

تعليقات على المسودة النهائية لقانون النفط

تعليقات عامة

أولاً: ضرورة قانون للنفط

ليس هناك اي شك بأن العراق في حاجة ماسة الى قانون وأنظمة نفطية تمهد الطريق للدخول في عقود لأجراء عمليات التنقيب والانتاج. لقد كان هذا الأعتقاد الدافع الرئيسي للفريق الذي قام بتحضير المسودة الأصلية في ابريل 2006. ولعله مهم في هذا الصدد ان نتذكر بان الفائدة الأولى من القانون كانت ومازالت خلق اسس سليمة واضحة وعملية تركز عليها أعمال النفط في كل انحاء جمهورية العراق بصورة توحد الجهود وتنسّقها فيما يخدم المصلحة العامة. ويشترط هذا بالطبع عدم وجود اي غموض او تناقض او ثغرات مبدئية او تطبيقية في القانون **يمكن استغلالها لأغراض فردية على حساب المصلحة العامة.** واذا كان هناك خيار بين الأنتظار حتى يتم سن قانون محكم يحمي هذه المصلحة بدون ثغرات يمكن استغلالها ضد المصلحة العامة أو الأسراع الى سن قانون لا يوحد الجهود ولايسد الثغرات فليس هناك اي شك من ان الأنتظار افضل من المخاطرة. ويعني هذا انه ليس من الصواب استعجال قانون على هذه الدرجة القصوى من الأهمية. لهذا يجب مراجعة مسودة القانون لسد اكثر مايمكن من الثغرات.

ثانياً: ضرورة مراجعة قانونية

عند ارسال المسودة الأولى الى وزارة النفط لفت الفريق الذي حضر المسودة الى ضرورة عرضها على خبراء مرموقين في القانون العراقي من جهة والقانون الدولي من الجهة الأخرى. وكان القصد بالدرجة الأولى التأكد من توافق القانون مع الممارسات القانونية الجارية في العراق بصورة خاصة والعرف القانوني الدولي بصورة عامة. وبالدرجة الثانية فأن المسودة كانت في حاجة الى بعض التنظيم والترتيب لزيادة الوضوح وتحاشي الأعادة او التفاوت. ومن الطبيعي ان مسودة القانون الآن وبعد ان اجتازت العديد من التعديلات اصبحت في حاجة ماسة الى مثل هذه المراجعة والتنظيم. ومن المؤمل ان تؤخذ التعليقات المدرجة ادناه في نظر الأعتبار عند مراجعة القانون قبل سنّه من قبل مجلس النواب.

المادة 2

نطاق التطبيق

ان التعبير " في جميع مناطق جمهورية العراق " الوارد في المادة رقم 2 أ من مسودة القانون هو تعبير محدود اكثر من اللازم. فهناك ظروف واقعية تجعل العراق يرغب في تطبيق نصوص تشريعاته على عمليات تتم خارج حدوده في الدول المجاورة على سبيل المثال. لذلك فانه من الافضل تعديل الفقرة 2 أ بحيث تنص على ان القانون "يشمل الفعاليات المرتبطة بالعمليات النفطية المتعلقة بموارد نفطية تحت سيادة جمهورية العراق". ويعني هذا التعديل ان العراق يستطيع عمليا ان يطبق نصوص القانون ليس فقط على عمليات نفطية تدور داخل اراضيه بل على عمليات تدور خارج هذه الأراضي. السبب في هذا هو ان العرف القانوني الدولي يسمح لأي بلد ان يطبق نصوص تشريعاته على عمليات تتعلق بالاستفادة من موارده طالما كانت هناك معاهدة مع الدولة المعنية تسمح بذلك التطبيق. ومن جملة الظروف التي تتطلب مثل هذا الأجراء يذكر على سبيل المثال ادارة انابيب النفط

التي تنقل البترول خلال الدول المجاورة وكذلك ادارة الحقول المشتركة (الموحدة) التي تمتد عبر حدود العراق الى الدول المجاورة.

ان التعديل المذكور اعلاه هو ضروري لأسناد ماجاء في المادة 3 أ من القانون والتي تنص على: "مع الأخذ بالاعتبار الاتفاقيات الدولية القائمة بين جمهورية العراق ودول أخرى فيما يتعلق بنقل النفط الخام."

المادة 4

تعريف

المادة 4.23 المشغل

المشغل هو الشركة التي يباط بها القيام بالأعمال. ولا يشترط القانون ان يختار المشغل من بين حاملي حق التنقيب والأنتاج. لهذا فيجب الفصل بين الموافقة على الشركات كحامل للحق من جهة وكمشغل من الجهة الأخرى.

