شركات نفطية مملوكة بالكامل للدولة، فضلا عن شركات نفط أجنبية عاملة في العراق على وفق قواعد عقود عمل خاصة وفرّتها جولات التراخيص النفطية منذ عام 2009، بينما سياسات استخدام الريع النفطي يمكن لها أن تكون متباينة حسب طبيعة النظام السياسي السائد في البلاد حينها:

- في سنوات السبعينات والثمانينات من القرن الماضي كان الجزء الأعظم من الريع النفطي يذهب لتمويل برامج الإنفاق العسكري وسياسات القمع الداخلي والحروب مع دول الجوار ومظاهر الترف السلطوي للنخبة الحاكمة وقتها؛
- بينما بعد عام 2003 يخصص الريع النفطي بكامله تقريبا لتمويل الموازنة الحكومية العامة، بما فيها تمويل الإنفاق الحكومي على مكافحة الإرهاب وبناء مؤسسات سلطوية ورقابية وغيرها جديدة، لا تخلو هي الأخرى من مظاهر سوء الإدارة والفساد المالي في إنتاجها وتوزيعها واستخدامها.

وحتى الربع الأخير من القرن العشرين، استكملت البلدان النامية المنتجة للنفط سيطرتها الكاملة على قطاع استخراج وتصدير النفط الخام، وأناطت مهمة إدارته لشركاتها النفطية الوطنية، والعزوف عن جذب الاستثمارات الأجنبية. بيد أن سياساتها في إنتاج واستخدام الريع النفطي قد أخفقت تماما في الكثير منها، إذ أنها اتبعت سياسة صناعية تسمى "سياسة إحلال الواردات"، من دون أن تنشئ قاعدة إنتاجية متنوعة. عندما لم تستطع و/أو لم ترغب البلدان المصدرة للنفط، ومنها العراق، في تبني سياسات تنويع الاقتصاد الوطني وتخفيض تبعيتها لتصدير مصدر طبيعي ناضب، لجأت إلى خيار التضييق على أو طرد رأس المال الأجنبي، وتعزيز حضور وهيمنة مؤسسة الدولة في الاقتصاد، والتأثير في الأسواق البضاعية النفطية الدولية عن طريق تكوين شركات حكومية نفطية ومنظمات نفطية دولية (الأوبك) أو إقليمية (الأوابك) وغيرها من السياسات. ولكن لم تستطع البلدان المصدرة للنفط أن تحقق نجاحات تذكر من تلك السياسات، وخاصة في تكوين الشروط المؤسساتية الملائمة لنمو اقتصادي قوي ومتسم بالتنوع والديمومة والنزعة الاجتماعية والمناطقية الواضحة، بل على العكس فقد اتسم هيكل اقتصادها الوطني واقتصاد مناطق استخراج النفط فيها بالتشوه والريعية.

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

إن سياسة الاعتماد على النفس التي اتبعتها غالبية البلدان النامية المصدرة للنفط في إنتاجها واستخدامها للعائد النفطي بواسطة مؤسساتها وشركاتها الوطنية، لم تكن فعالة. لقد واجهت الكثير من شركات القطاع الحكومي العام خارج نشاط قطاع الاستخراج النفطي في هذه البلدان مصاعب مالية، وحتى ثمانينات القرن الماضي فقدت أهميتها الاقتصادية كمصدر للمداخيل الحكومية، وباتت عبئا ثقيلا على موازنة الدولة، كما هو حاصل في العراق مثلا. فضلا عن ذلك، قادت عمليات التأميم في الكثير من البلدان المنتجة للنفط، سواء في قطاع الاستخراج النفطي أم خارجه، ليس فقط إلى عدم رفع مستوى الحياة للسكان، وإنما إلى ظهور نزعة واضحة نحو التخفيض المطلق له أولا، وثانيا إلى تدهور نشاط شركات النفط الوطنية نفسها بسبب المشكلات التنظيمية والتكنولوجية المميّزة لقطاع الاستخراج النفطي. ونتيجة لإخفاق السياسات المتبعة في إنتاج واستخدام الريع النفطي، لجأت البلدان النامية المنتجة للنفط مرة أخرى إلى رأس المال الأجنبي عن طريق استخدام مختلف أشكال العقود النفطية، ومنها عقود الخدمة لجولات التراخيص النفطية، كنظام لإدارة الموارد النفطية في العراق منتج للريع النفطي مرة أخرى، ولكن في شروط غياب السيطرة التنظيمية الوطنية على العمليات النفطية الجارية بموجب أحكام هذه العقود النفطية، كما كان الأمر سابقا مع عقود الامتيازات النفطية التقليدية الممنوحة للشركات الدولية قبل عمليات تأميم أنشطتها في سبعينات القرن الماضي، وكأن نظام إدارة قطاع استخراج النفط يدور حول نفسه في حلقة مفرغة من الفشل التنظيمي.

نحن نعتقد ونؤشر في هذا البحث، إن المشكلة المؤسساتية لقطاع استخراج النفط في العراق، سواء على مستوى الحكومة الاتحادية أم في إقليم كردستان والمحافظات المنتجة غير المنضوية في إقليم، تكمن في طبيعة التنظيم المؤسساتي السائد حاليا لإدارة إنتاج واستخدام القيمة الاجتماعية من عملياته التنظيمية والتكنولوجية المختلفة. في الوقت نفسه، نحن نعتقد أيضا أن المنظومة المؤسساتية الدستورية السائدة في البلاد بعد عام 2003 بمقدورها التعامل الايجابي مع المشكلة المطروحة، فضلا عن إمكان الاستفادة من وجود خبرات عالمية ناجحة في هذا المجال المعرفي.

2. التجربة المؤسساتية لنظم الموارد النفطية في إنتاج القيمة الاجتماعية:

من المؤكد أن نشاط استغلال الثروات الطبيعية في باطن الأرض، كما هو أيضا شأن الأنشطة الاقتصادية الأخرى في العراق، بحاجة لوجود فضاء مؤسساتي متطور، لتنظيم المصالح والعلاقات الناشئة ما بين شخوص إدارة النشاط المعني أو من لهم مصلحة بهذا النشاط (الحكومة الاتحادية، الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، المجتمعات المحلية)، وكذلك بينهم وبين موضوع إدارة النشاط نفسه (الثروات النفطية والغازية المتاحة). لقد أطلق الاقتصادي الأميركي Young O. في بداية ثمانينات القرن المنصرم تسمية "**نظام الموارد**" Resource Regime على الفضاء المؤسساتي المخصص لإدارة نشاط استغلال الثروات النفطية والغازية في البلدان المستخرجة لها (أنظر تفصيل هذا النظام في: الكعبي، 2017: 531 – 537).

إن الغرض من تكوين نظام الموارد المعني في قطاع استخراج النفط والغاز، ينبغي أن يتجسد تحديدا في تكوين الشروط المؤسساتية الملائمة والفعالة، الضامنة للتقريب ما بين نوعين من القيمة Value الاجتماعية المنتجة في قطاع الاستخراج النفطي: **القيمة الاجتماعية المتحققة (الريع النفطي)، والقيمة الاجتماعية الكامنة (القيمة المضافة)** من استغلال الثروة النفطية والغازية المتاحة. في السياق الذي نبحثه هنا، يقصد بمفهوم **القيمة الاجتماعية** إجمالي المنافع المباشرة وغير المباشرة لاستخراج واستخدام النفط الخام والغاز الطبيعي والمصاحب، وكذلك عوائد تصديرهما للأسواق الخارجية. لا تقتصر منافع صناعة استخراج النفط والغاز على الشكل النقدي المباشر لها، وإنما أيضا في شكل منافع غير مباشرة، كما هو الحال في زيادة قيمة رأس المال البشري على سبيل المثال. في كتابنا (الكعبي، 2014: 385 – 400) وعلى مثال مؤسسات تكوين رأس المال البشري (الجامعات)، أوضحنا طبيعة الاختلاف ما بين القيمة الاجتماعية المتحققة والقيمة الاجتماعية الكامنة لإدارة صناعة استخراج النفط في العراق لفترة طويلة نسبيا، تمتد من خمسينات القرن المنصرم ولغاية الوقت الحاضر.

لقد شهد العراق في الفترة الزمنية الممتدة منذ أوائل سبعينيات القرن المنصرم وحتى السنوات الأولى من القرن الحالي توسعا كميا كبيرا في التعليم العالي، زامنه بناء مؤسساتي كبير نسبيا في الأطر القانونية الحاكمة والمنظّمة لنشاط قطاع التعليم العالي، فضلا عن الأطر المؤسساتية

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

الأخرى الحاكمة لشؤون الحياة المختلفة في البلاد آنذاك بما فيها تنظيم استخراج النفط. خلال الفترة ذاتها، توسعت وتعمقت تبعية الاقتصاد الوطني للعائدات النقدية لتصدير النفط الخام، الأمر الذي وسّم مؤسسة الدولة بسمة الدولة الريعية التي تعتاش على الريع النفطي دون أن تبذل الجهود المؤسساتية والتنظيمية والاقتصادية لاستخراجه من مواطنيها، وهذا التوصيف لمؤسسة الدولة ينسحب أيضا على السنوات الأخيرة بعد التغيير المؤسساتي الكبير في عام 2003. وكقاعدة، إن امتلاك الدولة لمورد طبيعي ذو عوائد خارجية كبيره قد يدفعها إلى الاستبداد والدكتاتورية والعنف، وهذا السلوك ربما يخضع لكيفية إدارة الدولة لإنتاج واستخدام هذه العوائد، فقد يفضي ذلك إلى قيام اقتصادات مشوهة مبنية على الإسراف بالاستهلاك وضعف القاعدة الإنتاجية بسبب اعتمادها على هذه الموارد الطبيعية، التي غالبا ما يسودها الغموض وغياب الشفافية فيما يتعلق بقيمة الإيرادات الخارجية وقنوات إنفاقها، وليس ثمة مقياسا للكفاءة والفاعلية في إنتاجها واستخدامها، الأمر الذي يخلق بيئة إدارة أعمال نفطية ينتشر فيها الفساد بشتى أنواعه المالي والإداري والاقتصادي والسياسي.

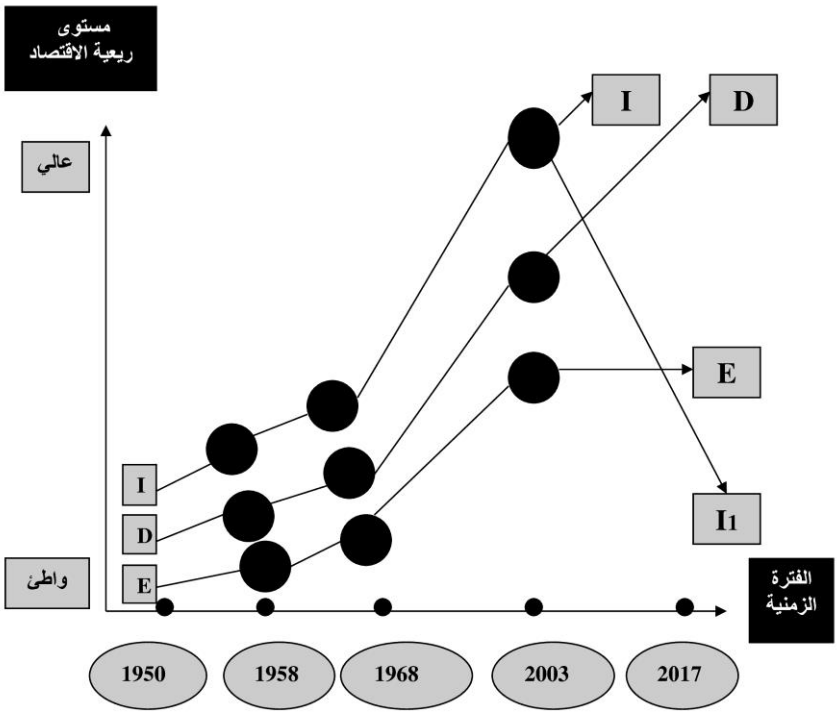
منذ سبعينيات القرن الماضي ولغاية عام 2003، قامت الدولة العراقية بإنفاق جزء كبير نسبيا من عائدات الريع النفطي بتوسيع التعليم أفقيا وبمختلف مراحله الدراسية وخاصة التعليم العالي، من خلال تأسيس المزيد من الجامعات والمعاهد العليا بمختلف أنحاء البلاد. ولكن من المعروف أن مخرجات التعليم العالي ينبغي لها أن تتجسد في تكوين الرأسمال البشري المهني المتخصص، لغرض استخدامه، أو هكذا يفترض، من قبل مؤسسة الدولة الريعية ذاتها في عمليات البناء والتنمية الاقتصادية. إن عمليات تكوين الرأسمال البشري تتناقض في الجوهر مع طبيعة سياسات الدولة الريعية، لأن مفاهيم النمو والتنمية والتطوير الاقتصادي والتكنولوجي والمعرفي، المستهدفة التحقيق باستخدام الرأسمال البشري، كانت غائبة تماما عن الاهتمامات الوظيفية للدولة الريعية في العراق. إن التوسع في التعليم خلال الفترة 1968–2003 استهدف أغراضا أخرى ليست لها صلة مباشرة أو غير مباشرة بالتطوير الاقتصادي والحداثة التكنولوجية في البلاد، وعندما تكون أغراض نشاط التعليم وعمليات توسيعه تجري خارج نطاق استحقاقات أنشطة دائرتي الاقتصاد والتكنولوجيا، فإنها حتما ستكون داخل نطاق نشاط دائرة السياسة، بمعنى دائرة الحفاظ على

