

حماية المستقبل:

ضمانات دستورية لإيرادات النفط العراقي

لقد تحمل الشعب العراقي عقوداً من الفساد والحكم الشمولي في ظل نظام صدام حسين، الذي بدد الموارد البشرية والطبيعية على حروب يتعذر كسبها، وعلى القمع الداخلي وجمع المال له ولأتباعه. وبعد سقوط صدام يطالب العراقيون الآن بمستقبل أكثر عدلاً، مستقبل قابل للحياة من الناحية الاقتصادية. ويعتقد كثيرون أن أمام العراقيين حياة أفضل تمويلها إيرادات الثروة النفطية الهائلة للعراق. ولكن فرصة تحقيق هذا المستقبل تعتمد على قيام العراقيين بوضع القوانين والممارسات التي تضمن المساءلة المالية والتقسيم العادل لإيرادات النفط.

ومن دون هذه القوانين، سيعاني العراق على الأرجح من "لعنة الموارد" التي أصابت الكثير من الأمم الأخرى الغنية بالموارد الطبيعية. وفي حال غياب الشفافية والمساءلة فإن بمقدور صناع السياسة التهرب من المساءلة المالية وتحويل إيرادات الموارد إلى جيوبهم الخاصة على حساب عموم الشعب. وبدون توزيع إيرادات النفط بشكل عادل، يمكن أن تتحول المنافسة على أموال النفط بين مختلف الجماعات إلى منافسة حادة، ويمكن حتى أن تتحول إلى صراع عنيف. والانقسامات في العراق حول إيرادات النفط هي انقسامات عميقة في الأصل، حيث يتصارع الأكراد والعرب والتركمان للسيطرة على كركوك الغنية بالنفط.

ويستكشف هذا التقرير الطرق التي يمكن للعراقيين بواسطتها أن يتجنبوا الكثير من هذه المشاكل من خلال الارتفاع فوق المنافسات السياسية والمحسوبيات التي تهدد عراق ما بعد صدام. وفرض إجراءات للمساءلة في الدستور العراقي المقبل. ولا تخوض هذه الورقة في مناقشة البنية المستقبلية لصناعة النفط العراقية وإدارتها. بل تركز بالأحرى على الآليات الدستورية التي يمكن للحكومة العراقية الحالية أن تحمي من خلالها مبدأ الشفافية والمساءلة في أي نظام إدارة مقبل للنفط العراقي. الآن وبعد أن عقدت الانتخابات العراقية، فإن الجزء الأهم والأكثر إلحاحاً من عملية بناء عراق ديمقراطي ما يزال أمامنا: صياغة دستور عراقي وإجراء الاستفتاء الشعبي عليه. المقرر إجراؤه في 15 تشرين أول 2005.

ما أهمية الدستور؟

يعالج كل بلد بعض قضاياها بالدستور وبعضها الآخر بالتشريع. وتهدف الدساتير التي تتميز بثبات أكبر، إلى إقرار المبادئ الأساسية التي تعتمدها الأمة. ويعمل التشريع بعدئذ على تقديم التفاصيل حول كيفية ممارسة هذه المبادئ؛ وقد ترغب البلدان الشبيهة بالعراق، الذي يعتمد إلى حد بعيد على إيرادات النفط والذي عانى لفترة طويلة من سوء إدارة الإيرادات، في تقديم بعض الضمانات الدستورية لحماية إيرادات النفط. التشريع يقدم إجابات أفضل حول كيفية الواجب اتباعها لتنظيم صناعة النفط؛ ولكن يجب أن يقدم الدستور بعض المبادئ الأساسية التي من شأنها أن توفر الأساس للحماية ضد انتهاكات لاحقة. وكثيراً ما يستشهد بدستور ولاية ألاسكا كمثال عن الضمانات الدستورية التي تقود إلى منافع طويلة الأمد للمواطنين من إيرادات نفط الولاية. فقد تم تأسيس صندوق ألاسكا الدائم (APF) بناء على تعديل دستوري وليس على قانون تشريعي. ويؤمن هذا الصندوق الدخل المستقبلي للولاية من خلال تلقي 25% على الأقل من إيرادات الولاية من المعادن. وتقوم مؤسسة مستقلة هي هيئة صندوق ألاسكا الدائم، بإدارة الصندوق. وهي تعمل تحت إشراف البرلمان المحلي وهيئة أمناء مستقلة يتم تعيينهم علناً. إن المكانة الدستورية لهذا الصندوق تحميه من النزوات الاقتصادية والسياسية التي كان يمكن، لولا هذه المكانة، أن تستهلك مدخرات الصندوق بشكل غير مناسب، كما حصل في فنزويلا والمكسيك.¹

بالطبع العراق يختلف عن الألسكا كلياً. ذلك أن الألسكا لها تاريخ طويل من الفدرالية والديموقراطية والتنمية والاستقرار المحلي والإقليمي ما يجعل نموذجها غير قابل للتعميم على بلدان نامية في سياق انتقالي. صحيح أن التجربة الألسكية مفيدة، ولكن لا يمكن تطبيقها على التحديات التي تواجه من يبحث عن ضمان إدارة مسؤولة لإيرادات الموارد الطبيعية في بلد شرق أوسطي خارج من حرب ومن حكم شمولي كالعراق. ومن المنطقي أن يتساءل المرء كيف يمكن للدستور أن يحمي العراقيين من الانتهاكات التي تقوم بها الحكومات في جزء من العالم اعتادت فيه الحكومات منذ زمن بعيد على عدم احترام الفصل بين السلطات وغيره من مكونات "البناء" الدستوري.

ولسوء الحظ فإن الدساتير في الشرق الأوسط (بما في ذلك الدول العربية وإيران) ضعيفة عموماً بشكل يسمح للسلطة التنفيذية بالسيطرة على السلطتين التشريعية والقضائية والتلاعب بهما تحت غطاء قانوني. وفي حين أن هناك علامات تقدم في بلدان قليلة، فإن معظم الدساتير في بلدان الشرق الأوسط لا تفصل بين السلطات إلا ظاهرياً. وفي الواقع يستطيع الحكام أن ينتهكوا قوانينهم هم من خلال سلطة تنفيذية مطلقة اليد وبرلمان هزيل وثغرات قانونية يتم استغلالها بذكاء.²

إن حل هذه المعضلة يكمن في تعزيز المواد الدستورية التي تحدد من صلاحيات السلطة التنفيذية في الشرق الأوسط • وليس التخلي عن الدساتير التي تشكل وسيلة لضمان المصلحة العامة. ونظراً إلى الفشل في سن تشريعات تحمي إيرادات الموارد الطبيعية في الشرق الأوسط من الفساد، فإن وضع ضمانات دستورية قوية هو أمر حاسم، حتى ولو كانت ستؤدي لاحقاً إلى الحد من المرونة التشريعية.

