



## آموزه‌های تدوین گران قانون نفت عراق از دیگر تولیدکنندگان خاورمیانه

والری مارسل - کارشناس ارشد موسسه تحقیقاتی چتھام هوس

اقدام کنند. فرآیند قانونی این تلاش در حال شکل گرفتن است. کابینه عراق نسبت به تصویب پیش‌نویس قانون هیدروکربن کشور در ماه فوریه گذشته اقدام نمود.

متن این پیش‌نویس که بر کنترل بخش هیدروکربن این کشور استوار است بعد از بحث‌های طولانی به تصویب رسید.

اما سه بخش اساسی تشکیل‌دهنده این قانون باقی مانده است که در مراحل مختلف اقدام می‌باشد و باید مورد توافق قانونگذاران قرار گیرد:

۱ - تغییر ساختار وزارت نفت

۲ - تسهیم درآمد ها

۳ - تأسیس شرکت ملی نفت عراق

این دو موضوع اخیر موضوع بحث‌ها و مشاجره بوده‌اند و در پیش‌نویس بطور ضمنی به آنها اشاره شده است. قبل از ارائه قانون هیدروکربن (در چهار بخش) به پارلمان عراق برای تصویب ابتدا این

عراقی‌ها اکنون مشغول بررسی شکل دادن به بخش نفتی خود هستند، اکنون آنها با فرصتی طلایی جهت ایجاد یک سیستم دلخواه روبرو می‌باشند. آنها در این مرحله امکان جلوگیری از برخی مشکلات و نارسایی‌های معمول در بخش‌های ملی شده نفت و همچنین تقویت هر چه بیشتر بخش‌های موفق را در اختیار دارند. البته تدوین‌کنندگان قانون هیدروکربن عراق با برخی موانع نیز روبرو هستند که بسیاری از آنها مشابه موانع موجود در سیاست‌های نفتی دیگر کشورهای تولید کننده می‌باشد و آنها باید نسبت به ایجاد توازن بین انتظار سیاسی کنترل ملی و نیاز به سرمایه‌گذاری خارجی و نیز امتیازات فدرال (ائتلافی) و منطقه‌ای اقدام نمایند. با بررسی و مطالعه تجاربی که همسایگان آنها در بکارگیری سیستم‌های مختلف داشته‌اند عراقی‌ها می‌توانند نسبت به تدوین قانونی که انگیزه لازم جهت عملکرد بهینه را فراهم آورده و تعادلی بین منافع گردانندگان صنعت و منافع حکومت ایجاد می‌نماید و از فعالیت‌های فساد انگیز و ناکارا جلوگیری بعمل می‌آورد

در بخش نفت که از اهمیت اقتصادی، استراتژیک و سیاسی بالایی برخوردار است وجود دارد.

اعمال نفوذ توسط کادر رهبری کشورها، بخش انرژی را در مقابل منافع خاص بی‌دفاع می‌نماید. برای مثال در عربستان سعودی پادشاه آن کشور در موارد متعدد نسبت به دخالت در فعالیت‌های شرکت آرامکو را اقدام نموده است. همچنین ملاحظات قانونی یا اداری می‌تواند باعث کاهش خطر رانت خواری و فساد گردد.

قابل ذکر آن که فرآیندهای غیررسمی می‌تواند بر کیفیت تصمیم‌گیری تأثیرگذار باشند. در اغلب کشورهای تولیدکننده نفت، همکاری تنگاتنگی بین شرکت ملی نفت و وزارتخانه مربوطه در تدوین سیاست یا برنامه‌های کلی مرتبط با افزایش تولید وجود دارد. در این همکاری شرکت نفت اطلاعات مربوط به توانایی‌ها و نیازهای موجود در بخش نفت را به اطلاع وزارتخانه می‌رساند. پر واضح است که این فرآیند به نفع سیاست نفتی کشور است.

در پیش‌نویس قانون نفتی مشخص نشده است که فرآیند تأثیر استراتژی شرکت ملی نفت عراق چه خواهد بود. این مسأله‌ای است که چند مشکل پیش روی شرکت‌های ملی نفت قرارداد است زیرا در مواردی این فرآیند شکل سیاسی به خود می‌گیرد. برای مثال در کویت هیئت‌مدیره شرکت نفت کویت برنامه‌ای استراتژیک به منظور افزایش ظرفیت تولید تا مرز ۴ میلیون بشکه در روز در اختیار شورای عالی نفت کشور قرار داد، مبنای این پیشنهاد اطلاعاتی بود که شرکت نفت کویت از شرکت عملیاتی بالادستی خود دریافت نموده بود. اما شورای عالی نفت کویت با عدم اطمینان نسبت به نظر شرکت نفت کشور تصمیم گرفت تا ظرفیت تولید شرکت را تا مرز ۵ میلیون بشکه افزایش دهد. شرکت ملی نفت این هدف را واقع بینانه یا پایدار نمی‌دانست. در پی این اختلاف نظرها شورای عالی نفت بار دیگر قصد تولید ۴ میلیون بشکه در روز را دنبال کرد. در صورتی که در کشورهای ابوظبی، الجزایر، کویت و عربستان سعودی بیشترین تصمیمات توسط شرکت‌های عملیاتی پروژه‌ها اتخاذ می‌گردد و بطورکلی شورای عالی نفت این تصمیمات را تأیید می‌نماید.

