

# رؤى جديدة لإدارة صناعة استخراج النفط في العراق

(2003 - 2022)

الاستاذ الدكتور  
جواد كاظم لفته الكعبي

مركز الراءفة للبحوث

رؤى جديدة لإدارة صناعة استخراج النفط  
في العراق  
(2022-2003)

رؤى جديدة لإدارة صناعة استخراج النفط في العراق  
(2003-2022)

الاستاذ الدكتور: جواد كاظم لفته الكعبي

*Prof. Dr. Jawad Kadem Lafta Al-Kaabi*

*New Visions in Oil-extraction Industry Management of Iraq (2003-2022)*

الطبعة الاولى، بيروت/النجف الاشرف، 2022

First Edition, Beirut/Najaf, 2022

© جميع حقوق النشر محفوظة للناشر، ولا يحق لأي شخص أو مؤسسة أو جهة، إعادة إصدار هذا الكتاب، أو جزء منه، أو نقله، بأي شكل أو واسطة من وسائط نقل المعلومات، سواء أكانت إلكترونية أو ميكانيكية، بما في ذلك النسخ أو التسجيل أو التخزين والاسترجاع، دون إذن خطي من أصحاب الحقوق.



مركز الرفادين للحوار  
Al-Rafidain Center For Dialogue  
R. C. D

تنويه: إن جميع الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن رأي كاتبها، ولا تعبر بالضرورة عن رأي الناشر.

ISBN: 978 - 1 - 77472 - 157 - 5

نيسان/أبريل 2022

رؤى جديدة لإدارة صناعة استخراج النفط  
في العراق  
(2003 - 2022)

الاستاذ الدكتور  
جواد كاظم لفته الكعبي





## الفهرس

9	الإهداء
11	مقدمة المركز
13	المقدمة

### الفصل الأول

#### تحليل مُقارن للنُظم المؤسسية لإدارة الموارد النفطية في العراق

15	المبحث الأول: المُقاربة المؤسسية لنُظم إدارة الموارد النفطية في العراق
17	المشكلة المؤسسية في نُظم إدارة الموارد النفطية
21	التجربة المؤسسية لنُظم إدارة الموارد النفطية في إنتاج القيمة الاجتماعية
34	المعالجة المؤسسية لنُظم إدارة الموارد النفطية
49	الخوف المؤسسي من تغيير نظام إدارة الموارد النفطية
54	خلاصة المبحث الأول
55	مصادر المبحث الأول
58	المبحث الثاني: نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية في المناهج الحكومية
58	منهجية صياغة المنهاج الوزاري 2018-2022 لإدارة الموارد النفطية
	التأمين المؤسسي لبناء وتحقيق المنهاج الوزاري لنظام إدارة الموارد النفطية الوطنية
69	
78	نظام إدارة الموارد النفطية في الورقة البيضاء وقانون الموازنة الاتحادية لعام 2021
89	خلاصة المبحث الثاني
91	مصادر المبحث الثاني

### الفصل الثاني

#### التنظيم المؤسسي القانوني لنُظم إدارة صناعة استخراج النفط

	المبحث الأول: منهجية صياغة وتقرير أهمية نُظم إدارة صناعة استخراج النفط في
93	مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي
95	توصيف منهجية صياغة مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي

توصيف نُظْم إدارة صناعة استخراج النفط في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي.....	120
تقرير أهمية نُظْم إدارة صناعة استخراج النفط في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي.....	136
خلاصة المبحث الأول.....	139
مصادر المبحث الأول.....	146
المبحث الثاني: نُظْم إدارة عمليات منح التراخيص النفطية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي.....	148
آليات ومبادئ ومعايير التفاوض والتعاقد في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي.....	148
توصيف وتحديد قيمة منظومة إدارة عمليات منح التراخيص النفطية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي.....	170
خلاصة المبحث الثاني.....	196
مصادر المبحث الثاني.....	196
المبحث الثالث: نظام إدارة الموارد النفطية في قانون شركة النفط الوطنية العراقية وقرارات المحكمة الاتحادية العليا.....	198
نظام إدارة الموارد النفطية في قانون شركة النفط الوطنية العراقية:.....	199
نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية في ضوء قرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية وقانون النفط والغاز لإقليم كردستان.....	202
خلاصة المبحث الثالث.....	232
مصادر المبحث الثالث.....	233

### الفصل الثالث

#### إدارة صناعة استخراج النفط في عقود جولات التراخيص النفطية

المبحث الأول: مفهوم وظروف الاختيار التنظيمي لنمط عقد الترخيص النفطي.....	236
مفهوم الاختيار التنظيمي لنمط العقد النفطي.....	236
ظروف اختيار نمط عقد الخدمة النفطية في جولات التراخيص.....	240
مصادر المبحث الأول.....	243
المبحث الثاني: مفهوم ومؤشرات السيطرة التنظيمية للشريك الحكومي في عقد الترخيص النفطي.....	245
مفهوم السيطرة التنظيمية في إدارة العقد النفطي.....	245

248	مؤشرات السيطرة التنظيمية للشريك الحكومي في العقد النفطي
256	مصادر المبحث الثاني
258	المبحث الثالث: الهيكل التنظيمي لإدارة عقد الترخيص النفطي
258	الأشخاص والأدوار التنظيمية في إدارة العقد النفطي
260	طبيعة الهيكل التنظيمي لإدارة العقد النفطي
269	تأسيس شركة البصرة للطاقة وخيبة أمل أهلها
283	خلاصة الفصل الثالث
286	مصادر المبحث الثالث

### الفصل الرابع

#### إدارة تكاليف العمليات النفطية في عقود جولات التراخيص

289	المبحث الأول: تاريخ وطبيعة إدارة تكاليف العمليات النفطية
289	تاريخ إدارة تكاليف العمليات النفطية
295	طبيعة إدارة تكاليف العمليات النفطية في العقد النفطي
307	مصادر المبحث الأول
	المبحث الثاني: إدارة تكوين واحتساب تكاليف العمليات النفطية في عقود جولات التراخيص
309	منهجية تكوين واحتساب تكاليف العمليات النفطية في العقد النفطي
312	الدائرة التنظيمية المُغلقة لإدارة تكاليف العمليات النفطية في العقد النفطي
330	خلاصة الفصل الرابع
333	مصادر المبحث الثاني





## الإهداء

إلى المُغَيَّبِينَ في النُّظْمِ الحَالِيَةِ لإدارة الموارد النفطية الوطنية:

الشعب العراقي،

والأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط،

والمجتمعات المحلية في مناطق الاستخراج النفطي،

والأجيال القادمة.

ربما تجدون في هذا الكتاب بعض رؤى جديدة...

تُعينكم على المُطالَبة المشروعة بحضور مؤسساتي وتنظيمي قوي وفاعل ومثمر...

في نظام جديد وعادل، ومُتسم بالكفاءة والفاعلية والإنصاف لإدارة مواردنا النفطية.

أهديكم هذا الكتاب.

المؤلف



## مقدمة المركز

قليلة هي الكتب والابحاث التي تناولت الشأن النفطي في نطاق عالي التخصص والمهنية، اذ نجد كثيرا من الكتابات التي تناولت جوانب مختلفة للعمليات النفطية سواء من الناحية الادارية أو الاقتصادية قد اکتفت بالتحليل غير العميق، فيما لم تقدم بعضها مادة وافية لتطور عمليات ادارة موارد النفط في العراق، في ظل الخبرة الادارية والعلمية المتراكمة لدى الملاكات الوطنية.

وينفرد هذا الكتاب الذي نقدمه للقارئ بكونه يقدم تحليلا معمقا لجوانب مختلفة من عملية ادارة قطاع النفط، بقلم احد خبراء النفط الوطنيين، الذي يتناول فيه الجوانب الاقتصادية والقانونية والفنية والادارية والمحاسبية للعمليات النفطية، عبر المراحل التاريخية التي قطعها صناعة النفط في العراق، ويقارنها في مواطن مختلفة بما يجري عبر العالم، لاسيما في البلدان التي قدمت تجارب ناجحة في عمليات ادارة العمليات النفطية.

من جهة اخرى، يقدم الكاتب نقدا موضوعيا للتوجهات السابقة والحالية في ادارة هذا القطاع، والاشكالات القانونية والادارية التي رافقتها، والخطط والبرامج التي تم تبنيها في تلك المراحل الزمنية، ويقترح الباحث في أكثر من موقف حلولا يراها مناسبة لمعالجة مشكلات هذا القطاع الحيوي، في اطار من دمج الاصلاحات المؤسساتية بالإدارية والقانونية المفضية الى معالجة المشكلات التي تواجه هذا القطاع.



## المقدمة

أفضت نُظُم إدارة الموارد النفطية في العراق، منذ عشرينات القرن المنصرم ولغاية وقتنا الراهن، إلى إنتاج الريع النفطي، وتشويه هيكل الاقتصاد الوطني، والإضرار التقني الفادح بالمكامن النفطية، بالتزامن مع سوء الإدارة وفسادها. ولم تستطع نُظُم إدارة الموارد النفطية في البلاد، المعروضة في هذا الكتاب، الارتقاء بعمليات تطويرها واستغلالها سواء من زاوية الكفاءة والفاعلية، أم من زاوية مقارنتها بنظيراتها في بلدان أخرى مجاورة، أم من زاوية منفعتها لاقتصاد البلاد أو لاقتصاد مناطق الاستخراج النفطي.

لقد اتصفت نُظُم إدارة الموارد النفطية في العراق بصفة الفساد المؤسسي لمفرداتها الحاكمة والناظمة (الحقوق، القواعد/المعايير، الآليات، والأدوات):

- إعاقته تحقيق مواصفات الكفاءة والفاعلية والجودة والإنصاف والمنفعة، وبأقل التكاليف، والمخاطر التنظيمية والتكنولوجية في عمليات إدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية.
- امتلاكها فرص تطوير أحكامها لتكون طيعة على الإدارة غير المحترفة، وعلى الاستخدام غير المشروع لها.
- إثارتها للنزاعات التنظيمية الحادة بين المُشاركين ومن لهم مصلحة بإدارة العمليات النفطية، وللنزاعات السياسية والاجتماعية في البلاد.
- مقاومتها الكبيرة لعمليات تغيير أحكامها الناظمة وتطويرها وتحديثها.
- إنتاجها لحالة الإحباط النفسي الكبير لدى الشعب العراقي، وغيرها.

في هذا الكتاب، سُنقارب نُظُم إدارة الموارد النفطية في العراق، من زاوية الكشف عن ملامح مُكوناتها التنظيمية، ومن ثم سنقوم بتركيب هذه الملامح باستخدام مجموعة معايير مؤسسية وتنظيمية، بغرض تشخيص عمل هذه النُظُم من زوايا نظر مختلفة يأتي في مقدمتها الثلاث الآتية: الأولى، قُدرتها على ضمان التكامل والتوازن والتوافق التنظيمي في عمليات صناعة القرارات الإستراتيجية والعملياتية؛ والثانية، ضمان إدارتها للموارد النفطية

بمؤشرات الكفاءة والفاعلية والمنفعة والإنصاف؛ والثالثة، قُدّرتها في الحيلولة دون نشوء مظاهر الفساد المختلفة في التطبيق العملي لها.

بعد ذلك، يجري توصيف الكيفية التنظيمية لعمل نُظْم إدارة الموارد النفطية المُتبعة حالياً أو المُقترحة في البلاد، والنتائج المُحتمل الوصول إليها من تطبيقها على أرض الواقع. وعلى ضوء الخطوات المنهجية السابقة، يُقدم الكتاب رؤى إستراتيجية جديدة لإدارة الموارد النفطية في بلادنا، قائمة على أساس أحكام الدستور النافذ، ونُظْم إدارة الموارد النفطية المعاصرة في تجاربها الناجحة، وتطلعات الشعب العراقي المالك الدستوري لهذه الموارد. جرى تصميم هيكل الكتاب بمنهجية التعاقب التاريخي للمؤسسات المُكوّنة لنُظْم إدارة صناعة استخراج النفط في العراق للفترة الزمنية 2003-2022. وعلى هذا الأساس تم تقسيم الكتاب على أربعة فصول، يختص كل فصل منها بمؤسسة institute نظام الإدارة المعني: المناهج الحكومية، مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالق في التشريع، قانون شركة النفط الوطنية العراقية، وعقود التراخيص النفطية. وعلى الرغم من تخصص كل فصل بموضوعه، إلا أن منهجية تعامل الكتاب مع موضوعاته سمحت بتناولها بشكل تفاعلي مُقارن، وهو أمر قاد إلى توسيع وتعميق النظر العلمي في دراسة هذه الموضوعات.

اعتمد الكتاب، في دراسة موضوعاته المتداخلة، منهج التحليل المقارن والمنهج المؤسساتي الحديث، ومصادر المعلومات الرسمية، وآراء الخبراء والباحثين في شؤون النفط، وقرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن عدم دستورية بعض مواد قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018، وعدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم (22) لسنة 2007، فضلاً عن الأعمال العلمية لكاتب هذه السطور.

سيكون الكتاب مفيداً لطلبة الدراسات الجامعية الأولية والعليا في تخصص إدارة أعمال صناعة استخراج النفط والغاز، وللمؤسسات التشريعية والتنفيذية الوطنية والعربية، وللشركات والمؤسسات النفطية والعاملين فيها.

والله من وراء القصد.

الأستاذ الدكتور

جواد كاظم لفته الكعبي

jawadlafta@yahoo.com

آذار/مارس 2022

## الفصل الأول

### تحليل مُقارن للنُظم المؤسّساتية لإدارة الموارد النفطية في العراق

#### المبحث الأول

##### المُقاربة المؤسّساتية لنُظم إدارة الموارد النفطية في العراق

عَرَفَتْ إدارة صناعة استخراج النفط في العراق، منذ عشرينات القرن المنصرم ولغاية بداية عام 2022، نُظم الموارد النفطية الستة الآتية:

- الأول، نظام عقود الامتيازات النفطية التقليدية مع شركات النفط الأجنبية (من نهاية عشرينات القرن المنصرم ولغاية نهاية السبعينات منه)؛
- الثاني، نظام الاستثمار الوطني المباشر مع بعض مساعدة فنية من شركات نفط أجنبية (من سبعينات القرن المنصرم ولغاية 2009)؛
- الثالث، نظام عقود الخدمة النفطية بموجب جولات التراخيص مع شركات النفط الأجنبية (من 2009 ولغاية عام 2034 بعد تمديد مدة هذه العقود في عام 2014)؛
- الرابع، نظام إدارة الموارد النفطية الذي بشرّت به مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع لغاية وقتنا الحاضر (للفترة 2007-2011)؛
- الخامس، نظام إدارة الموارد النفطية في المنهاج الوزاري 2018-2022 والورقة البيضاء الحكومية 2020؛
- السادس، نظام إدارة الموارد النفطية بموجب القوانين الثلاثة لتأسيس شركة النفط الوطنية العراقية (1964، 1967، 2018).



في الأنظمة الثلاثة الأولى، وكذلك في النظام السادس، تم إقصاء مشاركة الأقاليم (باستثناء إقليم كردستان) والمحافظات المنتجة للنفط المباشرة أو غير المباشرة من عمليات إدارة صناعة استخراج النفط في نطاق حدودها الإدارية، بينما يوفّر النظام الرابع بعض مشاركة مؤسساتية مباشرة للأقاليم والمحافظات المنتجة في إدارة صناعة الاستخراج النفطي من أراضيها، لم تَرَ النور بعد، أما النظام الخامس فهو مُجرد مشروعات نفطية مُنفردة لم تجرِ صياغتها وإقرارها بمشاركة الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط.

وعلى الرغم من اكتساب مُعضلات اختيار الأنماط الأكثر فاعلية وملاءمة لتنظيم عمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية أهمية سياسية واقتصادية إستراتيجية كبيرة، سواء على المستوى الاتحادي أم على مستوى المحافظات المنتجة للنفط في العراق بعد عام 2003، إلا أن الحكومة قد فشلت لغاية الآن في اختيار النظام المؤسساتي المناسب لإدارة قطاع الاستخراج النفطي، بمعنى نظام إدارة موارد نفطية يكون في مقدوره تحقيق القيمة الاجتماعية الكاملة من عمليات إدارة نشاط تطوير واستغلال الثروات النفطية على مستوى الدولة أو على مستوى أقاليم ومحافظات الاستخراج النفطي. ربما خيبة أمل المحافظات المنتجة من نتائج فعل نُظم الموارد النفطية المتبعة في بلادنا منذ قرن من الزمن تقريباً، قد أوصلت سلطاتها المحلية إلى حالة الإحباط السياسي، ومن ثم إلى شلل العقل السياسي، وغياب الإرادة السياسية لدى نخبها السياسية والاقتصادية في التعامل مع مشكلات إدارة استخراج النفط من أراضيها.

يتضمن هذا المبحث طروحات علمية، ربما تكون غير مألوفة للبعض أو حتى مناقضة لما يعتقدون به منذ زمن طويل، إذ على خلاف حالة الإحباط السياسي لدى النخب السياسية والاقتصادية المحلية وعزوفها عن بحث المشكلات الحقيقية لنشاط قطاع استخراج النفط، في هذا المبحث نضع مشكلات إدارة أنشطة صناعة استخراج النفط بالأقاليم والمحافظات المنتجة في صدارة التحديات المعاصرة التي تواجهها اقتصاداتها المحلية، وهذه التحديات، في التحليل الأخير كما نرى، ما هي إلا فرصٌ مؤسساتية كامنة وواعدة يمكن استثمارها في عمليات النمو والتطوير والتحديث الاقتصادي والتكنولوجي والمعرفي لها. سنتناول بالتحليل والتركيب موضوع المبحث بأربعة نقاط مترابطة فيما بينها:

● تحديد المشكلة المؤسساتية.

● استعراض وتحليل التجربة المؤسساتية.

- طرح المعالجة المؤسّساتية.
- وأخيراً، تبديد الخوف المؤسّساتي من التعاطي العلمي مع مشكلة اختيار النظام المؤسّساتي الأكثر كفاءة وفاعلية ومنفعة وإنصافاً من النواحي التنظيمية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية لإدارة صناعة استخراج النفط والغاز في بلادنا.

### المشكلة المؤسّساتية في نظم إدارة الموارد النفطية

منذ مطلع الألفية الثالثة ولغاية يومنا هذا، يجري تطوير نشاط قطاع استخراج النفط بالعراق في ظروف داخلية وخارجية متغيرة بسرعة، وهذه الحقيقة تُقرر ضرورة التغيير الجذري والشامل لمسارات تنظيم هذا التطور تحت تأثير العوامل السياسية والمؤسّساتية والقانونية الجديدة الحاصلة في العراق أو في العالم. وينبغي النظر بمسارات إدارة نشاط قطاع استخراج النفط في العراق من منظور مشكلة كفاءة وفاعلية وعدالة ومنفعة إدارة نشاطه الإنتاجي والاقتصادي في المفاصل الرئيسة الآتية:

- انسيابية العمليات التنظيمية في إدارة نشاط قطاع الاستخراج النفطي وديمومتها وعدم تناقضها.
- كفاءة إدارة نشاط قطاع الاستخراج النفطي وفعاليتها وإنصافها من منظور إنتاج وتوزيع القيمة الاجتماعية فيه.
- استخدام العمليات التنظيمية والاقتصادية والتكنولوجية لصناعة استخراج النفط في تغيير هيكل الاقتصاد المحلي لمناطق استخراجها.

إن التصاعد الحاد (و/أو الانخفاض الحاد أيضاً) في أسعار النفط الخام للسنوات العشر الأخيرة في سوق النفط الدولية، قد طرح مجدداً (كما كان الأمر في نهاية سبعينات وبداية ثمانينات القرن المنصرم) مشكلة دور مؤسسة الدولة في إنتاج وإنفاق الإيرادات النفطية المتصاعدة (و/أو المتناقصة أيضاً) المتأتية من تصدير النفط الخام على طاولة البحث والتقويم العلمي الأكاديمي والتطبيقي المهني على حد سواء. في الوقت نفسه، تفاوتت سياسات الدول المستخرجة للنفط الخام في أنماط إدارة عائداتها النفطية. وفي العراق كانت هذه السياسة تتم منذ سبعينات القرن الماضي ولغاية اليوم في بداية عام 2022 من خلال تنظيم مؤسّساتي، مفاده الآتي: تستخدم الدولة عائدات تصدير النفط الخام من خلال الموازنة

العامّة الاتحاديّة لتمويل الإنفاق التشغيلي والاستثماري العام، من دون حصول تغيير إيجابي في هيكل الاقتصاد الوطني والمحلي في مناطق الاستخراج النفطي، أو إنتاج قيم مضافة من نشاط عمليات استخراج النفط خارج قيمة الربح النفطي (قيمة إيرادات تصدير النفط الخام المستخرج). يطرح التنظيم المؤسّساتي النافذ مشكلة جدوى ودرجة وطرائق اسهام مؤسسة الدولة في الإدارة الشاملة لإنتاج واستخدام الربح النفطي. تتضمن المشكلة المعنية في العراق المعاصر ما بعد عام 2003، المعضلات المؤسّساتية الرئيسة الآتية:

- طبيعة النمط والمستوى التنظيمي الأمثل، من وجهة نظر الكفاءة والفاعلية، لحضور الدولة الاقتصادي في إدارة قطاع استخراج النفط (الدولة بمثابة منظمة أعمال ناشطة في قطاع استخراج النفط عن طريق شركاتها النفطية الوطنية، والدولة بمثابة شركات نفط وطنية أو محلية في مناطق الاستخراج لا تمارس بنفسها العمليات النفطية والتنظيمية، ولكنها مساهمة في هذه العمليات بصفة الشريك الحكومي لائتلافات شركات نفط دولية بموجب عقود جولات التراخيص النفطية).

- طبيعة نظام إدارة الموارد النفطية السائد، الذي يجري بمقتضاه ضمان سيطرة الدولة على الشروط التنظيمية الداخلية والخارجية لاستخراج النفط الخام واستخدام عائدات تصديره النقدية (غياب القانون الاتحادي الحاكم والناظم لسيطرة الدولة على شروط إدارة عمليات استخراج النفط، وحضور عقد الخدمة النفطية لجولات التراخيص مع شركات النفط الدولية، وحضور قانون مطعون بدستورية بعض مواده لشركة النفط الوطنية العراقية).

- طبيعة الأشخاص التنظيمية المساهمة في صناعة القرارات الإستراتيجية والعملياتية ذات الصلة المؤسّساتية بالشأن النفطي العام (وزارة النفط الاتحادية، شركة النفط الوطنية العراقية، الشركات النفطية الوطنية في مناطق الاستخراج، الشركات النفطية الأجنبية).

طبيعة ومستوى الكلفة الاقتصادية والتنظيمية، المرتبطة بسياسات استخراج النفط واستخدام العائد النفطي من تصديره إلى الأسواق الخارجية (إنتاج الربح النفطي وسوء وفساد استخدامه، وغياب السيطرة التنظيمية الوطنية على العمليات النفطية، وإقصاء مناطق نشاط استخراج النفط من المشاركة المؤسّساتية المباشرة في إدارة العمليات النفطية الجارية).

لا توجد إجابات قاطعة عن المعضلات المؤسّساتية المذكورة في أعلاه لإدارة استخراج النفط واستخدام العائد النفطي في التجربة العالمية المعاصرة، إذ أن كل دولة من الدول المنتجة والمصدرة للنفط على انفراد تمتلك إجاباتها الخاصة عن هذه المعضلات وغيرها، كما سنرى في هذا المبحث. وبدون أدنى شك، من الضروري استخدام عائد (ريع) الاستخراج النفطي على نحو يُعجّل من التحولات الاقتصادية والاجتماعية في العراق، وتكوين الشروط المادية الملائمة لتسريع تراكم رأس المال في الاقتصاد الوطني، والرفع من وتأثر نمو إنتاجية العمل في الإنتاج الاجتماعي وتنويعه. ولكن هذه النتائج لا يمكن التوصل إليها إلا بانتهاج وتحقيق رؤى بديلة لإدارة إنتاج واستخدام الريع النفطي، من خلال استحداث نظام موارد نفطية جديد، يُمكن تطبيقه ويكون بمقدوره الوصول إلى تلك النتائج المرجوة.

في العراق، يُنتج ريع الاستخراج النفطي من قبل شركات نفطية مملوكة بالكامل للدولة، فضلاً عن شركات نفط أجنبية عاملة في العراق على وفق قواعد عقود أعمال خاصة وقررتها جولات التراخيص النفطية منذ عام 2009، بينما يُمكن لسياسات استخدام الريع النفطي أن تكون متباينة بحسب طبيعة النظام السياسي السائد في البلاد حينها:

- في سنوات السبعينات والثمانينات والتسعينات من القرن الماضي، كان الجزء الأعظم من الريع النفطي يذهب لتمويل برامج الإنفاق العسكري وسياسات القمع الداخلي والحروب مع دول الجوار ومظاهر الترف السلطوي للنخبة الحاكمة وقتها.
- بينما بعد عام 2003 يخصص الريع النفطي بكامله تقريباً لتمويل الموازنة الحكومية العامة، بما فيها تمويل الإنفاق الحكومي على مكافحة الإرهاب وبناء مؤسسات سلطوية ورقابية وغيرها جديدة، لا تخلو هي الأخرى من مظاهر سوء الإدارة والفساد المالي في إنتاجها وتوزيعها واستخدامها.

وحتى الربع الأخير من القرن العشرين، استكملت البلدان النامية المنتجة للنفط سيطرتها الكاملة على قطاع استخراج النفط الخام وتصديره، وأناطت مهمة إدارته لشركاتها النفطية الوطنية، والعزوف عن جذب الاستثمارات الأجنبية. بيد أن سياساتها في إنتاج واستخدام الريع النفطي قد أخفقت تماماً في الكثير منها، إذ أنها اتبعت سياسة صناعية تسمى «سياسة إحلال الواردات»، من دون أن تُنشئ قاعدة إنتاجية متنوعة. عندما لم تستطع و/أو لم ترغب البلدان المُصدّرة للنفط، ومنها العراق، في تبني سياسات تنويع الاقتصاد الوطني وتخفيض

تبعيتها لمصدر طبيعي ناضب، لجأت إلى خيار التضيق على أو طرد رأس المال الأجنبي، وتعزيز حضور مؤسسة الدولة في الاقتصاد وهيمنتها، والتأثير في الأسواق النفطية الدولية عن طريق تكوين شركات حكومية نفطية ومنظمات نفطية دولية (الأوبك) أو إقليمية (الأوبك) وغيرها من السياسات. ولكن لم تستطع البلدان المُصدّرة للنفط أن تحقق نجاحات تذكر من تلك السياسات، لاسيما في تكوين الشروط المؤسسية الملائمة لنمو اقتصادي قوي ومتسم بالتنوع والديمومة والنزعة الاجتماعية والمناطقية الواضحة، بل على النقيض، فقد اتسم هيكل اقتصادها الوطني واقتصاد مناطق استخراج النفط فيها بالتشوه والريعية.

إن سياسة الاعتماد على النفس التي اتبعتها غالبية البلدان النامية المُصدّرة للنفط في إنتاجها واستخدامها للعائد النفطي بواسطة مؤسساتها وشركاتها الوطنية لم تكن فعالة؛ فقد واجهت كثير من شركات القطاع الحكومي خارج نشاط قطاع الاستخراج النفطي في هذه البلدان مصاعب مالية، وحتى ثمانينات القرن الماضي فقدت أهميتها الاقتصادية كمصدر للإيرادات الحكومية، وباتت عبئاً ثقيلاً على موازنة الدولة، كما هو حاصل في العراق. فضلاً عن ذلك، قادت عمليات التأميم في الكثير من البلدان المنتجة للنفط، سواء في قطاع الاستخراج النفطي أم خارجه، ليس فقط إلى عدم رفع مستوى الحياة للسكان، وإنما إلى ظهور نزعة واضحة نحو التخفيض المطلق له أولاً، وإلى تدهور نشاط شركات النفط الوطنية نفسها بسبب المشكلات التنظيمية والتكنولوجية المُميّزة لقطاع الاستخراج النفطي ثانياً.

ونتيجة إخفاق السياسات المتبعة في إنتاج الربيع النفطي واستخدامه، لجأت البلدان النامية المنتجة للنفط مرة أخرى إلى رأس المال الأجنبي عن طريق استخدام مختلف أشكال العقود النفطية، ومنها عقود الخدمة لجولات التراخيص النفطية، كنظام لإدارة الموارد النفطية في العراق مُنتج للربح النفطي مرة أخرى، ولكن هذه المرة في شروط غياب السيطرة التنظيمية الوطنية على العمليات النفطية الجارية بموجب أحكام هذه العقود النفطية، كما كان الأمر سابقاً مع عقود الامتيازات النفطية التقليدية الممنوحة للشركات الدولية قبل عمليات تأميم أنشطتها في سبعينات القرن الماضي، وكأن نظام إدارة قطاع استخراج النفط يدور حول نفسه في حلقة مُفرغة من الفشل التنظيمي.

نحن نعتقد ونؤشر في هذا المقام، إن المشكلة المؤسسية لقطاع استخراج النفط في العراق، سواء على مستوى الحكومة الاتحادية أم في إقليم كردستان والمحافظات المنتجة للنفط، تكمن في طبيعة التنظيم المؤسسي السائد حالياً لإدارة إنتاج واستخدام القيمة الاجتماعية

من عملياته التنظيمية والتكنولوجية المختلفة. في الوقت نفسه، نحن نعتقد أيضاً أن المنظومة المؤسسية الدستورية السائدة في البلاد بعد عام 2005 بمقدورها التعامل الإيجابي مع المشكلة المطروحة، فضلاً عن إمكان الاستفادة من وجود خبرات عالمية ناجحة في هذا المجال المعرفي.

### التجربة المؤسسية لنُظم إدارة الموارد النفطية في إنتاج القيمة الاجتماعية

من المؤكد أن نشاط تطوير واستغلال الثروات الطبيعية في باطن الأرض، كما هو أيضاً شأن الأنشطة الاقتصادية الأخرى في العراق، بحاجة لوجود فضاء مؤسسي مُتطور، لتنظيم المصالح والعلاقات الناشئة ما بين أشخاص إدارة النشاط المعني أو من لهم مصلحة في هذا النشاط (الحكومة الاتحادية، الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، المجتمعات المحلية)، وكذلك بينهم وبين موضوع إدارة النشاط نفسه (تطوير واستغلال الثروات النفطية والغازية المتاحة). لقد أطلق الاقتصادي الأميركي Young O. في بداية ثمانينات القرن المنصرم تسمية «نظام الموارد» Resource Regime على الفضاء المؤسسي المُخصص لإدارة نشاط استغلال الثروات النفطية والغازية في البلدان المستخرجة لها (أنظر تفصيل هذا النظام في: Young 1982، O.، الكعبي، 2017: 531 - 537).

إن الغرض من تكوين نظام الموارد المعني في قطاع استخراج النفط والغاز، ينبغي أن يتجسد تحديداً في تكوين الشروط المؤسسية الملائمة والفعالة، الضامنة للتقريب ما بين نوعين من القيمة Value الاجتماعية المنتجة في قطاع استخراج النفط: القيمة الاجتماعية المتحققة (الريع النفطي)، والقيمة الاجتماعية الكامنة (القيمة المضافة) من تطوير واستغلال الثروة النفطية والغازية المتاحة. في السياق الذي نبثه هنا، يقصد بمفهوم القيمة الاجتماعية إجمالي المنافع المباشرة وغير المباشرة لاستخراج واستخدام النفط الخام والغاز الطبيعي والمُصاحب، وكذلك عوائد تصديرهما للأسواق الخارجية. ولا تقتصر منافع صناعة استخراج النفط والغاز على الشكل النقدي المباشر لها، وإنما أيضاً في شكل منافع غير مباشرة، كما هو الحال في زيادة قيمة رأس المال البشري على سبيل المثال. في كتابنا (الكعبي، 2014: 385 - 400) وعلى مثال مؤسسات تكوين رأس المال البشري (الجامعات الحكومية)، أوضحنا طبيعة الاختلاف ما بين القيمة الاجتماعية المتحققة والقيمة الاجتماعية الكامنة لإدارة صناعة استخراج النفط في العراق لفترة طويلة نسبياً، تمتد من خمسينات القرن المنصرم ولغاية عام 2014.

شهد العراق في الفترة الزمنية الممتدة منذ أوائل سبعينات القرن المنصرم وحتى السنوات الأولى من القرن الحالي توسعا كبيرا في التعليم العالي، زامنه بناء مؤسساتي كبير نسبياً في الأطر القانونية الحاكمة والناظمة لنشاط قطاع التعليم العالي، فضلاً عن الأطر المؤسساتية الأخرى الحاكمة لشؤون الحياة المختلفة في البلاد آنذاك بما فيها تنظيم استخراج النفط. خلال الفترة نفسها، توسعت وتعمقت تبعية الاقتصاد الوطني للعائدات النقدية لتصدير النفط الخام، الأمر الذي وسّم مؤسسة الدولة بسمة الدولة الريعية التي تعتاش على الريع النفطي دون أن تبذل الجهود المؤسساتية والتنظيمية والاقتصادية لتحصيله من مواطنيها، وهذا التوصيف لمؤسسة الدولة ينسحب أيضاً على السنوات الأخيرة بعد التغيير المؤسساتي الكبير في عام 2003. وكقاعدة، تمتلك استثناءاتها طبعاً، إن امتلاك الدولة لمورد طبيعي ذي عوائد خارجية كبيرة قد يدفعها إلى الاستبداد والدكتاتورية والعنف، وهذا السلوك ربما يخضع لكيفية إدارة الدولة لإنتاج واستخدام هذه العوائد، فقد يُفضي ذلك إلى قيام اقتصادات مُشوّهة مبنية على الإسراف بالاستهلاك وضعف القاعدة الإنتاجية بسبب اعتمادها على هذه الموارد الطبيعية، التي غالباً ما يسود الغموض وغياب شفافية قيمة إيراداتها الخارجية وقنوات إنفاقها، وليس ثمة مقياس للكفاءة والفاعلية في إنتاجها واستخدامها، الأمر الذي يخلق بيئة إدارة أعمال نفطية ينتشر فيها الفساد بشتى أنواعه المالي والإداري والاقتصادي والسياسي.

منذ سبعينات القرن الماضي ولغاية عام 2003، قامت الدولة العراقية بإنفاق جزء كبير نسبياً من عائدات الريع النفطي بتوسيع التعليم أفقياً وبمختلف مراحل الدراسة وخاصة التعليم العالي، من خلال تأسيس المزيد من الجامعات والمعاهد العليا بمختلف أنحاء البلاد. ولكن من المعروف أن مخرجات التعليم العالي ينبغي لها أن تتجسد في تكوين رأس المال البشري المهني المُتخصص، لغرض استخدامه، أو هكذا يُفترض، من قبل مؤسسة الدولة الريعية ذاتها في عمليات البناء والتنمية الاقتصادية. بيد أن عمليات تكوين رأس المال البشري تتناقض في الجوهر مع طبيعة سياسات الدولة الريعية؛ لأن مفاهيم النمو والتنمية والتطوير الاقتصادي والتكنولوجي والمعرفي، المستهدفة التحقيق باستخدام رأس المال البشري، كانت غائبة تماماً عن الاهتمامات الوظيفية للدولة الريعية في العراق.

إن التوسع في التعليم خلال المدة 1968-2003 استهدف أغراضاً أخرى ليست لها صلة مباشرة أو غير مباشرة بالتطوير الاقتصادي والحدثة التكنولوجية في البلاد، وعندما تكون أغراض نشاط التعليم وعمليات توسيعه تجري خارج نطاق استحقاقات أنشطة دائرتي الاقتصاد

والتكنولوجيا، فإنها حتما ستكون داخل نطاق نشاط دائرة السياسة، بمعنى دائرة الحفاظ على النظام السياسي القائم حينها. لقد أمكننا رصد أربع مراحل زمنية مختلفة، تعكس بجلاء ثلاثة مظاهر لخلل مؤسساتي كبير في إدارة مواردنا النفطية:

- تصاعد نسبة القيمة الاجتماعية المتحققة (الريع النفطي) من إدارة صناعة استخراج النفط في هيكل الناتج المحلي الإجمالي للمدة 1950 - 2014، وهو أمر مُناقض لمفهوم التطوير الاقتصادي (في حالة العراق، هذا المفهوم يعني لنا في هذا المبحث تناقص نسبة الريع النفطي في قيمة وهيكل الناتج المحلي الإجمالي للبلاد).
- تناقص نسبة القيمة الاجتماعية الكامنة (القيمة المضافة) من إدارة صناعة استخراج النفط في هيكل الناتج المحلي الإجمالي للمدة 1968 - 2014، وهو أمر يؤشر حالة الانخفاض النوعي لمستوى التعليم.
- تصاعد سطوة وقسوة وفساد مؤسسة الدولة في إدارة الاقتصاد والتعليم والمجتمع للمدة 1968 - 2003، وتصاعد فساد مؤسسة الدولة في إدارة الاقتصاد والتعليم للمدة 2003 - 2014، وما بعدها أيضاً ولغاية يومنا الحاضر في 2022.

وعندما تغيب القيمة الاجتماعية الكامنة من اهتمامات نظام إدارة الموارد النفطية، كما في مثالنا عن حالة تكوين القيمة الاجتماعية في العراق، ستنزح عمليات إدارة قطاع الاستخراج النفطي نحو تحقيق مستوى معين من المؤشرات الإنتاجية والاقتصادية كمية الطابع تحديداً (إنتاج القيمة المتحققة)، الأمر الذي يقود بالمحصلة النهائية إلى افتراق القيمة الاجتماعية المتحققة من نشاط قطاع استخراج النفط عن القيمة الاجتماعية الكامنة له، سواء على المستوى الوطني أم على مستوى الأقاليم والمحافظات المستخرجة للنفط والغاز. بيد أن تحقيق مستوى مقبول من القيمة الاجتماعية الكلية (المتحققة والكامنة) لموارد النفط والغاز تتطلب وجود منظومة متطورة من مؤسسات دولة وحكومة ومجتمع حديثة، تزامنها وتعاضدها منظومة مؤسّساتية متخصصة وفاعلة لتطوير واستغلال واستخدام الموارد النفطية والغازية في البلاد. ومن وجهة نظر تنظيمية صرفة، تتعلق مشكلة إنتاج القيمة الاجتماعية الكلية للموارد النفطية في أمرين أساسيين:

- الأمر الأول، ازدياد و/أو انخفاض مستوى تكاليف الصفقات التجارية Transaction Costs، المُصاحبة لعمليات إدارة القطاع الاستخراجي النفطي بواسطة استخدام



منظومة مؤسساتية متخصصة بهذا النوع من العمليات (من هذه التكاليف، على سبيل المثال وليس الحصر، كلفة غياب السيطرة التنظيمية للشريك الحكومي في المنظومة المؤسساتية لعقود جولات التراخيص النفطية، أو كلفة التشويه والمغالاة في تكوين واحتساب تكاليف العمليات النفطية بموجب هذه العقود)، كما سيجري تفصيلها في هذا الكتاب.

● الأمر الثاني، ازدياد و/أو انخفاض كفاءة وفاعلية إدارة الموارد النفطية من وجهة نظر الدولة/المستوى الاتحادي (منها على سبيل المثال وليس الحصر، تفرّد مجموعة صغيرة من كبار موظفي وزارة النفط الاتحادية بتقرير وتحقيق السياسات النفطية الوطنية)، ومن وجهة نظر المحافظات المنتجة/المستوى المناطقي والمحلي (منها على سبيل المثال وليس الحصر، إقصاء المحافظات المنتجة للنفط من عمليات إدارة وتنفيذ العمليات النفطية في المنظومة المؤسساتية لعقود جولات التراخيص النفطية وقانون شركة النفط الوطنية العراقية).

ولكن، عندما يكون الغرض من تكوين الحقوق والقواعد والآليات والأدوات في المنظومة المؤسساتية لاستغلال واستخدام الموارد النفطية والغازية محصوراً فقط في نطاق إنتاج الريع النفطي (القيمة المتحققة)، فإن إدارة عمليات نشاط المنبع Upstream من السلسلة التنظيمية/التكنولوجية لصناعة النفط (حلقات الاستكشاف، وحفر الآبار، والتطوير الإنتاجي، والاستخراج النفطي) يُمكن لها أن لا تتطابق مع غرض تكوين أدوات وآليات فعل المنظومة المؤسساتية في تخفيض مستوى التكاليف التجارية (مخاطر إدارة الأعمال المختلفة) وزيادة المنافع الاجتماعية الكامنة من نشاط إدارة قطاع الاستخراج النفطي (على سبيل المثال، التكوين النوعي لرأس المال البشري، وتغيير هيكل الاقتصاد الوطني وهيكل اقتصاد مناطق الاستخراج النفطي).

يقتضي أمر غياب النظام المناسب والفاعل لإدارة الموارد النفطية في الظروف الحالية للعراق، توسيع النظر بالخيارات المختلفة لنُظم إدارة قطاع الاستخراج النفطي الناجحة في الممارسة العالمية، ومن بذل جهد وطني كبير ومسؤول في عمليات تكوين الشروط المؤسساتية المناسبة للعمل الفاعل لنظام الإدارة المختار منها. في الوقت نفسه، من الضروري للغاية دراسة تبعات هذا النظام أو ذاك من خيارات الأنظمة الإدارية المعروفة، مع الأخذ بعين

الاعتبار احتمالات تغيّر الظروف الخارجية لنشاط القطاع النفطي. فضلاً عن ذلك، وبسبب الهيكل التنظيمي والتكنولوجي الداخلي المُعقد لقطاع الاستخراج النفطي، والحضور الكبير لعلاقاته التنظيمية والاقتصادية والسياسية المتشعبة، والتأثير الكبير لعوامل بيئته الخارجية وغيرها من السمات والعوامل، توجد خيارات تنظيمية كثيرة للتأثير في مسارات تطور القطاع المعني. ومن الضروري أيضاً الأخذ بعين الاعتبار ليس فقط كثرة العوامل والصلات التي يتوافر عليها النشاط التنظيمي لقطاع استخراج النفط، وإنما كذلك تقرير التبعات المستقبلية لاختيار هذا النظام الإداري أو ذاك؛ لأن عملية إعادة الإنتاج الموسعة في قطاع الاستخراج النفطي تتصف بالصفات الأساسية الآتية:

- الحجم الكبير للموارد المالية، سواء من زاوية الاستثمارات الرأسمالية المطلوبة، أم من زاوية العائدات النقدية، وطول المدة الزمنية لاسترداد الاستثمارات الرأسمالية.
- تعدد حلقات السلسلة التنظيمية/التكنولوجية لنشاط استخراج النفط.
- التنوع الكبير في مخاطر إدارة الأعمال: المخاطر الجيولوجية، المخاطر الاقتصادية، المخاطر السياسية، المخاطر الاجتماعية، المخاطر البيئية وغيرها.

من أهم مقومات نجاح المنظومات المؤسسية المعاصرة في إدارة نشاط قطاع استخراج النفط والغاز، ضرورة وجود مفردات نظام إدارة موارد نفطية، تُحتسب وتُقوّم بموجبها الكفاءة والفاعلية التنظيمية والمنافع الاقتصادية والاجتماعية من إدارة نشاط هذا القطاع على المستويين الكلي (الوطني) والجزئي (الإقليمي والمناطقى والمحلي). سنستعرض في هذا المبحث بإيجاز بعض تجارب ناجحة لنُظم إدارة موارد نفطية مختلفة، وبعدها يُصار إلى محاولة مقارنتها مع نظيراتها في المنظومة المؤسسية القائمة لإدارة استخراج النفط في العراق: النموذج النرويجي، وتجربتي ولاية تكساس وولاية ألaska الأمريكيتين، وتجربة محافظة Alberta الكندية (أنظر تفصيل هذه التجارب في: Kryukov., Tokarev, Noreng., 2005: 85: 2007-91؛ القاسم، 2010: 183-240، 321-350؛ الكعبي، 2017: 411-616).

### أولاً. النموذج النرويجي:

لم تمتلك الدولة النرويجية صناعة نفطية حتى بداية سنوات الستينات من القرن الماضي لأسباب ترتبط بالسياسات الاقتصادية المتبعة في البلاد ونمط الحياة فيها، على الرغم من وجود رأي عام فيها يقول بضرورة إنشائها بمساعدة وبمشاركة فعالة من قبل مؤسسة الدولة. ومنذ بداية

استغلال موارد النفط والغاز أوائل سنوات السبعينات من القرن المنصرم، ساعدت المؤشرات الآتية للحالة الاقتصادية الجيدة للبلاد في تكوين مواقع تفاوضية قوية للدولة مع شركات النفط تجاه مشكلات تنظيم الصناعة النفطية: نمو اقتصادي مستقر، المستوى العالي للتشغيل، فائض الموازنة العامة للدولة، وغياب الضرورة الملحة للإسراع بتطوير الصناعة النفطية.

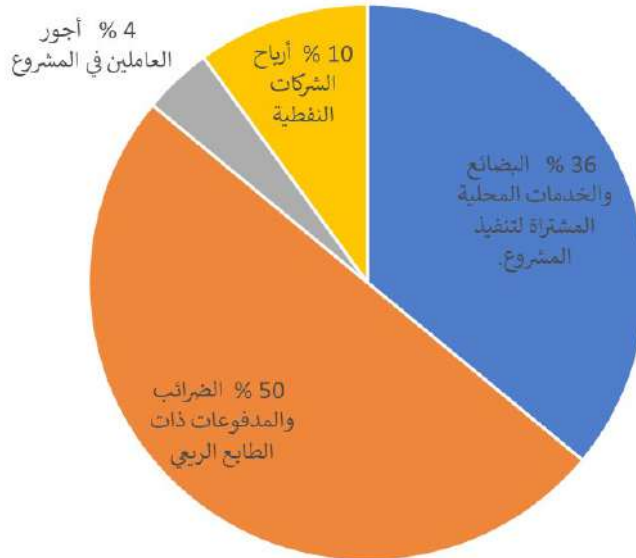
يُعزى نجاح النرويج في زيادة مستوى استخدام المُكوّن الوطني في إدارة صناعة النفط، بمعنى تعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة لاستغلال الموارد النفطية الوطنية، للسياسة الحكومية المرتبطة بتشجيع شراكات العمل بين الشركات الأجنبية والمحلية، وإلزامها الشركات الأجنبية العاملة في القطاع النفطي بتنفيذ برامج علمية بحثية في مجالات نشاطها الإنتاجي، وعلاقات هذا النشاط البحثي على المستويين الوطني والمناطقي، وتقديمها بدون مقابل للسلطات الوطنية والمحلية الجاري النشاط الإنتاجي فيها. وبغرض المقارنة، لم يستخدم العراق هذه الآليات التنظيمية في تعامله مع شركات النفط الأجنبية العاملة في العراق بموجب عقود نفطية مختلفة منذ عقود الامتيازات النفطية التقليدية في نهاية عشرينات القرن الماضي ولغاية الوقت الحاضر مع عقود جولات التراخيص النفطية. والأمر الآخر الأكثر أهمية، عدم استطاعة العراق استخدام الخبرات التكنولوجية والتنظيمية للشركات النفطية الدولية في إنشاء جامعة وطنية لإعداد الاختصاصيين في مجالات تكنولوجيا وإدارة واقتصاد صناعة استخراج النفط، ولم يجرِ إنشاء جامعة النفط والغاز عام 2010 في محافظة البصرة بالمواصفات النوعية الدولية أو العربية (مثلاً جامعة بومرداس النفطية في الجزائر).

لقد قادت هذه الإجراءات التنظيمية الحكومية إلى تكوين مقدمات تطوير تكنولوجيا صناعة استخراج النفط والغاز في النرويج، والتي تُعدّ في الوقت الحاضر الأكثر تطوراً عالمياً. فضلاً عن ذلك، شجعت الحكومة المنافسة في الصناعة النفطية، ولكنها بالمقابل حفّزت ووسّعت من نمو إمكانات الصناعة الوطنية، وفرضت قانونياً على الشركات النفطية الأجنبية استخدام البضائع والخدمات المنتجة محلياً في نشاطها الإنتاجي، لتصل قيمتها في منتصف تسعينات القرن المنصرم إلى 90% من توريدات صناعة النفط في البلاد. وقد كان الغرض من تأسيس شركة النفط الحكومية Statoil في عام 1972، ومشاركة الشركات النفطية الوطنية الخاصة في استغلال الموارد النفطية والغازية، موجّهاً نحو ضمان الدور الرئيس والمباشر للشركات النرويجية الوطنية في صناعة النفط. في الوقت نفسه، منحت الحكومة الشركات النفطية الدولية الدور الرئيس في الإسناد التكنولوجي للتحالفات المشتركة مع الشركاء

النرويجيين، وكذلك دور العامل المُحفّز في تحويل الشركات النرويجية إلى شركات مُشغلة كاملة الأهلية التكنولوجية والتنظيمية والاستثمارية في عمليات استغلال الحقول النفطية في الجرف القاري من بحر الشمال، الأمر الذي جعل مساهمة الشركة الحكومية Statoil تصل إلى 50% كحد أدنى في كل مشروع من مشروعات قطاع النفط في البلاد.

تؤكد التجربة النرويجية، أن إجرائية حرية الوصول للموارد النفطية من قبل جميع الشركات النفطية الأجنبية والوطنية على حد سواء، يمكن استخدامها بفعالية كبيرة بمثابة أداة مؤسسية تنظيمية لحل طائفة واسعة من المشكلات التكنولوجية والاقتصادية والاجتماعية، سواءً على مستوى البلاد، أم على مستوى المقاطعات المنتجة للنفط. وبالنتيجة، تتشكل القيمة الاجتماعية الكامنة من استغلال الموارد النفطية ليس فقط بفعل تأثير احتساب مصالح القطاع النفطي، وإنما كذلك بتأثير احتساب الحاجات الاجتماعية الوطنية والمحلية في مناطق استخراج النفط والغاز. على سبيل المثال، تُوّزعت قيمة النفط المستخرج من أحد أكبر الحقول النفطية في الجرف القاري من بحر الشمال لعام 2004 على النحو الموضح في الشكل الآتي:

شكل (1): التوزيع النسبي لقيمة النفط المستخرج من احد حقول نפט الشمال النرويجية عام 2004 (%)



يستند النموذج النرويجي الخاص بضمان تفاعل القطاع النفطي مع الاقتصاد الوطني واقتصاد المناطق والمحافظات المنتجة للنفط، إلى المبادئ المؤسسية الأساسية الآتية:

- يؤقّر التشريع الوطني لتنظيم صناعة النفط وجود معايير وقواعد وإجراءات مؤسسية تنظيمية قاطعة الدلالات المفهومية، لاسيما ما يتعلق بمنح حقوق تطوير واستغلال الموارد النفطية.
- الاستخدام الواسع للإجراءات والقواعد المؤسسية التنظيمية عند منح حقوق تطوير واستغلال الموارد النفطية، موجهة نحو رفع المستوى العلمي والتكنولوجي للصناعة النرويجية، وكذلك الرفع من المستوى المهني للاختصاصيين المحليين.
- المشاركة المباشرة للدولة في ملكية الشركة النفطية Statoil، مع إمكان خصصتها الجزئية بمقدار اكتساب الشركة لأصول رأسمالية في صناعة النفط خارج البلاد.

### ثانياً. تجربة ولاية تكساس الأميركية:

تقع ولاية تكساس في منطقة من الولايات المتحدة الأميركية، ذات ظروف مواتية من النواحي الجغرافية والمناخية والطبيعية للنشاط الاقتصادي الفعال. بيد أن عمليات تكوين وتغيير اقتصاد الولاية قرره، بالدرجة الأساسية، فعل العوامل السوقية النفطية: الربحية العالية لنشاط استخراج النفط في الولاية مقارنة بمناطق استخراج النفط في البلاد والعالم. ولكن بمقدار «شيخوخة» قطاع استخراج النفط ونضوب الآبار النفطية عالية الإنتاجية في الولاية، ازداد الوزن النوعي للآبار النفطية ذات الإنتاجية الصغيرة (أقل من 10 براميل نفط في اليوم للبئر الواحدة) المملوكة من قبل منتجين صغار وليس من قبل شركات نفطية كبيرة.

إن تأثير حكومة الولاية في الاقتصاد المحلي (في شكل مساعدة مالية مباشرة أو تنفيذ مشروعات استثمارية رأسمالية، تضمن تنويع هيكل الاقتصاد المحلي) ضعيف للغاية. ويُعزى تفسير الدور السلبي الكبير في تغيير هيكل الاقتصاد من جانب أجهزة الإدارة الحكومية في الولاية، إلى الموقع الجغرافي الملائم الذي تمتلكه الولاية، وإلى المستوى العالي لتطور البنى التحتية فيها (بفضل الاستغلال طويل الأمد للموارد النفطية)، التي تضمن جذب الاستثمارات ودعم نشاط الأعمال في الولاية. ومع ذلك، جرى ويجري تغيير هيكل اقتصاد الولاية بدرجة كبيرة بفضل وجود عنصرين أساسيين من عناصر الموارد غير الناضبة: الإمكانات المالية المتراكمة، والمستوى التعليمي والمهني العالي للقادرين على العمل من سكان الولاية.

لقد أدى وجود منظومة مؤسسات مُستقرة خلال أكثر من قرن، دوراً أساسياً في تحديد وتنظيم وتطوير الأداء الوظيفي لقطاع صناعة النفط والغاز في ولاية تكساس، وقد اتسم اتجاه تكوين مؤسسات تنظيم استغلال الموارد النفطية بسمّة زيادة اسهام حكومة الولاية في المسائل التنظيمية المتعلقة بالتصرف وامتلاك موارد باطن الأرض، بواسطة التشريع القانوني المناسب.

### ثالثاً. تجربة ولاية ألاسكا الأميركية:

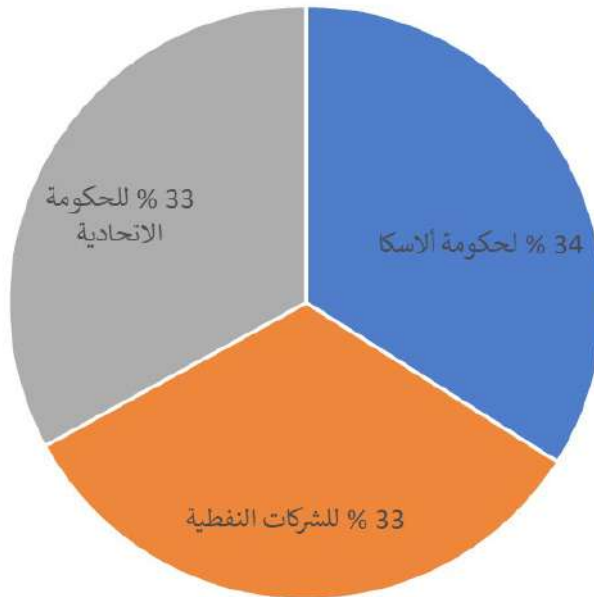
وهي تجربة مُغايرة تماماً لتجربة ولاية تكساس، فقد استند التطوير الاقتصادي لولاية ألاسكا بشكل رئيس إلى موارد حقول النفط والغاز فيها، ومن دون وجود هذه الموارد ربما كان من الصعب عليها إسناد وديمومة منظومتها السياسية الحكومية كولاية ضمن الولايات المتحدة الأميركية، بسبب موقعها وسماتها الجغرافية والمناخية الصعبة في شمال خط العرض 70 درجة. إن السمة المؤسّساتية المُميّزة لولاية ألاسكا تنحصر في الآتي: بموجب اتفاقية تكوين الولاية في وقتها، تم إقرار حق امتلاك حكومة الولاية للموارد الطبيعية في باطن الأرض، بما فيها النفط والغاز من الحقول الموجودة في أراضيها، وتتم عمليات إدارة الملكية العامة للموارد النفطية والغازية من قبل سلطة الولاية، الخاضعة لسيطرة مواطني الولاية ولصالحهم جميعاً. في هذه الحالة من حالات التنظيم المؤسّساتي لصناعة استخراج النفط والغاز على مستوى المناطق والمحافظات المنتجة، ستواجه المحافظة أو الولاية المالك للموارد النفطية المشكلات المؤسّساتية التنظيمية الأربع الآتية:

- ينبغي للسكان المحليين امتلاك الحق الدستوري والقانوني لوظيفة الرقابة على استخدام الملكية العامة للمنطقة أو المحافظة المنتجة للنفط.
- ينبغي للمنطقة أو المحافظة المالكة أن يكون أداؤها الوظيفي تجاه استخدام الموارد النفطية متسماً بمعايير وقواعد وإجراءات الممارسات الديمقراطية الدستورية.
- عندما يكون الأداء الوظيفي للمنطقة أو المحافظة المالكة تجاه استخدام الموارد النفطية يتم باسم السكان المحليين، عندئذ ينبغي امتلاكها قيادة سياسية ومهنية قوية ومسؤولة، وسكان لهم مصلحة ودراية بشؤون إدارة الثروة النفطية.
- ينبغي أن يؤدي القطاع الخاص الدور الرئيس في إدارة المنطقة أو المحافظة لمواردها

النفطية، ذلك أنه ليس بمقدور أي حكومة محلية أن تتنافس مع المنظومة السوقية الحرة في مسائل مبادرات الأعمال والكفاءة والفاعلية الخاصة بعمليات إدارة الصناعة النفطية.

في تجربة ألاسكا، وخلال مدة استغلال الموارد النفطية والغازية كلها، كان الموضوع الرئيس للعلاقات التفاعلية المتبادلة بين حكومة الولاية وشركات النفط العاملة في أراضيها هو موضوع تحديد تناسب توزيع الربح النفطي المُنتج بين الطرفين. لقد تعرضت مقارنة ولاية ألاسكا في تحديد حصتها من الربح النفطي وطريقة تحقيقها هذا الهدف إلى ارتقاء مؤسساتي كبير، لتصل في نهاية المطاف إلى ما يسمى «التوزيع العادل» للمداخل الربعية النفطية على أراضي الولاية، على النحو الآتي:

شكل (2): توزيع الربح النفطي في ولاية الاسكا الأمريكية (%)



ومن الناحية النظرية، لا توجد عوائق مؤسسية أمام حكومة ولاية ألاسكا في تكوين شركة أو شركات نفط محلية خاصة بها، لأعمال استكشاف واستخراج وتسويق النفط والغاز من أراضيها، ولكن ولاية ألاسكا، كجزء من الولايات المتحدة الأميركية، واجهت عوائق مؤسسية

حقيقية على طريق الدخول المباشر في أعمال القطاع النفطي، ومن هذه العوائق على سبيل المثال، الآتية:

- في الولايات المتحدة الأميركية، تُعدّ صناعة النفط دائرة لنشاط قطاع الأعمال الخاص.
- لا تنزع المنظومة السياسية في الولايات المتحدة الأميركية إلى تحمّل السلطات الاتحادية والمحلية للمخاطرة السوقية في العمليات الخاصة بالأموال الاجتماعية العامة.

فضلاً عن تنويع مصادر الإيرادات في الموازنة المحلية، جرى تحقيق التحديث المادي لهيكل اقتصاد الولاية، إذ بحكم ظروفها الاقتصادية والجغرافية غير المواتية من غير الممكن الحديث عن تكوين صناعات حديثة قائمة على استخدام التكنولوجيا الفائقة، أو عن تغيير جدي في هيكل الأنشطة الاقتصادية السائدة في الولاية على أساس استخدام عمليات إعادة إنتاج الإمكانيات الطبيعية فيها. كان التعبير عن التحديث المادي لهيكل الاقتصاد يتم من خلال الإسناد المالي الذي تقدمه حكومة الولاية، من خلال مؤسسة «وكالة التطوير الصناعي وتشجيع التصدير» في بناء مشروعات البنى التحتية (كالموانئ والمطارات ومنظومات المواصلات)، سواء في شكل قروض مالية أم المشاركة في تكوين رأس المال الأساسي للكثير من مشروعات البنى التحتية المادية.

ينبغي، كما نرى في هذا الكتاب، أن تؤسس جميع إستراتيجيات تغيير هيكل اقتصاد مناطق ومحافظات صناعة الاستخراج النفطي (بما فيها نشاط صناعة الاستخراج النفطي ذاتها) على الإمكانيات المحلية لهذه المناطق والمحافظات، وفي الوقت نفسه ينبغي للأخيرة أيضاً استخدام عامل المصالح الصناعية العليا للبلاد كلها من أجل تحقيق احتياجاتها المحلية في عمليات تغيير هيكل اقتصادها وتحديثه. تؤكد تجربة ولاية ألاسكا الأميركية في تغيير هيكل اقتصادها، وكذلك تجربة محافظة البرتا الكندية التي سنتناولها بالدراسة بعد قليل، الحقائق الأساسية الآتية:

- تسعى مناطق استخراج النفط إلى تكوين هياكل تنظيمية تتصف بسمة إعادة الإنتاج الموسعة، ومؤسسة على شروط النمو الاقتصادي طويل المدى: رأس المال الفكري، الموارد المالية المتراكمة، واستخدام الموارد الطبيعية بصيغة إعادة إنتاجها الموسعة.
- يختلف تناسب عوامل النمو الاقتصادي طويل المدى بين منطقة استخراج نفطي



وأخرى، وهذا التناسب يتقرر بدرجة كبيرة بإجمالي شروط يأتي في مقدمتها النمط المؤسساتي السائد لإدارة الدولة ووضعها الاقتصادي والاجتماعي القائم.

- بقدر تصاعد حدة تدهور الشروط الطبيعية والمناخية والاقتصادية والجغرافية لعمليات تطوير مناطق الاستخراج النفطي، يزداد الدور الاقتصادي لمؤسسة الدولة المركزية في هذه المناطق، وكقاعدة، من خلال استخدام عناصر التخطيط الإستراتيجي للتطوير الاقتصادي، عبر صياغة برامج تطوير ذات طابع إستراتيجي بإسناد فعال ومشاركة واسعة من قبل أجهزة الإدارة الحكومية.

#### رابعاً. تجربة محافظة Alberta الكندية:

تمتلك جميع محافظات ومناطق كندا حكومات محلية خاصة بها، وهذه الحكومات تعود لها قانونياً ملكية الموارد الطبيعية التي تقع في حدودها الإدارية. عند تحديد اتجاهات تنوع اقتصاد المحافظة، تم توجيه وتركيز الانتباه نحو قطاعات النشاط الاقتصادي التي تمتلك ميزات تنافسية على حساب استغلال مصادر الطاقة المتاحة، وجاذبية الطبيعة، وفي المقام الأول على حساب إمكانات العمل المتراكمة.

لقد كانت عوامل المستوى التعليمي العالي للسكان المحليين وحيوية قطاع الأعمال الصغير بمثابة مُحركات التطوير في ميادين نشاط جديدة لتوظيف رأس المال. استثمرت المحافظة أموالاً محلية كبيرة في الكشف عن حقول رمال القار وتطويعها للإنتاج التجاري، حيث حققت نجاحات كبيرة بداية السنوات الأولى من القرن الحالي، الأمر الذي جعل من المؤشرات الاقتصادية لاستغلال النفط الثقيل من تلك الحقول مقاربة لمؤشرات استغلال حقول النفط التقليدي الحديّة Marginal.

في تجربة البرتا، وهي محافظة تمتلك وضعاً جغرافياً وماتياً وبنية تحتية مادية غير موالية لتوظيف رأس المال، يُلاحظ الدور الكبير لتدخل الدولة (الحكومة المحلية للمحافظة) في عملية تكوين الهيكل المتنوع لاقتصادها. لم يقتصر تدخل الدولة فقط على إجراءات التحفيز غير المباشر لجذب الاستثمارات إلى ميادين ودوائر التطوير ذات الأسبقية، وإنما تعدى ذلك إلى المُشاركة المباشرة في تمويل إنشاء مراكز للتكنولوجيا الفائقة وتوسيع البنى التحتية. وعلى مثال سياسة مدينة Edmonton الكبرى في تنظيم تكامل القطاع النفطي (استخراج النفط والغاز، التكرير، والصناعة البتروكيمياوية) مع الجزء الشمالي المستخرج للنفط من

المحافظة، تكونت ثلاثة مسارات تنظيمية تكاملية مؤثرة في ديناميكية نشاط إنتاج التكامل التنظيمي المعني، ومنتجة للقيمة الاجتماعية الكامنة:

- تسمح التكنولوجيا الحديثة بتخفيض نفقات استكشاف واستخراج النفط والغاز (قيمة اجتماعية كامنة).
- يسمح تحديث تكنولوجيا معالجة النفط والغاز بتحقيق إنتاج منتجات تتضمن نسبة كبيرة من القيمة المضافة المنتجة محلياً (قيمة اجتماعية كامنة).
- يسمح تقليص حلقات الهيكل التنظيمي التكامل لقطاع النفط بزيادة المواقع التنافسية لمنتجات هذا التكامل التنظيمي (قيمة اجتماعية كامنة).
- في الوقت نفسه، جرى تحديد المشكلات الرئيسة المؤثرة، من وجهة نظر تعظيم وتأثر النمو الاقتصادي والقدرة التنافسية للمدينة المذكورة (قيمة اجتماعية كامنة)، ومن ضمنها المشكلات الآتية:
- الحفاظ على وإسناد المستوى المهني العالي لقوة العمل في القطاع النفطي، وإسناد نوعية الحياة للمتقاعدين والعاملين في إطار التكامل التنظيمي للقطاع النفطي.
- ضمان السعة العالية للسوق الداخلية من وجهة نظر مَرَكزة القسم الأكبر من سلسلة تكوين القيمة المضافة في القطاع النفطي ضمن حدود المحافظة.
- زيادة استقرار شركات القطاع النفطي تجاه التقلبات الفصلية والدورات الاقتصادية، وتشجيع مناخ العمل الجمعي في إطار التكامل التنظيمي للقطاع النفطي.
- تحسين استخدام إمكانات نمو القيمة المضافة عند استخدام موارد النفط الخفيف في الجزء الشمالي من المحافظة.

تؤشر المشكلات في أعلاه بجلاء كبير، كتحديات أمام سياسة تعظيم القيمة المضافة والقدرة التنافسية للمحافظة (القيمة الاجتماعية الكامنة)، الصلة القوية ما بين زيادة فاعلية استخدام موارد النفط والغاز ونمو المردود الاجتماعي للسياسة المعنية. ومن وجهة نظر تكوين هيكل الاقتصاد المحلي، تقدم تجربة البرتا المقاربة المنهجية المتوازنة الآتية: المساهمة المباشرة لحكومة المحافظة في تنظيم القطاع النفطي، وتشجيع وتطوير المبادرة الفردية في الاقتصاد المحلي.

## المعالجة المؤسسية لنظم إدارة الموارد النفطية

لقد أشرنا سابقاً في هذا المبحث، إلى أن الغرض من تكوين نظام إدارة الموارد في قطاع استخراج النفط والغاز هو تخفيض تكاليف الصفقات التجارية (التكاليف المختلفة لنشاط إدارة الأعمال النفطية) وزيادة المنافع الاجتماعية، وهذا الغرض المزدوج ينبغي أن يتجسد تحديداً في تكوين الشروط المؤسسية الملائمة والفعالة على المستويين الوطني والمحلي في مناطق استخراج النفط، الضامنة للتقريب ما بين نوعين من القيمة الاجتماعية المنتجة في قطاع الاستخراج النفطي: القيمة الاجتماعية المتحققة، والقيمة الاجتماعية الكامنة من نشاط القطاع المعني. هذا التقريب بين القيمتين سيقود إلى تعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة (القيمة المضافة) على حساب تقليص القيمة الاجتماعية المتحققة (الريع النفطي) لاستغلال موارد النفط والغاز، من خلال معالجة مؤسسية تنظيمية لربط إدارة نشاط قطاع استخراج النفط المحلي بإدارة أنشطة الاقتصاد المحلي الأخرى، وتنويع هيكل الاقتصاد المحلي للمحافظة المنتجة للنفط، وتقليل تبعيته لسياسات الحكومة المركزية في توزيع الريع النفطي عبر موازاناتها الاتحادية العامة. في هذا السياق، سنحاول تقديم رؤية منهجية وعملية أيضاً لكيفية إدماج قطاع الاستخراج النفطي على مستوى المحافظة المنتجة للنفط، كمحافظة البصرة على سبيل المثال، بعمليات التطوير الاقتصادي لها.

في منتصف كانون الأول/ديسمبر عام 2015، طلبت الحكومة المحلية في محافظة البصرة من رئاسة جامعة البصرة المساعدة في تنظيم ندوة علمية حول فرص تنمية موارد المحافظة المالية من مصادر غير نفطية، تحت شعار اقترحته المحافظة بنفسها: «البصرة بدون نفط، وتنمية الموارد غير النفطية». يعكس هذا الشعار، كما نعتقد، خيبة أمل السلطات المحلية في المحافظة من نشاط قطاع استخراج النفط فيها، على الرغم من أن محافظة البصرة يتوافر فيها احتياطي نفطي كبير تبلغ نسبته أكثر من ثلثي الاحتياطي المؤكد في البلاد، والنسبة نفسها من الإنتاج والتصدير اليومي للنفط الخام. أن منشأ خيبة الأمل، كما يبدو لي كباحث في شؤون إدارة نشاط صناعة النفط، تتركز أساساً في ضآلة مساهمة أنشطة قطاع الاستخراج النفطي في تطوير أو تغيير هيكل اقتصاد المحافظة الأحادي النشاط، المُعتمد على الإيرادات النقدية لتصدير النفط الخام، التي تخصصها الحكومة الاتحادية في موازاناتها العامة للمحافظات المنتجة للنفط.

في واقع الأمر، إن صلة قطاع استخراج النفط بالاقتصاد الوطني في العراق، منذ بدايات الانتاج التجاري للنفط الخام في نهاية عقد العشرينات من القرن الماضي ولغاية اليوم، ذات مسار واحد لا يتضمن تغذية راجعة: «النفط مقابل الغذاء». بكلمات أخرى، لا تساهم أنشطة عمليات الصناعة النفطية، وخاصة حلقات «المنبع» من السلسلة التنظيمية/التكنولوجية النفطية، في تكوين القيمة المضافة الجديدة وتغيير هيكل الاقتصاد المحلي، من خلال فك ارتباطه الأحادي الجانب بقطاع استخراج النفط الخام. ومن الناحية الشكلية، ظهرت مقارنة «النفط مقابل الغذاء» في تسعينات القرن المنصرم نتيجة لاتفاق بين هيئة الأمم المتحدة والحكومة العراقية آنذاك، بعد فرض العقوبات الاقتصادية على العراق بسبب غزوه واحتلاله العسكري لدولة الكويت الشقيقة. بيد أن واقع حال العلاقة ما بين قطاع استخراج النفط والاقتصاد الوطني، يؤكد أن المقارنة المؤسّساتية المعنية كانت هي السائدة في الممارسة العملية لإدارة قطاع استخراج النفط على مدى عقود طويلة من الزمن، ابتداء من سبعينات القرن الماضي ولغاية الوقت الحاضر. وبعد الانخفاضات الحادة لأسعار النفط الخام في السنوات الأخيرة، وما رافقها من هبوط كبير في الإيرادات النفطية، ربما كانت شحة الموارد النقدية تقف وراء تبني السلطات المحلية لمحافظة البصرة لإيديولوجية أو مقارنة «البصرة بدون نفط»، بمعنى رغبة حكومة المحافظة بالحصول على إيرادات مالية من خارج نشاط قطاع استخراج النفط، عن طريق، كما ترى الحكومة المحلية، تطوير الأنشطة الاقتصادية الأخرى كالزراعة والصناعة والسياحة وغيرها، وتبني إجراءات تنظيمية مختلفة لتحسين جباية الضرائب وتشجيع القطاع الخاص المحلي وغيرها.

من الواضح للعيان، أن معضلة إدارة الشأن الاقتصادي في المحافظات المنتجة للنفط بالعراق لا تكمن في النفط كمادة خام طبيعية بحد ذاتها، وإنما تكمن في سوء إدارة الدولة المركزية لهذا القطاع واستبعاد المحافظات المنتجة من المشاركة في إدارتها منذ بدء استخراجها ولغاية اليوم، الأمر الذي قاد إلى تعاضم تأثير العمليات الإنتاجية المختلفة لصناعة استخراج النفط في تكوين السمات الثلاث الأساسية الآتية على أقل تقدير لهيكل الاقتصاد المحلي للمحافظات المعنية وخاصة البصرة:

- غياب مساهمة الأنشطة الاقتصادية والتكنولوجية المحلية من دائرة العمليات الإنتاجية المختلفة لنشاط صناعة استخراج النفط في المحافظة.

- غياب مشاركة المحافظة ليس فقط من الإدارة المباشرة لصناعة النفط سابقاً وحالياً، وإنما أيضاً غيابها المُحتمل من التنظيم المؤسسي المستقبلي لهذه الصناعة (غياب مشاركتها الرسمية من إدارة عقود جولات التراخيص النفطية، وغياب مشاركتها الفعلية في صياغة المسودات الثلاث لمشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي، وغياب مُشاركتها في صياغة قانون شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018)، على الرغم من أن أحكام الدستور النافذ تجيز هذه المُشاركة، كما سنرى ذلك لاحقاً في هذا الكتاب.
- تلوّث البيئة المحلية، واقتطاع العمليات الإنتاجية لاستخراج النفط والغاز وخطوط أنابيب نقل النفط الخام وتخزينه للتصدير لمساحات واسعة من الأراضي، الأمر الذي أعاق تطوير الأنشطة الاقتصادية خارج القطاع النفطي كالزراعة والتطوير العقاري في المحافظة.

إن تعاطف التأثير السلبي لقطاع استخراج النفط في اقتصاد محافظة البصرة مثلاً، يؤكد أمراً تنظيمياً وسياسياً غاية في الأهمية الاقتصادية، ويتمثل في غياب إمكانات وفرص وتحديات تطوير اقتصاد المحافظة من دون تغيير إيديولوجية «النفط مقابل الغذاء»، واستبدالها بإيديولوجية أخرى بديلة لا تقطع الصلة بقطاع استخراج النفط ولكنها تضع الاقتصاد مقابل النفط. في الندوة العلمية لجامعة البصرة المذكورة أسمينا الإيديولوجية البديلة بمصطلح «النمو مقابل النفط»، بمعنى إدارة قطاع الاستخراج النفطي بمقاربة إيديولوجية جديدة تضع مسائل النمو والتطوير الاقتصادي والتحديث التكنولوجي والمعرفي للمحافظة المنتجة للنفط في مركز العمليات المؤسسية التشريعية والتنظيمية والإنتاجية لإدارة قطاع الاستخراج النفطي نفسه.

في مقاربة «النفط مقابل الغذاء»، وهي المقاربة الرسمية المعتمدة في العراق، يُدار قطاع استخراج النفط بنظام يضمن إنتاج القيمة الاجتماعية المتحققة (وهي على وجهه التحديد قيمة عائدات تصدير النفط الخام، أو الريع النفطي)، بينما في مقاربة «النمو مقابل النفط»، المقترحة من كاتب هذه السطور، فتبنى على أساس نظام موارد يضمن مُشاركة الاقتصاد المحلي في إنتاج القيمة الاجتماعية الكلية من إدارة نشاط قطاع الاستخراج المحلي، الأمر الذي سيوفر تحقيق القيمة الاجتماعية الكامنة (بمعنى إنتاج قيمة مضافة جديدة) من العمليات التنظيمية والتكنولوجية لأنشطة استخراج النفط والغاز نفسها.

تقوم مقارنة «النمو مقابل النفط» على أساس رؤية تنظيمية عملية مفادها الآتي: ينبغي أن يُدار قطاع الاستخراج النفطي الوطني بنظام موارد مؤسّساتي جديد يسمح بإشراك المحافظة المنتجة والفعاليات الاقتصادية المحلية والسكان المحليين بشكل مباشر في العمليات التنظيمية والاقتصادية والتكنولوجية والبيئية الجارية بمناطق الاستخراج النفطي للمحافظة، من أجل توليد قيمة مضافة جديدة، ذلك أن مقارنة «النفط مقابل الغذاء» السائدة الآن تُقصي الأطراف المذكورة من المُشاركة في العمليات المعنية لنشاط الاستخراج النفطي الجاري فيها. يمكن ضمان مُشاركة الأطراف المحلية المذكورة في إدارة أنشطة قطاع استخراج النفط المحلي من خلال الإجراءات المؤسّساتية الآتية:

- تشريع نظام موارد جديد لإدارة قطاع الاستخراج النفطي في العراق (أنظر تفصيل هذا النظام في الفصل الثاني من هذا الكتاب).
- ينبغي لنظام الموارد الجديد أن يوفر الشروط المؤسّساتية التنظيمية والقانونية الموازية للإشراك الفاعل للأطراف المحلية المذكورة أنفاً في إدارة نشاط قطاع الاستخراج المحلي، عبر مسارات وقنوات تنظيمية واقتصادية وتكنولوجية وغيرها، بما يحقق المنفعة الأعلى والضرر الأدنى للاقتصاد المحلي، وبما لا يلحق الضرر التنظيمي والتكنولوجي والاقتصادي بالعمليات الإنتاجية للاستخراج النفطي بموجب عقود جولات التراخيص النفطية الجاري تنفيذها في الوقت الحاضر.
- يُمكن التعبير عن تعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة لقطاع استخراج النفط على مستوى المحافظة المنتجة بالمؤشرات المؤسّساتية والاجتماعية والاقتصادية الأساسية الآتية:
  - تخفيض تكاليف الصفقات التجارية لإدارة عمليات الاستخراج النفطي.
  - زيادة المنافع وتقليل المضار الاجتماعية المصاحبة لإدارة عمليات الاستخراج النفطي.
  - تحقيق النمو الاقتصادي من خلال زيادة القيمة المضافة الجديدة، المنتجة في أنشطة قطاع الاقتصاد الحقيقي المحلي بنتيجة تفاعلاتها المتشعبة المسارات مع أنشطة قطاع الاستخراج النفطي.

ومن أجل تهيئة الأرضية المؤسّساتية المناسبة لتحقيق مؤشرات إنتاج وتعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة من عمليات نشاط قطاع الاستخراج النفطي على مستوى المحافظة

المنتجة، ينبغي أن يُصار إلى اتخاذ قرار وطني على المستوى الاتحادي باختيار النمط التنظيمي الملائم لتطوير واستغلال الموارد النفطية المتاحة وزيادتها. تأخذ عمليات التهيئة المؤسسية المعنية المسارين المترابطين الآتيين:

- مسار تشريع نظام إدارة موارد نفطية جديد، يضمن المشاركة الفاعلة للأقاليم والمحافظات المنتجة في إدارة عمليات الاستخراج النفطي من أراضيها (عملياً لا تتضمن المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع وقانون شركة النفط الوطنية العراقية هذا المسار).
- مسار انتقاء الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسسية، الضامنة للإدماج التفاعلي لاقتصاد الأقاليم والمحافظات المنتجة بعمليات الاستخراج النفطي التنظيمية والتكنولوجية في مناطقها (عملياً لا تتضمن المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي وقانون شركة النفط الوطنية العراقية هذا المسار أيضاً).

في هذا المبحث، تناولنا بالتحليل بعض تجارب عالمية ناجحة، للكيفية المؤسسية التنظيمية المتعلقة بإنتاج وتعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة لعمليات إدارة نشاط استخراج النفط، نوجزها في الجدول (1,1)، فضلاً عن اقتراح سيناريوهات إستراتيجية تغيير هيكل اقتصاد محافظة البصرة بالارتباط مع نشاط قطاعها الاستخراجي النفطي، كما هي معروضة بالجدول (1,2).

الجدول 1,1 التجربة المؤسسية العالمية في تعظيم إنتاج القيمة الاجتماعية الكامنة لقطاع استخراج النفط والغاز

التجربة	المضمون الأساسي
النرويج	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وجود معايير وقواعد وإجراءات مؤسسية تنظيمية قاطعة الدلالات المفهومية، خاصة بمنح حقوق تطوير واستغلال الموارد النفطية، تضمن المشاركة الفاعلة للفعاليات الاقتصادية والاجتماعية المحلية في العمليات النفطية.</li> <li>• توجيه الموارد المالية، المتأتية من استخراج النفط والغاز، نحو مشروعات البنى التحتية المادية والاجتماعية والهيكلية الطابع.</li> <li>• تكوين صندوق مالي لتراكم جزء من المداخل النفطية الريعية.</li> <li>• المشاركة المباشرة للشركات المحلية في إدارة الإنتاج النفطي.</li> </ul>
ولاية تكساس الأمريكية	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وجود نظام موارد مستقر لفترة زمنية طويلة.</li> <li>• استخدام الإمكانات المالية المتراكمة للريع النفطي.</li> <li>• المستوى التعليمي والمهني العالي للقادرين على العمل.</li> <li>• استغلال آبار نفطية تقل إنتاجيتها عن 10 ب/ي.</li> </ul>
ولاية ألاسكا الأمريكية	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تقع حقوق التصرف بملكية الموارد النفطية في يد حكومة الولاية.</li> <li>• يمتلك السكان المحليون للولاية الحق الدستوري في ممارسة وظيفة الرقابة الإدارية على استخدام الموارد النفطية.</li> <li>• امتلاك الولاية لقيادة سياسية ومهنية قوية ومسؤولة، وسكان لهم مصلحة ودراية بشؤون إدارة الثروة النفطية.</li> <li>• الدور الهام للقطاع الخاص في إدارة الموارد النفطية للولاية.</li> </ul>
محافظة البرتا الكندية	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الدور الكبير لتدخل المحافظة في عملية تكوين الهيكل المتنوع للاقتصاد.</li> <li>• إسناد المستوى المهني العالي لقوة العمل المحلية في القطاع النفطي.</li> <li>• تأسيس صندوق الأجيال القادمة من مواطني المحافظة.</li> <li>• تشجيع مناخ العمل الجَمعي المحلي في إطار التكامل التنظيمي للقطاع النفطي.</li> </ul>

من الناحية العملية، يعتمد تحقيق سيناريو إدماج اقتصاد محافظة البصرة بنشاط قطاع الاستخراج النفطي فيها، من خلال تغيير قواعد عقود جولات التراخيص النفطية مثلاً، على وفق الشروط الأساسية الثلاثة الآتية:

- القوة التفاوضية التي تمتلكها الحكومة المحلية لمحافظة البصرة تجاه الحكومة الاتحادية، عند البحث في تغيير العقود النفطية المبرمة ما بين الحكومة الاتحادية والشركات النفطية الأجنبية العاملة في أراضي المحافظة (نشير إلى أن المحكمة



الاتحادية العليا أبطلت إحدى مواد قانون موازنة 2021، الداعية إلى تفاوض الحكومة الاتحادية مع الشركات بغرض تغيير هذه العقود، والتي سنشير إليها لاحقاً في هذا الفصل من الكتاب).

- إن مصادر تكوين القوة التفاوضية للمحافظات المنتجة للنفط كثيرة ومختلفة في قيمة التأثير التفاوضي، وتتنوع على مصادر دستورية وسياسية واقتصادية وإنتاجية وجغرافية محلية الطابع، إلا أن نظام الموارد السائد في إدارة الموارد النفطية في العراق لا يسمح بتكوين قوة تفاوضية قوية للحكومات المحلية المنتجة للنفط، على الرغم من أن الدستور الحالي للبلاد وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، ذات الصلة بعدم دستورية بعض مواد قانون شركة النفط الوطنية العراقية وعدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كردستان، يُمكن لها أن تكون مصادراً مؤسسية كبيرة لقوة تفاوضية محلية مؤثرة في موادها المتعلقة بإدارة الموارد النفطية الوطنية (أنظر ذلك في الفصل الثاني من هذا الكتاب).

- لا تسمح أحكام المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي العالق في التشريع وقانون شركة النفط الوطنية العراقية بتكوين الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسسية القانونية والتنظيمية، الضامنة ليس فقط لمشاركة الأقاليم والمحافظات المنتجة مباشرة في إدارة مواردها النفطية المحلية، وإنما أيضاً لا تكسبها قوة تفاوضية مؤثرة لتغيير قواعد عقود جولات التراخيص النفطية الحالية لصالحها (أنظر تفصيل ذلك في: لفته، 2011: 239 - 295)، أو اكتسابها قوة تفاوضية مؤثرة للمشاركة في إقرار وتنفيذ عقود جولات التراخيص النفطية المستقبلية المحتملة.

في الظروف المؤسسية الدستورية والسياسية الجديدة للعراق بعد عام 2003، يمكن لسيناريو تشريع نظام موارد جديد لإدارة قطاع الاستخراج النفطي أن يكون بمثابة بوابة التغيير المؤسسي التنظيمي الكبير لعلاقة قطاع الاستخراج النفطي بالاقتصاد الوطني، وباقتصاد الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط على حد سواء (أنظر تفصيل نظام الموارد الجديد في الكعبي، 2017: 561 - 589). وكما ذكرنا أنفاً، من ضمن الدراسات القليلة، التي تناولت خصائص تكوين وفعل النظام المؤسسي لإدارة الموارد الطبيعية، تشغل دراسة الباحث الأمريكي Young O. مكانة خاصة. تنطلق المقدمة المبدئية للباحث المذكور من

تصور علمي مفاده الآتي: «... تمتلك الموارد الطبيعية سمات داخلية خاصة بها وحدها، وهذه السمات لا تسمح بالتعبير عن قيمة البعض من عناصرها بأسعار السوق أو بأي من معايير المنفعة المشابهة».

