



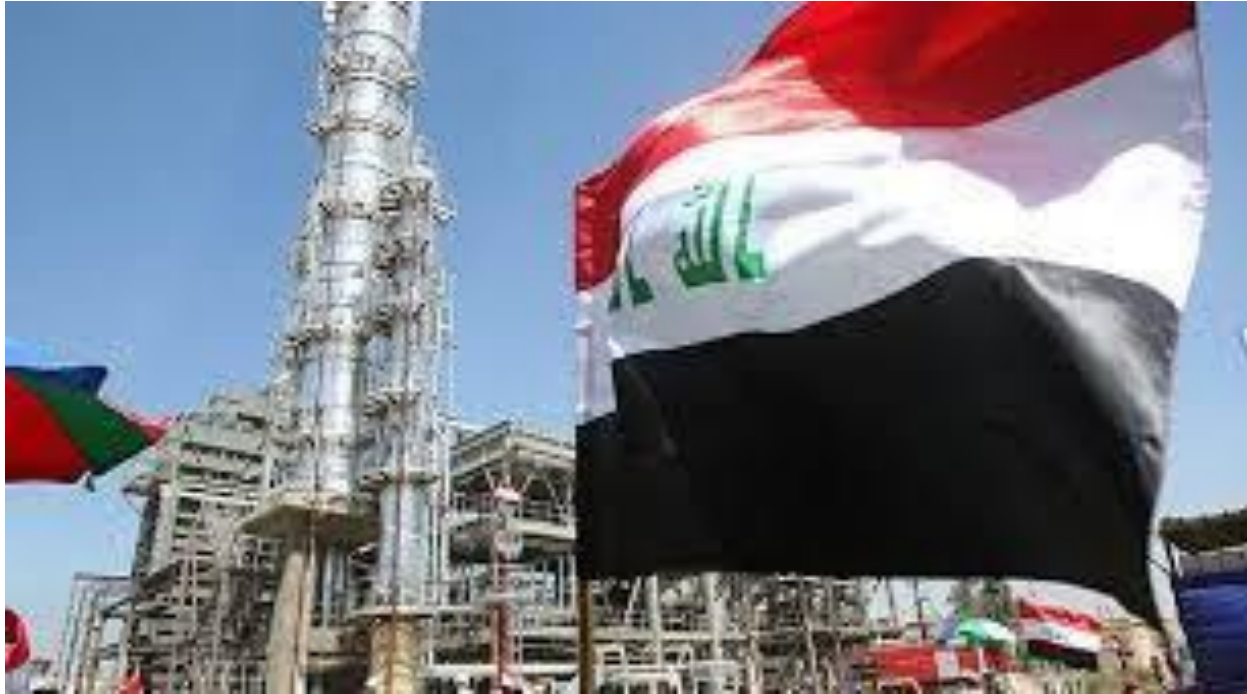
تقييم طبيعة عمل نظام إدارة الموارد النفطية في قوانين تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية

أ. د. جواد كاظم لفته الكعبي



معهد ميديترانيه للدراسات الأقليمية
العراق- السليمانية - محلة رزكاري- مقابل نادى اشتى الرياضية
بريد الكترونى: Info@mir.s.co
رقم موبائل: ٠٧٧٠١٩٥١٧٣٦

تقييم طبيعة عمل نظام إدارة الموارد النفطية في قوانين تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية



أ. د. جواد كاظم لفته الكعبي



المقدمة:

في هذا البحث، سنجري تحليلاً مقارناً لقوانين تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية، من زاوية الكشف عن ملامح نظام إدارة الموارد النفطية فيها، ومن ثم سنقوم، بتركيب هذه الملامح باستخدام مجموعة معايير، بغرض تقييم عمل هذا النظام من زوايا نظر تنظيمية مختلفة يأتي في مقدمتها: أولاً، قدرته على ضمان تمتع الشركة باستقلاليتها الإدارية والمالية في اتخاذ قراراتها الإستراتيجية والعملياتية؛ وثانياً، ضمان إدارتها للموارد النفطية بمؤشرات الكفاءة والفاعلية؛ وثالثاً، قدرته في الحيلولة دون نشوء مظاهر الفساد المختلفة في التطبيق العملي له. بعد ذلك، يجري في البحث توصيف الكيفية التنظيمية لعمل نظام إدارة الموارد النفطية في قانون تأسيس الشركة لسنة ٢٠١٨، والنتائج المحتمل الوصول إليها من تطبيقه في أرض الواقع. وعلى ضوء الخطوات المنهجية السابقة، يقدم البحث في خاتمه خطوطاً عامة لمقترح نظام جديد لإدارة الموارد النفطية في بلادنا، قائم على أساس أحكام الدستور النافذ. يمكن تحقيق نظام الإدارة المقترح في البحث بسبيلين: الأول، تضمينه في قانون الشركة لسنة ٢٠١٨ بعد تعديل أحكام القانون بما يناسب ذلك؛ الثاني، تضمينه في قانون النفط والغاز الاتحادي العالق، والذي قرر دستور البلاد تشريعه منذ عام ٢٠٠٥. وبغرض سهولة تتبع موضوعات البحث، ندرج مفرداته في أدناه:

أولاً. المعايير المستخدمة في البحث لتحليل وتقييم نظام الإدارة في قوانين تأسيس الشركة.

ثانياً. نظام إدارة شركة النفط الوطنية العراقية في قانون تأسيسها الأول سنة ١٩٦٤.

ثالثاً. نظام إدارة شركة النفط الوطنية العراقية في قانون تأسيسها الثاني سنة ١٩٦٧.

رابعاً. المكانة التنظيمية للشركة في نظام إدارة الموارد النفطية المقترح بالمشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي.

خامساً. نظام إدارة شركة النفط الوطنية العراقية في قانون تأسيسها الثالث سنة ٢٠١٨.

سادساً. تقييمات الخبراء لقانون التأسيس الثالث لشركة النفط الوطنية العراقية.

سابعاً. الكيفية التنظيمية لعمل نظام إدارة الشركة في قانون تأسيسها الثالث سنة ٢٠١٨.



أولاً. المعايير المستخدمة في البحث لتحليل وتقييم نظام الإدارة في قوانين تأسيس الشركة:

يذكر المؤرخ النفطي (العناز، شبكة الاقتصاديين العراقيين، في ٢٠١٨/٣/١٨) سببين رئيسيين لإلغاء شركة النفط الوطنية العراقية في عام ١٩٨٧: الأول، يتعلق بحجم النشاط الوظيفي للشركة - "ثقل أعبائها، وهو أمر أفضى إلى ترهل الشركة وصعوبة إدارتها"؛ والثاني، يتعلق بنظام إدارتها - "تداخل صلاحياتها مع صلاحيات وزارة النفط لعدم وجود خطوط واضحة بين مسؤولياتها مما زاد في صعوبة إدارتها". سنفترض في هذا البحث، أن المشرعين لقانون الشركة الجديد لسنة ٢٠١٨ على دراية تامة بأسباب إلغاء الشركة ككيان إداري نهاية ثمانينات القرن المنصرم، في هذه الحالة، يفترض بالقانون الجديد لشركة النفط الوطنية العراقية:

- أن يوفر للشركة منظومة متكاملة وواضحة من الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسسية/التنظيمية، وهي المفردات الأساسية المكونة لنظام إدارة الموارد النفطية، لتتمكن من أداء وظائفها بكفاءة وفاعلية عاليتين، وأن تحول دون إعادة إنتاج أسباب إلغائها السابقة في الظروف الجديدة لصناعة استخراج النفط بالعراق بعد عام ٢٠٠٣.
- أن يضع حدوداً واضحة المعالم لنظامين ومستويين مختلفين من الإدارة:
 - نظام إدارة العمليات النفطية المكلفة الشركة بها حسب قانونها، ونظام إدارة الموارد النفطية للبلاد حسب الدستور النافذ.
 - مستوى الإدارة العملية، ومستوى الإدارة الإستراتيجية في نظام إدارة الموارد النفطية.
- أن يمكن الشركة من تنفيذ سياسة الدولة النفطية.
- أن يضمن عدم اتصافه بالفساد المؤسسي، كقانون، في الحالات التنظيمية الآتية:
 - سيكون القانون فاسداً، إذا أعاقته أحكامه الإدارة الفاعلة والعادلة وبأقل التكاليف والمخاطر لعمليات تطوير الموارد النفطية.
 - سيكون القانون فاسداً، إذا كانت أحكامه طيبة على الإدارة غير المحترفة للموارد النفطية.
 - سيكون القانون فاسداً، إذا كانت أحكامه طيبة على الاستخدام غير المشروع لها.
 - سيكون القانون فاسداً، إذا لم تضمن أحكامه تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي.
 - سيكون القانون فاسداً، إذا لم تعتمد أحكامه أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.

ثانياً. نظام إدارة شركة النفط الوطنية العراقية في قانون تأسيسها الأول سنة ١٩٦٤:

قبل صدور القانون الأول لشركة النفط الوطنية عام ١٩٦٤، كان الغرض من الارتقاء المؤسسي التنظيمي لإدارة النفط في العراق، هو تحسين أداء عمل المؤسسات النفطية الوطنية في علاقتها بالشركات النفطية الأجنبية في البلاد فقط، ولم يكن متاحاً وقتها لهذه المؤسسات ممارسة النشاط الإنتاجي والتنظيمي في استغلال الاحتياطات النفطية لوقوعها جميعاً في قبضة الشركات الأجنبية صاحبة عقود الامتيازات النفطية. بعد صدور "قانون تعيين



مناطق الاستثمار لشركات النفط رقم (٨٠) لسنة ١٩٦١"، تم انتزاع ما نسبته ٩٥,٥% من المساحة التي يغطيها عقد الامتياز النفطي الممنوح لشركات النفط الأجنبية، وهو أمر سمح للدولة العراقية وقتها بالشروع في إنشاء شركة نفط وطنية تعهد إليها أعمال إدارة وتطوير الموارد النفطية التي لا تغطيها عمليات عقود الامتياز النفطي.

بموجب الأسباب الموجبة لتشريع "قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم (١١) لسنة ١٩٦٤"، كان الغرض من تأسيس الشركة هو "إنشاء صناعة نفط وطنية تكون أساس للفعاليات النفطية في استثمار المناطق التي أعيدت حقوق استثمارها بموجب قانون ٨٠ لسنة ١٩٦١ ... وممارسة الصناعة النفطية في مراحلها المتعددة". لقد أريد لرأسمال الشركة أن يكون "حكوميا محضا وذلك تمشيا مع مبدأ سيادة الدولة على مواردها المعدنية ذات الطبيعة الاحتكارية". "على أن ذلك لا يمنح الشركة تبعا لضخامة رؤوس الأموال التي تحتاجها، أو بناء على ضرورات التسويق أو متطلبات البناء التكنولوجية والفنية، من أن تستعين برؤوس أموال أخرى وطنية أو أجنبية عن طريق الاقتراض أو المشاركة أو التعاون التجاري بمختلف أساليبه مع المؤسسات أو الهيئات ذات العلاقة بالاستثمار النفطي وذلك ضمن الإطار القانوني الذي تقوم عليه الشركة". "وبناء على ضرورة إعطاء الشركة الاستقلال المالي والإداري ... بحيث تحقق الهدف من تأسيسها فقد أكد القانون ... على أن تكون قرارات مجلس إدارة الشركة نافذة بمجرد صدورها على ما يتعلق منها ببعض الأمور التي تعتبر من قبيل السياسة النفطية العليا فقد نص على ممارستها من قبل مجلس الوزراء".

وحسب القانون، "يدير الشركة مجلس إدارة مستقل بشؤونه المالية والإدارية ويتألف من تسعة أعضاء بما فيها الرئيس ونائبه على الشكل التالي: ثلاثة أعضاء من كبار موظفي الدولة يتم تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء بناء على توصية وزير النفط... وستة أعضاء متفرغين يتم تعيينهم... بقرار من مجلس الوزراء وبمرسوم جمهوري بناء على توصية وزير النفط على أن يكونوا من ذوي الخبرة والاختصاص في الشؤون النفطية أو الاقتصادية أو القانونية أو الفنية ومن ضمنهم المدير العام للشركة. يختار مجلس الوزراء رئيس مجلس إدارة الشركة من بين الأعضاء المتفرغين... ولا يجوز الجمع بين مناصبي رئيس مجلس الإدارة والمدير العام. يمثل المدير العام الشركة أمام الجهات الرسمية وينفذ قرارات مجلس الإدارة فيها. قرر القانون، الأمر التنظيمي الآتي في عمل مجلس إدارة الشركة: "تنفذ قرارات مجلس إدارة الشركة عند صدورها عدا ما يلي: كل مشاركة أو مساهمة تعقدتها الشركة مع جهة أخرى لا تنفذ قبل موافقة مجلس الوزراء". أما بشأن الالتزام بالسياسة النفطية للدولة، فقد قرر القانون الأمر التنظيمي الآتي: "تلتزم الشركة بالسياسة النفطية العامة للدولة وترتبط بوزير النفط فيما يتعلق بتنفيذها وفي حالة اختلاف الوزير مع الشركة بشأنها يعرض الخلاف على مجلس الوزراء للبت فيه".

نشير إلى أن صدور "قانون تخصيص مناطق الاستثمار النفطي لشركة النفط الوطنية رقم (٩٧) لسنة ١٩٦٧"، قد جاء لتقييد أحكام قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية الأول رقم (١١) لسنة ١٩٦٤ ببعض الأحكام التنظيمية ذات الصلة بممارسة أنشطتها التنظيمية والإنتاجية والاستثمارية وغيرها، ومنها على الشركة أن تقوم باستثمار المناطق المخصصة لها استثمارا مباشرا وتحريم منح امتيازات نفطية وما في حكمها تحريما مطلقا.



