

توصيات و أفكار صادرة عن
لقاء لندن: "الثروة النفطية العراقية: قضايا الإدارة والتنمية"
29 يونيو/حزيران - 1 يوليو/تموز 2005

بإشراف: معهد المجتمع المنفتح
مدرسة لندن للاقتصاد

ملخص

شارك في اللقاء أكثر من 60 باحثاً و مختصاً في مجال النفط بالإضافة الى مسؤولين وصُنّاع قرار و برلمانيين و ناشطين و رجال أعمال و أكاديميين و صحفيين. و تدارس المشاركون ، على مدار ثلاثة أيام، مقاربات سياسية و اقتصادية و إدارية لتوظيفي الثروة النفطية في العراق في خدمة التنمية الاقتصادية و التحول الى الديمقراطية. و فيما يلي بعض الأفكار التي تمخضت عن المؤتمر. وهي لا تمثل إجماع المشاركين، بل الوجهة العامة للنقاش.

U مبادئ عامة

عندما يتعلق الأمر بالنفط، يترابط السياسي و الاجتماعي ترابطاً وثيقاً مع الاقتصادي و الفني. فالسياسات التي تركز على جانب دون الآخر تكون في أحسن الأحوال، غير فعالة، و قد تصير كارثية. فكنثراً ما تنجم عن مثل هذه السياسات لعنة النفط تعبيراً عن واقع البلدان المعتمدة على النفط إذ أمست أبطأ نمواً و أقل ديمقراطية و أكثر عرضة للنزاعات، من أقرانها. أما المقاربة المتكاملة لشؤون النفط فهي الأفضل لمواجهة تحديات الاعتماد عليه.

تمثل الديمقراطية الفعلية، وليس الشكلية، الواقي الأساسي من السعي وراء ربح النفط و سوء هذه الثروة. فمن الضروري وجود منظومة من الضوابط و التوازنات تمكن القطاع الخاص و الحكومة من الرقابة و المساءلة المتبادلتين.

و الحوار المفتوح و العقلاني، القائم على الحقائق بشأن سياسة النفط هو عنصر حاسم في منظومة الضوابط. فهذا الحوار يمكن أن يساعد على بلوغ و تعزيز التوافق حول خيار أجدى لسياسات نفطية ، و تعبئة المجتمع لمواجهة حمية الاستحواذ على الربح (rent seeking).

و توفر أحدث المعلومات الدقيقة حول جوانب الاقتصاد النفطي كافة شرط لازم لنجاح مثل هذا للحوار ف"لا جدوى من المجتمع المدني دون معلومات" كما قال أحد المتحدثين. وللشفافية أهميتها الخاصة حين يجري الحوار بغياب مؤسسات ديمقراطية راسخة و غيرها من العناصر المكونة لنظام الضوابط و الموازنات. و يجب أن يسري مبدأ الشفافية و المساءلة على فعاليات القطاع الخاص و العام محلياً و دولياً على حد سواء.

U قطاع النفط العراقي: الإدارة و الملكية

لقد جعلت عقود من التمييز و الحروب و العقوبات الاقتصادية قطاع النفط العراقي بحاجة ماسة إلى معدات و تقنيات و مهارات حديثة. و من الضروري اتخاذ خطوات فورية لتوفير عائدات النفط دون تعريض المكامن و الأبار لأضرار يتعذر إصلاحها، هذا فضلاً عن تخفيف أزمة مشتقات النفط.

يعتز العراقيون بالملكية الوطنية لثروتهم النفطية. وبالتالي، لذلك فإن شركة وطنية قوية للنفط ذات استقلالية و جدوى اقتصادية يمكن أن توفر أفضل قيادة لتطوير هذا القطاع، و يمكنها أيضاً أن تكون لبقية الاقتصاد الوطني.

و يمكن للقطاع الخاص، بما في ذلك الشركات المحلية و الأجنبية، بضمنها شركات النفط متعددة الجنسية، أن يلعب دوراً في هذا المضمار عن طريق تعبئة الموارد المالية و الفنية غير المتوفرة لدى قطاع الدولة. و يشترط ذلك التزام جميع الأطراف بمبادئ الشفافية و الانفتاح. كما يجب أن يتوفر اتساق و وضوح في قواعد التعامل للجميع.

فمن الضروري حالياً إشراك القطاع الخاص في مجالات التسويق والتوزيع والتكرير . و العمل في المدى المتوسط لتطوير قطاع خاص عراقي واسع ومتنوع للتسويق والخدمات النفطية، يستطيع أن يكون أداة وصل بين النفط وبقية فروع الاقتصاد. ويُفضل ترك مشاريع الاستكشاف و الاستخراج الكبيرة ذات النطاق الواسع و الآثار بعيدة المدى إلى أن تتحسن الظروف الأمنية والسياسية و تتبلور العناصر الأساسية لدولة القانون.

U إدارة إيرادات النفط

يجب أن تمر جميع إيرادات النفط والمدفوعات ذات الصلة بميزانية الحكومة المركزية، وأن تكون تحت إشراف البرلمان. إن شفافية و كمال عملية الميزانية هما شرطان أساسيان لإدارة إيرادات النفط بنجاح.

ويتطلب الإعداد السليم الميزانية توفر معلومات مضبوطة ومُدققة حول كل إنتاج النفط والغاز والمبيعات والإيرادات والضرائب وغيرها من المدفوعات والنفقات لتكون في متناول وزارة المالية والهيئات البرلمانية ذات الصلة.

و هناك بضعة خيارات لتخصيص نسب من إيرادات النفط لسلطات المناطق والحكومة المركزية. ويجب أن يتكامل التوزيع على أسس الإنتاج أو عدد السكان أو الحاجة مع آليات مناسبة لبلوغ المساواة بغية معالجة تركة الماضي من تباين بين المناطق.

وثمة إدراك لضرورة إنشاء صندوق نفطي يتولى شؤون تحقيق هذه المساواة والاستقرار الضريبي وتحديد تأثير تدفق العملات الأجنبية على سعر صرف الدينار. ويجب أن يخضع مثل هذا الصندوق لأعلى معايير الشفافية والمساءلة، وأن يكون جزءاً لا يتجزأ من عملية إعداد الميزانية.

يجب أن تخضع عملية توزيع إيرادات النفط لمبادئ العدالة والإنصاف والتنمية للجميع. ولكن ينبغي ألا يُعتبر هذا التوزيع بديلاً للجهود الكبيرة اللازمة لمعالجة إرث الماضي وإعادة بناء الثقة بين مختلف الجماعات وبين هذه الجماعات والحكومة المركزية.

يشكل دعم اسعار الوقود عبئاً هائلاً على ميزانية الدولة، ويشوه علاقات السوق، ويشجع التهريب والإجرام. لكن إلغاء هذا الدعم بشكل مفاجئ ودون آلية تحمي الفئات الفقيرة من نتائجه، قد تكون آثاره كارثية على الصعيدين الاجتماعي والسياسي. وبالتالي، يجب إلغاء الدعم على مراحل مرهونة ببناء ضمانات اجتماعية وتوعية المواطنين بها.

U البيئة المواتية

من الضروري تسريع سن قانون النفط، وإرساء قواعد وضوابط واضحة للخصخصة وللاستثمار الأجنبي وآليات لتطبيقها وتنفيذها. كما يجب إيلاء اهتمام خاص لتطوير القوى البشرية في القطاعين العام و الخاص وفي المجتمع المدني. وثمة حاجة إلى التدريب ليس في الحقول الفنية وحسب، بل وفي ميادين الشفافية والمساءلة والتوعية.