الجدول (1,2) سيناريوهات إستراتيجية تغيير هيكل اقتصاد محافظة البصرة بالارتباط مع النشاط التنظيمي والإنتاجي لقطاعها الاستخراجي النفطي

المضمون الأساسي	السيناريو المقترح
<ul style="list-style-type: none"> <li>● اتفاقيات اقتصادية مُنفردة مع شركات النفط حول حقوق المحافظة والسكان المحليين في الموارد النفطية والطبيعية الأخرى.</li> <li>● التخصيص المباشر لجزء من الربح النفطي لصالح سكان المحافظة.</li> <li>● ضريبة عقار عن الأصول الرأسمالية للشركات النفطية لصالح السكان، يؤسس لها صندوق خاص، أو عبر موازنة المحافظة.</li> <li>● خدمات استهلاكية كنفقات حماية البيئة، تقدمها الشركات النفطية لصالح سكان مناطق الانتاج النفطي.</li> <li>● خدمات إنتاجية يقدمها السكان أو الشركات المحلية لصالح الشركات النفطية.</li> <li>● مدفوعات إضافية تبعا للقيمة المتحققة للنفط، تقدمها الشركات النفطية لصالح المحافظة أو السكان المحليين.</li> </ul>	<p>السيناريو الأول: إدماج اقتصاد المحافظة بنشاط قطاع الاستخراج النفطي، من خلال تغيير أحكام عقود جولات التراخيص النفطية على سبيل المثال وليس الحصر</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● تغيير الحقوق المؤسسية</li> <li>● تغيير القواعد المؤسسية</li> <li>● تغيير الآليات المؤسسية</li> <li>● تغيير الأدوات المؤسسية</li> </ul>	<p>السيناريو الثاني: تشريع نظام موارد جديد لإدارة قطاع الاستخراج النفطي</p>

إن إجمالي المؤسسات ذات الصلة بامتلاك وإدارة واستخدام الموارد الطبيعية، تكوّن ما يسمى بمصطلح «أنظمة الموارد» Resources Regimes، والتي هي مؤسسات اجتماعية مُخصصة لتحديد خطوات ومسارات الأفعال والسلوك التنظيمي لمن لهم مصلحة في استغلال مختلف أنواع الموارد الطبيعية من قبل الأشخاص التنظيمية المختلفة المشاركة في استغلالها. وتُعدّ أنظمة الموارد نوعا خاصا من المؤسسات الاجتماعية العامة الضامنة والحاكمة والحامية لامتلاك واستغلال الخيرات الطبيعية، وأن قيمة هذه المقاربة تكمن في تكوين هيكل تنظيمي كلي موحد لنظام إدارة الموارد الطبيعية، هو بمثابة منظومة مُكوّنة من الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسسية على النحو الموجز الآتي:

1. حقوق ملكية الموارد النفطية. من زاوية العلاقة بين الأقاليم والمحافظات المنتجة وعمليات نشاط الاستخراج النفطي فيها، يتضمن هيكل حقوق ملكية الموارد النفطية على العناصر المؤسسية الأساسية الآتية:

- حق التصرف: مثلاً من خلال المشاركة الفاعلة كشخص دستوري أصيل، يمتلك مواطنوه جزءاً من الموارد النفطية الوطنية، في مفاوضات جولات التراخيص النفطية المحتملة، والطلب بتضمين العقود النفطية لجولات التراخيص المُبرمة مواد إضافية لصالح الإقليم أو المحافظة المنتجة، وتأسيس شركات نفطية محلية مستقلة، وغيرها.
- حق الانتفاع: مثلاً حق الإقليم أو المحافظة المنتجة بالانتفاع من الأراضي التي لا تجري فيها عمليات إنتاجية نفطية فعلية ضمن الحقول النفطية العاملة بموجب عقود جولات التراخيص الحالية والمحتملة، لأغراض الزراعة والصناعة والإسكان العائلي وغيرها من الأغراض، التي لا تعوق النشاط الإنتاجي لشركات النفط في هذه الحقول.
- حق الإدارة: مثلاً حق المشاركة المباشرة في إدارة مشروعات استغلال الثروات النفطية والغازية الموجودة في باطن الأرض في الحدود الإدارية للأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط.
- الحق في الدخل الناتج عن القيمة الاجتماعية المتحققة (الريع النفطي) من نشاط قطاع الاستخراج النفطي المحلي في الإقليم أو المحافظة المنتجة للنفط: مثلاً من خلال برنامج «البرودولار» ضمن الموازنة السنوية العامة للدولة الاتحادية (وهذا الحق يمكن استخدامه أيضاً من قبل المحافظات غير المنتجة للنفط، والتي تمر عبر أراضيها خطوط نقل النفط بالأنابيب نحو موانئ التصدير).

2. القواعد. عادة ما تشتمل أنظمة الموارد النفطية الحديثة على أنواع كثيرة من القواعد المؤسسية، من بينها الأساسية الآتية:

- قواعد مقررة للعلاقات التنظيمية المتبادلة بين أشخاص النشاط، أو بين أشخاص ملكية مختلف أشكال الحقوق المرتبطة بالنشاط النفطي، سواء تعلق الأمر بطرائق استغلال الموارد النفطية، أم بالتلوث البيئي المصاحب للعمليات الإنتاجية، أم بتوزيع وإعادة توزيع واستخدام الريع النفطي بمختلف أشكاله، وغيرها.

● **قواعد (معايير) تطوير واستغلال الموارد النفطية**، التي ينبغي على أشخاص نظام الموارد تبنيها والعمل بمقتضاها (مثلاً، على الشركات النفطية الأجنبية المُنفّذة لعقود التراخيص النفطية في البصرة، الحصول على ترخيص شركات النفط الحكومية عند تشغيل الكادر المحلي. بيد أن هذه القاعدة لا تشمل، مثلاً، على معايير تحديد أجر الكادر المحلي، ولا على معايير تضبط التفاوت الهائل بين مستوى أجور الكادر الأجنبي والمحلي في حدود معقولة، مع الأخذ بعين الاعتبار طبعاً التخصص المهني والخبرة وطبيعة العمل). عادة ما تقوم هذه المعايير بمهمة تقييد نشاط من يقوم بتطوير واستغلال الموارد النفطية من الأشخاص التنظيمية المعنية بالشأن النفطي، كالشركات النفطية الوطنية والأجنبية والأشخاص المؤسّساتية الدستورية كالأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط.

● **قواعد في شكل التزامات**، مقررة لمقياس ودرجة مسؤولية الأشخاص التنظيمية المختلفة تجاه التسبب في الخسائر المحتمل حدوثها عند إدارة الموارد النفطية، مثل التلوث البيئي والفرص الضائعة وحل الخلافات وغيرها.

3. **الآليات**. على الرغم من الأهمية الفائقة لهيكل حقوق الملكية وقواعد نظام الموارد في تحديد السلوك التنظيمي للأشخاص ذوي المصلحة في استغلال الموارد النفطية، ولكن حتى في ظل وجود منظومة حقوق وقواعد مؤسّساتية مصاغة جيداً لا يمكنها تغييب الخيار الدستوري عند تحديد اتجاهات وغايات تطوير واستغلال الثروات النفطية الوطنية. من بين مظاهر الخيارات الدستورية بعد تبني الدستور الحالي في عام 2005 على سبيل المثال لا الحصر، هو أن يجري تطوير واستغلال الثروة النفطية الوطنية على وفق خيار «المنفعة الأعلى للشعب العراقي». هذا الخيار الدستوري ينبغي أن يُوَظَر حقوق وقواعد نظام الموارد النفطية بآليات مؤسّساتية قانونية و/أو تنظيمية فاعلة تضمّن المنفعة المجتمعية وتحوّل دون الضرر المجتمعي، بصرف النظر حتى عن المنفعة والفاعلية الاقتصادية الآتية أو الموضوعية Allocation Effective.

4. **الأدوات**. وهي وسائل أو إجراءات مؤسّساتية أو تنظيمية أو تكنولوجية الطابع، يجري بموجبها تحقيق الآليات المؤسّساتية لنظام إدارة الموارد النفطية، مثلاً «الإجراءات المحاسبية» في نظام إدارة الموارد النفطية بموجب عقود جولات التراخيص المُبرمة، أو تضمينها في قانون النفط والغاز الاتحادي العالق في التشريع.

لقد رصدنا في النُظم المؤسسية المقترحة من قبل الحكومة الاتحادية في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي لإدارة الموارد النفطية، وكذلك قانون شركة النفط الوطنية العراقية، حالة الخلل التنظيمي الفادح المحتمل في العلاقات ما بين الأشخاص التنظيمية المعنية بالشأن النفطي، الأمر الذي سيُصيب عملية اتخاذ القرارات الإستراتيجية والعملياتية النفطية بالشلل التام أو يحوّل دون انسيابيتها أو تحقيقها، وهما أمران معيقان تماماً للنشاط العمليتي لاستخراج النفط، وبالنتيجة مُضران بالشعب العراقي ولا يُحققان له خيار المنفعة الأعلى.

إن عدم وجود آليات مؤسسية فاعلة ضامنة للخيار الدستوري المعطى هنا، يجعل من الحقوق والقواعد والأدوات المؤسسية التي يتضمنها النظام المقترح للتشريع تعمل بالضد من المصلحة الوطنية من جهة، وغير قادرة على حل النزاعات والتناقضات بين الحقوق والقواعد ذاتها من جهة أخرى، كما هو الحال مثلاً بشأن النزاع الحالي والمستديم ما بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان حول حقوق وقواعد وآليات وأدوات تطوير واستغلال الثروات النفطية في أراضي الإقليم، أو بتجاهل الحكومة الاتحادية لمطالب حكومات المحافظات المنتجة بزيادة حصتها عند توزيع الربح النفطي. إن الخيار الدستوري معني تماماً بالمشكلات التنظيمية الآتية المحتملة النشوء في نظام إدارة الموارد النفطية النافذ أو المقترح للتشريع:

- نزاع المصالح بين الأشخاص الدستورية والتنظيمية لنظام إدارة الموارد النفطية (الدولة الاتحادية، سلطات الأقاليم والمحافظات المنتجة، الشركات النفطية الوطنية، الشركات النفطية المحلية، الشركات النفطية الأجنبية، المجتمعات المحلية).
- الكيفية التي يجري بمقتضاها تفسير الخيار الدستوري «المنفعة الأعلى للشعب العراقي» من قبل الأشخاص الدستورية والتنظيمية المُشاركة في نظام الموارد النفطية.
- المُفاضلة ما بين الاستثمار الوطني المباشر للثروات النفطية، أو دعوة رأس المال الأجنبي للقيام بهذه المهمة على وفق قواعد وإجراءات عمل مؤسسية خاصة.
- النزاع ما بين الحقوق والقواعد المؤسسية ذاتها في نظام إدارة الموارد النفطية.
- النزاع ما بين الوظائف الإدارية الأساسية كالتهيئة والتنظيم والتوجيه والرقابة، والوظائف الإدارية المشتقة كالتنسيق والإشراف والمتابعة والمراقبة، التي يمارسها الأشخاص والمستويات التنظيمية المختلفة في الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية.

• عندما تأتي الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسّساتية في نظام إدارة الموارد النفطية بصياغات لغوية ومفهومية عامة أو غامضة، فإن تفسيرها سيكون رهينة القناعات الإيديولوجية والسياسية والشخصية والمناطقية ومصالح وتطلعات الأشخاص التنظيمية المختلفة في نظام الموارد نفسه.

كل المشكلات المؤسّساتية أعلاه وغيرها الكثير أيضاً، التي رصدناها في نُظم إدارة الموارد النفطية القائمة أو المقترحة للتشريع، تفترض وجود آليات وأدوات تنظيمية ضامنة لتحقيق الخيار الدستوري المعني، وقادرة على التعامل مع مختلف أشكال النزاعات التنظيمية المحتملة النشوء. إن المُفردات المؤسّساتية لجميع أنواع أنظمة الموارد (الحقوق، القواعد، الآليات والأدوات) هي التي ستقرر في نهاية المطاف سياقات عمليات اتخاذ القرارات الإدارية الإستراتيجية والعملياتية فيها، وهذه العملية تتطلب جهوداً تنظيمية كبيرة ومسؤولية لتهيئة أرضية التحقيق المناسب للأفعال المتبادلة بين أشخاص النشاط المعني. في نظرية المؤسّساتية الجديدة ينظر إلى مفهوم «المؤسّسات» بعَدّها (أنظر تفصيل مفهوم المؤسّسات في: لفته، 1999: 10-73):

• قوانين وقواعد وآليات وأدوات وقيّم سلوك مُقننة بالقانون أو العُرف والتقاليد، تضمن مصالح جميع الأطراف المُشاركة في النشاط المعني.

• المؤسّسات بوصفها وحدات اقتصادية (منظمات الأعمال)، أو حكومية (أجهزة سلطة الدولة)، أو سياسية (الأحزاب والمنظمات السياسية)، أو اجتماعية (المنظمات غير الحكومية).

• المؤسّسات بمعناها الواسع، أي الثقافة ونمط التفكير والحياة وغيرها.

يُمكن للمؤسّسات أن تُستخدم بطريقة تعسفية أو غير هادفة، عندما تكون دوافع وطبيعة استعمالها، من قبل مؤسسيها ومُستخدميها، مُغايرة أو مُتقاطعة مع الحد الأدنى من القواعد والقيّم، التي تتوافر عليها هذه المؤسّسات لأداء وظيفتها الأساسية في تخفيض مستويات تكاليف إدارة الأعمال وما يُصاحبها من مُستويات حالات عدم التأكيد والمُخاطرة في الاقتصاد والمجتمع، والتي يُمكن الوصول إليها فقط عبر الالتزام بمعايير وقواعد وقيّم السلوك، والأخيرة تمثل جوهر المؤسّسات. إن الاستعمال غير الهادف للمؤسّسات يمكن أن يتجلى في أشكال واتجاهات مختلفة (أنظر تفصيل ذلك في: Polishchuk، 2007: 28-44؛ لفته، 2012). إذ

يمكن للاستعمال غير الهادف للمؤسسات أن يتحقق من خلال المظاهر الرئيسة الآتية، كعوائق مؤسساتية كبيرة أمام عمليات تحقيق نظام الموارد المنشود لتعظيم إنتاج القيمة الاجتماعية الكامنة من إدارة قطاع استخراج النفط في العراق:

- استغلال المؤسسات للمنفعة الشخصية بدون الخشية من العقاب أو المساءلة القانونية، نتيجة لغياب أو ضعف آليات الرقابة الداخلية والخارجية في فعل هذه المؤسسات.
- التلاعب بالمؤسسات لتبرير سلوك تنظيمي يتطابق شكليا مع «نص» المؤسسات، ولكنه يتقاطع مع «الروح» أو الغاية التي تنشدها هذه المؤسسات.
- استخدام المؤسسات بمثابة غطاء للتمويه في «ظله» على نشاط أو سلوك تنظيمي غير قانوني أو غير شرعي.
- إخضاع المؤسسات أو «خصصتها»، بمعنى الاستحواذ غير المشروع على المؤسسات لصالح فئة أو فئات اجتماعية أو سياسية معينة، من خلال عمليات تحويل المؤسسات من كونها منفعة مجتمعية عامة إلى مصدر فئوي لجني الربح من استعماله.

هذه المظاهر وغيرها للاستعمال غير المشروع للمؤسسات في غير الأغراض التي جرى بموجبها تأسيسها، تقود منطقيا إلى التصاعد الحاد والواسع النطاق في مقدار تكاليف المعاملات التجارية، أي تكاليف إدارة العمليات الاقتصادية، الأمر الذي يقود إلى إنتاج بيئة مؤسساتية فاسدة ستعوق بدورها عمليات التطوير والتحديث، ما لم تشرع الدولة وضحايا الاستعمال غير المشروع للمؤسسات بتبني وتحقيق سياسات وإجراءات عاجلة في الإصلاح المؤسساتي. في الإصلاح المؤسساتي المنشود، يُعدُّ تأسيس مبادئ وممارسات حوكمة الشركات والمنظمات الحكومية والخاصة من التحديات الكبرى، التي تواجه البلدان والاقتصادات المتحوّلة، كالعراق مثلاً، ذلك أن هذا التأسيس سيكون من الجوانب الأساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية المُستدامة والنمو والإصلاح الاقتصادي. إن الحاكمية الرشيدة، أو الحكم الصالح Good Governance، تعني ممارسة السلطة الإدارية في المنظمة المعنية أو القطاع الاقتصادي المعني أو المجتمع المعني، وهذه الممارسة تجري عادة في ثلاث حالات من التنظيم المؤسساتي للنشاط:

● حالة غياب القوانين والحقوق والقواعد والآليات والأدوات، المُنظمة للنشاط الاقتصادي (في العراق، لا يوجد قانون دستوري شامل مُنظم لنشاط قطاع استخراج النفط لغاية الآن، لأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018 لا تتصف أحكامه بشمولية التعاطي مع مشكلات تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية).

● حالة وجود القوانين والحقوق والقواعد والآليات والأدوات، التي تنشئ الفساد وتُكرسه (في العراق، يجري استعمال أحكام عقود جولات التراخيص النفطية لتقويض السيطرة التنظيمية للشريك الحكومي في هذه العقود، والتلاعب بمنهجية تكوين واحتساب تكاليف العمليات النفطية الجارية بموجب هذه العقود، كما سيرد تحليلها في الفصلين الثالث والرابع من هذا الكتاب).

● حالة وجود القوانين والحقوق والقواعد والآليات والأدوات، التي تناهض الفساد (في العراق، إنشاء مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق، مع التأكيد على عدم فعالية نشاطها، ورئاستها من قبل السلطات النفطية الرسمية في بلادنا).

يندرج الحكم الرشيد ضمن إطار الحالة الأخيرة من التنظيم المؤسّساتي لمُناهضة الفساد، إذ أن شروط هذه الحالة ستتيح إمكانية تطبيق معايير الشفافية والإفصاح والرقابة والمُشاركة، والتي هي المبادئ والآليات الأساسية للأداء الوظيفي الناجح للحاكمية الرشيدة. وفي عالمنا المعاصر اليوم لا يُمكن النظر العلمي الجاد في تطور ظاهرة ما، كظاهرة الفساد وهدر الثروات الطبيعية الوطنية وعدم المُساءلة وغيرها في البلدان النامية أو المُتحولة، من دون دراسة فعل المؤسسات الحاكمة لتغيّر الظاهرة المعنية. ولكن هذه القواعد المعيارية أو المؤسسات ينبغي على المجتمع المعني إيجادها، ومن ثم ضمان حُسّن تطبيقها، وتقويمها، ومعرفة ردة فعلها على عوامل ومتغيرات الحراك الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والتكنولوجي وغيرها، المؤثرة في النشاط الإنساني المعني، وتعديلها أو تغييرها إن لزم الأمر ذلك. وبما أن المؤسسات تُنشأ وتؤسس نتيجة لتوافق سياسي واجتماعي معين في مرحلة تاريخية معينة لتحقيق وظائف محددة، تُنظّم وتضبط طوعاً أو بالإجبار الحكومي السلوك التنظيمي للأطراف المُشاركة في النشاط، فإنها أيضاً بحاجة إلى الحماية الدستورية والسياسية والاجتماعية والمعنوية من نزعات الاستعمال غير الهادف والمُتعمد وغير المشروع لها، إذ أن وظيفة حماية المؤسسات لا تقل أهمية



عن وظيفة تكوين المؤسسات نفسها. إن المؤسسات الحاكمة والناظمة والحامية للنشاط الاقتصادي قد تكون ضعيفة وقابلة للاختراق في أحد أو جميع الظروف الآتية:

- أدلة المؤسسات وتسييسها بما يتلاءم مع أهداف النظام السياسي القائم في البلاد (في العراق قبل عام 2003).
  - وجود بيئات مؤسسية سياسية واقتصادية وقانونية طيعة على الإدارة غير المحترفة (في العراق قبل وبعد عام 2003).
  - عدم الصياغة القانونية أو المفهومية أو اللغوية الواضحة والقاطعة للدلالات للحقوق والقواعد والآليات والأدوات التي تتضمنها المؤسسات (في العراق بعد عام 2003).
- وبنتيجة التحليل في أعلاه، ستواجه عمليات دمج اقتصاد المحافظات المنتجة للنفط في العراق بنشاط قطاع الاستخراج النفطي فيها، بغرض تعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة لنشاط استخراج الموارد النفطية المتاحة، تحديات وخيارات مؤسسية كبيرة ومتباينة التأثير والاتجاهات. في الجدول (1,2) أعلاه، حددنا سيناريوهات إستراتيجية تغيير هيكل المحافظة المنتجة للنفط بالارتباط مع نشاط قطاعها الاستخراجي النفطي (سيناريو إدماج اقتصاد محافظة البصرة بنشاط قطاع استخراج النفط من خلال تغيير عقود جولات التراخيص النفطية مع شركات النفط الأجنبية العاملة فيها، وسيناريو تشريع نظام جديد لإدارة الموارد النفطية في البلاد). في الجدول (1,3) أدناه، سنحاول تركيب وتوصيف الخيارات المؤسسية المحتملة لتحقيق نظام إدارة الموارد النفطية الجديد في العراق مع السيناريوهات المذكورة.

الجدول (1,3): الخيارات والتبعات المؤسّساتية المُحتملة لتحقيق نظام جديد لإدارة الموارد النفطية في العراق

الخيارات	التبعات الأساسية
1. الخيار المؤسّساتي الأول: التعديل الشكلي لنظام الموارد الحالي	<ul style="list-style-type: none"> <li>• منتج لفساد المؤسسات.</li> <li>• منتج للريع النفطي بالمطلق ودائماً.</li> <li>• منتج لمقاربة «النفط مقابل الغذاء».</li> </ul>
2. الخيار المؤسّساتي الثاني: نُظم الموارد النفطية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي وقانون شركة النفط الوطنية العراقية	<ul style="list-style-type: none"> <li>• منتج للفوضى المؤسّساتية في نظام الموارد النفطية.</li> <li>• إعاقاة انسيابية عمليات إدارة الموارد النفطية.</li> <li>• منتج لفساد المؤسسات.</li> <li>• منتج للريع النفطي بالمطلق ودائماً.</li> <li>• منتج لمقاربة «النفط مقابل الغذاء».</li> </ul>
3. الخيار المؤسّساتي الثالث: نظام جديد للموارد النفطية	<ul style="list-style-type: none"> <li>• اختيار إحدى التجارب العالمية الناجحة في شروط الخيار المؤسّساتي الأول.</li> <li>• اختيار أحد مسارات السيناريو الأول في شروط الخيار المؤسّساتي الأول.</li> <li>• تشريع نظام موارد جديد، تعلق فيه حقوق وقواعد وآليات وأدوات إدارة المحافظة المنتجة لمواردها النفطية.</li> <li>• كايح بدرجة كبيرة لفساد المؤسسات.</li> <li>• غير منتج للريع النفطي نسبياً ومرحلياً.</li> <li>• منتج لمقاربة «النمو مقابل النفط».</li> </ul>

### الخوف المؤسّساتي من تغيير نظام إدارة الموارد النفطية

في هذا المبحث، تناولنا بعض تجارب عالمية لُنُظم موارد مؤسّساتية ناجحة في إدارة صناعة الاستخراج النفطي على المستوى المحلي لمناطق الإنتاج، وتوصلنا إلى قناعات منهجية ونظرية وعملية بضرورة استحداث نظام موارد جديد لإدارة صناعة استخراج النفط في العراق، بمواصفات مؤسّساتية تنظيمية ينبغي لها أن تكون مُستجيبة ومُتوافقة مع المتطلبات المؤسّساتية المعاصرة لصناعة النفط الدولية، إذ يأتي في مقدمتها المتطلب المؤسّساتي التنظيمي الخاص بحقوق ملكية الموارد النفطية الحالية و/أو التي سيجري استكشافها واستغلالها التجاري في المديات الزمنية المستقبلية المنظورة منها والبعيدة المدى. وبالرغم من قناعتنا التامة بالمخاطر السياسية الكبيرة، التي سينطوي عليها القرار السياسي الوطني بتغيير حقوق ملكية الموارد النفطية، إلا أن غايات تعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة لهذه الموارد (وهذه الغايات تتفق شكلاً ومضموناً مع الخيار الدستوري بشأن تحقيق أعلى منفعة

للشعب العراقي من تطوير واستغلال الثروة النفطية، كما جاء في المادة 112 من الدستور (النافذ)، تتطلب دراسة التجارب العالمية في هذا الشأن والاستفادة منها في الحدود التي تسمح بها شروط المنظومة المؤسسية العامة السائدة في العراق حالياً.

يُعدّ قرار دعوة الشركات النفطية الدولية للاستثمار في صناعة استخراج النفط الوطنية قراراً سياسياً صرفاً، وحساساً للغالبية العظمى من الشعب العراقي، ومثاراً لجدل واسع في الأوساط السياسية والأكاديمية الوطنية، وواحدًا من أصعب القرارات التنظيمية في إدارة هذه الصناعة، التي يُمكن اتخاذها بواسطة الآليات المؤسسية الديمقراطية الجديدة غير الراسخة تماماً في الوعي والممارسة السياسية في بلادنا. ولكن، في واقع الأمر، تخضع صناعة استخراج النفط في جميع مناطق الإنتاج بالعالم للتنظيم المؤسسي الحكومي المُحكّم، مع التحديد الدقيق لأطر التوجيه المؤسسي لعملياتها الإنتاجية والتكنولوجية والتنظيمية.

هناك من يعتقد من العراقيين، بأن إدارة الصناعة النفطية على وفق آليات مؤسسة السوق (وهو أمر قرره الدستور العراقي في مادته 112/ثانياً) يجعلها خارج نطاق فعل عمليات وظيفة التوجيه المؤسسي الحكومي. بيد أن النظر عن كثب في البيئات المؤسسية التنظيمية لصناعة استخراج النفط الدولية يتكشف عن نتيجة عكسية تماماً، ويمكن استخدام تجارب ولاية ألاسكا الأميركية ومحافظة البرتا الكندية والمملكة المتحدة والجرف القاري النرويجي في بحر الشمال وروسيا الاتحادية وغيرها، لتوضيح إنه حتى حينما يتم منح ملكية استخراج النفط والغاز لشركات النفط الدولية بعقد امتياز أو عقد مشاركة في الإنتاج، تحتفظ حكومات البلدان المنتجة بالسيطرة المؤسسية التنظيمية الكاملة على عمليات صناعتها النفطية، إذ لا يمكن حفر بئر نفطية واحدة في المياه البريطانية والنرويجية مثلاً من دون موافقة الحكومة، واعتماد خطط التنمية والقرارات التشغيلية الأخرى المتبناة من قبل هذه الحكومات (قارن: نخله، 2008: 29-31).

تؤسس فكرة فقدان الدولة العراقية لسيطرتها التنظيمية وفقدان سيادتها على إدارة قطاع استخراج النفط والغاز الوطني، على قناعة إيديولوجية مفادها الآتي: تفقد الدولة سيطرتها وسيادتها التنظيمية عندما تسمح لشركات النفط الدولية أو للشركات النفطية المستقلة بالاستثمار وإدارة وتشغيل القطاع المعني على وفق «عقود مشاركة الانتاج»، كما هو الحال في إقليم كردستان (التي عدّتها قرارات المحكمة الاتحادية العليا غير دستورية)، بينما الدولة العراقية ستزيد من سيطرتها وسيادتها التنظيمية في ظل «عقود الخدمة النفطية»، كما هو

حال عقود الحكومة الاتحادية في جولات التراخيص النفطية، بيد أن هذه القناة الإيديولوجية غير دقيقة تماماً (أنظر تفصيل ذلك في الفصل الثالث من هذا الكتاب).

من الناحية النظرية، يمكن لجميع أنواع العقود النفطية أن تُمكن الحكومات المنتجة للنفط من ممارسة السيطرة والرقابة الإدارية على الموارد النفطية وعلى العمليات الإنتاجية النفطية في وقت واحد، بينما من الناحية العملية، فمن النادر أن يحصل ذلك. على سبيل المثال، في «عقود الخدمة النفطية»، التي أبرمتها الحكومة الاتحادية العراقية مع شركات النفط الدولية، لا تستطيع الحكومة الاتحادية، عن طريق شركاتها النفطية المُشاركة في تشغيل الحقول النفطية المشمولة بعقد الخدمة النفطية كطرف وشريك حكوميين في العقد المذكور، أن تمارس السيطرة والرقابة الفعلية على أنشطة الإدارة العملياتية لهذه الحقول، مثلاً نشاط إدارة تكاليف الإنتاج، بسبب النُظم والطرائق والأدوات المحاسبية والمالية المُعقدة التي تتبعها الشركات الدولية في كيفية تكوين واحتساب تكاليف العمليات النفطية المختلفة، التي يجهلها الطرف الحكومي في عقد الخدمة النفطية في الغالب الأعم من الحالات (أنظر تفصيل ذلك في الفصل الرابع من هذا الكتاب).

منذ ثمانينات القرن المنصرم ولغاية الظروف المعاصرة لصناعة النفط الدولية، لا تعتمد السيطرة التنظيمية للدولة المنتجة للنفط في إدارة عمليات قطاعها الاستخراجي النفطي على نوع نظام الموارد المؤسسي المُختار من قبلها فقط، وإنما تعتمد أيضاً على نوع البيئات المؤسسية التي يجري فيها تحقيق هذا النوع أو ذلك من أنواع نُظم الموارد المعروفة في إدارة صناعة النفط. في هذا السياق، تقدم تجربة المملكة المتحدة أوائل ثمانينات القرن الماضي في تغيير شكل ملكية قطاعها الاستخراجي النفطي ما يثبت مصداقية هذه الأطروحة، إذ أن الانتقال من نظام موارد قائم على ملكية الدولة للموارد النفطية إلى نظام موارد قائم على التملك الخاص للنفط المستخرج، لا يؤدي بأي شكل من الأشكال المؤسسية إلى فقدان أو إضعاف سيطرة الدولة التنظيمية على هذه الموارد. ربما يكون الأمر على العكس تماماً، إذ قد تتضمن الملكية العامة للصناعة النفطية في بلد ما إلى ضعف المسؤولية التنظيمية وفقدان السيطرة السياسية على نشاط هذه الصناعة، وانتقال التوجيه والرقابة الإدارية والتأثير التنظيمي من يد الدولة إلى أيدي ذوي النفوذ من الأشخاص والمؤسسات السياسية والاقتصادية في البلاد المعنية.

في نُظم الموارد النفطية القائمة على «عقود الامتيازات النفطية الحديثة» و«عقود المشاركة

في الانتاج»، والتي تتضمن الملكية الخاصة للنفط المستخرج من باطن الأرض، يمكن الدمج بينها وبين النظم المالية والتنظيمية المناسبة والسائدة في الصناعة النفطية الدولية المعاصرة (أنظر تفصيل النظم المالية المعنية في: صندوق النقد الدولي، 2012: 12 - 48)، لتقديم سيطرة ومسؤولية تنظيمية أكبر وليس أقل عما تقدمه الملكية العامة للدولة، كما في مثال تجربة المملكة المتحدة لاستخراج النفط من بحر الشمال، إذ تتمتع المملكة المتحدة بقطاع استخراج نفطي ناجح منذ خصصتها الكاملة أوائل ثمانينات القرن المنصرم ولغاية الوقت الحاضر. توجد تجارب عالمية أخرى ناجحة في مجال اختيار نظام الموارد المناسب لإدارة الموارد النفطية، كما في تجربة «عقود الامتيازات النفطية الحديثة» المبرمة ما بين حكومة روسيا الاتحادية وشركات النفط الدولية في استغلال حقول النفط من المياه العميقة حول جزيرة «سخالين» في أقصى الشمال الشرقي من روسيا، وتجربة خليج المكسيك الأميركي، حيث تجري عمليات حفر الآبار والاستخراج باستخدام أحدث التقنيات الإنتاجية والتنظيمية في بيئات طبيعية وجيولوجية قاسية تماماً. هناك أيضاً تجربة النرويج الناجحة، التي تناولنا ملامحها العامة في الصفحات السابقة، إذ يتوفر نظام الموارد فيها لإدارة صناعتها النفطية في الجرف القاري من بحر الشمال على مجموعة من أصعب النظم المالية النفطية بين البلدان التي تتبنى نظام الموارد القائم على «عقود الامتيازات النفطية» في نسختها الحديثة.

في جميع التجارب القائمة على نظم الموارد النفطية الامتيازية الحديثة، لم تفقد الحكومة المنتجة للنفط سيطرتها التنظيمية على الإدارتين العمليّة والإستراتيجية لصناعاتها النفطية، بل على العكس كانت الحكومات تتمتع بموقع تفاوضي قوي يتيح لها النجاح في استغلال النزعة التنافسية لدى شركات النفط الدولية، والاستفادة من استخدام الموارد المالية والتكنولوجية والتنظيمية لهذه الشركات في إرساء دعائم صناعات نفطية وغازية قوية ومستقرة خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً. على سبيل المثال، في منطقة بحر الشمال، يتطلب من المستثمر الحصول على موافقة صريحة من الحكومة بالنسبة لمجموعة كبيرة من قراراته الإنتاجية الأساسية، ومطالب بالالتزام بقائمة أخذة بالتزايد باستمرار من المتطلبات التنظيمية ومتطلبات حماية البيئة فيما يتعلق بالإدارة العمليّة لحقول النفط. في أدناه أمثلة لقرارات المستثمر النفطي في بحر الشمال، التي تستلزم أخذ موافقة حكومة المملكة المتحدة، أو تتطلب إجراءات معينة يلزم اتخاذها للالتزام باللوائح التنظيمية والتوجيهية الحكومية الموضوعة (نخلة، 2008: 30):

- تطوير الحقول (لم تلتزم شركات النفط الدولية العاملة في العراق ضمن نظام موارد عقد الامتياز النفطي التقليدي قبل تأميمها بهذا المُتطلب)، وتتضمن إدارة المخزون الاحتياطي النفطي وتطوير البنية التحتية لخطوط الأنابيب ومحطات المعالجة.
- البيع أو التنازل عن المصالح لأطراف ثالثة، وإنهاء الإنتاج من أي حقل، وإخراج حقل من الخدمة، والتخلي الإجباري عن مساحة الاستغلال بعد فترة محددة.
- الإشراف، من خلال تدقيق مستويات الاستثمار متوسط أو طويل المدى الزمني، ومعايير القياس، والصحة، والسلامة الصناعية، واللوائح البيئية وغيرها.

تُعدّ النرويج في الوقت الحالي أكثر الدول رخاء على المستوى العالمي، إذ توفر لشعبها مستوى معيشي لا نظير له، مع حرصها على تحقيق ميراث للأجيال القادمة، والتي بدأت على استحياء أولى خطواتها على طريق تطوير صناعتها النفطية الوطنية في سبعينات القرن المنصرم، التي تزامنت مع سيطرة البلدان العربية المنتجة للنفط على صناعتها النفطية من خلال تأميم هذه الصناعة وانتزاعها من يد شركات النفط الدولية. منذ البداية، كانت الإدارة الوطنية والسيطرة التنظيمية على الأنشطة النفطية في الجرف القاري النرويجي من المتطلبات الأساسية لتطوير صناعة النفط فيها. لقد كان التحدي الذي واجهته النرويج وقتها على صعيد إدارة تنمية مواردها النفطية، يتمثل في وضع نظام موارد يكون في مقدوره الإسهام في تعظيم قيمة المُكوّن التنظيمي الوطني والمحلي لمناطق الاستخراج في إنتاج القيمة الاجتماعية الكامنة من نشاط قطاع استخراج ومعالجة النفط والغاز.

في الوقت نفسه، من الضروري أن تكون السلطات النفطية الحكومية قادرة على تحليل وفهم القرارات التنظيمية والتكنولوجية التي تتخذها الشركات النفطية (وهذا الأمر لم يحصل في تجربة عقود الخدمة النفطية لجولات التراخيص العراقية، كما كتب الخبراء النفطيون العراقيون: الجلي، الجواهري، العطار، العكيلي، اللعبي وغيرهم في الأعوام الأخيرة. أنظر تفصيل ذلك في الفصلين الثالث والرابع من هذا الكتاب). وقد أمكن ذلك النرويج من وضع نظام موارد لإدارة الصناعة النفطية، تقوم من خلاله شركات النفط بتنفيذ الأعمال الفنية اللازمة لاستغلال الموارد النفطية بعد أخذها موافقة السلطات النفطية الحكومية. تُعدّ موافقة السلطات الحكومية أمراً ضرورياً ومُلزماً للشركات النفطية الدولية العاملة في النرويج في كافة مراحل الأنشطة التنظيمية والتكنولوجية والإنتاجية النفطية كالحفر الاستكشافي، وخطط

التطوير والتشغيل، وخطط إنهاء العمل في الحقول النفطية والغازية وغيرها. وعلى أساس هذا النظام لإدارة الموارد النفطية، تتولى شركات النفط الوطنية والدولية مهمة وضع الحلول التكنولوجية والتنظيمية المناسبة لاستغلال هذه الموارد، بينما تتولى السلطات الحكومية النرويجية ضمان توافق هذه الحلول مع هدف تعظيم القيمة الاجتماعية الكامنة من إدارة مواردها النفطية الوطنية.

في المبحث الثاني من هذا الفصل، سنعرض محاولة الحكومة العراقية الانتقالية لعام 2020 بورقتها البيضاء الإصلاحية نقل ملكية وإدارة القطاع النفطي الوطني من دائرة فعل النشاط الحكومي العام إلى دائرة فعل نشاط القطاع الخاص، وهي محاولة غير موفقة مؤسستياً، لأنها تتعارض مع أحكام دستور البلاد النافذ، وفشل الحكومات المتعاقبة في ضمان سيطرة تنظيمية فعّالة على سلوك الشركات الأجنبية العاملة في البلاد بموجب عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة منذ عام 2009، ولم تأخذ بنظر الاعتبار اختلاف البيئات المؤسسية لإدارة أعمال القطاع النفطي ما بين العراق والتجارب العالمية بهذا الشأن.

### خلاصة المبحث الأول

في إطار دراسة حالة خيبة أمل الأقاليم والمحافظات المنتجة من نُظم إدارة الموارد النفطية في العراق، والهروب السياسي لسلطاتها المحلية من مواجهة معضلات اغتراب قطاع استخراج النفط فيها عن بيئته الاقتصادية المحلية، كان غرض هذا المبحث من الكتاب في دراسة التجارب العالمية الناجحة لنُظم إدارة الموارد النفطية هو وضع هذه المسألة المؤسسية التنظيمية الحساسة على طاولة البحث الأكاديمي والتطبيقي الجاد بعد الإخفاق المأساوي لنُظم الموارد النفطية المتبعة في العراق منذ سبعينات القرن الماضي ولغاية نظام عقود الخدمة لجولات التراخيص النفطية ما بعد عام 2009، وكذلك الإخفاق المأساوي المحتمل لنُظم الموارد النفطية الذي تُبشّر به مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي في حال تشريعه وتطبيقه وقانون شركة النفط الوطنية العراقية، سواء على مستوى الاقتصاد الوطني، أم على مستوى اقتصادات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط.

نحن نعي تماماً وبوضوح كبير، أن نجاح نُظم إدارة الموارد النفطية في التجارب العالمية المذكورة كان مرهوناً بتكوين ودعم وحماية عناصر بيئات مؤسسية ملائمة لعمل نُظم الموارد النفطية في تلك التجارب، وأن أمر نجاح اختيار وتحقيق نظام موارد جديد في العراق

سيكون أيضاً مرهوناً بتكوين البيئة المؤسّساتية المناسبة، الأمر الذي يُمكن له، كما نظن، أن يبدد المخاوف المؤسّساتية السياسية والاقتصادية والتنظيمية والاجتماعية المشروعة المُصاحبة لأيّ تغيير مؤسّساتي جذري في نظام إدارة الموارد النفطية الوطني القائم حالياً.

### مصادر المبحث الأول

- دستور جمهورية العراق، 2005.
- الجلي، منير (2013). نظرة موضوعية على عقود النفط العراقية. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- الجواهري، حمزة (2015). أخطاء قاتلة وقع بها منتقدو عقود جولات التراخيص. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- الجواهري، حمزة (2016). استمراراً بالحوار... هل الخلل في عقود التراخيص أم بإدارتها؟. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- صندوق النقد الدولي (2012). النظم المالية العامة للصناعات الاستخراجية: التصميم والتطبيق. إعداد إدارة شؤون المالية العامة، اعتماد كارلو كوتاريللي، 15 آب/أغسطس.
- العطار، إحسان إبراهيم (2016). ملاحظات حول جولات التراخيص النفطية وعقود الخدمة. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص العربي للعقد غير المنشور.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- عقد تطوير وإنتاج حقل الحلفاية النفطي، المبرم ما بين الحكومة العراقية وائتلاف دولي تقوده شركة Petrochina الصينية، النص العربي للعقد المنشور على الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.



- العكيلي، ثامر (2016). تقديرات كلف الإنتاج النفطي المضاف من عقود التراخيص. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraquieconomists.ne>
- القاسم، فاروق (2010). النموذج النرويجي: إدارة المصادر البترولية. الناشر: المجلس الوطني للثقافة والعلوم والآداب (سلسلة عالم المعرفة)، الكويت.
- الكعبي، جواد كاظم لفته (2017). المدخل الإستراتيجي في إدارة صناعة النفط. الناشر: دار الكتاب الجامعي، العين - الإمارات العربية المتحدة.
- الكعبي، جواد كاظم لفته (2014). مسارات الثقافة التنظيمية في إدارة الجامعة المعاصرة. الناشر: دار الكتاب الجامعي، العين - الإمارات العربية المتحدة.
- لفته، جواد كاظم (2012). مسودة مشروع قانون النفط والغاز في العراق: التناقضات المؤسسية. المؤتمر العلمي لجامعة كربلاء، 5-6 آذار 2012، كربلاء.
- لفته، جواد كاظم (2011). منهجية الإدارة المعاصرة في معالجة المعضلات الاقتصادية. الناشر: دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان.
- لفته، جواد كاظم (1999). فاعلية إدارة المنظمة. الناشر: «دار أدب الأعمال الروسية»، موسكو.
- اللعبي، جبار علي (2016). جولات التراخيص النفطية - مراجعة الأخطاء ومقترحات لتعديل العقود. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraquieconomists.ne>
- مسودة مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي في العراق، 2007.
- نخله، كارول (2008). مستقبل النفط للعراق: اكتشاف إطار العمل الصحيح. الناشر: مركز سيري لاقتصاديات الطاقة، University of Surrey.
- Kryukov V.; Tokarev A. (2007). Oil and Gas Resources in A Transitional Economy: Comparing Realized and Potential Social Value of Mineral Wealth. «Nauka-Center», Novosibirsk, Russia.
- Noreng O. (2005). Norway: Economic diversification and the petroleum

industry. - Paper presented at the 10th Annual Energy Conference of The Emirates Centre for Strategic Studies and Research (ECSSR), 2627-September, 2005. - Abu Dhabi, UAE.

- Polishchuk I. (2007). Misuse of Institutions: Its Causes and Consequences.

- //مجلة قضايا الاقتصاد، العدد 8، موسكو.

- Young O. (1982). Resources Regimes. Natural Resources and Social Institutions. - Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press. USA.

## المبحث الثاني

### نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية في المناهج الحكومية

يتسم المنهاج الوزاري لحكومة ما بعد الانتخابات البرلمانية لسنة 2018، ببساطة الهيكل والمحتوى، وهو أمر منهجي يعكس فُقر المعالجات المنهجية في صياغة مفردات التوجه الإستراتيجي (الرؤية، الرسالة، والأهداف) لإدارة عمليات تطوير صناعة النفط في العراق للسنوات الأربعة حتى موعد الانتخابات التشريعية القادمة. فضلاً عن ذلك، يتبنى هذا المنهاج نظاماً لإدارة الموارد النفطية الوطنية مناقضا ومتقاطعا مع أحكام الدستور الناقد وقانون شركة النفط الوطنية العراقية لعام 2018. وبثلاث خطوات منهجية متعاقبة، سنتناول المنهاج الوزاري 2018-2022 (فيما بعد المنهاج الوزاري) من زاويتين: زاوية منهجية صياغته، وزاوية التأمين المؤسساتي لبنائه وفرص تحقيقه، وفي الخطوة الثالثة سنقدم رؤى منهجية لكيفية التعامل مع ما جاءت به الورقة البيضاء الحكومية لعام 2020 بشأن إدارة القطاع النفطي الوطني. نشير إلى أن استخدامنا وثيقة المنهاج الوزاري كمصدر للبيانات في هذا المبحث، سيكون على النحو الآتي: (المنهاج الوزاري، عنوان فقرة المنهاج الوزاري المقتبس منها: رقم الصفحة، من نسخته المنشورة في 2018/11/4).

### منهجية صياغة المنهاج الوزاري 2018-2022 لإدارة الموارد النفطية

في عملية صياغة المنهاج الوزاري، جرى استخدام وثيقة «مسودة أولية لتفاصيل برامج الوزارات»، الموضوعية من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء (فيما بعد المسودة الأولية)، بمثابة ملحق للمنهاج الوزاري متكون من ستة محاور، وردت الإشارة فيه إلى تطوير صناعة النفط في المحورين الثاني والرابع، وعلى النحو الآتي (المنهاج الوزاري، ملحق مسودة أولية لتفاصيل برامج الوزارات: 34-121):

(1) المحور الثاني (المالي والاقتصادي والتنموي): يجرى الحديث هنا عن تطوير صناعة

النفط، وبتنفيذ وزارة النفط في الأولويات (1، 2، 8، 9)، والتي يطلق عليها المنهاج الوزاري تسمية «توجهات إستراتيجية» (المنهاج الوزاري، محاور البرنامج الحكومي: 65-73):

- (الأولوية 1: تشجيع وتحفيز البيئة الاستثمارية في القطاعات كافة، والتوجه نحو اقتصاد السوق الاجتماعي): تتضمن هذه الأولوية ثمانية مشروعات لاستثمار الغاز من حقول ارطوي، بن عمر، مجنون، البزركان، الناصرية، المنصورية، عكاز، وشركة غاز البصرة.
  - (الأولوية 2: تطوير الصناعة النفطية التكريرية): استكمال إنشاء مصفى كربلاء.
  - (الأولوية 8: إبرام عقود شراكة مع شركات عالمية متخصصة لتطوير عمل الشركات النفطية): تتضمن هذه الأولوية تطوير عمل شركات المعدات الهندسية الثقيلة، والمشاريع النفطية، والناقلات النفطية، والحفر العراقية، وتسويق النفط.
  - (الأولوية 9: زيادة القدرة الإنتاجية والتصديرية للحقول الحالية): تتضمن هذه الأولوية زيادة القدرة الإنتاجية والتصديرية من الحقول النفطية المشمولة بجولات التراخيص النفطية الأولى والثانية لعام 2009 (من 4.350.000 برميل/يوم حالياً إلى 5.500.000 برميل/يوم كقيمة مستهدفة للمنهاج الوزاري)، ونصب العوامة الرابعة للتصدير.
- (2) المحور الرابع (الإعمار والبنية التحتية): يجري الحديث هنا عن تطوير صناعة النفط، وبتنفيذ وزارة النفط أيضاً في الأولويات (2، 3، 4)، والتي يطلق عليها المنهاج الوزاري تسمية «توجهات إستراتيجية» (المنهاج الوزاري، محاور البرنامج الحكومي: 73، 95-96):
- (الأولوية 2: تطوير المصافي الحالية وتأهيل المصافي المحررة من دنس الإرهاب): تتضمن هذه الأولوية تطوير شركة مصافي الجنوب، وإعادة إعمار شركة مصافي الشمال.
  - (الأولوية 3: زيادة السعات الخزنوية للمنتجات النفطية في المصافي الصغيرة): تتضمن هذه الأولوية نصب وإنشاء مستودعات الناصرية، وكربلاء، والنجف، والسماوة، والعمارة.
  - (الأولوية 4: تطوير حقول الجهد الوطني): تتضمن هذه الأولوية تطوير حقول الصبة، والناصرية، والعمارة.

من زاوية تطوير صناعة النفط، يتسم المنهاج الوزاري بكونه مجرد مجموعة مشروعات خطة أعمال تطويرية نفطية مفقودة. بيد أن المشكلة المنهجية الأساسية لمشروعات تطوير صناعة النفط في المنهاج الوزاري تكمن في توزعها على مجموعة وثائق حكومية مختلفة، وردت الإشارة إليها في المنهاج الوزاري نفسه، ليس معروفاً عنها سوى كونها مشروعات نفطية قائمة ولكنها غير مكتملة، ويجري تنفيذها من قبل وزارة النفط:

- وثيقة «المنهاج الوزاري 2018-2022» نفسها، الموضوعه من قبل المكلف برئاسة مجلس الوزراء والمعروضة على مجلس النواب لاعتمادها كدليل عمل للحكومة الجديدة.

- وثيقة «مسودة البرنامج الحكومي»، الموضوعه من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء في الحكومة السابقة (المنهاج الوزاري، المقدمة: 4، 34).

- وثيقة «البرنامج الحكومي المفصل»، سيتم الحصول على هذه الوثيقة من خلال «مراجعة وثيقة مسودة البرنامج الحكومي أعلاه.. استناداً لرؤية الحكومة الجديدة من قبل السادة الوزراء وفرق الوزارات..» (المنهاج الوزاري، المقدمة: 4؛ ملحق مسودة أولية لتفاصيل برامج الوزارات: 34).

- وثيقة «البرنامج الحكومي»، أمكن الحصول على هذه الوثيقة من خلال تشكيل لجنة عليا في الأمانة العامة لمجلس الوزراء (ليس معروفاً من المنهاج الوزاري إن كان الحديث يجري عن مجلس الوزراء القديم أم الجديد!)، وبدعم المبادرة المجتمعية (المنهاج الوزاري، إعداد تفاصيل برامج الوزارات: 35).

- وثيقة «الورقة الأولى»، بُنيت منهجية إعداد هذه الوثيقة ..على ما قدمته الوزارات وفرقتها التخصصية من أوليات، في ضوء سياساتها وإستراتيجياتها والرؤى والدراسات التي تهدف إلى تحسين كفاءة الأداء لمؤسساتها، وما قدمته الجهات الدولية والاستشارية من آراء وأفكار ودراسات قطاعية هدفها تقديم الخدمات للمواطنين وتلبية احتياجاتهم وتحسين مستوى عيشهم» (المنهاج الوزاري، المنهجية: 36).

وعلى أساس هذه الوثائق، يطمح المنهاج الوزاري إلى تحقيق عدد كبير نسبياً من المهام المنهجية في تطوير صناعة النفط، منها الأساسية الآتية (المنهاج الوزاري، المقدمة: 4):

- رسم رؤية لعمل الوزارة الجديدة تجاه تطوير صناعة النفط في البلاد، بدأ من عام 2018 ولغاية عام 2022 وما بعده.
- تحديد الأولويات، والمتطلبات الإستراتيجية والآنية من عمليات تطوير صناعة النفط في المنهاج الوزاري.
- وضع خطط تفصيلية، وتقرير مخرجاتها وأدوات قياسها، وحوكمة عملياتها في النشاط الحكومي لتطوير صناعة النفط في المنهاج الوزاري.

وعلى ضوء نتائج تحليل هيكل المنهاج الوزاري النفطي إلى عناصره المكوّنة (الأولويات، الوثائق، والتوجهات الإستراتيجية)، سنُقصر الحديث في هذا القسم من المبحث على منهجية صياغة مفردات التوجه الإستراتيجي للمنهاج الوزاري في تطوير صناعة النفط (ونعني بصناعة النفط في هذا المبحث جميع حلقات المنبع Upstream والمصب Downstream من السلسلة التنظيمية/التكنولوجية النفطية) أولاً، وثانياً، توصيف طبيعة البيئة المؤسسية المُقترحة في المنهاج الوزاري والتي ستجرى فيها عمليات تطوير صناعة النفط نفسها.

#### أولاً. منهجية صياغة التوجه الإستراتيجي للمنهاج الوزاري في تطوير صناعة النفط:

يدّعي المنهاج الوزاري قُدْرته المنهجية على رسم رؤية إستراتيجية لعمل الوزارة الجديدة، وتحديد أولويات ومتطلبات إستراتيجية أعمال تطوير صناعة النفط، بما فيها أعمال التخطيط الإستراتيجي لنشاطها الحالي والمستقبلي، على الأقل في مدى الأربع سنوات القادمة وما بعدها. بيد أن المنهاج الوزاري لم يُقدم الدليل المنهجي الملموس على هذه القدرة، باستثناء تحديده أولويات التطوير على شكل مشروعات أعمال نفطية مُنفردة وغير مُنتظمة في خطة أعمال مُعلنة. لا ينبغي للعملية الإستراتيجية للتطوير أن تكون مُرادفة لعملية صياغة إعلان نوايا، أو إعلان سياسي، لا يجمعه جامع مع مبادئ صياغة إستراتيجيات التطوير، حتى وإن اتخذت صياغة النوايا شكل «منهاج!» أو خطة أو برنامج أو مشروع. إن ما يُميّز العملية الإستراتيجية عن النوايا، وإن كانت طيبة في بعض الأحيان، هو الطابع الحقيقي أو الفعلي للممارسات التنظيمية في تناسبها وانسجامها مع الخطوات المنهجية المُفترض تحقيقها منذ بداية الشروع بالعملية الإستراتيجية للتطوير.

إن الإدارة الإستراتيجية هي الوسيلة المنهجية الوحيدة للتنبؤ بالمشكلات المستقبلية والإمكانات التي تتوفر عليها صناعة النفط الوطنية. يتجسد التعبير الملموس عن مقولة

«الإستراتيجية» في كونها إجمالي حراك إجراءات تنظيمية متتابعة الحدوث، مع وجود عمليات تغذية عكسية مستقرة، وبالنتيجة تأثير عكسي لكل عملية من العمليات التنظيمية على العمليات الأخرى وعلى مجمل عملية تطوير هذه الصناعة. في هذا السياق، يتطلب من القيادة السياسية العليا للبلاد و/أو الإدارية العليا و/أو المنهاج الوزاري لعمليات تطوير صناعة النفط الإجابة على ثلاثة أسئلة فقط، تُشكّل بمجموعها طبيعة وجوهر العمل الإستراتيجي التطويري (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2017: 261-265):

- السؤال الأول: ما هي حالة صناعة النفط الوطنية في الوقت الحاضر التي تراها القيادة السياسية/الإدارية العليا أو المنهاج الوزاري؟
- السؤال الثاني: في أية حالة ترغب القيادة السياسية/الإدارية العليا أو المنهاج الوزاري أن تكون عليه صناعة النفط الوطنية في المستقبل المنظور وغير المنظور؟
- السؤال الثالث: بأية إستراتيجية مُختارة من قبلها تستطيع القيادة السياسية/الإدارية العليا أو المنهاج الوزاري الوصول إلى الحالة المرغوبة لهذه الصناعة؟ هذا السؤال مرتبط بتحقيق الإستراتيجية المُختارة، والذي في مجراه يمكن تصحيح الإجابات عن السؤالين الأول والثاني أعلاه.

لو حاولنا إسقاط أسئلة الإدارة الإستراتيجية الثلاثة أعلاه على حالة منظومة إدارة صناعة النفط في العراق بجميع مؤسساتها ومنظماتها وأشخاصها التنظيمية وقواعدها الحاكمة والناظمة في وقت إعداد المنهاج الوزاري، سنحصل على الإجابات الآتية:

- عندما تتوفر بيانات ومعلومات على درجة عالية من الدقة والاتساع عن منظومة إدارة صناعة النفط، يمكن لها أن تكون نقطة انطلاق في مساعي القيادة العليا للمنظومة في بناء إستراتيجية تطويرها الشاملة. ولكن توفر المعلومات وجودتها لوحدها غير كافية لإنجاز هذا العمل الكبير، ما لم تتوفر خبرة منهجية كبيرة لدى صانعي الإستراتيجية المعنية.
- إن رؤية الحالة المرغوبة للمنظومة في المستقبل المنظور والبعيد المدى ممكنة فقط، في حالة ما إذا تحلت قيادة المنظومة بالشجاعة والإرادة والمعرفة في رؤية الماضي والحاضر بعيون المستقبل، إذ لا يمكن لنا رؤية حالة المنظومة المستقبلية لإدارة صناعة النفط في بلادنا وهي مؤطرة بأطر الماضي الشمولي القريب ومعضلات الحاضر الإداري والمؤسستي الفوضوي وغير الواضح الملامح.

● لا تمتلك الإستراتيجية المُختارة لتطوير منظومة إدارة صناعة النفط أية قيمة إذا كانت شروط تحقيقها غير متوفرة، أو أن هذه الشروط متناقضة ومتقاطعة في مفاصلها الأساسية. إن الشرط الأساس لصياغة إستراتيجية تطوير المنظومة وتنفيذها هو عدُّ هذا الجهد جهداً مؤسّساتياً يشمل كل مُكونات المنظومة وعلاقتها بالمنظومات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الأخرى. إن المعنى المؤسّساتي لهذا الجهد يُكتسب من خلال الإشارك الفاعل لجميع الأطراف التي لها علاقات أو صلات أو مصالح بالمنظومة في الإجابة على أسئلة الإدارة الإستراتيجية الثلاثة، المشار إليها في أعلاه. لا يمكن لصياغة وتحقيق الإستراتيجية أن تكون عملاً نخبويًا أو فتويًا لطرف من الأطراف ذات العلاقة بالمنظومة؛ لأن صياغة وتنفيذ العمل النخبوي أو الفتوي يخلو عادة من الدافعية الإيجابية على التغيير ضمن مستوى المنظومة ككل، أو ضمن مستويات منظوماتها الفرعية المُكوّنة لها، الأمر الذي سيواجه بمقاومة كبيرة أحياناً من الأطراف الأخرى، وهذا الأمر أمكن ملاحظته منذ عام 2007، عندما طُرح أول مشروع قانون اتحادي لتنظيم إدارة صناعة النفط في العراق، لم يلق قبولاً واسعاً من الأطراف المؤسّساتية المعنية به لغاية الحين في عام 2022.

إن محاولات تكوين خطط طويلة المدى يكون محتواها ماذا نعمل؟ ومتى نعمل؟، أو محاولات العثور في مرحلة الانطلاق على حلول لسنوات طويلة قادمة، ما هي إلا مظاهر لإدارة غير إستراتيجية؛ ذلك أن الإدارة الإستراتيجية تُقرر ما على المنظومة عمله في الوقت الحاضر لغرض الوصول إلى الأهداف المرجوة في المستقبل، انطلاقاً من تصور إستراتيجي مفاده تغيير البيئة المحيطة وتغيير شروط نشاط المنظومة. بكلمات أخرى، تُفهم الإدارة الإستراتيجية هنا وكأنها بمثابة نظرة من المستقبل إلى الحاضر. في «الإدارة غير الإستراتيجية»، عند وضع خطة أو برنامج النشاط للمنظومة، يجري عادة تحليل الإمكانيات والموارد الداخلية المتاحة لها، وإن استخدام هذه المقاربة المنهجية في الإدارة تعني أن المنظومة في وضع لا يسمح لها بالوصول إلى أهدافها.

إن الوصول إلى الأهداف سيكون تابعاً للكثير من العوامل التي تقع خارج سيطرة المنظومة المعنية، من قبيل: حالة الموارد المالية، حالة الموجودات الرأسمالية، حالة الموارد البشرية والمعرفية والمعلوماتية، حالة تضارب مصالح الأطراف المُشاركة أو التي لها مصلحة



في نشاطها، حالة النظام المؤسسي الحاكم للمنظومة وغيرها. إن كل ما تستطيع المنظومة فعله على قاعدة تحليل الإمكانيات الداخلية هو المقدار الكمي لمخرجات نشاطها، وكلفة هذه المخرجات في حدود الإمكانيات المتاحة لها في اللحظة الزمنية المحددة.

وبما أن المنهاج الوزاري لا يتوفر على ملامح وجود عملية إستراتيجية لتطوير صناعة النفط، عندها ينبغي تهيئة الشروط النظرية والمنهجية لإجراء هذه العملية، من خلال الربط ما بين مقولات الجهاز المفاهيمي للإدارة الإستراتيجية الرئيسة، مثل التوجه الإستراتيجي والسياسة الإستراتيجية والتخطيط الإستراتيجي وردة الفعل الإستراتيجية والبرنامج الإستراتيجي وغيرها، في هيكل منهجي قابل للتحقيق. وبغرض تكوين الهيكل المعني، ينبغي تبني خارطة طريق قوامها ثلاث محطات منهجية رئيسة على أقل تقدير (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2017: 327-352):

- المحطة الأولى، دراسة النماذج المختلفة، وفي بعض الأحيان المتناقضة، للعملية الإستراتيجية للتطوير في الأدب الإداري العالمي، وتكوين نموذج خاص منها لإدارة تطوير صناعة النفط في العراق لا تتناقض عناصره المكوّنة بعضها مع البعض الآخر، وأن لا يكون مرفوضاً من قبل المدارس الفكرية في نظرية الإدارة الإستراتيجية (راجع المبحث الأول من هذا الفصل).
- المحطة الثانية، تحليل عناصر نموذج العملية الإستراتيجية للتطوير، المتحصل عليه في المحطة الأولى أعلاه، وتجميعها وتركيبها من جديد واقترح هيكل منهجي جديد عام لبناء العملية الإستراتيجية لتطوير صناعة النفط الوطنية (أنظر الفصل الثاني من هذا الكتاب).
- المحطة الثالثة الختامية، استخدام النموذج الجديد للعملية الإستراتيجية، المتحصل عليه من العمليات المنهجية في الخطوتين أعلاه، للتطبيق العملي، مثلاً في نقد إستراتيجيات التطوير السابقة، أو بغرض صياغة إستراتيجية جديدة لتطوير الجهد الوطني المباشر في هذه الصناعة، أو بغرض صياغة إستراتيجية إشراك الأقاليم والمحافظات المنتجة في جهود إدارة تطوير صناعة النفط الوطنية، أو صياغة إستراتيجية دمج الاقتصادات المحلية للأقاليم والمحافظات المنتجة بالعمليات النفطية الجارية فيها كمظهر من مظاهر تنويع اقتصاداتها، أو صياغة إستراتيجية

لمواجهة تحدي «انخفاض صافي الإيرادات النفطية في ظل تذبذب أسعار النفط مع بقاء كلف الإنتاج بمستوياتها نفسها»، كما قررت ذلك خطة التنمية الوطنية 2018-2022 (الخطة، 2018: 151)، وغيرها.

ثانياً. البيئة المؤسّساتية المقترحة في المنهاج الوزاري كحاضنة لعمليات تطوير صناعة النفط:

في بداية هذا المبحث، أجرينا تعداداً لمشروعات تطوير صناعة النفط في المحور الثاني (الاقتصادي والمالي والتنموي) والمحور الرابع (الأعمار والبنية التحتية) من محاور المنهاج الوزاري الستة. عثرنا في الأولوية رقم (1) فقط من المحور الثاني للمنهاج، والمتعلقة بثمانية مشروعات استثمار حقول الغاز، على نوع البيئة المؤسّساتية التي ستجرى بداخل محدداتها وشروطها عمليات تطوير صناعة النفط الوطنية، وهي «تشجيع وتحفيز البيئة الاستثمارية في القطاعات كافة، والتوجه نحو اقتصاد السوق الاجتماعي» (المنهاج الوزاري، ملحق مسودة أولية لتفاصيل برامج الوزارات: 65-66)، من دون سريان فعل محددات وشروط هذا النوع من البيئات المؤسّساتية لعمليات التطوير على بقية أولويات المحور الثاني نفسه (2، 8، 9) وأولويات المحور الرابع (2، 3، 4) من المنهاج الوزاري لتطوير صناعة النفط. بهذا الصدد، من المنطقي تماماً أن تُثار التساؤلات المنهجية الأساسية الآتية أمام صنّاع المنهاج الوزاري:

- لماذا حُرمت أولويات تطوير صناعة النفط الوطنية الأخرى (مثلاً، الحقول المشمولة بجولات التراخيص الأولى والثانية، أو حقول الجهد الوطني، أو شركات الخدمات النفطية الوطنية وغيرها) من البيئة المؤسّساتية الجديدة التي سيسعى المنهاج الوزاري إلى إنشائها؟ ونعني بالبيئة المؤسّساتية الجديدة هنا، بحسب المنهاج الوزاري، سياسات الحكومة الجديدة في تشجيع وتحفيز البيئة الاستثمارية والتوجه نحو اقتصاد السوق الاجتماعي.
- ما هي المُبررات التنظيمية والاقتصادية والتكنولوجية وغيرها لخصر نطاق فعل البيئة المؤسّساتية الجديدة بتطوير ثمانية حقول غاز فقط، بينما تم استبعاد جميع حقول النفط والغاز في عقود جولات التراخيص النفطية الأربع المُبرمة، واستبعاد جميع مشروعات حلقة «المصب» النفطية؟
- من الناحية التنظيمية الإجرائية، كيف يمكن تطوير جميع حلقات السلسلة التكنولوجية

النفطية الوطنية (حلقات المنبع والمصب معا) في شروط نوعين مختلفين من البيئات المؤسسية الحاكمة لمشروعات التطوير: بيئة مؤسسية حاكمة لتطوير ثمانية حقول غاز، وبيئة مؤسسية أخرى حاكمة لمشروعات التطوير المتبقية لم يُقرر هويتها المنهاج الوزاري؟

- ما هي الآلية المؤسسية التي سيجري بموجبها تنفيذ مشروعات تطوير صناعة النفط الوطنية من قبل وزارة النفط الاتحادية في المنهاج الوزاري، بعد تشريع وسريان مفعول قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018 (فيما بعد قانون الشركة) الذي ربط الشركة تنظيمياً بمجلس الوزراء (المادة 2 من القانون)، وفك ارتباط جميع الشركات النفطية الوطنية المملوكة لها (المادة 7/ثانياً/2 من القانون) بوزارة النفط (المادة 7/خامساً من القانون)؟ باستثناء شركة تسويق النفط الوطنية، التي عدت قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 2019/1/23 مملوكيتها لشركة النفط الوطنية العراقية بعدم الدستورية.

- ما هي الكيفية المؤسسية التي سيجري بموجبها ضمان التوافق والتوازن والتكامل التنظيمي والتكنولوجي في نشاط تطوير صناعة النفط الوطنية، وهي تعمل ضمن محددات وشروط فعل وقوانين ومبادئ نوعين مختلفين من الاقتصادات: نوع «اقتصاد السوق الاجتماعي» في تطوير ثمانية حقول غاز فقط كما قرره المنهاج الوزاري، ونوع اقتصاد آخر لتطوير بقية مشروعات صناعة النفط الوطنية لم يُقرر هويته المنهاج الوزاري؟

- هل يدرك صنّاع المنهاج الوزاري، وهم يُقررون اقتصاد السوق الاجتماعي لتطوير ثمانية حقول غاز، أن الحديث سيجري عن نوعين مختلفين من العمليات الاقتصادية لتحقيق التطوير المنشود في هذا النمط من الاقتصادات: عمليات الإنتاج وعمليات التوزيع الأولي والثانوي للمداخل، وموقف مؤسسة الدولة من هذين النوعين من العمليات؟

في الدستور العراقي (المادة 112/ثانياً)، جرى التأكيد على أن مُنطلق عمليات الرسم المشترك للسياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز، من قبل الحكومة الاتحادية

وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، هو تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة في ذلك أحدث تقنيات السوق وتشجيع الاستثمار. وعلى هذا الأساس الدستوري، يجب على الدولة (هنا الحكومات المُشار إليها في نص المادة الدستورية المذكورة) اختيار نمط اقتصاد السوق، من أنماط مختلفة له، لتطوير ثروة النفط والغاز الوطنية وموقعها المؤسسي في نمط اقتصاد السوق المُختار من قبل الدولة. في هذا الأمر، ما زال السؤال حول دور الدولة في اقتصاد السوق يُثير الكثير من الجدل عند الاقتصاديين والسياسيين على حد سواء، وتبعاً للرؤى الإيديولوجية أو السياسية فإن الحديث عادة يجري عن قدر كبير أو صغير من تدخل الدولة في العمليات الاقتصادية الجارية. ومن الناحية المبدئية، ينبغي التفريق بين دورين مختلفين للدولة في هذا السياق (أنظر تفصيل ذلك في: لفته، 2011: 49-97):

- الدور الأول: الدولة كمؤسسة، تُشرّع وتُطبق القوانين والأنظمة والتعليمات ذات الطابع القانوني وتُحقق التوجيه الإداري للنشاط الاقتصادي في البلاد، بمعنى آخر، تظهر مؤسسة الدولة كقوة خارجية في علاقتها بالاقتصاد أو كمؤسسة سياسية.
- الدور الثاني: الدولة بمثابة مالكاً ومديراً لبعض قطاعات الاقتصاد أو لبعض مؤسساته الإنتاجية والخدمية، بمعنى آخر تبدو الدولة هنا وكأنها أحد أشخاص اقتصاد السوق. وفي دورها الثاني، فإن نشاط الدولة هنا، كقاعدة، يخضع لفعل القوانين العامة المُنظمة لاقتصاد السوق، شأنها في ذلك شأن نشاط منظمات الأعمال الخاصة.

هذا التفريق لمفهوم دور الدولة على قدر كبير من الأهمية العملية للممارسة الإدارية لمنظمات الأعمال الكبيرة كشركات النفط، وأيضاً لرسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة ذاتها. فمن جانب الممارسة الإدارية، من المهم لقادة منظمات الأعمال الكبيرة صياغة الإستراتيجيات أو السياسات أو القرارات الإدارية على وفق زاوية النظر المُعتمدة حول مؤسسة الدولة، إما بَعْدَها مؤسسة تشريعية وتنفيذية تمتلك السلطة الكافية لتشريع وتنفيذ القوانين، وإما عَدَّها شخصاً اقتصادياً (قطاع الأعمال العام) يمكن لها غالباً التعامل معه في السوق عبر المنافسة، ومن خلال طبيعة سياسات الإنفاق العام للدولة عبر موازنتها المالية السنوية. ولقد بينت الممارسة الاقتصادية العملية ظهور اختلافات ملموسة ما بين مُقدمات النموذج النظري وحقائق السوق نفسه، إذ أن مؤسسة الملكية الخاصة على وسائل الإنتاج تتضمن في ذاتها إمكانات تراكم غير محدود لرأس المال وتركّز الإنتاج. اليوم نرى في الاقتصادات المتطورة

أنماط مختلفة من «اقتصادات السوق»، مثلاً، اقتصاد الولايات المتحدة الأمريكية هو أقرب الاقتصادات للنمط الليبرالي وتوصف بأنها رأسمالية فردية، والذي يعني أن فعل الدولة في الاقتصاد متواضع بدرجة كبيرة، وعلى النقيض من ذلك، يوجد في فرنسا قطاع صناعي حكومي قوي، أما في ألمانيا والنمسا والبلدان الاسكندنافية فقد تطور بنجاح نمط «اقتصاد السوق الاجتماعي».

يستند مفهوم اقتصاد السوق ذو النزعة الاجتماعية إلى فكرة عملية مفادها، أن الاقتصاد الليبرالي في صيغته الصافية (من دون تدخل الدولة) سيكون أداؤه الوظيفي غير فعال حتماً، ناهيك القول عن عدم إمكانه تأمين العدالة الاجتماعية. تنحصر الفكرة الرئيسة لاقتصاد السوق ذو المضمون الاجتماعي في الموضوع الآتية: إن مبدأ الحرية الاقتصادية يجب أن يقترن عضوياً بمبدأ إشاعة ودعم «الانسجام الاجتماعي». إن التوجيه الاقتصادي وتنسيق نشاط قطاع الأعمال الكبير ينبغي أن تجري في المقام الأول بواسطة حرية فعل قوى السوق، غير أن الدولة ملزمة بالتدخل بواسطة إجراءات تصحيحية مناسبة حالما تظهر مخاطر انحراف تطور العمليات السوقية نحو نتائج غير مقبولة اقتصادياً وغير عادلة اجتماعياً. من هنا يبدو نموذج اقتصاد النزعة الاجتماعية في واقع الأمر وكأنه نمط وسطي ما بين نمط اقتصاد السوق الليبرالي ونمط منظومة الاقتصاد الموجّه مركزياً، بيد أن اقتصاد السوق في النمط الوسطي لا ينبغي أن يُترك وشأنه، وإنما يجب أن يوجه بوعي من قبل الدولة، وعندها ستنبت آلية السوق ذات النزعة الاجتماعية.

إن فكرة الاقتصاد ذو النزعة الاجتماعية قد تطورت على قاعدة نموذج اقتصاد السوق الليبرالي، حيث تكون مساهمة الدولة محصورة فقط في حل المعضلات الاقتصادية والاجتماعية التي لا يستطيع السوق حلها بنفسه. في الوقت نفسه، ينبغي على الدولة معالجة حالات ظهور مُعيّقات الأداء الوظيفي الطبيعي لاقتصاد السوق بواسطة التوجيه القانوني المناسب. تجدر الإشارة إلى أن نموذج اقتصاد السوق الاجتماعي يؤسس عملياً على الكيفية التي تجري بموجبها عملية التوزيع الثانوي Secondary للمداخيل، أما التوزيع الأولي Primary للدخل القومي فينشأ مباشرة من عملية الإنتاج الرأسمالي نفسها. وهنا منطلق الأشياء السليم، يُحتم على صنّاع المنهاج الوزاري تحديد موقفهم الأيديولوجي والسياسي والمنهجي أيضاً من نمط اقتصاد السوق الاجتماعي الذي اختاروه لتطوير هذه المشروعات الغازية، عندما أدرجوا مشروعات التطوير الثمانية لحقول الغاز ضمن عمليات التوزيع الأولي للدخل في مرحلة

الإنتاج، وهي المرحلة التي يُنظّمها نمط الاقتصاد الليبرالي على أساس الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج ومخرجاته، وهو أمر تكفلت به الورقة البيضاء الحكومية لعام 2020، مُضيفة لحقوق الغاز جميع الحقوق النفطية أيضاً، كما سيجري ذكره بعد قليل!؛

### التأمين المؤسّساتي لبناء وتحقيق المنهاج الوزاري لنظام إدارة الموارد النفطية الوطنية

أفضى تحليل موضوعة تطوير صناعة النفط الوطنية من المنهاج الوزاري، في الخطوة الأولى من هذا المبحث، إلى نتيجتين منهجيتين رئيسيتين، ستقودان لا محالة إلى تعطيل عمليات البناء المؤسّساتي المتوازن للمنهاج الوزاري وتحقيقه في أرض الواقع: الأولى، افتقار المنهاج الوزاري لتوجه إستراتيجي واضح المعالم في موقفه من تطوير صناعة النفط؛ والثانية، تناقض البيئات المؤسّساتية التي ستجرى بها عمليات التطوير المعنية. من الممكن أن تُعزى أسباب الإخفاق المنهجي في صياغة المنهاج الوزاري وغياب فرص تحقيقه إلى:

- اختلاف وتناقض وثائق التأمين المؤسّساتي للمنهاج الوزاري التي تم اختيارها من قبل صنّاعه، وغياب بعضها الأهم.

- اختلاف وربما تناقض الرؤى الفكرية والتوجهات السياسية والقدرات المهنية والمصالح لدى صنّاع المنهاج الوزاري في قراءة وثائق تأمينه المؤسّساتية المُختارة من قبلهم.

في إعداد المنهاج الوزاري، تم استخدام (11) وثيقة رسمية وغير رسمية مختلفة (المنهاج الوزاري، منطلقات إعداد المنهاج الوزاري: 6)، سنختار منها، لأغراض هذا المبحث، ثلاث وثائق رسمية هي: دستور جمهورية العراق، خطة التنمية الوطنية 2018-2022، ومسودة البرنامج الحكومي المُعدّة من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء. في التحليل، سنستخدم أيضاً وثيقة رابعة هي قانون شركة النفط الوطنية رقم (4) لسنة 2018، والتي لم يجر استخدامها في بناء المنهاج الوزاري لتطوير صناعة النفط الوطنية، رغم نفاذ القانون في شهر أيلول من عام صدوره، وبالتزامن مع الإعلان عن المنهاج الوزاري وطرحه على مجلس النواب لنيل الثقة بالحكومة صاحبه.

### أولاً. محددات تطوير صناعة النفط في وثيقة دستور جمهورية العراق:

أفرد دستور البلاد النافذ منذ عام 2005 مادتين من مواده لتناول موضوعة نظام ملكية وإدارة الموارد النفطية هما: المادة (111) حيث جرى تحديد شخص المالك لهذه الموارد وهو

«الشعب العراقي» في كل الأقاليم والمحافظات، والمادة (112) حيث جرى تقرير أشخاص «الإدارة التشاركية» للنفط المستخرج من الحقول الحالية وكيفية توزيع وارداتها (الفقرة أولاً)، وهي «الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة»؛ وكذلك جرى تقرير أشخاص «الرسم التشاركي» للسياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي باعتماد أحدث تقنيات السوق وتشجيع الاستثمار النفطي (الفقرة ثانياً)، وهي الأشخاص نفسها كما في الفقرة أولاً من هذه المادة. بيد أن المنهاج الوزاري قد أناط عمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية بوزارة النفط الاتحادية حصرياً، وهو أمر يؤشر حالة التقاطع في البناء المؤسسي للمنهاج مع الدستور النافذ، ويتقاطع أيضاً مع قانون شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018، الأمر الذي سيقود إلى نشوء ظاهرة الازدواجية التنظيمية في إدارة عمليات تطوير صناعة النفط.

نرصد أيضاً حالة الانتقائية والتناقض المنهجي في البناء المؤسسي للمنهاج الوزاري، عندما يطالب المنهاج بتفعيل الدستور: «تطبيق الباب الرابع من الدستور نصاً وروحاً (المتضمن المادتين 111 و112 المتعلقة بموضوع إدارة ثروة النفط والغاز - المؤلف) بما في ذلك اختصاص السلطات الاتحادية والحكومات المحلية وواجباتها وحقوقها المتبادلة. وتطبيق المواد المتعلقة بذلك ومنها المادتين 105 و106 من الدستور (من مواد الباب الثالث - المؤلف) واللذان تتعلقان بالمشاركة العادلة للمحافظات والأقاليم في إدارة الدولة الاتحادية..» (المنهاج الوزاري، محاور المنهاج الوزاري: 7-8). لم يرد في المادة (110)، والتي لم يستخدمها المنهاج المذكور) من مواد الباب الرابع للدستور (الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية) ما يُشير إلى احتكار السلطات الاتحادية، في شخص وزارة النفط، لإدارة عمليات تطوير صناعة النفط، أو حرمان حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط من المشاركة العادلة والفاعلة في إدارة العمليات المذكورة في حدود مناطقها الإدارية. فضلاً عن ذلك، حسمت المادة (115) من مواد الباب الرابع للدستور، والتي لم يستخدمها المنهاج المذكور أيضاً) الموقف الدستوري حيال النشوء المُحتمل لحالة تنازع الصلاحيات التنظيمية في إدارة الدولة الاتحادية بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على النحو الآتي: «كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون

الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما» قامت المحكمة الاتحادية العليا عام 2022 بحسم هذه المسألة من الدستور عند نظرها بعدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كردستان لسنة 2007).

ثانياً. محددات تطوير صناعة النفط في وثيقة قانون شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018:

في المنهاج الوزاري، جرى تكليف وزارة النفط الاتحادية بإدارة عمليات تطوير صناعة النفط، في الوقت الذي أناط قانون الشركة بهذه الشركة إدارة عمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية والغازية الوطنية نيابة عن الدولة العراقية (الأسباب الموجبة لقانون الشركة، المادة 2/ثانياً). نُشر قانون الشركة في 9 نيسان (ابريل) 2018، وأصبح نافذ المفعول في 9 أيلول (سبتمبر) 2018 بموجب المادة (19) منه، بينما عُرض المنهاج الوزاري وتشكيلة الحكومة الجديدة على مجلس النواب لنيل الثقة في نهاية تشرين الأول من عام 2018. هل صُنَّع المنهاج الوزاري لا يعلمون بتشريع قانون الشركة أو بتاريخ بدء سريان مفعوله؟ بالتأكيد يعلمون، ولكن السؤال المنهجي هنا يدور حول دوافع ومبررات فريق صُنَّع المنهاج الوزاري بتكليف وزارة النفط الاتحادية بإدارة عمليات تطوير صناعة النفط بما يتقاطع ويتناقض مع قانون الشركة؟ يمكن للسببين الآتين إعطاء تفسير لهذا الأمر:

- السبب الأول، ربما يرى صُنَّع المنهاج الوزاري، أن الفوضى المؤسسية والسياسية السائدة في البلاد منذ عام 2003 ولغاية إعداد منهاجهم تسمح بتمرير أنظمة لإدارة تطوير صناعة النفط تنتهك قوانينها النافذة (وأيضاً تنتهك أحكام الدستور النافذ) بدون الخشية من المساءلة القانونية أو السياسية أو المجتمعية.
- السبب الثاني، ربما يعتقد صُنَّع المنهاج الوزاري، أن أحكام قانون الشركة تسمح لوزارة النفط بتنفيذ وظائف إدارية وأداء أدوار تنظيمية في عمليات تطوير صناعة النفط، وفي حالة عدم عثورهم على هذه الأحكام، عندها سيعمدون إلى «وضع قانون شركة النفط الوطنية موضع التطبيق بعد إدخال التعديلات المطلوبة لتلافي بعض الثغرات التي شخصها الخبراء..» (المنهاج الوزاري، الاستثمار الأمثل للطاقة والموارد المائية: 17). في نظام إدارة صناعة النفط الوطنية الذي يُبشر به قانون الشركة، تفتقر وزارة النفط لموقع مؤسسي وتنظيمي مؤثر في هذا النظام:



- تهدف الشركة إلى الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية في جميع مجالات الصناعة النفطية الوطنية (المادة 3، التي عدّتها قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23 كانون الثاني (يناير) 2019 بعدم الدستورية).
- تُمارس الشركة أعمالها نيابة عن الدولة العراقية (الأسباب الموجبة، المادة 2/ثانياً).
- فك الارتباط التنظيمي للشركات المملوكة للشركة (المادة 7/ثانياً/2، باستثناء شركة تسويق النفط الوطنية التي عدّت قرارات المحكمة المذكورة ارتباطها بالشركة بعدم الدستورية) بوزارة النفط (المادة 7/خامساً/1).
- انتقال جميع حقوق والتزامات عقود جولات التراخيص النفطية إلى الشركة (المادة 7/خامساً/2).
- يقوم مجلس إدارة الشركة باقتراح إستراتيجيات وسياسات تطوير صناعة النفط إلى وزارة النفط ومجلس الوزراء (المادة 8/أولاً/5، التي عدّتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية).
- يقوم مجلس إدارة الشركة بوضع سياسات وبرامج لتطوير البنى التحتية اللازمة لإدامة الإنتاج النفطي (المادة 8/أولاً/6، التي عدّتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية).
- «في حالة قناعة وزير النفط بوجود حيد في قرار مجلس الإدارة (مجلس إدارة الشركة - المؤلف)، فمن حق الوزير تقديم مقترح إلى مجلس الوزراء لإجراء تغييرات معينة على القرار ويكون قرار مجلس الوزراء ملزم لمجلس الإدارة» (المادة 10/ثانياً).

### ثالثاً. الطبيعة المنهجية لتطوير صناعة النفط في الوثائق الحكومية الرسمية:

#### 1. المسارات المنهجية لصياغة عمليات تطوير صناعة النفط الوطنية:

- تبنت خطة التنمية الوطنية للسنوات 2018-2022 (فيما بعد الخطة)، وهي المصدر الثالث في تحليلنا لبناء المنهاج الوزاري، مسارين منهجيين في تصميمها:
- المسار الأول، استرشادها «... بمجموعة من السياسات والإستراتيجيات القطاعية التي تستند بالأساس على رأس المال البشري واقتصاد ذو مسؤولية اجتماعية..» (الخطة:

12)، وهو ما يتوافق مع المنهجية المتبعة في وثيقة المنهاج الوزاري ووثيقة المسودة الأولية، وهي المصدر الرابع في تحليلنا لبناء المنهاج الوزاري. هذا المسار المنهجي قد تناولنا بعض ملامحه العامة في الخطوة الأولى من هذا المبحث.