ثالثاً. نظام إدارة شركة النفط الوطنية العراقية في قانون تأسيسها الثاني سنة ١٩٦٧:

بما أن أحكام قانون التأسيس الثاني رقم (١٢٣) لسنة ١٩٦٧ تتشابه مع أحكام قانون التأسيس الأول لشركة النفط الوطنية العراقية في الكثير من الموضوعات، لذلك سنشير إلى موضوعات الاختلاف فقط التي لها صلة بموضوع بحثنا. لقد ألغى هذا القانون قانون تأسيس الشركة الأول. جاء في الأسباب الموجبة لتشريع قانون التأسيس الثاني للشركة ما يأتي: إن اشتراك الشركة مع الغير في استثمار أي منطقة من المناطق المخصصة لها لا يتم التعاقد عليه إلا بقانون، وحرمان الاستثمار في أي من المناطق المخصصة للشركة بطريق الامتياز أو ما في حكمه. وعلى الرغم من أن الشركة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالأهلية الكاملة لتحقيق أغراض تأسيسها، إلا أنها وشركاتها المملوكة تزال نشاطها "بضمان الحكومة"، وتعد أموالها وأموال الشركات المملوكة لها من "أموال الدولة".

فضلا عن ذلك، "تلتزم الشركة بالسياسة النفطية العامة للدولة وترتبط بوزير النفط فيما يتعلق بتنفيذها وفي حالة اختلاف الوزير مع الشركة بشأنها يعرض الخلاف على مجلس الوزراء للبت فيه". وكما هو الحال في قانون تأسيسها الأول، يدير الشركة في قانون تأسيسها الثاني مجلس إدارة أيضا: "يتولى إدارة الشركة وتحقيق أغراضها مجلس إدارة مستقل بشؤونه الإدارية والمالية... ويرسم المجلس سياسة الشركة في جميع النواحي بما فيها الإدارة والحسابات والإنتاج". حدد القانون نظام عمل مجلس إدارة الشركة على النحو الآتي: "يتم النصاب في المجلس بحضور خمسة أعضاء على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه أو من يقوم مقامهما وتصدر القرارات بأكثرية لا تقل عن أربعة أصوات". أما بشأن الموقف التنظيمي من قرارات مجلس الإدارة، فيرى القانون: "تنفذ قرارات مجلس إدارة الشركة عند صدورهما مع مراعاة ما يلي... كل مشاركة مع جهة أخرى لا تنعقد إلا بموافقة مجلس الوزراء. كل تصرف يشترط لصحته أو نفاذه موافقة مجلس الوزراء لا يعدل إلا بموافقة مجلس الوزراء أيضا". وكما هو الحال في قانون التأسيس الأول، لم يتضمن قانون التأسيس الثاني أية أحكام بشأن طبيعة "السياسة النفطية العامة للدولة" ومن يرسمها، سوى التزام الشركة بها وتنفيذها.

يختلف هيكل ونظام تأسيس وعمل مجلس إدارة الشركة في قانون تأسيسها الثاني عن نظيره في قانون تأسيسها الأول:

- الاختلاف الأول، يتألف مجلس الإدارة الجديد من سبعة أعضاء (باستثناء العضوين الاحتياط) بدلا من تسعة في قانون التأسيس الأول.
- الاختلاف الثاني، جميع أعضاء مجلس الإدارة السبعة هم من ذوي الخبرة والاختصاص، على خلاف الحال في قانون التأسيس الأول الذي يضم ثلاثة أعضاء من كبار موظفي الدولة يتم تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء بناء على توصية وزير النفط، من دون تحديد هوياتهم وخبراتهم واختصاصاتهم المهنية والعلمية.
- الاختلاف الثالث، تتوزع السلطات الإدارية والصلاحيات التنظيمية في مجلس إدارة الشركة بين ثلاثة شخوص تنظيمية: رئيس مجلس الإدارة، والمدير المفوض، والمدير العام، بينما الشخوص المعنية في قانون التأسيس الأول هي رئيس مجلس الإدارة والمدير العام فقط.
- الاختلاف الرابع، جرى في قانون التأسيس الثاني تحديد سلطات وصلاحيات رئيس مجلس الإدارة، بينما لم يتم فيه تحديد سلطات وصلاحيات المدير المفوض والمدير العام للشركة في مجلس الإدارة. في قانون



التأسيس الأول، لم يتم فيه تحديد سلطات وصلاحيات رئيس مجلس الإدارة، ولكن تم تحديد سلطات وصلاحيات المدير العام للشركة.

- الاختلاف الخامس، يقوم رئيس مجلس إدارة الشركة في قانون التأسيس الثاني لها "... بإدارة شؤون الشركة وتمثيلها أمام الغير والتوقيع عنها وتنفيذ مقررات المجلس والإشراف على رسم وتنفيذ سياسة الشركة وعملياتها..."، بينما في قانون التأسيس الأول لم تحدد أية أدوار تنظيمية يتولاها رئيس مجلس الشركة بما فيها تمثيل الشركة أمام الغير والتوقيع عنها، ولكن جرى فيه تحديد الدور التنظيمي لمدير عام الشركة: "المدير العام هو الذي يمثل الشركة أمام الجهات الرسمية وغيرها وينفذ قرارات مجلس الإدارة...".
- الاختلاف السادس، لم يرد في قانون التأسيس الأول للشركة حكم يقضي بتنحية عضو مجلس الإدارة من منصبه خلال مدة عضويته، على غرار ما جاء به قانون التأسيس الثاني: "لا ينحى عن مجلس الإدارة خلال مدة عضويته كل من الرئيس أو نائبه أو المدير الإجرائي أو العضو غير المتفرغ أو العضو الاحتياطي إلا إذا ثبتت إدانته من محكمة ذات اختصاص".

وبموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٧٩) لسنة ١٩٧٥، أصبحت شركة النفط الوطنية العراقية ووزارة النفط في قبضة "لجنة المتابعة لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات"، التي ترأسها في ذلك الحين نائب رئيس مجلس قيادة الثورة المنحل. وبموجب "قانون تنظيم وزارة النفط رقم (١٠١) لسنة ١٩٧٦"، حدثت تغييرات تنظيمية هيكلية الطابع في نظام إدارة الموارد النفطية في البلاد، نشير إلى اثنين منها من منظور موضوع بحثنا.

- **التغيير التنظيمي الهيكلي الأول:** بموجب القانون، عدت شركة النفط الوطنية العراقية مجرد إحدى الجهات المرتبطة بوزارة النفط، على غرار المؤسسات الأخرى المرتبطة بوكيل الوزارة للمؤسسات. تتكون الشركة من مستويين تنظيميين: مستوى مركز الشركة، الذي يتألف من الرئيس، وهو رئيس الشركة ونائب رئيس مجلس إدارتها في الوقت نفسه، ونائب الرئيس، وهو نائب رئيس الشركة؛ ومستوى المؤسسات المرتبطة بالشركة.

- **التغيير التنظيمي الهيكلي الثاني:** استحدث القانون تشكيل تنظيمي جديد ضمن مركز وزارة النفط يسمى "مجلس النفط"، وجرى تحديد اختصاص مجلس النفط بتقديم الاستشارة في المجالات الآتية: "صياغة الأهداف العامة للقطاع النفطي في ضوء توجيهات لجنة المتابعة لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات...".

ويستمر مسلسل انحدار الكينونة المؤسساتية لشركة النفط الوطنية العراقية في نظام إدارة الموارد النفطية في البلاد بصور قانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٧، والمسمى (قانون التعديل الأول لقانون وزارة النفط رقم ١٠١ لسنة ١٩٧٦)، والذي لا يمتلك أسبابا موجبة لصدوره. في القانون الجديد، تمت عملية إعادة هيكلة تنظيمية جذرية للشركة، وجرى تعديل الصلاحيات والحقوق التي تمارسها الشركة على النحو الآتي: "الإشراف على تنفيذ عقود الخدمة النفطية بين الشركة من جهة والشركات والمؤسسات النفطية الأجنبية من جهة أخرى". وأخيرا، أسدل الستار على شركة النفط الوطنية العراقية بمثابة كيان مؤسساتي/تنظيمي مستقل، بعد صدور قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٦٧) لسنة ١٩٨٧ والمسمى "دمج مركز شركة النفط الوطنية العراقية بمركز وزارة النفط". تضمن القرار الأحكام الأساسية الآتية:



- دمج مركز شركة النفط الوطنية العراقية بمركز وزارة النفط.
- يحل وزير النفط محل مجلس إدارة شركة النفط الوطنية العراقية أينما ورد في القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات.
- "تسري على الشركات المستحدثة... كافة القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات الخاصة بشركة النفط الوطنية العراقية الملغاة".

رابعاً. المكانة التنظيمية للشركة في نظام إدارة الموارد النفطية المقترح بالمشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي:

بعد أكثر من عقدين من الزمن، على إسدال الستار التنظيمي على شركة النفط الوطنية العراقية بوصفها كيانا مؤسساتياً مستقلاً ضمن الكيانات المؤسساتية الأخرى في نظام إدارة الموارد النفطية في البلاد قبل عام ١٩٨٧، جرى الحديث بعد التغيير السياسي والمؤسساتي لنظام الحكم في العراق في عام ٢٠٠٣، عن ضرورة إحياء الشركة المذكورة ضمن نظام جديد لإدارة الموارد النفطية. جاء هذا الحديث في ثلاث وثائق رسمية، في هيئة ثلاثة مشروعات لقانون أعطيت له تسمية "قانون النفط والغاز الاتحادي": اثنان منها (المشروع الأول في عام ٢٠٠٧) و(المشروع الثاني في عام ٢٠١١) تقدم بهما مجلس الوزراء، و(المشروع الثالث في عام ٢٠١١ أيضاً) تقدمت به لجنة الطاقة البرلمانية في مجلس النواب. في بحثنا (الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٧ آذار ٢٠١٨) تناولنا موضوعه نظام إدارة الموارد النفطية في العراق، الذي تبشّر به المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي العالقة منذ عام ٢٠٠٧ ولغاية الآن، ومكانة شركة النفط الوطنية العراقية في هذا النظام، نقتبس منه ما له صلة بموضوع بحثنا الحالي:

- أُلغى المشروع الثالث لقانون النفط والغاز "شركة النفط الوطنية العراقية" من قائمة الشخوص التنظيمية لنظام إدارة الموارد النفطية التي وردت في مشروع مجلس الوزراء الأول والثاني، على الرغم من أن المشروع الثالث نفسه قد أناط بالشركة تولى تنفيذ مهمات إدارية محددة في نظام الإدارة المذكور، وعلى الرغم أيضاً من صدور مسودة مشروع قانون الشركة في عام ٢٠٠٩. وبغرض تفسير هذا الإلغاء، سأفترض أن لجنة الطاقة في مجلس النواب تعتقد بعدم جدوى وجود الشركة المذكورة ضمن قائمة الشخوص التنظيمية الفاعلة في نظام إدارة الموارد النفطية المقترح من قبل مجلس الوزراء، لأن الوظائف الإدارية والإنتاجية المكلفة الشركة بتنفيذها في مشروعات قانون النفط والغاز الثلاثة تندرج ضمن أعمال الإدارة العملية، كمنفذ لقرارات إستراتيجية وتنفيذية تتخذها الشخوص الأخرى في الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة المقترح في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي. بيد إن افتراضي المذكور غير سليم من الناحية التنظيمية، ذلك أن تحقيق القرارات الإستراتيجية والتنفيذية لا يتم إلا من خلال اتخاذ القرارات العملية، كما يقول علم الإدارة، وبالتالي يتوجب على شخوص الإدارة العملية (هنا شركة النفط الوطنية) أن تكون مشاركة في عمليات صناعة واتخاذ القرارات من قبل شخوص الإدارة



الإستراتيجية والتنفيذية (هنا مجلس النواب ومجلس الوزراء والمجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط).

- عدّ مجلس الوزراء في مشروعيه لقانون النفط والغاز الاتحادي شركة النفط الوطنية العراقية بمثابة شخصا تنظيميا أصيلا من شخوص نظام إدارة الموارد النفطية المقترح للتشريع وعضوا في المجلس الاتحادي للنفط والغاز، وأناط بها تولي تنفيذ عمليات إنتاجية وتنظيمية في دائرة الإدارة العملياتية أيضا من الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة المعني. في مشروع مجلس الوزراء، لا يمكن رصد علاقات أو صلات تنظيمية ما بين شخص شركة النفط الوطنية العراقية والشخوص التنظيمية الأربعة السابقة عليه في الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية، المقترح من قبلهما (وهي على التوالي من الأسفل نحو الأعلى على الهيكل التنظيمي: وزارة النفط، المجلس الاتحادي للنفط والغاز، مجلس الوزراء، مجلس النواب). وعلى الرغم من كون الدستور العراقي ومشروع مجلس الوزراء أرادت إضفاء الطابع الديمقراطي والشفاف، كما افترض ذلك، على عمليات صناعة واتخاذ القرارات الإدارية في قطاع استخراج النفط من خلال زيادة عدد الشخوص التنظيمية المشاركة في هذه العمليات التنظيمية، إلا أن شركة النفط الوطنية قد حرمت من فرص المشاركة التنظيمية والمؤسسية المباشرة أو غير مباشرة في صناعة قرارات الشأن النفطي. وبما أن جوهر أي عملية إدارية يتجلى من خلال صنع واتخاذ وتنفيذ القرار الإداري، فمن المسلم به في علم الإدارة المعاصر أن يتمتع منقذ القرار، على الأقل، بقدر كبير من الحرية والاستقلالية والإمكانية التنظيمية في المشاركة وإبداء الرأي والافتراح وغيرها.
- يفضي تعامل المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي مع شركة النفط الوطنية العراقية، إلى الانتقاص الفاضح من الإرادة المؤسسية والاستقلالية الإدارية والمالية، وللنشاط الإستراتيجي والعملياتي للشركة ومن تمثيلها التنظيمي للدولة في إدارة العمليات النفطية، من خلال رهن كينونتها المؤسسية والتنظيمية لإرادة أهداف ومصالح مؤسسة "المجلس الاتحادي للنفط والغاز". في إطار ما كتبناه عن الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية المقترح في مشروع مجلس الوزراء الأول والثاني لقانون النفط والغاز الاتحادي، تحتل شركة النفط الوطنية عضوية المجلس الاتحادي للنفط والغاز، إلى جانب عضوية شخوص ومؤسسات أخرى، بحيث تتساوى إرادتها المؤسسية مثلا مع رأي أحد الخبراء الأعضاء عند التصويت على القرارات التي يتخذها هذا المجلس (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٧ آذار ٢٠١٨).
- فضلا عن ذلك، تمت القراءة الأولى لقانون جديد لهذه الشركة في مجلس النواب يوم ٥ آذار ٢٠١٨، حيث جرى في القانون الجديد تدارك هذا العطب التنظيمي بالتصحيح من خلال ربط الشركة بمجلس الوزراء، وأن تمارس أعمالها داخل وخارج العراق نيابة عن مؤسسة "الدولة العراقية"، وليس نيابة عن مؤسسة "المجلس الاتحادي للنفط والغاز"، كما هو الحال في مشروعات القانون الاتحادي. بالتأكيد، سيكون لهذا الانقلاب المؤسسي الكبير للموقع التنظيمي لشركة النفط الوطنية على نمط الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية المقترح بالمشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي، تأثيرا كبيرا في إعادة



صياغة هذا القانون مستقبلا، إذ أن هذا الانقلاب قد أخرج شركة النفط الوطنية من عباءة السيطرة التنظيمية لوزارة النفط في مشروع مجلس الوزراء الأول والثاني، وأخرجها أيضا من حالة الغياب المؤسسي والتنظيمي في مشروع لجنة الطاقة في مجلس النواب. ومع ذلك، وفي السياق الذي نبخته هنا، لا يمكننا عدّ ربط نشاط شركة النفط الوطنية بمجلس الوزراء بمثابة تمثيل لمؤسسة الدولة و/أو للحكومة الاتحادية بصفتها الشريك الحكومي الوحيد في العقود النفطية التي ستبرم تحت مظلة قانون النفط والغاز الاتحادي المقترح للتشريع في مشروعاته الثلاثة، إذ أن هذا التمثيل سيكون على حساب الحقوق المشروعة لحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، التي كفلها الدستور (الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٥ آذار ٢٠١٨).

