



النفط والغاز الطبيعي

أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



شعوب متمكنة
أمم صامدة



the center for
constitutional
transitions

النفط والغاز الطبيعي:

أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

مركز العمليات الانتقالية الدستورية

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

قادة المشروع:

سوجيت شودري

المدير والمؤسس لمركز العمليات الانتقالية الدستورية، أستاذ القانون وعميد جامعة كاليفورنيا - بيركلي

ريتشارد ستيبي

مدير البحوث، مركز العمليات الانتقالية الدستورية، أستاذ مساعد، كلية الحقوق - جامعة تورونتو

أعضاء فريق المشروع:

سام فيليبسك، فازودا ساتانابالي، أمير بادات، كيت شولتز.

© جميع الحقوق محفوظة، مركز العمليات الانتقالية الدستورية،

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٤

النسخة الإلكترونية من هذا المنشور (باستثناء صور الغلاف) متوفرة تحت رخصة المشاع الإبداعي (CC) - رخصة المشاع الإبداعي ٣,٠ السمة غير التجارية.

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح قومية أو سياسية. ولا تعكس بالضرورة الآراء الواردة في هذه الدراسة آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو هيئتها أو أعضاء مجلسها.

الرقم المعياري الدولي للكتاب: ٩٧٨-٩١-٧٦٧١-٠٠٢-٩



ما هي المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) هي منظمة دولية حكومية مهمتها دعم الديمقراطية المستدامة حول العالم.

تتمثل أهداف المؤسسة في دعم المؤسسات والعمليات الديمقراطية وإرساء ديمقراطية تتمتع بقدر أكبر من الاستدامة والفعالية والشرعية.

ما هو دور المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مستويات عالمية وإقليمية وقطرية، ويتركز عملها حول المواطن كقوة دافعة نحو التغيير.

توفر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات المعرفة المقارنة في مجالات عملها الرئيسية والتي تشمل العمليات الانتخابية، ووضع الدساتير، والمشاركة والتمثيل السياسيين، والديمقراطية والتنمية، إضافة إلى علاقة الديمقراطية بالنوع الاجتماعي والتعددية والنزاع والأمن.

وتقدم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هذه المعرفة للفاعلين الوطنيين والمحليين الساعين نحو الإصلاح الديمقراطي، كما أنها تعمل على تسيير الحوار الداعم للتغيير الديمقراطي.

وتهدف المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات من خلال عملها إلى تحقيق ما يلي:

- تعزيز الديمقراطية وشرعيتها ومصداقيتها.
- تعزيز المشاركة الشمولية والتمثيل الخاضع للمساءلة.
- زيادة فعالية وشرعية التعاون الديمقراطي.

أين تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مستوى عالمي، ويقع مقرها الرئيسي في مدينة ستوكهولم بالسويد، ولها مكاتب في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية ودول بحر الكاريبي، إضافة إلى مناطق غرب آسيا وشمال أفريقيا.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مراقب دائم في الأمم المتحدة. للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع: www.idea.int



the center for
constitutional
transitions

يقوم مركز العمليات الانتقالية الدستورية، بتوليد وحشد المعارف دعماً لبناء الدساتير.

أبحاث تركز على وضع الأجندات: يوفّر مركز العمليات الانتقالية الدستورية المعارف من خلال تحديث القضايا ذات الأهمية الجوهرية لنجاح العمليات الانتقالية الدستورية، حيث يعيق غياب الأبحاث الكافية والحديثة فعالية المساعدة التقنية المقدمة لعملية بناء الدساتير. يجمع المركز ويقود شبكات دولية من الخبراء لإنجاز مشاريع بحثية حول محاور محددة تقدم خيارات في السياسات تستند إلى الأدلة للأشخاص الضالعين في العمليات السياسية.

عيادة مركز العمليات الانتقالية الدستورية: يحشد المركز المعارف من خلال برنامج سريري مبتكر يقدم «مكاتب خلفية» للأبحاث لدعم المستشارين الدستوريين في مجال عملهم ويبحث بأعضاء هيئته التدريسية والبحثية الخبراء والباحثين الميدانيين لتقديم الدعم على الأرض. ويقوم بتلبية احتياجات البعثات الميدانية القائمة من الأبحاث الشاملة، مما يعزز كفاءتهم وفعاليتهم بشكل جذري للقيام بدورهم كمستشارين وفاعلين في مجال السياسات.

يعتبر مكتب غرب آسيا وشمال أفريقيا في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أحد عملاء عيادة مركز العمليات الانتقالية الدستورية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٤، حيث وفر له الدعم من خلال ٤٠ طالباً بحثياً من ١١ بلداً من جامعة نيويورك ويعملون في بيروت والقاهرة وتونس. للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع: www.constitutionaltransitions.org



شعوب متمسكة
أمم صامدة

منذ عام ١٩٦٦ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يبني شراكات مع الناس من مختلف فئات المجتمع بغية المساعدة في بناء أمم تستطيع تحمل الأزمات وتحقق نموًا يحسن جودة حياة الجميع وتحافظ عليه. وعلى أرض الواقع، يوفر البرنامج، في أكثر من ١٧٠ بلدًا ومنطقة، منظارًا شاملاً ومعلومات محلية للمساعدة في تمكين حياة البشر وبناء أمم مرنة قادرة على التعافي السريع من الأزمات.

- ويركز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على مساعدة الدول في إيجاد وتعميم حلول للتحديات التالية:
- تخفيف حدة الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.
 - الحكم الديمقراطي.
 - الوقاية من الأزمات والتعافي منها.
 - بيئة وطاقة في خدمة التنمية المستدامة.

لقد تعهد زعماء العالم بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، بما فيها الهدف العام بخفض مستوى الفقر إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥. وتتولى شبكة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ربط وتنسيق الجهود العالمية والوطنية لتحقيق هذه الأهداف من خلال:

- تنسيق جهود الأمم المتحدة في رصد معدلات إنجاز البلدان للأهداف الإنمائية للألفية.
- تقديم الاستشارات الفنية والسياساتية للدول أثناء عملها على إنجاز تلك الأهداف.
- العمل مع الدول لإجراء دراسات وأبحاث معمقة عن مسارها نحو تحقيق تلك الأهداف بسليباته وإيجابياته.

ويساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدول في اجتذاب المساعدات واستخدامها بشكل فعال. وهو يشجع، في جميع ميادين نشاطه، حماية حقوق الإنسان، وتطوير القدرات، وتمكين النساء والأقليات والفئات الاجتماعية الأشد فقرًا وضعفًا.

حول هذا التقرير

قام مكتب الدعم في عيادة التحولات الدستورية (Constitutional Transitions Clinic) في الفترة بين ٢٠١١ و٢٠١٤ بإعداد سلسلة من الدراسات البحثية المقارنة التخصصية التي غطت قضايا تصميم الدساتير التي برزت في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقام زيد العلي، الخبير الرئيسي في بناء الدساتير، بدور المستشار أثناء إعداد الدراسات المذكورة وأشرف على مشاركة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في عملية الصياغة. وقدم المركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعمًا ماديًا وفنيًا للدراسات الثلاث الأخيرة من هذه السلسلة.

نشرت الدراسات الثلاث الأولى من السلسلة بالتعاون بين مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. أما الدراسات الثلاث الأخيرة فقد نشرت بالتعاون بين مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد أعدت التقارير الستة بهدف استخدامها كأدوات مشاركة لدعم أنشطة بناء الدساتير في المنطقة. والتقارير الستة هي:

- المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال النسبي للقضاء (ربيع ٢٠١٤).
- النظام شبه الرئاسي كآلية لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي (ربيع ٢٠١٤).
- النظام المالي للأحزاب السياسية: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي (ربيع ٢٠١٤).
- مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (خريف ٢٠١٤).
- اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (خريف ٢٠١٤).
- النفط والغاز الطبيعي: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (خريف ٢٠١٤).

يمكن الاطلاع على التقارير المذكورة على الرابطين: www.constitutionaltransitions.org و www.idea.int، ولمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع: www.constitutionaltransitions.org

شكر وتقدير

يتوجه مؤلفو هذه الدراسة بالشكر إلى جينيفر كانوز (كلية الحقوق بجامعة نيويورك)، وميشيل كروميلين (أستراليا)، ومايكل دافل (جنوب أفريقيا)، وعلياء الدالي (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، وخديجة معلا (تونس)، وأحمد أويرفلي (مكتب الرئيس التونسي)، ومحمد شفيق صرصار (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات التونسية)، وجورج أندرسون (مركز العمليات الانتقالية الدستورية). ووجهات النظر الواردة في هذا التقرير، وكذلك أية أخطاء فيه، هي مسؤولية المؤلفين دون سواهم.

لقد جرى اختبار العديد من الأفكار الواردة في هذه الدراسة في مؤتمر انعقد في تونس العاصمة في ١ نيسان/أبريل ٢٠١٤ وحضره أكاديميون تونسيون، وخريجون قانونيون، وأعضاء في الجمعية التأسيسية التونسية، ومستشارون قانونيون من الدولة التونسية. ونحن ممتنون للاقتراحات المفيدة التي قدمها المشاركون في المؤتمر.

تم إعداد هذه الدراسة من قبل مركز العمليات الانتقالية الدستورية بمساعدة من طلاب كلية الحقوق بجامعة نيويورك. وقدّم مايكل دافل (من جنوب أفريقيا) مساهمة كبيرة في النسخة النهائية. ولا يدعي هذا التقرير تمثيل الآراء المؤسسية لكلية الحقوق بجامعة نيويورك. وجميع الترجمات إلى الإنكليزية المشار إليها في متن التقرير غير رسمية إلا إذا أُشير إلى العكس.

يحتل القانون الدستوري المقارن مكانة محورية في صميم عملية بناء الديمقراطية وتطويرها. وقد دأب الباحثون القانونيون وصانعو السياسات وواضعو الدساتير والقضاة في جميع أنحاء العالم على دراسة تجارب الشعوب الأخرى للاطلاع على أفكار بشأن الآليات المحتملة لمعالجة التحديات الخاصة والوصول إلى فهم أفضل لطبيعة الإصلاحات التي يرحح أن تنتج في بلدانهم. والمنطقة العربية ليست استثناء في هذا الصدد. فمنذ عام ٢٠١١، شهد عشرة من بلدان المنطقة على الأقل إما استبدالاً لأطرها الدستورية أو إصلاحاً لها أو إعادة نظر فيها. وفي هذا السياق، ساهمت المؤسسات الوطنية والإقليمية والدولية في الدراسات والأبحاث القانونية الموجودة سابقاً من خلال نقل معارف جرت مراكمتها في بلدان أخرى قريبة من المنطقة. وقد تُرجمت عشرات الدساتير الأجنبية إلى اللغة العربية، وجرى تحليل أطر دستورية حالية في المنطقة، وأجريت دراسات مقارنة بينت كيف يمكن استخدام الخبرة الدولية والخارجية للمساعدة في حل المشاكل المحلية للبلد المعني.

وفي عام ٢٠١٢، أقامت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية شراكة هدفها إعداد سلسلة من الدراسات الإقليمية عن قضايا القانون الدستوري التي تحظى بأهمية خاصة في المنطقة العربية. وتم في السنة الأولى من عمر الشراكة نشر ثلاث دراسات تناولت تركيبة المحاكم الدستورية، والأنظمة شبه الرئاسية بصفتها آلية لتقاسم السلطة، وتنظيم تمويل الأحزاب السياسية من خلال الإصلاح الدستوري. وانضم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى الشراكة في عام ٢٠١٣ ولعب دوراً أساسياً في إغناء وتوسيع الدراسات الثلاث بما فيها دراسة النفط والغاز هذه. ولقد اتسم إعداد هذه الدراسات المقارنة عن القانون الدستوري بطبيعة عالمية وإقليمية حقيقة شملت مساهمات ونقاشات وتبادل آراء بين عدد كبير من المؤسسات والأفراد من المنطقة العربية وأميركا الشمالية وأوروبا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وغيرها. وقد فعل معدو الدراسات، مؤسسات وأفراد، ذلك أملاً منهم في أن يكون نشرها مفيداً للعلماء والباحثين وصناع السياسات وواضعي الدساتير والقضاة والمحامين في عموم المنطقة. واستخدمت الدراسات الثلاث منهجية مقارنة، بيد أن هدفها النهائي كان تقديم المساعدة للجهود المبذولة لتحديث وإصلاح الأطر الدستورية في المنطقة العربية.

إن الدراسات التي أعدتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تتجاوز المواضيع العامة التي كانت عمليات الإصلاح الدستوري تتطرق إليها عادة. فهي تركز بدلاً من ذلك على جوانب تفصيلية ومحددة تَقَرَّر أنها ذات أهمية خاصة للمنطقة. وقد تجاوزوا وواضعو ومصالحو الدساتير نقاش المبادئ العامة كفصل السلطات واستقلالية القضاء والحقوق الأساسية وركزوا، لاسيما منذ عام ٢٠١١، تركيزاً أكبر على الآليات التي يمكن وينبغي تصميمها لضمان استخدام المبادئ العامة المذكورة أعلاه في نهاية المطاف لتحسين

الحكم الرشيد ومستويات المعيشة في المنطقة ككل. وهكذا مثلاً بالنسبة لمبدأ استقلال القضاء بصفته مبدأً عامًا قبل به وتبناه عدد كبير من دساتير المنطقة، يدور النقاش اليوم ليس على ضرورة أن تكون المحاكم مستقلة عن فروع الحكم الأخرى بل بالأحرى على ماهية الآليات التي يمكن وينبغي إدراجها في دساتير المنطقة لزيادة احتمال أن تصبح المحاكم، بما فيها المحاكم الدستورية، في وضع يوفر العدالة للناس بدون التأثر بالنزوات السياسية.

تركز هذه الدراسة على العلاقة بين النفط والغاز وبين الدساتير. فمعظم الدساتير العربية، لاسيما دساتير البلدان التي تملك ثروات طبيعية ضخمة، تتضمن على الأقل بضعة أحكام تخص هذه القضية. بعضها يقتصر على معالجة مسألة من هو المالك الشرعي للثروات الطبيعية الموجودة ضمن حدوده، فيما يناقش البعض الآخر قضايا الإدارة، ومنها مستوى الحكومة الذي يجب أن يتولى مسؤولية استخراج الثروات واستغلالها. ولكن ثمة إجماع على أن وجود الأحكام المذكورة لم يثمر شيئاً يذكر على صعيد تحقيق الشفافية والكفاءة في قطاع النفط والغاز في المنطقة. ولم ينجح في ضمان توزيع إيرادات بيع الثروات الطبيعية بشكل عادل ضمن حدود البلدان المعنية. ويتناول هذا التقرير تلك المشاكل، لاسيما بهدف تحديد ماذا تستطيع الدساتير الوطنية أن تفعل لحلها. ويدرس التقرير الأطر القائمة في المنطقة، بما في ذلك بعض الدساتير الجديدة التي وضعت بعد انطلاقة الانتفاضات أواخر عام ٢٠١٠، فضلاً عن إيراد عدد كبير من الأمثلة المقارنة من بلدان أخرى لتحديد الدروس الملائمة للمنطقة ككل.

في الختام، تعرب المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن امتنانهم العميق لمؤلفي هذه الدراسة ولجميع الأفراد الذين تولوا مراجعة مضمونها والتعليق عليه وتقديم مساهماتهم طوال مرحلة الصياغة. فلولاهم لم تكن هذه الدراسة لترى النور. وكلنا ثقة بأن جهودهم ستساهم في تحسين الأطر الدستورية في المنطقة.

المحتويات

| | |
|----|--|
| ١٢ | ملخص تنفيذي..... |
| ١٢ | تحليل قضايا محدّدة..... |
| ١٦ | ١- المقدمة..... |
| ١٧ | ١-١ لماذا يُعدّ النفط والغاز قضية دستورية؟..... |
| ١٧ | ١-١-١ التحديات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية..... |
| ١٨ | ١-١-٢ مشاكل بين الأقاليم في البلد الواحد..... |
| ١٩ | ٢-١ مستويات التحليل..... |
| ١٩ | ٣-١ الموضوعات المتكررة في كل المستويات..... |
| ١٩ | ١-٣-١ التحديد الدقيق..... |
| ٢٠ | ٢-٣-١ اللامركزية..... |
| ٢٠ | ٣-٣-١ درجة التأميم..... |
| ٢١ | ٤-٣-١ نظام الحكم الاتحادي ونظام الحكم المركزي..... |
| ٢١ | ٤-١ مخطط التقرير..... |
| ٢٣ | ٢- الملكية..... |
| ٢٣ | ١-٢ ما هي الملكية، وما أهمية دراستها من منظور دستوري؟..... |
| ٢٣ | ١-١-٢ تعريف الملكية..... |
| ٢٥ | ٢-١-٢ ما أهمية الوضوح في ملكية موارد النفط والغاز؟..... |
| ٢٧ | ٢-٢ ملكية الحكومات..... |
| ٢٧ | ١-٢-٢ ملكية الحكومة المركزية..... |
| ٢٧ | ٢-٢-٢ ملكية الحكومة المحلية..... |
| ٢٨ | ٣-٢ الملكية الخاصة ومشاركة القطاع الخاص في الصناعة..... |
| ٢٨ | ١-٣-٢ المكسيك..... |
| ٢٩ | ٢-٣-٢ البرازيل..... |
| ٣٠ | ٤-٢ الملكية «من قبل الشعب» أو «لمصلحة الشعب»..... |
| ٣٠ | ١-٤-٢ الملكية «من قبل الشعب»: العراق وتونس ومصر..... |
| ٣١ | ٢-٤-٢ لمصلحة الشعب: إندونيسيا..... |
| ٣٢ | ٥-٢ الخلاصة..... |
| ٣٣ | ٣- الإدارة..... |
| ٣٣ | ١-٣ مقدمة..... |
| ٣٣ | ٢-٣ ما هي الإدارة؟..... |
| ٣٥ | ٣-٣ الإدارة من منظور دستوري..... |
| ٣٥ | ٤-٣ تصميم الإدارة..... |
| ٣٦ | ١-٤-٣ هياكل الإدارة الواحدة..... |
| ٣٩ | ٢-٤-٣ هياكل الإدارة المجزأة..... |
| ٣٩ | ٣-٤-٣ هياكل الإدارة المشتركة..... |
| ٤٢ | ٥-٣ التعاقد..... |

| | |
|----|--|
| ٤٢ | ٣-٥-١ أشكال العقود |
| ٤٣ | ٣-٥-٢ مخاطر الفساد |
| ٤٤ | ٣-٥-٣ تطبيق العقود |
| ٤٤ | ٣-٦ الخلاصة |
| ٤٦ | ٤- شركات النفط الوطنية |
| ٤٦ | ٤-١ خلفية |
| ٤٦ | ٤-١-١ السياق التاريخي |
| ٤٧ | ٤-١-٢ أهداف ومسؤوليات شركة النفط الوطنية |
| ٤٨ | ٤-٢ فصل السلطات وشركة النفط الوطنية |
| ٥٠ | ٤-٣ العلاقة بين شركات النفط الوطنية والدولية |
| ٥١ | ٤-٤ خصخصة شركات النفط الوطنية |
| ٥٢ | ٤-٥ الرقابة واستقلال الموازنة |
| ٥٣ | ٤-٦ الخلاصة |
| ٥٥ | ٥- العائدات |
| ٥٥ | ٥-١ نظرة عامة |
| ٥٥ | ٥-١-١ تعريف العائدات |
| ٥٥ | ٥-١-٢ اعتبارات شاملة في إدارة عائدات الموارد |
| ٥٦ | ٥-٢ جمع أو تحصيل العائدات |
| ٥٨ | ٥-٣ تخصيص وتوزيع العائدات |
| ٦٠ | ٥-٤ صناديق الموارد الطبيعية/صناديق النفط: صناديق الاستقرار والادخار |
| ٦١ | ٥-٥ الشفافية والرقابة في إدارة عائدات الموارد |
| ٦١ | ٥-٥-١ تأسيس الهيئات الرقابية |
| ٦٢ | ٥-٥-٢ الإفصاح والإبلاغ عن المعلومات |
| ٦٣ | ٥-٦ الخلاصة |
| ٦٤ | الملحق أ: أنظمة النفط والغاز القائمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا |
| ٦٤ | العراق |
| ٦٦ | الكويت |
| ٦٦ | ليبيا |
| ٦٧ | اليمن |
| ٦٨ | مصر |
| ٦٩ | تونس |
| ٦٩ | الجزائر |
| ٧٢ | المراجع |
| ٧٢ | الدساتير |
| ٧٣ | تشريعات واتفاقيات |
| ٧٦ | المصادر الثانوية |
| ٨٦ | الهوامش |

النفط والغاز الطبيعي: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

ملخص تنفيذي

تحصل البلدان الغنية بالنفط والغاز عادة على ثروة كبيرة من هذه الموارد. إلا أنها غالباً ما تعاني أيضاً من مشاكل اقتصادية مزمنة، ومن نزاعات إقليمية وغياب للديمقراطية، وهي عوامل تؤدي إلى ارتفاع مستويات الفساد وغياب مساءلة الحكومة عن قطاع النفط والغاز. وتتفاقم هذه المشاكل عندما لا توجد قواعد دستورية وقانونية فعّالة تنظّم عملية استخراج النفط والغاز أو الصناعات المرتبطة بهما أو نظام لتوزيع العائدات. ومن سبل معالجة هذه المخاطر صياغة أحكام دستورية مصمّمة لتعزيز المساءلة وتقليص النزاعات وتوضيح الأدوار والمسؤوليات. يتناول هذا التقرير، في حالة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بعض الخيارات المحتملة لتصميم قواعد تنظّم موارد النفط والغاز في الدساتير من خلال الاستفادة من أمثلة معيارية مقارنة من سائر دول العالم. ليس هناك بالطبع مقارنة مثلى أو صالحة لكل زمان ومكان. فتجارب البلدان الأخرى تقدم دروساً قيّمة، إلا أن كل بلد ينبغي أن يقرر بنفسه أفضل مقارنة لتنظيم شؤون النفط والغاز في دستوره، آخذاً في الحسبان الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

تشمل المواضيع التي يغطيها هذا التقرير الملكية، والإدارة، وشركات النفط الوطنية، والعائدات. وهو يتناول في فقرة الملكية تحديد مستوى الحكم الذي يتمتع بحق ملكية موارد النفط والغاز. وتشير الإدارة إلى العمليات التي يجري بموجبها استخراج ونقل وتكرير النفط والغاز، بما في ذلك تحديد من يملك سلطة منح حقوق الإدارة وإلى أية أطراف أخرى. تقع شركات النفط الوطنية تحت مظلة الإدارة، لأنها ملكية حكومية ويمكن أن تنظّم أو تشارك في إنتاج النفط والغاز. أما إدارة العائدات فتضع تفاصيل عملية جمع وتوزيع عائدات النفط والغاز، إضافة إلى آليات الرقابة والشفافية المطبقة لمراقبة تدفق العائدات.

تحليل قضايا محدّدة

الملكية

يشجع استخدام الأحكام المتعلقة بموارد النفط والغاز في دساتير البلدان الغنية بهذه الموارد وتخدم عدة أغراض مهمة. وتشمل هذه الأغراض التأكيد على الأهمية الوطنية لهذه الموارد وتوفير الوضوح القانوني بشأن من يملكها. ويساعد هذا التوضيح بدوره في تخفيف التوترات السياسية بين دوائر الحكومة (أي بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم) أو بين المجموعات العرقية أو الإقليمية أو ذات الهوية الخاصة. ويعزز الوضوح من ثقة المستثمرين لأنه يقلل التقلبات ويعزز التوقعات. كما

تؤثر الأحكام المتعلقة بالملكية في مستوى مشاركة القطاع الخاص في الصناعة؛ فالحق الحصري للدولة في ملكية موارد النفط والغاز في بعض البلدان (مثل المكسيك حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣) يحظر مشاركة المستثمرين الأجانب. لذلك، ينبغي قراءة أحكام الملكية وصياغتها بعناية. ويُبرز هذا التقرير في مختلف فصوله أن منح «الملكية» في الدستور لجهة معينة لا يعطيها بالضرورة صلاحية إدارة هذه الموارد أو حق تلقّي العائدات المتولدة عن استغلالها. ويفصل الدستور في حالات كثيرة - أو يفصل جزئياً على الأقل - الجوانب المتعلقة بسلطة الإدارة والمطالبة بالعائدات المتولدة عن جانب الملكية. ويعود فصل الملكية عن الإدارة والعائدات في النص الدستوري إلى أسباب محتملة منها ضمان الملكية الوطنية مع السماح في الوقت نفسه بوجود سوق مفتوحة، وتقليص التوترات السياسية التي يمكن، لولا ذلك الفصل، أن تعرقل التعاون السياسي والتنمية الاقتصادية. ولأن الملكية لا تستتبع بالضرورة سلطة الإدارة أو الحق بالعائدات، فإن أحكام الملكية في الدستور لا توفر الوضوح إلا عندما تصاغ بشكل يحدد الحقوق والالتزامات التي تصاحب صفة المالك. ويكتسب هذا الوضوح أهمية خاصة في الدول الاتحادية، إذ يوجد تنافس سياسي بين دوائر الحكومة، قد يشمل التنافس على الملكية. وتستفيد أنظمة الحكم المركزي أيضاً من زيادة درجة التفصيل أو التحديد في أحكام الملكية.

الإدارة

يمكن النص على إدارة نظام النفط والغاز في الدستور في بعدين رئيسيين: هيكل الإدارة ونظام التعاقد. ينطوي تصميم هيكل الإدارة على منح سلطة الإدارة لمستويات محددة في الحكومة. ويمكن لواضعي الدستور منح صلاحيات الأنشطة الإدارية المحددة بأربع طرق مختلفة:

- ١- حصرياً للحكومة المركزية.
- ٢- حصرياً لحكومات الأقاليم.
- ٣- صلاحيات مشتركة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم.
- ٤- صلاحيات منفصلة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم.

تعتبر الهياكل الإدارية ناجحة عموماً إذا حددت بوضوح لا لبس فيه الصلاحيات الممنوحة لجميع الكيانات. لكن، بصرف النظر عن الهيكل الإداري المطبق، ينبغي توقع نشوء نزاعات إدارية بين مستويات الحكومة أو المؤسسات الحكومية المختلفة. ولذلك يجب على واضعي الدستور أن يفكروا في إدراج آليات تنسيق من شأنها أن تساعد في تسوية الخلافات والتوترات السياسية. كما أن نظام التعاقد، إضافة إلى الهيكل الإداري، يشكّل أحد الجوانب الجوهرية في إدارة قطاع النفط والغاز. ويعتبر فصل سلطة الإدارة عن ملكية الموارد من أهم الأدوات المستخدمة في العديد من الدساتير لما له من آثار مهمة على نظام التعاقد. فهو يسمح بالمشاركة الأجنبية ومشاركة القطاع الخاص في قطاع النفط والغاز بصفة إدارية، دون ملكية هذه الشركات الأجنبية والخاصة لموارد النفط والغاز التي

تشارك في إدارتها. أما مجالات التعاقد الأخرى التي تحظى أحياناً بمعالجة دستورية فتتمثل في آليات مكافحة الفساد وتنفيذ العقود.

شركات النفط الوطنية

يمكن لبلد من البلدان أن يختار تأسيس شركة نفط وطنية للاضطلاع بوظائف إدارية معينة. ويعتبر جنوب السودان المثال الوحيد حتى الآن على بلد ينص دستوره على تأسيس شركة نفط وطنية. لكن بالنظر للأهمية المحتملة لشركات النفط الوطنية في نظام الإدارة، يمكن الحصول على عدد من المكاسب بتنظيم الجوانب المختلفة لأدوار وصلاحيات وهيكل شركات النفط الوطنية وآليات الرقابة عليها في الدستور. ويمكن لهذه الشركات أن تضطلع بثلاثة أدوار رئيسية. أولاً، كمشارك في السوق، حيث تعمل شركة النفط الوطنية كشركة تجارية تقليدية تسعى لتحقيق أقصى درجة من الربح والحفاظ على نجاح مالي بعيد المدى. وتكون شركة النفط الوطنية في كثير من الأحيان مصدراً للإيرادات بالنسبة للحكومة التي تستطيع سحب الأموال منها حسب الحاجة. ثانياً، يمكن لشركة النفط الوطنية أن تضطلع بمسؤوليات أخرى، إلى جانب تحقيق الربح، مثل إشادة البنية التحتية، أو إدارة المنشآت التعليمية، أو تقديم الدعم المباشر لقطاعات أخرى. ثالثاً، يُتوقع من شركة النفط الوطنية أيضاً، إضافة إلى العمل كشركة نفط، أن ترسم وتنفذ سياسة القطاع النفطي، حيث تصبح فعلياً الجهة التي تفرض تنفيذ القواعد التي تنظم قطاع النفط. ربما تنشأ توترات بين هذه الأدوار المحتملة الثلاثة لشركة النفط الوطنية. ولذلك ينبغي على الدولة ترتيب الأولوية بين هذه الأدوار، أو على الأقل تحديد سبل تحقيق التوازن بين الأهداف المتنافسة. ويتمثل الدور الأهم لشركة النفط الوطنية على المستوى الدستوري في ضمان تنفيذ آليات الرقابة المناسبة لضمان المساءلة الكاملة عن العائدات المتولدة والنفقات المترتبة. ولمساعدة السلطتين التشريعية والتنفيذية في مسؤولياتهما الرقابية، ينبغي على الأقل أن تخضع البيانات المالية لشركة النفط الوطنية لعملية تدقيق محاسبي مستقلة. تساعد هذه العملية في اكتشاف سوء الإدارة والفساد في شركة النفط الوطنية.

العائدات

تشكل قضية العائدات، ربما، أكثر القضايا الخلافية في قطاع النفط والغاز. وفي البلدان الغنية بالنفط والغاز، كبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تشكل عائدات النفط والغاز نسبة كبيرة من إيرادات الحكومة. لذلك تعتبر من القضايا المهمة لواضعي الدستور. يشكل غياب الوضوح وضعف العدالة في أمور الإيرادات محددتين مهمين لاحتمال نشوء صراع على الموارد الطبيعية. وفي الدول التي يكون لأقاليمها المكونة مصالح في موارد النفط والغاز، تشكل صلاحيات تحصيل العائدات وصلاحيات توزيعها البعدين القانونيين الرئيسيين في هذا الصدد. لا توجد مقارنة عالمية شاملة لتحصيل العائدات وتوزيعها. والحقيقة أن قرار تحديد هيكل إدارة العائدات يكون، في الغالب، قراراً سياسياً يتأثر باعتبارات مثل التقاليد والكفاءة وطبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم أو الحكومات المحلية. أما بخصوص سبل تحصيل وتوزيع العائدات، فمن المهم أن يضع كل بلد آليات

مناسبة لضمان الشفافية والرقابة على العمليات المالية في قطاع النفط والغاز. ويمكن للدستور، على سبيل المثال، أن يؤسس هيئات رقابية (هيئات رقابة مستقلة على النفط مثلاً)، وأن يحدد إجراءات (كإجراءات التدقيق المحاسبي الخارجي وإعداد البيانات والمعاملات المالية) وقواعد (كالإفصاح العلني عن أماط معينة من الوثائق). وفي المحصلة، تساعد جميع هذه الآليات السلطتين التشريعية والتنفيذية في ممارسة مسؤولياتهما الرقابية على قطاع النفط والغاز.

١ - المقدمة

يحتل تنظيم موارد النفط والغاز الطبيعي أهمية متزايدة في عمليات تصميم الدساتير. في الواقع، دفعت عمليات التحوّل الدستوري غير المسبوقة، التي شهدتها منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في العقد الماضي، بقضية تنظيم موارد النفط والغاز في الدستور إلى المقدمة. فبدءاً من العراق، ومن ثم دول أخرى في الشرق الأوسط مشت على خطاه في إطار الربيع العربي، عززت عدة بلدان في المنطقة مبادئها وقواعدها الدستورية لإدارة الجوانب المختلفة لملكية عائدات النفط وإدارتها. لقد جعلت الأهمية الاقتصادية لموارد النفط والغاز في العديد من دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من تنظيم النفط والغاز في هذه الدساتير الجديدة أمراً بديهياً تقريباً، لأن العائدات المتولّدة من هذه الموارد كانت تاريخياً عرضة لمستويات كبيرة من الفساد.

ثمّة بالفعل أسباب اقتصادية وسياسية قوية تبرر تنظيم جوانب معينة في نظام النفط والغاز لبلد ما في النص الدستوري. نذكر هنا ثلاثة أسباب: أولاً، توفّر الأحكام الدستورية درجة أكبر من الاستقرار واليقين مما توفره القوانين العادية. ونظراً لأن النصوص الدستورية تتطلب عادة اعتبارات مرتفعة لتعديلها، فإن تضمين إطار تنظيمي في الدستور يوفر درجة إضافية من الأمان للشركاء المعنيين انطلاقاً من أن المبادئ والقواعد الرئيسية التي تنظّم نشاطهم لن تتغير بسهولة. وهذا يسمح للكيانات الحكومية وغير الحكومية على حد سواء بتنسيق سلوكها. ثانياً، يوفّر الإطار الدستوري الواضح مبادئ توجيهية للسلطة التشريعية ولهيئات صنع القرار ذات الصلة على حد سواء. تساعد المبادئ الناظمة المدونة في الدستور في منع النزاعات ويمكن أن تزيد من كفاءة النظام. ثالثاً، يساعد تنظيم قطاع النفط والغاز من خلال الدستور في إبراز أهمية الموارد الطبيعية للبلاد. والمعالجة الدستورية ليست رمزية فحسب، بل تبرز أيضاً الأعراف والأهداف الاجتماعية والاقتصادية التي يطبقها بلد من البلدان على موارده الطبيعية.

من ناحية ثانية، وتحديدًا لأن الدساتير يصعب تعديلها، يجب أن يتوخى واضعو الدساتير الدقة في تحديد جوانب نظام النفط والغاز الواجب إدراجها في الدستور. فقد يدفع تغير الظروف الاقتصادية والسياسية إلى الرغبة في تعديل الإطار القانوني للنفط والغاز، وعندها تصبح القواعد الدستورية التي يصعب تغييرها عقبة. علاوة على ذلك، ثمّة تشديد منذ البداية على أن السؤال: هل يجب على الدولة تنظيم موارد النفط والغاز في الدستور، وإلى أي حد (وما الذي ينبغي تركه للتشريعات العادية) هو سؤال مفتوح. وفي الوقت الراهن، ليس هناك الكثير من التحليل التجريبي لأثر الأحكام الدستورية في البلدان الغنية بالنفط على مخارج معينة مثل الناتج الاقتصادي أو المساواة الاقتصادية.