● المسار الثاني، «اختيار منهجية الإدارة بالنتائج مسارا لبنائها..» (الخطوة: 14)، وهو ما يتوافق أيضاً مع المنهجية المُتبعة في وثيقة المنهاج الوزاري ووثيقة المسودة الأولية، وإن لم ينص عليها صراحة في هاتين الوثيقتين، ولكن يُمكن الاستدلال على وجود هذا المسار المنهجي من خلال تعداد مشروعات تطوير صناعة النفط في كلا الوثيقتين بمؤشرات كمية لقياس نتائج تحقيقها النهائية.

يتم استخدام مسار الإدارة المبنية على النتائج بشكل واسع في العمل الحكومي والمنظمات الخيرية الدولية، حيث لا تُعدّ مقاييس الكفاءة والفاعلية المالية العامل الرئيس في توجيه النشاط الاقتصادي الحكومي، على الرغم من أن الإدارة المبنية على النتائج، هي مسار إداري يستخدم حلقات التغذية العكسية لتحقيق أهداف إستراتيجية. هذا يعني أن مسار الإدارة بالنتائج لا يستغني منهجياً عن مسار الإدارة بالأهداف، وهو أمر حاولت الوثائق الثلاثة (الخطوة، المسودة الأولية، والمنهاج الوزاري) التوفيق فيما بين المسارين المذكورين في عمليات التطوير الإستراتيجي لصناعة النفط، ولكنها بالمقابل حصلت على تطابق منهجي ما بين مفهوم «النتيجة» ومفهوم «الهدف» في عمليات التطوير الإستراتيجية لصناعة النفط، وهذا التطابق يُعدّ، كما نرى، خلافاً منهجياً كبيراً في بناء المنهاج الوزاري (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2017: 295-300).

تنشأ العملية الإستراتيجية لتطوير صناعة النفط، عندما تكون هناك أهدافاً إستراتيجية تتبناها الشركات النفطية أو الحكومات المنتجة للنفط، وهي جزء لا يتجزأ من عملية صياغة وإقرار توجهها الإستراتيجي، كنقطة انطلاق لبدء منها في عمليات التطوير. يُعدّ اختيار الهدف الإستراتيجي أحد أكثر المفردات المنهجية في الإدارة الإستراتيجية أهمية وحساسية وخطورة؛ لأن اختيار الهدف الإستراتيجي سيُقرر في نهاية المطاف محتوى فلسفة وآليات صناعة وتنفيذ القرارات الإستراتيجية في عمليات تطوير صناعة النفط. وعلى وفق طبيعة الهدف الإستراتيجي المُختار، سترسم الملامح العامة لإستراتيجية التطوير في هيئة سياسات محددة وتنبؤات وخطط وبرامج ومشروعات نشاطها في التطوير المستقبلي وتحديد قيمة النتائج التي تم التوصل لها، وهو أمر لم يحظ بالاهتمام المنهجي الكافي في الخطوة أو المنهاج الوزاري.

تظهر الحاجة لوجود الأهداف الإستراتيجية في إدارة جميع المنظمات أو المنظومات المؤسسية بصرف النظر عن قطاع الأعمال الذي تنشط فيه، أو حجمها ودرجة تعقيدها التنظيمي والتكنولوجي، أو شكلها القانوني وطبيعة ملكيتها وعائديتها التنظيمية، أو قدراتها وآلياتها التنظيمية في رسم السياسات واتخاذ القرارات... الخ. «إن عملية إقامة غايات منهجية لا تحول فقط اتجاه المنظمة نحو أهداف أداء معينة يراد تحقيقها فحسب، بل يمنع الانحراف والنشاط غير الهادف والارتباك عما ينبغي تحقيقه وضياغ الغاية من وجود المنظمة» (الركابي، 2004: 181). وعلى الرغم من الاتفاق المنهجي حول المفهوم العام للهدف، إلا أن جوهر هذا المفهوم يبقى مع ذلك حاملاً للطابع الصراعى والاختلاف الذاتى من وجهة نظر التوجه الإستراتيجى في إدارة عمليات التطوير. وعلى خلفية هذا الأمر، تفاوتت وجهات النظر حول كيفية صياغة الهدف الإستراتيجى: من وجهات نظر عقلانية الرجل الاقتصادى (الذى يسعى إلى اختيار الهدف الأفضل من مجموعة أهداف ممكنة)، أو الرجل الإدارى (الذى يبحث عن هدف مُرض، أو، على أقل تقدير، هدف جيد بما فيه الكفاية، كما يقول الحاصل على جائزة نوبل في الاقتصاد Simon H.)، إلى وجهات النظر حول عقد التحالف (العديد من واضعي الهدف، والعديد من الأهداف)، أو الصراع السياسى. في سياق الغرض الرئيس من هذا المبحث، يمكن اعتماد معيار الطابع الصراعى للأهداف في تطوير منظومة صناعة النفط الوطنية لتصنيفها إلى الأنواع الآتية:

- أهداف المهمة، وهي أهداف تعكس الوظيفة الخارجية للأداء الوظيفى، ويُقاس تحقيقها بمؤشرات فاعلية نشاط منظومة إدارة تطوير صناعة النفط (موجهة نحو متغيرات البيئة الخارجية لإدارة هذه الصناعة).
  - أهداف المنظومة، مثل التوازن والاستقرار والتكامل وغيرها، الضرورية للأداء الوظيفى للنشاط، ويقاس تحقيقها بمؤشرات الكفاءة والجودة في إدارة تطوير صناعة النفط (موجهة نحو متغيرات البيئة الداخلية لإدارة هذه الصناعة).
  - أهداف الاتجاه، وهي مصالح عامة للمشاركين في نشاط منظومة إدارة تطوير صناعة النفط ينبغى تأمينها وقياس تحقيقها بمؤشرات الكفاءة والفاعلية معا (موجهة في آن واحد نحو متغيرات البيئتين الداخلية والخارجية لإدارة هذه الصناعة).
- إن المشكلة المنهجية الأساسية في صياغة أهداف التطوير، تنحصر في كيفية توحيد هذه

الأنواع المتباينة من الأهداف على نحو يجعل من تحقيق البعض منها سبيلاً لتحقيق الأنواع الأخرى، بيد أن الانحراف الشديد عن الهدف الموضوع غالباً ما يُفسر كنتيجة لعدم صواب صياغته. إن القصور المنهجي الكبير في وجهة النظر هذه حول الطبيعة الخاصة للأهداف تتمثل في: أولاً، يبدو فيها مفهومي «النتيجة» و«الهدف» متطابقين تماماً؛ وثانياً، لم يؤخذ بنظر الاعتبار واقع كون أي فعل مخطط له (هدف) أو أي قرار أمكن تحقيقه يستدعي الكثير من التبعات، وأن القسم الأعظم من هذه التبعات ليس فقط لا يمكن أن تكون موضوعاً للتخطيط فحسب، ولكن أيضاً لا يمكن التنبؤ بها. وعلى خلفية هذه الانتقادات، تمت صياغة «المدخل غير المنظومي» في نظرية إدارة المنظمات الكبيرة والمعقدة تنظيمياً وتكنولوجياً، الذي ينظر إلى الهدف بمثابة موجّه داخلي (من جانب الإنسان وليس المنظمة، إذ أن هذا المدخل يضع الإنسان كألوية والمنظمة شيئاً ثانوياً أو لاحقاً في التحليل)، يُحفّز الشخص نحو النشاط الموجّه. وكما هو واضح، في هذه الحالة لا يُفترض تطابق الهدف والنتيجة، إذ أن الهدف هنا ما هو إلا معنى وأهمية الفعل المُحقق (أو المُخطط) لشخص النشاط وليس للنشاط نفسه. في هذه المعالجة يتم التأكيد على دور أو وظيفة الهدف ليس فقط كنزعة أو مسار فحسب، توجه نشاط المنظمة، وإنما أيضاً كعامل مُنظّم لنشاطها، ولكنه غير ضامن تحقيق النتيجة المرجوة على نحو ملموس وواقعي.

إن معالجة الهدف، كأحد مكونات التوجه الإستراتيجي في عمليات التطوير تستند إلى التصورات عن التبعات المتعددة لأي فعل تطويري متخذ، وغالباً إلى عدم المقدرة العقلانية المبدئية للإنسان في طرح هدف قابل للتحقيق في دائرة نشاط تطوير صناعة النفط مثلاً، التي سمتها الغالبة الحراك الشديد والمتعدد الاتجاهات والمتواصل للمتغيرات المكوّنة لها، وعدم رتابتها وتكاملها وعلاقتها التفاعلية المتبادلة. لذلك عند تقرير تبعات تطوير صناعة النفط، تنشأ الحاجة إلى استخدام مفهوم الوظيفة الاجتماعية للتوجه الإستراتيجي لهذا التطوير، إذ أن هدف التطوير بحد ذاته لا يمتلك منزلة وظيفية، ولكن تحقيق هذا الهدف ستترتب عنه لا محالة تبعات (نتائج) وظيفية مختلفة.

## 2. هيكل ومكونات عمليات تطوير صناعة النفط الوطنية:

من الناحية العملية، وعلى الرغم من تشابه الوثائق الثلاث المذكورة أعلاه (الخطة، المسودة الأولية، والمنهاج الوزاري) في بناءها المنهجي لعمليات تطوير صناعة النفط، إلا أن وثيقة الخطة قد تميزت من بينها بهيكل منهجي واضح الأعمدة ومكوناتها: تحليل واقع قطاع

النفط والغاز، والتحديات التي تواجه قطاع النفط والغاز، وأهداف ووسائل تحقيق أهداف عمليات تطوير قطاع النفط والغاز. في التحليل الموجز الآتي، سنتعرض لهيكل ومكونات عمليات تطوير صناعة النفط الوطنية في أبرز مفاصلها، من زاوية بنائها المؤسساتي والفرص المتاحة لتحقيقها خلال الفترة الزمنية التي سيغطيها المنهاج الوزاري.

في الوثائق الثلاث المذكورة، جرى بناء هيكل تطوير صناعة النفط بمنهجية تساوي فيها بين أعمدتها الحاملة لهيكل التطوير: الواقع، التحديات، والأهداف ووسائل تحقيق الأهداف. بكلمات أخرى، لا توجد فروقا نوعية في الطبيعة المنهجية لبناء أعمدة هيكل التطوير، فهي متشابهة حدّ التتابع تقريباً فيما بينها، حيث تصبح فيه «النتيجة الكمية» مطابقة «للهدف الكمي» من عمليات التطوير المعنية، وهو أمر منهجي يستبعد التطوير ذاته، كما يوضحه الجدول (1,4) أدناه.

الجدول (1,4): هيكل ومكونات عمليات تطوير صناعة النفط الوطنية في خطة التنمية الوطنية، ومسودة برامج الوزارات، والمنهاج الوزاري

الواقع	التحدي	الهدف	وسيلة تحقيق الهدف
تدني إنتاج النفط الخام	عدم اليقين في مستوى الإنتاج	زيادة إنتاج النفط الخام	زيادة إنتاج النفط الخام
تدني إنتاج الغاز الطبيعي	حرق الغاز الطبيعي	رفع إنتاج الغاز الطبيعي	رفع إنتاج الغاز الطبيعي
تدني قدرة تصدير النفط الخام	تدني الطاقة الخزنبة للنفط الخام	زيادة الطاقة الخزنبة للنفط الخام	زيادة الطاقة الخزنبة للنفط الخام
تدني تكرير النفط الخام	عجز التكرير عن تلبية الطلب	زيادة طاقة تكرير النفط الخام	زيادة طاقة تكرير النفط الخام
غياب القوانين النفطية	إقرار القوانين النفطية	تعديل وتطبيق القوانين النفطية	تعديل وتطبيق القوانين النفطية

في الخطوة الأولى من هذا المبحث، أشرنا إلى أن الإدارة الإستراتيجية لعمليات تطوير صناعة النفط تُعدّ بمثابة نظرة من المستقبل إلى الحاضر. وحتى يمكن تحقيق هذا الأمر واقعيًا، كان بإمكان صنّاع المنهاج الوزاري، في جزئه الخاص بتطوير صناعة النفط، إجراء تحليل SWOT: تحديد نقاط قوة وضعف صناعة النفط الوطنية، وتقرير فرص وتهديدات تطويرها المحتملة. وبنتيجة مقابلة نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات في هذا التحليل، يمكن تشخيص واقع هذه الصناعة والتحديات المحتملة أمام تطويرها، وبالتالي صياغة أهداف مُبررة وقابلة للتحقيق عند التعامل مع التحديات المحتملة، مثلًا نقل حالة

واقع الصناعة الراهن إلى الحالة المستهدفة لتطوير هذا الواقع بعد أربع سنوات مثلا. ندرج الجدول (1,5) بمثابة مثال توضيحي عن هذا التحليل المنهجي، مستوحى من بيانات الوثائق الثلاث المذكورة في أعلاه (أنظر تفصيل هذا التحليل في: الكعبي، 2018: 40-43).

الجدول (1,5): تحليل SWOT لعمليات تطوير صناعة النفط الوطنية

القوة	الضعف
<ul style="list-style-type: none"> <li>● قاعدة احتياطات نفطية مؤكدة كبيرة</li> <li>● قاعدة موارد مادية وبشرية مؤهلة كبيرة</li> <li>● توافق مجتمعي كبير على التطوير</li> <li>● غيرها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● العدد الكبير والمتنوع لعمليات التطوير</li> <li>● نمط الإدارة المركزي لعمليات التطوير</li> <li>● قيود أحكام عقود جولات التراخيص النفطية</li> <li>● غيرها</li> </ul>
الفرص	التحديات
<ul style="list-style-type: none"> <li>● احتياطات نفطية وغازية جديدة واعدة</li> <li>● المنافسة بين الشركات النفطية الدولية</li> <li>● ترشيد القوانين النفطية الوطنية</li> <li>● غيرها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● المنافسة الحادة في سوق استخراج النفط</li> <li>● الاستغلال الاقتصادي لمكامن النفط الصخري</li> <li>● تراجع دور الأوبك في سوق النفط</li> <li>● غيرها</li> </ul>

في الجدول (1,6) أدناه، وعلى ضوء نتائج التحليل في الجدول (1,5) أعلاه، يمكن صياغة أهداف تطوير صناعة النفط الوطنية ووسائل تحقيقها المؤسسية على النحو الآتي:

الجدول (1,6): مقترح لصياغة الأهداف ووسائل تحقيقها في عمليات تطوير صناعة النفط الوطنية

الوسائل المؤسسية لتحقيق الأهداف	الأهداف
<ul style="list-style-type: none"> <li>● الاحتكام إلى أحكام الدستور النافذ</li> <li>● تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي</li> <li>● تعديل قانون شركة النفط الوطنية العراقية</li> <li>● اعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق</li> <li>● اعتماد أحدث آليات تشجيع الاستثمار النفطي</li> <li>● اختيار نمط الإدارة المناسب للموارد النفطية</li> <li>● الحوكمة الرشيدة وإدارة الجودة الشاملة</li> <li>● غيرها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● الاستغلال الأفضل لثروة النفط والغاز</li> <li>● ضمان أعلى العوائد وأدنى التكاليف</li> <li>● تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي</li> <li>● ضمان مشاركة الأقاليم والمحافظات المنتجة في عمليات إدارة تطوير واستغلال ثروة النفط والغاز</li> <li>● غيرها</li> </ul>

## نظام إدارة الموارد النفطية في الورقة البيضاء وقانون الموازنة الاتحادية لعام 2021

أولاً. في منهجية صياغة وغايات الورقة البيضاء الحكومية:

تناول بعض الخبراء والمختصين الورقة البيضاء الإصلاحية بالتعليقات الساخرة بعد إعلانها من قبل حكومة عام 2020، فمنهم من قال أنها «الهبياض» في لعبة «الدومنه»، وآخر وصف صناعة بياضها «بالفارغة»، وكاتب هذه السطور يصفها بأنها ورقة لم تُسود بحبر الإصلاح.

من الناحية التاريخية، «الورقة البيضاء»، مصطلح نشأ في بريطانيا في القرن الماضي عن وثيقة صادرة من الحكومة، وظيفتها «العرض التسويقي» لرؤيتها في حل مشكلة معينة، والهدف منها إقناع الشركاء أو من يهمهم أمرها. وبتطبيق هذا التعريف على الورقة البيضاء لحكومتنا، نرصد أركانها الخمسة الآتية:

(1) صاحب الورقة: حكومة انتقالية، قررت بنفسها مدة قصيرة لبقائها في السلطة لمعالجة أزمة مالية طارئة وتنظيم وإجراء انتخابات مبكرة، وهي معالجة تتطلب برنامجاً سنوياً قصيراً ومُحددًا، وليس ورقة بيضاء يتطلب تحقيقها سنوات طويلة.

(2) وظيفة الورقة: سعي الحكومة الانتقالية إلى تسويق نفسها أمام الناخبين في الانتخابات القادمة بكونها قادرة على معالجة الأزمات، وهو حق مشروع لها بلا ريب، ولكن هذا الحق سيأخذ صفة «الخداع» من منظور مصطلح «بياض الورقة»، وكذلك من منظور رغبة حكومة ما بعد الانتخابات المبكرة باعتماد هذه الورقة كمنهاج وزارى لها.

(3) التوجه الإستراتيجي للورقة: لا تحتاج الحكومات الانتقالية إلى توجهات إستراتيجية بعيدة المدى والأهداف لأنه ليس من صلاحياتها الدستورية أولاً، وكونها قصيرة العمر ثانياً، فهي بحاجة فقط لخطوات عملية صغيرة بالزمن القصير والأهداف القريبة والوسائل المتاحة.

(4) مشكلة الورقة: منح مجلس النواب ثقته للحكومة الانتقالية على أساس إعلانها التصدي لمشكلتي الأزمة المالية والانتخابات المبكرة، وليس مشكلة الإصلاح الاقتصادي، وهذا تضليل وهروب سياسي وتنظيمي للأمام لا نفع منه.

(5) هدف الورقة: طُرحت الورقة من قبل أصحابها بهدف إقناع قوم هدّ حيلهم عدّ سنين خيبتهم وخداعهم الطويلة من قبل حكوماتهم المتعاقبة، وقوى سياسية داخلية متناقضة ومتناحرة، وقوى محيط إقليمى ودولى مضطرب وحافل بالمخاطر، لا أرى سبيلاً لإقناعهم بها.

وكما هو معروف للباحثين العلميين منهجياً، عندما تكون مُقدمات الورقة البيضاء باطلة، عندها ستكون نتائجها ليس باطلة أيضاً وإنما ستكون كارثة لا محالة:

(أ) المُقدمات:

(1) منهجية التصميم: «مزيج من الإستراتيجيات والسياسات المحلية والدولية» (ص2)، وهذا المزيج غير المتجانس لا يسمح بصناعة توجه إستراتيجي موحد لقيادة أعمال الإصلاح المنشود في الورقة.

(2) تشخيص المشكلة: «هشاشة الاقتصاد سببها الدور المتزايد للدولة فيه» (ص45)، وهذه مشكلة مزيفة تضع «مؤسسة» الدولة في دائرة الاتهام، وليس نظام «إدارة» الدولة.

(3) خيارات التعامل الأخلاقي مع المشكلة: «اللجوء إلى الخيارات الصعبة والمؤلمة» (ص45)، وهي خيارات باطلة دستورياً (منها خيار خصخصة القطاع النفطي مثلاً).

(4) ترشيد النفقات (ص49):

- «تخفيض الرواتب والأجور للموظفين والمتقاعدين خلال ثلاث سنوات».
- «إيقاف تمويل صندوق التقاعد من الموازنة العامة».

(5) زيادة الإيرادات (ص49):

«بيع الأصول الحكومية» (تعني بيع مؤسسات القطاع العام).

«تحصيل إيرادات الكهرباء بأسعار الوقود في السوق العالمي».

(6) المستهدفون بالإصلاح كإعلان تسويقي: «زيادة مساحة حماية أفراد المجتمع الأكثر ضعفاً وهشاشة» (ص46).

(ب) النتائج:

(1) المنهجية: خليط التوجهات المتباينة سيكون سبيلاً لتناقض وتقاطع والنفي المتبادل لعمليات الإصلاح المنشودة، وهو أمر يُفضي إلى إبطالها أو عرقلتها أو رفع كُلف تحقيقها.

(2) التشخيص: الهشاشة ليس سببها دور الدولة كمؤسسة، وإنما ضعف وسوء وفساد سياسات إدارتها.

(3) الخيارات: ليس من أخلاق فرسان الإصلاح تحميل الضعفاء أعباء ذنب لم يقترفوه.

(4) النفقات: هي استثمار في توسيع وتنويع سوق الاقتصاد الوطني، وليس عبئاً عليه.



- (5) الإيرادات: لا ينفذ «التاجر المُفلس» بحثه في دفاتره العتيقة عن ديون ضائعة.
- (6) المستهدفون: ستتسع مساحة غضب «فئران التجارب» في مختبرات الإصلاح غير المسؤولة.
- فضلاً عن الورقة البيضاء، وخلال خمسة أشهر فقط (أيار - تشرين الأول من عام 2020) أصدر مجلس الوزراء خمسة مشروعات قوانين نفطية، تضمنتها خمس وثائق رسمية، لا أجد أي منطق تنظيمي في تزامم كثرتها بالزمن القصير جداً، ولم يجر تبريرها سياسياً من قبل أصحابها:

- (1) المنهاج الوزاري للحكومة (أيار): تشريع قانون جديد لشركة النفط الوطنية العراقية.
  - (2) قرار لمجلس الوزراء (آب): المسودة الأولى لقانون التعديل الأول لقانون الشركة.
  - (3) قرار لمجلس الوزراء (آب): المسودة الثانية لقانون التعديل الأول لقانون الشركة.
  - (4) لجنة الورقة البيضاء (تشرين الأول). يُفهم من نص الورقة وجود احتمالان (ص62):
    - احتمال لتشريع قانون جديد لشركة النفط الوطنية العراقية، أو:
    - احتمال لمسودة ثالثة للتعديل الأول لقانون شركة النفط الوطنية العراقية.
  - (5) لجنة الورقة البيضاء (تشرين الأول): تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي.
- لا قيمة عملية لأية خطط إستراتيجية أو أوراق بيضاء حكومية لإصلاح أي قطاع اقتصادي، ما لم يجر تحقيقها في أرض الواقع، والتحقيق مرهون بعدم تناقض أو تقاطع أو نفي المكونات المنهجية الثلاثة الآتية لبعضها البعض (الهدف، الغرض من الهدف، ووسائل تحقيق الهدف):
- (1) الهدف في القطاعين: «بهدف إصلاح هذين القطاعين (النفط والغاز - المؤلف) إلى زيادة فاعلية الأداء فيهما» (ص62)، ولكن هدف كل قطاع على حدة مُغاير لهدف إصلاح القطاعين معاً:
- الهدف في قطاع النفط: «تعزيز فاعلية قطاع النفط في الأداء» (ص62)، ومفهوم «تعزيز الفاعلية» لا يتطابق مع مفهوم «زيادة الفاعلية»، إذ أن الأول هدف نوعي، بينما الثاني هو هدف كمي.
- الهدف في قطاع الغاز: «جعل القطاع يعمل بنظام مؤسساتي اقتصادي» (ص64)، ومفهوم

«النظام المؤسّساتي الاقتصادي» لا يتطابق مع مفهوم «زيادة الفاعلية»، إذ أن الأول هدف مؤسّساتي حاكم لإدارة الاقتصاد، بينما الثاني هدف يأتي كنتيجة كمية لتحقيق النجاح للهدف الأول.

(2) الغرض في القطاعين: «زيادة واردات الدولة» (ص62)، ولكن الغرض في قطاع الغاز هو «الاستثمار الأمثل للغاز» (ص64)، وهو غرض مرهون الوصول إليه بأمنية الاستثمار، ولا صلة تنظيمية أو تقنية له بالغرض في القطاعين. وعلى الرغم من تطابق غرض الإصلاح في قطاع النفط مع الغرض في القطاعين، إلا أن الفارق في إدارة عمليات الوصول للغرضين كبير وينحصر في الأمر الآتي:

- إن الشخص التنظيمي المسؤول عن الوصول إلى تحقيق غرض القطاعين هو «قيادة القطاعين»، مثلاً شخص مجلس الوزراء.

- وليس شخص «إدارة قطاع النفط»، مثلاً وزارة النفط أو شركة النفط الوطنية العراقية.

(3) الوسائل في القطاعين: «تطبيق منهجية تجارية، ومعايير الحوكمة» (ص62)، ولكن ما العلاقة الوظيفية الرابطة بين هاتين الوسيّلتين المتناقضتين في المضمون والإجراء التنفيذي، وبين وسائل تحقيق هدف القطاعين الآتية (ص62): «تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي»، «فصل مسارات العمل التنظيمي عن الإداري»، «الانتقال من نهج تقوده الدولة إلى قطاع خاص تشرف عليه وتراقبه الدولة»؟

إن بعض ملامح الاختلال المنهجي أعلاه هي «نصف المصيبة» كما يقال، و«نصفها الثاني» يكمن في عدم توفر القطاع النفطي حالياً على «قيادة متخصصة»، يكون بمستطاعها تقويم اختلال منهجية إصلاحه المقترحة في الورقة البيضاء، لأنها «قيادة تقنية» على جميع مفاصل نشاط القطاع النفطي تعمل على وفق القاعدة الهندسية الشهيرة: «أقرب مسافة بين نقطتين هي الخط المستقيم»، وليست «قيادة إدارية» تعمل بنظام المناورة في حقل ألغام مليء بالمخاطر والتحديات والفرص والتغيّر الدائم.

تتبنى الورقة البيضاء التوجه الإستراتيجي الآتي لإصلاح قطاعي النفط والغاز: «الانتقال تدريجياً من نهج تقوده الدولة إلى قطاع خاص تشرف عليه وتراقبه الدولة» (ص62)، وهذا الانتقال سيتم تحقيقه في الأمد الزمني المتوسط. لتحقيق هذا «التوجه الإستراتيجي الإصلاحي»، تقترح الورقة:

• «يتطلب شجاعة سياسية وقبولاً من أبناء الشعب، وفي مقدمتهم النخب السياسية» (ص7).

• «حزمة أولويات مهمة وعاجلة يتم تطبيقها على المدى المتوسط» (ص47).

• «سنقدم تفاصيل التشريعات المطلوب تعديلها بعد إقرار الورقة البيضاء أصولياً» (ص3).

• «تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي» (ص62).

• «تعديل قانون شركة النفط الوطنية العراقية» (ص62).

• «تشريع وتعديل القوانين والأنظمة الضرورية» (ص62).

• «تعديل الآليات التعاقدية بين وزارة النفط والجهات المستفيدة» (ص62).

• «إدخال شركات محلية وإقليمية وعالمية متخصصة بتسويق وتوزيع المشتقات النفطية» (ص63).

• «تأسيس شركة غاز وطنية، تشرع بقانون يتيح لها تأسيس شركات مشاركة» (ص60).

• «الإشراف على تنفيذ عقود جولات التراخيص الغازية» (ص64).

• «وضع إطار عمل لمشاركة القطاع الخاص في صناعة الغاز الطبيعي» (ص64).

• «السماح باستثمار الشركات العالمية في صناعة الغاز الطبيعي في العراق» (ص60).

تطلب الورقة من الشعب التحلي بالشجاعة لقبولها، إذ سيصبح عام الورقة (2020) عاما تؤرخ به حُقب نهب ثروة الشعب النفطية: حُقب ما قبل الورقة البيضاء - نهب مُتوحش عن طريق «الفساد المُنظم»؛ وحُقب ما بعد الورقة البيضاء - نهب مُتحضر عن طريق «الاستثمار الخاص»!

تقترح الورقة البيضاء استخدام أساسيات «علم الإدارة» في إصلاح القطاع النفطي بالمنهجية الآتية: «فصل مسارات العمل التنظيمي عن الإداري، والانتقال تدريجياً من نهج تقوده الدولة إلى قطاع خاص تشرف عليه وتراقبه الدولة» (ص62). هذا الاستخدام لعلم الإدارة يتضمن عمليتين تنظيميتين كبيرتين وخطيرتين لخداعه:

(1) عملية فصل المسارات: وهو الجزء الأول من المنهجية المُقترحة، وتعني بحسب النص المُقتبس فصل مسار «العمل التنظيمي» (السلطات والصلاحيات والحقوق والواجبات) عن مسار «العمل الإداري» (جميع مسارات العمل الإداري المتكاملة لوظائف التخطيط والتوجيه والقيادة والرقابة) في عملية إصلاح القطاع النفطي. هذا الفصل المزعوم من قبل الورقة البيضاء لمساري العمل المذكورين محاولة خداع مكشوفة لعلم الإدارة، إذ أن هذا العلم لا يقول نظرياً أو عملياً بهذا الفصل، وهو غير قابل للتحقيق في الممارسة العملية لوظائفه، إلا في حالة واحدة فقط وهي الخرق السافر والمُتّعسف لهذه الوظائف ومبادئ تحقيقها، كما هو حال اضطلاع شخص واحد بمهام وزير النفط، ورئيس شركة النفط الوطنية العراقية، ورئيس مجلس إدارتها، ورئيس مجلس مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية بالعراق، ورئيس لجنة شؤون الطاقة في الوقت نفسه.

(2) عملية الانتقال من القيادة إلى الإشراف: وهو الجزء الثاني من المنهجية المُقترحة، وتعني تخلي الدولة بشخص مجلس النواب أو مجلس الوزراء أو وزارة النفط الاتحادية مثلاً عن أداء «وظيفة قيادة» أعمال تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة نشاط القطاع النفطي، وإحلال «وظيفة الإشراف» محلها على هذا النشاط من قبل الدولة بشخص شركات النفط الحكومية مثلاً (كما هو حال إشرافها على تنفيذ عقود جولات التراخيص النفطية). هذا الإحلال بين الوظيفتين يُراد به الإيهام بتطابق مضمونهما في العمل الإداري، وهو خداع لعلم الإدارة مفضوحة ودافعه، إذ أن أداء «القيادة» من قبل الدولة يستلزم اتخاذها قرارات إدارية واجبة التنفيذ كالقوانين والأنظمة وغيرها، بينما أداءها لوظيفة «الإشراف» لا يستلزم اتخاذها أية قرارات من قبلها.

في عملية الخداع، سلخت الورقة البيضاء وظيفة «التنظيم» عن العملية الإدارية، ومَنحت القطاع الخاص وظيفة «قيادة» أعمال نشاط القطاع النفطي، وتكرمت على الدولة، بخبث فاضح، بوظيفة «الإشراف» فقط على هذه الأعمال بواسطة شركات النفط الحكومية، حيث من المُحتمل أن تكون العضوية في مجالس إدارتها ورئاستها مُقترحة من قبل مُلاك القطاع الخاص النفطي نفسه. وفي معركتها لانتزاع قيادة القطاع النفطي من الدولة، وجهت الورقة البيضاء مدافعها لتقويض الأساسات والهيكل المؤسّساتية لهذه القيادة، بتحضيرها لانقلاب مؤسّساتي على شرعية الدولة واستبدالها بشرعية أخرى تقودها مصالح القطاع الخاص: «الانتقال تدريجياً من نهج تقوده الدولة إلى قطاع خاص تشرف عليه وتراقبه الدولة» (ص62).

ومن أجل تحقيقهم النصر في هذه المعركة، على أصحاب الورقة البيضاء إقناع الشعب التحلي بالشجاعة لقبولها (ص7)، عبر إعلانهم عن الأشكال المفضلة لسيطرتهم الرأسمالية على القطاع النفطي، وموقفهم من العقوبات التي تحوّل دون ذلك، وطرائقهم لمواجهتها:

(1) أشكال السيطرة الرأسمالية. يمكن للسيطرة هنا أن تأخذ أشكال الاستثمار الآتية:

- رأس المال المحلي، وهو مال الدولة المنهوب بالفساد المُشرعن وغير المُشرعن.
- رأس المال الأجنبي، بعقود الامتياز والمشاركة النفطية.
- رأس المال المختلط من الشكّلين أعلاه، ولكن بقيادة الرأسمال الأجنبي.

(2) العقوبات الدستورية والقانونية. وهي أحكام الدستور وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لإدارة القطاع النفطي التي تحوّل دون تحقيق الورقة البيضاء لأهدافها:

- شخص الملكية: كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظة.
- أشخاص الإدارة العملية: الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظة المنتجة.
- أشخاص الإدارة الإستراتيجية: الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظة المنتجة.
- الهدف من الإدارة والشخص المستفيد منه: تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي.
- المعيار الأخلاقي للانتفاع: الإنصاف بما يتناسب مع التوزيع السكاني في البلاد.

(3) طرائق مواجهة العقوبات. يمكن للمواجهة أن تأخذ إحدى أو توليفة من الطرائق الآتية:

- إنفاذ قانون شركة النفط الوطنية العراقية، من دون أخذ قرارات المحكمة الاتحادية العليا بعين الاعتبار، وهذا ما حصل فعلا عام 2021 بتكوين هيكلها التنظيمية والوظيفية وقياداتها، وفك ارتباط الشركات النفطية بوزارة النفط وإحاقها بالشركة، وتوقيع عقود مع شركات أجنبية.

- تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي بما يسمح بعقود الامتياز التقليدية والمشاركة النفطية الأجنبية.

● تشريع وتعديل القوانين والأنظمة أو غض الطرف عنها، بما يسمح بالاستثمار المناطقي للثروة النفطية، كما هو حال قانون النفط والغاز لإقليم كردستان (في عام 2022، أقرت المحكمة الاتحادية العليا عدم دستوريته)، وتغاضي الحكومات الاتحادية المتعاقبة عن عدم دستوريته.

عندما توجّه نيران مدافع الإصلاح المزعوم لك أساسات وهياكل الدولة الدستورية والمؤسّساتية ذات الصلة بملكية وإدارة الثروة النفطية الوطنية، حينها على شعب الدولة حفر وتشبيد خنادق دفاعاته الدستورية والقانونية والسياسية، بوصفه المصدر والحامل للسلطة والمالك للثروة النفطية!

ثانياً. في تعامل قانون الموازنة الاتحادية لسنة 2021 مع إدارة الموارد النفطية الوطنية:

على مدى عقدين من الزمن تقريباً، حَذَلت وزارتي النفط والمالية المالك الدستوري للثروة النفطية (الشعب العراقي) ومُنتجها (المحافظات المنتجة) في إدارتها والتصرف بمخرجاتها، وعندما حاول مجلس النواب مُتأخراً الانتصار لحقوقهما الدستورية في قانون موازنة 2021، طعنت الحكومة بمواد القانون ذات الصلة بهذه الثروة، وتم خُدْلان المالك والمُنتج حينما أبطلت المحكمة الاتحادية العليا تلك المواد لصالح الوزارتين: قرارها بعدم دستورية تأسيس صندوق البترودولار في المحافظات المنتجة للنفط، وقرارها بعدم دستورية تدخل الحكومة بعمل شركات عقود جولات التراخيص النفطية.

في تشرين الأول (أكتوبر) 2021، كشفت وزارة النفط عن تحقيقها إيرادات إضافية بلغت أكثر من (16) مليار دولار ستضاف إلى موازنة 2021. من وجهة نظر إدارة الموارد النفطية، هذا يعني:

● لا فضل لكفاءة عمل وزارة النفط بذلك، إذ أن الإيراد المُضاف تحقق بنتيجة ارتفاع أسعار النفط الدولية!

● لا يُشَم من هذا كرم لوزارة النفط على الموازنة بحساب فرق سعر النفط فيها وسعر تصديره!

● لا يمكن قانوناً رد الموازنة بالإيراد المُضاف وسيكون مالا سائبا لوزارة المالية!

● قايض المُشرِّعون أهل النفط بالإيراد المُضاف لصالحهم مقابل خفض قيمة عملتهم الوطنية!

- رفضت وزارتي النفط والمالية تخصيص الموازنة الإيراد المُضاف لصالح مُنتجي النفط!
- قامت المحكمة بإلغاء تخصيص الموازنة الإيراد المُضاف لحساب أهل المحافظات المنتجة!
- غمطت المحكمة الحقوق الدستورية لأهل النفط بالإيراد المُضاف وأبقته لصالح وزارة المالية!
- كسرت المحكمة إرادة المُشرِّعين المُنتخبين وأعلت إرادة الوزارتين التنفيذيتين للنفط والمالية!
- وخسر أهل النفط إيراد الموازنة والإيراد المُضاف وربحوا بيئة عيش ظالمة وملوثة وقاتلة!

ليس غرضي الدخول في جدل دستوري مع المحكمة الاتحادية العليا الموقرة بشأن قراراتها ذات الصلة بالثروة النفطية الوطنية الواردة في قانون موازنة 2021، ولكني كمواطن من شعب يؤكد دستور بلاده على أنه مصدر السلطات والمالك الحصري للثروة النفطية، ومن منظور حماية مبادئ وقيم الدستور نفسه في الإنصاف والعدالة والكفاءة والفاعلية والمنفعة الأعلى من إدارتها والتصرف بمخرجاتها، أتساءل عن المغزى السياسي والاجتماعي لقرارات المحكمة الآتية:

- 1) قرار المحكمة بعدم دستورية تأسيس صندوق البترودولار في المحافظات المنتجة للنفط (الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، رقم القرار 35/اتحادية/2021):
  - يتوافق تأسيس الصندوق مع أحكام المادتين (111، و112) من الدستور!
  - جاء تأسيس الصندوق كخيار تشريعي لمُمثلي الشعب المُنتخبين!
  - قايضت الحكومة البرلمان سياسياً بالصندوق مقابل تمرير موازنة مُلتبسة الدوافع والغايات!
  - ستُفرط الحكومة بفرق السعر بإنفاقه على أبواب صرف غير مُنتجة!
  - سيُقوي قرار المحكمة من نزعات الأقلمة في المحافظات المنتجة لشعورها بالغبْن!
- 2) قرار المحكمة بعدم دستورية تدخل الحكومة بعمل شركات عقود جولات التراخيص النفطية (الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، رقم القرار 35/اتحادية/2021):

- جرى إبرام العقود من دون موافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب!
- تتضمن العقود بنوداً تسمح بتعديلها في ضوء التشريعات النافذة أو التي سَتُشرَع بعد إبرامها!

- يجري حلّ الخلافات بين طرفي العقد إما بالتوافق أو باللجوء إلى التحكيم الدولي!
- سَيُزيد قرار المحكمة من شدة الصراع السياسي على قيادة القطاع النفطي الكبير الإغراء!

لا أستطيع سياسياً ووجدانياً تَفهُمُ وقبول أن تكون دوافع ورغبات وزير المالية والنفط لها الولاية العِلوية على ولاية مبادئٍ وقيَمٍ ومنافع عامة واردة في أحكام الدستور، عندما قررت المحكمة الاتحادية العليا إبطال تأسيس صندوق البترودولار في المحافظات المنتجة للنفط، الوارد في قانون موازنة 2021، استناداً إلى قناعات الحكومة التنفيذية ونوايا مجلس النواب، وليس إلى أحكام الدستور (الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، رقم القرار 35/ اتحادية/2021):

(1) «يشير وكيل المدعي (رئيس مجلس الوزراء) إلى أن تخصيصات البترودولار أضيفت ضمن إيرادات الموازنة، ومن ثم أن تطبيقها يؤدي إلى عجز في الموازنة خلافاً لإرادة مجلس النواب في تقليص فجوة العجز»: لا يجري الحديث في القانون عن تخصيصات البترودولار، وإنما عن تأسيس صندوق لها يتم تمويله من زيادة فرق سعر النفط المُعتمد في الموازنة وسعر تصديره، ولا يُسبب هذا الفرق عجزاً فيها لأنه عجز مُخطط له في الموازنة لا يتأثر بزيادة أو خفض فرق السعر، ثم ما هي علاقة نوايا مجلس النواب تجاه فجوة عجز الموازنة المالية بقناعات الحكومة الذاتية؟

(2) «هذا الإجراء يعد تدخلاً في عمل السلطة التنفيذية بوصف أن إنشاء الصناديق المالية عمل تنفيذي وانه يمثل تجاوزاً لاختصاص مجلس النواب.. وخرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات»: هذه قناعة الحكومة وليس حجة دستورية وهي قناعة خاطئة تنظيمياً، لأن عمل الحكومة التنفيذي يجب أن يسبقه عمل تشريعي للبرلمان لتقوم بتنفيذه، وهذا هو معنى مبدأ الفصل بين السلطات!

(3) «هذا بالإضافة إلى الآثار المالية الناتجة عن استحداث مثل هذه الصناديق مما يشكل تجاوزاً لاختصاص مجلس النواب»: هذه قناعة الحكومة أيضاً والتي لا تجد ما يُبررها من أحكام دستورية لتقتنع المحكمة بها، ثم أنها قناعة معطوبة من جانبيين متداخلين فيما بينهما:



- الأول، لا يُرتب فرق السعر المذكور آثاراً مالية على الموازنة.
  - الثاني، لا يمكن للنوايا الطيبة للبرلمان التأثير في هذا الفرق.
- وبقرار آخر لها بشأن طعون الحكومة بقانون موازنة 2021، حرّمت المحكمة الاتحادية على الحكومة التدخل في إدارة تكاليف العمليات النفطية لعقود جولات التراخيص المُبرمة منذ عام 2009 كما شرّح ذلك البرلمان، إذ «أن ذلك يُعد إخلالاً من الحكومة بالتزاماتها الناشئة عن عقود التراخيص التي لا يمكن مخالفتها، إذ أن (العقد شريعة المتعاقدين).. قد يصل إلى فسخ العقود» (الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، رقم القرار 35/اتحادية/2021).
- هل المحكمة الموقرة تعلم:
- جرت صياغة عقود جولات التراخيص النفطية على نحو يستبعد الحكومة (ومجلس النواب أيضاً) من أية التزامات ستنشأ جراء إبرامها وتنفيذها!
  - يجري تضخيم الكُلف في عقود التراخيص بشكل غير معقول: بعد خمس سنوات من نفاذ العقد، اشترت شركة BP البريطانية المستثمرة لحقل الرميلة النفطي عام 2014 حاسبات بمبلغ (12) مليون دولار لتُضاف إلى ما اشترته سابقاً منذ إبرام العقد عام 2009، وإنها أنفقت (65) مليون دولار على بند «الإطعام» مقابل (50) مليون دولار فقط على بند «المعدات»، وأن أجور الكادر الأجنبي تزيد بعشر مرات عن أجور نظيره المحلي للتوصيف الوظيفي للعمل نفسه!
  - إن الكلف الاستثمارية والتشغيلية لبرميل النفط في العقود تزيد بمقدار (3-5) مرات عن مثيلاتها في دول الجوار (هل المحكمة استأنست بآراء وزراء النفط السابقين بهذا الصدد)!
  - إن العقود تتبنى منهجية «استثنائية» لاحتساب التكاليف مُغايرة لما هو مألوف لاحتسابها!
  - إن العقود تتضمن بنوداً تسمح بتعديلها في ضوء التشريعات النافذة أو التي ستُشرع بعد إبرامها، ويجري حل الخلافات بين طرفي العقد إما بالتوافق أو باللجوء إلى التحكيم الدولي!
  - مَنْ همس بإذن المحكمة إن تدخل الحكومة بإدارة التكاليف سيُفضي إلى فسخ هذه العقود؟

يُتيح قرار المحكمة أعلاه لشركات وزارة النفط في عقود التراخيص الانفراد بمهمة رسم السياسة النفطية للدولة بما فيها إدارة التكاليف، ولا يوجد نص دستوري يُجيز لها سلطة وصلاحيه فعل ذلك، وأن هذه المهمة «يلزم أن تكون من الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط»، كما نصّ على ذلك قرار سابق للمحكمة (الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، العدد 66 وموحداتها 71 و157 و224/اتحادية/إعلام/2018)!

### خلاصة المبحث الثاني

وصف أحد الاقتصاديين العراقيين، في معرض نقده للمنهاج الوزاري 2018-2022، منهجية صياغته بتعبير «التذاكي في إدارة الاقتصاد الوطني» (السعدي، 2018)، لما تتسم به هذه المنهجية من سمات الغموض والتناقض والتشتت وكثرة التفاصيل وغيرها. وفي السياق نفسه، يرى أحد الباحثين العراقيين، عند توصيفه لمنهجية التعامل العلمي مع المشكلات الاقتصادية المختلفة في العراق أن المنهجية الرسمية المُعتمدة في ذلك تكمن في الابتعاد الشديد عن «التنظير» والاقتراب الشديد من «التوصيات العملية»: «تقترن النظرية في الأوساط الرسمية بالأيديولوجيا أو بنسخة مشوهة من الفلسفات المعيارية.. ولذلك تجد المنظمون للندوات والمؤتمرات (والصانعون للمنهاج الوزاري أيضاً - المؤلف) يحذرون من التنظير وانه لا ينفج. ويريدون توصيات عملية، والمقصود بها عادة مقترحات ساذجة لا تضيف إلى المعرفة بكيفيات عمل أجهزة الدولة وأسباب الإعاقة وتدني الأداء» (علي، 2018). وعندما تكون «مقدمات» صياغة المنهاج الوزاري والورقة البيضاء الحكومية بهذا القدر من السوء المنهجي، فليس من المتوقع أن تكون «نتائج» تحقيق المنهاج والورقة أقل قدرا من السوء، سواء تعلق الأمر بإدارة الاقتصاد الوطني ككل، أم بإدارة تطوير صناعة استخراج النفط في هذا الاقتصاد.

في هذا المبحث، كشفنا الكثير من حالات الاختلال المنهجي غير المُنتج لتوجه إستراتيجي واضح المعالم والغايات، عند مقاربتنا لمنهجية صياغة المنهاج الوزاري في جزئه المتعلق بإدارة عمليات تطوير صناعة النفط الوطنية. بيد أن الكشف عن الحالات المنهجية المُختلفة في صياغة المنهاج الوزاري لا يمكن لها أن تأتي فرادى ومنقطعة الصلات، من دون انتظام هذه الحالات في نسق منهجي، يُكرّس الإخفاق في إدارة قضايا الشأن العام. وبمثابة خاتمة لهذا المبحث، نرصد حالة منهجية واحدة من حالات تطوير صناعة النفط، من زاوية النسق

المنهجي المُختل الذي ينطوي عليه المنهاج الوزاري للسنوات 2018-2022 عند تعامله معها: «إبرام عقود شراكة مع شركات عالمية تخصصية لتطوير عمل الشركات النفطية» (الأولوية 8 من المحور الثاني للمنهاج الوزاري: 70، وكذلك الحال في الورقة البيضاء). في هذه الأولوية، نرصد المؤشرات الأساسية الآتية الدالة على وجود نسق منهجي مُختل في إدارة عمليات تطوير صناعة النفط الوطنية، يتبناه المنهاج الوزاري:

- في الممارسة الدولية لهذا النمط من العقود النفطية، لا يجري إبرام عقود شراكة لتطوير نشاط «شركات خدمة نفطية» (مثلاً شركات الخدمة النفطية الوطنية المذكورة في نص هذه الأولوية)، وإنما لتطوير نشاط «شركات إنتاجية» (مثل شركة نفط البصرة أو ميسان أو الشمال وغيرها المذكورة في نص المادة 7/ثانياً/2 من قانون شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018). في عقود الشراكة النفطية، يجري الحديث عن التنظيم المؤسسي للحقوق والالتزامات المتبادلة لطرفي أو أطراف العقد حول متغيرات رأس المال وتقاسم الإنتاج والأرباح والإدارة والمخاطرة وغيرها، وليس عن التطوير التقني لنشاط شركة خدمة نفطية وطنية كشركة المعدات الهندسية الثقيلة أو شركة الحفر أو شركة المشاريع النفطية مثلاً.
- في المنهاج الوزاري، تم إدراج «شركة تسويق النفط» (SOMO) ضمن عداد الشركات الواجب تطوير نشاطها من خلال إبرام عقود شراكة مع شركات عالمية تخصصية. هنا نطرح التساؤل الآتي: ما هي الآلية التنظيمية التي سيستخدمها «عقد الشراكة» في عمليات اتخاذ القرارات الخاصة بتسعير النفط وإمداداته والشركات المشتريّة ومنافذ التصدير وغيرها، وهي قرارات ذات صبغة سيادية في الغالب تمارسها شركة تسويق النفط الوطنية نيابة عن الدولة العراقية؟ فضلاً عن ذلك، جاءت جميع عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة منذ عام 2009 وهي تؤكد التزام أحكام هذه العقود بسياسات الشركة المذكورة الخاصة بتسويق النفط، وأدت الشركة دور «الشريك الحكومي» في عقد حقل الرميلة النفطي من عقود جولة التراخيص النفطية الأولى.
- استثنى المنهاج الوزاري شركات الاستخراج النفطي الوطنية (الواردة في المادة 7/2 ثانياً/2 من قانون شركة النفط الوطنية لسنة 2018) من مقترحاته التطويرية، على قاعدة إبرام عقود الشراكة مع الشركات الأجنبية، وهي الشركات نفسها المناط ببعض

منها (مثلاً شركة نفط البصرة وشركة نفط ميسان) زيادة القدرة الإنتاجية والتصديرية للحقول النفطية المشمولة بجولات التراخيص النفطية الأولى والثانية (المنهاج الوزاري، الأولوية 9: 70).

● تقوم وزارة النفط الاتحادية بإدارة عمليات إبرام عقود الشراكة لتطوير نوعين مختلفين من الشركات النفطية الوطنية: النوع الأول من الشركات تعود فيه عائدتها التنظيمية لوزارة النفط (شركة المعدات الهندسية الثقيلة، وشركة المشاريع النفطية)، والنوع الثاني من الشركات تعود فيه عائدتها التنظيمية لشركة النفط الوطنية العراقية بموجب قانونها لسنة 2018 (شركة الناقلات العراقية، شركة الحفر العراقية، وشركة تسويق النفط «سومو»، والأخيرة عدت قرارات المحكمة المذكورة مملوكيتها للشركة بعدم الدستورية). في هذه الحالة، ربما سيلجأ صنّاع المنهاج الوزاري إلى إدخال تعديلات على قانون شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018 لتلافي بعض الثغرات (المنهاج الوزاري، الاستثمار الأمثل للطاقة والموارد المائية: 17)، أو ربما «تجميد» عمل القانون المذكور، أو الانتقال من الأحكام الدستورية الحاكمة لتطوير واستغلال ثروة النفط والغاز الوطنية بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي المالك الدستوري الوحيد لهذه الثروة، وغيرها من التوصيات العملية المناقضة والمتقاطعة مع مبادئ صياغة إستراتيجيات تطوير صناعة النفط، في ظروف لا يجد فيها أهالي عاصمة العراق النفطية البصرة سوى الماء المالح والمُلوث لاستخداماتهم اليومية المختلفة، في حين «ستشرب» حقولها النفطية ملايين براميل الماء يومياً للرفع من ضغط طبقاتها النفطية لاستغلال المزيد من النفط الخام (المنهاج الوزاري، الاستثمار الأمثل للطاقة والموارد المائية: 16).

### مصادر البحث الثاني

- دستور جمهورية العراق 2005.
- خطة التنمية الوطنية 2018-2022. وزارة التخطيط، بغداد.
- الركابي، كاظم نزار (2004). الإدارة الإستراتيجية: العولمة والمنافسة. الناشر: دار وائل للنشر، عمان.

- السعدي، صبري زاير (2018). المنهاج الوزاري، التذاكي في إدارة الاقتصاد الوطني. <http://www.akhbaar.org> في 14 تشرين الثاني.
- علي، أحمد أبريهي (2018). من أسباب التعثر الاقتصادي في العراق البؤس النظري وقيم العمل في الدولة. <http://www.akhbaar.org> في 23 تشرين الأول.
- قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.
- قانون الموازنة الاتحادية العامة لسنة 2021.
- قرارات المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 2019/1/23 بشأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.
- الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، العدد 66 وموحداتها 71 و157 و224/ اتحادية/إعلام/2018.
- الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، رقم القرار 35/اتحادية/2021.
- الكعبي، جواد كاظم لفته (2017). المدخل الإستراتيجي في إدارة صناعة النفط. الناشر: دار الكتاب الجامعي، العين/الإمارات العربية المتحدة.
- الكعبي، جواد كاظم لفته (2018). الإدارة العملية لصناعة استخراج النفط والغاز. الناشر: مركز المحور للدراسات والتخطيط الإستراتيجي، البصرة.
- لفته، جواد كاظم (2011). منهجية الإدارة المعاصرة في معالجة المعضلات الاقتصادية. الناشر: دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان.
- المنهاج الوزاري 2018-2022.
- الورقة البيضاء الحكومية لعام 2020.

## الفصل الثاني

### التنظيم المؤسسي القانوني لنظم إدارة صناعة استخراج النفط

#### المبحث الأول

#### منهجية صياغة وتقرير أهمية نظم إدارة صناعة استخراج النفط في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي

لقد حَصَرَ دستور البلاد منذ عام 2005 ملكية الموارد النفطية الوطنية بيد الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط غير المنتظمة في إقليم، وقرر إناطة إدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية بأشخاص الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط بموجب مبادئ العدالة والإنصاف والفاعلية في إنتاج وتوزيع الواردات النفطية، وبموجب قانون يُشَرِّع لهذا الغرض، وألزم هذه الأشخاص أداء وظيفة رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، وحدد آليات تحقيق هذا المعيار باستخدام أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار النفطي.

وعلى أساس هذه الأحكام الدستورية، كان يجب أن يُشَرِّع قانون يؤسس لولادة نظام مؤسسي جديد لإدارة الموارد النفطية في البلاد، يتضمن المشاركة الفاعلة من قبل جميع الأشخاص الدستورية المناط بها التصرف بملكية الموارد النفطية (مجلس النواب، مجلس الوزراء، حكومات الأقاليم المنتجة للنفط، وحكومات المحافظات المنتجة للنفط)، وعلى وفق المواقع والأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية لهذه الأشخاص في جميع مستويات الإدارة الإستراتيجية والتنفيذية والعملياتية لنظام الإدارة المنشود. لم يشهد هذا النظام النور لغاية الآن في بداية عام 2022، على الرغم من صدور ثلاث مبادرات تشريعية لما سُمِّي بقانون

النفط والغاز الاتحادي، وتحضير مبادرة تشريعية رابعة كما تعلن عنه الوثائق الرسمية الحكومية والسلطات النفطية.

يتصف نظام إدارة الموارد النفطية في المشروعات الثلاثة للقانون بالتناقضات الهيكلية والوظيفية، وسيُفضى تشريعه إلى تفويض تطوير واستغلال صناعة استخراج النفط الوطنية، وإلى الانتقاص الفاضح من المبادئ والمعايير الدستورية والتنظيمية والاجتماعية في قيم ومؤشرات العدالة والإنصاف والكفاءة والفاعلية والمنفعة الأعلى للشعب العراقي، وإلى نشوب نزاعات تنظيمية لا عدّ لها ولا حصر، منها الأساسية الآتية:

- نزاعات بين الأشخاص الدستورية في دائرة الإدارة الإستراتيجية المُنَاط بها إدارة الموارد النفطية الوطنية.
- نزاعات بين الأشخاص التنظيمية في دائرة الإدارة التنفيذية المُنَاط بها إدارة الموارد النفطية.
- نزاعات بين الأشخاص التنظيمية في دائرتي الإدارة التنفيذية والعملياتية وأشخاص إدارة جولات التراخيص النفطية.
- نزاعات بين قيم العدالة والإنصاف ومؤشرات الكفاءة والفاعلية والمنفعة في إدارة عمليات تطوير صناعة استخراج النفط والغاز.
- نزاعات بين مؤشرات الكفاءة والفاعلية نفسها وخيار المنفعة الأعلى للشعب العراقي من إدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية.
- نزاعات ما بين المواقع والأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية في إدارة عمليات تطوير واستغلال صناعة استخراج النفط والغاز.
- نزاعات بين الوظائف الإدارية الأساسية والوظائف الإدارية المشتقة في إدارة عمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية.

هذا المبحث غير معني بدراسة الرؤى السياسية والإيديولوجية عند أصحاب المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي، ولكنه معني بالدرجة الأولى بتحليل مكونات نظام إدارة الموارد النفطية المُقترح من قبلهم في هذه المشروعات، وتبيان عطبه التنظيمي الكبير في ضمان إدارة مواردنا النفطية بكفاءة وفاعلية تنظيمية واقتصادية وتكنولوجية عاليتين، وبما

يحقق الخيار الاجتماعي الدستوري من تطوير واستغلال هذه الموارد على وفق معيار المنفعة الأعلى للشعب العراقي. وبغرض الاختصار، سنطلق التسميات الآتية على مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي الثلاثة:

- المشروع الأول: مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي، المُقترح من مجلس الوزراء في شباط/فبراير 2007.
- المشروع الثاني: مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي، المُقترح من مجلس الوزراء في آب/أغسطس 2011 (نسخة مُعدلة عن المشروع الأول).
- المشروع الثالث: مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي، المُقترح من لجنة النفط والطاقة بمجلس النواب في آب/أغسطس 2011 (نسخة غير أصيلة، مُعدلة عن المشروع الثاني).

### توصيف منهجية صياغة مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي

بما أن موضوع هذا المبحث يقتصر فقط على تحليل هيكل سلطات وصلاحيات وحقوق ومسؤوليات الأشخاص التنظيمية من النظام المقترح لإدارة الموارد النفطية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي الثلاثة العالقة التشريع، إلا أن توصيف وتحليل عمل أنظمة الإدارة المُقترحة فيها يتطلب توصيف منهجية صياغة أحكامها في المشروعات المطروحة على النحو الآتي:

- أولاً، المرجعيات المؤسساتية التي تم الاستناد إليها في صياغة أحكام مشروعات القانون؛
- ثانياً، أهداف مشروعات القانون ووسائل تحقيقها؛
- ثالثاً، الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية في مشروعات القانون؛
- رابعاً، التراتبية التنظيمية لأشخاص الإدارة في الدستور النافذ ومشروعات القانون الثلاثة.

أولاً. المرجعيات المؤسساتية في صياغة أحكام مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي:

في المادة (1) من المشروع الأول، تم تثبيت المادة (111) من الدستور حول ملكية الموارد النفطية: «النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات»،



في حين لم يَفرّد المشروع الثاني مادة خاصة بملكية الموارد النفطية حسب أحكام الدستور، وإنما جاء الحديث عنها في سياق تعداد أهداف القانون بالمادة (2/أولاً) على النحو الآتي: «أن تكون ملكية النفط والغاز في العراق لكل الشعب في كل الأقاليم والمحافظات». في المشروع الأول، جرى تثبيت مؤسسة الملكية كمرجعية مؤسساتية في إدارة الموارد النفطية، بينما في المشروع الثاني فقد تم نزع المرجعية المؤسساتية عن مؤسسة الملكية لتصبح مُجرد هدف من الأهداف العشرة لقانون النفط والغاز الاتحادي، التي يمكن الوصول إليها و/أو لا يمكن الوصول إليها.

لست مختصاً بالقانون لكي أقرر، من الناحية الدستورية والقانونية، صواب أو عدم صواب المشروع الثاني في تعامله مع مسألة ملكية الموارد النفطية، ولكني أقول، من الناحية التنظيمية، إن افتقار نظام إدارة الموارد النفطية لمرجعياته الدستورية والقانونية وغيرها سيكون أمراً مُخلاً ومُعرقلاً لعمليات صناعة واتخاذ وتحقيق القرارات الإدارية الإستراتيجية والعملياتية في هذا النظام، ذلك أن المرجعيات المذكورة هي التي تقرر مفردات التوجه الإستراتيجي في نظام إدارة نشاط قطاع صناعة النفط والغاز على النحو التعاقبي الآتي: الرؤية، والرسالة، والأهداف الإستراتيجية. إن تثبيت الدستور لملكية الشعب على الموارد النفطية لم يرد كهدف من أهداف نظام إدارتها، وإنما تأكيد لكيونونة مؤسساتية أصيلة، تُعدّ مرجعية دستورية ينبغي أن يشتق منها القانون المُقترح رؤية ورسالة وأهداف نظام إدارته للموارد النفطية.

في السياق نفسه، لم يرد في المشروع الثالث أي ذكر لملكية موارد النفط والغاز، ناهيك الحديث عن المرجعية الدستورية في تقرير شكل هذه الملكية. في المادة (2/أولاً) من المشروع الثالث، جرى الحديث عن المرجعية الدستورية أيضاً بمثابة هدف من الأهداف التسعة لقانون النفط والغاز على النحو الآتي: «رسم السياسات الإستراتيجية لتنظيم وتطوير صناعة البترول الاستخراجية بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي وبما ينسجم مع ما ورد في الدستور الاتحادي». يتيح هذا النص الافتراض، بأن رسم السياسات المذكورة وتقدير مستوى ومؤشرات قياس المنفعة يمكن أن تتحقق من دون مشاركة المالك الدستوري (الشعب العراقي) في إدارة ملكيته للموارد النفطية، ويكفي أن تقوم بعض المؤسسات (مثلاً مؤسسة الدولة بواسطة أجهزتها التشريعية والتنفيذية، أو الأقاليم والمحافظات المنتجة، أو وزارة النفط الاتحادية، أو المجلس الاتحادي للنفط والغاز، أو شركة النفط الوطنية العراقية

وغيرها) بإنجاز أعمال تنظيم وتطوير واستغلال صناعة البترول الاستخراجية وتقدير المنفعة نيابة عن الشعب وباسمه (على سبيل المثال، تمارس شركة النفط الوطنية العراقية، في قانونها لسنة 2018، أعمالها نيابة عن الدولة العراقية). وكقاعدة، عندما يغيب المالك الحقيقي عن إدارة موضوع ملكيته، يكثُر السُرْاق، إذ أن المال السائب يُعَلِّم السرقة!

في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي، تلاحظ نزعة التراجع النوعي المتصاعدة في تقرير شخص المالك الدستوري لموارد النفط والغاز، وهو أمر يُنذر بحدوث عمليات انتهاك خطيرة وكبيرة في نظام إدارة هذه الموارد، وربما يُفضي ذلك أيضاً إلى حدوث نزاعات حادة بين الأشخاص التنظيمية لهذا النظام، كما سيرد تفصيله في هذا المبحث. من المؤكد أن نزعة التراجع التشريعي في الموقف من ملكية الموارد النفطية تقف وراءها اعتبارات سياسية خلال الفترة الزمنية الفاصلة ما بين عام 2007 (صدور المشروع الأول للقانون) وعام 2011 (صدور المشروعين الثاني والثالث للقانون)، يكمن فحواها العام في ضمان سيطرة الأطراف السياسية الحاكمة والمتنافسة على إدارة الثروة النفطية الوطنية لتحقيق مصالحها الذاتية.

سنحاول تقديم وجهة نظر تنظيمية، ربما لا تتصف بالدقة الكافية بمنظور القراءة الدستورية والقانونية، للاعتبارات السياسية التي حالت دون تضمين المشروعين الثاني والثالث للقانون موضوع البحث لمادة صريحة ومنسجمة مع الدستور النافذ، تُقرر شخص المالك الحقيقي للموارد النفطية في القانون المُقترح. بعد الخلاف الكبير بين القوى السياسية الوطنية حول المشروع الأول والحيلولة دون تشريعه في عام 2007 (لم يُشرَع أي من المشروعات الثلاثة لغاية الحين في بداية عام 2022)، نجحت الحكومة الاتحادية في عام 2009، وهي حكومة توافق سياسي، بإدارة الموارد النفطية الوطنية بنظام عقود الخدمة لجولات التراخيص النفطية مع شركات النفط الأجنبية، من دون الاستناد إلى وجود قانون اتحادي دستوري يؤكد ملكية الشعب العراقي للموارد النفطية، وهي الخطوة التنظيمية الأولى للتراجع عن ما ثبته المشروع الأول للقانون بشأن المالك الدستوري للثروة النفطية، لتتبعها الخطوة التنظيمية الثانية في عام 2011 بعدم تضمين المشروعين الثاني والثالث للقانون لما يؤكد الحق الدستوري للشعب في ملكية الموارد النفطية، بغرض استمرار القوى السياسية النافذة في الحكومة الاتحادية بإدارة الموارد النفطية، من خلال عقود جولات التراخيص النفطية، بما يتوافق مع توجهاتها ومصالحها، وهذا الأمر أضفى الشرعية السياسية، وليس الدستورية أو القانونية، على عقود

المشاركة لحقول نفط إقليم كردستان مع شركات أجنبية منذ عام 2007 ولغاية اليوم (هذه العقود عدّتها المحكمة الاتحادية العليا غير دستورية عام 2022)، ومنح وزارة النفط عام 2021 حقل المنصورية الغازي بعقد مشاركة لشركة صينية، ورهن حقل ارطاي النفطي بعقد مشاركة أيضاً لم تُنشر تفاصيله لشركة طاقة فرنسية، وتأسيس «شركة البصرة للطاقة المحدودة» بعد إعادة هيكلة عقد حقل الرميلة من عقود جولة التراخيص الأولى.

### ثانياً. الأهداف ووسائل تحقيقها في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي:

في المشروعين الثاني والثالث لقانون النفط والغاز الاتحادي، جرى تخصيص إحدى موادهما لتعداد أهداف القانون، بينما لم يُقرّد المشروع الأول مادة خاصة بالأهداف، واستعاض عنها بمادة تتحدث عن الغاية من القانون بمسارين تنظيميين مختلفين (المادة 3 من المشروع الأول): المسار الأول، «إن هذا القانون يؤسس لولادة نظام لإدارة العمليات النفطية»؛ المسار الثاني، «تحديد أسس التعاون بين الوزارات الاتحادية المعنية وإنشاء قاعدة للتنسيق والتشاور بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات المنتجة». من الناحية التنظيمية، يمكن النظر للمسار الأول بوصفه هدفاً مؤسستياً، أما المسار الثاني فيعدّ وسائلاً مؤسستية لضمان تحقيق نظام الإدارة المعني لعمله.

عند النظر بأهداف قانون النفط والغاز الاتحادي في المشروع الثالث (عددتها 9 في المادة 2 منه)، وفي المشروع الثاني (عددتها 10 في المادة 2 منه)، نرى أن أهداف المشروع الثالث متطابقة تماماً مع أهداف المشروع الثاني، بيد أن الأخير يتوفر على ثلاثة أهداف خاصة به وحده مقارنةً بالمشروع الثالث للقانون:

- الهدف الأول، وضع ملكية النفط والغاز في العراق بمثابة هدف يسعى القانون للوصول إليه.
- الهدف الثاني، وضع السيطرة على النفط والغاز بمثابة هدف يسعى القانون للوصول إليه أيضاً. في الهدف الثاني، يُلاحظ أن السيطرة تتعلق بالنفط والغاز كمواد خام طبيعية وليس كعمليات إدارة نشاط استخراجهما من باطن الأرض، فضلاً عن عدم تعيين الأشخاص الدستورية أو التنظيمية المعنية بتحقيق هدف السيطرة على النفط والغاز كمواد خام.

● الهدف الثالث يتعلق بتحديد هوية الشخص الدستوري (مثلاً الحكومة الاتحادية) أو التنظيمي (مثلاً المجلس الاتحادي للنفط والغاز أو شركة النفط الوطنية العراقية) للقيام بمهمة إدارة تطوير واستغلال المصادر البترولية الوطنية. لقد أناط المشروع الثالث هذه المهمة بأشخاص إدارة الموارد النفطية الثلاثة، الواردة في المادة (112) من الدستور: الحكومة الاتحادية، حكومات الأقاليم المنتجة للنفط، وحكومات المحافظات المنتجة للنفط، بينما أناط المشروع الثاني للقانون هذه المهمة بالحكومة الاتحادية فقط، وهي مخالفة دستورية صريحة وتراجع تنظيمي كبير عن أحكام المشروع الأول للقانون.

أما بشأن وسائل تحقيق أهداف القانون، فيبدو الأمر مختلفاً ومتناقضاً ما بين أحكام المشروعات الثلاثة له، إذ في الوقت الذي وضع المشروع الأول لنفسه هدفاً مؤسسياً وحيداً (تأسيس نظام لإدارة العمليات النفطية) يمكن الوصول إليه بالوسائل الإدارية المناسبة (التعاون والتنسيق والتشاور)، نرى أن المشروعين الثاني والثالث يَعدّان تأسيس نظام لإدارة الموارد النفطية بمثابة وسيلة تنظيمية لتحقيق هدف أو أهداف فشلت في صياغتها بما يتوافق مع منهجية صياغة مفردات التوجه الإستراتيجي لمنظومات إدارة الأعمال المختلفة، بما فيها صياغة الأهداف الإستراتيجية. يمكن تسجيل الملاحظات الآتية عن وسائل تحقيق أهداف قانون النفط والغاز الاتحادي، الواردة في مشروعاته الثلاثة:

● في المشروعات الثلاثة، وردت المفاهيم الخاصة بوسائل تحقيق الأهداف (التعاون، التنسيق، التشاور، اقتصاد السوق، نظام حديث ومتطور للإدارة) مُجردة من توصيف محتواها التنظيمي وغير مُعرّفة تماماً. لم يرد في المادة (4/تعريف) من المشروع الأول، والمادة (1/التعريف) من المشروعين الثاني والثالث أي تعريف لهذه المفاهيم. تجدر الإشارة الى طغيان المفاهيم التقنية لصناعة النفط والغاز في مادة «التعريف» في جميع المشروعات الثلاثة، والغياب المطلق لوظائف الإدارة الأساسية والمشتقة منها، مع التذكير هنا أن موضوع القانون المُقترح للتشريع خاص بتأسيس نظام لإدارة العمليات النفطية.

● لا يُمكن عدّ «التعاون» بمثابة وسيلة تنظيمية لتحقيق هدف أو أهداف القانون، ذلك أن مفهوم «التعاون» يمثل «اللب التنظيمي» لعلم إدارة الأعمال بكامله، أو بحسب

وصف عالم الإدارة الشهير والحائز على جائزة نوبل بالاقتصاد Simon H.، أن علم الإدارة هو علم تعاوني بطبيعته. يقوم علم الإدارة على مبادئ التخصص وتقسيم العمل وغيرها، وتؤسس أنظمة إدارة الأعمال المختلفة لتراتبية تنظيمية (الهيكل التنظيمي لإدارة النشاط) محددة بدقة عالية من الوضوح في عمليات اتخاذ القرارات الإدارية، وهذه التراتبية بدورها تستند إلى مرجعيات مؤسسية كالدستور والقانون والنظام الداخلي للمنظمة وما شابه. من الناحية العملية، سيُلغى مفهوم «التعاون»، المُقترح بمثابة وسيلة تنظيمية في المشروعات الثلاثة، مبادئ علم الإدارة ذات الصلة والتراتبية التنظيمية في إدارة الأعمال والمرجعيات المؤسسية التي تستند عليها مشروعات قوانين إدارة الأنشطة الاقتصادية المختلفة. إذا حصل هذا الأمر، فسنحصل على قانون للنفط والغاز مُنتج لمُختلف أنواع التناقضات والانتهاكات والنزاعات التنظيمية، والتعسف الإرادي في تفسير أحكامه، واغتصاب الحقوق الدستورية والتنظيمية من أصحابها الشرعيين، واشتعال جبهات الحروب التنظيمية المختلفة بين أشخاص الإدارة، وفي المحصلة النهائية سيُمهّد السبيل التنظيمي لإدارة غير مُحترفة لنشاط قطاع استخراج النفط.

- لا يوجد في المشروعات الثلاثة نص تشريعي خاص بتأسيس كيان إداري أو مركز تنظيمي أو حلقة إدارية أو غيرها تُوكّل إليها مهمة «وضع أسس للتنسيق والتشاور» بين الفاعلين الأساسيين في نظام الإدارة المُقترح للتشريع (الحكومة الاتحادية، الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط) بمثابة وسيلة تنظيمية لتحقيق أهداف النظام المذكور. يَعدّ علم الإدارة، «التنسيق» بمثابة وظيفية إدارية مشتقة من الوظائف الإدارية الأساسية، بمعنى وظيفة لا تُتخذ فيها أية قرارات إدارية مُلزمة التنفيذ حسب التراتبية التنظيمية السائدة في نظام الإدارة المُقترح للتشريع. والأمر ينطبق أيضاً على الوسيلة التنظيمية الأخرى المُقترحة «التشاور»، لأن أي نظام من أنظمة الإدارة المعروفة لا يؤسس لقيام «نادي آراء» يكون بديلاً عن تراتبية الهيكل التنظيمي الملائمة لذلك النظام الإداري.

- تُعرف الممارسة الإدارية المعاصرة للموارد النفطية في البلدان المنتجة للنفط أنماطاً تنظيمية مختلفة، وهي جميعاً ناجحة بالمنظورات التنظيمية والاقتصادية والتكنولوجية

لصناعة استخراج النفط في الوقت الحاضر. وعلى هذا الأساس، تُعدّ دعوة المشروعين الثاني والثالث لقانون النفط والغاز الاتحادي إلى «تأسيس نظام حديث ومتطور لإدارة العمليات البترولية في العراق»، بمثابة وسيلة تنظيمية لتحقيق أهداف القانون المذكور، أمراً تنظيمياً ضابياً ومُضلاً للأطراف المُشاركة في العمليات النفطية أو التي لها مصلحة في ذلك كالدولة وقطاع الأعمال والمجتمع والعاملين في قطاع الاستخراج النفطي وغيرهم. تُدار صناعة استخراج النفط الدولية في الوقت الحاضر ومنذ أمد بعيد نسبياً بأنماط عقود نفطية مختلفة، تؤسس بدورها لأنظمة إدارة موارد نفطية مختلفة، مثل عقود «الامتيازات النفطية الحديثة» (النرويج، المملكة المتحدة، روسيا الاتحادية)، و«عقود المشاركة بالإنتاج» (عقود إقليم كردستان في العراق التي عدّتها المحكمة الاتحادية غير دستورية، وعقود المنصورية وارطاوي، وكذلك تأسيس شركة البصرة للطاقة المحدودة ضمن عملية إعادة هيكلة عقد الرميلا عام 2021)، و«عقود إعادة الشراء» (إيران)، و«عقود الخدمة النفطية» (عقود جولات التراخيص النفطية في العراق)، و«نظام الجهد الوطني المباشر» (العراق في فترة ما قبل عقود جولات التراخيص النفطية) وغيرها. وكما هو واضح، كان ينبغي على مُصممي المشروعين الثاني والثالث أن يرسموا ملامح النظام المنشود لإدارة الموارد النفطية الوطنية، والذي يعتقدون بأنه نظام حديث ومتطور، على ضوء التجربة الوطنية والدولية بمثابة وسيلة تنظيمية لتحقيق أهداف القانون المعني.

- في سياق استكمال الحديث عن مفهوم النظام الحديث والمتطور لإدارة الموارد النفطية في النقطة السابقة، تُورد المشروعات الثلاثة عدداً من المعايير يجري بمقتضاها صياغة العقود النفطية النموذجية، وهذه المعايير، كما أفترض، لها صلة بما ترغب المشروعات المعنية أن تراه من مواصفات الحدّات والتطور في قانون النفط والغاز الاتحادي المنشود. اختلفت المشروعات الثلاثة في عدد هذه المعايير (الأول-5، الثاني - 8، الثالث - 13)، ولكن المعايير الثلاثة الآتية هي ما أجمعت عليها جميعاً (مع الإشارة إلى أن المعايير الأخرى المتبقية ذات طابع تقني صرف): السيطرة الوطنية (في المشروع الثالث - السيادة الوطنية)، وملكية العراق للمصادر البترولية، وأقصى عائد وطني اقتصادي (اللافات في الأمر هنا، إن مادة التعاريف في المشروعات الثلاثة لم

تعط تعريفا لهذه المعايير). في علم الإدارة، يُعدّ مفهوم السيطرة التنظيمية (سنتجاوز الحديث عن معيار السيطرة الوطنية أو السيادة الوطنية لأنهما مفهومان سياسيان)، بمثابة التعبير الكمي أو النسبي (عند التصويت على اتخاذ القرارات في مجالس الإدارة) عن تباين المواقع والأدوار والوظائف لأشخاص الإدارة المختلفة في الهيكل التنظيمي لعمليات اتخاذ القرارات الإستراتيجية والعملياتية، التي سيُنشئها نظام الإدارة بموجب نمط العقد النفطي المُختار. عندما أبرمت وزارة النفط عقد الخدمة النفطية مع شركات النفط الأجنبية بموجب جولات التراخيص في عام 2009 (مثلاً عقد حقل الرميلا النفطي وعقد حقل الحلفاية النفطي) كان تناسب مقدار السيطرة التنظيمية على عمليات صناعة واتخاذ وتنفيذ القرارات الإستراتيجية والعملياتية بشأن العمليات النفطية الجارية بموجب العقد النفطي على النحو الآتي: 25% للشريك الحكومي في العقد، و75% لشركات النفط الأجنبية، وفي عام 2014 جرى تغيير هذا التناسب ليصبح 6% و94% على التوالي (أنظر تفصيل ذلك في الفصل الثالث من هذا الكتاب). أما بشأن معيار ملكية العراق للمصادر البترولية، فيندرج ضمن الانتهاكات الدستورية في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي المُقترح للتشريع. يقول الدستور: النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات، وليس ملكاً لكيان اسمه العراق غير مُعرّف في مادة تعاريف بالمشروعات الثلاثة. بيد أن الأمر الأكثر أهمية تنظيمية في هذا السياق، يتعلق بتغييب تسمية الأشخاص الدستورية التي أناط بها الدستور حصرياً إدارة المصادر النفطية، وهي على التوالي: الحكومة الاتحادية (مجلس النواب ومجلس الوزراء)، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط. لقد أفضى التغييب التنظيمي المذكور إلى تغييب مشاركة المحافظات المنتجة للنفط مثلاً في صياغة وتنفيذ عقود جولات التراخيص النفطية، وإلى سيطرة تنظيمية مطلقة لوزارة النفط في صياغة وتنفيذ هذه العقود. أما معيار أقصى عائد وطني اقتصادي فيندرج جزئياً ضمن المعيار الدستوري، الذي جاءت به المادة (112/ ثانياً) حول رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، لأن المعيار الدستوري (المنفعة) أكثر سعة وعمقا وقيمة من المعيار الذي تقترحه مشروعات قانون النفط والغاز المطروحة الآن (العائد

(الاقتصادي). على سبيل المثال، أفضت العقود النفطية في جميع أنظمة إدارة الموارد النفطية في العراق إلى إنتاج «الريع النفطي»، وهو العائد الوطني الاقتصادي الذي لم يُحقق المنفعة الأعلى للشعب العراقي على مدى عقود طويلة من الزمن. فضلاً عن ذلك، يمكن أن يُقاس ويُقيّم المعيار الدستوري للمنفعة المعنية بمؤشرات تنظيمية وتكنولوجية واجتماعية واقتصادية وغيرها كثيرة ومتنوعة، منها مثلاً عدم الإضرار التكنولوجي بالمكامن النفطية، وعدم تلويث البيئة في مناطق الاستخراج النفطي، وإشراك الحكومات المحلية للأقاليم والمحافظات المنتجة بإدارة العمليات النفطية من مناطقها، وإدماج الاقتصادات المحلية لمناطق الاستخراج بالأنشطة الاقتصادية والتكنولوجية للعمليات النفطية، وغيرها. في هذا السياق، يُمكن القول أن عقود جولات التراخيص النفطية ليس فقط لا تُحقق معيار أعلى منفعة للشعب العراقي من عمليات تطوير موارده النفطية، ولكنها أيضاً لا تُحقق له «أقصى عائد وطني اقتصادي»، لأن منهجية احتساب وتقرير تكاليف العمليات النفطية في هذه العقود تُفضي إلى تشويه هيكل تكاليف العمليات النفطية وارتفاع كلفة إنتاج البرميل الواحد من النفط المستخرج، وهو أمر يُخفف من العائد الاقتصادي الوطني بلا شك (أنظر تفصيل ذلك في الفصل الرابع من هذا الكتاب). يُمكن التفريط بجزء من الريع النفطي المُنتج لصالح، مثلاً، نقل التكنولوجيا والخبرة التنظيمية التي تمتلكها شركات النفط الدولية المتعاقدة، أو استخدام العمليات النفطية المختلفة في تطوير الاقتصادات المحلية لمناطق الاستخراج النفطي الجارية فيها وغيرها.

- وبمثابة وسيلة تنظيمية لتحقيق أهداف قانون النفط والغاز الاتحادي، يدعو المشروعان الثاني والثالث الى «التوسع في استخدام الجهد المباشر في القطاعين العام والخاص العراقي لتنفيذ العمليات البترولية في العراق بالاستناد إلى أحدث التقنيات واقتصاد السوق والاستفادة من إمكانات المؤسسات والشركات الأجنبية» (الفقرة رابعاً من المادة 3 في المشروعين الثاني والثالث). وعلى ما يبدو، استلهمت الورقة البيضاء الحكومية لعام 2020 هذه الوسيلة لنقل ملكية وإدارة القطاع النفطي من دائرة الفعل الحكومي الكامل إلى دائرة الفعل الكامل لنشاط القطاع الخاص (راجع المبحث الثاني من الفصل الأول لهذا الكتاب). لا يمكننا عدّ التوسع في استخدام



الجهد المباشر لقطاعي الاقتصاد الوطني العام والخاص بمثابة وسيلة تنظيمية لتحقيق أهداف القانون المذكور، وإنما ينبغي أن يكون نمط الجهد الوطني المباشر في إدارة وتنفيذ العمليات النفطية هدفاً إستراتيجياً للقانون، يجري اقتراح وسائل تحقيقه التنظيمية والاقتصادية والتكنولوجية الممكنة في القانون نفسه، اعتماداً على «أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار»، بمعنى في بيئة مؤسسية لإدارة الأعمال حديثة ومناخ استثماري ملائم، كما يؤكد الدستور، وليس على أساس «أحدث التقنيات واقتصاد السوق والاستفادة من إمكانات المؤسسات والشركات الأجنبية»، كما جرى من تحريف للنص الدستوري حول هذا الأمر في المشروعين الثاني والثالث للقانون (الفقرة رابعاً من المادة 3 في المشروعين الثاني والثالث). في هذا السياق، تنص المادة (112/ثانياً) من الدستور على الآتي: «تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار».

**ثالثاً. الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي:**

تتوفر منظمة الأعمال على مجموعة متنوعة من الوظائف الإدارية والإنتاجية التي يجب أن تُنفذ لبلوغ أهدافها الإستراتيجية والعملياتية المختلفة، ويتطلب الأمر هنا تصميم الوظيفة الإدارية، وربطها سوية في هيكل تنظيمي متناسق يعكس السلطات والصلاحيات والحقوق والواجبات لكل شخص أو مستوى أو مركز تنظيمي. وعلى هذا الأساس المعرفي، يُعدّ الهيكل التنظيمي البناء أو الإطار الذي يُحدد الإدارات أو الأجزاء الداخلية فيها والعلاقات وقنوات الاتصال فيما بينها، فهو يُقرر الأشخاص والتقسيمات والمستويات والمراكز والحلقات التنظيمية وغيرها التي تقوم بالإعمال والأنشطة التي يتطلبها تحقيق أهداف نشاط المنظمة، كما أنه يُحدد خطوط السلطة الإدارية والنفوذ والهيمنة والسيطرة التنظيمية ومواقع اتخاذ وتنفيذ القرارات الإدارية الإستراتيجية والعملياتية المختلفة. يعتمد تصميم الهيكل التنظيمي على أهداف المنظمة وطبيعة نشاطها وظروفها المحلية وعوامل أخرى كثيرة، يأتي في مقدمتها طبيعة التشريع القانوني لنظام إدارة نشاطها.

لا تؤسس المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي لشركة تجارية (منظمة أعمال)

ككيان تنظيمي لإدارة عمليات تطوير الموارد النفطية الوطنية، وإنما تؤسس لنظام إدارة هذه العمليات شبيه بإدارة منظمات الأعمال، إذ حددت أشخاصه التنظيمية ووظائفها وأدوارها وعلاقاتها وقنوات الاتصال فيما بينها. بكلمات أخرى، يجري الحديث في المشروعات الثلاثة عن تكوين هيكل تنظيمي، تمتلك أشخاصه المشاركة تراتبية تنظيمية مُقررة بدرجة عالية من الوضوح لإدارة أنشطة وعمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية. لقد تطابق المشروعان الأول والثاني لقانون النفط والغاز الاتحادي المُقترح للتشريع في عدد وتسميات وتراتبية الأشخاص التنظيمية، في حين جاء المشروع الثالث بهيكل تنظيمي مُغاير لما جاء به نظيره المشروعين الأول والثاني (أنظر الجدول 2,1).

