



دراسات

إشكاليات إدارة ملف النفط
الخام بين الحكومة الاتحادية
وحكومة كردستان العراق
دراسة في ظل دستور ٢٠٠٥م النافذ

رجب ١٤٤٢هـ / مارس ٢٠٢٠م

معدّة من قبل:

أ. د. صدام فيصل كوكز المحمدي

القانون الخاص - جامعة الفلوجة/ العراق

إشكاليات إدارة ملف النفط الخام بين الحكومة الاتحادية وحكومة كردستان العراق دراسة في ظل دستور ٢٠٠٥م النافذ

معدّة من قبل:

أ. د. صدام فيصل كوكز المحمدي

القانون الخاص - جامعة الفلوجة/ العراق

② مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية، ١٤٤١هـ
فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

المحمدي، صدام فيصل
إشكاليات إدارة ملف النفط الخام بين الحكومة الاتحادية وحكومة
كردستان العراق. / صدام فيصل المحمدي. - الرياض، ١٤٤١هـ
٤٠ ص، ١٦،٥ x ٢٣ سم (دراسات؛ ٥٤)
ردمك: ٩٧٨_٦٠٣_٨٢٦٨_٥٣_٧

١- البترول - العراق أ. العنوان ب. السلسلة
ديوي ٣٣٨,٢٧٢٨٢
١٤٤١/١١١٦٣

رقم الإيداع: ١٤٤١/١١١٦٣
ردمك: ٩٧٨_٦٠٣_٨٢٦٨_٥٣_٧

تصميم وإخراج
محمد يوسف شريف

إخلاء مسؤولية

تعكس هذه الدراسة ومحتوياتها تحليلات الكاتب وآراءه، ولا ينبغي أن تُنسب وجهات النظر والآراء الواردة فيها إلى مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية، والكاتب وحده هو المسؤول عما يرد فيها من استنتاجات أو إحصاءات أو أخطاء.

المحتويات

٦	ملخص
٧	المقدمة
٨	أولاً: أساس الإشكاليات المطروحة:
٨	• إدارة الثروة النفطية وفق الدستور الاتحادي:
٩	• توجهات حكومة إقليم كردستان والدستور الاتحادي:
١٣	ثانياً: الإشكاليات المرتبطة بإدارة الملف النفطي في العراق:
١٣	• الإشكالية الأولى: إشكالية إدارة المشاريع النفطية:
٢٠	• الإشكالية الثانية: مصير الواردات المالية الناتجة عن نفط الإقليم:
٢٢	• الإشكالية الثالثة: تهريب النفط عبر الحدود:
٢٣	• الإشكالية الرابعة: إشكاليات في عقود الاستثمارات النفطية في العراق:
٢٨	• الإشكالية الخامسة: إشكالية الفساد في قطاع النفط:
	ثالثاً: الحلول المقترحة لهذه الإشكاليات
٣٣	والسيناريوهات المطروحة:
٣٦	رابعاً: الخاتمة والتوصيات:

ملخص

تعدُّ مشكلة إدارة الملف النفطي في العراق، من أبرز المشاكل التي واجهت الحكومات العراقية التي تشكلت منذ عام ٢٠٠٣م وأعقدها، لما يحمله هذا الملف من أهمية على المستوى الوطني، ولعلَّ النصيب الأبرز من التعقيدات التي تتخلل هذا الملف، هو النزاع القائم بين حكومة المركز الاتحادية وحكومة الإقليم، والذي تغذيه أساساً وجهات نظر قانونية وسياسية متعارضة، تنظر من زوايا مختلفة للنصوص الدستورية النافذة وفق دستور العراق الاتحادي الصادر عام ٢٠٠٥م، وهو الأمر الذي أدّى إلى اختلالات كثيرة كانت سبباً في نشوء الكثير من الأزمات بين المركز والإقليم على مدى عقد من الزمان، وهو الذي يستدعي الوقوف عليه والولوج فيه للنظر في تفاصيله الدقيقة، كيما نقف على أساس المشكلة القائمة، لنتمكن من طرح الحلول القانونية الناجعة للإشكاليات القائمة في إدارة هذا الملف.

المقدمة

بادئ ذي بدء نقول: إنَّ من أعقد وأصعب المشاكل التي يواجهها العراق اليوم، هي مشكلة إدارة الموارد الطبيعية بشكل عام، ومشكلة الملف النفطي على وجه الخصوص، فعراق ما بعد عام ٢٠٠٣م أصبح دولة اتحادية، انقسمت فيها صلاحيات الإدارة والحكم بين الحكومة المركزية في بغداد وحكومات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بالإقليم، هذه الصلاحيات التي كانت مدعاة لإثارة مشاكل لا تنتهي، وعقبة كأداء تؤثر على كل جوانب الحياة السياسية والاقتصادية بل حتى الاجتماعية، لكون ضبابية الموقف الدستوري والقانوني قائمة ولا تزال تشكل شرخاً واضحاً لا يمكن رأُّه بسهولة.

هذا الموقف الضبابي مرَّده إلى الموقف الدستوري من ملف النفط والغاز، حيث كان في نية واضعي الدستور العراقي الذي صدر في عام ٢٠٠٥م، حسم الخلاف دستورياً بصدد ملف النفط لكون واردات النفط تُشكل عماد الاقتصاد الوطني، فتضمن الدستور نصوصاً مهمة تمثلت بالمواد ١٠٩ وما بعدها، لتضع الإطار العام لإدارة هذا الملف، ولكن حصل بعد نفاذ الدستور ما لم يكن بالحسبان، فالنصوص التي وضعت لحسم الخلاف حول عائدة الثروة النفطية وآليات وسبل إدارتها، كانت أساساً لنشوء خلاف أعمق، وبدلاً من أن تكون هذه النصوص حاسمة للنزاع باتت مصدراً للنزاعات لا تنتهي بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان، لكون هذه النصوص تحمل في طياتها غموضاً إلى حدٍّ ما، أدى إلى النظر إليها بوجهات نظر مختلفة، بحيث باتت الحكومة الاتحادية تستند إلى النص الدستوري في نقض توجهه أو تصرفه ما يصدر من حكومة الإقليم، وتصطدم بأنَّ حكومة الإقليم تستند إلى النص ذاته في تبرير توجهها أو شرعنة تصرفها، لكون النص الواحد قابلاً لأنَّ يحمل معنيين متعارضين أصلاً.

ما زاد في الطين بلّة؛ عدم إقرار قانون النفط والغاز الاتحادي، والذي يفترض أن يستند إلى أحكام الدستور، في حين أصدر برلمان الإقليم قانون النفط الخاص بالإقليم منذ عام ٢٠٠٧م، وهذا القانون الذي تُعارضه حكومة بغداد وتصفه بكونه غير دستوري، يستند في كل تفاصيله إلى نصوص الدستور الاتحادي، ويفسرها من زاوية تمثل وجهة نظر الإقليم وتجسّد أحيته في إدارة ثروته النفطية في الحقول المكتشفة حديثاً في الإقليم، وهو أمر أثار نزاعاً كبيراً بين حكومة الإقليم وحكومة بغداد استمر لأكثر من عقد من الزمان، حول واردات نفط الإقليم وطريقة وأسلوب حكومة الإقليم في التعامل مع الملف

النفطي بمعزل عن الحكومة الاتحادية. ليس هذا فقط؛ بل بدأت تتراكم في موضوع إدارة الملف النفطي إشكاليات عديدة، سواء في مجال سوء إدارة الملف النفطي وعدم قانونية جولات التراخيص والفساد المستشري في هذا القطاع بشكل كبير، وغيرها من الإشكاليات التي لا بدّ من أن نسلط الضوء عليها، ونبين أساسها بشكل واضح، في محاولة لإيجاد الحلول والمقترحات التي يمكن أن تسهم في إيجاد الحلول الملائمة والناجعة لها، والتي يمكن أن نطرحها في خاتمة هذه الدراسة.

وعلى ذلك فإننا سنقوم بتقسيم هذه الدراسة إلى مجموعة من الفقرات، نتناول في كل منها موضوعاً جزئياً يرتبط بموضوع الدراسة العام، وعلى النحو التالي:

أولاً: أساس الإشكاليات المطروحة:

بات ملف النفط من أكثر الملفات الشائكة في العراق اليوم، بل أكثرها غموضاً وضبابية، حيث لا يتم إطلاع الرأي العام على مجريات الملف النفطي الذي تتم إدارته من قبل الوزارات المتعاقبة من قبل الحكومات التي تشكّلت في مرحلة ما بعد الاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣م، في ظل هيمنة الأحزاب الفاسدة والجهات المتنفذة عليها، والتي تدعمها وتساندها الميليشيات، في الوقت الذي تسود فيه حالة ضعف الأجهزة الرقابية وتواطؤ القضاء وغياب القانون، واستيلاء الأجندات الخارجية على الحكومات ومناهجها.

ولهذا فإنّ هذه الدراسة تركز على أثر الخلاف الدستوري والقانوني لأزمة إدارة الموارد الطبيعية عموماً، واستثمار الثروة النفطية على وجه الخصوص، وانعكاسها على المشهد الاقتصادي العراقي، ودور كل ذلك في تسيدّ حالة التخبط والفشل في إدارة هذا الملف المهم، بسبب استئثار الفساد في مفاصل هذا القطاع المهم، بالإضافة إلى الدور الذي تلعبه السياسات الخارجية ومصالح الدول الإقليمية مع إقليم كردستان وانعكاساتها تجاه الحكومة المركزية للعراق.

• إدارة الثروة النفطية وفق الدستور الاتحادي:

في ظل الدستور الاتحادي العراقي الصادر سنة ٢٠٠٥م، يتبيّن وجود نوع من اللبس والغموض في تحديد سلطة الأقاليم والمحافظات في إدارة الثروة النفطية المحلية، وهو الأمر الذي ساهم بطريقة أو بأخرى في إنكفاء الصراع الحالي في إدارة الملف النفطي،

على النحو الذي أدخل الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان في دوامة من الأزمات والصراعات، على مدى يزيد على عقد من الزمن.

ومن خلال استعراض المواد ١٠٩ و ١١٠ و ١١١ التي وردت ضمن الباب الرابع من الدستور العراقي النافذ، نجد تحديداً للاختصاصات الخاصة بالسلطات الاتحادية، ويمكن من خلال ذلك أن نلاحظ انعكاسها على إدارة ملف النفط، على نحو ما يلي:

١- تنص المادة ١١١ من الدستور على أن «النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات»، ويفترض أنّ هذا النص؛ من الناحيتين الدستورية والقانونية يشير بشكل واضح إلى أنّ ملكية النفط والغاز تعود إلى الشعب العراقي أجمع، من الشمال إلى الجنوب.

٢- تنص المادة ١١٢ في فقرتها، على أنّ إدارة الحقوق المنتجة للنفط والغاز في وقت صدور الدستور، تقع على عاتق الحكومة الاتحادية، حيث تنص الفقرة الأولى على أن «تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقوق الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون».

في حين تنص الفقرة الثانية على «قيام الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً، برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار»، ومن الواضح أن الفقرة الثانية تشير إلى الحقوق النفطية الجديدة، والتي يتم اكتشافها وتطويرها ما بعد المصادقة على الدستور، ولا تمنح حقاً مطلقاً للحكومة الاتحادية أو حكومات المحافظات، ومنها حكومة الإقليم، في الإدارة أو التشغيل والتسويق وغيرها.

• توجهات حكومة إقليم كردستان والدستور الاتحادي:

يمكن اليوم أن نُميّز بين مرحلتين مهمتين بالنسبة لتوجهات حكومة الإقليم من إدارة الملف النفطي، المرحلة الأولى منها تبدأ بعد عام ٢٠٠٣ م وخصوصاً فترة نفاذ

دستور ٢٠٠٥م، أما المرحلة الثانية فهي مرحلة ما بعد صدور قانون النفط والغاز في إقليم كردستان عام ٢٠٠٧م.

ففي المرحلة الأولى؛ ذهب ساسة الإقليم إلى القول: إن المادة ١١٠ من الدستور، نصت على الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية،^(١) وهذا ما يدفعهم إلى اعتبار إدارة الملف النفطي من حقهم، بصرف النظر عن الآثار المترتبة على المادتين ١١١ و ١١٢ اللتين غطتا إدارة جميع نشاطات النفط والغاز. والحق أن هذا التوجه غير صحيح دستورياً، فسياق نص المادتين اللتين نظمتهما موضوع الثروة النفطية والغازية جاء في إطار السلطات الاتحادية الحصرية، وإفراد المشرع لهذا الموضوع ماديتين مستقلتين، ليس الغرض منه رفعهما من خانة السلطات الاتحادية، وإنما جعلهما من صميم هذه السلطات، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى؛ فإن القول بخلاف ذلك يوقعنا بتناقض صريح؛ فكيف يكون ملف النفط والغاز اتحادياً وغير اتحادي في الوقت ذاته، وكيف يكون لمكون معين الحق في الإدارة والتصرف في هذا الملف بمعزل عن السلطة الاتحادية، فهو ملك لكل الشعب العراقي في كل العراق، تدخل وارداته في الخزينة العامة التي تمول الأنشطة والفعاليات الاتحادية كافة، بموجب الفقرة ثالثاً من المادة ١٢١ من الدستور، والتي تنص على أن «ثالثاً: تخصص للأقاليم والمحافظات حصّة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها». وعلى هذا الأساس؛ انتهجت الحكومات الاتحادية المتعاقبة، نهجاً اتحادياً يخول الدور القيادي لوزارة النفط الاتحادية بشأن الحقوق النفطية القائمة وقت صدور الدستور، ولأن الدستور لا يذكر صراحة «الاستكشاف والحقوق غير المطورة حتى الآن»، فإن حكومة إقليم كردستان تُصر على أن النشاطات ذات الصلة تقع ضمن سلطاتها المحلية.