يقترح التقرير، الذي يركز على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مكونات رئيسية لقانون النفط والغاز يمكن أن يستفيد منها واضعو الدساتير عند صياغة أحكام دستورية في هذا الصدد. ويهدف

التقرير، من خلال الاستشهاد بأمثلة مقارّنة، إلى إبراز جوانب مهمة تتعلق بملكية وإدارة عائدات النفط والغاز. وكما ستوضح الصفحات التالية من التقرير بجلاء، ليس هناك مقارنة عامة أو مثلى لتنظيم الموارد النفطية في نص دستوري. فممارسات البلدان الأخرى تقدم دروساً قيّمة، لكن ينبغي على كل بلد أن يحدد بنفسه المقاربة المناسبة له، آخذاً في الحسبان الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية. ويتوقف مقدار نجاح بلد ما في تنظيم موارده النفطية بالتأكيد على مجموعة من العوامل الدستورية وغير الدستورية، بما في ذلك التفاصيل الاقتصادية للبلد وهيكل السلطة فيه وإطاره التشريعي الذي ينظم قطاع النفط والغاز. الطرف العياني مهم جداً، وينبغي ألا يُتوقَّع من الدستور أن يحل جميع المشاكل.

١-١ لماذا يُعدّ النفط والغاز قضية دستورية؟

توصف البلدان الغنية بموارد النفط والغاز في الأدبيات غالباً بأنها تعاني من «لعنة الموارد» أو «لعنة النفط»^١. فعلى الرغم من وفرة الموارد الطبيعية، يواجه العديد من هذه البلدان تحديات اجتماعية واقتصادية وسياسية ومشاكل بين الأقاليم المكونة لها. وهذه المشاكل تعيق بدورها الاستغلال الفعّال للموارد النفطية، وهو ما يمنع بالمحصلة النمو الاقتصادي العادل. يصف التقرير هذه التحديات باختصار، رغم الارتباط الوثيق بينها، إلى تحديات اقتصادية واجتماعية وسياسية من جهة، ومشاكل بين الأقاليم المختلفة في البلد الواحد، من جهة أخرى.

١-١-١ التحديات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية

- أسواق لا يمكن التنبؤ بأدائها: لا يمكن التنبؤ بتذبذبات الأسعار العالمية للنفط والموارد الطبيعية، مما يؤدي إلى صعوبات كبيرة في تخطيط الموازنات وضمان المحافظة على الخدمات العامة. وتكتسب تقلبات الأسعار أهمية خاصة في حالة البلدان التي تعتمد بالدرجة الأولى على سلعة واحدة كالنفط أو الغاز. وعادة ما يكون للانخفاضات الكبيرة في أسعار النفط آثار عكسية مباشرة على الاستقرار المالي لهذه البلدان.
- الفساد وسوء الإدارة: يؤدي الفساد وسوء إدارة عائدات النفط والغاز إلى انعدام المساواة الاقتصادية بين المستفيدين من هذه الثروة وغيرهم من السكان الذين ينبغي أن يستفيدوا أيضاً من عائداتها. وتكون آثار الفساد مدمرة بشكل خاص عندما يشكل النفط والغاز المصدر الرئيسي للعائدات الوطنية. ويستشري الفساد في العديد من البلدان الغنية بالنفط عادة بسبب الافتقار إلى مؤسسات مستقلة لمكافحة الفساد أو التخفيف من حدته.
- الآثار الضريبية: يمكن لعائدات النفط والغاز أن تلغي الحاجة إلى تحصيل الضرائب من السكان. وهذا ما قد يجعل المواطنين أقل اهتماماً بالأنشطة الحكومية ويجعل الحكومة أقل استجابة لمخاوف مواطنيها.^٢

تؤدي هذه التحديات الاقتصادية والاجتماعية، في العديد من البلدان الغنية بالنفط والغاز، إلى انعدام الاستقرار السياسي.^٢ ويسبب الإثراء الفاسد للنخب السياسية استياء السكان الذين لا يستفيدون من ثروة النفط والغاز. وقد لا تلمس المناطق المنتجة للنفط والغاز فوائد إنتاجها، وربما ترغب في الانفصال. أخيراً، يمكن أن تستفيد شبكات المتمردين أو المجرمين من أرباح النفط والغاز لتمويل أنشطة سياسية وإجرامية تقوّض الاستقرار السياسي في البلد.^٤

يساعد وضع قواعد ومبادئ دستورية لإدارة وتنظيم موارد النفط والغاز الدولة في التغلب على هذه التحديات.^٥

٢-١-١ مشاكل بين الأقاليم في البلد الواحد

يمكن أن تنشأ تفاوتات اقتصادية واجتماعية بين الأقاليم في البلد الواحد إذا لم يتم تقاسم العائدات بينها جميعاً.^٦ وتتفاقم قضايا توزيع الثروة عندما يتركز إنتاج النفط وعائداته في مناطق معينة من البلاد. وقد تضم المناطق الغنية بالنفط مجموعات قومية، أو عرقية، أو دينية، أو قبلية مختلفة، كل منها يسعى للاستفادة من موارد النفط والغاز. ويؤدي هذا الوضع إلى خلافات حادة وصراعات على ملكية الموارد الطبيعية والحق في الاستفادة منها.

يسود الاستياء في المنطقة المنتجة للنفط في نيجيريا، وهي دلتا نهر النيجر، من الأحكام الدستورية النازمة لتقاسم عائدات النفط. وقد أدى هذا إلى توتر بين حكومة الإقليم والحكومة المركزية وإلى صراع عنيف في المنطقة المنتجة للنفط. وعلى الرغم من أن الموارد النفطية للمنطقة تشكل أكثر من ٨٠ بالمئة من عائدات البلاد، فإن دستور نيجيريا لعام ١٩٩٩ يوزع عائدات النفط على الولايات التي يتكون منها النظام الاتحادي بنسب ثابتة. لكن منطقة الدلتا، التي تسكنها بشكل أساسي أقليات قومية، بقيت دون تنمية وعرضة بشكل استثنائي للعنف المرتبط بالنفط.^٧ تعود المشكلة في أساسها إلى تسييس توزيع المزايا والعائدات والبنية التحتية، فضلاً عن السياسات الخاطئة، والهيمنة العرقية، وغياب القيادة الشفافة والخاضعة للمساءلة. علاوة على ذلك، عانت المنطقة من تدهور بيئي كبير بسبب صناعة النفط.^٨ وقد أدى حرمانها من مزايا عائدات النفط إلى نشوء حركات تمرد فيها تمارس العنف وسرقة النفط.^٩

في العراق، لا تزال حكومة إقليم كردستان والحكومة المركزية منخرطتين في صراع سياسي طويل على تفسير الأحكام الدستورية الغامضة التي تحدد صلاحيات إدارة النفط.^{١٠} وكما سنفصل لاحقاً (في الفقرة ٣-٤-٣)، تنص المادة ١١٢ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن تتقاسم الحكومة الاتحادية سلطة الإدارة وصنع السياسات على المستوى الاستراتيجي مع الأقاليم المنتجة للنفط في البلاد. لكن الدستور لا يحدد بدقة كيفية تقاسم هذه السلطة أو كيفية تسوية النزاعات. ويعتبر الصراع بين حكومة إقليم كردستان والحكومة المركزية مثلاً يوضح كيف يسهم غموض الأحكام الدستورية النازمة للنفط والغاز وضعف صياغتها في حدوث مشاكل كبرى وانقسامات وطنية.

إضافة إلى النزاعات بين حكومات الأقاليم والحكومة المركزية، يمكن أن تنشأ توترات سياسية بين حكومات الأقاليم. تشعر الأقاليم غير المنتجة للنفط والغاز بآثار صناعة النفط والغاز في الأقاليم المجاورة على سبيل المثال من خلال ازدياد هجرة العمالة من الأقاليم غير المنتجة إلى الأقاليم المنتجة. وقد ترتفع الأجور في الأقاليم غير المنتجة أو الصناعات غير النفطية بسبب ارتفاع الأجور في الصناعات الاستخراجية.^{١١} ويمكن لهذه الآثار أن تزيد التوترات بين حكومات الأقاليم المتجاورة.

لن يستطيع الدستور تجاوز أو منع جميع تحديات لعنة الموارد، لكنه يمكن أن يؤسس آليات من شأنها أن تحد من آثارها. يمكن للدستور، على سبيل المثال، أن يحدد بوضوح لا يشوبه الغموض كيفية تقاسم السلطة على إدارة موارد النفط والغاز بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم، وأن يضع آليات لتحقيق التوازن في التنمية بين الأقاليم من خلال عدالة تقاسم العائدات، وأن يقلص مخاطر عدم الاستقرار السياسي عبر توفير آليات لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد.

٢-١ مستويات التحليل

أعدّ هذا التقرير للإجابة على أربعة أسئلة رئيسية تواجه أي بلد يسعى لتنظيم قطاع النفط والغاز في دستوره. أولاً، لمن تعود ملكية موارد النفط والغاز؟ والأهم من ذلك، ما هي الحقوق والواجبات التي ترتبها الملكية؟ ثانياً، من يمارس إدارة موارد النفط والغاز؟ ويشمل هذا السؤال صلاحيات التعاقد، والتنقيب، والتطوير، والتنقيب، والتكرير، والتنظيم، والاستيراد، والتصدير والنقل. ثالثاً، ما هي وظيفة شركة النفط الوطنية، إن وجدت، ضمن هذا الهيكل الإداري؟ رابعاً، كيف يتم تحويل عائدات النفط والغاز وتوزيعها؟ ويشمل هذا السؤال قضية هل تم وضع آليات مساءلة ورقابة لمنع سوء الإدارة والفساد (وإذا كان الأمر كذلك، كيف). وعلى الرغم من ارتباط هذه الأسئلة ببعضها، والتأثير المتعدد للقواعد القانونية والدستورية المصممة لمعالجة كل سؤال منها على قواعد الأسئلة الأخرى، إلا أن دراستها بشكل منفصل تساعد في عزل وتحديد القضايا المعقدة المرتبطة بكل سؤال. وبالتالي فإن مستويات التحليل المعتمدة في هذا التقرير هي الملكية، والإدارة، وشركات النفط الوطنية، والعائدات.

٣-١ الموضوعات المتكررة في كل المستويات

في معالجة الأسئلة الأربعة المذكورة أعلاه بشأن تنظيم النفط والغاز، هناك ثلاثة موضوعات متكررة يتناولها هذا التقرير، وهي: (١) التحديد الدقيق، (٢) اللامركزية، (٣) التأميم.

١-٣-١ التحديد الدقيق

يشير التحديد الدقيق إلى درجة التفصيل التي ينبغي فيها إدراج الأحكام الناظمة للنفط والغاز في النص الدستوري. تميّز الدرجات المتفاوتة من التفصيل التي تستعملها الدساتير في الإجابة على هذه الأسئلة الأربعة بين أنظمة النفط والغاز في البلدان المختلفة. فمثلاً، لدى جنوب السودان أحكام دستورية شاملة ومحددة تصف سبل إدارة الموارد النفطية وسبل توزيع عائداتها.^{١٢} ويحوي دستور

جنوب السودان لعام ٢٠١١ نظاماً يصف بالتفصيل المؤسسات المختلفة المسؤولة عن المهام المختلفة الخاصة بالسياسات والإدارة والتنظيم. من ناحية أخرى، تعطي كندا صلاحيات الإدارة لحكومات الأقاليم، التي «تملك» الموارد، لكنها لا تحدد تفاصيل تلك الصلاحيات.^{١٣} يحوي الدستور الإثري لعام ١٩٧٩ قدراً أقل من التفاصيل المحددة، فهو يحظر السيطرة الأجنبية على الموارد الطبيعية وينص على عدم حدوث «أي تمييز» بين الأقاليم «في استغلال الموارد الطبيعية، واستخدام الموارد العامة، وتوزيع الأنشطة الاقتصادية».^{١٤} بينما تحوي دساتير بعض البلدان تفاصيل محددة قليلة، فمثلاً، لا يتضمن دستور الولايات المتحدة لعام ١٧٨٩ أي نص بشأن ملكية أو إدارة أو عائدات النفط والغاز.

١-٣-٢ اللامركزية

ثمة نقاش كبير في العديد من البلدان التي تمر بعمليات انتقال دستورية بشأن درجة اللامركزية التي ينبغي أن يطبقها البلد في المساءلة السياسية والسلطة الإدارية والمسؤولية المالية الممنوحة لحكومات الأقاليم.^{١٥} وتعتبر درجة السلطة التي تُمنح لحكومات الأقاليم في كل من المستويات التحليلية الأربعة لتنظيم النفط والغاز عنصراً أساسياً في هذا النقاش حول اللامركزية.

تعتبر الأحكام الدستورية المتعلقة بالنفط والغاز هامة في البلدان الاتحادية واللامركزية. وكما أسلفنا (في الفقرة ١-١-٢)، ثمة توترات بين حكومات الأقاليم، من جهة، وتوترات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم، من جهة أخرى، يمكن أن يكون لها آثار كبيرة على الاستقرار السياسي في البلد. يمكن أن يختار الدستور أن يجعل جوانب ملكية وإدارة وحق تقاسم العائدات لا مركزية لعمل نوع من الإدارة السياسية للتوترات التي يسببها النفط والغاز بين الأقاليم. فمثلاً، يمكن أن تكون الملكية للحكومة المركزية، بينما يكون من حق الأقاليم تقاسم عائدات النفط والغاز.

١-٣-٣ درجة التأميم

قبل نصف قرن فقط، كانت سبع شركات نفط عالمية كبرى تسيطر على نحو ٨٥ بالمئة من احتياطات النفط العالمية.^{١٦} أما اليوم، فإن أكثر من ٩٠ بالمئة من احتياطات النفط والغاز الطبيعي تقع تحت سيطرة شركات نفط وطنية تملكها، جزئياً على الأقل، حكومات البلدان التي تقع فيها هذه الموارد.^{١٧} وهذا يُبرز النزعة نحو تأميم صناعات النفط والغاز، خصوصاً في البلدان التي لها تاريخ في الاستغلال الاستعماري لموارد النفط والغاز أو في تدخلات التنقيب من قبل شركات النفط الدولية والأجنبية.

تعتبر المكسيك مثلاً على ذلك، إذ نص دستورها لعام ١٩١٧ على الملكية الوطنية لقطاع النفط والغاز، وصادرت رسمياً جميع احتياطات النفط عام ١٩٣٨.^{١٨} عكس هذا رغبة الحكومة المكسيكية في حماية مورد وطني ثمين من الاستغلال الأجنبي.^{١٩} ومنذ ذلك الحين، أدارت بيمكس (شركة النفط الوطنية المكسيكية) احتكار الدولة للنفط والغاز، ولفترة طويلة كان يُحظر عليها في الدستور منح عقود امتياز للشركات الخاصة.^{٢٠} إلا أن بيمكس كانت تفتقر للقدرات والموارد التي تمكّنها من الإدارة

الفعالة والكفؤة لتطوير موارد النفط والغاز في البلاد، ما نتج عنه ركود صناعة النفط المكسيكية. وقد نتج ذلك، في جزء كبير منه، عن ممارسة الحكومة المكسيكية في الاستيلاء على معظم أرباح بيمكس، دون أن تترك لها ما يكفي للاستثمار والتطوير أو حتى لتغطية نفقات التشغيل.^{٣١} وفي محاولة لزيادة إنتاج النفط والغاز، سمحت التعديلات الدستورية التي أجريت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ للكليات الأجنبية والخاصة بالعمل في صناعة النفط في البلاد إلى جانب بيمكس المملوكة للدولة.^{٣٢}


تضع بلدان أخرى نفسها في منتصف طيف التأميم. فمثلاً يملك القطاع الخاص في الأرجنتين جزءاً من شركة النفط الوطنية. وفي إندونيسيا، تحتكر شركة النفط الوطنية صناعة النفط والغاز، لكنها تتعاون بشكل فعال مع شركات القطاع الخاص (انظر الفقرة ٢-٤-٢ أدناه). إن التاريخ الاستعماري في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إضافة إلى تدخلات شركات النفط الأجنبية والدولية لسنوات طويلة، يجعل هذه النقاشات حول التأميم وشركات النفط الوطنية مهمة لعمليات التحول الدستورية في المنطقة. ففي العراق، مثلاً، وبعد عقود من الامتيازات التفضيلية الممنوحة للشركات النفطية (الغربية على الأغلب)، بفضل الحكم البريطاني والحكم الملكي المدعوم من بريطانيا، بدأت الحكومة العراقية عملية تدريجية من المطالبة بقدر أكبر من السيطرة الإدارية وبحصة أكبر من الأرباح. وتوجت هذه العملية بتأميم شركات نفط خاصة رئيسية عام ١٩٧٢، وانتقلت عمليات هذه الشركات إلى شركة النفط الوطنية العراقية.

١-٣-٤ نظام الحكم الاتحادي ونظام الحكم المركزي

تشهد معظم البلدان الغنية بالنفط تنظيماً دستورياً لقطاع النفط والغاز، لكن المشاكل التي تعترى أحكام ملكية وإدارة وعائدات النفط تظهر عادة في الدول الاتحادية أكثر مما تظهر في الدول الموحدة. وكما يفصل هذا التقرير، فإن معظم الدساتير في البلدان الاتحادية يعطي الحكومة المركزية الجوانب الرئيسية لمسؤولية إدارة النفط وعائداته. أما الأنظمة الاتحادية، فموضوع الإدارة فيها أكثر صعوبة. ولذلك من غير المفاجئ ملاحظة أن الدساتير الاتحادية عادة ما تحتوي عدداً أكبر من الأحكام المتعلقة بتحديد سلطة الملكية والإدارة، والحق بالعائدات المتولدة. ولذلك فإن على واضعي الدستور في بلد ذي حكم موحد بذل العناية عند قراءة دستور نظام اتحادي، والعكس بالعكس. إلا أن هذا لا يعني أن البلدان التي تتبنى نظام حكم موحد لا يمكن أن تتعلم من دساتير الدول الاتحادية. ويسلط النقاش في الفقرات التالية في جزء كبير منه الضوء على الأهمية المحتملة لإدراج جوانب مفصلة نسبياً لقانون النفط في نص الدستور، بصرف النظر عن نظام الحكم. علاوة على ذلك، فإن دولاً ذات نظام حكم موحد تعترف جزئياً بأقاليم ذات حكم ذاتي، مثل إقليم آتشيه في إندونيسيا، وكردستان في العراق، يمكن أن تستفيد مباشرة من النقاشات المتعلقة بالأنظمة الاتحادية.

١-٤ مخطط التقرير

أعد هذا التقرير وفق هيكلية تتبنى المحاور الأربعة للتصنيف التحليلي المذكورة آنفاً: الملكية، والإدارة، وشركات النفط الوطنية، والعائدات.



يعرّف الفصل الثاني الملكية ويشرح أهميتها من منظور دستوري. ويصف الأهماط المختلفة لأشكال الملكية، بما في ذلك ملكية الدولة (سواء ملكية الحكومة المركزية أو ملكية حكومات الأقاليم)، والملكية العامة ومشاركة القطاع الخاص في صناعة النفط والغاز، وملكية هذه الموارد من قبل «الشعب» أو لمصلحته.

يتناول الفصل الثالث إدارة قطاع النفط والغاز ويصف مختلف الأنشطة التي يشملها مفهوم الإدارة، ويناقش الخيارات المختلفة لتأسيس نظام إدارة في الدستور. كما يناقش الهياكل الإدارية المركزية والمجزأة والمشاركة. ويُختتم الفصل بمناقشة موضوع التعاقد، ويبرز أهميته بالنسبة لأهداف الشفافية ومكافحة الفساد.

يتناول الفصل الرابع تشغيل شركات النفط الوطنية كجزء فرعي من سلطة الإدارة. ويناقش هذا الفصل أهداف شركات النفط الوطنية، وكيفية تجنب تعارض المصالح في شركة النفط الوطنية، والعلاقة بين شركات النفط الدولية والوطنية، وخصخصة شركات النفط الوطنية، والرقابة عليها واستقلال موازنتها.

أما الفصل الخامس فيتناول العائدات، ويبدأ بمناقشة تصنيف العائدات، إضافة إلى مخطط للقضايا المحورية التي تستحق الاهتمام في الإطار الدستوري. ويقدم هذا الفصل تحليلاً للآليات والكيانات المرتبطة بتحصيل وتوزيع عائدات النفط والغاز، وينظر في القضايا المهمة في تصميم قوانين تقاسم العائدات. وترتبط هذه الاعتبارات بنقاشات اللامركزية. وينظر هذا الفصل أيضاً في الآليات الدستورية المحتملة لتعزيز الشفافية والرقابة على توزيع العائدات.

٢- الملكية

١-٢ ما هي الملكية، وما أهمية دراستها من منظور دستوري؟

إن أحكام ملكية الموارد الطبيعية، وبشكل أكثر تحديداً النفط والغاز، شائعة إلى حد ما في البلدان الغنية بالنفط وتخدم عدة أهداف مهمة. فغالباً ما يكون النفط والغاز مصدراً رئيسياً للفخر الوطني، وتحديد حقوق الملكية لهذه الموارد يحمل أهمية رمزية. لذلك فإن بعض البلدان، مثل مصر وتونس، تمنح «الشعب» هذه الملكية في نصوصها الدستورية، بهدف إبراز الأهمية الوطنية لهذه الموارد.^{٣٣} مقارنة بديلة في الدساتير للتأكيد على الأهمية الوطنية لهذه الموارد تتمثل بمنح ملكيتها لكيان محدد في الدولة، مع الإعلان الصريح عن ضرورة استخدامها لمصلحة الشعب. ويستعمل دستور إندونيسيا لعام ١٩٤٥ هذه المقاربة. وثمة هدف إضافي لتحديد حقوق الملكية في الدستور،^{٣٤} فصله أدناه، وهو أن هذا التحديد يساعد في تعزيز الوضوح القانوني. ويسهم توضيح من يملك الموارد في تخفيف التوترات السياسية بين المستويات المختلفة للحكومة، الأمر الذي يثبت أنه ضروري وبشكل خاص في الأنظمة الاتحادية، وكذلك في البلدان المكوّنة من مجموعات عرقية أو مناطقية أو مجموعات قائمة على الهوية. كما أن الأحكام الدستورية التي تقدم تفاصيل في موضوع الملكية تزيد من ثقة المستثمرين، لأنها تقلص درجة عدم القدرة على التنبؤ وتعزز التوقعات. وتحدد الملكية الدور المسموح به لشركات النفط المحلية والأجنبية في استغلال الموارد النفطية. على سبيل المثال، في المكسيك وحتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، كان الحق الحصري للدولة في الملكية يحظر المشاركة الأجنبية.

وينبغي التأكيد على جانبين مهمين لتحديد الملكية في الدستور. أولاً، إن توضيح من يملك الموارد ليس بالضرورة علاجاً شافياً للمشاكل السياسية التي يسعى تحديد أحكام الملكية إلى حلها. والواقع أن تنظيم الملكية عن طريق الدستور قد يفاقم الصراعات السياسية. فكما سيرد أدناه (انظر الفقرة ٢-٤-١)، فإن غموض أحكام الملكية في الدستور العراقي ألهب التوترات بين المجموعة المحلية المنتجة للنفط والحكومة الاتحادية. ثانياً، إن منح الملكية في الدستور لكيان أو مجموعة محددة لا يسبغ بالضرورة على تلك المجموعة أو الكيان المزايا القانونية الممنوحة عادةً لمالك ملكية ما.^{٣٥} وكما سيرز النقاش التالي باستمرار، فإنه ليس أمراً غير اعتيادي أن يفصل دستور ما - أو على الأقل أن يفصل جزئياً - جوانب سلطة الإدارة والمطالبة بالعائدات المتولدة عن حق الملكية. ولهذا فإن الملكية لا تفسر بالضرورة على أنها تشمل حقوق الإدارة والعائدات، ما لم يُشر السياق إلى غير ذلك، إن التمييز القانوني والمفاهيمي بين الملكية والإدارة والعائدات يترك انعكاسات مهمة، ولذلك من الضروري قراءة هذا التقرير من هذا المنطلق.

١-١-٢ تعريف الملكية

خلال تعريف مفهوم الملكية، من المفيد أن نلاحظ أن مصطلح «الملكية» تحديداً قد لا يستخدم بالضرورة في الدستور. ومن الأمثلة على عبارات أو مصطلحات بديلة تشير إلى مفهوم الملكية:

- الدستور التونسي لعام ٢٠١٤، المادة ١٣: «الثروات الطبيعية ملك للشعب التونسي، تمارس الدولة السيادة عليها باسمه».^{٢٦}
 - دستور الإكوادور لعام ٢٠٠٨، المادة ٢٦١ (١١): «يكون للدولة المركزية الولاية القضائية الحصرية على موارد الطاقة، والمعادن، والنفط والغاز، والموارد المائية، والتنوع الأحيائي وموارد الغابات».
 - دستور البرازيل لعام ١٩٨٨، المادة ٢٠ (٩): «الأشياء الآتية يملكها الاتحاد: ... الموارد المعدنية، بما في ذلك تلك الموجودة تحت الأرض».^{٢٧}
 - دستور ناميبيا لعام ١٩٩٠، المادة ١٠٠: «الأرض، والمياه والموارد الطبيعية تحت وفوق سطح الأرض، وفي الجرف القاري، وداخل المياه الإقليمية، والمنطقة الاقتصادية الحصرية في ناميبيا تعود إلى الدولة ما لم تكن مملوكة قانوناً بشكل مختلف».
 - دستور الجزائر لعام ١٩٦٨، المادة ١٧: «الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية وتشمل ... الموارد الطبيعية للطاقة».
 - دستور إندونيسيا لعام ١٩٤٥، المادة ٣٣ (٣): «تكون الأرض، والمياه والموارد الطبيعية داخلها تحت سلطة الدولة وتستعمل لتحقيق المصلحة الأكبر للشعب».
 - القانون الدستوري الكندي لعام ١٨٦٧ المادة ١٠٩: «جميع الأراضي، والمناجم، والمعادن، والعائدات التي تملكها مختلف الأقاليم في كندا، ونوفا سكوشا، ونيوبرونزويك في الاتحاد، وجميع المبالغ المترتبة أو المدفوعة لمثل تلك الأراضي، أو المناجم، أو المعادن، أو العائدات، تعود لأقاليم أونتاريو، وكويبك، ونوفا سكوشا، ونيوبرونزويك التي تقع أو تنشأ فيها، خاضعة لأية أمانات قائمة تتعلق فيها، ولأي مصلحة لغير الإقليم فيها».
- وكما سبق التأكيد، فإن «المالك» الدستوري لموارد النفط والغاز قد لا يكون المستفيد الرئيسي من عائداتها، أو المدير الأساسي لهذه الموارد بالفعل. ثمة ثلاثة أسباب لفصل الملكية عن الإدارة والعائدات في النص الدستوري كما ناقشنا هنا. أولاً، إن فصل الملكية عن الإدارة والعائدات يسمح للدستور بضمان الملكية الوطنية للموارد الطبيعية، وفي الوقت نفسه يسمح بازدهار سوق مفتوحة، وإمكانية الوصول إليها من قبل المصالح الخاصة. من حيث الجوهر، لا ينبغي أن تهدد سوق النفط المصالح السيادية.

ثانياً، إن فصل الملكية عن الإدارة والعائدات يقلص النزاعات السياسية على الملكية. ورغم أن الحكومة المركزية، والحكومات المحلية، وشركة النفط الوطنية، والشركات الخاصة والجمهور العام قد لا يتفقون على من يملك موارد النفط والغاز، فإن بالإمكان وضع نظام منفصل للإدارة والعائدات يسمح لواحد أو أكثر من أصحاب المصلحة هؤلاء بتطوير موارد النفط والغاز والاستفادة منها. يمكن تعويض خسارة أي صاحب مصلحة في الملكية بمكاسب في سلطة الإدارة أو الوصول إلى العائدات. وثمة مثال على كيفية تسوية النزاعات السياسية على ملكية النفط بفصل الملكية عن الإدارة والعائدات، وهو اتفاقية السلام الشامل لعام ٢٠٠٥ في السودان. فقبل عام ٢٠٠٥، كانت الحكومة السودانية في الشمال والحركة الشعبية لتحرير السودان في الجنوب عالقتين في حرب أهلية منذ عام ١٩٨٢. وكان أحد أسباب الصراع هو النفط وبالتحديد، الشكوى من أن الشمال كان يستغل الموارد النفطية في الجنوب دون أن تعود فوائده على شعب الجنوب.^{٢٨} وقد وضعت اتفاقية السلام الشامل إطاراً قانونياً لإدارة وتنظيم الموارد النفطية كما وضعت صيغاً لتقاسم العائدات النفطية بين الشمال والجنوب، دون منح ملكية النفط لحكومة السودان، أو للحركة الشعبية أو لأية أطراف معنية أخرى في السودان.^{٢٩} وبدلاً من ذلك، أُجّلت الاتفاقية قضية الملكية الساخنة ونصت على أن «هذه الاتفاقية لا تستهدف معالجة ملكية هذه الثروات. يتفق الطرفان على وضع ترتيبات لحل هذه المسألة».^{٣٠}

ثمة سبب ثالث للمحافظة على الفصل بين الملكية، والإدارة والعائدات هو أن مالك الموارد النفطية والغازية يمكن أن يتخلى عن سلطة الإدارة وحقوقه في العائدات لمؤسسات أخرى دون التخلي عن الملكية. وهذا يمكن الحكومات التي تملك موارد النفط والغاز دستورياً من التعاقد مع كيانات أخرى لاستغلال، وتطوير، وحيازة، واستخدام موارد النفط والغاز. يمكن أن تتخذ هذه العقود، المعدة وفق تصورات عامة، أشكال اتفاقيات إيجار، أو تراخيص، أو أذونات، أو عقود امتياز أو اتفاقيات تقاسم إنتاج. لا يوجب أي من أشكال العقود هذه بالضرورة نقل ملكية موارد النفط والغاز من الحكومة إلى الشركات الخاصة، أو إلى مستويات أو فروع أخرى في الحكومة، أو لكيانات غير حكومية. لكن في إندونيسيا، على سبيل المثال، فإن المطلب الدستوري أن تكون الموارد الطبيعية «تحت سلطة الدولة» (دستور إندونيسيا، ١٩٤٥) لا يخول الدولة نقل سلطة الإدارة أو الحقوق بالعائدات إلى كيانات أخرى (انظر الفقرة ٢-٤-٢ أدناه).

٢-١-٢ ما أهمية الوضوح في ملكية موارد النفط والغاز؟

في السودان، لم تحدد اتفاقية السلام الشامل التي أنهت الحرب الأهلية، التي كان الصراع على الوصول إلى الموارد النفطية أحد أسباب نشوبها، ملكية هذه الموارد. بدلاً من ذلك، سعت الاتفاقية إلى إنهاء الأعمال العدائية بين الحكومة السودانية وما أصبح لاحقاً دولة جنوب السودان، لكنها تركت قضية الملكية ليتم تحديدها لاحقاً. ففي المناخ السياسي المتذبذب في المنطقة، كان من الصعب تحديد الملكية بشكل نهائي في اتفاقية السلام الشامل. إلا أن هناك فوائد محتملة لتحديد ملكية موارد النفط والغاز في بلد ما وبدرجة معينة من الوضوح. ولكن، لأن الملكية لا تنطوي بالضرورة على حق الإدارة

أو حق المطالبة بالعائدات، يجدر التأكيد على أن أية مزايا محتملة مستمدة من توضيح من يملك الموارد تخضع أيضاً لوجود قواعد واضحة بشأن هل تشمل الملكية نواحي الإدارة والعائدات أم لا.

وفيما يلي أربع من هذه الفوائد:

أولاً، يزيد التحديد الواضح لحقوق ملكية الموارد الطبيعية ثقة المستثمرين، وهذا بدوره يعود بالفوائد الاقتصادية على البلد.^{٣١} ويشكل هذا المنطق حافزاً على تحديد الملكية في الدستور، بدلاً من تحديدها بتشريع عادي، لأن تغيير الدساتير المعتمدة أكثر صعوبة من تغيير التشريعات. بعبارة أخرى، فإن المستثمرين سيكونون أكثر ثقة بأن الوضع القانوني للملكية لن يتغير بشكل غير متوقع. في أنغولا، على النقيض من ذلك، هناك عدم وضوح في ملكية الموارد المعدنية وعدم وضوح بشأن القواعد القانونية الحاكمة للصناعة بشكل عام وحقوق الملكية بشكل خاص. ونتيجة لذلك، يتردد المستثمرون في الاستثمار في صناعة الماس في أنغولا، ويعتبرونها استثماراً عالي المخاطر.^{٣٢}

ثانياً، في البلدان التي تحصل فيها المجموعات العرقية أو الدينية أو اللغوية المختلفة على كميات متفاوتة من الموارد المعدنية، لأن هذه الموارد الطبيعية والمجموعات المختلفة ببساطة موجودة في أماكن مختلفة، يساعد تحديد الملكية في منع النزاعات القانونية وحتى الصراعات العنيفة.^{٣٣} قد تصبح أنظمة الملكية قضايا بالغة الحساسية، كما قد تصبح بسهولة مرتبطة بالصراعات الإقليمية أو تلك المستندة إلى الهوية، مثل تلك القائمة في السودان أو بابوا غينيا الجديدة (انظر الفقرة ٢-٢-٢ أدناه).

ثالثاً، يساعد التحديد الواضح للملكية في منع الصراع بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية في الأنظمة الاتحادية واللامركزية.

رابعاً، رغم أن غياب السلطة الإدارية يجعل الدولة غير قادرة على السيطرة على موارد النفط والغاز، فإن ملكية الدولة يمكن أن تفرض التزاماً - أو على الأقل سلطة - لتعزيز الإطار الوارد في الدستور. ولذلك فإن ملكية الدولة قد تعني صلاحية سن قوانين عادية تتضمن قواعد أكثر تفصيلاً لتنظيم إدارة الموارد والعائدات، رغم أن الدولة قد لا تستفيد مباشرة من هذه القوانين.

هناك ثلاثة أنظمة أساسية للملكية يمكن للدستور أو الإطار القانوني أن يعتمدها: أولاً، ملكية الحكومة، التي يمكن أن تكون إما ملكية حكومة مركزية (انظر الفقرة ١-٢-٢) أو ملكية حكومة محلية (انظر الفقرة ٢-٢-٢)؛ ثانياً، الملكية الخاصة، أو على الأقل مشاركة القطاع الخاص في السوق (انظر الفقرة ٣-٢)؛ ثالثاً، ملكية «الشعب» أو لصالح الشعب (انظر ٤-٢).

٢-٢ ملكية الحكومات

١-٢-٢ ملكية الحكومة المركزية

عندما يمنح النظام القانوني في بلد ذي حكم موحد (أي بلد يُحكّم ككيان واحد من قبل حكومة وطنية عليا) ملكية الموارد الطبيعية للحكومة، فهذا يعني بوضوح أن الحكومة المركزية هي المالك. أما في الدول الاتحادية (أي بلد يتكون من مجموعة من الأقاليم ذات الحكم الذاتي في ظل حكومة مركزية)، فينبغي أن يحدد الإطار القانوني من الذي يملك الموارد: الحكومة المركزية أم الحكومات المحلية. إن عدم فعل ذلك يمكن أن يؤدي إلى درجة كبيرة من الالتباس، وإلى نزاعات بين مستويات الحكومة.

