



عقود مشاركة الإنتاج: خصخصة النفط تحت مسمى اخر؟

جريج ميونيت

بحث عن الخصخصة مقدم لمؤتمر الإتحاد العام لعالمي قطاع البترول
البحرّة في 26 ايار 2005

بلا تفورم هي منظمة بريطانية خيرية تعنى بتأثير شركات البترول البريطانية على البيئة و حقوق العمال و التطوير و حقوق الإنسان. يتم تمويل هذه المنظمة من خلال موارد خيرية, وفيما يتعلق بالعمل على مواضيع خاصة بالعراق فانها مدعومة ماليا من قبل منظمة جوزيف راونتري الخيرية. بلا تفورم منظمة مستقلة عن جميع الأحزاب السياسية و المنظمات التجارية.

عقود مشاركة الإنتاج: خصخصة النفط تحت مسمى اخر؟

جريج ميونيت

المقدمة

يعد النفط الثروة الأكثر أهمية في العراق و التي فيما لو تم التعامل معها بالشكل الأمثل فانها ستكون الأساس لتطوير عراق المستقبل.

مع هذا فانه ليس العراقيون بمفردهم من يأمل بإفادة من البترول و بوجود ما نسبته 10 بالمئة تقريبا من احتياطات النفط العالمية بالعراق و الذي يعادل ثاني اكبر مخزون نفطي عالمي, فان تعطش الغرب للبترول جعل له اهتماما واسعا بهذه الموارد البترولية العراقية. في واقع الحال فإن النفط كان السبب الجوهري وراء الغزو والإحتلال الأمريكي للعراق.

لهذه الاسباب فإن موضوع خصخصة قطاع النفط العراقي هو موضوع حساس للغاية، و من ثم فإنه و خلال عمليات الخصخصة التي قام بها بول بريمر عام 2003 للإقتصاد العراقي لم تدرج قطاع النفط بهذه العمليات. على كل حال الإحتلال خطط و نفذ الكثير من وراء الكواليس بغية صياغة و هيكله صناعة النفط العراقية و معظم هذه الخطط و الهيكله انطوت على منح الشركات الغربية حقوق بالإحتياطات النفطية العراقية و لأول مرة لفترات تمتد لثلاثين عاما.

ليس لدى الشركات الغربية سجلات جيدة و مفيدة بما يتعلق بحقوق العمال العراقيين أو سلامة مواقع العمل, و غالبا ما بدا إصرار هذه الشركات على جلب قواهم العاملة الغربية معهم و خصوصا المدراء و التقنيين. بالنسبة للعمال المحليين فان أجورهم و ظروفهم العامة بما فيها سلامة و أمن مواقع العمل غالبا ما تكون اسوأ مقارنة بأجور و ظروف العمال الأجانب الذين يؤدون نفس الأعمال و بنفس مواقع العمل.

على أية حال و بالإضافة إلى أن هذه المعاملة غير العادية للعمال هي شئ عادي و مألوف للخصخصة و الإستثمارات الأجنبية في جميع القطاعات الإقتصادية, فإن قطاع البترول حيث تتولد العوائد المالية من استنفاد احتياطاته و تبني على هذه الموارد طموحات التطوير المستقبلي هو قطاع غير مستقر و تحت الخطر.

يعتقد كاتب هذا المقال بأن هذه القرارات من الأهمية بمكان ألا تؤخذ وراء الكواليس في جلسات مغلقة اذ انها قرارات مهمة لمستقبل العراق . و انه فيما لو أريد اعتبار العراق ديمقراطيا فانه من الضروري ان يشارك عموم الناس بمن فيهم عاملو قطاع البترول و منظمات المجتمع المدني في صياغة و اتخاذ هذه القرارات. و لهذا فان الكاتب يتشرف بدعوة الإتحاد العام لعمال قطاع البترول له لعرض هذا البحث خلال هذا المؤتمر الهام المحدد لمناقشة مواضيع الخصخصة.

هنالك مواضيع عديدة و هامة يجب ان تؤخذ بالإعتبار بما يرتبط بتطوير البترول, هذه المواضيع تتضمن اعتبارات سياسية و اقتصادية و بيئية و خاصة ما يتعلق بالتغيرات المناخية.

على اية حال فان هذه المقالة ستركز على نقطة اساسية و جوهرية بسياسة تطوير النفط العراقي, و المخطط الذي يجب على اساسه منح الشركات الأجنبية

حقوق استخراج النفط العراقي من خلال آلية عقود مشاركة الإنتاج و تأثيراتها على العراق و أهله .

ما هي الخصخصة؟

إن غالبية النقاش العام فيما يتعلق بمستقبل نفط العراق يتمحور حول موضوع الخصخصة. فعلى سبيل المثال صرح وزير البترول العراقي و الذي تم اعادة تعيينه مؤخراً بالمنصب، في ايلول 2003 بأن قطاع البترول العراقي يحتاج لخصخصة، و لكن هذا الموضوع حضاري ملاحظاً صعوبة دفع العراقيين لتقبل مثل هذا الموضوع. بالمقابل فان وزير النفط المؤقت الذي شغل المنصب في الفترة التي تفصل فترتي ولاية وزير النفط الحالي، صرح في شباط 2005 بأنه و بالنسبة لقطاع الإستخراج و هذا يتعلق باحتياطيات النفط و الغاز على السواء فإن موضوع الخصخصة هو تماماً خارج النقاش آنذاك. في حقيقة الأمر هذا النقاش يخفي اكثر مما يبدي: فهذان الرجلان (الوزيران) لديهما وجهات نظر متماثلة فيما يتعلق بسياسات البترول و ذلك أن الحقول الجديدة يجب أن تستثمر من قبل شركات أجنبية من خلال آلية عقود مشاركة الإنتاج.

بعض المحافظين الجدد في الولايات المتحدة الأمريكية هم من اقترحوا بأن الصفة القانونية للإحتياطيات النفطية في مرحلة ما قبل الإستخراج يمكن أن تكون بيد القطاع الخاص، و لكن لا يوجد مؤشر واقعي و حقيقي لحدوث هذا في العراق. في واقع الحال فإن الولايات المتحدة الأمريكية هي البلد الوحيد في العالم التي تتيح ملكيات خاصة لإحتياطيات البترول.

إن ملكية الدولة للإحتياطيات النفطية لا تعني بالضرورة بأن الدولة نفسها ستحصل على كل عائدات نفطها، كما أنه لا يعني أيضاً بأن للدولة سيطرة كاملة على عمليات التطوير الحقلية. هنا يجب ان يتم ملاحظة الفارق الهام فيما بين خصخصة احتياطيات البترول و سيطرة القطاع الخاص على الصناعة التي تستخرج هذه الإحتياطيات. ففي بريطانيا على سبيل المثال فان النفط في حقوله و ضمن احتياطياته تحت الأرض هو ملك للدولة و لشركات البترول حقوق استخراجها ضمن اتفاقيات مع الدولة، و عندما يستخرج النفط فانه يصبح ملكاً للشركة المستخرجة و التي عندها يكون لها الحق في تسويقه. هذه الشركات و خلال فترة التسعينات قامو بهذه النشاطات و من غير ان يدفعوا للدولة لقاء للبترول المستخرج و الذي هو ملك الشعب باستثناء دفع الضريبة العادية و التي تفرض على أي شركة او مؤسسة تجارية لقاء الأرباح العادية لهذه الشركات¹. ان الحالة كما لو أن الحكومة سمحت لشركة ما ان تستخدم أراضي الملكية العامة لإنتاج الحاصل الزراعي و بدون احتساب أية إيجارات على هذه الحقول و تكفي فقط باحتساب ضريبة الأعمال التجارية على أرباح هذه الشركة و التي هي نفس الضريبة التي سيتم فرضها على الشركة فيما لو كانت الأرض مستأجرة من القطاع الخاص.