النظام السياسي القائم حينها، وكأن قطاع التعليم جهازا رديفا لأجهزة السلطة التنفيذية الأخرى العسكرية والأمنية المعنية بالحفاظ على النظام السياسي القائم. لقد أمكننا رصد أربع مراحل زمنية في الشكل أدناه، تعكس بجلاء ثلاثة مظاهر لخلل مؤسساتي كبير في إدارة مواردنا النفطية:

- تصاعد نسبة القيمة الاجتماعية المتحققة (الريع النفطي) من إدارة صناعة استخراج النفط في هيكل الناتج المحلي الإجمالي للفترة الزمنية 1950 – 2017، وهو أمر مناقض لمفهوم التطوير الاقتصادي (المنحنى **D** في الشكل).
- تناقص نسبة القيمة الاجتماعية الكامنة (القيمة المضافة) من إدارة صناعة استخراج النفط في هيكل الناتج المحلي الإجمالي للفترة الزمنية 1968 – 2017، وهو أمر يؤشر حالة الانخفاض النوعي لمستوى التعليم (المنحنى **E** في الشكل).
- تصاعد سطوة وقسوة وفساد مؤسسة الدولة في إدارة الاقتصاد والتعليم والمجتمع للفترة الزمنية 1968 – 2003 (المنحنى **I** في الشكل)، وتصاعد فساد مؤسسة الدولة في إدارة الاقتصاد والتعليم للفترة الزمنية 2003 – 2017 (المنحنى **I1** في الشكل رقم 1).

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

الشكل رقم 1. مسارات التطور التاريخي لمفاهيم التعليم، المؤسسات والتطوير الاقتصادي في العراق



D - التطوير الاقتصادي (في حالة العراق، هذا المفهوم يعني لنا في هذا البحث تناقص نسبة الريع النفطي في حجم وهيكل الناتج المحلي الإجمالي في البلاد)

E – التعليم (إنتاج المعرفة في جميع مراحل التعليم، واستخدامها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي للبلاد)

I – المؤسسات (منظومة القواعد والقيم الحاكمة والمنظّمة لنشاط الناس، فضلا عن وجود واستخدام سلطة الإجبار الحكومية الضرورية لعمل المؤسسات)

المصدر بتصرف: الكعبي، ج. ك. (2014). مسارات الثقافة التنظيمية في إدارة الجامعة المعاصرة. الناشر: دار الكتاب الجامعي، ط1، العين – الإمارات العربية المتحدة، ص397

وعندما تغيب القيمة الاجتماعية الكامنة من اهتمامات نظام الموارد النفطية، كما في مثالنا عن حالة تكوين القيمة الاجتماعية في العراق، ستنزع عمليات إدارة قطاع الاستخراج النفطي نحو تحقيق مستوى معين من المؤشرات الإنتاجية والاقتصادية الكمية الطابع تحديدا (إنتاج القيمة المتحققة)، الأمر الذي يقود بالمحصلة النهائية إلى افتراق القيمة الاجتماعية المتحققة من نشاط قطاع استخراج النفط عن القيمة الاجتماعية الكامنة له، سواء على المستوى الوطني أم على مستوى المحافظات المستخرجة للنفط والغاز. بيد أن تحقيق مستوى مقبولا من القيمة الاجتماعية الكلية (المتحققة والكامنة) لموارد النفط والغاز تتطلب وجود منظومة متطورة من مؤسسات Institutions مجتمع مدني معاصر، وكذلك منظومة مؤسساتية متخصصة وفاعلة لاستغلال واستخدام الموارد النفطية والغازية في البلاد. ومن وجهة نظر تنظيمية صرفه، تتعلق مشكلة إنتاج القيمة الاجتماعية الكلية للموارد النفطية في أمرين أساسيين:

- الأمر الأول، زيادة و/أو تخفيض مستوى تكاليف الصفقات التجارية Transaction Costs، المصاحبة لعمليات إدارة القطاع الاستخراجي النفطي بواسطة استخدام منظومة مؤسساتية متخصصة بهذا النوع من العمليات (من هذه التكاليف، على سبيل المثال وليس الحصر، كلفة غياب السيطرة التنظيمية للشريك الحكومي في المنظومة المؤسساتية لعقود جولات التراخيص النفطية، أو كلفة التشويه والمغالاة في تكوين واحتساب تكاليف العمليات النفطية بموجب هذه العقود).
- الأمر الثاني، زيادة و/أو تخفيض كفاءة وفاعلية إدارة الموارد النفطية من وجهة نظر الدولة/المستوى الاتحادي (على سبيل المثال وليس الحصر، تفرّد مجموعة صغيرة من كبار موظفي وزارة النفط الاتحادية بتقرير وتحقيق السياسات النفطية الوطنية)، ومن وجهة نظر المحافظات المنتجة/المستوى المناطقي والمحلي (على سبيل المثال وليس الحصر، إقصاء المحافظات المنتجة للنفط من عمليات إدارة وتنفيذ العمليات النفطية في المنظومة المؤسساتية لعقود جولات التراخيص النفطية).

ولكن، عندما يكون الغرض من تكوين **الحقوق والقواعد والآليات والأدوات في المنظومة المؤسساتية** لاستغلال واستخدام الموارد النفطية والغازية محصورا فقط في نطاق إنتاج الريع النفطي (القيمة المتحققة)، فإن إدارة عمليات نشاط المنبع Upstream من السلسلة التنظيمية/التكنولوجية لصناعة النفط (حلقات الاستكشاف، وحفر الآبار، والتطوير الإنتاجي، والاستخراج النفطي) يمكن لها أن لا تتطابق مع غرض تكوين أدوات وآليات فعل المنظومة المؤسساتية في تخفيض مستوى التكاليف التجارية (مخاطر إدارة الأعمال المختلفة) وزيادة المنافع الاجتماعية الكامنة من نشاط إدارة قطاع الاستخراج النفطي (على سبيل المثال، التكوين النوعي للرأسمال البشري، وتغيير هيكل الاقتصاد الوطني وهيكل اقتصاد مناطق الاستخراج النفطي).

يقتضي أمر غياب النمط التنظيمي المناسب والفاعل لإدارة الموارد النفطية في الظروف الحالية للعراق، توسيع النظر بالخيارات المختلفة لأنماط تنظيم قطاع الاستخراج النفطي الناجحة في الممارسة العالمية، ومن بذل جهد وطني كبير ومسؤول في عمليات تكوين الشروط المؤسساتية المناسبة للعمل الفاعل للأنماط التنظيمية المختارة منها. في الوقت نفسه، من الهام للغاية تقييم تبعات هذا الخيار أو ذاك من خيارات الأنماط التنظيمية المعروفة، مع الأخذ بعين الاعتبار احتمالات تغيّر الظروف الخارجية لنشاط القطاع النفطي. فضلا عن ذلك، وبسبب الهيكل التنظيمي والتكنولوجي الداخلي المعقد لقطاع الاستخراج النفطي، والوجود الكبير لعلاقاته التنظيمية والاقتصادية والسياسية المتشعبة، والتأثير الكبير لعوامل بيئته الخارجية وغيرها من الخصائص، توجد خيارات تنظيمية كثيرة للتأثير في مسارات تطور القطاع المعني. من الضروري أيضا الأخذ بعين الاعتبار ليس فقط كثرة العوامل والصلات التي يتوافر عليها النشاط التنظيمي لقطاع استخراج النفط، وإنما كذلك تقييم التبعات المستقبلية لاختيار هذا النمط التنظيمي أو ذاك، لأن عملية إعادة الإنتاج الموسعة في قطاع الاستخراج النفطي تتصف بالصفات الأساسية الآتية:

- الحجم الكبير للموارد المالية، سواء من زاوية الاستثمارات الرأسمالية المطلوبة، أم من زاوية العائدات النقدية، وطول المدة الزمنية لاسترداد الاستثمارات الرأسمالية.

- تعدد حلقات السلسلة التنظيمية/التكنولوجية للنشاط.
- التنوع الكبير في مخاطر إدارة الأعمال: المخاطر الجيولوجية، المخاطر الاقتصادية، المخاطر السياسية وغيرها.

من أهم مقومات نجاح المنظومات المؤسساتية المعاصرة في إدارة نشاط قطاع استخراج النفط والغاز، ضرورة وجود مفردات نظام مؤسساتي تنظيمي تحتسب وتقيّم بموجبها الكفاءة والفاعلية التنظيمية والمنافع الاقتصادية والاجتماعية من إدارة الموارد النفطية على المستويين الكلي (الوطني) والجزئي (الإقليمي والمناطقي والمحلي). سنستعرض بإيجاز بعض تجارب ناجحة لمنظومات إدارة موارد نفطية مختلفة، وبعدها يصار إلى محاولة مقارنتها مع نظيرتها في المنظومة المؤسساتية المعاصرة لإدارة استخراج النفط في العراق: النموذج النرويجي، وتجربتي ولاية تكساس وولاية ألاسكا الأميركيتين، وتجربة محافظة Alberta الكندية (أنظر تفصيل هذه التجارب في: Noreng., 2005؛ Kryukov., Tokarev, 2007: 85-91؛ القاسم، 2010: 183-240، 321-350؛ الكعبي، 2017: 411-616).

النموذج النرويجي:

لم تمتلك الدولة النرويجية صناعة نفطية حتى بداية سنوات الستينات من القرن الماضي، على الرغم من وجود رأي عام في البلاد يقول بضرورة إنشائها بمساعدة وبمشاركة فعالة من قبل مؤسسة الدولة. ومنذ بداية استغلال موارد النفط والغاز في بداية سنوات السبعينات، ساعدت المؤشرات الآتية للحالة الاقتصادية الجيدة للبلاد في تكوين مواقع تفاوضية قوية للدولة تجاه مشكلات تنظيم الصناعة النفطية: نمو اقتصادي مستقر، المستوى العالي للتشغيل، فائض الموازنة العامة للدولة، وغياب الضرورة الملّحة للإسراع بتطوير الصناعة النفطية.

يعزى نجاح النرويج في زيادة **مستوى استخدام المكوّن الوطني في إدارة صناعة النفط**، بمعنى تعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة لاستغلال الموارد النفطية، للسياسة الحكومية المرتبطة بتشجيع شراكات العمل بين الشركات الأجنبية والمحلية، وإلزامها الشركات الأجنبية العاملة في القطاع النفطي بتنفيذ برامج بحثية في مجالات نشاطها الإنتاجي، وعلاقات هذا النشاط على

المستويين الوطني والمناطقي، وتقديمها بدون مقابل للسلطات الوطنية والمحلية الجاري النشاط الإنتاجي فيها. وبغرض المقارنة، لم يستخدم العراق هذه الآليات التنظيمية في تعامله مع شركات النفط الأجنبية العاملة في العراق بموجب عقود نفطية مختلفة منذ عقود الامتيازات النفطية التقليدية في نهاية عشرينات القرن الماضي ولغاية الوقت الحاضر مع عقود جولات التراخيص النفطية. والأمر الآخر الأكثر أهمية، عدم استطاعة العراق استخدام الخبرات التكنولوجية والتنظيمية للشركات النفطية الدولية في إنشاء جامعة وطنية لإعداد الاختصاصيين في مجالات تكنولوجيا وإدارة واقتصاد صناعة استخراج النفط، ولم يجر إنشاء جامعة النفط والغاز عام 2010 في محافظة البصرة بالمواصفات النوعية الدولية أو العربية (مثلا جامعة بومرداس النفطية في الجزائر)، والتي نأمل لجامعتنا الوطنية التطور والازدهار كمؤسسة أكاديمية عالية التخصص العلمي في جميع مجالات صناعة النفط والغاز المعاصرة.