ثمة حاجة إلى تقوية مؤسسات ومبادرات مكافحة الفساد بما فيها "مفوضية النزاهة" و "اللجنة البرلمانية للنزاهة" وأية مبادرات أخرى للمجتمع المدني في هذا المجال. وينبغي الاهتمام بتعزيز استقلالية هذه المؤسسات والمبادرات من قبل الحكومة وإتباع مبدأ القيادة بالمثل الجيد و العمل الوقائي. فالشفافية والانفتاح عنصران ضروريان لنجاح مساعي مكافحة الفساد.

الحاجة إلى التعاون الدولي لا تقتصر على تقديم المعارف والخبرات الفنية فقط، بل تشمل كذلك الدعم السياسي لضمان الشفافية و المساواة من جميع الدول والشركات ذات العلاقة بالقطاع النفطي.

نص التقرير الكامل الصادر عن المؤتمر

Uمدخل

بعد سنوات مريرة من الحرب والجوع والعزلة والحظر وسوء الإدارة الاقتصادية والقمع والنهب والالام الشخصية، يسعى الشعب العراقي لبناء مجتمع ديمقراطي ومزدهر. وما من بلد يملك ثروة نفطية ضخمة قد أنجز قط مثل هذا التحول. فإذا أريد للعراقيين أن ينجحوا، ينبغي أن يتغلبوا على الإرهاب، وينهوا الاحتلال الأجنبي، ويرسوا القانون والنظام، ويبنوا أهم المؤسسات الأساسية في حكومتهم من الصفر، ويعيدوا إعمار بنيتهم التحتية واقتصادهم، ويتعاونوا على ترميم نسيج المجتمع العراقي.

إن التركيز على مواجهة هذه التحديات وإتمام الانتقال إلى الديمقراطية سيغري الشعب العراقي وحكومته الجديدة بتعميق اعتمادهم على الإيرادات المتولدة عن احتياطات البلد الضخمة من النفط. والحقيقة، أنه بالنظر إلى الخراب والحرمان اللذين خلفهما نظام صدام حسين والغزو الذي قاده الولايات المتحدة للإطاحة به، لا يمكن أن نتوقع أبداً ألا ينفق الشعب العراقي إيراداته النفطية بسرعة الحصول عليها وألا يقترض المال في مقابل الإيرادات الضخمة المحتملة من قطاع النفط. ولكن ثمة فرصة طيبة لأن تسود الحكمة في العراق. فلدى العراقيين، ابتداء بالفئيين المهرة الذين يُشغّلون الآبار والأنابيب والمصافي وانتهاء بمدراء شركات النفط الحكومية وموظفي الوزارات، اعتزاز عظيم بقطاعهم النفطي وثقة بقدرتهم على إدارة الإيرادات التي سيولدها. ولقد سبق لهؤلاء الرجال والنساء أن بنوا صناعة نفطية، وكانوا شهوداً على إساءة استعمالها وخرابها. وهم يدركون قبل أي أجنبي أن الوقت قد حان لوضع منظومة لإدارة نفطهم في المستقبل. ثم إن مواهبهم واندفاعهم وخبرتهم هي من المزايا العظيمة.

هذه الخلاصة عبارة عن مجموعة من التوصيات المتعلقة بالسياسات وضعها باحثون وصحفيون وقادة نقابيون وفئيون ومدراء شركات نفط وموظفون رسميون من مؤسسات مالية دولية ومنظمات غير حكومية، عراقيون وأجانب، وذلك خلال مناقشات حول الكيفية التي تُمكن العراق من إدارة ثروته النفطية على أفضل وجه. وقد جرت هذه المناقشات بين 29 يونيو/حزيران و1 يوليو/تموز 2005 في مؤتمر عقد في لندن تحت عنوان "ثروة العراق النفطية: قضايا الحكم والتنمية"، وأشرف عليه معهد المجتمع المنفتح ومدرسة لندن للاقتصاد.

والمحصلة النهائية التي خلص إليها المؤتمر المذكور هي أن العراقيين يستطيعون أن يصمموا منظومة لإدارة النفط تلبي احتياجات بلدهم وتحول دون وقوعه ضحية لتبعية. ولن يتمكن العراقيون من حلّ مشكلاتهم في إدارة النفط باستنساخ منظومة من بلد آخر. إلا أنهم يستطيعون استلهام الدروس المكتسبة في أماكن أخرى، لكن هذه الدروس فضلاً عن أفكارهم هم يمكن أن تساعد على تسخير ثروة البلد الطبيعية الضخمة في بناء مستقبل أفضل.

U

إعادة البناء، المهام الأولى

عموماً فإن إعادة بناء منظومات مدارس العراق ومستشفياته، طرقاته وجسوره، وأنابيب الصرف الصحي والمياه، وشبكة الكهرباء، والمساكن، وصناعته النفطية لا يمكن تأجيلها، حتى ولو أدى الارتفاع القياسي لأسعار النفط العالمية إلى الحدّ من استعداد الدول الأخرى لمنح الأموال لهذه المشاريع. إن المساعي الرامية إلى إرساء منظومة متينة لإدارة قطاع النفط وإيراداته في العراق يجب أن تأخذ بحسبانها حاجة البلد الملحة إلى إعادة البناء السريعة وخلق فرص العمل؛ ومع ذلك، يجب ألا يؤجل العراقيون عملية تصميم وتنفيذ منظومة راسخة لإدارة قطاع النفط وإيراداته.

قطاع النفط

يحتاج قطاع العراق النفطي إلى صيانة وتوسيع طاقاته على وجه السرعة، كما يحتاج إلى تطوير وإعداد مدراء ومهندسين وقوة عمل. فبحسب أحد المشاركين في المؤتمر، فإن أقل من مليار دولار من أصل 20 مليار دولار قيمة صادرات نفطه يجري استثمارها في صناعته النفطية. لذلك رأى بعض المشاركين أن استنهاض قطاع النفط وتسييره يحتاج إلى استثمارات أجنبية بعشرات مليارات الدولارات. ويتطلب جذب المستثمرين الأجانب بسط الأمن ووضع بنية قانونية متينة. أما آخرون فأروا أن حاجات الاستثمار أقل من ذلك بكثير وأن شطراً كبيراً منها يمكن تدبيره محلياً.

لكن رأي الغالبية هو أن العراق بحاجة إلى التعاقد مع شركات نفط دولية ليستمد خبرتها ويكتسب مهارات وتقنيات جديدة في مسعى لإعادة تأهيل الحقول الحالية التي تضررت بفعل سنوات من الاستغلال الأرعن. وقد رأى مشاركون أن ذلك قد يساعد على تطوير احتياطات غير المستثمرة، بشرط أن لا يؤدي إلى تهاافت على عقود تؤذي التنمية بعيدة المدى لصناعة النفط العراقية.

U الملكية والشفافية والمساءلة

الملكية

موارد العراق الطبيعية تخص العراقيين. وشعب العراق هو المسؤول عن تنمية هذه الموارد لمصلحته ومصلحة الأجيال القادمة. ومن الضروري أن يشعر المواطن العراقي العادي بالثقة في أنه يملك هذه الموارد الطبيعية وأن له صوتاً في كيفية استغلالها وفي كيفية توزيع الإيرادات المتولدة عنها.