شرکت آرامکو عربستان در این فرآیند انحراف بیشتری را به نمایش گذاشته است. این شرکت هر ساله اقدام به برقراری یک برنامه تجاری می‌نماید، که این برنامه استراتژی‌های عمده در طول یک دوره پنج ساله را پوشش می‌دهد. سپس شورای عالی نفت عربستان استراتژی ارائه شده توسط آرامکو را از طریق هیئت‌مدیره خود به تأیید می‌رساند و معمولاً این برنامه استراتژی در همه موارد تأیید می‌گردد.

دو موضوع باید مورد بحث و تبادل نظر بیشتر قرار گیرند.

ما در این مقاله قصد داریم تا به بازبینی پیش‌نویس قانون هیدروکربن عراق پرداخته و مسائلی را که ممکن است در رابطه با مدیریت آینده منابع عراق به وجود آورد برجسته نماییم و در آن جا که نیاز باشد این قانون را با نکات مفید تجربه شده توسط دیگر کشورهای تولیدکننده نفت مقایسه کنیم. البته هدف ما به چالش کشیدن نکات مورد توافق موجود در این پیش‌نویس نمی‌باشد بلکه ما قصد داریم مشکلات بالقوه‌ای که باید در پیش‌نویس‌های آتی این قانون تصریح یا اصلاح گردند را مشخص نماییم.

در قدم اول ما توجه خود را بر روابط بین سازمانها و شرکت‌های فعال در این بخش و انگیزه‌های پیش‌بینی شده برای عملکرد بهتر آنها متمرکز خواهیم نمود. سپس به بررسی مسائل مربوط به مواد و قوانین مرتبط با تفویض حق اکتشاف و تولید و نیز انگیزه‌های مالی گردانندگان این صنعت خواهیم پرداخت و نهایتاً به مطالعه برنامه‌های موجود تأسیس شرکت ملی نفت عراق و بررسی روش‌ها و فرصت‌های آزمایش شده در منطقه بسنده می‌کنیم.

#### ۱ - روابط بین سازمانها و شرکت‌ها

ساختار کنترل پیش‌بینی شده در پیش‌نویس قانون نفت عراق مسئولیت خطیر سرپرستی این بخش را به شورای وزیران واگذار نموده، گرچه فعالیت‌های آن توسط شورای نفت و گاز فدرال انجام خواهد گرفت. وزارت نفت مسئول تدوین سیاست نفتی می‌باشد و شرکت ملی نفت عراق و زیرمجموعه‌های آن تنها مسئولیت عملیات را به عهده خواهند داشت.

با تفکیک این فعالیت‌ها و اعمال نظارتی، تدوین‌گران عراقی در واقع درسی را که از دیگر کشورهای تولیدکننده نفت آموخته‌اند به کار گرفته‌اند، عدم شفافیت و اصطکاک نقش‌های سازمانی منجر به تصمیم‌گیری غیر مؤثر و کاهش مسئولیت‌پذیری می‌گردد.

اما عراقی‌ها باید نسبت به طبیعت دوگانه فرآیندهای تصمیم‌گیری رسمی و غیر رسمی آگاه باشند.

البته در مواردی که پروسه‌های رسمی تصمیم‌گیری و مسئولیت‌ها به روشنی مشخص نشده‌اند مسئولیت‌های غیررسمی معمولاً به ضرر تصمیمات گرفته شده غالب می‌گردند. اما تولیدکنندگان دیگری هم وجود دارند که علیرغم وجود نقش‌های روشن و رسمی در معرض اعمال نفوذ جبهه غیررسمی قرار می‌گیرند.

منافع خاص متعدد و یا رهبری سیاسی ممکن است پروسه تصمیم‌گیری رسمی را تحت تغییر قرار دهند. این ریسک همیشه

در پیش‌نویس قانون نفتی عراق مشخص نشده است که فرآیند تأثیر استراتژی شرکت ملی نفت عراق چه خواهد بود

اعمال نفوذ کادر رهبری کشورها بخش انرژی را در مقابل منافع خاص بی‌دفاع می‌کند

تصمیم‌گیری استراتژیک در کویت نیز از نبود شفافیت رنج می‌برد. در این کشور مسئولیت‌ها نامشخص هستند زیرا هیئت‌مدیره شرکت نفت کویت تحت تأثیر بخشنامه‌های کلی شورای عالی نفت اقدام به تعیین استراتژی‌ها می‌نماید.

در پیش‌نویس قانون نفت عراق، شرکت ملی نفت کشور نقش رسمی در تعیین استراتژی‌ها ندارد، شاید دلیل این امر محدود کردن مسئولیت‌های شرکت ملی نفت عراق در حد عملیات باشد. وزارتخانه و مقامات منطقه‌ای مسئولیت ارائه و پیشنهاد برنامه به مقامات فدرال را به عهده دارند. در سایه مراکز رقابتی قدرت در عراق در کنار سیستم فدرال آن کشور خطر سیاسی شدن تصمیم‌گیری‌ها وجود دارد. در واقع زمانی که در یک صنعت با این میزان از اهمیت مراکز متعدد قدرت اعمال نفوذ می‌نمایند سیاست و استراتژی نفتی از چندگانگی نظرات رسمی در امان نخواهد بود.