خامسا. نظام إدارة شركة النفط الوطنية العراقية في قانون تأسيسها الثالث سنة ٢٠١٨:

بموجب قانون التأسيس الثالث للشركة، تم إلغاء قانون تأسيس الشركة الثاني سنة ١٩٦٧، وإلغاء قرار مجلس قيادة الثورة المنحل سنة ١٩٨٧ (قرار دمج مركز شركة النفط الوطنية العراقية بمركز وزارة النفط). في الأسباب الموجبة لقانون التأسيس الثالث، كان الغرض من تأسيس الشركة هو "ضمان استكشاف وتطوير وإنتاج وتسويق الموارد النفطية... نيابة عن الدولة"، وهو أمر يتطلب "تشكيل شركة النفط الوطنية العراقية كشركة عامة مملوكة بالكامل للدولة وتعكس مفهوم ملكية الشعب للنفط والغاز...". قررت المادة (٢) من القانون الصفة المؤسسية للشركة: "تؤسس بموجب هذا القانون شركة عامة تسمى (شركة النفط الوطنية العراقية)، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري... وترتبط بمجلس الوزراء... تمارس أعمالها في جميع أراضي جمهورية العراق ومياهه الإقليمية وجرفه القاري وخارج العراق نيابة عن الدولة العراقية".

حددت المادة (٣) من القانون هدف واحد للشركة يتمثل في "... الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية... لضمان أعلى العوائد وأدنى التكاليف وبما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي". لقد حددت المادة (٤) من القانون نطاق نشاط الشركة الوظيفي، بمثابة وسائل تعتمد عليها الشركة لتحقيق أهدافها، منها الأساسية الآتية:

- إدارة وتطوير وتشغيل الحقول المنتجة والحقول المكتشفة وغير المطورة.
- إبرام عقود الاستكشاف والإنتاج والتصدير.
- إدارة ومراجعة وتعديل عقود الخدمة المبرمة في جولات التراخيص النفطية منذ عام ٢٠٠٩.
- تطوير الجهد الوطني للقيام بالعمليات النفطية (ربما هذه الوسيلة تتعلق ببرامج عمل ستضعها الشركة لجذب القطاع الخاص الوطني للمشاركة بالعمليات النفطية التي ستنفذها الشركة بعد نفاذ قانونها).

قررت المادة (١٠) من القانون التزامات الشركة على النحو الآتي: "تلتزم الشركة بالسياسة النفطية للدولة". وكما هو الحال في قانوني التأسيس الأول والثاني للشركة، جاء القانون الثالث خلوا من الأحكام المقررة لطبيعة السياسة النفطية للدولة ومن يقرر رسم ملامحها العامة. أفرد قانون التأسيس الثالث للشركة مواد (٦، ٧، ٨، ٩) لتحديد الهيكل التنظيمي لإدارتها والمواقع والأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية الأساسية والمشتقة للشخص التنظيمية الرئيسة في هذا الهيكل، ولكنه، في الوقت نفسه، لم يقرر طبيعة القواعد والآليات والأدوات المؤسسية/التنظيمية



المفضية إلى تنفيذ و/أو عدم تنفيذ هذه القرارات، على غرار الحال في قانوني التأسيس الأول والثاني للشركة، وأيضا في المبادرات التشريعية الأخرى، التي تناولناها بالدراسة في هذا البحث. حددت المادة (٨) في القانون، وظائف مجلس إدارة الشركة على النحو الآتي (نورد الأساسية منها من منظور هذا البحث):

- المصادقة على الحسابات الختامية للشركة ورفعها إلى ديون الرقابة الاتحادي لتدقيقها وعرضها على مجلس الوزراء للمصادقة.

- المصادقة على الموازنة السنوية وتقديمها إلى مجلس الوزراء للمصادقة.

- رسم ووضع الخطط الإدارية والمالية والتنظيمية والفنية اللازمة لتسيير نشاط الشركة (المقصود هنا، على ما يبدو لنا، ممارسة وظيفة التخطيط العملياتي لنشاط الشركة).

- اقتراح استراتيجيات وسياسات تطوير الموارد النفطية والطاقية في البلاد إلى وزارة النفط ومجلس الوزراء (في هذه الوظيفة، لا تعد الشركة شخصا مقرا للسياسة النفطية للدولة).

في الوقت نفسه، حددت المادة (٨) في القانون، نظام عمل مجلس إدارة الشركة على النحو الآتي: "يجتمع المجلس مرة واحدة في الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه. يجوز عقد اجتماع استثنائي للمجلس بدعوة من رئيسه أو بناء على طلب مسبب يقدم من ثلاثة من أعضائه. يكتمل انعقاد المجلس بحضور ثلثي أعضائه بضمنهم الرئيس... يتخذ المجلس قراراته المتعلقة بالسياسات والتعاقدات والاستثمار بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس".

يبدو لنا وجود خلط تنظيمي واضح بين الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية التي يؤديها الشخص التنظيمي المسمى في القانون بمصطلح "الرئيس": هذا الرئيس، هو رئيس الشركة، ورئيس مجلس إدارة الشركة في الوقت نفسه. في المادة (٧) من القانون، وتحت عنوان غير مرقم "الهيكل التنظيمي للشركة"، جرى تحديد وظائف "رئيس الشركة" بدقة وعلى النحو الآتي: إدارة الشركة وتمثيلها أمام الغير، وتنفيذ مقررات مجلس إدارة الشركة، والإشراف على رسم وتنفيذ سياسة الشركة وعملياتها، وأخيرا تناط به مسؤولية الإشراف على شركة تسويق النفط الوطنية. في الوقت نفسه، وتحت عنوان غير مرقم أيضا "مهام رئيس الشركة"، يجري في المادة (٩) من القانون، تحديد وظائف "رئيس الشركة" أيضا على النحو الآتي (نذكر الأساسية منها بإيجاز): إعداد وعرض الموازنة التخطيطية وتقديمها لمجلس إدارة الشركة، وصرف النفقات وتشغيل حسابات الشركة، والإشراف والرقابة على موظفي الشركة، وتقديم تقارير دورية لمجلس إدارة الشركة عن سير العمل في الشركة والشركات المرتبطة بها، ودراسة قرارات مجالس إدارة الشركات المملوكة لشركة النفط الوطنية العراقية، وإعداد الميزانية العمومية وحسابات الأرباح والخسائر والتقرير السنوي عن نتائج أعمال الشركة وعرضها على مجلس إدارة الشركة، وإعداد خطط الاستخراج والتطوير السنوية والمستقبلية وعرضها على مجلس إدارة الشركة للمصادقة عليها.

في هذا السياق نشير إلى الأمرين التنظيميين الآتيين: الأمر الأول، لا يفرق القانون بين وظيفة رئيس الشركة ذات الطابع "التنفيذي" وبين وظيفته ذات الطابع "التشريعي" من خلال رئاسته لمجلس إدارة الشركة، بوصفه (المجلس) المستوى الإستراتيجي في نظام إدارة الشركة، المكلف برسم الإستراتيجيات والسياسات، ليجري تنفيذها فيما بعد من قبل المستوى التنفيذي في النظام المذكور، والذي يمثله رئيس الشركة. الأمر الثاني، إذا جمعنا معا وظائف الشخص المسمى في القانون بمصطلح "الرئيس": بوصفه "رئيس الشركة" وبوصفه "رئيس مجلس إدارة الشركة"،



فسنحصل على طراز جديد من القادة الإداريين لشركة النفط الوطنية العراقية حسب قانونها الجديد، بحيث يستطيع هذا الرئيس أداء وظائفه بكفاءة وفاعلية وجودة عالية، بما فيها مثلا "الإشراف والرقابة على موظفي الشركة وسير أعمالهم وانضباطهم"، مع التذكير أن قوة العمل حاليا في شركة نفط الجنوب وحدها، والتي ستكون إحدى الشركات المملوكة لشركة النفط الوطنية العراقية بعد تنفيذ القانون، تقدر بأكثر من (٣٠) ألف عامل!

فضلا عن ذلك نرصد حالة تناقض تنظيمي يمكن لها أن تنشأ بفعل تناقض القوانين والقرارات الأخرى مع قانون التأسيس الثالث للشركة لسنة ٢٠١٨، إذ بموجب المادة (١٥) من قانون التأسيس الثالث للشركة، جرى إلغاء قانون واحد وقرارين لمجلس قيادة الثورة المنحل:

١. إلغاء قانون تأسيسها الأول سنة ١٩٦٧ وتعديلاته: من الناحية التنظيمية العملية، يعدّ هذا القانون ملغى بعد صدور "قانون تنظيم وزارة النفط رقم ١٠١ لسنة ١٩٧٦"، حيث فقدت فيه الشركة كينونتها المؤسسية المستقلة إداريا وماليا، رغم احتفاظها بمجلس إدارتها. ومع ذلك، لم يجر في قانون التأسيس الثالث إلغاء قانون تنظيم وزارة النفط سنة ١٩٧٦، وسيبقى، على الأقل من الناحية القانونية الشكلية، رديفا تنظيميا موازيا للقانون الجديد في نظام إدارة الموارد النفطية في البلاد، وهو أمر تنظيمي ربما سيفضي إلى احتمال وقوع مواجهة تنظيمية بين وزارة النفط والشركة.

٢. إلغاء قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٦٧) لسنة ١٩٨٧: من الناحية التنظيمية العملية أيضا، يعدّ هذا القرار مجرد "شهادة وفاة تنظيمية رسمية" للشركة، ذلك أن وفاتها الفعلية قد حدثت في عام ١٩٧٥ بعد تشكيل "لجنة المتابعة لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات"، التي تولت الإدارة الفعلية للموارد النفطية بدلا من شركة النفط الوطنية العراقية ووزارة النفط. بعد صدور قانون تنظيم وزارة النفط سنة ١٩٧٦، جرى تمثيل اللجنة المذكورة بصفة عضو في "مجلس النفط" التابع لمركز وزارة النفط، وعضو أيضا في مجلس إدارة شركة النفط الوطنية العراقية. هذا يعني، على الأقل من الناحية القانونية الشكلية، أن اللجنة المذكورة مازالت تمارس أعمالها لغاية الآن من خلال عضويتها لمجلس النفط التابع تنظيميا لمركز وزارة النفط، حسب قانونها لسنة ١٩٧٦، غير الملغى في قانون التأسيس الثالث للشركة لسنة ٢٠١٨.

٣. إلغاء قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٧) لسنة ١٩٩٥: لم نعر، للأسف، على هذا القرار رغم بحثنا الطويل عنه، ولكننا عثرنا على قانون يحمل الرقم نفسه ولكن لسنة أخرى، وهو "قانون تخصيص مناطق الاستثمار لشركة النفط الوطنية رقم (٩٧) لسنة ١٩٦٧. ربما يكون الأمر مجرد خطأ مطبعيا وقع به المشرع لقانون التأسيس الثالث، وإذا صح هذا الأمر فينبغي تصحيحه.

سادسا. تقييمات الخبراء لقانون التأسيس الثالث لشركة النفط الوطنية العراقية:

ستتم القراءة النقدية لتقييمات الخبراء لقانون التأسيس الثالث للشركة، عبر مسارين تنظيميين مختلفين للتقييم: الأول، مسار تقييم كفاءة إدارة الشركة لعملياتها النفطية؛ الثاني، مسار تقييم فاعلية إدارة الشركة للموارد النفطية الوطنية. في الوقت نفسه، سيجري بحث مساري التقييم المذكورين من منظور معايير عدم اتصاف قانون الشركة الجديد بالفساد المؤسسي، في الحالات التنظيمية المحتملة، والتي أشرنا إليها في الفقرة أولا من هذا البحث.