من بيانات الجدول (2,1)، يُلاحظ أن الهيكل التنظيمي لإدارة العمليات النفطية في مشروع لجنة النفط والطاقة بمجلس النواب (المشروع الثالث)، مقارنةً بمشروع مجلس الوزراء الأول والثاني، يتصف بالأمرين التنظيميين الآتيين، وهما بحاجة كبيرة إلى توصيف وتفسير تنظيميين:

(1) الأمر التنظيمي الأول: ألغى المشروع الثالث «شركة النفط الوطنية العراقية» من قائمة الأشخاص التنظيمية لنظام إدارة الموارد النفطية التي وردت في مشروع مجلس الوزراء الأول والثاني، على الرغم من أن المشروع الثالث نفسه في مادته (13) قد أناط بالشركة تولي تنفيذ مهمات إدارية محددة في نظام الإدارة المذكور، وعلى الرغم أيضاً من صدور مسودة مشروع قانون إحياء نشاط الشركة في عام 2009. وبغرض تفسير هذا الإلغاء، سأفترض أن لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب تعتقد بعدم جدوى وجود الشركة المذكورة ضمن قائمة الأشخاص التنظيمية الفاعلة في نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية المقترح من قبل مجلس الوزراء، لأن الوظائف الإدارية والإنتاجية المُكلفة الشركة بتنفيذها في مشروعات القانون الثلاثة جميعاً تندرج ضمن أعمال الإدارة العملية، كمنفذ لقرارات إستراتيجية وتنفيذية تتخذها الأشخاص الأخرى في الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة المُقترح في المشروعات الثلاثة للقانون. إن افتراضي المذكور أعلاه 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 أشخاص الإدارة العملية (هنا شركة النفط الوطنية العراقية) أن تكون مُشاركة في عمليات صناعة واتخاذ القرارات من قبل أشخاص الإدارة الإستراتيجية والتنفيذية (هنا مجلس النواب ومجلس الوزراء والمجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط). سنعود

مرة أخرى لهذا الأمر في الفقرة الخاصة بتوصيف نظام الإدارة المُقترح في المشروعات الثلاثة للقانون من هذا المبحث.

جدول (2,1): الأشخاص والتراتبية التنظيمية في الدستور النافذ ومشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي

مشروع لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب 2011 (المادة 6)	مشروعاً مجلس الوزراء: الأول 2007 (المادة 5)، والثاني 2011 (المادة 6)	الدستور 2005 المادة (112)	
أولاً: مجلس النواب. ثانياً: مجلس الوزراء. ثالثاً: المجلس الاتحادي للنفط والغاز. رابعاً: وزارة النفط. خامساً: ممثل عن كل إقليم. سادساً: ممثل عن كل محافظة منتجة. سابعاً: الهيئة المختصة (لم ترد في المادة 6، ولكنها وردت في المادة 14).	أولاً: مجلس النواب. ثانياً: مجلس الوزراء. ثالثاً: المجلس الاتحادي للنفط والغاز. رابعاً: وزارة النفط. خامساً: شركة النفط الوطنية العراقية. سادساً: الهيئة الإقليمية. سابعاً: الهيئة المختصة (لم ترد في المادتين 5 و6، ولكنها وردت في نص المشروعين).	أولاً: الحكومة الاتحادية (مجلس النواب ومجلس الوزراء). ثانياً: حكومات الأقاليم المنتجة. ثالثاً: حكومات المحافظات المنتجة.	الأشخاص والتراتبية التنظيمية

المصادر:

- 1 - دستور جمهورية العراق 2005.
- 2 - مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي، المقترح من مجلس الوزراء في شباط/فبراير 2007.
- 3 - مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي، المقترح من مجلس الوزراء في آب/أغسطس 2011.
- 4 - مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي، المقترح من لجنة الطاقة والنفط في مجلس النواب في آب/أغسطس 2011.

(2) الأمر التنظيمي الثاني: ألغى المشروع الثالث شخص «الهيئة الإقليمية»، الوارد في مشروع مجلس الوزراء الأول والثاني للقانون، واستعاض عنه بشخصين تنظيميين جديدين هما «ممثل عن كل إقليم» و«ممثل عن كل محافظة منتجة». في المادة (2/التعريف) من المشروع الثالث، جرى تعريف مصطلح «الإقليم» على النحو الآتي: «كل إقليم شكل أو يشكل وفقاً لأحكام الدستور»، بينما تطابق المشروعان الأول والثاني في المادة (4) والمادة (1) منهما على التوالي في تعريف مصطلح الإقليم على النحو الآتي: «إقليم كردستان أو أي إقليم يشكل بعد صدور هذا القانون في جمهورية العراق وفقاً لأحكام الدستور». ربما يكون إلغاء تسمية إقليم كردستان من المشروع الثالث له صلة سياسية بالخلاف بين الإقليم والحكومة الاتحادية حول نمط عقود المشاركة المُبرمة من قبل الإقليم مع شركات النفط الأجنبية. فضلاً عن ذلك، يحتاج مصطلح «الإقليم» الوارد في المشروع الثالث إلى تعريف حسب مقتضيات موضوع قانون

النفط والغاز الاتحادي، بكونه «الإقليم المنتج للنفط»، على غرار مصطلح «المحافظات المنتجة للنفط» الوارد في المشروعات الثلاثة جميعاً. في الوقت الذي جرى فيه تعريف مصطلح «الهيئة الإقليمية» بالمشروعين الأول والثاني على النحو الآتي: «الوزارة المختصة في حكومة الإقليم» و«الجهة المختصة في حكومة الإقليم» على التوالي وإقراره كشخص تنظيمي من أشخاص نظام إدارة الموارد النفطية في المادة (5) من الأول والمادة (6) من الثاني، لكن تم إغفال مصطلح «المحافظات المنتجة» في المشروعين الأول والثاني، بكونها الشخص الدستوري الثالث بعد الحكومة الاتحادية والأقاليم المنتجة، كما نصت على ذلك أحكام المادة (112) من الدستور، وهو خرق دستوري لحقوق المحافظات المنتجة للنفط. أما المشروع الثالث، وبعد أن أقر بوجود تمثيل المحافظات المنتجة في الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية بمادته (6) كما ذكرنا بشخص تنظيمي أسماه «ممثل عن كل محافظة منتجة» (وكذلك ممثل عن كل إقليم) غير مُعرّفة كينونته وحقوقه وحدود سلطاته الإدارية وصلاحياته ومسؤولياته التنظيمية، يعود في مادته (14) ليلغي تمثيل المحافظات المنتجة (وكذلك الأقاليم) في الهيكل التنظيمي المذكور، ويستبدلها بشخص تنظيمي جديد أسماه «الهيئات المختصة في الأقاليم»، ويُعرّف في مادته (1) مصطلح «الهيئات المختصة» على النحو الآتي: «وزارة النفط أو الجهة المختصة في الإقليم أو المحافظة المنتجة»، في حين أن المادة (14) من المشروع الثالث تتحدث عن وظائف هذه الهيئات المختصة في الأقاليم حصراً، وليس في وزارة النفط أو المحافظات المنتجة. والأمر ذاته كذلك في المشروعين الأول والثاني للقانون بشأن مصطلح «الهيئة المختصة»، إذ جرى تعريفه في المادة (4) والمادة (1) على التوالي من المشروعين على النحو الآتي: «وزارة النفط أو شركة النفط الوطنية العراقية أو الهيئة الإقليمية»، من دون أن تُفرد له مادة خاصة في المشروعين على خلاف الحال في المشروع الثالث. وهكذا، اتفقت المشروعات الثلاثة على إلغاء شخص المحافظات المنتجة واستبداله بممثل عن المحافظة المنتجة (المشروع الثالث) أو إلغاء الدور التنظيمي للمحافظات المنتجة في الهيئة المختصة (المشروعين الأول والثاني). فضلاً عن ذلك، أغفلت المشروعات الثلاثة الآليات المؤسسية لتكوين شخص «الهيئة المختصة».

رابعاً، التراتبية التنظيمية لأشخاص الإدارة في الدستور النافذ ومشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي:

يُقصد بمصطلح «التراتبية التنظيمية» في نظام إدارة الموارد النفطية مواقع وأدوار ووظائف الأشخاص الدستورية والتنظيمية المختلفة عند ممارستها السلطات الإدارية

والصلاحيات والسيطرة التنظيمية في عمليات صناعة واتخاذ وتنفيذ ورقابة القرارات الإدارية المختلفة المتعلقة بأنشطة استخراج النفط والغاز. إن ممارسة السلطة الإدارية والصلاحيات والسيطرة التنظيمية في عمليات صناعة القرارات الإدارية تقود إلى نشوء ظاهرة ما يسمى «الصراع التنظيمي» (أو النزاع التنظيمي) بين المشاركين في هذه العمليات من الأشخاص والمستويات التنظيمية ومنظمات الأعمال، نتيجة لاختلاف الأهداف والمصالح وأنماط السلوك والثقافات والبيئات وغيرها من الأسباب.

وعادة ما يأخذ الصراع التنظيمي شكل صراع المواقع التنظيمية وصراع الأدوار التنظيمية، وقد اختلفت المدارس الفكرية لعلم الإدارة في الموقف من إدارة الصراع التنظيمي، وتوزعت على فريقين كبيرين: فريق يَعدُّ الصراع بمثابة اختلال وظيفي في ممارسة السلطة الإدارية والسيطرة التنظيمية ينبغي على المشاركين في نشاط المنظمات إزالته أو كبحه، وفريق آخر يرى في الصراع ظاهرة طبيعية وإيجابية، وهو مُفيد لتطوير المنظمات، ومرغوب فيه، وتبغى إدارته وليس مُحارَبته (أنظر تفصيل مفاهيم الصراع والدور والموقع التنظيمي في: الكعبي، 2014: 337 - 377). وكمثال عن حتمية نشوء ظاهرة الصراع التنظيمي في تكوين وإدارة نشاط مختلف أنواع منظمات الأعمال، نشير إلى الصراع الدائر بين مختلف القوى السياسية والاجتماعية الوطنية حول نمط نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية الأمثل من وجهة نظرها، والنزاع المستديم ما بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان بشأن إدارة الموارد النفطية في الإقليم، والفشل في تشريع قانون اتحادي يؤسس لنظام إدارة الموارد النفطية من بين الأنماط الثلاثة المطروحة في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي منذ عام 2007 ولغاية اليوم من نهاية عام 2021، ونحن عاكفون على إعداد هذا الكتاب للنشر.

لقد جرت العادة على توزيع السلطات الإدارية والحقوق والصلاحيات والمسؤوليات التنظيمية في جميع أنظمة إدارة الأعمال على ثلاث مستويات إدارية كبيرة: مستوى الإدارة العليا (أو مستوى الإدارة الإستراتيجية/المستقبلية)، ومستوى الإدارة الوسطى (أو مستوى الإدارة الوظيفية/التنفيذية)، وأخيراً مستوى الإدارة الأدنى (أو مستوى الإدارة العملية/التشغيلية).

أ) التراتبية التنظيمية لأشخاص الإدارة في أحكام الدستور النافذ ذات الصلة المباشرة:

في السياق الذي نبخته هنا، قررت أحكام المادة (112) من الدستور التراتبية التنظيمية الآتية للأشخاص الثلاثة الواردة فيها: الحكومة الاتحادية (مجلس النواب ومجلس الوزراء)،

وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط على التوالي، بافتراض احتلالها مواقع تنظيمية تنازلية للسلطات الإدارية والحقوق والصلاحيات والمسؤوليات التنظيمية على الهيكل التنظيمي. قد يكون مفهوماً، من الناحية السياسية، أن توضع الحكومة الاتحادية في صدارة أشخاص التراتبية التنظيمية لإدارة الموارد النفطية حسب أحكام الدستور، ولكن هذا الموقع التنظيمي للحكومة الاتحادية يتناقض مع المواقع والأدوار التنظيمية المرسومة للأشخاص الثلاثة في أحكام المادة (112) نفسها من الدستور الناقد:

- يجري الحديث في الفقرة «أولاً» من المادة (112) عن أمرين تنظيميين أساسيين: الأمر الأول، وجود شخصين تنظيميين آخرين (حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات المنتجة للنفط) يشاركان الحكومة الاتحادية في نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية من دون أن تحدد الفقرة مواقعها التنظيمية في هذا النظام. هذا الأمر يشبه حالة الشراكة التنظيمية بين الشريك الحكومي وائتلافات شركات النفط الأجنبية بموجب عقود الخدمة النفطية لجولات التراخيص المبرمة عام 2009، ولكن بوجود فارق تنظيمي يتعلق بتحديد المواقع التنظيمية للأطراف المشاركة في إدارة العمليات النفطية بموجب تلك العقود: 75% لائتلاف شركات النفط الأجنبية وبقيادة إحداهما، و25% للشريك الحكومي قبل تعديلها فيما بعد، على الرغم من أن آلية اتخاذ القرارات المختلفة هي الإجماع. الأمر الثاني، إن نظام الإدارة يتعلق حصراً بالإدارة المشتركة للحقول النفطية الحالية من قبل الأشخاص التنظيمية الثلاثة المذكورة بهذه الفقرة، على النحو الآتي: «تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة...». في الأمر الثاني هنا، يمكن لنا كباحثين الافتراض أو حتى الفهم، إن وضع الحكومة الاتحادية في موقع صدارة التراتبية التنظيمية جاء فقط لإدارة الحقول النفطية الحالية، وأنها، بسبب ذلك ستتخلى عن هذا الموقع التنظيمي في إدارة الحقول النفطية المستقبلية إما سوية أو لصالح الشخصين التنظيميين الآخرين: حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات المنتجة، كما سيجري توضيحه في النقطة التالية، على الرغم من أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا عام 2022 لا تؤيدنا في هذا الافتراض كما سنرى في المبحث الثالث من هذا الفصل.

• يجري الحديث في الفقرة «ثانياً» من المادة (112) عن أمرين تنظيميين أساسيين أيضاً: الأمر الأول، وجود شخصين تنظيميين آخرين، إلى جانب الحكومة الاتحادية، يتقاسمان معها الأعباء التنظيمية في نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية من دون أن تحدد الفقرة أيضاً، كما هو الحال في الفقرة «أولاً»، مواقعها التنظيمية في هذا النظام. الأمر الثاني، إن المواقع التنظيمية المتساوية للأشخاص الثلاثة في التراتبية التنظيمية لنظام الإدارة تتعلق حصراً برسم السياسات الإستراتيجية لتطوير الثروة النفطية الوطنية، وهو أمر يضع جميع الأشخاص 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 معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز...». بيد أن قراءة تنا التنظيمية المذكورة هنا قد تواجهها بعض المصاعب الدستورية، ذلك أن حكم الفقرة «ثانياً»، وعلى خلاف حكم الفقرة «أولاً»، لم يحدد دستورياً نطاق سريان فعل رسم السياسات الإستراتيجية، وهذا النطاق له ثلاثة مسارات تنظيمية محتملة كما نرى: هل هذا الفعل الإداري يسري على الحقوق النفطية والغازية الحالية (المسار الأول)، أو على الحقوق النفطية والغازية المستقبلية (المسار الثاني)، أو على جميعها (المسار الثالث)؟ وكما واضح من هذا التحليل، ستحتل الحكومة الاتحادية موقع صدارة التراتبية التنظيمية في رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير الحقوق الحالية، والحقوق الحالية والمستقبلية معاً (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 الحقوق النفطية المستقبلية (المسار الثاني)، وهو أمر يُفضي إلى استنتاج مفاده الآتي: إن أحكام المادة (112/ثانياً) من الدستور لا تُنشئ تراتبية تنظيمية لأشخاص الإدارة الثلاثة فيها عند رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير الحقوق 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 (112) من الدستور أو في مواد الأخرى يعطي أفضليات أو ميزات إدارية أو سياسية أكبر و/أو أوسع للأقاليم المنتجة للنفط مقارنة بالمحافظات المنتجة للنفط في إدارتها للعمليات النفطية الجارية في مناطقها.

- وبما أن اختصاص رسم السياسات الإستراتيجية يقع ضمن مسؤوليات الإدارة العليا من الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية، كما ذكرنا، فمن المُسلم به تنظيمياً أن يكون موقع الأشخاص التنظيمية الثلاثة (الحكومة الاتحادية، حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة) جميعاً ضمن دائرة اختصاص الإدارة العليا/الإستراتيجية من هذا الهيكل. في هذه الحالة التنظيمية، سيحتاج الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية إلى وجود أشخاص تنظيمية أخرى تُشغل مواقعها وأدوارها التنظيمية في المستويين التنظيميين الآخرين للهيكل: الإدارة الوسطى/التنفيذية والإدارة الأدنى/العملية. وحسب أحكام المشروعين الأول والثاني لقانون النفط والغاز الاتحادي، فإن الأشخاص التنظيمية المُرشحة لإشغال مواقعها التنظيمية في الإدارتين التنفيذية والعملية من الهيكل التنظيمي هي: المجلس الاتحادي للنفط والغاز، وزارة النفط، شركة النفط الوطنية، وأخيراً الهيئة الإقليمية؛ أما أشخاص الإدارتين التنفيذية والعملية من الهيكل التنظيمي في المشروع الثالث فهي: المجلس الاتحادي للنفط والغاز، وزارة النفط، ممثل عن كل إقليم منتج للنفط، وأخيراً ممثل عن كل محافظة منتجة للنفط.

#### ب) التراتبية التنظيمية لأشخاص الإدارة في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي:

لا يُمكن صياغة أحكام قانون النفط والغاز الاتحادي من دون أن تكون أحكام الدستور بمثابة حجر الأساس التنظيمي لهذه الصياغة، الأمر الذي يُحتم دستورياً على جميع مشروعات قانون إدارة الموارد النفطية الوطنية الالتزام بأحكام القانون الأساسي النافذ في البلاد (لم يجر الالتزام بأحكام الدستور عند تشريع قانون شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018، كما أكدت ذلك قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23 كانون الثاني (يناير) 2019 بشأن بعض مواد هذا القانون ذات الصلة بما نبهته هنا (أنظر تفصيل ذلك في كتابنا: الكعبي، 2021: 195-251). يتعلق الالتزام هنا أولاً، بعدد وكيونة الأشخاص التنظيمية المُشاركة في إدارة الموارد النفطية؛ وثانياً، بمواقع هذه الأشخاص في تراتبية الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة المُقترح؛



وثالثاً، طبيعة الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية التي ستؤديها الأشخاص التنظيمية لنظام الإدارة المقترح في مشروعات القانون الثلاثة. وبما أن الدستور قد حدد الشخص المالك للنفط والغاز (المادة 111)، فإنه قد حدد أيضاً طبيعة نظام إدارة هذه الملكية على النحو الآتي (المادة 112/أولاً/ثانياً):

- إن عدد الأشخاص التنظيمية صاحبة الحق الدستوري في التصرف بملكية النفط والغاز، نيابة عن المالك الدستوري، هي ثلاثة: الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم المنتجة للنفط، وحكومات المحافظات المنتجة للنفط غير المنتظمة في إقليم.
- يجري التصرف بالملكية المذكورة من خلال تشارك الأشخاص التنظيمية الثلاثة المذكورة في إدارة عمليات استخراج النفط والغاز من الحقول الحالية.
- ترسم السياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز في الحقول النفطية الحالية والمستقبلية من قبل الأشخاص التنظيمية الثلاثة المذكورة، حسب أدوارها التنظيمية ووظائفها الإدارية، سوية من خلال مواقعها التنظيمية في دائرة نشاط الإدارة العليا من الهيكل التنظيمي لنظام إدارة ملكية ثروة النفط والغاز وعمليات استخراجهما.

لقد اقترحت المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي هيكلان تنظيميان لنظام إدارة الموارد النفطية في البلاد، الأول متماثل عدد الأشخاص ومواقعهم وأدوارهم التنظيمية خاص بمشروع مجلس الوزراء، والثاني خاص بمشروع لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب (راجع معطيات الجدول 2,1 في أعلاه). ولكن، عند التفتيش في الهيكلين المقترحين عن حجر الأساس التنظيمي في تكوينهما من ناحيتي الشكل والمضمون، لا نعثر على الأحكام الدستورية في هذا التكوين، الأمر الذي يُعدّ ليس فقط انتهاكاً تنظيمياً لنص وروح هذه الأحكام، وإنما أيضاً ستعيق هذه الهياكل التنظيمية تحقيق معايير ومؤشرات الكفاءة والفاعلية والعدالة والإنصاف في إدارة العمليات النفطية، وهو أمر لا يحقق، بدوره، المنفعة الأعلى للمالك الدستوري لثروة النفط والغاز، كما سنرى ذلك فيما بعد في هذا المبحث. سنحاول توضيح هذه الأطروحات النظرية عن المعضلات التنظيمية للهيكلين المقترحين في مشروعات القانون الثلاثة باستخدام معيار الأحكام الدستورية ومعيار الأدوار التنظيمية المختلفة التي ستؤديها أشخاص الهيكلين التنظيميين في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي.

نحن نفترض، أن مجلس الوزراء في صياغته للمشروعين الأول والثاني قد استخدم معيار أحكام الدستور النافذ المتعلقة بنظام إدارة الموارد النفطية في النقطة (أ) أعلاه، وسيضع الأشخاص التنظيمية الثلاثة، التي تمتلك الحق الدستوري بالتصرف بالموارد النفطية باسم الشعب ونيابة عنه، في موقع دائرة نشاط الإدارة العليا (الإستراتيجية) على الهيكل التنظيمي المُقترح في مشروعيه لإدارة الموارد النفطية. وقد اقترح مجلس الوزراء في مشروعيه للقانون ثلاثة أشخاص تنظيمية أخرى لإشغال مواقعها التنظيمية في الهيكل التنظيمي المُقترح على أساس معيار طبيعة الأدوار أو الوظائف الإدارية، التي ستؤديها هذه الأشخاص في الدائرتين الوسطى والأدنى من هذا الهيكل (أنظر معطيات الجدول 2,2) في أدناه. وبحسب معيار الأدوار التنظيمية أو الوظائف الإدارية، سيحتل المجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط مواقعهما التنظيمية في دائرة الإدارة التنفيذية، وستحتل شركة النفط الوطنية العراقية موقعها التنظيمي في دائرة الإدارة العملياتية لموارد النفط والغاز.

جدول (2,2): أهم الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية لأشخاص إدارة الموارد النفطية في الدستور والمشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي

شخص الإدارة	الدستور	المشروع الأول	المشروع الثاني	المشروع الثالث
الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة	إدارة استغلال ورسم السياسات الإستراتيجية للتطوير	-	-	-
مجلس النواب	-	التشريع، والمصادقة على الاتفاقيات النفطية الدولية المعدة	التشريع، والمصادقة على الاتفاقيات النفطية الدولية	التشريع، والموافقة على الاتفاقيات النفطية الدولية
مجلس الوزراء	-	إقرار السياسة الاتحادية النفطية	تقديم مشروعات قوانين نفطية، المصادقة على السياسة البترولية المقدمة من المجلس الاتحادي للنفط والغاز	تقديم التوصية إلى مجلس النواب في شأن مشروعات القوانين النفطية
المجلس الاتحادي للنفط والغاز	-	وضع السياسات النفطية الاتحادية، وضع خطط تطوير العمليات النفطية	وضع السياسات النفطية الاتحادية، وضع خطط تطوير العمليات النفطية	وضع السياسات النفطية الاتحادية، وضع خطط تطوير العمليات النفطية
وزارة النفط	-	صاحبة الصلاحية لاقتراح السياسة والقوانين والخطط النفطية الاتحادية وتقديمها إلى المجلس الاتحادي لمراجعتها وإقرارها، إعداد أنظمة وتعليمات تنفيذ السياسات والخطط النفطية الاتحادية، الرقابة والإشراف على العمليات النفطية	وضع السياسات ومشروعات القوانين والخطط البترولية وتقديمها إلى المجلس الاتحادي لمراجعتها وإقرارها، إعداد أنظمة وتعليمات تنفيذ السياسات والقوانين والخطط البترولية الاتحادية، الإشراف على العمليات البترولية	اقتراح السياسة والقوانين والخطط البترولية وتقديمها إلى المجلس الاتحادي لمراجعتها وإقرارها، إعداد مشروعات الأنظمة وإصدار التعليمات لتنفيذ السياسات والقوانين والخطط البترولية ورفعها إلى المجلس الاتحادي لإقرارها، مراقبة العمليات البترولية والإشراف عليها

المشروع الثالث	المشروع الثاني	المشروع الأول	الدستور	شخص الإدارة
لم تدرج الشركة ضمن قوام أشخاص الإدارة، ومع ذلك أنيطت بها الأدوار والوظائف التنظيمية الآتية: إدارة وتشغيل وتطوير الحقول المنتجة الحالية، تأسيس شركات مشغلة وتملك الأسهم بعد أخذ موافقة مجلس الوزراء، المشاركة في جولات التراخيص	المشغل والمفوض بالدخول في عقود الخدمة وعقود الإدارة مع الشركات الأجنبية، إدارة وتشغيل حقول الإنتاج الحالية، تأسيس شركات مشغلة وتملك الأسهم بعد موافقة مجلس الوزراء، بيع إنتاجها من النفط الخام إلى «سومو»	تنفيذ العمليات النفطية، إدارة وتشغيل حقول الإنتاج الحالية، التزامها ببيع حصتها من النفط الخام إلى «سومو»، تشرف على إدارتها مجالس إدارة تمثل فيها الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات المنتجة	-	شركة النفط الوطنية العراقية
لم تدرج الهيئة ضمن قوام أشخاص الإدارة	اقتراح الأنشطة والخطط للسلطات الاتحادية نيابة عن الإقليم، مشاركة وزارة النفط بإجراءات جولات التراخيص في الإقليم، الإشراف على العمليات البترولية، حضور مداورات المجلس للنفط والغاز	اقتراح الأنشطة والخطط للسلطات الاتحادية نيابة عن الإقليم، القيام بإجراءات جولات التراخيص في الإقليم، حضور مداورات المجلس الاتحادي، التعاون مع وزارة النفط للقيام بوظائف المراقبة والإشراف	-	الهيئة الإقليمية
لم يحدد له أي دور تنظيمي أو وظيفة إدارية	-	-	-	ممثل عن كل إقليم منتج للنفط
لم يحدد له أي دور تنظيمي أو وظيفة إدارية	-	-	-	ممثل عن كل محافظة منتجة
إلزام المجلس الاتحادي ووزارة النفط بالتنسيق معها، اقتراح الأنشطة والخطط نيابة عن الأقاليم، إجراء جولات التراخيص في الأقاليم، التفاوض وإبرام العقود النفطية، المراقبة والإشراف على العمليات النفطية في الأقاليم	تعيين «المشغل» بالتشاور مع مالك حق التنقيب والإنتاج	تعيين «المشغل» بالتشاور مع مالك حق التنقيب والإنتاج	-	الهيئة المختصة

يحتاج الهيكل التنظيمي في مشروع مجلس الوزراء أيضاً لوجود ترتيبات تنظيمية تضبط أداء عمل كل دائرة من دوائر الإدارات الثلاث للهيكل التنظيمي المعطى. في دائرة الإدارة الإستراتيجية من الهيكل، يمكن استخدام معيار التخصص الوظيفي وتقسيم العمل في تحديد وظائف أشخاصها التنظيمية الأربعة على النحو الآتي: تناط بمجلس النواب مهتمتي تشريع القانون ورقابة تنفيذه، وتناط بمجلس الوزراء مهتمتي تقديم مشروع القانون وإدارة تنفيذه بعد التشريع (وهو ما يتفق مع طبيعة النظام السياسي السائد حالياً في البلاد)، وتناط مهتمتي إعداد أحكام مشروع القانون ورقابة تنفيذه بعد التشريع لحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في مناطق الاستخراج النفطي. أما في دائرة الإدارة التنفيذية من الهيكل التنظيمي المعطى، يمكن استخدام معيار التخصص الوظيفي وتقسيم العمل أيضاً في تحديد وظائف أشخاصها التنظيمية بعد تدقيق أمر استحداث كيان «المجلس الاتحادي للنفط والغاز» وتداخل صلاحياته التنظيمية مع صلاحيات وزارة النفط، كما سيرد ذكره لاحقاً. وبطبيعة الحال، سوف لن تحتاج شركة النفط الوطنية العراقية (وأيضاً شركات نفطية محلية في الأقاليم والمحافظات المنتجة يمكن لها أن تؤسس) لترتيبات تنظيمية خاصة في إدارتها العملياتية للموارد النفطية، مع الأخذ بعين الاعتبار ما ستفرضه أحكام تشريع قانون شركة النفط الوطنية العراقية من ترتيبات تنظيمية بهذا الشأن.

بيد أن الهيكل التنظيمي الذي افترضناه لنظام إدارة الموارد النفطية في مشروع مجلس الوزراء، والمُستند لأحكام الدستور ومبادئ علم الإدارة المعاصرة، يتعارض شكلاً (كينونة الأشخاص ومواقعهم التنظيمية في الهيكل) ومضموناً (علاقات وأدوار ووظائف الأشخاص في الهيكل) مع ما يقترحه مجلس الوزراء في مشروعه بهذا الشأن. من ناحية الشكل، تم التجاوز على الحقوق الدستورية لحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة بوضعها في أسفل الهيكل التنظيمي، وكذلك تم استحداث كيانات تنظيمية غير دستورية (المجلس الاتحادي للنفط والغاز وشركة النفط الوطنية العراقية) ومنحها تراتبية تنظيمية أعلى من تراتبية الكيانين الدستوريين: حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات المنتجة للنفط والغاز. أما من ناحية مضمون الهيكل التنظيمي، فقد حُرمت حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات المنتجة من أداء أدوار الإدارة العليا ووظائفها الإستراتيجية في التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة، فضلاً عن تمتع الكيانات التنظيمية المستحدثة بأداء وظائف الإدارة الأساسية، مقارنة بحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، التي أُنيط بها مهمة أداء وظائف الإدارة المشتقة (راجع معطيات الجدول 2,2). ويقصد

بوظائف الإدارة الأساسية الوظائف التي تتخذ فيها القرارات الإدارية المختلفة من قبل الأشخاص التنظيمية المختلفة أيضاً، وهي على وجه التحديد وظائف التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة، أما وظائف الإدارة المشتقة فهي الوظائف التي لا تتخذ فيها أي نوع من القرارات الإدارية، مثل وظائف التنسيق والإشراف والمتابعة والمراقبة وغيرها.

ومع وجود المعضلات التنظيمية السالفة الذكر، ربما يكون الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية في مشروع مجلس الوزراء أكثر قابلية للتطبيق العملي، بعد الالتزام بمعياري تكوينه المذكورة أنفاً، مقارنة بما يقترحه مشروع لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب لهذا الهيكل. نحن نفترض، أن لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب في صياغتها لمشروع قانون النفط والغاز الاتحادي الثالث قد استخدمت أيضاً معيار أحكام الدستور الناقد المتعلقة بنظام إدارة الموارد النفطية، وستضع أشخاص الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة (في صورة ممثل عن كل حكومة منها)، التي تمتلك الحق الدستوري بالتصرف بالموارد النفطية باسم الشعب ونيابة عنه، في موقع دائرة نشاط الإدارة العليا (الإستراتيجية) على الهيكل التنظيمي المقترح في مشروعها. وقد اقترحت هذه اللجنة في مشروعها للقانون أربعة أشخاص تنظيمية أخرى هي: المجلس الاتحادي للنفط والغاز، وممثل عن كل إقليم منتج للنفط، وممثل عن كل محافظة منتجة للنفط غير منتظمة في إقليم، والهيئات المختصة، لإشغال مواقعها التنظيمية في الهيكل التنظيمي المقترح على أساس معيار طبيعة الأدوار أو الوظائف التنظيمية، التي ستؤديها هذه الأشخاص في الدائرتين التنفيذية والعملياتية من هذا الهيكل (راجع معطيات الجدول 2,2) في أعلاه. وحسب معيار الأدوار التنظيمية أو الوظائف الإدارية، سيحتل المجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط والهيئات المختصة مواقعها التنظيمية في دائرة الإدارة التنفيذية، بينما لا تجد دائرة الإدارة العملياتية (التشغيلية) أية أشخاص تنظيمية تشغل مواقعها وأدوارها التنظيمية فيه لتنفيذ ما رسمته وقررته دائرة الإدارة التنفيذية (الوسطى) ودائرة الإدارة الإستراتيجية (العليا) من أعمال إدارية مختلفة.

فضلاً عن التوضيح الذي قدمناه في أعلاه، يحتاج الهيكل التنظيمي المقترح في المشروع الثالث أيضاً لترتيبات تنظيمية تضبط أداء عمل كل دائرة من دوائر الإدارات الثلاث للهيكل التنظيمي المعطى. في دائرة الإدارة الإستراتيجية من الهيكل، يمكن استخدام معيار التخصص الوظيفي وتقسيم العمل في تحديد وظائف أشخاصها التنظيمية الأربعة على النحو الآتي: تناط بمجلس النواب مهمتي تشريع القانون ورقابة تنفيذه، وتناط بمجلس الوزراء مهمتي

تقديم مشروع القانون وإدارة تنفيذه بعد التشريع (وهو ما يتفق أيضاً مع طبيعة النظام السياسي السائد حالياً في البلاد)، وتناط مهمتي إعداد أحكام مشروع القانون ورقابة تنفيذه بعد التشريع بممثلي الأقاليم والمحافظات المنتجة في مناطق الاستخراج النفطي. أما في دائرة الإدارة التنفيذية من الهيكل التنظيمي المعطى، يمكن استخدام معيار التخصص الوظيفي وتقسيم العمل أيضاً في تحديد أدوار ووظائف أشخاصها التنظيمية بعد تدقيق أمر استحداث كيان المجلس الاتحادي للنفط والغاز وتداخل صلاحياته التنظيمية مع صلاحيات وزارة النفط والهيئات المختصة في الأقاليم والمحافظات المنتجة، كما سيرد ذكره لاحقاً في هذا المبحث. وبطبيعة الحال، سوف لن تجد شركة النفط الوطنية العراقية (وأيضاً الشركات النفطية المحلية في الأقاليم والمحافظات المنتجة التي يمكن تأسيسها) أية مواقع تنظيمية لها في إدارتها العملياتية للموارد النفطية، وسوف لن يكون لأحكام قانون استحداث شركة النفط الوطنية العراقية أي تأثير بهذا الشأن.

بيد أن الهيكل التنظيمي الذي افترضناه في المشروع الثالث للقانون لنظام إدارة الموارد النفطية، والمُستند لأحكام الدستور ومبادئ علم الإدارة المعاصرة أيضاً، يتعارض شكلاً (كينونة الأشخاص ومواقعهم التنظيمية في الهيكل) ومضموناً (علاقات وأدوار أو وظائف الأشخاص في الهيكل) مع ما تقترحه لجنة النفط والطاقة النيابية في مشروعها بهذا الشأن. من ناحية الشكل، تم التجاوز على الحقوق الدستورية لحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة باختزال مواقعها وأدوارها التنظيمية ككيانات دستورية إلى مجرد ممثل، لم يُحدد المشروع الثالث موقعه وأدواره ووظائفه في الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية في البلاد. فضلاً عن ذلك، تم استحداث كيانات تنظيمية غير دستورية (المجلس الاتحادي للنفط والغاز والهيئات المختصة) ومنحها تراتبية تنظيمية أعلى من تراتبية الكيانات الدستوريين: حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات المنتجة للنفط والغاز. أما من ناحية مضمون الهيكل التنظيمي، فقد حَرَمَ المشروع الثالث حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات المنتجة من أداء أدوار الإدارة العليا ووظائفها الإستراتيجية في التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة، فضلاً عن تمتع الكيانات التنظيمية المُستحدثة بأداء وظائف الإدارة الأساسية في دائرة الإدارة التنفيذية من الهيكل التنظيمي، مقارنة بحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، التي أُنيطت بها مهمات أداء وظائف الإدارة المشتقة في هذه الدائرة من النشاط الإداري (راجع معطيات الجدول 2,2 في أعلاه).

تَشِي الهياكل التنظيمية المُقترحة في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي ليس فقط إلى سحب البساط التنظيمي من تحت أقدام الأشخاص الدستورية في نظام إدارة الموارد النفطية (حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة)، وإنما كذلك إلى تكريس واحتكار السلطات الإدارية للدائرتين الإستراتيجية والتنفيذية من الهياكل التنظيمية المُقترحة في قبضة مجلس الوزراء والمجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط والهيآت المختصة وخبراء «مكتب المستشارين المستقلين»، التابع تنظيمياً للمجلس الاتحادي للنفط والغاز. وبالنتيجة، سيُفضي نظام إدارة الموارد النفطية المُقترح في المشروعات الثلاثة للقانون إلى إنتاج عدد كبير من المعضلات التنظيمية، منها الأساسية الآتية:

- فقدان الأشخاص الدستورية في نظام إدارة الموارد النفطية إمكانات طرح وتحقيق مبادرات الأعمال النفطية، وهي صاحبة الحق الدستوري بالتصرف بهذه الموارد.
- اتصاف نظام إدارة الموارد النفطية بالانتهاكات والتناقضات ونزاعات المصالح، الأمر الذي سيُعيق عمليات صناعة واتخاذ وتحقيق القرارات الإدارية المختلفة في هذا النظام.
- سيُفضي تركيز السلطات الإدارية والصلاحيات التنظيمية المختلفة في دائرة الإدارة التنفيذية من نظام إدارة الموارد النفطية إلى تكوين بيئة مؤسسية حاضنة وحامية للفساد بمختلف أشكاله الإدارية والمالية والسياسية.
- سيُفضي التجاوز على حقوق الأقاليم والمحافظات المنتجة وتهميش مواقعها وأدوارها التنظيمية في نظام إدارة الموارد النفطية، إلى حرمانها من فرص تطوير اقتصاداتها المحلية باستخدام القِيم الاجتماعية الكامنة لقطاع استخراج النفط في مناطقها (راجع تفصيل ذلك في الفصل الأول من هذا الكتاب).
- ... وعندما ينتج نظام إدارة الموارد النفطية كل المعضلات المذكورة في أعلاه، وغيرها الكثير، فإنه لن يكون بمقدور أشخاصه التنظيمية أن تُدير عمليات تطوير قطاع الاستخراج النفطي الوطني واستغلال خيراته الوفيرة بالكفاءة والفاعلية اللازمتين لتحقيق الخيار الدستوري من هذه الإدارة: تحقيق المنفعة الأعلى للشعب العراقي، المالك الحقيقي للثروة النفطية.



## توصيف نُظم إدارة صناعة استخراج النفط في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي

من ناحية الشكل والمضمون التنظيميين، لا يختلف نظاما إدارة الموارد النفطية في مشروع مجلس الوزراء الأول والثاني فيما بينهما اختلافاً كبيراً في الموقف من أشخاص الإدارة ومواقعها وأدوارها التنظيمية والوظائف الإدارية المُناط بها تحقيقها في النظام المذكور، ولكنهما قد يختلفان في بعض التفاصيل الفنية والتي سنشير إليها في هذا التحليل، وبالتالي سنعدّهما نظاما واحدا للإدارة.

نحن نفترض أن الدستور العراقي (في موادّه المتعلقة بملكية وإدارة الموارد النفطية، والاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وطبيعة النظام الاقتصادي في البلاد)، وكذلك مشروع مجلس الوزراء ومشروع لجنة النفط والطاقة البرلمانية للقانون المعني، جاءت لمعالجة أزمات الإدارة الحكومية المركزية لقطاع استخراج النفط في البلاد، إذ أن هذه الأزمات تتصف في الاقتصاد العراقي المُتحول من نظام سياسي شمولي بعدم توازن المؤسسات السياسية، وضعف إدارة العمليات الاقتصادية والاجتماعية، وحدّة النزاعات السياسية، وشيوع ظواهر الفساد السياسي والمالي والإداري والفكري. وبما أن الأزمة بشكل عام هي وليدة صراع مصالح سياسية و/أو اقتصادية (أو سلسلة صراعات)، وصل إلى حالة تناقض تناحري، فإن أزمة الإدارة الحكومية المركزية للموارد النفطية تُعدّ حالة انتقالية للمنظومة المؤسساتية لهذه الإدارة، ذلك أن الدستور يفرض تشريع قانون لإدارة هذه الموارد، يُنهي الحالة الانتقالية المذكورة.

إن السمة الرئيسة لأزمة الإدارة الانتقالية للموارد النفطية، تتجسد في كون التناقضات والنزاعات ما بين العناصر المؤسساتية لمنظومة الإدارة الحكومية لهذه الموارد، تحمل بشكل جوهري الطابع التنظيمي العمودي (السلطات والصلاحيات والحقوق والمسؤوليات لاتخاذ القرارات حسب مستويات الهيكل التنظيمي للإدارة)، بخلاف الطابع التنظيمي الأفقي (طابع التنسيق والتعاون والتشاور على المستوى التنظيمي ذاته)، المميّز للمنظومات المؤسساتية الإدارية المتوازنة (غير الأزمومية). إن وجود إطار مؤسساتي قانوني يُنظّم نشاط صناعة استخراج النفط والغاز، هو في واقع الأمر تعبير مؤسساتي عن إدارة ملكية قطاع استخراج النفط والغاز وإدارة نشاط هذه الملكية في آن واحد. ولكن إذا كانت حقوق الملكية مُثبتة بالقانون شكليا (رسميا)، وأن المالك لا يظهر مؤسساتياً (في الممارسة الفعلية) كشخص

تنظيمي كامل السلطات والصلاحيات والمسؤوليات والحقوق، في هذه الحالة سيحدث تدخل مؤسسي خارجي (من زاوية نظر العلاقة بمؤسسة الملكية) في علاقات الملكية واحتمالية مُصادرة حقوق الملكية من جانب النُخب الحاكمة وهيكلها المؤسسية السياسية في أشخاص قادتها. لذلك فإن المُقدمات الرئيسة لنظام إدارة الموارد النفطية بشكل فاعل ومثمر، تتطلب التحديد الدقيق والصارم لأشخاص وموضوعات الملكية، وللسلطات الإدارية والصلاحيات التنظيمية والمسؤوليات والحقوق المثبتة قانوناً، وكذلك لمجموعة معايير وقواعد مؤسسية بوصفها آليات وأسس تنظيمية للعلاقات فيما بين هذه الكثرة من المفاهيم ذات الطابع المؤسسي والتنظيمي.

يتضمن نظام إدارة العمليات النفطية، كما معطى في المادة (5) من المشروع الأول والمادة (6) من المشروعين الثاني والثالث لقانون النفط والغاز الاتحادي، كينونة الأشخاص التنظيمية ومواقعها وأدوارها ووظائفها في الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة المعني، على وفق الترتيب التنظيمي المتسلسل المُعطى لها في المشروعات الثلاثة، والنازل من الأعلى إلى الأسفل على النحو الآتي:

### 1. مجلس النواب:

حُددت السلطات والصلاحيات التنظيمية لمجلس النواب بتشريع جميع القوانين الاتحادية المرتبطة بقطاع النفط والغاز، ومصادقته على جميع الاتفاقيات النفطية الدولية المُبرمة ذات العلاقة بالعمليات النفطية، التي تُبرمها جمهورية العراق مع الدول الأخرى (نشير إلى أن عقود جولات التراخيص النفطية لم تُعرض على مجلس النواب للمصادقة عليها منذ إبرامها عام 2009 ولغاية اليوم من عام 2022). يُلاحظ في هذه الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية الأمرين الآتين:

- الأمر الأول، لا تُعطي المشروعات الثلاثة للقانون مجلس النواب حق اقتراح وتشريع القوانين ذات الصلة بالشأن النفطي، وهذا الحق مُحتمر من قبل السلطة التنفيذية في شخص مجلس الوزراء كما سنرى، رغم أن المادة (60/ثانياً) من الدستور تقول: «مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة»، والتي على أساسها، كما يبدو، جرى تشريع قانون شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018، كمبادرة تشريعية من قبل مجلس النواب.

- الأمر الثاني، لا تُعطي المشروعات الثلاثة للقانون مجلس النواب حق ممارسة وظيفة الرقابة على السلطة التنفيذية في كل ما له صلة بإدارة الموارد النفطية، رغم أن المادة (61/ثانياً) من الدستور تقول: «يختص مجلس النواب بما يأتي: الرقابة على أداء السلطة التنفيذية».

## 2. مجلس الوزراء:

جاءت المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي، فيما يتصل بالسلطات والصلاحيات التنظيمية لمجلس الوزراء متوافقة مع الدستور (المادة 80، الفقرات أولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً، وأخيراً سادساً)، ولكنها غير متوافقة مع المادة (112) منه بشأن الإدارة العملية والإستراتيجية لتطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية. في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي يُمارس مجلس الوزراء السلطات الإدارية والصلاحيات التنظيمية الآتية:

- التوصية لمجلس النواب فيما يخص مشروعات القوانين المقترحة لاكتشاف وتطوير مصادر العراق النفطية والغازية.
- صاحب الاختصاص لإقرار السياسة الاتحادية النفطية والإشراف على تطبيقها وعلى إجمالي العمليات النفطية، بما في ذلك إقرار السياسة الاتحادية المُنظمة لجميع العمليات النفطية، واقتراح الأدوات التشريعية، والمصادقة على الأنظمة للأمر الواردة في القانون.
- ضمان تبني المجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط الوسائل المناسبة والناجعة للاستشارة والتنسيق مع السلطات الإقليمية والمحافظات المنتجة للنفط والغاز.

## 3. المجلس الاتحادي للنفط والغاز:

أنط المشروع الأول صلاحية تأسيس المجلس الاتحادي للنفط والغاز بمجلس الوزراء، بينما لم يُقرر المشروعان الثاني والثالث ذلك، لغرض تيسير مهام مجلس الوزراء فيما يتعلق بإقرار السياسة النفطية والخطط المترتبة عليها، والتي يتم تحضيرها من قبل وزارة النفط بالتنسيق والتشاور مع الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط. في المشروعين الأول والثاني يتولى رئيس مجلس الوزراء أو من يُنيبه رئاسة هذا المجلس، بينما المشروع الثالث يُقرر أن يتم ترشيح الرئيس ونائبه من قبل هيئة رئاسة مجلس النواب ويصادق عليهم المجلس بالأكثرية

المطلقة لعدد أعضائه. لقد اختلفت المشروعات الثلاثة للقانون حول مسألة المعيار الواجب اعتماده في اختيار أعضاء المجلس، ومسألة تشكيلة أشخاص الهيكل التنظيمي للمجلس. بشأن المسألة الأولى، يرى المشروع الأول أن «يراعى في تشكيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز تمثيله للمكونات الأساسية للشعب العراقي»، بينما لم يُقرر المشروعان الثاني والثالث أي معيار في التكوين، وهو أمر يعكس بلا شك رؤية سياسية جديدة تتمثل في الشروع بمغادرة الطائفية السياسية من إدارة شؤون الدولة، أما مسألة الهيكل التنظيمي للمجلس فيوضحها الجدول (2,3) في أدناه.

من معطيات الجدول (2,3)، يُمكن رصد الملاحظات الآتية عن طبيعة العمل التنظيمي في المجلس الاتحادي للنفط والغاز، كأحد الأشخاص التنظيمية في نظام إدارة الموارد النفطية المُقترح في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي:

- استبعد المشروع الثالث كل من شركة النفط الوطنية العراقية وشركة تسويق النفط والرؤساء التنفيذيون لأهم المؤسسات النفطية الوطنية ومحافظ البنك المركزي من تشكيلة المجلس، مقارنة بنظيره المشروع الأول والثاني. إن استبعاد شركة النفط الوطنية العراقية من تشكيلة أشخاص المجلس سيعني إقصاءها من دائرة الإدارتين التنفيذية والعملياتية في الهيكل التنظيمي المُقترح في مشروع لجنة النفط والطاقة النيابية، كما أشرنا إلى ذلك آنفاً في هذا المبحث. لا أستطيع تفسير المغزى التنظيمي من استبعاد شركة النفط الوطنية العراقية من تشكيلة المجلس الاتحادي للنفط والغاز، ولكنني سأفترض أن هذا الاستبعاد قد تكون له صلة برغبة لجنة النفط والطاقة النيابية في رؤية شركات نفط وطنية محلية يتم استحداثها في الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، بدلا من احتكار شركة النفط الوطنية العراقية لدائرة الإدارة العملياتية في هذه المناطق، مع التأكيد هنا أن مشروع اللجنة النيابية لم يشرّ قط لهذا النوع من الاستحداث التنظيمي لشركات محلية في مناطق الاستخراج النفطي.

الجدول (2,3): تشكيلة أشخاص الهيكل التنظيمي للمجلس الاتحادي للنفط والغاز في مشروعات القانون

المشروع الثالث للقانون	المشروع الأول والثاني للقانون
1 - رئيس المجلس	1 - رئيس الوزراء
2 - نائب الرئيس	2 - نائب رئيس الوزراء المعني
3 - وزير النفط	3 - وزير النفط
4 - وزير المالية	4 - وزير المالية
5 - وزير التخطيط	5 - وزير التخطيط
6 - خبير بشؤون النفط	6 - محافظ البنك المركزي
7 - خبير بشؤون المال	7 - ممثل عن كل إقليم منتج للنفط
8 - خبير بشؤون الاقتصاد	8 - ممثل عن كل محافظة منتجة للنفط
9 - ممثل عن كل إقليم منتج للنفط	9 - شركة النفط الوطنية العراقية
10 - ممثل عن كل محافظة منتجة للنفط	10 - شركة تسويق النفط
	11 - مختص بشؤون النفط
	12 - مختص بشؤون المال
	13 - مختص بشؤون الاقتصاد
	14 - الرؤساء التنفيذيون للمؤسسات النفطية ذات العلاقة (قد يصل عددهم إلى 7 أو أكثر)
المجموع = 10	المجموع = 7 + 13 = 20

- ربما يُعدّ إدراج ممثلي الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط في عداد أشخاص المجلس، من قبل المشروعات الثلاثة، بمثابة ترضية تنظيمية لحكوماتها المحلية بعد إقصاءها من عداد أشخاص الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية، كما نص دستور البلاد على ذلك (وللتذكير، نشير إلى أن مشروع مجلس الوزراء قد اقترحا شخص الهيئة الإقليمية في الهيكل التنظيمي المعني، ممثلة لمصالح الإقليم فقط ومستبعدة المحافظات المنتجة من هذا الهيكل). ومع ذلك، نحن نعدّ الترضية التنظيمية المعنية منقوصة المحتوى والإجراء التنظيميين، كما سيجري توضيحه في النقطة أدناه.
- من ناحية المحتوى التنظيمي، يُعدّ إدراج ممثلي الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط في عداد أشخاص المجلس الاتحادي للنفط والغاز انتقاصا من حقوقها الدستورية في إشغال المواقع الإستراتيجية على الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية، لأن المجلس الاتحادي للنفط والغاز يشغل مواقع الإدارة التنفيذية على الهيكل المذكور، إلى جانب وزارة النفط والهيئات المختصة، كما مر ذكره في هذا المبحث. أما من ناحية الإجراء التنظيمي، فسيضيع صوت ممثلي الأقاليم والمحافظات المنتجة في عمليات التصويت على القرارات التي يتخذها المجلس بشأن السياسات والخطط

النفطية وغيرها، التي تتطلب أغلبية ثلثي عدد أعضائه في مشروع مجلس الوزراء (لم يشر مشروع لجنة النفط والطاقة البرلمانية إلى هذه الآلية التنظيمية في عمل المجلس). من الناحية العملية، ستعني آلية التصويت التنظيمية على القرارات في المجلس تساوي الصوت الدستوري لممثل حكومة الإقليم أو الصوت الدستوري أيضاً لممثل حكومة المحافظة المنتجة مع صوت أحد الخبراء المختصين بشؤون النفط والمال والاقتصاد، أو تساويه مع صوت أحد المدراء العاملين للشركات النفطية!

- يُلاحظ التركيز المكثف لأشخاص السلطة التنفيذية الاتحادية في عداد تشكيلة أشخاص المجلس الاتحادي للنفط والغاز، إذ من أصل (20) شخصا في مشروع مجلس الوزراء يحتل (14) شخصا من السلطة التنفيذية الاتحادية مقاعدتهم في المجلس (حوالي 65%)، مقابل (6) أشخاص فقط من خارج السلطة التنفيذية الاتحادية وهم محافظ البنك المركزي وممثلي الأقاليم والمحافظات المنتجة والمختصون الثلاثة بشؤون النفط والمال والاقتصاد. أما في مشروع لجنة النفط والطاقة البرلمانية، فإن درجة تركيز السلطة التنفيذية الاتحادية تعادل نسبة 50% من عدد أعضاء المجلس.

- ربما يمتلك التفاوت الكبير في عدد أعضاء المجلس الاتحادي للنفط والغاز، ما بين مشروع مجلس الوزراء ومشروع لجنة النفط والطاقة النيابية، معنى له قيمة تنظيمية في نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية لم تُفصح عنها المشروعات الثلاثة لهذا النظام. سنحاول قراءة هذا التفاوت تنظيمياً وعلى النحو الآتي: تم تقليص عدد أعضاء المجلس من حوالي (20) شخصا مقترحا في المشروعين الأول والثاني إلى (10) أشخاص مقترحة في المشروع الثالث، ذلك أن المشروع الأخير جاء كمبادرة تشريعية من لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب رداً على مبادرة المشروع الثاني لمجلس الوزراء المقدمة إلى مجلس النواب (اللافت هنا، أن اللجنة البرلمانية قد أنجزت مشروعها لقانون النفط والغاز الاتحادي خلال الشهر نفسه من السنة نفسها بعد طرح مجلس الوزراء لمشروعه الثاني خلال شهر آب من سنة 2011!). ربما أرادت اللجنة المذكورة في مشروعها الثالث تقليص الدور التنظيمي المهيمن للسلطة التنفيذية في عمل المجلس الاتحادي للنفط والغاز في إطار الصراع السياسي الحاد ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في البلاد بعد عام 2005. بيد أن تفسيرنا للتفاوت المعني لا

يمتلك أية قيمة تنظيمية في كفاءة وفاعلية عمل نظام الموارد النفطية المُقترح في مشروع اللجنة النيابية، لأن المشروع الثالث لم يستلهم الأحكام الدستورية في إدارة هذه الموارد والمُتمثلة في تساوي حقوق التصرف بملكية ثروة النفط والغاز ما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة.

في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي، يتولى المجلس الاتحادي للنفط والغاز الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية الرئيسة الآتية:

- وضع السياسات النفطية الاتحادية، وخطط التنقيب وتطوير الحقول، والخطوط الرئيسة لنقل النفط بالأنايب وتعديلها، وتقرير مسؤولية إدارة وتشغيل هذه الخطوط ومرافئ التصدير.
- النظر في عقود التنقيب والإنتاج، وإقرار نماذج عقود التطوير والإنتاج، واختيار نموذج العقد الملائم لطبيعة الحقل أو منطقة الاستكشاف أو الفرصة التي يتم عرضها.
- وضع التعليمات الخاصة بالتفاوض لمنح التراخيص أو عقود التطوير والإنتاج، ووضع معايير أهلية الشركات المحتمل التفاوض معها.
- يستعين المجلس بمكتب يسمى «مكتب المستشارين المستقلين»، يتولى دراسة عقود التنقيب والتطوير والإنتاج وخطط التطوير وتقديم المشورة والتوصيات في شأنها إلى المجلس الاتحادي للنفط والغاز، ويضم خبراء في مجال النفط والغاز والقانون عراقيين أو أجانب (الخبراء الأجانب وردوا في المشروعين الأول والثالث)، يُقرر المجلس عددهم..الخ.

من وجهة نظر الممارسة الإدارية، تبدو أدوار ووظائف المجلس الاتحادي للنفط والغاز ضبابية المحتوى المؤسساتي والتنظيمي، وهناك شكوك كبيرة في إمكانية تحقيقها في أرض الواقع:

- لا توجد صلة تنظيمية مباشرة أو غير مباشرة ما بين مجلس الوزراء وهذا المجلس، باستثناء رئاسته من قبل رئيس مجلس الوزراء أو من يُنيبه.
- لا توجد صلة تنظيمية مباشرة أو غير مباشرة ما بين المجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط.

- يصعب فهم حقيقة الغرض الوظيفي و/أو التنظيمي من تأسيس هذا المجلس، فإذا كانت السياسة النفطية والخطط المترتبة عنها، حسب مشروعات القانون الثلاثة، يتم إقرارها من قبل مجلس الوزراء، ويتم تحضيرها من قبل وزارة النفط بالتنسيق والتشاور مع الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، فأين سيكون الموقع التنظيمي للمجلس على الهيكل التنظيمي المقترح في المشروعات الثلاثة للقانون؟ وما هي الأدوار التنظيمية التي سيؤديها وهو يتوسط المستويين التنظيميين الآتين: مجلس الوزراء ووزارة النفط، المعنيين بوضع وإقرار السياسات والخطط النفطية؟ إن زيادة عدد المستويات التنظيمية لاتخاذ القرار الإداري تُعدّ، بلا شك، أمراً تنظيمياً إيجابياً من جانب ترسيخ الممارسة الديمقراطية في النشاط الإداري لأكبر عدد ممكن من هذه المستويات، ولكن، من الجانب الآخر، ينبغي على المستوى التنظيمي المُضاف إلى هيكل المستويات التنظيمية الأخرى لاتخاذ القرار أن يُنفذ كل أو بعض الأدوار التنظيمية أو الوظائف الإدارية الأساسية والمشتقة، والعكس سيعني إنتاج شروط حالة تناقض مؤسساتي وتنظيمي كبيرة، ربما تُفضي إلى وقوع نظام إدارة الموارد النفطية بكامله في مطب البيروقراطية المُفرطة في العمل الإداري وتنازع السلطات والصلاحيات، وبالتالي إنتاج بيئة أعمال مواتية لمختلف أشكال الفساد الإداري والمالي والسياسي في نشاط إدارة قطاع الاستخراج النفطي.
- لا توجد مبررات وظيفية للاستعانة بمكتب المستشارين المستقلين، إذ يوجد هناك ثلاثة خبراء مختصون ضمن أعضاء المجلس الاتحادي نفسه. ثم كيف تُفهم استقلالية المستشارين، أعضاء هذا المكتب، في الوقت الذي يتم اختيارهم والتعاقد معهم من قبل المجلس الاتحادي للنفط والغاز نفسه؟
- إن صلاحيات المجلس الاتحادي الواردة في المشروعات الثلاثة للقانون، تتداخل بالعمق والمساحة التنظيمية في الغالب الأعم من الحالات التنظيمية، مع سلطات وصلاحيات وزارة النفط الاتحادية.
- تفتقر الصلاحيات التنظيمية الممنوحة للمجلس الاتحادي للنفط والغاز إلى آليات العمل الوظيفي والمهني الواضحة، وخاصة فيما يتعلق بصلاحيات وضع السياسات



النفطية، وصلاحيه دراسة عقود التنقيب والإنتاج، وصلاحيه إقرار نماذج العقود، وصلاحيه وضع تعليمات التفاوض، وصلاحيه ضمان استكشاف وتطوير واستغلال الموارد النفطية، وصلاحيه تقرير مسؤوليه إدارة وتشغيل خطوط الأنابيب ومرافئ التصدير على أفضل وجه ولصالح الشعب العراقي.

- يبدو أن الغرض الأساسي من تشكيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز هو تقوية الأدوار التنظيمية لدائرة الإدارة التنفيذية، على حساب الدائرتين الإستراتيجية والعملياتية، في الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية المقترح في المشروعات الثلاثة للقانون، وتعزيز الهيمنة التنظيمية لوزارة النفط في نظام الإدارة المعني (مشروع مجلس الوزراء)، على الرغم من أن مشروع لجنة النفط والطاقة النيابية يهدف إلى تعزيز الهيمنة التنظيمية للمجلس الاتحادي للنفط والغاز نفسه على حساب أدوار ووظائف وزارة النفط، كما سنرى تواتر.

#### 4. وزارة النفط:

تشغل وزارة النفط موقع «اللب التنظيمي» Organizational Core الإستراتيجي والتنفيذي والعملياتي في جميع مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي الثلاثة المطروحة للتشريع، حيث أنها موجودة ضمن الحكومة الاتحادية في عداد مجلس الوزراء (دائرة الإدارة الإستراتيجية)، وموجودة كشخص تنظيمي مستقل (دائرة الإدارة التنفيذية)، وموجودة أيضاً ضمن أعضاء المجلس الاتحادي للنفط والغاز (دائرة الإدارة التنفيذية)، فضلاً عن نفوذها التنظيمي الكبير في دائرة الإدارة العملياتية من خلال تأثيرها المباشر في تأسيس ونشاط شركة النفط الوطنية العراقية والهيئة الإقليمية والهيئات المختصة وممثلي الأقاليم والمحافظات المنتجة.

في المشروع الأول للقانون، عُدّت وزارة النفط صاحبة الصلاحيه المؤسساتية والتنظيمية (تم التخلي عن ذلك في المشروعين الثاني والثالث) لاقتراح السياسات والقوانين والخطط الاتحادية النفطية، ومُنحت صلاحيات إعداد الأنظمة والتوجيهات والتعليمات لتنفيذ السياسات والخطط الاتحادية، وكذلك القيام بأعمال الرقابة والإشراف على العمليات النفطية، بالتنسيق مع الهيئات الإقليمية والمحافظات المنتجة للنفط والغاز (راجع الجدول 2,2 في أعلاه). وكما جاء في الأسباب الموجبة للمشروعين الأول والثاني، فإن الغرض من تكوين نظام إدارة الموارد

النفطية سيكون «من أجل تمكين وزارة النفط من التركيز على دورها التنظيمي الرئيس، فيما يتعلق بوضع السياسات والتخطيط والإشراف والمتابعة والتحديث المطلوب لتحسين الكفاءة التشغيلية» (الأسباب الموجبة في المشروعين الأول والثاني)، بينما جاء الغرض من تكوين نظام إدارة الموارد النفطية في المشروع الثالث على نحو مُغاير: «من أجل تأسيس مجلس (المجلس الاتحادي للنفط والغاز، حسب تعريف الفقرة رابعاً من المادة 1 - المؤلف) يتمكن من وضع السياسات الاتحادية والتخطيط والإشراف والمتابعة وتحسين الكفاءة التشغيلية في مجال إنتاج البترول» (الأسباب الموجبة في المشروع الثالث).

وتأسيساً على التباين التنظيمي الواضح ما بين المشروعات الثلاثة للقانون حول الغرض من تكوين نظام إدارة الموارد النفطية، سيتنازع مجلس الوزراء ومجلس النواب الرأي بشأن المواقع والأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية التي ينبغي أن تحتلها وتؤديها مؤسستي وزارة النفط والمجلس الاتحادي للنفط والغاز في دائرة الإدارة التنفيذية من الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة في قانون النفط والغاز الاتحادي المقترح للتشريع من قبلهما. ولكن، على ما يبدو، لم ينتبه أو لم يعرف أصحاب المشروع الثالث أن الوظائف الإدارية التي رسموها في مشروعهم لوزارة النفط، وعلى خلاف ما رسموه من وظائف للمجلس الاتحادي للنفط والغاز نفسه، ستشمل جميع وظائف الإدارة الأساسية والمشتقة لنشاط قطاع الاستخراج النفطي الآتية، وهو الأمر الذي سيحصر السيطرة التنظيمية الفعلية لدائرة الإدارة التنفيذية في قبضة وزارة النفط (راجع الجدول 2,2 في أعلاه):

- وظيفة التخطيط (ورسم السياسات)، بما فيها التخطيط الاستراتيجي والتنفيذي والعملياتي.
- وظيفة التنظيم (إعداد الأنظمة والتوجيهات والتعليمات لتنفيذ السياسات والخطط).
- وظيفة الرقابة والإشراف على تنفيذ السياسات والخطط والعمليات النفطية.
- وظيفة التنسيق مع الهيئات الإقليمية والمحافظات المنتجة للنفط.
- وظيفة ضمان التنفيذ الموحد والتطبيق المتجانس في جميع أنحاء البلاد.
- وظيفة الجهة المُخولة بتمثيل العراق في المحافل الإقليمية والدولية.
- الحق التنظيمي في تنفيذ عقود متعلقة بخدمات التجهيز للنفط والغاز، وغيرها.

في الوقت نفسه، حصر مشروعى مجلس الوزراء الأول والثاني عمل المجلس الاتحادي للنفط والغاز بأداء أدوار تنظيمية لتنفيذ مهمات إدارية إجرائية شكلية، منها الأساسية الآتية وبإيجاز شديد (راجع الجدول 2,2 في أعلاه):

- إقرار السياسات البترولية الاتحادية (الموضوعة من قبل وزارة النفط).
  - المصادقة على تعليمات ومعايير التعاقد والعقود النفطية (الموضوعة من قبل وزارة النفط).
  - المصادقة على نماذج عقود التنقيب والتطوير والإنتاج النفطي (المعدّة من قبل وزارة النفط).
  - الموافقة على عقود التنقيب والتطوير والإنتاج النفطي (المبرمة من قبل وزارة النفط).
- لو افترضنا أن أداء وزارة النفط للوظائف الإدارية الأساسية منها والمشتقة، من خلال اتخاذ قرارات إدارية إستراتيجية وتنفيذية وعملياتية، جاء على مستوى عال من الاحتراف والمسؤولية المهنية وبما ينسجم مع السياسات الاجتماعية والاقتصادية للحكومة الاتحادية، عندها ستكون العلاقات التنظيمية ما بين وزارة النفط والمجلس الاتحادي للنفط بدون معنى أو مضمون تنظيمي عملي واضح المعالم، إذ أن مُطالبة مشروع لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب لوزارة النفط بتقديم مقترحات السياسات النفطية والخطط المتعلقة بها إلى المجلس الاتحادي للنفط والغاز لمراجعتها وإقرارها، تبدو غير منطقية تنظيمياً بسبب ازدواجيتها، ومنافية لمبادئ أداء إداري سليم ومسؤول وفعال في الظروف المعاصرة لتطور علم الإدارة نفسه والصناعة النفطية الدولية.

وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة للنفط والغاز، التي أشارت إليها الأسباب الموجبة في المشروعات الثلاثة للحاجة إلى تشريع قانون لإدارة صناعة النفط الوطنية، إلا أن هذه الأهمية مع ذلك تبقى نسبية، على الأقل في المدى البعيد. هذا يعني بأنه لا توجد حاجة ومبررات اقتصادية وإدارية وفنية لتسييس نشاط القطاع النفطي وأدلجة التصورات ووجهات النظر على عملياته الإنتاجية، إذا كان تأسيس المجلس الاتحادي للنفط والغاز تقف وراءه مصالح ودوافع سياسية أو أيديولوجية. وإذا كان وجود المجلس الاتحادي تشتتته ضرورات مؤسساتية وتنظيمية قصوى، فإن بقية القطاعات الاقتصادية والأنشطة الأخرى للاقتصاد العراقي (مثلاً المياه والري والكهرباء، والزراعة وإنتاج الغذاء، والصحة والتعليم وغيرها)، هي ليست بأقل

حاجة من قطاع النفط لوجود مثل هذا المجلس كمؤسسة تنظيمية. وبالنتيجة سيكون لدينا في العراق عدد من المجالس المؤسساتية/التنظيمية الاتحادية مساو لعدد الوزارات العراقية القطاعية! ماذا يعني هذا الأمر في الممارسة الإدارية؟

- ازدواجية عمل الوزارات والمجالس الاتحادية، وهو ما يعني الإعاقَة التنظيمية، ونشوء النزاعات والفوضى التنظيمية، وبيئة أعمال مواتية للفساد الإداري والمالي.
- زيادة تكاليف الخدمات والمنتجات التي تقدمها هذه الوزارات والمجالس المعنية.
- الريادية العراقية أمام الممارسة الإدارية العالمية كلها في استحداث هياكل تنظيمية جديدة للحكومات المركزية.
- إضافة أعباء مالية ثقيلة على الموازنة العامة للدولة.
- فقدان القيادة السياسية العليا للبلاد القدرة على تشخيص المصالح، وليس المواقف أو وجهات النظر السياسية أو الإيديولوجية، لان الأخيرة غالباً ما تكون موضوعاً للمُتاجرة وحتى موضوعاً لفساد فكري وسياسي.

#### 5. شركة النفط الوطنية العراقية:

على الرغم من أن المشروع الثالث للقانون قد أقصى شركة النفط الوطنية العراقية من عداد الأشخاص التنظيمية المُشاركة في نظام إدارة الموارد النفطية ومن عضوية المجلس الاتحادي للنفط والغاز، إلا أنه في مادته (13) أناط بالشركة تولي تنفيذ عمليات إنتاجية وتنظيمية في دائرة الإدارة العملياتية من الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة المعني. في الوقت نفسه، عدّ مجلس الوزراء في مشروعه للقانون شركة النفط الوطنية العراقية بمثابة شخصا تنظيمياً أصيلاً من أشخاص نظام إدارة الموارد النفطية المقترح للتشريع وعضواً في المجلس الاتحادي للنفط والغاز، وأناط بها تولي تنفيذ عمليات إنتاجية وتنظيمية في دائرة الإدارة العملياتية أيضاً من الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة المعني (الفقرة «ج» من المادة 5 في المشروع الأول، والمادة 13 في المشروع الثاني).

في مشروع مجلس الوزراء، لا يُمكن رصد علاقات أو صلات تنظيمية ما بين شخص شركة النفط الوطنية العراقية والأشخاص 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 افترضنا ذلك، على عمليات صناعة واتخاذ القرارات الإدارية في قطاع استخراج النفط من خلال زيادة عدد الأشخاص التنظيمية المشاركة في هذه العمليات التنظيمية، إلا أن شركة النفط الوطنية العراقية قد حُرمت 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 مُنفذ القرار، على الأقل، بقدر كبير من الحرية والاستقلالية والإمكانية التنظيمية في المشاركة وإبداء الرأي والاقتراح وغيرها.

#### 6. الهيئة الإقليمية:

في المشروعين الأول والثاني للقانون، عُدَّت «الهيئة الإقليمية» الشخص التنظيمي السادس في قائمة أشخاصها التنظيمية، وأعطته المرتبة التنظيمية الأخيرة على الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية فيها، وعرفته على النحو الآتي: «الوزارة المختصة في حكومة الإقليم» (المشروع الأول)، أو «الجهة المختصة في حكومة الإقليم» (المشروع الثاني). في الوقت نفسه، لم يرد في المشروعين أي تعريف لمصطلح «الجهة المختصة»، ولكن ورد في المشروعين أيضاً مصطلح «الهيئة المختصة» وجرى تعريفه على النحو الآتي: «وزارة النفط أو شركة النفط الوطنية العراقية أو الهيئة الإقليمية»، من دون تخصيص إحدى مواد المشروعين لتحديد الدور التنظيمي والوظائف الإدارية للهيئة المختصة، على غرار ما قرره المشروع الثالث لهذا المصطلح التنظيمي من تخصيص مادته (14) لتحديد دوره التنظيمي ووظائفه الإدارية، وعرفه بشكل مُغاير لتعريف مشروع مجلس الوزراء وعلى النحو الآتي: «وزارة النفط أو الجهة المختصة في الإقليم أو المحافظة المنتجة». وفي جميع الأحوال، تم إقصاء المحافظات المنتجة من دائرة نشاط الهيئة الإقليمية في نظام إدارة الموارد النفطية المقترح بمشروع مجلس الوزراء للقانون.

وعلى الرغم من أن مشروع مجلس الوزراء قد وضع الهيئة الإقليمية في ذيل قائمتي الأشخاص التنظيمية لأداء أدوار ووظائف دائرة الإدارة العملية، إلا أنهما منحا هذه الهيئة الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية لدائرة الإدارة التنفيذية في الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة فيهما (راجع الجدول 2,2 في أعلاه). وهذا تناقض تنظيمي واضح، ذلك أن المواقع التنظيمية

لأشخاص الإدارة هي التي تُقرر أدوارها التنظيمية ووظائفها الإدارية، وليس العكس، وبالتالي كان ينبغي للهيئة الإقليمية أن تُمنح أدوار ووظائف الإدارة العملية وليس التنفيذية. بكلمات أخرى، وحسب منطق المشروعين الأول والثاني، جرى تحديد الأشخاص التنظيمية المُشاركة في الإدارة أولاً (المادة 5 في المشروع الأول، والمادة 6 في المشروع الثاني)، ومن ثم، ثانياً، تم تقرير موقع كل شخص منها في الهيكل التنظيمي (المادة 5 في المشروع الأول، والمادة 6 في المشروع الثاني أيضاً)، وثالثاً، تم تحديد نطاق وموضوعات الأدوار والوظائف للأشخاص حسب مواقعها التنظيمية (المادة 5 في المشروع الأول، والمادة 14 في المشروع الثاني). نحن نرى، أن منهجية تكوين الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية في المشروعين الأول والثاني (وكذلك في المشروع الثالث) خاطئة، ذلك أن المنهجية المعاصرة في إدارة أنشطة الأعمال المختلفة تقضي بتحديد الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية أولاً، ومن ثم، ثانياً، البحث عن أشخاص مؤهلة لتنفيذ هذه الأدوار والوظائف، حيث ستشغل مواقعها التنظيمية في الهيكل التنظيمي بموجب هذه الأدوار والوظائف ثالثاً.

لا تتعارض المنهجية المعاصرة لعلم الإدارة في تكوين الهياكل التنظيمية مع المنهجية المعتمدة في المادة (112) من الدستور كما نعتقد، حيث جرى فيها تحديد الأشخاص التنظيمية أولاً، ومن ثم تقرير سلطاتها وصلاحياتها ثانياً، إذ يمكن، تنظيمياً، أن يقرأ نص الفقرة «ثانياً» من المادة المذكورة: «تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الإستراتيجية...»، قراءة تنظيمية أخرى على النحو الآتي: (رسم السياسات الإستراتيجية... تقوم به الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا)، وليعذرني أصحاب الاختصاص في الفقه اللغوي والدستوري، على هذه القراءة العلمية للنص الدستوري. وعلى أساس قراءتنا التنظيمية للنص الدستوري، كان ينبغي أن تحتل الأشخاص الدستورية الثلاثة (الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة) مواقع دائرة الإدارة الإستراتيجية في الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية، المُقترح في مشروع مجلس الوزراء، بينما صلاحيات الدائرتين التنفيذية والعملية في هذا الهيكل ستكون محلاً للتشاور والاتفاق ما بين الأشخاص الدستورية الثلاثة المذكورة. في هذا السياق، تقضي العادة بالعراق ومنذ أمد بعيد، عند تكوين الهياكل التنظيمية لإدارة أنشطة القطاع الاقتصادي العام والمؤسسات الحكومية المختلفة، بوجود شخص طبيعي ما ينبغي أن توجد وظيفة له، يُصمم هيكل إدارتها على مقاسات

هذا الشخص السياسية أو الطائفية وغيرها من الاعتبارات، وليس على أساس الاعتبارات الحقيقية لطبيعة أنشطة هذه الوظيفة الواجب تحقيقها.

في المشروع الثالث للقانون، وكما هو الحال مع شركة النفط الوطنية العراقية، جرى إقصاء الهيئة الإقليمية من عداد الأشخاص التنظيمية لنظام إدارة الموارد النفطية المقترح، وتم استبدالها بشخصين تنظيميين غير مُعرّفين هما: «ممثل عن كل إقليم»، و«ممثل عن كل محافظة منتجة»، ولكنهما يشغلان مواقع تنظيمية في الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة المقترح، وأيضاً عضوية المجلس الاتحادي للنفط والغاز. وكما ذكرنا أنفاً، أفرد المشروع الثالث، وعلى خلاف المشروعين الأول والثاني، مادة خاصة (المادة 14) حول السلطات الإدارية والصلاحيات التنظيمية لما سُمي في المشروعات الثلاثة بمصطلح «الهيئة المختصة»، والتي تتطابق مع السلطات والصلاحيات للشخص التنظيمي المسمى في مشروع مجلس الوزراء بمصطلح «الهيئة الإقليمية»، مع الأخذ بعين الاعتبار اختلاف تعريف مصطلح الهيئة المختصة في هذه المشروعات، والذي أشرنا إليه في بداية هذه الفقرة من المبحث. وبصرف النظر عما إذا كان المصطلح هو «الهيئة الإقليمية» (في المشروعين الأول والثاني)، أو «الهيئات المختصة» (في المشروع الثالث)، فإن المشروعات الثلاثة للقانون قد اتفقت تماماً في الموقف السياسي من الأمرين التنظيميين الآتيين (أنظر معطيات الجدول 2,4 في أدناه):

- الأمر الأول، يجري نشاط الهيئة الإقليمية أو الهيئات المختصة في إدارة الموارد النفطية نيابة عن الإقليم المنتج للنفط حصرياً.
- الأمر الثاني، استبعاد المحافظات المنتجة للنفط من نشاط الهيئة الإقليمية أو الهيئات المختصة في إدارة الموارد النفطية نيابة عن هذه المحافظات.

الجدول (2,4): السلطات الإدارية والصلاحيات التنظيمية لمصطلح «الهيئة الإقليمية» ومصطلح «الهيآت» المختصة» في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي

«الهيآت المختصة» في المشروع الثالث	«الهيئة الإقليمية» في المشروع الثاني	«الهيئة الإقليمية» في المشروع الأول
1. اقتراح الأنشطة والخطط للسلطات الاتحادية نيابة عن الإقليم. 2. القيام بإجراءات التراخيص النفطية في الأقاليم. 3. «مراقبة العمليات البترولية والإشراف عليها... بالتنسيق مع الهيآت المختصة...» (الفقرة ثالثاً من المادة 11). 4. القيام بالتفاوض وإبرام العقود النفطية على وفق آليات التفاوض والتعاقد في المادة 18.	1. اقتراح الأنشطة والخطط للسلطات الاتحادية نيابة عن الإقليم. 2. مشاركة وزارة النفط بإجراءات التراخيص النفطية في الإقليم. 3. «الإشراف على العمليات البترولية... بالتنسيق مع الهيآت الإقليمية والمحافظات المنتجة» (الفقرة ثالثاً من المادة 11). 4. حضور مداورات المجلس الاتحادي للنفط والغاز.	1. تولي تحضيرات اقتراح الأنشطة والخطط للسلطات الاتحادية نيابة عن الإقليم. 2. القيام بإجراءات التراخيص النفطية في الإقليم. 3. حضور مداورات المجلس الاتحادي للنفط والغاز. 4. التعاون مع وزارة النفط بمهام المراقبة والإشراف على العمليات النفطية.

تمتلك الهيئة الإقليمية أو الهيآت المختصة صلات تنظيمية مع المستويات الإدارية الآتية في الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية المُقترح في المشروعات الثلاثة للقانون:

أ. مع السلطات الاتحادية في مستوى الإدارة الإستراتيجية: تنشأ الصلات التنظيمية من خلال اقتراح الأنشطة والخطط للسلطات الاتحادية نيابة عن الإقليم، ولكن هذه الصلات التنظيمية تشوبها عيوب مؤسسية وتنظيمية كثيرة منها الأساسية الآتية:

- لا يوجد قانون (اتحادي و/أو إقليمي) يُنظّم عملية نيابة الهيئة الإقليمية للإقليم كمؤسسة دستورية في الهياكل التنظيمية المقترحة لنظام إدارة الموارد النفطية.
- لا توجد آلية تنظيمية مُعلنة، لتنظيم عملية اقتراح الأنشطة والخطط النفطية للسلطات الاتحادية من قبل الهيئة الإقليمية أو الهيآت المختصة.
- غموض المعنى التنظيمي بكون مقترحات الهيئة الإقليمية أو الهيآت المختصة هي تمهيد لتضمينها في الخطط الاتحادية للعمليات النفطية.
- غياب الآلية التنظيمية لكيفية مساعدة الهيئة الإقليمية أو الهيآت المختصة للسلطات الاتحادية في المشاورات لإتمام الخطط الاتحادية للعمليات النفطية.

ب. مع المجلس الاتحادي للنفط والغاز في مستوى الإدارة التنفيذية: تنشأ الصلة التنظيمية من خلال القيام بإجراءات جولات التراخيص النفطية في الإقليم، باعتماد النماذج



التعاقدية والتعليمات الصادرة من المجلس الاتحادي للنفط والغاز (في الوقت الراهن ومنذ عام 2009 تقوم وزارة النفط بإجراء جولات التراخيص النفطية بنفسها، وباعتماد النماذج التعاقدية والتعليمات المعدّة من قبلها). في هذا الأمر هناك انتقاص من الحقوق الدستورية للأقاليم (والمحافظات المنتجة أيضاً)، إذ أن الإقليم كيان مؤسساتي وإداري عام دستوري، بينما المجلس الاتحادي للنفط والغاز كيان تنظيمي مُستحدث، الأمر الذي يعني التناقض الدستوري مع طبيعة نظام الحكم الاتحادي القائم في البلاد.

**ج. مع وزارة النفط في مستوى الإدارة التنفيذية أيضاً:** تنشأ الصلة التنظيمية بين الهيئة الإقليمية أو الهيئات المختصة من خلال القيام بمهام المراقبة والإشراف على العمليات النفطية. هذا أمر تنظيمي إيجابي وضروري، ولكن السؤال هنا: هل يُدرك أصحاب المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي حقيقة الفروق المبدئية ما بين الرقابة Control، والمراقبة Monitoring كوظائف إدارية مستقلة بعضها عن البعض الآخر، ومن هذه الفروق، على سبيل المثال وليس الحصر، امتلاك وظيفة الرقابة حق اتخاذ القرارات الإدارية المُلزِمة (وظيفة إدارية أساسية)، بينما وظيفة المراقبة لا تمتلك هذا الحق (وظيفة إدارية مشتقة).

**د. مع شركة النفط الوطنية العراقية في مستوى الإدارة العملية:** لم ترسم المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز أية صلات تنظيمية أساسية للهيئة الإقليمية أو للهيئات المختصة مع شركة النفط الوطنية العراقية في أنظمة إدارة الموارد النفطية، المُقترحة من قبلها.

## تقرير أهمية نُظم إدارة صناعة استخراج النفط في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي

سُفّضي نُظم إدارة الموارد النفطية المقترحة في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع، إلى إنتاج معضلات إدارية كبيرة وخطيرة، تقود، بدورها، إلى حدوث حالات الشلل أو الانقطاع في سلاسل إصدار الأوامر وعمليات صناعة واتخاذ وتنفيذ القرارات الإدارية المختلفة، الأمر الذي سيعني في نهاية المطاف إخفاق الأشخاص التنظيمية لُنُظم الإدارة المعنية في أداء أدوارها التنظيمية أو تحقيق وظائفها الإدارية، ومن هذه المعضلات، الست الأساسية الآتية:

1 - المعضلة الإدارية الأولى: اختلال العلاقات المؤسسية والتنظيمية بين شخصي

مؤسسة الحكومة الاتحادية (مجلس النواب ومجلس الوزراء)، بسبب غياب وظيفتي الرقابة والتغذية العكسية من العلاقات المذكورة.

2 - المعضلة الإدارية الثانية: تمويه وتداخل الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية ما بين مؤسسات المجلس الاتحادي للنفط والغاز، وكل من مجلس الوزراء ووزارة النفط، وغياب الوظائف الإدارية الأساسية في نشاط مؤسسة المجلس الاتحادي للنفط والغاز.

3 - المعضلة الإدارية الثالثة: ازدواجية العمل الإداري في نشاط مؤسستي وزارة النفط والمجلس الاتحادي للنفط والغاز في دائرة الإدارة التنفيذية، وغياب وظيفة التغذية العكسية ما بين مؤسستي وزارة النفط (دائرة الإدارة التنفيذية) ومجلس الوزراء (دائرة الإدارة الإستراتيجية).

4 - المعضلة الإدارية الرابعة: حرمان شركة النفط الوطنية العراقية من إمكانية المشاركة التنظيمية في عمليات صناعة القرارات الإدارية المختلفة، وغياب وظيفة التغذية العكسية الرابطة ما بين الشركة المذكورة وكل من مؤسسة وزارة النفط ومؤسسة الهيئة الإقليمية أو الهيئات المختصة.

5 - المعضلة الإدارية الخامسة: الغياب المؤسسي والتنظيمي لشخص الهيئة الإقليمية (أو ممثل الإقليم المنتج للنفط) في الفعل الإداري المباشر (بمعنى أداء الدور التنظيمي، وتحقيق الوظيفة الإدارية)، وغياب تغذيتها العكسية مع بقية أشخاص الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية الوطنية.

6 - المعضلة الإدارية السادسة: الغياب المؤسسي والتنظيمي لشخص المحافظة المنتجة (أو ممثل المحافظة المنتجة للنفط) في الفعل الإداري المباشر (بمعنى أداء الدور التنظيمي، وتحقيق الوظيفة الإدارية)، وغياب تغذيتها العكسية مع بقية أشخاص الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية الوطنية.