عملية موازنة شفافة ومسؤولة

إن الوصفة التي يقدمها البنك الدولي من أجل التنمية المستدامة القائمة على استخراج الموارد الطبيعية تتطلب ثلاثة مبادئ على المستوى الوطني:

(I) الشفافية والمساءلة في موضوع الإيرادات المحصلة والتصرف بها؛

(2) التشاور مع الشركاء الرئيسيين المعنيين أثناء صياغة خطط

استخدام الإيرادات؛

(3) إشراف وتدقيق من جهات معتمدة في تطبيق هذه الخطط.³

ويمكن تعزيز هذه المبادئ التي أكدت عليها قمة الثمانية الكبار في سي آيلاند عام 2003، وأيدتها الجهود الدولية مثل مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، نقول يمكن تعزيزها داخل بنية حكومة عراقية قائمة على التوازنات والتدقيق بما في ذلك الرقابة البرلمانية، وعلى التشاور المحلي لدرء المنافسة بين المناطق، والصراع بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.⁴

الشفافية

إن عمليات الموازنة في الدول الربعية (أي تلك التي تعتمد على الإيرادات المتولدة خارجياً أو على "الربوع"، مثل مبيعات النفط، كمصدر رئيسي للدخل) تسهل انتشار الفساد الذي يضرب اقتصادياتها الوطنية. فموازنات الدولة نادراً ما تعكس جميع نفقات وإيرادات الحكومة، الأمر الذي يقوض المساءلة الديمقراطية في البلدان التي تأتي إيراداتها بشكل رئيسي من استخراج وبيع الموارد الطبيعية، وصناعات الإنتاج والنقل المرافقة لها. ففي الكويت مثلاً، لا تحتسب الأرباح الناجمة عن نشاطات شركة البترول الكويتية (KPC) خارج نطاق بيع النفط الخام (مثل تصفية النفط وبيع منتجاته) في موازنة الدولة.⁵ وهذا ينطبق أيضاً على الأسهم والرأس المال المجني من الاستثمارات التي تتم بالأموال المخصصة للأجيال القادمة؛ ولا عجب أن تتحول الأموال المخصصة للأيام الصعبة إلى أموال للتبذير، غالباً ما تصرف قبل أوانها أو تستخدم كضمانات لقروض الحكومة. ومن الجانب الآخر من الدفتر الأستاذ، فإن مصاريف الدفاع في الكويت لا تسجل في الموازنة.⁶

المساءلة

إن الخطوة الأولى نحو تحقيق المساءلة والشفافية المالية هو ضمان دخول إيرادات النفط ونفقاته في عملية الموازنة العامة. ويجب أن يتضح ذلك في المواد الدستورية التي تحدد المسؤولية فيما يخص وضع وتطبيق الموازنة العراقية. ولكن هذا لا يشكل سوى نصف المعادلة، كما تتطلب المساءلة إشراف كل فروع الحكومة - التنفيذية والتشريعية والقضائية. وتتميز معظم الدول النفطية بحكومات "رئاسية واسعة الصلاحية" تفوض السلطة التنفيذية (أو على الأقل تمكئها) باستخدام إيرادات الموارد كما تراه مناسباً. ففي فنزويلا مثلاً استولت السلطة التنفيذية على صندوق استثمار شركة النفط الحكومية البالغة قيمته 5 مليار دولار في عام 1982 دون أن يعترض البرلمان.⁷ كما أن للنفوذ الأجنبي يداً في التشجيع على الأنظمة الرئاسية واسعة الصلاحية. فخلال

القرن العشرين كانت الشركات تفضل التعامل مع "مفاوض" واحد، وهو إما الرئيس أو ممثليه، وتصبح السلطة التنفيذية في الكثير من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية فائقة القوة لأن ربع النفط يمر من خلالها.⁸ إن على العراقيين أن يكونوا يقظين، مع انخراط الشركات الأجنبية أكثر فأكثر في صناعة النفط العراقية المؤممة، حيال الدور المحتمل الذي يمكن أن تقوم به هذه الشركات في تشجيع تشكيل حكومة رئاسية واسعة الصلاحية.

يندرج العراق حتى الآن في إطار التقليد الدستوري العربي الذي يتميز بقوة كبيرة للسلطة التنفيذية، ولاسيما في عملية إعداد الموازنة.⁹ فالموازنة عادة تكون غامضة بحيث يحتاج استيضاحها إلى عمل كثيف من جانب البرلمانين، وهناك القليل من البرلمانين العرب الذين يتوفر لديهم الوقت والموارد الضرورية للقيام بدور إشرافي حقيقي على الموازنة.¹⁰ إلى ذلك، فإن الوزراء، بمن فيهم وزير النفط، نادرا ما يستعدون ويتعرضون للمساءلة على أفعالهم وقراراتهم. وليس ثمة، في العادة، إجراء برلماني لسحب الثقة من وزير أو من الحكومة ككل.¹¹

تحتوي كل الدساتير العربية على مادة توجب وجود هيئة تدقيق حسابات من نمط ما، تقوم برفع تقاريرها إلى الحكومة ككل، رغم أنها في العموم لا ترفع تقريرها سوى إلى السلطة التنفيذية، وبالسري أيضا. المادة 170 من الدستور الجزائري مثلا، تتضمن إنشاء مكتب لتدقيق الحسابات مهمته تدقيق ماليات الدولة. ويعد مكتب تدقيق الحسابات هذا تقريرا سنويا ولكنه يقدمه إلى الرئيس فقط. الشيء نفسه ينطبق على محكمة تدقيق الحسابات المغربية (الفصل العاشر من الدستور المغربي). وفي العربية السعودية، تقول المادة رقم 79 من الدستور بضرورة تقديم تقرير بتدقيق الحسابات سنوي إلى مجلس الوزراء، وتنص المادة 80 على أن التقرير الذي يتناول التحقيقات في الانتهاكات المالية والإدارية يقدم إلى مجلس الوزراء فقط.