بعد أن تمت القراءة التشريعية الأولى لقانون التأسيس الجديد للشركة في مجلس النواب ونشره، تناول البعض من الخبراء والمختصين القانون بالتقييم من زوايا نظر مختلفة سياسية واقتصادية وتنظيمية وغيرها، تفاوتت فيما بينها من نواحي العمق والمساحة والدوافع. سنحاول هنا عرض وتقييم ما أتيح لنا الاطلاع عليه من تقييمات الخبراء العراقيين، آخذين بعين الاعتبار صلتها بموضوع البحث وتسلسل صدورها الزمني، واستبعاد التقييمات ذات الطابع السياسي، أو غير المسببة لأطروحاتها، أو تلك التي تكرر أطروحات سابقاتها في التقييم.

١. الجواهري، حمزة. "قانون شركة النفط الوطنية أضع الطريق" (http://www.akhbaar.org)

في ٨ آذار (٢٠١٨):

يشير هذا التقييم إلى وجود مسودة لقانون شركة النفط الوطنية العراقية، أعدت من قبل وزارة النفط وتم الاتفاق على صيغتها النهائية مع نخبة من المختصين العراقيين في الداخل والخارج، وتم إرسالها إلى مجلس الوزراء للمصادقة ومن ثم إلى مجلس النواب. "لم يأخذ مجلس الوزراء بالمسودة المذكورة، وقدم للبرلمان صيغة قانون ترفع التجميد عن شركة النفط الوطنية المؤسسة سنة ١٩٦٧... ولكن عمل البرلمان على إجراء العديد من التغييرات بما ينسجم مع الرغبات السياسية للكتل، بمعنى أنه تم إعادة تفصيل القانون على مقاساتهم... دون الأخذ بنظر الاعتبار دستورية الفقرات التي تم إضافتها أو تلك التي تم التلاعب بمضمونها... فأخرجوا القانون عن محتواه ليكون وبالا على الدولة برمتها في حال تطبيقه". يثير النص المقترح من هذا التقييم جملة من التساؤلات والملاحظات ذات المدلولات المتباينة المضمون:

- لماذا لم تنشر مسودات قانون الشركة التي يتحدث عنها هذا التقييم في وقت صياغاتها النهائية من قبل أصحابها، على غرار النسخة المنشورة عام ٢٠٠٩، أو نشرها الآن من قبل صاحب هذا التقييم بعد أن تمت القراءة التشريعية الأولى لمسودة مجلس النواب.
- لم يجر في عام ١٩٨٧ تجميد نشاط شركة النفط الوطنية العراقية، وإنما تم إلغاؤها ككيان إداري مستقل (أنظر ذلك في: الفقرة ١ من المادة ثالثا لقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٢٦٧ لسنة ١٩٨٧).
- عندما لا يجري تشريع القوانين من قبل مجلس النواب على أساس توافق سياسي ومجتمعي في لحظة تاريخية محددة، فعلى أي أساس، إذن، حينها سيجري التشريع؟ هل على أساس آراء الخبراء والباحثين الأكاديميين، مهما علت، وهذه الآراء تتوزعها في العادة معايير تقييم متباينة لجودتها ولدوافع أصحابها؟
- لم يحدد التقييم أحكام مسودة وزارة النفط لقانون الشركة المنسجمة مع الدستور العراقي، ولم يجر تحديد طبيعة الاعتبارات الدستورية التي لم يأخذ بها البرلمان عند تعديله وتلاعبه بمضمون مسودة وزارة النفط للقانون، ولم يجر أيضا تحديد أسباب عدم انسجام تعديلات البرلمان مع الواقع الموضوعي، وما هي ماهية هذا الواقع الموضوعي؟
- يطرح التقييم "بعض الملاحظات الأولية على نسخة القانون التي أعدها البرلمان قبل التصويت عليها، كون المنشور على صفحة مجلس النواب هو القراءة الأولى للقانون وليس النسخة التي تم التصويت عليها".
- "سومو يجب أن تبقى ضمن تشكيل وزارة النفط وذلك لخطورة ربطها بشركة النفط الوطنية لأن السلعة التي تصدرها تعتبر سلعة سيادية". لم أسمع بوجود "سلع سيادية" يتم تداولها في التجارة



الدولية، ومع ذلك، يتشارك بهذا الرأي الكثير من التقييمات لقانون الشركة الجديد، وهي مسألة (الصفة السيادية لسلعة النفط في السوق الدولية للنفط) يحسم الجدل حولها أصحاب الاختصاص في القانون الدولي، وأنا لست أحدهم. لم يمنع قانون التأسيس الأول للشركة، ولا قانون تأسيسها الثاني قيامها بعمليات تسويق النفط ومنتجاته بنفسها، على الرغم من الطابع العملي لنشاط الشركة، أو بتعبير صاحب التقييم "شركة ذات طبيعة عملياتية". إن فصل نشاط تسويق النفط الخام ومنتجاته عن الشركة/المنتج، وإيكاله لكيانات تنظيمية أخرى غير مستقلة تنظيمياً عن وزارة النفط، لا يتوافق مع الأسباب الموجبة، ولا مع ما أشارت إليه المادة (٣) من قانون الشركة الجديد، ذات الصلة بتكامل العمليات النفطية في جميع حلقات السلسلة التكنولوجية/التنظيمية النفطية، ابتداءً من أعمال التحري والتنقيب عن النفط وانتهاءً بعمليات تسويق النفط الخام ومنتجاته. إن صفة التكامل الأفقي والعمودي لحلقات السلسلة الإنتاجية النفطية هو ما تتصف به شركات النفط الدولية الكبرى والكثير من الشركات النفطية الوطنية في البلدان المنتجة للنفط. إن المسألة هنا لا تتعلق بضرورة أو عدم ضرورة التكامل التكنولوجي والتنظيمي لنشاط شركتنا النفطية الوطنية، فهذا أمر قد حسمه دستورنا النافذ، عندما قرر اعتماد تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار في عمليات تطوير ثروة النفط والغاز، وإنما المسألة الأهم تكمن في قدرة شركتنا الفتية على إدارة نشاطها الكبير والمتشعب بكفاءة وفاعلية تضمن فيها تحقيق المنفعة الأعلى للشعب العراقي، المالك الدستوري لهذه الثروة.

• "... يجب أن تكون الخبرة في مجال الصناعة الاستخراجية تحديداً... في أحد مجالات الهندسة أو الجيولوجيا وبخبرة لا تقل عن ٢٥ سنة في الصناعة الاستخراجية تحديداً... هذه المؤهلات يصعب توفرها لدى الكتل السياسية... وبالتالي لا يستطيعون ترشيح أشخاص لهذه المناصب على وفق المحاصصة المقيتة". إن اقتراح صاحب التقييم مؤهلات لرئيس الشركة، مغايرة لما جاء به قانونها الجديد، لا يغير من الأمر شيئاً، إذ أن اختصاصات هندسة النفط أو جيولوجيا النفط تتعامل تكنولوجياً مع النفط في باطن الأرض فقط، بينما الشركة بحاجة لرئيس يدير عمليات النفط في باطن الأرض وعلى سطح الأرض في آن واحد. فضلاً عن ذلك، وهذا ليس انتقاص، يتميز صاحب الاختصاص الهندسي بالنظرة الأحادية الاتجاه المعرفي للتعامل مع مشكلات عمله، اعتماداً على المبدأ الهندسي الشهير: إن أقرب مسافة بين نقطتين هي الخط المستقيم! والإدارة، كما معروف، علم وفن المناورة الواعية والهادفة بين حالات عدم التأكد ومخاطر الأعمال، بمعنى السير الواثق في حقل الغام!

• يقترح صاحب التقييم وجوب "رفع المادة (١٢) من القانون (المادة المتعلقة بتكوين إيرادات وأرباح وتوزيع أرباح الشركة - الباحث)... وإعادة الصيغة الأصلية حيث أن الصيغة الأصلية كانت تمنح الشركة نسبة من أرباح إنتاج النفط لتساعدها على تطوير الحقول الجديدة وإعادة تطوير المكامن المنتجة... وبناء منظومات للبنى التحتية ذات الطبيعة السيادية كالأنايب وخزانات تجميع النفط



ومنشأة التصدير... إذ ليس صحيحاً أن تحال مثل هذه النشاطات للمستثمر الأجنبي...". هذه المشكلة تناولتها أيضاً الكثير من تقييمات القانون الجديد للشركة، وسنتناولها أيضاً في هذا البحث، ولكننا هنا نؤكد أن أحكام القانون الجديد للشركة لم تُشرّقط إلى إحالة أنشطة بناء منظومات البنى التحتية النفطية، التي يسميها صاحب التقييم، ذات الطبيعة السيادية، للمستثمر الأجنبي.

- "لم يتم التعرض إلى النفط في كردستان في هذا القانون... وكان كردستان ليست جزء من العراق، وكان عقود كردستان قانونية ولا تتعارض مع الدستور". هذه المشكلة تناولتها أيضاً الكثير من تقييمات القانون الجديد للشركة، وهي صحيحة في جزئها الأول، ولكن مسألة قانونية أو عدم قانونية العقود النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان تعدّ مسألة خلافية بين الحكومة الاتحادية والإقليم، وأيضاً بين الباحثين في شؤون النفط، ربما ستجد حلها في إطار تشريع قانون للنفط والغاز الاتحادي، يطالب دستور البلاد النافذ بتشريعه.

- وأخيراً يجمل صاحب التقييم ملاحظاته بالاستنتاج الآتي: "يمكن اعتبار شركة النفط الوطنية شركة تعود ملكيتها للدولة وتعتبر الذراع التنفيذي لوزارة النفط بما تعلق الأمر بالصناعة الاستخراجية لذا يجب أن يتم إبعادها عن أيدي السياسيين...". بالطبع، يجب إبعاد النشاط العملي للشركة عن السياسة، ولكن إعادة كيان الشركة مرة أخرى لوزارة النفط لا يعدّ أمراً تنظيمياً حكيماً، لأن إلغاء الشركة تم وقتها وهي كانت مختبئة مؤسساتياً تحت العباءة التنظيمية لوزارة النفط.

٢. جواد، أحمد موسى. "التقييم الأولي لقانون شركة النفط الوطنية العراقية" (<http://www.akhbaar.org/>) في ٨ آذار (٢٠١٨):

يرى هذا التقييم أن قانون الشركة "... يعاني من فجوات خطيرة وعدم التناسق بين مهام الشركة وتشكيل مجلس إدارتها وخطورة تشكيل كيانين متنافسين لإدارة القطاع الاستخراجي البترولي (المقصود بالكيانين هو كيان الشركة وكيان وزارة النفط - الباحث) وتعارضه السافر للدستور... ويحمل الشركة مهام لا تتعلق مطلقاً بطبيعتها كشركة نفطية...". لم يرد في النص المقتبس من هذا التقييم، تحديد وتبرير حالة نشوء مظاهر لاختلال تنظيمي فادح في القانون رصدها صاحبه. فضلاً عن ذلك، لم يرد في مبررات هذا التقييم، التي يوردها صاحبه في أدناه، الكيفية التنظيمية التي يجري بموجبها نشوء مظاهر الاختلال التنظيمي المذكورة في قانون الشركة، والكيفية التنظيمية أيضاً للتعامل معها بوصفها أعراضاً لاختلال مرضي محتمل النشوء في كيان الشركة:

- "يربط هذا القانون الشركة بمجلس الوزراء ويرأس الشركة موظف بدرجة وزير. وعلى الرغم من أهمية الشركة فلا أجد ضرورة لربط "شركة عامة إنتاجية" بمجلس الوزراء؛ إضافة إلى أن هذه الصيغة قد تلحق ضرراً وتعارضاً في إدارة القطاع النفطي بين كيانين يرأس كل منهما وزير". حسناً، أنا أوافق صاحب هذا التقييم في الرأي حول هذه المشكلة التنظيمية وضررها على إدارة القطاع النفطي إدارة كفنة وفاعلة، والتي أوردتها في الفقرة خامساً من هذا البحث، ونشرتها يوم ٢٥ آذار/مارس ٢٠١٨ على الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين. ولكن السؤال يكمن في أمر آخر، ربما أغفله صاحبه: ما هو البديل التنظيمي لعدم ربط الشركة بمجلس الوزراء؟ هل البديل هو ربطها بوزارة النفط؟ ولكن هذا البديل التنظيمي، وكما



يؤكد الباحث السيد العنّاز، والذي بدأنا الفقرة أولاً من هذا البحث بتفسيره لإلغاء الشركة في عام ١٩٨٧، يزيد من صعوبة إدارة الشركة بسبب "تداخل صلاحياتها مع صلاحيات وزارة النفط لعدم وجود خطوط واضحة بين مسؤولياتهما". إلا يوجد بديل تنظيمي آخر لحل هذه المشكلة الكبيرة؟ لتعاون معا في العثور عليه وتقديمه مسببا لمن يعنيه أمر هذا البديل!