لهذا السبب، ناقش المشاركون في المؤتمر ضرورة أن يشارك شعب العراق منذ الآن في نقاش علني حول الطريقة التي ستطور بها البلاد ثروتها النفطية وغازها الطبيعي لصالح الخير العام على المدى البعيد. ويجب أن تكون مناقشة هذه المسألة الحساسة مفتوحة وخالية من الانفعالات بقدر الإمكان. إذ عليها أن تحدد المؤسسات التي تدير الثروة النفطية، ودور شركات النفط العالمية والفاعلين الخارجيين الآخرين، ومنظومة إستحصال واستثمار وإنتاج إيرادات صناعة النفط. يجب على شعب العراق أن يطور سياساته وخطته النفطية، و أن تكون غاية هذه السياسات والخطط ضمان أفضل منافع للعراق ككل، وليس لإثراء القلة على حساب الأكثرية.

U الشفافية والمساءلة

لكي ينمو إحساس الشعب العراقي بأنه يمتلك ثروة بلاده النفطية وأن له صوتاً في إدارتها، يجب أن تتوفر له معلومات موثوقة. وهذا يتطلب تبني ممارسة جديدة نسبياً على الثقافة العراقية، ألا وهي الشفافية التي تعني إلزام فعاليات قطاع النفط كافة بالعمل بطريقة تفسح المجال أمام الرقابة العامة. والشفافية أداة تعزز بناء المؤسسات. ففي مجتمعات كالمجتمع العراقي، حيث المؤسسات مثل البرلمان والصحافة، لا تزال ضعيفة، يمكن للشفافية أن تتيح للمواطنين المهمين وكذا للمنظمات غير الحكومية تسليط الضوء على الأليات غير السليمة في صنع القرار؛ فتفصح التدليس والهدر والممارسات القاصرة؛ وتضغط على المسؤولين في الحكومة لمحاسبتهم على أعمالهم. كما تفسح الشفافية المجال أمام المستثمرين للحصول على المعلومات، مما يعزز المناخ الاستثماري ويحسن قرارات الاستثمار، ويزيد الثقة.

وليس ثمة نظام عام للشفافية صالح لكل المجتمعات والثقافات. وعليه فإن شعب العراق هو المعني بتصميم وتنفيذ نموذج الخاص للشفافية. أما العناصر الأساسية للشفافية في قطاع النفط فهي:

- اشتراط أن تكشف شركات النفط كافة عن كل المدفوعات إلى الهيئات الحكومية والمسؤولين الحكوميين، وأن تصدر الهيئات الحكومية والمسؤولون الحكوميون بياناً واضحاً بجميع المبالغ المستلمة من إنتاج النفط، وأن يتم تدقيق حسابات الدولة من قبل طرف محايد يلتزم بالمعايير الدولية.
- جعل عمليات المناقصة والترخيص قابلة لرقابة عامة فعّالة
- حرية حصول المواطنين والأحزاب السياسية المعارضة والهيئات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والصحافة والشركات والدول الأجنبية على معلومات هامة.
- حرية الصحافة.
- حرية مراكز البحث العلمي والأكاديمي والباحثين في دراسة قطاع النفط في البلاد وحرية نشر نتائج واستخلاصات الدراسات.
- وضع إطار قانوني يحمي المواطنين المعنيين ومؤسسات المجتمع المدني المشاركة في محاربة الفساد.

هذا وتفسح الشفافية المجال لنشر ما يلي، عبر الانترنت على الأقل:

- جميع المعلومات المتعلقة بإصدار التراخيص، سواء جاءت نتيجة المناقصة أم عبر التفاوض المباشر.
- جميع العقود والمعلومات المتعلقة بالمشتريات والتعاقد.
- جميع المكافآت والإيرادات (Royalty).
- جميع قوانين وأنظمة الضرائب ذات التأثير على شركات النفط وعملياتها.
- جميع كشوفات الحسابات المصرفية المحلية والأجنبية التي تدفع فيها إيرادات النفط (وهكذا يمكن لشركات النفط أن ترفض تقديم أية مدفوعات في حسابات غير معروفة قد تكون ملكاً لبعض الأفراد).
- هويات جميع الشركاء في المشاريع المشتركة.
- كشوف بأرصدة الحسابات التي تُودع فيها إيرادات النفط والغاز.
- جميع عناصر المنظومة المالية، بما فيها الأنظمة الضريبية الخاصة.
- إحصائيات الإنتاج حسب الحقول وحسب التراخيص الممنوحة.
- جميع الأسعار التي تبيع الحكومة بها النفط.
- الأسعار الخاصة باحتساب النفقات في عقود المشاركة في الإنتاج.
- جميع كشوفات الحسابات المدينة.
- ميزانيات غنية بالمعلومات تبين تكاليف دعم المنتجات النفطية.
- جميع الحوالات المتعلقة بالمداخيل النفطية.
- جميع المعلومات حول شركات وأموال النفط المملوكة من قبل الدولة، بما فيها البيانات المالية وتقارير التدقيق القانوني وسواها.

هذا وإن القيادة السياسية وكذلك الخبرة أمران ضروريان لتسيير عملية إرساء الشفافية وتوطيدها. فقد تُخفق العملية إذا غابت مثل هذه القيادة. وذكر بعض المشاركين إن هذه العملية يمكن أن تستفيد من التعاون مع شركات النفط التي تلتزم بالشفافية والمساءلة.

واقترح البعض أن يوحد العراقيون الجهود للضغط على شركات النفط الدولية للإعلان عما تدفعه هذه الشركات إلى الحكومة والموظفين الرسميين مقابل التراخيص والعقود النفطية، وأن يتجنب العراقيون عقد صفقات تجارية مع أية شركة قد يشير أصحابها إلى أن هذه المدفوعات لن تكون علنية، وأن يشترطوا على الشركات التي يجرون معها صفقات أن تتقيد بقواعد السلامة المهنية وقانون البيئة والأخلاق المهنية. وقد اقترح أحد المشاركين أن يتدارس العراقيون موضوع إنشاء نظام لتصنيف الشركات الأجنبية العاملة في البلاد بحسب التزامها بالشفافية والمساءلة.

U الدستور والقوانين الناظمة للنفط والغاز الطبيعي

بالإضافة إلى ما تنبئه المرحلة الانتقالية من تحديات، فإنها تخلق فرصاً لإنشاء مؤسسات يمكن أن تساهم مستقبلاً في منظومة شفافة وخاضعة للمساءلة لإدارة إيرادات النفط. وهذا يتطلب آلية مسؤولة وواضحة في صنع القرار. إلا أن الوقت قصير، وحاجة العراق الملحة للتخفيف من البطالة وإعادة بناء المرافق العامة الأساسية

ستدفع بقاته إلى اتخاذ قرارات لصرف عائدات النفط الحالية والاقتراض بضمانة العائدات المستقبلية، وهذا يمكن أن يضيع فرصة تأسيس منظومة لإدارة الإيرادات قادرة على أن تضمن نموا اقتصاديا واسع النطاق وطويل الأجل، وتقليل مخاطر القمع وانعدام الاستقرار مستقبلا. كما يمكن للحاجة

الملحة إلى دستور جديد (الموعد المستحق لإصدار المسودة هو 15 آب 2005) أن تدفع بالقادة العراقيين إلى اتخاذ قرارات مستعجلة ترسي المنظومة المستقبلية لإدارة الموارد الطبيعية على أسس قانونية ضعيفة، مما يفسح المجال لظهور رجال أقوياء مستقبلا، سواء على مستوى السلطة المركزية أم على مستوى الوحدات الفيدرالية المتوقع أن يتم إنشاؤها في البلاد.