تمنح بعض الدول الاتحادية الملكية للحكومة المركزية، في حين تسمح أيضاً للوحدات المحلية بحقوق وصلاحيات ملكية أخرى، مثل صلاحيات الإدارة والحقوق في العائدات.^{٢٤} وهذه طريقة شائعة لتخفيف الصراعات السياسية على موارد النفط والغاز. فعلى سبيل المثال، ينص الدستور البرازيلي لعام ١٩٨٨، على أن الموارد المعدنية ملك للحكومة المركزية (المادة ٢٠ (٩)) لكنه يضمن أيضاً لوحدات الحكومة المحلية حصة من عائدات الموارد الطبيعية للبرازيل. المادة ٢٠، الفقرة ١ تنص على ما يلي:

تُضمّن للولايات والمقاطعات الاتحادية والبلديات ... بالقانون، المشاركة في نتائج استغلال النفط أو الغاز الطبيعي ... في أراضيها، أو في الجرف القاري، أو المياه الإقليمية أو المنطقة الاقتصادية الحصرية، أو التعويض المالي عن مثل هذا الاستغلال.

٢-٢-٢ ملكية الحكومة المحلية

تعد كندا مثلاً على الدولة الاتحادية التي تمنح أقاليمها كلاً من ملكية مواردها النفطية والغازية وإدارتها (المادة ١٠٩ من الدستور الكندي لعام ١٨٦٧؛ انظر أعلاه الفقرة ١-٢-١). وفي الدول الموحدة، حيث لا توجد حكومات محلية قادرة قانونياً على حيازة الملكية، قد ينشأ نزاع بين الحكومة المركزية والمجموعات المحلية على حقوق الملكية. ويمكن تسوية هذا النزاع من خلال آليات دستورية مبتكرة تعترف بحق المجموعات المحلية بالملكية وتمنحها لها. على سبيل المثال، خلال ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين، دارت حرب أهلية بين جزيرة بوغونفيل في بابوا غينيا الجديدة والحكومة الوطنية لبابوا غينيا الجديدة على ملكية النحاس.^{٢٥} كانت الحكومة المركزية تملك جميع الموارد الطبيعية في الدولة، إلا أن النظام التقليدي لملكية الأراضي في جزيرة بوغونفيل كان يشمل ملكية الموارد الطبيعية.^{٢٦} ففضت التسوية التي أنهت الحرب الأهلية عام ٢٠٠٠ بتأسيس حكم ذاتي لإقليم بوغونفيل داخل بابوا غينيا الجديدة، وتحوز حكومة بوغونفيل المحلية على حقوق ملكية الموارد الطبيعية في جزيرة بوغونفيل.^{٢٧} بشكل أساسي، فإن هذا الترتيب أنشأ نظاماً للامركزية غير المتماثلة في بابوا غينيا الجديدة، مصحوباً بنقل الملكية القانونية للموارد المعدنية إلى حكومة بوغونفيل المحلية.

إن اللامركزية غير المتماثلة، بما في ذلك الاعتراف بملكية حكومة محلية أو حكم ذاتي للموارد المعدنية، تمثل طريقة أخرى لتسوية النزاعات بين الحكومة المركزية والمجتمعات المحلية أو مجتمعات السكان الأصليين.

٢-٣ الملكية الخاصة ومشاركة القطاع الخاص في الصناعة

يضمن معظم الدساتير الحق في الملكية الخاصة. إلا أن هذا الحق يشمل عادة الحقوق على سطح الأرض ولا يشمل الحق في ملكية الموارد الطبيعية تحت الأرض (الولايات المتحدة مثال نادر حيث تعترف بحقوق الملكية الخاصة للاحتياطيات النفطية). إضافة إلى السماح بالملكية الخاصة للموارد النفطية أو حظرها، يمكن للدستور أيضاً أن يحدد النطاق المسموح به لمشاركة القطاع الخاص (المحلي أو الأجنبي) في صناعة النفط والغاز. وتركز النقاشات حول مشاركة القطاع الخاص في صناعة النفط والغاز عادة على المشاركة الأجنبية؛ ومرد ذلك في أغلب الأحيان إلى المخاوف السياسية بشأن حماية السيادة الوطنية. لكن، بما أنه يمكن فصل الإدارة (التي تشمل التنقيب والإنتاج) عن الملكية، يمكن للدستور أن يحمي الملكية العامة للموارد الطبيعية وفي الوقت نفسه أن يسمح بمشاركة القطاع الخاص (والأجنبي) في السوق.

٢-٣-١ المكسيك

تعد المكسيك مثلاً مفيداً لبلد مر بتطور دستوري في مقارنته لمشاركة القطاع الخاص في السوق. حتى وقت قريب، فإن دستور المكسيك لعام ١٩١٧ لم ينص فقط على الملكية العامة للنفط والغاز، بل وحظر مشاركة القطاع الخاص في هذه الصناعة بجعل ملكية موارد النفط والغاز غير قابلة للتصرف. وبالتالي فإنه يحظر على الدولة التصرف بالموارد المعدنية أو نقل حقوق ملكيتها إلى القطاع الخاص.^{٣٨} ورغم أن المادة ٢٧ سمحت بعقود الامتياز لاستغلال الموارد الطبيعية، فإنها حظرت فعلياً منحها في مجال النفط والغاز لكيانات غير الكيانات الوطنية.^{٣٩} بعبارة أخرى، فإن الدستور المكسيكي ربط بين ملكية النفط والغاز وبين إدارتهما.

تسببت القيود على مشاركة القطاع الخاص في سوق النفط المكسيكي بعدد من الصعوبات. كانت شركة النفط المكسيكية المملوكة للدولة بيمكس، تفتقر إلى القدرات المالية والفنية للتنقيب عن الاحتياطيات النفطية الجديدة واستغلالها. ولأنه كان يُحظر على بيمكس الدخول في شراكات مع شركات أجنبية، فقد أُجبرت المكسيك على استيراد النفط لتلبية الاحتياجات المحلية، رغم أن لديها ما يكفي من الموارد النفطية.^{٤٠} لكن في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، وبسبب تدهور الإنتاج وضعف القدرات الفنية، أجرت المكسيك تعديلات دستورية غيرت نظام النفط والغاز جذرياً، وفتحت على الاستثمار الأجنبي. فبات يمكن للدولة الآن تشريع أنشطة التنقيب والإنتاج من خلال «تكليف المؤسسات الإنتاجية التابعة للدولة بها أو من خلال التعاقد معها أو مع أفراد، طبقاً للقانون الناظم. ولتحقيق الهدف من هذه العقود أو المعاملات، فإن الشركات الإنتاجية في الدولة ستكون قادرة على التعاقد مع أفراد».^{٤١} في آب/أغسطس ٢٠١٤، وتنفيذاً لهذه التعديلات، أصدر الكونغرس المكسيكي

قوانين أنهت فعلياً احتكار بيمكس للقطاع.^{٤٢} وبات مسموحاً للحكومة المركزية الآن توقيع عقود نفطية مع مستثمرين أجنب. وكما يمكن للمرء أن يتوقع عند تحرير الأسواق، كان رد فعل المؤشرات الاستثمارية إيجابياً على هذه التعديلات الدستورية.^{٤٣}

٢-٣-٢ البرازيل

يمكن للالتباس الذي تسببه الدساتير التي تؤكد ملكية الدولة لموارد النفط والغاز، وتسمح في الوقت نفسه بمنح عقود امتياز للقطاع الخاص، أن يؤدي إلى نزاعات دستورية يترتب على المحاكم تسويتها. وتشكل البرازيل مثالاً على ذلك. فحتى عام ١٩٩٧، كانت شركة النفط الوطنية التي تملكها الحكومة البرازيلية، بتروبراس، تشغل جميع الأنشطة المتعلقة بالنفط في البرازيل. ولم يكن يسمح لأية شركات خاصة، سواء محلية أو أجنبية، بالمشاركة في هذه الصناعة. لكن في التسعينيات، تمت خصخصة بتروبراس جزئياً، وتم تحرير صناعة النفط بشكل كبير.^{٤٤} وأنهى التعديل الدستوري الذي أجري عام ١٩٩٥ (٥٩/٩٠) احتكار بتروبراس لهذه الصناعة.^{٤٥} فالمادة ١٧٧ من دستور البرازيل لعام ١٩٨٨ أصبحت بعد تعديلها كما يلي:

يجوز للاتحاد التعاقد مع شركات حكومية أو خاصة للقيام بالأنشطة المنصوص عليها في الفقرات الفرعية ١ إلى ٤ من هذه المادة، مع مراعاة الشروط التي ينص عليها القانون.

في أعقاب هذا التعديل الدستوري، تبنت البرازيل القانون رقم ٩٤٧٨ لعام ١٩٩٧ الذي أسس نظاماً للامتيازات في صناعة النفط والغاز، تستطيع الحكومة المركزية بموجبه التعاقد مع الشركات الدولية أو منحها عقود امتياز. ويقتضي التشريع من شركات النفط الدولية تأسيس كيان يسجل في البرازيل يكون بمثابة الطرف المتعاقد.^{٤٦} إلا أن القانون ٩٤٧٨ غامض. فمن جهة، تؤكد المادة ٣ فيه على استمرار ملكية الدولة البرازيلية لموارد النفط والغاز، عندما تنص على أن «يملك الاتحاد الاحتياطات من النفط والغاز الطبيعي وغيرها من الهيدروكربونات السائلة الموجودة في البلاد، بما في ذلك المنطقة الساحلية، والمياه الإقليمية، والجرف القاري والمنطقة الاقتصادية الحصرية».^{٤٧} لكن من جهة أخرى، تنص المادة ٢٦ من القانون على أن «الامتياز يرتب على الطرف الممنوح له التزام القيام بعمليات التنقيب ويتحمل هو مخاطرها ونفقاتها، وإذا نجح، ينتج النفط أو الغاز الطبيعي في كتلة معينة، ويُمنح ملكية هذه المواد، بعد استخراجها».^{٤٨} في حين استنتجت شركات النفط الدولية من هذه الصياغة أنها تملك الحقوق، فإن الدولة البرازيلية ميّزت بين منط الحقوق التي تتمتع بها شركات النفط الدولية على «المواد بعد استخراجها» وملكية الدولة المطلقة والأصلية لجميع الموارد الطبيعية الوطنية التي لا تزال في باطن الأرض.

في عام ٢٠٠٥، أوضحت المحكمة العليا في البرازيل أنه في حين أن بوسع الشركات الأجنبية ممارسة الحقوق المتعلقة بالنفط والغاز، فإن ذلك لم يمنح تلك الشركات ملكية الموارد الطبيعية - وأن الموارد نفسها كانت لا تزال ملكية الدولة البرازيلية.^{٤٩}

٢-٤ الملكية «من قبل الشعب» أو «لمصلحة الشعب»

كبدل عن منح الملكية للحكومة المركزية أو المحلية، يمكن للدستور منح ملكية النفط والغاز لـ «الشعب». تداعب هذه المقاربة العواطف القومية والشعبية، وقد تعني ضمناً أن شعب بلد ما بأكمله هو المستفيد من الموارد الطبيعية للبلد. إلا أن منح الملكية للشعب يترك عناصر محورية في نظام الملكية غير واضحة. هل تعني ملكية الشعب أن يتم حفظ الموارد كوديعة لدى الحكومة التي تمثل الشعب، أم أنها تشير إلى نمط من الملكية العامة؟ إذا كان المعنى الأول هو المقصود، فإنه يطرح، في نظام دستوري تتعدد فيه مستويات الحكومة، سؤالاً إضافياً عن أي مستوى من الحكومة يملك الموارد (مركزية أو محلية أو ملكية مشتركة). أما إذا كان المعنى الثاني هو المقصود، فكيف بالضبط، ومن قبل من أو من قبل أي مؤسسة، تتم ممارسة حقوق الملكية؟ إن الحكم الدستوري الذي يمنح ملكية الموارد المعدنية للشعب ويطلب أن يتم استغلال تلك الموارد لمصلحة الشعب يبقى مجرد مبدأ فضفاض، إذا لم يتوافق مع أحكام إضافية تفصل إدارة الموارد وعائداتها.

٢-٤-١ الملكية «من قبل الشعب»: العراق وتونس ومصر

ينص الدستور الاتحادي العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة ١١١ على أن «النفط والغاز ملكية كل الشعب العراقي في جميع الأقاليم والمحافظات». عبارة «جميع الأقاليم والمحافظات» يمكن تفسيرها على أنها ملكية محلية أو إقليمية،^{٥٠} وهو النحو الذي فسرت حكومة إقليم كردستان الحكم الدستوري وفقه.^{٥١} وثمة تعقيد إضافي هو أن البرلمان العراقي لم يمرر مشروع قانون النفط والغاز، رغم أن الحكومة العراقية وافقت عليه عام ٢٠٠٧.^{٥٢} وأثناء هذا التأخير في تبني القانون، أصدرت حكومة إقليم كردستان قانونها الخاص بالنفط والغاز (القانون العراقي رقم ٢٢ لعام ٢٠٠٧). وهو يستشهد بأحكام الملكية الواردة في الدستور العراقي:

ملكية النفط في الاقليم، تكون حسبما وردت في المادة (١١١) من الدستور الاتحادي ولحكومة الاقليم حصة من العائدات المستحصلة من هذا النفط للحقول المنتجة قبل ٢٠٠٥/٨/١٥ تتناسب مع حصة عموم شعب العراق بموجب هذا القانون والمادة (١١٢) من الدستور الاتحادي.^{٥٣}

تعكس هذه المادة وجهة نظر حكومة إقليم كردستان في أن الإقليم يملك الموارد ومن حقه أن يكسب من استغلالها.^{٥٤} علاوة على ذلك فإن حكومة الإقليم أبرمت اتفاقيات مع شركات نفط أجنبية وتبدو مستعدة لتقاسم بعض العائدات على الأقل مع الحكومة الاتحادية العراقية.^{٥٥} وهكذا فإن تفسير حكومة إقليم كردستان يفصل مفهومي العائدات والملكية. إلا أنه لم يتضح بعد هل سيثير ادعاء حكومة إقليم كردستان بملكية النفط الموجود داخل أراضيها في مواجهة المادة الدستورية الغامضة توترات مع الحكومة المركزية. فقد صرحت الحكومة المركزية العراقية مسبقاً إنها سترفض الاعتراف بأية عقود موقعة بين حكومة إقليم كردستان وشركات النفط الدولية.^{٥٦} ولم يصل العراق أثناء عملية

وضع الدستور إلى إجماعٍ كافٍ بشأن مسائل ملكية وإدارة الموارد، ما أدى لوجود مفاهيم غامضة وغير دقيقة في النص الدستوري. ويُعدُّ الدستور العراقي حالة واضحة يؤدي فيها عدم الوضوح في أحكام الملكية (والإدارة) إلى تفسيرات متباينة وإلى صراع سياسي.

يقدم الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ مقارنةً أوضح لمنح الملكية للشعب. فالمادة ١٣ من الدستور توضح أنه، ورغم أن الموارد الطبيعية «ملك للشعب التونسي»، فإن الدولة «تمارس السيادة عليها بإسم الشعب». بما أن لدى تونس نظام حكم موحد، فمن الواضح أن الحكومة المركزية هي التي تقوم بإدارة الموارد. ويتبنى الدستور المصري لعام ٢٠١٤، الذي يؤسس أيضاً لنظام حكم موحد، مقارنةً مشابهة. فالمادة ٣٢ منه تنص على أن «الموارد الطبيعية ملك الشعب»، إلا أن الدولة مسؤولة عن ضمان «الاستغلال السليم» للموارد الطبيعية.

قد يكون قابلاً للجدل، في غياب معلومات إضافية في نص الدستور، أن ملكية «الشعب» تطرح مشاكل أقل في نظام حكم موحد مما يحدث في نظام اتحادي.

٢-٤-٢ مصلحة الشعب: إندونيسيا

تحقق بعض البلدان توازناً بين ملكية الدولة والمصلحة العامة، عندما ينص دستورها على أن الدولة تملك الموارد المعدنية، لكنه يقول بوضوح أن تلك الموارد تكون «لمصلحة الشعب». لقد تبنت إندونيسيا هذه المقاربة. فالمادة ٣٣، الفقرتان ٢ و٣ من دستور إندونيسيا لعام ١٩٤٥ تنص على أن «تكون قطاعات الإنتاج المهمة للبلاد والتي تؤثر في حياة الناس تحت سلطات الدولة»، وأن «الأرض، والمياه والموارد الطبيعية فيهما تكون تحت سلطة الدولة وتستعمل لمصلحة الشعب».

على عكس البلدان الأخرى، فإن ملكية موارد النفط والغاز في إندونيسيا قد لا تكون منفصلة عن إدارة موارد النفط والغاز أو عن العائدات المتولدة عن هذه الموارد. في عام ٢٠١٢، أعلنت المحكمة الدستورية في إندونيسيا أنه من غير الدستوري أن تشارك الهيئة النازمة للنفط، بي بيمigas، فقط في الإشراف على صناعة النفط وتنظيمها. ووجدت المحكمة أن المادة ٣٣ من الدستور تشترط أن يكون للدولة سيطرة كاملة على هذه الموارد، بحيث تستطيع استغلالها لمصلحة الشعب الإندونيسي. وخلصت المحكمة إلى أن هذا يتطلب ألا تكتفي الدولة بتنظيم صناعة النفط فقط، بل أن تشارك أيضاً وبشكل مباشر في عمليات التنقيب عن النفط واستغلاله من خلال الشركات المملوكة للدولة.^{٥٧} غير أن الحكم يسمح للدولة بتوقيع اتفاقات تقاسم الإنتاج مع كيانات خاصة. باختصار، فإن المحكمة فسرت مفاهيم ملكية الدولة والخير العام بشكل ضيق، واضحة قيوداً على المدى الذي يمكن ضمنه للدولة التعاقد مع الشركات الخاصة والتخلي بالتالي عن الملكية أو السيطرة.

سعى هذا الفصل لإبراز جوانب قد يرغب واضح الدستور في دراستها عند منح «ملكية» موارد النفط والغاز لكيان أو مجموعة ما في النص الدستوري. يمكن لمنح الملكية أن يخدم أهدافاً مهمة، تشمل التأكيد على الأهمية الوطنية للموارد، وتوفير الوضوح، وتخفيف حدة الصراعات بين مستويات الحكومة أو المجموعات المحلية. إلا أن أحكام الملكية يمكن أن تؤدي إلى انعدام الوضوح أو الالتباس، عندما لا يكون تحديد الملكية في الدستور، مثلاً، مصحوباً بحكم دستوري أو قانوني يحدد المؤسسات التي تتمتع بالسيطرة الإدارية على الموارد أو بالحق في تلقي العائدات. يمكن لعدم الوضوح أن يؤدي إلى نزاعات وتوترات بين الحكومات المركزية والمحلية، أو بين الحكومات ومجموعات في المجتمع. وتعدُّ حالة العراق مثلاً على كيف أن غموض أحكام الملكية في دولة اتحادية يمكن أن يسبب توترات سياسية. كما تستفيد أنظمة الحكم الاتحادية من أحكام الملكية الواضحة والمفصلة نسبياً (أو المناسبة). على سبيل المثال، يجعل الدستور التونسي الملكية أمراً رمزياً إلى حد بعيد، حيث يفصلها بشكل صريح عن سلطة السيطرة على الموارد. وتظهر إندونيسيا، وهي نظام حكم موحد آخر، كيف أن الشرط الدستوري باستعمال الموارد الطبيعية لمصلحة الشعب قد فُسر من قبل المحكمة الدستورية على أنه يتضمن درجة كبيرة من سلطة الإدارة والحق في العائدات. ومن حيث الجوهر، فإن أحكام الملكية قد تسبب صعوبات إن لم تحتوي صياغتها على قدر كافٍ من التفاصيل.

٣- الإدارة

١-٣ مقدمة

حيث إن ملكية موارد النفط والغاز الطبيعي لا تتضمن بالضرورة سلطة الإدارة أو مطالب بالعائدات، فإن إدارة هذه الموارد ينبغي اعتبارها عنصراً متميزاً في نظام النفط والغاز. وفي الواقع، تشكل قضايا الإدارة جزءاً كبيراً مما ينبغي على واضعي الدستور أن يأخذوه بعين الاعتبار لدى بنائهم إطاراً قانونياً لموارد النفط والغاز. دستور السودان لعام ٢٠٠٥، على سبيل المثال، يحتوي أحكاماً مفصلة بشأن إدارة النفط والغاز (انظر المواد ١٩٠-١٩٢). وقد كان انعدام الثقة العميق بين إقليمي السودان الشمالي والجنوبي أحد أسباب زيادة التفاصيل في هذه الحالة، والحاجة لضمان ألا تترك الأحكام مجالاً للشك بشأن درجة السيطرة الإدارية التي يحظى بممارستها كل إقليم. وتطرح التعقيدات الهائلة لإدارة صناعة النفط والغاز عدداً كبيراً من الأسئلة المؤسسية المحددة، وتتطلب بالتالي انتباهاً دقيقاً. ويقدم هذا الفصل إطاراً للكيفية التي قد تعالج الدساتير من خلالها قضايا الإدارة. ويستند إلى أمثلة عن كيفية معالجة بلدان من سائر أنحاء العالم لقضية إدارة صناعة النفط والغاز فيها في دساتيرها.

٢-٣ ما هي الإدارة؟

يشير عدد قليل من الدساتير صراحة إلى «إدارة» صناعة النفط والغاز. والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مثال نادر في هذا الصدد، حيث ينص في المادة ١١٢ على أن «تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز». إلا أن معظم الدساتير تشير إلى أنشطة إدارية محددة. دستور النيجر لعام ٢٠١٠، على سبيل المثال، ينص على أنه يمكن للقانون أن يضع قواعد تنظم «أبحاث موارد النفط والغاز، والتنقيب عنها واستغلالها» (المادة ٩٩).

قد يكون أحد تفسيرات غياب الإشارة إلى «الإدارة» في الدساتير هو أن المصطلح يشمل العديد من الأنشطة المختلفة. يمكن للأنظمة الدستورية التي توزع سلطة الإدارة على مستويات مختلفة من كيانات الحكومة أو على كيانات مختلفة في مستوى واحد من الحكومة أن تشير إلى أنشطة إدارية محددة، في حين يمكن للدستور الذي يوحد سلطة الإدارة في مستوى حكومي واحد أو مؤسسة حكومية منفردة أن يستعمل «الإدارة» أو مصطلحاً شاملاً آخر. إلا أن الدستور العراقي يعطي سلطة الإدارة للحكومة المركزية والحكومات المحلية، دون تحديد وظائف الإدارة الممنوحة لكل مستوى من مستويات الحكومة.^{٥٨}

لأغراض هذا الفصل، يمكن تعريف «الإدارة» بشكل واسع لتشمل أنشطة وعمليات صناعة النفط والغاز، إضافة إلى الرقابة العليا على أنشطة الفاعلين في الصناعة. ويتكون كل من هذين التصنيفين الواسعين من عناصر أكثر تحديداً: يمكن التفكير بأنشطة وعمليات الصناعة على أنها أنشطة أولية ومتوسطة ونهائية، في حين تقضي سلطة الرقابة العليا بتعاقد الهيئة المعنية مع كيانات لأداء أنشطة

القطاع (انظر الفقرة ٣-٥ أدناه) والسلطة الإدارية لوضع أنظمة صناعة النفط والغاز. ويفصل الجدول ١-٣ تصنيفات أنشطة الإدارة هذه ويشرح أهمية كل تصنيف بالنسبة للحكومة.

الجدول ١-٣: عناصر الإدارة في صناعة النفط والغاز

| النشاط الإداري | الوصف | الأهمية |
|------------------------|--|---|
| أنشطة الصناعة | | |
| الأولية ^{٥٩} | <ul style="list-style-type: none"> التنقيب: مسح المواقع البرية والبحرية لاكتشاف الموارد؛ وحفر آبار استكشافية؛ وتحديد الإمكانيات الكامنة في الموقع. الإنتاج: استخراج النفط من الموقع. | <ul style="list-style-type: none"> تحديد كمية النفط الذي ينتجه البلد. تميز بالكثافة الشديدة لرأس المال. تنطوي على مخاطر مالية وبيئية وسياسية كبيرة. يحتمل أن تولد موارد كبيرة للدولة. |
| المتوسطة ^{٦٠} | <ul style="list-style-type: none"> النقل: استعمال الأنابيب أو الناقلات لنقل الموارد داخل وخارج البلد. التخزين: تخزين الموارد غير المنقولة. | <ul style="list-style-type: none"> تتطلب التعاون داخل البلاد وخارج الحدود الوطنية. تنطوي على مخاطر بيئية وأمنية. |
| النهائية ^{٦١} | <ul style="list-style-type: none"> التكرير: تحويل النفط أو الغاز إلى منتجات نهائية. التسويق: بيع المنتجات النهائية. | <ul style="list-style-type: none"> يمكن أن تنطوي على مخاطر بيئية كبيرة. |
| أنشطة الإدارة العليا | | |
| التعاقد ^{٦٢} | <ul style="list-style-type: none"> عقد اتفاقات: توقيع عقود وتراخيص مع الكيانات العامة والخاصة لمنح السلطة لأداء واحد أو أكثر من أنشطة الإدارة. | <ul style="list-style-type: none"> تنطوي على صلاحية التفاوض على الشروط، بما في ذلك العائدات، والمحتوى المحلي، والأثر البيئي ومدّة العقد. وهذا يتضمن مسائل تقديم العروض والمشتريات العامة. تؤثر بشكل كبير على الاستثمار الأجنبي والفساد. |
| الأنظمة ^{٦٣} | <ul style="list-style-type: none"> وضع المعايير: وضع معايير الأمان، والعمالة، والمعايير البيئية والمالية للصناعة. التطبيق: تطبيق المعايير، بما في ذلك الشفافية والتدقيق المحاسبي. | <ul style="list-style-type: none"> تؤثر بشكل كبير على الاستثمار الخارجي، والرفاه العام والفساد. |

من منظور دستوري، تسمح القدرة على تقسيم أنشطة الإدارة إلى عناصر واضحة لواضعي الدستور بتوزيع المسؤوليات بطريقة تحقق أهدافاً معينة تشمل الكفاءة، والرفاه، والمساواة، وحماية البيئة والتنمية الاقتصادية.

٣-٣ الإدارة من منظور دستوري

نظراً لطبيعتها القابلة للتقسيم، فإن إدارة صناعة النفط والغاز قابلة للإدراج في الدستور. إلا أن ثمة سؤال قبل ذلك هو لماذا قد يرغب بلد ما في إدراج الإدارة في دستوره. إن مسحاً موجزاً لدساتير بلدان العالم يظهر أن العديد من البلدان الغنية بالنفط قد اختارت إدراج بعض جوانب الصناعة على الأقل في دساتيرها. لكن حتى عند إدراج أحكام الإدارة في الدستور، فإن الجوانب التي يمكن تضمينها في الدستور ومستوى التفاصيل أو التحديدات التي تُمنح بها سلطة الإدارة تختلف بين بلد وآخر.

ثمة عوامل تؤثر في إدراج قواعد للإدارة في الدستور. ويتمثل أحد العوامل في تجنب الصراع. فكما لاحظنا أعلاه، فإن لأنشطة الإدارة تأثير كبير على الاقتصاد، والبيئة، والرفاه العام، ما يزيد احتمال إثارة معارك سياسية بين المؤسسات الفاعلة والحكومات التي لها مصلحة في هذا القطاع. ولأن تعديل الدساتير أكثر صعوبة من تعديل التشريعات العادية، فإن تحديد سلطة الإدارة في الدستور يخفف الغموض بشأن سلطة الإدارة ويقوّض فرص الصراع بين الجهات الفاعلة المختلفة في الحكومة. والوضوح بدوره يساعد على تشجيع الاستثمار.^{٦٤} يمكن للدستور أيضاً أن يمنح سلطة الإدارة للحكومات المحلية للإشارة إلى التزام البلد بدعم مصالح الأقاليم.

رغم وجود مزايا لإدراج التوزيع العام لسلطة الإدارة في الدستور، فإن التفاصيل الأكثر تحديداً للإدارة - مثل الشروط المحددة للعقود أو المعايير المحددة لمتطلبات المحتوى المحلي - غالباً ما تُترك للتشريعات والأنظمة. لأن التشريعات والأنظمة في الواقع أكثر مرونة من الدساتير ويمكن تعديلها بسهولة أكبر لتتلاءم مع الظروف المتغيرة، وليس من الحكمة تضمين الدستور تفاصيل دقيقة للإدارة تتطلب درجة من المرونة تختلف بين مشروع وآخر.

٤-٣ تصميم الإدارة

ثمة خيارات عدة للتصميم الدستوري لنظام الإدارة. في حين أن تقسيم وتخصيص سلطة الإدارة أمر بديهي في الأنظمة الدستورية الاتحادية ذات المستويات المتعددة من الحكم، فإنه يمكن للدستور حتى في الدول الموحدة أن يمنح سلطة الإدارة لمؤسسات مختلفة داخل البلد. إضافة إلى ذلك، يمكن للدستور أن يضع آليات يمكن للسكان المحليين من خلالها أن يمارسوا نفوذاً على نشاط الإدارة، سواء كان البلد اتحادياً أو لا.

ينظر هذا الفصل في ثلاثة نماذج عامة من هياكل الإدارة. أولاً، هيكل الإدارة الواحدة يعطي سلطة الإدارة لمستوى واحد في الحكومة: إما للحكومة المركزية أو للحكومات المحلية. ثانياً، هيكل الإدارة المجزأة ويقسم أنشطة الإدارة بين مستويات مختلفة للحكومة، ويعطي لكل مستوى سلطة حصرية على نشاط معين. أخيراً، هيكل الإدارة المشتركة ويعطي سلطة إدارة مشتركة بين مستويات الحكومة في نشاط معين، أو في كل الأنشطة.

تستعمل بعض البلدان مزيجاً من الهياكل، بدلاً من هيكل واحد. ففي كندا على سبيل المثال، تمتلك الأقاليم سلطة إدارة حصرية في العمليات الأولية المتعلقة بالاحتياجات النفطية على أراضيها (أي هيكل إدارة واحدة)^{٦٥}، إلا أن الهيئات التشريعية المحلية والبرلمان تتقاسم سلطة التشريع الخاصة بأنشطة المراحل المتوسطة والنهائية من العمليات (أي هيكل إدارة مشتركة).^{٦٦}

٣-٤-١ هياكل الإدارة الواحدة

تعطي الدساتير ذات هيكل الإدارة الواحدة جميع صلاحيات الإدارة إلى مستوى واحد في الحكومة. يمكن للدستور في البلدان الاتحادية منح هذه الصلاحيات إما للحكومة المركزية أو للحكومات المحلية. وفي كثير من الأحيان، تكون الحكومة المركزية الكيان الوحيد الذي يتمتع بالخبرة والقدرات الفنية والقدرة التنسيقية على إدارة صناعة النفط والغاز. وقد لا يكون لدى الحكومات المحلية الخبرة الضرورية لتطوير الأطر الناظمة أو للدخول في مفاوضات تعاقد معقدة. علاوة على ذلك، من غير المرجح أن تقوم الحكومات المحلية بتنسيق استراتيجيات التنقيب والإنتاج، في حين أن الحكومة المركزية تستطيع وضع سياسة وطنية متماسكة وشاملة لتوجيه الكيفية التي يدير بها البلد موارده غير المتجددة في سوق عالمي.^{٦٧} كما يمكن منح سلطة الإدارة الكاملة للحكومات المحلية أن يشجع سياسات «السباق نحو الأدنى»، حيث تسعى الحكومات المحلية لاجتذاب الاستثمار الأجنبي بتقديم معايير بيئية أو معايير عمالة أدنى.^{٦٨} ولكن من ناحية أخرى، فإن منح سلطة الإدارة للحكومات المحلية يمكن أن يمكّن السكان المحليين والمجتمعات المحلية، إذا كان نظام الحكم على المستوى المحلي يضمن خضوع الحكومات المحلية والمسؤولين المحليين للمساءلة.^{٦٩} إضافة إلى ذلك، قد يؤدي تولي الحكومة المركزية الإدارة إلى إهمال آثار عمليات النفط والغاز على المجتمعات المحلية، مثل التدهور البيئي أو ظروف العمل أو قضايا المحتوى المحلي.

نادراً ما تصف الدساتير ذات هيكل الإدارة الواحدة بالتفصيل جميع الأنشطة التي تتولاها الحكومة. وهي، بدلاً من ذلك، تبني مقارنة عامة في منح سلطة الإدارة. على سبيل المثال، تمنح المادة ١٣ من الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ الدولة سلطة «ممارسة السيادة» على الموارد الطبيعية. مثال آخر هو المادة ٢٧ من الدستور المكسيكي لعام ١٩١٧ الذي ينص على أن «يكون للدولة في جميع الأوقات ... الحق في تنظيم استغلال الموارد الطبيعية القابلة للاستملاك»، وأن «الاستغلال، والاستخدام، أو استملاك هذه الموارد ... لا يمكن أن يحدث إلا من خلال عقود امتياز تمنحها السلطة التنفيذية

الاتحادية طبقاً للقواعد والشروط التي ينص عليها القانون». وتضمن هذه الأحكام أن الحكومة المركزية هي وحدها ذات الصلاحية في إدارة صناعة النفط والغاز. وهذه المقاربة تتحاشى الغموض بشأن مستوى الحكومة الذي يدير الصناعة.

على نحو مماثل، يمنح الدستور البرازيلي لعام ١٩٨٨ سلطة الإدارة الحصرية للحكومة المركزية، رغم أنه يفعل ذلك بشكل أكثر تفصيلاً من الدستورين التونسي والمكسيكي. فالمادة ١٧٧ منه تنص على أن «الاتحاد» (أي الحكومة المركزية) «يملك احتكار التنقيب عن واستغلال» النفط والغاز، و«تكرير» النفط والغاز، «واستيراد وتصدير المنتجات والمنتجات الثانوية الأساسية» للنفط والغاز، و«النقل البحري» والنقل «عبر الأنابيب» للنفط والغاز. وتشمل هذه الأحكام الأنشطة الأولية والمتوسطة والنهائية. وتنص المادة ١٧٧(١) على حق الحكومة المركزية بالتعاقد «مع شركات تابعة للدولة أو شركات خاصة للقيام بهذه الأنشطة». وتترك التفاصيل المحددة في الدستور البرازيلي مجالاً ضئيلاً للحكومات المحلية لمنافسة سلطة الإدارة التي تتمتع بها الحكومة المركزية. فالمادة ٢٥(٢) تنتزع مجالاً صغيراً جداً من المسؤولية للحكومة المحلية، فتمنحها سلطة «تشغيل الخدمات المحلية للغاز الذي يمر عبر الأنابيب، مباشرة أو من خلال عقود امتياز، بموجب أحكام القانون». إن هذا التحفظ الصريح على سلطة محلية محدودة تتمتع بها الحكومات المحلية يؤكد أن جميع الأنشطة الإدارية الأخرى تحتفظ بها الحكومة المركزية، ويوحي بالتالي أن الحكومات المحلية لا تتمتع سوى بالسلطة المحدودة التي يمنحها الدستور صراحة.