أما المرحلة الثانية في إدارة نفط الإقليم؛ فهي المرحلة التي بدأت فيها حكومة الإقليم تدخل في نزاع مع الحكومة الاتحادية، حول تطبيق كل من المادتين ١١١ و ١١٢، ومرد هذا الخلاف هو الغموض الذي يكتنف هاتين المادتين، حيث بدأت حكومة إقليم كردستان العراق في تطوير قطاع النفط والغاز في عام ٢٠٠٦م، وتوقيعها عقود استثمار نفطي بمشاركة الإنتاج مع خمسين شركة أجنبية، مثل: شركات غولف كيستون، وجينيل،

(١) وقد غاب فيها ذكر «الحقول الخضراء المستكشفة غير المطورة، وهي (أكثر من ٣٠ حقلاً) حتى الآن».

وويسترن زاغروس وغيرها، وبعد ذلك شرّعت كردستان قانونها رقم ٢٢ في ٢٠٠٧م دون التشاور مع الحكومة الاتحادية المتمثلة بوزارة النفط، والذي بات يعزز المزيد من السلطة لحكومة الإقليم على حساب الحكومة الاتحادية، بعيداً عن شركة ضوابط النفط الوطنية العراقية، وهو ما أدخل القطاعين الإستخراجي والتحويلي في حالة من الفوضى والتدهور وانتشار عدم الاستقرار السياسي، ففي الوقت الذي تجد فيه الحكومة الاتحادية في بغداد هذا القانون غير دستوري لتعارضه مع نص المادة ١١٢ من الدستور العراقي، والتي توجب إدارة الملف النفطي اتحادياً بالمشاركة بين الأقاليم والمحافظات المنتجة مع الحكومة الاتحادية، وبعد أن يتم تشريع قانون النفط الاتحادي، نجد في الوقت ذاته مشرع الإقليم ينص على أن إصدار قانون نفط الإقليم جاء منسجماً بل تطبيقاً للمواد ١١١ و ١١٢ و ١١٣ من الدستور.^(٢)

وفي واقع الحال؛ فقد سهّل القانون الذي استصدره برلمان الإقليم عام ٢٠٠٧م، توقيع اتفاقيات تقاسم الإنتاج سابقة الذكر مع شركات نفطية أجنبية، حيث جاء في المادة ٣ من الفصل الثالث منه فيما يتعلق بملكية النفط وحقوق حكومة الإقليم:

«أولاً: ملكية النفط في الإقليم، تكون حسبما وردت في المادة (١١١) من الدستور الاتحادي، ولحكومة الإقليم حصة من العائدات المستحصلة من هذا النفط، للحقول المنتجة قبل (١٥/٨/٢٠٠٥م) بما يتناسب مع حصة عموم شعب العراق، بموجب هذا القانون والمادة (١١٢) من الدستور الاتحادي.

ثانياً: لحكومة الإقليم حصة من العائدات النفطية للحقول المنتجة بعد (١٥/٨/٢٠٠٥م) بموجب أحكام هذا القانون.

ثالثاً: تشترك حكومة الإقليم مع الحكومة الاتحادية في إدارة العمليات النفطية الخاصة بالحقول المنتجة قبل (١٥/٨/٢٠٠٥م) في الإقليم استناداً لحكم الفقرة أولاً من المادة (١١٢) من الدستور الاتحادي.

(٢) جاء في الأسباب الموجبة لإصدار قانون الإقليم للنفط والغاز عام ٢٠٠٧م ما نصه «بغية تطوير الثروة النفطية في إقليم كردستان بحيث تحقق أعلى منفعة لشعب كردستان والشعب العراقي عموماً، باستخدام تقنيات مبادئ السوق الأكثر تقدماً، وتشجيع الاستثمار منسجماً مع أحكام المواد (١١١، ١١٢، ١١٥) من الدستور الاتحادي، لكي تضمن وتعزز أعلى مستويات الشفافية والمسؤولية والعدالة في القطاع النفطي، ولضمان حصص مالية عادلة لشعب كردستان ودعماً لمستقبل الأجيال القادمة، وأولئك الذين عانوا في ظل السياسات القمعية للنظام البائد في العراق، والمحافظة على طبيعة البيئة في إقليم كردستان، وترسيخ التعاون مع الحكومة الاتحادية حول إدارة النفط والغاز بما يضمن التوزيع العادل للعائدات النفطية حسبما ورد في الدستور الاتحادي، ولكل ما تقدم؛ شرع هذا القانون».

رابعاً: تتولى حكومة الإقليم الإشراف وتنظيم جميع العمليات النفطية، بموجب المادة (١١٥) ومنسجماً مع ما ورد في المادة (١١٢) من الدستور الاتحادي، وللوزير بعد استحصال موافقة المجلس الإقليمي أن يأذن لطرف ثالث القيام بالعمليات النفطية لزيادة العائدات من الثروة النفطية للإقليم.

خامساً: تتولى حكومة الإقليم الإشراف وتنظيم تسويق حصة الإقليم من النفط المستخرج من العمليات النفطية من نقطة التجهيز، ويحق لها منح إجازة تسويق لتلك الحصة إلى طرف ثالث.

سادساً: تستلم حكومة الإقليم حصتها من كل العائدات المستحصلة من العمليات النفطية لمنفعة شعب الإقليم طبقاً للمادة الخامسة عشر من هذا القانون، وبموجب المادة (١١٢) من الدستور الاتحادي.

سابعاً: لأي شخص أن يكتسب حق امتلاك النفط عند نقطة التجهيز حصرياً». صحيح أنه بذلت عدة محاولات من قبل مجلس الوزراء والبرلمان العراقي، بين عامي ٢٠٠٧م و٢٠١٢م للمصادقة على مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي في مجلس النواب، رغم موافقة مجلس الوزراء الذي شمل ممثلي التحالف الكردستاني، إلا أن حكومة الإقليم رفضت قانوني النفط والغاز وشركة النفط الوطنية لاعتراضات متعددة؛ أهمها: مساحة العمل المحددة لشركة النفط الوطنية العراقية، وهي بحدود ٨٢٪ من مساحة العراق المثبتة أصلاً في ملاحق قانون النفط والغاز وخضوع عقود الإقليم للموافقات الاتحادية.

فضلاً عن ذلك؛ فقد واجه مشروع القانون اعتراضات موضوعية من قبل العديد من الخبراء النفطيين في وزارة النفط وخارجها، تلخصت في تضمين القانون لعقود المشاركة لأنها:

أولاً: ترهن جزءاً من مكامننا النفطية التي هي ملك للشعب كله، ولا يجوز لأية جهة رهنها أو تضمينها إلى احتياطاتها، فإن كان القصد هو ضمان الإمدادات النفطية، فهذا ممكن من خلال عقود تسويقية طويلة المدى من نفط العراق، وليس تحديداً من الحقول المتعاقدة عليها مع أية شركة.

ثانياً: تتعارض مع أحكام القانون العراقي النافذ، وبالتحديد تتعارض مع ثلاثة قوانين نافذة في حينها وهي: قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧

النافذ، وقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقمان بالعديدين (٢٦٧) لسنة ١٩٨٧م و(٩٧) لسنة ١٩٩٥م الناقدان.^(٣)

ثالثاً: تعقّد مسار التعاقد في القانون الاتحادي النافذ، لأنّ الأخير يحدد سيطرة الحكومة الاتحادية ممثلة الشعب العراقي ككل ويضع هياكل إضافية تبطئ كثيراً من اتخاذ القرارات.^(٤)

ثانياً: الإشكاليات المرتبطة بإدارة الملف النفطي في العراق:

يعتمد العراق على النفط بوصفه مصدراً رئيساً للإيرادات المالية المكونة للموازنة العامة للدولة، وبسبب كون الاقتصاد العراقي بعد عام ٢٠٠٣م بات اقتصاداً ريعياً، فهو يعاني من أزمات اقتصادية تراكمت في السنين الأخيرة؛ بسبب سوء إدارة هذا الملف الحساس بالنسبة للعراق، بالإضافة إلى الفساد المستشري في معظم الدوائر والمؤسسات الحكومية، وهو ما يمكن أن نسلط الضوء عليه في الإشكاليات الخمس التالية:

• الإشكالية الأولى: إشكالية إدارة المشاريع النفطية:

وضع الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥م مبدأ الإدارة المشتركة، التي تجمع بين الإدارة الاتحادية وإدارة المحافظات أو الأقاليم ومنها «حكومة إقليم كردستان»، على ما يسمى بـ «الحقول الجديدة»، مثل تلك الموجودة في كردستان، حيث بدأ الجدل حول درجة التحكم غير المركزي في هذا الملف، ونشب الخلاف حول عائداتية المكاسب المحققة من الاستثمارات النفطية الجديدة، والتي بدأت حكومات إقليم كردستان المتعاقبة الارتكاز عليها في خطوة تخطوها في هذا القطاع.

حيث يفضل قادة الإقليم الدخول في اتفاقيات شراكة في الإنتاج على مستوى الاستثمار النفطي بمعزل عن الحكومة الاتحادية، بينما تعارض وبشدة حكومة بغداد الاتحادية هذا التوجّه، ولهذا نتج عن التقاطع قيام جمود وتجاذبات كثيرة بين بغداد

(٣) حيث ألغيت هذه القوانين وحل محلها قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (٤) لسنة ٢٠١٨م، إذ أشار في المادة ١٥ منه إلى إلغاء العمل بالقانون والقرارين أعلاه، والتي جاء فيها «أولاً: يلغى قانون تأسيس شركة النفط الوطنية رقم ١٢٣ لسنة ١٩٦٧م وتعديلاته. ثانياً: يُلغى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقمان بالعديدين (٢٦٧) لسنة ١٩٨٧م و(٩٧) لسنة ١٩٩٥م».

(٤) ولكن في حقيقة الأمر، كان لموقف التحالف الكردي البرلماني و«الحاصصة» الطائفية والسياسية، من العوامل الرئيسة التي حالت دون تمرير القانون الاتحادي، وأدى إلى فشل مجلس النواب العراقي، المقنع بالحاصصة والمصالح الشخصية للنواب، في مناقشة وتمرير القانون الأساسي المتعلق بالنفط والغاز، لأنّه لا بد من أن يقترن إقرار القانون بأغلبية واضحة تكون لائتلاف برلماني أو جماعة متحالفة، في الوقت الذي تختفي الحاصصة ويحل محلها تركيبة تمثل الحكومة والمعارضة.

وأربيل، والتي كانت سبباً مهماً من أسباب منع وعرقلة إصدار قانون اتحادي منظم للنفط والغاز لتنفيذ الأحكام الدستورية.

أما بالنسبة للتحالف الكردستاني الذي يسيطر على مقاليد الحكم في الإقليم، فقد عمل أساساً منذ عام ٢٠٠٣م على ترسيخ مبدأ «اللامركزية» في عمل القطاع النفطي والتي تعني فعلياً تولي حكومة الإقليم، حصرياً، جميع أنشطة قطاعي الاستخراج والتحويل وهو ما نفذته فعلاً منذ عام ٢٠٠٤م.