يستطيع القادة العراقيون أن ينتهزوا الفرصة السانحة الآن لوضع مسودة، ثم تبني دستور يوفر أرضية صلبة لمؤسسة النفط تلك التي تحتاجها البلاد والشعب. وعلى الدستور أن يرسي دعائم سيادة القانون، وحماية حقوق الملكية، وقداسة التعاقد، وحرية الصحافة، والحماية القانونية للمنظمات والمؤسسات والجمعيات العلمية غير الحكومية. لقد كان ثمة آراء متباينة على مستوى تفصيل ما يجب أن يتضمنه الدستور فيما يتعلق بملكية وإدارة الثروة النفطية والدعائم القانونية التي يجب وضعها من أجل قوانين ونواظم مستقبلية تحكم صناعة النفط. ولكن كان هناك اتفاق حول ضرورة توفير ضمانات دستورية، مثل اشتراط أن يتخذ البرلمان كل القرارات الرئيسية المتعلقة بالإيرادات، بغية عزل إدارة قطاع النفط والغاز الطبيعي في العراق عن أهواء مسؤولي المستقبل وعن إملاءات الضغوط السياسية على المدى القصير.

إضافة إلى الإطار الدستوري الجديد، فإن العراق بحاجة ماسة إلى مجموعة قوانين تحكم صناعة النفط، بما فيها التعامل مع شركات النفط الدولية والمؤسسات المالية الدولية وكذلك إدارة إيرادات الصادرات النفطية.

U الفيدرالية أم المركزية؟

ما يزال التنظيم الداخلي المستقبلي للعراق مسألة مفتوحة، رغم وجود مؤشرات قوية إلى أن النظام الجديد سيكون فيدرالياً.

فمن سيدبر موارد البلد النفطية وإيراداتها على نحو أفضل، أهي حكومة العراق المركزية أم أقاليمه الفيدرالية كل على حدة؟

في محاولة للإجابة على هذا السؤال، قال بعض المشاركين في المؤتمر إن على العراق أن يميز بين عمليات استخراج النفط وإدارة وتوزيع الإيرادات التي تولدها هذه العمليات، وأنه يمكن للأقاليم أن تعمل بوصفها مراقباً على إساءة الاستخدام من قبل الحكومة المركزية. وبرر هؤلاء رأيهم بأن كل بلد يقوم بتفكيك مركزية الإنفاق يشهد ميلاً متزايداً إلى التدقيق والرقابة.

وبالمقابل، حذر مشاركون آخرون من إيلاء مشروع الفيدرالية ثقة كبيرة عندما يتعلق الأمر بإدارة قطاع النفط. حيث يؤكدون أن الحكومة المركزية تستطيع إدارة هذه الصناعة بقدرات تفوق قدرات الأقاليم. فالحكومة المركزية يمكن أن تكون أقدر على تنفيذ إستراتيجيات تنموية لخلق توازن بين قطاع النفط وبقية قطاعات الاقتصاد؛ وأقدر على حل المشاكل المالية والتمويلية ومشاكل البنية التحتية والمشاكل البيئية والاجتماعية؛ وأقدر على التعامل مع التقلب في إيرادات النفط. فإن كانت الأقاليم تقدم خدمات عامة أساسية، مثل المدارس والمياه والكهرباء، وتعتمد اعتماداً مباشراً في تمويلها على إيرادات النفط، فإن تقلب أسعار النفط العالمية يمكن أن يؤدي إلى تعطيل هذه القطاعات الهامة. وبطبيعة الحال، يصح ذلك على الموازنة الوطنية أيضاً.

إن تزامم الأقاليم على إيرادات النفط يمكن أيضاً أن يطلق نزعات انفصالية ويغذي الفساد. وكمثال على ذلك، أشار المشاركون إلى أن تحول نيجيريا وأندونيسيا عن المركزية صاحبه تزايد الفساد في توزيع إيرادات النفط؛ و الواقع أن نظام توزيع إيرادات النفط في نيجيريا أدى إلى مطالبات الأقليات الإثنية بإستحداث حكومات فيدرالية جديدة وإلى اللجوء إلى العنف دعماً لمطالبها. علاوة على ذلك، فإن ضعف قدرة الدول الفيدرالية على استيعاب إيرادات قطاع النفط يولد مشاكل إضافية. فيجب على العراقيين، عندما يصممون نظامهم الفيدرالي، أن يفروا بأن للأقاليم المنتجة للنفط حقاً خاصاً في الإيرادات المتولدة عن هذا الإنتاج، لكن دون أن يكون حقاً حصرياً.

U البرلمان، وزارة النفط، شركة النفط الوطنية، الصناعات المُلحقة

إن تطوير نظام لإدارة الصناعة النفطية العراقية وإيراداتها يتطلب بنية ملائمة من المؤسسات، وغالباً ما يتم الاستشهاد بالنرويج كنموذج لمثل هذه المؤسسات رغم التطلب العالي لنموذجها وعدم ملائمتها بالضرورة للبلدان الأخرى. ومع ذلك، فإن مبادئ عامة تحكم النموذج النرويجي قابلة للتطبيق في كل مكان.

أشار مشاركون في المؤتمر أن بنية قطاع النفط في العراق ينبغي ألا تؤدي أن يصبح مثابة دولة داخل الدولة مما يقوّض ديمقراطية صنع القرار والقانون والنظام. فكما هو قطاع النفط في النرويج وغيرها من البلدان الديمقراطية، يجب أن يكون خاضعاً بالكامل لحكم السلطة العامة الشرعية ممثلة بالبرلمان ومجلس الوزراء ووزارة النفط:

- فالبرلمان يسن التشريعات، ويُصادق على النظام المالي، ويُصادق على سياسة منح التراخيص وغيرها من القرارات السياسية الرئيسية.
- ومجلس الوزراء يقترح التشريعات، ويرسم وينفذ السياسة النفطية، ويُوافق على منح التراخيص، ويُوافق على خطط تطوير الحقول.
- وتتولى وزارة النفط، بمعزول عن المصلحة التجارية للحكومة في القطاع النفطي، إعداد مسودة تشريعات، وتصدر اللوائح المنظمة وتطبقها، وتقترح السياسة النفطية وتنفذها، وتجيز التراخيص وتتابعها إدارياً، وتُصادق على خطط تطوير الحقول، وتوافق على قرارات التخلي عن إستكشافات.

شركة النفط الوطنية

شهد المؤتمر شبه إجماع على وجوب أن تقود قطاع النفط شركة نفط وطنية قوية، قابلة للحياة تجارياً ومستقلة تتولى إدارة المصالح التجارية للدولة في قطاع النفط. ويجب على هذه الشركة أن تعمل بأسلوب شفاف وخاضع للمساءلة وأن تركز على الصالح الوطني طويل الأجل للعراق وذلك بزيادة الإيرادات للدولة وللشعب إلى أقصى حد ممكن.

ويجب إبعاد الشركة عن تدخل بيروقراطية الحكومة والساسة. وأشار أحد المشاركين في المؤتمر الى إمكانية أن تشمل مسؤولياتها ما يلي:

- تحقيق أقصى قدر ممكن من الربح للدولة.
- المشاركة في قرارات منح التراخيص و في اجتماعات الشركة التي تتولى التسيير والتشغيل.
- مراقبة نفقات التراخيص.
- تحقيق القيمة المثلى للإنتاج من خلال تخفيض النفقات وزيادة المردود.
- تحقيق المستوى الأمثل لمبيعات حصة الدولة من النفط والغاز .
- دراسة مشاريع الاستخراج والتكرير والتوزيع والتسويق.
- إدارة عقود المشاريع المشتركة مع شركات أخرى.
- تطوير الخبرات في ميدان العمليات النفطية، بما فيها الهندسة الجيولوجية والإدارة.