لقد قادت هذه الإجراءات التنظيمية الحكومية إلى تكوين مقدمات تطوير تكنولوجيا صناعة استخراج النفط والغاز في النرويج، والتي تعدّ في الوقت الحاضر الأكثر تطورا عالميا. فضلا عن ذلك، شجعت الحكومة المنافسة في الصناعة النفطية، ولكنها بالمقابل حفّزت ووسّعت من نمو إمكانات الصناعة الوطنية، وفرضت قانونيا على الشركات النفطية الأجنبية استخدام البضائع والخدمات المنتجة محليا في نشاطها الإنتاجي، لتصل قيمتها في منتصف تسعينات القرن المنصرم إلى 90% من توريدات صناعة النفط في البلاد. وقد كان الغرض من تأسيس شركة النفط الحكومية Statoil في عام 1972، وضمان مشاركة الشركات النفطية الوطنية الخاصة في استغلال الموارد النفطية والغازية، موجها نحو ضمان الدور الرئيس والمباشر للشركات النرويجية الوطنية في صناعة النفط. في الوقت نفسه، منحت الشركات النفطية الدولية الدور الرئيس في الإسناد التكنولوجي للتحالفات المشتركة مع الشركاء النرويجيين، وكذلك دور العامل المحفّز في تحويل الشركات النرويجية إلى شركات مشغّلة كاملة الأهلية التكنولوجية والتنظيمية في عمليات استغلال الحقول النفطية في الجرف القاري من بحر الشمال، الأمر الذي جعل مساهمة الشركة الحكومية Statoil تصل إلى 50% كحد أدنى في كل مشروع من مشروعات قطاع النفط في البلاد.

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

تؤكد التجربة النرويجية، أن إجرائية **حرية الوصول للموارد النفطية** يمكن استخدامها بفعالية كبيرة بمثابة أداة مؤسساتية تنظيمية لحل طائفة واسعة من المشكلات التكنولوجية والاقتصادية والاجتماعية، سواء على مستوى البلاد، أم على مستوى المقاطعات المنتجة للنفط. وبالنتيجة، تتشكل القيمة الاجتماعية الكامنة من استغلال الموارد النفطية ليس فقط بفعل تأثير احتساب مصالح القطاع النفطي، وإنما كذلك بتأثير احتساب الحاجات الاجتماعية الوطنية والمحلية في مناطق استخراج النفط والغاز. على سبيل المثال، تتوزع قيمة النفط المستخرج من أحد أكبر الحقول النفطية في الجرف القاري من بحر الشمال لعام 2004 على النحو الآتي:

- 36% – قيمة البضائع والخدمات المحلية المشتراة لتنفيذ المشروع.
- 50% – قيمة الضرائب والمدفوعات ذات الطابع الريعي.
- 4% – قيمة أجور العاملين في المشروع.
- 10% – قيمة أرباح الشركات النفطية.

يستند النموذج النرويجي الخاص بضمان تفاعل القطاع النفطي مع الاقتصاد الوطني واقتصاد المناطق والمحافظات المنتجة للنفط، إلى المبادئ المؤسساتية الأساسية الآتية:

- وجود معايير وقواعد وإجرائيات مؤسساتية تنظيمية قاطعة الدلالات المفهومية، خاصة بمنح حقوق استغلال الموارد النفطية.
- الاستخدام الواسع للإجرائيات والقواعد المؤسساتية التنظيمية عند منح حقوق استغلال الموارد النفطية، موجهة نحو رفع المستوى العلمي والتكنولوجي للصناعة النرويجية، وكذلك الرفع من المستوى المهني للاختصاصيين المحليين.
- المشاركة المباشرة للدولة في ملكية الشركة النفطية Statoil، مع إمكان خصخصتها الجزئية بمقدار اكتساب الشركة لأصول رأسمالية في صناعة النفط خارج البلاد.

تجربة ولاية تكساس الأميركية:

تقع ولاية تكساس في منطقة من الولايات المتحدة الأميركية، ذات ظروف مواتية من النواحي الجغرافية والمناخية والطبيعية للنشاط الاقتصادي الفعال. بيد أن عمليات تكوين وتغيّر اقتصاد

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

الولاية قرره، بالدرجة الأساسية، فعل العوامل السوقية النفطية: الربحية العالية لنشاط استخراج النفط في الولاية، مقارنة بمناطق استخراج النفط في البلاد والعالم. ولكن بمقدار "شيخوخة" قطاع استخراج النفط ونضوب الآبار النفطية العالية الإنتاجية في الولاية، ازداد الوزن النوعي للآبار النفطية ذات الإنتاجية الصغيرة (أقل من 10 براميل نفط في اليوم للبئر الواحدة) المملوكة من قبل منتجين صغار وليس من قبل شركات نفطية كبيرة.

إن تأثير حكومة الولاية في الاقتصاد المحلي (في شكل مساعدة مالية مباشرة أو تنفيذ مشروعات استثمارية رأسمالية، تضمن تنويع هيكل الاقتصاد المحلي) ضعيف للغاية. يعزى تفسير الدور السلبي الكبير في تغيير هيكل الاقتصاد من جانب أجهزة الإدارة الحكومية في الولاية، إلى الموقع الجغرافي الملائم الذي تمتلكه الولاية، وإلى المستوى العالي لتطور البنى التحتية فيها (بفضل الاستغلال الطويل الأمد للموارد النفطية)، التي تضمن جذب الاستثمارات ودعم نشاط الأعمال في الولاية. ومع ذلك، جرى ويجري تغيير هيكل اقتصاد الولاية بدرجة كبيرة بفضل وجود عنصرين أساسيين من عناصر الموارد غير الناضبة: الإمكانية المالية المتراكمة، والمستوى التعليمي والمهني العالي للقادرين على العمل من سكان الولاية.

لقد أدى وجود منظومة مؤسسات مستقرة خلال أكثر من قرن، دورا أساسيا في تحديد وتنظيم وتطوير الأداء الوظيفي لقطاع صناعة النفط والغاز في ولاية تكساس، وقد اتسم اتجاه تكوين مؤسسات تنظيم استغلال الموارد النفطية بسمة زيادة مساهمة الدولة في المسائل التنظيمية المتعلقة بالتصرف وامتلاك موارد باطن الأرض، بواسطة التشريع القانوني المناسب.

تجربة ولاية ألاسكا الأميركية:

وهي تجربة مغايرة تماما لتجربة ولاية تكساس. لقد استند التطوير الاقتصادي لولاية ألاسكا بشكل رئيس على موارد حقول النفط والغاز فيها، ومن دون وجود هذه الموارد ربما كان من الصعب عليها إسناد وديمومة منظومتها السياسية Political System الحكومية كولاية ضمن الولايات المتحدة الأميركية، بسبب موقعها وسماتها الجغرافية والمناخية الصعبة في شمال خط العرض 70 درجة. إن السمة المؤسساتية المميّزة لولاية ألاسكا تنحصر في الآتي: بموجب اتفاقية

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

تكوين الولاية في وقتها، تم إقرار حق امتلاك حكومة الولاية للموارد الطبيعية في باطن الأرض، بما فيها النفط والغاز من الحقول الموجودة في أراضيها، وتتم عمليات إدارة الملكية العامة للموارد النفطية والغازية من قبل سلطة الولاية، الخاضعة لسيطرة مواطني الولاية ولصالحهم جميعا. في هذه الحالة من حالات التنظيم المؤسساتي لصناعة استخراج النفط والغاز على مستوى المناطق والمحافظات المنتجة، ستواجه المحافظة أو الولاية المالك للموارد النفطية المشكلات المؤسساتية التنظيمية الأربع الآتية:

- ينبغي للسكان المحليين امتلاك الحق الدستوري والقانوني لوظيفة الرقابة Control Function على استخدام الملكية العامة للمنطقة أو المحافظة المنتجة للنفط.
- ينبغي للمنطقة أو المحافظة المالكة أن يكون أداؤها الوظيفي تجاه استخدام الموارد النفطية متسما بمعايير وقواعد وإجرائيات الممارسات الديمقراطية الدستورية.
- عندما يكون الأداء الوظيفي للمنطقة أو المحافظة المالكة تجاه استخدام الموارد النفطية يتم باسم السكان المحليين، عندئذ ينبغي امتلاكها قيادة سياسية ومهنية قوية ومسؤولة، وسكان لهم مصلحة ودراية بشؤون إدارة الثروة النفطية.
- ينبغي أن يؤدي القطاع الخاص الدور الهام في إدارة المنطقة أو المحافظة لمواردها النفطية، ذلك أنه ليس بمقدور أي حكومة محلية أن تتنافس مع المنظومة السوقية الحرة في مسائل مبادرات الأعمال والكفاءة والفاعلية الخاصة بعمليات إدارة الصناعة النفطية.

في تجربة ألاسكا، وخلال فترة استغلال الموارد النفطية والغازية كلها، كان الموضوع الرئيس للعلاقات التفاعلية المتبادلة بين حكومة الولاية وشركات النفط العاملة في أراضيها هو موضوع تحديد تناسب توزيع الريع النفطي المنتج بين الطرفين. لقد تعرضت مقاربة ولاية ألاسكا في تحديد حصتها من الريع النفطي وطريقة تحقيقها هذا الهدف إلى ارتقاء مؤسساتي كبير، لتصل في نهاية المطاف إلى ما يسمى "التوزيع العادل" للمداخيل الريعية النفطية على أراضي الولاية، على النحو الآتي:

1. 34% لحكومة ألاسكا.

2. 33% للشركات النفطية.
3. 33% للحكومة الاتحادية.

ومن الناحية النظرية، لا توجد عوائق مؤسساتية أمام حكومة ولاية ألاسكا في تكوين شركة أو شركات نفط محلية خاصة بها، لأعمال استكشاف واستخراج وتسويق النفط والغاز من أراضيها. ولكن ولاية ألاسكا، كجزء من الولايات المتحدة الأميركية، واجهت عوائق مؤسساتية حقيقية على طريق الدخول المباشر في أعمال القطاع النفطي، ومن هذه العوائق على سبيل المثال، الآتية:

- في الولايات المتحدة الأميركية، تعدّ صناعة النفط دائرة لنشاط قطاع الأعمال الخاص.
- لا تنزع المنظومة السياسية في الولايات المتحدة الأميركية إلى تحمّل السلطات الاتحادية والمحلية للمخاطرة السوقية في العمليات الخاصة بالأموال الاجتماعية العامة.

فضلا عن تنويع مصادر الإيرادات في الموازنة المحلية، جرى تحقيق التحديث المادي لهيكل اقتصاد الولاية، إذ بحكم ظروفها الاقتصادية والجغرافية غير المواتية من غير الممكن الحديث عن تكوين صناعات حديثة قائمة على استخدام التكنولوجيا الفائقة، أو عن تغيير جدي في هيكل الأنشطة الاقتصادية السائدة في الولاية على أساس استخدام عمليات إعادة إنتاج الإمكانات الطبيعية فيها. كان التعبير عن التحديث المادي لهيكل الاقتصاد يتم من خلال الإسناد المالي الذي تقدمه حكومة الولاية، من خلال مؤسسة "وكالة التطوير الصناعي وتشجيع التصدير" في بناء مشروعات البنى التحتية (كالموانئ والمطارات ومنظومات المواصلات)، سواء في شكل قروض مالية أم المشاركة في تكوين رأس المال الأساسي للكثير من مشروعات البنى التحتية المادية.

ينبغي، كما نرى، أن تؤسس جميع استراتيجيات تغيير هيكل اقتصاد مناطق ومحافظات صناعة الاستخراج النفطي (بما فيها صناعة الاستخراج النفطي ذاتها) على الإمكانات المحلية لهذه المناطق والمحافظات، وفي الوقت نفسه ينبغي للأخيرة أيضا استخدام عامل المصالح الصناعية العليا للبلاد كلها من أجل تحقيق احتياجاتها المحلية في عمليات تغيير هيكل

اقتصادها وتحديثه. تؤكد تجربة ولاية ألاسكا الأميركية في تغيير هيكل اقتصادها، وكذلك تجربة محافظة البرتا الكندية التي سنتناولها بالدراسة بعد قليل، الحقائق الأساسية الآتية:

- تسعى مناطق استخراج النفط إلى تكوين هياكل تنظيمية تتصف بسمة إعادة الإنتاج الموسعة، ومؤسسة على شروط النمو الاقتصادي طويل المدى: رأس المال الفكري، الموارد المالية المتراكمة، واستخدام الموارد الطبيعية بصيغة إعادة إنتاجها الموسعة.
- يختلف تناسب عوامل النمو الاقتصادي طويل المدى بين منطقة استخراج نفطي وأخرى، وهذا التناسب يتقرر بدرجة كبيرة بإجمالي شروط يأتي في مقدمتها النمط المؤسساتي السائد لإدارة الدولة والوضع الاقتصادي والاجتماعي.
- بقدر تصاعد حدّة تدهور الشروط الطبيعية والمناخية والاقتصادية والجغرافية لعمليات تطوير مناطق الاستخراج النفطي، يزداد الدور الاقتصادي لمؤسسة الدولة المركزية في هذه المناطق، وكقاعدة، من خلال استخدام عناصر التخطيط الاستراتيجي للتطوير الاقتصادي، عبر صياغة برامج تطوير ذات طابع استراتيجي بإسناد فعال ومشاركة واسعة من قبل أجهزة الإدارة الحكومية.