فمنذ تشرين الأول في عام ٢٠٠٣م تم طرح بديل جديد يدعو إلى اعتماد عقود الخدمة، مع العمل على إعداد قانون للنفط والغاز وتكثيف الحوار مع الشركات النفطية العالمية، فقد اعتمدت الوزارة خلال الأعوام من ٢٠٠٤م إلى ٢٠٠٧م أسلوب لجان تنسيق Steering Committees، لدراسة الحقول المهمة في العراق مع كثير من الشركات النفطية العالمية، لكن عقود الخدمة لم تحظَ في حينه بتأييد واسع في أروقة وزارة النفط الاتحادية، وكانت الحوارات وتبادل البيانات خلال هذه اللجان الأساس الذي مهد الطريق للشركات للتعرف بدقة أعلى إلى مكامن العراق الأساسية خلال استخدام التقنيات الحديثة غير المتوفرة لدى الوزارة، للوصول إلى الأرقام الجديدة للاحتياطي النفطي لهذه الحقول، والتي انعكست في معدلات إنتاج الذروة المستدامة العالية في جولة التراخيص الأولى.^(٥)

في الوقت الذي لم تشهد الأعوام من ٢٠٠٣م ولغاية النصف الثاني من عام ٢٠٠٧م، حسم مسألة أسلوب التعاقد طويل الأمد لتصعيد طاقات العراق الإنتاجية والتصديرية، وذلك بما يتناسب وخطة الستة مليون برميل في اليوم، إلا أنّ وزارة النفط الاتحادية حققت خطوات مهمة لإدامة الإنتاج والتصاعد به، لغاية إنتاج ٢.٥ مليون برميل في اليوم، وبعد يأس وزارة النفط من إقرار مشروع قانون النفط والغاز المقدم في شباط ٢٠٠٧م جرت في الوزارة مناقشات مستفيضة للوصول إلى صيغ مناسبة في ظل القوانين السائدة للمباشرة في تطوير الحقول النفطية والغازية، واتفق على اعتماد صيغتي عقود

(٥) والتي جرت في نهاية شهر حزيران عام ٢٠٠٩م، والتي تنافست فيها كبرى شركات الطاقة العالمية في مزاد علني على عقود خدمة وليس مشاركة كما صرحت وزارة النفط في حينه، حيث أبرمت عقود خدمة لإدارة ٦ حقول نفط وحقلين للغاز وهي: باي حسن والرميلة الذي فاز بعقد تطويره تحالف شركات تقوده بريتش بتروليم (بي بي) البريطانية وشركة النفط الصينية (سي إن بي سي)، حيث يعد من أكبر حقول العراق النفطية، وفازت شركات أخرى بعقود تطوير حقول الزبير غرب القرنة والفكة وأبو غرب وبني سكان وعكاس والمنصورية، وهي موزعة على مدن البصرة والعمارة وكركوك وبعقوبة والأنبار، وقد قدر حجم العقود الستة المقترحة بـ ٤٣ مليار برميل من أصل مخزون مقدر بـ ١١ مليار.

الخدمة (Technical Service Contracts) وعقود الإسناد الفني (Technical Support) مع استبعاد عقود المشاركة بالإنتاج.

ولتحقيق هذه الرغبة، عملت وزارة النفط الاتحادية على الإعلان عن جولات التراخيص النفطية، وهي فعلياً مناقصات شفافة تشارك فيها الشركات التي تنجح في التأهيل الصارم Pre-qualification لعقود خدمة طويلة الأمد (عشرون عاماً)، وتم التغاضي عن عقود الإسناد الفني لاعتذار الشركات عن تقليص مدة التنفيذ إلى سنة واحدة وهو اعتراض وجيه لاستحالة ذلك فنياً.

وما يثير حفيظة الحكومة الاتحادية في بغداد هو قيام «حكومة إقليم كردستان» بعرض عقود تنقيب - ذات تقاسم متساو للإنتاج - على شركات النفط العالمية دون موافقة الحكومة المركزية؛ وما كان من تلك الشركات إلّا أن استجابت بنهم لتلك البنود المغرية. وفي الحقيقة - كما أسلفنا - يكمن تحت ذلك الاختلاف في الموقف بين «حكومة إقليم كردستان» وبغداد، موضوع دستوري مهم، بشأن درجة المشاركة السيادية الأجنبية في قطاع النفط والغاز في العراق، على المستويين الدستوري والقانوني؛ وتفصيل ذلك: أنّ الحكومة الاتحادية في بغداد ترى أنّ صلاحيات تطوير الحقول النفطية وعمليات التسويق والتصدير محصورة بيد وزارة النفط الاتحادية، استناداً إلى القوانين النافذة بموجب المادة ١٣٠ من الدستور العراقي، بينما ترى حكومة إقليم كردستان أنّ للإقليم حق تطوير الحقول وتسويق النفط والغاز دون العودة إلى الحكومة الاتحادية، وذلك استناداً إلى قانون ٢٢ الصادر سنة ٢٠٠٧م سابق الذكر، الذي شرعه الإقليم، وعدم وجود قانون اتحادي ينظم قطاع النفط والغاز في العراق إلى هذا اليوم.

والناظر لسلوك وتصرفات حكومة إقليم كردستان العراق؛ يجدها ذات نمط سلوكي انفصالي وتصرفات تتطابق ودولة منفصلة، ليس فقط في قطاع النفط والغاز ولكن في قطاعات أخرى أيضاً، ويبدو أنّ العلاقة مع الحكومة الاتحادية تتفاقم بشكل أزمة مع مرور الوقت، وهذه معضلة لا يمكن حلّها إلّا بتعديل الدستور الاتحادي بشكل مباشر، أو عن طريق غير مباشر بتخلي ساسة الإقليم عن انتهاج سلوك الدولة المنفصلة.

ونرى أنّ مرد هذا الاختلاف يرجع إلى الخلط الذي تكوّن في أذهان الكثير من السياسيين - وللأسف الكثير من القانونيين - بين حق إدارة النفط وحق التصرف في النفط، فإذا كانت مسؤولية إدارة النفط تلزم الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات

غير المنتظمة في إقليم أن تتشاور فيما بينها في إدارة النفط ضمن حدودها الإدارية، فإن حق التصرف بالنفط هو غير إدارة النفط، فحق التصرف هو حق حصري للسلطة الاتحادية تستقل به ولا يشاركها فيه أحد عكس الإدارة.

ولاشك هناك تنازع بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان حول إدارة النفط والتصرف به، فالحكومة الاتحادية ترى أن ثروة النفط هي ثروة لكل الشعب العراقي، والدولة ممثلة بالسلطة الاتحادية هي التي لها حق التصرف بهذا المال بصرف النظر عن مكان استخراجه وبيعه، طالما أن عوائده في النتيجة النهائية توزع على أفراد الشعب العراقي، وهي تستند إلى المادتين ١١١، ١١٢ من الدستور، فهو بهذا التوصيف شأن اتحادي بالدرجة الأساس، ووفقاً لهذا المفهوم فإن الحكومة الاتحادية تستمع لوجهة نظر الإقليم حول الطريقة الأمثل لإدارة النفط المستخرج في الإقليم، ولكن ليس للإقليم حق التصرف بالنفط وبيعه، طالما أن الثروة النفطية هي ثروة اتحادية تخص الشعب العراقي بأسره.

أما حكومة الإقليم؛ فترى أن إدارة النفط المستخرج في الإقليم والتصرف به، هو شأن حكومة الإقليم بالدرجة الأساس، وأن التشاور مع الحكومة الاتحادية في إدارة النفط وفقاً لهذا المفهوم يعني استماع الإقليم لرأي الحكومة الاتحادية ليس في أسلوب إدارة النفط فحسب، وإنما في التصرف به أيضاً، ولكن رأي الحكومة الاتحادية غير ملزم لحكومة الإقليم استناداً إلى المادة ١١٥ من الدستور النافذ، والتي تنص على أنه «كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما»، وبما أن النفط ليس من الاختصاصات الحصرية المنصوص عليها في المادة ١١٠ فإن إدارة النفط في الإقليم هي من اختصاص الإقليم بالدرجة الأساس، هذا ما تحتج به حكومة إقليم كردستان.

ففي المادة ١١٠ من دستور ٢٠٠٥م، حدد المشرع الدستوري اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر، ولم يرد فيها نص يتعلق بمجال إدارة الثروة النفطية، ومن خلال تحليلنا لنص هذه المادة نجد أن المشرع الدستوري قد حدد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، في حين أن العراق دولة بسيطة في الأصل ثم تحولت بموجب دستور ٢٠٠٥م إلى دولة اتحادية، وغالباً ما تأخذ هذه الدول بأسلوب

حصر اختصاصات الولاية أو الإقليم لتبقي اختصاصات السلطة الاتحادية مفتوحة وقابلة للتوسع، في حين تأخذ الدولة الاتحادية التي كانت بالأصل مجموعة من دول مستقلة مثل: الولايات المتحدة الأمريكية بأسلوب حصر اختصاصات السلطة الاتحادية، لتقوية اختصاصات الدويلات على اعتبار أنها كانت دولاً وتخلت عن سيادتها الخارجية وجزء من سيادتها الداخلية لصالح الدولة الاتحادية، فلا بدّ من تمتعها بقدر كبير من الاختصاصات، ومع ذلك نجد أن المشرع الدستوري لم يدخل الثروة النفطية صراحة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.^(٦)

وبحسب رأينا؛ كان على المشرع الدستوري العراقي أن يدخل موضوع الثروة النفطية ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية بشكل صريح غير قابل للتأويل والتفسير المغاير، وذلك لسببين هما:

الأول: أن ثروة النفط هي ثروة اتحادية، طالما أن إيراداتها تؤول لكل العراقيين بصرف النظر عن المكان الذي ينتج فيه النفط. والسبب الثاني: أنّ النفط يشكل نسبة أكثر من ٩٠٪ من الإيرادات المالية العامة للدولة، وأن إيرادات النفط بالعملة الصعبة هي السند أو الغطاء الوحيد للعملة المحلية (الدينار العراقي)، وبدونها فإن قيمة الدينار ستكون عرضة للانهييار التام، كما حصل عند فرض الحصار على العراق بعد اجتياحه للكويت عام ١٩٩٠ م.

ومن جهة أخرى؛ يدخل المشرّع الدستوري موضوع الثروة النفطية ضمن الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم التي نصت عليها المادة ١١٤، حيث إن المشرع الدستوري كان قد أخفق مرة أخرى في رسم الاختصاصات المشتركة، عندما جعل الأولوية لقانون الإقليم ولقانون المحافظة في حالة التعارض مع القانون الاتحادي في غير الاختصاصات الحصرية، وهذا يعني أن الاختصاصات المشتركة هي في النهاية من اختصاص الأقاليم والمحافظات، طالما أن الأولوية لهما عند التعارض، وهذا النص لم نجد له مثيلاً في الدساتير الاتحادية، بما فيها الدستور الأمريكي الذي يعد المرجع التاريخي الأساس لمبدأ الفيدرالية.

(٦) وقد اكتفى بالفقرة الثالثة من المادة ١١٠ التي منحت السلطات الاتحادية اختصاص رسم السياسة المالية والجمركية وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته.

وقد خصص المشرع الدستوري - عن قصد - نصين دستوريين، هما نص المادة ١١١ و ١١٢، لتنظيم شأن الثروة النفطية والغازية في العراق، ونصت المادة ١١١ على أن «النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات»، وعند تحليل هذه المادة نجد أنها اعتبرت النفط ملك كل الشعب العراقي بصرف النظر عن المكان الذي ينتج فيه، وهذا يعني أن النفط هو ثروة اتحادية لجميع العراقيين، ويأخذ بعض الكتاب على هذا النص أنه كان يفترض أن ينص على أن النفط ملك الدولة، بدلاً من ملك الشعب باعتبار أن الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية، إلا أن النص على ملكية الشعب للنفط هو توصيف دقيق قانوناً، لحقيقة أن الشعب هو المالك الحقيقي لثروة النفط، وأن الدولة ما هي إلا وكيل عنه لإدارة هذا الملك، ولها حق التصرف به باعتبارها تتمتع بالشخصية المعنوية نيابة عنه.

وكذلك - وهذا هو الأهم - فإنه على وفق هذا التوصيف يقسم العائدات النفطية بين الشعب وسلطات الدولة، على أساس أن ما يذهب إلى السلطات هو ضرائب يدفعها المواطن للدولة مقابل قيامها بتقديم الخدمات العامة، وهذا المفهوم يقلب المعادلة فبدلاً من أن تدفع الدولة للشعب، فإن الشعب هنا هو الذي يدفع للحكومة لكي تنهض بواجباتها العامة، ونرى أن قلب الأدوار هو أمر جوهري لإعادة صياغة المعادلة ووضع عائدات النفط بيد المالك الحقيقي وهو الشعب، والدولة ما هي إلا نائب عنه.

أما المادة ١١٢ من الدستور، فهي المادة التي رسمت آلية إدارة النفط في العراق بشيء من التفصيل حيث نصت على «أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصةٍ محددةٍ للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفةٍ من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعةٍ للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.

وعند تحليل نص هذه المادة نجد أن المشرع قد أخفق مرة أخرى في وضع صياغة محكمة لموضوع النفط، وتثار على هذا النص الملاحظات التالية:

أولاً: إن ذكر عبارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية في الفقرة الأولى قد أوهن النص وجعله عرضة لتأويلات متعددة حسب المصالح التي تقف وراءها، فحكومة الإقليم ترى أن مضمون الفقرة الأولى (معايير توزيع الإيرادات بين أفراد الشعب) ينصرف إلى النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية فقط، ولا ينصرف إلى الحقول الجديدة التي بدأت تعمل بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥م، أما الحكومة الاتحادية فتري أن الدستور ميّز بين الحقول الحالية والمستقبلية، حيث أراد أن يخص الحقول المستقبلية، إضافة إلى ما ورد في الفقرة الأولى بميزة، رسم سياسات استراتيجية تهدف إلى الاستثمار الأمثل لموارد النفط باعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق، إضافة إلى جذب الاستثمارات في ميدان النفط، ويتم توزيع إيرادات النفط بين أفراد الشعب وفقاً للمعايير ذاتها التي أوردتها الفقرة أولاً وليس مستقلاً عنها، والحقيقة أن الفقرتين مترابطتان وليستا منفصلتين أو متناقضتين وأن حكم الفقرة الأولى ينسحب إلى حكم الفقرة الثانية.