واقترح مشاركون آخر نظاماً داخلياً موجزاً يحكم خطط شركة النفط الوطنية وميثاقها، وينص، من بين عناصر أخرى، على:

- أن تكون الشركة مستقلة و مملوكة بالكامل من قبل الدولة، وتتولى، إدارياً ومالياً، مهام إدارة وتطوير صناعة النفط العراقية في جميع مراحلها، من استخراج وتكرير وتسويق وتوزيع، داخل البلاد وخارجها، باستثناء الأنشطة التصنيعية والبتروكيمياوية.
- أن تؤدي واجباتها والتزاماتها بالانسجام مع السياسة النفطية للدولة.
- فك ارتباط شركات النفط والتكرير العراقية القائمة الآن بوزارة النفط، وإلحاقها بشركة النفط الوطنية.
- أن يكون للشركة مجلس إدارة مستقل، يمكن أن يتألف من أعضاء مجلس الإدارة الحاليين في كل من شركة نفط الشمال وشركة نفط الجنوب ومديرية المصافي.
- أن تستلم الشركة نفط الدولة من الحكومة موازنة رأسمالية (إستثمارية) أولية وأن يُسمح لها بالاستدانة من الأسواق المحلية والخارجية.

- وعلى الشركة ووزارة النفط، أن يقدموا المشورة للحكومة عن إمكان خصخصة شركات التكرير والتسويق والتوزيع وكذلك الشركات التي لا تقوم بنشاطات مفصلية أساسية في مجالات الاستكشاف والاستخراج.

كما حذر بعض المشاركين من إستحداث شركات نفط للأقاليم، أو إخضاع شركات النفط لإدارة الولايات أو الأقاليم الفيدرالية، فقد تمسي هذه الشركات أقل فعالية وأكثر عرضة للتدخل في شؤونها من قبل حكومات تلك الأقاليم أو الولايات الفيدرالية.

تطوير الصناعات المُلحقة

كان ثمة تأييد أيضاً لتطوير قطاع خدمات نفطية واسع ومتنوع بالاعتماد على شركات خاصة عراقية الملكية. و أشار المشاركون إلى أن أهمية المنافع الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن مستوى متطور وحديث في قطاع الخدمات النفطية يمكن أن تكون مساوية لأهمية المنافع الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن مبيعات النفط.

توجد في النرويج 4000 شركة خاصة تزود قطاع النفط بالبضائع والخدمات، هذا القطاع يساعد في تجنب انهيار قطاع التصنيع فيه نتيجة الداء الهولندي Dutch disease بشرط أن تتزود الشركات النفطية بما نسبته 70% من البضائع والخدمات من شركات نرويجية. لكن قطاعاً كبيراً للخدمات النفطية لن يقدم المنافع الموعودة إلا إذا كان تنافسياً بالفعل.

كما حذر مشاركون آخرون في المؤتمر من مغبة بناء مشاريع صناعية كبيرة الحجم، إذ ليس من المرجح أن تولد المشاريع الضخمة زيادة هامة في فرص العمل. والقطاع الخاص العراقي شأن غيره من مجالات الاقتصاد بحاجة ماسة إلى المساعدة من حيث التمويل والموارد البشرية والبيئة القانونية الملائمة.

U الصناديق النفطية، توزيع الإيرادات، الإشراف

نبّه المشاركون في المؤتمر إلى حقيقة أن قيمة العملة العراقية، حالياً، مبالغ بها وأن ذلك قد يكون أحد أعراض ما يسمى بـ"الداء الهولندي"، الذي يصيب الدول النفطية عندما تؤدي مجموعة من العوامل، أهمها التدفق الهائل لإيرادات صادرات النفط، إلى رفع سعر صرف العملة المحلية، مما يجعل أسعار منتجات الصناعات خارج قطاع النفط غير تنافسية في الأسواق العالمية، فيؤدي ذلك إلى تقليص المتاح من قدرة التمويل خارج قطاع النفط. فالداء الهولندي يدمر القطاعات غير النفطية في الاقتصاد ويعمق الاعتماد على إيرادات النفط، في نهاية المطاف.

وقد أثنى المشاركون على مسعى المصرف المركزي العراقي في تحييد تأثير إيرادات النفط على سعر العملة من خلال إنشاء احتياطي ثابت من القطع الأجنبي. فحين لا يتجاوز هذا الاحتياطي 10 مليارات دولار، لا بد أن تكون مهمة المصرف شاقّة جداً في حماية هذا الاحتياطي من طلبات أطراف الحكومة الأخرى التي هي في حاجة ماسة إلى الموارد. إن إنشاء الاحتياطي عنصر حاسم في تعقيم الإيرادات النفطية، أي تحييد تأثيراتها على العملة، وهي عملية ضرورية للوقاية من الداء الهولندي. ويمكن أن يعتمد تمويل صناديق النفط عند إنبثاقها على هذا الاحتياطي كما كان الحال في النرويج. ولكن إذا كانت قيمة العملة العراقية مبالغ بها بالفعل كما أشار البعض فإن ذلك يعني أن المصرف المركزي يفتقد الأدوات اللازمة لتعقيم إيرادات النفط أو التدفقات المالية الأخرى، مثل المساعدات الأجنبية. ويمكن الإشارة إلى أن الرغبة في الإبقاء على سعر صرف مرتفع للدينار لأغراض سياسية يتنافى مع العقلانية الاقتصادية.

الصناديق النفطية

للتغلب على بعض عناصر لعنة الموارد يمكن إنشاء صندوق أو صناديق خاصة لجمع وإدارة إيرادات النفط. ويمكن لهذه الصناديق أن تتضمن:

- صندوقاً مخصصاً للمحافظة على الاستقرار، وهو مصمم لحماية الاقتصاد الوطني وموازنة الدولة من ارتفاع قيمة العملة الذي يسببه تدفق إيرادات النفط وكذا عواقب تقلب أسعار النفط العالمية وتدفق الإيرادات.
- صندوقاً للاستثمار غرضه تعزيز التنمية الاقتصادية خارج قطاع النفط.

وأشار بعض المشاركين إلى نموذج صندوق النفط في النرويج، الذي تديره مؤسسة فرعية تابعة للمصرف المركزي، ويُستخدم هذا الصندوق للفصل بين إيرادات النفط والإيرادات والنفقات الحكومية غير النفطية. والصندوق هو إجراء مُحاسبي أكثر منه فصل فعلي لإيرادات النفط. وهو بهذا يضمن تكامل عملية الموازنة. إنه أداة اتصال شفافة تسمح للحكومة والشعب بالاطلاع الدائم على حجم العجز غير النفطي وعلى المبالغ المقترضة، أو المعاد توظيفها (في حالة تحقيق فائض) لتنمية الثروة التي يمتلكها البلد. ولا يفرض الصندوق قيوداً خاصة على الإنفاق. فللبرلمان الحق الديمقراطي في إقرار الموازنة الحكومية. ويتم استثمار مال الصندوق في أصول أجنبية لمعالجة قضية التعقيم والوقاية من الداء الهولندي. إلا أن مصدر القوة الرئيسي في صندوق النرويج يكمن في كونه جزءاً من نظام حكم ديمقراطي متسق.