- "تم استبعاد شركتي غاز الشمال وغاز الجنوب من قائمة الشركات المملوكة والمرتبطة بالشركة". هذا الأمر يتطلب المعالجة في قانون الشركة. ولكن، لم يرد في القانون أيضا ذكر للشركة العامة لخطوط الأنابيب النفطية ومرافق التصدير في قائمة الشركات المملوكة والمرتبطة بالشركة، وهذا أمر تنظيمي يمكن معالجته في القانون الجديد للشركة، أو في قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع منذ عام ٢٠٠٧.
- "لم تتضمن مهام مجلس الإدارة أية إشارة إلى العقود... التي ستوقعها الشركة في تطوير الحقول البترولية. وهذا خلل جوهري سواء كان مقصودا أم غير مقصود". لا يوجد في إدارة أعمال قطاع النفط الكبير شئ خاضع للصدفة المحضة. في قانوني التأسيس الأول والثاني للشركة، جرى تحديد ثلاثة أنماط من نظم إدارة الموارد النفطية في العراق: تحريم نمط الامتياز النفطي، ونمط المشاركة مع الغير، ونمط الاستثمار المباشر للموارد النفطية الوطنية. إن خلو القانون الجديد من الأحكام المنظمة للعقود النفطية المحتملة للشركة، هو تأكيد آخر للدور التنظيمي العملي المعطى للشركة.
- "يعطي القانون شركة النفط صلاحيات تمكنها من الناحية الفعلية تحديد حجم الواردات النفطية في الموازنة العامة السنوية وبالتالي تكون قرارات الشركة هي المحدد الأساسي للنشاط الاقتصادي". يجري الحديث في هذا التقييم عن أحكام (الفقرة أولاً من المادة ١١ للقانون)، وهو تقييم غير عادل وغير صحيح. تتحدث أحكام هذه المادة عن الآليات الاقتصادية والتنظيمية لاحتساب الكلف الاستثمارية والتشغيلية ونسبة أرباح الشركة، وهذه المتغيرات الاقتصادية الكمية يجري تحديدها بألية الاتفاق بين الشركة ووزارات المالية والنفط والتخطيط، ويصادق عليها مجلس الوزراء، وتتم مراجعة هذا الاتفاق كل ثلاث سنوات.
- "توفر المادة ١٢ الغطاء القانوني للفساد المشرع (كلبتوكراسي) حيث سيتم التلاعب بما لا يقل عن ١٠% من عوائد صادرات النفط...". هذا الرأي ليس تقييما، وإنما اتهام غير مسبب للمادة (١٢) من القانون في الجزء المقتبس منها، والمتعلق بسوء استخدام الجزء المتبقي من أرباح الشركة البالغة ١٠% بعد استقطاع حصص الصناديق المالية المشار إليها في هذه المادة.
- "تضمن القانون فقرة تكررت في قوانين الموازنة منذ عام ٢٠١٥ وهي تلزم الشركة بمراجعة العقود المبرمة وتعديلها بما يضمن مصلحة الشعب العراقي". في النص المقتبس، ليس واضحا موقف صاحب التقييم من هذا الأمر التنظيمي، الوارد في (الفقرة رابعا من المادة ٤ للقانون). في قوانين الموازنة الاتحادية، كانت الحكومة تلزم وزارة النفط بمراجعة عقود جولات التراخيص النفطية، وهو إلزام غير قابل للتنفيذ في المدى الزمني القصير أو المنظور، لأن هذا الالتزام غير قائم على أسس موضوعية تتضمنها بنود العقود نفسها، كما كتبنا عن ذلك في بحثنا المنشور على الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين يوم ٢٠



أيلول ٢٠١٧. أن المشكلة التنظيمية الرئيسة هنا، التي ستواجه شركة النفط الوطنية العراقية، تتعلق بإمكانية التعديل من عدمها، إذ أن أحكام عقود الخدمة النفطية لا تتضمن مادة خاصة بالتعديل، باستثناء ما نصت عليه الفقرة (٥) من المادة (١٢) لعقدي حقل الرميلة وحقل الحلفاية مثلا، والخاصة في إعادة النظر في المستوى المقترح أو المستهدف للإنتاج من قبل الحكومة، وذلك بالطلب من المقاول والمشغل زيادة أو خفض معدل الإنتاج من منطقة العقد لأسباب ليس من بينها تأمين موارد مالية إضافية للموازنات الحكومية العامة. وعلى الرغم من أن المادة (١٢) في العقدين المذكورين تجيز تعديل معدل الإنتاج زيادة أو خفضا، إلا أن البند (٥) منها: "تقليص مفروض من الحكومة"، يفرض على الحكومة دفع أثمان تنظيمية كبيرة لتحقيق هذا التقليص، منها تخفيض حصة الشريك الحكومي في العقد من ٢٥% إلى ٥%، كما حصل ذلك عام ٢٠١٤. ليس من الواضح أيضا، من الالتزام الرسمي المذكور في قوانين الموازنة السنوية العامة وقانون الشركة الجديد، ماهية بنود العقود المراد تعديلها بما يحفظ مصلحة العراق الاقتصادية. ولكن إذا افترضنا أن الشركة طلبت من المقاول تعديل بنود مواد العقود المتعلقة بالهيكل التنظيمي لإدارة العقد النفطي، لضمان سيطرة تنظيمية حقيقية على إدارة العمليات النفطية لممثلي الطرف الحكومي في العقود، ومنها عمليات إدارة تكوين واحتساب التكاليف، وأن المقاول رفض الطلب، عندها ستذهب أطراف العقد النفطي لحقل الرميلة مثلا إلى أحكام المادة (٣٧) منه "القانون واجب التطبيق وتسوية النزاعات والتحكيم"، وأظن أن الطرف العراقي سيخسر التحكيم في باريس، لأن إدارة العقد تنبع من أحكامه وليس بما ترغب أطرافه أن يكون عليه بعد إبرامه وتنفيذه، إذ تشير المادة المذكورة من عقد حقل الرميلة المبرم مع ائتلاف شركات تقوده شركة BP البريطانية إلى "... أن الحقوق والالتزامات بموجب هذا العقد تشكل حقوقا أو التزامات تجارية أكثر منها سيادية، وبالتالي لا يحق لأي طرف المطالبة، وبموجب هذا العقد التنازل عن أي حصانة من الإجراءات القانونية أو تنفيذ الحكم بهذا الشأن" (التظليل من قبل الباحث)؛ أو الذهاب إلى أحكام المادة (٨) منه "إنهاء العقد" لفض الخلاف، ولا أظن أيضا أن يذهب الطرف العراقي إلى هذا الخيار التنظيمي، لأنه ليس هناك من مصلحة اقتصادية للعراق في إنهاء عقود الخدمة النفطية في الوقت الحالي أو في المدى المنظور. طبعًا، يمكن للطرف العراقي التفاوض مع شركات المقاول الأجنبية حول ترشيد المقدار الكمي للنفقات وتحسين طريقة استرداد التكاليف التي تكبدها المقاول جراء العمليات النفطية، ولكن الأمر الرئيس هنا يكمن في إمكانية وقدرة طرفي العقد النفطي على الاعتراف ووضع مشكلة الخلل المنهجي في تكوين واحتساب التكاليف النفطية على طاولة التفاوض، وبما لا يخل بتنفيذ العمليات النفطية الجارية بموجب أحكامه.

• يطالب صاحب التقييم مجلس الوزراء "بالتحرك الفوري لإيقاف إجراءات إدخال هذا القانون حيز التنفيذ؛ والطلب من مجلس شورى الدولة تدقيق مشروعية القانون؛ والطعن بدستورية القانون أمام المحكمة الدستورية العليا". ربما سيكون لهذه المطالب تأثير في تعديل قانون الشركة لتسمح لها أحكامه بالإدارة العمليانية للوظائف المكلفة بها في القانون، ولكن السؤال هنا: وماذا بشأن الإدارة الإستراتيجية للموارد النفطية الوطنية التي قررتها الفقرة ثانيا من المادة ١١٢ للدستور؟ من سيقوم، وعلى أساس أية أحكام



قانونية "برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار"؟

- وأخيرا يؤكد صاحب التقييم، في تقييم جديد له بتاريخ ١٥ آذار/مارس ٢٠١٨ بعنوان (قانون شركة النفط الوطنية العراقية يشرعن تفكيك العراق ويقضي على الشركة ذاتها)، أن أحكام المادة (١٢) من القانون تسمح للأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط بالحصول على ("الاستقلال النفطي" المرعون) بموجب قانون الشركة الجديد. إن حصول الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط على الاستقلال النفطي سيقود، حسب وجهة نظر صاحب التقييم، إلى: أولا، انتهاء دور شركة تسويق النفط (سومو) باعتبارها الجهة الوحيدة المخولة بتصدير النفط والغاز بموجب القانون رقم (١٠١) لسنة ١٩٧٦ وغيره؛ ثانيا، القضاء كلياً على شركة النفط الوطنية العراقية؛ ثالثاً، ستندعم عوائد النفط والغاز المتاحة للشركة؛ رابعاً، انعدام الموارد المالية التي ستخصصها الشركة لخزينة الدولة؛ خامساً، انعدام الموارد المالية التي ستخصص للصناديق الأربعة؛ وأخيراً، سادساً، ستكون المحصلة النهائية تفكيك ونهاية العراق. كباحث، أنا لست متخصصاً ولا خبيراً بمجال "التنبؤ السياسي"، لكي أقرر صواب تفكك ونهاية العراق من عدمه، كما قرر ذلك صاحب التقييم، إذا حصلت الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط على استقلالها النفطي في بلاد يقرر دستورها شكل الحكم الفيدرالي لها. ومع ذلك، يبدو أن صاحب التقييم قد نسى ما قرره دستورنا من شخوص تنظيمية لإدارة مواردنا النفطية، بنظام إدارة تشاركي يطالب الدستور بتشريع قانون له، وهذه الشخوص هي: الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط. إن تشارك المكونات الدستورية الثلاثة في التصرف وإدارة ملكية الشعب لثروة النفط والغاز، تعني الاستقلالية التنظيمية لهذه المكونات بعضها عن البعض الآخر، ولكن هذه الاستقلالية يجب أن تجري ضمن نطاق الأطر الحاكمة والناظمة المقررة في أحكام الدستور الأخرى.

٣. الجنابي، عدنان. "قانون شركة النفط الوطنية - ثورة على الدولة الربعية" (شبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraquieconomists.net>، في ١٠ آذار ٢٠١٨):

- إن إعادة الحياة لشركة النفط الوطنية العراقية يقود إلى "تخليص عمليات الإنتاج والنقل والتسويق من بيروقراطية وزارة النفط التي تسببت في إرباك وتأخير هذا القطاع منذ أن دمجت (الشركة - الباحث) بالوزارة في عهد النظام السابق...". "هناك مواد أخرى في القانون ما يجعل شركة النفط الوطنية العراقية مستقلة ماليا وإداريا عن وزارة النفط، ولا يكون الوزير عضواً في مجلس إدارتها، وليس له الحق بالتدخل في قرارات مجلس الإدارة...". وماذا سيبقى، إذن، حسب هذا التقييم، من أدوار أو وظائف لوزارة النفط ووزيرها في إدارة الموارد النفطية للبلاد بعد نفاذ قانون الشركة؟ وإذا كانت وزارة النفط متسببة في إرباك وتأخير قطاع الاستخراج النفطي، فماذا يقترح صاحب التقييم بهذا الصدد: هل يقترح مثلاً حل وزارة النفط ويكتفي بالشركة لإدارة القطاع المذكور، أم يقترح إعطاء الوزارة أدواراً تنظيمية ووظائف إدارية جديدة في ظل سريان مفعول قانون الشركة الجديد؟ مع الأسف، لا توجد في هذا التقييم إجابات عن هذه الأسئلة.



• "إن نطاق عمل الشركة هو جميع أراضي جمهورية العراق ومياهه الإقليمية وجرفه القاري، وهذا يعني أن نطاق عمل الشركة لا يختصر في الحقول الحالية بمنطوق المادة (١٢-أولا) من الدستور". يريد صاحب التقييم القول، أن نطاق عمل الشركة يشمل الحقول الحالية والحقول المستقبلية، بينما تقول (الفقرة أولا من المادة ٤) في قانون الشركة: "إدارة وتطوير وتشغيل الحقول المنتجة والحقول المكتشفة وغير المطورة" (التظليل من قبلنا - الباحث)، بمعنى الحقول الحالية، التي قررها الدستور في مادته المشار إليها في هذا التقييم: "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية (التظليل من قبلنا - الباحث) مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة...". من هذا النص الدستوري، يمكن لنا كباحثين الافتراض أو حتى الفهم (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٧ آذار ٢٠١٨)، إن وضع الحكومة الاتحادية في موقع صدارة التراتبية التنظيمية جاء فقط لإدارة الحقول النفطية الحالية، وأنها، بسبب ذلك ستتحلى عن هذا الموقع التنظيمي في إدارة الحقول النفطية المستقبلية إما سوية أو لصالح الشخصين التنظيميين الآخرين: حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات المنتجة. في الفقرة "ثانيا" من المادة (١١٢) من الدستور، يجري الحديث عن أمرين تنظيميين أساسيين في نظام إدارة الموارد النفطية حسب الدستور: الأمر الأول، وجود شخصين تنظيميين آخرين، هما حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، إلى جانب الحكومة الاتحادية، يتقاسمان معها الأعباء التنظيمية في نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية من دون أن تحدد الفقرة ثانيا أيضا، كما هو الحال في الفقرة "أولا"، مواقعها التنظيمية في هذا النظام. الأمر الثاني، إن المواقع التنظيمية المتساوية للشخص الثلاث في التراتبية التنظيمية لنظام الإدارة تتعلق حصرا برسم السياسات الإستراتيجية لتطوير الثروة النفطية الوطنية، وهو أمر يضع جميع الشخصيات التنظيمية المعنية في دائرة الإدارة العليا أو الإدارة الإستراتيجية من تراتبية الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية الوطنية، ولا يعطي الحكومة الاتحادية موقع الصدارة التنظيمية في تراتبية هذا الهيكل، على النحو الآتي: "تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز..." (التظليل من قبلنا - الباحث). بيد أن قراءتنا التنظيمية المذكورة قد تواجهها بعض المصاعب الدستورية، ذلك أن حكم الفقرة "ثانيا"، وعلى خلاف حكم الفقرة "أولا" من المادة (١١٢)، لم يحدد دستوريا نطاق سريان فعل رسم السياسات الإستراتيجية، وهذا النطاق له ثلاثة مسارات تنظيمية محتملة كما نرى: هل هذا الفعل الإداري يسري على الحقول النفطية والغازية الحالية (المسار الأول)؛ أو على الحقول النفطية والغازية المستقبلية، بمعنى خارج نطاق الحقول المنتجة والحقول المكتشفة وغير المطورة (المسار الثاني)؛ أو على جميعها (المسار الثالث)؟ وكما واضح من هذا التحليل، ستحتل الحكومة الاتحادية موقع صدارة التراتبية التنظيمية في رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير الحقول الحالية، والحقول الحالية والمستقبلية معا (المسارين الأول والثالث)، وستفقد الحكومة الاتحادية موقع الصدارة التنظيمية لصالح حكومات الأقاليم



والمحافظات المنتجة، أو تتقاسم هذا الموقع وعلى قدم المساواة التنظيمية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في نشاط رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير الحقول النفطية المستقبلية (المسار الثاني)، وهو أمر يفضي إلى استنتاج مفاده الآتي: إن أحكام المادة (١١٢/ثانيا) من الدستور لا تنشئ تراتبية تنظيمية لشخص الإدارة الثلاثة فيها عند رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير الحقول المستقبلية، ويترك أمر رسم هذه السياسات للحكومات المحلية في الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، بدون وجود تراتبية تنظيمية فيما بينهما لعدم وجود نص تنظيمي صريح في المادة (١١٢) من الدستور أو في مواده الأخرى يعطي أفضليات إدارية أو سياسية أكبر و/أو أوسع للأقاليم المنتجة مقارنة بالمحافظات المنتجة في إدارتها للعمليات النفطية الجارية في مناطقها.