ثانياً: أن النص ساوى تماماً بين اختصاص السلطات الاتحادية واختصاص المحافظات واختصاص الأقاليم تماماً في موضوع إدارة النفط، وكان يفترض أن يتم التمييز بين هذه السلطات حسب علويتها، بمعنى كان يفترض أن يكون هناك تدرج تنازلي في الاختصاصات يبدأ بالسلطة الاتحادية ثم الإقليم ثم المحافظة، وهذا النص بصيغته الحالية سيُشَتَّت المسؤوليات وتضارب المصالح، ويسهم في إضعاف قرارات الحكومة الاتحادية ذات الصلة بموضوع النفط، ومن ثم إرباك الإدارة النفطية بوجه عام، ويؤثر كذلك على جذب الاستثمارات النفطية بوجه خاص، حيث ستحجم الشركات عن الاستثمار لتشتت القرارات وتضاربها.

ثالثاً: إنَّ المشرع أغفل النص على كل الثروات الطبيعية بما فيها المعادن بأنواعها والمياه وغيرها، وكان عليه أن ينص على أنها ثروة اتحادية، تعود ملكيتها للشعب وتتولى إدارتها بشكل عادل السلطة الاتحادية حصراً.

رابعاً: إنَّ الفقرة أولاً من هذه المادة نصت على أن ينظم ذلك بقانون، ولم يحدد المشرع فترة زمنية محددة يتم بموجبها إصدار هذا القانون مما ترك المجال مفتوحاً لتأخر إصدار هذا القانون، والذي يعد من أكثر مشروعات القوانين أهمية وإثارة للجدل والخلاف بين

الكتل النيابية، وهو ما ترك فراغاً تشريعياً هائلاً تسبب في حصول تنازعات شديدة بين المركز والإقليم، ما كان لها أن تحصل لو كان هناك قانون ينظم موضوع النفط.

• الإشكالية الثانية: مصير الواردات المالية الناتجة عن نفط الإقليم:

يجني الإقليم واردات مالية ليست بالقليلة يومياً من جراء تصدير النفط الخام عبر الأنابيب التركي، هذا من جانب، ومن الجانب الآخر؛ فيما يتعلق بآلية إيداع الواردات المالية المتأتية من المبيعات النفطية، فيفترض أنه بحسب القوانين العراقية النافذة، تؤول جميع الواردات النفطية إلى الحكومة الاتحادية، بأن تودع في الخزينة الاتحادية، ومن ثم توزع بحسب تخصيصات الموازنة الاتحادية، كما يجب إيداع الواردات الناتجة عن تصدير النفط والغاز في صندوق تنمية العراق (DFI) في نيويورك، لتستقطع منه التعويضات المتعلقة بغزو النظام السابق للكويت بمقدار ٥٪، قبل أن تصل المدخولات إلى الخزينة الاتحادية في العراق.

وهذه الآلية هي ممكن الخلاف الرئيس بين أربيل وبغداد، فما لا ترغب به أربيل وتصرح به علناً، هو عدم الاستجابة لمطالبة الحكومة الاتحادية بإيداع وتسليم الواردات للخزينة الاتحادية، وتقوم بوضع إيرادات نفط الإقليم بحساب خاص في تركيا يكون تحت سيطرتها، لاستقطاع كلف الإنتاج وأرباح الشركات، يتبعه استقطاع حصة الإقليم المقدرة بـ ١٧٪ قبل أن تصل المبالغ المتبقية إلى وزارة المالية الاتحادية، وهو أمر محل اعتراض كبير من الحكومة العراقية.^(٧)

(٧) حيث جاء في المادة ١٥ من الفصل السادس من قانون الإقليم للنفط والغاز النافذ أحكام تخص إدارة العائدات والحصول الخاصة بصندوق كوردستان للعائدات النفطية (KOTO)، بنصها على أن: أولاً: يؤسس صندوق كوردستان للعائدات النفطية، وله شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري.

ثانياً: يعين رئيس وأعضاء مجلس الإدارة من قبل مجلس الوزراء بعد مصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان على أن تحدد صلاحياتهم ومسؤولياتهم بقانون.

ثالثاً: على الوزارة تزويد صندوق كوردستان للعائدات النفطية (KOTO) بكافة المعلومات المالية الضرورية المتعلقة بالإجازات والعقود.

رابعاً: يستلم الصندوق العائدات المستحصلة من العمليات النفطية الخاصة بالحقول الحالية والمستقبلية نيابة عن شعب الإقليم بموجب أحكام المادتين (١١٢ - ١١٥) من الدستور الاتحادي، حسب الأحكام الواردة في هذا القانون.

خامساً: لحين تنفيذ الشروط المذكورة في المادة التاسعة عشر من هذا القانون يحتفظ الصندوق بحسابين: أحدهما للعائدات المستحصلة من العمليات النفطية الخاصة بالحقول الحالية (حساب الحقول الحالية)، والآخر للعائدات المستحصلة من العمليات النفطية الخاصة بالحقول المستقبلية (حساب الحقول المستقبلية)، الحسابان سيشكلان جزءاً من العائدات العامة للإقليم وخاضعان للرقابة البرلمانية.

سادساً: يكون حساب الحقول الحالية وحساب الحقول المستقبلية خاضعاً للتدقيق المستقل، ويكون الاطلاع متاحاً للمواطنين، ويمارس الصندوق مسؤوليته وفق المبادئ والمعايير الخاصة بمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية التي وردت في المصدر EITI ((Extractive Industries Transparency Initiative)) آذار ٢٠٠٥م، وأن يكون معقولاً وموكباً للأساليب المثلى في الصناعة النفطية.

لهذا فإنّ أيّ تقدم في جهود حل الخلافات القائمة بين بغداد و«حكومة إقليم كردستان» يتطلب نية حسنة من الجانبين، ومن جهته فقد تم تقديم عدة مسودات لقانون النفط والغاز للقراءة والتصويت في البرلمان الاتحادي، منذ عام ٢٠١١م لم يتم التوصل إلى حل وسط إلى هذا اليوم، وفي غضون ذلك بدأت عمليات التنقيب في منطقة «حكومة إقليم كردستان» وزاد الإنتاج ليصل اليوم إلى ما يزيد عن ٥٠٠.٠٠٠ برميل/يومياً، حيث يرى القادة الأكراد أن بإمكانهم التوصل إلى إنتاج كمية كبيرة تبلغ مليون برميل يومياً خلال سنوات قليلة.

ومن ناحية أخرى؛ فإنّ هناك صعوبة أخرى تتمثل في مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي في حد ذاته، والذي يتعين تكييفه بطريقة تحافظ على قانونية العقود الكردية المبرمة فعلاً، ويشمل اتفاقات حول ملكية الأسهم بينما يحدد في الوقت نفسه تقسيم العمل في السياسة النفطية بين الحكومة المركزية والمحافظات.

ووفقاً للفقرة (ثانياً) من المادة العاشرة من قانون موازنة الدولة العراقية لسنة ٢٠١٩م؛ فإنّ إقليم كردستان ملزم منذ بداية العام ٢٠١٩م بتسليم شركة «سومو» التابعة لبغداد واردات تعادل قيمة ٢٥٠ ألف برميل يومياً مقابل استلام الإقليم حصته من الموازنة.^(٨)

واليوم في ظل عقود التراخيص وعقود المشاركة في كردستان يُصدر العراق نحو ثلاثة ملايين برميل يومياً من الجنوب، ونصف مليون برميل يومياً من كردستان، وهو من أعلى معدلات تصدير النفط في تاريخ العراق، ومع ذلك يعيش العراق في مأزق مالي كبير ووضّع اقتصادي متردّ، بحيث يُعَدُّ العراق اليوم من الاقتصادات الضعيفة، وهو ما يشير إلى الخلل الكبير في السياسة النفطية، من حيث اعتمادها على نوعية من العقود التي تحقق موارد مالية هائلة للشركات الأجنبية، على حساب إفراغ الخزينة العامة للدولة في خرق واضح للمادة ١١ من الدستور العراقي، والتي تشير إلى أن النفط والغاز ملك للشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.

(٨) حيث تنص المادة ١٠ ... ثانياً: أ- تلتزم حكومة إقليم كردستان بتصدير ما لا يقل عن (٢٥٠٠٠٠) (مائتين وخمسين ألف برميل نفط) خام يومياً من النفط الخام المنتج من حقولها لتسويقها عن طريق شركة (سومو)، وعلى أن تسلم الإيرادات النفطية إلى الخزينة العامة للدولة حصراً.

.... ج - تلتزم الحكومة الاتحادية بدفع مستحقات إقليم كردستان بما فيها تعويضات موظفي الإقليم ويستقطع مبلغ الضرر من حصة الإقليم في حالة عدم تسليمه للحصة المقررة من النفط في البند (أ).

د- تلتزم الحكومة الاتحادية ومحافظات إقليم كردستان عند حصول زيادة في الكميات المصدرة المذكورة في المادة (١-أولاً ب) من قانون الموازنة بتسليم الإيرادات المتحققة فعلاً لحساب الخزينة العامة للدولة.

• الإشكالية الثالثة: تهريب النفط عبر الحدود:

يحتل موضوع تهريب النفط مفصلاً مهماً من مفاصل الموقف القانوني المتأزم، بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، فرؤية الجانبين متغايرة تجاه تصدير النفط من إقليم كردستان العراق دون موافقة الحكومة الاتحادية، فعمليات تهريب النفط الخام تتم من محافظات الإقليم بصورة مستمرة، ولا توجد أرقام محددة لحجم مبيعات النفط الخام في إقليم كردستان، لكن مئات الشاحنات المحملة بالنفط تتجه يومياً إلى تركيا وإيران، وتصف الحكومة الاتحادية هذه الممارسة بالتهريب لأنها خارج نطاق سيطرتها إدارياً وتجارياً.

ومن ثم فإن النفط الذي يُباع محلياً أو يُصدّر خارج البلاد دون علم وزارة النفط الاتحادية يُصنّف كنفت مهرب، هذا إذا ما علمنا أصلاً، بأن كل العمليات النفطية في إقليم كردستان هي خارج سيطرة الحكومة الاتحادية.

ويرتبط ملف تهريب النفط العراقي عموماً، أو نفط إقليم كردستان على وجه الخصوص، بالعديد من تفاصيل السياسة الإقليمية، التي تتسم بأثار كبيرة، تنعكس على شكل مشاكل وأزمات داخل العراق؛ سواء من خلال التدخل المباشر في الشؤون الداخلية للعراق، أو غير المباشر كنتيجة للوضع السياسي للدول المجاورة، ومن أهم السياسات الإقليمية المرتبطة بملف تهريب النفط من إقليم كردستان هي:

- تنوع المصالح السياسية لتركيا في العراق وخاصة إقليم كردستان.
- الرغبة العارمة لقادة حكومة إقليم كردستان ومثابرتها على الانفصال عن العراق، وإصرار ساسة الإقليم على تناسي مبدأ الفدرالية الذي أدخله الأكراد في صيغة الدستور الحالي.

لذلك يتضح للعيان اشتباك يصحو حيناً ويخبو حيناً آخر بين «حكومة إقليم كردستان» وبغداد، حول الملف النفطي، وواجب دفع الإقليم ثمن نفط الإقليم المصدر للحكومة الاتحادية، وهو ما يزيد تعقيد المناقشة الصعبة القائمة بشأن إقرار قانون النفط والغاز الاتحادي.

بالإضافة إلى ذلك؛ تم اختبار علاقات بغداد مع تركيا على نحو خطير، من خلال دعم أنقرة للنشاطات النفطية لـ «حكومة إقليم كردستان»، التي تشارك فيها العديد من الشركات التركية الخاصة، وتكثر احتمالات بأن تعمل تركيا على تسهيل صادرات

النفط من إقليم كردستان، بما في ذلك عن طريق خطوط الأنابيب المارة عبر أراضيها مع تجاهل متعمد لأخذ موافقة بغداد.

وبينما يشعر الأكراد بالامتنان من هذا الدعم - الذي فتح بالفعل طريقاً برياً للتصدير عن طريق الشاحنات - إلا أنهم قلقون من استمرار الود من جانب أنقرة، نظراً لتاريخ تركيا المضطرب في التعامل مع جاليته الكردية، في الوقت الذي تشكل فيه الاضطرابات والحرب القائمة في سورية متغيراً مهماً في المعادلة، إذ لديها أقلية من السكان الأكراد باتت نزعتهم الانفصالية واضحة جداً في الوقت الحالي، وهي تعدّ عاملاً آخر يؤدي إلى تعقيد الأمور مستقبلاً.