إن حقيقة مستقبل النفط العراقي لا تقتصر ببساطة فقط على ما إذا كانت ملكية الإحتياطيات النفطية الغير مستخرجة هي ملكية عامة أو خاصة إذ أن الأسئلة الرئيسية الواجب طرحها في هذا المضمار هي:

- 1- من الذي يتحصل على عائدات البترول؟
- 2- من الذي يتحكم بالطريقة التي يتم تطوير قطاع النفط بها؟

ما هي المقترحات الحالية؟

¹ حالياً حصل تطور طفيف على هذا الموضوع إذ أن شركات البترول تدفع ضريبة أرباح بمعدل 40 بالمائة مقارنة بشركات القطاعات الصناعية الأخرى و التي تدفع ضريبة أرباح بمعدل 30 بالمائة.

بدأ الغرب بالعمل على إعادة تصميم سياسة البترول العراقية قبل وقت ليس بقصير من الغزو الذي حدث في آذار 2003. في عام 2002 أحدث القسم الحكومي بالولايات المتحدة US State Department ما سمي بمجموعة عمل عراق المستقبل.

عند بداية الإحتلال عينت الحكومة الفيدرالية المؤقتة مدراء إستشاريين من شركات البترول للمساعدة في صياغة سياسة بترولية للعراق. في أول الأمر كان هنالك فيليب كارول من شركة شيل للبترول و غاري فوغلير من شركة إيكسون موبيل، في تشرين الأول من عام 2003 تم استبدال هؤلاء ببوب ماكي من شركة كونوكوفيليبس و تيري آدامز من الشركة البريطانية للبترول.

عملت شركات البترول جاهدة خلال فترة الإحتلال لبناء و توثيق علاقاتها مع وزارة البترول العراقية بهدف التأثير على سياساتها و بنفس الوقت لتأخذ كل منها موقع الأفضل بالنسبة للوزارة عندما يأتي موعد منح العقود. خدمة لهذه الأهداف قامو بتعيين من هم قادرين على نقل سياساتهم و قدمو تدريبات مجانية في الغالب لتقنيين و اداريين عراقيين كما تكفلو بمصاريف وزارة النفط العراقية سواء خلال مشاركتها في مؤتمرات دولية أو الدخول بعقود لدراسة و تحليل بيانات حقول البترول جيولوجيا. هذا و عملت هذه الشركات باستمرار على الطلب بفتح حقول البترول العراقية امامها من خلال آلية عقود مشاركة الإنتاج.

أيضاً الحكومتان الأمريكية و البريطانية كانتا منشغلتين آنذاك، فمثلاً عمل المكتب البريطاني للعلاقات الخارجية The British Foreign Office مع وزارة النفط على مواضيع تنظيمية. بمعنى آخر: كيف سيتم تقاسم العوائد و كم سيكون مستوى رقابة الحكومة على اعمال البترول.

الإطار الرسمي و الذي يجب أن تؤخذ في حدوده القرارات طويلة الأمد بما يرتبط بسياسات البترول كان مشروع الدستور لعام 2005 و كانت النية موجودة للموافقة على الدستور من قبل البرلمان العراقي في آب 2005 و طرحه للشعب العراقي في تشرين الأول. على كل حال فان رئيس الوزراء المؤقت السابق حاول تجاوز الإنتخابات و الدستور من خلال اعداد سياسة البترول العراقية حسب رؤيته هو، خطته كانت كمايلي:

- يجب ان يتم تطوير جميع الإحتياطات الجديدة من قبل شركات متعددة الجنسيات و ذلك من خلال آلية عقود مشاركة الإنتاج,
- يجب أن يتم جزئياً خصخصة شركة البترول العراقية الوطنية و التي كانت تدير الحقول الموجودة آنذاك.
- يجب أن يتم نقل تسويق و بيع مشتقات البترول محلياً للقطاع الخاص.
- يجب أن يتم إدارة مصافي التكرير و أي توسعات بها من قبل القطاع الخاص.

هذا و أضاف رئيس الوزراء المؤقت السابق ملاحظة غير نزيهة تتضمن أن هذه المواضيع يجب ألا يتم مناقشتها في البرلمان العراقي لأن هذا سيبطئ سير الإنجازات. بالإضافة إلى هذا فان مستشار رئيس الوزراء المؤقت السابق الإقتصادي أخير الصحفيين بأن انتخابات كانون الثاني لن تغير ما أرساه رئيس الوزراء السابق. بالتأكيد ان التأخير بتشكيل الحكومة لمدة عشرة أسابيع ساعدت فقط الحكومة المؤقتة بتشديد و إحكام خططها الخاصة. و كما لاحظنا أعلاه فأن وزير النفط الجديد (الحالي) صرح بأنه يفضل عقود مشاركة الإنتاج.

سنختبر في هذه المقالة تأثيرات هذه السياسة

بدائل لسياسة البترول

يشكل أساسي هنالك ثلاثة خيارات متاحة للدولة للانتقاء منها عند هيكلة قطاع صناعتها النفطية، بالإضافة لعدد من المتغيرات لكل من هذه الخيارات.

1- النظام المعمول به حالياً في العراق و الذي تم استخدامه على نطاق واسع منذ اوائل السبعينيات هو نظام القطاع العام a nationalised industry. حسب هذا النظام فإن الحكومة تتخذ جميع القرارات، و تستحوذ على جميع العائدات. و ما يتعلق بمساهمة الشركات الخاصة الأجنبية هي أنه من الممكن استئجارهم لتقديم خدمات معينة في إطار عقد مع الحكومة أو ما يسمى عقد خدمات تقنية a technical service contract هذا النوع من العقود يتضمن مهمة محددة و معرفة جيداً خلال فترة محددة أيضاً لقاء مبلغ ثابت. هذا الخيار هو المعمول به في معظم دول الخليج العربي.

هنالك شكل محوّر من عقود الخدمة التقنية و الذي يسمى بعقد إعادة الشراء buyback agreement و هذا النوع تم استخدامه في بعض الحقول في إيران. حسب هذا النظام تقدم الشركة الأجنبية رأس المال اللازم للإستثمار في مشروع ما، و لكن تتقاضى لقاء خدماتها معدل عائد ثابت متفق عليه بنص العقد، و هكذا تمنع الشركة الأجنبية من تحقيق أرباح عالية، و بحسب هذه العقود فان للشركة الأجنبية حق في شراء النفط أو الغاز المستخرجين.

2- حسب نظام حق الإستخراج (أو الأمتياز) concession و الذي يعرف أحياناً بنظام الضريبة و الريعية الثابتة tax and royalty system ، تمنح الحكومة في هذه الحالة شركة أجنبية أو غالباً كونسيرتيوم شركات أجنبية عقد لإستخراج النفط و الذي يصبح في حال استخراجه ملكاً لشركة البترول و التي يمكنها بيعه أو نقله أو تكريره. بالمقابل تدفع الشركة للحكومة ضريبة و ريع (الربح مقصود به هنا المبلغ الثابت الذي تدفعه شركة البترول للحكومة مقابل كل برميل نفط يتم انتاجه). هذا النوع من العقود وجد في العراق حتى مرحلة التأميم التي حدثت في أعوام 1961 و 1972. هذا النوع من العقود يمثل خاصية مميزة للإنتداب الأجنبي و الذي يعطي الشركات حق الملكية و إمكانية التصرف و التحكم بالثروات النفطية في الدولة ككل لفترات تمتد الى 75 سنة، و يسمح للحكومة بممارسة تأثير بسيط جداً في قرارات التطوير أو التنظيم أو الضرائب.

3- النظام المفضل لشركات البترول هو نظام عقود مشاركة الإنتاج، هذا النظام معقد أكثر من الأنظمة الأخرى. حسب هذا النظام فإن الدولة المضيفة لها نظرياً سيطرة نهائية على البترول بينما يقتصر دور الشركة الأجنبية أو تجمع الشركات على استخراج و استنفاد هذا البترول وفقاً للعقد، و لكن عملياً فإن هذه العقود عادة ما تقيد تصرفات الحكومة بشكل كبير.