يمكن لنا الآن النظر في الهياكل التنظيمية لمنظومة إدارة الموارد النفطية الوطنية، المُعطاة في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي، عبر ثلاثة مستويات تنظيمية تُبيّن اتجاهات الفعل الإداري للهياكل التنظيمية المعنية على النحو الآتي:

### المستوى الأول (الصلات التنظيمية ما بين مجلس النواب ومجلس الوزراء):

- غياب وظيفة مبادرة مجلس النواب باقتراح مشروعات قوانين خاصة بالشأن النفطي.
- غياب وظيفة رقابة مجلس النواب لأداء نظام إدارة الموارد النفطية.
- غياب وظيفة التنسيق فيما بين مجلس الوزراء ومجلس النواب في الشأن النفطي.
- اختلال وعدم انسيابية الفعل الإداري ما بين مجلس الوزراء ومجلس النواب في الشأن النفطي.

### المستوى الثاني (الصلات التنظيمية ما بين مجلس الوزراء والمجلس الاتحادي للنفط

#### والغاز ووزارة النفط):

- غياب الفعل الإداري المباشر ما بين مجلس الوزراء والمجلس الاتحادي للنفط والغاز.
- الصفة الاستشارية للمجلس الاتحادي للنفط والغاز في علاقته التنظيمية بمجلس الوزراء.
- غياب الفعل الإداري المباشر ما بين المجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط.
- غياب التغذية العكسية ما بين وزارة النفط ومجلس الوزراء.
- الموقع التنظيمي المصنوع والهامشي للمجلس الاتحادي للنفط والغاز ما بين موقعي مجلس الوزراء ووزارة النفط.
- التطويل غير المبرر تنظيمياً لسلاسل إصدار الأوامر واتخاذ القرارات الإدارية.
- تشتت وتمويه المسؤوليات الإدارية لأشخاص صناعة القرارات الإدارية.

### المستوى الثالث (الصلات التنظيمية ما بين وزارة النفط وشركة النفط الوطنية العراقية

#### والهيئة الإقليمية):

- غياب التغذية العكسية ما بين شركة النفط الوطنية ووزارة النفط.
- غياب التغذية العكسية ما بين الهيئة الإقليمية وشركة النفط الوطنية العراقية.
- غياب الفعل الإداري المباشر ما بين وزارة النفط والهيئة الإقليمية.
- الغياب الكامل لسلطة الفعل الإداري لدى شركة النفط الوطنية العراقية.

- انقطاع الصلات التنظيمية ما بين الهيئة الإقليمية والمجلس الاتحادي للنفط والغاز.
- عدم الجدوى الإدارية لوظيفتي المراقبة والإشراف للهيئة الإقليمية على شركة النفط الوطنية العراقية.
- اختلال وتمويه سلاسل إصدار الأوامر واتخاذ القرارات الإدارية.

### خلاصة المبحث الأول

لا شيء يأتي بمحض الصدفة في مبادرات إدارة أعمال قطاع استخراج النفط الكبير، ذلك أن كل مبادرة منها تأتي دائماً بعد أن تكون فرص تحقيقها قد اكتملت أو أنها في طريق الاكتمال. في عام 2007 طرح مجلس الوزراء مبادرته أو مشروعه الأول لنظام إدارة الموارد النفطية بعد توفر مرجعيته المؤسسية، بصور دستور عام 2005، ونصه على تشريع قانون لذلك. جاءت المبادرة الثانية بعد إبرام وزارة النفط الاتحادية لعقود جولات التراخيص النفطية في عام 2009 وما تلاه، من دون توفر مرجعياتها المؤسسية القانونية لعدم تشريع مبادرة القانون في المشروع الأول. ثم جاءت المبادرة الثالثة لنظام إدارة الموارد النفطية بصور المشروع الثاني لمجلس الوزراء في عام 2011، والمبادرة الرابعة للجنة النفط والطاقة في مجلس النواب عام 2011 أيضاً، ولكن في ظروف سريان فعل نظام لإدارة الموارد النفطية جاءت به عقود جولات التراخيص النفطية.

تبدو مبادرة المشروع الثاني لمجلس الوزراء (وكذلك الأمر في المشروع الثالث للجنة النفط والطاقة في مجلس النواب) غير منطقية تنظيمياً ولا تمتلك جدواها التشريعية، لأنها تدعو إلى تكوين نظام لإدارة الموارد النفطية لا يمتلك فرصاً للتطبيق في أرض الواقع. بموجب أحكام عقود الخدمة النفطية لجولات التراخيص، تكوّن في العراق نظاماً لإدارة الموارد النفطية الوطنية يتسم مضمونه التنظيمي بالسماوات الأساسية الآتية:

- تفرّد وزارة النفط بإقرار شروط ومعايير وآليات التفاوض والتعاقد وإجراء ومنح التراخيص النفطية للشركات النفطية الأجنبية.
- تفرّد وزارة النفط باختيار الشركات النفطية الأجنبية المؤهلة للتعاقد معها.
- تفرّد وزارة النفط باختيار نوع العقد النفطي المبرم مع الشركات النفطية الأجنبية.

- اختارت وزارة النفط شركاتها النفطية لتنفيذ عقود الخدمة في جولات التراخيص الأولى والثانية عام 2009 على النحو الآتي: تقوم الشركة النفطية الوطنية في منطقة الاستخراج النفطي بدور الطرف الأول في العقد (الطرف الثاني ائتلاف الشركات النفطية الأجنبية)، وتقوم شركة نفطية وطنية أخرى من خارج منطقة الاستخراج النفطي بدور الشريك الحكومي للمقاول الأجنبي في العقد النفطي وبنسبة مشاركة قدرها 25%، أما نسبة 75% فهي من حصة المقاول الأجنبي في العقد.
  - يسري فعل هذا النظام لإدارة الموارد النفطية الوطنية حتى نهاية مدة العقد البالغة 20 سنة وأي تمديد لها ابتداء من عام 2009.
  - لم تتطلب نصوص عقود جولات التراخيص النفطية مصادقة مجلس النواب على إبرامها، ولم تتطلب أيضاً موافقة مجلس الوزراء وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على شروطها.
- لو افترضنا، أن مجلس الوزراء أو لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب قد نجح في تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي كُـل حسب أحكام مشروعه المطروح، فما هي الخيارات التنظيمية المحتملة التي سيواجهها تحقيق نظام إدارة الموارد النفطية المقترح في القانون المذكور، الفائز بالتشريع، عند التطبيق العملي له؟ لا نرى وجود خيارات تنظيمية كثيرة وممكنة التطبيق في هذا الأمر:
- الخيار الأول: إلغاء نظام الإدارة بموجب أحكام عقود جولات التراخيص النفطية السائد حالياً وإحلال بديله نظام الإدارة بموجب أحكام قانون النفط والغاز الاتحادي في المشروع الثاني (لأن المشروع الأول لا يختلف كثيراً عن المشروع الثاني) أو في المشروع الثالث بعد تشريع أحدهما. يصعب، عملياً، تبني هذا الخيار بسبب: أولاً، حاجة العراق الاقتصادية الراهنة والمستقبلية لعوائد تصدير النفط المُستخرج بموجب هذه العقود؛ وثانياً، وحسب أحكام بعض عقود جولات التراخيص النفطية نفسها، لا تُعدّ هذه العقود عقوداً سيادية يمكن للحكومة العراقية إلغاؤها أو تعديلها، إلا بموجب ترتيبات تنظيمية نصت عليها أيضاً أحكام هذه العقود (أنظر تفصيل ذلك في الفصل الثالث من هذا الكتاب).

- الخيار الثاني: تعايش نظام الإدارة بموجب أحكام عقود جولات التراخيص النفطية مع بديله نظام الإدارة بموجب أحكام قانون النفط والغاز الاتحادي في المشروع الثاني أو في المشروع الثالث، في حال تعذر تطبيق الخيار التنظيمي الأول في أعلاه. لا يمكن أن يتعايش نظامي الإدارة المذكورين في نطاق العمليات النفطية للحقول النفطية الحالية، الجاري تنفيذها الآن بموجب أحكام عقود جولات التراخيص النفطية، لأنهما نظامان إداريان لا تسمح أحكامهما بالتعايش معا في بيئة أعمال واحدة. فضلاً عن ذلك، لا يمكن المزاوجة التنظيمية بين النظامين على الأقل من الناحية الآتية: نظام الإدارة في العقود النفطية يوفر للشريك الحكومي «نوما تنظيمياً» هائناً (أنظر تفصيل ذلك في الفصل الثالث من هذا الكتاب)، بينما نظام الإدارة في القانون يتطلب منه الحضور التنظيمي الفاعل لتنفيذ العمليات النفطية في الحقول النفطية الحالية من قبل أشخاص تنظيمية مشاركة كثيرة. يمكن للخيار الثاني أن يتحقق في نطاق العمليات النفطية من الحقول المستقبلية، التي لا تُغطي أحكام العقود النفطية الحالية أنشطتها، الأمر الذي يعني تنظيمياً تعايش نظامين مختلفين لإدارة الموارد النفطية في البلاد: نظام عقود خدمة نفطية في الحقول النفطية الحالية غير خاضع لأحكام قانون النفط والغاز الاتحادي، ونظام إدارة حقول نفطية مستقبلية سيجري تحقيقه بموجب أحكام قانون النفط والغاز الاتحادي. وبما أن القانون المعني لم يُشرع لغاية الآن، لا يمكنني الجزم بمدى وآليات وأدوات تعايشهما المتوازي تنظيمياً وعملياً.
- الخيار الثالث والأخير في هذا السياق: سَأفترض أن وزارة النفط ستجري تعديلاً شكلياً من الناحية التنظيمية على عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة مع شركات النفط الأجنبية على ضوء أحكام المشروع الثاني أو المشروع الثالث بعد تشريع أحدهما طبعاً، يتمثل بإحلال الأشخاص التنظيمية، المنصوص عليها في الدستور، محل شركاتها النفطية في العقود النفطية المبرمة والجاري تنفيذها، على النحو الآتي: تحل حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة محل «الطرف الأول» في العقد النفطي، وتحل شركات النفط الوطنية المحلية في مناطق الاستخراج النفطي، بعد تأسيسها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، أو شركة النفط الوطنية العراقية بعد تأسيسها أيضاً والمنصوص عليها في المشروعين الثاني والثالث، محل «الشريك الحكومي» في العقد

النفطي. لا يُمكنني الجزم أيضاً بإمكانية تحقيق هذا الخيار التنظيمي، لأن هذا الأمر يتطلب أولاً، القبول من الطرف الثاني في العقد (ائتلاف الشركات النفطية الأجنبية)؛ وثانياً، استعداد وزارة النفط والمجلس الاتحادي للنفط والغاز والهيئات المختصة للتنازل عن مواقعها التنظيمية لصالح حكومات وشركات نفط الأقاليم والمحافظات المنتجة أو لصالح شركة النفط الوطنية العراقية.

ربما يكون لأصحاب الشأن بطرح المشروعين الثاني والثالث رأي آخر في ما ذهبنا إليه من خيارات، ولكننا نعتقد بطابع الخطأ الفكري لطرح المشروعين، ذلك أن تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي وتطبيق نظام إدارة الموارد النفطية المُقترح فيه، سيعني إنتاج مجموعات مؤسسية وتنظيمية كبيرة، متداخلة ومتناقضة ومتنازعة، من عوامل البيئتين الداخلية والخارجية المؤثرة في الأداء الوظيفي لنظام الإدارة المعني، نذكر الأساسية منها:

- مخالفات دستورية بشأن حقوق التصرف بملكية الموارد النفطية وإدارتها.
- نزاعات المصالح وصلاحيات الاختصاص الوظيفي ما بين أشخاص نظام الإدارة.
- تقاطع وتداخل السلطات الإدارية والصلاحيات التنظيمية ما بين أشخاص نظام الإدارة.

هذه المجموعات من عوامل البيئتين الداخلية والخارجية لعمل نظام إدارة الموارد النفطية المقترح في مشروعات القانون الثلاثة، ستؤد حالة فقدان السيطرة Control على شخص Subject وموضوع Object القرار الإداري في نشاط قطاع الاستخراج النفطي، وهذه الحالة بدورها تتصف بكون أداء المنظومة الإدارية بكامله سيجري في شروط تزايد حدة وعدد مخاطر إدارة الأعمال وغياب السيطرة التنظيمية على مكونات عدم التأكد في البيئة المحيطة بالنشاط الإنتاجي لقطاع الاستخراج النفطي. إن التأثير السلبي لأداء شروط البيئة المحيطة سيتمثل في الانقطاع الكامل أو الجزئي لسلاسل إصدار الأوامر وعمليات صناعة واتخاذ وتحقيق القرارات الإدارية وتناقضها وتقاطع بعضها مع البعض الآخر، الأمر الذي يعني في المحصلة النهائية، تدهور أداء وظائف الإدارة وشروط إدارة الأعمال في الوقت نفسه، أي تدهور كامل لعملية إدارة الموارد النفطية. وهذا النتيجة الحتمية لتقاطع مع الغاية الدستورية التي ينبغي أن يُشرع هذا القانون من أجلها: تحقيق المنفعة الأعلى للشعب العراقي من عمليات إدارة تطوير واستغلال ثروته النفطية.

سنحاول هنا طرح بعض التصورات العملية لمُقترح منهجي بديل عن منهجية تكوين وأداء

نظام إدارة الموارد النفطية الذي جاءت به المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي. يستند المُقترح البديل على مدخل منهجي تنظيمي يزاوج ما بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية للموارد النفطية، وعلى وفق مرجعية الدستور (المادتين 60 و61/صلاحيات مجلس النواب، المادة 110/الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، المادة 111/ملكية الثروة النفطية، 112/إدارة ورسم السياسات الإستراتيجية النفطية، وغيرها) ومرجعية علم الإدارة المعاصر (منهجية صناعة واتخاذ القرارات الإدارية). يتألف منطوق المُقترح التنظيمي البديل من ثمان خطوات منهجية متعاقبة ومتربطة فيما بينها على النحو التفاعلي المتسلسل الآتي:

**الخطوة الأولى (إدارة مركزية):** اقتراح مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي. إن حق اقتراح مشروعات القوانين والتعليمات والقرارات وغيرها في الشأن النفطي يجب أن تناط مسؤوليتها بتلك المؤسسات التي تمتلك دستورياً مثل هذا الحق، ويكون لها حقاً حصرياً، الأمر الذي سيضمن بيئة مؤسسية ملائمة لشرعيتها وللقبول الاجتماعي لها ولتنفيذها بمواصفات جودة وكفاءة وفاعلية عالية. واستناداً إلى نص وروح الدستور، فإن المؤسسات التي تمتلك حق اقتراح القوانين والتعليمات واتخاذ القرارات المنظمة لنشاط صناعة استخراج النفط الوطني هي الآتية:

- مجلس النواب (من خلال لجنة أو لجان مختصة، أو عشرة أعضاء).
- مجلس الوزراء (من خلال وزارة النفط الاتحادية).
- الأقاليم المنتجة (من خلال السلطات التشريعية والتنفيذية واللجان المختصة فيها).
- المحافظات المنتجة (من خلال السلطات التشريعية والتنفيذية واللجان المختصة فيها).

**الخطوة الثانية (إدارة مركزية):** تحديد معايير القانون أو القرار الأمثل أو التعليمات، وهي وظيفة إدارية إستراتيجية ينبغي أن تناط مسؤولية تنفيذها بالمؤسسات المختصة بموضوع القانون أو القرار أو التعليمات. إن المؤسسات والمنظمات المختصة بموضوع النشاط الوظيفي لقطاع الاستخراج النفطي الوطني هي:

- وزارة النفط الاتحادية.
- الوزارة المختصة في حكومة الإقليم المنتج للنفط.



- الوزارة المختصة في حكومة المحافظة المنتجة للنفط.
- شركة النفط الوطنية العراقية، أو الشركات النفطية الوطنية المحلية في مناطق الاستخراج.

**الخطوة الثالثة (إدارة لا مركزية):** حصر ومعالجة بدائل القانون أو القرار الأمثل أو التعليمات. هنا تجري دراسة تحليلية مقارنة لكل بدائلها المتاحة. إن المؤسسات المختصة بهذا الشأن هي:

- الوزارة المختصة في حكومة الإقليم المنتج للنفط.
- الوزارة المختصة في حكومة المحافظة المنتجة للنفط.
- المجلس الاتحادي للنفط والغاز (إن وجدت مبررات تنظيمية قصوى لاستحدثه).
- شركة النفط الوطنية العراقية، أو الشركات النفطية الوطنية المحلية في مناطق الاستخراج.

**الخطوة الرابعة (إدارة لا مركزية):** التقويم الأولي لبدائل القانون أو القرار أو التعليمات. ينبغي أن تُنَاط مسؤولية تحقيق هذه الوظيفة بالمؤسسات التي لها صلات تنظيمية مباشرة بالمستوى الإداري المُنَاط به اختيار البديل والمستوى الإداري المُنَاط به اقتراح البديل وهي:

- الوزارة المختصة في حكومة الإقليم المنتج للنفط.
- الوزارة المختصة في حكومة المحافظة المنتجة للنفط.
- وزارة النفط الاتحادية.

**الخطوة الخامسة (إدارة مركزية):** صياغة بدائل القانون أو القرار أو التعليمات. وهذه الخطوة ستكون وظيفة المؤسسات الآتية كما في الخطوة الرابعة:

- الوزارة المختصة في حكومة الإقليم المنتج للنفط.
- الوزارة المختصة في حكومة المحافظة المنتجة للنفط.
- وزارة النفط الاتحادية.

**الخطوة السادسة (إدارة لا مركزية):** التقويم النهائي لبدائل القانون أو القرار أو التعليمات.

تتصف هذه الخطوة بأقصى قدر من المسؤولية السياسية والتنظيمية والاقتصادية والفنية من خلال التشخيص الدقيق لأسبقيات هذا البديل أو ذاك، مثل التبعات المختلفة، التأثير على نشاط قطاع الاستخراج النفطي، الدوافع والقدرات الكامنة للأشخاص المُشاركة، التكاليف المؤسسية وغيرها من العوامل. هذه الوظيفة تنجز بواسطة تعاون:

- مجلس الوزراء.
- الوزارة المختصة في حكومة الإقليم المنتج للنفط.
- الوزارة المختصة في حكومة المحافظة المنتجة للنفط.
- المجلس الاتحادي للنفط والغاز (إن وجدت مُبررات تنظيمية قصوى لاستحدثائه).
- وزارة النفط الاتحادية.

**الخطوة السابعة (إدارة مركزية):** اختيار البديل الأمثل للقانون أو للقرار أو للتعليمات. هذه الوظيفة ستكون مهمة مجلس الوزراء، بعد صياغته الصياغة القانونية المناسبة.

**الخطوة الثامنة (إدارة مركزية):** تشريع القانون وضمان رقابة تنفيذه، وهي مهمة مجلس النواب، أو المصادقة على التعليمات والقرارات ورقابة تنفيذها من قبل المؤسسات المعنية بها.

لا يدعي هذا المبحث من الكتاب لنفسه الإحاطة الكاملة بهذا الموضوع الشائك، والذي تتنازع مسارات التعامل العلمي معه عوامل سياسية وتكنولوجية واقتصادية واجتماعية كثيرة، فهو يُقدم رؤية علمية عامة فقط لما ينبغي أن يكون عليه نظام إدارة الموارد النفطية في بلادنا. ومع ذلك، فإن منطق المُقترح التنظيمي البديل لمنهجية تكوين وأداء نظام إدارة الموارد النفطية يستلهم ويستند إلى المبادئ الآتية:

- ديمقراطية وشفافية عمليات صياغة واتخاذ وتحقيق المبادرات القانونية والتنظيمية في نشاط قطاع استخراج النفط الوطني، وتلافي تنازعاها و/أو تناقضها وتقاطعها.
- مبدأ الإدارة اللامركزية في وظائف التكامل التنظيمي الأفقي (اقتراح، تنسيق، تشاور، تعاون وغيرها) بين الأشخاص المعنية بالإدارة التنفيذية والعملياتية للشأن النفطي، بالمزاوجة مع مبدأ الإدارة المركزية في وظائف التكامل التنظيمي العمودي (رسم

السياسات، التخطيط، التنظيم، الرقابة وغيرها) بين المكونات الاتحادية المعنية بالإدارة الإستراتيجية للشأن النفطي.

- المنفعة الأعلى والضرر النسبي الأدنى لتبعات المبادرات القانونية والتنظيمية على نشاط قطاع الاستخراج النفطي والاقتصاد الوطني، من خلال الاهتمام بمصالح أشخاص المبادرة وليس بوجهات نظرهم السياسية أو الإيديولوجية.
- ضمان وحدة العراق، الترابية والدستورية والسياسية والاقتصادية، التي تتضمنها المبادرة النفطية والتنظيمية.
- ضمان تبني تقنيات اقتصاد السوق وتشجيع الاستثمار النفطي، وسيادة آليات المنافسة النزيهة في إدارة نشاط قطاع الاستخراج النفطي.

### مصادر المبحث الأول

- دستور جمهورية العراق 2005.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص العربي للعقد غير المنشور.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>.
- الكعبي، جواد كاظم لفته (2014). مسارات الثقافة التنظيمية في إدارة الجامعة المعاصرة. الناشر: دار الكتاب الجامعي، العين/الإمارات العربية المتحدة.
- لفته، جواد كاظم (2011). منهجية الإدارة المعاصرة في معالجة المعضلات الاقتصادية، الناشر دار صفاء للنشر والتوزيع، ط1، عمان.

- مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من مجلس الوزراء في شباط/فبراير 2007.
- مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من مجلس الوزراء في آب/أغسطس 2011.
- مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من لجنة الطاقة في مجلس النواب في آب/أغسطس 2011.

## المبحث الثاني

### نُظْمُ إدارة عمليات منح التراخيص النفطية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي

سَيَصْعَبُ على جميع المؤسسات، بما فيها مؤسسة الدولة، مكافحة ظاهرة الفساد المُستشرية في بلادنا، عندما يُشْرَعُ الفساد نفسه في هيئة قانون. في هذا المبحث، نحن نرى، أن قانون النفط والغاز الاتحادي في مشروعاته الثلاثة المُقترحة للتشريع، سيكون فاسداً: إذا أعاقت أحكامه الإدارة الفاعلة والعادلة وبأقل التكاليف والمخاطر لعمليات تطوير واستغلال مواردنا النفطية، وسيكون القانون فاسداً إذا كانت أحكامه طيِّعة على الإدارة غير المحترفة لمواردنا النفطية، وسيكون القانون فاسداً إذا كانت أحكامه طيِّعة على الاستخدام غير المشروع لها.

### آليات ومبادئ ومعايير التفاوض والتعاقد في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي

تُعَدُّ الإجراءات التنظيمية، للتحضير إلى إجراء عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص للعمليات النفطية، مُكوِّناً أساسياً من مكوّنات نظام إدارة الموارد النفطية في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي. لم تغفل المشروعات الثلاثة للقانون ضرورة وجود ضوابط مؤسسية، تحكم الإجراءات التنظيمية المعنية، إذ جرى فيها تحديد ثلاثة ضوابط مؤسسية أساسية لهذا الغرض، وهي: الآليات، والمبادئ، والمعايير. بتعبير آخر، ينبغي أن تقوم أو تسترشد الإجراءات التنظيمية لتحقيق عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص للعمليات النفطية على مجموعة من الآليات والمبادئ والمعايير المؤسسية الواضحة والمُعْلَنة، لضمان الشفافية والمساءلة في جميع مراحل هذه العمليات. من دون أدنى شك، تحتاج إدارة جولات التراخيص النفطية إلى وجود ضوابط مؤسسية تحكم جميع عملياتها، ابتداءً من مرحلة الإعداد للتفاوض ومنح ترخيص إجراء العمليات النفطية وانتهاءً بمرحلة رقابة

وتحليل تنفيذ أحكام العقد النفطي. وعلى هذا الأساس التنظيمي، ينبغي للأطراف المشاركة في جميع مراحل هذه العمليات معرفة المعنى المقصود من مصطلحات هذه الضوابط. لم يرد في المشروعات الثلاثة للقانون أي تعريف لمصطلحات الآلية والمبدأ والمعيار الواردة فيها، وهو أمر يَحُلُّ، كما نرى، بمنهجية صياغة أحكام القانون المُقترح للتشريع، ذلك أن ما يراه أحد الأطراف المُشاركة في إدارة العمليات النفطية بمثابة آلية أو مبدأ أو معياراً، ليس بالضرورة أن يُشاطرهُ الطرف الآخر في هذا الرأي.

فضلاً عن ذلك، ينبغي أن تُناط مهمة صياغة مفردات الضوابط المؤسساتية المعنية بالأشخاص التي تمتلك الحقوق الدستورية في التصرف وإدارة الموارد النفطية استناداً إلى ما قرره **مؤسسة الدستور** بهذا الشأن، وخلاف ذلك سيكون أمراً مُثيراً لنزاعات تنظيمية كبيرة بين المُشاركين في إدارة الموارد النفطية، سواء تعلق الأمر بمنهجية صياغة أحكام القانون المنشود، أم أيضاً بالتضارب المحتمل في تفسير هذه المصطلحات من قبل المُشاركين أنفسهم، انطلاقاً من مواقفهم ومصالحهم التنظيمية والاقتصادية والسياسية، إزاء النتائج التي تتمخض عنها عمليات تطبيق القانون بعد تشريعه. في السياق نفسه، تُعدّ دراسة منظومة الضوابط المؤسساتية في إدارة جولات منح التراخيص النفطية أمراً فائق الأهمية المنهجية، في فهم كيفية عمل نظام إدارة الموارد النفطية الذي تُبشّر به مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي الثلاثة. وانطلاقاً من هذه المبررات، سنتناول منظومة الضوابط المؤسساتية المذكورة في هذا المبحث بالتحليل والتركيب والاستنتاج في ثلاث خطوات: أولاً، الآليات؛ ثانياً، المبادئ، وثالثاً، المعايير في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي.

#### أولاً. الآليات المؤسساتية المستخدمة في إدارة جولات منح التراخيص النفطية:

في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي، ورد مصطلح «الآليات» في معرض الحديث عن أحكام القانون المتعلقة بعمليات التفاوض والتعاقد في جولات التراخيص النفطية. يعود أصل مصطلح «الآلية» إلى الكلمة الإغريقية القديمة Mechanism، وتعني التكيّف أو المطابقة بغرض نقل أو تحويل الحركة والسرعة. في علم الميكانيكا Mechanic المعاصر، تعني «الآلية» إجمالي أجزاء مترابطة بعضها ببعض الآخر لأداة أو جهاز ما بالمعنى اللاتيني لكلمة Apparatus.

في الفصل الرابع من هذا الكتاب، الخاص بإدارة تكاليف العمليات النفطية في عقود

جولات التراخيص النفطية المبرمة عام 2009، سنؤكد على أن الآليات التنظيمية/المؤسسية في إدارة نشاط منظمات الأعمال كافة تؤدي وظيفة تثبيت وحماية حقوق الأطراف المشاركة في هذا النشاط، وكذلك القواعد المنظمة للنشاط ذاته. على سبيل المثال، تكفلت المادة (20) من عقدي حقل الرميلة النفطي وحقل الحلفاية النفطي بوضع آليات تنظيمية، يجري بموجبها تثبيت وتحقيق الحقوق والقواعد في عمليات تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح للعمليات النفطية، ووضعها موضع التنفيذ.

لا يُعدّ ما أشارت إليه مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي الثلاثة بآليات مؤسسية، يجري بموجبها تثبيت وحماية حقوق وقواعد نشاط الأطراف المشاركة في إدارة الموارد النفطية، وإنما مجرد خطوات إجرائية تنظيمية لتسهيل عمليات التفاوض والتعاقد (المادة 10 في المشروع الأول، والمادة 18 في المشروعين الثاني والثالث للقانون):

- 1 - التوقيع الأولي على العقد.
- 2 - إحالة العقد الأولي إلى المجلس الاتحادي للنفط والغاز.
- 3 - نفاذ العقد مشروط بعدم ممانعة المجلس الاتحادي للنفط والغاز على العقد.
- 4 - يحيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز العقود إلى مكتب المستشارين المستقلين لدراستها.
- 5 - معالجة أسباب ممانعة المجلس الاتحادي للنفط والغاز على العقد الأولي.
- 6 - مع استمرار الإجراءات المشار إليها في (1-4)، يُعدّ العقد نافذاً (المشروع الثالث للقانون).

إن المقصود بمصطلح الآليات التنظيمية للتفاوض والتعاقد في مشروعات القانون الثلاثة هو مجموعة من الإجراءات التنظيمية الروتينية الطابع، يجري اعتمادها من قبل الطرف العراقي المفاوض لتسهيل عملية إبرام العقود النفطية مع الطرف الثاني في العقد: ائتلاف المقاول. لا يُمكن عدّ الإجراءات التنظيمية الروتينية المذكورة بمثابة إستراتيجيات تفاوضية، يجري من خلالها تحقيق الغايات أو الأهداف الإستراتيجية لنظام إدارة الموارد النفطية المقترح في المشروعات الثلاثة للقانون، ذلك أن الإستراتيجية التفاوضية هي الإطار العام الذي يحكم السلوك التفاوضي ويوجهه ويحدد اتجاهاته الرئيسة. وعادة ما تركز الإستراتيجية التفاوضية على الأهداف الإستراتيجية أو بعيدة المدى، فهي نوع من التخطيط الإستراتيجي لوضع الخطط وبرامج ومشروعات العمل، وتمثل إجراء تنفيذياً أو أسلوباً لاكتساب ميزة

أو تفوق جزئي في عمليات التفاوض والتعاقد. ويجري استخدام التكتيك التفاوضي بمثابة عمليات تنفيذية ومناورات تنظيمية لتنفيذ الإستراتيجية التفاوضية، بمعنى التحرك الجزئي للمفاوض في إطار عام محدد مسبقاً، وهذا الإطار العام هو الإستراتيجية التفاوضية المعتمدة وقت إجراء التفاوض والتعاقد.

يمكن تصنيف الإستراتيجيات التفاوضية التي يمكن أن يستخدمها المفاوض طبقاً لأسس مختلفة: فوفقاً للهدف التفاوضي، ثمة إستراتيجيات تهدف الى توسيع قاعدة المنافع المشتركة لجميع الأطراف، وإستراتيجيات تهدف إلى تعظيم المكاسب الذاتية فقط بالحصول على أكبر قدر من المنافع من الطرف الآخر، بل ربما استهدفت إلحاق الضرر به. ووفقاً للسلوك التفاوضي، ثمة إستراتيجيات هجومية وإستراتيجيات دفاعية، كما أن هناك إستراتيجيات التدرج (الخطوة خطوة)، وإستراتيجيات الصفقة الواحدة، وهناك أيضاً إستراتيجيات التعاون، وإستراتيجيات المواجهة وغيرها. وعادة ما يُنظر إلى التكتيكات التفاوضية بوصفها أساليب تستخدم في حالات محددة لتحقيق بعض المكاسب التفاوضية. وبالرغم من تنوع التكتيكات التفاوضية، فإنها تعنى جميعاً بإيجاد الظروف التي يؤدي فيها التفاعل الشخصي بين المفاوضين إلى الاتفاق على شروط تكون أقرب إلى وجهة نظر المفاوض، وتحقيق على الأقل أدنى هدف له، أو تحقق عدم شعور الطرف الآخر في عملية التفاوض بعدم الرضا. وبشكل عام، يمكن تقسيم التكتيكات التفاوضية إلى المجموعات الآتية:

- تكتيكات تعتمد على حُكم المفاوض على المواقف المتوقعة في المفاوضات (مثلاً موقف المفاوض العراقي من نزعة التنافس بين الشركات النفطية الدولية).
- تكتيكات أخذ زمام المبادرة والاحتفاظ بها (وهي تكتيكات يَصْعُبُ على المفاوض العراقي اللجوء إليها).
- تكتيكات محاصرة المفاوض، والحد من حريته في العمل (وهي تكتيكات لا يستطيع المفاوض العراقي ممارستها).
- تكتيكات ممارسة الضغط على المفاوض لحمله على تقديم تنازلات لا تخدم مصالحه (وهي تكتيكات لا يتم اللجوء إليها عادة في إدارة عمليات التفاوض).
- تكتيكات ممارسة الضغط على المفاوض من قبل المفاوض نفسه (وهي تكتيكات لا يستطيع المفاوض العراقي ممارستها).



وكمثال عما سلف ذكره من أن المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي في إدارتها لعمليات التفاوض والتعاقد لا تتضمن أية آليات تنظيمية لتثبيت وحماية حقوق الطرف العراقي في عمليات التفاوض والتعاقد، نورد بعض آليات تنظيمية وردت في عقدي حقل الرميلة وحقل الحلفاية عند إبرامهما في عام 2009، لم يستطع الشريك الحكومي في العقدين الاستفادة منها على النحو الذي يضمن حماية حقوق الطرف العراقي فيهما، مثلاً بشأن تكوين واحتساب تكاليف وأرباح العمليات النفطية، وهو أمر يضع الشريك الحكومي في عقود جولات التراخيص النفطية خارج المساءلة القانونية، بسبب عدم وجود الآليات التنظيمية المناسبة في قانون ساري المفعول يُنظّم عمليات إدارة الموارد النفطية في البلاد (أنظر تفصيل هذه الآليات في الفصل الرابع من الكتاب):

- الآليات التنظيمية للاعتماد الرسمي لعمليات تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح.
- الآليات التنظيمية لتدقيق السجلات المحاسبية لعمليات تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح.
- الآليات التنظيمية لضمان شفافية عمليات تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح.
- الآليات التنظيمية بشأن اعتراض الطرف الأول (العراقي) في العقد النفطي على عمليات تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح.

#### ثانياً. المبادئ المستخدمة في منح التراخيص النفطية:

تشابهت المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي في موقفها التنظيمي بشأن منح تراخيص العمليات النفطية، إذ تُمنح هذه التراخيص أولاً، على أساس عقد نفطي يمكن أن يكون إما «عقد تنقيب وإنتاج» (المشروع الأول)، أو «عقد تنقيب وإنتاج» أو «عقد تطوير وإنتاج» (المشروع الثاني)، أو «عقد تنقيب وتطوير وإنتاج» أو «عقد تطوير وإنتاج» (المشروع الثالث)؛ وثانياً، التزام عمليات منح التراخيص والعقود النفطية بمجموعة من المبادئ تضبط أداء هذه العمليات. في المشروع الأول للقانون، جرى احتساب معايير العقد النموذجي ضمن مبادئ منح تراخيص العمليات النفطية (المبدأ رابعاً)، بينما في المشروعين الثاني والثالث للقانون فقد جاءت المعايير المعنية منفصلة عن موضوعة المبادئ المعنية.

في اللغة الإغريقية، يعني مصطلح «المبدأ» Principium البداية Beginning أو الأساس

Basis أو المصدر Origin. ويستخدم مصطلح المبدأ Principle في الوقت الحاضر بمعنى قاعدة لقيادة النشاط، وهو المعنى نفسه المستخدم في المشروعات الثلاثة للقانون عند منح تراخيص العمليات النفطية، ولكنها جميعاً تَعَدُّ المبدأ بمثابة المعيار. لقد اختلفت مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي الثلاثة فيما بينها في بعض المبادئ، وتطابقت في البعض الآخر منها، وهو أمر يُشير إلى اختلاف توجهاتها الاستراتيجية (المادة 9/رابعاً في المشروع الأول، المادة 16 في المشروعين الثاني والثالث للقانون):

● المبادئ في المشروعات الثلاثة للقانون:

- السيطرة الوطنية (مراعاة المصالح الوطنية، احترام السيادة والمصلحة الوطنية).
- اعتماد أسلوب الترويج لاختيار المرشح المؤهل من خلال جولات تراخيص تنافسية.
- تفاوت مناطق أو حقول النفط أو فرص الاستثمار المعروضة.
- معايير العقد النموذجي، البنود الأساسية للعقد النموذجي.
- اختيار المتقدمين الفائزين على أساس جودة وفعالية خطط العمل المُقترحة والفائدة الاقتصادية المتوقعة للعراق.
- الإعلان عن نص العقود النفطية بعد المصادقة عليها.

● المبادئ في المشروع الأول للقانون:

- تضمين العقد النموذجي الشروط التعاقدية مع طالب التعاقد.
- ارتكاز العقد النموذجي على «إما عقد الخدمة، أو عقد التطوير والإنتاج، أو عقد المجازفة في الاستكشاف بين الوزارة أو الهيئة الإقليمية وشخص عراقي أو أجنبي».
- حصر المتقدمين المؤهلين بهدف إعداد قائمة مُختصرة منهم لمرحلة المفاوضات.
- شرط تأهيل الشركات المُشاركة من قبل السلطات النفطية.
- تنويع الشركات المُشاركة في العمليات النفطية.

- المبادئ في المشروع الثاني للقانون: شرط تأهيل الشركات المُشاركة وفق أحكام قانون النفط والغاز الاتحادي، «عقود الخدمة وعقود الإدارة تُبرم بين الوزارة أو الهيئة الإقليمية وشركة عراقية أو شركة أجنبية».

● المبادئ في المشروع الثالث للقانون: أن تكون الشركة المُشاركة في جولات التراخيص مؤهلة وفق المبادئ المتعارف عليها في الصناعة البترولية، «عقد تنقيب وتطوير وانتهاج أو عقد تطوير وإنتاج يُبرم مع الوزارة أو الهيئة الإقليمية وشركة عراقية أو شركة أجنبية».

جرى تناول موضوعة منح التراخيص النفطية في المشروع الأول للقانون (المادة 9) من ثلاث زوايا نظر تنظيمية: الأولى، تقرير نمط العقد النفطي؛ والثانية، تحديد مبادئ منح التراخيص النفطية؛ والثالثة، الالتزام بالمصالح الوطنية. في المشروعين الثاني والثالث (المادة 15 في كل منهما)، جرى تناول موضوعة منح التراخيص النفطية من زاويتين فقط: زاوية تقرير نمط العقد النفطي، وزاوية تحديد مبادئ منح التراخيص النفطية، مع الإشارة إلى أن زاوية المصالح الوطنية في المشروع الأول قد جرى تناولها في المشروعين الثاني والثالث بمثابة أحد مبادئ منح التراخيص النفطية.

يمكن رصد حالة التطابق شبه التام لمبادئ منح التراخيص النفطية بين المشروع الثاني لمجلس الوزراء والمشروع الثالث للجنة النفط والطاقة في مجلس النواب، وتطابق واختلاف المشروعين الأخيرين مع المشروع الأول لمجلس الوزراء، والذي يُعدُّ الأساس المنهجي والمعرفي عند صياغة المشروعين الثاني والثالث. في التحليل المُقارن الآتي، سُنحاول رصد حالات تطابق واختلاف مبادئ منح التراخيص النفطية في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي:

● في المشروع الأول، وضعت تنافسية جولات التراخيص النفطية في صدارة مبادئ منح التراخيص، بينما وضع هذا المبدأ في المرتبة الثانية من الاهتمامات التنظيمية للمشروعين الثاني والثالث. من الناحية التنظيمية، عندما يقل الاهتمام بمبدأ المنافسة النزيهة في عمليات إجراء وتنظيم جولات التراخيص النفطية، سيتم عندها إنتاج بيئة أعمال في قطاع الاستخراج النفطي حاضنة وحامية لمظاهر الفساد الإداري والمالي المختلفة، وستضيع حقوق ومصالح الأشخاص الدستورية والتنظيمية في إدارة الموارد النفطية الوطنية، وهو أمر يُضعف بلا ريب المواقع التفاوضية للطرف العراقي أمام المستثمرين الدوليين والمحليين المحتملين، وربما سينتهك السيادة الوطنية (كما حصل مثلاً في عقد حقل الرميلا النفطي عام 2009)، وسيجري تطوير واستغلال هذه

الموارد بطرائق فنية وتكنولوجية بما يلحق الضرر بالمكامن النفطية، ويسمح بتشويه هيكل تكاليف العمليات النفطية وارتفاع كلفة إنتاج برميل النفط الواحد المستخرج، وعرقلة فرص نقل التكنولوجيا والخبرات الفنية والتنظيمية، وربما أيضاً الانتقاص من معايير الصحة والسلامة وحماية البيئة في مناطق الاستخراج النفطي.

- على الرغم من أن المشروع الأول لم يعط تعريفاً لمصطلح «أساليب التريجيج المعروفة» عند اختيار المرشحين المحتملين من المستثمرين، إلا أن هذا المبدأ سيضمن نزاهة عمليات فرز المتنافسين في جولات التراخيص النفطية واختيار المؤهل منهم على أساس مواصفات مُعرّفة بشكل واضح للتطبيق. في الوقت نفسه، اكتفى المشروعان الثاني والثالث بمبدأ «أسلوب التريجيج» من دون تحديد أية أسس لاعتماده في اختيار المرشحين المؤهلين لمرحلة المفاوضات ومنح التراخيص النفطية. بطبيعة الحال، ينبغي لأساليب التريجيج المُعرّفة أن تكون مُعلنة ومتطابقة مع الأعراف والتقاليد السائدة في تنظيم جولات التراخيص النفطية الدولية. يُمكن لغياب التعريف بأساليب تريجيج واختيار المرشحين المؤهلين أن تكون مدخلا تنظيمياً لإنتاج بيئة حاضنة وحامية لمختلف أنواع الفساد في إدارة العمليات النفطية بعد منح التراخيص لهم.
- تطابق الموقف التنظيمي في المشروعات الثلاثة للقانون من مسألة أخذ العقد النموذجي، من حيث الشكل والشروط، بعين الاعتبار السمات والمتطلبات الخاصة لكل منطقة استخراج نفطي أو حقل نفطي أو فرصة استثمارية نفطية يتم عرضها، بما في ذلك إذا كانت الموارد النفطية مُكتشفة أم لا، والمخاطر والفوائد المحتملة المُلحقة بالاستثمار محل الاعتبار، وكذلك التحديات التكنولوجية والتشغيلية للاستثمار المعني. ورغم تطابق الموقف التنظيمي هذا في المشروعات الثلاثة، إلا أنها اختلفت فيما بينها في درجة الالتزام بهذا المبدأ: يطلب المشروع الأول للقانون «وجوب» الالتزام بالمبدأ، بينما لا يبدي المشروعان الثاني والثالث اهتماماً بهذا الأمر حتى ولو من باب «ينبغي»! غير المُلزمة لأحد. بلا شك، يُعدّ هذا المبدأ أمراً تنظيمياً سليماً لإدارة العمليات النفطية بكفاءة وفاعلية كبيرتين على وفق سمات وتحديات مناطق الاستخراج والحقول والفرص النفطية المختلفة. بيد أن المشكلة التنظيمية الكبيرة في هذا المبدأ تكمن في عدم تحديد المشروعات الثلاثة للقانون لمنهجية أو قواعد

تصنيف مناطق الاستخراج النفطي والحقول النفطية والفرص الاستثمارية المعروضة، بغرض تضمينها في العقد النموذجي واستخدامها في منح التراخيص النفطية. اللافت في الأمر هنا، عدم أخذ بعض عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة في عام 2009 بهذا المبدأ، الذي يتطلب الوجود في مشروع مجلس الوزراء الأول، عند منحها تراخيص العمليات النفطية في الحقول النفطية الجنوبية من العراق. على سبيل المثال، مُنحت شركة BP البريطانية وشركائها أجراً مقداره (2,00) دولار أميركي عن كل برميل نفط مستخرج من حقل الرميطة، وكذلك الحال مع شركة Exxon Mobil الأمريكية في عقد حقل القرنة/المرحلة الأولى، وهما حقلان مُكتشفان ومُطوران ومُنْتَجان وباحتياطات نفطية كبيرة جداً، بينما مُنحت شركة Lukoil الروسية وشركائها أجراً مقداره (1,40) دولار أميركي عن كل برميل نفط مُستخرج من حقل غرب القرنة/المرحلة الثانية، وهو حقل نفطي مُكتشف، ولكنه غير مُطور وغير مُنتج ولا يمتلك احتياطات نفطية كبيرة نسبياً مقارنة بحقل الرميطة. في عقود جولات التراخيص النفطية اللاحقة، جرى تدارك أمر هذا التفاوت.

- على الرغم من توافق الموقف التنظيمي في المشروعات الثلاثة للقانون من ضرورة وجود مبدأ أهلية الشركات النفطية المُشاركة في جولات التراخيص (وهو شرط تنظيمي في المشروع الأول)، إلا أنها اختلفت فيما بينها بشأن القواعد أو الآليات التنظيمية المُقررة لهذا المبدأ. لقد قرر المشروع الأول «لن يتم إدراج أي شركة في دورات التراخيص ما لم تكن مؤهلة من قبل الوزارة أو الهيئة الإقليمية مُسبقاً على أن يتم بيان معايير التأهيل المُسبق في الدعوة للتعاقد وفق الأنظمة والتعليمات التي يضعها المجلس الاتحادي للنفط والغاز»، وهو بذلك قد قرر الشخص التنظيمي صاحب الصلاحية التنظيمية في التقرير المُسبق عما إذا كانت هذه الشركة أو تلك مؤهلة أو غير مؤهلة للمُشاركة في جولات التراخيص النفطية، على أساس وجود معايير تأهيل تتضمنها الدعوة للتعاقد، وعلى وفق أنظمة وتعليمات موضوعة من قبل المجلس الاتحادي للنفط والغاز. بكلمات أخرى، يجري تقرير مبدأ أهلية الشركات في المشروع الأول على أساس وجود منظومة إدارة تحقيق هذا المبدأ، متكونة من أشخاص تنظيمية معروفة مُقررة للتأهيل من عدمه، وعلى أساس من الوجود المُسبق

والمُعلن لمجموعة معايير وأنظمة وتعليمات موضوعة من قبل شخص تنظيمي آخر معروف أيضاً. إن وجود منظومة إدارة واضحة ومُعلنة لتحقيق مبدأ أهلية الشركات المشاركة في جولات التراخيص النفطية سيضمن ليس فقط الاختيار التنظيمي الصائب للمؤهلين من المشاركين، وإنما أيضاً سيحول دون نشوء الخلل التنظيمي والاجتهاد الشخصي الإرادي في تطبيق هذا المبدأ في الممارسة العملية. لقد فشل المشروعان الثاني والثالث في إيجاد منظومة إدارة واضحة المعالم التنظيمية لمبدأ التأهيل، حيث أحال المشروع الثاني إدارة تحقيق مبدأ التأهيل لأحكام «قانون النفط والغاز الاتحادي» المُقترح من قبله من دون تعيين هذه الأحكام، بينما أحال المشروع الثالث هذا الأمر إلى «المبادئ المتعارف عليها في الصناعة البترولية» وأيضاً من دون تعيين هذه المبادئ ومن دون تحديد نوع ومكان وجنسية الصناعة البترولية التي ينبغي أخذ المبادئ من تجربتها في تنظيم جولات التراخيص النفطية. في هذا السياق، نحن لا نُروج للمشروع الأول على حساب المشروعين الآخرين، وإنما نُقرر صواب المشروع الأول منهجياً، مقارنةً بنظيره، في تعامله التنظيمي مع المبدأ المذكور ليس إلا، وسنُقرر في النقطة الثانية من هذا المبحث عما إذا كانت منظومة إدارة مبدأ التأهيل في المشروعات الثلاثة جميعها صالحة أم لا للاستخدام التنظيمي في تثبيت وحماية حقوق الأشخاص الدستورية، التي أناط بها دستور البلاد النافذ التصرف وإدارة الموارد النفطية الوطنية بما يضمن تحقيق المنفعة الأعلى للشعب العراقي.

- مقارنةً بالمشروعين الثاني والثالث للقانون، تَفَرَّد المشروع الأول باعتماد مبدأ تنويع الشركات النفطية من خلال توزيع التراخيص النفطية بين الشركات النفطية المختلفة على النحو الآتي: «إن الهدف من توزيع تراخيص التنقيب والإنتاج في جمهورية العراق هو من أجل الحصول على تنوع شركات النفط والمشغلين من خلفيات وخبرات عملية وفنية وأسلوب معالجة مختلفة وذلك بهدف تحسين الكفاءة من خلال المنافسة الإيجابية وقياس الأداء والشفافية ويجب الأخذ بعين الاعتبار اللجوء إلى اتحادات بين شركات مختارة ولاسيما في الحقول الكبرى» (الفقرة ب/البند أولاً من المادة 15 في المشروع الأول). ومع تأكيدنا على السلامة المنهجية لهذا المبدأ التنظيمي في منح التراخيص النفطية، إلا أن تطبيقه العملي بحاجة أيضاً إلى وجود منظومة قواعد تضبط

حركته، وتحوُّل دون التعسف باستخدامه من قبل السلطات النفطية الوطنية المُنات بها منح التراخيص لأغراض لا صلة لها بتحسين كفاءة العمليات النفطية والمنافسة الإيجابية وقياس الأداء والشفافية في نشاط الشركات المُشاركة بإدارة تطوير الموارد النفطية. ومع أن تجربة جولات التراخيص النفطية بعد عام 2009 قد التزمت بمبدأ التنوع، إلا أن الحقول النفطية العملاقة قد وقعت في قبضة عدد قليل من الشركات النفطية الدولية الكبرى المعروفة في عالم صناعة استخراج النفط، وأن الشركات النفطية الأخرى المُشاركة هي في غالبيتها العظمى شركات صغيرة لا تمتلك الخبرات التنظيمية والتكنولوجية اللازمة والكافية لتحقيق عمليات تطوير صناعة استخراج النفط في بلادنا.

- واستكمالاً للنقطة السابقة، لا ينبغي لمبدأ تنوع الشركات المُشاركة في العمليات النفطية أن يكون بديلاً تنظيمياً عن مبدأ نقل التكنولوجيا والخبرات الفنية والتنظيمية، والذي خلت منه مبادئ منح التراخيص النفطية في المشروعات الثلاثة للقانون. إن ما يميز السلوك التنظيمي لنشاط الشركات النفطية الإنتاجي هي صفة التعاون بالأساس وليس المنافسة فيما بينها (باستثناء حالات التنافس للحصول على رخص النشاط في رقع جغرافية واعدة باحتياطياتها النفطية، أو ملائمة للنشاط الإنتاجي فيها). أكثر من هذا، تمتلك الصناعة النفطية الدولية صفة التعاضد المتبادل في الشروط الصعبة للإدارة العملية للنشاط الإنتاجي. وعلى خلاف شروط المنافسة بين منظمات الأعمال الأخرى، تتبارى أو تتنافس الشركات النفطية مع «لاعب سلمي» في نشاطها الإنتاجي هو الطبيعة نفسها، لأن الطبيعة بحد ذاتها لا يمكن لها أن تكون في حالة عداء للإنسان، ولكن في الوقت نفسه تتصف بميزة صعوبة التكهن بأحوالها. إن عدم التأكد بأحوال الطبيعة هو الحالة السائدة والمُسيطرة في عمليات إدارة نشاط كل خطوة من خطى النشاط الاستثماري والإنتاجي للشركة النفطية. هذا الأمر الذي يدخل في باب القوة القاهرة، يُعطي تفسيراً تنظيمياً منطقياً لظاهرة كثرة إنشاء ما يسمى تنظيمياً «الشركة المشتركة» Joint Company فيما بين الشركات النفطية العاملة في أنشطة الاستكشاف والاستخراج النفطي من نشاط مجموعة المنبع من السلسلة التنظيمية/التكنولوجية لصناعة النفط (الكعبي، 2017: 75-76).

- لقد حَلَّت مبادئ منح التراخيص النفطية في المشروعات الثلاثة للقانون، من مبدأ مشاركة الفعاليات الاقتصادية المحلية والشركات النفطية المحلية بمناطق الاستخراج النفطي في العمليات النفطية الجارية، وفي الحدود التكنولوجية والاقتصادية الممكنة والمتاحة لهذه الفعاليات والشركات، كسبيل تنظيمي مستقبلي لقيامها بهذه العمليات بنفسها بعد انتهاء مدد عقود جولات التراخيص النفطية الحالية. إن اعتماد مبدأ مشاركة الفعاليات الاقتصادية المحلية بالأنشطة المختلفة للعمليات النفطية، سيفتح الأبواب التنظيمية الواسعة أمام مشاركة الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط وشركاتها النفطية المحلية في إدارة الموارد النفطية كما قرر ذلك دستور البلاد، على غرار التجارب التنظيمية الناجحة تماماً في النرويج وروسيا الاتحادية وغيرها.

### ثالثاً. معايير العقود النموذجية في منح التراخيص النفطية:

- تعني الكلمة الإغريقية القديمة Kriterion (بالانجليزية - Criterion) معيار أو مقياس Standard لتقرير حالة ما، مثلاً الحقيقة، الثقة، الكفاءة، الفاعلية وغيرها، أو للحُكم على صفة ما، مثلاً الجودة، الجمال، الكمال، الصدق وغيرها. في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي لم يجر استخدام مصطلح «المعيار» في الغالبية العظمى من الحالات بالمعنيين المذكورين: التقرير والحُكم على شكل ومضمون العقود النفطية النموذجية عند منح التراخيص النفطية، وإنما جرى استخدامه بمثابة «مبدأ» كما ذكرنا آنفاً. تُورد المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي عدداً من **المعايير (المبادئ)**، يجري بمقتضاها صياغة العقود النفطية النموذجية، وهذه المعايير، كما نفترض، لها صلة بما ترغب المشروعات المعنية أن تراه من مواصفات الحدّات والتطوير في قانون النفط والغاز الاتحادي المنشود. لقد اختلفت المشروعات الثلاثة في عدد هذه المعايير (الأول - 5، الثاني - 8، الثالث - 13):
- المعايير في المشروعات الثلاثة للقانون: السيطرة الوطنية (السيادة الوطنية)، ملكية العراق للمصادر البترولية، أقصى عائد وطني اقتصادي، العائد المناسب على الاستثمار (العائد المناسب للمستثمر).
  - المعايير في المشروعين الأول والثاني للقانون: الحوافز المعقولة للمستثمر.
  - المعايير في المشروعين الثاني والثالث للقانون: التنازل عن الأراضي غير المُستغلة، التزامات أطراف العقد والإخلال بها، شروط ممارسة حقوق البيانات.



- المعايير في المشروع الثالث للقانون: حوافز للشركات العراقية الخدمية، الاستخلاص الأقصى للبترول، نقل التكنولوجيا، تدريب وتطوير العاملين العراقيين، الاستخدام الأمثل للبنية التحتية، خطط وحلول حماية البيئة.

وهكذا يتضح، أن الغالبية العظمى من معايير العقد النموذجي في المشروعات الثلاثة للقانون لا تمتلك أية علاقة معرفية بمصطلح «المعيار»، سواء تعلق الأمر بمعنى «التقرير» لحالة وحركة وتطور الظواهر التنظيمية والاقتصادية والاجتماعية والقيمية والتكنولوجية وغيرها، أم أيضاً بمعنى «الحُكم» على صفات هذه الظواهر المختلفة. وباستثناء البعض القليل من المعايير الواردة في المشروعات الثلاثة للقانون، والتي سنشير إليها بعد قليل، فإن غالبيتها العظمى ترقى إلى مصاف مبادئ وإجراءات تنظيمية روتينية صرفة ترافق عمليات إدارة العقود المُبرمة مع المستثمرين المحتملين في جولات التراخيص النفطية. يمكن عدّ المعايير الثلاثة الأولى (السيطرة، الملكية، العائد) في المشروعات الثلاثة للقانون بمثابة مقاييس لتقرير حالة العقد النفطي النموذجي والحُكم على جودة وكمال صياغته بما يتوافق مع أحكام الدستور النافذ، بشأن المعايير الواجب اعتمادها لتشريع قانون يؤسس لولادة نظام جديد لإدارة الموارد النفطية الوطنية، أما بقية المعايير فهي مجموعة غير متجانسة من الإجراءات والتمنيات التنظيمية، كما سيجري تفصيله في النقاط الأربع الآتية في أدناه:

### 1. المعايير في المشروعات الثلاثة للقانون:

- معيار العائد المناسب على الاستثمار أو للمستثمر: ليس من الواضح المنطق التنظيمي من إدراج هذا المعيار في عداد معايير تقرير صياغة بنود العقد النفطي النموذجي، ولا كيفية تحديده الكمي، ولا مَنْ يُحدده من أطراف العقد النفطي. العائد على الاستثمار هو مؤشر اقتصادي كمي، يجري تقريره من قبل المُستثمر النفطي نفسه، وعلى وفق مبادئ قد لا يعرفها أو يتجاهلها من قاموا بصياغة مشروعات القانون الثلاثة. تلاحظ في قطاع الصناعة النفطية نزعة تنظيمية لتوحيد الحلقات التكنولوجية للنشاط بشكل عمودي، تسمى «التكامل العمودي». إن السبب الأساسي لنشوء نزعة التكامل العمودي التنظيمي يتمثل في سعي الشركات النفطية لضمان استقرار مستوى ربحية نشاطها الإنتاجي. وبمقتضى هذه النزعة في السلوك التنظيمي للشركات النفطية، يُمكن تعويض ربحيتها المتدنية في بعض حلقات السلسلة التكنولوجية النفطية على

حساب نتائج عمليات نشاطها العالية في الحلقات الأخرى من النشاط. في إدارة مؤسسات الصناعة النفطية، يُعدّ استقرار المدخيل المالية للشركات المعنية عاملاً يمتلك أهمية فائقة من وجهة نظر جذب الراسمائل وإسناد الهيكل الإنتاجي الأمثل لها في الشركة النفطية. في الوقت نفسه، تُعدّ إدارة نشاط القطاع النفطي «لغزاً» مُحيراً من وجهة نظر التحليل المالي والاستثماري لنشاط منظمات الأعمال المختلفة. إن التآرجح المتواصل في مؤشرات فاعلية الاستثمارات الرأسمالية، وهي المؤشرات المُكوّنة لأساس التحليل المالي في نشاط منظمات أعمال القطاعات الاقتصادية الأخرى، لا يمتلك أهمية تُذكر في تفسير وتحديد قيمة المؤشرات المعنية في النشاط التنظيمي والإنتاجي لصناعة النفط والغاز. على سبيل المثال، يتم الحصول على أرباح الاستثمار الرأسمالي في قطاع Upstream النفطي بعد مضي عدّة سنوات، وعند تقرير الفاعلية المالية الجارية للشركات النفطية يُفضل استخدام معيار مقدار التدفقات النقدية على السهم الواحد من أسهم الشركة النفطية مقارنة بالمعيار المتعارف عليه لتحديد دخل السهم الواحد خارج صناعة استخراج النفط (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2017: 66 - 80).

● **معيار الحوافز المعقولة للمستثمر:** يبدو أن معيار منح الحوافز المعقولة للمستثمر النفطي قد التبس على لجنة النفط والطاقة النيابية عند صياغتها مشروعها الثالث للقانون، وهي تستعيّره من مشروع مجلس الوزراء الأول والثاني. في المشروع الثالث، جاء هذا المعيار مستقلاً بذاته عن المعايير الأخرى الواردة في المشروع نفسه (المعيار الثامن منها)، وأن فعلة التنظيمي يطول «الشركات العراقية الخدمية» حصراً، من دون أن يحدد مجالات استخدام هذا الفعل التنظيمي في نشاط الشركات العراقية الخدمية. في المشروعين الأول (المعيار الخامس) والثاني (المعيار الثامن) لمجلس الوزراء، جاء معيار الحوافز مستقلاً بذاته أيضاً من دون تعيين الجنسية والاختصاص الوظيفي للمستثمر، ولكن جرى فيه تعداد الأنشطة الفنية والتنظيمية الخمس التي يطولها الفعل التنظيمي لهذا المعيار، والتي استعارتها لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب وأدرجتها في مشروعها الثالث للقانون بمثابة معايير مستقلة بذاتها لقياس وتقرير جودة العقود النفطية النموذجية، وأعطتها تسلسل معايير (من تاسعا إلى

ثلاثة عشر)، والتي سنعود إليها لاحقاً. بلا أدنى شك، تُعدّ موضوعة الحوافز المُقدمة للمستثمرين المحتملين في مجالات النشاط الاقتصادي الأخرى، خارج نشاط قطاع استخراج النفط، أمراً مؤثراً في قراراتهم الاستثمارية، ولكن هذه الموضوعة لا تمتلك أثراً تنظيمياً كبيراً في القرارات الاستثمارية لشركات النفط، وخاصة الكبيرة منها، ذلك أن القرارات الاستثمارية في صناعة استخراج النفط محكومة بالطبيعة التكنولوجية والتنظيمية والاقتصادية والسياسية الفريدة لهذا النشاط (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2017: 19 - 105):

– تتسم صناعة استخراج النفط بسمة الكثافة المفرطة لرأس المال. عند النظر في جميع حلقات سلسلة الإنتاج النفطي، ابتداء من حلقة اكتشاف الحقول وحتى حلقة تسويق المنتجات النفطية الجاهزة، يُلاحظ المستوى العالي لكثافة رأس المال في قطاع الأعمال النفطي مقارنة بقطاعات الأعمال الأخرى في الاقتصاد. على سبيل المثال، في قطاع أعمال الصناعات التحويلية من الاقتصاد الوطني تكون النفقات التشغيلية عادة كبيرة، ولكن الاستثمارات الرأسمالية في هذا القطاع عادة غير كبيرة، وأن النفقات هنا تتغير قليلاً تبعاً لتغير حجم الأعمال فيه. وعلى خلاف القطاعات الأخرى من الصناعة، تتصف صناعة استخراج النفط والغاز، وحتى في شروط إسناد مستوى غير مُتغير من الإنتاج، بتوظيف استثمارات رأسمالية كبيرة لإدخال طاقات إنتاجية جديدة، تُعوّض انخفاض استخراج النفط من الآبار المنتجة حالياً. يشترط المستوى العالي لكثافة رأس المال في الصناعة النفطية ظهور ما يسمى «وفورات حجم الإنتاج»، والعامل الحاسم في هذا الأمر هو النفقات التشغيلية غير الكبيرة مقارنة بمقدار الاستثمارات الرأسمالية المطلوبة. إن الكثافة العالية لرأس المال في الصناعة النفطية هي صفة مميزة لجميع الحلقات التكنولوجية في عمليات أنشطة الاستخراج النفطي.

– يمتاز نشاط الصناعة النفطية بميزة ارتفاع مستوى الأرباح الكلية (حوالي 60% بالمتوسط قبل دفع فوائد القروض، والضرائب، والمدفوعات الأخرى للدولة)، مقارنة بأنشطة النشاط الإنتاجي الأخرى (5-15%). من وجهة نظر شروط إدارة الصناعة النفطية، تمتلك هذه الميزة تبعات كبيرة وهامة، ومن أهمها علاقة الشركات النفطية بما يسمى عامل الوقت. في عمليات أنشطة استكشاف واستخراج النفط تتحمل

الشركة النفطية نفقات رأسمالية من أجل الاقتصاد في الوقت، بينما تنفق شركات القطاع الصناعي الأخرى، ذات المستوى المتدني من الربح الكلي، الوقت من أجل الحصول على الأرباح.

- عادة ما يجري الخبراء تحليلاً للصلة ما بين تغيّر أسعار النفط الخام وأسعار المنتجات النفطية في أسواق الاستهلاك. وعلى الرغم من أن منتجات صناعة تكرير النفط تتمثل أساساً في البنزين والكيروسين ووقود الديزل، إلا أنها ليست المصادر الوحيدة للدخل في سلسلة مراكز الربح للشركة النفطية، المتصفة تنظيمياً وإنتاجياً بتعدد المنتجات والوظائف والأنشطة. إن صناعة النفط هي صناعة معقدة وظيفياً وتنظيمياً وتكنولوجياً، وهذا التعقيد المختلط لا يسمح بإيجاد تبعية «السبب - النتيجة» المباشرة، ذات الصلة بتغيّر الظروف والشروط الخارجية المؤثرة في أنشطتها الإنتاجية والتنظيمية المختلفة مقارنة بالصناعات الأخرى. إن تأثير الشروط الخارجية (ومنها منظومة الحوافز المقترحة في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي) على نتائج إدارة النشاط الاستثماري للشركات النفطية هو تأثير مُتعدد المسارات التكنولوجية والاقتصادية ومتباين الدلالات التنظيمية، الأمر الذي يجعل من الصعوبة ربط الأسباب بالنتائج عند تغيّر الشروط الخارجية المحيطة بعمليات الإنتاج النفطي الواسعة.

- فضلاً عن ذلك، وتأسيساً على الاعتبارات المذكورة في أعلاه، وبغرض سد الطريق التنظيمية على احتمالات تلاعب البعض بمنظومة الحوافز المعنية لأغراض شخصية، نقول بعدم حاجة الشركات النفطية الدولية الراغبة بالاستثمار في تطوير مواردنا النفطية إلى مَنْ يُحفزها على اتخاذ قراراتها الاستثمارية النفطية، وكما قال أحد السياسيين الغربيين الكبار أوائل القرن العشرين ما معناه: «نحن مستعدون للوعود في بحر من الدماء للوصول إلى منابع النفط!» ويشهد التاريخ الحديث للبلدان المنتجة للنفط في منطقة الشرق الأوسط، وفي مقدمتها العراق، على هذه الحقيقة.

## 2. المعايير في المشروعين الثاني والثالث للقانون:

- معيار تنازل حامل الترخيص عن الأراضي غير المستغلة ضمن منطقة التعاقد. لا يُمكن عدّ التنازل عن الأراضي غير المُستغلة من قبل المقاول النفطي بمثابة معياراً

إبرام العقد النفطي معه، إذ يمكن لعملية التنازل المعنية أن تكون أحد مبادئ العقد النفطي النموذجي.

- معيار التزامات أطراف العقد وما يترتب على الإخلال بها. لا يُمكن أيضاً عدّ التزامات أطراف العقد المتبادلة بمثابة معياراً للحكم على أو تقرير مثلاً جودة العقد النفطي، لأن العقد، وببساطة شديدة، هو مجموعة التزامات متبادلة بين أطرافه، ويُعرّض الطرف أو الأطراف المُخلّة بالتزاماتها التعاقدية لإجراءات ومساءلة منصوص عليها في العقد نفسه.

- معيار ترتيبات وشروط ممارسة الحقوق المتعلقة بالبيانات. لا يُمكن أيضاً عدّ منظومة إدارة بيانات العمليات النفطية الجارية بموجب العقد النفطي بمثابة معياراً لتقرير مثلاً الصياغة المفهومية أو اللغوية للعقد النموذجي، لأن جميع العقود عادة تتضمن بنوداً محددة بشأن إدارة بيانات النشاط الخاصة بموضوع العقد، كما هو الحال مثلاً في المادة (14) من عقدي حقل الرميّة وعقد الحلفاية النفطيين ضمن عقود جولات التراخيص النفطية الأولى والثانية المُبرمة عام 2009.

3. المعايير في المشروع الثالث للقانون: باستثناء معيار «منح ميزات وحوافز محددة للشركات العراقية الخدمية»، فإن جميع المعايير الأخرى أدناه في المشروع الثالث، وردت، كما أسلفنا سابقاً، بمثابة أنشطة فنية وتنظيمية يقع عليها الفعل التنظيمي للحوافز المقدمة من الطرف العراقي في العقد النفطي للمُستثمر المحتمل:

- معيار منح ميزات وحوافز محددة للشركات العراقية الخدمية. يمكن لهذا الاجراء التنظيمي أن يكون أحد مبادئ صياغة العقد النفطي النموذجي، بعد إعادة صياغتها على النحو الآتي: مبدأ ضمان مُشاركة وتحفيز الشركات النفطية العراقية في العمليات النفطية.

- معيار الاستخلاص الأقصى للبتروّل. في مشروع مجلس الوزراء الأول والثاني، جاء هذا المصطلح تحت تسمية «الاستخلاص المحسن والمعزز»، ولم تغط المشروعات الثلاثة للقانون أي تعريف لهذا المصطلح. في عقد حقل الرميّة، من عقود جولة التراخيص النفطية الأولى عام 2009، وردت إشارتان لمصطلح «الاستخلاص المحسن

والمعزز»: الإشارة الأولى، تحت تسمية «خطة إعادة التطوير المعزز» Enhanced Redevelopment Plan، وتعني «بمقتضى المادة (3/11) من العقد، خطة كاملة لإعادة تطوير الحقل، بناء على كافة المعلومات الموجودة في تاريخ النفاذ، فضلاً عن معلومات إضافية مستمدة من تنفيذ خطة إعادة التأهيل؛ كل ذلك بغرض الحصول على زيادة ومستوى أمثل للإنتاج واستخراج معزز للنفط من الحقل» (الفقرة 30 من المادة 1 في عقد حقل الرميلة النفطي). الإشارة الثانية، جاءت تحت تسمية «هدف الإنتاج المحسن» Improved Production Target، وتعني «ذلك المعدل للإنتاج الصافي ببراميل النفط الخام في اليوم الواحد المحددة في المادة (...) والمقاسة بالمنهجية ذاتها وبالجهاز ذاته، أو ما يعادله، المستخدم لقياس معدل الإنتاج الأولي بصرف النظر عن تنصيب أساليب أو أجهزة جديدة أو محسنة القياس» (الفقرة 41 من المادة 1 في عقد حقل الرميلة النفطي). يُمكن عَدّ هذا المصطلح أحد معايير تقييم العقد النفطي النموذجي ولكن بعد تقييد فعله بما لا يُلحق الضرر التكنولوجي بالمكامن النفطية، ولا يخلّ بالتزامات العراق ضمن منظمة «الأوبك» وشركائها، فضلاً عن تعديله بما يتوافق مع المعايير المماثلة والمستخدم في أدبيات إدارة صناعة استخراج النفط الدولية. تتركز المهمات الأساسية لإدارة السلسلة الإنتاجية للشركات النفطية ذات التكامل التنظيمي العمودي في تقوية أو إسناد «المضاعف» اللازم والضروري للاحتياطيات النفطية (ويحتسب رياضياً كعلاقة حجم الاحتياطي النفطي المؤكد إلى حجم الاستخراج السنوي، ويقاس بعدد السنوات)، والوصول إلى وائر ومقادير مُثلى لما يسمى «معامل الاستخلاص النفطي» Oil Recovery Factor. يمكن لعامل الاستخلاص النفطي أن يأتي في هيئة معدلين مستقلين لقياس كفاءة استغلال الاحتياطيات من الحقول النفطية والغازية (أنظر تفصيل ذلك في: السياب، 1977: 70-73؛ الكعبي، 2017: 81 - 105):

– «معدل الكفاءة القصوى» Maximum Efficient Rate (MER) للإنتاج، وهو أعلى معدل يومي يُمكن لمستودع نفطي الاستمرار في إنتاجه لمدة ستة أشهر دون الإضرار أو التأثير على المستوى الأعلى النهائي للاستخلاص النفطي من ذلك المستودع. لا يمكن تعيين هذا المعدل إلا بعد إنتاج ما فيه الكفاية من النفط والغاز من مستودع

ما لمعرفة نوع طاقة المستودع، التي كانت السبب في الإنتاج ومعرفة معدل الإنتاج، الذي يسبب الانخفاض الأدنى للضغط في وحدة الإنتاج. إن المفهوم الاقتصادي لهذا المعدل قد يكون أعلى مستوى للإنتاج دون تمييز مقبول في طاقات المستودع النفطي الأساسية، وأن نسبة (MER) إلى الاحتياطي الثابت تتراوح ما بين 3% إلى 8%، وأن الاحتساب الأول لأعلى طاقة إنتاج في الحقل قد تكون بحدود 5%، وأغلب الحقول النفطية والغازية يمكن أن تنتج بمعدل 12 - 33 سنة.

– «معدل السماح الأعلى» Maximum Permissible Rate (MPR) للإنتاج، وهو معدل يأخذ بعين الاعتبار مقدار معامل الاستخلاص النفطي (MER) وسعة خطوط الأنابيب وحاجات سوق النفط. يستعمل (MPR) كمعدل مُرشد في حالة تخطيط الإنتاج من حقول نفطية جديدة، بمعنى إدارة تطوير المستودع النفطي، وبالتالي القيام بتأسيس مشروع تنظيمي وتقني لإنتاج النفط وخصونه ونقله من الحقل المكتشف بتفاصيله المختلفة، بما في ذلك عدد الآبار وتوزيعها المكاني ومحطات عزل الغاز وتصفية النفط ومستودعات التخزين.

● **معياري نقل التكنولوجيا.** يُمكن لهذا المعيار أن يكون أحد مبادئ صياغة العقد النفطي النموذجي، بعد توسيع نطاق فعله التنظيمي، ليشتمل على نقل التكنولوجيا والمعرفة التنظيمية والفنية في إدارة العمليات النفطية المختلفة. وعلى الرغم من مرور أكثر من عشر سنوات على إبرام وتنفيذ عقود جولات التراخيص النفطية مع شركات النفط الدولية الكبرى، إلا أن عمليات نقل المعارف والخبرات التكنولوجية والتنظيمية والفنية لم تشهد النور قط. فضلاً عن ذلك، تضمنت عقود الخدمة النفطية لجولات التراخيص المذكورة شروطاً تجارية مقابل نقل التكنولوجيا: «يجوز لكل شركة التفاوض على حدة، مع توخي حسن النية، مع شركة نفط الجنوب بشأن اتفاقيات مساعدات فنية لجعل التكنولوجيا والمعلومات ذات الطبيعة الامتلاكية متاحة لاستخدام شركة نفط الجنوب وشركاتها الفرعية في جمهورية العراق، على أساس شروط مقبولة تجارياً» (الفقرة 5 من المادة 26 من عقد حقل الرميلة النفطي). والأمر نفسه في عقد حقل الحلفاية: «بحسن نية وبشروط معقولة، تتفاوض الشركات كل منفردة مع شركة نفط ميسان على اتفاقيات الإسناد الفني التي يمكن من خلالها لأية شركة أن توفر تجارياً التقنيات

والمعلومات المعتمدة ذات الملكية الخاصة لاستخدامها من قبل شركة نفط ميسان وشركاتها الشقيقة أو الفرعية في جمهورية العراق» (الفقرة 5 من المادة 26 من عقد حقل الحلفاية النفطي).

- **معيّار تدريب وتطوير العاملين في مجال البترول من العراقيين.** يُمكن لهذا المعيار أيضاً أن يكون أحد مبادئ صياغة العقد النفطي النموذجي، على أن يسعى الشريك الحكومي في العقود النفطية مع الشركات الأجنبية بشكل جاد إلى ضمان تنفيذه. أكدت المادة (26) من عقدي حقل الرميّة النفطي وحقل الحلفاية النفطي المُبرمة عام 2009، على توظيف وتدريب وتطوير العمالة العراقية، بما فيها إشغالهم المناصب الفنية والتنفيذية والإدارية في كل مرحلة من مراحل تنفيذ العمليات النفطية بموجب هذه العقود، وتكوين صندوق لتمويل عمليات التدريب والتكنولوجيا والمنح الدراسية بمبلغ (5) ملايين دولار أميركي خلال مدة العقد كلها (20 سنة) غير قابلة للاسترداد ككلف نفطية. في الممارسة العملية لعقود جولات التراخيص النفطية، فقد جرى التفريط بهذا المبدأ كأحد الأثمان المدفوعة للمقاول النفطي لقبوله بتعديل سقفوف الإنتاج النفطي في عام 2014. وبعملية حسابية بسيطة، نرى أن كلفة تنفيذ هذا المبدأ لا تتجاوز مبلغ 250 ألف دولار بالسنة الواحدة في كل من عقدي حقل الرميّة وحقل الحلفاية على انفراد. وللمقارنة، نقول أن كلفة تطبيق هذا المبدأ لا تُعدّ شيئاً يذكر، مقابل بعض بنود التكاليف التي لا علاقة مباشرة لها مع العمليات النفطية الجارية بموجب عقود جولات التراخيص، كما هو حال بند «الإطعام» من بنود تكاليف العمليات النفطية لشركة BP البريطانية، والبالغ 65 مليون دولار في عام 2014 فقط!
- **معيّار الاستخدام الأمثل للبنية التحتية وتطويرها؛ ومعيّار الخطط والحلول التي تضمن حماية البيئة.** يُمكن لهذين المعيارين أن يأخذا صفة أحد مبادئ العقد النفطي النموذجي بمثابة إحدى قواعد صياغته، وليس معياراً لتقرير حالة الاستخدام الأمثل للبنية التحتية أو عمليات تطوير هذه البنية أو خطط وحلول حماية البيئة. لم يتضمن عقدي حقل الرميّة وحقل الحلفاية أية أحكام تعاقدية بشأن الاستخدام الأمثل للبنية التحتية أو عمليات تطويرها، بينما خصصت المادة (41) في كل منهما وبتفصيل كبير جداً لأحكام تعاقدية بشأن حماية البيئة. في هذا السياق، وبوصفي شاهد عيان، أُسجل



الآتي: خلال تنفيذ عقود جولات التراخيص النفطية منذ عام 2009 ولغاية بداية عام 2022 لحقول الرميطة، وغرب القرنة/1، وغرب القرنة/2، ومجنون وغيرها في محافظة البصرة، لم ألمس استخداماً أمثلاً للبنى التحتية التي تمتلكها المحافظة أو تطويرها، فضلاً عن التدهور البيئي الفادح في المحافظة جراء العمليات النفطية، سواء من قبل الطرف الوطني أم الطرف الأجنبي في العقد النفطي.

4. معايير قياس وتقرير صياغة العقد النفطي النموذجي: أجمعت المشروعات الثلاثة للقانون على المعايير الثلاثة الآتية بوصفها مقاييس لتقرير صياغة العقد النفطي النموذجي: السيطرة الوطنية (في المشروع الثالث - السيادة الوطنية)، وملكية العراق للمصادر البترولية، وأقصى عائد وطني اقتصادي. الالاف في الأمر، إن مادة التعاريف في المشروعات الثلاثة لم تعط تعريفا لهذه المعايير:

- معيار السيطرة الوطنية/السيادة الوطنية. في علم الإدارة، يُعدّ مفهوم السيطرة التنظيمية بمثابة التعبير الكمي أو النسبي عن تباين المواقع والأدوار والوظائف لأشخاص الإدارة المختلفة في الهيكل التنظيمي لعمليات صناعة واتخاذ وتنفيذ القرارات الإدارية، التي سيُنشئها نظام الإدارة بموجب نمط العقد النفطي المُختار. عندما أبرمت وزارة النفط عقد الخدمة النفطية مع شركات النفط الأجنبية بموجب جولات التراخيص في عام 2009 (مثلاً عقد حقل الرميطة النفطي وعقد حقل الحلفاية النفطي) كان تناسب مقدار السيطرة التنظيمية على عمليات صناعة واتخاذ وتنفيذ القرارات الإستراتيجية والعملياتية بشأن العمليات النفطية الجارية بموجب العقد النفطي على النحو الآتي: 25% للشريك الحكومي في العقد، و75% لشركات النفط الأجنبية، وفي عام 2014 جرى تغيير هذا التناسب ليصبح 5% و95% على التوالي (أنظر تفصيل ذلك في الفصل الثالث من هذا الكتاب).

- معيار ملكية العراق للمصادر البترولية. لا يُمكن عدّ «ملكية العراق للمصادر البترولية» معياراً لقياس وتقرير مثلاً جودة صياغة العقد النفطي النموذجي، أو مُبرراً كافياً لمنح الترخيص النفطي لهذا المستثمر النفطي أو ذاك، أو للحُكم على مدى ضمان العقد النموذجي للمصالح الوطنية في عمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية. لا يُنازع أحد العراق في ملكيته لهذه الموارد الطبيعية، فهي مُلك شعبه كما ينص دستوره

النافذ على ذلك، ولكن في عمليات استغلالها وعلى وفق نمط العقد النفطي المُختار يمكن أن تنشأ ثلاث حالات تنظيمية تجاه ملكية هذه الموارد من قبل الأطراف المشاركة في العقد النفطي: ملكية الاحتياطيات النفطية المكتشفة، ملكية النفط المستخرج، وأخيراً ملكية الاحتياطيات المكتشفة والنفط المستخرج في آن واحد. في هذه الحالة، لا يصلح استخدام المفردة المؤسساتية «المعيار» لقياس شكل ملكية الموارد النفطية (ملكىة العراق المطلقة، ملكىة الشركات النفطىة المستثمرة المطلقة، الملكىة المختلطة للعراق والشركات المستثمرة)، وإنما تصلح لهذا الغرض مفردة مؤسساتىة أخرى هى «المبدأ»، بمثابة قاعدة تجرى بموجبها صياغة أحكام العقد النفطى النموذجى لمنح التراخيص تجاه مؤسسه ملكىة الموارد النفطىة. فضلاً عن ذلك، يندرج هذا المعيار المُستخدم فى العقد النفطى النموذجى ضمن الانتهاكات الدستورىة فى المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادى، حيث يقول الدستور: «النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقى فى كل الأقاليم والمحافظات»، ولكن معيار ملكىة المصادر البترولىة غير مُعرّف فى مادة تعارىف بالمشروعات الثلاثة للقانون. بيد أن الأمر الأكثر أهمىة تنظيمىة فى هذا السىاق، يتعلّق بتغيبب تسمىة الأشخاص الدستورىة التى أناط بها الدستور النافذ حصرياً التصرف بملكىة المصادر النفطىة وإدارة عمليات استغلالها ورسم السياسات الإستراتىجىة لتطويرها، وهى على التوالى: الحكومه الاتحادىة (مجلس النواب ومجلس الوزراء)، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط. لقد أفضى التغيبب التنظيمى المذكور إلى تغيبب مُشاركة المحافظات المنتجة للنفط مثلاً فى صياغة وتنفيذ عقود جولات التراخيص النفطىة المبرمه منذ عام 2009، وإلى سيطرة تنظيمىة مطلقة لوزارة النفط فى صياغة وتنفيذ هذه العقود لغاية الوقت الحاضر فى عام 2022.

- معيار أقصى عائد وطنى اقتصادى (راجع تفصىل هذا المعيار فى المبحث الأول من هذا الفصل).

## توصيف وتحديد قيمة منظومة إدارة عمليات منح التراخيص النفطية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي

تتكون المنظومة الكلية لإدارة عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي من ثلاث منظومات تنظيمية فرعية مترابطة ومتفاعلة فيما بينها: الأولى، منظومة ضبط العلاقات التنظيمية للمُشاركين في عمليات التفاوض والتعاقد؛ والثانية، منظومة الأطراف والأشخاص التنظيمية المُشاركة في هذه العمليات؛ والثالثة، منظومة الأحكام التنظيمية في إدارة عمليات منح التراخيص النفطية والتي هي موضوع التفاوض والتعاقد بين الطرف العراقي وطرف المستثمرين المحتملين. في النقطة الأولى من هذا المبحث، جرى توصيف وتقييم منظومة ضبط العلاقات التنظيمية للمُشاركين في عمليات التفاوض والتعاقد، بينما ستكون المنظومتان الفرعيتان الثانية والثالثة موضوعاً للتحليل الآتي من ثلاث زوايا نظر تنظيمية: الأطراف والأشخاص المُشاركة، الأحكام التنظيمية، ونمط العقد النفطي ونطاق فعله.

### أولاً. منظومة الأطراف والأشخاص التنظيمية المُشاركة في عمليات التفاوض والتعاقد:

تزدحم أحكام المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي بكثرة الأطراف والأشخاص التنظيمية المختلفة، المُشاركة في عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية، مع تحديد سلطات وصلاحيات كل طرف أو شخص منها، ولكن من دون تعيين حقوق ومسؤوليات غالبيتها العظمى في هذه العمليات، وأيضاً من دون امتلاك سلوكها التفاوضي والتعاقد لمرجعياته المؤسسية، ومن دون امتلاكها لمنهجية الإعداد التفاوضي والتفاوض والتعاقد. بمعنى آخر، نحن إزاء حالة فوضى تنظيمية كبيرة، ستغيب فيها الغايات والأولويات الإستراتيجية والمصالح والسلطات والصلاحيات والحقوق والمسؤوليات من نظام إدارة الموارد النفطية الذي أقره دستور البلاد النافذ. ندرج في أدناه جميع الأطراف والأشخاص المُشاركة في إدارة عمليات التفاوض والتعاقد، الواردة في أحكام المشروعات الثلاثة للقانون:

- في المشروعات الثلاثة للقانون: الهيئة المختصة، وزارة النفط، المجلس الاتحادي للنفط والغاز، مكتب المستشارين المستقلين، شركة عراقية متخصصة، حاملي التراخيص النفطية، المُشغل.
- في المشروعين الأول والثاني للقانون: شركة النفط الوطنية، المقاول، مجلس الوزراء.

● في المشروع الأول للقانون: الهيئة الإقليمية، الدولة.

● في المشروع الثاني للقانون: الحكومة.

● في المشروع الثالث للقانون: الشركات النفطية العاملة في العراق.