• الإشكالية الرابعة: إشكاليات في عقود الاستثمارات النفطية في العراق:

لا يمكن وضع جدول قياسي بالإمكان الرجوع إليه، بغية عرض أحجام وأنواع الاستثمار في مجال القطاع النفطي الإجمالي الحالي في العراق، بسبب تراكمية الاستثمارات المباشرة وغير المباشرة في قطاع الطاقة، والتداخل بين القطاعات الصناعية والخدمية كافة. وبحسب الخطة الاستراتيجية الوطنية للطاقة، فإن الساحة الاستثمارية في العراق يمكن أن تستوعب أكثر من ١٣٠٠ مليار دولار قبل عام ٢٠٢٥، من ضمنها ٦٥٠ مليار دولار في قطاع الطاقة إجمالاً، علماً بأن نصف هذه التقديرات قد تذهب إلى القطاع الاستخراجي لتتجاوز حدود الـ ٣٠٠ مليار دولار، بهدف الوصول إلى إنتاج الذروة وإدامة الإنتاج بمعدل ٩٠.١ مليون برميل يومياً ابتداءً من عام ٢٠٢٠م.

وتُعد مسألة الاستثمار النفطي واحدة من المسائل المهمة التي عملت عليها الحكومات الاتحادية المتعاقبة التي ولدتها العملية السياسية بعد عام ٢٠٠٣م، بسبب تهالك البنية التحتية النفطية، وحاجة العراق المتزايدة إلى تطوير الحقول والمشاريع النفطية القائمة من جهة، وإنشاء مشاريع جديدة تغطي حاجة العراق في القطاع النفطي، ولذلك فقد باشرت الحكومة الاتحادية منذ عام ٢٠٠٩م، بإبرام عقود مشاركة في امتيازات نفطية منحت لشركات عالمية، دخلت السوق النفطية العراقية، وذلك في جولتين مهمتين من التراخيص النفطية، ولم يتم تنفيذ الجولات اللاحقة بسبب الأحداث التي مر بها العراق في عام ٢٠١٤م. ويتضح من الفقرات والمواد التي تضمنها عقد الرميطة أنه ليس بعقد خدمة، إذ إن عقد الخدمة لا يستمر لمدة طويلة، وهو في الغالب لا يزيد كحد أعلى عن عشر سنوات، بينما يشير عقد الرميطة بفقراته ومواده إلى أنه عقد مشاركة أو عقد تقاسم الإنتاج، وهو

العقد ذاته الذي وقعته حكومة كردستان، باستثناء العائد الذي تحصل عليه الشركات الأجنبية والمحدد بدولارين في عقد الرميطة مقابل كل برميل نفط خام منتج فوق خط المشروع في حين تحصل الشركات الأجنبية في كردستان على معدل يتراوح بين ١٥ - ٣٠٪ من نفط الربح، ومن ثم تكون الخسارة أكبر في عقود كردستان منها في عقود التراخيص. وفي سياق متصل؛ يمكن ملاحظة عدد من المخالفات الدستورية والقانونية التي شابت هذه التراخيص، وهي:

١- أنَّ هذه التراخيص تمت من دون غطاء قانوني، فلا وجود لقانون النفط والغاز، وأن قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ في المادة (٢٣) يمنع الاستثمار الأجنبي في قطاع النفط والغاز، كما أنَّها لم تعرض على مجلس النواب العراقي للمصادقة عليها، كما يفترض أن يكون.

٢- أن المادة ١١٢ من الدستور العراقي تشير إلى التنسيق بين الحكومة المركزية والسلطة المحلية في المحافظات المنتجة عند البدء بأية عمليات للاستثمار في القطاع النفطي، في حين تجاهلت وزارة النفط هذا الأمر، وهي برأينا مخالفة دستورية، وأن المادة ١٣٠ في الدستور، والتي تنص على بقاء القوانين النافذة معمولاً بها ما لم تلغ أو تعدل، تعيدنا إلى قانون شركة النفط الوطنية رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧.^(٩)

لقد لوحظ من خلال المتابعة وتدقيق معظم المناقصات التي يتم إعدادها من قبل الشركات النفطية الأجنبية؛ وجود محاولات لتضخيم الكلف النفطية، ويعزى السبب إلى وجود ثغرات عديدة^(١٠) يمكن تلخيصها بما يلي:

١- إنَّ صلاحية الشراء المخولة للشركات الأجنبية هي لغاية (١٠٠) مليون دولار، ولهذا يقوم بعض الشركات بتجزئة بعض المناقصات المتشابهة ليكون مبلغ الإحالة ضمن صلاحية الشركة.

٢- يعد جميع الأجور والرواتب ومخصصات العمالة الأجنبية عالية جداً، فضلاً عن اتباعها أسلوب إخفاء المعلومات الحسابية واللجوء إلى مفاهيم حسابية غير مفهومة للكوادر العراقية، وهو ما أدى إلى المغالاة في منح أجور ورواتب الكوادر العاملة في الشركات الأجنبية، والتي تصل في بعض الأحيان إلى ما يقارب (٦٠) ألف دولار شهرياً.

(٩) حيث حلَّ محلَّه قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (٤) لسنة ٢٠١٨م.

(١٠) للمزيد ينظر (تقرير الشفافية السادس، لعام ٢٠١٢م: الصفحات ٥٥ - ٥٧).

٣- إحالة المناقصات الخارجية إلى شركات من جنسية الشركة المتعاقدة، بأسلوب الإحالة المباشرة دون أن تخضع للشروط التنافسية، فضلاً عن إحالة مناقصات محلية دون الإعلان عنها في وسائل الإعلام المعتمدة بسبب قوة المناورة والتلاعب التي تتمتع بها هذه الشركات.

٤- عدم تثبيت مناشئ المواد والمعدات المشتراة المستخدمة من قبلهم وهو ما يسمح بجلب مناشئ غير جيدة وغير معتمدة عالمياً وبأسعار وهمية.

٥- عدم اقتناع الشركات الأجنبية بالإجراءات الأمنية التي تنفذها الأجهزة الأمنية العراقية، ولجوء شركات المقاوله إلى شركات أمنية أجنبية وبكف عالية جداً.

٦- محدودية معرفة الكوادر العراقية بآليات الشراء والبحث والاستقصاء الحديثة عن أسعار المستلزمات السلعية والأجهزة الدقيقة التي كلفت العراق مئات الملايين، فضلاً عن عدم توفر قاعدة بيانات دقيقة في هذا المجال نتيجة لتوقف حركة تطوير الحقول ومحدودية العمليات النفطية المنفذة لعدة سنوات خلال مدة الحرب والحصار الاقتصادي على العراق.

٧- إن بعض الشركات النفطية الأجنبية تتولى عملية الشراء بواسطة دوائرها في بلدانها الأصلية، وتدفع قيمتها مباشرة دون أية رقابة خاصة فيما يتعلق بأسعار تلك المواد.

٨- ضعف واضح في تدريب الكوادر النفطية العاملة في أقسام المشتريات والعقود، واستشراء حالات الفساد في العقود والمناقصات النفطية التي تبلغ قيمة صفقاتها عشرات الملايين من الدولارات، فضلاً عن عدم اختيار أساليب الإعلان والتعاقد المناسبة وحسب طبيعة العقد أو البضائع المطلوبة، وكذلك الخلل في احتساب الكلف التخمينية.

كما تسعى الشركات الأجنبية العاملة في الحقول النفطية إلى تضخيم التكاليف البترولية، حيث يلاحظ المغالاة في منح رواتب الخبراء والمهندسين والكوادر الفنية والمنتسبين إلى الشركة الأجنبية والتي بلغت ما يقارب (٢٢٦.٧) مليون دولار عام ٢٠١٤م في أحد حقول النفط المنتجة في محافظة البصرة، وتمتعهم بالمكافأة التي بلغت (١.٣٣٨) مليون دولار، وأجور أخرى لعام واحد فقط والتي تتحملها الحكومة العراقية. فضلاً عن استفادة كبار الموظفين من خلال تمتعهم بالإيفادات والدورات التطويرية

التي تقيمها الشركات الأجنبية خارج العراق إذ بلغت تكاليف سفر الكفاءات الفنية التابعة لإحدى الشركات الأجنبية ما يقارب (٣٢.٩٩٠) مليون دولار.^(١١)

وكدليل آخر على المغالاة في تقدير المستحقات المالية للشركات، فإن المجموع الكلي لمستحقات إحدى الشركات العاملة ضمن جولات التراخيص لعام ٢٠١٤م قد بلغ أكثر من (٢.٥) مليار دولار، وهذه مبالغ طائلة وغير مقبولة، لكنها تعد مستحقات للشركة المقاولا يجب أن تدفعها الحكومة العراقية، حيث أدت التكاليف المبالغ بها التي تنفقها أو تضخمها الشركات النفطية الأجنبية إلى ارتفاع كبير في تكلفة استخراج النفط الخام أعلى مما كانت عليه في السنوات السابقة، بسبب زيادة كلف الإنتاج ومستحقات الشركات وعوائد الحكومة، حيث تشير الحسابات المالية للشركات للفترة م ٢٠١١-٢٠١٥م إلى ثغرات مالية جسيمة في عقود التراخيص.^(١٢)

وعلى الرغم من أن جزءاً غير قليل من الكلف يصنف ضمن الكلف الاستثمارية، ومن ثم ينبغي ألا تحسب كلها ضمن التكاليف السنوية، إلا أنه ينبغي حساب فقط قسط الاندثار السنوي لها، غير أن عدم الإعلان عن كلفة استخراج برميل النفط في العراق من قبل شركات النفط الوطنية خلال السنوات التي سبقت جولات التراخيص؛ يعطينا المبرر لعدم التحديد الدقيق لكلفة استخراج البرميل في العراق، مع أنها مرتفعة جداً في عقود التراخيص، خاصة إذا ما أضفنا إليها الكلف الأخرى المتعلقة بالنقل

(١١) وكذلك استعانت الشركات الأجنبية بشركات الأمن الخاصة لحماية كوادرها ومصالحها بتكاليف باهظة جداً وصلت إلى أكثر من (١٠٨.٤١٢) مليون دولار، منها ٦١,٤ مليون دولار تكلفة الأمن (الحمايات) ٤٧,٠٨٦ مليون دولار تكلفة حماية الجهات الخارجية، أي تكلفة أمن موظفي الشركة الأجنبية أثناء وجودهم خارج العراق. كما بلغت تكاليف المطاعم لعام ٢٠١٤ فقط (٦٥.٨٩٤) مليون دولار، وتكاليف أجهزة الكمبيوتر (١٢.٤١٠) مليون دولار، وتكاليف الأثاث والمستلزمات المكتبية (١١.٣٢٢) مليون دولار، وغيرها من التكاليف المبالغ فيها والتي يجب أن تدفعها الحكومة العراقية.

(١٢) حيث جاءت البيانات المالية الرسمية على النحو التالي:

- ١- الإنتاج الكلي من الحقول = ٤,٦٦٩,٨٩٨,١٥٢ مليار برميل.
- ٢- الإنتاج الأساس = ٢,٣٤٨,٤٣٧,٧٢٦ مليار برميل (الإنتاج قبل الجولات محسوباً منها هبوط الإنتاج سنوياً ٥٪).
- ٣- الزيادة في الإنتاج (فوق الإنتاج الأساس) = ٢,٣٢١,٤٦٠,٤٢٦ مليار برميل.
- ٤- العوائد المالية للإنتاج الكلي = ٣٩٥,٥٤٩,٩٠٢,٢٨١ مليار دولار.
- ٥- المدفوع للشركات (الكلف البترولية والإضافية) = ٤٦,٠٣٩,٢١٤,٦١٨ مليار دولار.
- ٦- ربحية الشركات المقاولا = ٢,٢٥٧,٢٧١,٥٠٧ مليار دولار.
- ٧- الضريبة المدفوعة للخزينة = ١,٢١٣,٥٦٧,٢٦٨ مليار دولار.
- ٨- العائد المالي الإجمالي الصافي للدولة = ٣٤٨,٣٥٦,٤٨٨,٨٥٥ مليار دولار.

إنَّ ما يتضح من هذه الأرقام أنَّ كلفة استخراج البرميل الواحد في العراق في ظل جولات التراخيص قد بلغت نحو ٢٠,٥ دولاراً للبرميل الواحد (من خلال قسمة الكلف وأرباح الشركات على الزيادة في الإنتاج)، وسترثف هذه الكلفة على نحو كبير عندما تضاف إليها كلف النقل والتصدير ومد الأنابيب وغيرها وهو ما سيرفع الكلفة الإجمالية للبرميل الواحد في العراق، بينما يفترض أساساً أن تكون كلفة استخراج برميل النفط العراقي الواحد بين ٥ - ١٠ دولارات.