حسب عقد مشاركة الإنتاج التقليدي فإن الشركة الأجنبية تقدم رؤوس الأموال اللازمة للإستثمار، بداية لمرحلة الاستكشاف و من ثم الإستخراج و بناء البنى التحتية اللازمة او ما يقصد به بمتطلبات مرحلة التطوير. و في حالة الاستكشاف الناجح فإن أول جزء من البترول المستخرج يذهب للشركة الأجنبية بهدف تغطية نفقاتها و رأسمالها المستثمر. النفط المستخدم لهذا الغرض يدعى نفط التكلفة cost oil. عادة ما يكون هنالك حدود عليا على الجزء المنتج في أية سنة و الذي سيستخدم كنقطة تكلفة، إذ أنه في الغالب تكون النسبة 40 بالمئة للشركة و 60 بالمئة للدولة المضيفة. بعد تغطية نفقات الشركة المنتجة باستخدام نفط التكلفة فالنفط المتبقي و الذي يسمى نفط الربح profit oil يتم تقسيمه بين الدولة المضيفة و الشركة الأجنبية حسب نسب متفق عليها. عند هذه النقطة يتم تحميل الشركة الأجنبية بضرائب على حصتها من نفط الربح و أحياناً بالإضافة الى هذه الضرائب قد يكون هنالك ريع على كل النفط المنتج.

في بعض الأحيان قد تدخل الدولة المضيفة كشريك تجاري في العقد، و في مثل هذه الحالة فإن الدولة المضيفة تقدم حصة نسبية من رأس المال و تتلقى بشكل مباشر نفس النسبة من نفط التكلفة و نفط الربح(2). و أيضا حصة الشركة الأجنبية من نفط الربح يتم تقسيمها جزئيا حسب العقد.

العديد من هذه النظم معقد جداً و غالباً ما يختبئ الشيطان ضمن التفاصيل الدقيقة للعقد. الأهمية يجب أن تعطى لدقة الشروط لأي عقد أو التزام قانوني و الذي يحدد مستوى التحكم من جهة و توزيع العوائد من جهة أخرى بين الدولة المضيفة و الشركة الأجنبية بدلاً من التركيز على أي نظام أو أي نوع من العقود سيستخدم. حتى المعلقون الرئيسيون يقرون بأن الفرق بين عقود مشاركة الإنتاج و عقود حق الإنتاج هي أكثر ما تكون حول إعطاء مظهر سيطرة الحكومة على العمليات من دون أية نقاط عملية أخرى. دانيال جونستون الخبير المميز في مجال عقود مشاركة الإنتاج يعلق بمايلي:

"الوهلة الأولى تبدو عقود مشاركة الإنتاج و عقود حق الإنتاج (أو الإمتياز) مختلفة تماماً. هنالك إختلافات رئيسية بينهما فيما يتعلق بالمصطلحات و الفلسفة، و لكن هذه الخلافات تبدو سياسية أكثر من أي شئى آخر. بشكل مؤكد فإن اللغة المستخدمة تختلف فيما بينهما و لكن ليس هنالك من خلاف جوهرى بين هذه النظم من وجهة النظر المالية".

(2) على سبيل المثال في حالة شراكة بنسب 50 الى 50 فالحكومة تقدم 50 بالمئة من الرأسمال و مباشرة تتلقى 50 بالمئة من نفط التكلفة و نفط الربح.

اهتمام الغرب بالنفط العراقي

تمتلك خمس دول في منطقة الخليج العربي غالباً ثلثي احتياطات النفط العالمية، و منذ التأميم الذي حصل بالسبعينيات أصبحت هذه الإحتياطات خارج سيطرة الغرب و خارج ميزانيات شركاته. منذ ذلك الحين عملت شركات البترول على ملء الفراغ أولاً بالتحرك نحو بحر الشمال و ألاسكا خلال فترة السبعينيات و الثمانينيات، و ثانياً بفتح مناطق جديدة خلال فترة التسعينيات من مثل مناطق البحر الكاسبي و أراضى غرب أفريقيا. و لكن بترول بحر الشمال و ألاسكا في تناقص حالياً و المناطق الجديدة تعد فقط بكميات بترول قليلة و مرتفعة الكلفة و لهذا وجه الغرب أنظاره الى الشرق الأوسط مرة أخرى.

صرح نائب الرئيس الأمريكي ديك تشيني عام 1999 أثناء كلمة أمام معهد البترول في لندن " بحلول عام 2010 سنحتاج إلى 50 مليون برميل إضافي يومياً، و لهذا من أين سنتأتي بالبترول؟... يبقى موضوع النفط بشكل أساسي مهمة الحكومة. بينما تقدم العديد من المناطق حول العالم فرص نفطية لا بأس بها فإن الشرق الأوسط بما يحتويه من ثلثي نفط العالم و بأقل تكلفة يبقى المكان الذي يحتوي الغنيمة الثمينة".

تم تقسيم عملية تطوير النفط العراقي خلال فترة الإحتلال إلى قسمين، الأول عني بإصلاح و إعادة هيكلة البنية التحتية الموجودة و التي دمرتها الحرب، بينما كان قد تقرر بأن الجائزة الكبرى و المتمثلة بعقود إنتاج طويلة الأمد ستأتي لاحقاً. و بالطبع فإن موضوع الضمان كان موضوعاً هاماً لشركات البترول، فقد كان خوفهم الأكبر من أن العقود التي ستمنح من قبل الحكومة الفيدرالية المؤقتة أو الحكومة العراقية المؤقتة لن يكون لها صفة قانونية

في المحاكم الدولية. و لهذا السبب قررت الشركات الإنتظار إلى مرحلة ما بعد الإنتخابات.

بهذا الصدد و فيما يتعلق بالعديد من مواضيع السياسة الخارجية فإن اهتمام شركات النفط العالمية الكبرى يتمشى إلى حد كبير مع اهتمام حكومات بلدان هذه الشركات. فبينما تسعى الحكومة لضمان استقرار توريدات بترولية و بأسعار مقبولة لها خدمة اقتصادياتها، فإن الشركات تريد سيطرة أكبر على الإحتياطيات النفطية لضمان ربحيتهم المستقبلية خدمة لخاملي أسهم هذه الشركات. بالنسبة للحكومة فإن مصطلح 'ضمان' غالباً ما يعني في حقيقة الأمر 'سيطرة' شركات بترول بلدانهم على الإحتياطيات البترولية. إن شراة الشركات للحصول على مدخل للإحتياطيات العراقية يمكن أن يستشف من خلال بعض التصريحات، فعلى سبيل المثال قال مدير عام شركة كونوكوفيليبس الأمريكية أرشي دونهام في شباط 2003 عن العراق " نحن نعرف أين توجد أفضل الإحتياطيات.. و استطراد قائلاً : و نحن نتحين الفرصة للحصول عليهم يوماً ما".

أيضاً عبرت كل من الشركة البريطانية للبترول و شركة شيل عن اهتماماتهم قبل الغزو. كلتا الشركتين شددتا على رئيس الوزراء البريطاني توني بلير للتأكد من أنه سيكون هنالك تكافؤ في لعبة حقول البترول. بمعنى آخر أنه سيكون لهم نفس مستوى و عدد فرص الشركات الأمريكية في حقول نفط العراق.

بشكل عام فإن شركات البترول تنظر إلى ثلاثة أشياء عندما تستثمر في بلد ما، و هي كما يلي:

□ حق في الإحتياطيات النفطية: تريد الشركات فرص تضمن لها حق استنفاد الإحتياطيات لسنوات طويلة، و هكذا يضمنون نموهم و أرباحهم المستقبلية. كما يريدون عقوداً تمكنهم من حجز هذه الإحتياطيات كي تصرح بها للأسواق المالية و هكذا تدفع أسعار أسهمها للأعلى. فمثلاً في عام 2004 و عندما وجد بأن شركة شيل البريطانية-الهولندية كذبت بشأن ما تملكه من مجمل احتياطيات النفط العالمية مصرحة زيادة بنسبة 20 بالمئة عما تملكه فعلياً فقد خسرت ثقة أسواق المال بهذا. حالياً تبذل شركة شيل جهداً كبيراً للحصول على احتياطيات جديدة الأمر الذي يمكن اعتباره سبب رئيسي لتفسير لماذا حاولت هذه الشركة بناء صداقات في وزارة النفط العراقية.