وأشار البعض إلى وجوب أن تكون إدارة الصرف من أموال صندوق النفط مستقلة عن الحكومة القائمة، وإلا فقد يستسلم القادة السياسيون للإغراء ويشرعون في التعامل مع صندوق النفط وكأنه موازنة موازية.

واقترح بعض المشاركين أن تعمل السلطات النفطية العراقية على التقليل من تعرض البلد لمخاطر تقلب أسعار النفط (وما يستتبعه من تقلب في إيرادات النفط) من خلال صيغ لتحويل عواقب مثل هذه التقلبات من عاتق البلد إلى عاتق شركات النفط المتعاقدة معها.

كما أورد المشاركون مثال ساوتومي Sao Tome، التي توجه جميع إيراداتها النفطية إلى حساب صندوق نفطي مودع في الخارج بإشراف أمناء دوليين. ولا يسحب منه سنوياً إلا مرة واحدة بإجراءات معقدة تتطلب أربعة توقيع، وذلك لتمويل موازنة الدولة. ويحظر القانون إجراء أية سحب إضافية وفتح أية حسابات خارج الموازنة. والمصرف المركزي ووزارة المالية في ساوتومي مسؤولان عن وضع سياسة الاستثمار، فيما يستطيع الشعب أن يراقب حركة الحساب.

أما صندوق نفط ولاية الأسكا، فيوزع قسماً من أموال النفط مثابة أرباح تذهب مباشرة إلى جميع العوائل. وقد أشار عدد من المشاركين أن العراق يجب ألا يحذو حذو الأسكا. وأوردوا عدة أسباب، أولها أن حلاً من نوع صندوق الأسكا يفترض أن تملك البلاد خدمات عامة فاعلة ونظاماً عاملاً للرعاية الصحية؛ وليس لدى العراق أي منهما. ثانيها، أن عجز الموازنة الكبير في العراق سيزداد سوءاً إذا ما تم توزيع المال من صندوق النفط. وثالثها، أن الحل على نمط الأسكا قد يسبب نقصاً في الأموال اللازمة لإعادة البناء.

كما اعترض مشاركون على تطبيق نموذج روسيا في فرض الضرائب على قطاع النفط. فما دامت الطغمة المالية التي سيطرت على قطاع النفط الروسي قد تمكنت من التأثير على سياسة الحكومة أمسى نظام الضرائب خفيف العبء كثير التغيير، مما منحهم أماناً ضد هبوط أسعار النفط. وبادرت الحكومة الروسية في عهد الرئيس بوتين، إلى لجم شركات النفط الكبيرة، فحفظ نشاط الطغمة الضاغطة وفرضت عليهم معدلات ضرائب أعلى لا تتيح لشركات النفط أرباحاً إضافية كبيرة عند تجاوز أسعار النفط 25 دولاراً للبرميل. وقال مشاركون في المؤتمر أن منهج فرض الضرائب هذا قد قوّض الاستثمار في قطاع النفط وأوقف تزايد الإنتاج.

واقترح بعض المشاركين أن على السلطة المركزية في العراق أن تدير معظم الإيرادات العامة، على أن تمنح حكومات الولايات الفيدرالية أو الأقاليم سلطة فرض وتحصيل بعض الضرائب بغية تعزيز حكمها الذاتي وموازنة سلطة الحكومة المركزية.

التوزيع

اتفق المشاركون على وجوب أن يكون استخدام إيرادات النفط خاضعاً على الدوام لإشراف البرلمان. فيجب أن تعكس الموازنة الموحدة للدولة كل إيرادات الدولة ونفقاتها وأن تتم المصادقة عليها من قبل الجمعية الوطنية وأن تكون متاحة لأطلاع من يشاء دون قيد. ويجب أن تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان عن جميع قراراتها، بما فيها التصرف بالثروة الوطنية.

فإذا ما تقرر أن يسلك العراق الجديد طريق الفيدرالية، فإن إنفاق الإيرادات النفطية يمكن حينئذ أن يصبح موضع تنازع بين الحكومة المركزية والأقاليم. وقد حاجج بعض المشاركين في المؤتمر مرجحين أن تكون الحكومة المركزية في موقع أفضل لاستيعاب عدم اليقين والتقلبات من حكومات الأقاليم الفيدرالية في المستقبل، كما أن الحكومة المركزية في موقع أفضل لدعم عملية التنمية من خلال تحويل العائدات من المناطق الغنية بالموارد إلى المناطق الفقيرة بها. وثمة إمكانية أخرى أمام الحكومة المركزية لتوزيع الإيرادات من قطاع النفط والغاز

الطبيعي إلى الأقاليم على أساس عدد السكان إضافة إلى إنشاء صندوق يهتم بالمساواة والادخار والاستثمار. ولكن في جميع الأحوال، ينبغي على الحكومة بجميع مستوياتها أن تعلن كل ما تنفقه على المألى.

وبغض النظر عن الحصيلة النهائية للنقاش حول الفيدرالية، فقد اتفق المشاركون على أن توزع إيرادات النفط على أسس المساواة والعدالة والتنمية للجميع. واقترح البعض أن تواصل الحكومة المركزية إدارة حقول النفط في محافظة كركوك حتى لو أصبحت الأخيرة جزءاً من الإقليم الفيدرالي الكردي. ويمكن تطبيق هذا النموذج في الأقاليم الأخرى على حد سواء.

وأشار بعض المؤتمرين إلى أن تخصيص قسم من إيرادات النفط لمنافع جماعية محددة، كنظام التعليم الأساسي على سبيل المثال، هو أحد الأساليب التي تمكن الشعب من الرقابة على إنفاق هذه الأموال بسهولة أكبر والمطالبة باستخدامها بفعالية أكبر. فيما عارض البعض الآخر التخصيص لأنه تدخل في صلاحيات البرلمان بإقرار الموازنة.

الرقابة والتدقيق

اقترح بعض المشاركين تشكيل مؤسسة رقابة على النفط، مستقلة عن الحكومة وعن البرلمان، تراقب إدارة قطاع النفط وتوزيع إيراداته. ووصفوا مجموعة الرقابة النفطية في ساوتومي التي تقوم بدور المراقب والمحقق في الشكاوى كما تملك سلطات واسعة في التحري وجمع المعلومات وتنسيق أنشطتها مع مؤسسات الدولة، بما فيها المدقق العام والمدعي العام. وتخضع ساوتومي إلى تدقيقات إلزامية من قبل مكتب التدقيق في الدولة ومن شركة تدقيق عالمية، وتُنشر نتائج هذه التدقيقات للمألى. ويجب أن يكون أحد أعضاء مجموعة الرقابة النفطية في ساوتومي منتمياً لأحد أحزاب المعارضة، والأعضاء الثلاثة الآخرون من المجتمع المدني.

الاستثمار وتنويع الاقتصاد

قدم المشاركون في المؤتمر وصفاً عاماً للعلاقة القائمة بين الثروة والديمقراطية وبيّنوا أن الاتجاه العام هو أن تغدو البلدان أكثر ديمقراطية كلما إغتنت. ولكن البلدان التي تستمد ثروتها من النفط تمثل استثناءات لهذه القاعدة العامة. فالثروة النفطية لا تعزز الديمقراطية لأسباب شتى. فالولايات المتحدة ظلت تدعم أنظمة قمعية في الدول النفطية بغية ضمان استمرار تدفق النفط. وتوفر إيرادات النفط للسلطة مصدر مستقلاً من الدخل، فتقطع العلاقة بين المواطنين وحكومتهم وتضعف عزيمة المواطنين على المطالبة بحكم خاضع للمساءلة. وقد يصبح الكثير من الناس معتمداً على حسنة الحكومة. وفي حمية الربيع (Rent-seeking) يغدو التزامح على الحصة الأكبر من إيرادات النفط محور النشاط الاقتصادي والسياسي. فتميل الحكومة إلى خنق القطاع الخاص، وتصاب الشركات الخاصة بالضعف. كما تتضاءل القطاعات التي توفر فرص العمل، كالزراعة والصناعة.