والتسويق وبناء البنية التحتية لقطاع النفط،^(١٣) هذا فيما يتعلق بالاستثمار النفطي على المستوى الاتحادي.

أمّا إذا عطفنا النظر على وضع الاستثمار النفطي في إقليم كردستان، فإنّه برغم التحديات التي تواجه الاستثمار النفطي في إقليم كردستان، والموقف المعارض من قبل الحكومة الاتحادية في بغداد؛ إلّا أنّ هناك العديد من شركات النفط العالمية التي تمتعت بجرأة القرار، متحدية توجه الحكومة الاتحادية في منعها من الاستثمار في باقي أنحاء العراق، حيث أبدت شركة أكسون موبيل العالمية نيتها التخلي عن الانخراط في الاستثمار النفطي في جنوب العراق، وذلك عن طريق قبولها العروض المقدمة من «حكومة إقليم كردستان».

وفي مواجهة هذه الجرأة من قبل بعض الشركات العالمية، فقد أعلنت الحكومة المركزية أنّها لن تتعامل مع أي شركة نفط عالمية تبرم اتفاقاً مع «حكومة إقليم كردستان»، وذلك تعبيراً عن عدم رضا حكومة بغداد عن هذا القرار، حيث قامت بالفعل شركة «أكسون موبيل» بالتعاقد على تطوير ستة حقول في شمال البلاد في الوقت الذي تعمل فيه في جنوب العراق، والحقيقة التي حصلت فعلاً على أرض الواقع، هي خسارة الدولة العراقية ما يزيد على ١٤ مليار دولار دفعتها كتعويضات للشركات الأجنبية العاملة في العراق، نتيجة تعطيلات تتحمل هي مسؤوليتها، وقد بلغ مجموع ما دفع من تعويضات منذ عام ٢٠١١م ولنهاية ٢٠١٤م؛ ١٤ ملياراً و٤٤٨ مليوناً و١٤٦ ألف دولار، أي أكثر من ٣.٦ مليار دولار سنوياً كمعدل. وترجع هذه الخسارة إلى سوء التخطيط أو بسبب تطبيق قيود وتعليمات وإجراءات عمل بالية تسببت بخسائر أكثر مما حمتنا أو دافعت عن مصالحنا، حيث تضمنت العقود المبرمة مع الشركات بنوداً تلزم العراق بتسديد كل التكاليف التي تتكبدها الشركات الأجنبية، وتلزمه أيضاً بدفع سعر فائدة قدره ١٪ على التكاليف الإضافية في حالة التأخير عن التسديد، وقد دفع العراق فعلاً مبلغاً قدره ٢١ مليون دولار كفوائد مستحقة عليه خلال المدة ٢٠١١م-٢٠١٤م، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى؛ فإنّه لم يخلُ الاستثمار النفطي في إقليم كردستان، من مشاكل جمّة ارتبطت بآليات وصيغ العقود التي أبرمتها حكومة الإقليم، لكون البرلمان الاتحادي وديوان الرقابة المالية والحكومة ليس لديها سيطرة على أرض الإقليم بالمطلق، بالإضافة

(١٣) فضلاً عن ذلك؛ لا تنص تلك العقود صراحة على تحديد نسبة معينة من فرص العمل للعراقيين في نطاق عمل هذه الشركات، وعبرة «قدر الإمكان» لا تلزم الشركات الأجنبية وتلك التي تعمل بالباطن بتوظيف العراقيين.

إلى عدم وجود سيطرة لحكومة بغداد على الإقليم من الجانب الآخر، وكانت الشركات المتعاقدة مع حكومة كردستان - في البداية - شركات نفط صغيرة مثل: غولف كيستون، وجينيل، وويسترن زاغروس، كما اكتشفت شركة غولف كيستون حقل شيخان العملاق الذي تقدر احتياطاته بـ ١٤ مليار برميل نفط (تم تعديل ذلك تنازلياً)، وهو واحد من أكبر الاكتشافات النفطية في العالم منذ أكثر من ٢٠ عاماً، وبعد ذلك دخلت شركة إكسون موبيل - في عام ٢٠١٢م - مجال الاستثمار النفطي في الإقليم كأول شركة دولية كبرى، تلتها شركات شيفرون، وتوتال، وغاز بروم، وما يزال الخلاف محتدماً بين حكومة إقليم كردستان والحكومة المركزية في بغداد على إدارة النفط الذي يُنتج في الإقليم، وبمستوى إنتاجي يقدر حالياً بـ ٥٥٠٠٠٠ برميل يومياً.

في الوقت الذي تستمر فيه جرأة مسؤولي حكومة الإقليم في التعاقد مع الشركات الأجنبية حول التنقيب عن النفط، دون الاكتراث بمعارضة الحكومة الاتحادية، بالرغم من اعتماد ميزانية «حكومة إقليم كردستان» على بغداد، لذلك استخدمت الحكومة المركزية ورقة قطع تدفق الإيرادات المالية إلى كردستان من الموازنة الاتحادية، والتي تزيد عن ١٠ مليار دولار سنوياً، أي ما يمثل ١٧٪ من الموازنة الاتحادية سنوياً.^(١٤)

• الإشكالية الخامسة: إشكالية الفساد في قطاع النفط:

يعدّ ملف الفساد في القطاع النفطي، واحداً من أهم الملفات التي تتسبب بخلق إشكاليات كبيرة على المستويين الوطني والإقليمي، حيث مثلت الإدارة غير الفعالة وتدني الخبرة المهنية؛ السلبية الغالبة في تشكيل حكومات المحاصصة المتعاقبة، ويعد قطاع النفط والطاقة واحداً من أهم القطاعات التي تأثرت كثيراً بهذه السلبية، حيث انعكس ذلك على خطط وزارة النفط في غياب استراتيجية وطنية واضحة كان ينبغي أن تكون شرطاً مسبقاً لتوقيع العقود النفطية وإبرام اتفاقية الغاز مع شركة شل، ثم التوجه إلى مفاوضات مشروع حقل الناصرية والمصفي الملحق به، بالإضافة إلى التعثر في إحالة وتنفيذ عدد من المصافي الجديدة، بحيث قد كانت النتيجة، بعد ما يزيد على عقد ونصف من بداية الاحتلال في ٢٠٠٣م، مكاسب متواضعة في إنتاج النفط، واستمرار الاختناقات في قطاعي الغاز والتكرير.

(١٤) حيث امتنعت حكومة بغداد عن تمويل ميزانية الإقليم في عام ٢٠١٦م وما بعده، حيث اتخذت قيادات الإقليم قراراً بإجراء استفتاء الانفصال عن العراق، وهو الأمر الذي عارضته الحكومة المركزية بشكل كبير واعتبرته غير دستوري، وهو ما أدخل الإقليم بأزمة كبيرة على المستويين المالي والسياسي، تمثل بقطع إمدادات التمويل المالي من الميزانية الاتحادية من جهة، ومن جهة أخرى تنحي الزعيم الكردي مسعود البارزاني عن رئاسة الإقليم بعد إصراره على إجراء الاستفتاء عام ٢٠١٧م، وسعيه للانفصال وتكوين الدولة الكردية.

فضلاً عن ذلك؛ فإنّ هنالك تقارير دولية تتحدث عن الشفافية والفساد ولكن لا علاقة لها بقطاع النفط، لأنّ بيانات هذا القطاع محكومة بضوابط مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، التي أوفى العراق بها سلفاً ليستحق العضوية في هذه المبادرة، علماً بأنّ العراق هو الدولة العربية الوحيدة التي كشفت عن كل بياناتها كمنتج للنفط. أما عن تدني مستوى العراق في المؤشرات العالمية، وهي التي تعنى بالشفافية وملفات الفساد إجمالاً، فهذا مردّه إلى المرحلة الانتقالية التي يمر بها العراق، حيث تحول النظام من مركزي اشتراكي شمولي إلى ديمقراطي اتحادي يعتمد على مفاهيم وأسس اقتصاد السوق كسياسة عامة، وتبعات هذا التحول تحتم الاصطدام بملفات الماضي وتبعاته.

وهنا لا بد من أن نذكر مواقع فشل الحكومات المتعاقبة في القطاع النفطي، بسبب الفساد وسوء الإدارة، وذلك على النحو التالي:

- النقص الكبير في المنتجات النفطية بسبب عدم كفاية التكرير، وتفاقم أزمة نقص المحروقات عاماً بعد عام بسبب الظروف التي يمر بها البلد.
- عدم بناء مستودعات جديدة، أو إنشاء خطوط أنابيب ومرافق تصدير كافية ومتزامنة مع خطط تطوير الحقول، إضافة إلى توفير المنتجات النفطية والغاز السائل.
- عدم تحقيق زيادة ملحوظة في إنتاج النفط مقارنة مع مستواه قبل عام ٢٠٠٣ م.
- عدم توقف حرق الغاز من الحقول الجنوبية وتوفيره لتوليد الطاقة الكهربائية والصناعات المرتبطة بالغاز والمنتجات الهيدرو - كاربونية.
- عدم توسيع وتحسين مستوى أداء الشركات الوطنية التابعة لوزارة النفط الاتحادية. وإذا ما سلطنا الضوء على جزئية الفساد في ملف الاستثمار النفطي، نجد لجولات التراخيص نصيب الأسد في تفشي الفساد وسوء الإدارة، حيث كانت الحكومة الاتحادية تروّج لوجهة نظر مفادها؛ أنّ العقود الاستثمارية النفطية التي تبرمها مع الشركات الأجنبية هي عقود علنية وشفافة، وليس لأية دولة أجنبية سواء كانت الولايات المتحدة أو بريطانيا أية أفضلية أو تمييز على غيرها، ولكن ما يهم أساساً في هذه الجولات، لا يتعلق بالشكليات الإجرائية التي تعقد بموجبها العقود، بل بطبيعة العقود ذاتها، وبالنتائج الفعلية على أرض الواقع لتلك الجولات، فالعقود المبرمة هي نوع خاص جداً في سوق النفط، فلا هي من نوع عقود «الخدمة الفنية» (Technical Service Contracts) والتي تعني تأجير خدمات شركة نفطية أجنبية ما في مختلف النشاطات الإنتاجية في عقد أو

عدة عقود لقاء أجر محدد، ولا هي من نوع عقود «المشاركة في الإنتاج» (Production Sharing Agreements) ذات المضمون اللصوي المضر بالمصالح الوطنية.

أما الادعاء بعدم تفضيل أو محاباة الشركات الأميركية والبريطانية؛ فهو لا يصمد أمام حقائق الواقع، والتي تشير إلى أنّ عدداً مهماً من هذه العقود صبّ ذهبه في جيوب تلك الشركات الأميركية والبريطانية العملاقة، وبطريقتين:^(١٥)

أولهما: مباشر؛ حين ترسو العقود على هذه الشركات الأصلية الأم.

وثانيهما: طريق غير مباشر؛ حين ترسو العقود على شركات صينية أو روسية، تهيمن الشركات الأميركية على نسبة كبيرة من أسهمها.

والحق الذي لا بد من بيانه هنا؛ أنّ عقود المشاركة في الإنتاج الحالية، هي من أسوأ أنواع العقود وذات سمعة كريهة عالمياً، ولهذا فإنّ الحكومة العراقية، أطلقت عليها اسماً «جميلاً» آخر هو (عقود التنقيب والإنتاج) في محاولة لتلافي الحرج الذي يثيره الاسم القديم، وكأنّ الشيطان يتحول إلى ملاك عند تغيير اسمه!

وصحيح أنّ عقود المشاركة في الإنتاج تُستعمل فيما نسبته ١٢٪ من الإنتاج العالمي النفطي، وهي في تناقص مستمر وزوال تدريجي حتى في روسيا التي تعد مهد هذه العقود منذ عهد الرئيس بوليس يلتسن، الذي تسرع في بيع الثروات للغرب بسعر التراب، وهي تقوم على فكرة المجازفة من قبل المقاول أو الشركة الأجنبية في مناطق بكر ووعرة غير مستكشفة أو بعيدة وصعبة كأعماق البحار؛ حيث الكلفة الاستثمارية عالية، وحيث إمكانية العثور على النفط غير مؤكدة عند توقيع العقود.^(١٦)

وهنا لا بدّ من القول: إنّ نظرياً، فإنّ لعقود المشاركة في الإنتاج ميزتين إيجابيتين هما:

الميزة الأولى: أنّ الشركات الأجنبية تتحمل فعلاً جميع المخاطر والتكاليف عن التنقيب

(١٥) ففي الجولة الأولى للتراخيص مثلاً زجت الحكومة بستة من أضخم الحقول النفطية العراقية باحتياطي نفطي مقدراً بـ ٤٣ مليار برميل، ومن بين الشركات العديدة التي شاركت في الجولة الأولى للتنافس فاز ائتلافان فقط بعقود استثمار. العقد الأول أبرم مع ائتلاف ضم شركة «شل» البريطانية/ الهولندية وشركة «بتروناس» لتطوير حقل مجنون العملاق في جنوب العراق الذي تصفه التقارير بأنه أحد أكبر الحقول في العالم، ورجح مخزونه بأكثر من ١٢.٧ مليار برميل من النفط. ويبلغ إنتاجه الحالي بحدود (٤٦) ألف برميل يومياً. وفي الوقت الحاضر؛ فإننا عندما ننظر إلى الواقع المتحقق فعلاً، فإننا نجد خروج الشركات الأميركية والبريطانية بأرباح خيالية من جولات التراخيص النفطية العراقية من خلال الكثير من العقود الدسمة، صحيح أنها لم تحصل على نصيب الأسد الذي حلت به بصورة مباشرة، إلا أنها لم تخرج خالية الوفاض كما تريد الحكومة العراقية لنا أن نصدق، فقد حصلت الشركة البريطانية العملاقة «بريتش بتروليوم» على عقد كبير في حقل الرميّة، وحصلت شركة «موبيل» الأميركية الكبيرة على حقل كبير أيضاً، والشركة الأميركية الوحيدة التي انسحبت ولم تحصل على أي عقد هي شركة «شيفرون».