بالنظر لأهمية اختيار اجود المشغلين القادرين فقط، يقترح ان يسمح القانون للهيئة المختصة بترشيح، او الموافقة على ترشيح المشغل من قبل حاملي حقوق التنقيب والأنتاج، على ان تترك الموافقة النهائية لمجلس النفط والغاز.

المادة 5

صلاحيات السلطات

المادة 5. أ مجلس النواب

بالنظر لأن عقود التنقيب تخص قيمة على مستوى البلايين من الدولارات، وبما ان موارد النفط هي ملك جميع الشعب فينبغي ان تترك الموافقة على عقود التنقيب والأنتاج (الجسيمة منها على الأقل) لمجلس النواب الذي هو الممثل الوحيد لكل الأمة.

يقول الكثير ان الظروف العصيبة التي يمر بها البلد تقتضي الأصرار على هذا الحل لحماية المصلحة العامة من التأثيرات السلبية التي قد تنتج من انعدام الشفافية او النزاعات الأنفصالية او المحاصصة الطائفية والقومية وبالتالي من التركيب المقترح لمجلس النفط والغاز. على ضوء هذه الاعتبارات فلا شك ان اناطة الموافقة للمجلس هي ابسط وارشد الحلول.

من الجانب الآخر فان اثقال المجلس باقرار كثير من العقود قد يؤدي الى تأخير مهماته الأخرى بالإضافة الى التأخير المتوقع في المصادقة على عقود النفط. من الأجدر ان ان يحدد المجلس حدودا معينة للعقود التي يجب عرضها على المجلس (مثلا اذا ما تجاوز حجم موارد النفط والغاز تحت سطح الأرض 1200 مليون برميل (ستوييب بدون ضربه بعامل المجازفة) او اذا تجاوز مبلغ الأستثمارات المتوقعة مبلغ 600 مليون دولار).

المادة 5. ب مجلس الوزراء

يتبع من التعليق اعلاه انه يجب تعديل المادة 5.ب كالتالي:

أولاً. يتولى مجلس الوزراء التوصية لمجلس النواب فيما يخص مشاريع القوانين المقترحة الخاصة لتطوير مصادر العراق النفطية والغازية وكذلك عقود التنقيب والإنتاج حيث يتجاوز حجم المصادر تحت سطح الأرض 1200 مليون برميل (ستوييب) او اذا تجاوز مبلغ الأستثمارات المتوقعة حد 600 مليون دولار.

المادة 5. ت المجلس الاتحادي للنفط والغاز

هناك عدة تعليقات جوهرية على هذه المادة يمكن تلخيصها فيما يلي:

المادة 5. ت أولاً

كان القصد من استحداث هذا المجلس في المسودة الأولى (ابريل 2006) هو خلق هيئة فعّالة لاتخاذ القرارات داخل مجلس الوزراء الذي يمثل بدوره السلطة التنفيذية في الحكومة الاتحادية. ولقد كان منح الصلاحيات للمجلس مبنياً على هذا الأساس. للأسف فلقد توسعت العضوية في المجلس لكي تفسح المجال لتمثيل مزيج من المصالح الإقليمية والتشغيلية والسياسية. وهكذا فقد فقد المجلس صبغته الأقرارية واصبح مجلساً للنقاش الذي قد يؤدي الى ايقاف الكثير من الخطط والمقترحات الأيجابية.

- هناك خطوتان لمعالجة هذا الأمر. اولاً احالة القرار الى مجلس النواب كما ورد في توصياتنا حول المادة 5.أ اعلاه. وثانياً تعديل تركيب المجلس الاتحادي للنفط والغاز بحيث تكون العضوية كالتالي:
- الأعضاء تحت الفقرات (3 و 4 و 5) يمكن حذفهم بحكم انهم قد سبق وان شاركوا في وضع المقترحات التي تقدمها الوزارة. غير انه من الممكن للمجلس اشراكهم في الجلسات التي تخص القضايا المتعلقة بهم مباشرة ولكن بدون ان يكون لهم حق التصويت. ويكون حضورهم لغرض احاطة المجلس علماً بأخر التطورات ووجهات النظر قبل ان يتخذ المجلس قراره النهائي.
 - اما الأعضاء الثلاثة تحت الفقرة (6) فيرجح ان يتم تعيينهم من قبل مجلس النواب على اساس توصية من مجلس الوزراء. والغرض من هذا هو التأكيد على اهمية الأختصاص في قرارات مجلس الوزراء.
 - وفيما يخص آخر جملة في المادة 5.ت أولاً التي تنص على "ويراعى في تشكيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز تمثيله للمكونات الاساسية للشعب العراقي" فيقترح حذفها.