□ فرصة لتحقيق أرباح مرتفعة: تحصل شركات النفط بطريقة حسابية بشكل عام على أرباح عالية من خلال الإستثمار و المخاطرة برؤوس أموالهم، و في حالات عديدة قد يخسرون رؤوس أموالهم مثلاً عندما يجفرون بئراً جافاً. و لكن في حالات أخرى فإنهم يجدون كميات هائلة من النفط. و على هذا فإن هذه الشركات تختلف جداً عن شركات الخدمة من مثل شركة هالبرتون و التي تحقق عوائد مالية من المبالغ الثابتة التي تتلقاها لقاء عقود الخدمة، بينما تتأمل شركات البترول بالأعمال ذات الصفة الإستكشافية و التي تعطيهم فرص تحقيق الأرباح غير الاعتيادية.

□ تنبؤات بالضرائب و التنظيمات: بينما قد تنجح الشركات في تخطي مخاطر الإستكشاف الناتجة عن امكانية عدم إيجاد بترول و مخاطر الأسعار الناتجة عن إمكانية إنخفاض السعر فإنهم يحاولون تجنب المخاطر السياسية التي قد تنتج عن إمكانية رفع نسب الضرائب أو ازدياد متطلبات الإجراءات التنظيمية. و لهذا تسعى الشركات لحبس الحكومات في عقود طويلة الأمد تضمن ثبات شروط الإستثمار.

جميع هذه المتطلبات يتم تلبيتها من خلال آلية عقود مشاركة الإنتاج.

حصّة العراق من العائدات

يمثل السؤال عمن سيستفيد من عوائد البترول مبدأً أساسياً ووحيداً للعديد من الناس في الدول المنتجة للبترول، في بلدان مثل الكويت و إيران و السعودية فإن عقود مشاركة الإنتاج محكومة إما بنص الدستور أو بموجب قانون البلد. و تستطيع الشركات الأجنبية في مثل هذه البلدان المشاركة بعقود خدمات تقنية لقاء مبالغ ثابتة. في روسيا و بالرغم من أنه تم توقيع ثلاثة عقود مشاركة إنتاج في منتصف التسعينيات إلا أن عقود مشاركة الإنتاج كانت دائماً موضوعاً للجدل و يبدو الأمر حالياً أنه من غير المحتمل توقيع أية عقود مشاركة أخرى. في فنزويلا يتم حالياً عكس سياسة الابيرشورا *apertura* و التي تسمح بدخول الشركات الأجنبية للبلاد.

عرّف برنارد مومر، و الذي هو خبير بصناعة النفط و الذي عمل سابقاً لدى معهد أوكسفورد لدراسات الطاقة و يشغل حالياً منصب نائب وزير النفط الفنزويلي، الإختلاف بالسلوك الضريبي فيما بين البلدان المصدرة تماماً للنفط و البلدان المستوردة تماماً له. فلدَى البلدان المستوردة للبترول و التي هي الدول المستهلكة الرئيسية للبترول حافز لتخفيض التكلفة على اقتصادياتهم من خلال النفط المستورد، و حافز آخر في زيادة و تضخيم معدل العرض. و على هذا فإنهم يهدفون لزيادة معدلات الإستثمار بغية زيادة الإنتاج و زيادة التوريد لبلدانهم. بما يعنى تخفيض التكاليف في البلدان المستوردة بما يساعد شركاتها على زيادة استثماراتها في الدول المنتجة و زيادة ضخ البترول إليها. الدول المصدرة للنفط مثل العراق و التي يعتبر النفط فيها المصدر الأساسي للإيرادات لديها حافز أقل فيما يتعلق بمستوى الإستثمارات و حافز أعلى بمستوى إيراداتهم من هذه الإستثمارات، أي لا تعباً بحجم الإستثمارات و إنما تعنى بحجم الإيرادات.

بالرغم من تحجيم و السيطرة على القطاع الخاص بإحكام شديد إلا أن تدخله ليس بالضرورة ألا يكون في صالح هدف زيادة العائدات الحكومية. سنكتشف في هذه المقالة بعض التحديات.

العديد من الحكومات التي تسمح للقطاع الخاص بالإستثمار في مجال النفط تفضل استخدام الريع و التي هي نسبة من قيمة النفط الإجمالية. بشكل آخر يمكن النظر لهذا الريع كما لو أن الشركة تدفع للحكومة مقابل النفط و بكلام آخر كأنها تشتريه. ميزة الريع أنها نسبة من الإنتاج و ليس الربح فإنها يتم دفعها و بغض النظر عن ربحية حقل البترول. و لكن من سلبيات نظام الريع هي أنه في حال كانت الأرباح مرتفعة جداً فالحكومة تحصل على نسبة أقل من العائدات. في الواقع لا تحب شركات البترول الريع بينما تفضل الضرائب التي تفرض على الأرباح. السبب في هذا أنه عندما يأتي الأمر للضريبة فإنهم يريدون ما يسمى الطرف الأعلى و الذي يمثل طرق يستخدمونها لتخفيض مدفوعاتهم الضريبية و هذا يمثل عملاً إعتيادياً في إدارة أعمالهم. و لهذا فهم لا يحبذون دفع مستويات ضريبة ثابتة كالريع. لأنه حسب هذا النظام فإنه جلي جداً ما يجب دفعه لأنه نسبة ثابتة من قيمة النفط، و طالما أن عدد البراميل المستخرجة معروف و السعر أيضاً فإنه من السهل احتساب مبلغ الريع الواجب. من ناحية أخرى فإن ضرائب الأرباح تفرض على الربح المتبقي بعد تنزيل التكاليف من إجمالي الإيرادات. و هكذا فإن احتساب الضرائب بهذه الطريقة تعتمد على قواعد معقدة تتعلق بالتكاليف المسموح تنزيلها من إجمالي الربح و كيف سيتم التعامل مع تكاليف رأس المال التي تمثل أكبر مبلغ يدفع في سنوات الإستثمار الأولى و ما إلى ذلك.

كلما كان النظام الضريبي معقداً كلما ازدادت فرصة الشركات للتهرب من الضريبة من خلال استخدام متقن للتقنيات المحاسبية. بالنسبة للشركات متعددة الجنسيات فإنهم ليس فقط بوسعهم إستخدام خدمات و خبرات أكبر شركات المحاسبة العالمية و إنما هم يتقنون أعمالهم و يفهمون تفاصيلها أكثر من

الحكومة التي تفرض عليهم الضريبة. و لهذا فإن النظام الضريبي يعطي هذه الشركات اليد العليا كلما كان معقداً أكثر. علاوة على ذلك و مع إمكانية تصميم النظام ضريبي محكم و الذي قد يستجيب لكلتا الحالتين و مقتضيات السياسة الضريبية فإن الهنة لمثل هذا النظام هي أن التعقيد يعيق الشفافية و الوضوح. و فيما إذا كان الخبراء فقط قادرين على فهم معنى و مضمون هكذا نظام ضريبي فإن فرصة فهم و مشاركة عموم الناس ستكون ضعيفة جداً.

غالباً ما تتألف عقود مشاركة الإنتاج من بضع مئات الصفحات التي يغلب على محتواها صبغة القوانين التقنية و اللغة المالية. و حتى في حال عدم معاملة هذه العقود كأسرار تجارية، و لكن في الغالب هي أسرار تجارية، فإنها لن تجد طريقها إلى الإستقصاء و التمحيص العام. فأحدى نتائج هذا التعقيد يمكن أن تكمن أنه و حتى لو اعتقدت دولة ما أنها حصلت على صفقة جيدة فإنها قد تجد نفسها لاحقاً بأنها تتلقى دخلاً أقل من الذي ساومت عليه. فمثلاً وقعت تشاد عقد شراكة مع جارتها الكامبيرون و مع كونسورتيوم مدار من قبل إيكسون موبيل في عام 1988، كان هذا العقد شاملاً إذ أنه احتوى شروط عقد مشاركة إنتاج على حقل دوبا التشادي و أنابيب توصيل نبط تمتد للساحل عبر أراضي الكامبيرون. و مع ذلك علق المراقبون الخارجيون بأن حصة الحكومة المتفق عليها من الإيرادات قليلة، إذ وجدت الحكومة نفسها تتلقى أقل مما توقعته. في تشرين الأول و بعد سنة من تدفق النفط اتهمت حكومة تشاد الكونسورتيوم بأنه يدفع أقل مما اتفق عليه، و بهذا الصدد صرح وزير النفط يوسف أبا صلاح مايلي: "لدينا وجهات نظر مختلفة بما يخص تطبيق العقد من حيث ما يجب أن يدفع إلى تشاد لقاء حصتها من عوائد البترول".