در عراق تنش‌ها میان مسئولیت‌های مقامات در رابطه با ارائه مجوزها ادامه خواهد یافت. دولت منطقه‌ای کردستان بصورت فعال نسبت به

صدور مجوزهای نفتی اقدام کرده و به نظر این مسئولیت را به سادگی به مقامات فدرال منتقل نخواهد کرد. اعطاء مجوز، حوزه‌ای از مسئولیت می‌باشد که مورد نزاع دولت و شرکت‌های ملی نفت کشورهای بسیار بوده است. در بسیاری از کشورهای تولیدکننده شرکت‌های ملی نفت مسئولیت اعطا مجوز نفتی به شرکت‌های خارجی را بر عهده داشته‌اند. در جایی که شرکت ملی نفت همزمان نقش عملیاتی خود را حفظ نماید این مسأله منجر به تضاد روشن منافع می‌گردد.

در جریان مذاکرات جهت اعطای امتیازات جدید در الجزایر و عربستان سعودی بین شرکت سوناتراک و وزارت نفت و نیز شرکت آرامکو و برخی مقامات دولتی اختلاف نظر پدید آمد.

مسأله دیگر مربوط به نظارت بر عملکرد فعالان بخش خصوصی و دولتی و نیز پایبندی به قوانین می‌گردد. این مسئولیت چالش‌انگیز ایجاد یک ساختار مستقل قدرتمند که از قابلیت فنی هم برخوردار باشد ایجاد می‌کند. سؤال مطرح در عراق این است که آیا حکومت از ظرفیت فنی لازم جهت به اجرا گذاشتن قوانین فنی مورد نیاز در قانون جدید برخوردار می‌باشد یا خیر.

## ۲- طراحی انگیزه‌های لازم جهت اجرای مناسب قانون جدید

شناسایی این که شرکت‌های ملی نفت چگونه اقدام به تولید، حفظ و هزینه کردن درآمد می‌نمایند کلید درک فعالیت قابل قبول و موثر بخش نفت می‌باشد. تأمین مالی انگیزه اصلی فعالان این بخش است. بخش‌های ملی شده نفت عموماً بین سیستم‌های کنترل شده دولتی

یعنی شرایطی که در آن تصمیمات مالی متأثر از نیازهای دولت اتخاذ می‌گردند از یک طرف و شرکت‌های ملی نفت خود مختار یعنی شرایطی که شرکت به ابزارهای لازم جهت سرمایه‌گذاری در این بخش مجهز است در نوسان بوده‌اند. سیستم تأمین مالی تحت کنترل دولت مطمئناً برای بخش انرژی توصیه نمی‌گردد. زمانی که یک شرکت ملی نفت به شکل یک وزارتخانه دولتی عمل نماید و نیازهای مالی خود را از تخصیص بودجه تأمین می‌نماید آنگاه نیازهای صنعت اغلب قربانی ضرورت‌های بودجه‌ای می‌شود. یک چنین سیستمی قادر به ایجاد یک فرهنگ پویای اشتغال‌زا در درون شرکت ملی نفت نخواهد بود.

شرکت ملی نفت به منظور حفاظت خود در برابر تغییر سیاست‌ها نیازمند انباشت‌داری‌ها، سرمایه‌گذاری طبق یک برنامه تأیید شده دولتی و فعالیت در قالب یک چارچوب مالی می‌باشد. این فرآیند در قالب سیستمی که خود مختاری و استقلال مالی بیشتری در اختیار شرکت ملی نفت قرار می‌دهد بسیار ساده‌تر صورت خواهد پذیرفت.

حق امتیاز و سیستم‌های تقسیم سود که بر روابط بین یک شرکت نفتی خارجی و دولت تأثیرگذار می‌باشند امکان پیش‌بینی میزان درآمدها توسط دولت و شرکت‌های ملی نفت را فراهم می‌آورند. یک چنین سیستم‌هایی به شرکت ملی نفت اجازه می‌دهند تا نسبت به حفظ سود خود اقدام نموده و همزمان تعهدات سرمایه‌ای بلند مدت را تسهیل می‌نمایند. این سیستم‌ها مکانیزم‌های روشن و بنیادین جهت انتقال درآمد نفت را فراهم می‌آورند. چالش اصلی و کلیدی دولت همانا تشویق شرکت ملی نفت به هزینه کردن مسئولانه درآمدها می‌باشد.

برای این منظور، سیستم ملزم به ایجاد انگیزه‌هایی جهت تشویق شرکت ملی نفت به کاهش هزینه‌های عملیاتی خود می‌باشد.

