



تنظيم عمليات البحث والتنقيب والإنتاج وعمليات ما بعد إنتاج النفط والغاز

جورج أندرسون

رئيس منتدى الاتحادات الفدرالية
والوكيل السابق لوزير وزارة الموارد الطبيعية في كندا

حلقة دراسية عن الفدرالية العملية في العراق
11-2 يونيو/حزيران 2006، فينيسيا





خريطة الجلسة

1. التنظيم: ماذا؟ من؟ لماذا؟

- الإطار الدستوري: حاجات العراق التنظيمية
- التنظيم "الفني" / و"المادي" / و"الاقتصادي"

2. مبادئ التنظيم

3. المؤسسات التنظيمية

4. التنظيم في النظام الفدرالي

5. الموضوعات الرئيسية المطروحة للمناقشة





التنظيم - ما هو؟

"وظيفة الحكومة في ضبط وتوجيه أنشطة مؤسسات الأعمال، سواء المملوكة للدولة أو الخاصة، التي لا تخضع للانضباط الكافي بفعل القوى التنافسية"

• وأمثلة ذلك :

– التنظيم "الفني" أو "المادي":

- السيطرة على نضوب مستودعات البترول
- تقليل التلوث الناتج عن العمليات المتعلقة بالبترول

– التنظيم "الاقتصادي":

- تسعير خدمات خطوط الأنابيب الاحتكارية
- ضبط صادرات النفط





الإطار الدستوري: حاجات العراق التنظيمية

• يشير دستور العراق إلى الحاجة إلى تنظيم الموارد "المملوكة لشعب العراق" (المادة 110):

- "إدارة النفط والغاز..." (المادة 111-أولاً)
- من أجل "تحقيق أعلى منفعة..." (المادة 111-ثانياً)
- و"ضمان حماية البيئة" (المادة 113-ثالثاً)
- "حرية انتقال البضائع في الداخل" (المادة 24)
- "السياسة التجارية الخارجية" (المادة 109-أولاً) و"السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات" (المادة 109-ثالثاً)





تنظيم - من؟

- يجب تطبيق التنظيم الفني/ والمادي/ والاقتصادي على جميع العناصر الفاعلة، بما في ذلك الشركات المملوكة للدولة
 - أي أن "التنظيم الذاتي" غير مجدٍ
- يجب أن يكون التنظيم الحكومي (ووضع السياسات) مستقلاً عن
 - الملكية الصناعية
 - نظام الإدارة الداخلية لشركات النفط والغاز
- لا ينبغي للشركات المملوكة للدولة أن يكون لها دور تنظيمي
 - خاصة فيما يتعلق بالشركاء أو المنافسين من القطاع الخاص





التنظيم - لماذا؟

أ. أغراض التنظيم "الفنى / المادى:"

- تحقيق أقصى استعادة للبترو
- التعامل مع المنازعات المتعلقة بالمستودعات
- ضمان صحة وسلامة الإنسان
- حماية البيئة الطبيعية

ب. أغراض التنظيم "الاقتصادى:"

- ضمان عدم إساءة استغلال أصحاب الاحتكارات الطبيعية لمراكزهم المهيمنة
- تشجيع العمل الحر للأسواق وما يتبعه من تحقيق أقصى قيمة للموارد





التنظيم "الفني" / "المادي" - كيف؟

• مثال: عند إصدار حقوق النفط والغاز (الجلسة رقم 2)

- تلقي، وتقييم، وتحديد التطبيقات اللازمة لإجراء جميع أعمال الإنشاء والعمليات، وفرض المتطلبات
- تلقي التقارير، إجراء عمليات تفتيش، ومراقبة الالتزام، وفرض العقوبات
- تلقي الشكاوى، والفصل بين الأطراف المتنازعة





التنظيم "الفني" / "المادي" - كيف؟

الخيارات

- تحديث المعايير الحالية؟
- تعديل المعايير الدولية؟
- تنظيم "مستند إلى المعايير" (إرشادي) أو "مستند إلى الأهداف"؟
- أو "أفضل التكنولوجيات المتاحة وأكثرها سلامة (BAST)"؟

أفضل النتائج المحتملة: مزيج مما سبق





التنظيم "الاقتصادي" - كيف؟

الاحتكارات الطبيعية

- عندما يتم تقديم طلب لبناء منشآت احتكارية طبيعية (على سبيل المثال: خطوط أنابيب)

– تحديد أسعار وشروط "عادلة" للحصول على خدماتها

- عندما تكون المنشآت قيد التشغيل:

– تعديل الأسعار وشروط الحصول على الخدمات، الفصل في المنازعات بين الملاك والمستخدمين