ولكن الكويت استثناء. فالمادة 151 من الدستور الكويتي تنص على إشراف برلماني نموذجي:

المادة 151: يتم بموجب القانون تأسيس لجنة إشراف وتدقيق حسابات، ويضمن القانون استقلاليتها، وترتبط اللجنة بالجمعية الوطنية وتساعد الحكومة والجمعية الوطنية في الإشراف على جمع إيرادات الدولة وعلى دفع نفقاتها ضمن حدود الموازنة، وتقدم اللجنة إلى الحكومة وإلى الجمعية الوطنية تقريرا سنويا عن نشاطاتها وملاحظاتها.

إن هذا النمط من الإشراف حد من تمادي السلطة التنفيذية وجعل البرلمان الكويتي قوة يحسب لها الحساب. وفي عام 1978 عزل البرلمان الكويتي

وزير النفط بسبب الفساد. وعلى مدى التسعينات من القرن الماضي أجرى البرلمان تحقيقات عن الفساد شملت شركة كويت أويل تانكر، وهي فرع من شركة النفط الكويتية، طالت المدير الإداري السابق للشركة، ووزير نفط سابق. وقد تعاون التكنوقراط العاملين في شركة النفط الكويتية مع البرلمان في جهوده هذه بعد أن ضاقوا ذرعاً بسوء الإدارة والفساد.¹²

ويعود تاريخ وجود الهيئة العليا لتدقيق الحسابات في العراق إلى أوائل السبعينات. ولكن مثلها في ذلك مثل نظيراتها في المغرب والجزائر والسعودية، فإنها ترفع تقاريرها إلى مكتب الرئيس فقط. واليوم تقوم الهيئة بتنفيذ تحقيقاتها، وبالرغم من قتل الرئيس السابق للهيئة، إحسان كرم، في سيارة مفخخة في تموز 2004، في عملية يشك البعض أنها محاولة من جانب العراقيين أو المتمردين الأجانب لترويع وزارة المالية، فإن أعضاء الهيئة يواصلون التحقيق في برنامج الأمم المتحدة: النفط مقابل الغذاء.¹³ وفي شباط 2005 أعلن عبد البسيط تركي سعيد، خليفة كرم، نيته تدقيق حسابات كل العقود التي أبرمت منذ غزو التحالف الذي قاده أميركا للعراق في نيسان 2003. ويجب أن يضمن الدستور العراقي المقبل استقلالية وسلامة أية لجنة عليا مقبلة لتدقيق الحسابات من خلال ضمان الإشراف البرلماني.

التوزيع العادل لإيرادات النفط

إضافة إلى الصعوبات التي تواجه تأسيس هياكل تضمن المساءلة في الدستور، فإن الدستور العراقي المقبل يواجه أيضاً مهمة صعبة هي المواءمة بين المصالح المتعارضة غالباً للشريعة والعرب السنة والأكراد.

وقد سلطت العملية الانتقالية الضوء على هذه الانقسامات. فالعراق الآن محكوم بدستور مؤقت يعرف بالقانون الإداري الانتقالي، وهو يتضمن مادة تجيز لثلثي المصوتين في ثلاث محافظات من أصل 18 محافظة عراقية أن يعطلوا المصادقة على الدستور الدائم. وقد أيد القادة السياسيون الأكراد هذه المادة لأن بمقدور محافظات الشمال الثلاثة التي تشكل الحكومة الكردية المحلية، أن تعطل إقرار أي دستور يعارضونه. وبعد أن فازت الأحزاب الكردية في انتخابات كانون الأول 2005 بـ75 مقعداً من أصل 275 هو مجموع مقاعد الجمعية الوطنية الانتقالية، فإنها باتت في موقع تفاوضي أقوى لاعتماد هذه المادة خلال عملية صياغة الدستور.

ويصر القادة الأكراد على أن أي منطقة فدرالية كردية مقبلة لا بد أن تضم مدينة ومحافظة كركوك، التي تحتوي احتياط نفطي مثبت مقداره 8.7 بليون برميل.¹⁴ وبالرغم من أن كركوك لم تعد تحتل المركز الثاني في البلاد من حيث الاحتياطي النفطي - بعد أن تبين أن حقول نفط مجنون ونهر عمر (مجتمعة) قرب البصرة تحتوي 26 بليون برميل¹⁵ - فإنها تبقى موضوع نزاع مر يشمل السيطرة على الموارد (بما فيها النفط) والإيرادات التي تنجم عنها.¹⁶

كما يعمل الأكراد في كركوك على تطهير عرقي مضاد للتطهير الذي عانوه في ظل حملة التعريب البعثية، التي تم فيها ترحيل قسري لعشرات الألوف من القرويين الأكراد والتركماني من أرضهم في كركوك. كما اعتمدت السلطات البعثية سياسة "تصحيح الجنسية"، بالضغط على من سمح له بالبقاء في كركوك لتغيير توصيفه العرقي إلى عربي.¹⁷ وفيما تم وصفه على أنه محاولة لمعالجة الظلم الماضي وتأمين مستقبل آمن في كركوك، أو على أنه سياسة عدائية لعكس التعريب، يقوم القادة الأكراد بتشجيع الكرد بالعودة إلى المدينة لقلب الميزان السكاني في صالحهم.