طبق پیش‌نویس قانون نفت عراق شرکت ملی نفت آن کشور سهم خود از نفت خام را به شرکت بازاریابی نفت بر اساس قیمت تحویل و یک سود منطقی خواهد فروخت. شرکت‌های تابعه منطقه‌ای شرکت نفت عراق هزینه‌های خود را از شرکت ملی نفت دریافت می‌نمایند که البته سود منطقی هم برای آنها پیش‌بینی شده است. پیش‌نویس قانون نفت عراق مقرر می‌دارد که شرکت ملی نفت آن کشور موظف است فعالیت‌های خود را بر اساس "سود منطقی" تأمین مالی نماید. این سیستم تأمین مالی دو نکته را در پی دارد، اول آنکه چه کسی تعیین خواهد نمود شرکت ملی نفت عراق چه سود منطقی را باید دریافت نماید؟ آیا این سود طبق نیازهای مالی بخش نفت یا بر اساس برنامه‌های تأیید شده استراتژیک محاسبه خواهد گردید؟ و

**شرکت ملی نفت به منظور حفاظت خود در برابر تغییر سیاست‌ها نیازمند انباشت‌داری‌ها، سرمایه‌گذاری طبق یک برنامه تأیید شده دولتی و فعالیت در قالب یک چارچوب مالی می‌باشد**

نفتی بین‌المللی از سود می‌باشد. و در این رابطه، مشابه سیستم "سود منطقی" انگیزه برای زران‌دود کردن هزینه‌ها همیشه وجود دارد (که شرکت‌های ملی نفت و مأموران حکومتی غالباً از کارآیی لازم جهت برخورد با آن بی‌بهره هستند). به عبارت دیگر، این شرکت‌ها با هدف جبران سود کم خود هزینه‌ها را باد می‌کنند. اما در صورتی که بخش عمده‌ای از کارها به اشخاص ثالث واگذار گردد آنگاه انجام این کار ساده نخواهد بود زیرا صورتحساب‌های اشخاص ثالث قابل حسابرسی می‌باشد.

نتیجه روشن است، شرکتی که بر اساس سیستم "سود منطقی" فعالیت می‌نماید از انگیزه لازم جهت افزایش ظاهری هزینه‌های خود برخوردار است. بنا براین شاید این نوع معامله به ضرر دولت‌ها باشد.

انگیزه‌های مالی به منظور تشویق سرمایه‌گذاری‌های با جاذبه کمتر ضروری به نظر می‌رسد. این مسأله مشکل پیش‌روی کشورهای چون امارات و ایران می‌باشد زیرا شرایط بیع متقابل در تشویق و جلب شرکت‌های نفتی بین‌المللی جهت سرمایه‌گذاری در اکتشاف نفت موفق نبوده است.

تغییرات در شرایط قرارداد در هر دو کشور در حال بررسی می‌باشد. عدم سرمایه‌گذاری در اکتشاف چالش بزرگ پیش روی الجزایر به شمار می‌آید به همین دلیل قانون هیدروکربن‌های الجزایر مورخ سال ۲۰۰۵ یک رژیم مالی جهت تشویق شرکت سوناتراک و شرکت‌های بین‌المللی نفتی را پیش‌بینی نمود که بر اساس آن میزان مالیات‌ها کاهش یافته و اقدامات و فعالیت‌های بیشتری در زمینه اکتشاف و توسعه میادین نفتی صورت می‌گرفت. شرکت طبق یک جدول قابل تطبیق با درآمد حق امتیاز می‌پردازند.

قانون هیدروکربن عراق نیز می‌تواند رژیم مالی مشابهی را جهت تشویق سرمایه‌گذاری در پالایش و اکتشاف و توسعه میادین نفتی به کار گیرد. اینها اولویت‌های استراتژیک و راهبردی در سطح فدرال به شمار می‌آیند.

اما از سوی دیگر حصول اطمینان از کنترل ملی اولویتی است با اهمیت بالا برای مثال حوزه‌های نفتی که در اختیار شرکت ملی نفت عراق قرار گرفته‌اند احتمالاً ۸۰ تا ۹۰ درصد کل ذخایر را در خود جای داده‌اند. حضور شرکت‌های نفتی خارجی در این حوزه‌ها احتمالاً محدود به قراردادهای خدماتی خواهد بود. تأکید بر کنترل ملی از نقطه نظر سیاسی قانونی می‌باشد اما نباید به قیمت ایجاد انگیزه‌هایی جهت تشویق شرکت‌ها به دست یافتن به دیگر اولویت‌های استراتژیک و راهبردی حکومت در این بخش تمام شود.

مشارکت شرکت ملی نفت عراق با شرکت‌های نفتی خارجی جهت توسعه و اکتشاف ذخایر و حوزه‌های نفتی می‌تواند حکومت را در نظارت بر توسعه منابع یاری رساند. این فرآیند همزمان باعث افزایش

آیا سود نرخ ثابتی از درآمد خواهد بود؟ در غیاب فرآیندهای روشن جهت تعیین نرخ درآمد شرکت ملی نفت، این خطر وجود دارد که سیاست و چانه‌زنی بین مقامات فدرال بر نرخ درآمد و سود مورد انتظار شرکت تأثیر بگذارد.

دوم آنکه نرخ و قیمت تحویل احتمالاً بر اساس هزینه داخلی هر بشکه تعیین می‌گردد و قیمت بازار بین‌المللی ملاک نخواهد بود. این ساختار مالی انگیزه لازم جهت کاهش هزینه‌ها را در شرکت ملی نفت عراق بوجود نخواهد آورد.

در عین حال این فرآیند باعث می‌گردد تا شرکت با هیچ خطر و ریسک روبرو نبوده و همین امر باعث تضعیف فرهنگ تجاری و پاسخگویی مالی شرکت خواهد شد.