• يقول صاحب التقييم، أن حصول المواطن على بضعة أسهم من أرباح الشركة سيقلب معادلة الدولة الربعية، هو قول مبالغ فيه، كما تشير إلى ذلك تقديرات بعض الخبراء العراقيين (على سبيل المثال: خليل، صائب؛ مرزا، علي؛ جواد، أحمد).

٤. مرزا، علي. "ملاحظات على قانون شركة النفط الوطنية الصادر في ٥ آذار ٢٠١٨" (شبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net> في ١٦ آذار ٢٠١٨):

• يستنتج صاحب التقييم من (المادة ٣) و(الفقرة ثانيا من المادة ٢) من قانون الشركة الأمر التنظيمي الآتي: "أن هذا التحديد في القانون (المقصود تحديد نطاق عمل الشركة وأهدافها - الباحث) يمكن أن يشمل جميع العمليات النفطية والغازية في العراق. وبذلك قد يساهم في توحيد منظور متوازن للصناعة النفطية ويحقق نتائج مرضية إذا ما توفر منظور إستراتيجي واضح، من ناحية، والتشريعات المناسبة، خاصة قانون للنفط والغاز (غير المشرّع لحد الآن)، من ناحية أخرى...". إن اشتراط صاحب التقييم توفر منظور إستراتيجي واضح، في صورة قانون النفط والغاز الاتحادي، هو شرط أساسي لتأسيس نظام إدارة متوازن لصناعة النفط الوطنية يطالب بتأسيسه دستور البلاد النافذ، وسيكون لشركة النفط الوطنية أدوارا تنظيمية ووظائف إدارية في هذا النظام. وبحكم هذا المنطق، وكما أشرنا إلى ذلك في هذا البحث، ينبغي تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي أولا، لنرى الموقع التنظيمي للشركة في الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة الذي سيأتي به قانون النفط والغاز الاتحادي، وثانيا، تشريع قانون للشركة على ضوء أحكام قانون النفط والغاز الاتحادي. وبسبب، كما يقول صاحب التقييم، "مسائل تتعلق بالتحديدات الدستورية... كلها تثير نقاطا خلافية تتطلب تعديل القانون وعدم استمراره ببعض مواده الحالية". ولكن تعديل قانون الشركة بغرض استيعابه "التحديدات الدستورية" سيعني عمليا الشروع برسم الملامح العامة لقانون النفط والغاز الاتحادي المنشود تشريعه. ولكن المشكلة الرئيسة هنا، أن قانون الشركة لا يستوعب بالكامل "التحديدات الدستورية" المطلوبة لتأسيس نظام إدارة متوازن للموارد النفطية في البلاد، بمعنى نظام إدارة للموارد النفطية يشتمل على الإدارة الإستراتيجية والإدارة العملية في آن واحد، لأن قانون الشركة الجديد مخصص لإدارة عملياتها لنشاطها فقط.



- "عومت شركة النفط الوطنية، فعليا، كشركة مقاولة تستلم (إضافة لتسديد رأسمالها) ما أنفقته من تكاليف زائدا نسبة من الربح...". في هذا التقييم، يبدو حال شركة النفط الوطنية كحال الشركات النفطية الأجنبية صاحبة عقود الخدمة لجولات التراخيص النفطية منذ عام ٢٠٠٩، مثلا شركة BP البريطانية في عقد حقل الرميعة النفطي هي شركة مقاولة لدى شركة نفط الجنوب، وشركة نفط الجنوب مرتبطة بتنظيمها بوزارة النفط، ولكن شركة النفط الوطنية العراقية ستكون شركة مقاولة لدى مجلس الوزراء حسب قانونها الجديد. بيد أن الفارق التنظيمي الكبير بين الشركتين البريطانية والعراقية يكمن في الآتي: أن نشاط الشركة الأولى محكوم بأحكام العقد النفطي، بينما نشاط الشركة الثانية محكوم بقانونها وبتعليمات وقرارات مجلس الوزراء، بمعنى خاضع، وكما يقول صاحب التقييم بحق، للمساومات السياسية والإدارية في الجوانب الآتية التي ذكرها هذا التقييم:
- اعتماد القرارات الإنتاجية للشركة، بشأن تحديد الكلفة ونسبة الربح، على الجهاز الإداري للدولة وما ينطوي عليه من بيروقراطية ومناورات سياسية، وهو أمر يقود إلى عدم استطاعة الشركة تكوين وعاء استثماري كاف لعملياتها وتوسعها المستقبلي.
- تقييد استقلالية الشركة بارتباطها بمجلس الوزراء، وإمكانية اعتراض وزارة النفط على قراراتها، "في الوقت الذي يتطلب التنافس مع الشركات الأخرى إدارة مقتدرة/مستقلة، مكتفية ماليا، ولها إستراتيجية وسياسات إنتاجية واستثمارية وتسويقية واضحة".

سابعاً. الكيفية التنظيمية لعمل نظام إدارة الشركة في قانون تأسيسها الثالث سنة ٢٠١٨:

ذكر السيد العزاز أن سبب إلغاء الشركة، كما أشرنا إليهما في هذا البحث، هما ثقل أعباء نشاط الشركة وتداخل صلاحياتها مع صلاحيات وزارة النفط. وعند سؤالي له على صفحة شبكة الاقتصاديين العراقيين حول ما إذا كانت هناك أسبابا أخرى لإلغاء الشركة، إذ أن الكثير من الخبراء يقولون أن الشركة كانت ناجحة. أجابني الرجل مشكورا على النحو الآتي: "إن الحل الأمثل المطلوب في رأيي كان يكمن في إيجاد الحلول اللازمة للقضاء على هذين المعوقين (يقصد ثقل الأعباء وتداخل الصلاحيات - الباحث)، بدلا من إلغاء الشركة، لتصبح الشركة أكثر حيوية وأشد نشاطا وبالتالي أكثر نجاحا".

ربما أختلف مع زميلي السيد العزاز في الرأي، ذلك أن دراستنا في هذا البحث لتاريخ التشريع القانوني لتأسيس الشركة، كشفت عن حقيقة مثيرة للانتباه، تتمثل في الأمر التنظيمي الآتي: كان الغرض من تأسيس الشركة هو أن تكون منقادة تنظيميا، وطبيعة على الإدارة غير المحترفة، وفاقدة لكيونتها المؤسساتية، وهي أمور تنظيمية تفضي في نهاية المطاف إلى فقدانها المبادرة وحس التطلع المستقبلي في إدارة أعمالها، وهما شرطان أساسيان لنجاحها المحتمل في إدارة الأعمال.

في هذا البحث، تتبعنا مراحل الانحدار المؤسسي للموقع التنظيمي والأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية للشركة في قانوني تأسيسها الأول والثاني ومشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي، وأجرينا مسحا وتحليلا لتقييمات بعض الخبراء لبعض موضوعات قانون تأسيسها الثالث. في أدناه، سنتعرف على الكيفية التنظيمية التي



يجري بموجبها عمل نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية، المقترح في قانون تأسيس الشركة الثالث، من زوايا نظر: الموضوعات والشخوص والعلاقات التنظيمية في النظام، والآليات والتناقضات التنظيمية في عمل النظام، والنتائج المؤسسية والتنظيمية المتوقع الحصول عليها من عمل النظام، وغيرها، على النحو المكثف الآتي:

- **الدولة:** لا يوجد تعريف معطى لمفهوم "الدولة" في القانون، ولا يوجد شخص تنظيمي معرّف في القانون يمثل الدولة ويمارس صلاحياته التنظيمية باسمها في نظام إدارة الموارد النفطية المقترح في القانون. ومع ذلك، تمارس الشركة أعمالها نيابة عن الدولة، وتعكس مفهوم ملكية الشعب للنفط والغاز (الفقرة ثانيا من المادة ٢؛ الأسباب الموجبة). وحسب علمي، لا يوجد في الدستور، ولا يوجد في قانون التأسيس الثالث، ولا في أي قانون عراقي نافذ ما يشير إلى أن أحد ما، كأن يكون مجلس النواب أو مجلس الوزراء أو وزارة النفط، قد أوكل الشركة ممارسة أعمالها نيابة عن الدولة. ولكني على يقين تام من أن الدستور قد أوضح بجلاء، أن ثروة النفط والغاز ملك الشعب، وأنط التصرف والإدارة التشاركية لهذه الملكية للحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط نيابة عن الشعب. عندما تأتي المفاهيم في القوانين والأنظمة والقرارات والتعليمات غير معرّفة أو ضبابية المعنى، عندها سيفتح الباب مشرعا أمام الاجتهاد الشخصي والإردابية في التلاعب بتفسيرها وتنفيذها، وهو أمر يفضي إلى نشوء بيئة مؤسسية للأعمال فاسدة عبر الاستيلاء التنظيمي على هذه المؤسسات واستغلالها غير المشروع، لتحقيق أهداف أو مصالح شخصية أو فئوية أو مناطقية وغيرها، بما يتقاطع مع الأغراض الاجتماعية العامة من وراء تأسيسها.
- **السياسة النفطية للدولة:** تلتزم الشركة بالسياسة النفطية للدولة (الفقرة ثانيا من المادة ٤؛ والفقرة أولا/١٣ من المادة ٨؛ والفقرة أولا من المادة ١٠). لا يوجد في قانون التأسيس الثالث للشركة أية أحكام تتعلق بماهية هذه السياسية، وأي من الشخوص الدستورية سيرسمها ويعطيها شكلها القانوني في هيئة قانون أو أنظمة أو قرارات أو تعليمات، ولماذا على الشركة الالتزام بالسياسة النفطية للدولة (وإن وجدت)، والدستور يقول يجب أن تستغل ثروة النفط والغاز باعتماد "أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار". إلا يعدّ الالتزام هنا بمثابة خرق دستوري، حاله كحال نيابة الشركة للدولة في النقطة السابقة أعلاه.
- **الأهداف (المادة ٣):** على وفق الأهداف المعلنة في القانون، ستمارس الشركة النشاط على مستوى الإدارة العملية للموارد النفطية فقط، ولن يتحقق الخيار الدستوري (أعلى منفعة للشعب العراقي) إذا لم تمارس الشركة نشاطها على مستوى الإدارة الإستراتيجية أيضا لهذه الموارد، كما أثبت ذلك تاريخ نشاطها في عقدي السبعينات والثمانينات من القرن المنصرم.
- **زيادة رأس المال والاقتراض (الفقرة ثانيا ورابعا من المادة ٥):** تقييد زيادة رأس مال الشركة بموافقة مجلس الوزراء، يقود إلى المساس بالاستقلالية المالية للشركة، ويحد من مرونة إدارة استثماراتها، ويضعف من تنافسيتها كشركة ناشطة في أعمال الصناعة النفطية الوطنية أو الأجنبية. وبالنتيجة سيتصف نشاط الشركة الوظيفي بعدم الكفاءة وعدم الفاعلية، وهذا ليس في مصلحة المالك الدستوري للثروة النفطية. في



هذا السياق، نشير إلى أن قانون تأسيس الشركة الثالث لم يتضمن ضمان الحكومة لنشاط الشركة والشركات المملوكة لها، على غرار قانون تأسيسها الثاني لسنة ١٩٦٧.

• **مجلس إدارة الشركة:** يشغل مجلس الإدارة الموقع التنظيمي المسمى "الإدارة العليا" أو "الإدارة الإستراتيجية" في الهياكل التنظيمية لإدارة الشركات المختلفة، وهذا الموقع يسمح للمجلس باتخاذ القرارات الإستراتيجية أو المستقبلية أو الكبيرة أو تلك التي تتصف بأهمية استثنائية من وجهة نظر إدارة عمليات نشاط الشركة. في أدناه سنرصد طبيعة الأدوار التنظيمية أو الوظائف الإدارية التي يؤديها مجلس الإدارة لاتخاذ قراراته الإدارية المختلفة في أحكام قانون التأسيس الثالث للشركة، وجميعها مرهونة بموافقة أو مصادقة مجلس الوزراء، على الرغم من أن قرارات مجلس إدارة الشركة لا تتصف بالطابع الإستراتيجي:

- للشركة الحق في فتح فروع لها في المحافظات المنتجة ومكاتب داخل العراق بطلب من رئيسها وموافقة مجلس الإدارة، وخارج العراق بعد مصادقة مجلس الوزراء (الفقرة أولاً، من المادة ٢). يلاحظ هنا أمر غياب فتح فروع للشركة في الأقاليم المنتجة للنفط.

- يختار المجلس مكتب استشاري لتحديد قيمة الموجودات الثابتة للشركات، وبموافقة مجلس الوزراء (الفقرة أولاً، من المادة ٥).

- يقترح المجلس زيادة رأس مال الشركة، بموافقة مجلس الوزراء (الفقرة ثانياً، من المادة ٢).

- لرئيس الشركة وبموافقة مجلس الإدارة زيادة تمثيل الشركات المملوكة في مجلس الإدارة إلى خمسة أعضاء كحد أعلى (الفقرة أولاً/٤، من المادة ٧).

- "لمجلس إدارة الشركة بموافقة مجلس الوزراء استحداث أي تشكيل آخر وفقاً للقانون، وله إلحاق أي تشكيل بالشركة بناء على اقتراح المجلس وبموافقة وزير النفط ومجلس الوزراء" (الفقرة رابعاً، من المادة ٧).

- اقتراح إستراتيجيات وسياسات وبرامج تطوير الصناعة النفطية إلى وزارة النفط ومجلس الوزراء (الفقرة أولاً/٥، من المادة ٨).