كما أن هناك مخاوف من أن تكون الحكومة الكردية المحلية قد فاوضت وتعاقدت مع شركات نفط أجنبية، الأمر الذي يستدعي من وزارة النفط إصدار بيان عام تؤكد فيه على الحق الحصري للحكومة المركزية في العراق في اتخاذ القرار المتعلق باستثمار موارد النفط العراقي.¹⁸

الفيدرالية المالية والمشاركة المحلية

يساعد الوضع في كركوك على إظهار الصراعات العرقية والمناطقية والاجتماعية الاقتصادية على أموال النفط، هذه الصراعات التي يمكن أن تندلع ما لم تتم معالجة هذه القضايا بمواد في الدستور واضحة وعادلة. لقد كانت حكومة صدام حسين شديدة المركزية، وكانت تصرف القليل على المناطق الأمر الذي ترك بعض المناطق، ولاسيما مناطق الشيعة في الجنوب، أقل تطوراً من بقية البلاد، ولا شك أن هذه المناطق سوف تسعى إلى التعويض عما فاتها. وقد كان من شأن الفساد أن فاقم الفروق الاقتصادية الاجتماعية ذلك أن أزلام صدام حسين اغتنوا أكثر جراء تهريب النفط خلال نظام العقوبات الذي فرضته الأمم المتحدة في التسعينات من القرن الماضي، في حين غاص المواطنون العاديون أكثر فأكثر في مستنقع الفقر.

وإذا أخذنا في الاعتبار الدور المدمر الذي لعبه النفط في تاريخ العراق حتى الآن، فما هي الخيارات السياسية التي يمكن أن تفضي إلى توزيع عادل للإيرادات يقطع الطريق على التفتت العرقي والمناطقى في العراق؟

لقد اقترح الساسة الأكراد أن يبقى نفط كركوك ملكية عراقية وطنية، وأن يتلقى الأكراد نسبة مئوية من الوارد الإجمالي من النفط يتناسب مع كتلتهم السكانية.¹⁹ ويمكن لهذا الاقتراح أن يكون بداية جيدة للتفاوض، ولكن قد لا يكون من المناسب تضمينه في الدستور - لأن من شأن ذلك أن يأسس التفتت العرقي والمناطقى في العراق. إن نظام الرقابة والحسابات الفيدرالي، الذي يعطي الحكومات المحلية حقوق الاستشارة والمشاركة في استكشاف النفط في مناطقها والإشراف على إنفاق إيرادات النفط، سوف يكون حلاً دستورياً أكثر قابلية للدوام. هناك نظام مشابه في روسيا الآن، إذ على شركات النفط الأجنبية أن تتفاوض مع المسؤولين الحكوميين على المستوى المحلي والقومي.²⁰ صحيح أن روسيا ليست نموذجاً يحتذى في الحكم الصالح والشفافية في مجال الأعمال، ولكن الضمانة الدستورية للمشاركة المحلية في مفاوضات تطوير النفط هي بالفعل شرط متقدم، إذا تم تطبيقه بالشكل الصحيح.

لقد أوصى عدد من الخبراء في مجال الحكم ومنع الصراعات، بدرجة ما من اللامركزية في العراق، أي بالتخلي عن بعض السلطة للحكم المحلي.²¹ في أكثر النظم لامركزية، يتم تمويل الموازنات المحلية من الحكومة المركزية ومن الضرائب المحلية، ويعتمد الحكم الذاتي للحكومة المحلية على استقلاليتها الضريبية. إن منح الحكومات المحلية سلطة فرض وجمع الضرائب سوف يساعد على نزع المركزية من السلطة في العراق. ولكن من المرجح أن تبقى المجتمعات المحلية معتمدة بشدة على الحكومة المركزية في مجال التمويل في المستقبل المنظور.²² في النظام الفيدرالي الأسترالي، تلعب كلا الحكومة المركزية وحكومات الولايات والمناطق دوراً في استثمار وتطوير النفط. والكومنويلث مسؤول عن السياسة الاقتصادية العامة وعن القضايا الدولية. وتملك الولايات والمناطق حقوق البترول وتوزعها وتدير عمليات البترول (بما في ذلك السلامة والصحة المهنتين)، وجمع الضرائب على البترول المنتج.²³

وهناك آليات تشاورية في بلدان أخرى لحماية السكان المحليين من استغلال شركات الموارد الطبيعية، ففي كولومبيا، اعتبرت المحكمة الدستورية أنه ما كان يجب إعطاء ترخيص للتنقيب عن النفط لأنه لم تتم استشارة السكان الأصليين بالشكل المناسب، كما يشترط حق المشاركة الذي يحميه الدستور الكولومبي. ويحتوي الدستور الكندي نصوص مشابهة لحماية حقوق

السكان الأصليين. وفي كولومبيا البريطانية تقوم الحكومة المحلية بإدارة وجمع الضرائب لقاء استعمال الأراضي الاحتياطية المخصصة للسكان الأصليين. إن كل المقترحات المتعلقة بالإجراءات الكبيرة التي تخص مركبات الطاقة تخضع لقانون التقييم البيئي الذي يخول الجماعات الأصلية بالمشاركة الفاعلة في عملية الدراسة.²⁴

ولكن مرة أخرى، إن نجاح مخططات نزع المركزية هذه يتوقف ليس فقط على المخططات نفسها بل وعلى الهيكل الإجمالي للحكومة؛ فلا أمل في نجاح هذه المخططات ما لم يكن ثمة حكم ديموقراطي مسؤول.

وتقدم إندونيسيا مثلاً حذيرياً. ففي عام 2001 سنت الحكومة الوطنية قانون "حكم ذاتي خاص" لبابوا للتخفيف من مظالم السكان المحليين ولامتصاص دعواتهم من أجل الاستقلال. هذه الدعوات الناجمة عن عقود من انتهاكات حقوق الإنسان واستغلال المصادر الطبيعية الغنية في بابوا استغلالاً يجلب الأذى على السكان المحليين. ونص قانون الحكم الذاتي الخاص على أن تتلقى بابوا 80% من دخل الدولة من المناجم والغابات وصيد السمك في الإقليم و70% من النفط والغاز بحيث تنخفض النسبة إلى 50% فيما يخص الغاز بعد 25 سنة.²⁵ ولكن يدفع المال إلى بابوا عن طريق جاكرتا حيث تقول التقارير أن معظمه يضيع في دهاليز الفساد والتعقيدات البيروقراطية.²⁶ والمشاكل نفسها موجودة لدى الحكومة المحلية في بابوا بعد استلام المال. وبالإضافة إلى قانون الحكم الذاتي الخاص، حاولت إندونيسيا أن تعطي السكان الأصليين مزيداً من الإشراف على المصادر الطبيعية عبر تشكيل تعاونيات وتراخيص شعبية. ولكن ناشطي حقوق الإنسان المحليين والدوليين يقولون إن قاطعي الأشجار وحلفائهم في الدولة، الذين يستخدمون قادة القرى المدعنين لختم قراراتهم، غالباً ما يسيئون استخدام هذه الآليات.²⁷

في العراق، يمكن تجنب النزاعات العرقية إذا وضع قادة البلد دستوراً يضمن المشاركة المحلية والتوزيع العادل للثروة النفطية. وما لم يعط الساسة العراقيون أولوية عليا لوضع دستور يديم هذه المبادئ ويجعلها من أسس الحكم، فقد تفضّل الجهود الرامية إلى جعل العراق مستقراً ومتحدداً، ما يثير الصراعات ذات الطابع العرقي والمناطقية والاقتصادي الاجتماعي.