في نظام دستوري يمنح السلطة لمستوى واحد من الحكومة، قد يكون هناك تفاوت في كيفية توزيع الصلاحيات بين مختلف مؤسسات هذا المستوى. يمكن تقسيم السلطة بين الإدارات أو الوزارات المختلفة (على سبيل المثال وزارة الطاقة أو وزارة الموارد الطبيعية)، والهيئات النازمة وشركة النفط الوطنية. وقد يمنح القانون صلاحيات مختلفة لمؤسسات مختلفة، بما في ذلك صلاحيات وضع السياسات، وصلاحيات التعاقد، وصلاحيات التنظيم وصلاحيات التشغيل. ويؤدي توزيع صلاحيات الإدارة بين مؤسسات مختلفة داخل مستوى واحد في الحكومة إلى هيكلية سلطة أفقية خاصة بصناعة النفط والغاز، ويمنع جمع السلطات في مؤسسة واحدة.

يقسم دستور جنوب السودان لعام ٢٠١١ سلطة الإدارة بين هيئة حكومية (الهيئة الوطنية للنفط والغاز) وشركة نفط وطنية (الشركة الوطنية للنفط والغاز). تأسست الهيئة الوطنية للنفط والغاز كهيئة لوضع السياسات الخاصة بموارد النفط والغاز، وهي تتكون من «الوزارات الوطنية والمؤسسات الأخرى ذات الصلة، وممثلين عن الولايات المنتجة للنفط يعيّنون من قبل الرئيس طبقاً لأحكام القانون». وتكون مسؤولة أمام الرئيس وأمام مجلسي الهيئة التشريعية (المادة ١٧٤(١) - (٣)). تكون وزارة النفط والغاز مسؤولة عن تنفيذ سياسة الهيئة الوطنية للنفط والغاز (المادة ١٧٥(١)). وبشكل أكثر تحديداً، تكون مسؤولة، من بين أشياء أخرى، عن «التفاوض على جميع عقود النفط في مجال

التنقيب والتطوير»؛ و«اقتراح التشريعات، والقواعد، والأنظمة المتعلقة بقطاع النفط والغاز»؛ و«وضع استراتيجيات وبرامج» لتطوير وإدارة النفط والغاز؛ و«التشاور مع المجتمعات المتأثرة، لضمان خضوع جميع مشاريع النفط والغاز لتقييم الأثر البيئي والاجتماعي» (المادة ١٧٥(٢)). وأخيراً، فإن دستور عام ٢٠١١ أسس الشركة الوطنية للنفط والغاز لجنوب السودان، التي «تشارك في الأنشطة الأولية والمتوسطة والنهائية لقطاع النفط والغاز نيابة عن الحكومة الوطنية» (المادة ١٧٦). وإحدى المزايا المحتملة لتقسيم الإدارة أفقياً داخل مستوى واحد في الحكومة هو أنه يتجنب الصراعات البيروقراطية والسياسية على السلطة، لأن النص يمنح بوضوح مسؤوليات مختلفة لعدد صغير من المؤسسات.

في حين أن جميع أنظمة الإدارة الواحدة تقريباً تمنح سلطة الإدارة للحكومة المركزية، من الممكن لواضعي الدستور أن يصمموا نظام إدارة واحدة يمنح جميع السلطات الإدارية للحكومات المحلية حصراً. رغم أنه ليس هناك بلد اليوم يمنح سلطة إدارية للحكومات المحلية دون غيرها، فإن دستور كندا لعام ١٨٦٧ أقربها إلى ذلك. فالمادة ٩٢ (أ) (١) فيه تنص على أنه يمكن لكل هيئة تشريعية محلية «أن تسن قوانين حصرية في مجال (أ) التنقيب عن الموارد الطبيعية غير المتجددة في الإقليم؛ [و] تطوير، وإدارة الموارد الطبيعية غير المتجددة والغابات والمحافظة عليها». علاوة على ذلك، وبموجب المادة ٩٢ (أ) (٢) يمكن للهيئات التشريعية المحلية «أن تسنّ قوانين تتعلق بتصدير المنتجات الرئيسية من الموارد الطبيعية غير المتجددة ... في الإقليم إلى جزء آخر من كندا». إلا أن المادة ٩٢ (أ) (٣) تنص على أن المادة ٩٢ (أ) (٢) لا تنقص «من سلطة البرلمان على سن القوانين المتعلقة بالمسائل المشار إليها في تلك الفقرة الفرعية». وفي حالة التعارض بين قانون سنّه البرلمان وقانون سنّته هيئة تشريعية محلية بخصوص الموضوع الوارد في المادة ٩٢ (أ) (٢) فإن القانون البرلماني له الغلبة.

وأحد مجالات الالتباس والصراع المحتمل في هياكل الإدارة الواحدة في الحالات هو أن يكون لأحد مستويات الحكم سلطة إدارة حصرية على صناعة النفط والغاز، بينما يكون لمستوى آخر سلطة تنظيم أحد المجالات التي يمكن أن تؤثر في صناعة النفط والغاز. لقد واجهت كندا مثل هذا التحدي المتعلق بالأنظمة البيئية. فالدستور الكندي لا ينص صراحة على مستوى الحكم الذي له الولاية القضائية على وضع الأنظمة البيئية،^{٧٠} لكنه ينص على أن للحكومة المركزية سلطة حصرية على التشريع وتنظيم مصادد الاسماك الداخلية (المادة ٩١) (١٢). نتيجة لذلك، وضعت الحكومة المركزية إطاراً ناظماً يحكم مصادد الاسماك الداخلية ويضعها تحت سلطتها الدستورية الحصرية.^{٧١} إلا أن هذا الإطار يتعارض أو يتقاطع مع الأطر الناظمة الموضوعة من قبل الأقاليم التي تضع إدارة صناعة النفط والغاز الموجود في أراضيها تحت سلطتها الدستورية الحصرية.^{٧٢} وقد نتج عن هذا ازدواجية كبيرة في الوظائف بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، إضافة إلى تأخيرات طويلة في الحصول على الموافقات البيئية على المشاريع.^{٧٣} إلا أن الحكومة المركزية تعاونت مع الحكومات المحلية لإزالة الازدواجية وتحاشي التأخير عبر تشكيل لجان موافقة مشتركة، ووضع اتفاقيات معادلة رسمية واتفاقيات إدارية ثنائية.^{٧٤}

٣-٤-٢ هياكل الإدارة المجزأة

يعطي نموذج الإدارة المجزأة مهام إدارية محددة للمؤسسات على مختلف مستويات الحكومة. ففي كثير من الأحيان، تعطى مهام إدارة العمليات الأولية والمتوسطة والنهائية لمستويات مختلفة في الحكومة. وتعطى الأنشطة الأولية، التي تتطلب رأس مال كبير وخبرة تكنولوجية، للحكومة المركزية عادة. وتمنح عمليات التوزيع المحلية للنفط والغاز للحكومات المحلية. ورغم أن الهيكل الموجود في البرازيل هو بشكل عام هيكل إدارة واحدة، فإن دستور البلاد لعام ١٩٨٨ يمنح سلطة التوزيع المحلي للحكومات المحلية (المادة ٢٥)(٢)، في حين يمنح سلطة النقل البحري والنقل في الأنابيب، واستيراد وتصدير المنتجات النفطية للحكومة المركزية (المادة ١٧٧). ويمكن تفسير هذا التخصيص بحقيقة أن الحكومة المركزية تمتلك على الأرجح القدرات اللازمة لبناء وصيانة البنية التحتية واسعة النطاق التي يتطلبها نقل النفط بحراً، وعبر الأنابيب وعلى المستوى الدولي.

٣-٤-٣ هياكل الإدارة المشتركة

في حين تمنح هياكل الإدارة المجزأة مهام إدارة محددة لمستويات مختلفة في الحكومة، فإن هياكل الإدارة المشتركة تنص على أن مستويات مختلفة في الحكومة يمكن أن تؤدي مهام إدارية مشتركة. ويضمن نموذج الإدارة المشتركة أن يكون للحكومات المحلية رأي في أنشطة الإدارة التي تؤثر على مناطقها. ولذلك يمكن لبلد أن يتبنى هيكل إدارة مشتركة لتخفيف التوترات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. ففي إندونيسيا، على سبيل المثال - وهي بلد ذو حكم موحد - تتطلب المادة ١٨(أ) من الدستور أن تكون العلاقات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية في مسألة استعمال الموارد الطبيعية منظمة بموجب القانون. في المقابل، ينص القانون المتعلق بحكم إقليم آتشيه لعام ٢٠٠٦ على أن «الحكومة المركزية وحكومة آتشيه تديران معاً الموارد الطبيعية للنفط والغاز الواقعة في الجزيرة وفي المياه الإقليمية لآتشيه» (المادة ١٦٠)(١).

لكن من الناحية العملية، فإن من الصعب إدارة هيكل الإدارة المشتركة ومن الممكن أن تحدث صراعات غير مقصودة بين مستويات الحكومة بسبب «تقاطع المسؤوليات». ^{٧٠} ولذلك، فإن الأحكام الدستورية التي تحدد كيفية تقاسم المسؤوليات وماهية العمليات الموجودة لتسوية الصراعات مهمة جداً في هياكل الإدارة المشتركة.

وأحد أحدث وأفضل الأمثلة على هيكل الإدارة المشتركة موجود في دستور العراق لعام ٢٠٠٥. لقد كانت قضية تقسيم مسؤوليات الإدارة بين مستويات الحكومة في العراق قضية إشكالية ومثيرة للالتباس، خصوصاً صلاحيات حكومة إقليم كردستان في توقيع اتفاقيات مع شركات النفط الدولية دون موافقة الحكومة المركزية. ^{٧١} فالمادة ١١٢(١) تنص على أن «تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد». وتنص المادة ١١٢(٢)

على أن تقوم الحكومة الاتحادية «وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز».

وأثارت المادة ١١٢ التباساً بشأن من هو المسؤول عن إدارة النفط والغاز:

• أولاً، من غير الواضح تماماً ما ترتبه عبارة «وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة» من حيث التعاون أو تقاسم المسؤولية. هل يطلب من الحكومة المركزية الحصول على موافقة الحكومات المحلية قبل اتخاذ قرارات إدارية؟ هل يفترض بها التعاون بشكل فعال مع الوحدات المحلية في اتخاذ تلك القرارات؟ أم ينبغي ببساطة أن تستشير الحكومات المحلية دون أن تكون ملزمة بأخذ موافقتها بعين الاعتبار؟

• ثانياً، ينشأ عدم الوضوح من النص القائل بأن الحكومة المركزية تتمتع بسلطة الإدارة على النفط والغاز «المستخرج من الحقول الحالية»، ومن الشرط الذي ينص على أن «توزع وارداتها بشكل منصف» بينما لا يشير الدستور إلى كيفية تحديد «الحقل الحالي»، أو كيفية تقييم «الإنصاف».

ثالثاً، رغم أن الحكومة المركزية والحكومات المحلية ينبغي أن تصوغ معاً سياسات استراتيجية لتطوير موارد النفط والغاز، ليس من الواضح ما هي المهام الإدارية المحددة التي تشملها هذه السلطة المشتركة.^{٧٧}

لإضافة مزيد من التعقيد، فإن المادة ١١٠ تمنح السلطة الحصرية للحكومة الاتحادية في عدد من المجالات، بما في ذلك التفاوض على الاتفاقيات الدولية وتوقيعها، ووضع السياسات الاقتصادية والتجارية الخارجية، وتنظيم السياسات التجارية عبر حدود المناطق والمحافظات. جميع هذه المجالات للسلطة الحصرية للحكومة الاتحادية تقلص سلطة حكومات الأقاليم أو المحافظات في إدارة موارد النفط والغاز وفي صياغة سياسات هذه الموارد.

في هذا السياق، استمرت النقاشات سنوات عدة بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان بشأن صلاحية حكومة الإقليم بتوقيع اتفاقيات مع شركات نفط أجنبية بشكل أحادي.^{٧٨} وتخشى الحكومة المركزية أن يغذي منح تلك الصلاحيات للإقليم الدوافع الانفصالية ويؤدي في المحصلة إلى انقسام البلاد.^{٧٩} في هذه الأثناء، تسعى حكومة إقليم كردستان لتشجيع ودعم التنمية داخل إقليمها دون عوائق من الحكومة المركزية، التي لم تصدر بعد قانوناً للنفط.^{٨٠} وقد كان أثر هذا الصراع تأخير التنمية وتقليل ثقة المستثمرين.^{٨١}

توجد أيضاً برامج إدارة مشتركة في أستراليا وكندا، وقد تطورت بدرجة كبيرة نتيجة فشل دساتير هذين البلدين في تنظيم ملكية وإدارة الموارد الطبيعية في بحارهما بشكل صريح. ففي أستراليا، وبعد

الكثير من النزاعات السياسية والقانونية، توصلت الحكومة المركزية والحكومات المحلية إلى اتفاق للتحكم بموارد النفط البحرية.^{٨٢} وقد أعطت الاتفاقية الولايات سلطة تشريعية حصرية على الموارد النفطية الموجودة تحت «مياها الإقليمية»، أي نحو ثلاثة أميال بحرية عن حدودها البرية. ويمكن للتشريعات الاتحادية أن تمارس السيطرة على ما تبقى من الموارد الواقعة في المياه الإقليمية. لكن، في التشريعات الاتحادية، كان يترتب نقل وظائف إدارية كبيرة إلى سلطة مشتركة تجمع الوزير الاتحادي ووزير الولاية المختص.^{٨٣} تتمتع الحكومة الاتحادية بسلطة أكبر بكثير في هذه الإدارة المشتركة، حيث إنه عند الاختلاف يكون رأي الوزير الاتحادي هو السائد.

ثمة ترتيب مشابه في كندا. فالدستور الكندي يفصل بشكل محدد تقسيم حقوق الملكية على سطح الأراضي الكندية، لكنه لا يتضمن احكاماً تتعلق بملكية الاحتياطات النفطية في المياه الإقليمية. وبعد اكتشاف حقول نفطية قابلة للاستغلال تجارياً قرب ساحل إقليم نيوفاوندلاند (الآن نيوفاوندلاند ولابرادور)، ادعى الإقليم والحكومة المركزية كلاهما الولاية القضائية على الاحتياطات. ورفّع النزاع إلى المحكمة العليا، وفي عام ١٩٨٤ حكمت المحكمة أن الاحتياطات النفطية تقع تحت الولاية القضائية الاتحادية.^{٨٤} إلا أن الوضوح القانوني حيال هذه القضية لم يكن كافياً لإنهاء التوترات. فبعد الحكم الذي صدر عام ١٩٨٤، سعى إقليم نيوفاوندلاند بشكل حثيث لمنع شركات النفط من الاستثمار في بيئة تميل إلى التقلب.^{٨٥} وتمت تسوية المواجهة بين الحكومة المركزية وحكومة نيوفاوندلاند باتفاق إدارة مشتركة بينهما، عرف باتفاق الأطلسي (أتلانتك أورد) لعام ١٩٨٥. لكن على عكس ما حصل في أستراليا، فإن الحكومة المحلية تمارس قدراً أكبر من السلطة، حيث إنها لا تتمتع فقط بصلاحيات وامتيازات كبيرة في البرنامج، بل تملك حق الفيتو على قرارات التنمية المهمة في المياه الإقليمية.^{٨٦} رغم أن اتفاق الأطلسي لم يمنح ملكية الموارد الواقعة في المياه الإقليمية للإقليم، فإن برنامج الإدارة المشتركة أدى إلى نشوء مناخٍ يسمح بانطلاق التنمية الاقتصادية. ويُعدّ هذا مثلاً آخر على إمكانية فصل السلطة الإدارية عن حقوق الملكية ضمن جهود تسوية النزاعات السياسية.

رغم أن هياكل الإدارة المشتركة أكثر صلة بالدول الاتحادية، فإن الدول الموحدة يمكن أن يكون لها مصلحة في تلبية احتياجات المجتمعات المحلية بتقديم درجة معينة من السلطة الإدارية أو السيطرة على موارد النفط والغاز المحلية. ويشكل دستور الإكوادور لعام ٢٠٠٨ مثلاً على اللغة الدستورية التي تجسد هدف المسؤولية المشتركة مع المجتمعات المحلية. فالمادة ٢٦١ فيه تمنح الحكومة المركزية «ولاية قضائية حصرية على ... الثروات المعدنية، والنفط والغاز» وسلطة حصرية على توقيع عقود مع شركات النفط المحلية والأجنبية، إلا أن المادة ٥٧ (٧) تنص على أن «السكان الأصليين، والمجتمعات، والشعوب والقوميات المحلية» لها حق مضمون في «التشاور الحر المدروس المسبق، في غضون فترة معقولة من الزمن، بشأن خطط وبرامج التنقيب عن الموارد غير المتجددة الموجودة على أراضيها والتي يمكن أن يكون لها أثر بيئي أو ثقافي عليها وإنتاجها وتسويقها». إلا أنه من الناحية العملية فإن الحكومة المركزية فهمت أن هذه الأحكام تعني أن التشاور مع المجتمعات المحلية ليس ملزماً.

إضافة إلى ذلك، فإن تشريعات وطنية سُنّت للسماح للحكومة ولشركات النفط بتحقيق مطلب التشاور باستشارة عدد محدود من أفراد المجتمع المحلي فقط وبطلبها أن تكون مدخلات المجتمعات المحلية «قابلة للحياة فنياً واقتصادياً».^{٨٧} وقد رد السكان الأصليون على محاولات الحكومة الالتفاف على مطلب التشاور بتقديم طعون للمحكمة الدستورية.^{٨٨} ثمة نموذج لدرجة أكثر شمولاً من الحماية للسكان الأصليين في كندا. فالمادة ٣٥ من القانون الدستوري الكندي لعام ١٩٨٢ تضمن للسكان الأصليين حقوقاً معينة، تم تفسيرها على أنها تضمن الحق في الأرض وفي حماية أنشطة صيد السمك وقطع الأخشاب. كما حكمت المحكمة الكندية العليا بأن على جميع الحكومات «واجب التشاور مع الشعوب الأصلية وأخذ مصالحها بعين الاعتبار» عندما تسعى الحكومة لاستغلال أراضيها.^{٨٩}

٥-٣ التعاقد

١-٥-٣ أشكال العقود

تشكل سلطة توقيع عقود مع شركات نفط خاصة (محلية أو دولية)، وكذلك شركات النفط الوطنية المملوكة للدولة، عنصراً مهماً في إدارة صناعة النفط والغاز. ستجري مناقشة ثلاثة أشكال من العقود بشكل موجز أدناه: عقود الامتياز، واتفاقيات تقاسم الإنتاج واتفاقيات الخدمة. ومع أن هذه الأشكال ليس لها مرجعية في نص دستوري، فإن مضامينها بشأن سلطة الإدارة مهمة جداً. لذلك ينبغي على واضعي الدستور دراسة أشكال الاتفاقيات المرغوبة لبلدانهم، إن وجدت. ينبغي ملاحظة أن أشكال العقود الواردة أدناه توصف بعبارات نظرية. ويمكن للبلد المعني أن يقرر بنفسه نطاق حقوق الاستخراج، والسيطرة على أنشطة التشغيل، والعائدات التي يرغب بمنحها لشركة نفطية. ويوجد في الواقع أشكال عديدة لهذه الاتفاقيات في سائر أنحاء العالم.

اتفاقيات الامتياز

تشمل هذه الاتفاقيات نقل الحقوق الحصرية بالتنقيب عن، وتطوير، وبيع و/أو تصدير النفط والغاز من الحكومة إلى شركة نفط. وعادة ما تتعلق هذه الحقوق بالنفط والغاز في منطقة معينة وتنقل إلى صاحب الامتياز لفترة محددة من الوقت.^{٩٠} وتدفع شركة النفط للحكومة رسوماً، ونسباً من الأرباح والضرائب، مُقدماً عادة، عن كل العائدات المتولدة من بيع الموارد.^{٩١} وتتحمل الشركة في اتفاق امتياز التنقيب والإنتاج المخاطرة في ألا يتم استخراج النفط والغاز بشكل مربح. تتلقى الحكومة الدفعات مقدماً سواء تم اكتشاف النفط أو الغاز أم لا وسواء كان الإنتاج ذو جدوى اقتصادية أم لا. وتكون اتفاقيات الامتياز واضحة ومباشرة نسبياً. وبسبب بساطتها وسهولة استخدامها، فإن الحكومات وشركات النفط الدولية تفضلها.^{٩٢}

إلا أن اتفاقيات الامتياز تطرح مجموعتين من المخاوف. أولاً، بالنسبة للقيمة الرمزية التي يمنحها العديد من البلدان عادة لموارده النفطية والغازية، فإن مشاعر الكرامة الوطنية قد تتعارض مع

التنازل عن الحقوق لشركات أجنبية. الأمر الأكثر أهمية هو أن شركات النفط الأجنبية أو حتى المحلية قد لا تأخذ بعين الاعتبار مصالح البيئة أو السكان المحليين. ثانياً، تكون هذه الاتفاقيات طويلة الأمد عادة وتمتد عقوداً، وبالتالي تطيل التبعات السلبية للامتياز.^{٩٣}

اتفاقيات تقاسم الإنتاج

أحد الأنظمة الأحدث، لكن الأكثر شيوعاً، هو اتفاقيات تقاسم الإنتاج. وفي هذا النوع من الاتفاقيات، تتولى شركة النفط عادة التنقيب عن النفط والغاز في موقع معين وإنتاجهما. وعلى النقيض من عقود الامتياز، لا تملك الشركة الحقوق على كل النفط المستخرج. فجزء من النفط المستخرج يخصص أولاً لشركة النفط لتغطية نفقات الاستثمار المترتبة.^{٩٤} وتسمى هذه العملية «نفط الكلفة». وبعد تغطية نفقات الاستثمار، يقسم النفط المستخرج بين شركة النفط والدولة، طبقاً لنسبة متفق عليها. يسمى النفط الذي تحتفظ به الشركة بعد اقتطاع «نفط الكلفة» باسم «نفط الأرباح»^{٩٥} وعلى الشركة أن تدفع الضرائب على نفط الأرباح.^{٩٦} وتسمح اتفاقيات تقاسم الإنتاج للدولة بالاحتفاظ بسلطة وملكية إدارة الموارد، رغم أنه من الناحية العملية توفر معظم هذه الاتفاقيات لشركة النفط درجة كبيرة من السيطرة على المشروع.^{٩٧}

اتفاقيات الخدمة

في اتفاقيات الخدمة، تتعاقد الدولة مع شركة نفط دولية على تقديم الخدمات الفنية للتنقيب عن موارد النفط والغاز وتطويرها، مقابل أجر يتفق عليه. إلا أن الدولة تبقى المالك الوحيد للموارد، وللمشروع بمجمله، وبالتالي فإن من حقها الاستيلاء على كل النفط المستخرج وكل العائدات المتولدة.^{٩٨} من الناحية النظرية، يتمثل الاختلاف بين اتفاقية الخدمة واتفاقية تقاسم الإنتاج في تصنيف الممنوح ودرجة السيطرة على أنشطة الإنتاج.^{٩٩}

٣-٥-٢ مخاطر الفساد

تزيد سلطة التعاقد مع شركات النفط من مخاطر قيام مسؤولي الدولة بتحقيق مكاسب مالية غير مشروعة. إن ضمان وجود الشفافية في عملية التعاقد أمر محوري لتجنب الفساد وانعدام الكفاءة وغياب العدالة.

تتمثل إحدى طرق الحد من الفساد في وضع التقارير على كل مرحلة من مراحل تقديم العروض أو المناقصات المتعلقة بالعقود المبرمة على الموارد، ونشر العروض الراجعة والخاسرة على حد سواء للعلن.^{١٠٠} فالمادة ١٥٠ من دستور النيجر لعام ٢٠١٠ تنص على نشر العقود في الجريدة الرسمية، «مقسمة لكل شركة على حدة». كما تشترط الجزائر أيضاً نشر نتائج المناقصات في جريدة وطنية، ونشر أنواع معينة من الاتفاقيات في الجريدة الرسمية.^{١٠١} وقد يشتكي المستثمرون من أن النشر يعرض للخطر المعلومات التجارية السرية.^{١٠٢} إلا أنه نادراً ما يتم إدراج العمليات التجارية الحساسة في العقود. وعملياً، فإن

المستثمرين لا يخسرون شيئاً جراء عملية النشر.^{١٠٣} علاوة على ذلك، فإن الجمهور والشركات المتنافسة تكسب الكثير من قدرتها على إخضاع المسؤولين الحكوميين للمساءلة عن قراراتهم بشأن التعاقد.

تتضمن دساتير بعض البلدان حق الوصول إلى المعلومات، ما يوفر مساراً منفصلاً لنشر المعلومات المتعلقة بالعقود. فالمادة ٣٢ من الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ تضمن حق الوصول إلى المعلومات، رغم أنها لا تذكر الكثير عن كيفية حصول الأفراد على مثل تلك المعلومات. وعلى النقيض من ذلك، ينص حق الوصول إلى المعلومات الوارد في دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ على وجوب سن تشريع وطني يفعل هذا الحق. وطبقاً لذلك تم سن قانون دعم الوصول إلى المعلومات الرقم ٢ لعام ٢٠٠٠ لتنظيم الوصول إلى المعلومات التي تملكها الدولة أو الهيئات الخاصة.

ثمة آلية أخرى تستعمل لدعم الشفافية والمساءلة في عملية التعاقد هي اشتراط الموافقة التشريعية على كل عقد من عقود النفط والغاز. فدستور غانا لعام ١٩٩٦ يشترط موافقة البرلمان على أي عقد تبرمه الدولة لمنح حق أو امتياز لاستغلال الموارد الطبيعية (المادة ٢٦٨(١)). وعلى نحو مماثل، ينص الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ على ضرورة موافقة البرلمان على العقود التي تبرمها الدولة (المادة ١٣). وتنشئ هذه الأحكام آلية للرقابة البرلمانية على عملية التعاقد.

٣-٥-٣ تطبيق العقود

يشكل موضوع التنفيذ قضية أخرى ذات أهمية بالغة للمستثمرين المحليين والدوليين على حد سواء. وتنص عقود النفط والغاز عادة على آلية ومكان تسوية النزاعات بين الحكومة وشركة النفط. إلا أن بعض القضايا قد تنشأ بخصوص قابلية العقود للتطبيق ضد الدولة من قبل الشركات الدولية في بعض الأحيان. على سبيل المثال، حكمت المحكمة الدستورية في أوكرانيا بأن شروط العقد التي تطلب من الدولة التخلي عن الحصانة السيادية غير دستورية.^{١٠٤} وأثار هذا مخاوف المستثمرين الدوليين الذين واجهوا نظام عقود وإطاراً قانونياً لم يكن من المؤكد فيهما هل سيتم تنفيذ العقود ضد الدولة أم لا. فصحح البرلمان الأوكراني حالة عدم الوضوح هذه بتعديل القانون الحاكم لعقود النفط والغاز، بحيث بات التنازل عن الحصانة السيادية حقاً للدولة وليس شرطاً.^{١٠٥} وتشكل قابلية العقود للتطبيق، خصوصاً بالنسبة للمستثمرين الأجانب، قضية مهمة، ويستطيع واضعو الدستور تهدئة هذه المخاوف من خلال أحكام دستورية صريحة.

٦-٣ الخلاصة

بالنظر إلى أن سلطة إدارة موارد النفط والغاز قضية إشكالية عادة في البلدان الغنية بالنفط، فهناك أسباب مقنعة لإدراج المبادئ الرئيسية لنظام إدارة النفط والغاز في البلاد في نص الدستور. ومن المؤكد أن تجنب التوتر السياسي وحدوث مآزق أسباب رئيسية. وقد عرض هذا الفصل ثلاثة أشكال من هياكل الإدارة: الواحدة، والمجزأة، والمشاركة. وإضافة إلى تفويض الصلاحيات من الحكومة المركزية

إلى الحكومات المحلية (أو المجموعات الإقليمية)، يمكن للدستور تقسيم صلاحيات الإدارة أفقياً بين مؤسسات المستوى نفسه في الحكومة، بهدف توزيع الصلاحيات. وبشكل عام، فإن هيكليات الإدارة الأكثر نجاحاً هي تلك الواضحة وغير الغامضة في تحديد الكيانات التي تمتلك الصلاحيات.

على الرغم من أن بعض أشكال هياكل الإدارة يسبب صراعات سياسية وغير سياسية أكثر من أشكال أخرى، ينبغي التوقع أن نشوء النزاعات أمر محتم بصرف النظر عن هيكل الإدارة المستعمل. وقد يحصل هذا إما بسبب تشاطر كيابين للوظيفة نفسها (كما في حالة العراق، حيث تمارس الحكومة المركزية وحكومة إقليم منتج للنفط سلطة الإدارة)، أو لأن ثمة تقاطعاً بين صلاحياتين تبدوان متميزتين (كما في حالة كندا، حيث إن سلطة الحكومة المركزية على تنظيم مصائد الاسماك الواقعة داخل البلاد تتقاطع مع سلطة الأقاليم في إدارة مواردها النفطية. ولذلك ينبغي على واضعي الدستور التفكير في إنشاء آليات تنسيق لتسوية الصراعات المحتملة. وقد ينطوي ذلك على منح اليد العليا لأحد كيانات الحكومة دون الكيانات الأخرى. ففي كندا، على سبيل المثال، يعطي الدستور صراحة الأفضلية للبرلمان الوطني على برلمانات الأقاليم في المسائل المتعلقة بتصدير النفط من إقليم إلى آخر. ويتمثل أحد البدائل في إنشاء سلطة استشارية مشتركة، كما هو الحال مثلاً في أستراليا وكندا (نيوفاوندلاند) بخصوص الموارد الواقعة في المياه الإقليمية. إلا أن كلاً من هاتين السلطتين المشتركتين تفرضان قواعد تتعلق بكيفية تسوية الخلافات.

يشكل التعاقد عنصراً جوهرياً في سلطة إدارة موارد النفط والغاز. وبالنظر إلى أهميته، قد يرغب واضعو الدستور بتنظيم جوانب معينة من هذه العقود في الدستور. وقد يشمل ذلك آليات للتطبيق ولمكافحة الفساد.

٤- شركات النفط الوطنية

١-٤ خلفية

تعدّ الإدارة مجالاً واسعاً ومعقداً. لذا تؤسس البلدان الغنية بالنفط والغاز في أغلب الأحيان شركة وطنية لإدارة هذه الموارد. وتختلف شركات النفط الوطنية من حيث الشكل، إلا أنها معاً تتحكم بنحو ٩٠ بالمائة من نفط العالم.^{١٦} ويمكن لهذه الشركات أن تعمل بنفس القوة التي تعمل بها شركات النفط الدولية الخاصة، إلا أنها توفر ضمانة إضافية بأن الدولة ستلتقى عائدات من النفط والغاز. إضافة إلى ذلك، فإن شركات النفط الوطنية تسمح للدولة بفرض سيطرتها على كيفية استغلال موارد النفط والغاز ويمكن أن تعمل كمحركات للتوظيف وكممولٍ للمشاريع الوطنية. يمكن لهذه الشركات في المحصلة أن تعتمد على الدولة للحصول على الدعم المالي، كما أن بوسعها تبني مقارنة ذات مدى أبعد في الإنتاج من نظيراتها من شركات النفط الدولية.^{١٧} في بعض الأحيان، تشغل موقعاً مزدوجاً كمشارك في السوق وكنائز للصناعة في الآن نفسه.

رغم الدور المهم الذي يمكن لشركات النفط الوطنية أن تلعبه فيما يعد غالباً أهم صناعة بالنسبة للدولة، فإن جنوب السودان هو البلد الوحيد حتى الآن الذي يؤسس صراحة لقيام شركة نفط وطنية ويحدد وظائفها في الدستور (المادة ١٧٦). أما البلدان الأخرى، خصوصاً تلك التي تمتلك شركات نفط وطنية، فيمكن أن تستفيد من جعل شركة النفط الوطنية خاضعة مؤسسياً لمساءلة الحكومة أو الجمهور، ومن تحديد تفويضها في نص الدستور. وينبغي على واضعي الدستور بالطبع توقع أن العديد من جوانب وظائف شركة النفط الوطنية وهيكلها المؤسسي تتطلب المرونة - وهي سمة تتطلب العناية والحذر عند إدراج هذه الجوانب في دستور لا يتمتع بالمرونة. يدرس هذا الفصل الاعتبارات التي ينبغي أخذها في الحسبان عند تنظيم شركة النفط الوطنية في الدستور.

١-١-٤ السياق التاريخي

إن العديد من البلدان التي لديها شركة نفط وطنية لديها أيضاً تاريخ من الاحتلال الاستعماري شاركت فيه الحكومة الاستعمارية بفعالية في استخراج موارد النفط والغاز. فقد تم اكتشاف النفط في كل من أميركا اللاتينية ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحت الاحتلال الاستعماري. وفازت شركات نفط خاصة بعمود امتياز في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من الحكومات الاستعمارية حينذاك. وبعد الاستقلال، ظلت حكومات ما بعد الاستعمار ملزمة باتفاقيات الامتياز التي عقدت قبل الاستقلال والتي تستمر لمدة ٨٢ عاماً كمعدل وسطي وتشمل معظم، إن لم يكن كل، أراضيها.^{١٨} ردت هذه البلدان، بدءاً من فنزويلا عام ١٩٤٨، على الاتفاقيات طويلة الأمد وغير المنصفة لها بفرض الضرائب على الأرباح لزيادة العائدات.^{١٩} وفرضت بعض البلدان سيطرتها الكاملة على بدلات الإيجار وعمليات صناعتها النفطية من خلال سياسة التأميم.^{٢٠} على سبيل المثال، أسست المكسيك في عام ١٩٣٨ شركة نفط وطنية بعد تأميم صناعة النفط فيها، هي بيمكس، المنظمة بشكل غير مباشر في

الدستور المكسيكي.^{١١١} وسرعان ما أسست بلدان أخرى في أميركا اللاتينية ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا شركات نفط خاصة بها.^{١١٢} لم يشكل نمو شركات النفط الوطنية رداً على عقود الامتياز غير المنصفة فقط، بل إن هذه الشركات سمحت للدولة باستعمال صناعة النفط لتحقيق أهدافها الاجتماعية والاقتصادية الأخرى، مثل التوظيف وتطوير البنية التحتية.^{١١٣}

٤-١-٢ أهداف ومسؤوليات شركة النفط الوطنية

يمكن لشركات النفط الوطنية أن تلعب ثلاثة أدوار مختلفة. ينبغي منذ البداية ملاحظة أن هذه الأدوار الثلاثة المختلفة متعارضة فيما بينها في كثير من الأحيان. ولذلك قد تحتاج الدولة إلى اتخاذ قرار بشأن الدور أو الأدوار التي تمنحها الأولوية - أو على الأقل كيفية تحقيق التوازن بين أهداف متعارضة.