هذا و حتى الدول التي لديها خبرات في مجال تطوير البترول فإنها ليست بمنأى عن مثل هذه المشكلة. فعلى سبيل المثال في المشروع الروسي 'سخالين 2' نصت طريقة كتابة العقد على أن جميع التكاليف المصروفة يتم اقتطاعها من العائدات الحكومية و ليس من أرباح الكونسورتيوم المدار من قبل شركة شيل، و خلال فترة التخطيط و الإعداد الأولي للمشروع تم تضخيم النفقات بشكل كبير. في شباط 2005 نشر مكتب التدقيق الفيدرالي الروسي مراجعة لإقتصاديات المشروع مستخلصة [ان مصطلح التكاليف المصروفة بالعقد كلف الحكومة الروسية حسب شروط العقد 2.5 بليون دولار أمريكي. تغير وجهة النظر الروسية بعقود مشاركة الإنتاج سلط الضوء على مشكلة أخرى. ذاك أنه في حال تغيير الحكومة أو حتى المناخ السياسي فإنه لا يمكن تغيير شروط عقود مشاركة الإنتاج لتعكس الأولويات الجديدة للبلد. و عادة ما تمتد فترة عقود مشاركة الإنتاج إلى ما بين 25 و 40 سنة. و في الحالة الروسية التي ذكرت أعلاه فقد تم استعراض إمكانية الإسراع بعملية الخصخصة مع بداية التسعينيات و لكن الوقت كان متأخراً جداً مع وجود عقود مشاركة إنتاج فعالة آنذاك.

حالة مشابهة أخرى، ففي جورجيا المجاورة لروسيا وقعت الحكومة في عام 2000 عقد دولة مضيئة و الذي هو عبارة عن عقد أنابيب توصيل النفط و الغاز و الذي يشابه بطريقة أو أخرى عقود مشاركة الإنتاج، هذا العقد تم توقيعه مع كونسورتيوم مدار من قبل الشركة البريطانية للبترول لبناء خطوط أنابيب التوصيل المسماة 'باكو-تبيليسي-ساينيات' و لكن بعد الإطاحة بنظام إيدوارد شيفر ناتزي الغير عادل بثورة تشرين الثاني 2003، صرح الرئيس الجديد ميخائيل ساكاشفيلي " لقد علقنا بعقد بغض مع الشركة البريطانية للبترول، لأنه بغض حقاً"، و لكنه لم يكن بإستطاعته تغييره.

كيف تناقش شركات البترول الصفقات

إن مناقشة موضوع توزيع العائدات عادة ما لا يتطرق إلى ما يمكن إعتبره عدالة في التوزيع بقدر ما يأتي على ما سيحصل عليه كل طرف، وهذا ما يعني بلغة صناعة البترول 'ما سيتحمله السوق'. وهكذا فإن الدول ذات الإحتياجات الصغيرة أو التي تكون تكاليف الإستخراج فيها مرتفعة أو التي تحتوي على مخاطر إستكشاف عالية عادة ما تقبل حصة أصغر من العائدات مقارنة بالدول التي تتوفر فيها شروط مشجعة و مفضلة للشركات. فعلى سبيل المثال تحصل نيجيريا التي تحتوي على 3 بالمئة من إحتياجات النفط العالمية على 81 بالمئة من أرباح النفط²، بينما تحصل الأرجنتين و التي تملك نفس النسبة من إحتياجات النفط العالمية فقط على 44 بالمئة من الربح³.

إن مساومي شركات البترول عادة ما يحاولون العزف على وتر تقليل و تخفيض الخصائص المميزة للدولة بغية تعزيز مواقفهم في المساومة. أحد التكتيكات المعروفة للشركات هي التهديد بالإنسحاب من المساومة و الإنتقال إلى بلد آخر. في بريطانيا على سبيل المثال دأبت الشركات باستمرار على التحذير من أن الإستثمار سيتوقف في المناطق ذات الأنظمة الضريبية المفضلة لديها في حال تغيير هذه الأنظمة لتصبح أقل كرمأً. هذه التهديدات بلغت ذروتها في عام 1997 عندما وضعت حكومة العمال الجديدة مشروع مراجعة نظام البترول الضريبي، و بهذا الصدد حذرت الشركة البريطانية للبترول " إن أية تغييرات في النظام الضريبي من المحتمل جداً أن تؤثر على رؤية شركات البترول للعمليات و الخيارات في بحر الشمال على اعتبار أنها مميزة... و فيما يتعلق بهذه المراجعة لنظام ضرائب البترول فإن أي تغيير في نظام الضرائب البريطانية سيتم تقييمه من قبل شركات البترول في نطاق عملياتها العالمية". مع هذا فإنه و بنفس الوقت الذي تحدث فيه الشركة البريطانية للبترول و شركات أخرى عن انخفاض ربحية عمليات بحر الشمال، صنفت شركات البترول و لمدة سنتين متتاليتين هما 1997 و 1998 بريطانيا كأفضل دولة في العالم من ناحية تقديم حفزات الإستثمار بالبترول.

أظهرت تحليلات الإقتصاديان إيان روتلج و فيليب رايت من جامعة شفيلد أنه و بالإضافة إلى كون سياسة الحكومة البريطانية الضريبية مشجعة و من الممكن التنبؤ بها فإن بريطانيا تعتبر واحدة من أكثر مناطق البترول العالمية ربحية و بما نسبته 1.6 بالمئة زيادة عن معدلات الربح العالمية في قطاع البترول. و في واقع الأمر فإن ربحية الشركات البريطانية من أعمالها في بريطانيا عادت ضعف أرباحها من أعمالها خارج بريطانيا عام 1997.

في حالة العراق، و فيما إذا أرادت الحكومة إجراء مناقشة تجارية (بازار أو مساومة) مع شركات النفط الأجنبية فإن هذه الشركات ستطرح موضوع الأمن و المخاطر السياسية كمحددات للإستثمار. سيجاولون عندها الحصول على صفقات تعادل أو حتى أفضل من صفقات مثيلة في دول أخرى من العالم متجاهلين بالطبع إحتياجات العراق البترولية الضخمة ذات سمة تكاليف الإنتاج المنخفضة. و علاوة على ذلك فإنه و بمجرد توقيع الصفقة فإن شروطها ستكون ثابتة، و هكذا فإن شروط العقد على مدى الأربعين سنة اللاحقة ستكون قد ارتكزت على حالة مساومة أو توازن سياسي كانتا سائدتين وقت توقيع العقد. و لذلك فإنه في حالة العراق فالحديث عن مواضيع المخاطرة السياسية و الأمن قد تنتهي بإعطاء العراق صفقة بترول هزيلة و التي ستمتد الى فترة ما بعد

²تقنياً من التدفق النقدي للمشروع.
³يعتمد معدل العائد على حجم الحقل و تكاليف التطوير و سعر البترول. هذه المتغيرات يتم الحصول عليها بتطبيق شروط البلد النظرية للربح (هذا التعريف مشتق من بتروكونسلتانت (Petroconsultants).

انتهاء هذه المخاطر، و مثل هذه الصفقات لا تناسب أساسا تقوية عراق المستقبل.

من الجلي تماما بأن شركات البترول تدأب بشدة للسيطرة على نفط العراق إذ أنهم و بنفس الاستقصاء الذي رشحو فيه بريطانيا كمكانهم المفضل للإستثمار، كانوا قد صنفو العراق كأفضل ثالث خيار للإستثمار من بين 147 دولة .