مواد الدستور الخاصة بإدارة الموارد الطبيعية

إضافة إلى النماذج الهيكلية التي ناقشناها آنفاً، يتوجب على واضعي الدستور العراقي المقبل أن يفكروا في صياغة مواد تتناول المصادر الطبيعية حصراً. وهذه المواد تنقسم عموماً إلى ثلاث فئات: متطلبات ملكية الدولة، وبنود "الواجب الائتماني" القاضي بأن تستخدم المصادر الطبيعية في المصلحة العامة، والمواد التي تقضي بإنشاء صناديق المصادر الطبيعية (NRFs). وهناك فكرة إضافية هي تضمين قيود ملكية صناعة النفط في الدستور العراقي.

ملكية الدولة

كان العراق عام 1972 هو البلد الأول في منظمة أوبك الذي يؤمم صناعته النفطية.²⁸ كما أن الدساتير في فنزويلا والمكسيك وإيران تفرض ملكية الدولة على مصادر النفط. وفي حالة المكسيك وإيران بوجه خاص، كانت ملكية الدولة خطوة هامة على طريق تأكيد تقرير المصير والاستقلال عن القوى الأجنبية. ولكن ملكية الدولة لا تشكل ضماناً لاستخدام إيرادات النفط في الصالح العام، وعدم ضياعها في مسارب الفساد العام.

إن شرح مزايا ومساوئ ملكية الدولة قياساً على الملكية الخاصة ليس في نطاق هذا التقرير. ولكن الاتجاه الحديث يميل في صالح الخصخصة. وحتى إيران والمكسيك تبحث عن طرق لتجنب متطلبات ملكية الدولة الدستورية. في عام 1995 أقر المجلس الإيراني نظام "إعادة الشراء" الذي يجيز للشركات الأجنبية الاستثمار في قطاع الغاز والنفط الإيراني من خلال جعل شركة النفط الإيرانية الوطنية (NIOC) مسؤولة عن استخدام أموال الاستثمار الأجنبي في إدارة إنتاج واستخراج الغاز والنفط. وهكذا فإن NIOC تشارك الشركات الأجنبية في الأرباح الناجمة عن جهود الإنتاج الناجحة. ورغم أن هذا النظام أغرى شركات كبيرة مثل توتال الفرنسية وENI الإيطالية وشل الملكية الهولندية، ولكن معظم الخبراء ما يزالون يرون في هذا الإجراء مغامرة كبيرة بالنسبة للكثير من شركات النفط الأجنبية.²⁹ ولكن أكثر من قضية مغامرة التنقيب فإن مستوى الاستثمار الأجنبي تأذى أيضاً بسبب أهداف التنمية التي يتطلبها النظام حيث يعتمد التعويض للشركات الأجنبية على أداء المشروع. وقد تراجعت شركات النفط العالمية عن زيادة استثمارها في إيران لغياب الحافز على تحسين أهداف الإنتاج بسبب العقود قصيرة الأجل (ولاسيما لأن نظام "إعادة الشراء" لا يقدم أية ضمانات لعقود طويلة الأجل). إلى ذلك اعترضت الشركات الأجنبية على

طريقة التعويض التي يقترحها النظام (القائمة على بيع نتاج المشروع) لأنها لا تمتلك الإشراف المباشر على قرارات العمل الميدانية.³⁰ وعلى نحو مشابه سنتت المكسيك مجموعة من المخططات المالية في محاولة منها للالتفاف على الدستور. ومع ذلك لا تزال القيود الدستورية تعيق المكسيك عن اجتذاب الرساميل الأجنبية لزيادة التنقيب والإنتاج والمعالجة. ونظراً إلى هذه الحركة باتجاه الخصخصة وإلى تاريخ شركة النفط الوطنية في الدخول في اتفاقات مشابهة مع الشركات الأجنبية وإلى المصالح العالمية (ولاسيما الأمريكية) القوية في النفط العراقي اليوم، فإن الدستور العراقي قد لا يحصر ملكية صناعة النفط في الدولة.

بنود "الواجب الائتماني"

تفرض بعض الدساتير على الحكومة مفهوماً مشابهاً للواجب الائتماني في مجال استخدامها للمصادر الطبيعية. بشكل يفرض على الحكومات أن "تستخدمها في الصالح العام". إذا استعزنا التعبير المستخدم في الدستور الإيراني. وينص الدستور الفلبيني على أن "المصادر الطبيعية للدولة هي ملك للشعب". وينص الدستور الناميبي على أن من واجب الدولة استخدام المصادر الطبيعية "للحفاظ على رفاه الشعب". ويستخدم الدستور الجنوب أفريقي إطاراً يقوم على الحقوق إذ يقول إن من حق كل فرد "استخدام المصادر الطبيعية في سياق التشجيع على التنمية الاجتماعية والاقتصادية". وبدون آليات فرض مناسبة فإن هذه المواد الدستورية لا تعدو كونها إرشادات سياسية. إنها لا تؤذي، ولكنها بلا قيمة إذا لم يكن ثمة إطاراً دستورياً مناسباً.