در مناطق دیگری از این منطقه شرکت‌های ملی نفت براساس "سود منطقی" فعالیت می‌نمایند.

در ایران درآمد فروش نفت خام منهای هزینه‌ها، مستقیماً به حساب خزانه واریز می‌شود. در مورد آرامکو عربستان سعودی و ادناک امارات (ADNOC) که بر مبنای حق امتیاز فعالیت می‌کنند سیستم مالیات و سود یعنی هزینه‌های شرکت ملی نفت از سود آنها تأمین نمی‌گردد. ادناک موظف به پرداخت حق امتیاز به دولت ابوظبی بوده و مبالغ لازم جهت پوشش هزینه‌های عملیاتی و غیر قابل پیش‌بینی خود را حفظ می‌نماید.

سازمان دارایی ابوظبی مالیات متعلقه به این مبلغ ناخالص را از شرکت ادناک کسر کرده و باقیمانده آن به حساب سازمان سرمایه‌گذاری ابوظبی واریز می‌گردد و این سازمان نیز به نوبه خود نسبت به سرمایه‌گذاری در کلیه بخش‌های دولت امارات اقدام می‌کند. هم آرامکو و هم شرکت ادناک امکان حفظ منابع قابل توجه مالی جهت سرمایه‌گذاری مجدد در این بخش را در اختیار دارند. سیستم دیگری که شرکت سوناتراک به کار گرفته و منجر به بهبود عملکرد شرکت ملی نفت شده است همانا بر مبنای برداشت هزینه‌های عملیاتی از سرمایه موجود شرکت استوار می‌باشد.

شرکت سوناتراک که بر اساس حق امتیاز فعالیت می‌نماید مجاز به کسب و حفظ سرمایه حاصل از سهم فروش و نیز فروش نفت خام و بازگشت سرمایه‌گذاری می‌باشد.

جالب توجه آنکه سیستم مالی "سود منطقی" که با استقبال دولتها و شرکت‌های ملی نفت روبرو است نزد شرکت‌های نفتی بین‌المللی از مقبولیت برخوردار نمی‌باشد. این الگو در ایران و ابوظبی عرضه می‌گردد. شرکت‌های نفتی بین‌المللی ترجیح می‌دهند خطر را پذیرفته و زمانی که مثلاً هزینه‌ها را تا حد پایین‌تر از برنامه کاهش می‌دهند و یا زمانی که قیمت‌ها از افزایش بیش از انتظار برخوردار می‌گردند آنها نیز از سود بیشتری بهره‌مند گردند. اما برخی از قراردادهای مالیات بالایی را در نظر می‌گیرند که معنی آن سهم ناچیز شرکت‌های



ایجاد اطمینان مردم عراق مبنی بر اینکه بخش نفت و هیدروکربن کشور به خوبی اداره می‌گردد بسیار مؤثر می‌باشند. اما متن پیش‌نویس قانون از برخی جنبه‌ها نیازمند برخی اصلاحات خاص می‌باشد. این قانون از شرکت ملی نفت عراق و صاحبان حقوق نفتی می‌خواهد تا نسبت به حفظ سوابق اقدام نمایند اما مشخص نمی‌نماید این کار با چه استانداردهایی باید انجام پذیرد. بهتر آنست که حسابهای مالی طبق استانداردهای شناخته شده بین‌المللی همچون GAAP آمریکا (اصول پذیرفته شده عمومی حسابداری) نگهداری شوند یعنی کاری که شرکا سوناتراک در الجزایر انجام می‌دهد. حسابها باید توسط یک شرکت بین‌المللی حسابداری حسابرسی شوند. شرکتهای آرامکو، کی‌پی‌سی و ادناک به حسابرسی حسابهای خود اقدام می‌نمایند، گرچه اطلاعات در اختیار عموم قرار نمی‌گیرد.

### ۳- ایجاد شرکت ملی نفت عراق

درسهایی که باید از شرکتهای ملی نفت منطقه آموخت، بحث‌های آتی در رابطه با ایجاد و تأسیس شرکت ملی نفت عراق از مقوله فدرالیسم در عراق متأثر خواهد بود. به ویژه تحت تأثیر نقطه نظرات مربوط به میزان تمرکز مورد نیاز جهت اداره بخش گاز و نفت. در این بحث‌ها باید تجربه همسایگان عراق در منطقه نیز مورد توجه قرار گیرد زیرا در ایران، ابوظبی، عربستان سعودی، الجزایر و کویت ساختارهای متعددی تجربه و آزمایش شده‌اند. ما از این تجارب به عنوان درس‌هایی برای عراق استفاده خواهیم نمود.

کارآیی ملی از طریق انتقال تکنولوژی می‌گردد. اما ترکیب قراردادهای خدماتی با نرخ پایین سود برای شرکتهای نفتی بین‌المللی و یک رژیم مالی مبتنی بر "سود منطقی" قادر به ایجاد انگیزه لازم جهت سرمایه‌گذاری شرکت‌ها در حد استانداردهای بالای صنعت نخواهد بود.