أولاً، إن الدور الرئيسي لشركة النفط الوطنية عادة هو التنقيب عن موارد النفط والغاز واستخراجها (أي الأنشطة الأولية). وقد تشارك شركات النفط الوطنية أيضاً في أنشطة تكرير الموارد وغيرها من الأنشطة النهائية. ينص دستور جنوب السودان لعام ٢٠١١ على أن شركة النفط الوطنية في البلاد «تشارك في الأنشطة الأولية، والمتوسطة والنهائية لقطاع النفط والغاز نيابة عن الحكومة الوطنية. ويتم تحديد هيكلتها، وإدارتها، ووظائفها من خلال القانون» (المادة ١٧٦). إلا أن هذه المادة المصاغة بشكل موسّع تترك مجالاً مفتوحاً يمكن لشركة النفط الوطنية أن تشارك من خلاله في صناعة النفط في جنوب السودان. تأسست الشركة رسمياً بموجب قانون النفط لعام ٢٠١٢ الذي ينص على أن «تسجل مؤسسة النفط والغاز الوطنية كشركة بموجب قوانين الجمهورية، وتكون محددة بحصص مملوكة بالكامل من قبل الحكومة نيابة عن الجمهورية وغير قابلة للنقل إلى الجمهور» (المادة ١٣ (٤)). كما ينص القانون على أن الشركة «تعمل، نيابة عن الحكومة، ككيان تجاري وتضمن المصلحة الوطنية في الأنشطة النفطية» (المادة ١٣(٥)).

ثانياً، قد تضطلع شركات النفط الوطنية بمسؤوليات غير زيادة الأرباح. فليس من غير الشائع أن تعمل كذراع للدولة وتخدم عدداً من أهداف السياسات العامة. على سبيل المثال، عملت شركات النفط الوطنية كمقدم للخدمات العامة، وكممول ومشغل للمنشآت التعليمية، والطرق، والاتصالات وحتى المطارات.^{١١٤} ويمكن لجعل شركة النفط الوطنية لاعباً فعالاً في دعم السياسات العامة أن يؤدي إلى وجود مصدر مضمون للتوظيف وإعادة توزيع المزايا سياسياً.^{١١٥} لكن، رغم أن الدولة، بوصفها المالك، قد تتلقى من شركة النفط الوطنية عائدات أكبر مما تتلقاها من شركة نفط دولية، فإن إجمالي الأرباح المتأتية من شركة النفط الوطنية قد يتأثر سلباً إذا اشتملت واجبات الشركة على تمويل وبناء البنية التحتية الوطنية. وعلى نحو مماثل، يمكن لشركة النفط الوطنية أن تواجه ضغوطاً لتوظيف عدد أكبر من اللازم من المواطنين، مما يلحق الضرر بكفاءتها.^{١١٦} ففي المكسيك، مثلاً، جعلت الالتزامات الوطنية والسياسية من الصعب على بيمكس أن توسع احتياطياتها، وأن تستثمر في تكنولوجيا هي

بأمس الحاجة إليها وفي اجتذاب الاستثمارات.^{١١٧} وكبديل لتفويض شركة النفط الوطنية بالاضطلاع بجملة واسعة من الاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية، يمكن للبلد المعني منح شركة النفط الوطنية درجة أكبر من الاستقلال لتحقيق ما تعتقد أنه مصالحها بعيدة المدى. على سبيل المثال، تسمح قطر لشركة النفط الوطنية فيها بإدارة شؤونها الخاصة.^{١١٨} والسماح لشركة النفط الوطنية بتحقيق أرباح بعيدة المدى وتحقيق الحد الأقصى من العائدات يحقق أيضاً أرباحاً أكبر للدولة على المدى البعيد. وحتى لو تمتعت شركة النفط الوطنية باستقلال مالي يمكن مقارنته بذلك الذي تتمتع به شركة نفط دولية، فإنه يبقى من الممكن للحكومة أن تتلقى أرباحاً كبيرة وتفرض نفوذاً كبيراً من خلال الاحتفاظ بسلطتها في اتخاذ القرارات المهمة.^{١١٩}

ثالثاً، يمكن لشركة النفط الوطنية أن تعمل كجهة ناظمة لصناعة النفط والغاز، بحيث تتخذ القرارات الإدارية وتشرف على أنشطة شركات النفط الأخرى. إن احتلال موقع الجهتين المشغلة والناظمة يمثل تنازحاً واضحاً في المصالح، لأنه يسمح لشركة النفط الوطنية بوضع قواعد لنفسها ولمنافسيها. إن مخاطر السماح لشركة النفط الوطنية بتنظيم الصناعة التي تشارك فيها بنفسها قد تشمل منح عقود امتياز خاصة لعملياتها وأنشطتها التنقيبية، وإساءة استعمال صلاحياتها في مجال منح التراخيص وفرض الإجراءات العقابية، والحصول على الرشى من الشركات المنافسة لها.^{١٢٠} ويمكن أن يؤدي منح سلطات ناظمة غير مقيدة لشركة النفط الوطنية إلى تعزيز مصالحها الذاتية على حساب مصالح الجمهور ككل.

يستعرض النقاش التالي مقارنات بين مقاربات منع تعارض المصالح.

٤-٢ فصل السلطات وشركة النفط الوطنية

في السنوات الأخيرة، بذلت بعض البلدان الغنية بالنفط جهوداً لفصل صلاحيات تنظيم صناعة النفط والغاز عن المشاركة في الصناعة، وأسست تبعاً لذلك هيئات مستقلة لتنظيم الصناعة غير شركة النفط الوطنية.^{١٢١} أسست المكسيك الهيئة الوطنية للهيدروكربونات لتنظيم الصناعة،^{١٢٢} في حين تم إصلاح شركة النفط الوطنية الجزائرية، «سوناطراك»، أيضاً لحد من دورها الناظم.^{١٢٣} وفي الواقع، أسست الجزائر جهتين ناظمتين مستقلتين ومتميزتين لإدارة الصناعة والإشراف عليها: (١) سلطة ضبط المحروقات، وهي الوكالة الوطنية التي تتمتع بسلطة تنفيذ وتطبيق الالتزام بالأنظمة الواردة في قانون الهيدروكربونات،^{١٢٤} (٢) الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات، المسؤولة عن تطوير ودعم موارد النفط والغاز في البلاد، بما في ذلك منح تراخيص الاستغلال لشركة النفط الوطنية.^{١٢٥}

لدى النرويج نموذج فعال للفصل بين الهيئة الناظمة والمشاركة في الصناعة. النظام المعروف بـ «نموذج الثلاث» يقسم السلطة على ثلاث جهات: ستاتويل، شركة النفط الوطنية النرويجية، التي تتحكم باستراتيجيتها التجارية الخاصة، ووزارة النفط التي تضع السياسة النفطية للبلاد، وهيئة

ناظمة مستقلة تدير العقود وتنظم العمليات في صناعة النفط.^{١٢٦} وتحتفظ وزارة الطاقة النرويجية بالسيطرة الرئيسية على ستاتويل، ولكن ضمن الحدود القانونية القائمة المتعلقة بالسياسة النفطية للدولة.^{١٢٧} وتتضمن هذه الأدوار وضع الأهداف والمعايير النفطية للصناعة.^{١٢٨} ثم تقوم الهيئة الناظمة المستقلة بتطبيق تلك المعايير في سائر عمليات صناعة النفط.^{١٢٩} على النقيض من ذلك فإن عدداً كبيراً من البلدان الغنية بالنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها «مجالس عليا للنفط» تعمل على توحيد أهداف الحكومة مع الأهداف التجارية لشركة النفط الوطنية بدلاً من تقسيم الصلاحيات. ففي الكويت وأبو ظبي والسعودية، يتزعم رأس الدولة هذه الهيئة التي تضم ممثلين عن مسؤولين حكوميين آخرين. وهذه الترتيبات تضمن احتفاظ النخب السياسية بالسلطة على عملية صنع القرار.^{١٣٠}

ينص الدستور الانتقالي لجنوب السودان لعام ٢٠١١ على تقسيم الصلاحيات المؤسسية بطريقة تشبه طريقة النرويج. فالمادة ١٧٣ تؤسس مجلساً مستقلاً لوضع السياسات النفطية، في حين تُمنح الوزارة المسؤولة عن النفط والغاز صلاحيات تعاقدية وتنظيمية أكثر في المادة ١٧٤. إن صلاحيات شركة النفط الوطنية في جنوب السودان مفصلة في المادة ١٧٥، التي تنص على أنها «تشارك في الأنشطة الأولية والمتوسطة والنهائية في قطاعي النفط والغاز نيابة عن الحكومة الوطنية». ويترك دستور جنوب السودان «بنية، وإدارة، ووظائف» شركة النفط الوطنية «ليحددها القانون»، الذي سيكون مقيداً بالضرورة بوجود هيئة ناظمة وهيئة وضع السياسات التي يؤسسها الدستور أيضاً.

لا بد أن يؤدي نقل الوظائف الناظمة من كيان إلى آخر إلى نشوء مخاوف من فقد الخبرات والمعارف المؤسسية. إن شركة نفط وطنية عملت لمدة طويلة تتمتع بأفضلية معرفية مقارنة بالحكومة أو بهيئة ناظمة مستقلة تأسست حديثاً بفضل سنوات الخبرة التي لديها. لذلك فإن السماح لشركة النفط الوطنية بتقديم المشورة للحكومة أو للهيئة الناظمة المستقلة في الفترة الانتقالية يجعل التحول إلى نظام ناظم جديد أكثر يسراً. ولقد تم اتباع هذه الممارسة في السعودية وإيران والكويت.^{١٣١}

ينبغي أيضاً التفكير بتعيين إدارة عليا لشركة النفط الوطنية أثناء العمل على ضمان خلو هذه الشركة من التعارض المحتمل للمصالح. ولأن الدولة تملك عادة أغلبية أسهم شركة النفط الوطنية، فإن الإدارة تعكس عادة مصالح ملكية الحكومة في الشركة. وهذا يؤدي إلى مخاطر استخدام الشركة لأغراض غير تحقيق المصلحة العامة للمجتمع. ثمة مخاطرة محتملة أخرى ترتبط بالتعيينات السياسية تتمثل في احتمال زيادة عدم الكفاءة وسوء الإدارة.^{١٣٢} ولتحقيق التوازن بين الأهداف التجارية لشركة النفط الوطنية ومصالح الحكومة، ينبغي تحديد مشاركة المسؤولين الحكوميين بوضوح في القانون، عبر تفصيل طريقة تعيين مسؤولي الشركة ومسؤوليات الموظفين المعيّنين من قبل الحكومة.^{١٣٣} ففي السعودية والكويت والجزائر، يرأس وزير الطاقة مجلس الإدارة،^{١٣٤} بينما في فنزويلا، يرأس وزير النفط أيضاً شركة النفط الوطنية، ويعمل مديروها الآخرون داخل الوزارة.^{١٣٥} أما في ماليزيا، فيعين

رئيس الوزراء جميع أعضاء مجلس الإدارة والمديرين.^{١٣٦} وهو جوب قوانين المكسيك الجديدة الحاكمة لبيمكس، فإن مجلس الإدارة المكوّن من عشرة أشخاص يقسم بالتساوي بين أعضاء في الحكومة الاتحادية (هما في ذلك ممثل عن وزارة الطاقة) ومديرين مستقلين مهنيين. ويعين الرئيس جميع المديرين.^{١٣٧} تحتفظ شركة النفط الوطنية السعودية بثلاثة من المسؤولين التنفيذيين السابقين في شركات نفط دولية في مجلس إدارتها من أجل تقديم المشورة.^{١٣٨} ويتفاوت العدد المثالي لأعضاء المجلس طبقاً لحجم شركة النفط الوطنية، لكن ينصح ألا يكون عدد الأعضاء المعينين سياسياً والممثلين للحكومة كبيراً إلى درجة تقزيم عدد خبراء الصناعة.

٤-٣ العلاقة بين شركات النفط الوطنية والدولية

قد يتطلب وضع بلد يمتلك احتياطات محدودة من رأس المال وقدرات تشغيل محدودة أن يجعل من شركة النفط الوطنية تتشارك مع شركات النفط الدولية لضمان الاستخراج والإنتاج الكفؤ لموارد النفط والغاز. على سبيل المثال، في الماضي كان الدستور المكسيكي يحظر مشاركة المصالح الدولية في صناعة النفط،^{١٣٩} مما جعل بيمكس غير قادرة على توزيع نفقاتها وتقليل مخاطرها المالية - وهو وضع ربما أضر بقدرتها على زيادة الإنتاج. لكن البرلمان المكسيكي، كما لاحظنا أعلاه (الفقرة ٢-٣-١)، أصدر تعديلات دستورية لإنهاء الاحتكار الذي كانت بيمكس تتمتع به في السابق. وبات مسموحاً الآن لبيمكس توقيع عقود مع شركات النفط الدولية لمنح الشركات الخاصة جزءاً من الإنتاج، وبات بوسع شركات النفط الدولية أيضاً التنافس مع بيمكس على العقود التي تمنحها الدولة.^{١٤٠}

بدلاً من اتباع مقاربة المكسيك السابقة في إقصاء شركات النفط الدولية، فإن بعض البلدان تسمح بمشاركة شركات النفط الدولية لكنها تضمن لشركاتها الوطنية حداً أدنى في المشاريع النفطية.^{١٤١} في ليبيا، وقبل سقوط نظام القذافي، كانت شركة النفط الوطنية الليبية تعمل كناظم ومشغل وجعلت نفسها «شريكاً كاملاً» في المشاريع المشتركة مع شركات النفط الدولية عند تحقيق أي اكتشاف تجاري للنفط. كما أنها مُنحت أغلبية مضمونة في التمثيل في مجلس الإدارة في المشاريع المشتركة، وبالتالي كانت تسيطر على العملية.^{١٤٢} هذه المعاملة التفضيلية كانت على النقيض من قانون النفط رقم ٢٥ لعام ١٩٥٥، الذي كان يسمح لشركات النفط الدولية بتقديم عروض مفتوحة، وحدد صيغة لتقاسم التكاليف والأرباح.^{١٤٣} وفي البرازيل، وبعد اكتشاف كميات كبيرة من النفط عام ٢٠٠٨، أنشأت الحكومة عقداً لتقاسم الإنتاج ضمن لشركة النفط الوطنية البرازيلية، بتروبراس، حصة لا تقل عن ٣٠ بالمئة في أي اتحاد شركات يتشكل لاستغلال الحقول.^{١٤٤}

تضمن تونس أيضاً لشركة نفطها الوطنية حصة في مشاريع الاستغلال. فقانون الهيدروكربونات فيها (القانون ٩٣ لعام ١٩٩٩) يشترط أن تعمل شركة نفط دولية مع شركة النفط الوطنية التونسية، كشرط مسبق ضروري لمنح أي إذن بالتنقيب. ولذلك يُطلب من شركة النفط الدولية توقيع اتفاق مع شركة النفط الوطنية التونسية يحدد طبيعة مشاركة الأخيرة. وتتحمل شركة النفط الدولية تكاليف

التنقيب، رغم أن القانون يسمح لشركة النفط الوطنية بالمساهمة في التكاليف، شريطة الحصول على إذن من السلطة المختصة. بعد العثور على احتياط نفطي مربح تجارياً، يمكن للشركة المالكة لإذن التنقيب أن تتقدم للحصول على امتياز استغلال من الدولة، لكن يبقى لشركة النفط الوطنية التونسية خيار الحصول على حصة من الامتياز تصل إلى ٥٠ بالمئة كحد أقصى. إلا أن شركة النفط الوطنية تصبح مسؤولة عن تسديد حصتها من التكاليف التي تترتب حتى ذلك الحين.

تتمثل إحدى المزايا المحتملة لضمان حد أدنى لحصة شركة النفط الوطنية من العمليات في أنها تضمن للشركة حصة من عائدات النفط، وتزيد في الوقت نفسه القدرة الإنتاجية لصناعة النفط والغاز من خلال المشاركة في التكنولوجيا التي تقدمها شركات النفط الدولية. هناك بالطبع آليات أخرى يمكن للبلد استعمالها لضمان بقاء عائدات النفط في البلد، مثل دفع الضرائب ونسب من الأرباح. وثمة ميزة إضافية للسماح بالتعاون مع شركات النفط الدولية وهي تحسين الكفاءة الفنية لشركة النفط الوطنية. فعلى سبيل المثال، حصلت إحدى الشركات التابعة لشركة النفط الوطنية الكويتية على خبرات إضافية وممارسات محاسبية متقدمة من مشروعها المشترك مع شركة نفط دولية.^{١٤٥} كما أن منح شركة النفط الوطنية ميزة تنافسية يسمح للدولة بتلقي مكاسب إضافية غير العائدات، مثل توظيف السكان المحليين وتطوير البنية التحتية.^{١٤٦}

هناك بالطبع مخاطر تترتب على تفضيل شركات النفط الوطنية في أنشطة التنقيب والاستغلال. كانت المكسيك فريدة في عدايتها لشركات النفط الدولية، إلا أن بلداناً أخرى، بما في ذلك إيران والسعودية والكويت، تحرم شركات النفط الدولية من أي ملكية لاحتياطياتها.^{١٤٧} ولا يمكن للإدارة وحدها (دون حقوق ملكية) أن توفر حوافز كافية لشركات النفط الدولية للمشاركة في صناعة النفط والغاز في بلد ما.^{١٤٨} كما أن هناك مخاطرة في أن تصبح حصة الحد الأدنى الممنوحة لشركة النفط الوطنية أعلى مما ينبغي، كما هو الحال (كما توقع البعض) في البرازيل والجزائر.^{١٤٩} إن السماح أو عدم السماح بمشاركة شركات النفط الدولية أو تشجيعها على المشاركة هو قرار يعتمد على القدرات المؤسسية للدولة وشهيتها السياسية للحصول على الاستثمارات الخاصة. وينبغي على الدول التي تسعى للحصول على مشاركة شركات النفط الدولية أن تتوقع أن تطالب هذه الشركات بدرجة من الوضوح وحماية رأس المال حتى تستثمر.

٤-٤ خصخصة شركات النفط الوطنية

سعى العديد من البلدان في السنوات الأخيرة إلى الحد من علاقته مع شركة النفط الوطنية بخصخصة هذه الشركات. قد يبدو غريباً أن تتخلى حكومة مركزية عن حقها الحصري في أرباح شركة النفط الوطنية وعن سيطرتها على إدارتها، إلا أن البلد يمكن أن يستفيد من هذه الخطوة. وتتمثل إحدى المزايا الرئيسية للخصخصة الجزئية في أن الدولة يمكن أن تشارك في المخاطر المالية وتوزع تكاليف رأس المال التي تترتب على الاستثمارات في مجال النفط والغاز.^{١٥٠} وقد يثبت أن هذا أمر حيوي عند

تأسيس شركة نفط وطنية جديدة. إضافة إلى تقاسم المخاطر والمسؤولية، فإن الشركاء من القطاع الخاص بوسعهم، من حيث المبدأ، أن يسهموا في الحد من الفساد، لأنهم يسعون لضمان حصول مساهلة للشركات ومنع إساءة استخدام الأموال. من ناحية أخرى، فإن القوانين الدستورية والتشريعية التي تخضع شركة النفط الوطنية لدرجة أكبر من الرقابة يمكن أن تلغي الحاجة لقيام القطاع الخاص بلعب هذا الدور. ومن المرجح أن تؤدي الخصخصة إلى تقليص قدرة الحكومة على توجيه أنشطة شركة النفط الوطنية، ما يقلص احتمال حصول الشركة على المساعدة من الدولة.^{١٥١}

على الرغم من هذه العقبات المحتملة، فإن العديد من البلدان الغنية بالنفط والغاز قامت بخصخصة شركات النفط الوطنية لديها. ففي بداية الثمانينيات، عرضت الأرجنتين أغلبية أسهم شركة النفط الوطنية لديها في السوق، ما ألهم بلدان أخرى في أميركا اللاتينية بأن تحذو حذوها.^{١٥٢} ولقد تم في القرن الحادي والعشرين خصخصة شركات نفط وطنية رئيسية، بما فيها تلك الموجودة في الصين، والهند، والباكستان، والنرويج، واليابان جزئياً.^{١٥٣} وتتميز شركة بتروبراس (البرازيل) ملكية متنوعة، حيث تسيطر الحكومة على أغلبية بسيطة،^{١٥٤} إلا أنها لا تزال قادرة على جني أرباح كبيرة واستعمال شركة النفط الوطنية لتحقيق المصلحة الوطنية من خلال المحافظة على درجة كبيرة من السيطرة على حصص أسهم التصويت.^{١٥٥} أما حصة النرويج في ستاتويل فهي أكبر قليلاً، حيث تبلغ ٦٧ بالمئة، إلا أن الدولة تحجم عن التدخل غير التجاري في السياسات.^{١٥٦} لكن السماح بمشاركة القطاع الخاص في شركات النفط الوطنية ليس متبعاً في جميع البلدان. فالسعودية تحظر بموجب القانون أية مشاركة للقطاع الخاص في أنشطتها الأولية، في حين تقيد السياسات في الكويت وإيران والإمارات العربية المتحدة بدرجة كبيرة الوصول إلى الصناعات في تلك البلدان.^{١٥٧} لقد فعلت الإصلاحات الدستورية التي أجريت أخيراً في المكسيك الكثير لفتح سوقها لشركات النفط الدولية، إلا أن بيمكس تبقى كياناً مملوكاً للدولة.

٤-٥ الرقابة واستقلال الموازنة

تتطلب شركات النفط الوطنية موازنات تشغيل كبيرة لتوليد عائدات كبيرة - وهي خاصية تجعل شركات النفط الوطنية عرضة للتدخل السياسي غير المبرر وسوء التصرف بالعائدات. على سبيل المثال، في ظل حكم هوغو تشافيز، تم توجيه شركة النفط الوطنية الفنزويلية، بتروليوس دي فنزويلا، لاستعمال ٢٨ بالمئة من دخلها في نفقات خارج الموازنة.^{١٥٨} وتفادياً للتدخل وإساءة استعمال الأموال، يمكن لوضعي الدستور إخضاع شركة النفط الوطنية لآليات رقابة. والواقع أنه حتى لو لم يكن للدولة دور مباشر في تمويل شركة النفط الوطنية، يمكن القول إن على الدولة واجباً تجاه مواطنيها في أن تضمن إخضاع النفقات والإيرادات للمساءلة.

إن عمليات التدقيق المحاسبي المستقلة هي الشكل الأكثر شيوعاً لمساعدة السلطين التشريعية والتنفيذية في أداء مسؤولياتهما الرقابية. ورغم أنه لا يتوجب تأسيس هيئة تدقيق محاسبي خاصة بشركة النفط

الوطنية، فإن عمل مؤسسة التدقيق المحاسبي العامة ينبغي أن يشمل شركة النفط الوطنية. ويمكن لآليات التدقيق المحاسبي الداخلية في شركة النفط الوطنية أن تساعد في تعزيز المساءلة، لكنها قد لا تلبى مطالب الجمهور في رقابة مستقلة على أداء شركة النفط الوطنية. وبدلاً من ذلك، تُعدُّ عمليات التدقيق المحاسبي المستقلة والخارجية عادةً ضرورية لمراقبة نفقات وإيرادات شركات النفط الوطنية بشكل فعال. فالمادة ١٥١ من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، على سبيل المثال، تؤسس مؤسسة تدقيق محاسبي مسؤولة أمام البرلمان والسلطة التنفيذية. وقد أدى عملها إلى طرد أحد وزراء النفط الفاسدين.^{١٥٩}


تعد الموافقة التشريعية آلية محتملة أخرى للإشراف والرقابة على موازنة شركة النفط الوطنية. ففي المكسيك، مثلاً، يشترط موافقة البرلمان رسمياً على موازنة بيمكس كل عام.^{١٦٠} إلا أن الموافقة التشريعية تتضمن بعض المخاطر. إخضاع موازنة شركة النفط الوطنية للسيطرة الحكومية الكاملة يهدد بإضعاف قدرتها على التنافس مع شركات النفط الدولية. وفي الماضي، اختار البرلمان المكسيكي منح بيمكس أقل مما تطلبه وسمح للحكومة باستعمال معظم أرباحها.^{١٦١} وكان الأثر المباشر لذلك إثقال كاهل بيمكس بعمليات تحويل مفرطة لعائداتها إلى الحكومة بحيث أدى إلى افتقارها إلى الموارد اللازمة للتشغيل والاستثمار في مشاريع جديدة.^{١٦٢} وثمة بدائل لجعل الهيئة التشريعية تفرض شروط الموازنة تتمثل في استعمال النفوذ من خلال حقوق تصويت أصحاب الأسهم أو تأسيس هيئة مستقلة للموافقة على موازنة شركة النفط الوطنية.

إضافة لما سبق ومن أجل ضمان الشفافية والمساءلة، ينبغي لآليات تحويل العائدات إلى الحكومة أن تكون واضحة أيضاً. يمكن لدفع ضرائب الأرباح ونسب منها أن يصبح وسيلة مؤسسية لتقاسم عائدات شركة النفط الوطنية مع الحكومة.^{١٦٣} إلا أن نجاح هذه الإجراءات يعتمد على تطبيقها وفرض تنفيذها. في الجزائر، تحتفظ شركة النفط الوطنية بجزء كبير من عائداتها بدلاً من تحويل المبالغ المطلوبة إلى الدولة، كما تنص القواعد بوضوح.^{١٦٤} ولقد أدى عدم فعالية الرقابة والتطبيق إلى منع الدولة من الحصول على عائدات يمكن استخدامها للمصلحة العامة لعموم السكان.

هناك عامل آخر يؤثر في فعالية آليات الرقابة وهو: هل ينبغي إدراج عائدات شركة النفط الوطنية في الموازنة العامة.^{١٦٥} في الكويت، على سبيل المثال، لا يعرف الجمهور أي شيء عن أرباح شركة النفط الوطنية لأنها ليست جزءاً من الموازنة الوطنية للكويت.

٦-٤ الخلاصة

تختار الأغلبية العظمى من البلدان الغنية بالنفط والغاز عدم إدراج وظائف وهيكلية شركة النفط الوطنية في دساتيرها. لكن، بسبب الدور المحوري الذي تلعبه شركة النفط الوطنية في نظام إدارة موارد النفط الوطنية، فإن هناك مزايا كثيرة تتأتى من تنظيم هذه الشركة في الدستور. إن تنظيم دور وصلاحيات وهيكلية شركة النفط الوطنية، بوصفه قضية تتعلق بسلطة الإدارة، يمكن أن يوفّر



الوضوح، وهو ما يدعم بدوره أهدافاً مثل تسوية الصراعات، والكفاءة وثقة المستثمرين. إلا أن هناك مجموعات محددة من القضايا التي تنشأ عن تأسيس شركة نفط وطنية، وقد سعى هذا الفصل لعرض الاعتبارات العامة لإدراج أنظمة شركة النفط الوطنية في الدستور. أولاً، يمكن تخويل شركة النفط الوطنية بعدد من الوظائف. فيمكن لها أن تعمل كمنافس تجاري في الأنشطة الأولية والمتوسطة والنهائية، مع تلقي الدولة للعائدات بشكل غير مباشر بوصفها المالك الوحيد أو المالك الأكبر لأسهمها. والترتيب البديل لذلك هو أن تتخلى شركة النفط الوطنية عن العمليات التجارية جميعها، وتعمل كجهة ناظمة للقطاع. فإذا عملت الشركة كجهة ناظمة وكمشارك في صناعة النفط، فإنها قد تجد نفسها في تنازع للمصالح (كما كان الوضع في ليبيا). ولتحاشي هذا الوضع، أسست بلدان مثل جنوب السودان والجزائر شركات نفط وطنية ذات دور تجاري فقط، وأنشأت هيئات منفصلة لأداء وظائف التنظيم ووضع السياسات. ويمكن للدستور أيضاً أن يختار تنظيم علاقة شركة النفط الوطنية بشركات النفط الدولية. وقد يكون الأمر الأكثر أهمية في تنظيم شركة النفط الوطنية بموجب الدستور هو ضمان خضوعها لآليات رقابة مناسبة تتضمن إخضاع ميزانيتها للتدقيق المحاسبي المستقل والخارجي. ومن شأن ذلك تحسين المساءلة والشفافية إذا تمت مراجعة عائدات ونفقات شركة النفط الوطنية. وتساعد البيانات المالية المدققة، التي تتضمن الإبلاغ عن سوء الإدارة والفساد، السلطين التشريعية والتنفيذية في أداء مسؤولياتهما الرقابية.^{١٦٦}

٥- العائدات

١-٥ نظرة عامة

في البلدان الغنية بالنفط والغاز، مثل بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تشكل عائدات النفط جزءاً كبيراً من الإيرادات الإجمالية للحكومة. إلا أن سوء الإدارة والفساد يؤثران على تحصيل وإنفاق هذه الإيرادات.^{١٦٧} ففي مؤشر إدارة الموارد لعام ٢٠١٣، حققت البلدان الغنية بالنفط مرتبة تقل بتسع نقاط، وسطياً عن البلدان الأقل اعتماداً على هذه الموارد. وبعبارة أخرى، فإن معظم الحكومات الفاسدة موجودة في البلدان التي تعتمد اقتصاداتها على الموارد.^{١٦٨} وهذا أحد عناصر ما يعرف باسم «لعنة الموارد». ولأن صناعة النفط والغاز عرضة بشكل كبير لسوء الإدارة والفساد، هناك أسباب مهمة تدعو البلدان الغنية بالنفط للنظر في كيفية الرقابة على عائدات النفط، ومن قبل من، بما في ذلك إلى أي مدى يمكن للدساتير ضبط هذه القضايا. إضافة إلى ذلك، وكما أبرزت سائر فصول هذا التقرير، فإن توضيح قضايا العائدات يساعد في الحد من التوترات السياسية.

١-١-٥ تعريف العائدات

تشمل العائدات التي تولدها صناعة النفط والغاز حقوق الملكية، والضرائب، ورسوم التراخيص، ودفعات شركات النفط الوطنية، وعائدات بيع الحكومة للنفط. وتعطى حقوق الملكية بشكل عام للدولة كنسبة مئوية من مبيعات النفط. وتشمل العائدات الضريبية عادة ضريبة الدخل، لكنها يمكن أن تشمل أيضاً ضرائب «خاصة» بالقطاع، وضرائب الأرباح وضرائب التصدير. وفي حالة نظام يستند إلى عقود الامتياز، قد تتلقى الدولة أيضاً رسوم ترخيص سنوية. أما دفعات شركات النفط الوطنية، التي تأتي على شكل حصة من الأرباح، فيمكن أيضاً أن تشكل جزءاً مهماً من إيرادات الحكومة. فمثلاً، يشكل ما تدفعه بيمكس نحو ثلث إيرادات الحكومة الاتحادية في المكسيك.^{١٦٩}

٢-١-٥ اعتبارات شاملة في إدارة عائدات الموارد

يتناول الفصل الخامس ثلاثة مجالات لإدارة عائدات الموارد في إطار عمل دستوري: تحصيل العائدات (الفقرة ٢-٥)، توزيع العائدات (الفقرة ٣-٥)، الشفافية والرقابة على عمليات تحصيل وتوزيع العائدات (الفقرة ٥-٥). وفيما يتعلق بسلطة توزيع العائدات، يناقش الفصل أيضاً استثمار عائدات النفط والغاز في صناديق للموارد الطبيعية (الفقرة ٤-٥). وقبل مناقشة المزيد، هناك ثلاثة اعتبارات شاملة ينبغي أخذها في الحسبان في جميع جوانب إدارة عائدات الموارد.

أولاً، يمكن تصميم ترتيبات تقاسم العائدات وفق مبادئ الاشتقاق أو التكافؤ. ويعني الاشتقاق تخصيص جزء من عائدات الموارد لوحدة أو إقليم محلي كتعويض عن التكاليف المرتبطة بإنتاج النفط. ويمكن أن تشمل هذه التكاليف الضرر البيئي، أو تقديم الخدمات والبنية التحتية لاستغلال

الموارد الطبيعية على حساب هذه الحكومة المحلية، أو آثاراً سلبية أخرى مثل «استبعاد» صناعات أو قطاعات أخرى بسبب استغلال الموارد.^{١٧٠}

وعلى العكس من ذلك يقضي مبدأ التكافؤ بتوزيع عائدات الموارد بحسب ضرورتها لتحقيق التنمية الوطنية أو لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية غير تجارية في الأقاليم المعنية. أي أن الموارد تُوزَّع على الأقاليم ليس وفقاً لحصتها من تكاليف إنتاج النفط والغاز، ولا بالتناسب مع مساهمتها في عائدات النفط والغاز، بل وفقاً لاحتياجاتها الاقتصادية.

ثانياً، إن المبادئ التي يتم تحصيل وتوزيع العائدات بموجبها مستقلة عن مسألة كيفية إنفاق العائدات بعد توزيعها على الكيانات المختلفة في الحكومة. يمكن لقانون عائدات الموارد أن يعالج مسائل تحصيل وتوزيع العائدات (بما في ذلك استلام عائدات النفط وإدارتها والتحكم بها) دون وضع الأنظمة أو القيود على إنفاق عائدات النفط.^{١٧١} إلا أن بعض قوانين العائدات تقيد فعلاً استعمال الأموال، بشكل يفرض إنفاقها في قطاعات حكومية أو أقاليم جغرافية معينة، أو دعماً لأهداف عامة مثل البنية التحتية، أو التنمية الريفية، أو الصحة أو التعليم. على سبيل المثال، في جمهورية ساو تومي وبرينسيب الديمقراطية، يمكن استعمال مبلغ التمويل السنوي فقط وفقاً للسياسات الموضوعة التي تتطلب خطة تنموية واستراتيجية وطنية للحد من الفقر.^{١٧٢} وفي غياب مثل هذه الخطة، يوزع المبلغ أساساً على قطاعات التعليم، والصحة، والبنية التحتية، والتنمية الريفية، ولتعزيز القدرات المؤسسية للدولة.^{١٧٣} إلا أنه من النادر وجود إشارة إلى شروط إنفاق عائدات النفط والغاز في النص الدستوري.

ثالثاً، يمكن لوجود أحكام دستورية تنظم تدفق واستخدام العائدات أن يساعد في تسوية الصراعات وبناء السلام. والعراق وجنوب السودان وآتشيه (إندونيسيا) جميعها أمثلة على أن إدراج ترتيبات تقاسم العائدات إما في الدستور أو في اتفاقية سلام يلعب دوراً في تحقيق الاستقرار في ظروف الانتقالية. وبالمقابل، فإن انعدام الوضوح في موضوع تقسيم العائدات والتوزيع غير العادل (أو ما يعتقد أنه غير عادل) للعائدات هما سببان رئيسيان للصراع على الموارد الطبيعية.^{١٧٤}

٢-٥ جمع أو تحصيل العائدات

تعد سلطة جمع عائدات النفط والغاز مهمة لأنها، إذا لم تتوافق مع قواعد أخرى، تعني صلاحية اتخاذ القرار بشأن كيفية استخدام هذه العائدات - أو على الأقل كيف ينبغي توزيعها بين المستويات المختلفة للحكم. وينبغي لقوانين العائدات الواضحة والفعالة أن تتناول «محفزات» التحصيل (تلك الأنشطة أو الفعاليات التي «تحفز» التزام المؤسسة بتحصيل العائدات) وكيفية إدارة مؤسسة جمع/تحصيل العائدات للعائدات المحصّلة. وبينما تكون تفاصيل محفزات التحصيل عادة من اختصاص القوانين أو الأنظمة، فإن سلطة تحصيل العائدات والقواعد الأساسية الحاكمة لإدارتها وتوزيعها مسائل يمكن النظر فيها أثناء عملية تصميم الدستور.