صناديق المصادر الطبيعية³¹

يمكن لصناديق المصادر الطبيعية أن تتخذ شكل صناديق استقرار أو صناديق توفير أو مزيج بينهما. وكما تقول سفيتلانا تساليك في كتاب ريفينو ووتش، غنائم النفط قزوين: لمصلحة من؟، فإن صناديق الاستقرار توازن الإنفاق الحكومي من خلال تحويل الإيرادات الزائدة إلى الصندوق عندما تكون أسعار السلع عالية. وتعيد الإيرادات إلى الموازنة عندما تهبط أسعار السلع. وهكذا فإن صناديق الاستقرار تحمي إنفاق الموازنة من التقلبات الحادة الناجمة عن صدمات الأسعار الخارجية. ولأن المصادر الطبيعية قابلة للنضوب، فإن بعض البلدان تحول جزءاً من هذه المداخل إلى صناديق توفير، يمكنها أن تواصل توليد الثروة من خلال توظيف هذه الرساميل حتى بعد نضوب المصادر الطبيعية.

إن صندوق الأسكا الدائم (APF)، الذي تأسس عام 1976 بتعديل في دستور الولاية وجرى عليه استفتاء شعبي، هو مثال جيد لصندوق فعال للموارد الطبيعية. وقد أدت الرقابة العامة ومشاركة المواطنين إلى اتخاذ قرارات حكيمة في مجال الاستثمار، وبالنتيجة بقي الصندوق قوياً من الناحية المالية.

إن استقرار هذا الصندوق يعود في جزء كبير منه إلى مكانته الدستورية. وبالمقابل فإن صندوق توفير ميراث ألبيرتا (AHSF) في كندا تم تأسيسه من خلال عملية تشريعية عادية. وبالنتيجة فإن البنية الإدارية لهذا الصندوق وقوانينه الاستثمارية وتنظيمه كلها خاضعة للتذبذبات السياسية. إن الأوليات والاستراتيجيات المختلفة بين AHSF و APF أدت إلى اختلافات كبيرة في أرباحها. ففي حين انخفضت قيمة AHSF خلال السنوات الـ 15 المنصرمة، كان APF يدر دخلاً حقيقياً بنسبة تتجاوز 12% خلال الفترة نفسها.³²

إن صناديق المصادر الطبيعية تعمل على نحو أفضل في البلدان الديمقراطية الراسخة مثل أمريكا وكندا والنرويج، حيث توجد ثقافة مساءلة قوية. وقد نجحت إحدى البلدان الديمقراطية الفتية، تشيلي، في تأسيس صندوق مصادر طبيعية ناجح لصناعة النحاس الحكومية. ويعمل صندوق نحاس تشيلي بمثابة صندوق استقرار؛ تذهب التحويلات مباشرة إلى الموازنة، ويقرر البرلمان كيف يوزع الصندوق من خلال عملية إعداد الموازنة. ومن جهة أخرى، لم تنجح فنزويلا كثيراً في مجال صندوق الاستقرار لأن النظام الرئاسي واسع الصلاحية لديها يسمح للسلطة التنفيذية بالتصرف بأموال الصندوق دون إشراف برلماني يذكر.

وتقدم تشاد حكاية تحذيرية أخرى. فهذا البلد سن قانوناً لإدارة الإيرادات الناجمة عن أرباح النفط المتوقعة من مشروع خط أنابيب تشاد • الكاميرون. وبالرغم من أن القانون يقضي بتخصيص 80% من إيرادات الحكومة من النفط للتعليم والصحة والبنية التحتية وغيرها من المشاريع التنموية، فإن القانون لا يحدد بالضبط المكان الذي يجب أن تنفق فيه الصناديق. بكلام آخر، كل الاستثمارات يمكن أن تتم في منطقة واحدة، وفي تشاد، حيث تتماشى التوزعات العرقية مع الانقسامات الجغرافية، يمكن للتوزيع غير العادل للإنفاق أن يشعل حرباً طويلة الأمد في تشاد.

مؤدى الكلام، إذا قرر العراق إنشاء صندوق للمصادر الطبيعية، فإن أفضل سبيل لضمان استقرار هذا الصندوق هو أن ينص عليه الدستور، بحيث تتم حمايته من الضغوط السياسية المستقبلية. ولكن الأهم من ذلك، أن أي صندوق مستقبلي للمصادر الطبيعية يجب أن يوجد في هيكل دستوري يقوم

على مبدأ "التوازنات والتدقيق" بين مختلف فروع الحكومة كما بين الحكومات المحلية والمركزية.

قيود الملكية

إن الحد من حقوق الملكية للأفراد والعائلات والهيئات هو مادة دستورية أخرى محتملة تحد من الفساد. ويجد هذا المبدأ التأييد في دستور السلطة الفلسطينية الذي يعتبر المصادر الطبيعية ملكية للشعب الفلسطيني ويحظر بوضوح احتكار المصادر الطبيعية (المادة 20). ويمكن أن يكون التقييد على الملكية نافعا في فرض حالة من الاعتماد المتبادل الاقتصادي بين الجماعات المتنازعة.³³ وسيتوجب على المشرعين العراقيين أن يكونوا يقظين حيال المخططات التي تستخدم "رجال واجهة" لإحباط مبدأ تقييد الملكية.

خلاصة وتوصيات

لدى قيام الجمعية الوطنية العراقية بصياغة الدستور الدائم الأول للعراق بعد صدام حسين في الأشهر القادمة، سيحاول المشرعون تأجيل اتخاذ القرارات الصعبة والتي قد تسبب انقسامات بالفعل. نقصد القرارات التي تتعلق بإدارة قطاع الموارد الطبيعية في العراق. ومع ذلك فإن السماح للحكومة العراقية الدائمة المقبلة بتحديد علاقتها بمصدر الدخل الأساسي للبلد دون حدود دستورية، ينطوي على مخاطر كبيرة. إن الجمعية الوطنية، باتخاذها احتياطات دستورية ضامنة ضد سوء استعمال الإيرادات والأموال العامة، وبوضع نظام عادل لتوزيع هذه الإيرادات، تستطيع أن تحمي الشعب العراقي من النهب الذي كان يمارس في عهد صدام حسين.