فأجمع المشاركون في المؤتمر على تأييد مقترح، يأخذ بعين الاعتبار الإرادة السياسية، مؤداه أن بالإمكان إدارة الثروة النفطية العراقية بطريقة تساعد على تنمية قطاع خاص متنوع نابض بالحياة، بزراعة وصناعة وخدمات تنافسية على المستوى الدولي. ومثل هذه التنمية تقوي المجتمع المدني وتفتح مسارات جديدة أمام النساء والفقراء للمشاركة في العملية السياسية.

U المناقصات، العطاءات، مراقبة تنفيذ العقود

برز التوافق حول ضرورة أن تكون عملية طرح المناقصات وتقديم العطاءات شفافة ونزيهة وتتسم بالعلنية والسرعة. واقترح المشاركون أيضاً أن يكفل العراق أن يكون الأشخاص المخولون بإدارة هذه العملية أكفاء ومسؤولين وأن يحصلوا على تعويضات مناسبة.

المناقصات وتقديم العطاءات

يجب أن تلتزم مناقصات عقود النفط بمبادئ الشفافية والانفتاح، وأن تكون القواعد متسقة وواضحة. كما يجب أن تكون المناقصات بحد ذاتها شاملة ومُعلنة وفق جدول زمني مدروس، وتوفير معلومات عامة، وأن يشترط على الشركات المهتمة بأن تتقدم بمؤهلات تسبق العطاء. ويجب على سلطات إدارة النفط في العراق أن تطور قدرتها على التفاوض بثقة. كما أشار المشاركون إلى أن لبيبا أجرت مؤخراً ما يمكن اعتباره أكثر جولات منح التراخيص شفافية في العالم، إذ تم فض العطاءات في نقل حي على التلفزيون.

واقترح بعض المشاركين أن يكف العراق عن فرض رسوم على المناقصات، وأن تعدّ سلطات التعاقد في العراق قائمة بشركات النفط ذات الخبرة، لتطرح عليه المناقصات .

و قال مشاركون أيضاً أن على وزارة النفط العراقية أن تحسّن موقعها على الانترنت وأن تجعل إعلاناتها للمناقصات على الموقع المذكور أكثر وضوحاً.

مراقبة تنفيذ العقود

أشار مشاركون إلى أن مراقبة العقود بعد منحها لا تقل في تحدياتها عن عملية المناقصة ذاتها. وقد شددوا على أن تحترم الحكومة العراقية حرمة العقد، وأن تُحجم عن الضغط على المتعاقدين لدفع مصاريف إضافية بعد إبرام عقد ما. فيجب أن يعرف الفائزون بالعقود أن بإمكانهم التحويل على الالتزام بقواعد اللعبة متى أبرموا عقداً مع العراق. كما يجب نشر جميع العقود واتفاقات المشاريع المشتركة بالنص الكامل.

النموذج النرويجي في منح التراخيص والمشاريع المشتركة

أشار مشاركون إلى النظام النرويجي لمنح التراخيص لشركات النفط الدولية ربما فيه بعض المنافع للعراق. فهو يتصف بالسماة التالية:

- فترة الاستكشاف ست سنوات، ويمكن تمديدها إلى عشر سنوات وفق شروط محددة.
- صيغة التعاقد هي مشاريع مشتركة تكون الدولة شريكاً فيها.
- تُصر الدولة على أن تختار جهة التشغيل، وعلى غيره من الحاصلين على التراخيص أن يوقعوا اتفاق تشغيل مع تلك الشركة.
- تستطيع الدولة أن تقرر بحصتها من المشروع.
- النظام المالي يفرض ضرائب تذهب مباشرة إلى الدولة.
- لا تُطلب أية علاوات مالية.
- يتم التقاهم مقدماً على كل شيء أثناء عملية التعاقد ما عدا برنامج العمل، إذ أنه قابل للتفاوض.
- تُصر الحكومة على تنوع المرخص لهم في كل مشروع من المشاريع، ويشمل ذلك توليفة من شركات نفط وطنية ودولية، لأن كل شركة منها تجلب إلى المشروع خبرة مختلفة وتعمل كل منها رقيقاً على الأخرى.
- تنفذ الدولة، قبل الشروع بالتفاوض مع شركات النفط ومن خلال مديرية النفط الوطنية، مسحاً زلزالياً وتقييماً للمخاطر وغيرهما من الدراسات الفنية لتقدير قيمة اي عقد م. وعندما تُدعى شركات النفط لتقديم عطاءاتها، فإنها تطالب بتقديم تقييماتها و برامجها المقترحة.

الخصخصة

ثمة شركات عراقية تملكها الدولة يمكن أن تستفيد من الخصخصة. لكن المشاركين في المؤتمر أجمعوا على معارضة التسرع في خصخصة الاحتياطات النفطية الأساسية والصناعة الاستخراجية عموماً، رغم أنهم اقترحوا إمكان ترشيح أنشطة التسويق والتوزيع في قطاع النفط للخصخصة، وهذا يشمل الشركات البتروكيميائية والمصافي ومحطات التعبئة.

ولأسباب شتى، حذر المشاركون بوجه خاص من تبني العراق مبدأ الخصخصة عبر "توزيع الأسهم" كما حصل في روسيا بعد سقوط الأنظمة الشيوعية. أولاً لأن من المرجح ألا يستقر منهج توزيع الأسهم هذا في بلد كالعراق، حيث ثمة أزمة حادة و ضعف سيادة القانون، لأن السيطرة على الأمور ستبقى، بحكم الأمر الواقع، بيد جماعة مهينة واحدة وستضع قيمة حقوق الأقلية، في ظل غياب نظام قضائي قوي، وثانياً، أن توزيعاً مجانياً للحصص، مع ضعف سيادة القانون، يمكن أن يؤدي إلى خيبة أمل ويولد انطباعاً قوياً بأن قلة فاسدة قد احتالت على الناس. وثالثاً، أن تقسيم صناعة ما إلى عدد من الشركات التنافسية لا يكفي للتقليل من خطر سعي مالكيها إلى السلطة وتهديدهم لتماسك الدولة.

U إلغاء الدعم

إن إعادة هيكلة النظام الذي يتبعه العراق في إدارة موارده وعائداته النفطية يتطلب إصلاح نظام دعم أسعار الوقود لمستهلك حالياً. فهذا الدعم يشكل عبئاً على موازنة الدولة ويتطلب بيع الوقود المستورد بخسارة. كما أنه يتيح الفرصة لمضاربة تغذي أنشطة التهريب والسوق السوداء. وتتطلب عملية الإصلاح تخطيطاً وتسلسلاً متأنياً. فالغاء الدعم وتوزيع الحصص التموينية وغيرها من المنافع بشكل مفاجئ دون إنشاء شبكة ضمان اجتماعي فعالة سيؤدي بكل تأكيد إلى تغذية الاضطراب على نطاق واسع.