تجربة محافظة Alberta الكندية:

تمتلك جميع محافظات ومناطق كندا حكومات محلية خاصة بها، وهذه الحكومات تعود لها قانونيا ملكية الموارد الطبيعية التي تقع في حدودها الإدارية. عند تحديد اتجاهات تنويع اقتصاد المحافظة، تم توجيه وتركيز الانتباه نحو قطاعات النشاط الاقتصادي التي تمتلك ميزات تنافسية على حساب مصادر الطاقة المتاحة، وجاذبية الطبيعة، وفي المقام الأول على حساب إمكانات العمل المتراكمة. لقد كانت عوامل المستوى التعليمي العالي للسكان المحليين وحيوية قطاع الأعمال الصغيرة بمثابة محركات التطوير في ميادين نشاط جديدة لتوظيف رأس المال. استثمرت المحافظة أموالا محلية كبيرة في الكشف عن حقول رمال القار وتطويعها للإنتاج التجاري، حيث حققت نجاحات كبيرة بداية السنوات الأولى من القرن الحالي، الأمر الذي جعل من المؤشرات

الاقتصادية لاستغلال النفط الثقيل من تلك الحقول مقاربة لمؤشرات استغلال حقول النفط الهامشية Marginal.

في تجربة المحافظة، وهي محافظة تمتلك وضعا جغرافيا مواتيا وبنية تحتية مادية غير مواتية لتوظيف رأس المال، يلاحظ الدور الكبير لتدخل مؤسسة الدولة (الحكومة المحلية للمحافظة) في عملية تكوين الهيكل المتنوع لاقتصادها. لم يقتصر تدخل الدولة فقط على إجراءات التحفيز غير المباشر لجذب الاستثمارات إلى ميادين ودوائر التطوير ذات الأسبقية، وإنما تعدى ذلك إلى المشاركة المباشرة في تمويل إنشاء مراكز التكنولوجيا الفائقة وتوسيع البنى التحتية. وعلى مثال سياسة مدينة Edmonton الكبرى في تنظيم تكامل القطاع النفطي (استخراج النفط والغاز، التكرير، والصناعة البتروكيمياوية) مع الجزء الشمالي المستخرج للنفط من المحافظة، تكونت ثلاثة مسارات تنظيمية تكاملية مؤثرة في ديناميكية نشاط إنتاج التكامل التنظيمي المعني، ومنتجة للقيمة الاجتماعية الكامنة:

- تسمح التكنولوجيا الحديثة بتخفيض نفقات استكشاف واستخراج النفط والغاز (قيمة اجتماعية كامنة).
- يسمح تحديث تكنولوجيا معالجة النفط والغاز بتحقيق إنتاج منتجات تتضمن نسبة كبيرة من القيمة المضافة المنتجة محليا (قيمة اجتماعية كامنة).
- يسمح تقليص حلقات الهيكل التنظيمي التكاملي لقطاع النفط بزيادة المواقع التنافسية لمنتجات هذا التكامل التنظيمي (قيمة اجتماعية كامنة).

في الوقت نفسه، جرى تحديد المشكلات الرئيسة المؤثرة، من وجهة نظر تعظيم وتائر النمو الاقتصادي والقدرة التنافسية للمدينة المذكورة (قيمة اجتماعية كامنة)، ومن ضمنها المشكلات الآتية:

- الحفاظ على وإسناد المستوى المهني العالي لقوة العمل في القطاع النفطي، وإسناد نوعية الحياة للمتقاعدين والعاملين في إطار التكامل التنظيمي للقطاع النفطي
- ضمان السعة العالية للسوق الداخلية من وجهة نظر مرّكزة القسم الأكبر من سلسلة تكوين القيمة المضافة في القطاع النفطي ضمن حدود المحافظة.

- زيادة استقرار شركات القطاع النفطي تجاه التقلبات الفصلية والدورات الاقتصادية، وتشجيع مناخ العمل الجمّعي في إطار التكامل التنظيمي للقطاع النفطي.
- تحسين استخدام إمكانات نمو القيمة المضافة عند استخدام موارد النفط الخفيف في الجزء الشمالي من المحافظة.

تؤشر المشكلات في أعلاه بجلاء كبير، كتحديات أمام سياسة تعظيم القيمة المضافة والقدرة التنافسية للمحافظة (القيمة الاجتماعية الكامنة)، الصلة القوية ما بين زيادة فاعلية استخدام موارد النفط والغاز ونمو المردود الاجتماعي للسياسة المعنية. ومن وجهة نظر تكوين هيكل الاقتصاد المحلي، تقدم تجربة المحافظة المقاربة المنهجية المتوازنة الآتية: المساهمة المباشرة لحكومة المحافظة في تنظيم القطاع النفطي، وتشجيع وتطوير المبادرة الفردية في الاقتصاد المحلي.

3. المعالجة المؤسساتية لنظم إدارة صناعة استخراج النفط:

لقد أشرنا في الخطوة المنهجية (1) من هذا البحث، إلى أن الغرض من تكوين نظام إدارة الموارد في قطاع استخراج النفط والغاز هو تخفيض تكاليف الصفقات التجارية (التكاليف المختلفة لنشاط إدارة الأعمال) وزيادة المنافع الاجتماعية، وهذا الغرض المزدوج ينبغي أن يتجسد تحديدا في تكوين الشروط المؤسساتية الملائمة والفعالة على المستويين الوطني والمحلي، الضامنة للتقريب ما بين نوعين من **القيمة الاجتماعية** المنتجة في القطاع النفطي: **القيمة الاجتماعية المتحققة، والقيمة الاجتماعية الكامنة** من نشاط القطاع المعني. هذا التقريب بين القيمتين سيقود إلى تعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة **(القيمة المضافة)** على حساب تقليص القيمة الاجتماعية المتحققة **(الريع النفطي)** لاستغلال موارد النفط والغاز، من خلال معالجة مؤسساتية تنظيمية لربط إدارة نشاط قطاع استخراج النفط المحلي بإدارة أنشطة الاقتصاد المحلي الأخرى، وتنويع هيكل الاقتصاد المحلي للمحافظة المنتجة، وتقليل تبعيته لسياسات الحكومة المركزية في توزيع الريع النفطي عبر موازناتها المالية السنوية. في هذا السياق، سنحاول تقديم

رؤية منهجية وعملية أيضا لكيفية إدماج قطاع الاستخراج النفطي على مستوى المحافظة المنتجة للنفط، كمحافظة البصرة على سبيل المثال، بعمليات التطوير الاقتصادي لها، مبنية بدرجة كبيرة على نتائج التحليل الوارد في الخطوتين المنهجيتين السابقتين من هذا البحث.

في منتصف كانون الأول/ ديسمبر عام 2015، طلبت الحكومة المحلية في محافظة البصرة من جامعة البصرة المساعدة في تنظيم مؤتمر علمي حول فرص تنمية موارد المحافظة المالية من مصادر غير نفطية، تحت شعار: "**البصرة بدون نفط وتنمية الموارد غير النفطية**". يعكس هذا الشعار، كما نعتقد، **خيبة أمل** السلطات المحلية في المحافظة من نشاط قطاع استخراج النفط فيها، على الرغم من أن محافظة البصرة يتوافر فيها احتياطي نفطي كبير تبلغ نسبته أكثر من ثلثي الاحتياطي المؤكد في البلاد، والنسبة نفسها من الانتاج اليومي للنفط الخام. إن منشأ خيبة الأمل، كما يبدو لي كباحث في شؤون إدارة نشاط صناعة النفط، تتركز أساسا في ضآلة مساهمة أنشطة قطاع الاستخراج النفطي في تطوير أو تغيير هيكل اقتصاد المحافظة الأحادي النشاط، المعتمد على الإيرادات النقدية لتصدير النفط الخام، التي تخصصها الحكومة الاتحادية في موازناتها السنوية للمحافظات المنتجة للنفط.

في واقع الأمر، إن صلة قطاع استخراج النفط بالاقتصاد في العراق، منذ بدايات الانتاج التجاري للنفط الخام في نهاية عقد العشرينات من القرن الماضي ولغاية اليوم، ذات مسار واحد لا يتضمن تغذية راجعة Feedback: "**النفط مقابل الغذاء**". بكلمات أخرى، لا تساهم أنشطة عمليات الصناعة النفطية، وخاصة حلقات "المنبع" Upstream من السلسلة التنظيمية/التكنولوجية النفطية (عمليات الاستكشاف، حفر الآبار، التطوير الإنتاجي، والاستخراج)، في تكوين القيمة المضافة الجديدة وتغيير هيكل الاقتصاد المحلي، من خلال فك ارتباطه الأحادي الجانب بقطاع استخراج النفط الخام. ومن الناحية الشكلية، ظهرت مقاربة "النفط مقابل الغذاء" في تسعينات القرن المنصرم نتيجة لاتفاق بين هيئة الأمم المتحدة والحكومة العراقية آنذاك، بعد فرض العقوبات الاقتصادية على العراق بسبب غزوه واحتلاله العسكري لدولة الكويت الشقيقة. بيد أن واقع حال العلاقة ما بين قطاع استخراج النفط والاقتصاد، يؤكد أن المقاربة المؤسساتية المعنية كانت هي السائدة في الممارسة العملية لإدارة قطاع استخراج النفط

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

في العراق على مدى عقود طويلة من الزمن، ابتداء من سبعينات القرن الماضي ولغاية الوقت الحاضر. وبعد الانخفاضات الحادة لأسعار النفط الخام في السنوات الأخيرة، وما رافقها من هبوط كبير ومتصاعد في مقدار الإيرادات النقدية لتصدير النفط الخام، ربما كانت شحة الموارد النقدية تقف وراء تبني السلطات المحلية لمحافظة البصرة لإيديولوجية أو مقاربة "**البصرة بدون نفط**"، بمعنى رغبة حكومة المحافظة بالحصول على إيرادات مالية من خارج نشاط قطاع استخراج النفط، عن طريق، كما ترى الحكومة المحلية، تطوير الأنشطة الاقتصادية الأخرى كالزراعة والصناعة والسياحة وغيرها، وتبني إجراءات تنظيمية مختلفة لتحسين جباية الضرائب وتشجيع القطاع الخاص المحلي وغيرها.

من الواضح للعيان، أن معضلة إدارة الشأن الاقتصادي في المحافظات المنتجة للنفط بالعراق لا تكمن في النفط كمادة خام طبيعية بحد ذاتها، وإنما تكمن في سوء إدارة الدولة المركزية لهذه المادة واستبعاد المحافظات المنتجة من المشاركة في إدارتها منذ بدء استخراجها ولغاية اليوم، الأمر الذي قاد إلى تعاظم تأثير العمليات الإنتاجية المختلفة لصناعة استخراج النفط في تكوين السمات الثلاث الأساسية الآتية لهيكل الاقتصاد المحلي للمحافظات المعنية:

- غياب مساهمة الأنشطة الاقتصادية المحلية من دائرة العمليات الإنتاجية المختلفة لنشاط صناعة استخراج النفط في المحافظة.
- غياب مشاركة المحافظة ليس فقط من الإدارة المباشرة لصناعة النفط سابقا وحاليا، وإنما أيضا غيابها المحتمل من التنظيم المؤسساتي المستقبلي لهذه الصناعة (غياب مشاركتها المؤسساتية الرسمية من إدارة عقود جولات التراخيص النفطية، وغياب مشاركتها المؤسساتية الفعلية في مسودة مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي لعام 2007)، على الرغم من أن أحكام الدستور النافذ تجيز هذه المشاركة.
- اقتطاع العمليات الإنتاجية لاستخراج النفط والغاز وخطوط أنابيب نقل النفط الخام لمساحات واسعة من الأراضي، الأمر الذي أعاق تطوير الأنشطة الاقتصادية خارج القطاع النفطي كالزراعة والبناء السكني في المحافظة.

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

إن تعاظم التأثير السلبي لقطاع استخراج النفط في اقتصاد محافظة البصرة مثلا، يؤكد أمرا تنظيميا وسياسيا غاية في الأهمية الاقتصادية، ويتمثل في غياب إمكانات وفرص وتحديات تطوير اقتصاد المحافظة من دون تغيير إيديولوجية "**النفط مقابل الغذاء**"، واستبدالها بإيديولوجية أخرى بديلة لا تقطع الصلة بقطاع استخراج النفط ولكنها تضع الاقتصاد مقابل النفط. في المؤتمر العلمي لجامعة البصرة المذكور أسمينا الإيديولوجية البديلة بمصطلح "**النمو مقابل النفط**"، بمعنى إدارة قطاع الاستخراج النفطي بمقاربة إيديولوجية جديدة تضع مسائل النمو والتطوير الاقتصادي والتحديث التكنولوجي والمعرفي للمحافظة في مركز العمليات المؤسساتية والتنظيمية والإنتاجية لإدارة قطاع الاستخراج النفطي نفسه.