المادة 5. ت ثانياً

يقترح استبدال كلمة "وضع" في السطر الأول بالكلمات "المراجعة والبيت في". السبب لهذا الاقتراح هو انه لا يمكن لأي هيئة على مستوى المجلس العالي وبحكم تركيبه ان تقوم نفسها في تحضير السياسات والخطط. هناك وزارة مختصة للنفط تتمتع بكل الأمكانيات والخبرات اللازمة. من الممكن تبرير رفع اقرار السياسات والخطط الى مستوى اعلى من الوزارة ولكن ليس هناك اي داعي او حجة لتجاهل كون وزارة النفط الاتحادية مركزاً لتحضير واقتراح هذه السياسات والخطط معززة ان شاء الأمر بمكتب المستشارين المستقلين.

المادة 5. ت سادساً

للأسف فلقد تقلص مكتب المستشارين المستقلين في المسودة النهائية بينما توسع المجلس الاتحادي للنفط والغاز بالنسبة للمسودة الأصلية.

الغاية من المجلس الاتحادي للنفط والغاز هي اتخاذ قرارات بصورة فعّالة وليست تولي مهمة تحضير السياسات والخطط التي هي في طبيعة الحال من واجبات وزارة النفط الاتحادية. ولو فرضنا جدلا ان المجلس الاتحادي للنفط والغاز شرع في تحضير السياسات والخطط فليس هناك اي شك انه يتولى ذلك اما بدلا من او بالإضافة الى الوزارة. في كلتي الحالتين سيكون مثل هذا التصرف مدعى للتعجب.

غير ان المجلس كهيئة لاتخاذ القرارات يحتاج الى مكتب المستشارين المستقلين لتتأكد من نوعية وموضوعية التوصيات التي تقدمها او توصي بها الوزارة وذلك لتوفير اوسع واضبط الأعتبارات قبل اتخاذ القرار خاصة اذا كان القرار عاجلا. لذلك يجب توسيع مكتب المستشارين المستقلين الى ما اقترح في المسودة الأولى اي 9 مستشارين لكي يضمن اختصاصات متعددة كالجيو لوجيا والجيوفيزياء وهندسة النفط وهندسة الحقول والاقتصاد الهندسي والتخطيط والتمويل والاستثمار وتحليل الأسواق. ومن المحبذ ان يكون بين هؤلاء التسعة ثلاثة اعضاء تنسبهم الأقاليم والمحافظات على شرط ان يتم اختيارهم وتعيينهم على اساس مؤهلاتهم وتجاربهم.

انه لمن الغريب حقا ان ينص القانون على ضرورة اختيار اعضاء المكتب بالأجماع. ولا يمكن تفسير ذلك الا كوسيلة لأعطاء حق الفيتو لكل الأعضاء. والسؤال هو لماذا هذا التطرف؟

يجب ان يكون مجال عمل مكتب المستشارين المستقلين مفتوحا لكي يسمح للتعليق على مايرتأيه اعضاء المكتب مهماً لضمان المصلحة العامة. كذلك فانه من الضروري ان يقدم المكتب تقريرا سنويا كوسيلة لضمان الموضوعية والشفافية والمحاسبة في الأمور المهمة للبلد.

المادة 5. تاسعا

يجب التاكيد مرة ثانية على ان اقتراح السياسات ومشاريع القوانين النفطية هو احد المهمات الرئيسية للوزارة ولايجوز تجاوز هذه الصلاحية المتخصصة في هذا المجال. لتحاشي سوء الفهم يقترح تعديل الصيغة الى مايلي: "الأعضاء المجلس الاتحادي للنفط والغاز اخذ المبادرة في تقديم الآراء والمقترحات فيما يخص السياسات و مشاريع القوانين النفطية للمجلس."

المادة 5. ت عاشرا

يقترح حذف كلمة "الفنية" من هذه الفقرة. ان اختيار دور وتركيب المجلس مبنيين على المبدأ الإداري الرشيد الذي يفترض ان المجلس كهيئة لاتخاذ القرارات يعتمد على توصيات مهنية مدروسة تحضر من قبل الوزارة الاتحادية للنفط والغاز بالتعاون والتشاور مع الأقاليم والمحافظات. لهذا فليس هناك اي مبرر لأستحداث "التشكيلات (الفنية) التي يجدها ضرورية لتنفيذ مهامه" سيما اذا كانت هذه التشكيلات تنافس الوزارة الاتحادية للنفط او تكرر اعمالها. ويصح هنا التذكير بان للمجلس مكتب استشاري يستند عليه لضمان نوعية وموضوعية التوصيات التي تقدم له من قبل الوزارة .