لقد اتفقت المشروعات الثلاثة للقانون على ثلاثة أشخاص تنظيمية رئيسة للمشاركة في إدارة عمليات التفاوض والتعاقد (الهيئة المختصة، المجلس الاتحادي للنفط والغاز، ومكتب المستشارين المستقلين)، بينما تفاوت موقفها من بقية الأطراف المشاركة في هذه العمليات. يمكن رصد الملاحظات الآتية عن طبيعة الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية لمنظومة أشخاص التفاوض والتعاقد في المشروعات الثلاثة للقانون:

● لا يبدو أن المشروعات الثلاثة للقانون في وارد الإعداد الجيد لعمليات التفاوض والتعاقد مع المقاول النفطي المُختار، ذلك أن مبدأ اختيار الفريق التفاوضي ورئيسه تُعدّ من المبادئ الأساسية في منظومة إدارة منظومة التفاوض والتعاقد. أكثر من هذا، لا يبدو أن مشروعات القانون المطروحة مهتمة أساساً بأمر التفاوض، إذ جرى فيها فقط تحديد بعض الأشخاص التنظيمية للقيام بالتوقيع الأولي على العقود النفطية، من دون ذكر لأية عمليات تفاوضية موصلة لهذا التعاقد الأولي. في هذا السياق، تؤكد مشروعات القانون على الأمر التنظيمي الآتي: يجري التوقيع الأولي على العقود النفطية بعد استكمال الإجراءات الأولية لجولات التراخيص النفطية. بيد أن العمليات التنظيمية لإجراء جولات التراخيص تُفضي إلى تعيين وتصنيف أهلية الشركات النفطية للمشاركة في عملية التفاوض اللاحقة لعملية التأهيل المهني للشركات، وليس إلى توقيع عقد نفطي أولي معها. عند إجراء عمليات جولات التراخيص النفطية في عام 2009 مثلاً، شاركت فيها عشرات الشركات النفطية الأجنبية، وحصل البعض من هذه الشركات على علامة التأهيل، التي تؤهلها لاحقاً حق المشاركة في المفاوضات المتعلقة بنمط وشروط العقد النفطي، ومن ثم، لاحقاً أيضاً، تأتي عمليات توقيع العقد النفطي مع الشركات الفائزة في عمليات التفاوض. إذا ادعى الفريق التفاوضي العراقي المُكلف بإجراء جولات التراخيص النفطية المذكورة، بأن عمليات التفاوض حول نمط وشروط العقد النفطي قد جرت بالتزامن مع عمليات تأهيل الشركات في

جولات التراخيص نفسها، فهذا الادعاء معطوب تنظيمياً بسبب اختلاف طبيعة عمليات التأهيل وعمليات اختيار نمط العقد النفطي وشروطه من الناحيتين الإجرائية الفنية والمُكوّن التنظيمي لهذه العمليات.

- لم يجرِ في المشروعات الثلاثة للقانون، تحديد المبادئ والآليات التنظيمية التي يجري بموجبها تعيين الشخص التنظيمي المُفاوض أو الفريق التفاوضي مع الشركات النفطية المؤهلة للتفاوض. ومع ذلك جرى، في المشروع الأول للقانون، تعيين «الوزارة أو شركة النفط الوطنية أو الهيئة الإقليمية» بالتوقيع الأولي على العقد النفطي، بينما جرى في المشروع الثاني تعيين «الهيئة المختصة» لهذا الغرض التنظيمي، مع العلم أن التعريف المُعطى في المشروع الثاني لمصطلح «الهيئة المختصة» يتطابق مع التعريف المُعطى له في المشروع الأول: «وزارة النفط أو شركة النفط الوطنية العراقية أو الهيئة الإقليمية». في المشروع الثالث للقانون، جرى تعيين «الهيئات المختصة» أيضاً للتوقيع الأولي على العقد النفطي، ولكن التعريف المعطى هنا لمصطلح «الهيئات المختصة» يختلف في هيكله التنظيمي عن تعريفه في المشروعين الأول والثاني، ويتضمن الأشخاص التنظيمية الآتية: «وزارة النفط أو الجهة المختصة في الإقليم أو المحافظة المنتجة». في مشروع مجلس الوزراء الأول والثاني للقانون، غابت المحافظات المنتجة للنفط من عملية التوقيع الأولي على العقد النفطي مع المقاول النفطي المُختار، وهو أمر ينتقص من حقوقها الدستورية بإدارة الموارد النفطية والتصرف بها.

- في المشروعات الثلاثة للقانون، يجري تعيين الأشخاص التنظيمية للتوقيع الأولي على العقد النفطي على قاعدة «كل حسب اختصاصه ومسؤوليته»، من دون تحديد اختصاص ومسؤولية كل شخص تنظيمي منها للقيام بعمليات التفاوض والتعاقد. لم يردّ في المشروعات المعنية أي تعريف لمصطلحي «الاختصاص» و«المسؤولية»، وهو أمر تنظيمي يفتح أفاقاً واسعة أمام دهاليز كثيرة ومتنوعة للتعسف والإرادية والفتوية وغيرها في تفسيرهما، وهي طريقة مجربة من طرائق فساد استخدام «المؤسسات» الحاكمة والناظمة للنشاط: التلاعب بالمؤسسات لتحقيق منافع شخصية أو فتوية على حساب المنافع الاجتماعية التي جاءت من أجل تثبيتها وتحقيقها هذه «المؤسسات»،

ومنها «مؤسسة القانون» الذي نبخته. ومادام أصحاب الشأن هنا يعزفون عن إعطاء تعريف لما يستخدمونه من مصطلحات، فليسمحوا لنا القيام بذلك نيابة عنهم. في السياق الذي نبخته هنا، يمكن لمصطلح «الاختصاص» أن يشتمل على معنى «الاختصاص المهني/الوظيفي» للنشاط، وهو ما يتفق مع المبدأ الإداري الشهير: «تقسيم العمل والتخصص فيه»، و/أو على معنى «الحصرية» في ممارسة النشاط الإداري والوظيفي معا. أما مصطلح «المسؤولية»، فيمكن له هو الآخر أن يشتمل على معنى «الموقع التنظيمي» في الهيكل التنظيمي لإدارة النشاط الوظيفي، و/أو على معنى «المساءلة» في تحمّل تبعات نتائج إدارة النشاط الوظيفي، وهو أيضاً أحد المبادئ الأساسية لعلم الإدارة. من زاوية نظر «الاختصاص المهني/الوظيفي»، فإن الشخص التنظيمي المؤهل وظيفياً لتوقيع العقد النفطي الأولي هو شركة النفط الوطنية العراقية مقارنة بشخصي وزارة النفط والهيئة الإقليمية، بينما من زاوية نظر «الحصرية» في ممارسة النشاط الإداري والوظيفي، فإن الشخص التنظيمي المؤهل حصرياً لتوقيع العقد النفطي الأولي هو شخص مجلس الوزراء، كما أكدت ذلك المادة (5، البند ب/ثانياً) في المشروع الأول للقانون، بينما لم يحدد المشروعان الثاني والثالث أية أحكام بشأن حصر الصلاحيات التنظيمية بيد أي من الأشخاص التنظيمية في نظام إدارة الموارد النفطية المقترح من قبلها. ومع ذلك، سيتعذر على مجلس الوزراء عملياً ممارسة حق الحصرية التنظيمية في توقيع العقد النفطي الأولي لسببين على الأقل: الأول عدم مشاركة مجلس الوزراء كشخص تنظيمي في مفاوضات تكوين العقد النفطي الأولي، وثانياً، عدم امتلاك مجلس الوزراء للاختصاص المهني/الوظيفي للتوقيع الأولي على عقد نفطي يحتوي على شروط فنية وتكنولوجية وتنظيمية واقتصادية كثيرة ومعقدة خاصة بإدارة العمليات النفطية. في هذه الحالة، يُمكن لمجلس الوزراء تفويض صلاحياته التنظيمية الحصرية لأي شخص تنظيمي آخر، مثل وزارة النفط أو شركة النفط الوطنية العراقية أو الهيئة الإقليمية، أو المحافظة المنتجة، وعلى وفق مبادئ وآليات تنظيمية معلنة وواضحة بما فيه الكفاية. أما من زاوية نظر «المسؤولية» بمعناها كموقع تنظيمي في الهيكل التنظيمي أو معناها كمساءلة عن تبعات توقيع العقد النفطي الأولي، فينبغي لها أن تكون خاضعة لأحكام قانون النفط

والغاز الاتحادي في المشروعات الثلاثة له، والمتعلقة بالسلطات الإدارية والصلاحيات التنظيمية لنظام إدارة الموارد النفطية الوطنية، والتي سنتناولها بالتحليل بعد قليل في هذا المبحث.

- اختلف الموقف التنظيمي لمشروعات القانون الثلاثة من الأدوار التنظيمية لكل من مؤسسات «مجلس الوزراء»، و«الحكومة»، و«الدولة» في عمليات إدارة التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص لإجراء العمليات النفطية. في مشروع لجنة النفط والطاقة النيابية، غابت هذه الأشخاص تماماً من إدارة العمليات المعنية، بينما تفاوت موقف مشروع مجلس الوزراء من حضورها التنظيمي، من دون إعطاء تعريف لمصطلحي «مؤسسة الحكومة» و«مؤسسة الدولة». في المشروع الأول للقانون، غابت مؤسسة الحكومة من هذه العمليات، ولكن بحضور ضعيف تنظيمياً لمؤسسة مجلس الوزراء وحضور تنظيمي قوي لمؤسسة الدولة (سنتأوله بالتحليل في النقطة اللاحقة من هذا المبحث). يتجلى الحضور التنظيمي الضعيف لمجلس الوزراء من خلال دوره فقط في منح مدة تشغيل إضافية لحملة التراخيص النفطية، للاحتفاظ بحصرية حقوق التطوير والإنتاج النفطي في منطقة العقد النفطي، تزيد عن مدة العقد الأصلية والتي لا تتجاوز (20) سنة من تاريخ الموافقة على تطوير الحقل النفطي، ولكن بناء على شروط يتم التفاوض عليها مُجدداً من دون مُشاركته في الإعداد لها وإدارتها (الفقرة «ح» من المادة 13 للمشروع الأول للقانون). في المشروع الثاني للقانون، غابت مؤسسة الدولة من عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية، ولكن بحضور تنظيمي ضعيف لمؤسستي الحكومة ومجلس الوزراء. يقتصر الدور التنظيمي لمؤسسة الحكومة في المشروع الثاني للقانون فقط على قيام شركة النفط الوطنية العراقية بدور الشريك نيابة عن الحكومة، في العقود النفطية لبعض أنواع الحقول النفطية وعلى النحو الآتي: «تنوب شركة النفط الوطنية العراقية عن الحكومة كشريك بنسبة يحددها المجلس (المجلس الاتحادي للنفط والغاز - المؤلف) في عقود التطوير والإنتاج للحقول غير المذكورة في المادة (...) وفي عقود التنقيب والتطوير والإنتاج للرقع الاستكشافية» (الفقرة ثانياً من المادة 19 في المشروع الثاني للقانون). بينما يقتصر الدور التنظيمي لمؤسسة مجلس الوزراء، كما هو حال الدور التنظيمي في المشروع الأول، على «...»

منح مدة تشغيل إضافية لا تزيد على (5) خمس سنوات بناء على شروط يتم التفاوض عليها مجددا..» (الفقرة «ج» من المادة 21 في المشروع الثاني للقانون).

● في المشروع الأول للقانون، مُنحت مؤسسة «الدولة» حضور تنظيمي قوي في عملية «منح التراخيص النفطية» فقط، ولكن من دون إشراكها المباشر و/أو عن طريق إشراك ممثلها في عمليات التفاوض والتعاقد مع المستثمرين المحتملين. فضلاً عن ذلك، لا يتعلق أمر الحضور التنظيمي لمؤسسة الدولة بمُشاركتها المباشرة أو غير المباشرة في إجراءات منح التراخيص النفطية، وإنما يتعلق بحقوق مُشاركتها المباشرة في إدارة العمليات النفطية، وهذه العمليات النفطية بدورها تمثل موضوع العقد النفطي، كنتيجة ختامية لإدارة التفاوض والتعاقد في جولات التراخيص النفطية. بمعنى آخر، الدولة غير معنية تنظيمياً بعمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية، فهذا شأن الأشخاص التنظيمية الأخرى المُشاركة في هذه العمليات حسب ما يراه مشروع القانون، وإنما معنية تنظيمياً بالمُشاركة في إدارة العمليات النفطية الفعلية المنصوص عليها في العقد النفطي مثل الاستكشاف والتنقيب والتطوير والإنتاج والنقل بالأنابيب والتسويق. وتأسيساً على ما تقدم، ومن أجل ضمان مُشاركة الدولة في إدارة العمليات النفطية الفعلية، يقترح المشروع الأول للقانون الأحكام الآتية (أنظر تفصيلها في المادة 12 من المشروع الأول للقانون):

أ) التزام حكومة جمهورية العراق كدولة بالحصول على مُشاركة وطنية حقيقية في إدارة وتطوير مصادرها النفطية، واحتفاظ جمهورية العراق كدولة أيضاً بحق المُشاركة في أي مرحلة من مراحل العمليات النفطية حسب الفقرات والشروط القائمة بالعقد النفطي. إن التزام الدولة بالحصول على المُشاركة، واحتفاظها بحق المُشاركة في إدارة مواردها النفطية، هما قاعدتان مؤسستيان رئيستان لإدارة عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية، يجب على الفريق التفاوضي العراقي الالتزام غير المشروط بهما، ووضع إستراتيجياته وتكتيكاته التفاوضية على هديهما. ومن أجل تحقيق المُشاركة الحقيقية للدولة في إدارة العمليات النفطية، على الفريق التفاوضي العراقي مع المستثمرين المحتملين، وبصرف النظر عن جنسيات شركاتهم النفطية (وطنية أو أجنبية)، أن يفاضلوا ما بين ثلاثة أنماط تنظيمية معروفة للعقود النفطية الحديثة: نمط عقد الخدمة الفنية، ونمط عقد المشاركة



بالإنتاج، ونمط عقد الامتياز النفطي في نسخته الحديثة القائمة على قاعدة عقد المجازفة المشتركة Joint Venture، كما هو حال العقود النفطية في النرويج وروسيا الاتحادية مثلاً. لم يقترح المشروع الأول للقانون، وأيضاً المشروعان الثاني والثالث له، أي نمط تعاقدى لتجسيد مشاركة الدولة في إدارة العمليات النفطية، واكتفى بتوصيف العمليات الفنية والتكنولوجية التي ينبغي أن يتضمنها العقد النفطي بمعيار الحلقة في السلسلة التكنولوجية النفطية، كما سنرى ذلك بعد قليل.

ب) ومن أجل ضمان مشاركتها الحقيقية في إدارة العمليات النفطية، لا تريد الدولة الاكتفاء بأداء دور «الشريك الحكومي النائم تنظيمياً»، كما هو حال الدور التنظيمي لشركات وزارة النفط الاتحادية في إدارة عقود جولتي التراخيص النفطية الأولى والثانية المبرمة في عام 2009، وإنما تريد مشاركة حقيقية فاعلة و«صاحبة تنظيمياً» في إدارة جميع حلقات السلسلة التنظيمية/التكنولوجية النفطية. بيد أن المشروع الأول للقانون لم يقرر الآليات التنظيمية المتوافقة مع أحكام الدستور الناقد لضمان المشاركة الحقيقية للدولة في إدارة: عمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية، وشمول المشاركة لجميع مراحل العمليات النفطية وفي جميع حلقات السلسلة التنظيمية/التكنولوجية النفطية، والحقول النفطية المنتجة حالياً، والحقول النفطية المكتشفة غير المطورة، والحقول النفطية المستقبلية غير المكتشفة، وإدارة خطوط أنابيب نقل النفط والغاز الرئيسة داخل الأراضي العراقية، وإدارة تسويق النفط المستخرج وغيرها.

ج) يقترح المشروع الأول لقانون النفط والغاز الاتحادي، بمثابة آلية تنظيمية لتفعيل مبدأ مشاركة مؤسسة الدولة في إدارة العمليات النفطية الفعلية، منح مؤسسة «شركة النفط الوطنية العراقية» تراخيص التنقيب والإنتاج من الحقول الحالية المنتجة للنفط والغاز، وكذلك منحها تراخيص استكشاف وإنتاج إضافية من الحقول غير المطورة، وأن تفعيل هذه الآلية التنظيمية مرهون بما تراه مناسبا مؤسسة «المجلس الاتحادي للنفط والغاز». وكما نرى، يشوب عمل آلية منح شركة النفط الوطنية العراقية تراخيص نفطية عطب تنظيمي كبير وخطير من جانبيين، الأول دستوري، والثاني إداري:

- يتعلق العطب التنظيمي الأول بالانتقاص الفاضح من حقوق الأشخاص الدستورية في التصرف وإدارة الموارد النفطية، المنصوص عليها في المادة (112) من الدستور الناقد

وهي الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم المنتجة للنفط، وحكومات المحافظات المنتجة للنفط غير المنتظمة في إقليم. في عام 2019، أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارات بعدم دستورية بعض مواد قانون شركة النفط الوطنية العراقية لعام 2018، ومنها المهام المُكلّفة الشركة بأدائها في المادة (3)، والتي هي من اختصاص الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط. إذا كان واضع المشروع الأول للقانون يعتقدون أن شركة النفط الوطنية العراقية في إدارتها العملياتية للموارد النفطية الوطنية ستمثل مصالح «جمهورية العراق» أو «حكومة جمهورية العراق»، كنظير لمؤسسة «الدولة» في المادة (12) من مشروعهم للقانون، وبما يتطابق أيضاً مع شخص الحكومة الاتحادية، فهذا شأنهم الشخصي، أما شأننا كباحثين فنقول أن شخص «الحكومة الاتحادية» هو أحد الأشخاص الدستورية الثلاثة للتصرف وإدارة الموارد النفطية نيابة عن الشعب العراقي، المالك الدستوري لثروة النفط والغاز. بهذا المعنى، يجب أن لا يتوقف منح شركة النفط الوطنية العراقية تراخيص تنفيذ العمليات النفطية على إرادة ورغبة ومصالح الحكومة الاتحادية فقط، وإنما أيضاً على إرادة ورغبة ومصالح حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، كأشخاص تنظيمية مستقلة بعضها عن البعض الآخر في التصرف وإدارة الموارد النفطية بحسب أحكام الدستور النافذ.

– يتعلق العطب التنظيمي الثاني بالانتقاص الفاضح أيضاً من الإرادة المؤسسية، والاستقلالية الإدارية والمالية، كما جاء في المادة 6 من المشروع الأول للقانون، والنشاط الإستراتيجي والعملياتي لمؤسسة شركة النفط الوطنية العراقية ومن تمثيلها التنظيمي للدولة في إدارة العمليات النفطية، من خلال رهن كينونتها المؤسسية والتنظيمية لإرادة أهداف ومصالح مؤسسة «المجلس الاتحادي للنفط والغاز». في الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية في مشروع مجلس الوزراء الأول والثاني للقانون، تحتل مؤسسة شركة النفط الوطنية العراقية عضوية المجلس الاتحادي للنفط والغاز، إلى جانب عضوية أشخاص ومؤسسات أخرى، بحيث تتساوى إرادتها المؤسسية مع رأي أحد الخبراء الأعضاء عند التصويت على القرارات التي يتخذها هذا المجلس. فضلاً عن ذلك، بعد تشريع قانون الشركة المذكورة عام 2018،

جرى تدارك هذا العطب التنظيمي بالتصحيح من خلال ربط الشركة بمجلس الوزراء، وأن تُمارس أعمالها داخل وخارج العراق نيابة عن مؤسسة «الدولة العراقية»، وليس نيابة عن مؤسسة المجلس الاتحادي للنفط والغاز. بالتأكيد، سيكون لهذا الانقلاب المؤسساتي الكبير للموقع التنظيمي لمؤسسة شركة النفط الوطنية العراقية في الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية المُقترح بالمشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي، تأثيراً كبيراً على صياغة هذا القانون، إذ أن هذا الانقلاب قد أخرج شركة النفط الوطنية العراقية من عباءة السيطرة التنظيمية لوزارة النفط في مشروع مجلس الوزراء الأول والثاني، وأخرجها أيضاً من حالة الغياب المؤسساتي والتنظيمي في مشروع لجنة النفط والطاقة النيابية. ومع ذلك، لا يُمكننا عدّ ربط نشاط شركة النفط الوطنية بمجلس الوزراء بمثابة تمثيل لمؤسسة الدولة و/أو للحكومة الاتحادية بصفتها الشريك الحكومي الوحيد في العقود النفطية، إذ أن هذا التمثيل سيكون على حساب الحقوق المشروعة لحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، التي كفلتها أحكام الدستور الناقد.

### ثانياً. منظومة الأحكام التنظيمية في نظام إدارة عمليات منح التراخيص النفطية:

تأتي منظومة الأحكام التنظيمية في نظام إدارة العقد النفطي النموذجي لمنح التراخيص النفطية في هيئة إجراءات تنظيمية روتينية، وصفت في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي بمثابة آليات للتفاوض والتعاقد مع المستثمرين المحتملين في تطوير واستغلال الموارد النفطية، كما جرى توضيحه في النقطة الأولى من هذا المبحث. وكأي منظومة أخرى، تتكون المنظومة المعنية من مكونات أساسية هي: الأشخاص التنظيمية المعنية بها، والعلاقات التنظيمية فيما بينها (الإجراءات التنظيمية)، ومنهجية تنفيذ الفعل التنظيمي (مراحل الإجراءات التنظيمية)، وموضوع فعلها التنظيمي (نمط العقد ونطاق فعله)، وقد تشابهت بعض هذه المكونات في المشروعات الثلاثة للقانون، واختلفت في بعضها الآخر.

لقد اتفقت المشروعات الثلاثة للقانون على تسمية الأشخاص التنظيمية الثلاثة الآتية لإدارة عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية: الأول، «الهيئة المختصة»، وهي في مشروع مجلس الوزراء «وزارة النفط أو شركة النفط الوطنية أو الهيئة الإقليمية»، بينما في مشروع لجنة النفط والطاقة النيابية هي «وزارة النفط أو الجهة المختصة في الإقليم أو

المحافظة المنتجة»؛ الثاني، «المجلس الاتحادي للنفط والغاز»؛ والثالث، «مكتب المستشارين المستقلين» التابع تنظيمياً للمجلس الاتحادي للنفط والغاز. وكما هو واضح، فقد أقصى مجلس الوزراء في مشروعيه شخص «المحافظات المنتجة للنفط» من عداد أشخاص إدارة التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية، بينما أقصت لجنة النفط والطاقة البرلمانية «شركة النفط الوطنية العراقية» من عداد الأشخاص المكلفة بإدارة هذه العمليات.

يعتقد أصحاب المشروعات الثلاثة للقانون بالصفة الفنية أو التقنية لعمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية، وإلا كيف نُقَسِرُ تغييب مجلس الوزراء لنفسه في مشروعيه من متابعة إجراء هذه العمليات وموافقته ومصادقته على العقد النفطي الختامي (لا يوجد في نصوص المشروعات الثلاثة للقانون ما يشير الى وجود عقد ختامي كمصطلح يلي التوقيع الابتدائي على العقد الأولي الموجود كمصلح)، وتغييب لجنة النفط والطاقة النيابية لمجلس النواب من التصديق على العقود النفطية المبرمة ورقابة تنفيذها، وهو معني بالمصادقة على اتفاقية من قبيل انضمام العراق للمعاهدة الدولية بشأن حماية الطيور المهاجرة مثلاً. بمعنى آخر، تُفْضِي منظومة الأحكام التنظيمية في نظام إدارة عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية إلى إقصاء الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة أيضاً ليس فقط من إدارة هذه العمليات، وإنما تُفْضِي كذلك في التحليل الأخير إلى ارتهان عمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية لإرادة ومصالح ونفوذ عدد قليل من الأشخاص التقنية المشاركة في هذه العمليات، وهو أمر ينسف الدعائم الدستورية لنظام إدارة الموارد النفطية المُقترح في الدستور النافذ، ويقود الى تقويض مشروعية ملكية الشعب لثروته النفطية، ويجعل من خياره الدستوري باستغلالها بما يحقق منفعة الأعلى مرهون بمستوى المعارف والخبرات التقنية والنزاهة المهنية، التي تمتلكها تلك الأشخاص المشاركة في وقت إجراء عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية.

تأتي الإجراءات التنظيمية ومنهجية تنفيذها متطابقة تقريباً في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي (عددتها 5 في مشروع مجلس الوزراء، و6 في مشروع لجنة النفط والطاقة النيابية)، سنقوم بتحليل الثلاثة الأساسية منها على النحو التسلسلي الآتي، المعطى لها في المادة 10 من المشروع الأول، والمادة 18 من المشروعين الثاني والثالث للقانون:

## 1. التوقيع الأولي على العقد النفطي:

تُعَدُّ عملية التوقيع الأولي على العقد النفطي بمثابة إجراءات تنظيمية تقوم بها الهيئة المختصة مع المقاول المُختار، بعد استكمال «الإجراءات الأولية لدورات التراخيص»، المُشار إليها في المادة (9) من المشروع الأول للقانون، في حين لم يُحدد المشروعان الثاني والثالث طبيعة هذه الإجراءات الأولية لدورات التراخيص، ولكن يُفهم من سياق النص فيهما أن الأمر يتعلق بإجراءات منح التراخيص النفطية حسب أحكام المادة (18) في كل من المشروع الثاني والمشروع الثالث. في بحثنا لإجراءات التوقيع الأولي على العقد النفطي، نواجه بعض المشكلات التنظيمية ذات الصلة بمنهجية تنفيذ هذه الاجراء التنظيمي في المشروعات الثلاثة للقانون:

- لم نعرف، من أحكام المشروعات الثلاثة للقانون، على وجه الدقة هيكل الإجراءات الأولية لدورات التراخيص النفطية وكيفية تتابع مراحل تنفيذها الوظيفية و/أو الزمنية: التفاوض، التعاقد، ومن ثم منح الترخيص؛ أو: التفاوض، منح الترخيص، ومن ثم التعاقد؛ أو: منح الترخيص، ومن ثم التفاوض، وبعدها يأتي دور التعاقد!
- المشكلة الثانية، يجري الحديث في المشروعات الثلاثة للقانون عن ما أسمته «منح التراخيص»، ولكن لم نفهم منها طبيعة هذا العملية: هل هي اجراءات تنظيمية لها مضمون عملي، ولها شكل محدد، ولها مراحل إجراء وتنفيذ.
- المشكلة الثالثة، يجري منح التراخيص على أساس عقد نفطي، ولكن اختلفت المشروعات الثلاثة حول أطراف هذا العقد: في المشروع الأول، بين وزارة النفط أو الهيئة الإقليمية وشخص عراقي أو أجنبي، حيث اختلفت من صياغته وإقراره والمصادقة عليه ورقابة تنفيذه أشخاص الحكومة الاتحادية (مجلسي الوزراء والنواب) والمحافظات المنتجة وشركة النفط الوطنية العراقية؛ في المشروع الثاني، بين وزارة النفط أو الهيئة (من دون تعيينها: الهيئة الإقليمية أم الهيئة المختصة) وشركة عراقية أو شركة أجنبية مع اختفاء الأشخاص نفسها وأدوارها التنظيمية كما في حالة المشروع الأول؛ في المشروع الثالث، بين الوزارة أو الهيئة الإقليمية (لا توجد أي مادة في هذا المشروع تتحدث عن شخص تنظيمي اسمه «الهيئة الإقليمية») وشركة عراقية أو شركة أجنبية مع اختفاء الأشخاص نفسها وأدوارها التنظيمية كما في حالة المشروع الأول للقانون.

● المشكلة الرابعة، تتعلق باختفاء «إجراءات التوقيع النهائي» على العقد النفطي من عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية، التي تأتي عادة بعد سلسلة من الإجراءات التنظيمية تلي إجراءات التوقيع الأولي على العقد، كما هو منصوص عليه في المشروعات الثلاثة للقانون نفسها. تجدر الإشارة إلى أن الطرف الأول في عقود جولات التراخيص النفطية الأولى والثانية عام 2009 كانت شركات النفط المحلية في مناطق الاستخراج النفطي، مثلاً شركة نفط الجنوب في عقد الرميعة النفطي، وشركة نفط ميسان في عقد الحلفاية النفطي، والشريك الحكومي في هذه العقود هو شركات نفط وطنية: شركة «سومو» في عقد حقل الرميعة النفطي، وشركة نفط الجنوب في حقل الحلفاية النفطي.

2. الإجراءات التنظيمية لتقرير مصير العقد النفطي الأولي: على الرغم من أن تحديد أهلية الطرف الثاني (المستثمر/المقاول) في العقد النفطي الأولي، تجري على وفق معايير أهلية الشركات الموضوعة من قبل المجلس الاتحادي للنفط والغاز نفسه في جميع المشروعات الثلاثة للقانون، إلا أن ذلك غير كاف تنظيمياً على ما يبدو، من وجهة نظر أصحاب المشروعات الثلاثة للقانون، من دون إعطاء المجلس الاتحادي للنفط والغاز أيضاً الصلاحية التنظيمية للبت بمصير العقد النفطي الأولي المُبرم.

في المشروع الأول للقانون (المادة 10): «يكون العقد نافذا ما لم يمانع المجلس الاتحادي للنفط والغاز...»؛ «يجب إحالة العقد الأولي إلى المجلس الاتحادي للنفط والغاز خلال 30 يوماً من التوقيع الأولي عليه، وإلا يعتبر لاغياً». في المشروع الثاني للقانون (المادة 18): «يحال العقد.. إلى المجلس الاتحادي للنفط والغاز خلال 30 يوماً من التوقيع الأولي عليه للبت فيه، وإلا يعد باطلاً»؛ «.. لا يكون العقد نافذا ما لم يوافق المجلس الاتحادي للنفط والغاز». في المشروع الثالث للقانون (المادة 18): «يحال العقد الأولي المُبرم.. إلى المجلس الاتحادي للنفط والغاز خلال (30) يوماً من تاريخ توقيع العقد الأولي للبت فيه»؛ «يعتبر العقد الأولي.. نافذاً في حال عدم ممانعة المجلس الاتحادي للنفط والغاز». وللتذكير، يتخذ المجلس الاتحادي للنفط والغاز قراراته بأغلبية ثلثي عدد أعضائه في مشروع مجلس الوزراء، بينما لم يَشْر مشروع لجنة الطاقة البرلمانية للقانون إلى هذه الآلية التنظيمية.

لنفترض، أن العضوين الممثلين لحكومتنا الإقليم والمحافظة المنتجة للنفط في المجلس

الاتحادي للنفط والغاز يمتلكان تصورا مختلفا عن تصور بقية أعضاء المجلس حول تفسير المعيار الدستوري، الخاص بتطوير واستغلال ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي باعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار (الفقرة ثانياً من المادة 112 في الدستور)، في حين أن المشروعات الثلاثة للقانون جميعاً تبني معيار «أقصى عائد وطني اقتصادي» (المادة 9 في المشروع الأول، المادة 16 في المشروعين الثاني والثالث للقانون)، الأمر الذي يعني تبني المجلس المعني لهذا المعيار في اتخاذ قراراته بشأن نمط ونطاق العقد النفطي. ربما يرى العضوان المذكوران في افتراضنا، أن معيار أعلى منفعة للشعب أوسع مضمونا ونطاقا من مجرد تحقيق أقصى عائد اقتصادي (إنتاج الربح النفطي)، فهو قد يشتمل على مشاركة مناطق الاستخراج النفطي في إدارة جميع فعاليات السلسلة التنظيمية/ التكنولوجية النفطية واكتسابها للمهارات التنظيمية والتكنولوجية التي تمتلكها شركات المقاول في العقد النفطي. وعلى أساس هذا الفهم من قبل العضوين المذكورين، فهما قد يقترحان على المجلس المذكور تبني «نمط عقد المشاركة في الإنتاج»، أو «نمط عقد الامتياز النفطي الحديث»، لتحقيق المعيار الدستوري «أعلى منفعة للشعب العراقي»، وباستخدام ما أتاحه الدستور النافذ من أدوات تنظيمية مناسبة لذلك مثل «أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار»، كبديل عن عقد الخدمة المبرم في جولات التراخيص النفطية عام 2009 مثلاً، والعكس صحيح تماماً في افتراضنا أعلاه.

### 3. الاجراءات التنظيمية لاتخاذ المجلس الاتحادي للنفط والغاز قراراته بشأن العقد

#### النفطي الأولي:

يقوم المجلس الاتحادي للنفط والغاز في المشروعات الثلاثة للقانون بربط اتخاذ قراراته التنظيمية، بشأن صلاحية العقد النفطي الأولي من عدمها، بموافقة تشكيل تنظيمي جديد، منحه المشروعات الثلاثة للقانون تسمية «مكتب المستشارين المستقلين»، يؤسس من قبل المجلس المذكور بنفسه لهذا الغرض حصرياً، ويحدد عددهم وجنسياتهم واختصاصاتهم العلمية والمهنية والتعاقد معهم:

- في مشروع مجلس الوزراء الأول للقانون: «.. يقوم المجلس (المجلس الاتحادي للنفط والغاز - المؤلف) بالاستعانة بمكتب يسمى «مكتب المستشارين المستقلين» يضم خبراء النفط والغاز، عراقيين أو أجانب، يقرر المجلس عددهم.. ويتم اختيارهم

بالإجماع من قبل المجلس ويتم التعاقد معهم لمدة عام قابلة للتمديد.. يقوم المكتب بتقديم المشورة والتوصيات للمجلس.. حول عقود التراخيص وخطط تطوير الحقول..» (البند ت/الفقرة سادسا من المادة 5 في المشروع الأول).

● بينما جاء في مشروع مجلس الوزراء الثاني للقانون حول المكتب المذكور ما نصه، «يشكل المجلس (المجلس الاتحادي للنفط والغاز - المؤلف) مكتبا يسمى «مكتب المستشارين المستقلين» يتولى دراسة عقود التنقيب والتطوير والإنتاج وخطط تطوير الحقول.. وتقديم المشورة والتوصيات بشأنها.. يضم المكتب عددا من الخبراء في مجال النفط والغاز والقانون، يحدد المجلس عددهم ويتم اختيارهم من قبل المجلس ويتم التعاقد معهم لمدة عام قابلة للتمديد» (الفقرتان أولاً وثانياً من المادة 10 في المشروع الثاني).

● والأمر نفسه تقريباً في مشروع لجنة النفط والطاقة النيابية للقانون حول هذا المكتب: «يشكل المجلس (المجلس الاتحادي للنفط والغاز - المؤلف) مكتبا يسمى «مكتب المستشارين المستقلين» يتولى دراسة عقود التنقيب والتطوير والإنتاج وخطط تطوير الحقول.. وتقديم المشورة والتوصيات بشأنها.. يضم المكتب عددا من الخبراء العراقيين والأجانب في مجال النفط والغاز والقانون، يحدد المجلس عددهم ويتم اختيارهم بثلاثي أعضاء المجلس ويتم التعاقد معهم لمدة ثلاثة أعوام غير قابلة للتمديد» (الفقرتان أولاً وثانياً من المادة 10 في المشروع الثالث).

وعلى الرغم من توافق المشروعات الثلاثة للقانون حول ضرورة تشكيل ووظائف هذا المكتب، إلا أنها اختلفت فيما بينها حول جنسيات أعضاء المكتب وآلية اختيارهم ومدة التعاقد معهم، كما توضحه النصوص المُقتبسة من مشروعات القانون الثلاثة في أعلاه. في هذا السياق، نُسجل حالة عَطَب تنظيمي كبيرة و/أو حتى خطيرة في تشكيل «مكتب المستشارين المستقلين»، الواردة في مشروعات القانون الثلاثة، على النحو الآتي:

● يشغل عضوية المجلس الاتحادي للنفط والغاز ثلاثة أعضاء خبراء في شؤون النفط والمال والاقتصاد (إلى جانب عضوية أشخاص تنظيمية أخرى)، مهمتهم الأساسية تقديم المشورة والاقتراح في مجال تخصصاتهم العلمية والمهنية للمجلس لتسهيل عمله في اتخاذ القرارات المناسبة. فما هي الحاجة، إذن، إلى خدمات خبراء مكتب المستشارين



المستقلين؟ يمكن للخبير في شؤون القانون (العضو في المكتب) أن يكون أيضاً عضواً في المجلس الاتحادي، إلى جانب زملائه الثلاثة الخبراء في مجالات النفط والمال والاقتصاد، وبالتالي تنتفي الحاجة إلى تشكيل مكتب المستشارين المستقلين!

● عندما تنتفي الحاجة إلى وجود مكتب المستشارين المستقلين من ناحية الاختصاص الوظيفي، فمن باب أولى أن تنتفي الحاجة إلى وجود المجلس الاتحادي للنفط والغاز نفسه من ناحية الاختصاص والصلاحيات التنظيمية، إذ أنه عاجز تنظيمياً ليس فقط عن اتخاذ القرارات التنظيمية بنفسه بشأن صلاحية العقود النفطية من عدمها، وإنما أيضاً بسبب إيكاله القيام بهذه المهمة التنظيمية البالغة الأهمية والحساسية لمستشارين تنتفي الحاجة المهنية والموضوعية لعملهم. بكلمات أخرى، ستكون الاستقلالية التنظيمية للمجلس الاتحادي للنفط والغاز، كشخص تنظيمي في نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية المقترح في المشروعات الثلاثة للقانون، مُعرضة لمخاطر الانتهاك التنظيمي، الأمر الذي يُفقد المجلس الاتحادي للنفط والغاز جدوى وجوده التنظيمي في نظام الإدارة المذكور.

● يعتقد أصحاب المشروعات الثلاثة للقانون، كما أسلفنا في هذا المبحث، بأن أمر منح العقود النفطية والتعاقد على تنفيذها يتصف بالطابع التقني الصرف. وعلى أساس هذا الفهم الضيق والخطئ، يقترح المشروع الأول لمجلس الوزراء ومشروع لجنة النفط والطاقة النيابية تعيين خبراء أجانب في مكتب المستشارين المستقلين لإعطاء المشورة والتوصيات بشأنها للمجلس الاتحادي للنفط والغاز، والتي على أساس جودتها ونزاهتها وموضوعيتها يُقرر المجلس صلاحية العقد النفطي الأولي من عدمها. كيف يُفسر هذا الأمر التنظيمي: هل هي «عقدة الخواجة»!، بمعنى أن الأجنبي أكثر معرفة ودراية وفهما من المواطن، التي تمتلك سلوك البعض منا في بلادنا؟، أم أن لها أغراضا بعيدة المدى لا تتوافق مع معياري العقد النفطي النموذجي بشأن السيادة الوطنية والمصلحة الوطنية المقترحة في مشروعاتهم للقانون؟ لا يستطيع الخبير الأجنبي عند تقديمه المشورة والنصح للمجلس الاتحادي للنفط والغاز، مثلاً، أن يتفهم اعتراض بعض المختصين العراقيين (ومؤلف هذا الكتاب في طليعتهم) على اعتماد معيار «أقصى عائد وطني اقتصادي» في تقرير جودة العقد النفطي، لأن استخدام هذا المعيار

قد يقود إلى الإضرار التكنولوجي بالمكامن النفطية، وسيحرم العراقيين بالتأكيد من اكتساب المهارات التكنولوجية والتنظيمية التي تمتلكها شركات النفط الدولية صاحبة العقود النفطية وغيرها. لقد أفقدت عقود الخدمة في جولات التراخيص النفطية المبرمة في عام 2009 الشريك الحكومي في العقد النفطي إمكانية ممارسة ولو قدر معقول من السيطرة التنظيمية على العمليات النفطية الجارية بموجب هذه العقود (أنظر تفصيل ذلك في المبحث الثاني من الفصل الثالث لهذا الكتاب)، التي استعان الفريق الوطني المُفاوض وقتها بمكتب خدمات أجنبي (بريطاني) في صياغة أحكامها.

● لا توجد آلية تنظيمية مُعلنة في المشروعات الثلاثة للقانون لتعيين الخبراء للعمل في مكتب المستشارين المستقلين، باستثناء شروط الكفاءة والسمعة الحميدة والخبرة العملية الطويلة في عمليات التنقيب والإنتاج والعقود النفطية (وهذه الشروط منصوص عليها في المشروع الأول للقانون فقط)، وهو أمر تنظيمي ربما سيفتح الباب واسعاً أمام عمليات انتهاك هذه الشروط المُعلنة لتشغيل الخبراء في المكتب. فضلاً عن ذلك، اختلفت المشروعات الثلاثة للقانون بشأن الآلية التنظيمية لاختيار الخبراء ومدة التعاقد معهم للعمل في المكتب: في المشروع الأول للقانون، يتم اختيارهم بالإجماع من قبل المجلس الاتحادي للنفط والغاز، ويتم التعاقد معهم لمدة عام قابلة للتمديد؛ في المشروع الثاني للقانون، يتم اختيارهم (من دون صفة الإجماع على ذلك) من قبل المجلس الاتحادي للنفط والغاز، ويتم التعاقد معهم لمدة عام قابلة للتمديد؛ في المشروع الثالث للقانون، يتم اختيارهم (وأيضاً من دون صفة الإجماع على ذلك) بثلاثي أعضاء المجلس الاتحادي للنفط والغاز، ويتم التعاقد معهم لمدة ثلاثة أعوام غير قابلة للتمديد أيضاً. وبما أن هذا الأمر يتعلق بالتبعية التنظيمية لقرارات المجلس الاتحادي لمشورة ونصيحة هؤلاء الخبراء، سيكون لغياب أو حضور الآلية التنظيمية لاختيارهم أثراً تنظيمياً بالغاً في عمل المجلس، وسيفتح الباب أيضاً لنزاعات تنظيمية بين أعضاءه.

● بحكم التخصص العلمي لمؤلف هذا الكتاب، وهو إدارة الأعمال، ينبغي عليّ أن أفهم الكيفية التنظيمية التي سيمارس مكتب المستشارين المستقلين بموجبها عمله، ولكنني مع الأسف الشديد عجزت عن ذلك. وحسب أحكام المشروعات

الثلاثة للقانون، يُعدّ المكتب بمثابة مجموعة من الخبراء، يعمل كل منهم على انفراد وبمعزل عن الخبراء الآخرين معه، ويقدم توصياته ومشورته للمجلس بنفسه ومن دون التنسيق مع الآخرين. قد يكون الأمر هكذا، إذ بسبب اختلاف التخصصات العلمية والمهنية لأعضائه (ومن المحتمل اختلاف جنسياتهم أيضاً)، يتحتم على الخبير المعني العمل بمعزل عن الخبراء الآخرين في المكتب. وبالنتيجة، سيحصل المجلس الاتحادي للنفط والغاز على المقترحات والتوصيات في هيئة مجموعة من الأوراق (في القانون، الجيولوجيا، الاكتشاف والتحري والتنقيب والحفر والتطوير والإنتاج.. الخ من التخصصات العلمية للخبراء) تم جمعها من الخبراء، ويكون عددها مساو لعدددهم، وعلى أساس هذه الحزمة من الأوراق المتوازية الاتجاه المعرفي والعملي (المقترحات والتوصيات المختلفة) يتخذ المجلس الاتحادي للنفط والغاز قراراته المناسبة بشأن صلاحية العقد النفطي من عدمها! ولكن هذه الطريقة التنظيمية في عمل مكتب الخبراء المستقلين لا يعرفها علم الإدارة الحديث أو القديم، إنها طريقة تنظيمية مُبتكرة من قبل أصحاب المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز في بلادنا، عصية على الفهم والإدراك، ولكنها تعني في التحليل الأخير ارتهان قرارات تطوير واستغلال الموارد النفطية بمنهجية دراسة وتقويم للعقود النفطية معدومة الصلاحية العلمية والمهنية وربما الوطنية أيضاً.

- افترض معي قارئِي الكريم، أن المجلس الاتحادي للنفط والغاز يتوفر على قسم للسكرتارية، مهمته استلام عشرة حزم من المقترحات والتوصيات المقدمة من خبراء مكتب المستشارين المستقلين، بافتراض أن عدددهم عشرة (لم تُحدد مشروعات القانون عدددهم). سيقوم قسم السكرتارية، بدوره، بتوصيل هذه الحزم للشخص التنظيمي المُناط به استخدامها في اتخاذ القرارات بشأن العقد النفطي من أشخاص المجلس الاتحادي للنفط والغاز (عدددهم حوالي 20 شخصاً في مشروع مجلس الوزراء، و10 أشخاص في مشروع لجنة الطاقة النيابية للقانون)، مع العلم أن المجلس ينعقد بدعوة من رئيسه مرة واحدة في الشهر على الأقل (لم يشر المشروع الأول لذلك). لم تُحدد المشروعات الثلاثة للقانون كينونة الشخص التنظيمي عضو المجلس الاتحادي للنفط والغاز، المُناط به تنظيمياً استلام

واستخدام حُزم مقترحات وتوصيات خبراء المكتب المذكور، وهذا الأمر يجيز لنا الافتراض بأن جميع أعضاء المجلس معنية باستلام هذه الحُزم بحكم طبيعة الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية التي يقومون بها من خلال عضويتهم فيه. ولكن ما هي الكيفية التنظيمية التي سيجري بموجبها استخدامها من قبل المجلس نفسه في تقرير مواصفات العقد النفطي المختلفة؟ لا توجد إجابة بالمطلق لهذا السؤال الإجرائي التنظيمي الحائر في المشروعات الثلاثة للقانون.

● في مشروع مجلس الوزراء للقانون، يجري التعاقد مع خبراء مكتب المستشارين المستقلين لمدة عام قابلة للتمديد، بينما في مشروع لجنة الطاقة والنفط النيابية يجري التعاقد مع خبراء المكتب لمدة ثلاثة أعوام غير قابلة للتمديد. وعلى ما يبدو، فإن أصحاب المشروعات الأول والثاني يرون أن مدة عمل خبير المكتب مُقررة بسقف زمني محدد وهو عام واحد، وإن تجاوزه فيمكن تمديد المدة قليلاً، بينما السقف الزمني المعني هو ثلاثة أعوام بالتمام والكمال وغير قابلة للتمديد لدى أصحاب المشروع الثالث للقانون. ولكن ما هي مُحددات السقف الزمني لعمل الخبير في المكتب الذي اختلفوا بشأن مدته؟ إنها بلا شك المدة الفاصلة ما بين استلام الخبير للعقد النفطي الأولي وتقديمه تقريره عن صلاحية أو عدم صلاحية هذا العقد إلى المجلس الاتحادي للنفط والغاز. ولكن لماذا اختلف القوم كثيراً في تحديد السقف الزمني لهذه العمليات التنظيمية؟ لا أدري حقاً. في مشروعات القانون الثلاثة، يحتاج المجلس خدمات مكتب المستشارين المستقلين لتقديم المشورة والتوصيات بشأن عقود جولات التراخيص النفطية، المُزمع إبرامها بين الطرف العراقي وأطراف المستثمرين المحتملين في تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية. إن تقديم المشورة والتوصيات من المكتب تتعلق تحديداً بوجود عقد نفطي فعلي تمت عملية توقيعه الأولية، وقبل تقرير المجلس صلاحية هذا العقد من عدمها، يُعرض العقد الأولي على المكتب لمعرفة رأيه بهذا العقد، على أساس مقارنته بالعقد النموذجي المُعدّ مسبقاً من قبل المجلس الاتحادي للنفط والغاز نفسه. هذا يعني، بحسب رأي أصحاب المشروعات الثلاثة للقانون، أن موافقة المجلس على العقد النفطي الأولي عليها الانتظار لمدة تتراوح ما بين عام واحد وثلاثة أعوام، بيتدئ حسابها من لحظة

استلام خبراء المكتب لنص العقد النفطي الأولي، وحتى لحظة تسليم خبراء المكتب مشورتهم وتوصياتهم لسكرتارية المجلس. فضلاً عن ذلك، لا يُعدّ النشاط التنظيمي الخاص بتحضير العقود النفطية وتوقيعها الأولي وعرضها على مكتب المستشارين المستقلين وتقديمه المشورة والتوصيات بشأنها عملاً تنظيمياً يتطلب أدائه الوجود الدائم لخدمات المكتب المذكور، وإنما يمكن تشييه بحالة أداء «الحقنة الطيبة» وحيدة الاستخدام.

- تُضفي المشروعات الثلاثة للقانون صفة «الاستقلالية التنظيمية» على عمل خبراء مكتب المستشارين المستقلين، المتعلق بتقديم المشورة والتوصيات حول عقود جولات التراخيص النفطية. لدينا شكوك كبيرة في ضمان استقلالية ونزاهة عمل خبراء المكتب للأسباب الموجزة الآتية: أولاً، لا يُعدّ المكتب كياناً تنظيمياً موحداً، تحكم وتُنظم نشاطه التنظيمي والوظيفي قواعد وآليات وأدوات وتعليمات مؤسساتية معلنة وواضحة، يمكن لها أن تضبط نشاط الخبير فيه؛ ثانياً، بحكم اختلاف التخصصات العلمية والمهنية لخبراء المكتب، سيكون عندها عمل كل واحد منهم شبيه بعمل «الذئب المنفرد» في الغابة، يصعب التكهن بسلوكه؛ الثالث، سيقع خبراء المكتب تحت سيطرة ونفوذ وتبعية مَنْ رشحهم للعمل في المكتب، ويكونوا رهينة لسيطرة ونفوذ وحماية بعض أعضاء المجلس الاتحادي للنفط والغاز المتنفذين، وفي تبعية تنظيمية مباشرة لأحكام النظام الداخلي للمجلس المذكور الذي يضعه بنفسه.

- في المشروعات الثلاثة للقانون، لا تقتصر وظيفة تقديم المشورة والتوصيات من قبل مكتب المستشارين المستقلين على العقود النفطية التي سَتُبرم بعد نفاذ هذا القانون، وإنما تتعدى ذلك لتشمل أيضاً العقود القائمة قبل نفاذه، على الرغم من تفاوت الموقف التنظيمي للمشروعات الثلاثة للقانون من العقود القائمة أو المُبرمة أو العقود النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان.

– يطلب المشروع الأول للقانون (المادة 40) مراجعة جميع العقود النفطية قبل نفاذ القانون على النحو الآتي: تتولى الهيئة المختصة في إقليم كردستان مراجعة جميع العقود النفطية المبرمة، لتكون منسجمة مع الأهداف والأحكام العامة لقانون النفط

والغاز الاتحادي «خلال فترة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من صدور القانون، ويتولى مكتب المستشارين المستقلين تقويم العقود المشار إليها في هذه المادة بعد المراجعة ويكون رأيه ملزماً فيما يتعلق بالتعامل مع هذه العقود» (الفقرة أ من المادة 40). أما الموقف التنظيمي للمشروع الأول للقانون أيضاً من العقود النفطية المُبرمة الأخرى (استثناء من أحكام الفقرة أ من المادة 40)، فيتلخص بمراجعة هذه العقود من قبل وزارة النفط الاتحادية، وأن تعرضها بعد المراجعة على المجلس الاتحادي للنفط والغاز ليتخذ قراره بصحة المراجعة ونفاد العقود النفطية (الفقرة ب من المادة 40).

– جاء الموقف التنظيمي من العقود النفطية لحكومة إقليم كردستان قبل نفاذ القانون في المشروع الثاني للقانون (الفقرة ثانياً من المادة 47) متطابقاً مع المشروع الأول، ولكن اختلف معه بشأن الموقف التنظيمي من العقود النفطية الأخرى المُبرمة في العراق خارج إقليم كردستان، حيث تم منح المجلس الاتحادي للنفط والغاز القرار النهائي بشأنها، وليس لمكتب المستشارين المستقلين (الفقرة أولاً من المادة 47). باستثناء أحكام الفقرة ثانياً من هذه المادة، تتولى وزارة النفط الاتحادية مراجعة جميع العقود النفطية المُبرمة، لتكون منسجمة مع الأهداف والأحكام العامة لقانون النفط والغاز الاتحادي، «ومن ثم إيداعها إلى مكتب المستشارين المستقلين لتقويمها ورفع التوصية بها إلى المجلس (المجلس الاتحادي للنفط والغاز - المؤلف)، ويكون قرار المجلس بشأنها باتاً وملزماً». اللافت هنا أيضاً، إن وظيفة مكتب المستشارين المستقلين قد تعدت نطاق دراسة (بمعنى تحديد قيمة) العقود النفطية وتقديم المشورة والتوصيات بشأنها في جميع مشروعات القانون، بما فيها المشروع الثاني، نحو نطاق التدخل في مضمون أحكام هذه العقود (بمعنى التقويم) من خلال قيام مكتب المستشارين المستقلين بتعديل أحكامها.

– أما المشروع الثالث للقانون (أحكام المادة 46 منه)، فقد أقصى الأشخاص التنظيمية الواردة في مشروع مجلس الوزراء للقانون من عملية مراجعة العقود النفطية المُبرمة، سواء في إقليم كردستان أم خارج إقليم كردستان من العراق، وهي وزارة النفط الاتحادية، والهيئات المختصة، ومكتب المستشارين المستقلين. يتلخص الموقف التنظيمي للمشروع الثالث للقانون في الآتي: تشكيل لجنة لمراجعة

العقود النفطية المُبرمة قبل نفاذ قانون النفط والغاز الاتحادي، متكونة من وزير النفط الاتحادي والوزير المختص في إقليم كردستان ورئيس لجنة النفط والطاقة والثروات الطبيعية في مجلس النواب. يُمكن لهذه اللجنة المقترحة الاستعانة بالخبراء والاختصاصيين حسب الحاجة، وتقديم نتائج عملها إلى المجلس الاتحادي للنفط والغاز من دون تحديد الدور التنظيمي للمجلس بهذا الشأن. وأخيراً، على اللجنة المقترحة «التوصل إلى حلول رضائية مع الأطراف المعنية وفي حال بقاء أي أمور عالقة يتم البت فيها من قبل قادة الكتل السياسية الرئيسية الثلاث» (الفقرة رابعاً من المادة 46 في المشروع الثالث). تجدر الإشارة إلى، أن المشروع الثالث للقانون لم يُحدد في أحكامه ماهية «الكتل السياسية الرئيسية الثلاث» في البلاد، أولاً؛ وثانياً، نَقَلَ نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية من دائرة المؤسسات الدستورية والقانونية والتنظيمية الحاكمة والناظمة إلى دائرة المؤسسات السياسية الحاكمة.

### ثالثاً. نمط العقد النفطي ونطاق فعله في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي:

أُستُخدمت، كما نرى، في تصنيف العقود النفطية في المشروعات الثلاثة للقانون، ثلاثة معايير هي: الحلقة النفطية، مرحلة إعداد العقد، ونمط العقد.

1) معيار حلقة السلسلة التكنولوجية النفطية التي يغطيها العقد النفطي. في المشروع الأول للقانون: عقد التنقيب وإنتاج (الفقرة «أ» من المادة 9)، وعقد حلقتي التطوير والإنتاج (الفقرة ب/ثانياً من المادة 9). في المشروع الثاني للقانون: عقد التنقيب وإنتاج (الفقرة أولاً من المادة 15)، وعقد التطوير والإنتاج (الفقرة أولاً من المادة 15)، وعقد التنقيب والتطوير والإنتاج (الفقرة ثانياً من المادة 19). في المشروع الثالث للقانون: عقود التنقيب والتطوير والإنتاج (الفقرة ثانياً من المادة 13)، وعقد تنقيب وتطوير وإنتاج (الفقرة أولاً من المادة 15)، وعقد تطوير وإنتاج (الفقرة أولاً من المادة 15). تجدر الإشارة إلى أن جميع مشروعات القانون قد أعطت تعريفاً للحلقات التكنولوجية في السلسلة النفطية: الاكتشاف، التنقيب (غياب التعريف في المشروع الثاني)، التطوير، والإنتاج (هذه الحلقة تشتمل على استخراج البترول وتصريفه). لم يرد في مادة (التعاريف) من المشروعات الثلاثة للقانون أي تعريف لهذه العقود. في هذا السياق، نُشير أيضاً إلى أن معيار تصنيف العقود على وفق حلقات السلسلة التكنولوجية النفطية

قد استخدم في مادة «نطاق العقد» من العقد المسمى «عقد خدمات فنية» Technical Service Contract لحقل الرميعة النفطي من عقود جولة التراخيص النفطية الأولى في عام 2009، وأيضاً في مادة «نطاق العقد» من العقد المسمى «عقد الخدمة لتطوير وإنتاج» منطقة حقل الحلفاية النفطي من عقود جولة التراخيص النفطية الثانية في عام 2009 أيضاً.

(2) معيار مرحلة إعداد العقد النفطي. في المشروع الأول للقانون: **العقد الأولي** (الفقرة «ث» من المادة 10) مع ملاحظة عدم وجود عقد نفطي نهائي يمكن اعتماده وتصديقه من قبل مجلس الوزراء ومجلس النواب، **والعقود النموذجية** (الفقرة ب/رابعاً من المادة 9)، **والعقود القائمة أو العقود المبرمة** قبل نفاذ القانون (المادة 40). في المشروع الثاني للقانون: **العقد الأولي** (الفقرة رابعاً ب من المادة 18) مع ملاحظة عدم وجود عقد نفطي نهائي يمكن اعتماده وتصديقه من قبل مجلس الوزراء ومجلس النواب، **والعقد النموذجي** (الفقرة أولاً من المادة 16)، **والعقود المبرمة** قبل نفاذ القانون (المادة 47). في المشروع الثالث للقانون: **العقد الأولي** (الفقرة ثانياً من المادة 18) مع ملاحظة عدم وجود عقد نفطي نهائي يمكن اعتماده وتصديقه من قبل مجلس الوزراء ومجلس النواب، **والعقود النموذجية** (المادة 16)، **والعقود المبرمة** قبل نفاذ القانون (الفقرة ثانياً من المادة 46).

(3) معيار نمط العقد النفطي. في المشروع الأول للقانون: **عقد الخدمة** (الفقرة ب/خامسا من المادة 9)، **وعقد المجازفة في الاستكشاف** (الفقرة ب/خامسا من المادة 9). في المشروع الثاني للقانون: **عقود الخدمة** (الفقرة أولاً من المادة 13)، **وعقود الإدارة** (الفقرة أولاً من المادة 13). في المشروع الثالث للقانون: **عقد الترخيص** (الفقرة أولاً من المادة 21)، **وعقود التراخيص** التي تبرم بعد صدور قانون النفط والغاز الاتحادي (الفقرة أولاً من المادة 46). لم يرد في مادة (التعاريف) من المشروعات الثلاثة للقانون أي تعريف لهذه العقود.

في الممارسة الدولية لإدارة ملكية صناعة استخراج النفط والغاز، تتوزع أشكال ملكية الاحتياطيات النفطية في باطن الأرض والنفط الخام المستخرج منها على نوعين أساسيين: الأول، ملكية الدولة الكاملة كما هو الحال في العراق والمكسيك مثلاً، والثاني، الملكية الخاصة الكاملة أيضاً كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة مثلاً. وبين هذين النقيضين لإدارة ملكية الاحتياطيات النفطية، توجد أنواع أخرى كثيرة لأنماط إدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية هي مزيج من النوعين المذكورين، تنشأ



بفعل مختلف أشكال التعاون، عن طريق مؤسسة «العقد النفطي»، ما بين الدولة المنتجة للنفط وشركات النفط الوطنية والأجنبية.

عَرَفَت أشكال ومضامين العقود النفطية ما بين حكومات البلدان المنتجة للنفط وشركات النفط الدولية ارتقاء نوعياً كبيراً، يمكن تحديد ملامحه العامة في ثلاث محطات تنظيمية كبيرة: محطة عقود الامتياز النفطي التقليدية والحديثة، ومحطة عقود المشاركة بالإنتاج النفطي، ومحطة عقود الخدمة النفطية. نقص الحديث وبإيجاز شديد عن المحطتين الثانية والثالثة، لأن المكوّن التنظيمي لعقد المشاركة بالإنتاج يتشابه مع ما وصفته المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي للعقود بمعيار حلقة السلسلة التكنولوجية النفطية التي يغطيها العقد النفطي مثل عقد «التنقيب والإنتاج» أو عقد «التطوير والإنتاج» أو عقد «التنقيب والتطوير والإنتاج»، ويتشابه أيضاً مع عقود الخدمة النفطية في جولتي التراخيص الأولى والثانية عام 2009.

من الناحية التنظيمية، يُعرّف «عقد المشاركة النفطية» بأنه اتفاق بين الدولة (بوصفها المالك السيادي الحصري للموارد النفطية) أو الشركة النفطية الوطنية فيها (بوصفها شخصاً تنظيمياً مَحْوِلاً من الدولة المالكة بالتصرف بالموارد النفطية) أو القطاع الخاص المحلي من جهة، والشركة الأجنبية المُستثمرة للنفط من جهة أخرى، بهدف إنشاء مشروع نفطي مشترك، يطلق عليه تسمية «شركة تشغيل مشتركة» أو تسمية «شركة عمليات مشتركة»، تقوم بموجبه الشركة المشتركة بتنفيذ أعمال الاستثمار النفطي في رقعة جغرافية ومدة زمنية محددين في هذا الاتفاق، فضلاً عن التحديد الدقيق لشروط وحصص المشاركة وتقاسم الإدارة والإنتاج والأرباح والتكاليف والمخاطر بين الطرفين أو الأطراف المشاركة في المشروع المشترك. عند انتهاء مدة عقد المشاركة، تؤول ملكية المشروع المشترك إلى الدولة أو لشركتها النفطية الوطنية.

بموجب عقد المشاركة، يمتلك كل طرف من أطرافه الحق في الاشتراك بإدارة المشروع حسب نسبة مساهمته في رأس ماله، وهو الأمر التنظيمي الحاسم في التفريق بين عقود المشاركة بالإنتاج وعقود الامتياز وعقود الخدمة النفطية، ذلك أن المكوّن التنظيمي لعقد المشاركة قائم على أساس اشتراك أطرافه المحلية (الدولة، شركة النفط الوطنية، القطاع الخاص المحلي) مع المستثمر الأجنبي في البحث والتنقيب عن النفط واستخراجه واستغلاله بصورة مُشتركة ومُتكافئة في الالتزامات والحقوق والصلاحيات والمسؤوليات. لقد أطلقت

المشروعات الثلاثة للقانون، كما أسلفنا، على عقد المشاركة بالإنتاج تسميات تقنية بمعيار حلقات السلسلة التكنولوجية النفطية.

في العادة، تُطلق على عقد المشاركة النفطية تسمية «اتفاق المشاركة بالإنتاج» PSA Production Sharing Agreement، وفيه تقوم الشركة النفطية الأجنبية بتمويل عمليات جميع حلقات السلسلة النفطية التكنولوجية، ابتداء من حلقة الاستكشاف والحفر والتطوير الإنتاجي للحقول النفطية والاستخراج والتصفية والنقل والتصدير، ثم تسترجع الشركة الأجنبية المستثمرة تكاليف عملياتها النفطية من بيع جزء من النفط المستخرج يسمى «نفط الكلفة» بنسب يتفق عليها في اتفاق المشاركة بالإنتاج بسعر الكلفة، وتأخذ حصتها من صافي الربح من الجزء الآخر المتبقي (بعد حذف سعر نفط الكلفة) من النفط المستخرج، والمباع أيضاً، والمسمى «نفط الربح» بحسب النسب المتفق عليها في العقد طيلة مدة العقد. يجري حالياً الأخذ بعقود المشاركة بالإنتاج في بعض الدول والمناطق، منها مثلاً، روسيا الاتحادية وفنزويلا وإقليم كردستان في العراق، وعقد استثمار حقل المنصورية الغازي في ديالى وعقد استثمار حقل ارطاوي النفط في البصرة عام 2021 (سُميت من قبل وزارة النفط الاتحادية بعقود المشاركة بالأرباح)، وكذلك تشابه حالة استرجاع تكاليف العمليات النفطية التي تكبدتها الشركات النفطية الأجنبية في اتفاق المشاركة بالإنتاج، مع حالة استرجاعها في عقد الخدمة النفطية لجولات التراخيص العراقية في عام 2009.

تأخذ المشاركة النفطية الصيغتين التنظيميتين الآتيتين: صيغة المشاركة الكاملة، وتعني إنشاء شركة التشغيل النفطي ابتداء بين الطرفين الوطني والأجنبي، وتكون بمساهمة الطرفين في الشراكة بجميع أنواع العمليات النفطية كالتكاليف والاستثمارات والتنقيب والتطوير والإنتاج مناصفة أو حسب نسب يتفق بشأنها، فضلاً عن المشاركة في إدارة عمليات الإنتاج والتسويق. وصيغة المشاركة غير الكاملة، وفيها يتحمل المستثمر الأجنبي وحده تكاليف التنقيب حتى اكتشاف النفط بكميات تجارية، وللشركة النفطية الوطنية إبداء رأيها في أعمال البحث والتنقيب التي يجريها المستثمر الأجنبي من خلال تمثيلها بلجان استشارية يتم تشكيلها بالتساوي بين الطرفين. بيد أن القرار النهائي في هذه الحالة بشأن برامج عمل الاستكشاف والتنقيب النفطي يكون بيد المستثمر الأجنبي، وبعد اكتشاف النفط بكميات تجارية يكون للطرف الوطني حق المشاركة في ملكية رأس المال وحق الاشتراك في إدارة الإنتاج عن طريق تكوين شركة التشغيل النفطي المشتركة، وهو ما يتوافق مع حالة عقود الخدمة النفطية

لجولات التراخيص الأولى والثانية في عام 2009، باستثناء حالتي فقدان الشريك الحكومي في العقد السيطرة التنظيمية الفعلية على قرارات شركة التشغيل النفطي المشتركة (أنظر الفصل الثالث من الكتاب)، وفقدانه السيطرة التنظيمية الفعلية في إدارة تكاليف العمليات النفطية (أنظر الفصل الرابع من الكتاب).

وبغرض تطوير صناعتها الوطنية، عادة ما تلجأ الكثير من الدول المنتجة للنفط لخدمات شركات النفط الأجنبية، المتخصصة في جميع حلقات السلسلة التكنولوجية النفطية، فتقوم باستئجار هذه الشركات لتنفيذ أعمال نفطية معينة سواء كانت محدودة أم واسعة، في عقد نفطي واحد أو عدة عقود، خلال فترة زمنية معينة، ولقاء أجر متفق عليه، ويتم دفعه نقداً أو عينا (نفطاً). بيد أن التفضيل التنظيمي للدولة لـ خيار عقود الخدمة Service Contracts، مقارنة بخيارات عقود الامتياز والمشاركة بالإنتاج، مشروط بتوفر موارد بشرية تنظيمية وتقنية كافية، وتتمتع بخبرات علمية وعملية عالية، وبوجود مؤسسات أكاديمية وبحثية متخصصة في تقنية وإدارة صناعة النفط الحديثة، بوصفها صناعة دولية وليست محلية الطابع والنتائج. تأخذ عقود الخدمة النفطية الأشكال التنظيمية الأساسية الآتية: عقد المقاوله النفطية، عقد تقاسم الإنتاج، وعقد الخدمة الفنية، والعقد الأخير نتناول أبرز ملامحه لتشابهه مع عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة عام 2009 في العراق.

يجري «تنفيذ عقود الخدمة الفنية» Technical Service Contracts في الكثير من دول العالم ومنها العراق منذ بداية سبعينات القرن المنصرم (مثلاً عقد تطوير حقل الرميلة الشمالي مع الشركات السوفيتية سابقاً وأوائل السبعينات، وعقد شركة BP وشركائها عام 2009 وغيرها). من ناحية المكوّن التنظيمي، تُعدّ عقود الخدمة الفنية الأكثر بساطة ووضوحاً، وفيه تُهيمن تنظيمياً الدولة المنتجة أو شركتها النفطية الوطنية امتلاكاً وتسويقاً للنفط المستخرج والاحتياطات المكتشفة. تأخذ هذه العقود صيغاً متعددة، منها «عقد المساعدة التقنية» Technical Assistant Contract، أو صيغة «عقد تسليم المفتاح» Turn Key Contract، أو أي صيغة أخرى حسب الاتفاق بين الدولة المنتجة للنفط وشركة النفط الأجنبية. يمكن تنفيذ عقد الخدمة الفنية بطريقتين تنظيميتين مختلفتين:

- الطريقة التنظيمية الأولى، تقوم بموجبه الشركة النفطية الأجنبية بتوفير رأس المال والخبرة التكنولوجية والتنظيمية المطلوبة لتنفيذ عمليات البحث والتنقيب والتطوير

والإنتاج، على أن تسترد رأس مالها وفوائده خلال سنوات محددة بعد بدء مرحلة الاستخراج النفطي، إما نقداً أو عن طريق منحها الحق في شراء جزء من النفط الخام المنتج بموجب هذا العقد لمدة محددة بسعر مُخفّض، وعند بدء الإنتاج النفطي التجاري تتولى الدولة دفع كافة تكاليف التشغيل اللاحقة. في هذه الطريقة، لا تتحمل الدولة المنتجة للنفط مخاطر العمليات الجيولوجية والإنتاجية والمالية للشركة النفطية الأجنبية، ولكنها بالمقابل ستزيد من العبء المالي للدولة نظير دفع أجور خدمات الشركة النفطية الأجنبية. هذه الطريقة التنظيمية هي السائدة في عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة في عام 2009، مثلاً في عقد «خدمات فنية لحقل نفط الرميلة» مع شركة BP البريطانية وشركائها، وعقد «تطوير وإنتاج حقل الحلفاية» مع شركة Petrochina الصينية وشركائها، وعقد تطوير حقل القرنة/المرحلة الأولى مع شركة Exxon Mobil الأمريكية، وعقد تطوير حقل القرنة/المرحلة الثانية مع شركة Lukoil الروسية وشركائها.

● الطريقة التنظيمية الثانية، هي ذاتها في الطريقة التنظيمية الأولى، ولكن بفارق تنظيمي جوهري واحد، يتمثل في قيام الدولة المنتجة للنفط بتحمّل مخاطر العمليات الجيولوجية والإنتاجية والمالية كلها أو بعضها حسب الاتفاق، وتستأجر الشركة النفطية الأجنبية لتنفيذ العمليات الإنتاجية الخاصة بأعمال الاستكشاف والتنقيب والتطوير الإنتاجي للحقول النفطية فقط. ولكن مقابل تحمّل الدولة المنتجة للنفط للمخاطر المذكورة وتحرير الشركة النفطية الأجنبية منها، فإن هذه الطريقة التنظيمية ستقلل من المقابل النقدي أو العيني الواجب دفعه لشركة النفط الأجنبية نظير خدماتها الفنية.

في عقود الخدمة الفنية لجولات التراخيص النفطية العراقية المبرمة في عام 2009 وما بعده، لا تُحفّز الطريقتين التنظيميتين المذكورتين في أعلاه، شركات النفط الأجنبية المتعاقدة على بذل الجهود التنظيمية والتكنولوجية لتخفيض تكاليف العمليات النفطية (الاستكشافية، التطويرية، الإنتاجية، الأعمال الساندة وغيرها)، كأحد المعايير الأساسية لقياس وتقرير كفاءة وفعالية إدارة العمليات النفطية، ذلك أن هذه العقود تنص على أن الشركة النفطية الأجنبية تستحق عائد ثابت القيمة (كأن يكون 2 دولار للبرميل الواحد مثلاً) نظير أجر خدماتها الفنية، ولكن دون اعتبار لمستوى وطرائق احتساب كلفة الإنتاج النفطي.

## خلاصة المبحث الثاني

تؤدي مؤسسة «القانون» وظيفة تخفيض مستويات عدم التأكد والمخاطرة في إدارة أنشطة الأعمال المختلفة، وعلى أساس هذه الوظيفة تتخذ منظمات الأعمال والأشخاص التنظيمية قراراتها الإستراتيجية والعملياتية بشأن عمليات الإنتاج والاستثمار والتطوير وغيرها. بيد أن تعطيل أو انتهاك مؤسسة القانون يُفضي إلى زعزعة الثقة المطلوبة بين المتعاملين لاتخاذ قراراتهم المتبادلة، وهو أمر تنظيمي مُنتج ليس فقط لشلل الإرادة في اتخاذ القرارات، وإنما أيضاً مُنتج لبيئات أعمال فاسدة تتخذ فيها هذه القرارات. فضلاً عن ذلك، وبسبب عطب المُكوّن التنظيمي المحتمل فيها أيضاً، يمكن لمؤسسة القانون أن تستخدم بطريقة تعسفية أو غير هادفة، عندما تكون دوافع وطبيعة استعمالها مُغايرة أو مُتقاطعة مع الحد الأدنى من القواعد والآليات والأدوات والقيّم، التي تتوافر عليها هذه المؤسسة لأداء وظيفتها الأساسية في تخفيض مستويات عدم التأكد والمخاطرة. يمكن لقانون النفط والغاز الاتحادي، المُقترح في مشروعاته الثلاثة، أن يُفضي إلى:

- إثارة نزاعات تنظيمية تقود إلى تعطيل تنفيذ أحكامه.
- استغلال القانون للمنفعة الشخصية بدون الخشية من العقاب أو المساءلة القانونية، نتيجة لغياب أو ضعف آليات الرقابة الداخلية والخارجية فيه.
- التلاعب بالقانون لتبرير سلوك تنظيمي يتطابق شكلياً مع «نص» القانون، ولكنه يتقاطع مع «الروح» أو الغاية التي ينشدها القانون.
- استخدام القانون بمثابة غطاء للتمويه في «ظله» على نشاط أو سلوك تنظيمي غير دستوري أو غير قانوني أو غير شرعي.
- إخضاع القانون أو «خصصته»، بمعنى الاستحواذ غير المشروع على القانون لصالح فئة أو فئات اجتماعية أو سياسية معينة، من خلال عمليات تحويل القانون من كونه منفعة عامة إلى مصدر فتوي لجنّي الربح من استعماله.

## مصادر المبحث الثاني

- دستور جمهورية العراق 2005.
- السياب، عبد الله شاكر (1976). التكوينات الرسوبية والمكامن البترولية وأساليب

- التنقيب والإنتاج. منظمة الأقطار العربية المصدرة للنفط: أساسيات صناعة النفط والغاز، الجزء الأول، الدراسات الفنية، الكويت.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص العربي للعقد غير المنشور.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- 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.ne>.
- قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 2019/1/23 بشأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.
- الكعبي، جواد كاظم لفته (2017). المدخل الإستراتيجي في إدارة صناعة النفط. الناشر: دار الكتاب الجامعي، العين - الإمارات العربية المتحدة.
- مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي، المقترح من مجلس الوزراء في شباط 2007.
- مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي، المقترح من مجلس الوزراء في آب 2011.
- مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي، المقترح من لجنة الطاقة والنفط البرلمانية في آب 2011.

## المبحث الثالث

### نظام إدارة الموارد النفطية في قانون شركة النفط الوطنية العراقية وقرارات المحكمة الاتحادية العليا

بعد فشل مجلسي النواب والوزراء في تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي، جرى تشريع قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018 ليكون بديلاً مؤسساتياً قانونياً للقانون الاتحادي العالق التشريع، كما أراد ذلك مُشرعوه كما أعتقد. ورغم توافق القوى السياسية الوطنية على أحكام قانون إحياء شركة النفط الوطنية، إلا أنه جاء حافلاً بالانتهاكات الجسيمة للكثير من أحكام الدستور النافذ، الأمر الذي حدا بالمحكمة الاتحادية العليا إلى إبطال الكثير من أحكامه ذات الصلة بملكية وإدارة والتصرف بمخرجات تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية. في هذا المبحث، سنتناول بتركيز شديد طبيعة نظام إدارة مواردنا النفطية في القانون الجديد للشركة، داعياً القارئ الكريم الراغب بالاستزادة الرجوع إلى كتابنا «المكانة المؤسساتية لشركة النفط الوطنية العراقية في منظومة إدارة الموارد النفط»، الناشر: مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2021.

يذكر المؤرخ النفطي (العنّاز، شبكة الاقتصاديين العراقيين، في 2018/3/18) سببين رئيسيين لإلغاء شركة النفط الوطنية العراقية عام 1987: 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 مسؤولياتهما مما زاد في صعوبة إدارتها». سنفترض في هذا المبحث، أن المُشرعين لقانون الشركة الجديد لسنة 2018 على دراية تامة بأسباب إلغاء الشركة ككيان إداري نهاية ثمانينات القرن المنصرم، في هذه الحالة، يُفترض بالقانون الجديد لشركة النفط الوطنية العراقية:

- أن يوفر للشركة منظومة متكاملة وواضحة من الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسساتية/التنظيمية، وهي المفردات الأساسية المُكوّنة لنظام إدارة الموارد النفطية،

- لتمتكن من أداء وظائفها بكفاءة وفاعلية عاليتين، وأن تحوّل دون إعادة إنتاج أسباب إلغائها السابقة في الظروف الجديدة لصناعة استخراج النفط بالعراق بعد عام 2003.
- أن يضع حدوداً واضحة المعالم لنظامين ومستويين مختلفين من الإدارة:
  - نظام إدارة العمليات النفطية المُكلفة الشركة بها حسب قانونها، ونظام إدارة الموارد النفطية للبلاد حسب الدستور النافذ.
  - مستوى الإدارة العملية، ومستوى الإدارة الإستراتيجية في نظام إدارة الموارد النفطية.
  - أن يُمكن الشركة من تنفيذ سياسة الدولة النفطية، وأن يضمن عدم اتصافه بالفساد المؤسساتي، كقانون، في الحالات التنظيمية الآتية:
  - إذا أعاقَت أحكامه الإدارة الفاعلة والعادلة وبأقل التكاليف والمخاطر لعمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية.
  - إذا كانت أحكامه طيّعة على الإدارة غير المحترفة للموارد النفطية.
  - إذا كانت أحكامه طيّعة على الاستخدام غير المشروع لها.
  - إذا لم تضمن أحكامه تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي.
  - إذا لم تعتمد أحكامه أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار النفطي.

### نظام إدارة الموارد النفطية في قانون شركة النفط الوطنية العراقية:

بموجب قانون الشركة رقم (4) لسنة 2018، تم إلغاء قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 1967، وإلغاء قرار مجلس قيادة الثورة المنحل سنة 1987 (قرار دمج مركز شركة النفط الوطنية العراقية بمركز وزارة النفط). في الأسباب الموجبة لقانون التأسيس الجديد، 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 (2) أولاً/ثانياً من القانون الصفة المؤسساتية 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.. وخارج العراق نيابة عن الدولة العراقية».



حددت المادة (3) من القانون هدف واحد للشركة يتمثل في «.. الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية.. لضمان أعلى العوائد وأدنى التكاليف وبما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي» (قضت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 2019/1/23 بعدم دستورية المادة 3 من قانون الشركة). لقد حددت المادة (4) 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».
- «تطوير عمليات التنقيب والإنتاج والنقل والتخزين والتسويق والعمليات البترولية ذات العلاقة» (قضت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 2019/1/23 بعدم دستورية الفقرة ثالثاً من المادة 4 من قانون الشركة).
- إدارة ومراجعة وتعديل عقود الخدمة المُبرمة في جولات التراخيص النفطية منذ عام 2009.
- 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 (قضت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 2019/1/23 بعدم دستورية الفقرة خامسا من المادة 4 من قانون الشركة).

قرت المادة (10) من القانون التزامات الشركة على النحو الآتي: «تلتزم الشركة بالسياسة النفطية للدولة». وكما هو الحال في قانوني التأسيس الأول (1964) والثاني (1967) للشركة، جاء القانون الثالث (2018) خلوا من الأحكام المُقررة لطبيعة السياسة النفطية للدولة ومَنْ يقرر رسم ملامحها العامة. أفرد قانون التأسيس الثالث للشركة مواده (6)، (7)، (8)، (9) لتحديد الهيكل التنظيمي لإدارتها والمواقع والأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية الأساسية والمُشتقة للأشخاص التنظيمية الرئيسة في هذا الهيكل ولكنه، في الوقت نفسه، لم يُقرر طبيعة الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسسية/التنظيمية المُفضية إلى تنفيذ و/أو عدم تنفيذ هذه الأشخاص لالتزاماتها، على غرار الحال في قانوني التأسيس الأول والثاني للشركة. حددت المادة (8) في القانون، وظائف مجلس إدارة الشركة، نورد الأساسية منها من منظور هذا

المبحث (قضت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 2019/1/23 بعدم دستورية غالبية فقرات المادة 8 من قانون الشركة):

- المصادقة على الحسابات الختامية للشركة ورفعها إلى ديوان 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، ممارسة وظيفة التخطيط العملي لنشاط الشركة).
- اقتراح استراتيجيات وسياسات تطوير الموارد النفطية والطاقة في البلاد إلى وزارة النفط ومجلس الوزراء (في هذه الوظيفة، لا تُعدّ الشركة شخصاً مُقررًا للسياسة النفطية للدولة).

في الوقت نفسه، حددت المادة (8) 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 (7/أولاً/1) من القانون، 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، وأخيراً تناط به مسؤولية الإشراف على شركة تسويق النفط الوطنية (قضت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 2019/1/23 بعدم دستورية الفقرة أولاً/1، والبند «ح» من الفقرة ثانياً من المادة 7 من قانون الشركة). في الوقت نفسه، يجري في المادة (9) من القانون، تحديد وظائف «رئيس الشركة» أيضاً 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 نُشير إلى الأمرين التنظيميين الآتيين:

- الأمر الأول، لا يُفرق 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، المُكلف برسم الإستراتيجيات والسياسات، ليجري تنفيذها فيما بعد من قبل المستوى التنفيذي في النظام المذكور، والذي يمثله رئيس الشركة أيضاً.
- الأمر الثاني، إذا جمعنا معا وظائف الشخص المُسمى 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 مثلاً «الإشراف والرقابة على موظفي الشركة وسير أعمالهم وانضباطهم» (المادة 3/9).

## نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية في ضوء قرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية وقانون النفط والغاز لإقليم كردستان

سنتناول قرارات المحكمة الاتحادية العليا ذات الأثر البالغ في تشكيل الملامح العامة لنظام إدارة الموارد النفطية الوطنية في نقطتين رئيسيتين: الأولى بشأن عدم دستورية بعض أحكام قانون شركة النفط الوطنية العراقية، والثانية بشأن عدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كردستان.

### أولاً. قرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية:

#### أ. في عدم دستورية بعض أحكام قانون شركة النفط الوطنية العراقية:

أحدثت قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 2019/1/23 (فيما بعد قرارات المحكمة، المحكمة) بشأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018 (فيما بعد قانون

الشركة، الشركة) انقلاباً جوهرياً في «مؤسسة القانون»، الحاكمة والناظمة والحامية لإدارة الموارد النفطية الوطنية. لقد جاءت قرارات المحكمة نتيجة للنقد الشديد لقانون الشركة من قبل عدد كبير من الخبراء والباحثين الأكاديميين العراقيين، وكتب هذه السطور من بينهم، وتقديم عريضة طعن بعدم دستورية بعض مواده. لقد توزعت مجالات نقد قانون الشركة على طائفة واسعة من الموضوعات ذات الصلة بالسيادة الوطنية على الموارد النفطية، وباحتمالية مصادرة حقوق ومصالح الأطراف الدستورية والتنظيمية التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بعمليات تطويرها واستغلالها، وبعدم شمولية أحكام قانون الشركة لجميع مسارات وموضوعات إدارتها وغيرها.

لقد جرد الانقلاب المؤسسي المشار إليه في أعلاه نظام إدارة الموارد النفطية، الوارد في قانون الشركة، من مقومات منظومة إدارية كلية موحدة لتحقيق الغرض من تشريعه، وهو أمر سيضع محاولة تعديل أحكامه الموصوفة بعدم الدستورية في دائرة التقاطع والتناقض الشديدين مع قوانين ومبادئ علم إدارة منظمات الأعمال الكبيرة والمعقدة والمتكاملة تنظيمياً وتكنولوجياً، وذات الصلة بأعمال السيادة الوطنية والأثر الاقتصادي البالغ الأهمية، كما هو حال نشاط الشركة.

اتخذت المحكمة عشرة قرارات وصفت فيها مواد بكاملها أو فقرة أو بند منها بعدم الدستورية، سنختار منها، لأغراض هذا المبحث، القرار الأول من زاوية أحكام المادة (112) من الدستور فقط، لصلته المباشرة بنظام إدارة الموارد النفطية (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2021: 195-233).

**القرار الأول: «المادة (3) من القانون وذلك لأن المهام التي حملتها أهدافها تتعارض مع أحكام المادة (112) بفقرتيها (أولاً) و(ثانياً) والمادة (114) من الدستور ذلك أن المهام التي ذكرتها المادة (3) موضوع الطعن يلزم أن تكون من الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط».**

تنص المادة (3) من القانون: «تهدف الشركة إلى الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية في مجال استكشاف النفط والغاز وتأهيل وتطوير الحقول والإنتاج والتسويق وكافة النشاطات المرتبطة بها إضافة إلى الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية على أسس فنية واقتصادية لضمان أعلى العوائد وأدنى التكاليف وبما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي».