- في حالة قناعة وزير النفط بوجود حيد في قرار مجلس الإدارة، يعرض الأمر على مجلس الوزراء ويكون قراره ملزماً لمجلس الإدارة (الفقرة ثانياً، من المادة ١٠).

• **عضوية وكيل وزارة النفط لشؤون الاستخراج في مجلس إدارة الشركة** (الفقرة رابعاً من المادة ٦): هل تأتي عضوية وكيل وزارة النفط لشؤون الاستخراج في مجلس إدارة الشركة من باب تخصصه المهني، أم من باب تمثيله لشخص وزارة النفط كمؤسسة في المجلس؟ في الاحتمال الثاني هنا لا توجد جدوى تنظيمية لعضويته في مجلس إدارة الشركة لسببين على الأقل: الأول، لا تمارس وزارة النفط، كمؤسسة، أي دور تنظيمي أو أداء أي وظيفة إدارية أساسية في إدارة نشاط الشركة العملياتي حسب قانون التأسيس الثالث؛ الثاني، الشركة مرتبطة تنظيمياً بمجلس الوزراء، ووزير النفط عضو في مجلس الوزراء يمثل وزارة



النفط في السلطة التنفيذية. ربما سنجد حلا لهذه المسألة التنظيمية عندما يرد الحديث عن دور الوزير ووزارة النفط في إدارة أعمال الشركة بعد قليل.

• **عضوية وكيل وزارة الثروات الطبيعية بالإقليم في مجلس إدارة الشركة** (الفقرة خامسا من المادة ٦): جرى تناول هذا الموضوع في الفقرة سادسا من هذا البحث، ونضيف هنا، أن القانون لم يمنح الشركة فتح فروع لها في الأقاليم المنتجة للنفط، لكي يكون، على الأقل، سببا مبررا لهذه العضوية على الأقل.

• **عضوية رؤساء مجالس إدارات الشركات المملوكة في مجلس إدارة الشركة** (الفقرة خامسا من المادة ٦): لا يوجد منطق تنظيمي سليم باستبعاد جميع رؤساء إدارات الشركات المملوكة التسعة ضمن أعضاء مجلس إدارة الشركة، باستثناء ثلاثة منهم، جرى تحديد اثنين منهم: شركة نفط البصرة وشركة تسويق النفط الوطنية، والثالث يرشحه الرئيس لعضوية دورية أمدها عام واحد. ينبغي، كما نرى، تمثيل رؤساء إدارات جميع الشركات المملوكة في مجلس إدارة الشركة لضمان تكاملها التنظيمي والإنتاجي وتنسيق عملياتها النفطية المختلفة.

• **وزير النفط، وزارة النفط:** قبل قليل أثرنا مسألة المنطق التنظيمي من عضوية وكيل وزارة النفط في مجلس إدارة الشركة باحتمالين مختلفين: الأول، العضوية بسبب احتياج المجلس للتخصص المهني للوكيل؛ والثاني، العضوية لتمثيل شخص وزارة النفط كمؤسسة في المجلس. لا يوجد منطق تنظيمي يبرر صواب الاحتمال الأول، لأن الغالبية العظمى من أعضاء المجلس هم متخصصون بأعمال الصناعة الاستخراجية، وأولهم النائب الأول لرئيس الشركة ومديرها التنفيذي (الفقرة ٢/أولا من المادة ٧)، فضلا عن وجود ثلاثة خبراء منهم (الفقرة سابعاً من المادة ٦)، وهؤلاء الخبراء الثلاثة من المختصين بالصناعة النفطية والتخصصات ذات العلاقة (الفقرة ٥/أولا من المادة ٧). يتبقى، إذن، الاحتمال الثاني بوصفه الأكثر وجهة تنظيمية من زميله الأول لتبرير عضوية وكيل الوزارة في مجلس إدارة الشركة، وهذا الاحتمال المرجح تدعمه أحكام تنظيمية واردة في القانون محل دراستنا، تخص الدور التنظيمي لوزير النفط، وضرورة من يمثل شخصه أو شخص وزارة النفط كمؤسسة Institute في مجلس إدارة الشركة: "بناء على اقتراح المجلس وبموافقة وزير النفط ومجلس الوزراء، يحق لمجلس إدارة الشركة إلحاق أي تشكيل بالشركة (الفقرة رابعا من المادة ٧ - أعدنا كتابة نص الفقرة المقتبس ليتلاءم مع السياق)؛ من مهام مجلس إدارة الشركة "اقتراح إستراتيجيات وسياسات الاستكشاف والتطوير والإنتاج والتصدير والتصنيع وبرامج الاستثمار... إلى وزارة النفط ومجلس الوزراء" (الفقرة ٥/أولا من المادة ٨)؛ "في حالة قناعة وزير النفط بوجود حيد في قرار مجلس الإدارة، فإن من حق وزير النفط تقديم مقترح إلى مجلس الوزراء لإجراء تغييرات معينة على القرار ويكون قرار مجلس الوزراء ملزم لمجلس الإدارة" (الفقرة ثانيا، المادة ١٠)؛ مشاركة وزارة النفط للشركة ووزارتي المالية والتخطيط في إدارة المؤشرات الاقتصادية للشركة (الفقرة ١١، المادة ١١). ولكن، ما علاقة وكيل الوزارة لشؤون الاستخراج بأدوار ووظائف الوزير والوزارة المذكورة هنا؟! وهل الدور التنظيمي الذي يؤديه وكيل الوزارة شبيه بالدور التنظيمي الذي كانت تؤديه "لجنة



- المتابعة لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات"، من خلال تمثيلها في "مجلس النفط" وتمثيلها في مجلس إدارة شركة النفط الوطنية العراقية، بموجب أحكام قانون تنظيم وزارة النفط رقم (١٠١) لسنة ١٩٧٦؛
- **مجلس الوزراء:** يؤدي مجلس الوزراء الأدوار التنظيمية الآتية في إدارة نشاط الشركة:
 - الشركة ترتبط بمجلس الوزراء (الفقرة أولاً، المادة ٢).
 - مصادقة مجلس الوزراء على فتح مكاتب للشركة خارج العراق (الفقرة أولاً، المادة ٢).
 - موافقة مجلس الوزراء على تأسيس شركات مملوكة للشركة وتمويلها لتنفيذ أعمالها (الفقرة سابعاً، المادة ٤).
 - موافقة مجلس الوزراء على اختيار الشركة لمكتب استشاري لتحديد قيمة الموجودات الثابتة للشركات المملوكة (الفقرة أولاً، المادة ٥).
 - موافقة مجلس الوزراء على زيادة رأس مال الشركة (الفقرة ثانياً، المادة ٥).
 - موافقة مجلس الوزراء على القروض الداخلية والخارجية للشركة (الفقرة رابعاً، المادة ٥).
 - موافقة مجلس الوزراء على ترشيح النائب الأول والثاني لرئيس الشركة (الفقرة أولاً، المادة ٧).
 - مصادقة مجلس الوزراء على ترشيح رئيس الشركة لثلاثة خبراء لعضوية مجلس الإدارة (الفقرة أولاً، المادة ٧).
 - موافقة مجلس الوزراء على استحداث أي تشكيل في الشركة، وموافقة وزير النفط ومجلس الوزراء على إلحاق أي تشكيل بالشركة (الفقرة رابعاً، المادة ٧).
 - مصادقة مجلس الوزراء على الاتفاق بين الشركة ووزارات المالية والنفط والتخطيط حول تحديد المؤشرات الاقتصادية والمالية لنشاط الشركة (الفقرة أولاً، المادة ١١).
 - يصدر مجلس الوزراء نظام استثناء حوافز العاملين في الشركة من أحكام قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ (الفقرة ثانياً، المادة ١٣).
 - "يصدر مجلس الوزراء وباقتراح من الشركة نظاماً يحل محل القوانين المستثناة والمنصوص عليها في الفقرة أولاً من هذه المادة..." (الفقرة ثانياً، المادة ١٦).
 - **المؤشرات الاقتصادية والمالية لنشاط الشركة** (الفقرة أولاً، المادة ١١): إن الإدارة التوافقية للمؤشرات الاقتصادية والمالية (الكلف الاستثمارية، الكلف التشغيلية، معدل الكلفة، نسبة الربح) لنشاط الشركة يتعارض مع ما يريده دستور البلاد النافذ من وجوب اعتماد تقنيات مبادئ السوق في إدارة نشاط تطوير ثروة النفط والغاز، وليس اعتماد بيروقراطية الجهاز الحكومي التنفيذي والمناورات السياسية، كما يقول السيد ميرزا في تقييمه، المعروف في هذا البحث. فضلاً عن ذلك، إن الإدارة التوافقية لنشاط الشركة ليس فقط تسلبها استقلاليتها الإدارية والاقتصادية والمالية في تقرير مؤشرات نشاطها، وإنما أيضاً ستقود إلى تشويه النتائج الفعلية لنشاطها الاقتصادي والمالي والإنتاجي، وهو أمر سيفضي أيضاً إلى تهزّبها كمؤسسة، وتهزّب قادتها كشخص معنوية وطبيعية أيضاً، من المساءلة القانونية والمجتمعية عن نتائج هذا النشاط.



- **توزيع أرباح الشركة** (الفقرة ٢/٣، المادة ١٢): كان يجب على المرشعين لقانون التأسيس الثالث، أن يتركوها توزع أرباحها بنفسها على وفق مبادئ السوق التي فرضها الدستور وعلى وفق سياساتها وبرامجها الاستثمارية والخدمية، لا أن يحولوها إلى مجرد وكالة حكومية (وعلى أساس طبيعة ضوابط نظامها الداخلي المقررة من قبل مجلس إدارتها نفسه - الفقرة ٣/٢، المادة ١٢) شبيهة بحالة وكلاء وزارة التجارة في توزيع حصص البطاقة التموينية.
- **تدقيق ومراقبة حسابات الشركة** (الفقرة ٤/٤، المادة ١٤): لم يجر في قانون التأسيس الثالث تحديد الآليات التنظيمية لتكليف المحاسبين القانونيين بأعمال تدقيق ومراقبة حسابات الشركة، وهل هؤلاء أشخاص طبيعيين أم مؤسسات، وما إذا كانوا داخليين (من داخل الشركة) أو خارجيين (يستقدمون من خارج الشركة)، وهل هؤلاء مواطنون أم أجانب؟
- **استثناء نشاط الشركة والشركات المملوكة لها من فعل القوانين الأخرى** (الفقرة أولاً، المادة ١٦): على الرغم من الأهمية الاقتصادية لنشاط الشركة والشركات المملوكة لها في الاقتصاد الوطني، إلا أن استثنائها من فعل القوانين الأخرى المنظمة للنشاط الاقتصادي في البلاد، مثل قانون الشركات العامة وقانون الإدارة المالية وقانون العقود الحكومية وغيرها، سيقود إلى تشويه عمل نظام إدارة نشاطها ومؤشرات نتائج هذا النظام، وسيطبع السلوك التنظيمي لقادتها في عمليات اتخاذ القرارات بسماط الإرادية، وضعف المسؤولية، والتبذير بالموارد المالية المتاحة لها، وخنق المنافسة وتشويه المناخ الاستثماري العام في البلاد. هذا الاستثناء يتعارض مع ما يريده الدستور باعتماد تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار في عمليات استغلال وتطوير الموارد النفطية.



الخاتمة:

نحن نرى في البحث، الفشل المحتمل لنظام إدارة الموارد النفطية في قانون التأسيس الثالث للشركة، من خلال تقييمنا لمستوى تحقيق وضمان ديمومة: أولاً، مسار كفاءة إدارة العمليات النفطية (مسار الإدارة العملياتية)؛ وثانياً، مسار فاعلية إدارة الموارد النفطية الوطنية (مسار الإدارة الإستراتيجية). لم يستطع نظام الإدارة المذكور الوفاء بمتطلبات تحقيق المعايير الأساسية الآتية، ذات الطابع التنظيمي الصرف التي اعتمدها البحث في التقييم، حتى ولو بمستوى مقبول من درجات التحقيق، حاله في ذلك حال نظامي إدارة الموارد النفطية في قانوني تأسيس الشركة الأول والثاني:

- غياب الاستقلالية الإدارية والمالية من نشاط الشركة.
- حضور التناقضات التنظيمية الكثيرة، والتي يمكن لها أن تفضي إلى تعطيل و/أو شلل عمليات اتخاذ القرارات النفطية.
- حضور الإدارة العملياتية في نشاط الشركة، والتي يمكن لها أن تفضي إلى سوء استخدام وتطوير الموارد النفطية.
- غياب الإدارة الإستراتيجية من نشاط الشركة، والتي يمكن لها أن تفضي إلى عدم فاعلية إدارة الموارد النفطية.
- التجاوز على الحقوق الدستورية للأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط.
- سهولة الاستيلاء على والاختراق المؤسسي والتنظيمي غير المشروع لنشاط الشركة.
- الضياع المحتمل للخيار الدستوري من استغلال الثروة النفطية في تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي.
- غياب المبدأ الدستوري في نشاط الشركة، والقاضي باعتماد تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار، وهو أمر يفضي إلى تشوه مؤشرات نشاطها الاقتصادي والمالي والإنتاجي، وإلى غياب مسؤوليتها عن نتائج هذا النشاط أمام الدولة والمجتمع.

يرى البعض من المهتمين بشؤون النفط في بلادنا، إن عمليات تغيير بعض مواد أو فقرات مواد قانون التأسيس الثالث للشركة يمكن لها أن تساهم في تحسين جودة نظام الإدارة المقترح فيه. إن مشكلة هذا القانون، وكذلك نظيره الأول والثاني، والمشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي العالقة، لا تكمن في جزئياته، وإنما تكمن في فلسفة صياغة نظام الإدارة فيه، ذلك أن كل نظام إدارة للموارد النفطية يتضمن في داخله توجهه الإستراتيجي ورسائله وأهدافه الإستراتيجية والمستقبلية والكبيرة، وهي المفردات المؤسسية التي يجري بموجبها التفريق بين أنظمة الإدارة المختلفة.