التنظيم "الاقتصادي" - كيف؟

تعزيز اقتصاد السوق

• عند التعامل مع أسواق النفط والغاز:

- تحديد الحد الأقصى للأسعار بالنسبة للتكاليف
- تشجيع المنافسة بين الموردين
- السحب التدريجي للإجراءات التدخلية في السوق (الإعانات، وضوابط الأسعار)
- التعامل مع المسائل الاجتماعية من خلال الدخل الإضافي بدلاً من ضوابط الأسعار



التنظيم "الاقتصادي" - كيف؟

"توزيع الحصص" - حالة خاصة

مثال:

حصة الأوبك اقل من القدرات التصديرية الفنية: ماذا يمكنك أن تفعل؟

• اعتبارات:

1. فنية (على سبيل المثال هذا الحقل بدلاً من ذاك)
2. إقليمية (على سبيل المثال، الأثر على التوزيع الإقليمي للعائدات)
3. ملكية الحقوق (شركة مملوكة للدولة في مقابل شركة خاصة، ومحلي في مقابل أجنبي)
4. الآثار على تدفقات العائد الإجمالي (أي القدرة على تعظيم العائدات الوطنية)
5. تنفيذ العقود الحالية





مبادئ التنظيم

• تخطيط هندسي واقتصاد متينين

• إجراءات شفافة:

- قواعد معلنة (النظم، المعايير)
- إجراءات عادلة، جميع الأطراف لها "الحق في أن يسمع صوتها"
- القرارات منشورة، مع بيان أسبابها
- توفر الفرصة للطعن في القرارات
- لكن: الأسرار التجارية محمية



المؤسسات التنظيمية

• نموذجان أساسيان:

(أ) وزارة البترول (تقدم تقارير للسياسيين)

(ب) لجنة أو مجلس مستقل يتخذ قرارات

- في مجالات نشاط محددة مسبقاً
- وفقاً لسياسات واضحة
- مع سيطرة محدودة للسياسيين على القرارات في حالات معينة

• أصبح الخيار (ب) هو المعيار بشكل متزايد للأسباب التالية

- لأنه مناسب إدارياً
- يحسن من ثقة الجماهير والصناعة



التنظيم الفني في النظام الفدرالي

• الخيارات

- من قبل الحكومة الفدرالية (المكسيك)
- من قبل كل حكومة مالكة للموارد على حدة (أستراليا، كندا، الولايات المتحدة الأمريكية)
- بصورة مشتركة (المنطقة البحرية للساحل الشرقي لكندا)

• اعتبارات:

- التنظيم الفدرالي / المشترك يقتصد في الموارد البشرية والمالية الشحيحة، طريقة أفضل في تبادل المعرفة
- التنظيم المنفصل ربما يكون أفضل مقدرة على التكيف للظروف المحلية (نوع الموارد، ملاك الحقوق الأرضية)

• يعد الاختيار أقل أهمية بالنسبة لتماسك الدولة الفدرالية



التنظيم الاقتصادي في النظام الفدرالي

• أي مستوى من الحكومة يمكن / يجب أن ينظم:

– نشاط التجارة الوطنية البينية والداخلية؟

– المنشآت (خطوط الأنابيب) اللازمة لمثل تلك التجارة والتي تتميز بخصائص الاحتكار الطبيعي؟

• الاختيار حاسم الأهمية بالنسبة للتماسك الفدرالي: الحاجة إلى الحفاظ على السلطة الفدرالية من أجل

– حماية الوحدة الاقتصادية، التجارة الداخلية الحرة، التعامل مع الاحتكار الطبيعي

– مواصلة ومساندة المصالح الوطنية في التجارة الدولية، والصادرات، والواردات





التنظيم الاقتصادي في النظام الفدرالي

توزيع الحصص في النظام الفدرالي (حالة خاصة مرة أخرى)

- **لا يمكن** تحقيقه من خلال تنظيم إقليمي منفصل
- وكحد أدنى، يتطلب تنظيمًا مشاركًا
- إذا نظم فدراليًا، يتطلب مشاوره فنية واقتصادية عن كثب مع الأقاليم





الموضوعات الرئيسية المطروحة للمناقشة

- من المناسب والمستحب للعراق أن يعتمد تنظيماً مستقلاً وشفافاً يشمل:
 - i) إدارة مشتركة للتنظيم الفني من قبل الحكومات الفدرالية والإقليمية؟
 - ii) تنظيم اقتصادي من قبل الحكومة الفدرالية وحدها؟
- كيف يمكن وكيف يجب أن يتم تناول تلك المسائل في القانون؟