(١٦) يرى الخبير النفطي الدولي «بن لاندو» محرر شؤون الطاقة في اتحاد الصحافة الدولي (UIP) أنّ «عقود الخدمة بحد ذاتها مجزية جداً للشركات، ولكن لو تستطيع الشركات الكبرى أن تحصل على عقود مجازفة (أي عقود مشاركة في الإنتاج) فهذا أفضل لها، حيث إن الأرباح أكثر، والأهم وضع احتياطيها النفطي الجديد في حساباتها وبذا تصعد أسهمها في وول ستريت!».

عن النفط، وحتى إذا فشلت ولم تعثر على شيء فلن يترتب على الحكومة أية خسائر.

أما الميزة الثانية فهي: أن الحكومة تملك قانونياً النفط وجميع منشآته.

ولكن سلبيات هذا النوع من العقود كثيرة، فعقود المشاركة في الإنتاج هي في الأصل عقود تبرم بين حكومة أو شركة نفطية «محلية» تمثلها مع شركة أو مجموعة شركات أجنبية بمشاركة من الأولى أو بدونها، يكون الطرف الثاني «الأجنبي» بموجبها مسؤولاً عن توفير الخدمة الفنية والمالية للتحري عن النفط والعمليات التطويرية الإنتاجية اللاحقة، وفي حال العثور على النفط يحصل المقاول أو الطرف الأجنبي على حصة متفق عليها من الإنتاج، بالإضافة إلى كميات من النفط المنتج مقابل مجازفة أو مخاطرة التعاقد، أما في حال عدم العثور على النفط فإن المقاول الأجنبي سيخسر كل الأموال التي صرفها دون أي تعويض من الحكومة.^(١٧)

وعادة ما يفضل بعض الحكومات هذا النوع من العقود؛ لأنه يجنبها المجازفة في التنقيب عن النفط، غير أن مشروع قانون النفط والغاز الذي قدمته الحكومة العراقية لا يتحدث عن هذا النوع من التنقيب، والذي وُجدت عقود المشاركة من أجله، بل عن حقول نفطية موجودة فعلاً وهي ثلاثة أنواع وردت في ملاحق مشروع القانون:

- حقول آبار نفط منجزة ومنجزة حالياً في الملحق الأول.
 - حقول غير منجزة الآن وقريبة من عقود الإنتاج في الملحق الثاني.
 - وحقول غير منجزة وبعيدة عن عقود الإنتاج في الملحق الثالث.
- ومن ثم فقد انتفى عنصر المجازفة أو المخاطرة في هذه العقود، ويجعل منه صيغة لتقديم النفط العراقي مجاناً وعلى طبق من ذهب للشركات الأجنبية، وهو أمر تصفق له الشركات العالمية، وهو في الواقع ليس تفريطاً هائلاً في مصالح الشعب العراقي والتفافاً على مفهوم عقود المشاركة سيئة الصيت، والتي هي أصلاً طريقة غير مقبولة لتطوير الصناعة النفطية العراقية.

وإذا كان البعض يفسر المجازفة والمخاطرة تفسيراً مغرضاً بأن يربطها بظروف العراق الأمنية المضطربة لتبرير الأخذ بعقود المشاركة في الإنتاج، فكان الأولى بالحكومة عدم زج تلك الحقول في المناطق المضطربة في هذا النوع من العقود الآن، أو العمل على

(١٧) هذا النوع من العقود جاء بعد مرحلة عقود الامتيازات (Concessions) الاستعمارية والتي يمكن اعتبارها نهياً صريحاً يقوم به المستعمرون الغربيون بقوة السلاح الاستعماري، وقد جاءت حركة التأميمات التي قامت بها الأنظمة الشعبية كنظام عبدالكريم قاسم ١٩٥٨ في العراق لتقطع دابرهما.

أن تتولى شركة النفط الوطنية العراقية ذات التجربة الواسعة في ميدان التنقيب القيام بتلك المهمة بدلاً من تسليمها للشركات الأجنبية مقابل أرباح طائلة.

ما تقدم كان بخصوص عقود الحكومة المركزية في بغداد، أما العقود التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان، وعددها أربعة عقود كبيرة، فإنها تمت وفق عقود «المشاركة في الإنتاج» السيئة وبسرية مريبة،^(١٨) وفي حقيقة الحال؛ بالرغم من البيانات الرسمية والحكومية التي تظهر بمظهر الشفافية، فإنّ من أبرز ما يعاني منه ملف النفط العراقي، هو الفساد المالي والإداري المستشري في حكومات الاحتلال؛ فمثلاً: خلال الحقبة التي تولى فيها «نوري المالكي» رئاسة الوزراء في البلاد، أهدرت أكثر من ٥٠٠ مليار دولار من أموال النفط، فضلاً عن أن ٢٠ مليون دولار يخسرهما العراق يومياً؛ بسبب التهريب والفساد.

فعمليات تهريب النفط الممنهجة في داخل العراق وخارجه، ملف شائك ومعقد؛ بسبب تورط فاسدين كبار وأحزاب، بالتعاون مع الميليشيات المتنفذة في المؤسسات الحكومية، ولذلك يذهب البعض إلى القول بصعوبة السيطرة على عمليات التهريب وتوقفها، لأن للمتورطين أضلاعاً ونفوذاً في الدولة والقضاء، في ظل الفوضى التي يعاني منها البلاد، وغياب القانون، وقد بلغت خسائر العراق من تهريب النفط منذ الاحتلال الأمريكي للعراق سنة ٢٠٠٣م ولغاية ٢٠١٧م؛ نحو ١٢٠ مليار دولار.

ومن ناحية أخرى؛ فإنّه وبحسب إحصاءات دقيقة كشفتها تقارير صحفية سابقاً، فإنّ إيران تستنزف معظم الحقول النفطية العراقية المجاورة لها، فهي تسرق يومياً نحو ١٣٠ ألف برميل من حقول «دهلران ونفط شهر وبيدر غرب وأبان»، وتسرق ٢٥٠ ألف برميل يومياً من حقول «الطيب والفكة وحقل مجنون»، وقيمة ما تسرقه ١٧ مليار دولار سنوياً، أي قرابة ١٤٪ من إيرادات الدولة العراقية، هذا بالإضافة إلى أنّ إيران تتعامل مع العصابات المتنفذة والميليشيات في العراق لتهريب قرابة ٣٥ ألف برميل يومياً إليها.

أمّا الخسائر الناجمة عن عمليات التهريب المستمرة في داخل العراق، من قبل ضعاف النفوس والمتنفذين، وتداعيات الحرب والعمليات العسكرية وما تبعتها من عمليات تخريب وتفكيك ونهب ممنهجة للحقول والمصافي، فقد كانت حدثاً بارزاً في ملف النفط الشائك

(١٨) إذ إنّ أول عقد وقعته الزعامات الكردية مع شركة نفط «بتراويل» التركية كان بتاريخ نيسان ٢٠٠٣م، وهو الشهر ذاته الذي سقط فيه نظام صدام حسين وبدأ احتلال العراق، ثم أعقبته بعقد آخر مع شركة «جينيل انيرجي» التركية أيضاً بعد عام تقريباً، فأية مفارقة تحملها هذه «المصادفة» إن جاز لنا أن نعتبرها مصادفة وليس ثمناً لشراء سكوت تركيا على الزعامات الكردية وما تفعله في العراق!

الذي يشكو الضياع؛ نتيجة تسلط الأحزاب والمليشيات، وانهياره بفعل الفساد وعمليات التهريب، حيث إن أبرز هذه العمليات كانت تدمير وتفكيك مصفى «بيجي» الذي يعتبر من أكبر مصافي النفط العراقية، وأهم منشأة اقتصادية في محافظة صلاح الدين، بالإضافة إلى سرقة وتفكيك العديد من المعدات والأنابيب الضخمة، آخرها تفكيك مستودع «المفتية» النفطي في البصرة بصورة غامضة، إذ تمّ بيعه بأسعار بخسة لشخصية متنفّذة، رغم أنّ معداته والأنابيب كانت صالحة للعمل حتى قبل آخر يوم من التفكيك.

ثالثاً: الحلول المقترحة لهذه الإشكاليات والسيناريوهات المطروحة:

يعارض الرأي العام العراقي بقوة التسليم بسيطرة الشركات الأجنبية على تطوير النفط، لكن التوجه الغالب لدى الساسة في العراق هو اتباع نظام من العقود طويلة الأجل مع شركات النفط الأجنبية لن تخضع فيه الشركات للمحاكم العراقية، ولا للتدقيق العام، ولا للرقابة الديمقراطية. ولتحقيق هذا التوجه بعيداً عن إثارة الرأي العام، روجت الإدارة الأميركية وشركات النفط بشدة لعقود مشاركة الإنتاج، وتم طرح هذا الشكل من الاتفاقيات على أنها عماد مشروع «مستقبل العراق» الذي كان ضمن عملية التخطيط التي أقدمت عليها وزارة الخارجية الأميركية قبل الغزو عام ٢٠٠٣م، والترويج بأن عقود مشاركة الإنتاج هي من الممارسات المعتادة في صناعة النفط، وأنه ليس لدى العراق من خيار آخر لتمويل تطوير النفط، إلّا أنّ تلك التأكيدات ليست صحيحة.

والحقيقة التي لا يغفل عنها أحد؛ هي أنّ أيّاً من الدول الرئيسة في إنتاج النفط في الشرق الأوسط لا تلجأ إلى اتفاقيات تقاسم الإنتاج، كما أنّ روسيا التي تعدّ مهد هذه العقود، ندمت فيما بعد على تبنيها في فترة تحولها السياسي والاقتصادي بعد سقوط الاتحاد السوفياتي السابق، حيث كلفت عقود مشاركة الإنتاج الدولة في روسيا مليارات الدولارات، وهناك مقارنة بديهية بالوضع الانتقالي العراقي الحالي.

فإذا ما لجأت الحكومة العراقية إلى نمط عقود مشاركة الإنتاج، فإنّ التكلفة التي ستدفعها مقابل رأس المال ستتراوح ما بين ٧٥٪ و ١١٩٪، وحسب هذه التكلفة فإنّ الميزات المشار إليها هي ببساطة غير ذات قيمة، وفي الوقت ذاته توجد أمام العراق تشكيلة من الخيارات الأقل تكلفة وضرراً لتغطية كلفة الاستثمارات في قطاعها النفطي، وتشمل:

- تمويل التطوير من خلال الإنفاق من ميزانية الحكومة (كما هو الحال حالياً).

- أو استخدام تدفقات النفط المستقبلية كضمانة لاقتراض المال.
- أو استخدام شركات النفط العالمية وإبرام عقود معها لفترات أقصر، وأقل تقييداً، وأقل سخاء من عقود مشاركة الإنتاج.

حيث يحتاج العراق إلى خطة وطنية متكاملة جيدة على المدى الطويل، يعتمد فيها على استراتيجية واضحة تدعم تطوير وتحسين قطاع الطاقة عموماً، وتنشط قطاعي النفط والغاز على وجه الخصوص، ومن أهم عوامل نجاح هذه الخطة، التكامل والتنسيق مع خطط الوزارات الأخرى، خاصة الكهرباء والصناعة والموارد المائية والزراعة، ويفضل إعداد هذه الخطة الطموحة بمشاركة الكفاءات في المهجر والخبراء العراقيين المبعدين عن إعطاء المشورة حالياً.