في مقاربة "النفط مقابل الغذاء"، وهي المقاربة الرسمية المعتمدة في العراق، يدار قطاع الاستخراج النفطي بنظام موارد يضمن إنتاج القيمة الاجتماعية المتحققة (وهي على وجهة التحديد قيمة عائدات تصدير النفط الخام، أو الريع النفطي)، بينما في مقاربة "النمو مقابل النفط"، المقترحة من كاتب هذه السطور، فتبنى على أساس نظام موارد يضمن مشاركة الاقتصاد المحلي في إنتاج القيمة الاجتماعية الكلية من إدارة نشاط قطاع الاستخراج المحلي، الأمر الذي سيوفر تحقيق القيمة الاجتماعية الكامنة (بمعنى إنتاج قيمة مضافة جديدة) من العمليات التنظيمية والتكنولوجية لأنشطة استخراج النفط والغاز نفسها. تقوم مقاربة "النمو مقابل النفط" على أساس فكرة تنظيمية عملية مفادها الآتي: ينبغي أن يدار قطاع الاستخراج النفطي الوطني بنظام موارد جديد يسمح بإشراك المحافظة المنتجة والفعاليات الاقتصادية المحلية والسكان المحليين بشكل مباشر في العمليات التنظيمية والاقتصادية والتكنولوجية والبيئية الجارية بمناطق الاستخراج النفطي للمحافظة، من أجل خلق قيمة مضافة جديدة، ذلك أن مقاربة "النمو مقابل الغذاء" السائدة الآن تقصي الأطراف المذكورة من المشاركة في العمليات المعنية لنشاط الاستخراج النفطي الجاري فيها. يمكن ضمان مشاركة الأطراف المحلية المذكورة في إدارة أنشطة قطاع استخراج النفط المحلي من خلال الإجراءات المؤسساتية الآتية:

- تشريع نظام موارد جديد لإدارة قطاع الاستخراج النفطي في العراق.

- ينبغي لنظام الموارد الجديد أن يوفر الشروط المؤسساتية التنظيمية والقانونية المواتية للإشراك الفاعل للأطراف المحلية المذكورة أنفا في إدارة نشاط قطاع الاستخراج المحلي، عبر مسارات وقنوات تنظيمية واقتصادية وتكنولوجية وغيرها، بما يحقق المنفعة القصوى والضرر الأدنى للاقتصاد المحلي، وبما لا يلحق الضرر التنظيمي والتكنولوجي والاقتصادي بالعمليات الإنتاجية للاستخراج النفطي بموجب عقود جولات التراخيص النفطية الجاري تنفيذها في الوقت الحاضر.

يمكن التعبير عن تعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة لقطاع استخراج النفط على مستوى المحافظة المنتجة بالمؤشرات المؤسساتية والاجتماعية والاقتصادية الأساسية الآتية:

- تخفيض تكاليف الصفقات التجارية لإدارة عمليات الاستخراج النفطي.
- زيادة المنافع وتقليل المضار الاجتماعية المصاحبة لإدارة عمليات الاستخراج النفطي.
- تحقيق النمو الاقتصادي من خلال زيادة القيمة المضافة الجديدة، المنتجة في أنشطة قطاع الاقتصاد الحقيقي Real Economic Sector المحلي بنتيجة تفاعلاتها المتشعبة المسارات مع أنشطة قطاع الاستخراج النفطي.

ومن أجل تهيئة الأرضية المؤسساتية المناسبة لتحقيق مؤشرات إنتاج وتعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة من عمليات نشاط قطاع الاستخراج النفطي على مستوى المحافظة المنتجة، ينبغي أن يصار إلى اتخاذ قرار وطني على المستوى الاتحادي باختيار النمط التنظيمي الملائم لاستغلال الموارد النفطية المتاحة وزيادتها، وهو ما جرى التفكير به وإعداد مسودة مشروع قانونه في عام 2007 كما نعتقد. تأخذ عمليات التهيئة المؤسساتية المعنية المسارين المترابطين الآتيين:

- مسار تشريع نظام موارد جديد لإدارة صناعة استخراج النفط في البلاد، يضمن المشاركة الفاعلية للأقاليم والمحافظات المنتجة في إدارة عمليات الاستخراج النفطي من أراضيها (عمليا لا تتضمن مسودة مشروع قانون 2007 هذا المسار).

- مسار انتقاء القواعد والآليات المؤسساتية، الضامنة للإدماج التفاعلي لاقتصاد الأقاليم والمحافظات المنتجة بعمليات الاستخراج النفطي التنظيمية والتكنولوجية في مناطقها (عمليا لا تتضمن مسودة مشروع قانون 2007 هذا المسار).

في الخطوة المنهجية (2) من هذا البحث، تناولنا بالتحليل بعض تجارب عالمية ناجحة، للكيفية المؤسساتية التنظيمية الخاصة بإنتاج وتعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة لعمليات إدارة نشاط الاستخراج النفطي، نوجزها في الجدول (1)، فضلا عن اقتراح سيناريوهات استراتيجية تغيير هيكل اقتصاد محافظة البصرة بالارتباط مع نشاط قطاعها الاستخراجي النفطي، كما هي معروضة بالجدول (2). من الناحية العملية، يعتمد تحقيق سيناريو إدماج اقتصاد المحافظة بنشاط قطاع الاستخراج النفطي فيها، من خلال تغيير قواعد عقود جولات التراخيص النفطية مثلا، على وفق الشروط الأساسية الآتية:

الجدول 1

التجربة المؤسساتية العالمية

في تعظيم إنتاج القيمة الاجتماعية الكامنة لقطاع استخراج النفط والغاز

التجربة	المضمون الأساسي
النرويج	• وجود معايير وقواعد وإجرائيات مؤسساتية تنظيمية قاطعة الدلالات المفهومية، خاصة بمنح حقوق استغلال الموارد النفطية، تضمن المشاركة الفاعلة للفعاليات الاقتصادية والاجتماعية المحلية. • توجيه الموارد المالية، المتأتية من استخراج النفط والغاز، نحو مشروعات البنى التحتية المادية والاجتماعية والهيكلية الطابع. • تكوين صندوق مالي لتراكم جزء من المداخيل النفطية الريعية. • المشاركة المباشرة للشركات المحلية في إدارة الإنتاج النفطي.
ولاية تكساس الأميركية	• وجود نظام موارد مستقر لفترة زمنية طويلة. • استخدام الإمكانات المالية المتراكمة للريع النفطي. • المستوى التعليمي والمهني العالي للقادرين على العمل. • استغلال آبار نفطية تقل إنتاجيتها عن 10 ب/ي.
	• تقع حقوق ملكية الموارد النفطية في يد حكومة الولاية.

ولاية ألاسكا الأميركية	• يمتلك السكان المحليون للولاية الحق الدستوري في ممارسة وظيفة الرقابة الإدارية على استخدام الموارد النفطية. • ينبغي امتلاك الولاية لقيادة سياسية ومهنية قوية ومسئولة، وسكان لهم مصلحة ودراية بشؤون إدارة الثروة النفطية. • الدور الهام للقطاع الخاص في إدارة الموارد النفطية للولاية.
محافظة البرتا الكندية	• الدور الكبير لتدخل المحافظة في عملية تكوين الهيكل المتنوع للاقتصاد. • إسناد المستوى المهني العالي لقوة العمل المحلية في القطاع النفطي. • تأسيس صندوق الأجيال القادمة من مواطني المحافظة. • تشجيع مناخ العمل الجمّعي المحلي في إطار التكامل التنظيمي للقطاع النفطي.

الجدول 2

سيناريوهات استراتيجية تغيير هيكل اقتصاد محافظة البصرة

بالارتباط مع النشاط التنظيمي والإنتاجي لقطاعها الاستخراجي النفطي

السيناريو المقترح	المضمون الأساسي
السيناريو الأول: إدماج اقتصاد المحافظة بنشاط قطاع الاستخراج النفطي، من خلال تغيير أحكام عقود جولات التراخيص النفطية	• اتفاقيات اقتصادية منفردة مع شركات النفط حول حقوق المحافظة والسكان المحليين في الموارد النفطية والطبيعية الأخرى. • التخصيص المباشر لجزء من الريع النفطي لصالح سكان المحافظة. • ضريبة عقار عن الأصول الرأسمالية للشركات النفطية لصالح السكان، يؤسس لها صندوق خاص، أو عبر موازنة المحافظة. • خدمات استهلاكية كنفقات حماية البيئة، تقدمها الشركات النفطية لصالح سكان مناطق الانتاج النفطي. • خدمات إنتاجية يقدمها السكان أو الشركات المحلية لصالح الشركات النفطية. • مدفوعات إضافية تبعا للقيمة المتحققة للنفط، تقدمها الشركات النفطية لصالح المحافظة أو السكان المحليين.
السيناريو الثاني:	• تغيير الحقوق المؤسساتية

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

تشريع نظام موارد جديد لإدارة قطاع الاستخراج النفطي	• تغيير القواعد المؤسساتية • تغيير الآليات المؤسساتية

- القوة التفاوضية التي تمتلكها الحكومة المحلية للمحافظة تجاه الحكومة الاتحادية، عند البحث في تغيير العقود النفطية المبرمة ما بين الحكومة الاتحادية والشركات النفطية الأجنبية العاملة في أراضي المحافظة المنتجة.
- إن مصادر تكوين القوة التفاوضية للمحافظة المنتجة للنفط كثيرة ومختلفة في قيمة التأثير التفاوضي، وتتوزع على مصادر دستورية وسياسية واقتصادية وإنتاجية وجغرافية محلية الطابع، إلا أن نظام الموارد السائد في إدارة الموارد النفطية في البلاد لا يسمح بتكوين قوة تفاوضية قوية للحكومات المحلية المنتجة للنفط، على الرغم من أن الدستور الحالي للبلاد يمكن له أن يكون مصدرا مؤسساتيا كبيرا لقوة تفاوضية محلية مؤثرة في مواده المتعلقة بإدارة الموارد النفطية الوطنية.
- لا تسمح مواد مسودة مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي لعام 2007 بتكوين الحقوق والقواعد والآليات المؤسساتية التنظيمية، الضامنة ليس فقط لمشاركة الأقاليم والمحافظات المنتجة مباشرة في إدارة مواردها النفطية المحلية، وإنما أيضا لا تكسبها قوة تفاوضية مؤثرة لتغيير قواعد عقود جولات التراخيص النفطية الحالية لصالحها (أنظر تفصيل ذلك في: لفته، 2011: 239 – 295)، أو اكتسابها قوة تفاوضية للمشاركة في إقرار وتنفيذ عقود جولات التراخيص النفطية المستقبلية المحتملة.

في الظروف المؤسساتية الدستورية والسياسية الجديدة للعراق بعد عام 2003، يمكن لسيناريو تشريع نظام موارد جديد لإدارة قطاع الاستخراج النفطي أن يكون بمثابة بوابة التغيير المؤسساتي التنظيمي الكبير لعلاقة قطاع الاستخراج النفطي بالاقتصاد الوطني، وباقتصاد الأقاليم

والمحافظات المنتجة للنفط على حد سواء (أنظر تفصيل نظام الموارد الجديد في الكعبي، 2017: 561 – 589). وكما ذكرنا أنفا، من ضمن الدراسات القليلة، التي تناولت خصائص تكوين وفعل النظام المؤسساتي لإدارة الموارد الطبيعية، تشغل دراسة الباحث الأمريكي Young O. مكانة خاصة. تنطلق المقدمة المبدئية للباحث المعني من تصور علمي مفاده الآتي: "... تمتلك الموارد الطبيعية سمات داخلية خاصة بها وحدها، وهذه السمات لا تسمح بالتعبير عن قيمة البعض من عناصرها بأسعار السوق أو بأي من معايير المنفعة المشابهة". إن إجمالي المؤسسات ذات الصلة بامتلاك وإدارة واستخدام الموارد الطبيعية، تكوّن ما يسمى بمصطلح ("**أنظمة الموارد**" Resources Regimes)، والتي هي مؤسسات اجتماعية مخصصة لتحديد خطوات ومسارات الأفعال والسلوك التنظيمي لمن لهم مصلحة في استغلال مختلف أنواع الموارد الطبيعية من قبل الشخوص التنظيمية المختلفة المشاركة في استغلالها. تعدّ أنظمة الموارد نوعا خاصا من المؤسسات الاجتماعية العامة الضامنة والحاكمة لامتلاك واستغلال الخيرات الطبيعية، وأن قيمة هذه المقاربة تكمن في تكوين هيكل تنظيمي موحد لنظام إدارة الموارد الطبيعية، هو بمثابة منظومة System مكوّنة من الحقوق والقواعد والآليات المؤسساتية على النحو الموجز الآتي:

1. **حقوق الملكية.** من زاوية العلاقة بين الأقاليم والمحافظات المنتجة وعمليات نشاط الاستخراج النفطي فيها، يتضمن هيكل حقوق ملكية الموارد النفطية على العناصر المؤسساتية الأساسية الآتية:

- **حق الملكية:** مثلا من خلال المشاركة الفاعلة كشخص دستوري أصيل، مالك لجزء من الموارد النفطية الوطنية، في مفاوضات جولات التراخيص النفطية المحتملة، والطلب بتضمين العقود النفطية الجديدة مواد إضافية لصالح الإقليم أو المحافظة المنتجة، وتأسيس شركات نفطية محلية مستقلة، وغيرها.
- **حق الاستخدام أو الانتفاع:** مثلا حق الإقليم أو المحافظة المنتجة بالانتفاع من الأراضي التي لا تجري فيها عمليات إنتاجية نفطية فعلية ضمن الحقول النفطية العاملة بموجب عقود جولات التراخيص الحالية والمحتملة، لأغراض الزراعة والصناعة

والإسكان العائلي وغيرها من الأغراض، التي لا تعوق النشاط الإنتاجي لشركات النفط في هذه الحقول.