حصص عادلة؟

إن النظر إلى توزيع البترول بين الحكومة و الشركة حسب عقود مشاركة الإنتاج لا يعطي فكرة كاملة عن عوائد الحكومة لأنه و في معظم الحالات هنالك ضرائب تضاف إلى هذه الحصص. و بإضافة حصة الدولة من البترول أي الربح و الضرائب فإنه يمكن حساب وارد الدولة كنسبة من أرباح المشروع الكلية. فعلى سبيل المثال في حالة نيجيريا فإن حصة الدولة من نفط الربح هي ما بين 60 و 65 بالمئة بشكل عام، و لكن عائد الدولة الإجمالي (الوارد) يساوي 81 بالمئة من أرباح أي حقل.

على كل حال فقد أشار إقتصادي الطاقة إيان روتلج أنه لا يكفي النظر إلى رقم واحد فقط للحكم و القول بموضوع عدالة الحصص. لأن موضوع عدالة الحصص يتباين بحسب جغرافية الدولة و ميزاتها السياسية و بناها التحتية. و لهذا فإن أحد المقاييس الأساسية لما إذا كانت الدولة تحصل على صفقات عادلة هو قياس مستوى الأرباح التي تحققها الشركات.

فعلى سبيل المثال و بفرض وجود حقل باحتياطي قدره 750 مليون برميل و بإنفاق رأسمالي قدره 1.5 دولار لكل برميل عند سعر بترول 23 دولار للبرميل فإن شروط عقد مشاركة الإنتاج في عُمان سيعطي الدولة 81 بالمئة، و بالرغم من أن هذه النسبة تبدو مرتفعة إلا أنه يجب مقارنتها مع معدلات العائد الداخلي للشركة (الذي هو عبارة عن مقياس للربحية) و الذي يساوي في هذه الحالة 31 بالمئة. بمقارنة هذا المعدل بالمعدل الذي تعتبره شركات البترول كهدف ربحية عند الإستثمار و الذي عادة ما يتراوح من 12 الى 15 بالمئة سنجد بأن مثل هذا الحقل سيكون مربحاً جداً.

حسب إيان روتلج بتطبيق نفس الشروط التي تقضي بتوزيع الربح بنسب 80 إلى 20 بالمئة بالإضافة إلى بونص على حقل عراقي بإحتياطي نفطي 300 مليون برميل (هكذا حقل يعتبر صغير نسبيا بالمقاييس العراقية) و بتكلفة رأسمال تعادل 41 سنت لكل برميل. ففي هذه الحالة فإن الشركة ستحصل على معدل عائد داخلي يساوي 59 بالمئة عند سعر بترول 25 دولار للبرميل و معدل عائد داخلي قدره 66 بالمئة عند سعر 30 دولار للبرميل.

و مع هذا و بحساب وارد الدولة و معدل العائد الداخلي للشركة فإننا لا نملك صورة الموقف كاملة لأنه غالباً ما تحصل الشركة على أرباح ليس فقط من نفط الربح و إنما أيضاً من نفط التكلفة. و على الرغم من أن ذلك لا يتم توضيحه في مساومة و عقد الصفقة فإن المحاسبة المتقنة و الإدارة المالية تمكنان الشركة من تجاوز القوانين الضريبية و اللعب عليها. و لهذا السبب فإن تفاصيل كيفية حساب الأرباح و التكاليف المسموح بتنزيلها ... الخ هي مواضيع هامة جداً يجب أخذها بالحسبان عند الحكم على عدالة توزيع الحصص.

من الذي يسيطر على النفط؟

بينما توحى عقود مشاركة الإنتاج بأنها تعطي الحكومة الملكية و السيطرة على الموارد النفطية فإنها في واقع الحال تقيّد أيادي الحكومة بالحدود التي يطرحها نص العقد كما هو الحال باقتسام العوائد إذ يكمن الجوهر في التفاصيل الدقيقة.

تصرح معظم عقود مشاركة الإنتاج أن أي خلاف لا يمكن حله في محاكم البلد المضيف و إنما في محاكم دولية مختصة من مثل ال ICSID في جنيف أو غرفة التجارة العالمية في باريس. غالباً ما تكون جلسات استماع النزاعات سرية و أيضاً عادةً ما تتألف رئاسة هذه الجلسات من محامي قضايا تجارية و محكمين تجاريين، و هكذا فإنهم غالباً ما يميلون إلى تفضيل مصلحة الإستثمار الضيق ممثلاً بالشركات متجاهلين مصالح مواطني البلد المضيف الواسعة. و في هذا الصدد علّقت الباحثة سوزان ليوبوسشير بمايلي: " هذا النظام يعامل الدولة فقط كما لو أنها شريك تجاري، مؤكداً على أن النقاط غير التجارية لن يتم أخذها بالإعتبار و مستثنياً تمثيل حقوق شعب متأثر بقوى عالمية عديدة منوطة بإطار العقد". و بالإضافة إلى هذا أشارت الباحثة إلى أن العقود محكومة بنصوصها الداخلية و التي يتم النظر إليها من خلال الأهداف و الظروف التي صيغ على أساسها كل عقد إذ أنه ليس هنالك معايير خارجية في القانون الدولي يتم الإستناد إليها عند صياغة هذه العقود.

و الأسوأ من هذا أن العديد من هذه العقود تحتوي ما يسمى ' الفقرة المثبتة' و التي بمقتضاها تمنع القوانيين و السياسات الضريبية المستقبلية من تناول المشروع موضع العقد. أي أن هذه الفقرة تمنع أي صفة رجعية للقوانيين المستقبلية. و على سبيل المثال فإن أي حكومة مستقبلية لن يكون بوسعها فرض قوانين أكثر صرامة أو أن تغير معدلات الضريبة. بشكل عام هذه السيطرة يمكن أن تتم بإحدى وسيلتين هما:

1. إعطاء عقد مشاركة الإنتاج صفة قانونية أرفع من القوانيين العادية الأخرى (ما عدا عقود الإمتياز) و هكذا فيما إذا حصل تضارب مع القوانيين المستقبلية فإن لنص عقد مشاركة الإنتاج الأولوية في التطبيق.

2. تضمين العقود فقرات تتناول مخاطر معينة مثل الضريبة أو تغيير تنظيم شركة البترول الوطنية. بمعنى آخر إذا ازدادت معدلات الضرائب فإن من يتحمل العبء هو الشركة الوطنية و ليس الأجنبية. كنتيجة يمكن الوصول إليها فإن القوانيين و التنظيمات المستندة إلى معدلات العمل و سلامة و أمن مواقع العمل و العلاقات الإجتماعية أو البيئية لن يمكن تقويتها و إحكامها⁴ بما يتعلق بمشروع نفطي خلال فترة العقد التي قد تمتد من 25 إلى 40 سنة، و لكن على العكس قد يتم إضعافها حسب العقد نفسه.

في حالة جورجيا مثلاً عندما كان مشروع خطوط الإمدادات النفطية BTC يسعى في تشرين الثاني من عام 2002 للحصول على الموافقة البيئية، صرّحت وزيرة البيئة بأنها ليس بوسعها إعطاء الموافقة لهذه الخطوط لأن خط سيرها يقطع حديقة عامة هامة و بإعطاء هذه الموافقة فإنها ستتجاوز قوانيين البيئة الجورجية. بهذه الصدد مارست كلتا الحكومتين البريطانية و الأمريكية ضغوطا على الوزيرة عن طريق الرئيس شيفردنادزي فأجبرت الوزيرة أولاً على قبول خط سير الأنابيب بشروط بيئية و ثانياً أن ترطب هذه الشروط إلى حد كبير. كان أحد أسباب موقفها الضعيف أن جورجيا كانت قد وقّعت قبل سنتين عقد دولة مضيضة للمشروع و الذي كان قد أرسى موعداً نهائياً لتقديم الموافقة البيئية خلال ثلاثين يوماً من تقديم طلب الموافقة. و لأن العقد كان له صفة قانونية أعلى من القوانيين الجورجية فلهذا لم تؤخذ قوانيين البيئة التي

⁴كبدل فإن بعض العقود تمكن مثل هذه القوانيين من تقويتها و في نفس الوقت تطالب بتعويض للمستثمرين لقاء خسارة جزء من أرباحهم.