في العديد من الدول، تُجمع العائدات أو تُحصّل من قبل الحكومة المركزية، حيث تتدفق إلى حساب واحد في وزارة المالية أو الوزارة القطاعية المعنية (الموارد الطبيعية على سبيل المثال). ثم تخضع هذه العائدات للالتزامات تقاسم العائدات.^{١٧٥} تُعدُّ نيجيريا مثلاً على بلد يستعمل آلية دستورية شاملة للحصول المركزي والرقابة على عائدات النفط. تنص (المادة ١٦٢(١)) من دستور نيجيريا لعام ١٩٩٩ على فتح «حساب اتحادي» تودع فيه جميع العائدات. ثم توزع العائدات وفقاً لصيغة توافق عليها السلطة التشريعية على أساس مقترحات يقدمها الرئيس، الذي يعمل بموجب توصيات من هيئة تعبئة وتوزيع موارد الموازنة وأخذاً في الحسبان «عدد السكان، والعدل بين الولايات، وتوليد العائدات الداخلية، ومساحة الأراضي وطبيعتها وكثافة السكان» (المادة ١٦٢(٢)).^{١٧٦} ورغم أن هذا يمثل مزيجاً من مبادئ الاشتقاق والتكافؤ، فإن المادة ١٦٢(٢) تنص على أن «مبدأ الاشتقاق ينعكس دائماً في أية صيغة تتم الموافقة عليها بحيث لا تقل العائدات المستحقة للحساب الاتحادي مباشرة عن ١٣ بالمئة من أي موارد طبيعية». وفعلياً، يضمن الدستور لكل إقليم منتج للنفط حصة لا تقل عن ١٣ بالمئة من عائدات النفط الوطنية المتولدة في أراضيه.

ثمة مقارنة بديلة تتمثل في قيام الحكومة المركزية بتفويض صلاحيات جمع الموارد إلى الحكومات المحلية. ففي الإمارات العربية المتحدة، مثلاً، ولأن كل إمارة تسيطر على جميع جوانب صناعتها، فإن المادة ١٢٧ من دستور ١٩٧١ تنص على أن «تخصص الإمارات الأعضاء في الاتحاد نسبة معينة من مواردها السنوية لتغطية نفقات الموازنة العامة السنوية للاتحاد وذلك على النحو وبالقدر الذين يحددهما قانون الموازنة». ولذلك فإن الموازنة المركزية يتم اعتمادها بموافقة الجميع. وهذا يشير إلى أن الحكومات المحلية (الإمارات) تجمع العائدات بنفسها ومن ثم تقدم مساهمة للحكومة المركزية، وتحدّد تلك المساهمة كل عام في قانون الموازنة السنوية. إن تحديد صلاحيات جمع العائدات أثناء المفاوضات الدستورية يقلّص التوترات بين المناطق والحكومة المركزية، خصوصاً عندما يكون هناك انعدام ثقة بين الأقاليم أو عداً تجاه السلطات المركزية.^{١٧٧}

قد تؤدي لامركزية سلطة جمع العائدات إلى إثارة عدد من المشاكل. أولاً، يشكّل الالتزام بتحصيل العائدات ضغطاً على القدرات المؤسسية للوحدات المحلية. ثانياً، يؤدي تحصيل العائدات من قبل الأقاليم إلى توسيع التباينات الاقتصادية والمالية فيما بينها، لأن الأقاليم الغنية بموارد النفط والغاز تولّد قدراً أكبر من العائدات. ويمكن لمبدأ التكافؤ في تقاسم العائدات أن يخفف من المشكلة الثانية، لضمان استفادة الأقاليم غير الغنية بالنفط والغاز من التحويلات أو المنح الواردة من المركز.^{١٧٨} وبهذه الطريقة، تشكل الترتيبات اللامركزية في تحصيل العائدات حلاً لعدم الاستقرار السياسي في المجتمعات المنقسمة، لكن لها ما يبررها أيضاً في الحجج الاقتصادية التقليدية القائمة على الكفاءة المالية، والاستجابة والعدالة.^{١٧٩}

٣-٥ تخصيص وتوزيع العائدات

إن الجوانب الأكثر أهمية لتقاسم العائدات هي الشروط الدستورية والقانونية التي تحدّ من إساءة استخدام المسؤولين لصلاحياتهم في التقدير، أو غياب الشفافية، أو الافتقار إلى الوضوح في توزيع العائدات. ويتم تحقيق ذلك عادة عن طريق تقاسم العائدات بناء على صيغة معينة يمكن أن تُوفّر ضمانات للحكومات المحلية (خصوصاً تلك الموجودة في الأقاليم المنتجة للنفط) والتي تتنابها المخاوف من أن تحويل العائدات من الحكومة المركزية قد لا يكون شفافاً أو قد يخضع للتدخل السياسي.^{١٨٠}

ينص الدستور النيجيري لعام ١٩٩٩ على التوزيع المركزي لعائدات الموارد (المادة ١٦٢(١)). وتشترط (المادة ١٦٢(٢)) أن تخصص الحكومة ما لا يقل عن ١٣ بالمئة من عائدات الموارد الطبيعية للأقاليم المنتجة للنفط. وتبقى هذه الصيغة في تقاسم الموارد، رغم ورودها في الدستور، قضية إشكالية سياسياً. ففي مؤتمر الإصلاح السياسي الوطني الذي عقد عام ٢٠٠٥، طالب الإقليم الرئيسي في إنتاج النفط، دلتا النيجر، في البداية بحصة ٥٠ بالمئة من عائدات النفط الوطنية، ثم خفّض مطالبه إلى حصة أولية مقدارها ٢٥ بالمئة، ترتفع تدريجياً بمرور الوقت إلى ٥٠ بالمئة. عندما صوّت المؤتمر على زيادة الحصة إلى ١٧ بالمئة فقط من عائدات النفط الوطنية، انسحب ممثلو دلتا النيجر وتوقفت المحادثات.^{١٨١}

يقدم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مثلاً آخر على إدراج نظام توزيع العائدات في الدستور. فالمادة ١١٢(١) منه تنص على ما يلي:

تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون.

صياغة هذه المادة جديدة من حيث أنها تجعل السلطة الممنوحة للحكومة الاتحادية في إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مشروطة بالتزام توزيع العائدات إلى الحكومات المحلية. أضف إلى ذلك، وعلى عكس مبادئ الاشتقاق المعيارية التي تسعى لتعويض الأقاليم المنتجة للنفط عن التكاليف الاقتصادية أو البيئية، فإن هذه المادة تخصص تعويضات عن الأضرار التي وقعت على الأكراد والشيعية - والتوزيع غير العادل للعائدات عليهم - إبان حكم صدام حسين.^{١٨٢}

ينبغي أن تُفهم هذه المادة أيضاً في سياق الأحكام الدستورية الأكثر عمومية التي تضع إطار إدارة العائدات على جميع مستويات الحكومة. فالمادة ١٢١(٣) تنص على ما يلي: «تخصص للأقاليم والمحافظات حصة

عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها». إن هذه المادة، ومن خلال الطلب من الحكومة تخصيص عائدات ترتبط بالاختلافات في توافر الموارد في جميع الأقاليم والمحافظات، تعكس ضمناً مقارنة التكافؤ للتوزيع غير المتساوي للموارد يتفق مع منح المادة ١١١ ملكية النفط والغاز لجميع الشعب العراقي.^{١٨٣}

ورغم التفصيل في أحكام الدستور العراقي، فإن هناك شيئاً من الغموض في تفسيرها. فعبارة «حرمت منها بصورة مجحفة» و«تضررت» عبارة غامضة وتثير أسئلة بشأن كيفية قياسها. ولا تتضمن المادة إرشاداً بشأن الوزن النسبي المعطى لكل من الاعتبارات المنصوص عليها لتخصيص العائدات.^{١٨٤} علاوة على ذلك، فشلت المادة في تقديم تفاصيل بشأن كيفية تحقيق العدالة والمساواة.^{١٨٥} وأخيراً، والأهم من ذلك، من غير الواضح كيف ستعمل المستويات الاتحادية والمحلية من الحكومة معاً في وضع سياسات لإدارة النفط وتوزيع عائداته (انظر الفقرة ٣-٤-٣ أعلاه).^{١٨٦}

تذكر الموارد النفطية صراحة في المادة ٢٠(١) من دستور البرازيل:

يضمن للولايات والمقاطعة الاتحادية والبلديات، إضافة إلى وكالات الإدارة المباشرة للاتحاد، بموجب أحكام القانون، المشاركة في نتائج استغلال النفط أو الغاز الطبيعي وموارد الطاقة المائية، وغيرها من الموارد المعدنية في أراضيها، وفي الجرف القاري والبحار الإقليمية والمنطقة الاقتصادية الحصرية، أو الحصول على تعويض مالي مقابل مثل ذلك الاستغلال.

وتضع المادة ١٥٨ من الدستور البرازيلي لعام ١٩٨٨ نظاماً شاملاً لتوزيع العائدات الضريبية الاتحادية على المستويات المحلية من الحكومة، لكنها لا تشير بشكل محدد إلى عائدات الموارد. تخصص العائدات الاتحادية عادة لأغراض مختلفة، حيث يتم تقاسم عائدات النفط مع الحكومات المحلية «المنتجة»، ويتم توزيع عائدات ضريبة الدخل على جميع الحكومات المحلية.^{١٨٧} ويتم تقاسم العائدات في البرازيل طبقاً لمبدأ الاشتقاق (انظر المادة ١٥٩ والمادة ١٥٩(٣)). وتنص المادة ١٧٧(٤)، بقراءتها مع القانون رقم ١٢٧٣٤ تاريخ ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، على توزيع العائدات على الكيانات المحلية الواقعة على حدود حقول النفط والغاز، والتي تحتوي عمليات معالجة صناعية ومحطات معالجة للنفط والغاز الطبيعي (منطقة الإنتاج الأولي)، وتلك التي تعبرها الأنابيب (المنطقة الثانوية).^{١٨٨} ويتم تقاسم إيرادات الضريبة على أرباح شركات النفط من قبل جميع الوحدات المحلية طبقاً لنظام حصص يتناسب مع عدد السكان في حالة حكومات البلديات، وبشكل يتناسب عكسياً مع حصة الفرد من الدخل في حالة الولايات.^{١٨٩} وعلى الرغم من وجود درجة كبيرة من المركزية المالية، فإن الإطار الشامل يتم تطبيقه من خلال القانون ٧٤٥٣ لعام ١٩٨٥، الذي يسمح للحكومات المحلية بتلقي حقوق الملكية من الإنتاج في المياه الإقليمية.^{١٩٠} وهو يعكس لا مركزية غير منتظمة لتقاسم العائدات طبقاً لمبادئ الاشتقاق، حيث يحق للأقاليم المنتجة تلقي نسبة أكبر من حقوق ملكية الموارد.^{١٩١}

٤-٥ صناديق الموارد الطبيعية/صناديق النفط: صناديق الاستقرار والادخار

إضافة إلى توزيع عائدات النفط على مختلف مستويات الحكومة ووزارات الدولة، يمكن للبلد أن يختار توزيع حصة من العائدات على صندوق للموارد الطبيعية (صندوق النفط). يمكن تأسيس هذا النوع من الصناديق لأسباب مختلفة. وقد اختار عدد من البلدان تأسيسها وحمايتها في النص الدستوري. ويدور النقاش أدناه حول نموذجين من صناديق الموارد الطبيعية يتم تأسيسها لحل مشكلتين تنشآن عادة في سياق اقتصاد يعتمد على الموارد الطبيعية: (١) تذبذب أسعار النفط والغاز (صندوق استقرار)، (٢) محدودية الموارد الطبيعية ومسألة هل ينبغي ادخار العائدات للأجيال المقبلة (صندوق ادخار).

يتمثل الهدف الرئيسي لصندوق الاستقرار في درء التذبذبات المستمرة في أسعار النفط والغاز، التي تؤثر بدورها في مبالغ العائدات. ويُسعمل الصندوق لتخفيف الآثار الضارة لتقلبات أسعار النفط والغاز التي لا يمكن التنبؤ على اقتصاد البلاد. وبشكل عام، يعمل صندوق الاستقرار على النحو الآتي: تودع الدولة العائدات الفائضة التي تحصلها في صندوق عندما تكون أسعار النفط والغاز أعلى مما هو متوقع، وتسحب الأموال عندما تكون أسعار النفط والغاز أقل مما هو متوقع.^{١٩٢} ولذلك فإن مبرر إنشاء الصندوق هو ضمان عدم تأثر نفقات الدولة التي تقرّها في الموازنة والاستثمارات في البنية التحتية بانخفاض عائدات النفط والغاز بسبب انخفاض الأسعار. ويعد صندوق استقرار العائدات في المكسيك مثلاً على صندوق الاستقرار. فعند تجاوز أسعار السوق السعر الوارد في الموازنة والذي يحدده الكونغرس المكسيكي، فإن هناك قواعد مفصلة تحكم توزيع فائض عائدات النفط على مختلف الكيانات، بما في ذلك الولايات، والحكومة الاتحادية، وبمكس وصندوق الاستقرار الاتحادي.^{١٩٣} وقد كان لصندوق الاستقرار الفضل في توفير حماية جزئية للمكسيك إبان الأزمات المالية في عامي ٢٠٠٧/٢٠٠٨.^{١٩٤}

يمكن أيضاً إنشاء صندوق الموارد الطبيعية كصندوق ادخار، بهدف المحافظة على ثروة النفط والغاز للأجيال القادمة. وتعدّ مسودة مشروع قانون النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧ (الذي وضعته الحكومة العراقية في عامي ٢٠٠٦-٢٠٠٧، لكن لم يصدره مجلس النواب بعد بسبب الخلافات على القانون بين أحزاب البرلمان)^{١٩٥} مثلاً على الإطار القانوني لصناديق النفط التي تميز بين احتياجات الإنفاق للحاضر والمستقبل.^{١٩٦} فالمادة ١١(د) تنص على تأسيس صندوق موارد مالية (سُمي سابقاً صندوق عائدات النفط) من أجل نفقات ووظائف الحكومة اليومية، وصندوق مستقبلي مخصص لاحتياجات التنمية التي يمكن أن تنشأ في المستقبل. لكن، على عكس معظم البرامج الأخرى المشابهة، ليس هناك حجز مضمون للعائدات لصندوق المستقبل. وهو لا يمول إلا بعد تلبية الاحتياجات المالية الحالية للحكومة.^{١٩٧}

إضافة إلى الأهداف الرئيسية المعلنة مثل الاستقرار والادخار للمستقبل، فإن صندوق الموارد الطبيعية، إذا أُدير ونظم بشكل جيد، يمكن أن يحقق أهدافاً إضافية مثل تعزيز مراقبة تدفق العائدات، وزيادة

الشفافية والمساءلة، وتعزيز حماية مطالبات الأقاليم بعائدات النفط. لكن ينبغي التأكيد على أن صناديق الموارد الطبيعية لا تشكل بالضرورة علاجاً للمشكلة التي تُنشأ هذه الصناديق من أجل حلها. والواقع أن بعض البلدان يختار عدم تأسيس مثل هذه الصناديق. كما أن هذه الصناديق في حال وجودها قد تواجه العديد من المشاكل التي تقلص من كفاءتها. فعلى سبيل المثال، أُسس الصندوق الوطني لجمهورية كازاخستان مؤخراً للعمل كصندوق استقرار وصندوق ادخار للأجيال القادمة في الوقت نفسه. ورغم أن لهذا الصندوق لجنة أمناء ومجلس رقابة لضمان خضوعه للمساءلة، فإن سلطة الرئيس غير المحدودة في تعيين أعضائه، وافتقار مجلسه للاستقلال، وغياب شروط الإفصاح عن الوثائق الرئيسية تثير الشكوك بشأن فعاليته.^{١٩٨} وقد ظهرت أممات أخرى من المشاكل السياسية والقانونية في عمل صناديق النفط في نيجيريا، حيث برزت توترات بين الحكومة المركزية والولايات بخصوص مبالغ عائدات فائض النفط التي يحق للحكومة الاتحادية الاحتفاظ بها. ونتج عن ذلك تقديم الولايات طعنًا ناجحًا بهذه الممارسات إلى المحكمة العليا، رغم أن الحكومة الاتحادية لم تلتزم فيما يبدو بحكم المحكمة.^{١٩٩}

تحقق صناديق الموارد الطبيعية أهدافاً مجتمعية مهمة - وهي خاصة قد تسهّل عملية تنظيمها على المستوى الدستوري. إلا أن الحاجة إلى إدراجها في نص الدستور أمر قابل للنقاش. فالناحية العلمية الاقتصادية لهذه الصناديق موضع خلاف، ولا تزال قيد التطوير. وبسبب عدم مرونة الدستور بشكل عام، فإن القواعد الدستورية الصارمة قد تصبح عائقاً أمام تغيير هذه الصناديق عند ظهور معلومات جديدة أو عند تتغير الظروف. ورغم ذلك، إذا تم تأسيس صندوق، فمن الضروري جداً أن يخضع لقواعد الشفافية وآليات الرقابة.

٥-٥ الشفافية والرقابة في إدارة عائدات الموارد

٥-٥-١ تأسيس الهيئات الرقابية

إن الشفافية والرقابة والمساءلة جميعها ذات أهمية بالغة في الحد من مخاطر الفساد وسوء إدارة عائدات الموارد. فحتى لو كانت الهيئات الرقابية المؤسسية ضعيفة، فإن الشفافية تمكّن المجتمع المدني، والصحافة والأدراع الأخرى للحكم من المطالبة بالمساءلة وضمان استخدام ثروات الموارد لمصلحة السكان بشكل عام.^{٢٠٠} على سبيل المثال، يمكن الإبلاغ عن النتائج للهيئات الحكومية، (وزارة المالية مثلاً) والسلطة التشريعية إضافة إلى نشرها للعموم.^{٢٠١}

يمكن لأحكام الدستور أن تعزز الرقابة التشريعية التقليدية من خلال المطالبة بنشر تقارير دورية علنية من قبل جميع الهيئات الحكومية ذات الصلة. فالمادة ١٥٠ من دستور النيجر لعام ٢٠١٠ تفرض نشر عائدات الموارد الطبيعية في الجريدة الرسمية لجمهورية النيجر. ويمكن لمكاتب التدقيق المحاسبي الوطنية ودواوين المحاسبة أن تساعد في لفت نظر السلطة التشريعية إلى الأخطاء.^{٢٠٢}

كما أن المعلومات المفصّح عنها للجمهور تساعد البرلمانيين في آليات رقابتهم، ويمكن الاعتماد عليها أثناء فترات استجواب البرلمان وجلسات الاستماع العلنية وتقديم الإفادات من قبل المسؤولين الحكوميين أمام اللجان البرلمانية المختصة. كما يمكن للدساتير أن تنص على قيام مؤسسات رقابة تتكون من ممثلين عن المجتمع المدني وشركاء معينين آخرين حيث إن العضوية المتنوعة فيها تعزز من استقلال وشرعية مثل هذه العمليات وتسهل التطبيق والتنفيذ.^{٢٠٣} وتوظّف ساو تومي وبرينسيب، على سبيل المثال، هيئة رقابية نفطية مستقلة لمراقبة جميع المدفوعات، وإدارة واستخدام العائدات والموارد النفطية.^{٢٠٤} وتتكون الهيئة من ١١ عضواً. وتضم، إضافة إلى ممثلين عن السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، ممثلاً عن كل من جمعيات الأعمال، والنقابات، والمنظمات غير الحكومية.^{٢٠٥}

٢-٥-٥ الإفصاح والإبلاغ عن المعلومات

لقد كانت السرية المرتبطة بعائدات النفط في العديد من البلدان عاملاً مهماً في تسهيل عمليات الإخفاء، والاختلاس وسوء الإدارة. ولقد عُرف عن العديد من الدول الغنية بالموارد (مثل فنزويلا) الاحتفاظ بمستوى عالٍ من السرية في العائدات، خصوصاً عبر حسابات من خارج الموازنة لا يتم الإبلاغ عنها، مما يسمح بإنفاق مبالغ كبيرة دون ذكرها في «الدفاتر المحاسبية» وإبقائها مخفية عن عمليات التفتيش العلنية.^{٢٠٦} وفي ظل حكم صدام حسين، كان نصف الموازنة الوطنية تقريباً يمر من خلال شركة النفط الوطنية العراقية ويظل سرياً. وفي ظل حكم سوهارتو في إندونيسيا، كانت حسابات شركة النفط الوطنية محجوبة عن الإفصاح العلني، رغم أنها كانت تبلغ قرابة ثلث الموازنة الوطنية.^{٢٠٧} هذه العائدات غير المبلّغ عنها، خصوصاً عندما تكون بحجم العائدات النفطية، يمكن استخدامها من قبل نظام سلطوي للمحافظة على وضعه ولقمع أو استمالة المعارضة.

يمكن للبلدان الغنية بالموارد أن تخفف من مخاطر الفساد ومراكمة الحكومة لثروات النفط والغاز من خلال تأسيس شروط إبلاغ وإفصاح. ويمكن أن تتسع التزامات الإبلاغ والإفصاح العام لتشمل: (١) جميع فروع العائدات كالضرائب، والحصص من الأرباح، وحقوق الملكية، ومدفوعات المكافآت، ومدفوعات شركة النفط الوطنية للحكومة المركزية، وأية ديون مدعومة بالنفط أو أية أشكال أخرى من الاقتراض بضمانة النفط؛^{٢٠٨} (٢) مدفوعات الإنفاق والاستثمار. كما يمكن أن تمتد إلى أشكال رئيسية لأية اتفاقيات تقاسم إنتاج أو عقود امتياز مع الشركات الخاصة. ولتعزيز القواعد الهادفة إلى شفافية عمليات تحويل العائدات أو توزيعها، يمكن وضع شروط قبل حدوث أي سحب للأموال من الحسابات النفطية. ويمكن لهذه أن تشمل شروطاً تتعلق بالصلاحيات كتلك الموجودة في ساو تومي وبرينسيب، حيث يكون مطلوباً توقيع ٤ مسؤولين من مختلف وزارات الحكومة على أوامر السحب، والتي يمكن أن تشمل أيضاً إقراراً من الموقعين بأن عمليات السحب تنسجم مع قوانين النفط ذات الصلة.^{٢٠٩}

٦-٥ الخلاصة

إن إدارة العائدات قضية معقدة. وتكشف دراسة البلدان المقارنة أنه ليس هناك مقارنة مثلى واحدة لتنظيم جمع وتوزيع العائدات النفطية في الدستور. في الواقع، فإن بعض البلدان الغنية بالنفط والغاز تختار عدم تنظيم هذه القضية نهائياً في دساتيرها، أو تفعل ذلك على مستوى بدائي. ومن منظور دستوري، ركز هذا الفصل على وجهين مهمين لإدارة العائدات.

أولاً، ينبغي على الدول أن تقرر مدى مركزية تحصيل وتخصيص عائدات النفط والغاز. وهذا، في جزء كبير منه، قرار سياسي. ويمكن أن يتأثر بناء هيكلية إدارة العائدات باعتبارات مثل التقاليد، والكفاءة وطبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. ومعظم البلدان يختار أن تتدفق العائدات بشكل رئيسي إلى الحكومة المركزية، وهذا هو الحال خصوصاً إذا كانت الحكومات المحلية تفتقر إلى البنية التحتية المالية لمعالجة تدفقات كبيرة من العائدات النفطية. ويمكن رؤية النزاعات على العائدات في سياق توزيع هذه العائدات. ويشعر العديد من البلدان بأنه مجبر على التعويض للأقاليم التي تتحمل نفقات وأعباء الاستخراج بمنحها حصة أكبر من العائدات (نيجيريا). كما يمكن تخصيص العائدات للوحدات المحلية المهمشة تاريخياً، بصرف النظر عن كمية النفط التي تنتجها (العراق). ويمكن توزيع العائدات طبقاً لمبدأ الاشتقاق من أجل التعويض ومكافأة الأقاليم المنتجة للنفط على مساهمتها في الثروة الوطنية، أو طبقاً لمبدأ التكافؤ من أجل توزيع الثروة النفطية على سائر أنحاء البلاد وضمان عدم وجود فجوات اجتماعية واقتصادية كبيرة بين الأقاليم المنتجة وغير المنتجة. وإضافة إلى توزيع الموارد المتاحة لتلبية احتياجات الإنفاق والاستثمار الراهنة، قد تختار الدولة تأسيس صندوق نفط وطني يحقق أهدافاً هامة، بما فيها استقرار العائدات والادخار للأجيال القادمة.

ثانياً، وبصرف النظر عن المقارنة المختارة لتحصيل العائدات وتوزيعها، فإن على البلد أن ينفذ القواعد الهادفة إلى زيادة الشفافية في صناعة النفط والغاز، ويضمن كذلك تأسيس آليات رقابة فعالة. إن السلطتين التشريعية والتنفيذية مسؤولتان في المحصلة عن صناعة النفط والغاز، وتشكل قواعد الشفافية وآليات الرقابة ضرورة لأداء هذه المسؤولية بكفاءة. فهناك فرص هائلة في قطاع النفط والغاز لأعمال الفساد وسوء الإدارة، بسبب ضخامة العائدات والتدفقات المستمرة بين الكيانات المختلفة للدولة. وليس بالضرورة أن تكون آليات مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والرقابة متخصصة بعائدات النفط والغاز، لكن الآليات القائمة ينبغي أن تشمل صناعة النفط والغاز ضمن نطاق مهامها. ويمكن تعزيز فعاليتها عبر تأسيس هيئة رقابية متخصصة على النفط، كما هو الحال في ساو تومي وبرينسيب.

الملحق أ: أنظمة النفط والغاز القائمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

برزت قضايا إدراج موارد النفط والغاز في تصميم الدساتير أثناء العمليات الانتقالية الجارية حالياً في سائر أنحاء الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إن قياس المزايا المحتملة لإدراج مسألة إدارة النفط والغاز في الدستور يتطلب بالضرورة دراسة دقيقة للأطر القانونية والمؤسسية والتنظيمية القائمة حالياً في البلدان الغنية بالنفط. وبهذا الصدد، فإن فهم مواطن قوة وضعف أنظمة النفط والغاز في البلدان الرئيسية في المنطقة يوفر سياقاً وإرشاداً مهمين لأنواع المشاكل التي يمكن أن تهدف الأحكام الدستورية إلى حلها.

العراق

يملك العراق خامس أكبر احتياطي مثبت من النفط في العالم، ويشكل إنتاج النفط أكثر من ٩٠٪ من إيرادات الحكومة.^{٢١٠} والحكومة الاتحادية هي التي تقرر ملكية موارد النفط والغاز من قبل الشعب،^{٢١١} ولديها آلية مركزية لتحصيل العائدات النفطية وتوزيعها، لكن لديها أيضاً آليات لتفويض صلاحيات الإدارة بين الأقاليم المنتجة للنفط.^{٢١٢} وملكية النفط والغاز منصوص عليها في المادة ١١١ من دستور عام ٢٠٠٥ التي تنص على أن النفط والغاز «ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات».^{٢١٣} لكن ثبت أن الأحكام المتعلقة بالملكية غامضة لدرجة تمنع التنفيذ السليم، إثر نشوء نزاع بين حكومة إقليم كردستان والحكومة المركزية العراقية. إن توضيح أحكام الملكية (خصوصاً، إن كانت الملكية للحكومة المركزية أم لحكومات الأقاليم وماهية الالتزامات والحقوق التي تترتب على الملكية) يساعد في تقليص الخلافات. تضع المادة ١١٢ إطاراً عريضاً لإدارة نظام النفط والغاز، وتميّز بين الاستخراج من الحقول الحالية وبين الثروة النفطية والغازية المستقبلية. وتخول المادة ١١٢ (١) الحكومة الاتحادية، «بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة»، شريطة أن تفي الحكومة الاتحادية بالتزامات توزيع العائدات طبقاً لصيغة محددة صادرة بقانون. وتنص المادة ١١٢ (٢) على دور مشترك للحكومة الاتحادية و«حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة» في وضع سياسات استراتيجية «لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات ومبادئ السوق وتشجيع الاستثمار»، لكن دون تحديد للحقول الحالية أو المستقبلية.^{٢١٤} ولقد أثارت المادة ١١٢ جدلاً وصراعاً سياسياً كبيراً بسبب غموضها بشأن كيفية توزيع صلاحيات الإدارة أو تقاسمها بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.^{٢١٥} يمكن للتوضيح هنا أيضاً أن يكون مفيداً. فبصرف النظر عن كيفية توزيع الصلاحيات، فإنها تخضع للمادة ٢٥، التي تطلب من الدولة العراقية صراحة «اصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وما يضمن استثمار كامل موارده، وتنوع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته».^{٢١٦}

تكمل الأحكام الدستورية المتعلقة بتوزيع الإيرادات وعمليات التدقيق المحاسبي أحكام الإدارة في الدستور. فالمادة ١٠٦ تنص على ما يلي: «تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية»، وتتكون من «خبراء من الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات». تحدد المادة مسؤوليات الهيئة في التحقق من التوزيع العادل للمنح، والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم، والتحقق من الاستخدام «الأمثل» للموارد المالية الاتحادية واقتسامها، وضمان الشفافية والعدالة في توزيع الأموال على الأقاليم. كما تنظم المادة ١٢١ (٣) إدارة عملية توزيع الإيرادات، بطلبها تخصيص «حصة عادلة» من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي لأداء مسؤولياتها وواجباتها، مع أخذ مواردها واحتياجاتها ونسبة السكان فيها بالحسبان.

ثمة قانون مقترح للنفط والغاز (يعرف أيضاً بقانون الهيدروكربونات) أمام مجلس النواب منذ عام ٢٠٠٧، لكنه لم يصدر بعد. ولا تزال المفاوضات عالقة.^{٢١٧} ويسعى القانون إلى وضع سياسة وإطار عمل ناظم لإدارة صناعة النفط والغاز.^{٢١٨} وثمة عدد من القوانين المصاحبة لقانون الهيدروكربونات المقترح، بما في ذلك قانون تقاسم العائدات الذي يحدد آليات تحصيل وتخصيص العائدات في سائر أنحاء البلاد.^{٢١٩} وينص قانون تقاسم العائدات على تأسيس صندوق الموارد المالية الذي تودع فيه مركزياً جميع عائدات النفط المحصلة، وتوزع منه عائدات النفط من قبل الحكومة المركزية من أجل دفع نفقات الحكومة الوطنية، والموازانات التشغيلية للوزارات، وتكاليف مشاريع محددة توافق عليها الحكومة المركزية والحكومات المحلية، ونفقات المحافظات غير المنتظمة في أقاليم، وكلفة تأسيس صندوق المستقبل لضمان مصالح الأجيال القادمة.^{٢٢٠} وقد منعت نفس القضايا التي أثارت الصراع السياسي على المستوى الدستوري من التوصل إلى إجماع بشأن مسودة قانون النفط والغاز، أي تخصيص سلطة الإدارة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية وتوزيع عائدات النفط والغاز.^{٢٢١} علاوة على ذلك، فإن المشاكل المتعلقة باحتمال تقاطع وتعارض السلطات على المستوى الوطني بين مجلس الوزراء، ووزارة النفط، والمجلس الاتحادي للنفط والغاز أسهمت في المأزق.^{٢٢٢}

أصبحت وزارة النفط مسؤولة عن إدارة وتنظيم قطاع النفط، في ظل الفراغ الذي نشأ بحكم غياب قانون النفط الوطني، ودخلت في عقود طويلة الأمد مع شركات نفط أجنبية بعد جولات من تقديم العروض المفتوحة.^{٢٢٣} وبغياب قانون حاكم للنفط، تمتعت الوزارة بحرية كبيرة في تعديل شروط التعاقد في المفاوضات المباشرة.^{٢٢٤} إلا أن غياب هذا القانون سمح أيضاً للحكومات المحلية بالدخول في نظام إدارة للنفط والغاز داخل حدودها. فبدأت حكومة إقليم كردستان الغنية بالنفط والتي تتمتع بحكم ذاتي بتصدير النفط الخام عام ٢٠١٢ رغم ادعاء الحكومة المركزية بأن لها وحدها صلاحية تصدير النفط الخام.^{٢٢٥} وفي حين لا تنشر الوزارة معلومات بشأن إنتاج النفط والتصدير بشكل عام، في غياب شروط إفصاح واضحة وغياب قوانين حرية المعلومات، فإن مقدار الشفافية والرقابة على عمليات منح التراخيص والامتيازات والعلاوات بموجب عقود تقاسم الإنتاج وتحصيل الدولة لعائدات النفط لا يزال غير كافٍ.^{٢٢٦}

الكويت

تقدم الكويت، وهي عاشر أكبر منتج للنفط في العالم وتصدر ثالث أكبر كمية من النفط،^{٣٣٧} مثلاً على الأحكام الدستورية التي تعالج النفط والغاز في دولة ذات حكم موحد للغاية. فدستورها لعام ١٩٦٢ (أعيد العمل به عام ١٩٩٢) يبين أن ملكية وإدارة النفط والغاز من حق الدولة. وتنص المادة ٢١ بوضوح على أن «الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك الدولة»، التي «تقوم على حفظها واستغلالها، بمراعاة مقتضيات أمن الدولة واقتصادها الوطني». تنص المادة ١٥٢ أيضاً على أن «أي التزام باستثمار مورد من الموارد الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود»، وأن «تكفل الإجراءات التمهيديّة تيسير أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة». إضافة إلى السياق المحدد لعائدات الموارد، فإن المادة ١٥١ تنشئ ديوان رقابة مستقل، تابع لمجلس الأمة، «يعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وانفاق مصروفاتها في حدود الموازنة».