- **حق الإدارة:** حق المشاركة المباشرة في إدارة مشروعات استغلال الثروات النفطية والغازية الموجودة في باطن الأرض في الحدود الإدارية للأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط.
- **الحق في الدخل** الناتج عن القيمة الاجتماعية المتحققة (الريع النفطي) من نشاط قطاع الاستخراج النفطي المحلي في الإقليم أو المحافظة المنتجة للنفط، مثلا من خلال برنامج "البترودولار" ضمن الموازنة المالية العامة للدولة الاتحادية (وهذا الحق يمكن استخدامه من قبل المحافظات غير المنتجة للنفط، والتي تمر عبر أراضيها خطوط نقل النفط بالأنابيب نحو موانئ التصدير).

2. **القواعد.** عادة ما تشتمل أنظمة الموارد النفطية الحديثة على أنواعا كثيرة من القواعد المؤسساتية، من بينها الأساسية الآتية:

- **قواعد مقررة للعلاقات التنظيمية** المتبادلة بين شخوص النشاط، أو بين شخوص ملكية مختلف أشكال الحقوق المرتبطة بالنشاط النفطي، سواء تعلق الأمر بطرائق استغلال الموارد النفطية، أم بالتلوث البيئي المصاحب للعمليات الإنتاجية، أم بتوزيع وإعادة توزيع واستخدام الريع النفطي بمختلف أشكاله، وغيرها.
- **قواعد (معايير) استغلال الموارد النفطية**، التي ينبغي على شخوص نظام الموارد تبنيها والعمل بمقتضاها (مثلا، على الشركات النفطية الأجنبية المنفذة لعقود الخدمة النفطية في البصرة، الحصول على ترخيص شركات النفط الحكومية عند تشغيل الكادر المحلي. بيد أن هذه القاعدة لا تشتمل، مثلا، على معايير تحديد أجر الكادر المحلي، ولا على معايير تضبط التفاوت الهائل بين مستوى أجور الكادر الأجنبي والمحلي في حدود معقولة، مع الأخذ بعين الاعتبار طبعا التخصص المهني والخبرة وطبيعة العمل). عادة ما تقوم هذه المعايير بمهمة تقييد نشاط من يقوم باستغلال الموارد النفطية من الشخوص

التنظيمية المعنية بالشأن النفطي، كالشركات النفطية الوطنية والأجنبية والشخوص المؤسساتية الدستورية كالأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط.

- **قواعد في شكل التزامات**، مقررة لمقياس ودرجة مسؤولية الشخوص التنظيمية المختلفة تجاه التسبب في الخسائر المحتمل حدوثها عند استخدام الموارد النفطية، مثل التلوث البيئي والفرص الضائعة وحل الخلافات وغيرها.

3. الآليات. على الرغم من الأهمية الفائقة لهيكل حقوق الملكية وقواعد نظام الموارد في تحديد سلوك الشخوص التنظيمية ذات المصلحة في استغلال الموارد النفطية، ولكن حتى وجود منظومة حقوق وقواعد مؤسساتية مصاغة جيدا لا يمكنها تغييب **الخيار الدستوري** عند تحديد اتجاهات وغايات استغلال الثروات النفطية الوطنية. من بين مظاهر الخيارات الدستورية في العراق بعد تبني الدستور الحالي في عام 2005 على سبيل المثال لا الحصر، هو أن يجري استغلال الثروة النفطية الوطنية على وفق خيار "**المنفعة القصوى والضرر الأدنى للشعب العراقي**". هذا الخيار الدستوري ينبغي أن يؤطر حقوق وقواعد نظام الموارد النفطية بآليات مؤسساتية قانونية و/أو تنظيمية فاعلة تضّمن المنفعة المجتمعية وتحوّل دون الضرر المجتمعي، بصرف النظر حتى عن المنفعة والفاعلية الاقتصادية الآنية أو الموضعية Allocation Effective.

لقد رصدنا في النظام المؤسساتي المقترح من قبل الحكومة الاتحادية (مسودة مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي لعام 2007) لإدارة الموارد النفطية، حالة **الخلل التنظيمي** الفادح المحتمل في العلاقات ما بين الشخوص التنظيمية المعنية بالشأن النفطي، الأمر الذي سيصيب عملية اتخاذ القرارات الاستراتيجية النفطية بالشلل التام أو يحوّل دون انسيابيتها أو تحقيقها، وهما أمران معيقان تماما للنشاط العملياتي لاستخراج النفط، وبالنتيجة مضران بالشعب العراقي ولا يحققان له المنفعة الاقتصادية. إن عدم وجود آليات مؤسساتية فاعلة ضامنة للخيار الدستوري المعطى هنا، يجعل من الحقوق والقواعد المؤسساتية التي يتضمنها النظام المقترح للتشريع تعمل بالضد من المصلحة الوطنية أولا، وثانيا غير قادرة على حل النزاعات والتناقضات بين الحقوق والقواعد ذاتها، كما هو الحال مثلا بشأن النزاع الحالي والمستديم ما بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان حول حقوق وقواعد وآليات استغلال الثروات النفطية في أراضي الإقليم، أو بتجاهل

الحكومة الاتحادية لمطالب حكومات المحافظات المنتجة بزيادة حصتها عند توزيع الريع النفطي. إن الخيار الدستوري معني تماما بالمشكلات التنظيمية الآتية المحتملة النشوء في نظام إدارة الموارد النفطية المقترح للتشريع، والتي تفترض وجود آليات دستورية/قانونية/تنظيمية ضامنة لتحقيق هذا الخيار، وقادرة على التعامل مع مختلف أشكال النزاعات التنظيمية المحتملة النشوء بين الشخوص المعنية في نظام إدارة نشاط قطاع استخراج النفط الوطني:

- نزاع المصالح بين الشخوص الدستورية والتنظيمية لنظام إدارة الموارد النفطية (الدولة الاتحادية، سلطات الأقاليم والمحافظات المنتجة، الشركات النفطية الوطنية، الشركات النفطية المحلية، الشركات النفطية الأجنبية، المجتمعات المحلية).
- الكيفية التي يجري بمقتضاها تفسير الخيار الدستوري: "المنفعة القصوى والضرر الأدنى للشعب العراقي" من قبل الشخوص الدستورية والتنظيمية المشاركة في نظام الموارد النفطي.
- المفاضلة ما بين الاستثمار الوطني المباشر للثروات النفطية، أو دعوة رأس المال الأجنبي للقيام بهذه المهمة على وفق قواعد وإجرائيات عمل مؤسساتية خاصة.
- النزاع ما بين الحقوق والقواعد المؤسساتية ذاتها في نظام إدارة الموارد النفطية.
- النزاع ما بين الوظائف الإدارية الأساسية كالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة، والوظائف الإدارية المشتقة كالإشراف والمتابعة والمراقبة، التي تمتلكها الشخوص والمستويات التنظيمية في الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية.
- عندما تأتي الحقوق والقواعد والآليات المؤسساتية في نظام إدارة الموارد بصياغات لغوية ومفهوميه عامة أو غامضة، فإن تفسيرها سيكون رهينة للقناعات الإيديولوجية والسياسية والشخصية ومصالح وتطلعات الشخوص التنظيمية المختلفة في نظام الموارد نفسه.

كل المشكلات المؤسساتية أعلاه وغيرها الكثير أيضا، التي رصدناها في نظام الموارد المؤسساتي الاتحادي المقترح للتشريع، تفترض وجود آليات دستورية/قانونية/تنظيمية ضامنة لتحقيق الخيار الدستوري المعني، وقادرة على التعامل مع مختلف أشكال النزاعات التنظيمية المحتملة النشوء. إن المفردات المؤسساتية لجميع أنواع أنظمة الموارد (الحقوق، القواعد، الآليات)

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

هي التي ستقرر في نهاية المطاف سياقات عمليات اتخاذ القرارات الإدارية الاستراتيجية والعملياتية فيها، وهذه العملية تتطلب جهودا تنظيمية كبيرة ومسئولة لتهيئة أرضية التحقيق المناسب للأفعال المتبادلة بين شخوص النشاط المعني. في نظرية المؤسساتية الجديدة ينظر إلى مفهوم "المؤسسات" بعدّها (أنظر تفصيل مفهوم المؤسسات في: لفته، 1999: 10 – 73):

- قوانين وقواعد وآليات وأدوات وقيّم سلوك مقننة بالقانون أو العرف والتقاليد، تضمن مصالح جميع الأطراف المشاركة في النشاط المعني؛
- المؤسسات بوصفها وحدات Units اقتصادية (منظمات الأعمال)، أو حكومية (أجهزة سلطة الدولة)، أو سياسية (الأحزاب والمنظمات السياسية)، أو اجتماعية (منظمات المجتمع المدني غير الحكومية)؛
- المؤسسات بمعناها الواسع، أي الثقافة ونمط التفكير وغيرها.

يمكن للمؤسسات أن تستخدم بطريقة تعسفية أو غير هادفة، عندما تكون دوافع وطبيعة استعمالها، من قبل مؤسسيها ومستخدميها، مغايرة أو متقاطعة مع الحد الأدنى من القواعد والقيّم، التي تتوافر عليها هذه المؤسسات لأداء وظيفتها الأساسية في تخفيض مستويات تكاليف إدارة الأعمال وما يصاحبها من مستويات حالات عدم التأكد والمخاطرة في الاقتصاد والمجتمع، والتي يمكن الوصول إليها فقط عبر الالتزام بمعايير وقواعد وقيّم السلوك، والأخيرة تمثل جوهر المؤسسات. إن الاستعمال غير الهادف للمؤسسات يمكن أن يتجلى في أشكال واتجاهات مختلفة (أنظر تفصيل ذلك في: Polishchuk، 2007: 28–44؛ لفته، 2012). يمكن للاستعمال غير الهادف للمؤسسات أن يتحقق من خلال المظاهر الرئيسة الآتية، كعوائق مؤسساتية كبيرة أمام عمليات تحقيق نظام الموارد المنشود لتعظيم إنتاج القيمة الاجتماعية الكامنة من إدارة قطاع الاستخراج النفطي في العراق:

- استغلال المؤسسات للمنفعة الشخصية بدون الخشية من العقاب أو المساءلة القانونية، نتيجة لغياب أو ضعف آليات الرقابة الداخلية والخارجية في فعل هذه المؤسسات؛
- التلاعب بالمؤسسات لتبرير سلوك تنظيمي يتطابق شكليا مع "نص" المؤسسات، ولكنه يتقاطع مع "الروح" أو الغاية التي تنشدها هذه المؤسسات؛

- استخدام المؤسسات بمثابة غطاء للتمويه في "ظله" على نشاط أو سلوك تنظيمي غير قانوني أو غير شرعي؛
- إخضاع المؤسسات أو "خصخصتها"، بمعنى الاستحواذ غير المشروع على المؤسسات لصالح فئة أو فئات اجتماعية أو سياسية معينة، من خلال عمليات تحويل المؤسسات من كونها منفعة مجتمعية عامة إلى مصدر فئوي لجني الريع من استعماله.

هذه المظاهر وغيرها للاستعمال غير المشروع للمؤسسات في غير الأغراض التي جرى بموجبها تأسيسها، تقود منطقيا إلى التصاعد الحاد والواسع النطاق في مقدار تكاليف المعاملات التجارية، أي تكاليف إدارة العمليات الاقتصادية، الأمر الذي يقود إلى إنتاج بيئة مؤسساتية فاسدة ستعوق بدورها عمليات التطوير والتحديث، ما لم تشرع الدولة وضحايا الاستعمال غير المشروع للمؤسسات بتبني وتحقيق سياسات وإجراءات عاجلة في الإصلاح المؤسساتي. في الإصلاح المؤسساتي المنشود، يعدّ تأسيس مبادئ وممارسات حاكمية الشركات والمنظمات الحكومية والخاصة من التحديات الكبرى، التي تواجه البلدان والاقتصادات المتحولة، كالعراق مثلا، ذلك أن هذا التأسيس سيكون من الجوانب الأساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية والنمو والإصلاح الاقتصادي. إن الحاكمية الرشيدة، أو الحكم الصالح Good Governance، تعني ممارسة السلطة الإدارية في المنظمة المعنية أو القطاع الاقتصادي المعني أو المجتمع المعني، وهذه الممارسة تجري عادة في ثلاث حالات من **التنظيم المؤسساتي** للنشاط:

- حالة غياب القوانين والقواعد والآليات، المنظّمة للنشاط الاقتصادي (في العراق: لا يوجد قانون دستوري منظم لنشاط قطاع استخراج النفط لغاية الآن)؛
- حالة وجود القوانين والقواعد والآليات، التي تنشئ وتكرّس الفساد (في العراق: يجري استعمال أحكام عقود جولات التراخيص النفطية لتقويض السيطرة التنظيمية للشريك الحكومي في هذه العقود، والتلاعب بمنهجية تكوين واحتساب تكاليف العمليات النفطية الجارية بموجب هذه العقود)؛

- حالة وجود القوانين والقواعد والآليات، التي تناهض الفساد (في العراق: إنشاء مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق، مع التأكيد على عدم فعالية نشاطها).