المادة 5. ت احد عشر

تثير هذه الفقرة بعض المخاوف بسبب سهولة الحصول على اكثر من ثلث الأصوات لصالح مصالح اقليمية ضيقة وعلى حساب المصلحة الوطنية العامة. هذه المخاوف محتملة الوقوع اذا ما بقي تشكيل المجلس على ما هو مقترح في المسودة الأخيرة، خاصة وانه من المحتمل الموافقة على اقليم للنفط والغاز في الجنوب على نمط اقليم الشمال.

ليس هناك اي سبب وجيه وبناء للشذوذ عن النسبة الديمقراطية التي هي 50% من الأصوات بدلا من نسبة الثلثين المقترحة في المسودة المعدلة. وعلى سبيل المثال فان نسبة الأصوات المتطلبة لأقرار قوانين حساسة في مجلس النواب لا تتعدى النسبة البسيطة اي 50%. ولو اخذنا موضوعا مهما كالموافقة على العقود التي عقدت في اقليم الشمال فيعني النص الحالي انه من الضروري الحصول على ثلثي الأصوات لتعديل هذه العقود. او بعبارة اخري فسوف يستطيع اي اقليم رفض اي تعديل لايناسب مصالحه بمجرد تجنيد ثلث اصوات المجلس وهو امر غير عسير تحت الأحوال الحاضرة.

يمكن الأستنتاج مما ورد اعلاه ان توسيع المجلس لكي يجمع بين من يمثل المصالح الخاصة للأقاليم من جهة ومن يمثل الكفاءات الإدارية العليا من الجهة الأخرى إضافة الى الخبرات الفنية والتمويلية والأقتصادية هو امر عسير وغير عملي اساسا. مثل هذا التكوين سيحوّل المجلس الى ندوة للمناقشة والتأجيل ولربما لعرقلة الوصول الى قرارات موقوتة وناجعة. والأصح ان يبقى المجلس هيئة لأخذ القرارات منبثقة من مجلس الوزراء الأتحادي فقط وان يركز المجلس على التوصيات الفنية المدروسة من قبل الوزارة الأتحادية المتخصصة بعد المشاورة والتعاون مع الأقاليم والمحافظات المعنية. إضافة الى هذا فمن الضروري تعزيز قرارات المجلس قبل صدورها بتوصيات من قبل المكتب الأستشاري بحيث يضمن الأخير موضوعية التبحر الأختصاصي في تقييمه وتوصياته وكذلك يضمن الشفافية المرغوبة عن طريق تقاريره السنوية.

يضمن الحل اعلاه التوازن المنشود بين فعالية اتخاذ القرارات من جهة وضمن المصلحة العامة من الجهة الأخرى عن طريق الموضوعية والمحاسبة والشفافية. لذلك يرجى النظر مرة ثانية في المسودة الأولى للقانون بتاريخ ابريل 2006.

المادة 5. ح الهيئة الإقليمية، اولا

يقترح حذف التعبير "لكي يتم تضمين" في السطر الثاني واستبداله بتعبير "لكي يتم اعتبار". كذلك يقترح لأيضاح إضافة كلمة "اقترح" في السطر الأول بعد كلمة "اجل" وقبل كلمة "النشاطات".

السبب وراء هذا الأقتراح هو تحاشي سوء الفهم حيث ان كلمة "تضمنين" تعطي الأنطباع الخاطئ بان مهمة الوزارة ومن بعدها المجلس الأتحادي للنفط والغاز تنحصر في تضمين الأقتراحات بصورة تلقائية وبدون تنسيق مع بقية الأقتراحات. ولأن مثل هذا المعنى بعيد عن المقصد يرجى العناية بالدقة.

المادة 6

شركة النفط الوطنية العراقية

المادة 6 ب ثانيا

الملحق رقم 3 يشمل 26 حقلا حذفوا من قائمة الحقول المؤشرة لشركة النفط الوطنية. كان القصد ومايزال ان تؤسّر كل الحقول للشركة الوطنية حسب التفسير للفقرة 112 في الدستور المتضمن في مشاورة قانونية تبناها الفريق الذي حضرّ المسودة الأولى للقانون والتي تبنتها الوزارة (يشار الى الملحق رقم 1 لهذه الورقة). وبمقضى المصطلحات المتداولة في صناعة النفط يطلق تعبير حقل على اي تشكيل جيولوجي اكتشف فيه النفط او الغاز بغض النظر عما اذا كانت عمليات التطوير والانتاج قد ابتدأت فيه ام لا.