استندت إليها الوزيرة بموقفها الراض بعين الإعتبار. و لكن أخيرا دعا الرئيس الوزيرة في آخر يوم من المهلة المحددة إلى مكتبه في الساعات الأولى من الصباح و أبقاها هناك حتى وقعت بالموافقة.

لقد تم تحري و دراسة عقد الدولة المضيفة لأنابيب BTC يتمعن أكثر من غيره من العقود، إذ أن هذا النوع من العقود مثل أول سابقة لجعلها متاحة للعموم (عقود مشاركة الإنتاج الأذربيجانية لها خاصية العمومية أيضاً) و بالرغم من أن تلك الحالة تعرضت للضغط من قبل المجتمع المدني و من البنك الدولي فإن التوقعات أن تصبح إشاعة إستخدام هذا النوع من العقود هو الأساس. بهذا المضمار فقد إحتوى عقد BTC مع تركيا على عدد من الصفات و التي تعتبر عادية في عقود الدولة المضيفة و عقود مشاركة الإنتاج، و بالإضافة إلى ما ذكر أعلاه فقد حصل مايلي:

- يستثنى الكونسورتيوم من أية قوانين محلية حالية أو مستقبلية و التي من الممكن أن تتعارض مع مصالح المشروع خلال فترة العقد 40 عاماً.
- يملك الكونسورتيوم حق إلغاء العقد في أي وقت يشاء و لا يتاح هذا الحق لتركيا.
- يحق للكونسورتيوم تقرير ما هي البنى التحتية التي يمكن إنشاؤها في محيط خطوط الإمدادات و هذا الحق يحولهم منع تطوير بنى القرى الجيولوجية بدون الحصول على موافقة الكونسورتيوم.
- للمشروع حق أولوية مصادر المياه على السكان المحليين.
- المرجعية الوحيدة للشكاوي في حال الخلافات هي الشكاوى للكونسورتيوم نفسه. بينما الشكاوى المقدمة للحكومة أو لأي أطراف أخرى لن يعمل بها، و الكونسوؤتيوم غير مسؤول عن أية خسائر أو أضرار.

هل العراق بحاجة الإستثمار الأجنبي؟

ما ذكر أعلاه فإن الحكومات و الشركات الغربية و الهيئات الداعمة لها من مثل وكالة الطاقة الدولية يجادلون بأن الإستثمار الأجنبي أساسي من أجل تطوير فعال للعراق. و مع أن هذا الجدل يشير أحياناً إلى مهارات الشركات متعددة الجنسيات فإنه غالباً ما يمكن دحض ذلك بقوة لان مثل هذا النقاش يتجاهل المهارات العراقية الواسعة بمجال البترول، و الموجودة أصلاً في العراق بالرغم من تعرضها للتدمير على أيدي نظام العراق الديكتاتوري السابق و تأثرها سلباً بالوصايات الإقتصادية. و لكن و مع هذا فإن التكنولوجيا و الإمكانيات التقنية كلها يمكن إستئجارها من خلال عقود خدمات تقنية. و مع هذا فقد يكون الجدل منطقياً و مقبولاً عندما يأتي الحديث إلى موضوع توفير رؤوس الأموال. بالتأكيد فإن ما يتاح للشركات متعددة الجنسيات من مصادر تمويل هو أكبر مما قد يتاح لشركة البترول الوطنية، و أيضاً لدى الشركات متعددة الجنسيات الإستعداد لمواجهة مخاطر الإستثمار مثلاً خلال مرحلة الإستكشاف بينما تحاول العديد من الحكومات تجنبها خوفاً من الإتهام بتبديد أموال الضرائب عبثاً.

و لكن من جهة أخرى يجب أن يتم موازنة مقدرة و إستعداد هذه الشركات متعددة الجنسيات على تقديم رؤوس الأموال و الإدارة التقنية للمشاريع من خلال أهداف أخرى. فمثلاً دوافع الشركات متعددة الجنسيات الإقتصادية تختلف عن دوافع الشركات الوطنية، إذ أنه بشكل عام ينصب إهتمام الشركات الأجنبية على تحقيق ربحيات خلال أمد قصير لحملة أسهمها و بما يعني معه الرغبة في زيادة معدلات الإنتاج خلال فترة قصيرة و تعظيم الربحية من ذلك الإنتاج. هذه الأغراض قد تتعارض مع تطلعات الدولة إذ أن أهداف الشركات بشكل آخر تعمل على تهديد إستمرارية تدفق الإيرادات لمدد طويلة و تقليل عوائد الحكومة الضريبية.

علّق بعض محليي الصناعة بأن القوة السياسية و الثروة المتراكمة لدى شركات النفط الوطنية عملت على زعومة و إضعاف الحكومات مثل حالة فنزويلا، أو بشكل آخر عملت على تقوية الأنظمة غير الديمقراطية من مثل حالة العراق في عهد الرئيس السابق. إن التناقض بين حالة امتلاك الثروات النفطية و الديمقراطية هو موضع إهتمام كبير إذ تم رصد هذه الحالة في الدول ذات الإنتاجيات النفطية الكبيرة. على كل حال فإن فكرة تقليل مثل هذا التأثير عن طريق الإستثمارات الأجنبية هي وهم محض، و في واقع الحال فقد يبدو العكس صحيحاً. إذ تهتم شركات البترول بالأنظمة التي تبرم معها صفقات مرهبة، و الصفقات التي تعطيتهم أرباحاً عالية هي التي غالباً ما لا يمكنها الأستمرار في إطار أنظمة ديمقراطية. هذه الشركات تعتمد في إبرام هذه الصفقات على أنظمة أوتوقراطية لفرضها بالقوة من مثل حالة أذربيجان.

قدر مركز دراسات الطاقة العالمي حاجة صناعة النفط العراقية من الإستثمارات بما يعادل 2.5 بليون دولار أمريكي سنوياً لتحقيق مستوى إنتاج يعادل 6 ملايين برميل يومياً بحلول عام 2010. هذه الإستثمارات يمكن أن يتم تمويلها بشكل أساسي من عائدات العراق الخاصة و التي هي في حدود معايير الموازنة حتى الآن. أو يمكن الحصول عليها بشكل بديل كقروض تستخدم إحتياطات النفط المتزايدة كضمان لها. أيضاً قدر مركز دراسات الطاقة العالمي تكلفة التمويل بمعدل 1.6 دولار أمريكي للبرميل الواحد، و بوضع هذا المبلغ مع تكلفة إنتاج تعادل 1.5 دولار و تكاليف نقل و توصيل بمقدار 40 سنت للبرميل، فهكذا سيتك للعراق دخل يقدر ب 26 دولار أمريكي للبرميل الواحد إذا كان متوسط السعر 30 دولار للبرميل. و لكن بأخذ أسعار النفط الحالية بالحسبان فإن هذا سيتيح و ييسر للعراق إقتراض الأموال لتمويل التطوير.

قد يجادل البعض بأن إدخال الشركات الأجنبية لتستثمر في المناطق العراقية غير المستكشفة و التي لا تمارس فيها الشركة الوطنية للبترول أية نشاطات، فهذا قد يضيف عوائد للعراق حتى و لو لم تكن 100 بالمئة من الربح المتحصل من الإستثمار الأجنبي في هذه المناطق. و لكن حتى في مثل هكذا حالة فالتأثير قد يكون سلبياً على العوائد، فعندما تحدد منظمة الأوبك حصة العراق من الإنتاج محاولة تحديد حجم الإنتاج الإجمالي للوصول لسعر بترول معين، فالعقود الموقعة مع الشركات الأجنبية قد تمنع العراق من الإستجابة لمطالب الأوبك بتخفيض الإنتاج في أية حقول عراقية مستثمرة أجنبياً بموجبها. و هكذا و حتى يتم التوافق مع قرارات منظمة الأوبك فقد يجد العراق نفسه مضطراً لتخفيض إنتاج الحقول المستثمرة من قبل شركة النفط الوطنية، و بهذا تتحقق الخسارة بالإيرادات نتيجة هذا الإجراء.