وعلى ضوء استلهامنا للحكمة الشعبية في القول المأثور: "لا تمنح العدة الجديدة قوة مضافة للفرس المتعبة"، سنقدم خطوفاً عامة لرؤية تنظيمية جديدة لما ينبغي أن يكون عليه نظام إدارة الموارد النفطية المقترح في قانون التأسيس الثالث للشركة لسنة ٢٠١٨، مبنية على الأسس الموضوعية الآتية: أحكام الدستور النافذ للبلاد، ومبادئ علم الإدارة في ظروف اقتصاد السوق، وتحقيق المنفعة القصوى للشعب العراقي من عمليات التصرف بملكياته للثروة



النفطية وعمليات إدارة تطويرها، وتشريع قانون للنفط والغاز الاتحادي يسبق تشريع قانون شركة النفط الوطنية العراقية.

- **"المجلس الاتحادي للطاقة"** (أو أية تسمية أخرى له، مثلا على غرار تسمية "المجلس الاتحادي للنفط والغاز"، المطروح في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة منذ عام ٢٠٠٧). يجري تشكيل هذا المجلس إما عن طريق تشريع خاص به، أو عن طريق تضمينه في تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي. يتكون المجلس من الشخصيات الدستورية الثلاثة: الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، ولا ينبغي لأي خبير أن يشغل عضوية المجلس. يمثل الحكومة الاتحادية في المجلس مجلس الوزراء (أو تخويله وزارة النفط الاتحادية)، بينما سيكون مجلس النواب خارج عضوية المجلس لاستحالة مشاركته في أعمال الإدارة المباشرة للشؤون العامة (على ضوء التحديد الدستوري لوظائف مجلس النواب في التشريع والرقابة). يمثل حكومة الإقليم والمحافظات المنتجة في عضوية المجلس الجهة المختصة بشؤون الطاقة في السلطة التنفيذية من هذه الحكومة. يجري تمثيل جميع الأقاليم والمحافظات المنتجة في المجلس عند حد معين من حجم إنتاجها النفطي، كأن يكون مثلا (١٠٠ ألف) برميل نفط مكافئ في اليوم. يتولى المجلس أعمال الإدارة الإستراتيجية للموارد النفطية: إعداد وصياغة الخطط والسياسات الإستراتيجية لاستغلال وتطوير الموارد النفطية وتقديمها مباشرة لمجلس النواب للتشريع أو للمصادقة على وثائقها؛ وتنظيم وتوجيه ورقابة إدارة العمليات النفطية الجارية سواء من قبل شركة النفط الوطنية العراقية، أم من قبل شركات النفط الأجنبية بموجب عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة منذ عام ٢٠٠٩ والعقود النفطية المستقبلية. يجري التصويت على قرارات المجلس بموجب آلية تنظيمية يتضمنها إما قانون النفط والغاز الاتحادي أو قانون المجلس الاتحادي للطاقة، تأخذ بعين الاعتبار حجم الإنتاج النفطي اليومي لأعضاء المجلس (باستثناء مجلس الوزراء أو وزارة النفط الاتحادية، حيث تخصص له حصة من التصويت لا امتلاك الآن تصورا دقيقا عنها، كأن تكون مثلا ٣٣.٣٤%، والثلاثين المتبقين يجري توزيعهما بين الأقاليم والمحافظات المنتجة حسب نسبة إنتاجها من إجمالي حجم الإنتاج النفطي الوطني الكلي).
- **شركة النفط الوطنية العراقية:** لا تحتاج الشركة لتشريع قانون خاص بها، ذلك أن التشريعين المذكورين، التشريع المنفرد لقانون المجلس الاتحادي للطاقة أو تضمينه في تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي، كافيين لتنظيم أعمال الشركة، ولكنها بحاجة لنظام داخلي يضعه لها المجلس الاتحادي للطاقة بنفسه لا أن يترك وضعه لمجلس إدارتها، كما جاء ذلك في قانون تأسيسها الجديد. "تزاوّل الشركة والشركات المملوكة لها نشاطها بضمان الحكومة" (الفقرة ٣ من المادة ٢ في قانون تأسيسها الثاني رقم ١٢٣ لسنة ١٩٦٧). تتولى الشركة أعمال الإدارة التنفيذية (إدارة عمليات تحقيق الخطط والسياسات والبرامج الإستراتيجية، التي يعدها ويصادق عليها مجلس الطاقة الاتحادي)، والإدارة العملياتية (إدارة العمليات النفطية). للشركة مجلس إدارة يضم في عضويته: ممثل عن مجلس الوزراء (أو عن وزارة النفط الاتحادية)، وممثل عن حكومة الإقليم المنتج، وممثل عن المحافظة المنتجة، وممثل عن كل شركة نفطية مملوكة بصرف النظر عن حجم إنتاجها النفطي اليومي وطبيعة نشاطها الوظيفي. لا ينبغي لأي خبير أن يشغل عضوية مجلس



إدارة الشركة. في الهيكل التنظيمي لمجلس الإدارة، يمكن الاكتفاء بمنصب رئيس المجلس ومنصب المدير العام للشركة، "... ولا يجوز الجمع بين منصبي رئيس مجلس الإدارة والمدير العام (الفقرة ١/ج من المادة ٩ في قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم ١١ لسنة ١٩٦٤)، لتلافي تقاطع خطوط السلطة الإدارية والصلاحيات التنظيمية في عمل المجلس، ولتبسيط وتسهيل عمليات اتخاذ القرارات فيه ورقابة مسؤوليات تنفيذها من قبل المجلس الاتحادي للطاقة وأجهزة الرقابة الحكومية. تتكون تشكيلات الشركة من جميع الشركات المستخرجة للنفط، وشركات الخدمة النفطية، وشركات نقل النفط بالأنابيب والناقلات البحرية ومرافئ التصدير، وشركات تكرير وتصنيع وتسويق النفط ومنتجاته. تجري عمليات اتخاذ القرارات في مجلس إدارة الشركة على وفق الآليات التنظيمية التي يتضمنها نظامها الداخلي، الموضوع من قبل المجلس الاتحادي للطاقة. يمكن استثناء شركات تكرير وتصنيع النفط من تشكيلات الشركة في الوقت الحالي، وربما لأمد زمني غير منظور، بغرض تخفيف أعباء إدارة عمليات هذه الأنشطة على الشركة، وإكمال هذه المهمة لوزارة النفط حتى وقت اكتمال الشروط المناسبة لضمها لأعمال الشركة (وأيضا بغرض توفير مجال عمل لوزارة النفط في النظام الجديد لإدارة الموارد النفطية المقترح في هذا البحث).

• **وزارة النفط:** في النظام الجديد لإدارة الموارد النفطية المقترح في هذا البحث، يمكن لوزارة النفط أن تؤدي فيه دورها التنظيمي ووظائفها الإدارية باحتمالين تنظيميين: الأول، إشغالها عضوية المجلس الاتحادي للطاقة وإدارة شركات تكرير وتصنيع النفط (في حالة استثناء هذه الشركات من تشكيلات الشركة)، والثاني، الاكتفاء بعضوية المجلس الاتحادي للطاقة، وهو احتمال يتفق تماما مع ما جاءت به الأسباب الموجبة في المشروعات الثلاثة لتشريع قانون النفط والغاز الاتحادي العالق لغاية الحين. في مشروع مجلس الوزراء الثاني (٢٠١١)، جرى تفريغ وزارة النفط من الإدارة المباشرة للعمليات النفطية: "... من أجل تمكين وزارة النفط من التركيز على دورها الرئيس فيما يتعلق بوضع السياسات الاتحادية والتخطيط والإشراف والمتابعة وتحسين الكفاءة التشغيلية..."، وهذا الدور التنظيمي ستؤديه وزارة النفط في المجلس الاتحادي للطاقة. في مشروع لجنة الطاقة البرلمانية (٢٠١١)، جرى أيضا تفريغ وزارة النفط من الإدارة المباشرة للعمليات النفطية: "... من أجل تأسيس مجلس (المجلس الاتحادي للنفط والغاز - الباحث) يتمكن من وضع السياسات الاتحادية والتخطيط والإشراف والمتابعة وتحسين الكفاءة التشغيلية في مجال إنتاج البترول"، وهذا الدور التنظيمي ستؤديه أيضا وزارة النفط في المجلس الاتحادي للطاقة.

• **"مجلس الأعمار الاتحادي":** يجري اقتراح مشروع قانونه ونظام عمله الداخلي كمؤسسة مستقلة من قبل المجلس الاتحادي للطاقة، ويجري تشريع قانونه من قبل مجلس النواب، على غرار مؤسسة "مجلس الأعمار" في نهاية خمسينات القرن المنصرم. تناط بهذه المجلس حصرا مهمات توظيف جزء من الأرباح الصافية التي تحققها شركة النفط الوطنية العراقية جراء عملياتها النفطية. نحن نقترح أن يجري توزيع الأرباح الصافية للشركة (بعد استعادة تكاليفها الرأسمالية والتشغيلية) على النحو الآتي: نسبة ١٠% لتمويل استثمارات الشركة المستقبلية، وتمويل تحسين البيئة والبنى التحتية المادية والاجتماعية في مناطق الاستخراج النفطي لعملياتها، وتمويل مجالات خدمة العاملين فيها؛ ونسبة ٩٠% تؤول لخزينة الدولة،



يخصص منها نسبة ٢٠% لتمويل أعمال مجلس الأعمار الاتحادي، بما فيها صندوق "المواطن" و"الأجيال" المذكورة في قانون الشركة.

- "المركز الوطني لدراسات الطاقة": يجري تأسيسه ووضع نظام عمله الداخلي من قبل المجلس الاتحادي للطاقة كمؤسسة تابعة تنظيمياً له، ويجري تمويل نشاطه من قبل مجلس الأعمار الاتحادي. يقدم المركز خدماته من الدراسات والاستشارات والمعلومات بطلب رسمي من المجلس الاتحادي للطاقة أو شركة النفط الوطنية العراقية. من جانب تقديم المركز خدمات الاستشارات، فهو يحل محل "مكتب المستشارين المستقلين" التابع للمجلس الاتحادي للنفط والغاز في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي العالقة. يصدر المجلس الاتحادي للطاقة لائحة عامة بشروط التوظيف والعمل في المركز، تستند على سياسة عدم التمييز الجنسي والطائفي والعنصري والقومي في التوظيف والتشغيل، ودعم المجلس لحقوق العاملين المشروعة في المركز (هذه السياسة استعرتها من: الفقرة رابعا من المادة ١٨ في قانون التأسيس الثالث للشركة لسنة ٢٠١٨).



المصادر:

- الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.
- الجواهري، حمزة. "قانون شركة النفط الوطنية أضع الطريق" (<http://www.akhbaar.org>) في ٨ آذار (٢٠١٨).
- الجنابي، عدنان. "قانون شركة النفط الوطنية - ثورة على الدولة الربيعية" (شبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>).
- جيا، أحمد موسى. "التقييم الأولي لقانون شركة النفط الوطنية العراقية" (<http://www.akhbaar.org>) في ٨ آذار (٢٠١٨).
- جيا، أحمد موسى. "قانون شركة النفط الوطنية العراقية يشرعن تفكيك العراق ويقضي على الشركة ذاتها" (<http://www.akhbaar.org>) في ١٥ آذار (٢٠١٨).
- خليل، صائب. "نقاط مناقشة قانون شركة النفط الوطنية" (<http://www.akhbaar.org>) في ١٥ آذار (٢٠١٨).
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، ٢٠٠٩، النص العربي للعقد غير المنشور.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، ٢٠٠٩، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>.
- عقد تطوير وإنتاج حقل الحلفاية النفطي، المبرم ما بين الحكومة العراقية وائتلاف دولي تقوده شركة Petrochina الصينية، النص العربي للعقد المنشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>.
- العزاز، غانم. "تاريخ وزارة النفط العراقية (شبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>).
- قانون تعيين مناطق الاستثمار لشركات النفط رقم (٨٠) لسنة ١٩٦١.
- قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم (١١) لسنة ١٩٦٤.
- قانون تخصيص مناطق الاستثمار النفطي لشركة النفط الوطنية رقم (٩٧) لسنة ١٩٦٧.
- قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم (١٢٣) لسنة ١٩٦٧.
- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٧٩) لسنة ١٩٧٥.
- قانون تنظيم وزارة النفط رقم (١٠١) لسنة ١٩٧٦.
- قانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٧، والمسمى (قانون التعديل الأول لقانون وزارة النفط رقم ١٠١ لسنة ١٩٧٦).
- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٦٧) لسنة ١٩٨٧ والمسمى (دمج مركز شركة النفط الوطنية العراقية بمركز وزارة النفط).
- قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية لسنة ٢٠١٨.
- الكعبي، جواد كاظم لفته (٢٠١٧). جدلية "الخيال" و"الخيالة" في إدارة تكاليف العمليات النفطية بموجب عقود جولات التراخيص. الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>.



الكعبي، جواد كاظم لفته (٢٠١٧). طبيعة السيطرة التنظيمية للشريك الحكومي على العمليات الإنتاجية في عقود جولات التراخيص النفطية. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>.

الكعبي، جواد كاظم لفته (٢٠١٨). حول خيبة أمل المحافظات المنتجة من نظم إدارة صناعة استخراج النفط في العراق. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>.

الكعبي، جواد كاظم لفته (٢٠١٨). لمصلحة من تفرع طبول النزاعات التنظيمية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي؟ الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>.

الكعبي، جواد كاظم لفته (٢٠١٨). مخاطر إدارة عمليات منح التراخيص النفطية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة منذ عام ٢٠٠٧. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>.

مرزا، علي. "ملاحظات على قانون شركة النفط الوطنية الصادر في ٥ آذار ٢٠١٨" (شبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>).

مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من مجلس الوزراء في شباط/فبراير ٢٠٠٧.

مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من مجلس الوزراء في آب/أغسطس ٢٠١١.

مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من لجنة الطاقة في مجلس النواب في آب/أغسطس ٢٠١١.