المادة 6 ب خامسا

بامكان الشركة الوطنية العراقية القيام بعمليات النفط والغاز فقط عن طريق تكوين شركات مشغلة تابعة لها. لهذا لا يصح القول بانها تشكل مثل هذه الشركات "من أجل ضمان وتطوير التعاون والتشاور مع الأقاليم والمحافظات المنتجة" كما ورد في بداية هذه الفقرة. التعاون والتشاور هما نتيجة مرغوبة وليس الغاية الوحيدة من هذه الشركات. لهذا يقترح اعادة صياغة الفقرة كالآتي:
" من اجل القيام بعمليات النفط والغاز تشكل الشركة الوطنية العراقية شركات مشغلة مملوكة لها بالكامل تتولى القيام بالعمليات التشغيلية بالتعاون والتشاور مع الأقاليم والمحافظات المنتجة المعنية. وتعمل هذه الشركات مقابل اجور تغطي الكلفة بالإضافة الى ربح معقول يمكنها من تطوير وتحسين العمليات."

المادة 8

تأهيل وتطوير الحقول والتنقيب عن النفط والغاز

المادة 8 أ

يقترح حذف التعبير "حاليا" من السطر الثاني من الفقرة. يشار هنا الى التعليق تحت المادة 6 اعلاه.

المادة 8 ب

من المهم هنا الإشارة الى ان الحقول التي يشار لها هنا هي الحقول المذكورة في الملحق رقم 3. ولا يوجد اي سبب لعدم تأشير هذه الحقول للشركة الوطنية العراقية. غير انه من المحبذ ان تمنح هذه الحقول بشروط اضافية تتوصل لها السلطات بعد التفاوض للتأكد من وجود الأمكانيات والخبرات المطلوبة ولمنع اي نزعة لأحتكار كل الحقول دون ضمان الألتزامات المطلوبة بشكل فعال تقبله السلطات. وبما ان المجازفة المربوطة باحتمال الأكتشاف غير موجودة في هذه الحقول فليس هناك اي مبرر لأستخدام عقود تختلف اساسيا عن عقود الخدمة. ويعتبر عقدا الإدارة واعادة الشراء عقدين ملائمين لهذا الغرض كما ورد في القانون. اما فيما يخص استعمال عقود اخرى فمن المتوقع ان يقابل مثل هذا الأتجاه باستتكار واسع. من الأجدر اذن تثبيت نوع العقود لتحاسي الغموض الذي قد يؤدي الى حملة من الأستتكار. ترك هذه النقطة المهمة للمجلس الأتحداي للنفط والغاز قد يضيف الى الغموض الذي هو غير ضروري.

المادة 8 ج

لهذه النقطة بالغ الأهمية. لاشك ان الأولوية الأولى هي اعادة تقويم البنى التحتية النفطية وزيادة الإنتاج على الوجه الأفضل. وبالأمكان تحقيق هذه الأهداف على اساس تطوير وانتاج جزء من الاحتياطي المكتشف الذي يبلغ 115 بليون برميل والذي يكفي لادامة الإنتاج 10 ملايين برميل يوميا لمدة لاتقل عن عشرات السنين بدون الاحتياج الى اكتشافات جديدة.

أما عن التنقيب فهو بدون شك اولوية ثانوية يجب متابعتها بدون عجلة. ولعل اهم الأسباب التي تدعو الى متابعة التنقيب هو ضرورة الاحتفاظ بزخم معقول لأدامة الكفاءات وفي نفس الوقت زيادة تفهم حجوم وغزارة الأكتشافات المقبلة. كذلك فانه من المفضل على الأمد المتوسط والبعيد تعويض حجوم النفط والغاز المنتجة. ومن الجدير بالذكر انه من الممكن تحقيق كل هذه الفوائد بواسطة خطط تنقيبية متواضعة تشمل مبدأيا المسوح الجيوفيزيائية والتفاسير الجيولوجية كخطوات تمهيدية لتصميم عدد محدود من الآبار التنقيبية الطبيعية بمعدل يتناسب مع الحاجة الى تعويض الإنتاج على الأمد الطويل.

يعني هذا ان المبادرة في منح التراخيص بصورة واسعة وعاجلة هو امر سيثير الظنون من أن هناك مصالح اخرى تصرّ على هذا التعجيل والتوسيع بغض النظر عن احتياج البلد.