من وجهة نظر علم الإدارة، وبغرض استكشاف مسارات تكوين أو تقويض نظام الإدارة المعني في قانون الشركة، يُمكننا تجزئة مفردات مضمون المادة (3) من قانون الشركة على النحو الآتي:

- هدف الشركة: «الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية».
- مجالات استغلال الثروة النفطية والغازية: «استكشاف النفط والغاز وتأهيل وتطوير الحقول والإنتاج والتسويق وكافة النشاطات المرتبطة بها إضافة إلى الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية».
- مبادئ استغلال الثروة النفطية والغازية: «أسس فنية واقتصادية».
- مؤشرات استغلال الثروة النفطية والغازية: «أعلى العوائد وأدنى التكاليف».
- معيار استغلال الثروة النفطية والغازية: «أعلى منفعة للشعب العراقي».

ليس معقولاً أو منطقياً أن تصف المحكمة هدف ومبادئ ومؤشرات ومعيار استغلال الثروة النفطية والغازية الوطنية من قبل الشركة بعدم الدستورية، على الرغم من أن قرارها جاء قطعياً وشاملاً لجميع مفردات مضمون هذه المادة. إن الأقرب للصواب والمنطق في هذا القرار، باعتقادنا، هو عدم دستورية مجالات نشاط الشركة في استغلال الموارد النفطية. ولكننا هنا أيضاً سنواجه مشكلة المعقول والمنطق في القرار، إذ أن الشركة هي شركة نفطية، وهذه المجالات جميعاً تدخل في اختصاصها الوظيفي، إذا نظر للأمر من زاوية النزعة المعاصرة للتكامل التنظيمي/التكنولوجي في نشاط الشركات النفطية الدولية والشركات المستقلة والشركات الوطنية للكثير من البلدان المنتجة والمصدرة للنفط. ربما المحكمة غير معنية بالنزعة المعاصرة للتكامل في نشاط الشركات النفطية الكبيرة، عندها علينا، كباحثين، التفتيش عن مجالات نشاط الشركة التي تعدّها المحكمة بعدم الدستورية في هذه المادة من القانون موضوع البحث. هناك ثلاثة احتمالات، كما نرى، لمجال نشاط الشركة الموصوف بعدم الدستورية في هذا القرار:

- الاحتمال الأول: جميع مجالات النشاط المذكورة في هذه المادة. هذا الاحتمال غير منطقي لأنه سيحرم الشركة من ممارسة كل أنشطتها الوظيفية، ويفترض وجود بديل مؤسسي عن الشركة سيُمارس هذه الأنشطة لم تشر إليه المحكمة (مع التأكيد هنا

أن أمر اقتراح هذا البديل ليس من اختصاص المحكمة الدستورية، فضلاً عن تعارضه مع الحقوق الحصرية للشركة في أن «تمارس أعمالها في جميع أراضي جمهورية العراق ومياهه الإقليمية وجرفه القاري وخارج العراق نيابة عن الدولة العراقية»، التي جاءت في المادة (2/ثانياً) من قانونها، والتي لم تصفها قرارات المحكمة بعدم الدستورية. في هذا الاحتمال، ستنتفي حاجة الشركة إلى تكوين أية أنماط من الهياكل التنظيمية والوظيفية لنظام إدارة أعمالها في قانونها، وهذا يعني تنظيمياً عدم الحاجة لقانون الشركة في إدارة الموارد النفطية الوطنية أو في إدارة نشاط الشركة الداخلي لانتهاء موضوع الإدارة من هذا النشاط.

● الاحتمال الثاني: **مجال تسويق النفط.** في القرارين الثاني والرابع من قرارات المحكمة، وصّف مجال قيام الشركة بنفسها بتسويق النفط المستخرج من قبلها بعدم الدستورية (لتعارضها مع المادة 112 من الدستور)، وكوّن شركة تسويق النفط (سومو) مملوكة للشركة (لتعارضها مع المادة 110 أولاً وثالثاً من الدستور). اللافت في الأمر هنا، أن وزير النفط لم يكن من بين عداد الأشخاص المدّعية بالطعن بدستورية قانون الشركة أمام المحكمة. لقد جرت العادة في إدارة منظمات الأعمال كافة أن يقوم منتج السلعة أو الخدمة بتسويقها بنفسه، أو أن يؤسس لهذا الغرض كيانا إدارياً مرتبطاً تنظيمياً به. عندما يقع مجال التسويق خارج السيطرة التنظيمية للشركة، عندها سيفقد نشاطها ليس فقط تكامله التنظيمي والاقتصادي والتكنولوجي، وإنما أيضاً سيجري تشويه مؤشرات الكلفة والريح (و/أو الخسارة) والدافعية في هذا النشاط، وستصبح الشركة مُجرد مقاول لدى وزارة النفط، على غرار المقاول الأجنبي في عقود جولات التراخيص النفطية التي أبرمتها الوزارة منذ عام 2009، ولكن بدون حصول الشركة على المزايا التنظيمية والاقتصادية التي وفرتها تلك العقود للمقاول الأجنبي. وفي المحصلة، سيقود احتمال استبعاد عمليات التسويق من نشاط الشركة إلى إصابة هياكلها التنظيمية المحتملة بالاختلال الوظيفي، وهو أمر سيقود لا محالة إلى تشوه نشاطها واتصافه بعدم الكفاءة والفاعلية (للمزيد من التفاصيل، أنظر: الكعبي، 2011: 287-292).

● الاحتمال الثالث: **مجال الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية.** يندرج وصف مجال الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية بعدم الدستورية، ضمن

المساس بنزعة التكامل التنظيمي/التكنولوجي أيضاً، المُميزة لنشاط شركات النفط الكبيرة في الظروف المعاصرة، وهو أمر سيحرم الشركة من الحصول على المزايا والقدرات التي تؤمنها هذه النزعة. إن السبب الأساسي لنشوء نزعة التكامل التنظيمي/التكنولوجي في نشاط الشركات النفطية، يتمثل في سعيها لضمان استقرار مستوى ربحية نشاطها الإنتاجي. وبمقتضى هذه النزعة في السلوك التنظيمي للشركات النفطية، يُمكن تعويض ربحيتها المتدنية في بعض حلقات السلسلة التكنولوجية النفطية (حلقات المنبع وحلقات المصب، مع الإشارة إلى أن نشاط الصناعة التحويلية النفطية ونشاط التسويق يندرجان ضمن حلقات المصب النفطية) على حساب نتائج عمليات نشاطها العالية في الحلقات الأخرى من هذه السلسلة. في إدارة شركات النفط، يُعدّ استقرار المداخيل المالية عاملاً يمتلك أهمية فائقة من وجهة نظر جذب رؤوس الاموال وإسناد الهيكل الوظيفي الإنتاجي الأمثل له في الشركة النفطية، وهذا الأمر يُفسّر المحاولات الحثيثة والنشيطة من قبل جميع الشركات النفطية لضم مصانع تكرير وتصنيع النفط لنشاطها، بمعنى ضمان تكاملها التنظيمي/التكنولوجي في الصناعة النفطية (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2017: 71-80). ولكن، بالمقابل، ستُضيف النزعة المذكورة أعباء كبيرة في إدارة نشاط الشركات النفطية، نظراً لكون الحجم واتساع وتعقّد العمليات النفطية الجارية، وهو أمر قد قاد إلى فشل الشركة في أداء أعمالها خلال عقدي السبعينات والثمانينات من القرن الماضي، كما أشار إلى ذلك أحد الباحثين في تاريخ صناعة النفط الوطنية في سياق حديثه عن أسباب تصفية الشركة في عام 1987 (العناز، شبكة الاقتصاديين العراقيين، في 2018/3/18): «ثقل أعبائها، وهو أمر أفضى إلى ترهل الشركة وصعوبة إدارتها»، مع الإشارة إلى أن الشركة لم تُمارس مجالات الصناعة التحويلية للنفط والغاز وقتها. ومع ذلك، نحن لا نرى صلة مباشرة أو غير مباشرة بِعَدّ المحكمة مجال نشاط الشركة في الاستثمار بالصناعة التحويلية النفطية والغازية مجالاً غير دستورياً، لارتباطه بكفاءة وفعالية إدارة عمليات كبيرة ومتشعبة ومعقدة تنظيمياً وتكنولوجياً، لأن مؤشرات إدارة هذه العمليات، كما نعتقد، تقع خارج الاهتمام والتخصص الوظيفي للمحكمة. وكما في الاحتمال الثاني أعلاه، سيقود احتمال استبعاد عمليات الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية

والغازية من نشاط الشركة إلى إصابة هيكلها التنظيمية المحتملة بالاختلال الوظيفي، وهو أمر سيقود لا محالة إلى تشوه نشاطها واتصافه بعدم الكفاءة والفاعلية.

يتضح من منطوق تحليل قرار المحكمة الأول، أن مجال نشاط الشركة غير الموصوف من قبلها بعدم الدستورية هو فقط «استكشاف النفط والغاز وتأهيل وتطوير الحقول والإنتاج وكافة النشاطات المرتبطة بها». يشتمل هذا المجال لنشاط الشركة على جميع حلقات «المنبع» من السلسلة التكنولوجية النفطية (حلقات الاستكشاف والحفر والتطوير والإنتاج)، ويشتمل أيضاً على البعض من حلقات «المصب» التي يتضمنها النص القانوني للمادة (3) من قانون الشركة غير الموصوف بعدم الدستورية: «وكافة النشاطات المرتبطة بها». تشتمل هذه الأنشطة على حلقات المصب التكنولوجية الآتية: تصفية النفط المستخرج من الشوائب العالقة به، وعزل الغاز المصاحب، ونقل النفط الخام بالأنابيب (استناداً إلى نص المادة 4/سادساً من قانون الشركة غير الموصوفة بعدم الدستورية: «إدارة وتشغيل شبكة أنابيب النفط الرئيسية ومرافق التصدير»)، وتخزين النفط الخام لأغراض التصدير (المادة 4/ثالثاً، الموصوف نشاط التسويق منها فقط بعدم الدستورية)، والنقل البحري للنفط الخام بواسطة شركة الناقلات العراقية المملوكة للشركة غير الموصوفة أيضاً بعدم الدستورية (المادة 7/ثانياً/2 من قانون الشركة).

لقد استندت المحكمة، لتبرير عدّ مجال نشاط الشركة في «استكشاف النفط والغاز وتأهيل وتطوير الحقول والإنتاج وكافة النشاطات المرتبطة بها» أيضاً بعدم الدستورية، إلى أحكام المادتين (112) و(114) من الدستور. وكما مر معنا في هذا التحليل، لم يكن غرض قرار المحكمة بوصف مجال النشاط المذكور بعدم الدستورية مرتبطاً بتحقيق الجوانب الفنية لحلقاته التكنولوجية من قبل الشركة، وإنما مرتبط، كما ترى المحكمة، بتعارضه مع الأحكام الدستورية الواردة في المادتين المذكورتين، إذ أن تحقيق عمليات هذا المجال «... يلزم أن تكون من الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظة المنتجة للنفط»، وليس من قبل الشركة كما ينص قرار المحكمة. وبما أن مفهوم «التحقيق» المعني يشتمل على الجانبين «الفني» و«الإداري» لعمليات مجال النشاط المذكور، فإن صفة عدم الدستورية ستطاول «الجانب الإداري» منها فقط، بمعنى أن تتولى الشركة بنفسها تحقيق الجانب الفني للنشاط، أما الجانب الإداري لهذا النشاط فستتولاه الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظة المنتجة للنفط حصراً، على النحو المُبيّن في المادتين المذكورتين من الدستور.



إذا صحت أطروحتنا الفكرية هذه، والتي يدعمها أيضاً القرار الرابع من قرارات المحكمة، فهذا معناه من الناحية التنظيمية تفويض نظام الإدارة في قانون الشركة، الأمر الذي يتطلب إيجاد بديل مناسب لهذا النظام. لتفحص موقف المادة (112) الدستورية من نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية:

(1) المادة (112/أولاً): «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 في البلاد وينظم ذلك بقانون». هذا النص الدستوري، من الناحية التنظيمية، يُقوّض الحقوق الحصرية للشركة في إدارة مجال النشاط المذكور في أعلاه، والذي جاء في الأسباب الموجبة والمادة (2/ثانياً) من قانون الشركة غير الموصوفة بعدم الدستورية، ويؤسس لتكوين نظام إدارة مواردنا النفطية بنمط تشارك الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط في جميع أنشطة إدارة الحقول النفطية والغازية الحالية، وهي الحقول المكتشفة المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة. عندما وصف قرار المحكمة عدم دستورية المادة (3) بكاملها من قانون الشركة، والمُتعلقة باحتكار الشركة المُطلق لإدارة الموارد النفطية في البلاد، يصبح عندها نشاطها المُتفرد في إدارة المجال المذكور غير دستورياً، لأن حق تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية من سلطات وصلاحيات الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، وهو أمر يُحتم تشريع قانون جديد لإدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية مثلاً قانون النفط والغاز الاتحادي، واستحداث كيان إداري جديد بديل عن الشركة لتحقيق ذلك مثلاً «المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار»، الذي قدمنا مُقترحه في كتابنا عن الشركة (الكعبي، 2021: 231-232).

(2) المادة (112/ثانياً): «تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار». هذا النص الدستوري، من الناحية التنظيمية، يُقوّض أيضاً إمكانية الشركة في ممارسة أعمال الإدارة الإستراتيجية لتطوير الموارد النفطية الوطنية في مجال النشاط المذكور، وسيجري تحقيق

هذه الأعمال أيضاً بنمط تشارك الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في جميع أنشطة الإدارة الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز، سواء من الحقول النفطية والغازية الحالية أم من حقول جديدة سيجري اكتشافها وتطويرها مستقبلاً. فضلاً عن ذلك، قرر الدستور معيار المنفعة الأعلى لمالك ثروة النفط والغاز من عمليات رسم السياسات الإستراتيجية لتطويرها، وقرر أيضاً الآليات التي يجب أن تستخدم لتحقيق هذه العمليات وهما آليات أحدث تقنيات مبادئ السوق، وآليات تشجيع الاستثمار النفطي.

3) المادة (112): تختلف أحكام الفقرتين «أولاً» و«ثانياً» من هذه المادة الدستورية في أمرين تنظيميين أساسيين، وهذا الاختلاف، كما نرى، يجب أن يؤخذ بالحسبان بعد تقييض المحكمة لسلطات وصلاحيات إدارة الشركة لعمليات مجال النشاط المذكور، وعند التفكير بتكوين نمط الإدارة التشاركي ما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط.

- الأمر الأول، إن تحقيق أحكام الفقرة «أولاً» من هذه المادة يجب أن يُنظم بقانون، ولكن في الوقت نفسه، نرصد خلو نص هذه الفقرة من الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسسية الواجب استخدامها مثلاً لتحقيق الشراكة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية.

- الأمر الثاني، لا تشترط الفقرة «ثانياً» من هذه المادة تشريع قانون ينظم تحقيق أحكامها، مثلاً في الرسم المشترك للسياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز من قبل الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، ولكن بالمقابل، قررت هذه الفقرة الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسسية الواجب استخدامها عند التعامل التنظيمي مع موضوعة الرسم المشترك للسياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، سواء من الحقول النفطية والغازية الحالية أم من حقول جديدة سيجري اكتشافها وتطويرها مستقبلاً.

وبحكم الاختصاص العلمي لمؤلف هذا الكتاب، لا نستطيع الحكم بمسألة ما إذا كان المُشْرَع لقانون الشركة يرى جواز سريان عمل مؤسسة «القانون» المذكورة في الفقرة «أولاً» من هذه المادة الدستورية على الفقرة «ثانياً» منها، ولكننا نقول من الناحية التنظيمية، أن

قانون الشركة هو قانون مُنظم لأعمالها فقط ولا يمكن له أن يكون قانوناً وحيداً مُنظماً لإدارة نشاط صناعة النفط في بلادنا، على غرار مثلاً مشروعات «قانون النفط والغاز الاتحادي» الثلاثة المطروحة للتشريع من قبل مجلس الوزراء ومجلس النواب منذ عام 2007، والمُتسمة أحكامها بتنوع وشمولية الأشخاص والمسارات والموضوعات والحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسسية ذات الصلة بإدارة نشاط صناعة النفط في البلاد.

### ب. في منهجية مشروع قانون التعديل الأول لقانون شركة النفط الوطنية العراقية

#### أولاً. في منهجية صناعة قرارات الشأن النفطي:

في جلسته ليوم 17 آب (أغسطس) 2020، اتخذ مجلس الوزراء قرارين بتعديل قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018:

- الأول: «الموافقة على مشروع قانون التعديل الأول لقانون شركة النفط الوطنية العراقية وإحالته إلى مجلس النواب (استناداً إلى أحكام المادتين 61/أولاً، و80/ثانياً) من الدستور، مع الأخذ بعين الاعتبار رأي الأمانة العامة لمجلس الوزراء».
- الثاني: «إكمال خطوات تأسيس الشركة من خلال قيام مجلس إدارتها باختيار مكتب استشاري للعمل على وضع الهيكل الإداري وتصنيف المهمات والمسؤوليات، وتحديد قيمة الموجودات الثابتة للشركات المملوكة، تمهيداً لفك ارتباطها من وزارة النفط، وتمليكها للشركة موضوع البحث دون بدل، انسجاماً مع أحكام المادتين (1/5، و7/5) من قانون شركة النفط الوطنية، مع الأخذ بعين الاهتمام ما جاء في مشروع القانون المذكور آنفاً».

يحفل قرار مجلس الوزراء بالموافقة على مشروع قانون التعديل الأول لقانون شركة النفط الوطنية العراقية وإحالته إلى مجلس النواب لتشريع، بقدر كبير من مظاهر عدم الدقة والمعرفة بمبادئ علم الإدارة في صناعة واتخاذ القرارات الإدارية، منها المظاهر السبعة الآتية على أقل تقدير:

(1) لم يُعرف من القرار الجهة المؤسسية التي قدمت لمجلس الوزراء مشروع قانون التعديل ومن قام بصناعته، إذ أن المجلس لم يصنع مشروع القانون بنفسه، فهو أعطى الموافقة على عمل قام به صانع ما، مَنْ هو هذا الصانع وَمَنْ قدمه للمجلس؟ كان يجب ذكر ذلك في القرار.

(2) اكتفى القرار بذكر اسم القانون الواجب تعديله (قانون شركة النفط الوطنية العراقية) من دون ذكر رقمه وتاريخ تشريعه، إذ كان من الواجب على مجلس الوزراء إجرائياً ذكر رقم وتاريخ صدور القانون المشمول بالتعديل في قراره.

(3) يُدَّكر القرار مجلس النواب بصلاحياته الدستورية بتشريع القوانين الاتحادية، عندما أشار قرار مجلس الوزراء إلى المادة الدستورية التي تتضمن هذه الصلاحيات، وهو أمر مُعيب تنظيمياً في منهجية صناعة القرارات الإدارية، لأن مجلس النواب لا علاقة تنظيمية له بمن صنع مشروع قانون التعديل، وربما تذكير مجلس النواب بصلاحياته الدستورية سيفهما بمثابة إساءة مقصودة له.

(4) لم تَرِدْ الإشارة في القرار إلى القرارات العشرة للمحكمة الاتحادية العليا بشأن عدم دستورية أحكام قانون الشركة بتاريخ 23 كانون الثاني 2019، وبذلك سيكون قرار مجلس الوزراء بتعديل قانون الشركة معطوباً دستورياً، لأنه لم يستند إلى حكم المحكمة المُلزم دستورياً.

(5) وضع القرار «الصلاحيات التنظيمية» للأمانة العامة لمجلس الوزراء بمصاف «الصلاحيات الدستورية» لكياني مجلسي الوزراء والنواب، وجعل من «الأمانة العامة» مؤسسة حاکمة على مؤسستي «مجلس الوزراء ومجلس النواب»، عندما أوصى القرار المجلسين بأخذ رأي الأمانة العامة في صياغة وتشريع القوانين الاتحادية.

(6) يَشِيّ القرار أن مجلس الوزراء مُصاب بداء فقدان «الذاكرة التنظيمية»، عندما يقترح على مجلس النواب للتشريع «مشروع قانون تعديل قانون الشركة»، في الوقت الذي قدم به مجلس الوزراء قبل ثلاثة أشهر فقط منهاجه الوزاري لنيل ثقة مجلس النواب، والمُتضمن «مشروع قانون جديد للشركة».

(7) غابت من القرار الإشارة إلى أن «مشروع قانون التعديل» يأتي استناداً إلى أحكام الدستور ذات الصلة بملكية وإدارة استغلال وتطوير الموارد النفطية الوطنية (أحكام المادتين 111، 112 / أولاً/ثانياً)، والتي أكدتها قرارات المحكمة الاتحادية العليا ذات الصلة في عام 2019.

في السياق، لقد صمّنت كتابي «The Management» الصادر في موسكو باللغة الروسية عام 2002، صورة لنص وثيقة بالخط المسماري عثرت عليها في «مكتبة لينين» المركزية بموسكو، يتحدث فيها عن وصف لقرارات رجل أعمال من «أشور» اسمه «باني»، ورث

«شركة» عن أبيه ويديرها بمساعدة عمه، يتعامل بصناعة وتجارة الأقمشة مع «الأناضول». تتصف منهجية صياغة هذه القرارات بدقة عالية من الوضوح الإداري: أسماء الزبائن، الكميات، الألوان، أنواع الأقمشة ومقاساتها وجودتها، تواريخ وأماكن الشحنات واستلامها.. الخ، وهو أمر سمح لي بالتعليق عليها في كتابي المذكور بالقول، أن «علم الإدارة» هو اختراع بلاد ما بين النهرين (العراق حالياً) بامتياز. وبعد خمسة آلاف سنة من عمر هذه الوثيقة يخفق مجلس وزراء دولة ما بين النهرين الخالدين منهجياً في صياغة قراراته التنظيمية!

### ثانياً. الإخفاق المنهجي في صياغة قرار التعديل:

في عمليات صناعة واتخاذ القرارات الإدارية، تحرص منهجية علم الإدارة على أن تكون صياغة القرار مُتسمة بالقدر الكافي من الدقة والوضوح والشمولية وعدم التناقض اللغوي والمفاهيمي وغيرها. في قرار مجلس الوزراء لوضع الهيكل الإداري لشركة النفط الوطنية العراقية، نرصد إخفاقاً منهجياً كبيراً، أبرز مظاهره العشرة الآتية:

(1) لا يُعرف من القرار ما هي الخطوات التنظيمية لتأسيس الشركة، ومَنْ قام بها ومتى، وهل مسّت هذه موضوعات تلك الخطوات ما اعتبرته المحكمة الاتحادية العليا غير دستوري في أحكام قانون الشركة.

(2) يفترض القرار وجود مجلس إدارة قائم للشركة، ولم يكن هذا صحيحاً وقت اتخاذه على ما أعلم (إلا إذا تم تشكيل المجلس من دون الإعلان عن هذا التشكيل). فضلاً عن ذلك، وبقرار من المحكمة المذكورة جرى استبعاد شركة تسويق النفط الوطنية (سومو) من عضوية مجلس إدارة الشركة.

(3) يطلب القرار من مجلس إدارة الشركة اختيار مكتب استشاري، وعلى الأغلب سيتم اختيار مكتب استشاري أجنبي، لوضع هيكل إداري للشركة، وجميع الشركات المملوكة لشركة النفط الوطنية العراقية هي شركات وطنية عريقة التخصص والخبرة المهنية للقيام بهذه المهمة التنظيمية.

(4) يتحدث القرار عن مصطلح «الهيكل الإداري» للشركة، بينما في قانون الشركة المطلوب تعديله بهذا القرار لا يوجد هذا المصطلح، وإنما الموجود في القانون مصطلح «الهيكل التنظيمي للشركة»، وهما مصطلحان مختلفان في المضمون والإجراء التنفيذي لتشكيلهما.

(5) يطلب القرار من المكتب الاستشاري تحديد قيمة «الموجودات الثابتة» فقط للشركات المملوكة لشركة النفط الوطنية العراقية، ولكن ماذا بشأن «الموجودات المُتغيرة» لها، هل تُترك، مثلاً، لمدراء هذه الشركات للتصرف بها كما يشاءون؟

(6) يطلب القرار فك ارتباط الشركات المملوكة للشركة حسب قانونها المطلوب تعديله من وزارة النفط، ولكن هل جرى تفعيل قرار المحكمة المذكورة بشأن عدم دستورية إلحاق شركة «سومو» بالشركة؟

(7) يطلب القرار أن يجري التمليك «للشركة موضوع البحث»، ولكن لا يوجد في قانون شركة النفط الوطنية العراقية ومشروع قانون تعديله أية شركة تحمل اسم «الشركة موضوع البحث»!

(8) يطلب القرار تنفيذ جميع المهمات انسجاماً مع المادتين (1/5، و5/7) من قانون الشركة المطلوب تعديله، وهما مادتان غير موجودتان في قانونها، وإنما الموجود هو المادة (5) بفقراتها من أولاً إلى رابعاً، والمادة (7) بفقراتها من أولاً إلى خامساً!

(9) يطلب القرار تنفيذ جميع المهمات انسجاماً مع أحكام قانون «شركة النفط الوطنية»، ولكن لا يوجد في القانون المطب تعديله ومشروع قانون تعديله أية شركة تحمل هذا الاسم، وإنما الموجود هو «شركة النفط الوطنية العراقية»!

(10) يطلب القرار لتنفيذه الأخذ بعين الاعتبار ما جاء في مشروع قانون التعديل، ولا يُعرف كيف سيجري تنفيذ القرار ومشروع قانون التعديل لم يُصادق عليه مجلس النواب لغاية كتابة هذه السطور بداية عام 2022، ويصبح نافذاً بنشره في جريدة الوقائع العراقية، ليتحول من مُجرد «مشروع قانون» إلى «قانون»!

فضلاً عن كون شيطان الخلاف يكمن في التفاصيل كما يُقال، فإن الصياغات اللغوية والمفاهيمية للقوانين والقرارات والتعليمات وغيرها ستسمح بالاجتهاد الإردوي والمُتعسف والفساد في تفسيرها وتنفيذها، وهي طريق مُجرّبة من طرائق الاستحواذ على القوانين والقرارات وما شابه (بمعنى «خصختها») لصالح منافع سياسية أو اقتصادية أو مالية أو غيرها، شخصية أو حزبية أو فتوية أو مناطقية نفعية وضيقة.

### ج. في ملكة السخرية الفطرية للشعب من الفشل المؤسسي الحكومي في إدارة ثروته النفطية:

على مدى العقود الستة الأخيرة من تاريخ صناعة النفط في بلادنا (1968-2022)، وشعبنا يشهد بألم وسخرية بالغة ظاهرة ضياع ثروته النفطية. وقد حفل قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018 بالكثير من مواطن الخلل المؤسسية الدستورية والقانونية والتنظيمية المسببة لضياع كبير مُحتمل لثروة الشعب النفطية، الأمر الذي حدا بالمحكمة الاتحادية العليا إلى عدّ بعض أحكامه بعدم الدستورية. وعلى ما يبدو من أحكام مشروع قانون التعديل الأول لقانون الشركة، الذي أقرته الحكومة وقدمته إلى مجلس النواب لتشريعه في 17 آب 2020، سيتواصل هذا الضياع المُنظم والمُمنهج مؤسسياً لسنوات طويلة قادمة.

لا تسري أحكام قانون شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018 على أنشطة الصناعة النفطية في إقليم كردستان (جرى تدارك هذا الأمر في قرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن عدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كردستان والتي سنعرضها بعد قليل في هذا المبحث)، إذ لا يوجد نصاً واحداً في القانون يُشير إلى سريان فعل أحكامه على هذه الأنشطة، ولم يتضمن مشروع قانون التعديل الأول لقانون الشركة، إدراج حقول النفط والغاز في إقليم كردستان ضمن الولاية المؤسسية القانونية الحاكمة للشركة، وهذه الولاية لم تتناولها أيضاً قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 2019/1/23، المتعلقة بالطعن بدستورية بعض أحكام قانون الشركة. تخيلوا معي خطورة وتناقض المشكلة من الناحية الدستورية والقانونية والتنظيمية لهذه الولاية:

- مساس القانون وتعديله بالحقوق الدستورية للشعب العراقي في ملكيته للثروة النفطية: «النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات» (المادة 111).
- شاركت كتل الأحزاب الكردستانية البرلمانية في صياغة أحكام القانون والتصويت عليه، وأحكامه لا تسري على «نفطهم!».
- وافق وزراء الإقليم في الحكومة الاتحادية على قرار مجلس الوزراء بتعديل القانون، وستشارك كتل الأحزاب الكردستانية البرلمانية في التصويت على التعديل، والتعديل لا يشمل «نفطهم!».

• يشغل «وكيل وزارة الثروات الطبيعية بالإقليم» عضوية مجلس إدارة الشركة، سواء في القانون الأصلي أم بعد تعديله، وهذا المجلس لا ولاية له على «نفط الوكيل الكردستاني!».

في جلسته المُنعقدة بتاريخ 17 آب (أغسطس) 2020، اتخذ مجلس الوزراء قراراً يتضمن: «الموافقة على مشروع قانون التعديل الأول لقانون شركة النفط الوطنية العراقية»، و«تكليف السيد وزير النفط (الأستاذ..) بمهام رئيس شركة النفط الوطنية العراقية (إضافة لوظيفته)» (اتخذ مجلس النواب الجديد بعد الانتخابات المبكرة قراراً في شباط 2022 بإلغاء قرار مجلس الوزراء المذكور). في قانون الشركة رقم (4) لسنة 2018 المُراد تعديله، ومشروع قانون تعديله، نقرأ:

أ. «تتمتع الشركة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري»، ومشروع التعديل لم يَمسه.

ب. «يرأس الشركة من ذوي الخبرة والاختصاص في مجال الطاقة»، ومشروع التعديل لم يَمسه.

ج. «يرأس رئيس الشركة مجلس إدارتها»، ومشروع التعديل لم يَمسه.

يُثير قرار مجلس الوزراء تساؤلات مشروعة حول طريقة ودوافع توزيع الثروة النفطية بين الجماعات السياسية الحاكمة، تنتظر إجاباتها القانونية والتنظيمية، ومنها الآتية:

(1) ما الذي يتبقى قانونياً وتنظيمياً من استقلالية الشركة، عندما يكون وزير النفط رئيساً لها ورئيساً لمجلس إدارتها في الوقت نفسه؟ لقد حل الوزير محل الكيان المؤسسي المستقل للشركة!

(2) لا يتمتع الوزير الحالي بالاشتراطات القانونية لإشغال منصب رئاسة الشركة، كخبرة مهنية واختصاص علمي في مجال الطاقة!

(3) ولضمان حصول الوزير على المنصب، جرى تعديل سنوات الخدمة في قرار مجلس الوزراء المذكور من (25) إلى (20) سنة لتتوافق مع سنوات خدمته!

(4) في القانون، يحق «للشركة الاقتراض من أي جهة داخل وخارج العراق لتمويل استثماراتها بموافقة مجلس الوزراء»، ولكن في التعديل جاء هذا الحق من دون اشتراط موافقة مجلس الوزراء!؟



بعد تعيينها وزير النفط رئيساً لشركة النفط الوطنية العراقية ورئيساً لمجلس إدارتها، في ظروف إبطال المحكمة الاتحادية العليا للكثير من أحكام قانون الشركة ووصفها بعدم دستورية، يبدو أن الحكومة أرادت أن تضع في يد وزير النفط تعديلاً قانونياً يُتيح له سلطات تنفيذية مُطلقة في إدارة ثروة الشعب النفطية من دون أية مساءلة قانونية:

- اغتصبنا من الشعب عرش «ملكيتته للنفط»، ووضعناه فوق رأسك على سبيل الخصخصة!
- سنجعلك خطاباً أيديولوجياً لحقبة النفط القادمة: «أنت هدف الإدارة... والإدارة هدفها أنت»!

- وضعنا لك هدف مزوجة «الإدارة، والتطوير، والتشغيل»، لإجراء تجاربك القيادية الناجحة!

- سمحنا لك الخلط بين «الأهداف ووسائل تحقيقها» في مختبرك النفطي الجديد!
- أبعدنا عنك وجع رأس تحقيق هدف «الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية»!
- حررناك من عبودية «الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية»!
- أعفيناك من قيود استخدام «الأسس الفنية والاقتصادية» في إدارتك الحكيمة للأنشطة النفطية!

- حذفنا من جدول أعمالك المُزدحم الالتزام بـ «ضمان أعلى العوائد وأدنى التكاليف»!
- سمحنا لك بخرق المعيار الدستوري «أعلى منفعة للشعب العراقي» من نشاطك!

- يُمكنك «الاقتراض» والتصرف بالقروض كما تشاء من دون موافقتنا وعلمننا ومساءلتنا!

في مشروع قانون التعديل الأول لقانون شركة النفط الوطنية العراقية، مَسَّت تعديلاته شخص النائب الأول لرئيس الشركة، ولم يكن هذا المساس موفقاً من ناحية الشكل والمضمون والموقع في الهيكل التنظيمي للشركة:

(أ) الشكل التنظيمي. في نص التعديل، نرصد عدم الدقة التعبيرية اللغوية والتنظيمية لحالتين:

- للنائب الأول خبرتان، الخبرة الأولى في مجال الصناعة الاستخراجية (غير محددة المدة)، والخبرة الثانية غير معروفة (ولكن معروفة مدتها - لا تقل عن 20 عاماً)!

● للنائب الأول وظيفتان، الوظيفة الأولى غير معروفة، والوظيفة الثانية «... وكذلك يشرف على الشؤون الفنية للشركة»!

(ب) المضمون التنظيمي. في نص التعديل (وكذلك في القانون):

● لا يؤدي النائب الأول أية وظيفة إدارية أساسية أو مشتقة (باستثناء وظيفة الإشراف)، وهذا يعني أنه لا يمتلك الحق القانوني والتنظيمي في صناعة واتخاذ القرارات الإدارية!

● تم اقتطاع إشراف النائب الأول على «الشؤون التعاقدية والاقتصادية»، وأبقوا له فقط «الإشراف على الشؤون الفنية للشركة»!

● وبما أن النائب الثاني قد احتفظ بإشرافه «على الشؤون الإدارية والمالية والقانونية للشركة»، فليس معروفاً من التعديل مَنْ سيُشرف «على الشؤون التعاقدية والاقتصادية»، إذا علمنا أن رئيس الشركة بموجب التعديل قد فقد «الإشراف على رسم وتنفيذ سياسة الشركة وعملاتها»؟

(ج) الموقع في الهيكل التنظيمي. في نص التعديل الأول والقانون، نرصد التداخل والتزام والتنافس التنظيمي الآتي في أداء الوكيلين لصلاحياتهما وسلطاتهما وحقوقهما ومسؤولياتهما:

● النائب الأول: المدير التنفيذي وعضو مجلس الإدارة «بدرجة وكيل وزير».

● عضو مجلس الإدارة: «وكيل وزارة النفط لشؤون الاستخراج».

بعد أن ألحق قانون شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018 جميع شركات وزارة النفط بهيكل الشركة، سيقود مشروع التعديل الأول للقانون إلى المزيد من تفكيك هيكل وزارة النفط، وإلغاء دور الدولة، وتدعيم هيكل الشركة:

(1) أضاف التعديل «دائرة العقود والتراخيص البترولية» و«دائرة المكامن وتطوير الحقول»،

وهما من دوائر وزارة النفط، إلى الشركات المملوكة للشركة:

● على وفق أي معيار سيجري تفكيك وإضافة «تقسيمات تنظيمية» قادمة من هيكل مؤسساتي حكومي إلى «كيانات إنتاجية وخدمية تشغيلية» كما هو حال الشركات المملوكة للشركة؟

● إن فك ارتباط «دائرة العقود والتراخيص البترولية» من الوزارة وإلحاقها بالشركة، سيعني

نقل نشاطها في إبرام وتنفيذ ورقابة عقود التراخيص النفطية من دائرة الفعل السياسي المؤسساتي الحكومي المباشر إلى دائرة نشاط شركة إنتاجية مُشغَّلة، وهو أمر سيقود إلى فقدان الدولة لإدارتها وسيطرتها المباشرة على إدارة الثروة النفطية الوطنية!

(2) لم تَمَس التعديلات حالة بقاء (سومو) ضمن الارتباط التنظيمي للشركات المملوكة للشركة، على وفق ما يفرضه الالتزام بقرار المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 23 كانون الثاني 2019، القاضي ببقاء (سومو) ضمن كيان وزارة النفط. في وقت نظر المحكمة الاتحادية العليا بدستورية قانون الشركة، قاتلت الوزارة من أجل إبقاء (سومو) ضمن صفوفها وانتصرت، ولكن عندما قررت الحكومة تعيين وزير نفطها الحالي رئيساً للشركة، غضت النظر عن ذلك، لتبقى جوهرة معبد النفط العراقي (سومو) ضمن تاج عرش رئيس شركة النفط الوطنية العراقية!

في السنوات 2018-2021، أصاب الاضطراب الحكومات العراقية: واحدة استقالت بأمر الشعب، والثانية أتت بأمر نواب الشعب، والثالثة ربما ستأتي قريباً ولا أحد يعلم من سيأمر بها (بعد الانتخابات المُبكرة). وفي هذه الحكومات، يبحث قادة وزارة النفط بهمة عالية وبأدوات تنظيمية مُبتكرة وعجيبة وخطيرة عن ملاذ بديل لهم في قانون شركة النفط الوطنية العراقية (الشركة) وتعديله المُرتقب:

- فككوا شركات وزارة النفط وألحقوها بهيكل الشركة.
- جرت محاولة لتعيين وزير النفط الأسبق رئيساً للشركة، لكنها باءت بالفشل.
- ادعوا أن قانون الشركة يعاني من بعض الثغرات الطفيفة، وجمدوا العمل به.
- لَبَّت المحكمة الاتحادية العليا طلبهم بإخراج شركة تسويق النفط من هيكل الشركة وإبقاءها ضمن هيكل وزارة النفط، ولكنهم بالمقابل أجروا تعديلا على قانون الشركة، وأبقوا شركة تسويق النفط ضمن هيكلها.
- طلبوا في تعديلهم لقانون الشركة فك ارتباط بعض دوائر وزارة النفط وإلحاقها بهيكل الشركة، ولكنهم بالمقابل عَيَّنوا وزير النفط الحالي رئيساً للشركة إضافة لوظيفته.
- يُمكن لحكومة التوافق السياسي لعام 2020، ركوب موجة الجنون السياسي الحكومي السائد في حالتين تنظيميتين مُحتملتين:

- تفكيك ما تبقى من هيكل لوزارة النفط وإحاقه بهيكل الشركة للحاق بوزيرها!

- أو فتح نافذة الكترونية لتلقي طلبات الترشيح لمنصب وزير نفط راشد!

على مدى السنوات الثلاث الأخيرة، كتبت كثيراً (ومنها كتاب كبير) عن ما تحمله أحكام قانون شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018 من أدوات تهديم لإدارة صناعتنا النفطية، يضعها بيد مَنْ سيُفسرها وسيستخدمها لصالح منافع حزبية أو فئوية أو مناطقية ضيقة، عن طريق عملية «مُخصصة مُبطنَة» لثروة الشعب النفطية. لقد تجاهلت الحكومة المستقلة ذلك، وزادت عليها الحكومة عام 2020 بتقديمها مشروع قانون التعديل الأول لقانون الشركة، يتجاهل، ليس فقط ما كتبتُه وما كتبه غيري، ولكنه أيضاً يضرب بعرض الحائط قرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن دستورية قانون شركة النفط الوطنية العراقية.

ليس لنا من سبيل، نحن الباحثون في شؤون إدارة ثروتنا النفطية، سوى التنبيه من المخاطر والاقتراح في المنابر ووسائل النشر المُتاحة لنا، ومن خلال هذا الكتاب، أتوجه بمقترحين عمليين إلى اللجنة العليا لمكافحة الفساد، التي أنشأتها مؤخراً حكومة تصريف الأعمال الحالية، بشأن مخاطر قانون الشركة ومشروع تعديله الأول:

(1) تُخصّص اللجنة جزءاً من عملها للكشف عن مواطن الفساد الدستوري والقانوني والتنظيمي المُحتمل في قانون الشركة ومشروع قانون تعديله، للحيلولة دون وقوع الفساد مستقبلاً.

(2) وعلى سبيل الطُرفة، بعد تحقق اللجنة من وجود مواطن الفساد المذكورة، تتحرى عن الأشخاص المُتسببة في نشوئها، وتقديمهم للمحاكمة، وإذا نُبِتَ للمحكمة تورطهم في الجُرم، من جانبي أقترح عليها فرض العقوبة الآتية عليهم: إعطاء كل واحد منهم مساحة ليقوموا بحفر آبارهم النفطية بأنفسهم وعلى سبيل الخصخصة لهم ولذريتهم. من فوائد هذا المقترح، النقاط الثلاث الآتية:

● سيضمن انشغالهم بالحفر، عدم توفر الوقت الكافي لهم للتآمر على ثروة الشعب النفطية!

● ستضمن البلاد زيادة إنتاجها النفطي من جهدهم الوطني!

● ستضمن البلاد تخفيض تبعيتها لجهد عقود جولات التراخيص النفطية!

### ثانياً. قرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن قانون النفط والغاز لإقليم كردستان:

في عام 2012، قَدَّمَ وزير النفط في الحكومة الاتحادية طعناً أمام المحكمة الاتحادية العليا بشأن إدارة حكومة إقليم كردستان للموارد النفطية في الإقليم، وفي عام 2019 قَدَّمَ أحد أعضاء مجلس محافظة البصرة طعناً مُماثلاً، جمعتهما المحكمة في دعوى واحدة وأعطتها تسلسل (العدد 59/اتحادية/2012 وموحدتها 110/اتحادية/2019)، ونظرت فيها بتاريخ 15 شباط 2022 على النحو الموجز الآتي (الاقتراسات من نصوص قرار الحُكم موضوعة بين مزدوجتين صغيرتين، وجرى تقديم دعوى عضو مجلس محافظة البصرة لعدم وجود حثياتٍ لها ولعدم وجود ردٍ عليها من قبل المدعى عليهم من سلطات الإقليم):

(أ) **دعوى عضو مجلس محافظة البصرة:** «الحكم بعدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم (22) لسنة 2007 برمته لما فيه من مخالفات للدستور، والحكم بعدم دستورية قرار حكومة إقليم كردستان الخاص بالتعاقد مع الشركات الأجنبية خارج سلطة الحكومة الاتحادية المركزية وإلزام المدعى عليه بالإنتاج والتصدير عبر الحكومة الاتحادية وعدم الإضرار بالتزامات الحكومة الاتحادية مع منظمة أوبك وعدم إجبار الحكومة على تقليل الإنتاج في محافظة البصرة التي تطبق الدستور وتلتزم بالقانون عبر الإنتاج والتسويق ضمن الدستور والقوانين النافذة ويقابلها زيادة إنتاج وتسويق مخالفة للدستور والقوانين من قبل حكومة إقليم كردستان، وإصدار أمر ولأبي بإيقاف جميع التعاقدات النفطية الإنتاجية أو التسويقية المخالفة للدستور والقوانين النافذة من قبل حكومة إقليم كردستان وتسليمها إلى الحكومة المركزية الاتحادية».

(ب) **دعوى وزير النفط الاتحادي:** «أن المدعى عليه أمتنع عن تسليم النفط الخام المنتج من الإقليم إلى الحكومة الاتحادية بالإضافة إلى قيامه بتصدير النفط الخام المنتج إلى خارج العراق دون موافقة الحكومة المركزية مخالفاً بذلك أحكام الدستور والقوانين والتشريعات ذات الصلة وكما يلي»:

1. «إن تصدير النفط بقرار من الإقليم دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية يعتبر مخالفاً لأحكام المادة (111) من الدستور حيث أن ذلك أدى إلى استئثار الإقليم بإيرادات النفط المنتج من الإقليم وحرمان بقية المحافظات منه».

2. «إن نص المادة (112/أولاً) من الدستور لم يمنح الإقليم حق إدارة النفط والغاز وأوكل

إلى الحكومة الاتحادية حصراً مهمة توزيع الواردات كما اشترط في موضوع الإدارة المشتركة أن ينظم ذلك بقانون وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا بموجب القرار المرقم (8/ اتحادية/2012) والذي أشار إلى أن شرط الإدارة المشتركة موقوف حالياً إلى حين تشريع القانون الخاص بذلك».

3. «تعني المادة (112/ثانياً) أن للإقليم أن يشترك مع الحكومة الاتحادية برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز على سبيل الحصر وهذا ما أكدته المحكمة في قرارها آنف الذكر».

4. «ألزمت الفقرة (ب/أولاً) من المادة (1) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (22 لسنة 2012) وزارة النفط بإنتاج وتصدير النفط الخام لرفد الموازنة العامة للدولة بالإيرادات اللازمة لسير وديمومة الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، لذا فإن امتناع المدعى عليه يعتبر مخالفاً لنص القانون وإضراراً بالاقتصاد الوطني».

5. «المادة (5/أولاً) من قانون تنظيم وزارة النفط رقم (101 لسنة 1976) النافذ بموجب أحكام المادة (130) من الدستور نصت على (تتولى وزارة النفط، إدارة قطاع النفط... ويختص بممارسة عمليات استكشاف وحفر واستخراج النفط والغاز، وعمليات التصفية وصناعة الغاز، بالإضافة إلى نقل وتسويق النفط الخام ومنتجاتهما، وتشديد المشاريع النفطية، واستيراد المستلزمات المتخصصة بالقطاع) وبناء على ذلك يعتبر تصرف المدعى عليه مخالفاً لأحكام ونص المادة آنفاً».

«ولما تقدم وعملاً بأحكام المادة (93) من الدستور طلب المدعي من المحكمة الاتحادية العليا دعوة المدعى عليه للمرافعة والحكم بإلزامه بتنفيذ وتطبيق ما جاء بأحكام الدستور والقوانين النافذة ذات الصلة، وتسليم كامل الإنتاج النفطي المنتج في الإقليم إلى وزارة النفط الاتحادية».

ج) ردّ المدعى عليه (وزير الثروات الطبيعية في إقليم كردستان، ورئيس برلمان إقليم كردستان): «أن دعوى المدعي لا سند لها من الدستور وذلك للأسباب التالية»:

أولاً. «إن إدارة النفط والغاز لم تعد من ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية كما كانت سابقاً من اختصاصات الحكومة المركزية في ظل الأنظمة السابقة..».

ثانياً. «إن القصد من المادة (111) من الدستور هو مفهومها السياسي أكثر من المفهوم القانوني ولم تكن مادة تنظيمية لإدارة شؤون النفط والغاز، وأن ما يُراد منها هو عدم استئثار السلطات الحكومية بموارد النفط والغاز تمييزاً وإنفاقاً في غير مصلحة شعب العراق. وإن أي تفسير آخر لها سيؤدي إلى التناقض مع صراحة المواد الدستورية (110) و(112) و(115) التي تناولت توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم». هذا الرد غير سليم، لأن «مؤسسة الملكية» هي التي تقرر الحقوق القانونية المرتبطة بمشاركة صاحب الملكية بإدارة موضوع ملكيته والتصرف به والانتفاع منه والحصول على دخل من استغلاله وغيرها من الحقوق، هذا من جانب؛ ومن جانب ثان، تُعدّ الملكية الأساس التنظيمي لإدارة شؤون موضوعها من قبل شخصها كصاحب مصلحة، وهو أمر تنظيمي يؤهله لإشغال المواقع القيادية والإستراتيجية في الهياكل التنظيمية لإدارتها؛ ومن جانب ثالث، إن استئثار السلطات الحكومية بموارد النفط والغاز تمييزاً وإنفاقاً في غير مصلحة المالك كان نتيجة مباشرة لاستبعاده من إدارتها.

ثالثاً. «إن الإقليم لم يكن يمتلك عند نفاذ الدستور وتأسيسه أية حقول من المسماة بالحقول الحالية، وإن الحقول المنتجة في الإقليم كانت بعد تأسيس الدستور بعدة سنوات، إلا أن المُدعي.. قد تجاهل التمييز والفرز بين الحقول الحالية والمستقبلية فساواهما في الحكم والآثار والنتيجة. وإن المقصود بالحقول (الحالية) هي الحقول التي بلغ الاستخراج فيها مرحلة الإنتاج التجاري بتاريخ نفاذ الدستور في (2006/5/20) فتكون مشمولة بحكم المادة (112)/أولاً) وتكون إدارتها مشتركة وتقع ضمن الاختصاصات المشتركة، وحيث أن إقليم كردستان بتاريخ نفاذ الدستور لم تكن له أية حقول للنفط والغاز منتجة وأن ما هو موجود من حقول وصل الاستخراج فيها مرحلة الإنتاج بعد تاريخ نفاذ الدستور بعدة سنوات مما يعني عدم شمولها بالفقرة (أولاً) من المادة (112) من الدستور وتعتبر من الحقول المستقبلية ومحكومة بصدر المادة (115) من الدستور». إن تفسير المُدعي عليه لمفهومي الحقول «الحالية» و«المستقبلية» يتصف بالصواب التنظيمي العملي، إذا كان معيار التفريق بينهما هو تاريخ نفاذ الدستور، ولكن هذا المعيار قد يكون مُضلاً إذا ما تم النظر بالمفهومين، أولاً بمعيار «نوع الحقول» وقت نفاذ الدستور: «الحقول المكتشفة غير المطورة» و«الحقول المحتملة أو البكر» (بمعنى حقول جرى اكتشافها وتطويرها والإنتاج منها بعد نفاذ الدستور)؛ وثانياً بمعيار «عائدية الحقول» في ما يسمى «المناطق المتنازع عليها» بين حكومة الإقليم والحكومة

الاتحادية؛ وثالثاً بـمعيار التفريق ما بين «الحقول» ذات التوضع المحدد في باطن الأرض و«التراكيب الجيولوجية» الممتدة باتجاهات مختلفة في باطن الأرض.

رابعاً. «إن قانون تنظيم وزارة النفط رقم (101 لسنة 1976) لا ينفذ بحق الإقليم للأسباب التالية»:

1. إنه قانون تنظيمي لشؤون وزارة تم تشريعه على أساس نظام مركزي مخالف لمبادئ الفيدرالية التي أتى بها الدستور ولا يمكن الاحتجاج به تجاه الإقليم». نعم، يمكن الاحتجاج به لأنه قانون نافذ لغاية الآن بعد نفاذ الدستور.

2. «إن ما تناوله القانون المذكور (شؤون النفط والغاز) ليست من الاختصاصات الحصرية الواردة في المادة (110) من الدستور..».

3. «لـالإقليم وزارة ماثلة لوزارة النفط وهي وزارة الثروات الطبيعية مؤسسة بموجب القانون المرقم (21) لسنة 2007 على وفق الصلاحية الممنوحة لسلطاته التشريعية في المادة (121) من الدستور..».

4. «أن ما استند إليه المدعي في الفقرة (5) من عريضة الدعوى يتعارض مع قانون وزارة الثروات الطبيعية للإقليم رقم (21) لسنة 2007، وقانون النفط والغاز للإقليم رقم (22) لسنة 2007، وكلا القانونين يتضمنان نصاً بعدم العمل بأي قانون أو قرار يتعارض معهما، وإن للإقليم الحق أن تكون لقوانينه الأولية على قانون تنظيم وزارة النفط في حال الخلاف معها أو الاختلاف بين قانونيهما..».

خامساً. «.. وإن الإقليم لم يبدأ بتصدير النفط مباشرة إلا بعد أن امتنعت الحكومة الاتحادية عن دفع استحقاقات الإقليم من الموازنة منذ شباط 2014.. وإن للإقليم حقوقه واختصاصاته الدستورية التي يتمتع بها.. كصاحب الاختصاص الأصلي، وإن عدم حلّ الإشكال القائم بين وزارة النفط وسلطات الإقليم حول إنتاج النفط وتصديره يعود لموقف المدعي في امتناعه عن اتخاذ الخطوات اللازمة لتشريع مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي الذي تم التوافق عليه بين الطرفين سنة 2007 باعتباره يمثل السياسة الإستراتيجية للنفط والغاز للحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم.. وإضافة لكل ما تقدم فإن الحكومة الاتحادية قد أقرت لحكومة الإقليم بحقها بتصدير إنتاجها النفطي في قانون الموازنة لسنة 2018.. وإن الخلاف هو على وسيلة التسويق وليس حق التصدير، عليه فإن الاستجابة لطلب المدعي بتسليم ما



ينتج من نفط في الإقليم إلى وزارة النفط مع بقاء الإشكالات المالية بين الطرفين دونما حلول توافقية والتجاء الحكومة الاتحادية إلى فرض العقوبات المالية والاقتصادية كوسيلة لفرض وجهة نظرها حتى وإن كانت مخالفة للدستور ستؤدي إلى كارثة تلحق بالإقليم..».

(د) **حيثيات المحكمة الاتحادية العليا لقرار الحُكم:** «لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا.. توصلت المحكمة إلى النتائج التالية»:

أولاً: «.. لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام الدستور وإن ذلك لا يشمل الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية والتي لا يجوز تجاوزها استناداً لأحكام المادة (121/أولاً) من الدستور».

ثانياً: «بموجب المادة (110/أولاً) من الدستور.. تختص السلطات الاتحادية بوضع السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية، لذا لا يجوز للمحافظات غير المنتظمة في إقليم أو الأقاليم في جميع أنحاء العراق ممارسة هذا الاختصاص الحصري بدلاً من السلطات الاتحادية وبخلافه تكون ممارسة تلك الاختصاصات من قبل المحافظات غير المنتظمة في إقليم أو الأقاليم مخالفة للدستور».

ثالثاً: «.. لا يجوز للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تنظيم السياسة التجارية عبر حدودها وإن قيام أي محافظة أو إقليم بتنظيم علاقات تجارية مع الدول المجاورة لها أو مع أية دولة أخرى ولأي سبب كان مخالف لأحكام الدستور».

رابعاً: «.. بموجب المادة (111) من الدستور.. إن النفط والغاز في جميع أنحاء العراق هو ملك الشعب العراقي، والذي لا يجوز لأي سلطة اتحادية أو السلطات المحلية للأقاليم والمحافظات تجاوز ذلك، وإن ذلك موجب لتوزيع عائدات النفط والغاز على جميع أبناء الشعب العراقي بصورة متساوية وعادلة بغض النظر عن مناطق إنتاج تلك الثروات لكي لا يحرم أبناء المحافظات غير المنتجة منها كما أن ذلك يستلزم اطلاع ومعرفة أبناء الشعب العراقي بمقدار عائدات النفط والغاز باعتباره هو المالك لها للوقوف على كيفية توزيعها فمن غير الممكن أن لا يعلم المالك بعائدات ملكه وكيفية توزيعها».

خامساً: «استناداً لأحكام المادة (112/أولاً) من الدستور تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة لذا فإن إدارة النفط والغاز يعود إلى الحكومة الاتحادية بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات

المنتجة بما يؤمن توزيع وارداتها بشكل يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء العراق لتحقيق التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة».

سادساً. «استناداً لأحكام المادة (112/ثانياً) من الدستور تقوم الحكومة الاتحادية وبالتعاون مع الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز وبما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة الحكومة الاتحادية في ذلك على أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار، وإن رسم تلك السياسات من قبل الحكومة الاتحادية يعتمد على الوضع الاقتصادي والتجاري الدولي والإقليمي للعراق بما ينسجم مع التزامات العراق الدولية مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية ومنها منظمة الأوبك النفطية».

سابعاً. «تحدد صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً لما جاء في المادة (115) من الدستور والتي نصّت على (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم)».

ثامناً. «إن إدارة الحكومة الاتحادية للنفط والغاز والمتمثلة بوزارة النفط الاتحادية يخضع لأحكام القوانين النافذة والتي لازال معمولاً بها.. ومن تلك القوانين قانون تنظيم وزارة النفط رقم (101) لسنة 1976 وقانون الحفاظ على الثروة الهيدروكربونية رقم (84) لسنة 1985 كما أن الوزارة تعمل أيضاً وفق القوانين التي شرعت من قبل مجلس النواب ومنها قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018 وقانون فرض ضريبة الدخل على شركات النفط الأجنبية المتعاقدة للعمل في العراق رقم (19) لسنة 2010 وقانون استيراد وبيع المنتجات النفطية رقم (9) لسنة 2006». يلاحظ هنا أن المحكمة الاتحادية العليا لم تُشر إلى قراراتها عام 2019 بشأن عدم دستورية الكثير من أحكام قانون شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018، وما إذا كان لهذه القرارات من تأثير على سير الدعوى المرفوعة أمامها بشأن قانون النفط والغاز الكردي لسنة 2007.

تاسعاً. «سبق وأن أصدرت إحدى المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية بناء على دعوى من المدعي وزارة النفط العراقية والمدعى عليه وزارة الثروات الطبيعية لحكومة إقليم كردستان (بشأن تصدير الإقليم لشحنات نفط دون إذن الحكومة الاتحادية - المؤلف) وتضمن القرار (المدعي يمتلك الشخصية القانونية أو له الحق بحيازة الملك.. إن المدعى عليه تولى ممارسة سيطرته أو هيمنته وسيطر على الأملاك بطريقة غير قانونية وغير مرخصة وهمّش

حقوق المدعي.. إن حكومة إقليم كردستان أخذت النفط عند تصديره بالرغم من ملكيته للمدعي)».

عاشراً. «تختص السلطات الاتحادية بوضع الميزانية العامة للدولة استناداً لأحكام المادة (110/ثالثاً) من الدستور وإن عدم قيام حكومة إقليم كردستان بمراعاة الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية بخصوص النفط والغاز أدى إلى حصول تعقيدات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم.. وإن الالتزام بأحكام الدستور واحترام الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ومنها الاختصاص الحصري بخصوص استكشاف النفط والغاز واستخراجهما وتصديرهما فإن ذلك من شأنه أن يُمكن مواطني الإقليم من الحصول على مستحقاتهم من مجمل مبالغ الموازنة وفقاً للنسب المحددة بموجب القانون دون تعليق ذلك على حلّ الخلافات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية والإقليم إذ يجب أن لا يتأثر أبناء محافظات الإقليم بتلك الخلافات».

هـ) **قرار الحُكم:** «لذا فإن قيام حكومة إقليم كردستان باستخراج النفط وتصديره والتعاقد مع الأطراف الخارجية دولاً وشركات وتشريع قانون النفط والغاز لحكومة إقليم كردستان يخالف أحكام المواد (110 و111 و112 و115 و121 و130) من الدستور. عليه ولكل ما تقدم قررت المحكمة الاتحادية العليا ما يلي»:

1. «الحكم بعدم دستورية قانون النفط والغاز لحكومة إقليم كردستان رقم (22) لسنة 2007 وإلغائه لمخالفته أحكام المواد (110 و111 و112 و115 و121 و130) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005».

2. «إلزام حكومة الإقليم بتسليم كامل إنتاج النفط من الحقول النفطية في إقليم كردستان والمناطق الأخرى التي قامت وزارة الثروات الطبيعية في حكومة إقليم كردستان باستخراج النفط منها وتسليمها إلى الحكومة الاتحادية والمتمثلة بوزارة النفط الاتحادية وتمكينها من استخدام صلاحياتها الدستورية بخصوص استكشاف النفط واستخراجه وتصديره».

3. «للمدعي الحق بمتابعة بطلان التعاقدات النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان والمتمثلة بالمدعى عليه وزير الثروات الطبيعية مع الأطراف الخارجية دول وشركات بخصوص استكشاف النفط واستخراجه وتصديره وبيعه».

4. «إلزام حكومة إقليم كردستان بتمكين وزارة النفط العراقية وديوان الرقابة المالية الاتحادي بمراجعة كافة العقود النفطية المبرمة مع حكومة إقليم كردستان بخصوص تصدير

النفط والغاز وبيعه لغرض تدقيقها وتحديد الحقوق المالية المترتبة بذمة حكومة إقليم كردستان من جرائها وأن يتم تحديد حصة الإقليم من الموازنة العامة وبالشكل الذي يضمن إيصال حقوق مواطني محافظات إقليم كردستان من الموازنة العامة الاتحادية وعدم تأخيرها بعد أن يتم تنفيذ كافة فقرات هذا القرار من قبل حكومة إقليم كردستان وإشعار الحكومة الاتحادية وديوان الرقابة المالية الاتحادي بذلك».

### (و) كينونة نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية بعد قرار الحُكم:

(1) قرر دستور البلاد عام 2005 أن «النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات» (المادة 111)، وأناط مهمة إدارة استغلالهما وتطويرهما بتشارك الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة بمعيار تحقيق المنفعة الأعلى للمالك، وينظم ذلك بقانون (المادة 112/أولا/ثانياً). لم يُشرَّع هذا القانون لغاية الحين رغم صدور الكثير من مسودات مشروعاته، بسبب عدم التوافق السياسي حولها، ولكن في المقابل شرَّع إقليم كردستان قانونه الخاص بالنفط والغاز عام 2007، وتولت وزارة النفط الاتحادية إدارة النفط والغاز خارج الإقليم بمفردها من دون مشاركة المحافظات المنتجة، وعلى ما يبدو كان هذا النظام مُريحاً للحكومة الاتحادية والإقليم:

- كان التوافق السياسي النفعي والآني الضيق عنواناً لنمط الإدارة السائد للموارد النفطية.
- كان نمطاً مُنتهكاً لأحكام الدستور وطبيعاً على الإدارة غير المحترفة لتلك الموارد.
- كان الخاسر الأكبر في هذا النمط من الإدارة مالك الموارد ومنتجها في المحافظات.

### (2) دروس في أساسيات الإدارة من وحي قرار الحُكم:

- في دوافع الدعوى: كان الموضوع الأساس لدعوى وزير نفط الحكومة الاتحادية عدم دستورية استحواذ حكومة إقليم كردستان على «مخرجات إدارة» الموارد النفطية في مناطق الإقليم من قبل حكومتها، وليس «مقدمات إدارة» إنتاج وتطوير المخرجات من قبلها، وعلى هذا الأساس التنظيمي، طالب الوزير المحكمة باسترجاع جميع هذه المخرجات من حكومة الإقليم وتسليمها بالكامل للحكومة الاتحادية، مُعتبراً هذا الاسترجاع والتسليم بمثابة أمراً دستورياً، ولكن هذا الأمر يَشي أن دوافع الوزير كانت مادية ضيقة، لا تتعدى نطاق اهتمامه بالاستحواذ على مخرجات الإدارة من دون

الاكتراث بمسألة دستورية أو عدم دستورية إدارة إنتاجها. في المقابل، رفع أحد أعضاء مجلس محافظة البصرة دعوى أخرى كان موضوعها الأساس عدم دستورية «قانون النفط والغاز» نفسه للإقليم، المُنظم والمنتج للمخرجات، وهو بذلك قد وَسَّعَ من دائرة الانتهاك الدستوري لإدارة حكومة الإقليم للموارد النفطية في مناطقها بتأكيد على مقدمات إدارتها، ولم يحصرها فقط في زاوية مخرجات هذه الإدارة، وهو بذلك عَدَّ انفراد الإقليم (وضمناً الحكومة الاتحادية أيضاً) بإدارة الموارد النفطية إنتاجاً واستخداماً أمراً غير دستوري لدوافع سياسية لها صلة بما تعانيه المحافظات المنتجة من تطاول وزارة النفط وحكومة الإقليم على حقوقها الدستورية بإدارة الحقول النفطية في مناطقها.

- في ملكية النفط والغاز: عَدَّت حكومة الإقليم «ملكية الشعب العراقي» لموارد النفط والغاز الوطنية مسألة «سياسية» صرفة وخاضعة للتوافق النفعي بين القوى السياسية الحاكمة، وليس «أصلاً حقوقياً» مُقررّاً لنمط «نظام إدارة» هذه الموارد، كما هو معمول به في جميع أنظمة إدارتها الدولية المعروفة. ولكن المحكمة الاتحادية العليا بقرارها أعادت الوعي لحكومة الإقليم، وربما أيضاً للحكومة الاتحادية وحكومات المحافظات المنتجة، بأن ملكية الشعب للموارد هي التي تُقرر شكل ومحتوى نظام إدارتها، فضلاً عن تأمين وضمان الحق الدستوري للمالك بالاطلاع ومعرفة عائدات ملكه وكيفية توزيعها.

- في أشخاص الإدارة: ترى المحكمة الاتحادية العليا أن إدارة النفط والغاز ورسم السياسات الإستراتيجية لتطويرهما يعود إلى الحكومة الاتحادية بصيغة أو طريقة «التعاون» مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في ضوء اختصاصاتها الدستورية الحصرية، وترى أن قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018 مازال ساري المفعول على الرغم من إبطالها للكثير من أحكامه الأساسية في قرار حكم سابق لها:

- فَسَّرَتْ وَعَدَّت المحكمة في قرارها لسنة 2022 أن العلاقة التي تحكم الأشخاص الدستورية لإدارة الموارد النفطية (الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة) هي علاقة تعاون أو تشارك، أو بتعبير قرار سابق للمحكمة سنة 2012 «الإدارة المشتركة»، وهذا يعني أن حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة تتعاون مع

الحكومة الاتحادية ولكنها لا تُشاركها باتخاذ القرارات الإدارية. ولكن علم الإدارة لا يَعدّ «التعاون» وظيفة إدارية، وإنما هو «قيمة» بالغّة الأهمية لرسم وتحقيق الفعل الإداري في الممارسة العملية لها من قِبَل الأشخاص المنخرطة فيها، وبتعبير الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد العالم الأمريكي Simon H. الذي أشرنا إليه فيما تقدم من صفحات هذا الكتاب، «العمل الإداري هو عمل تعاوني بطبيعته»، ولكنه مع ذلك لا يُحدّد أشخاص الإدارة ولا حقوقها ولا مسؤولياتها ولا مواقعها في الهياكل التنظيمية لإدارة هذا العمل التعاوني المشترك. وبالنتيجة، أخرج القرار الحالي للمحكمة حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة من دائرة الفعل الإداري المباشر للموارد النفطية الوطنية (عمليات صناعة واتخاذ وتنفيذ ورقابة القرارات والانتفاع المباشر من مخرجات هذه العمليات المختلفة)، وهذه النتيجة يتطلب الأمر أخذها بعين الاعتبار عند تشريع القانون الاتحادي الذي يُطالب به الدستور لإدارة الموارد النفطية من جانبين أساسيين: الأول، حلّ التناقض ما بين مفهوم «التعاون» الوارد في قرار المحكمة لسنة 2022 كبدل عن مفهوم «الإدارة المشتركة» الوارد في قرارها لسنة 2012؛ الثاني، إيجاد وظائف إدارية ومواقع تنظيمية ومسؤوليات وغيرها لحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في نظام الإدارة الذي سيأتي به القانون الواجب التشريع، وهي حكومات كُفَل لها الدستور «معاونة» أو «مشاركة» الحكومة الاتحادية في إدارتها للموارد النفطية الوطنية.

– أضاف قرار المحكمة لسنة 2022 ثلاثة أشخاص لإدارة الموارد النفطية الوطنية: شخص «وزارة النفط» حسب قانونها النافذ لسنة 1976، وشخص «شركة النفط الوطنية العراقية» حسب قانونها النافذ لسنة 2018، وشخص «مجلس الوزراء» لأن الشركة مرتبطة تنظيمياً بهذا المجلس حسب قانونها النافذ. هذه الإضافة يتطلب أخذها أيضاً بعين الاعتبار عند تشريع القانون الاتحادي الذي يُطالب به الدستور لإدارة الموارد النفطية من ثلاث زوايا في أقل تقدير: زاوية إيجاد توليفة تنظيمية مناسبة ولا تتعارض مع أحكام الدستور لمزاحمة الأشخاص التنظيمية الثلاثة في قرارات المحكمة للأشخاص الثلاثة الأصيلة (الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم، وحكومات المحافظات المنتجة) الواردة في الدستور؛ وزاوية البحث عن أهداف للشركة ووسائل

لتحقيقها ومهام لمجلس إدارتها، بعد أن حكمت المحكمة في قرار سابق لها سنة 2019 أن «جميع» أهداف الشركة و«بعض» وسائل تحقيقها و«غالبية» مهام مجلس إدارتها غير دستورية؛ وأخيراً زاوية التفتيش عن معيار دستوري أو قانوني أو تنظيمي للتفريق ما بين مفهوم «مجلس الوزراء» الوارد في قانون الشركة ومفهوم «الحكومة الاتحادية» الوارد في أحكام الدستور المنظمة لإدارة الموارد النفطية الوطنية، بغرض تحديد حقوقها ووظائفها ومواقعها ومسؤولياتها الإدارية في النظام الذي سيأتي به القانون الاتحادي الواجب التشريع، ومن ثم تقرير ما إذا كان إحلال شخص «مجلس الوزراء» محل شخص «الحكومة الاتحادية» في نظام إدارة الموارد النفطية الوارد في قانون الشركة أمراً دستورياً أم لا.

(3) بقرارها عدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كردستان، أوجدت المحكمة الاتحادية العليا واقعاً جديداً لإدارة الموارد النفطية الوطنية والتصرف بمخارجاتها:

- إسقاط «نمط التوافق السياسي» غير الدستوري في إدارة لموارد النفطية، والعودة به إلى «النمط القانوني» (قانون تنظيم وزارة النفط رقم 101 لسنة 1976، وقانون شركة النفط الوطنية العراقية وغيرها من القوانين) كخطوة انتقالية موصلة قريباً إلى «نمط التوافق الدستوري» في هذه الإدارة (على قاعدة أحكام مواد الدستور النافذ ذات الصلة).
- «إلزام حكومة الإقليم بتسليم كامل إنتاج النفط من الحقول النفطية في إقليم كردستان.. إلى الحكومة الاتحادية والمتمثلة بوزارة النفط الاتحادية..»، وهذا يعني أولاً، أن جميع «العمليات النفطية» حتى فوهة البئر ستبقى تحت ولاية حكومة الإقليم، ولكن بدون سند قانوني لهذه الولاية بعد إلغاء القانون نفسه؛ وثانياً، لن تتمكن وزارة النفط الاتحادية «من استخدام صلاحياتها الدستورية بخصوص استكشاف النفط واستخراجه..» من حقول الإقليم بعد تخليها عن شركاتها (باستثناء سومو) ومن ضمنها دائرة العقود والتراخيص البترولية لصالح شركة النفط الوطنية العراقية، الموصوفة بعض أحكام قانونها بعدم الدستورية.
- سيُثير تولي شركة النفط الوطنية مهام إدارة حقول الإقليم نزاعاً قانونياً ودستورياً جديداً بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، وسيُعِيد نظام الإدارة

إلى دائرة فعل «التوافق السياسي» غير الدستوري بعد أن أخرجها منه قرار سابق للمحكمة (عام 2019) ووضعا على سكة «التوافق الاجتماعي» الدستوري بإبطاله حوالي 25% من أحكامه من جانب أول؛ ولكن من جانب ثانٍ، أبقى القرار على الهيكل التنظيمي نفسه للشركة، حيث يتحكم (6) أشخاص طبيعيون (رئيس الشركة ورئيس مجلس إدارتها، ونائبه، وثلاثة خبراء) من أصل (11) عضواً في مجلس إدارتها بجميع القرارات، حيث تنص (الفقرة 4 من المادة 8/ثانياً من قانون الشركة، وليس معروفاً ما إذا كانت هذه المهمة مشمولة أيضاً بصفة عدم الدستورية كحال «غالبية» مهامها كما يقول القرار المذكور): «يتخذ المجلس قراراته المتعلقة بالسياسات والتعاقدات والاستثمار بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس».

(4) أحدث قرار المحكمة انقلاباً مؤسسياً كبيراً ونوعياً في نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية، يتطلب تعاملًا كبيراً ونوعياً مُماثلاً معه في الأمد القصير:

- على الرغم من أن قرار الحُكْم جاء متأخراً جداً، وعلى الرغم من مجيئه في ظروف تعثر تشكيل الحكومة الجديدة بعد الانتخابات المبكرة لشهر تشرين الأول 2021، إلا أنه ضروري لنزع عباءة المناورات السياسية عن إدارة موارد البلاد النفطية وإلباسه عباءة التوافق الاجتماعي الوطني الدستوري بتشريع قانون النفط والغاز الاتحادي عاجلاً، الذي ورد في حيثيات قرار الحُكْم.
- وحتى لا يضيع الوقت سدى في النقاشات التنظيمية والقانونية والفنية حول مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي (وهي طريقة جربتها القوى السياسية الحاكمة لتعطيل تشريعه)، أذُكر القارئ الكريم للكتاب بمقتري الوارد في كتابي (المكانة المؤسسية لشركة النفط الوطنية العراقية في منظومة إدارة الموارد النفطية، الصادر عن مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2021) والخاص بتشريع قانون «مؤسسة المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار»، تكون العضوية فيه حصرية للحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة (وهو ما يتوافق مع أحكام الدستور وقرارات المحكمة ذات الصلة)، وأن تكون شركة النفط الوطنية العراقية بعد تعديل قانونها «المُشغل الوطني الحصري» للموارد النفطية في المجلس المقترح.



- وبانتظار حصول التوافق الدستوري على «القانون الاتحادي» أو «المجلس الاتحادي»، وبغرض عدم تعطيل الإنتاج من حقول إقليم كردستان وضمان قبول حكومتها لقرار الحكم وتجنب التحكيم الدولي مع شركات النفط الأجنبية حول عقودها المبرمة بنمط «المشاركة بالإنتاج»، أرى أن تشمل وزارة النفط الاتحادية هذه الحقول بنمط «المشاركة بالأرباح» على غرار عقود حقل المنصورية الغازي وحقل ارطاوي النفطي، وليس بنمط «عقود الخدمة» كما يقترح البعض من الباحثين، رغم إقراري بعدم وجود سند قانوني أو دستوري يُجيز إبرام أنماط عقود المشاركة بالإنتاج أو المشاركة بالأرباح. بهذا القرار الشجاع، أظن أن بلادنا ستُرسى دعائم نظام جديد مُنصف وفاعل ومُثمر لإدارة مواردها النفطية لا ينتهك الحقوق الدستورية لأصحابها الشرعيين.

### خلاصة المبحث الثالث

نحن نرى الفشل المُحتمل لنظام إدارة الموارد النفطية في قانون التأسيس الثالث للشركة (وقد عززت قرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن عدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كردستان هذه الرؤية)، إذ لم يستطع نظام الإدارة المذكور الوفاء بمتطلبات تحقيق المعايير الأساسية الآتية، ذات الطابع التنظيمي الصرف التي اعتمدها هذا المبحث من الكتاب في التحليل، حتى ولو بمستوى مقبول من درجات التحقيق:

- غياب الاستقلالية الإدارية والمالية من نشاط الشركة، وحضور التناقضات التنظيمية الكثيرة، والتي يمكن لها أن تُفضي إلى تعطيل و/أو شلل عمليات اتخاذ القرارات النفطية.
- حضور الإدارة العملياتية في نشاط الشركة، والتي يُمكن لها أن تُفضي إلى سوء استخدام وتطوير الموارد النفطية، وغياب الإدارة الإستراتيجية من نشاطها، والتي يُمكن لها أن تُفضي إلى عدم فاعلية إدارة الموارد النفطية.
- التجاوز على الحقوق الدستورية للأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، وسهولة الاستيلاء على والاختراق المؤسساتي والتنظيمي غير المشروع لنشاط الشركة، والضياع المُحتمل 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 النفطي، وهو أمر يُفضي إلى تشوه مؤشرات نشاطها الاقتصادي والمالي والإنتاجي، وإلى غياب مسؤوليتها عن نتائج هذا النشاط أمام الدولة والمجتمع.

لقد وضع قانون الشركة نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية في مأزق تنظيمي كبير، زادت من حدته قرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن عدم دستورية بعض أحكامه (وكذلك الأمر بشأن عدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كردستان)، وهو أمر يتطلب التفكير بإيجاد مخرج آمن منه. في كتابنا (الكعبي، 2021) اجتهدنا في إيجاد هذا المخرج باقتراحنا تكوين مؤسسة «المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار»، تنضوي الشركة في هيكله التنظيمي بمثابة المُشغل الحصري للموارد النفطية الوطنية.

### مصادر المبحث الثالث

- الدستور العراقي، 2005.
- قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.
- قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23 كانون الثاني 2019 بشأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne> في 24 كانون الثاني 2019.
- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (267) لسنة 1987 والمسمى (دمج مركز شركة النفط الوطنية العراقية بمركز وزارة النفط).
- قرار مجلس الوزراء بالموافقة على مشروع قانون التعديل الأول لقانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018، في 17 آب 2020.
- العنّاز، غانم (2018). تاريخ وزارة النفط العراقية. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne> في 18 آذار.
- الكعبي، جواد كاظم لفته (2017). المدخل الإستراتيجي في إدارة صناعة النفط. الناشر: دار الكتاب الجامعي، العين/الإمارات العربية المتحدة.

- الكعبي، جواد كاظم لفته (2021). المكانة المؤسساتية لشركة النفط الوطنية العراقية في منظومة إدارة الموارد النفطية. الناشر: مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد.
- الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا. القرار (الرقم 8/اتحادية/2012).
- الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا. القرار (العدد 59/اتحادية/2012 وموحداتها 110/اتحادية/2019).

## الفصل الثالث

### إدارة صناعة استخراج النفط في عقود جولات التراخيص النفطية

على الرغم من مرور أكثر من عشر سنوات على إبرام العراق لعقود خدمة نفطية مع شركات النفط الدولية، إلا أن مساحة وعمق الجدل الأكاديمي والمهني الدائر حولها آخذة بالتزايد لغاية اليوم. يتوزع الجدل المعني بالأساس على مسارات سياسية واقتصادية وإيديولوجية، ستنشئها العمليات النفطية الجارية في الأمدين المنظور والبعيد لتنفيذ هذه العقود، بينما غابت عنه تماماً طبيعة وتداعيات المسار التنظيمي الداخلي لإدارة العمليات النفطية الجارية بموجب أحكامها. لقد أمنت أحكام عقود جولات التراخيص النفطية لشركتنا النفطية الوطنية دور الشريك التنظيمي الحكومي لائتلافات الشركات النفطية الدولية، بينما واقع حال هذه الأحكام في الممارسة العملية لإدارة العمليات النفطية ينفي هذا الدور، أو يجعله في أحسن الفروض دوراً تنظيمياً هامشياً وضعيفاً، أو كما أسماه أحد الباحثين بحق دور «الشريك النائم».

يتبنى هذا الفصل من الكتاب فرضية علمية أولية مفادها الآتي: «يُفضي نمط العقد المُختار (عقد الخدمة النفطية) في جولات التراخيص النفطية إلى تهميش الدور التنظيمي لشركتنا النفطية، وفقدانها السيطرة التنظيمية الوطنية على إدارة العمليات النفطية الجارية بموجب أحكامه»، مع التأكيد هنا على استبعاد الجانبين الإيديولوجي والسياسي، في العقد وحول العقد، من التحليل. تمت تجزئة الفصل إلى ثلاثة مباحث، يختص كل مبحث منها بأطروحته العلمية الخاصة به ولكن في إطار الأطروحة المركزية للفصل نفسه والمُعلنة في فرضيته العلمية الأولية. يتناول المبحث الأول شروط الاختيار التنظيمي لنمط العقد النفطي بمنهجية التحليل المقارن، بينما يختص المبحث الثاني برصد وتحليل مؤشرات السيطرة التنظيمية للشريك الحكومي في العقد النفطي، أما المبحث الثالث فسيتكفل بتبيان الهيكل التنظيمي لإدارة عقد التراخيص النفطي، وما لحق به من إعادة هيكلة بعد تأسيس شركة البصرة للطاقة المحدودة عام 2021.

## المبحث الأول

### مفهوم وظروف الاختيار التنظيمي لنمط عقد الترخيص النفطي

#### مفهوم الاختيار التنظيمي لنمط العقد النفطي

يرتبط مفهوم «الدور التنظيمي» Organizational Role لأشخاص الإدارة بالآليات التنظيمية Organizational Mechanisms، التي يجري بموجبها امتلاك واستخدام السلطات والصلاحيات والحقوق والمسؤوليات والموارد الإدارية من قبلهم في الفعل التنظيمي لإدارة نشاط منظمات الأعمال كافة (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2014: 346-352). ويُعدّ مفهوم «الاختيار التنظيمي» Organizational Choice، نموذجاً سلوكياً لعملية يجري بموجبها تكوين الهياكل التنظيمية، المُجسّدة للآليات التنظيمية المعنية لممارسة الدور التنظيمي، كنتيجة لجهود واعية وهادفة من قبل المُسيّرين فيها (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2014: 271-290).

عادة ما يرتبط مفهوم الاختيار التنظيمي بالقرارات التنظيمية الإستراتيجية، والتي يُنظر إليها بمثابة عملية تنظيمية احتمالية، تابعة لمستوى وعي الاختيار لدى المُسيّر (الإداري) عند اختياره أحد البدائل التنظيمية الممكنة والمتاحة أمامه لاتخاذ وتحقيق قراره الإستراتيجي، وهذا البديل، في التحليل الأخير، ما هو إلا آلية تنظيمية لردة فعله على ضغوط عوامل البيئة المحيطة بنشاط منظمة الأعمال، وأيضاً تقيّماته الشخصية لمصالح الأشخاص التنظيمية فيها، كما حصل لفريق وزارة النفط العراقية أبان تفاوضه مع شركات النفط الدولية حول خيارات أنماط وأحكام عقود جولات التراخيص النفطية. وما دامت ردة فعل وتقديرات الفريق الوطني المفاوض على ضغط عوامل البيئة المحيطة تقع في أساس اختيار الإستراتيجية المناسبة، وهي هنا إستراتيجية تطوير واستغلال الموارد النفطية بالتعاون مع شركات النفط الدولية على قاعدة نمط «عقد الخدمة النفطية»، عندها ستصبح ردة الفعل والتقديرات المعنية احتمالية

أيضاً، الأمر الذي يعني وجود احتمالين متاحين للفريق الوطني المفاوض لاتخاذ وتحقيق هذه الإستراتيجية:

- الاحتمال الأول، ردة فعل تنظيمية مُتكيفة، بمعنى اتخاذ وتحقيق إستراتيجية تضمن إحداث تغييرات هيكلية متواضعة في أطر الخبرة التنظيمية والتكنولوجيا السائدة في قطاع الاستخراج النفطي الوطني عبر استخدام هذه الأطر، التي تمتلكها الشركات النفطية الدولية، مع **حضور تنظيمي شكلي** لشركات النفط الوطنية في إدارة العمليات النفطية، كما في تجربة عقود جولات التراخيص النفطية الحالية في العراق.

- الاحتمال الثاني، ردة فعل تنظيمية ابتكارية، بمعنى اتخاذ وتحقيق إستراتيجية تضمن إحداث تغييرات هيكلية كبيرة وعميقة تتخطى أطر الخبرة التنظيمية والتكنولوجيا السائدة في قطاع الاستخراج النفطي الوطني، باتجاه اكتساب مقومات الأطر المعنية، التي تمتلكها الشركات النفطية الدولية، مع **حضور تنظيمي فاعل** لشركات النفط الوطنية في إدارة العمليات النفطية، كما في التجارب الناجحة لهذا الاحتمال في النرويج وروسيا الاتحادية والمملكة المتحدة وغيرها من البلدان المستخرجة للنفط الخام والغاز الطبيعي.

وحسب قناعة عالم الإدارة الأمريكي Simon H.، حينما يصطدم الناس في حياتهم بمشكلة المفاضلة ما بين الاحتمالات الكثيرة للاختيار، فإنهم لا يستطيعون التعامل بنجاح كبير مع الواقع (عوامل البيئة المحيطة بنشاط منظمات الأعمال) بكل تجلياته وتعقيداته، الأمر الذي يضطرهم إلى اللجوء نحو نموذج مُبسط للتعامل مع مشكلة الاختيار التنظيمي، وتقسيم تبعات هذا الاختيار إلى ثلاثة أشكال (أنظر تفصيل ذلك في: لفته، 2004: 257-258):

- شكل التبعات المنشودة أو التي يُراد التهرب منها، والقيم الإيجابية والسلبية، المراد مقارنتها عند تقدير النتائج.

- شكل التبعات التي لا يكثرث مُتخذ القرار نسيباً بها، سواء تحققت أم لا.

- شكل التبعات البديلة التي ينبغي تجنبها، المرتبطة بتكاليف الاختيار التنظيمي.