إن المجلس الأعلى للنفط، الذي يرأسه رئيس الوزراء وتشرف عليه وزارة النفط، هو الهيئة الرئيسية المسؤولة عن الإشراف على قطاع النفط والغاز الكويتي ووضع سياسة الطاقة. وتسيطر شركة النفط الكويتية، وهي شركة النفط الوطنية في البلاد، على كامل قطاع النفط والغاز ولا تمنح التراخيص لاستخراج النفط. ولديها عدد كبير من الشركات التابعة لها، والتي تدخل في عقود خدمة مع شركات نفط دولية تشارك كهيئات متعاقدة ثانوية مقابل أجور على كل برميل يتم استخراجه.^{٣٣٨}

الكويت ملكية دستورية. كما أنها تشكل مثلاً رئيسياً على دولة نفطية غنية تظهر علامات على استئراء الفساد وسوء الإدارة من قبل نخبة حاكمة صغيرة. وقد دفع هذا في السنوات الأخيرة إلى تراجع ثقة الناس بالنظام.^{٣٣٩} وقد تفاقم انعدام الثقة بسبب غياب الشفافية في تفاصيل عقود الخدمة وبيانات العائدات. ورغم شرط الحصول على موافقة البرلمان على جميع العقود مع الشركات الأجنبية، فإن آليات الرقابة ظلت ضعيفة في غياب إجراءات تسمح بالطعن بقرارات التعاقد.^{٣٤٠}

ليبيا

تسببت الحرب الأهلية عام ٢٠١١ في ليبيا التي تمتلك تاسع أكبر احتياطي مثبت من النفط في العالم بتوقف شبه تام في إنتاج النفط والغاز في البلاد، في حين تسببت الاحتجاجات العمالية المتفرقة ومشاكل التزوّد بالطاقة بتذبذبات في الإنتاج منذ الإطاحة بالقدافي.^{٣٣١} ويحكم ليبيا حالياً الإعلان الدستوري لعام ٢٠١١، الذي، على عكس دساتير العراق والكويت واليمن، لا يحتوي أحكاماً تناقش النفط والغاز بشكل خاص. ورغم أن الإعلان المذكور ينص بشكل عام على وضع سلطة الموازنة والرقابة على عائدات الدولة بين يدي المجلس الوطني الانتقالي في المادتين ٢٧ و٢٨،^{٣٣٢} فإن النظام الحالي للملكية والإدارة وتوزيع الموارد في قطاع النفط والغاز تسيطر عليه بشكل أساسي شركة النفط الوطنية الليبية التي تسيطر عليها الدولة.^{٣٣٣}

تأسست شركة النفط الوطنية الليبية في الأصل عام ١٩٧٠ بموجب القانون رقم ٢٤ لعام ١٩٧٠ واعترف بها لاحقاً في القرار رقم ١٩٧٩/١٠ من قبل الأمانة العامة للمؤتمر الشعبي العام. وتسيطر على نحو ٥٠ بالمئة من إنتاج النفط والغاز في البلاد و١٠٠ بالمئة من قدرات التكرير. ولقد احتفظت الشركة بدور ناظم مهم في القطاع، رغم مشاركتها بصفتها فريقياً أول في جميع اتفاقيات تقاسم الإنتاج في ليبيا.

مع استمرار تقلب الوضع الأمني في ليبيا، ومع استمرار الاحتجاجات في المناطق، فإن مستقبل النظام الدستوري أو القانوني الخاص بالنفط والغاز يبقى غامضاً. وفي ظل حكم معمر القذافي، كان هناك سيطرة مركزية قوية على صناعة النفط برمتها دون مساءلة ما أدى إلى استثناء الفساد.^{٣٢٤} ولعبت شركة النفط الوطنية الليبية دوراً مباشراً في جميع مراحل العملية، وكانت تشكل فعلياً مورداً مفتوحاً للقذافي.^{٣٣٠} إلا أن اللاعبين المحليين، ومنذ سقوط القذافي، طالبوا بدرجة أكبر من السلطة على إدارة صناعة النفط والغاز، خصوصاً في منطقة برقة الشرقية. ففي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، تحدت السلطات المحلية الصلاحيات الإدارية للحكومة المركزية بتأسيس شركة نفط خاصة بها، بعد عدة أشهر من وقف تصدير النفط.^{٣٣١} إن تأسيس شركة نفط محلية لا يعني بالضرورة تقليص سلطة شركة النفط الوطنية، لأن هناك عوائق قانونية محتملة أمام شراء الصادرات النفطية من الشركة المحلية.^{٣٣٧} إلا أن ذلك يشير بقوة إلى أن واضعي الدستور الليبي سيتوجب عليهم النظر في ترتيبات الملكية والإدارة والعائدات التي تمنح السلطة والامتيازات للاعبين المحليين.

اليمن

مقارنة ببلدان أخرى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا تعتبر اليمن منتجاً رئيسياً للطاقة. وعلى الرغم من أنه البلد الأفقر في الشرق الأوسط، فإنه يعتمد بشكل كبير على النفط الذي شكل قرابة ٦٣ بالمئة من إيرادات الحكومة عام ٢٠١٠.^{٣٣٨} ويقدم الدستور اليمني مثلاً على الأحكام التي يمكن أن تسنها دولة ذات حكم موحد لمعالجة ملكية النفط والغاز، وإدارة هذه الموارد، واستعمال العائدات المتولدة. إن المادة ٨ شاملة بخصوص الملكية، وتحدد أن جميع أشكال الموارد الطبيعية ومصادر الطاقة - سواء كانت فوق الأرض، أو تحت الأرض، أو في المياه الإقليمية، أو في الجرف القاري أو في المنطقة الاقتصادية الحصرية - مملوكة للدولة، التي ينبغي أن تضمن استغلالها للمصلحة العامة للشعب. وتضع المادة ١٨ إطاراً شاملاً أيضاً للقوانين الحاكمة لعقود الامتياز الممنوحة في مجال الموارد الطبيعية والمرافق العامة. وتنص على إمكانية أن «يبين القانون الحالات محدودة الأهمية التي يتم منح الامتيازات بشأنها وفقاً للقواعد والاجراءات التي يتضمنها»، وأنه «يبين القانون أحوال وطرق التصرف مجاناً في العقارات المملوكة للدولة والتنازل عن أموالها المنقولة، والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك»، و«ينظم القانون كيفية منح الامتيازات للوحدات المحلية والتصريف مجاناً في الأموال العامة». وأخيراً، فإن المادة ٩ تشترط أن تقوم السياسة الاقتصادية للدولة «على أساس التخطيط الاقتصادي العلمي، وبما يكفل الاستغلال الأمثل لكافة الموارد ... بما يخدم المصلحة العامة والاقتصاد الوطني».

تشرف وزارة النفط والمعادن اليمنية على قطاعي النفط والغاز، وتضع سياسة الطاقة، وتدير العلاقات مع المشغلين الأجانب (رغم أن العقود مع الشركات الأجنبية تخضع لموافقة البرلمان).^{٢٣٩} وتتولى هيئة استكشاف وإنتاج النفط مسؤولية منح الحقوق والتراخيص.^{٢٤٠} وتتولى المؤسسة اليمنية العامة للنفط والغاز، وهي شركة النفط الوطنية، إدارة العائدات وتدير العديد من الشركات المملوكة للدولة والمسؤولة عن العمليات اليومية في قطاعي النفط والغاز.^{٢٤١} وتذهب جميع عائدات النفط والغاز إلى وزارة المالية ومن ثم إلى الخزينة الوطنية.^{٢٤٢} وبينما توجد درجة من الإفصاح عن المعلومات والإبلاغ في مجال التراخيص والعائدات فإن بعض المشاكل لا تزال موجودة في مجال شفافية العقود وضعف القدرات الرقابية.^{٢٤٣}

مصر

رغم أن مصر لا تنتج كميات كبيرة من النفط، إلا أنها ثالث أكبر منتج للغاز الطبيعي في أفريقيا (بعد الجزائر ونيجريا).^{٢٤٤} وقد شهدت البلاد نمواً استثنائياً في إنتاج الغاز الطبيعي وصادراته طوال السنوات العشر الأولى من الألفية.^{٢٤٥} ولكن تزايد الطلب المحلي على الغاز، مصحوباً بتناقص إنتاجية احتياطياته، أدى إلى تراجع صادراته في السنوات الأخيرة، ما جعله أقل جاذبية للاستثمار بالنسبة للمصالح النفطية الأجنبية.^{٢٤٦} ورغم ذلك فإن احتمالات استغلال احتياطيات الغاز الطبيعي الجديدة تجعل مسألة كيفية ضبط الصناعة مسألة مهمة بالنسبة لواضعي الدستور.

طبقاً لأحدث دستور في مصر، والذي تمت الموافقة عليه في استفتاء عام ٢٠١٤، فإن الموارد الطبيعية ملك الشعب المصري، والحكومة الوطنية مكلفة بالمحافظة على الموارد واستغلالها، آخذة بالحسبان مصالح الأجيال القادمة.^{٢٤٧} ولا يشير الدستور بشكل محدد إلى عائدات النفط والغاز، لكنه ينص بشكل عام على أن «الضرائب، والرسوم وأية عائدات سيادية» ينبغي «إيداعها في الخزينة العامة للدولة». ^{٢٤٨} علاوة على ذلك، «يضمن النظام الاقتصادي تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعائدات التنمية». ^{٢٤٩} وفي عام ٢٠٠٤، أسست الحكومة الشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية، ومهمتها إدارة الأنشطة النفطية (بما في ذلك التنقيب، والإنتاج والنقل والتكرير) في حوض المتوسط والدلتا، إضافة إلى بعض المناطق الصغيرة من البحر الأحمر وشمال سيناء.^{٢٥٠} وتحفظ الشركة العامة للبترول في مصر بالولاية على ما تبقى من الأنشطة النفطية في مصر.^{٢٥١}

كما لوحظ أعلاه، فإن شروط الطاقة الداخلية قيّدت فرص الاستثمار أمام المستثمرين الأجانب. فبموجب النموذج المصري لاتفاقيات التعاقد مع الشركة العامة للبترول في مصر أو الشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية، فإن لكل من الشركتين حق تفضيلي بشراء حصة من مخصصات المتعاقد في النفط.^{٢٥٢} إن أسعار الغاز المنخفضة في مصر، تعني أن شركات النفط الأجنبية لم تتمكن من تحقيق الأرباح التي توقعتها أصلاً. ففي كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، أعلنت شركة نفطية كبرى الطرف القاهر في عقد للغاز الطبيعي المسال مع الدولة المصرية، بسبب تحويل الدولة للغاز إلى السوق المصرية

المحلية.^{٢٥٣} وسيجبر النظام القانوني المصري على إيجاد حلول للمشاكل الاقتصادية التي يخلقها الطلب المحلي على الطاقة، حيث تبدأ شركات أجنبية جديدة بإعادة النظر في التزاماتها التعاقدية.

تونس


لدى تونس احتياطيات نفط وغاز أصغر بكثير من معظم دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: لديها عاشر أكبر احتياطي مثبت من الغاز الطبيعي وتحتل المرتبة ١٣ في أفريقيا لجهة الاحتياطيات المثبتة من النفط. ولتونس نظام حكم موحد، وتنص المادة ١٣ من دستورها على أن الموارد الطبيعية «ملك الشعب التونسي»، رغم أن الدولة هي التي «تمارس السيادة» على الموارد. ويمنح القانون الرئيسي للنفط والغاز في البلاد (القانون رقم ٩٩-٩٣) وهو قانون سبق دستور عام ٢٠١٤، الدولة درجة واسعة من ملكية موارد النفط والغاز.

وزير الصناعة والتكنولوجيا هو السلطة الرئيسية في تنظيم صناعة النفط، وتشمل صلاحياته منح تراخيص التنقيب وامتيازات الاستغلال. ولكن عليه أن يلتزم رأي اللجنة الاستشارية للهيدروكربونات عندما يمارس صلاحياته في منح التراخيص والامتيازات.^{٢٥٤} وتتكون اللجنة من الكيانات ذات الصلة، بما فيها رئاسة الوزراء، ووزارة المالية، والمصرف المركزي ووزارة الدفاع. وفي محاولة لتعزيز الشفافية في قطاع الموارد الطبيعية، يشترط الدستور أن تقدم عقود استغلال الموارد الطبيعية إلى اللجنة المختصة في مجلس نواب الشعب. وتشترط المادة ١٣ أيضاً موافقة المجلس على هذه الاتفاقيات. كما يورد قانون المحروقات شروطاً أخرى تهدف إلى ضمان الشفافية. ويشترط القانون موافقة وزير الصناعة والتكنولوجيا مرسوم على منح تراخيص التنقيب وامتيازات الاستغلال.^{٢٥٥} كما ينبغي نشر المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية التونسية.

يشترط قانون المحروقات أن تعمل شركات النفط الدولية بالتعاون مع شركة النفط الوطنية التونسية قبل أن يمنح لها ترخيص التنقيب. وفي حال اكتشاف النفط على نطاق تجاري، تحصل شركة النفط الوطنية على حق المطالبة بحصة تصل إلى ٥٠ بالمئة من امتياز الاستغلال. إلا أنه يطلب من شركة النفط الوطنية أن تدفع إلى شركة النفط الدولية حصتها من التكاليف المترتبة.^{٢٥٦} كما يسمح قانون المحروقات لشركة النفط الوطنية بتوقيع اتفاقية تقاسم إنتاج مع شركة نفط دولية.^{٢٥٧} وبموجب بهذا النظام، تملك شركة النفط الوطنية حق الامتياز. إلا أن شركة النفط الدولية تعمل كمتعاقد وتحصل على حصة من الإنتاج.

الجزائر

الجزائر أكبر منتج للغاز الطبيعي في القارة الأفريقية ويشار إليها عادة كأحد أكبر ثلاثة منتجين للنفط في القارة.^{٢٥٨} ورغم وفرة الثروة النفطية والغازية، فإن إنتاج هذه الموارد تراجع في السنوات الأخيرة بسبب عدد من العوامل بما في ذلك الافتقار إلى البنية التحتية، والمخاوف الأمنية، وفصائح الفساد والقوانين التي لا تناسب كثيراً شركات النفط الدولية.^{٢٥٩}



إن الجزائر دولة ذات نظام حكم موحد. والمادة ١٧ من دستور عام ١٩٦٨ تحدد أن الممتلكات العامة، التي تشمل ما تحت الأرض، والمناجم ومصادر الطاقة الطبيعية، «تكون ملكاً للمجتمع الوطني». ويمنح قانون النفط والغاز الرئيسي - قانون الهيدروكربونات رقم ٥٠-٧٠ ملكية الاحتياطات الهيدروكربونية للدولة.^{٣٦} ووزارة الطاقة والمناجم هي الجهة المسؤولة المهيمين في الدولة على قطاع الهيدروكربونات. وقد أحدث قانون الهيدروكربونات هيئتين ناظمتين مستقلتين. الأولى هي سلطة ضبط المحروقات، التي تملك صلاحية تنفيذ وفرض تطبيق الالتزام بأحكام قانون الهيدروكربونات.^{٣٧} والثانية هي الوكالة الوطنية لتتمين موارد المحروقات، المسؤولة عن تطوير ودعم موارد النفط والغاز في الجزائر. وتتمتع هذه الهيئة بالملكية الحصرية لحقوق التنقيب عن النفط والغاز وبسلطة منح تراخيص الاستغلال.^{٣٨} لكن ينبغي للدولة أن توافق على قرار الوكالة وعلى العقود التي تتوصل إليها مع شركات النفط الأجنبية والتي ينبغي نشرها في الجريدة الرسمية للجزائر.^{٣٩} ورغم أن الوكالة طرف في جميع عقود التنقيب والاستغلال، فإنها لا تشارك في العملية، بل تكتفي بمراقبة الأداء العملياتي للمتعاقدين. كما يترتب على شركة النفط الدولية، بعد توقيع اتفاقية تنقيب واستغلال مع الوكالة أن تبرم عقوداً إضافية مع شركة النفط الوطنية الجزائرية، سوناطراك. وتحتفظ المادة ٣٢ من قانون الموارد الهيدروكربونية لسوناطراك بحصة مشاركة لا تقل عن ٥١ بالمئة من جميع عقود التنقيب والاستغلال.

قائمة المراجع

الدساتير

- دستور الجزائر، ١٩٦٨.
- دستور أذربيجان، ١٩٩٥.
- دستور البرازيل، ١٩٨٨.
- القانون الدستوري الكندي، ١٨٦٧ - ١٩٨٢.
- دستور كولومبيا، ١٩٩١.
- دستور الإكوادور، ٢٠٠٨.
- دستور مصر، ٢٠١٤.
- دستور غانا، ١٩٩٦.
- دستور اندونيسيا، ١٩٤٥ (أعيد تأكيده عام ١٩٩٥).
- دستور إيران، ١٩٧٩.
- دستور العراق، ٢٠٠٥.
- دستور الكويت، ١٩٦٢ (أعيد تأكيده عام ١٩٩٢).
- الإعلان الدستوري لليبيا، ٢٠١١.
- دستور المكسيك، ١٩١٧.
- دستور نامبيا، ١٩٩٠.
- دستور النيجر، ٢٠١٠.
- دستور نيجيريا، ١٩٩٩.
- دستور قطر، ٢٠٠٥.
- دستور جنوب أفريقيا، ١٩٩٦.
- دستور جنوب السودان، ٢٠١١.
- الدستور الانتقالي لجنوب السودان، ٢٠١١.
- دستور السودان، ٢٠٠٥.
- دستور تونس، ٢٠١٤.
- دستور الإمارات العربية المتحدة، ١٩٧١.
- دستور الولايات المتحدة الأمريكية، ١٧٨٩.

تشريعات واتفاقيات

الجزائر

قانون الموارد الهيدروكربونية، القانون رقم ٧٠-٥٠.

أستراليا

التسوية الدستورية للمياه الإقليمية بين الكومنولث والولايات، ٢٩ حزيران/يونيو ١٩٧٩.

البرازيل

القانون رقم ٧٤٥٣ لعام ١٩٨٥.
القانون رقم ٨٧٤,٩ (٦ آب/أغسطس ١٩٩٧).
القانون رقم ٧٣٤,١٢ (٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

كندا

اتفاق الأطلسي: مذكرة اتفاق بين الحكومة الكندية وحكومة نيوفاوندلاند ولابرادور بشأن إدارة موارد النفط والغاز في المياه الإقليمية وتقاسم العائدات، ١١ شباط/فبراير ١٩٨٥.

إندونيسيا

قانون حكم آتشي، ٢٠٠٦.

العراق

مشروع قانون النفط والغاز (١٥ شباط/فبراير ٢٠٠٧).
قانون النفط والغاز لإقليم كردستان، القانون العراقي رقم ٢٢ لعام ٢٠٠٧.

ليبيا

القانون رقم ٢٤ لعام ١٩٧٠ (شركة النفط الوطنية الليبية).
قانون النفط رقم ٢٥ لعام ١٩٥٥.

المكسيك

قانون الاستملاك (٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٣٦).
قانون النفط لعام ١٩٢٥ (الأنظمة للمادة ٢٧ من الدستور في مجال النفط).



ساو تومي وبرينسيب
قانون العائدات النفطية، ٢٠٠٤.

جنوب أفريقيا
قانون دعم الوصول إلى المعلومات رقم ٢ لعام ٢٠٠٠.

السودان
اتفاق السلام الشامل بين حكومة جمهورية السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان/الجيش الشعبي لتحرير السودان (٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤).
قانون النفط، ٢٠١٢.

تونس
قانون الهيدروكربونات، القانون رقم ٩٩-٩٣.
قانون السوابق القضائية.

كندا
إشارة مرجعية: حقوق الموارد المعدنية في المياه الإقليمية (١٩٦٧) قرار مجلس الأمن رقم ٧٩٢.
شعب هايدا ضد بريتيش كولومبيا (وزير المالية)، [٢٠٠٤]، ٣ قرار مجلس الأمن ٥١١.

الإكوادور
الاتحاد المستقل لشعب شوار ضد شركة آركو، القرار، ٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩.
شعب ساراياكو ضد الشركة العامة للمحروقات ودولة الإكوادور، القرار، ٢٧ حزيران/يونيو ٢٠٠٢ (المحكمة الأمريكية - الأمريكية لحقوق الإنسان).

- Ahmad, Ehtisham and Eric Mottu, 'Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues', International Monetary Fund Working Paper 02/203, November 2002, available at <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=16126.0>
- Akpabio, Emmanuel M. and Nseabasi S. Akpan, 'Governance and Oil Politics in Nigeria's Niger Delta: The Question of Distributive Equity', *Journal of Human Ecology*, 30 (2010), pp. 111–21
- Al-Ali, Zaid and Michael Dafel, 'Egyptian Constitutional Reform and the Fight against Corruption', *Consolidating the Arab Spring: Constitutional Transition in Egypt and Tunisia Series*, No. 1 (June 2013), available at <http://constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2013/06/1_Al-Ali_Dafel_Egypt_Corruption.pdf>
- Al Faruque, Abdullah, 'Transparency in Extractive Revenues in Developing Countries and Economies in Transition: A Review of Emerging Best Practices', *Journal of Energy and Natural Resources Law*, 24 (2006), pp. 66–103
- Al Moumin, Mishkat, 'The Legal Framework for Managing Oil in Post-Conflict Iraq: A Pattern of Abuse and Violence over Natural Resources', in P. Lujala and S.A. Rustad (eds), *High-Value Natural Resources and Post-Conflict Peacebuilding* (London: Earthscan, 2012), pp. 413–35
- Al-Shaher, Omar, 'Iraqi MP: Marliki, Barzani Close to Solving Oil Dispute', *Al-Monitor*, 18 July 2013, available at <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/07/maliki-barzani-rapprochement-oil-law-iraq.html>
- Anderson, George, 'Reflections on Oil and Gas in Federal Systems', in George Anderson (ed.), *Oil and Gas in Federal Systems* (Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2012), pp. 369–408
- Australian National University Enterprise, 'Governance and Capacity Building in Post-Crisis Aceh', UNDP Report, April 2012, available at [http://www.undp.or.id/pubs/docs/ANUE_Study_Book_Printed %20 Version.pdf](http://www.undp.or.id/pubs/docs/ANUE_Study_Book_Printed%20Version.pdf)
- Bahl, Roy and Tumennasan Bayar, 'How Should Revenues from Natural Resources be Shared in Indonesia?', in James Alm, Jorge Martinez-Vazquez and Sri Mulyani Indrawati(eds), *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the*

- Rebuilding of Indonesia (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2004)
- BBC News, 'Mexico Approves Oil Sector Reforms', BBC News, 7 August 2014, available at <http://www.bbc.com/news/business-28685504>
- Bell, Joseph C. and Teresa Maurea Faria, 'Critical Issues for a Revenue Management Law', in Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs and Joseph E. Stiglitz (eds), *Escaping the Resource Curse* (New York: Columbia University Press, 2007), pp. 286–321
- Bindemann, Kirsten, 'Production-Sharing Agreements: An Economic Analysis', Oxford Institute for Energy Studies, October 1999, available at <http://www.oxfordenergy.org/1999/10/production-sharing-agreements-an-economic-analysis/>
- Bird, Richard M. and Robert D. Ebel, 'Fiscal Federalism and National Unity', 2005, available at <http://www.urban.org/uploadedpdf/1000803.pdf>
- Blanchard, Christopher M., 'Iraq: Oil and Gas, Revenue Sharing, and US Policy', Congressional Research Service, 3 November 2009
- Braga, Luciana P. and Alexandre S. Szklo, 'The Recent Regulatory Changes in Brazilian Petroleum Exploration and Exploitation Activities', *Journal of World Energy Law and Business*, 6 (2013), pp. 1–20
- Carreon-Rodriguez, Victor G. and Juan Rosellón, 'Mexico', in George Anderson (ed.), *Oil and Gas in Federal Systems* (Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2012), pp. 192–226
- Celestine, Achi, 'Hydrocarbon Exploitation, Environmental Degradation, and Poverty: The Niger Delta Experience', Diffuse Pollution Conference, 2003, available at http://www.ucd.ie/dipcon/docs/theme02/theme02_07.PDF
- Center for Constitutional Transitions at NYU Law and International IDEA, 'Decentralization in Unitary States: Constitutional Frameworks for the Middle East and North Africa', available at www.constitutionaltransitions.org/publications
- Chivvis, Christopher, Keith Crane, Peter Mandaville and Jeffrey Martini, 'Libya's Post-Qaddafi Transition', Rand Corporation, 2012, available at http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR100/RR129/RAND_RR129.pdf
- Collier, Paul and Anke Hoeffler, 'Conflicts', in Bjorn Lomborg (ed.), *Global Crises, Global Solutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 129–56



- Conine, Gary B., 'Mexico: Energy Development and the State Oil Company', *Tulsa Law Journal*, 27 (1992), pp. 625–45
- Cunningham, Nick, 'Wave of Violence Threatens Ambitious Iraqi Oil Goals', *Oil Price*, 5 January 2014, available at <http://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/Wave-of-Violence-Threatens-Ambitious-Iraqi-Oil-Goals.html>
- Crommelin, Michael, 'Australia', in George Anderson (ed.), *Oil and Gas in Federal States* (Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2012), pp. 35–60
- Davis, Jeffrey, Rolondo Ossowsla, James Daniel and Steven Barnett, 'Oil Funds: Problems Posing as Solutions', *Finance and Development*, 38/4 (2001), available at <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/12/davis.htm>
- Economist*, 'Brazil's Oil Boom: Filling up the Future', *Economist*, 5 November 2011, available at <http://www.economist.com/node/21536570>
- Economist*, 'Iraq, Kurds, Turks and Oil: A Tortuous Triangle', *Economist*, 22 December 2012, available at <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21568760-governments-turkey-iraq-and-iraqi-kurdistan-play-dangerous-game>
- Economist*, 'The Global Oil Industry: Supermajordämmerung', *Economist*, 3 August 2013, available at <http://www.economist.com/news/briefing/21582522-day-huge-integrated-international-oil-company-drawing>
- Economist*, 'How High Can Pemex Fly', *Economist*, 23 January 2014, available at <http://www.economist.com/blogs/americasview/2014/01/mexicos-energy-reform>
- Espinosa, Veronica Navarro and Ben Bain, 'Pemex Sells Record Amount of 30-Year Bonds after Energy Reform', *Bloomberg*, 15 January 2014, available at <http://www.bloomberg.com/news/2014-01-16/pemex-sells-record-amount-of-30-year-bonds-after-energy-reform.html>
- Francis, Paul, Deirdre Lapin and Paula Rossiasco, 'Securing Development and Peace in the Niger Delta: A Social and Conflict Analysis for Change', *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, 2011, available at <http://www.wilsoncenter.org/publication/securing-development-and-peace-the-niger-delta-social-and-conflict-analysis-for-change>
- Freshfields Bruckhaus Deringer, 'Algeria', available at http://www.freshfields.com/uploadedFiles/SiteWide/News_Room/Insight/Africa_ENR/Algeria/Algeria

%20oil%20and%20gas.pdf

Freshfields Bruckhaus Deringer, 'Egypt', available at <http://www.freshfields.com/uploadedFiles/SiteWide/News_Room/Insight/Africa_ENR/Egypt/Egypt%20oil%20and%20gas.pdf

Freshfields Bruckhaus Deringer, 'Tunisia', available at <http://www.freshfields.com/uploadedFiles/SiteWide/News_Room/Insight/Africa_ENR/Tunisia/Tunisia%20oil%20and%20gas.pdf

Ghella, Amine, 'Algeria: Oil and Gas Overview', International Comparative Legal Guide to Oil and Gas Regulation 2014 (2014), available at <<http://www.iclg.co.uk/practice-areas/oil-and-gas-regulation/oil-and-gas-regulation-2014/algeria--oil-and-gas-overview>

Gobetti, Sergio Wulff, Helder Queiroz Pinto Junior and Juliana de Carvalho Sardinha, 'Oil and Gas in Federal Countries: Brazil', World Bank Conference on Oil and Gas in Federal Systems Framework Paper, 3–4 March 2010, available at <http://siteresources.worldbank.org/EXTOGMC/Resources/336929-1266445624608/Framework_Paper_Brazil2.pdf

Gobetti, Sergio Wulff, Helder Queiroz Pinto Junior and Juliana de Carvalho Sardinha, 'Brazil', in George Anderson (ed.), Oil and Gas in Federal Systems (Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2012), pp. 61–87

Hallack, Michelle and Francois Leveque, 'The New Brazilian Oil Regulation', Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence School of Regulation, EUI Working Paper RSCAS 2013/48, 2013, available at http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/27499/RSCAS_2013_48rev.pdf?sequence=3

Haysom, Nicholas and Sean Kane, 'Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership, Control and Wealth-sharing', Centre for Humanitarian Dialogue, October 2009, available at http://comparativeconstitutionsproject.org/files/resources_peace.pdf

Heller, Patrick R.P., Paasha Mahdari and Johannes Schreuder, 'Reforming National Oil Companies: Nine Recommendations', National Resource Government Institute, July 2014, available at http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/NRGI_9Recs_Web.pdf

Herbst, Jeffrey, 'The Politics of Revenue Sharing', World Institute for Development Economics Research Discussion Paper No. 2001/43, July 2001, available at



<http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC9175.pdf>

- Hill, Ginny, Peter Salisbury, Leonie Northedge and Jane Kinninmont, *Yemen: Corruption, Capital Flight and Global Drivers of Conflict – A Chatham House Report*, September 2013, available at [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Middle%20 East/0913r_yemen.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Middle%20East/0913r_yemen.pdf)
- Hui, Wee Chong, 'Malaysia', in George Anderson (ed.), *Oil and Gas in Federal Systems* (Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2012), pp. 157–91
- Hults, David R., 'Hybrid Governance: State Management of National Oil Companies', in David G. Victor, David R. Hults and Mark C. Thurber (eds), *Oil and Governance: State Owned Enterprises and the World Energy Supply* (New York: Cambridge, 2011), pp. 62–121
- Humphreys, Macartan, Jeffrey Sachs and Joseph E. Stiglitz (eds), *Escaping the Resource Curse* (New York: Columbia University Press, 2007)
- Hunter, Tina, 'The Role of the Regulatory Framework in Encouraging Sustainable Extraction of Petroleum Resources in Australia and Norway', *Oil, Gas & Energy Law*, 1 (2014), pp. 1–35
- Hussain, Syed, 'Iraq's Ambitions Crumble as Oil Giants Opt Out', *Gulf Business*, 16 November 2013, available at <http://gulfbusiness.com/2013/11/iraqs-ambitions-crumble-as-oil-giants-opt-out/#.U3q0MvldUSQ>
- Iledare, Wumi and Rotimi Suberu, 'Nigeria', in George Anderson (ed.), *Oil and Gas in Federal States* (Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2012), pp. 227–56
- International Monetary Fund, 'Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries', 2003, available at <http://www.imf.org/external/pubs/nft/2003/fispol/>
- International Monetary Fund, 'Guide on Resource Transparency', 2007, available at <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/guide.htm>
- Kanervisto, M.K. and E.G. Pereira, 'National Oil Companies Operating in Upstream Petroleum Projects and Participating in Joint Operating Agreements', *Oil, Gas & Energy Law*, 4 (2013), pp. 1–13
- Krauss, Clifford, 'In Challenge, Former Rebels in Libya Form Own Oil Company', *New York Times*, 11 November 2013, available at <http://www.nytimes.com/2013/11/12/world/africa/in-challenge-former-rebels-in-libya-form-own->

oil-company.html

Lahn, Glada, Valerie Marcel, John Mitchell, Keith Myers and Paul Stevens, 'Good Governance of the National Petroleum Sector', Chatham House, April 2007, available at <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/ggreport0407.pdf>

Losman, Donald L., 'The Rentier State and National Oil Companies: An Economic Political Perspective', *Middle East Journal*, 64 (2010), pp. 429–45

Luheshi, Mohamed N., 'Overview of the Libyan Oil and Gas Industry: A Summary of the History and Current «Landscape» of the Libyan industry', Leptis E&P Ltd., 18 April 2013

Macalister, Terry, 'Britain Steps into Row over Oil Contracts in Kurdistan', *Guardian*, 13 November 2011, available at <http://www.theguardian.com/business/2011/nov/13/exxon-mobil-kurdistan-exploration>

Mahdi, Kamil, 'Iraq's Oil Law: Parsing the Fine Print', *World Policy Journal*, 24 (2007), pp. 11–23

Manzano, Osmel, Francisco Monaldi, Jose Manuel Puente and Stefania Vitale, 'Venezuela', in George Anderson (ed.), *Oil and Gas in Federal Systems* (Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2012), pp. 339–70

Marcel, Valerie, *Oil Titans: National Oil Companies in the Middle East* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005)

McPherson, Charles, 'National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook', National Oil Companies Workshop, World Bank, 27 May 2003, available at <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20250718~menuPK:530123~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930~isCURL:Y,00.html>

Morgandi, Matteo, 'Extractive Industries Revenues Distribution at the Sub-National Level', Revenue Watch Institute, June 2008, available at <http://www.resource-governance.org/sites/default/files/Extractive%20Industries%20Revenues%20Distribution%20at%20the%20Sub-National%20Level.pdf>

Morrisette, France, 'Provincial Involvement in International Treaty Making: The European Union as a Possible Model', *Queens Law Journal*, 37 (2012), pp. 577–616

Mustafayev, Nurlan, 'The Legal Frameworks for Foreign Investments in Upstream



- Petroleum Industry of Azerbaijan', *Oil, Gas & Energy Law*, 5 (2013), pp. 1–47
- Muttitt, Greg, 'Production Sharing Agreements: Oil Privatisation by Another Name', Paper Presented to the General Union of Employees' Conference on Privatisation, Basrah, Iraq, 26 May 2005, available at http://platformlondon.org/carbonweb/documents/PSAs_privatisation.pdf
- Negroponce, Diana Villiers, 'Mexican Energy Reform: Opportunities for Historic Change', Brookings, 23 December 2013, available at <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/12/23-mexican-energy-reform-opportunities-historic-change-negroponce>
- Negus, Steve, 'Iraq's Kurds Threaten Secession over Oil Rights', *Financial Times*, 28 September 2006, available at <http://www.ft.com/cms/s/0/1fdf15ea-4f11-11db-b600-0000779e2340.html#axzz32DS2axmu>
- Nwajiaku-Dahou, Kathryn, 'The Political Economy of Oil and «Rebellion» in Nigeria's Niger Delta', *Review of African Political Economy*, 39 (2012), pp. 295–313
- Oliveira, M.R. de, 'The Overhaul of the Brazilian Oil and Gas Regime: Does the Adoption of a Production Sharing Agreement Bring Any Advantage over the Current Modern Concession System?', *Oil, Gas & Energy Law*, 4 (2010), pp. 1–84
- O'Neil, Shannon K., 'Mexico's Historic Energy Reform', Council on Foreign Relations, 12 December 2013, available at <http://blogs.cfr.org/oneil/2013/12/12/mexicos-historic-energy-reform/>
- Orogun, Paul S., 'Resource Control, Allocation and Petroleum Politics in Nigeria: the Niger Delta Question', *GeoJournal*, 75 (2009), pp. 459–507
- Paliashvilli, Irina, 'Overview of Ukraine's Legal Regime for the Upstream Oil and Gas Sector in 2012–2013', *Oil, Gas & Energy Law*, 5 (2013)
- Pellegrini, Matteo, 'Promoting Contract Transparency', RWI Briefing Paper, December 2011, available at http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/RWI_Parliamentary_Briefing_ContractTransparency.pdf
- Plourde, André, 'Oil and Gas in the Canadian Federation', Buffett Center for International and Comparative Studies Working Paper No. 10-001, June 2010, available at http://www.bcics.northwestern.edu/documents/workingpapers/Energy_10-001_Plourde.pdf
- Plourde, André, 'Canada', in George Anderson (ed.), *Oil and Gas in Federal States*