المادة 9 منح التراخيص

المادة 19

من الضروري تعديل المادة 9 أ فيما يتعلق بمنح التراخيص لأشخاص عراقيين او اجانب (كما هو معرّف في المادة 4 (17) و (18)) بحيث تحتوي هذه المادة على متطلبات تتعلق بشفافية الإدارة المركزية للشركة من جهة وشفافية عملية تمويل العمليات النفطية من الجهة الأخرى. يجب ان تحتوي هذه المادة على متطلبات تتعلق بالطاقات المخصصة من قبل هؤلاء الأشخاص (الشركات) لضمان الفعالية والكفاءة في اداء العمليات النفطية التي يتعهدون بها في العراق. من أجل تحقيق ذلك يقترح اضافة الجملتين الآتيتين الى المادة 9 (ربما الى المادة 9 ب ثالثا او في فقرة مستقلة):
"يشترط من اي شخص يتعهد بالقيام بفعاليات بموجب تراخيص للقيام بعمليات نفطية او بموجب عقد يستند على هذه التراخيص المرتكزة على هذا القانون ان يكون مسجلا في، ويدير مصالحه من، دولة ذات سيادة تتمتع بالشفافية التامة بالنسبة لجمهورية العراق. ويشترط ايضا ان اي تمويل من قبل شخص ثالث للعمليات النفطية داخل العراق سوف يكون خاضعا لموافقة الوزارة (او المجلس الاتحادي للنفط والغاز للنفط والغاز)."

ان الأضافة اعلاه تعتبر ضرورية لتثبيت سيادة العراق على عمليات التخطيط والتحضير والقرارات المتعلقة بالفعالات العراقية والتي قد تتم خارج اراضي جمهورية العراق.

كذلك يجب النظر جديا في اضافة النص التالي لنفس المادة 9:

"يحق للوزارة ان تشترط على كل مالك لحق التنقيب والإنتاج بموجب هذا القانون ان يوفر داخل العراق التنظيمات الفعالة والكوادر المتمكنة واللازمة لإدارة كل الألتزامات والحقوق الممنوحة له بموجب هذا القانون من اجل القيام بالعمليات النفطية بصورة مستقلة".

والغرض من هذه الأضافة هو تمكين الوزارة من فرض هذا الشرط اذا ماسمحت وتطلبت الظروف ذلك.

المادة 9 ب رابعا
يقترح استبدال كلمة "تحتزم" بكلمة "تلتزم".

المادة 9 ب سادسا
لتلافي التفاوت وعدم التجانس في تنفيذ التعاليم الصادرة من المجلس الاتحادي للنفط والغاز فيما يتعلق بتأهيل الشركات فانه من المفضل ان يناط القرار الى الوزارة الاتحادية. لايمنع ذلك بالطبع ان تقوم السلطات الاقليمية بتهيئة التقييمات اللازمة طالما يتخذ القرار من قبل الوزارة بالتشاور بين الوزارة الاتحادية والسلطات الاقليمية.

المادة 9 ب ثامنا
من اجل الوضوح والدقة في تقييم العروض يقترح اضافة الكلمات الآتية الى نهاية الفقرة ثامنا :
"معززة بحسابات (كاش فلو) واقعية ومحكمة".

ان مثل هذا الطلب وارد في عديد من الدول ولايتوقع ان ترفضه الشركات. ان مثل هذه الحسابات تمكن السلطات من المقارنة بين المتقدمين بالعروض من جهة و تقارب هؤلاء من حسابات السلطات من الجهة الأخرى. والغرض من ذلك هو تقييم التوقعات التجارية والتأكد من انها تتفق مع الحدود التي تعتبرها السلطات معقولة بالقياس الى عنصر المجازفة والتعقيد في المشروع تحت النظر.

المادة 9 ب تاسعا
يجب هنا التأكيد على انه لا بد من ان يكون الأتحاد بين عدة شركات بشكل غير مسجل (unincorporated)
ويعني هذا ان كل شركة تكون مسؤولة عن حصتها من الحقوق والألتزامات تجاه السلطات بصورة منفردة، بالإضافة الى ان شركات الأتحاد مسؤولة مجمعا عن تحقيق الألتزامات. وتكون كل الشركات في هذه الحالة ممثلة في المجالس الأدارية والفنية التي يستعملها المشغل لبحث وتقرير وتمويل خطط عمليات النفط.