من المحتمل أن تكون إحدى فوائد الإستثمارات الأجنبية هي السماح بزيادة الإنتاج أسرع مما قد يحققه نموذج الشركة الوطنية الهزيل، إذ أن إستثمارات الشركات الأجنبية عادة ما تتم بسرعة. و لكن و بشكل مؤكد بأن التطوير السريع هو سبب إمكانية دخول البلدان المنتجة بصفقات هزيلة مع الشركات الأجنبية. و على كل حال فإنه فيما لو تقرررت الحاجة لرؤوس الأموال الأجنبية فهناك خيارات متاحة من مثل عقود إعادة شراء النفط مع الشركات الأجنبية Buyback Agreements و التي تهيئ أفضل فرص التحكم بعملية إتخاذ القرارات و ليس خنقها إلى الحد الذي يمكن أن يحدث كما في حالة عقود مشاركة الإنتاج.

الخلاصة :

لقد وضحنا بعض خصائص ضرائب البترول و عقود مشاركة الإنتاج . و نخلص إلى القول أنه من الممكن نظرياً صياغة و إدارة عقود مشاركة الإنتاج و بعض الأشكال الأخرى للمساهمات الأجنبية بطريقة مرهبة . و لكن الواقع العملي يبين أن هذه الأشكال من الإستثمار غالباً ما كانت السبب في خسارة دخول و عوائد بعض البلدان .

إن السؤال الموجه للعراقيين هو فيما إذا كانوا فعلاً يريدون إستثمارات أجنبية لنفطهم . نحن نحادل في هذا المضمار بأنه يمكن فهم الخصخصة جيداً على أنها ذات تأثير ملموس على العوائد و تحقق ضبط الإنتاج و ليست كحالة قانونية ضعيفة . و هكذا فإنه يمكن النظر إلى عقود مشاركة الإنتاج على أنها مصدر للعديد من المخاطر التي تهدد إقتصاد البلد و هي على توافق مع أشكال الخصخصة المباشرة . و فيما إذا بادر العراق سريعاً لتوقيع كم كبير من العقود و خاصة إذا كانت هذه المبادرة بمنأى عن الرؤية العامة الشعبية فالنتائج المتوقعة لهذا مبادرة فردية ستكون سلبية . أية عقود خاطئة و سواء كانت ناجحة عن وجود واقع سياسي ما أو عن أخطاء في الصياغة التي قد تتمخض عن عدم وضوح و فهم بعض فقرات العقود فإنها ستؤثر على إقتصاد العراق لأربعين سنة قادمة .

عندما رسم رئيس الوزراء المؤقت السابق توصياته لسياسة النفط العراقية عام 2004 أُلح على عدم وجود مساهمة و شورى شعبية عامة في هذه التوصيات متذرعاً بأن هذا قد يؤخر الإنجاز . نحن لا نتفق مع هذه التوصيات بدون المساهمة الشعبية العامة لأن نتائج هذه التوصيات المنفردة لا يمكن إعتبارها إنجازاً .

المراجع

- Financial Times*, September 5, 2003, 'Iraqi Minister Sees Oil Privatization Obstacles', by Nicolas Pelham
- Oil & Gas Journal*, February 16 2005, 'Iraq seeks E&D investment, nixes reserves privatization', by Eric Watkins
- UK Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, September 2004, Government Response to Seventh report of the House of Commons Foreign Affairs Committee, on 'Foreign Policy Aspects of the War Against Terrorism'
- International Oil Daily*, September 30, 2004, 'Iraqi Plan for Radical Oil Reform Runs Into Controversy', by Ruba Husari
- Christian Science Monitor*, January 3 2005, 'Exploring new fields in Iraq: a risky business', by David Francis
- Daniel Johnston, 1994, *International petroleum fiscal systems and production sharing contracts*, pub. Pennwell, p.39
- quoted in Kjell Aleklett (Uppsala University / Association for the Study of Peak Oil), May 12, 2004, 'Dick Cheney, Peak Oil and the Final Count Down'
- Financial Times*, February 20, 2003, 'Big players anticipate Iraq's return to fold'. By Carola Hoyos
- The Guardian*, October 30, 2002, 'BP chief fears US will carve up Iraqi oil riches', Terry Macalister; and *Financial Times*, March 11, 2003, Oil Groups Eye Stake in Wake of Conflict, By Cathy Newman
- Bernard Mommer, 2002, *Global oil and the nation state*, pub Oxford University Press
- eg a World Bank Inspection Panel commented that "The Panel was struck by the estimated financial returns to Chad over a 28-year period, having regard to the magnitude of the Project, and is concerned that it was unable to find any analysis to justify the allocation of revenues among Chad, Cameroon and the Consortium. While the Panel recognizes that Management sought to ensure that Chad had access to reputable legal and financial services in its negotiations with the Consortium, it remains concerned about the adequacy of the allocation of revenues to Chad" [Cameroon Investigation Report (no. 25734, dated 2/5/03), para 39, p.xvii]
- Reuters, October 11, 2004, 'Chad Criticizes Exxon-Led Consortium Over Oil Money'
- Ian Rutledge, *The Sakhalin II PSA – A production 'non-sharing' agreement*, November 2004, available at <http://www.carbonweb.org/documents/SakhalinPSA.pdf>
- see eg Associated Press, February 10 2005, 'State Audit Chamber accuses Shell consortium of overspending'
- Alex van Oss, Eurasianet, June 8 2004: *We Won't Be Intimidated*
- BP Statistical Review of World Energy 2004*, and Petroconsultants, *Annual Review of Petroleum Fiscal Regimes*, 1995.
- Dick Olver, 15/9/97, speech to the conference 'New Government, New Prospects – The Future of the Oil and Gas Industry', London
- Robertson Research International Ltd, *International New Ventures Survey*, 1997 and 1998. The survey involves interviews of 105 companies accounting for 70% of total oil industry upstream expenditure, invited to choose between 146 countries.
- Calculations by Ian Rutledge and Philip Wright (of Energy Studies Programme, University of Sheffield), published in *Financial Times Energy*, October 2000 *Energy Economist Briefing*: 'Taxing petroleum: don't forget the upstream'. Profitability is measured as net present value per barrel of oil equivalent, sourced from company annual reports of Forms 10-K and 20-F filed at US Securities and Exchange Commission, 1997
- Fugro-Robertson press release, June 8 2004, 'United Kingdom top country for second year running in Fugro Robertson's new ventures survey', http://www.robresint.co.uk/ar/whatsnew/pdfs/NVS2004_PressRelease.pdf The survey was based on a questionnaire with over 200 senior executives in the oil industry as to their interest in new ventures in 147 countries outside North America. Britain came first and Libya second in the 2004 survey.
- Petroconsultants, *Annual Review of Petroleum Fiscal Regimes*, 1995
- Ian Rutledge, 2005, *Addicted to oil*, pub. IB Tauris, p.185
- Susan Leubuscher, June 2 2003, 'The privatisation of justice: international commercial arbitration and the redefinition of the state'
- letter of 26 November 2002 from Nino Chkhobadze (Georgian Minister for the Environment) to BP CEO John Browne
- letter of November 7 2002, from David Woodward (BP Azerbaijan) and Natiq Aliyev (Socar) to Eduard Shevardnadze. The US special envoy on energy, Steven Mann, was called in to "mediate" the dispute, and began by saying that if Georgia did not approve the routing within the deadline, it would not get investment in other big energy projects [Rustavi-2 TV, November 25 02, reported on BBC Monitoring, 'Georgian environment minister under pressure to back pipeline impact report'].
- AFP, December 2 2002, 'Georgia approves \$2.9bn oil pipeline',
- See *Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, Kurdish Human Rights Project, The Corner House, Ilisu Dam campaign, Platform, October 2002, 'Preliminary Analysis of the Implications of the Host Government Agreement between Turkey and the BTC Consortium'***
- Middle East Economic Survey*, October 18 2004, 'Iraq's oil sector: scenarios for the future', by Muhammad-Ali