- ومن الضروري أن تعتمد هذه الخطة على مجموعة من الأسس المهمة؛ هي:
- تنسيق خطة تطوير الحقول النفطية والمصافي والمشاريع النفطية وفق متطلبات التنمية الوطنية، بحيث تستجيب لمتطلبات تنفيذ البرامج التي تقوم بها الحكومة الاتحادية، على المستويين الاتحادي أو إقليم كردستان والمحافظات، وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق مع حكومة إقليم كردستان؛ فللحكومة الاتحادية ممثلة بوزارة النفط أن تستمر بعدم الاعتراف بشرعية العقود النفطية التي أبرمتها حكومة الإقليم، وفي الوقت ذاته لا بدّ أن تتابع بجدية الملاحقات القانونية بالتنسيق مع وزارة الخارجية، ضد الحكومة التركية والشركات التي تشتري النفط من حكومة كردستان بمعزل عن وزارة النفط وشركاتها ذات العلاقة.
- وضع هدف واضح، تنتهي إليه سياسة العراق النفطية، ألا وهو الوصول إلى أن يكون إنتاج العراق الإجمالي ٨ ملايين برميل يومياً، بحلول ٢٠٢٠م، بما في ذلك القدرة الإنتاجية الفائضة، (الاحتياطي من الطاقة الإنتاجية)، التي تصل إلى حدود ٢ مليون برميل يومياً.
- العمل على توسيع الإنتاج في الحقول الخضراء التي هي تحت تصرف وزارة النفط، والتي تعمل وتدار من قبل الجهد الوطني، لتقييم أداء المكامن النفطية استعداداً لتطويرها مستقبلاً.
- العمل على تصفية النفط محلياً في المصافي الصغيرة، وإعادة العمل بالمصافي الكبيرة، مثل: إعادة تأهيل وتطوير منشأة بيجي النفطية التي تعرضت للتخريب والتفكيك

في كثير من أجزائها أثناء احتلال داعش وحرب التحرير بعد عام ٢٠١٤م، لما له من أهمية على المدى البعيد، فضلاً عن أهمية استمرار وزارة النفط بحشد الاهتمام لزيادة دور الجهد الوطني نحو تشجيع إنشاء وتطوير المشروعات النفطية الاستراتيجية.

- تفعيل الاتفاقات القائمة أو العمل على اتفاقات جديدة، مع الدول المجاورة، لتنظيم عمل استخراج النفط من الحقول المشتركة، فضلاً عن عمليات نقل وتصريف النفط من الحقول العراقية القريبة من الحدود.
- العمل على تحقيق مرونة في نقل وتصدير النفط العراقي من خلال إنشاء شبكة خطوط أنابيب جديدة تنتهي إلى الخليج، أو تفعيل خط نقل النفط العراقي إلى ميناء ينبع السعودي أو الخط العراقي الأردني.
- العمل على إنهاء مشروع حقن الماء في الحقول النفطية الفاعلة، والذي يكون ضرورياً بوصفه بديلاً للنفط الخام المستخرج من الحقول النفطية، والنظر في استخدام مياه المصب العام لهذا الغرض بوصفه مورداً مياه مسانداً.
- العمل على تحسين مواصفات المنتجات المشتقة من النفط الخام، والتي هي دون المواصفات الدولية، في المصافي العراقية، بعد إجراء الصيانة الضرورية وتحديث المنشآت النفطية على مستوى تكرير النفط أو تصفيته، من خلال تسريع بناء المصافي المخطط لها، والعمل على تفكيك المصافي الصغيرة تدريجياً لكونها لا تستجيب لمتطلبات الخطة الاستراتيجية، إلا إذا اضطرت وزارة النفط إلى أخذ ظروف البلد الحالية لاتباع منهج آخر، وذلك بالإبقاء على عدد منها لحين بناء المصافي الكبيرة.
- وقف حرق الغاز المصاحب والتوجّه لاستخلاص محتواه الغني من الميثان (لتوليد الكهرباء)، وفصل الإيثين لأهميته الكبيرة باعتباره مصدراً للصناعات البتروكيمياوية، التي كان العراق رائداً فيها إلى ثمانينيات القرن الماضي.
- بناء خط أنبوب الغاز الوطني مع ما يكفي من وصلات فرعية لتزويد محطات الطاقة الكهربائية العاملة على الغاز المسال، وتزويد الوحدات الصناعية التي تعمل بالغاز لسد حاجتها من الوقود، وذلك من خلال العمل على البدء بالإنتاج الوطني للغاز، وتحسين الاستخدام المحلي له، بل وضع خطة تصدير تشمل مساهمة من حقول الغاز الحر، وهو ما يتطلب توسيع شبكة الغاز الوطنية وإنشاء المرافق اللازمة لتخزين الغاز الطبيعي المسال ونقله.

رابعاً: الخاتمة والتوصيات:

إنَّ التوجه الاتحادي الذي يمكن أن تتبناه حكومة وطنية بعيدة عن المحاصصة الطائفية، ومعتمدة على الخبرة والكفاءة والنزاهة، وبعيدة عن الفساد والمصالح الفئوية والشخصية، هو وحده القادر على إضفاء طابع رسمي على حلول الوسط التي يتم التوصل إليها، وإنَّ الأمل المتعلق باستفادة جميع العراقيين - من أربيل إلى بغداد والبصرة - من عائدات النفط المحتملة على مدى العقد القادم، قد يُثبت بأنه الغراء الذي يبقي البلاد متماسكة مستقبلاً، والسبب في ذلك أنَّ الإخفاق الذي يعتري الأطراف، وهما الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، هو ما يعمل على إعاقة التوصل إلى اتفاق مربح لكلا الطرفين، فمن المحتمل أن يؤدي إلى زيادة العنف في شمال العراق وتدهور العلاقات بين بغداد وأنقرة، وفي أسوأ الحالات، فإنَّ صميم الوحدة العراقية - فضلاً عن استقلال الأغلبية الشيعية في البلاد من السيطرة الإيرانية - قد تصبح مهددة.

ولتجنب حدوث ذلك؛ ينبغي أن تستمر الحكومة الاتحادية في التأكيد على أربيل، على أن مصلحتها تكمن في الاتساق مع الدولة العراقية، ولن تنفعها علاقة الود التي تظهرها لها أنقرة حالياً، لكونها تستفيد بصورة مباشرة من أزمة الإقليم وبغداد، بالتأكيد على أنها لن تشجع قيام نظام تصدير منفصل عبر خطوط أنابيب تمتد بين منطقة «حكومة إقليم كردستان» وتركيا، وينبغي عليها أن توضح أيضاً أنَّ ما يبقي صادرات النفط والغاز من قبل إقليم كردستان مستمراً، هو أن تكون هذه العمليات خاضعة لسيطرة الحكومة المركزية فقط.

وفي الوقت ذاته؛ يتعين على حكومة بغداد أيضاً التوصل إلى حل وسط مع الأكراد، يبقي تدفق النفط القادم من منطقتهم، وأنَّ أي جهد نحو ممارسة تسلط اتحادي كامل قائم على التدخل في جميع جوانب التنمية الهيدروكربونية في البلاد سيكون مآله الفشل، وأنَّ على الجميع التحلي بالمرونة، ليخرج الجميع رابحين ويبقى العراق موحداً.

أخفق المشرع الدستوري تماماً في رسم آليات إدارة النفط بشكل جامع مانع، حيث وضع نصوصاً فضفاضة قابلة لتفسيرات متعارضة، كما عجز البرلمان في الدورات السابقة والحالية عن تمرير قانون النفط والغاز، وهو ما ترك فجوة تشريعية كبيرة كان ذلك سبباً لتنازعات كبيرة وعميقة ودائمة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، ولذلك لا بدَّ من تعزيز القناعة بأنَّ الثابت من نصوص الدستور هو أنَّ التصرف في النفط

هو شأن اتحادي تستقل به السلطة الاتحادية حصراً؛ لأن الإدارة تختلف عن التصرف، فالتصرف حق للمالك ولنائبه القانوني وهو هنا الدولة الاتحادية، إذ لا بد من التفرقة بين إدارة النفط والتصرف به، فإدارة النفط التي تستند إلى نصوص الدستور النافذ من ضمن أحكام المادة ١١١ والمادة ١١٢ بفقرتها، تتمحور حول عدم جواز انفراد كل من الحكومة الاتحادية أو حكومة الإقليم وحتى الحكومات المحلية في المحافظات في إدارة النفط والغاز، وإنما يجب أن يتم ذلك بتشاور واتفاق تام بين الحكومة المركزية وحكومة الإقليم والحكومات المحلية في المحافظات وأن أي عمل إداري لا يتم بالتشاور بين الطرفين وموافقتهم يعد مخالفاً للدستور، فسلطة التصرف هي شأن اتحادي صرف تستقل به السلطة الاتحادية حصراً، ولا يجوز لأية جهة سواء في الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم؛ التصرف بالنفط لأن المالك هو الشعب العراقي بأسره بصرف النظر عن مكان إنتاجه، والسلطة الاتحادية باعتبارها نائباً قانونياً عن هذا الشعب لها وحدها حق التصرف في الثروة النفطية.

إنّ التكليف القانوني لعقود النفط التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان هو تصرف الفضيولي الوارد في المادة ١٣٥ من القانون المدني العراقي النافذ رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١م المعدل (من تصرف في ملك غيره بدون إذنه انعقد تصرفه موقوفاً على إجازة المالك)، لذا فإن العقود التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان تعتبر عقوداً موقوفة على إجازة الحكومة الاتحادية لها، فإذا أجازتها فتعتبر هذه الإجازة توكيلاً لحكومة الإقليم، وإذا لم تجزها بطل التصرف ومن ثم بطل العقد، ولتطبيق هذا الحكم يفضل تشكيل لجنة مشتركة من الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم لدراسة هذه العقود ومراجعتها، والاتفاق على تخريج قانوني ملائم لها يتمثل بواحد من خيارات ثلاثة، وهي: إما إقرار بعضها، أو تعديل بعضها الآخر، أو إلغاء تلك العقود، للتوصل إلى حل نهائي وجذري للمشاكل المرتبطة بالملف النفطي.

انتهى ... بحمد الله.

الباحث

بغداد- تشرين الثاني / ٢٠١٩

نبذة عن المؤلف

الأستاذ الدكتور صدام فيصل كوكز الحمدي، متخصص في القانون الخاص في كلية القانون بجامعة الفلوجة في العراق، حصل على شهادة الدكتوراه في القانون المدني عام ٢٠٠٦م، نال لقب الاستاذية عام ٢٠١٤م، تركز أبحاثه على مجالات القانون والطاقة والاستثمار والتجارة الالكترونية والملكية الفكرية وحقوق الانسان، لديه ٤٣ بحثاً علمياً منشوراً في مجلات علمية محكمة عراقية وعربية، وخمسة كتب منفردة ومشاركة، كما نشر ٢٢ مشاركة علمية في مؤتمرات علمية وطنية وعربية وعالمية تولى مهام أكاديمية وإدارية في الكلية ورئاسة جامعة الفلوجة في العراق. مكلف بإدارة قسم الشؤون القانونية في جامعة الفلوجة، ويمارس مهام التدريس والإشراف العلمي لطلبة الدراسات العليا.

مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية

تأسّس المركز سنة ١٤٠٣هـ/١٩٨٣م لمواصلة الرسالة النبيلة للملك فيصل بن عبدالعزيز -رحمه الله- في نشر العلم والمعرفة بين المملكة وبقية دول العالم. ويعدّ المركز منصةً بحثٍ تجمع بين الباحثين والمؤسسات لحفظ العمل العلمي ونشره وإنتاجه، وإثراء الحياة الثقافية والفكرية في المملكة العربية السعودية، وبناء جسرٍ للتواصل شرقاً وغرباً. ويرأس مجلس إدارة المركز صاحب السمو الملكي الأمير تركي الفيصل بن عبدالعزيز، وأمينه العام هو الدكتور سعود بن صالح السرحان. ويقدم المركز تحليلات متعمّقة حول قضايا الدراسات الأمنية والسياسية المعاصرة، والاقتصاد السياسي، ودراسات إفريقيا، والدراسات الآسيوية. ويتعاون المركز مع مؤسسات البحث العلمي المرموقة في مختلف دول العالم، ويضمّ نخبةً من الباحثين المتميّزين، وله علاقة واسعة مع عددٍ من الباحثين المتخصّصين في مختلف المجالات البحثية. ويحتضن المركز مكتبة الملك فيصل، ومجموعة مخطوطات نادرة، ومتحفاً إسلامياً، وقاعة الملك فيصل التذكارية، وبرنامج الباحثين الزائرين. ويهدف المركز إلى توسيع نطاق المؤلّفات والبحوث الحالية لتقديمها إلى صدارة المناقشات والاهتمامات العلمية، متّبعاً مساهمة المجتمعات الإسلامية في العلوم الإنسانية والاجتماعية والفنون والآداب قديماً وحديثاً.



King Faisal Center for Research and Islamic Studies

ص ب ٥١٠٤٩ الرياض ١١٥٤٣ المملكة العربية السعودية
هاتف: ٤٦٥٢٢٥٥ (١١ ٩٦٦) تحويل: ٨٦٩٢ فاكس: ٥٥٧٧١١ (١١ ٩٦٦)
بريد إلكتروني: research@kfcris.com