این بدان معنی نیست که شرکتهای بخش نفت و گاز عراق را رها خواهند کرد. آنها ممکن است آنچه که در حال حاضر عرضه می‌گردد را بپذیرند اما برای ارائه فن‌آوری‌های مدرن خود به عراق و رسیدن به شرایط بهتر قرارداد نگاهی به آینده خواهند داشت. بالعکس، در منطقه کردنشین ذخایر جدید در اولویت قرار دارند. دولت کردستان در جهت جلب سرمایه‌گذاری بین‌المللی برای اکتشاف نفت تلاش می‌نماید. اما نظر کردها در میان تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون هیدروکربن عراق که قراردادهای خدماتی و سرمایه‌گذاری در حوزه‌های موجود و اکتشاف شده را ترجیح می‌دهند انعکاسی ندارد. از نقطه‌نظر قانونگذاران فدرال امکان امضاء قرارداد جهت توسعه ذخایر فعلی عملاً ناممکن است.

انگیزه مهم دیگر در این راستا شفافیت است. انتشار داده‌ها و حساب‌ها در سطح جامعه انگیزه مناسبی جهت بهبود جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات، مسئولیت‌پذیری بیشتر و کاهش فساد و سوء استفاده از درآمدها خواهد بود. تدوین کنندگان پیش‌نویس قانون نفت عراق بر استانداردهای شفافیت‌سازی تأکید ورزیده‌اند. این استانداردها در

مدت‌هاست که بشکل مستقل مشغول فعالیت است و اکنون مشکل بتوان آن را تحت اداره شرکت ملی نفت عراق درآورد. این شرکت به عنوان یک زیرمجموعه شرکت ملی نفت عراق می‌تواند خود مختاری عملیاتی خود را حفظ نماید اما البته منبع مستقل درآمدهای خود را از دست خواهد داد زیرا دیگر مستقیماً نفت خام را به SOMO یعنی شرکت بازاریابی نخواهد فروخت. شرکت‌های عملیاتی منطقه‌ای نیازمند بودجه‌های کلان جهت سرمایه‌گذاری در نگهداری و توسعه بخش بالادستی خواهند بود. هیچ اشاره‌ای هم به یک شرکت پالایش یا خرده فروش نشده است. در عین حال مشخص نشده آیا بخش پایین دستی در حوزه مسئولیت شرکت ملی نفت عراق قرار خواهد گرفت یا خیر در صورتی که شرکت خرده فروشی اقدام به بازاریابی بنزین با قیمت پایین و بهرمنند از سوبسید نماید این کار برای گروه شرکت ملی نفت عراق بسیار پرهزینه خواهد بود. در صورتی که دولت نسبت به پرداخت سوبسید در پمپ بنزین اقدام نماید عملکرد شرکت خرده‌فروش روشن‌تر و پویایی آن افزایش خواهد یافت. این مسأله در عین حال هزینه‌های پرداخت سوبسید را برای مالیات دهندگان و قانونگذاران روشن‌تر خواهد کرد و امکان افزایش قیمت بنزین یا کاهش آن مطابق با قیمت بازار بین‌المللی را فراهم می‌آورد.

در صورت توسعه فعالیت‌های پالایشی به منظور تأمین نیاز داخلی مقوله پالایش نیز نیازمند یک بودجه اساسی خواهد بود. در این سازمان پولی تولید نمی‌گردد و اینها تنها مراکز هزینه هستند. در سطح بالای سازمان و مستقل از شرکت ملی نفت عراق خزانه‌داری و شرکت ملی بازاریابی قرار گرفته‌اند که درآمدهای باقیمانده و نفت خام اضافه بر مصرف داخلی به آنها تحویل می‌شود.

پیش‌نویس قانون نفت عراق در را به روی بین‌المللی شدن شرکت ملی نفت عراق باز می‌گذارد. عراقی‌ها موفقیت برخی از شرکت‌های ملی نفت بین‌المللی شده را مشاهده کرده‌اند و مایل به پیروی از آن هستند.

فعالیت‌های بین‌المللی نیز می‌توانند برای شرکت‌های ملی نفتی درآمدزا باشند. شرکت نفت کویت کی‌پی‌سی شرکت سوناتراک الجزایر از طریق سرمایه‌گذاری‌های مستقل بین‌المللی درآمد خود را افزایش می‌دهند. آنها از نظر مالی خود اتکاء هستند. در مورد شرکت ملی نفت ایران منابع مستقل سرمایه‌ای همچون وام و فروش سهم نفت خام از طریق قراردادهای بیع متقابل به کار گرفته می‌شوند. در مورد شرکت نفت کویت و شرکت ملی نفت ایران پالایش و تجارب بین‌المللی منابع مهم درآمد شرکت‌ها را تشکیل می‌دهد و این امر به عملکرد بهتر آنها در این بخش‌ها یاری می‌رساند.

اما باید اطمینان یافت که فعالیت‌های بین‌المللی شرکت‌های ملی نفت را از تعهدات داخلی خود غافل نخواهد کرد. این همان انتقادی بود که قبل از انقلاب نفتی رئیس‌جمهور چاوز بر شرکت PDVSA

یک نگرانی خاص در ایجاد و تأسیس یک شرکت ملی نفت مطابق با ساختار یک شرکت هلدینگ همانا انتقال‌های مالی بین شرکت‌ها می‌باشد. عراقی‌ها لازم است مشخص نمایند کدام هزینه‌ها از طریق شبکه شرکت‌های تابعه جذب می‌شوند. با نگاهی به تجربه دیگر کشورهای منطقه درمی‌یابیم که شرکت‌های ادناک و کی‌پی‌سی (شرکت‌های نفت کویت و ابوظبی) شرکت‌های مادر هستند که شرکت‌های متعدد دیگری را در پوشش خود دارند.