إن تأجيل القرارات الهامة المتعلقة بإدارة إيرادات النفط سوف يقود بكل تأكيد إلى الفساد والنزاع، وسيولد مشاعر الاستياء لدى المواطن العراقي الذي يشعر منذ زمن طويل بالحرمان في أرض تحتوي على ثروات طائلة. يمكن أن يشعر العراقيون بمصلحتهم في الدستور عندما يقدم لهم حكماً مسؤولاً وشفافاً، وتشكل إدارة إيرادات النفط السابقة الدستورية الأهم والأكثر ملاموسية. وفيما يلي جملة توصيات لصائغي الدستور العراقي للمساعدة في حماية المستقبل السياسي والاقتصادي للعراق:

◀ **ضمان عملية موازنة شفافة ومسؤولة.** إن أي قسم في الدستور يضطلع بمسؤولية تطوير موازنة الدولة العراقية يجب أن يتضمن بوضوح

الدخل والإنفاق المتعلق بالنفط كجزء من عملية الموازنة العامة. ويجب أن يكون بمقدور الهيئة التشريعية أن تستدعي السلطات التنفيذية، بما في ذلك وزراء الحكومة، لمسئولتهم حول أفعالهم وقرارات الصرف التي يتخذونها. ويجب أن يتم تحويل لجنة تدقيق الحسابات بصلاحيته البدء بالتحقيقات حول سوء الإدارة، وهي آلية هامة أخرى في عملية المساءلة. كما يجب أن يكون من صلاحية الهيئة التشريعية والمدعي العام المبادرة إلى إجراء التحقيقات.

◀ **معالجة موضوع التوزيع العادل لإيرادات النفط.** يجب أن يضمن الدستور أن يكون للحكومة المركزية وللحكومات الإقليمية و/أو المحلية دور في التنقيب عن النفط وصناعته وفي تقرير كيفية صرف الإيرادات الناجمة. وسيتوجب على العراق أن يجد حلاً وسطاً بين الاقتصاد الشديد المركزية الموجود تاريخياً في العراق وبين النموذج الاقتصادي الشديد اللامركزية كالنموذج الاسترالي. وبالحد الأدنى يجب أن يكون من حق مسؤولي الحكومات المحلية أن يشاركوا في المفاوضات حول عقود التنقيب عن النفط وإنتاجه في مناطقهم. وعلى المستوى الوطني، يجب أن تتخذ قرارات الصرف من قبل البرلمان الوطني، وذلك لضمان مشاركة المسؤولين المنتخبين من كل أرجاء البلد.

◀ **منع تحول صناديق المصادر الطبيعية إلى "صناديق للتبذير".** إن أفضل طريقة لإنشاء صندوق موارد طبيعية – إذا أراد العراق إنشاء صندوق كهذا – هي عبر تقرير ذلك في مادة في الدستور. إذا كان الصندوق منشأ ليكون صندوق استقرار، فعلى العراق أن يتبع النموذج النرويجي أو التشيلي وأن يضع مسؤولية تخصيص الأموال المحوّلة على كاهل الهيئة التشريعية المنتخبة. إن من شأن هذه المقاربة أن توحد العراق، ذلك أنها تفرض على البرلمانين أن يتفاوضوا للتوصل إلى إجماع بشأن النفقات. أما إذا كان العراق سوف ينشئ صندوق مصادر طبيعية ليعمّد كصندوق ادخار، فيجب أن يكون دخل الصندوق وقرارات الاستثمار خاضعة للرقابة العامة، ويجب تحويل الهيئة التشريعية و/أو السلطة القضائية بصلاحيته التحقيق والمحاسبة على سوء الإدارة.

ترجمة: راتب شعبو

- 1 سيفيلانا تساليك، غنائم نפט بحر قزوين: لمصلحة من؟ (معهد المجتمع المنفتح، 2003)
- 2 ناثن براون، الدساتير في العالم غير الدستوري: القوانين العربية الأساسية واحتمالات قيام حكومة مسؤولة (صحافة جامعة نيويورك، 2002).
- 3 مجموعة البنك الدولي، "قضايا وإدارة قطاعي النفط والغاز: الأثر الاقتصادي والاجتماعي"، متوفر على موقع:

www.worldbank.org/ogmc/wbogpolicysocioeconomic.htm

- 4 للمزيد من المعلومات عن EITI، انظر <http://www.eitransparency.org>.. وللمزيد من الإطلاع على موقف الثمانية الكبار من موضوع الحكم الصالح بشأن إيرادات الموارد الطبيعية، انظر محاربة الفساد وتحسين الشفافية - خطة عمل الثمانية الكبار، وهي متوفرة على الموقع:

http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/fighting_corruption_and_improving_transparency_-_a_g8_action_plan.html

- 5 تساليك، المرجع السابق.
- 6 ماري آن تيترو، قصص الديمقراطية: السياسة والمجتمع في الكويت المعاصرة (صحافة جامعة كولومبيا، 2002).
- 7 تساليك، المصدر السابق.
- 8 تيري لاين كارل، مفارقة الوفرة: انتعاش النفط والدول البترولية (صحافة جامعة كاليفورنيا، 1997).

- 9 ناثن براون، "آليات المساءلة في الحكومات العربية: حاضر ومستقبل السلطين القضائية والتشريعية في العالم العربي"، برنامج تنمية الأمم المتحدة - برنامج عن الحكم في المنطقة العربية (كانون أول 2001). متوفر على موقع:

<http://www.undp-pogar.org/publications/governance/nbrown/index.html#intro>

- 10 المصدر السابق.
- 11 المصدر السابق.
- 12 ماري آن تيترو. قصص الديمقراطية: السياسة والمجتمع في الكويت المعاصرة (صحافة جامعة كولومبيا، 2000).
- 13 "متفجرة تقتل مدقق حسابات برنامج النفط مقابل الغذاء"، أخبار بي بي سي في 4 تموز 2004.
- 14 إدارة معلومات الطاقة في الولايات المتحدة الأمريكية، صفحة العراق، تشرين الثاني 2004، متوفرة على

الموقع:

www.eia.doe.gov/emeu/cabs/iraq.html

15 المصدر السابق.

16 بيتر غالبريث، "كيفية الخروج من العراق"، نيويورك ريفيو أوف بوكس (13 أيار 2004).

17 هيومن رايتس ووتش، "العراق: طرد قسري للأقليات العرقية" (آذار 2003). متوفر على الموقع:

<http://www.hrw.org/reports/2003/iraq0303.htm>

18 "البيان الصحفي لوزارة النفط حول سياسة تنمية الموارد الطبيعية في العراق"، التقرير الاقتصادي عن

الشرق الأوسط (16 تموز 2004). متوفر على: <http://www.mees.com>

19 ماتيو ب. ستانارد، "الأكراد والشيعية يتفقون على حل مصير كركوك"، سجل سان فرانسيسكو، 11 آذار

2005.