وبالعكس فان الأتحاد المسجل يعني ان مالكي الحصص يشكلون شركة موحدة (incorporated)
هي التي تتعامل مع السلطات ككتلة واحدة بحيث يصعب التعامل مع المالكين بانفراد. و يجتمع هؤلاء مرة كل ثلاثة اشهر او مايقرب ذلك في مجلس إدارة شركة الأتحاد المسجلة وليس في اللجان التي يستعملها المشغل. ومن الجدير بالذكر هنا ان الشركة الموحدة هي التي تدفع الضرائب بالنيابة عن كل مالكيها بينما تدفع كل شركة ضرائبها بانفصال في حالة الأتحاد غير المسجل.

المادة 10

آليات التفاوض و التعاقد

المادة 10 ب

هناك بعض الشك في شرعية هذه المادة. بما ان المجلس الاتحادي للنفط والغاز هو السلطة الوحيدة التي تمثل "كل الشعب العراقي" الذي هو المالك الشرعي بموجب الدستور، فانه من المحتمل ان تكون الموافقة الضمنية التي يسمح بها هذا النص غير مقبولة وخاصة في امر جوهرى كأقرار عقود النفط. من الأفضل الاستجداد برأي قانوني دولي في هذا المجال.

المادة 10 ث اولاً

يقترح ان يحذف تعبير "ان ارتأى" للأسباب التي تم شرحها تحت مناقشة المادة 9 اعلاه.

المادة 10 ث ثالثاً

مما يدعو على الاستغراب ان يفرض القانون حدا زمنيا على هيئة عليا بمستوى المجلس الاتحادي للنفط والغاز. عجباً هل يخدم مثل هذا التحديد المصلحة العامة؟ ثم هل يوجد مايشابه هذا التحديد تجاه مؤسسات اتحادية اخرى كمجلس الوزارة الذي يعتبر المجلس مسانداً لأعماله؟ او البنك المركزي على سبيل المثال؟

المادة 10 ج

يقترح استبدال كلمة "معالجة" في السطر الأول بكلمة "تعديل" كالآتي:
" على الوزارة او شركة النفط الوطنية العراقية او الهيئة الاقليمية تعديل اسباب الممانعة... الخ"

المادة 11

الموارد النفطية

المادة 11 ب

يجب اضافة "والدخل الصافي الناتج عن اي حصة محمولة حصلت عليها الحكومة الإقليمية ان وجد ذلك" بعد كلمة "الأنتاج" في السطر الثاني. أن القانون لايفتح المجال للحصول على فوائد بصورة حصص محمولة من قبل الشركات. وبما ان مثل هذه الحصص تعتبر فائدة خاصة فيجب ان تعتبر جزءاً من واردات الحكومة الاتحادية.

المادة 12

مشاركة الدولة

المادة 12 ب

للأسباب التي ذكرت عند مناقشة المواد 6 و 8 اعلاه يقترح اضافة "والمالحق رقم 3" الى نهاية المادة.

المادة 13

عقد التنقيب والإنتاج

المادة 13 خ

الموافقة على المشغل امر مهم يجب ان يترك للمجلس الاتحادي للنفط والغاز كما سبق وان ذكر عند مناقشة المادة 4 اعلاه.

من الممكن للأقاليم اقتراح المشغل ولكن الموافقة لا بد وان تكون على مستوى المجلس.

المادة 14

التزامات مالكي تراخيص التنقيب والإنتاج

المادة 14 ح

تعتبر الموافقة على خطة تطوير الحقول من اهم الخطوات التي تضمن المصلحة العامة للبلد. ففي النرويج على سبيل المثال اصر البرلمان في البداية على ان تعرض عليه كل خطط تطوير الحقول لأقرارها. غير ان الموافقة على خطط التطوير تتم الآن من قبل وزارة الطاقة والنفط. ومن اجدير بالذكر هنا ان الوضوح في موضوع الموافقة على خطط الحقول يعتبر من اهم الأمور التي تهتم الشركات في تعاملها مع السلطات.

للأسف فأن هناك بعض الغموض، وحتى التضارب، بين نصوص القانون فيما يخص الحصول على موافقة السلطات العراقية المختلفة على خطة تطوير الحقل. فلو استعرضنا الفقرات التي ورد فيها ذكر هذا الموضوع الذي له بالغ الأهمية في السيطرة الوطنية على عمليات التطوير والأنتاج لوجدنا الآتي:

اولا – ليس هناك فقرة واضحة تحدد بدقة السلطات الحكومية التي تقوم بالموافقة النهائية على خطة الحقل

ثانيا – اول ذكر للموضوع يأتي في المادة 14 ث حيث يشار الى تحضير الخطة كمتطلب اساسي من مالكي تراخيص التنقيب والأنتاج.