- (Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2012), pp. 88–120
- Primanita, Arientha, Ezra Sihite and Pitan Daslani, 'Constitutional Court Invalidates BPMigas', *Jakarta Globe*, 13 November 2012, available at <http://www.thejakartaglobe.com/archive/constitutional-court-invalidates-bpmigas/555947/>
- Radon, Jenik, 'The ABCs of Petroleum Contracts: License-Concession Agreements, Joint Ventures, and Production-Sharing Agreements', in *Covering Oil: A Reporter's Guide to Energy and Development* (New York: Open Society Institute, 2005)
- Reed, Stanley, 'Iraqi Government and Kurdistan at Odds over Oil Production', *New York Times*, 14 November 2012, available at http://www.nytimes.com/2012/11/15/business/global/delicate-balancing-act-for-western-oil-firms-in-iraq.html?_r=0
- Reed, Stanley, 'BG Group Warns of Gas Problems in Egypt', *New York Times*, 27 January 2014, available at http://www.nytimes.com/2014/01/28/business/international/bg-group-warns-of-gas-problems-in-egypt.html?_r=0
- Reuters, 'RPT-Fitch: Mexico's Energy Reform Positive for Pemex, Challenges CFE', *Reuters*, 4 February 2014, available at <http://www.reuters.com/article/2014/02/04/fitch-mexicos-energy-reform-positive-for-idUSFit68518420140204>
- Revenue Watch Institute, 'The 2013 Resource Governance Index', 2013, available at <http://www.revenuwatch.org/rgi/report>
- Revenue Watch Institute, 'The 2013 Resource Governance Index: Iraq', 2013, available at <http://www.revenuwatch.org/countries/middle-east-and-north-africa/iraq/overview>
- Revenue Watch Institute, 'The 2013 Resource Governance Index: Kuwait', 2013, available at <http://www.revenuwatch.org/countries/middle-east-and-north-africa/kuwait/overview>
- Revenue Watch Institute, '2013 Resource Governance Index: Libya', 2013, available at <http://www.revenuwatch.org/countries/middle-east-and-north-africa/libya/overview>
- Revenue Watch Institute, '2013 Resource Governance Index: Yemen', 2013, available at <http://www.revenuwatch.org/countries/middle-east-and-north-africa/yemen/overview>
- Richter, Anthony, Svetlana Tsalik, Isam al Khafaji and Julie McCarthy, 'Protecting



the Future: Constitutional Safeguards for Iraq's Oil Revenue', Revenue Watch Report No. 8, Open Society Institute, May 2005, available at <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/protecting-future-constitutional-safeguards-iraq-s-oil-revenues>

Rosa, R. Ribeiro, 'Harmony through Conflict: Government, NOC and IOCs in the Brazilian Production Sharing Contract', *Oil, Gas & Energy Law*, 4 (2013), pp. 1–17

Rosenblum, Peter and Susan Maples, 'Contracts Confidential: Ending Secret Deals in the Extractive Industry', Revenue Watch Institute, 2009, available at <http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/RWI-Contracts-Confidential.pdf>

Ross, Michael, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012)

Saavedra, Luis Angel, 'Consultation or Prior Consent?', Special Report (June 2011), available at http://www.lapress.org/objetos/informe/14PI_consultation_lp.pdf

Sakmar, Susan L., 'The Status of the Draft Iraq Oil and Gas Law', *Houston Journal of International Law*, 30 (2008), pp. 289–314

Sharman, Andy, 'BG Group Says Natural Gas Operations in Egypt Remain at Risk', *Financial Times*, 31 July 2014, available at <http://www.ft.com/cms/s/0/6186bc6c-1891-11e4-a51a-00144feabdc0.html#axzz3Fh53CGEI>

Stack, Liam, 'Corruption Inquiry Rocks Kuwait', *New York Times*, 21 September 2011, available at http://www.nytimes.com/2011/09/22/world/middleeast/corruption-inquiry-rocks-kuwait.html?_r=0

Stevens, Paul, 'National Oil Companies and International Oil Companies in the Middle East', *Journal of World Energy Law & Business*, 1 (2008), pp. 5–30

STI Group, 'The Three Oil and Gas Energy Markets: What is Upstream?', 28 January 2013, available at <http://setxind.com/upstream/what-is-upstream/>

STI Group, 'The Three Oil and Gas Energy Markets: What is Midstream?', 1 February 2013, available at <http://setxind.com/midstream/energy-markets-what-is-midstream/>

STI Group, 'The Three Oil and Gas Energy Markets: What is Downstream?', 5 February 2013, available at <http://setxind.com/downstream/oil-and-gas-energy-what-is-downstream/>

- Tordo, Silvana, 'National Oil Companies and Value Creation,' World Bank Working Paper No. 218, 2011, available at <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-8831-0>
- US Energy Information Administration, 'Algeria,' 24 July 2014, available at <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/Algeria/algeria.pdf>
- US Energy Information Administration, 'Egypt,' 14 August 2014, available at <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/Egypt/egypt.pdf>
- US Energy Information Administration, 'Kuwait,' 8 July 2013, available at <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=KU>
- US Energy Information Administration, 'Libya,' 10 October 2013, available at <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/Libya/libya.pdf>
- US Energy Information Administration, 'Yemen,' 19 September 2013, available at <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/Yemen/yemen.pdf>
- Wolf, Christian, 'Does Ownership Matter? The Performance and Efficiency of State Oil vs. Private Oil (1987–2006),' ERPG/Cambridge Working Paper 08/13, 25 June 2008, available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1139025
- Wood, Duncan, 'The Administration of Decline: Mexico's Looming Oil Crisis,' *Law & Business Review of the Americas*, 16 (2010), pp. 855–70
- Wood, Duncan, 'A New Beginning for Mexican Oil: Principles and Recommendations for a Reform in Mexico's National Interest,' Wilson Center Report, November 2012, available at <http://www.wilsoncenter.org/publication/new-beginning-for-mexican-oil>
- World Bank, 'Angola: Oil, Broad-Based Growth, and Equity – Country Economic Memorandum,' 2 October 2006, available at http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2006/10/24/000090341_20061024104820/Rendered/PDF/35362.pdf
- Xavier, Yanko Marcius de Alencar, 'Legal Models of Petroleum and Natural Gas Ownership in Brazilian Law,' in Aileen McHarg, Barry Barton, Adrian Bradbrook and Lee Godden (eds), *Property and the Law in Energy and Natural Resources* (Oxford: Oxford University Press, 2010)
- Zedalis, Rex J., *The Legal Dimensions of Oil and Gas in Iraq: Current Realities and Future Prospects* (New York: Cambridge University Press, 2009)

- Humphrey et al. (eds), *Escaping the Resource Curse*; Ross, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*, p. 1. ١
- Hill et al., *Yemen: Corruption, Capital Flight and Global Drivers of Conflict – A Chatham House Report*, p. 5. ٢
- Al Faruque, 'Transparency in Revenues in Developing Countries and Economies in Transition', p. 67. ٣
- Collier and Hoeffler, 'Conflicts', p. 139. ٤
- Al Faruque, 'Transparency in Revenues in Developing Countries and Economies in Transition', pp. 67–70. ٥
- International Monetary Fund, 'Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries', p. 228. ٦
- Akpabio and Akpan, 'Governance and Oil Politics in Nigeria's Niger Delta', p. 111. ٧
- Celestine, 'Hydrocarbon Exploitation, Environmental Degradation, and Poverty: The Niger Delta Experience', 2-33–2-34. ٨
- Nwajiaku-Dahou, 'The Political Economy of Oil and «Rebellion» in Nigeria's Niger Delta', p. 132. ٩
- Zedalis, *The Legal Dimensions of Oil and Gas in Iraq: Current Reality and Future Prospects*, pp. 45–46. ١٠
- Bahl and Bayar, 'How Should Revenues from Natural Resources be Shared in Indonesia?', p. 218. ١١
- دستور جنوب السودان لعام ٢٠١١، المواد ١٧٠-١٧٩. ١٢
- دستور كندا لعام ١٨٧٢، المواد ٩٢(١)، ١٠٩. ١٣
- دستور إيران لعام ١٩٧٩، المادتان ٤٨ و ١٥٣. ١٤
- Center for Constitutional Transitions at NYU Law and International IDEA, 'Decentralization in Unitary States: Constitutional Frameworks for the Middle East and North Africa'. ١٥
- Economist, 'The Global Oil Industry: Supermajordämmerung'. ١٦
- المرجع السابق. ١٧
- دستور المكسيك لعام ١٩١٧، المادة ٢٧ (قبل تعديل عام ٢٠١٣)؛ قانون البترول لعام ١٩٢٥ (التعليمات التنفيذية للمادة ٢٧ من الدستور في مجال النفط)؛ قانون الاستملاك بتاريخ ١٨

- ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٣٦، المادة ١، مع مرسوم الرئيس كارديناس للاستملاك تاريخ ١٨ آذار/مارس ١٩٣٨.
- Conine, 'Mexico: Energy Development and the State Oil Company', pp. 627-29. ١٩
- المرجع السابق ص ٦٢٥، ٦٣٠. ٢٠
- Carreon-Rodriguez and Rosellón, 'Mexico', p. 205. ٢١
- دستور المكسيك لعام ١٩١٧ (تعديلات كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣)، المواد ٢٥، ٢٧، ٢٨. ٢٢
- دستور تونس لعام ٢٠١٤، المادة ١٣؛ دستور مصر لعام ٢٠١٤، المادة ٣٢. ٢٣
- دستور إندونيسيا لعام ١٩٤٥، المادة ٣٣(٣). ٢٤
- Anderson, 'Reflections on Oil and Gas in Federal Systems', p. 377. ٢٥
- دستور مصر لعام ٢٠١٤، المادة ٣٢ (الموارد الطبيعية ملك للشعب). ٢٦
- دستور قطر لعام ٢٠٠٥، المادة ٢٩ (الثروات الطبيعية ومواردها ملك للدولة). ٢٧
- Haysom and Kane, 'Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership Control and Wealth-Sharing', p. 30. ٢٨
- المرجع السابق، ص ٨-٩. ٢٩
- The Comprehensive Peace Agreement between the Government of the Republic of the Sudan and the Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army, 31 December 2004, chapter III, principle 2.1. ٣٠
- Haysom and Kane, 'Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership Control and Wealth-Sharing', p. 12. ٣١
- المرجع السابق. ٣٢
- World Bank, 'Angola: Oil, Broad-based Growth, and Equity – Country Economic Memorandum'.
- Haysom and Kane, 'Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership Control and Wealth-Sharing', pp. 5, 8. ٣٣
- Anderson, 'Reflections on Oil and Gas in Federal Systems', p. 377. ٣٤
- Haysom and Kane, 'Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership Control and Wealth-Sharing', pp. 9-10. ٣٥
- المرجع السابق. ٣٦
- المرجع السابق. ٣٧
- دستور المكسيك 1917, article 27. ٣٨
- Carreon-Rodriguez and Rosellón, 'Mexico', p. 202 المرجع السابق; ٣٩
- Wood, 'The Administration of Decline: Mexico's Looming Oil Crisis', p. 58. ٤٠

| | |
|--|----|
| دستور المكسيك لعام ١٩١٧، المادة ٣٧. | ٤١ |
| BBC News, 'Mexico Approves Oil Sector Reforms'. | ٤٢ |
| Reuters, 'RPT-Fitch: Mexico's Energy Reform Positive for Pemex, Challenges CFE'; Espinosa and Bain, 'Pemex Sells Record Amount of 30-Year Bonds after Energy Reform'; Economist, 'How High Can Pemex Fly?' | ٤٣ |
| Economist, 'Brazil's Oil Boom'. | ٤٤ |
| Hallack and Leveque, 'The New Brazilian Oil Regulation', p. 3. | ٤٥ |
| Xavier, 'Legal Models of Petroleum and Natural Gas Ownership in Brazilian Law', pp. 1-2; and Oliveira, 'The Overhaul of the Brazilian Oil and Gas Regime', pp. 31-32. | ٤٦ |
| Law No. 9.478 (6 August 1997), article 3. | ٤٧ |
| Law No. 9.478 (6 August 1997), article 26. | ٤٨ |
| Xavier, 'Legal Models of Petroleum and Natural Gas Ownership in Brazilian Law', p. 8. | ٤٩ |
| Al Moumin, 'The Legal Framework for Managing Oil in Post-Conflict Iraq', p. 420. | ٥٠ |
| Mahdi, 'Iraq's Oil Law', p. 16. | ٥١ |
| Sakmar, 'The Status of the Draft Iraq Oil and Gas Law', p. 304. | ٥٢ |
| Oil and Gas Law of the Kurdistan Region, Iraq Law No. 22 of 2007, article 3. | ٥٣ |
| المراجع السابق. | ٥٤ |
| المراجع السابق. | ٥٥ |
| Reed, 'Iraqi Government and Kurdistan at Odds over Oil Production'. | ٥٦ |
| Primanita et al., 'Constitutional Court invalidates BPMigas'. | ٥٧ |
| دستور العراق لعام ٢٠٠٥، المادة ١١٢(١). | ٥٨ |
| STI Group, 'The Three Oil and Gas Energy Markets: What is Upstream?' | ٥٩ |
| STI Group, 'The Three Oil and Gas Energy Markets: What is Midstream?' | ٦٠ |
| STI Group, 'The Three Oil and Gas Energy Markets: What is Downstream?' | ٦١ |
| Radon, 'The ABCs of Petroleum Contracts: License-Concession Agreements, Joint Ventures, and Production-Sharing Agreements', pp. 61-62. | ٦٢ |
| Hunter, 'The Role of the Regulatory Framework in Encouraging Sustainable Extraction of Petroleum Resources in Australia and Norway', pp. 5-6. | ٦٣ |
| Haysom and Kane, 'Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership Control and Wealth-Sharing', p. 15. | ٦٤ |

- دستور كندا لعام ١٨٧٢، المادة ٩٢(١). ٦٥
- المرجع السابق المواد ٩٢(٢)-(٣). ٦٦
- Haysom and Kane, 'Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership Control and Wealth-Sharing', p. 16. ٦٧
- المرجع السابق ص ١٦. ٦٨
- المرجع السابق ص ٥. ٦٩
- Plourde, 'Oil and Gas in the Canadian Federation', p. 10. ٧٠
- المرجع السابق. ٧١
- المرجع السابق. ٧١
- المرجع السابق، ص ١٠-١١. ٧٣
- المرجع السابق. ٧٤
- Australian National University Enterprise, 'Governance and Capacity Building in Post-Crisis Aceh', p. 88. ٧٥
- Macalister, 'Britain Steps into Row over Oil Contracts in Kurdistan'. ٧٦
- Zedalis, *The Legal Dimensions of Oil and Gas in Iraq*, p. 43. ٧٧
- Economist, 'Iraq, Kurds, Turks and Oil: A tortuous triangle'. ٧٨
- Negus, 'Iraq's Kurds Threaten Secession over Oil Rights'. ٩٧
- Cunningham, 'Wave of Violence Threatens Ambitious Iraqi Oil Goals'. ٨٠
- Al Moumin, 'The Legal Framework for Managing Oil in Post-Conflict Iraq', p. 424; Hussain, 'Iraq's Ambitions Crumble as Oil Giants Opt Out'. ٨١
- Offshore Constitutional Settlement, 1979 (Australia). ٨٢
- Crommelin, 'Australia', p. 47-49. ٨٣
- Plourde, 'Oil and Gas in the Canadian Federation', p. 12; Reference Re: Ownership of Offshore Mineral Rights (British Columbia) [1967] S.C.R. 792. ٨٤
- Plourde, 'Oil and Gas in the Canadian Federation', p. 12. ٨٥
- Plourde, 'Canada', p. 101; and Plourde, 'Oil and Gas in the Canadian Federation', pp. 12-13. ٨٦
- Saavedra, 'Consultation or Prior Consent?', p. 7. ٨٧
- Federacion Independiente del Pueblo Shuar v. Arco, Inc., ٨٨
- القرار الصادر في ٨ أيلول/سبتمبر (الذي ينص على أنه لا يجوز للحكومة المركزية وشركات النفط الأجنبية أن تدخل في اتفاقيات مع أي مجموعة في أراضي الاتحاد المستقل لشعب الشوار الإكوادوري دون الموافقة المسبقة من مجلس المجتمع المحلي).
- Sarayaku People v. CGC and the Ecuadorian State, Decision, 27 June 2002

| | |
|---|--------------------------|
| (Inter-American Court of Human Rights). | |
| Haida Nation v. British Columbia (Minister of Finance), [2004], 3 S.C.R. 511, para 16. See also Plourde, 'Canada', p. 112. | ٨٩ |
| Radon, 'The ABCs of Petroleum Contracts: License-Concession Agreements, Joint Ventures, and Production-Sharing Agreements', p. 63. | ٩٠ |
| | المرجع السابق. ٩١ |
| | المرجع السابق. ٩٢ |
| | المرجع السابق، ص ٦٧. ٩٣ |
| Muttitt, 'Production Sharing Agreements: Oil Privatisation by Another Name', p. 5. | ٩٤ |
| Radon, 'The ABCs of Petroleum Contracts: License-Concession Agreements, Joint Ventures, and Production-Sharing Agreements', p. 67. | ٩٥ |
| Muttitt, 'Production Sharing Agreements: Oil Privatisation by Another Name', p. 5. | ٩٦ |
| | المرجع السابق. ٩٧ |
| | المرجع السابق. ٩٨ |
| Bindemann, 'Production-Sharing Agreements: An Economic Analysis', p. 10. | ٩٩ |
| Rosenblum and Maples, 'Contracts Confidential', p. 15; Pellegrini, 'Promoting Contract Transparency', p. 1; Chivvis et al., 'Libya's Post-Qaddafi Transition', p. 12. | ١٠٠ |
| Ghellal, 'Algeria: Oil and Gas Overview'; and Freshfields Bruckhaus Deringer, 'Algeria', p. 3. | ١٠١ |
| Lahn et al., 'Good Governance of the National Petroleum Sector', p. 11. | ١٠٢ |
| Pellegrini, 'Promoting Contract Transparency', p. 2. | ١٠٣ |
| Paliashvili, 'Overview of Ukraine's Legal Regime for the Upstream Oil and Gas Sector in 2012–2013', p. 7. | ١٠٤ |
| | المرجع السابق. ١٠٥ |
| Marcel, Oil Titans, p. 1. | ١٠٦ |
| | المرجع السابق، ص ٧٢. ١٠٧ |
| Stevens, 'National Oil Companies and International Oil Companies in the Middle East', p. 9. | ١٠٨ |
| | المرجع السابق. ١٠٩ |
| Kanervisto and Pereira, 'National Oil Companies Operating in Upstream | ١١٠ |

| | |
|---|--------------------------|
| Petroleum Projects', p. 3. | |
| Carreon-Rodriguez and Rosellón, 'Mexico', p. 202. | ١١١ |
| Stevens, 'National Oil Companies and International Oil Companies in the Middle East', p. 13. | ١١٢ |
| Tordo, 'National Oil Companies and Value Creation', p. 24. | ١١٣ |
| Marcel, Oil Titans, p. 126. | ١١٤ |
| Chivvis et al., 'Libya's Post-Qaddafi Transition', p. 11; Losman, 'The Rentier State and National Oil Companies', p. 438. | ١١٥ |
| Chivvis et al., 'Libya's Post-Qaddafi Transition', p. 11. | ١١٦ |
| Conine, 'Mexico: Energy Development and the State Oil Company', pp. 633-34. | ١١٧ |
| Chivvis et al., 'Libya's Post-Qaddafi Transition', p. 12. | ١١٨ |
| Rosa, 'Harmony through Conflict', pp. 2-3. | ١١٩ |
| McPherson, 'National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook', p. 8. | ١٢٠ |
| | المرجع السابق. ١٢١ |
| Wood, 'The Administration of Decline: Mexico's Looming Oil Crisis', p. 865. | ١٢٢ |
| Tordo, 'National Oil Companies and Value Creation', p. 28. | ١٢٣ |
| Ghellal, 'Algeria: Oil and Gas Overview'. | ١٢٤ |
| | المرجع السابق. ١٢٥ |
| Tordo, 'National Oil Companies and Value Creation', p. 28. | ١٢٦ |
| Hults, 'Hybrid Governance: State Management of National Oil Companies', pp. 79, 109. | ١٢٧ |
| Marcel, Oil Titans, p. 87. | ١٢٨ |
| | المرجع السابق. ١٢٩ |
| ibid, p. 82. | ١٣٠ |
| | المرجع السابق، ص ٧٩. ١٣١ |
| Tordo, 'National Oil Companies and Value Creation', p. 27. | ١٣٢ |
| International Monetary Fund, 'Guide on Resource Transparency', p. 23. | ١٣٣ |
| Marcel, Oil Titans, p. 83. | ١٣٤ |
| Manzano et al., 'Venezuela', p. 350. | ١٣٥ |
| Hui, 'Malaysia', p. 172. | ١٣٦ |
| O'Neil, 'Mexico's Historic Energy Reform'. | ١٣٧ |
| Marcel, Oil Titans, p. 83. | ١٣٨ |

| | |
|--|-----|
| Conine, 'Mexico: Energy Development and the State Oil Company', p. 636. | ١٣٩ |
| Negroponete, 'Mexican Energy Reform: Opportunities for Historic Change'; and BBC News, 'Mexico Approves Oil Sector Reforms' | ١٤٠ |
| Rosa, 'Harmony through Conflict', p. 7. | ١٤١ |
| Luheshi, 'Overview of the Libyan Oil and Gas Industry', p. 12. | ١٤٢ |
| المراجع السابق، ص ١٠. | ١٤٣ |
| Rosa, 'Harmony through Conflict', pp. 7-8. | ١٤٤ |
| Marcel, Oil Titans, pp. 59, 61. | ١٤٥ |
| Wolf, 'Does Ownership Matter?', pp. 46-47; and Rosa, 'Harmony through Conflict', p. 3. | ١٤٦ |
| Marcel, Oil Titans, p. 210. | ١٤٧ |
| المراجع السابق. | ١٤٨ |
| Braga and Szklo, 'The Recent Regulatory Changes in Brazilian Petroleum Exploration Activities', p. 20; and US Energy Information Administration, 'Algeria', pp. 3-4. | ١٤٩ |
| Marcel, Oil Titans, p. 46. | ١٥٠ |
| Stevens, 'National Oil Companies and International Oil Companies in the Middle East', p. 19. | ١٥١ |
| Wolf, 'Does Ownership Matter?', pp. 50-51. | ١٥٢ |
| Tordo, 'National Oil Companies and Value Creation', p. 21. | ١٥٣ |
| Rosa, 'Harmony through Conflict', p. 9. | ١٥٤ |
| Wood, 'A New Beginning for Mexican Oil', p. 17. | ١٥٥ |
| المراجع السابق، ص ١٥. | ١٥٦ |
| Wolf, 'Does Ownership Matter?', p. 51. | ١٥٧ |
| Manzano et al., 'Venezuela', p. 352. | ١٥٨ |
| Richter et al., 'Protecting the Future', p. 4. | ١٥٩ |
| Hults, 'Hybrid Governance: State Management of National Oil Companies', p. 72. | ١٦٠ |
| Wood, 'A New Beginning for Mexican Oil', p. 8. | ١٦١ |
| Carreon-Rodriguez and Rosellón, 'Mexico', p. 205. | ١٦٢ |
| Marcel, Oil Titans, p. 139. | ١٦٣ |
| Heller et al., 'Reforming National Oil Companies', p. 20. | ١٦٤ |
| Richter et al., 'Protecting the Future', p. 3. | ١٦٥ |

- Al-Ali and Dafel, 'Egyptian Constitutional Reform and the Fight against Corruption', pp. 12-13. ١٦٦
- Revenue Watch Institute, 'The 2013 Resource Governance Index', p. 3. ١٦٧
- المراجع السابق. ١٦٨
- Carreon-Rodriguez and Rosellón, 'Mexico', p. 192. ١٦٩
- Morgandi, 'Extractive Industries Revenues Distribution at the Sub-National Level', p. 7. ١٧٠
- Bell and Faria, 'Critical Issues for a Revenue Management Law', p. 294. ١٧١
- São Tomé and Príncipe Oil Revenue Law, 2004, article 9(2). ١٧٢
- المراجع السابق، المادة ٩(٣). ١٧٣
- Herbst, 'The Politics of Revenue Sharing', p. 5. ١٧٤
- Haysom and Kane, 'Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership Control and Wealth-Sharing', p. 21. ١٧٥
- Iledare and Suberu, 'Nigeria', p. 238. ١٧٦
- Haysom and Kane, 'Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership Control and Wealth-Sharing', p. 21. ١٧٧
- Ahmad and Mottu, 'Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues', pp. 21-22. ١٧٨
- Bird and Ebel, 'Fiscal Federalism and National Unity', p. 5. ١٧٩
- Haysom and Kane, 'Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership Control and Wealth-Sharing', p. 24. ١٨٠
- Francis, Lapin and Rossiasco. 'Securing Development and Peace in the Niger Delta: A Social and Conflict Analysis for Change', p. 73. ١٨١
- Zedalis, 'The Legal Dimensions of Oil and Gas in Iraq', p. 40; Al Moumin, 'The Legal Framework for Managing Oil in Post-Conflict Iraq', p. 424. ١٨٢
- Zedalis, 'The Legal Dimensions of Oil and Gas in Iraq', p. 39. ١٨٣
- المراجع السابق، ص ٤٠-٤١. ١٨٤
- Al Moumin, 'The Legal Framework for Managing Oil in Post-Conflict Iraq', p. 425. ١٨٥
- المراجع السابق، ص ٤٢٧-٤٢٨. ١٨٦
- Gobetti et al., 'Brazil', p. 71. ١٨٧
- المراجع السابق، ص ٧٣. ١٨٨
- المراجع السابق ص ٧٢. ١٨٩

| | |
|---|-----|
| Gobetti et al., 'Oil and Gas in Federal Countries: Brazil' | ١٩٠ |
| See, Gobetti et al., 'Brazil', pp. 71–80 for a discussion on the 'complex web of financial arrangements' in Brazil. | ١٩١ |
| Davis et al., 'Oil Funds: Problems Posing as Solutions' | ١٩٢ |
| Carreon-Rodriguez and Rosellón, 'Mexico', pp. 211–12. | ١٩٣ |
| Anderson, 'Reflections on Oil and Gas in Federal Systems', p. 395. | ١٩٤ |
| Sakmar, 'The Status of the Draft Iraq Oil and Gas Law', pp. 291, 296. | ١٩٥ |
| Draft Iraq Oil and Gas Law, 2007. | ١٩٦ |
| Zedalis, The Legal Dimensions of Oil and Gas in Iraq, p. 144. | ١٩٧ |
| Al Faruque, 'Transparency in Extractive Revenues', pp. 83–84. | ١٩٨ |
| Illedare and Suberu, 'Nigeria', p. 240. | ١٩٩ |
| Bell and Faria, 'Critical Issues for a Revenue Management Law', pp. 287–88. | ٢٠٠ |
| المراجع السابق، ص ٢٩٦. | ٢٠١ |
| International Monetary Fund, 'Guide on Resource Transparency', p. 10. | ٢٠٢ |
| Bell and Faria, 'Critical Issues for a Revenue Management Law', p. 287. | ٢٠٣ |
| São Tomé and Príncipe Oil Revenue Law No. 8/2004, article 23(1). | ٢٠٤ |
| المراجع السابق، المادة ٢٣(٢). | ٢٠٥ |
| Ross, The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations, pp. 59–61. | ٢٠٦ |
| المراجع السابق، ص ٦١. | ٢٠٧ |
| Al Faruque, 'Transparency in Extractive Revenues', pp. 68, 86. | ٢٠٨ |
| Bell and Faria, 'Critical Issues for a Revenue Management Law', pp. 290, 313. | ٢٠٩ |
| Al Moumin, 'The Legal Framework for Managing Oil in Post-Conflict Iraq', p. 413. | ٢١٠ |
| Constitution of Iraq, 2005, article 111. | ٢١١ |
| Revenue Watch Institute, 'The 2013 Resource Governance Index: Iraq' | ٢١٢ |
| Constitution of Iraq, 2005, article 111. | ٢١٣ |
| ibid., article 112. | ٢١٤ |
| Macalister, 'Britain Steps into Row over Oil Contracts in Kurdistan' | ٢١٥ |
| Constitution of Iraq, 2005, article 25. | ٢١٦ |
| Draft Iraq Oil and Gas Law, 2007. | ٢١٧ |
| Blanchard, 'Iraq: Oil and Gas, Revenue Sharing, and US Policy', p. 5. | ٢١٨ |
| المراجع السابق. | ٢١٩ |

| | |
|--|-----|
| Zedalis, The Legal Dimensions of Oil and Gas in Iraq, p. 146. | ٢٢٠ |
| Blanchard, 'Iraq: Oil and Gas, Revenue Sharing, and US Policy', pp. 5-6. | ٢٢١ |
| Zedalis, The Legal Dimensions of Oil and Gas in Iraq, p. 74. | ٢٢٢ |
| Blanchard, 'Iraq: Oil and Gas, Revenue Sharing, and US Policy', p. 16. | ٢٢٣ |
| Revenue Watch Institute, 'The 2013 Resource Governance Index: Iraq.' | ٢٢٤ |
| المراجع السابق؛ | ٢٢٥ |
| Al-Shaher, 'Iraqi MP: Marliki, Barzani Close to Solving Oil Dispute'. | |
| Revenue Watch Institute, 'The 2013 Resource Governance Index: Iraq.' | ٢٢٦ |
| US Energy Information Administration, 'Kuwait' | ٢٢٧ |
| Revenue Watch Institute, 'The 2013 Resource Governance Index: Kuwait.' | ٢٢٨ |
| Stack, 'Corruption Inquiry Rocks Kuwait.' | ٢٢٩ |
| Revenue Watch Institute, 'The 2013 Resource Governance Index: Kuwait.' | ٢٣٠ |
| US Energy Information Administration, 'Libya', p. 4. | ٢٣١ |
| Libya Interim Constitutional Declaration, 2011, articles 27-28. | ٢٣٢ |
| US Energy Information Administration, 'Libya', p. 4. | ٢٣٣ |
| Revenue Watch Institute, '2013 Resource Governance Index: Libya', p. 1. | ٢٣٤ |
| المراجع السابق. | ٢٣٥ |
| Krauss, 'In Challenge, Former Rebels in Libya Form Own Oil Company'. | ٢٣٦ |
| المراجع السابق. | ٢٣٧ |
| Revenue Watch Institute, 'The 2013 Resource Governance Index: Yemen.' | ٢٣٨ |
| المراجع السابق. | ٢٣٩ |
| المراجع السابق. | ٢٤٠ |
| US Energy Information Administration, 'Yemen', pp. 2-3. | ٢٤١ |
| Revenue Watch Institute, 'The 2013 Resource Governance Index: Yemen.' | ٢٤٢ |
| المراجع السابق. | ٢٤٣ |
| US Energy Information Administration, 'Egypt', pp. 1-2. | ٢٤٤ |
| المراجع السابق، ص ٢. | ٢٤٥ |
| Reed, 'BG Group Warns of Gas Problems in Egypt'. | ٢٤٦ |
| دستور مصر لعام ٢٠١٤، المادة ٣٢. | ٢٤٧ |
| المراجع السابق، ص ٣٨. | ٢٤٨ |
| المراجع السابق، المادة ٢٧. | ٢٤٩ |
| Freshfields Bruckhaus Deringer, 'Egypt', p. 2. | ٢٥٠ |
| المراجع السابق. | ٢٥١ |

| | | |
|--|---------------------------------|-----|
| | المرجع السابق، ص ٤. | ٢٥٢ |
| Sharman, 'BG Group Says Natural gas operations in Egypt Remain at Risk.' | | ٢٥٣ |
| Tunisian Hydrocarbon Code, articles 8 and 17. | | ٢٥٤ |
| | المرجع السابق، المادتان ١٧ و٤٨. | ٢٥٥ |
| Freshfields Bruckhaus Deringer, 'Tunisia', p. 3. | | ٢٥٦ |
| Tunisian Hydrocarbon Code, article 97. | | ٢٥٧ |
| US Energy Information Analysis, 'Algeria', p. 1. | | ٢٥٨ |
| | المرجع السابق، ص ١-٣. | ٢٥٩ |
| Algerian Hydrocarbon Act (Law No. 05-07), article 3. | | ٢٦٠ |
| Ghellal, 'Algeria: Oil and Gas Overview'. | | ٢٦١ |
| | المرجع السابق. | ٢٦٢ |
| | المرجع السابق. | ٢٦٣ |

يحتل القانون الدستوري المقارن مكانة محورية في صميم عملية بناء الديمقراطية وتطويرها. وقد دأب الباحثون القانونيون وصانعو السياسات وواضعو الدساتير والقضاة والناشطون في جميع أنحاء العالم على دراسة تجارب الشعوب الأخرى للاطلاع على أفكار بشأن الآليات المحتملة لمعالجة التحديات الخاصة بهم والوصول إلى فهم أفضل لطبيعة الإصلاحات التي يرجح أن تنجح في بلدانهم. فمنذ عام ٢٠١١، شهد عشرة من بلدان المنطقة على الأقل إما استبدالاً لأطرها الدستورية أو إصلاحاً لها أو إعادة نظر فيها. وفي هذا السياق، ساهمت المؤسسات الوطنية والإقليمية والدولية في الدراسات والأبحاث القانونية الموجودة سابقاً، من خلال نقل معارف جرت مراكمتها في بلدان أخرى قريبة من المنطقة.

ويدرس هذا التقرير، الذي أعده مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المهام التي تستطيع الدساتير الوطنية الاضطلاع بها لزيادة الشفافية والكفاءة في قطاع النفط والغاز في المنطقة، وما الذي يمكن فعله أيضاً لضمان توزيع إيرادات بيع الثروات الطبيعية بشكل عادل ضمن حدود البلدان المعنية. ويدرس التقرير الأطر القائمة في المنطقة، بما فيها بعض الدساتير الجديدة التي وضعت بعد انطلاقة الانتفاضات أواخر عام ٢٠١٠، فضلاً عن إيراد عدد كبير من الأمثلة المقارنة من بلدان أخرى لتحديد الدروس الملائمة للمنطقة ككل.

United Nations Development Programme
2 Hegaz Street
Heliopolis, Cedare Building
Cairo – 11737
Heliopolis Bahary, Egypt
Tel: +20 22 45 35 603
Fax: +20 22 45 35 602
Website: www.undp.org

Center for Constitutional Transitions
School of Law
University of California, Berkeley
Boalt Hall
Berkeley, CA
94720
USA
Website: constitutionaltransitions.org

International IDEA
Strömsborg
SE - 103 34 Stockholm
Sweden
Tel: +46 8 698 37 00
Fax: +46 8 20 24 22
Website: www.idea.int