20 مصدر سابق، تساليك.

21 لاري دياموند، "لماذا اللامركزية في نظام ديمقراطي؟" (12 شباط 2004). متوفر على الصفحة:

http://www.stanford.edu/~ldiamond/iraq/Decentralize_Power021204.htm

22 مجموعة الأزمة العالمية، "العراق: هل يمكن للحكم المحلي أن يحافظ على الحكومة المركزية؟"

تقرير الشرق الأوسط رقم 33 (تشرين أول 2004، 27). متوفر على: <http://www.icg.org/home/>

[index.cfm?id=3086&l=1](http://www.icg.org/home/index.cfm?id=3086&l=1)

23 برنامج مساعدة إدارة قطاع الطاقة، التنظيم الاجتماعي والبيئي لعمليات الغاز والنفط في المناطق

الحساسية في أسفل جبال الأنديز، الصادر عن UNDP والبنك الدولي (تموز 1999).

24 المصدر السابق.

25 مجموعة الأزمة الدولية، "إندونيسيا: المصادر الطبيعية والنزاعات في بابوا"، تقرير آسيا رقم 13 (13

أيلول 2002). متوفر على:

<http://www.crisisweb.org/home/index.cfm?id=1449&l=1>

26 المصدر السابق.

27 المصدر السابق.

28 قام محمد مصدق بتأميم صناعة النفط الإيرانية في 1951، ولكن منظمة أوبك لم تؤسس حتى عام 1960.

انظر شركة النفط الإيرانية الوطنية: تاريخ موجز عن تأميم النفط الإيراني، http://www.nioc.com/brief_

www.opec.org/history/page5.html#bf10 وللمزيد عن تاريخ أوبك انظر:

29 فاراز ساني، "النظام القانوني لبحر قزوين، دبلوماسية أنبوب النفط، واحتمالات عزل إيران عن فورة

الغاز والنفط: الخيارات القانونية أمام طهران الراغبة في التسوية مع الوقائع الجيوسياسية"، مجلة فانربيلت عن القانون

العابر للقوميات (أيار 2001).

30 "إيران: إعادة تعريف الشراكة". وحدة التحابرات الاقتصادية، أعمال الشرق الأوسط، كانون الأول 2001.

31 الكثير من هذا النقاش مأخوذ من سفيتلانا تساليك، غنائم نبط قزوين: لمصلحة من؟ (معهد المجتمع المنفتح، 2003)

32 المصدر السابق.

33 إيمي ل. تشوا، "حلقة الخببصة - التأميم: الرباط بين الأسواق والانتماءات العرقية في البلدان النامية"، كولومبيا لوريفيو (آذار 1995).

© 2005 ، جميع الحقوق محفوظة لمعهد المجتمع المفتوح.
أثوني رشتير : مدير المبادرات الشرقية ومشروع آسيا الوسطى وأوروبا
سفيلانا تساليك : مديرة مشروع مراقبة الإيرادات
عصام الخفاجي : مدير مكتب مراقبة إيرادات العراق ببغداد
جولي مكارشي : باحثة

يعمل مشروع مراقبة إيرادات العراق على مراقبة قطاع النفط العراقي لضمان حسن إدارته بحسب أرفع معايير الشفافية وللتأكد من أن عائدات الثروة النفطية القومية تندفق إلى الشعب العراقي. يكمل مشروع مراقبة إيرادات العراق المبادرات السابقة لمعهد المجتمع المفتوح لمراقبة إيرادات قطاعات استخراج الموارد الطبيعية.
لا شك أن غياب المراقبة الجديدة للموارد النفطية في أقطار عديدة من العالم أدى إلى انتشار الفساد وزيادة فقر الشعوب واستغلال السلطة السياسية. يأمل معهد المجتمع المفتوح، من خلال حث الحكومات على المعالجة المبكرة لهذه المسائل، مساعدة العراق على تفتاد هذا المطب.

يدعم معهد المجتمع المفتوح حالياً مبادرة أطلقت حديثاً تحت عنوان مشروع مراقبة إيرادات بحر قزوين الذي يراقب تطورات إنتاج النفط في حوض بحر قزوين. ويهدف هذا المشروع إلى تعزيز الشفافية والمساءلة والمشاركة العامة في إدارة عائدات النفط والغاز الطبيعي.

وواقع أن العراق يواجه تحديات تفوق تلك التي تواجهها منطقة قزوين. فإذا ما أراد العراق أن يتحول إلى مجتمع ديمقراطي منفتح عليه أن يعزز المؤسسات الشفافة والمسؤولة لضمان إدارة نزيهة للعائدات النفطية.

وهناك حاجة ماسة إلى مراقبة عائدات العراق نظراً لوضع الاحتلال الذي تخضع إليه البلاد. وعلى كل من سلطة التحالف ومجلس الحكم في العراق وضع قواعد لضمان الشفافية التامة في ما يتعلق بعائدات العراق النفطية. ومن شأن ذلك أن يمهد للاستقرار والديمقراطية في العراق وأن يحمي سلطة التحالف من اتهامات الاستيلاء خلال فترة الإشراف على إعمار العراق.

معهد المجتمع المفتوح هو مشروع خاص ومؤسسة مانحة للهبات تتخذ نيويورك مقراً لها. وقد أطلق المعهد عدداً كبيراً من المبادرات حول العالم تهدف إلى تعزيز المجتمع المفتوح من خلال وضع السياسات الحكومية ودعم التعليم ووسائل الإعلام والصحة العامة وحقوق الإنسان والمرأة إضافة إلى الإصلاح الاجتماعي والاقتصادي.

للمزيد من المعلومات الاتصال بـ:

Iraq Revenue Watch program

Open Society Institute

400 West 59th Street

New York, New York 10019

USA

بريد إلكتروني : irw@sorosny.org

صفحة الويب : <http://www.iraqrevenuewatch.org>

صممت هذه الصفحة من قبل | شركة Criscola Design | Jeanne Criscola



OPEN SOCIETY INSTITUTE
Middle East and North Africa Initiatives
Central Eurasia Project