ثالثا – ثم يعاد ذكر الموضوع في المادة 14 ج التي تذكر بان على حاملي تراخيص التنقيب والأنتاج ان يعدوا ويقدموا خطة تطوير الحقل المعدلة "ليتتم اعتمادها من قبل "الهيئة المختصة" التي يعرفها القانون كما يلي: "وزارة النفط أو شركة النفط الوطنية العراقية أو الهيئة الاقليمية". ويدل هذا على ان الموضوع لا يزال مفتوحا.

رابعا – وفي المادة 14 ح يؤكد القانون انه على مالك التراخيص "تطبيق خطة تطوير الحقل أو التعديلات عليها بمجرد حصول موافقة المجلس الاتحادي للنفط والغاز عليها واعتمادها من قبل الهيئة المختصة".

خامسا – تم يعود القانون في المادة 26 أ ليذكر " إن تطوير وإنتاج الغاز أو المكونات السائلة منه والنتيجة من اكتشاف الغاز غير المصاحب سوف تخضع لموافقة الوزارة لخطة تطوير الحقل المدعمة باتفاقية / اتفاقيات موقعة لبيع الغاز من الاكتشاف والى موافقة مجلس الوزراء. سادسا – في المادة 36 ت يشير القانون الى انه " يجب أن تتضمن خطة تطوير الحقل وخطة تطوير الأنايب الرئيسية بيانا مجملا لخطة إنهاء التكليف والتي تقدم من المقاول إلى مجلس الوزراء.

على ضوء ما جاء اعلاه، ولكون خطة تطوير الحقل من اهم النقاط في العلاقة بين الشركات والسلطات يقترح ان يناط اقرار الخطة الى الوزارة الاتحادية بحكم كونها الوزارة المختصة التي يمكنها ضمان مسلك متجانس لفائدة كل الأطراف. ولا يمنع هذا طبعاً ان تتعاون الوزارة بقدر الأمكان مع الأقاليم في اداء هذه المهمة.

المادة 27

أنظمة العمليات النفطية

لابد للعراق من ان يسارع في سن نظام لعمليات البترول قبل، او على الأقل بالتوازي مع، تحضير العقد النموذجي. والمبرر الرئيسي لهذا هو ضرورة تبسيط العقود بحيث تركز على معالجة الأمور التجارية البحتة او الأمور الخاصة بالرفع الجغرافية المعنية. اما فيما يخص الامور والمتطلبات العامة والتي تخص كل العمليات النفطية فمن الأفضل بكثير ان توضع هذه في تشريع ثانوي على شكل نظام شامل لكل العمليات النفطية بحيث لا تكون هذه المتطلبات موضع المفاوضة من عقد لعقد. ويضمن هذا الحل ليس فقط السرعة والفعالية في اتمام المفاوضات بل يضمن كذلك الكفاءة والأنسجام في الاشراف على العمليات النفطية من قبل السلطات الحكومية. واذا اخذنا بنظر الاعتبار الصلاحيات الواسعة التي يمنحها القانون لشركة النفط الوطنية والسلطات الإقليمية فان وضع المتطلبات العامة في نظام شامل للعمليات النفطية يصبح امرا ضروريا للحفاظ على انسجام ووحدة الأداء والمراقبة في كل انحاء الجمهورية. وبالعكس فان وضع مثل هذه المتطلبات في العقود المختلفة هو امر خطير يؤدي الى تفاوت وحتى تضارب في نوعية ودرجة المتطلبات وفي ممارسة تطبيقها من قبل السلطات الادارية المختلفة التي يعهد لها دور المراقبة والمتابعة.

بالاضافة الى ماورد اعلاه يجب الإشارة الى ان حل الخلافات بين السلطات الحكومية والشركات المرخصة فيما يتعلق بنظام النفط يتم عن طريق المحاكم العراقية على اساس القوانين الوطنية. وبالعكس فان النزاعات التي قد تقوم بين الطرفين فيما يخص الأمور الواردة في العقد يتم حلها اما على اساس نظام العقود العراقي او على اساس التحكيم الدولي او مزيج بين الاثنين. وهكذا فسوف يساعد سن نظام النفط على تعزيز السلطة الادارية الوطنية تاركا الأمور التجارية البحتة مفتوحة بعض الشيء للتحكيم الدولي كما ورد في القانون.

ان سن نظام للعمليات البترولية سوف يقابل بارتياح من قبل الشركات الجادة لأنه سوف يسهل مهامهما في تخطيط وتنفيذ العمليات المناطة بها بموجب العقود.