تندرج الحاكمية الرشيدة ضمن إطار الحالة الأخيرة من التنظيم المؤسساتي لمناهضة الفساد، إذ أن شروط هذه الحالة ستتيح إمكانية تطبيق معايير الشفافية والإفصاح والرقابة والمشاركة، والتي هي المبادئ والآليات الأساسية للأداء الوظيفي الناجح للحاكمية الرشيدة. وفي عالمنا المعاصر اليوم لا يمكن النظر العلمي الجاد في تطور ظاهرة ما، كظاهرة الفساد وهدر الثروات الطبيعية الوطنية وعدم المساءلة وغيرها في البلدان النامية أو المتحولة، من دون دراسة فعل المؤسسات الحاكمة لتغيّر الظاهرة المعنية. ولكن هذه القواعد المعيارية أو المؤسسات ينبغي على المجتمع المعني إيجادها، ومن ثم ضمان حسّن تطبيقها، وتقويمها، ومعرفة ردة فعلها على عوامل ومتغيرات الحراك الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والتكنولوجي وغيرها، المؤثرة في النشاط الإنساني المعني، وتعديلها أو تغييرها إن لزّم الأمر ذلك. وبما أن المؤسسات تنشأ وتؤسس نتيجة لتوافق سياسي واجتماعي معين في مرحلة تاريخية معينة لتحقيق وظائف محددة، تنظّم وتضبط طوعا أو بالإجبار الحكومي السلوك التنظيمي للأطراف المشاركة في النشاط، فإنها أيضا بحاجة إلى الحماية الدستورية والسياسية والاجتماعية والمعنوية من نزعات الاستعمال غير الهادف والمتعسف وغير المشروع لها، إذ أن وظيفة حماية المؤسسات لا تقل أهمية عن وظيفة تكوين المؤسسات نفسها. إن المؤسسات الحاكمة والناظمة للنشاط الاقتصادي تكون ضعيفة وقابلة للاختراق في أحد أو جميع الظروف الآتية:

- أدلجة وتسييس المؤسسات بما يتلاءم مع أهداف النظام السياسي القائم في البلاد (في العراق قبل عام 2003).
- وجود بيئات مؤسساتية سياسية واقتصادية وقانونية طيّعة على الإدارة غير المحترفة (في العراق قبل وبعد عام 2003).
- عدم الصياغة القانونية أو المفهومية Conceptual أو اللغوية الواضحة والقاطعة الدلالات للحقوق والقواعد والآليات التي تتضمنها المؤسسات (في العراق بعد عام 2003).

وبنتيجة التحليل في أعلاه، ستواجه عمليات دمج اقتصاد المحافظات المنتجة للنفط في العراق بنشاط قطاع الاستخراج النفطي فيها، بغرض تعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة لنشاط استخراج الموارد النفطية المتاحة، تحديات وخيارات مؤسساتية كبيرة ومتباينة التأثير والاتجاهات. في الجدول (2) أعلاه، حددنا سيناريوهات استراتيجية تغيير هيكل المحافظة المنتجة للنفط بالارتباط مع نشاط قطاعها الاستخراجي النفطي (سيناريو إدماج اقتصاد محافظة البصرة بنشاط قطاع استخراج النفط من خلال تغيير قواعد عقود جولات التراخيص النفطية مع شركات النفط الأجنبية العاملة فيها، وسيناريو تشريع نظام موارد جديد لإدارة الموارد النفطية في البلاد). في الجدول (3) أدناه، سنحاول تركيب وتوصيف الخيارات المؤسساتية المحتملة لتحقيق نظام موارد جديد في العراق مع السيناريوهات المذكورة.

4. الخوف المؤسساتي من تغيير نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية:

في الخطوة المنهجية (2) من هذا البحث، تناولنا بعض تجارب عالمية لنظم موارد مؤسساتية ناجحة في إدارة صناعة الاستخراج النفطي على المستوى المحلي لمناطق الإنتاج، وتوصلنا إلى قناعات منهجية ونظرية وعملية بضرورة استحداث نظام موارد جديد لإدارة صناعة استخراج النفط في العراق، بمواصفات مؤسساتية تنظيمية ينبغي لها أن تكون مستجيبة ومتوافقة مع المتطلبات المؤسساتية المعاصرة لصناعة النفط الدولية، إذ يأتي في مقدمتها المتطلب المؤسساتي التنظيمي الخاص بحقوق ملكية الموارد النفطية الحالية و/أو التي سيجري استكشافها واستغلالها التجاري في المديات الزمنية المستقبلية المنظورة منها والبعيدة المدى. وبالرغم من قناعتنا التامة بالمخاطر السياسية الكبيرة، التي سينطوي عليها القرار السياسي الوطني بتغيير حقوق ملكية الموارد النفطية، إلا أن غايات تعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة لهذه الموارد (وهذه الغايات تتفق شكلا ومضمونا مع الخيار الدستوري بشأن تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي من استغلال الثروة النفطية، كما جاء في المادة 112 من الدستور النافذ)، تتطلب دراسة التجارب العالمية في هذا الشأن والاستفادة منها في الحدود التي تسمح بها شروط المنظومة المؤسساتية العامة السائدة في بلادنا حاليا.

الجدول 3

الخيارات المؤسساتية المحتملة لتحقيق نظام جديد للموارد النفطية في العراق

الخيارات	التبعات الأساسية
1. الخيار المؤسساتي الأول: التعديل الشكلي لنظام الموارد الحالي	• منتج لفساد المؤسسات. • منتج للريع النفطي بالمطلق ودائما. • منتج لمقاربة "النفط مقابل الغذاء".
2. الخيار المؤسساتي الثاني: نظام الموارد في مسودة مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي لعام 2007	• منتج للفوضى المؤسساتية في نظام الموارد النفطية. • إعاقة انسيابية عمليات إدارة الموارد النفطية. • منتج لفساد المؤسسات. • منتج للريع النفطي بالمطلق ودائما. • منتج لمقاربة "النفط مقابل الغذاء".
3. الخيار المؤسساتي الثالث: نظام جديد للموارد النفطية	• اختيار إحدى التجارب العالمية الناجحة في شروط الخيار المؤسساتي الأول. • اختيار أحد مسارات السيناريو الأول في شروط الخيار المؤسساتي الأول. • تشريع نظام موارد جديد، تعلو فيه حقوق وقواعد وآليات إدارة المحافظة المنتجة لمواردها النفطية. • كابح لفساد المؤسسات. • غير منتج للريع النفطي نسبيا ومرحليا. • منتج لمقاربة "النمو مقابل النفط".

يعدّ قرار دعوة الشركات النفطية الدولية للاستثمار في صناعة استخراج النفط الوطنية قرارا سياسيا صرفا، وحساسا للغالبية العظمى من الشعب العراقي، ومثارا لجدل واسع في الأوساط السياسية والأكاديمية الوطنية، وواحدا من أصعب القرارات التنظيمية في إدارة هذه الصناعة، التي يمكن اتخاذها بواسطة الآليات المؤسساتية الديمقراطية الجديدة غير الراسخة تماما في الوعي والممارسة السياسية في بلادنا. ولكن، في واقع الأمر، تخضع صناعة استخراج النفط في جميع مناطق الإنتاج بالعالم للتنظيم المؤسساتي الحكومي المحّكم، مع التحديد الدقيق لأطر التوجيه

المؤسساتي لعملياتها الإنتاجية والتكنولوجية والتنظيمية. هناك من يعتقد من الناس في العراق، بأن إدارة الصناعة النفطية على وفق آليات مؤسسة السوق (وهو أمر قرره الدستور العراقي في مادته 112 أيضا) يجعلها خارج نطاق فعل عمليات وظيفة التوجيه المؤسساتي الحكومي. بيد أن النظر عن كثب في البيئات المؤسساتية التنظيمية لصناعة استخراج النفط الدولية يتكشف عن نتيجة عكسية تماما، ويمكن استخدام تجارب ولاية ألاسكا الأميركية ومحافظة البرتا الكندية والمملكة المتحدة والجرف القاري النرويجي في بحر الشمال وروسيا الاتحادية وغيرها، لتوضيح إنه حتى حينما يتم منح ملكية استخراج النفط والغاز لشركات النفط الدولية بعقد امتياز أو عقد مشاركة في الإنتاج، تحتفظ حكومات البلدان المنتجة بالسيطرة المؤسساتية التنظيمية الكاملة على عمليات صناعتها النفطية، إذ لا يمكن حفر بئر نفطية واحدة في المياه البريطانية والنرويجية مثلا من دون موافقة الحكومة، واعتماد خطط التنمية والقرارات التشغيلية الأخرى المتبناة من قبل هذه الحكومات (قارن: نخله، 2008: 29 – 31).

تؤسس فكرة فقدان الدولة العراقية لسيطرتها التنظيمية وفقدان سيادتها على إدارة قطاع استخراج النفط والغاز الوطني، على قناعة إيديولوجية مفادها الآتي: تفقد الدولة سيطرتها وسيادتها التنظيمية عندما تسمح لشركات النفط الدولية أو للشركات النفطية المستقلة بالاستثمار وإدارة وتشغيل القطاع المعني على وفق "عقود مشاركة الانتاج"، كما هو الحال في إقليم كردستان من العراق، بينما الدولة العراقية ستزيد من سيطرتها وسيادتها التنظيمية في ظل "عقود الخدمة النفطية"، كما هو حال عقود الحكومة الاتحادية في جولات التراخيص النفطية. بيد أن هذه القناعة الإيديولوجية غير دقيقة تماما (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 3 أيلول/سبتمبر 2017).

من الناحية النظرية، يمكن لجميع أنواع العقود النفطية أن تمكّن الحكومات المنتجة للنفط من ممارسة السيطرة والرقابة الإدارية على الموارد النفطية وعلى العمليات الإنتاجية النفطية في وقت واحد، بينما من الناحية العملية، فمن النادر أن يحصل ذلك. على سبيل المثال، في "عقود الخدمة النفطية"، التي أبرمتها الحكومة الاتحادية العراقية مع شركات النفط الدولية، لا تستطيع الحكومة الاتحادية، عن طريق شركاتها النفطية المشاركة في تشغيل الحقول النفطية المشمولة

بعقد الخدمة النفطية كطرف وشريك حكوميين في العقد المذكور، أن تمارس السيطرة والرقابة الفعلية على أنشطة الإدارة العملياتية لهذه الحقول، مثلا نشاط إدارة تكاليف الإنتاج، بسبب النظم والطرائق والأدوات المحاسبية والمالية المعقدة التي تتبعها الشركات الدولية في كيفية احتساب تكاليف العمليات النفطية المختلفة، التي يجهلها الطرف الحكومي في عقد الخدمة النفطية في الغالب الأعم من الحالات (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 20 أيلول/سبتمبر 2017) .

منذ ثمانينات القرن المنصرم ولغاية الظروف المعاصرة لصناعة النفط الدولية، لا تعتمد السيطرة التنظيمية للدولة المنتجة للنفط في إدارة عمليات قطاعها الاستخراجي النفطي على نوع نظام الموارد المؤسساتي المختار من قبلها فقط، وإنما تعتمد أيضا على نوع البيئات المؤسساتية التي يجري فيها تحقيق هذا النوع أو ذاك من أنواع نظم الموارد المعروفة في إدارة صناعة النفط. في هذا السياق، تقدم تجربة المملكة المتحدة أوائل ثمانينات القرن الماضي في تغيير شكل ملكية قطاعها الاستخراجي النفطي ما يثبت مصداقية هذه الأطروحة، إذ أن الانتقال من نظام موارد قائم على ملكية الدولة للموارد النفطية إلى نظام موارد قائم على التملك الخاص لنفط المستخرج، لا يؤدي بأي شكل من الأشكال المؤسساتية إلى فقدان أو إضعاف سيطرة الدولة التنظيمية على هذه الموارد. ربما يكون الأمر على العكس تماما، إذ قد تتضمن الملكية العامة للصناعة النفطية في بلد ما إلى ضعف المسؤولية التنظيمية وفقدان السيطرة السياسية على نشاط هذه الصناعة، وانتقال التوجيه والرقابة الإدارية والتأثير التنظيمي من يد الدولة إلى أيدي ذوي النفوذ من الشخوص والمؤسسات السياسية والاقتصادية في البلاد المعنية.