و اقترح مشاركون في المؤتمر تخلي الحكومة عن احتكارها لاستيراد الوقود، وأن تحرر تدريجياً أسعار البنزين والمازوت اللذين تتم تصفيتهما محلياً، وأن تنقل مسؤولية استيراد المنتجات المكررة إلى بائعي التجزئة في القطاع الخاص الذين سيبيعون بضائعهم بأسعار السوق العالمية دون قيود تجارية. وقالوا أن على الحكومة أن تقلص مستوردات العراق من النفط والغاز إلى النصف بحلول العام 2006.

كما يجب أن يترافق إلغاء الدعم مع حملات توعية وتنشيط للجمهور، ومع إدماج تحرير الأسعار في حزمة أوسع من الإصلاحات الاقتصادية، ومع تنفيذ خطط لحماية الخدمات الاجتماعية المقدمة للفقراء.

U التهريب والفساد

من النواتج العرضية لنظام الإعانات تفشي تهريب النفط الخام ومشتقاته. و أثلر أحد المؤتمرين، وهو مطلع على عمليات التهريب التي كانت تجري أثناء الحصار، دهشة مستعميه عندما أشار إلى أن القوات البريطانية التي تقوم بأعمال الدوريات في مياه العراق الساحلية كانت تنال، على غرار القوات الأمريكية قبلها أثناء الحصار، حصة من تهريب النفط. ولكن المتحدث يقدم أي دليل على ادعائه، إلا أن مشاركين آخرين أيدوا قوله.

وتحدث المؤتمرون عن الافتقار إلى الشفافية في إنتاج وتصدير النفط وفي استخدام إيراداته في ظل الاحتلال. و تكرر الحديث عن أمور مألوفة مثل غياب العدادات عن فوهات الآبار، والغموض في عمليات التعاقد، والممارسات المحاسبية في سلطة التحالف المؤقتة بقيادة الولايات المتحدة، والتي انتهت صلاحيتها الآن.

U ريفينييو ووتش (مراقبة المداخل) العراق ومعهد المجتمع المنفتح

إن مسألة إقرار المنهج الأفضل لتحقيق الشفافية والمساءلة في إدارة الثروة النفطية العراقية يعود إلى العراقيين أنفسهم. وإن ريفينييو ووتش العراق ومعهد المجتمع المنفتح على إستعداد للتعاون معهم في هذا المضمار. ويمكن لميادين التعاون أن تشمل:

- بناء شراكات مع منظمات المجتمع المدني، وفرق النقاش، ومؤسسات ونشطاء أفراد.
- تسهيل النقاشات المستقبلية داخل العراق وخارجه واجتذاب المعارف والخبرات اللازمة.
- عرض الأفكار والمقترحات العراقية على الحكومات والرأي العام في الغرب والضغط على الحكومات والشركات فيما يخص الشفافية والمساءلة.
- توفير التدريب وبناء القدرات للنشطاء والصحفيين وصناع السياسة والمسؤولين.
- نشر وترجمة وتعميم المواد التي لها صلة بالعراق.

ملحق

المشاركون في المؤتمر

1) عبد الكريم عباس	مهندس ناقلات نفط، ناشط في مكافحة الفساد
2) احتشام أحمد	صندوق النقد الدولي
3) مات أميترانو Amitrano, Matt	وزارة الخارجية الأمريكية
4) قحطان العنبيكي	مستشار
5) مهدي الحافظ	CEDID، ووزير التخطيط العراقي السابق
6) جمال الجواهري	جمعية الأمل العراقية
7) فاروق القاسم	بتروتيم Petroteam
8) عماد رفيف المحمداوي	ناشط نقابي، شركة نفط الجنوب
9) صباح شبيب السعدي	مستشار قانوني، شركة نفط الجنوب

استشاري نفط وغاز	(10) كريم الشماع
مدير عام الدراسات الاقتصادية في وزارة المالية	(11) عدنان أمين
معهد المجتمع المفتوح - أذربيجان، ريفنيو ووتش قزوين	(12) فاردا آسادوف Asadov, Farda
Hogan & Hartson LLP	(13) جوزيف بل Bell, Joseph
سفارة الولايات المتحدة في لندن	(14) جوشوا بوهم Boehm, Joshua
نائب رئيس مجموعة BP Group	(15) نيك بتلر Butler, Nick
جامعة أكسفورد	(16) بول كوليه Collier, Paul
جامعة أكسفورد	(17) جينيفر كوليدج Coolidge, Jennifer
إدارة التنمية الدولية	(18) سيفتون داربي Darby, Sefton
رئيس تحرير مجلة الثقافة الجديدة	(19) رائد فهمي
مكتب الخارجية والكمونويلث FCO	(20) غاي غانتلي Gantley, Guy
عميد كلية العلوم السياسية في جامعة بغداد	(21) رياض عزيز هادي
مكتب الخارجية والكمونويلث FCO	(22) ميشيل هيثرينغتون Hetherington, Michael
رئيس مهندسي شركة نفط الجنوب	(23) علي فيصل حمود
مدرسة لندن للاقتصاد	(24) ماري كالدور Kaldor, Mary
جامعة ستانفورد	(25) تيري كارل Karl, Terry
مدير عام الأبحاث في البنك المركزي العراقي	(26) مظهر م. صالح قاسم
المحرر الاقتصادي في صحيفة الحياة	(27) وليد خدوري
جامعة كولومبيا البريطانية	(28) فيليب ليبيليون Lebillion, Philippe
عضو مجلس إدارة Revnue Watch	(29) كارين ليساكز Lissakers, Karin
معهد المجتمع المنفتح	(30) مورغان مانديفيل Mandeville, Morgan
RIIA Chatham House	(31) فاليري مارسيل Marcel, Valerie
معهد المجتمع المنفتح	(32) جولي ماكارثي McCarthy, Julie
Goldman Sachs - روسيا	(33) روري ماكفاركار McFarquhar, Rory
مكتب الخارجية والكمونويلث	(34) جيمس مكلولان McLaughlin, James
مكتب الخارجية والكمونويلث	(35) توم مييك Meek, Tom
RIIA Chatham House	(36) كيث مايرز Meyers, Keith
لوس أنجلس تايمز	(37) كريستيان ت. ميللر Miller, T. Christian
ناشط في اتحاد عمال النفط	(38) عبد الله جابر مشيحي
جامعة بنسلفانيا	(39) بيرندان أوليري O'Leary, Brendan
معهد المجتمع المنفتح	(40) ويلي أولسن Olsen, Willy
صندوق النقد الدولي	(41) أنتون أوبديبيك Op de Beke, Anton
CEDID	(42) محمود عثمان
مدرسة لندن للاقتصاد	(43) إيفور رانغيلوف Rangelov, Ivor
رئيس الهيئة العامة للنزاهة	(44) القاضي حمزة راضي
الممثل الأعلى لكرديستان في المملكة المتحدة	(45) بيان رمضان
معهد المجتمع المنفتح	(46) انتوني ريختر Richter, Anthony
جامعة كاليفورنيا، لوس أنجلس	(47) مايكل روس Ross, Michael
مدرسة لندن للاقتصاد	(48) يحيى سعيد
Petrolog & Associates مؤسسة	(49) طارق شفيق
النائب الأول لرئيس الجمعية الوطنية في العراق	(50) حسين شهرستاني
رئيسة بيت الحكمة	(51) آمال شلاش
غلوبال ويتنس Global Witness	(52) سايمون تيلور Taylor, Simon