برخی از این شرکت‌ها بعنوان مراکز هزینه عمل می‌نمایند. مثلاً شرکت عملیات نفتی ساحلی ابوظبی (ADCO) که وظیفه اکتشاف و توسعه میدان‌های نفتی را بر عهده دارد درآمدی ایجاد نمی‌کند (زیرا شرکت ملی نفت ابوظبی کار بازاریابی نفت خام را انجام می‌دهد) اما نیازمند یک بودجه سالیانه ۱/۵ میلیارد دلاری می‌باشد. دیگر شرکت‌ها چون شرکت ملی حفاری (NDC) و شرکت گاز ابوظبی (ADGAS) منافع خود را به حساب شرکت ملی نفت ابوظبی واریز می‌کنند. ترتیبات مالی شرکت‌ها با یکدیگر متفاوت است و برخی گاز خوراک چاه خود را با تخفیف دریافت می‌نمایند. شرکت صنایع گاز ابوظبی (GASCO) برای گاز بهایی داخلی می‌پردازد که در گزارش‌های سالیانه‌اش (برای استفاده داخلی) منعکس می‌گردد. در کویت برآیندهای حسابداری داخلی بر شرکت‌های تابعه سودآور فشار وارد می‌نمایند تا سود واقعی خود را به نمایش بگذارند. در سیستمی که شرکت‌های تابعه مختلف جهت تبدیل نفت خام یا گاز طبیعی به محصولات پالایش شده همکاری می‌نمایند شفافیت عامل بسیار مهمی بشمار می‌آید. انتقال گاز تغذیه‌کننده چاه‌ها و پول بین شرکت مادر و شرکت‌های تابعه باید تا آن جا شفاف باشد که ضرر را به حداقل رسانده و در عوض سودآوری را ترغیب و تشویق نماید.

در ایران شرکت‌های پالایش که زیرمجموعه شرکت ملی پالایش و توزیع نفت ایران می‌باشند سرمایه و هزینه‌های خود منهای بهای خوراک پالایشگاه را دریافت می‌نمایند به عبارت دیگر سود و زیان آنها به سازمان اصلی منتقل می‌شود. در سالهای ۵-۲۰۰۴ اقدامات جدیدی جهت تمرکز زدایی از ساختار شرکت ملی نفت ایران و افزایش شفافیت جریان‌های مالی و پاسخگویی و مسئولیت پذیری بیشتر شرکت‌های تابعه در قبال هزینه‌های خود صورت گرفت.

شرکت‌های تشکیل دهنده شرکت ملی نفت ایران (شرکت ملی گاز ایران و شرکت ملی پتروشیمی) اکنون به دولت مالیات می‌پردازند. هر شرکت و هر زیرمجموعه دارای هیئت مدیره مستقل بوده و مستقلاً نسبت به انجام خریدهای خود اقدام می‌نمایند. پیش‌نویس قانون نفت عراق مقرر می‌دارد. که شرکت هلدینگ (شرکت ملی نفت عراق) و شرکت‌های تابعه آن هزینه‌هایی را به سازمان منتقل خواهند کرد.

روابط بین شرکت ملی نفت عراق و شرکت‌های منطقه‌ای عملیاتی (SOC و NOC) مشخص نشده است. بدیهی است که شرکت

وارد می‌گردد. انگیزه‌های مالی مناسب برای ادامه کار اکتشاف داخلی، تولید و فعالیت‌های بازاریابی یک ضرورت است.

علیرغم طبیعت بخشی انرژی پیشنهادی عراق که بر قیمت تجاری استوار است، پیش‌نویس و بحث‌های موجود بین تدوین‌کنندگان پیش‌نویس نشانگر تأکید قدرتمند بر طبیعت تجاری شرکت ملی نفت عراق می‌باشد. این امر خلاف رویه برخی از کشورهای تولید کننده دیگر است که مأموریت ملی سنگین تری را به شرکت ملی نفت محول کرده‌اند.

حتی در خاورمیانه که اغلب مأموریت‌های ملی شرکت‌های نفت به منظور تسهیل اهداف تجاری آنها کاهش یافته‌اند دولت‌ها هنوز هم از این بخش انتظار دارند تا در افزایش رفاه عمومی مشارکت داشته باشد. مأموریت‌های ملی آنها اکنون به شکل فزاینده‌ای بر برنامه‌های آموزشی و واگذاری پروژه‌ها به بخش خصوصی داخلی با هدف تشویق تنوع اقتصاد متمرکز شده است و دولت‌ها دیگر از آنها انتظار ندارند تا نسبت به سرمایه‌گذاری در زیرساختارها، بیمارستان‌ها و مدارس همت گمارند.