في نظم الموارد النفطية القائمة على "عقود الامتيازات النفطية الحديثة" و"عقود المشاركة في الانتاج"، والتي تتضمن الملكية الخاصة للنفط المستخرج من باطن الأرض، يمكن الدمج بينها وبين النظم المالية والتنظيمية المناسبة والسائدة في الصناعة النفطية الدولية المعاصرة (أنظر تفصيل النظم المالية المعنية في: صندوق النقد الدولي، 2012: 12 – 48)، لتقديم سيطرة ومسؤولية تنظيمية أكبر وليس أقل عما تقدمه الملكية العامة للدولة، كما في مثال تجربة المملكة المتحدة لاستخراج النفط من بحر الشمال، إذ تتمتع المملكة المتحدة بقطاع نفطي وغازي ناجح

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

منذ خصخصتها الكاملة أوائل ثمانينات القرن المنصرم ولغاية الوقت الحاضر. توجد تجارب عالمية أخرى ناجحة في مجال اختيار نظام الموارد المناسب لإدارة الموارد النفطية، كما في تجربة "عقود الامتيازات النفطية الحديثة" المبرمة ما بين حكومة روسيا الاتحادية وشركات النفط الدولية في استغلال حقول النفط من المياه العميقة حول جزيرة "سخالين" في أقصى الشمال الشرقي من روسيا، وتجربة خليج المكسيك الأميركي، حيث تجري عمليات حفر الآبار والاستخراج باستخدام أحدث التقنيات الإنتاجية والتنظيمية في بيئات طبيعية وجيولوجية قاسية تماما. هناك أيضا تجربة النرويج الناجحة، التي تناولنا ملامحها العامة في الصفحات القليلة السابقة، إذ يتوفر نظام الموارد فيها لإدارة صناعتها النفطية في الجرف القاري من بحر الشمال على مجموعة من أصعب النظم المالية النفطية بين البلدان التي تتبنى نظام الموارد القائم على "عقود الامتيازات النفطية" في نسختها الحديثة.

في جميع التجارب القائمة على نظم الموارد النفطية الامتيازية الحديثة، لم تفقد الحكومة المنتجة للنفط سيطرتها التنظيمية على الإدارتين العملياتية والاستراتيجية لصناعاتها النفطية، بل على العكس كانت الحكومات تتمتع بموقع تفاوضي قوي يتيح لها النجاح في استغلال النزعة التنافسية لدى شركات النفط الدولية، والاستفادة من استخدام الموارد المالية والتكنولوجية والتنظيمية لهذه الشركات في إرساء دعائم صناعات نفطية وغازية قوية ومستقرة خلال فترة زمنية قصيرة نسبيا. على سبيل المثال، في منطقة بحر الشمال، يتطلب من المستثمر الحصول على موافقة صريحة من الحكومة بالنسبة لمجموعة كبيرة من قراراته الإنتاجية الأساسية، ومطالب بالالتزام بقائمة آخذة بالتزايد باستمرار من المتطلبات التنظيمية ومتطلبات حماية البيئة فيما يتعلق بالإدارة العملياتية لحقول النفط. في أدناه أمثلة لقرارات المستثمر النفطي في بحر الشمال، التي تستلزم أخذ موافقة حكومة المملكة المتحدة، أو تتطلب إجراءات معينة يلّزم اتخاذها للالتزام باللوائح التنظيمية والتوجيهية الحكومية الموضوعة (نخله، 2008: 30):

- تطوير الحقول (لم تلتزم شركات النفط الدولية العاملة في العراق ضمن نظام موارد عقد الامتياز النفطي التقليدي قبل تأميمها بهذا المتطلب)، وتتضمن إدارة المخزون الاحتياطي وتطوير البنية التحتية لخطوط الأنابيب ومحطات المعالجة.

- البيع أو التنازل عن المصالح لأطراف ثالثة، إنهاء الإنتاج من أي حقل، إخراج حقل من الخدمة، التخلي الإجباري عن مساحة الاستغلال بعد فترة محددة.
- الإشراف، من خلال تدقيق مستويات الاستثمار متوسط أو طويل المدى الزمني، ومعايير القياس، والصحة، والسلامة الصناعية، واللوائح البيئية وغيرها.

تعدّ النرويج في الوقت الحالي أكثر الدول رخاء على المستوى العالمي، إذ توفر لشعبها مستوى معيشي لا نظير له، مع حرصها على تحقيق ميراث للأجيال القادمة، والتي بدأت على استحياء أولى خطواتها على طريق تطوير صناعتها النفطية الوطنية في سبعينات القرن المنصرم، التي تزامنت مع سيطرة البلدان العربية المنتجة للنفط على صناعتها النفطية من خلال تأميم هذه الصناعة وانتزاعها من يد شركات النفط الدولية. منذ البداية، كانت الإدارة الوطنية والسيطرة التنظيمية على الأنشطة النفطية في الجرف القاري النرويجي من المتطلبات الأساسية لتطوير صناعة النفط فيها. لقد كان التحدي الذي واجهته النرويج وقتها على صعيد إدارة تنمية مواردها النفطية، يتمثل في وضع نظام موارد يكون في مقدوره الإسهام في تعظيم قيمة المكوّن التنظيمي الوطني والمحلي لمناطق الاستخراج في إنتاج القيمة الاجتماعية الكامنة من نشاط قطاع استخراج ومعالجة النفط والغاز.

في الوقت نفسه، من الضروري أن تكون السلطات النفطية الحكومية قادرة على تقييم وفهم القرارات التنظيمية والتكنولوجية التي تتخذها الشركات النفطية (وهذا الأمر لم يحصل في تجربة عقود الخدمة النفطية لجولات التراخيص العراقية، كما كتب الخبراء النفطيون العراقيون: الجلبي، الجواهري، العطار، العكيلي، اللعيبي وغيرهم على شبكة الاقتصاديين العراقيين في الأعوام الأخيرة). وقد أمكن ذلك النرويج من وضع نظام موارد لإدارة الصناعة النفطية، تقوم من خلاله شركات النفط بتنفيذ الأعمال الفنية اللازمة لاستغلال الموارد النفطية بعد أخذها موافقة السلطات النفطية الحكومية. تعد موافقة السلطات الحكومية أمرا ضروريا وملّزما للشركات النفطية الدولية العاملة في النرويج في كافة مراحل الأنشطة التنظيمية والتكنولوجية والإنتاجية النفطية كالحفر الاستكشافي، وخطط التطوير والتشغيل، وخطط إنهاء العمل في الحقول النفطية والغازية وغيرها. وعلى أساس هذا النظام لإدارة الموارد النفطية، تتولى شركات النفط الوطنية والدولية مهمة وضع

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

الحلول التكنولوجية والتنظيمية المناسبة لاستغلال الموارد النفطية، بينما تتولى السلطات الحكومية النرويجية ضمان توافق هذه الحلول مع هدف تعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة من إدارة مواردها النفطية.

الخاتمة:

في إطار دراسة حالة خيبة أمل المحافظات المنتجة من نظم إدارة الموارد النفطية في العراق والهروب السياسي لسلطاتها المحلية من مواجهة معضلات اغتراب قطاع استخراج النفط فيها عن بيئته الاقتصادية المحلية، كان غرض هذا البحث من دراسة التجارب العالمية الناجحة لنظم إدارة الموارد النفطية، هو وضع هذه المسألة المؤسساتية التنظيمية الحساسة على طاولة البحث الأكاديمي والتطبيقي الجاد بعد الإخفاق المأساوي لنظام الموارد النفطية المتبع في العراق منذ سبعينات القرن الماضي ولغاية نظام عقود الخدمة لجولات التراخيص النفطية ما بعد عام 2009، وكذلك الإخفاق المأساوي المحتمل لنظام الموارد النفطية الذي تبشّر به مسودة قانون النفط والغاز الاتحادي لعام 2007 في حال تشريعه وتطبيقه، سواء على مستوى الاقتصاد الوطني، أم على مستوى اقتصادات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط. نحن نعّي تماما وبوضوح كبير، أن نجاح أنظمة الموارد النفطية في التجارب العالمية المذكورة كان مرهونا بتكوين ودعم وحماية عناصر بيئات مؤسساتية ملائمة لعمل أنظمة الموارد النفطية في تلك التجارب، وأن أمر نجاح اختيار وتحقيق نظام موارد جديد في العراق سيكون أيضا مرهونا بتكوين البيئة المؤسساتية المناسبة، الأمر الذي يمكن له، كما نظن، أن يبدد المخاوف المؤسساتية السياسية والاقتصادية والتنظيمية والاجتماعية المشروعة المصاحبة لأي تغيير مؤسساتي جذري في نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية القائم حاليا.

المصادر:

الجلبي، منير (2013). نظرة موضوعية على عقود النفط العراقية. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

الجواهري، حمزة (2015). أخطاء قاتلة وقع بها منتقدو عقود جولات التراخيص. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

الجواهري، حمزة (2016). استمرارا بالحوار... هل الخلل في عقود التراخيص أم بإدارتها؟ الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

دستور جهورية العراق، 2005.

صندوق النقد الدولي (2012). النظم المالية العامة للصناعات الاستخراجية: التصميم والتطبيق. إعداد إدارة شؤون المالية العامة، اعتماد كارلو كوتاريللي، 15 آب/أغسطس.

العطار، إحسان إبراهيم (2016). ملاحظات حول جولات التراخيص النفطية وعقود الخدمة. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص العربي للعقد غير المنشور.

عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

عقد تطوير وإنتاج حقل الحلفاية النفطي، المبرم ما بين الحكومة العراقية وائتلاف دولي تقوده شركة Petrochina الصينية، النص العربي للعقد المنشور على الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

العكيلي، ثامر (2016). تقديرات كلف الإنتاج النفطي المضاف من عقود التراخيص. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

القاسم، فاروق (2010). النموذج النرويجي: إدارة المصادر البترولية. الناشر: المجلس الوطني للثقافة والعلوم والآداب (سلسلة عالم المعرفة)، الكويت.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2017). جدلية "الخيل" و"الخيالة" في إدارة تكاليف العمليات النفطية بموجب عقود جولات التراخيص. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2017). طبيعة السيطرة التنظيمية للشريك الحكومي على العمليات الإنتاجية في عقود جولات التراخيص النفطية. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2017). المدخل الاستراتيجي في إدارة صناعة النفط. الناشر: دار الكتاب الجامعي، العين – الإمارات العربية المتحدة.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2014). مسارات الثقافة التنظيمية في إدارة الجامعة المعاصرة. الناشر: دار الكتاب الجامعي، العين – الإمارات العربية المتحدة.

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

لفته، جواد كاظم (2012). مسودة مشروع قانون النفط والغاز في العراق: التناقضات المؤسساتية. المؤتمر العلمي لجامعة كربلاء، 5-6 آذار 2012، كربلاء.

لفته، جواد كاظم (2011). منهجية الإدارة المعاصرة في معالجة المعضلات الاقتصادية. الناشر: دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان.

لفته، جواد كاظم (1999). فاعلية إدارة المنظمة. الناشر: "دار أدب الأعمال الروسية"، موسكو.

اللعيبي، جبار علي (2016). جولات التراخيص النفطية – مراجعة الأخطاء ومقترحات لتعديل العقود. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

مسودة مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي في العراق، 2007.

نخله، كارول (2008). مستقبل النفط للعراق: اكتشاف إطار العمل الصحيح. الناشر: مركز سيري لاقتصاديات الطاقة، University of Surrey.

Kryukov V.; Tokarev A. (2007). Oil and Gas Resources in A Transitional Economy: Comparing Realized and Potential Social Value of Mineral Wealth. “Nauka-Center”, Novosibirsk, Russia.

Noreng O. (2005). Norway: Economic diversification and the petroleum industry. – Paper presented at the 10th Annual Energy Conference of The Emirates Centre for Strategic Studies and Research (ECSSR), 26-27 September, 2005. – Abu Dhabi, UAE.

Polishchuk I. (2007). Misuse of Institutions: Its Causes and Consequences. // مجلة قضايا الاقتصاد، العدد 8، موسكو.

Young O. (1982). Resources Regimes. Natural Resources and Social Institutions. – Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press. USA.

كانون الثاني/يناير 2018

jawadlafta@yahoo.com

(*) باحث اكاديمي عراقي واستاذ جامعي سابق في جامعة البصرة

أوراق في سياسات ادارة وتوزيع الموارد النفطية

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الاشارة إلى المصدر. 9 كانون الثاني 2018

http://iraqieconomists.net/ar/