اینگونه تغییرات در مأموریت ملی با نیازهای در حال تحول دولت و جامعه همخوانی دارند. برای مثال شرکت سوناتراک نگرش کاملاً تجاری و بازرگانی را در پیش گرفته است. همین مسأله در مورد شرکت آرامکوی عربستان صادق بوده است گرچه اخیراً شاه عربستان مأموریت ساخت یک دانشگاه جدید علمی و فنی را به این شرکت محول کرد. در ونزوئلا دولت چاوز از PDVSA خواسته است تا بعد از سال‌ها توجه به مأموریت تجاری سرمایه‌گذاری‌های خود در زمینه مأموریت‌های ملی را افزایش دهد. تجاری کردن شرکت‌های ملی نفت یک روند جهانی و پیا دئمی نمی‌باشد. تا امروز شرکت‌های ملی نفت اجبار داشته‌اند تا هدف‌های متغیری را دنبال نمایند و تلاش آنها همانا با هدف یافتن نوعی توازن به نفع جامعه ادامه یافته است.

تدوین‌کنندگان قانون نفت عراق هیچگونه تعهد ویژه‌ای را به شرکت ملی نفت عراق در رابطه با رفاه ملی تحمیل نکرده‌اند. آنها به شکل عاقلانه‌ای فضای لازم جهت انجام فعالیت‌های تجاری را در اختیار شرکت ملی نفت کشور قرار داده‌اند. اما بخش نفت کماکان امکان ایجاد فرصت‌هایی جهت توسعه کشور را دارا می‌باشد. ماده ۱۵، پیش‌نویس قانون نفت عراق تنها مشروط به رقابتی بودن زنجیره عرضه، شرکت ملی نفت و دارندگان حقوق نفتی را تشویق به رعایت ارجحیت‌ها و اولویت‌های ملی می‌نمایند.

با این حال برخی از ارزشمندترین مشارکت‌های شرکت‌های ملی نفت خارج از حیطه فعالیت اصلی خود همانا کمک به بهبود زمینه‌های چون فن‌آوری، مهندسی، دانشگاه‌ها و فعالیت‌های تجاری می‌باشد. این

امر در صورتی امکان‌پذیر خواهد بود که بخش خصوصی از پویایی لازم برخوردار باشد و سیاست کلی بر مبنای حمایت از مناقصات ارائه شده توسط شرکت‌های داخلی تدوین گردد. این سیاست‌ها در صورتیکه با اصلاحات بازار و اقتصاد همراه باشند و رقابت را تشویق نمایند از موفقیت بیشتری برخوردار خواهند شد.

در برخی موارد دولت‌ها اقدام به ایجاد آژانس‌های ویژه‌ای جهت پیشبرد این فرآیند نموده‌اند (برای مثال در انگلستان با تأسیس دفتر خدمات فرا ساحلی در دهه ۱۹۷۰).

پیش‌نویس قانون نفت عراق صاحبان حقوق نفتی و شرکت ملی نفت عراق را جهت استخدام و آموزش عراقی‌ها تشویق می‌نماید اما هیچ سهمیه‌ای در این رابطه تحمیل نشده است. تعیین سهمیه در بین کشورهای عرب تولیدکننده نفت در خلیج فارس امری رایج است و موفقیت سیاست‌های ملی از توازن برخوردار نمی‌باشد. البته این برنامه‌ها از نتایج مثبتی در برخی از کشورها برخوردار بوده است: ۱. آن دسته کشورها که آموزش کیفی را برای آماده ساختن اتباع خود جهت فعالیت در صنعت عرضه داشته‌اند.

۲. کشورهایی که از حق انتخابات بسیار بالایی در رابطه با کاندیدهای استخدام برخوردار هستند.

۳. کشورهایی که در آنها شرکت ملی نفت بهترین کار فرما شناخته شده و اخلاقیات کاری قدرتمندی را به نمایش می‌گذارد.

در همین ارتباط است که اتباعی که به شرکت آرامکوی عربستان سعودی می‌پیوندند فرآیند گزینشی رقابت‌آمیزی را طی می‌کنند و از انگیزه بالاتری برخوردار هستند. سیاست آرامکو در جذب اتباع سعودی موفقیت‌آمیز بوده و حس غرور را در شرکت افزایش داده است. عراق نیز به دلیل جمعیت زیاد و تاریخ طولانی بخش نفت خود از قابلیت‌های انسانی بالایی برخوردار می‌باشد گرچه این مسأله تحت تأثیر فرار مغزها به دلیل خشونت‌ها و بی‌ثباتی موجود قرار گرفته است.

#### نتیجه:

پیش‌نویس قانون نفت عراق سعی در جلوگیری از تکرار اشتباهات گذشته دارد. این قانون از عدم تمرکز حمایت می‌نماید، مسأله‌ای که در عراق فدرال از اهمیت شگرفی برخوردار است و به مناطق مختلف اجازه می‌دهد در تصمیم‌گیری‌ها مشارکت نمایند، از دیگر نقاط قوت این قانون استانداردهای بالای شفافیت‌سازی است. امیدواریم که بخش نفت ملی عراق در قبال عملکرد خود مسئولیت‌پذیر نشان دهد و نهایت تفاوت و تمایز روشن بین کارکرد و عمل سیاست، قوانین و عملیات زمینه‌های روشن‌تر مسئولیت را در بخش انرژی فراهم می‌سازد. مسأله نگران‌کننده به انگیزه فعالیت، عملکرد و پویایی آنها مربوط می‌گردد.