إن الاختلاف بين الأشكال الثلاثة المذكورة في أعلاه لتبعات الاختيار التنظيمي هو اختلاف ذاتي، لأن عملية تقييمها خاضعة لمنظومة القيم التي يسترشد بها صاحب هذا الاختيار. بيد أن الاختلاف

هذا موجود في العملية الواقعية لاتخاذ القرارات الإستراتيجية، وهذه الحقيقة تجعل من اختلاف أشكال تبعات الاختيار التنظيمي مسألة جوهرية في فهم العملية الواقعية لإدارة منظمات الأعمال الكبيرة والمعقدة. على سبيل المثال، استبعد الفريق الوطني المفاوض من خياراته التنظيمية الأنماط الحديثة من العقود النفطية، مثل عقود المشاركة والامتياز، بسبب كونه منظومة القيم، كما نعتقد، التي استرشد بها الفريق الوطني المفاوض، تعدد عقود المشاركة والامتياز عقوداً منتهكة لمفهوم «السيادة الوطنية» في امتلاك وإدارة تطوير واستغلال مواردنا النفطية.

من زاوية نظر أخرى، يشغل معيار التحالف المهيمن بين الأشخاص التنظيمية المشاركة في إدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية (في مثالنا الشريك الحكومي وشركات النفط الدولية) مكاناً بارزاً في عملية الاختيار التنظيمي، إذ أن علاقات القوة والهيمنة والنفوذ والسيطرة فيما بينهم (كما هو حال امتلاك ائتلاف الشركات النفطية الأجنبية 95% لحصة سيطرة تنظيمية من مجموع حصص المقاول في العقد النفطي بعد تعديله عام 2014) تؤثر مباشرة على نمط ومسار الاختيار التنظيمي الإستراتيجي، بغرض تحقيق التغييرات التنظيمية المنشودة. وكما يرى أحد الباحثين (السالم، 2005: 214): «إن معرفة الهيكل السياسي للتنظيم، ومعرفة الأفراد ذوي القوة والنفوذ داخل المنظمة، والآراء الخاصة ببعض الأفراد ذوي القوة والنفوذ، وثقافة المنظمة بصفة عامة تعدّ من الأمور الهامة عند القيام بالاختيار الإستراتيجي، حيث أن مثل هذه المعرفة تضمن أن يكون هذا الاختيار أكثر واقعية، وأكثر قبولاً من كل الأطراف التي تعمل في المنظمة».

في إدارة صناعة استخراج النفط والغاز، لا يجري اختيار هذا النمط التنظيمي أو ذاك من نظم الإدارة المعروفة في هذه الصناعة، من دون معرفة الظروف المختلفة التي صاحبت هذا الاختيار أو حتى فرضه، كخيار تنظيمي إستراتيجي وحيد لإدارتها في هذا البلد المنتج للنفط أو ذاك. في مثال النرويج، الذي عرضناه في الفصل الأول من هذا الكتاب، يُمكن لنا رصد الظروف الآتية، التي ساعدت الحكومة النرويجية في اختيارها التنظيمي لإستراتيجية تطوير صناعتها النفطية على قاعدة عقد «الامتياز النفطي الحديث» (أنظر تفصيل ذلك في: القاسم، 2010):

- جرى اختيار النمط التنظيمي في ظروف بدايات تأسيس صناعتها النفطية الوطنية، وتطلب الأمر من النرويج أكثر من عشر سنوات لبلورة المكوّن التنظيمي الوطني لإدارة العمليات النفطية فيها، من خلال المراسيم والأنظمة في البداية، ومن ثم التشريع القانوني.

- لم تكن النرويج، وقت بلورة خيارها التنظيمي، واقعة تحت ضغط «الحاجة الاقتصادية والمالية» للريع النفطي، بغرض تنمية وتطوير اقتصادها الوطني، فقد كان اقتصادها متطورا صناعيا، ومتسما بتوازن وتنوع هيكله، والمستوى العالي لوتائر نموه وتطوره.
- كانت النرويج، ومازالت لغاية الآن، تتمتع باستقرار سياسي واجتماعي كبير ودائم، ولم يُحدث النمط التنظيمي المُختار لإدارة صناعة استخراج النفط فيها أية خلافات إيديولوجية أو سياسية أو اجتماعية بين قواها السياسية والاقتصادية والاجتماعية الفاعلة.

ومن المنطقي تماما، من زاويتي نظر سياسية واقتصادية، أن يُثار بهذا الصدد التساؤل الآتي: إن الظروف الثلاثة، المُشار إليها في أعلاه، تقود إلى ترجيح اختيار النمط التنظيمي القائم على «الاستثمار الوطني المباشر»، أو بدرجة أقل النمط التنظيمي القائم على أحكام «عقد الخدمة النفطية»، بديلاً عن نمط «عقد الامتياز النفطي الحديث»، الذي تم تبنيه في النرويج لإدارة صناعاتها الاستخراجية النفطية الفتية أوائل سبعينات القرن المنصرم.

من زاوية النظر السياسية، يضمن خيار الجهد الاستثماري الوطني المباشر و/أو طلب المساعدة الفنية من شركات النفط الدولية لتطوير واستغلال الموارد النفطية تحقيق مبدأ «السيادة التنظيمية الوطنية»، وتحقيق هذا المبدأ بدوره سيضمن لحكومة البلد المنتج الوصول إلى «الشرعية السياسية» و«القبول الاجتماعي» أمام شعبها، وبالنتيجة فهو خيار تنظيمي «مربح سياسيا»، ولا يتضمن «تكاليف مؤسساتية سياسية» من أي نوع كان تتحمل أعبائها القوة أو القوى السياسة الحاكمة. أما من وجهة النظر الاقتصادية، فخيار استخدام الجهد الاستثماري الوطني المباشر، وربما بمساعدة فنية خارجية، في بناء وتطوير الصناعة النفطية، فسيضمن للدولة المنتجة الاستحواذ الكامل على الريع النفطي لهذه الصناعة، بمعنى تحقيق مبدأ «الاستقلال الاقتصادي» في قطاع استخراج النفط والغاز، وتحقيق هذا المبدأ بدوره سيضمن لحكومة البلد المنتج تحقيق عوامل النمو والتطوير، وبالنتيجة فهو خيار تنظيمي «مربح اقتصاديا»، ولا يتضمن «تكاليف مؤسساتية اقتصادية» من أي نوع كان تتحمل أعبائها القوة أو القوى السياسة الحاكمة، ربما باستثناء كلفة تدبير الأموال الاستثمارية عند الانطلاق والخبرة الفنية والتنظيمية اللازمة.

بيد أن النرويج في السبعينات، ومن ثم المملكة المتحدة في الثمانينات، وروسيا الاتحادية



في نهاية التسعينات من القرن الماضي، لم تستخدم قط المنطق المؤسسي المشار إليه قبل قليل، بشقيه السياسي والاقتصادي، لتبرير اختيارها للنمط التنظيمي القائم على أحكام عقد الامتياز النفطي في نسخته الحديثة، والمتضمن الشروط التنظيمية العامة لعقد «المجازفة المشتركة» Joint Venture. في حالة النرويج مثلاً، كانت الحكومة تنظر للصناعة النفطية وقت بدايات التأسيس بكونها صناعة «معوّلة تنظيمياً»، وما دامت هذه الصناعة تتسم بهذه الصفة الفريدة لنشاطها، فمن المنطقي تماماً أن تأخذ زاويتي النظر السياسية والاقتصادية في اختيار النمط التنظيمي لإدارتها صفة العوّلة أيضاً، بمعنى النظر إلى عملية الاختيار التنظيمي لإستراتيجية التطوير بمفاهيم «السياسة المعوّلة» و«الاقتصاد المعوّم» و«التكنولوجيا المعوّلة» و«التنظيم المعوّم»، وليس بمفاهيم «السياسة المحلية» و«الاقتصاد المحلي» و«التكنولوجيا المحلية» و«التنظيم المحلي».

### ظروف اختيار نمط عقد الخدمة النفطية في جولات التراخيص

في العراق، وبنهاية العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، حسمت الحكومة العراقية خيارها التنظيمي في تطوير صناعتها الاستخراجية النفطية لصالح «عقد الخدمة النفطية». وكما هو حال أي اختيار آخر من بدائل متعددة، جرى اختيار النمط التنظيمي لعقد الخدمة النفطية في العراق تحت تأثير وبفعل الظروف المختلفة الآتية:

- لم يأت اختيار نمط «عقد الخدمة النفطية»، من قبل الفريق الوطني المفاوض في جولات التراخيص النفطية عام 2009، بغرض التأسيس التنظيمي لولادة صناعة استخراجية نفطية وطنية جديدة، وإنما جاء الاختيار لتنظيم إدارة صناعة استخراج نفطي قائمة وناشطة منذ نهاية عشرينات القرن المنصرم. هذا يعني، من الناحية التنظيمية، أن الاختيار المعني جاء، ونحن نفترض ذلك، بعد قيام الفريق الوطني المفاوض بإجراء تحليل مقارنة شامل للأنماط التنظيمية السابقة على نمط «عقد الخدمة النفطية» في إدارة الصناعة النفطية الوطنية. منذ بداية صناعة النفط في العراق ولغاية تأميمها في سبعينات القرن المنصرم، كان يجري تنظيم نشاطها بأحكام «عقد الامتياز النفطي التقليدي» الممنوح لشركات النفط الدولية، ومنذ تأميمها ولغاية إبرام عقود جولات التراخيص النفطية في نهاية العشرية الأولى من القرن الواحد والعشرين جرى تنظيمها من خلال نمط «الاستثمار الوطني المباشر»، مع

بعض مساعدة فنية أجنبية. لقد رجحت الحكومة العراقية، على ضوء نتائج التحليل المقارن الشامل الذي افترضنا إجراءه، خيار تنظيم صناعة استخراج النفط على قاعدة نمط «عقد الخدمة النفطية» على النمطين النقيضين: نمط «عقد الامتياز النفطي التقليدي» ونمط «الاستثمار الوطني المباشر». ولكن المشكلة المؤسساتية في هذا الاختيار، وعلى خلاف النرويج والبلدان الأخرى، تكمن في أمرين: الأول، إخفاق الحكومة العراقية بتكوين بيئة مؤسساتية تشريعية حاکمة للشكل التنظيمي المُختار، إذ جرى اعتماد وتنفيذ عقد الخدمة النفطية من دون وجود ضوابط قانونية للاعتماد والتنفيذ في أرض الواقع (الفشل في تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي)؛ الثاني، صياغة بنود العقد النفطي على نحو لا يضمن سيطرتها التنظيمية الكاملة على العمليات النفطية الجارية بموجب العقد.

- إن غياب البيئة المؤسساتية التشريعية والتنظيمية من تنظيم عمليات تطوير صناعة استخراج النفط، على الرغم من وجود بيئة مؤسساتية دستورية ملائمة لهذا الأمر، سيضع النمط التنظيمي المُختار في دائرة فقدان التوجه الإستراتيجي لإدارة عمليات التطوير المستهدفة، وقد أفضى تحقيقه العملي إلى النتائج نفسها التي أفضت عنها نتائج تحقيق عقد الامتياز النفطي التقليدي والاستثمار الوطني المباشر السابقة عليه، ويأتي في مقدمتها إنتاج الربح النفطي، وعدم كفاءة وفاعلية إدارة عمليات التطوير النفطي بإنتاج قيم مضافة، واغتراب نشاط القطاع النفطي عن بيئته الاقتصادية المحلية في مناطق الاستخراج النفطي، ووقوع إدارة عملياته النفطية في دائرة الفساد الإداري والسياسي.

- في التجربة النرويجية، لم تكن الدولة واقعة تحت ضغط «الحاجة الاقتصادية» للعوائد النقدية لتصدير النفط الخام والغاز الطبيعي وراء اختيارها نمط تنظيم صناعتها النفطية الوطنية، وإنما كانت واقعة تحت ضغط حاجة أخرى، يمكن لنا تسميتها باسم «الحاجة التنظيمية» لربط اقتصادها المحلي بالاقتصاد الدولي، عبر إدماج مواردها النفطية عضواً بدائرة النفوذ والإمكانات والفرص والتحديات، التي توفرها صناعة النفط الدولية. هذه الحاجة التنظيمية لم تكن متوفرة للعراق وقت ترجيح خياراته التنظيمية لصالح عقد الخدمة النفطية في تطوير صناعته الاستخراجية النفطية، لأن

نمط الامتياز النفطي التقليدي كان قد سلب العراق سيادته التنظيمية الوطنية على موارده النفطية وأوقع اقتصاده الوطني في شرك إنتاج واستهلاك الريع النفطي، بينما نمط الاستثمار الوطني المباشر فقد أنتزع السيادة التنظيمية على هذه الموارد من يد الشركات النفطية الأجنبية، ولكن وضعها في يد «شخص الحاكم» وقتها، لتكون ملكاً سيادياً له ولحزبه ولأصدقائه من الأفراد والشركات والدول، وهو الأمر الذي قاد إلى تعميق الصفة الربعية للاقتصاد العراقي. وبالنتيجة، جاء الاختيار التنظيمي لنمط عقد الخدمة النفطية في جولات التراخيص تحت وُقْع ضربات مطرقة وسندان «الحاجة الاقتصادية» للدولة من زاويتين اقتصاديتين متداخلتين: الأولى، زاوية الحاجة إلى الاستثمارات والتكنولوجيا والخبرة التنظيمية لشركات النفط الدولية لتطوير الصناعة النفطية الوطنية؛ والثانية، زاوية الحاجة إلى استخدام عائدات تصدير النفط الخام في تلبية الحاجات المعاشية للناس، وضمان متطلبات عمل أجهزة السلطة الحكومية الجديدة وأمن البلاد وغيرها.

- جرى اختيار نمط عقد الخدمة النفطية بعد سنوات قليلة من تغيير سياسي ودستوري عاصف في البلاد، حدث بنتيجة غزو واحتلال عسكري أجنبي خارجي، وما صاحبه من اضطراب وعدم استقرار سياسي وأمني كبيرين، يعاني العراق من تداعياتها حتى اللحظة الراهنة. لم يحظ اختيار الحكومة لهذا النمط من العقود التنظيمية بموافقة وتأييد الكثير من القوى السياسية والاجتماعية الفاعلة في البلاد، كما اختلف الخبراء النفطيون والاقتصاديون العراقيون بشأن قدرته وفاعليته في تطوير صناعة النفط الوطنية، وكذلك بشأن النتائج التي ستمخض عن تطبيقه في أرض الواقع. إن عدم حصول عقد الخدمة النفطية على وفاق سياسي واجتماعي عام، لم يكن مَرَدَه اختلاف المواقف الإيديولوجية للقوى السياسية والاجتماعية في تفضيلاتها التنظيمية ما بين أنماط تنظيم صناعة النفط الرئيسة (الاستثمار الوطني المباشر، الامتياز النفطي، المشاركة بالإنتاج، الخدمة الفنية، وغيرها) فحسب، وهو أمر طبيعي ومتوقع، ولكن الخلاف كان يدور أيضاً حول تفسيراتها لمواد دستور عام 2005 النافذ، الحاكمة والناظمة لعمليات تطوير واستغلال موارد البلاد النفطية، مثل ملكية الثروة النفطية، وأشخاص وموضوعات إدارتها الإستراتيجية والعملياتية، وخيار منفعة الشعب

العراقي الأعلى من تطويرها واستغلالها وغيرها من الأحكام الدستورية بهذا الشأن. وبالنتيجة، قاد عدم الوفاق السياسي والاجتماعي حول المواد الدستورية ذات الصلة بإدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية إلى الفشل في تشريع قانون دستوري مُنظّم للعمليات النفطية في البلاد (مثلاً قانون النفط والغاز الاتحادي). وتحت ضغط الحاجة الاقتصادية، لم يكن أمام الحكومة حينها، كما يبدو، مُتسعاً من الوقت لانتظار حصول الوفاق المعني، وحسّمت أمرها في جولات التراخيص النفطية لصالح عقد الخدمة النفطية، كبديل تنظيمي وسط ما بين البدائل التنظيمية الأخرى الآتية:

- عقد الامتياز النفطي التقليدي، وهو بديل تنظيمي مرفوض سياسياً واجتماعياً ويتعارض مع أحكام الدستور النافذ.
- عقد الامتياز النفطي الحديث (كما في تجربة النرويج وروسيا الاتحادية مثلاً)، وهو أيضاً بديل تنظيمي مرفوض سياسياً ويتعارض مع أحكام الدستور، وتفتقد الحكومة فيه المقومات الاقتصادية والتكنولوجية والخبرات التنظيمية المطلوبة لتحقيقه.
- عقد المشاركة بالإنتاج، وهو أيضاً بديل تنظيمي مرفوض سياسياً ويتعارض مع أحكام الدستور النافذ، وتفتقد الحكومة فيه المقومات الاقتصادية والتكنولوجية والخبرات التنظيمية المطلوبة للمشاركة العادلة والفاعلة في العمليات النفطية.
- عقد الاستثمار الوطني المباشر، وهو بديل تنظيمي يفتقد من حيث المبدأ مقومات نجاحه التنظيمية والتكنولوجية والاقتصادية، وقد فشلت تماماً تجربة تطبيقه على مدى أكثر من أربعين سنة.

### مصادر المبحث الأول

- السالم، م. س. (2005). أساسيات الإدارة الإستراتيجية. الناشر: دار وائل للنشر، ط1، عمان.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص العربي للعقد غير المنشور.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية

- وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- 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.ne>.
- القاسم، فاروق (2010). النموذج النرويحي: إدارة المصادر البترولية. الناشر: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت.
- الكعبي، جواد كاظم لفته (2014). مسارات الثقافة التنظيمية في إدارة الجامعة المعاصرة. الناشر: دار الكتاب الجامعي، دولة الإمارات العربية المتحدة - الجمهورية اللبنانية.
- لفته، جواد كاظم (2004). الإدارة. الناشر: دار نشر «فيلي»، موسكو.

## المبحث الثاني

### مفهوم ومؤشرات السيطرة التنظيمية للشريك الحكومي في عقد التراخيص النفطية

#### مفهوم السيطرة التنظيمية في إدارة العقد النفطي

شَغَلَت أطروحة «السيطرة التنظيمية» للعراق على شروط إدارة موارده النفطية، ركنًا بارزًا في السجال السياسي والعلمي الدائر حول جولات التراخيص النفطية وعقودها المُبرمة مع شركات النفط الدولية عام 2009، على اعتبار أن «عقد الخدمة النفطية» يوفر قدرًا مطلقاً من «السيطرة التنظيمية» الوطنية، ويشغل حالة تنظيمية وسطية بين عقدي «الامتياز التقليدي» و«المشاركة بالإنتاج» من جهة، وحالة «الاستثمار الوطني المباشر» من جهة أخرى. سنتفحص هذه الأطروحة النظرية من زاوية المُكوّن التنظيمي في عقدي المكامن النفطية المُطورة والمُنتجة للنفط (عقد حقل الرميلا النفطي) من عقود جولات التراخيص النفطية الأولى، والمكامن النفطية غير المُطورة وغير المُنتجة للنفط (عقد حقل الحلفاية النفطي) من عقود جولات التراخيص النفطية الثانية.

يُعدّ مفهوم السيطرة التنظيمية على شروط عدم التأكد في النشاط الإداري لمنظمات الأعمال من المفاهيم التنظيمية الشائعة الاستخدام في نظرية المنظمة المعاصرة، حيث يصف شروط وحالات وطبيعة وصول أشخاص النشاط الإداري إلى السلطة الإدارية الفعلية في المنظمة (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2014: 189-195). في النص الانجليزي لعقد حقل الرميلا النفطي، يرد مفهوم «السيطرة» بمثابة نظير لمفهوم «Control»، ولكن ليس بمعنى وظيفة «الرقابة» الإدارية المعروفة، وإنما بمعنى التحكم أو الهيمنة، أو كما أسماها النص العربي للعقد بمفهوم «السيطرة»، والذي نعتمده في هذا المبحث، على النحو الآتي: «السيطرة تعني القدرة على فرض وتوجيه سياسة شركة ما بشكل مباشر أو غير مباشر على أكثر من خمسين بالمائة (50%) من أسهم أو حقوق التصويت لهذه الشركة» (الفقرة 3 من

المادة 1)، بينما في عقد الحلفاية النفطية يرد المفهوم المعني على النحو الآتي: «السيطرة تعني الصلاحية لإملاء وتنفيذ سياسة الشركة عبر السيطرة المباشرة أو غير المباشرة على أكثر من (50%) خمسين بالمائة من الأسهم أو حقوق التصويت في هذه الشركة» (الفقرة 2 من المادة 1).

في الممارسة العملية لإدارة العمليات النفطية بموجب عقود جولات التراخيص النفطية، يمتلك ائتلاف الشركات الأجنبية حصة مقدارها (75%) من عدد أعضاء «لجنة الإدارة المشتركة» في عقد حقل الرميلة، والنسبة نفسها من عدد أعضاء «مجلس الإدارة» في عقد حقل الحلفاية، والحصة المتبقية (25%) من نصيب الشريك الحكومي في العقدين، قبل تخفيض الحصة الأخيرة إلى (5%). وباستخدام التعريف المُعطى لمفهوم «السيطرة» في العقدين، يمتلك ائتلاف الشركات الأجنبية السلطة والصلاحية لإملاء وتنفيذ سيطرة تنظيمية رسمية كاملة (100%) في إدارة العمليات النفطية بموجب هذين العقدين. بكلمات أخرى، يدور مفهوم «السيطرة» في العقد حول مؤشر كمي واحد هو «رأس المال» في مظهرين تنظيميين مختلفين لها: الأول، مظهر عدد الأسهم (وهذا المظهر يجري تحقيقه عند التصويت في اجتماعات الجمعية العمومية للشركة المساهمة. بيد أن عقد الخدمة النفطية لا يؤسس لقيام شركة مساهمة لإدارة العمليات النفطية)؛ الثاني، مظهر حقوق التصويت (وهذا المظهر يجري تحقيقه عند التصويت في اجتماعات «لجنة الإدارة المشتركة» و«مجلس الإدارة»).

ولأغراض هذا الفصل من الكتاب، يعني مفهوم السيطرة التنظيمية في نشاط مختلف أنواع المنظمات قدرة الشخص التنظيمي، أو جماعة العمل، أو التقسيم التنظيمي، أو المنظمة نفسها على تخفيض مستوى عدم التأكد في دائرة العلاقات التنظيمية الداخلية والعلاقات بين منظمات الأعمال في البيئة الخارجية لنشاطها، وضمان السيطرة في الوقت عينه على دائرة علاقات العمل والأفعال التنظيمية المتبادلة للمُشاركين في إطاره. هذا يعني، كاستنتاج، أن كل شخص تنظيمي أو جماعة عمل أو تقسيم تنظيمي يمتلك قدرًا معينًا من السلطة الإدارية في المنظمة، بيد أن السلطة الإدارية الفعلية ستوجد في قبضة مَنْ باستطاعته السيطرة التنظيمية بفاعلية على الدوائر المهمة من النشاط الوظيفي، المتسمة بشروط عدم التأكد العالية. هذا الاستنتاج أكثر اتساعاً ولا يتقاطع أو يتعارض، من ناحية الجوهر Substance، مع التعريفين المعطيين لمفهوم «السيطرة» في العقدين المذكورين. هل يمكن تعميم هذا

الاستنتاج التنظيمي النظري على الشركات النفطية (الأجنبية والوطنية) الناشطة وظيفياً في إدارة العمليات النفطية ضمن أحكام عقود جولات التراخيص النفطية المُبرمة؟

في إدارة منظمات الأعمال، ومنها شركات النفط الكبيرة المتكاملة تنظيمياً وتكنولوجياً، تكتسب دوائر النشاط التنظيمي الواقعة في المنطقة العازلة Puffer Zone (على سبيل المثال أقسام المبيعات، المشتريات، التسويق، العلاقات العامة)، إمكانية السيطرة التنظيمية الكاملة على النشاط في شروط حالة عدم التأكد العالية في البيئة الخارجية للمنظمة المعنية، وبالتالي إمكانية الحصول على سلطة إدارية فعلية لتقرير نوع ومسارات القرارات الإدارية المُتخذة بهذا الشأن في البيئة الداخلية لهذه المنظمة، مقارنة بالنشاط الوظيفي للنواة التقنية Technical Core، أي في دائرة العمليات الإنتاجية والتكنولوجية لنشاطها الوظيفي (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2017: 442 - 445).

وعلى وفق هذا المنطق للسلوك التنظيمي داخل منظمات الأعمال الكبيرة، يُفترض بالشريك الحكومي في عقد حقل الرميلة مثلاً، وهو «شركة تسويق النفط العراقية» (SOMO)، أن يكون «سيداً!» تنظيمياً لنشاط المنطقة العازلة في تقرير اتجاهات ومضامين القرارات الإدارية في النشاط الوظيفي لحقل الرميلة النفطي، مقارنة بمشاركي النشاط الآخرين كشركة نفط الجنوب (SOC)، شركة نفط البصرة حالياً، وشركة BP البريطانية، وشركة Petrochina الصينية. ولكن هذه «السيادة التنظيمية» لا أساس لها من الوجود الفعلي، وهي وإن تطابقت مع النموذج النظري في تفسير السلوك التنظيمي للمُشاركين في النشاط الوظيفي (الأشخاص والتقسيمات التنظيمية المختلفة)، إلا أن «السيادة» المعنية ستكون من نصيب دائرة الإنتاج والتكنولوجيا في السيطرة التنظيمية على شروط عدم التأكد المصاحبة لنشاط الاستخراج النفطي ضمن عقود الخدمة النفطية مع الشركات الأجنبية. وكمثال عن ذلك، عندما قرر الطرف الحكومي المُشارك في عقد حقل الرميلة (شركة نفط الجنوب) تخفيض مستويات الإنتاج (بسبب ظروف عدم التأكد العالية في سوق النفط الدولية عام 2014)، جرت عملية تنظيمية كبيرة لتعديل بنود العقد النفطي باتجاه تخفيض حصة الشريك الحكومي (شركة تسويق النفط العراقية) من 25% إلى 6%، وإلغاء «معامل الاسترداد R. Factor» في احتساب أجور ربحية الشركات الأجنبية، وتعليق تطبيق «معامل الأداء Performance Factor»، وتمديد مدة العقد النفطي وغيرها من الترتيبات التنظيمية. والأمر نفسه حصل في عقد الحلفاية مع الشريك الحكومي في العقد النفطي (شركة نفط الجنوب).



وبالنتيجة، أصبح «المُكوّن التنظيمي» لأحكام عقد الخدمة النفطية في عقود جولات التراخيص النفطية عائقاً جدياً كبيراً أمام سيطرة الطرف والشريك الحكوميين في العقد النفطي على طبيعة وشروط إدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية، ذلك أن عطب المُكوّن التنظيمي لهذه العقود يتجسد في أمرين تنظيميين على أقل تقدير: الأول، الحضور التنظيمي الشكلي للشريك الحكومي بالتوازي مع حضور تنظيمي فاعل للمقاول الرئيسي في العقد؛ الثاني، إلزام الطرف الحكومي في العقد بدفع ثمن تنظيمي باهظ لقاء تحقيق السيطرة التنظيمية في أرض الواقع، إذا ما رغب في تعديل بعض أحكام هذه العقود (أحكام المادة 12 من عقدي الرميّة والحلّفاية مثلاً). يُمكن لنا التأكيد بثقة عالية، على أنه لولا وجود أمرّي عطب المُكوّن التنظيمي للعقود النفطية المذكورة في أعلاه، لما رغبت شركات النفط الدولية بإبرامها مع الحكومة العراقية.

ولكن هل تستحق رغبة الطرف والشريك الحكوميين في الحصول على سيطرة تنظيمية فعلية كبيرة دفع هذا الثمن التنظيمي الفادح؟ وبما أن هذا المبحث يستبعد الجانبين السياسي والإيديولوجي من التحليل، كما ذكرنا في مقدمته، فسيكون الجواب عندها نعم يستحق ذلك بكل تأكيد، لأن «الحاجة الاقتصادية» للحكومة العراقية وقتها وقواعد «اللعبة التنظيمية» داخل منظمات الأعمال الكبيرة والمعقدة تشترط دفع هذا الثمن مقابل ضمان «التوازن التنظيمي» و«التوافق التنظيمي» لنشاط المنظمات الكبيرة والمعقدة مثل شركات النفط (أنظر تفسير هذه المفاهيم في: الكعبي، 2014: 246 - 271).

### مؤشرات السيطرة التنظيمية للشريك الحكومي في العقد النفطي

سنحاول التفتيش عن مظاهر السيطرة التنظيمية الوطنية على نشاط إدارة العمليات النفطية في دائرة العلاقات التنظيمية بين المُشاركين في النشاط المذكور (الشركات النفطية الوطنية والشركات النفطية الأجنبية)، ضمن أحكام عقد الخدمة النفطية نفسه. لهذا الغرض، سنختار مواد العقد الآتية، والتي نعتقد أن لها صلة تنظيمية مباشرة أو قريبة بمفهوم السيطرة التنظيمية، الذي نبهته هنا: «المساهمة»، «الشراكة»، و«المشاركة».

#### أولاً. مساهمة الطرف الحكومي في عقد الخدمة النفطية:

تأتي مساهمة الطرف الحكومي في عقد الخدمة النفطية تحت تسمية «المساعدة التي تقدمها شركة نفط الجنوب» في عقد حقل الرميّة، وتحت تسمية «المساعدة التي تقدمها

شركة نفط ميسان» في عقد حقل الحلفاية، من المادة (7) في كلا العقدين. تتشابه أوجه ومجالات «المساعدة Assistance» التي تقدمها كلا الشركتين للمقاول والمُشغل في العقد لتسهيل قيامهما بتنفيذ العمليات النفطية في «منطقة العقد». تشمل مساعدة الطرف الحكومي للمقاول في عقد الخدمة النفطية على المجالات الآتية (باختصار شديد من أحكام المادة 7 لعقد حقل الرميلا النفطية، وأحكام المادة 7 أيضاً لعقد حقل الحلفاية النفطية):

- تزويد المقاول بالبيانات الفنية المتاحة.
- ضمان أن منطقة العقد تكون خالية من الألغام ومن أي مطالبات من قبل أطراف ثالثة.
- توفير الحماية الكافية من خلال القوات العراقية المسلحة ضمن منطقة العقد.
- المساعدة في تأمين سمات الدخول أو تصاريح العمل لموظفي المقاول والمُشغل.
- تمكين المقاول والمُشغل مجاناً من الدخول إلى منطقة العقد.

إن مجالات المساعدة، المذكورة في أعلاه، التي يقدمها الطرف الحكومي للمقاول والمُشغل في عقد الخدمة النفطية المُبرم بينهما، تُعدّ مجالات وواجبات عمل سيادية لأجهزة وسلطات الحكومة المُضيفة، ولا يمكن، من الناحية التنظيمية، عدّها «مساهمات تنظيمية» يقدمها الطرف الحكومي في العقد بنفسه لتنفيذ العمليات النفطية. يشير أحد الباحثين (الطار، 2016) إلى أن المصادر الأجنبية لتعاقدات المشروعات تطلق تسمية «الشريك النائم» Sleeping Partner على الشريك الحكومي في عقود الخدمة النفطية، وهو فعلاً شريك نائم تنظيمياً.

وكما هو واضح من مضمون مجالات المساعدة، إن مساهمة الطرف الحكومي تقتصر فقط على استخدام نفوذه كمؤسسة حكومية لتسهيل إجراء العمليات النفطية، وليس لتنفيذها كشخص تنظيمي في العقد النفطية. إن الفارق بين الحالتين أعلاه، حالة تسهيل إجراء العمليات وحالة تنفيذ العمليات النفطية، تكمن في أن الحالة الأولى تقع خارج الحدود التنظيمية والإنتاجية والتكنولوجية للعمليات النفطية، بينما الحالة الثانية تقع داخل الحدود التنظيمية والإنتاجية والتكنولوجية لهذه العمليات. وبالنتيجة، تفتقد المساعدة التي يُقدمها الطرف الحكومي في العقود للقواعد وللآليات وللأدوات المؤسسية التنظيمية، والتي تشكل مجموعها مع الحقوق المؤسسية، ما أسمىناه في هذا المبحث بمفهوم «المُكوّن التنظيمي» لعقد الخدمة النفطية في العراق بموجب جولات التراخيص النفطية.

### ثانياً. الشراكة Partnership في عقد الخدمة النفطية

جاءت موضوعة «الشراكة» بين الشركات النفطية الدولية والشركات النفطية الوطنية كأطراف في العقد النفطي (في مثلنا شركة نفط الجنوب في عقد حقل الرميطة، وشركة نفط ميسان في عقد حقل الحلفاية) في المادة (24) من النص العربي للعقدين، وكذلك في النص الانجليزي لعقد حقل الرميطة، التي عنوانها: «الشراكة والتعويض والتأمين». في الفقرة (1) من المادة (24) في النصوص الثلاثة لعقدي الخدمة النفطية، جاء الحديث عن مفهوم «الشراكة» على النحو الآتي:

#### 1. النص العربي لعقد حقل الرميطة:

«من المتفق عليه صراحة أنه ليس غرض أو نية هذا العقد، ولا يجب تفسير هذا العقد على أنه يرمي إلى إنشاء أي شراكة تنقيب، أو مشاريع مشتركة، أو شراكة تجارية أو أي شراكة أخرى».

#### 2. النص العربي لعقد حقل الحلفاية:

«قد تم الاتفاق بوضوح على أن هذا العقد لا يهدف إلى، وليس بصدد أن يخلق، ولا يمكن أن يفسر أو يأول بأنه قد يخلق أي مشاركة استخراجية، أو مشروعاً مشتركاً أو مشاركة تجارية أو مشاركة أخرى بين الطرفين».

#### 3. النص الانجليزي لعقد حقل الرميطة:

«it is expressly agreed that it is not the purpose or intention of this Contract to create, nor shall this Contract be construed as creating, any mining partnership, joint venture, commercial partnership or other partnership».

لم يجر إعطاء تعريف محدد لمفهوم «الشراكة» في النصوص الثلاثة للعقدين، لا في نص المادة (24)، ولا في نص المادة («1/تعريفات»). والمشكلة هنا لا تتعلق بغياب تعريف مفهوم تنظيمي، أفردت له مادة خاصة في العقد النفطي، وإنما وجه الغرابة المنهجية يكمن في الآتي: في الوقت الذي يتبرأ فيه عقد الخدمة النفطية من مفهوم «الشراكة»، ويرفض تسمية هذا العقد بعقد شراكة، ولكنه بالمقابل لا يعطي تعريفاً محدداً لهذا المفهوم، ولا يقدم الأسباب والدوافع للبراءة من «الشراكة» ورفضها. ليس من الحكمة والمنطق أن يرفض و/أو أن يقبل الأفراد والمجتمعات والحكومات والمنظمات والشركات مفاهيم غير مُعرّفة من قبلهم، وخاصة

إذا كانت هذه المفاهيم ذات صلة بتعاونهم لإنجاز عمل أو فعل مشترك فيما بينهم. اعتقد، أن سبب غياب تعريف مفهوم «الشراكة» والبراءة منه ورفضه في العقد النفطي كانت تقف وراءه دوافع سياسية متبناة من قبل الفريق الوطني المفاوض لشركات النفط الدولية وقتها، إذ يخشى من قاموا بصياغة مواده وأحكامه من الخبراء العراقيين أن يُنسب ما أسموه بتسمية «عقد الخدمة النفطية» إلى مجموعة ما تسمى «عقود المُشاركة»، التي لا تحظى بالقبول السياسي والاجتماعي الوطني الكافي. أما من جانب شركات النفط الدولية، فالأمر سيان لها، ذلك أن غياب تحديد المفهوم المعني والبراءة منه في العقد لا يؤثران بأي قدر تنظيمي كان على طبيعة المُكوّن التنظيمي للعقد النفطي ومن ضمنه «السيطرة»، لأنه في صالحها.

ربما يكون وصف «الشريك النائم»، بحسب رأي الخبير العراقي الذي أوردناه قبل قليل، مجحفاً ومُهيناً بحق السمعة التنظيمية والمهنية لشركتي نفط الجنوب ونفط ميسان وشركة تسويق النفط الوطنية، ولكن حتى أصحاب الشأن في عقود الخدمة النفطية العراقية (شركتي نفط الجنوب وميسان وشركة تسويق النفط العراقية، والشركات النفطية الأجنبية، ومن قاموا بصياغة العقود وتوقيعها والمصادقة عليها من الأفراد والمؤسسات) يحرمون شركاتنا النفطية المعنية من التمتع التنظيمي بصفة «الشريك» في إدارة مواردنا النفطية، وييقون لها فقط صفة «النائم» عن إدارة هذه الموارد. فضلاً عن ذلك، إن الحرمان من صفة الشريك لا يعني هنا غيابه الشكلي (الرسمي) من العقد، فهو موجود مثلاً في المادة (27) في عقدي شركة نفط الجنوب وشركة نفط ميسان تحت تسمية «الشريك الحكومي»، ولكن الحرمان الذي نعنيه هو «الحرمان التنظيمي» لشركاتنا النفطية من الشراكة الفاعلة في إدارة العمليات النفطية بموجب عقود الخدمة النفطية، التي يتبرأ فيها أصحاب الشأن في العقدين المذكورين أعلاه، من إطلاق صفة «الشراكة» بين أطراف العقد. بعبارة أخرى موجزة، عندما يرفض أصحاب الشأن النفطي في العقد فكرة «الشراكة» من ناحية المُكوّن التنظيمي، ولكنهم في الوقت نفسه يقرّون بفكرة «الشريك» من الناحية المؤسساتية الشكلية، فإن موقفهم المؤسساتي التنظيمي هذا لا يغير من جوهر المسألة المطروحة في هذا التحليل: حرمان الطرف والشريك الوطني في العقد النفطي من امتلاك أي نوع من الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسساتية التنظيمية للتأثير في عمليات إدارة مواردنا النفطية بموجب أحكام هذه العقود.

لا ينبغي تفسير هذا الاستنتاج بكونه بلاغة لغوية يتمتع بها كاتب هذه السطور، وإنما الحديث يجري عن «حضور» أو «غياب» ركن أساسي من أركان إدارة الأعمال الثلاثة: ركن

شخص الإدارة، ركن موضوع الإدارة، وركن العلاقات التفاعلية ما بين شخص الإدارة وموضوعها. وفي سياق ما نقوم بتحليله، فإن أشخاص الإدارة في عقد الخدمة النفطية هم شركات النفط الوطنية (الطرف الحكومي، والشريك الحكومي) وشركات النفط الأجنبية، وموضوعات الإدارة هي ما نصت عليه مادة «نطاق العقد»، أما علاقات التفاعل المتبادل بين أشخاص وموضوعات الإدارة فهي مَنْ سيقدر طبيعة الحراك التنظيمي بينها، والذي أسمىناه في هذا المبحث بمفهوم «المُكوّن التنظيمي» لعقود الخدمة النفطية.

إذن، «غياب» شخص الإدارة الوطني من معادلة إدارة العمليات النفطية بموجب هذه العقود لا يعني اختلال أو عرقلة تنفيذ المعادلة المعنية (لأن شخص الإدارة الأجنبي مازال حاضراً فيها)، وإنما يعني غياب «الحضور التنظيمي الوطني الواقعي والفاعل» من تقرير مسارات ومضامين ومقادير العمليات التنظيمية والإنتاجية والتكنولوجية والاقتصادية لإدارة العمليات النفطية الجارية بموجب عقود الخدمة النفطية. ندرج في أدناه بعض أمثلة عن غياب الحضور التنظيمي الوطني التام من إدارة بعض العمليات النفطية الرئيسة في عقود جولات التراخيص النفطية:

- تقع المكاتب الرئيسية لشركات النفط الأجنبية لإدارة العمليات النفطية بموجب عقود جولات التراخيص النفطية خارج العراق، وأيضاً خارج «منطقة العقد» (منطقة العمليات النفطية).
- تقع عمليات تكوين تكاليف العمليات النفطية في قبضة شركات النفط الأجنبية (في عام 2014 كان مقدار تكاليف بند «المعدات» لشركة BP في حقل الرميلا 50 مليون دولار، بينما مقدار تكاليف بند «الإطعام» كان 65 مليون دولار، مع العلم أن صناعة استخراج النفط تتصف بكثافة «رأس المال» وليس بكثافة «الطعام»!).
- إذا رغب الطرف الحكومي بتعديل معدلات الإنتاج النفطي، المُتفق عليها مع شركات النفط الأجنبية لأسباب تتضمنها إحدى مواد العقد النفطي، حينها يتوجب تعديل بعض مواد العقد لصالح شركات النفط الأجنبية، منها مثلاً مادة «مدة العقد» ومادة «حصّة الشريك الحكومي» وغيرها من المواد.
- التفاوت الكبير في أجور عمل الكادر الأجنبي ما بين الشركات النفطية الأجنبية، والتدني الفادح لأجور عمل الكادر المحلي، العامل في هذه الشركات، مقارنة بالكادر الأجنبي.

إن غياب الحضور التنظيمي الفاعل لشركائنا النفطية الوطنية من إدارة عقود الخدمة النفطية، من زاوية المكوّن التنظيمي للعقد، يجعل من هذه العقود شبيهة بعقود «الامتياز التقليدية» التي كانت سائدة في العراق وغيره من البلدان المنتجة للنفط قبل خمسينات القرن المنصرم، من منظور غياب الإرادة الوطنية في عمليات إدارة صناعة استخراج النفط فيها.

### ثالثاً. المشاركة Participation في عقد الخدمة النفطية:

جاء في الفقرة (60) من المادة (1) لعقد حقل الرميّة النفطي تعريف مصطلح «حصّة المشاركة» على النحو الآتي: «تعني، فيما يتعلق بكل جهة تابعة للمقاول، الحصّة غير المقسّمة والمعبر عنها على أنها النسبة المئوية المحددة وفقاً للمادة 27,1 لمشاركة هذا الطرف في حقوق وفوائد وامتيازات ورسوم وخصوم والتزامات المقاول»، والمقاول هنا SOMO وائتلاف شركات النفط الأجنبية بزعامة BP. وجاء في الفقرة (63) من المادة (1) لعقد حقل الحلفاية النفطي تعريف مصطلح «حصّة المشاركة» على النحو الآتي: «تعني لكل كيان من الكيانات المؤلفة للمقاول، الحصّة غير المقسّمة (الكاملة) والمعبر عنها كنسبة مئوية لمساهمة هذا الطرف في الحقوق والمنافع والامتيازات والواجبات والمسؤوليات والالتزامات للمقاول»، والمقاول هنا SOC وائتلاف شركات النفط الأجنبية بزعامة Petrochina. وبشكل عام، تتحدث الفقرات الثلاث للمادة (27) من عقد حقل الرميّة (وأيضاً عقد حقل الحلفاية) عن حصص «مشاركة الشريك الحكومي» (قبل خفض حصص الشريك الحكومي في العقدين من 25% إلى 6%) للمقاول في المؤشرات الاقتصادية الآتية:

- حصّة من رأس المال (الثابت والمتغير)، المُستثمر من قبل المقاول.
- حصّة من التكاليف النفطية والتكاليف الإضافية، التي يتحملها المقاول.
- حصّة من رسوم التعويض المدفوعة أو الربحية المدفوعة للمقاول.

لم يجرِ في العقدين، تحديد طبيعة أو الإشارة إلى أي مؤشر من المؤشرات التنظيمية للعمليات النفطية الجارية بموجب العقدين، يمتلك فيها الشريك الحكومي ما نسبته (25%) قبل أو بعد خفضها. إن اتفاقات المشاركة تعني عادة المشاركة في رأس المال والتكنولوجيا والإنتاج والإدارة وغيرها، بينما في عقدي الرميّة والحلفاية يجري الحديث حصراً عن مشاركة الشريك الحكومي بنسبة 25% من «إجمالي حصّة مشاركة المقاول» في رأس المال (عقد

الرميلة)، و25% من «مجموع حصص المشاركة الكلية للمقاول» في رأس المال أيضاً (عقد الحلفاية). وهكذا يُلاحظ، عدم وجود أي مؤشر تنظيمي لنشاط تنفيذ العمليات النفطية تطاوله حصة الشريك الحكومي البالغة 25% من هذا المؤشر التنظيمي أو ذلك.

في نص الفقرة (1) من المادة (27) من العقدين، يجري الحديث عن حصة للشريك الحكومي مقدارها 25% من حصة مشاركة المقاول. ولكن، ما هي طبيعة «مشاركة المقاول» في العمليات النفطية الجارية بموجب العقدين؟ أجابت عن هذا السؤال مادة «نطاق العقد» في العقدين المذكورين. إذن، المقاول يُشارك في رأس المال والتكنولوجيا والخبرة الفنية والتنظيمية المطلوبة لتنفيذ العمليات النفطية. في هذه الحالة، يُفترض بالشريك الحكومي أن يمتلك أيضاً حصة مقدارها 25% من رأس المال والتكنولوجيا والخبرة الفنية والتنظيمية المطلوبة لتنفيذ العمليات النفطية بموجب العقد.

وبما أن العراق، وقت إبرام هذين العقدين ضمن جولتي التراخيص الأولى والثانية، لم يكن يمتلك رأس المال والتكنولوجيا والخبرة الفنية والتنظيمية المطلوبة، عندها ألزم المقاول نفسه بتكوين نسبة مشاركة رأسمالية كاملة، أي (100%) من رأس المال المطلوب لتنفيذ العمليات النفطية على حسابه الخاص، ومن هذه النسبة منح الشريك الحكومي نسبة 25% منها. ولكن مقابل ماذا تم منح الشريك الحكومي هذه النسبة من رأس المال مجاناً؟ وكما هو معروف في عالم الأعمال الدولي الكبير، وخاصة النفطية منه، لا يوجد شيء مجاني، كل شيء بثمنه. وماذا دفع العراق من ثمن، إذن، مقابل حصوله على حصة مقدارها 25% من رأس المال المطلوب؟ وكما نرى، إن الثمن الذي دفعه الشريك الحكومي في عقد الخدمة النفطية هو تخليه عن المقومات التنظيمية والفنية لترجمة السيطرة التنظيمية الوطنية على عمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية. وبما أن المقاول قد دفع «ثمن فاتورة العشاء»، فسيكون من حقه طلب «نوع الموسيقى» المصاحبة له!

فضلاً عن ذلك، وبصرف النظر عن التوافق أو الاختلاف حول المعنى اللغوي لتعبير «وجوب حصول» أو «امتلاك» الشريك الحكومي حصة 25% من حصة مشاركة المقاول وبالغلة 75% (الفقرة 1 من المادة 27 في عقدي الرميلا والحلفاية)، عند مَنْ قام بصياغة العقدين، فإنهما بالمعنى التنظيمي متطابقان، ذلك أن وجوب الحصول على حصة من رأس المال أو امتلاك حصة في رأس المال يؤسسان لحقوق امتلاك سيطرة تنظيمية فعلية في صناعة

قرارات الشأن النفطي، تتناسب طردياً مع مقدار الحصة من رأس المال. بكلمات أخرى، كلما زادت حصة الشريك الحكومي في رأس المال، كلما زادت حقوق سيطرته التنظيمية الفعلية على عمليات صناعة القرارات الإدارية المختلفة، والعكس صحيح أيضاً. ولكن في الممارسة الإدارية الاعتيادية لمنظمات الأعمال الكبيرة، لا يكفي مقدار حصة المالك في رأس المال المستثمر في العمليات الإنتاجية أن يضمن له سيطرة تنظيمية تتناسب مع ذلك المقدار، وإنما الأمر هذا خاضع أيضاً للكيفية التنظيمية التي يجري بها «التصرف» بهذا رأس المال. في العملية الإنتاجية يأخذ «رأس المال المستثمر» شكل أصول أو موجودات ثابتة ومتغيرة، أو ما يُطلق عليه بمصطلح «الموجودات الرأسمالية»، وقد خصصت المادة (22) في عقدي الخدمة النفطية المعنيين لكيفية التصرف بهذه الموجودات الرأسمالية. أُسميت هذه المادة «حق ملكية الموجودات» في عقد حقل الرميلة، و«ملكية الموجودات» في عقد حقل الحلفاية.

استناداً إلى منطق الفقرة (1) من المادة (22) في العقدين المذكورين، تصبح حصة مشاركة شركاتنا النفطية الوطنية في ملكية الموجودات الرأسمالية التي أدخلها المقاول إلى العراق أو التي اقتناها من العراق ابتداءً هي 100%. وحتى قبل تشغيل هذه الموجودات في العمليات النفطية، بينما حصة مشاركة المقاول في ملكية هذه الموجودات التي دفع ثمنها ابتداءً هي صفر بالمائة. في هذه الحالة، تصبح حقوق التصرف بملكية الموجودات الرأسمالية تحت السيطرة التنظيمية الكاملة (100%) وغير المُقيدة بشرط للشريك الحكومي في العقد النفطي. وبما أن تكاليف تكوين وتشغيل الموجودات الرأسمالية النفطية هي تكاليف مُستردة، ستتناقص عندها حقوق تصرف الشريك الحكومي بها بمقدار النسبة المئوية للاندثار السنوي لهذه الموجودات طيلة مدة العقد (20) سنة، أو بعد تعديلها إلى (25) سنة. وبما أن حقوق الملكية الكاملة على الموجودات الرأسمالية تعطي سيطرة تنظيمية كاملة أيضاً على التصرف بهذه الموجودات، إلا أن منطق الفقرة (2) من المادة (22) في العقدين المذكورين سيحدد هذا «الوهم التنظيمي» لسيطرة الشريك الحكومي التنظيمية المطلقة في التصرف بالموجودات الرأسمالية المُخصصة لتنفيذ العمليات النفطية، إذ أن العقد قد أعطى المقاول والمُشغل حق الاستخدام الكامل (التصرف المطلق بحقوق الملكية) وغير المُقيد بشروط تنظيمية و/أو تكنولوجية أو اقتصادية وغيرها، طيلة مدة العقد.

فضلاً عن ذلك، فرضت الفقرة (2) من المادة (22) في العقدين حُكماً عقدياً على الشريك الحكومي أن لا يقوم بالتنازل أو البيع أو التصرف بطريقة أخرى بالموجودات الرأسمالية إلا



باتفاق مُشترك مع المقاول. بيد أن إلزام المقاول أيضاً بهذا الحكم العقدي يشكل مفارقة تنظيمية واضحة وكبيرة، لا أجد لها تفسيراً علمياً أو منطقياً يتوافق مع مبادئ علم الإدارة والمنظمة. إن من يمتلك «حقوق التصرف» بالموجودات الرأسمالية من تنازل وبيع وما شابه، هو فقط الشخص التنظيمي الذي يمتلك «حقوق الملكية» على هذه الموجودات (أنظر تفصيل ذلك في: لفته، 2011: 99 - 164). وكما أسلفنا ذكره في أعلاه، فإن نسبة حقوق الشريك الحكومي في الموجودات الرأسمالية هي (100%) ابتداءً، وتتناقص هذه النسبة بمقدار الاندثار السنوي للموجودات الرأسمالية طيلة مدة العقد لتصبح (0%) في نهاية السنة الأخيرة من هذه المدة، بينما نسبة حقوق المقاول في الموجودات الرأسمالية هي (0%) ابتداءً، وأن الاسترداد السنوي لقيمة الموجودات الرأسمالية في شكل كُلف رأسمالية وتشغيلية سوف لن يزيد من نسبة حقوق الملكية للمقاول لتصل إلى (100%) بسبب استرداد قيمتها وخروجها الاقتصادي من الخدمة بفعل اندثارها المادي والمعنوي.

في السياق الذي نبثه هنا، لا شأن للشريك الحكومي أيضاً بحقوق ملكية تكنولوجيا الإنتاج المستخدمة في تنفيذ العمليات النفطية، أو بعمليات نقلها له، بموجب عقود الخدمة النفطية لجولات التراخيص العراقية، ذلك أن هذا الشأن خاص بالمقاول فقط. على سبيل المثال، تشير الفقرة (4) من المادة (33) لعقد حقل الرميلة (وكذلك الحال في عقد حقل الحلفاية) إلى ملكية التكنولوجيا المستخدمة في العمليات النفطية على النحو الآتي: «... ويجب أن تبقى أي تكنولوجيا من هذا القبيل ملكاً للجهات التي تشكل المقاول (أو شركاتها الفرعية) وفقاً لأي ترخيص أو ترتيبات أخرى ملائمة تدخل ضمن ما يتصل بالعمليات النفطية. ويجب أن يكون للمشغل الحق في استخدام هذه التكنولوجيا للعمليات النفطية فقط، بما يخضع لشروط هذا الترخيص أو لترتيبات أخرى».

## مصادر المبحث الثاني

- شركة النفط البريطانية (BP). نفقات الشركة البريطانية (BP) العاملة ضمن جولات التراخيص النفطية في عقد الرميلة لعام 2014 (البيانات غير منشورة).
- العطار، إحسان إبراهيم، 2016: ملاحظات حول جولات التراخيص النفطية وعقود الخدمة. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraquieconomists.net>.

- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص العربي للعقد غير المنشور.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- 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.ne>.
- الكعبي، جواد كاظم (2014). مسارات الثقافة التنظيمية في إدارة الجامعة المعاصرة. الناشر: دار الكتاب الجامعي، دولة الإمارات العربية المتحدة - الجمهورية اللبنانية.
- الكعبي، جواد كاظم (2017). المدخل الإستراتيجي في إدارة صناعة النفط. الناشر: دار الكتاب الجامعي، دولة الإمارات العربية المتحدة - الجمهورية اللبنانية.
- لفته، جواد كاظم (2011). منهجية الإدارة المعاصرة في معالجة المعضلات الاقتصادية. الناشر: دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان.

## المبحث الثالث

### الهيكل التنظيمي لإدارة عقد الترخيص النفطي

#### الأشخاص والأدوار التنظيمية في إدارة العقد النفطي

في إدارة منظمات الأعمال الكبيرة، تؤدي الأشخاص التنظيمية المختلفة أدواراً تنظيمية ووظائف إدارية مختلفة أيضاً بحسب مواقعها من الهيكل التنظيمي لإدارة المنظمة المعنية، المتكوّن من تقسيمات تنظيمية مختلفة هي الأخرى، على وفق مقدار ما تمتلكه من سلطات وصلاحيات وحقوق وواجبات لاتخاذ القرارات الإدارية المختلفة.

في إدارة العمليات النفطية لعقد حقل الرميلة، تتكون الأشخاص التنظيمية من: «المقاول» (شركات النفط الأجنبية والشريك الحكومي SOMO)؛ و«المقاول الرئيسي» (شركة BP)؛ و«المُشغل» (في البداية شركة SOC، ومن ثم قسم تشغيل الحقل نيابة عن المقاول الرئيسي)؛ وأخيراً «الشريك الحكومي» (شركة SOMO). تنتظم الأشخاص التنظيمية المذكورة في هيكل تنظيمي، يتكون من التقسيمين التنظيميين الآتين من الأسفل نحو الأعلى على سلم الهيكل التنظيمي: «قسم تشغيل الحقل»؛ و«لجنة الإدارة المشتركة»؛ و«الإدارة العليا» لجميع الأشخاص التنظيمية في العقد النفطي (يتم اللجوء إلى الإدارة العليا فقط في حال عدم التوصل إلى إجماع باتخاذ القرارات في التقسيمات التنظيمية المعنية).

في إدارة العمليات النفطية لعقد حقل الحلفاية، وعلى الرغم من اختلاف عدد وتسميات الأشخاص والتقسيمات التنظيمية مع نظيراتها في عقد الرميلة، إلا أن هذا الاختلاف لا يغير شيئاً جوهرياً من طبيعة «المُكوّن التنظيمي» للإدارة في كلا العقدتين، كما سئرى. في عقد الحلفاية، تتكون الأشخاص التنظيمية من: «المقاول» (شركات النفط الأجنبية والشريك الحكومي SOC)؛ و«المُشغل» (مُشغل المقاول أو شركة التشغيل المشتركة)؛ و«مُشغل المقاول» (شركة Petrochina)؛ وأخيراً «الشريك الحكومي» (شركة SOC). تنتظم الأشخاص التنظيمية المذكورة

في هيكل تنظيمي، يتكون من ثلاثة تقسيمات تنظيمية هي الآتية من الأسفل نحو الأعلى على سلم الهيكل التنظيمي: «شركة التشغيل المشتركة» (يتشابه الوضع التنظيمي لهذا التقسيم مع نظيره «قسم تشغيل الحقل» في عقد حقل الرميلة، ولكنه يختلف عنه في اجراءات التأسيس، بكونه شركة تؤسس في العراق ويكون مقرها الرئيسي في بغداد)؛ و«لجنة الإدارة المشتركة» (يتشابه الوضع التنظيمي لهذا التقسيم مع نظيره «لجنة الإدارة المشتركة» في عقد حقل الرميلة، ولكنه يختلف عنه في عدد الأعضاء: 8 للحلفاية و10 للرميلة)؛ و«مجلس الإدارة» (يجري إحلال هذا التقسيم محل التقسيم «لجنة الإدارة المشتركة» في وقت محدد من بدء العمليات النفطية في الحقل النفطي، منصوص عليه في العقد النفطي)؛ و«الإدارة العليا» لجميع الأشخاص التنظيمية في العقد النفطي (يتم اللجوء إلى الإدارة العليا في حال عدم التوصل إلى إجماع باتخاذ القرارات في التقسيمات التنظيمية المعنية).

تؤدي الأشخاص التنظيمية عادة أدوارها التنظيمية ووظائفها الإدارية في إدارة العمليات النفطية ليس فقط على وفق ما مرسوم لها في أحكام العقود النفطية، وإنما أيضاً على وفق تخصصها الوظيفي في الصناعة النفطية. وبما أن شركات النفط الأجنبية واسعة التخصص الوظيفي، ويغطي نشاطها عملياً جميع حلقات السلسلة التنظيمية/التكنولوجية لصناعة النفط، فإنها، لهذا السبب، ستكتسب مواقع تنظيمية قوية في إدارة النشاط، مقارنة بالمواقع التنظيمية الضعيفة التي يشغلها الشريك الحكومي (المُتصف بضيق التخصص الوظيفي) في عقود جولات التراخيص النفطية.

من منظور التخصص الوظيفي للنشاط، وعلى خلاف الحال في عقد الرميلة النفطي حيث تكون فيه شركة تسويق النفط العراقية SOMO الشريك الحكومي في العقد، تبدو الوظيفة التنظيمية لشركة نفط الجنوب SOC في عقد حقل الحلفاية النفطي منطقية ومُجدية أيضاً، إذ أنها متخصصة بإدارة العمليات النفطية، كما هو حال «شريكاتها» الأجنبية في العقد Total، Petrochina، Petronas، وهذا التشابه في التخصص الوظيفي للشركات ربما يقود إلى عدم تفرّد الشركاء الآخرين في العقد بالسيطرة التنظيمية على كامل عمليات اتخاذ القرارات الإدارية والإنتاجية والتكنولوجية وغيرها، الخاصة بتخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة.. الخ العمليات النفطية. ربما الدراية المهنية للشريك الحكومي، قد تكون مقدمة وظيفية تنفي أو تُقلل من مستوى السيطرة التنظيمية الشاملة لائتلاف شركات المقاول الأجنبية في إعداد وصياغة وتنفيذ خطط وبرامج العمليات النفطية الجارية بموجب العقد النفطي. ولكن، في

الواقع الفعلي للممارسة التنظيمية، لم تشفع الدارية المهنية لشركة SOC بتحقيق حتى قدر محدود النطاق من السيطرة التنظيمية على إدارة العمليات النفطية في عقد الحلفاية، حالها في ذلك حال الشريك الحكومي SOMO في عقد حقل الرميلة، المُتصف بعدم الدارية المهنية بإدارة العمليات الإنتاجية والتكنولوجية النفطية.

### طبيعة الهيكل التنظيمي لإدارة العقد النفطي

تُمارس الأشخاص التنظيمية لعقدَي الرميلة والحلفاية، كما أسلفنا، أدوارها التنظيمية من خلال مواقعها في الهيكل التنظيمي لإدارة العقد النفطي، المُتكوّن من تقسيمات تنظيمية مختلفة: اثنان لحقل الرميلة («قسم تشغيل الحقل»، و«لجنة الإدارة المشتركة»)، وثلاثة لحقل الحلفاية («شركة التشغيل المشتركة»، «لجنة الإدارة المشتركة»، و«مجلس الإدارة»).

إن تأسيس «قسم تشغيل الحقل» لإدارة العمليات النفطية خلال فترة زمنية قصيرة من تاريخ نفاذ عقد حقل الرميلة النفطي كان أمراً ضرورياً من الناحية العملية، لضمان تواصل الإنتاج النفطي من هذا الحقل وقتها. بيد أن الطريقة التنظيمية المُعتمدة في العقد النفطي لتأسيسه تُثير الكثير من المشكلات التنظيمية، المتعلقة بمساهمة شركتي نفط الجنوب وتسويق النفط في إدارة العمليات النفطية بموجب أحكام العقد النفطي، المُشاركة فيه بصفة «طرف أول» (شركة نفط الجنوب) وبصفة «شريك حكومي» (شركة تسويق النفط الوطنية). من المشكلات التنظيمية، ذات الصلة بطريقة التكوين والهيكل التنظيمي ووظائف قسم تشغيل الحقل، نذكر الأساسية الآتية:

- ليس من الواضح تنظيمياً، المعنى المقصود من عبارة أن قسم تشغيل الحقل هو «جهة غير ربحية وغير مندمجة». ولكن من الواضح تماماً أن قسم تشغيل الحقل هو تقسيم وظيفي/تنظيمي غير ربحي يقع ضمن هيكل تنظيمي مُقرر مُسبقاً لإدارة العمليات النفطية، مُتكون من أشخاص تنظيمية وتقسيمات تنظيمية محددة في العقد النفطي. وما دام الأمر كذلك، فليس من المفهوم أيضاً الإشارة إلى أن هذا التقسيم الوظيفي/التنظيمي غير مُدمج مع بقية التقسيمات التنظيمية للهيكل التنظيمي لإدارة العمليات النفطية في حقل الرميلة. لقد جرى تأسيس قسم تشغيل الحقل ليحل محل التقسيم الوظيفي المشابه لدى شركة نفط الجنوب لتشغيل الحقل المعني، المسمى «وحدة

القوة العاملة التشغيلية القائمة في الحقل»، ومن ثم يواصل قسم تشغيل الحقل أداء مهامه حتى نهاية مدة العقد، كما تشير إلى ذلك الاتفاقية الملحقة (3)، في المادة (12) منها على النحو الآتي: «يجب أن يمتد الحد الأدنى لبقاء قسم تشغيل الحقل إلى نهاية مدة العقد بما في ذلك أي تمديدات تطبق عليه».

● إن العمل الإداري المشترك، هو عمل تعاوني بطبيعته. وبما أن قسم تشغيل الحقل هو تقسيم وظيفي/تنظيمي مُنفرد ضمن هيكل تنظيمي مُتكون من تقسيمات تنظيمية أخرى، فمن الطبيعي والمنطقي أن يجري العمل الإداري التعاوني المشترك لهذه التقسيمات جميعاً باستقلالية تامة عن تأثير نفوذ الأشخاص التنظيمية المختلفة المُشاركة في هذا العمل. بيد أن تأكيد أحكام العقد النفطي على استقلالية قسم تشغيل الحقل عن شركة نفط الجنوب، وهو أمر تنظيمي مُسلم به من وجهة نظر علم الإدارة، لا يعفي القسم المذكور من الوقوع في تبعية تنظيمية مزدوجة لسلطة ونفوذ «المقاول». من جهة أولى، يقع قسم تشغيل الحقل ضمن السلطة الإدارية الرسمية للمقاول، عندما أكدت الفقرة (35) من المادة (1) للعقد النفطي على أن هذا القسم يعمل «... حصرياً بمثابة مشغل للحقل لإدارة العمليات النفطية تحت إشراف وتوجيهات وإدارة المقاول...». من جهة ثانية، وهي جهة نفوذ المقاول، أناطت الفقرة (10) من المادة (9) للعقد مسؤولية تجهيز قسم تشغيل الحقل بالمهارات البشرية المطلوبة بالمقاول نفسه، على النحو الآتي: «... يجب على المقاول توفير مهارات إدارية وتكنولوجية مناسبة وموظفين لقسم تشغيل الحقل لضمان أنه يمكن القيام بالعمليات النفطية وفقاً لأفضل الممارسات الدولية..».

● على الرغم من إشارة الاتفاقية الملحقة (3) في المادة (1) منها إلى: «بمقتضى المادة 9 من هذا العقد، يجب أن تقوم شركة نفط الجنوب والمقاول بإنشاء كيان تشغيلي مشترك غير مؤسسي..»، إلا أن مواد العقد النفطي، ومواد الاتفاقية الملحقة (3) لم تشرّ قط إلى القواعد والآليات التنظيمية المؤسسية المستخدمة في عمليات إنشاء قسم تشغيل الحقل، الأمر الذي سيجعل عملية الإنشاء خاضعة لسيطرة المقاول التنظيمية.

- أشارت الفقرة (1) من المادة (9) للعقد النفطي إلى مسألة وراثه قسم تشغيل الحقل لخبرات ومهارات قوة العمل في شركة نفط الجنوب، على النحو الآتي: «... يرث قسم تشغيل الحقل وحدة القوة العاملة القائمة التي يجب أن تنفصل عن شركة نفط الجنوب لتسيير العمليات النفطية». ليس لدى كاتب هذه السطور معلومات موثقة عن مدى استطاعة شركة نفط الجنوب ضمان وراثه قسم تشغيل الحقل لخبرة «وحدة القوة العاملة القائمة»، التي كانت مُشغلة لحقل الرميلة قبل نفاذ العقد النفطي، في الوقت الذي تطلب فيه الشركة من المقاول تجهيز القسم المذكور بالمهارات البشرية المطلوبة لتسيير العمليات النفطية في الحقل المعني!
- بعد تمكين قسم تشغيل الحقل من تسيير العمليات النفطية، وعلى مدى مدة العقد بكاملها، لا يمتلك هذا التقسيم التنظيمي المسؤوليات والصلاحيات التنظيمية الرسمية لإدارة العمليات النفطية الجارية بموجب أحكام العقد النفطي. وهذا ما أشارت إليه صراحة الفقرة (10) من المادة (9) على النحو الآتي: «... يجب أن يقوم المقاول بالإشراف على كافة عمليات التخطيط وتوجيهها وإدارتها واتخاذ القرارات والرقابة والتسيير اليومي للعمليات النفطية من قبل قسم تشغيل الحقل». وماذا تبقى، إذن، لقسم تشغيل الحقل من عمل إداري؟ لا شيء سوى تنفيذ قرارات المقاول، كما أشارت إلى ذلك صراحة أيضاً الفقرة (2) من المادة (4) من الاتفاقية الملحقة (3) على النحو الآتي: «يجب أن ينفذ قسم تشغيل الحقل خطط التطوير وبرامج العمل والموازنات المعتمدة وفقاً لهذا العقد...»، وهذه الأعمال التنظيمية يضعها المقاول بنفسه. في هذا الأمر التنظيمي، يحتكر المقاول كامل وظائف العمل الإداري، نافياً بذلك المُكوّن التنظيمي عن مشاركة شركة نفط الجنوب في تكوين قسم تشغيل الحقل. إن تجريد قسم تشغيل الحقل من وظائف التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات وغيرها، سيعني، من الناحية التنظيمية، تجريد شركة نفط الجنوب من المُشاركة الفعلية في إدارة العمليات النفطية الجارية بموجب العقد النفطي لحقل الرميلة كطرف أول فيه.
- سيفقد قسم تشغيل الحقل كينونته التنظيمية أيضاً، بمثابة تقسيم وظيفي/تنظيمي مستقل، حيث يُفترض استناداً إلى أحكام العقد أن تساهم شركة نفط الجنوب في تكوينه وتشغيله وتأمّل منه تحقيق أهدافها ومصالحها (وهي أهداف ومصالح

الحكومة العراقية)، عندما يجري تمويل تنفيذ عملياته النفطية من قبل المقاول، كما أشارت إلى ذلك المادة (6) من الاتفاقية الملحقة (3) على النحو الآتي: «... التكاليف والنفقات والمصروفات التي يتكبدها قسم تشغيل الحقل من أجل تنفيذ العمليات النفطية، يجب أن يتم تمويلها من قبل المقاول بوصفها تكاليف نفطية أو تكاليف إضافية وفقاً لبرامج العمل والموازنات السنوية...». ومن أجل ضمان تحقيق مصالحها وتوجهاتها الإستراتيجية والعملياتية في إدارة نشاط حقل الرميلا بموجب عقد الخدمة النفطية، لا تستطيع شركة نفط الجنوب التأثير في السلوك التنظيمي لقسم تشغيل الحقل لتحقيق ذلك، عندما يجري تمويل نشاطه بالكامل من قبل المقاول.

● على الرغم من أن الاتفاقية الملحقة (3) تنفي الصفة المؤسساتية عن قسم تشغيل الحقل، كما أوردنا نص ذلك في أعلاه، إلا أن المادة (2) من الاتفاقية الملحقة (3) تسمي قسم تشغيل الحقل بتسمية «المؤسسة»: «يكون اسم قسم تشغيل الحقل هو مؤسسة تشغيل حقل الرميلا». يبدو أن النص العربي لعقد حقل الرميلا قد أخطأ في تسمية قسم تشغيل الحقل بالمؤسسة كترجمة للتسمية الواردة في النص الانجليزي للعقد وهي كلمة «Division»، وتعني تنظيمياً القسم أو التقسيم الوظيفي/التنظيمي ضمن الهيكل التنظيمي القائم لمنظمة أعمال ما. النص الانجليزي للمادة (2) من الاتفاقية الملحقة (3) هو: «The name of FOD shall be the Rumaila Field Operating Division». وبما أن قسم تشغيل الحقل هو مجرد تقسيم وظيفي/تنظيمي ضمن هيكل تنظيمي واحد لإدارة العمليات النفطية بموجب العقد النفطي، فمن المنطقي تنظيمياً أن لا يحق لهذا التقسيم تحقيق الأرباح و/أو الخسائر جراء نشاطه في تسيير العمليات النفطية بمثابة مؤسسة، كما أشرنا إلى ذلك سابقاً، ولا يحق له أيضاً المطالبة بأية حقوق أخرى، كتلك التي تشير إليها المادة (7) من الاتفاقية الملحقة (3)، على النحو الآتي: «يجب أن لا يمتلك قسم تشغيل الحقل، بموجب هذا العقد، أي حق أو ملكية أو حصة في النفط المنتج من منطقة العقد. ويجب أن يعمل قسم تشغيل الحقل كمشغل وأن يتحمل كافة مسؤوليات المشغل ذات الصلة بموجب هذا العقد». إن عدم امتلاك قسم تشغيل الحقل الصفة «المؤسساتية»، كأن يكون شخصاً تنظيمياً في العقد النفطي مثلاً، فمن المنطقي تنظيمياً أن لا يحق له ذلك،



لأن امتلاك الحقوق في الريح وملكية الموجودات الرأسمالية وحصّة من النفط هي من نصيب الأشخاص التنظيمية المشاركة في العقد النفطي كشركات المقاول الأجنبية Petrochina, BP والشريك الحكومي SOMO فقط.

- لم تشر مواد العقد أو مواد الاتفاقية الملحقة (3) إلى مكان محدد لتواجد مقر «المركز الرئيسي» لقسم تشغيل الحقل، على الرغم من وجوب امتلاك قسم تشغيل الحقل مكتبا رئيسيا خاصا به، كما تشير المادة (3) من مواد الاتفاقية الملحقة (3) إلى ذلك على النحو الآتي: «يجب أن يكون لقسم تشغيل الحقل مكتبا رئيسيا خاصا به وأن يكون منفصلا عن المكتب الرئيسي لشركة نفط الجنوب وللمقاول وللشركات». يبدو أن القصد من الإشارة إلى وجوب انفصال المكتب الرئيس لقسم تشغيل الحقل عن المكاتب الرئيسة لطرفي العقد، هو لغرض إضفاء صفة الاستقلالية التنظيمية على عمله، وهو من الناحية الرسمية أمر تنظيمي مُسلّم به في علم الإدارة، ولكن هذه الاستقلالية هي شكلية تماما، كما تشير إلى ذلك أحكام مواد العقد ومواد الاتفاقية الملحقة (3)، التي أوردناها في أعلاه. لا يمتلك الآن كاتب هذه السطور معلومات موثقة عن مكان تواجد المكتب الرئيسي لقسم تشغيل الحقل، ولكن تواجد مكاتب خاصة بإدارة العمليات النفطية لشركات جولات التراخيص النفطية خارج العراق، ليس فقط سيُضيف تكاليف كبيرة على هذه العمليات، تزيد من كلفة استخراج النفط بموجبها، ولكن أيضاً وبقدر أكثر من الأهمية التنظيمية، ستُعرقل عمل إدارة العمليات النفطية، ذلك أن تواجد القائد الإداري في مكان العمل المباشر (منطقة العقد) يُعدّ شرطا تنظيمياً أساسياً للنجاح في إدارة منظمات الأعمال.

كتقسيم وظيفي/تنظيمي، وبشكل عام، يتشابه الوضع التنظيمي لمصطلح «شركة التشغيل المشتركة» في عقد حقل الحلفاية النفطي مع نظيره مصطلح «قسم تشغيل الحقل» في عقد حقل الرميّة، ومع ذلك توجد فروق تنظيمية بين المصطلحين نشير إليها على النحو الآتي:

- جرى تحديد مصطلح «شركة التشغيل المشتركة» بكونه تقسيم تنظيمي مؤسّساتي، كشركة مسجلة حسب القانون العراقي النافذ، وتحمل الجنسية العراقية، وتكون ملكيتها منصفة بين شركة نفط ميسان والمقاول. ومع ذلك، لا تمتلك هذه المؤسسة الحق في تحقيق الأرباح و/أو الخسائر كمنظمة أعمال مستقلة، ولا تمتلك أي حق أو

ملكية أو حصة في النفط المستخرج من منطقة العقد، حالها في ذلك حال مؤسسة «النظام الملكي الدستوري» في بعض البلدان: يمتلك مؤسسة «السلطة الرسمية» كملك أو ملكة (في مثالنا شركة التشغيل المشتركة)، ولكنه لا يمتلك مؤسسة «السلطة الفعلية» لأنها بيد رئيس الوزراء (في مثالنا المقاول).

- على خلاف الحال في عقد الرميطة، حيث لم يجر فيه التحديد الصريح لمقر «قسم تشغيل الحقل»، في عقد الحلفاية جرى تحديد المقر الرئيس لشركة التشغيل المشتركة في مدينة بغداد. وبصرف النظر عن أسباب اختيار عاصمة العراق مقراً رئيساً للشركة، إلا أن وجود المقر الرئيس للشركة داخل الحدود الجغرافية لمنطقة العقد النفطي، سيمنح العمليات التنظيمية والإنتاجية والتكنولوجية مصداقية تنظيمية أكبر وأكثر كفاءة وفاعلية.
- وكما هو الحال في عقد حقل الرميطة، تتولى شركة التشغيل المشتركة مهمات مُشغل الحقل النفطي نيابة عن طرفي العقد، ولكن لصالح المقاول.
- وكما هو الحال في عقد حقل الرميطة أيضاً، تتولى شركة التشغيل المشتركة مهمات تنفيذ خطط التطوير وبرامج العمل والموازنات السنوية، الموضوعة من قبل المقاول ولصالحه.
- وكما هو الحال في عقد حقل الرميطة أيضاً، يجري تمويل تكاليف ومصروفات ونفقات شركة التشغيل المشتركة من قبل المقاول، وتُسترد من قبله كتكاليف بترونية أو كتكاليف إضافية.
- وعلى خلاف الحال في عقد الرميطة، حيث تجري فيه إدارة «قسم تشغيل الحقل» من قبل تقسيم «لجنة الإدارة المشتركة»، تُدار شركة التشغيل المُشتركة في عقد الحلفاية من قبل تقسيم تنظيمي جديد يسمى «مجلس الإدارة»، يحل محل «لجنة الإدارة المشتركة».

في الهيكل التنظيمي لإدارة العمليات النفطية بموجب عقد حقل الرميطة النفطي، يبدو أن التقسيم الوظيفي/التنظيمي الثاني، المسمى بمصطلح «لجنة الإدارة المشتركة»، قد حظي بقدر أوفر من الوضوح المفاهيمي والإجرائي التنظيمي في الإنشاء والعمل، مقارنة بزيميله

التقسيم الأول المسمى «قسم تشغيل الحقل». من الناحية التنظيمية، يشتمل مصطلح «لجنة الإدارة المشتركة» على السمات الأساسية الآتية، المشتقة من أحكام المادة (13) وأحكام الاتفاقية الملحقة (3) للعقد النفطي:

- الإنشاء: يجري إنشاء «لجنة الإدارة المشتركة» باتفاق طرفي العقد: شركة نفط الجنوب (SOC) كطرف أول، والمقاول (BP, Petrochina, SOMO) كطرف ثان.
- زمن الإنشاء: 30 يوماً من تاريخ نفاذ العقد.
- الصفة المؤسسية للإنشاء: لجنة إدارة، بمعنى تقسيم تنظيمي.
- الغرض من الإنشاء: الإشراف العام والسيطرة على العمليات النفطية. هنا، الغرض من السيطرة هو التحكم الفني بالعمليات النفطية، وليس «الرقابة» كوظيفة إدارية أساسية. في علم الإدارة، تُعدّ وظيفة الإشراف ووظيفة السيطرة بمثابة وظائف إدارية مُشتقة، وليست وظائف إدارية أساسية كالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة. إن الفارق التنظيمي ما بين الوظيفة الإدارية الأساسية والوظيفة الإدارية المُشتقة، يكمن في أن الوظيفة الأولى تمتلك الحق التنظيمي باتخاذ القرارات الإدارية المختلفة المُلزِمة بالتنفيذ، بينما الوظيفة الثانية لا تمتلك مثل هذا الحق.
- هيكل الأعضاء: مجموعة أفراد عددهم 10 ممثلين لمصالح طرفي العقد بواقع 5 أفراد لكل طرف، يحق للطرف الأول (شركة نفط الجنوب) تسمية رئيس اللجنة، ويحق للطرف الثاني (المقاول) تسمية نائب رئيس وأمين سر اللجنة، ويجوز للجنة الإدارة المشتركة تعيين «لجان فرعية»، ستندرج ضمن هيكلها التنظيمي. في هذا السياق، يثير توزيع عدد أعضاء لجنة الإدارة المشتركة بين طرفي العقد بالتساوي مسألة تنظيمية مهمة، تتعلق بإمكانية تمثيل «الشريك الحكومي» ضمن حصة «المقاول» من عدد أعضاء هذه اللجنة. حسب أحكام العقد النفطي، يمتلك الشريك الحكومي SOMO حصة مقدارها 25% من مقدار حصص العقد النفطي (قبل تعديل هذه الحصة لتبلغ الآن 6%). هذا الأمر يعني أن للشريك الحكومي الحق بالتمثيل بعضو واحد ضمن حصة المقاول البالغة 5 أعضاء في اللجنة المذكورة. وعلى هذا الأساس تصبح حصة الحكومة العراقية 6 أعضاء بدلا من 5، وحصة الشركات النفطية الأجنبية

4 بدلا من 5 في لجنة الإدارة المشتركة للعمليات النفطية. يكتب بعض الباحثين، أن عدد أعضاء لجنة الإدارة المشتركة هو 8، وحصص الحكومة منها 5 (أنظر تفصيل ذلك في: جاسم، 2016؛ العطار، 2016). ليس لدى كاتب هذه السطور معلومات موثقة عن مسألة احتفاظ أو عدم احتفاظ الشريك الحكومي في العقد بعضوية لجنة الإدارة المشتركة بعد تعديل العقود النفطية عام 2014.

- المهمات والسلطات والتمويل: وكما أشرنا في الغرض من الإنشاء في أعلاه، تقوم لجنة الإدارة المشتركة بتنفيذ وظائف إدارية مُشتقة تنحصر بوظيفة «المراجعة» في 8 حالات من أصل 10 مهمات وسلطات أُنيطت بها، وحالة واحدة هي «التوصيات»، وحالة واحدة أخيرة هي «الإشراف والرقابة». إذن، لا تمتلك لجنة الإدارة المشتركة الحق التنظيمي باتخاذ القرارات الإدارية الخاصة بوضع الخطط وبرامج العمل والموازنات السنوية للعمليات النفطية. إن مهمات وسلطات لجنة الإدارة المشتركة تقتصر على الإشراف العام والسيطرة في مرحلة تنفيذ الخطط والبرامج والموازنات (مراجعتها والتوصية بشأنها وقت التنفيذ)، الموضوعة بقرارات إدارية اتخذها المقاول في مرحلة سابقة من مراحل العمل الإداري الخاص بالعمليات النفطية. فضلاً عن ذلك، يجري تمويل أنشطة لجنة الإدارة المشتركة أو لجانها الفرعية من قبل المقاول نفسه بوصفها «تكاليف نفطية مُستردة».

- آليات اتخاذ القرارات الداخلية: تتخذ لجنة الإدارة المشتركة قراراتها الداخلية بإجماع أصوات أعضائها أو بدائلهم الحاضرين في الاجتماع أو بالتفويض، في حالة حصول النصاب القانوني للاجتماع بما لا يقل عن 3 أعضاء أو بدائلهم من كل طرف. لا تقترح لجنة الإدارة المشتركة بنفسها جدول أعمال اجتماعاتها، وإنما يوضع جدول الأعمال من قبل المقاول من خلال «المُشغل». في فترة ما قبل إنشاء «قسم تشغيل الحقل»، كانت مهمة المُشغل تقوم بها شركة نفط الجنوب، ولكن هذه المهمة كانت، كما أوضحنا ذلك آنفاً، لفترة قصيرة من الزمن وانتهت بتشكيل «قسم تشغيل الحقل». استناداً إلى هذا، فإن الصحيح تنظيمياً بموجب أحكام العقد هو قيام المقاول، من خلال قسم تشغيل الحقل، بإعداد جدول الأعمال والوثائق الضرورية وتبليغ أعضاء لجنة الإدارة المشتركة بها قبل تاريخ اجتماع هذه اللجنة. وعلى الرغم من الطابع الفني

للمهام والسلطات المكلفة بها لجنة الإدارة المشتركة، إلا أن القرارات المتعلقة بها يجري إعدادها من قبل المقاول نفسه وتُمرر في الاجتماع من خلال قسم تشغيل الحقل، وما على أعضاء لجنة الإدارة المشتركة إلا مراجعتها فنياً والتوصية بشأنها، وكأن المراجعة الفنية والتوصيات ترقى إلى مصاف القرارات الإدارية التي يتخذها المقاول بنفسه، المتعلقة بخطط وبرامج عمل وموازنات العمليات النفطية الجارية بموجب عقد الخدمة النفطية. فضلاً عن ذلك، توجد آلية تنظيمية أخرى لاتخاذ القرارات داخل لجنة الإدارة المشتركة، يتم اللجوء إليها في حال عدم قدرة اللجنة المذكورة على اتخاذ قرار بالإجماع في أي مسألة مطروحة في جدول أعمال الاجتماع، عندها تُحال المسألة على الفور إلى الإدارات العليا للطرفين (شركة نفط الجنوب وشركات المقاول) لاتخاذ قرار بشأنها.

من ناحية المكوّن التنظيمي، يتشابه حد التتابع مصطلح «لجنة الإدارة المشتركة» في كلا العقدين (الرميلة والحلفاية)، ولكنهما يختلفان في مفردة تنظيمية واحدة وهي عدد أعضاء هذه اللجنة. وكما مر معنا أنفاً، يتكون مجموع أعضاء «لجنة الإدارة المشتركة» في عقد حقل الرميلة من (10) أعضاء، بينما في عقد حقل الحلفاية فهذا العدد هو (8) أعضاء.

بموجب الفقرة (1) من المادة (13) لعقد الحلفاية النفطي، يجري تنظيمياً إحلال التقسيم التنظيمي المسمى «مجلس الإدارة» محل التقسيم التنظيمي المسمى «لجنة الإدارة المشتركة». يجري هذا الإحلال لغرض تنظيمي كبير، يتمثل بتحويل مسؤولية تشغيل الحقل من لجنة الإدارة المشتركة إلى مجلس الإدارة، بمعنى نقل الإشراف التنظيمي والسيطرة التنظيمية على العمليات النفطية من تقسيم تنظيمي إلى تقسيم تنظيمي آخر في تاريخ محدد. في هذا السياق، لا تُشير أحكام العقد أو أحكام «المرفق ثلاثة» صراحة إلى المصير التنظيمي الذي سيؤول إليه التقسيم المسمى «لجنة الإدارة المشتركة» بعد تشكيل التقسيم التنظيمي الجديد المسمى «مجلس الإدارة»، وهل سيبقى ضمن تقسيمات الهيكل التنظيمي لإدارة العمليات النفطية بموجب العقد، أو ستجري تصفيته تنظيمياً، على الرغم من أن مجلس الإدارة سيتولى جميع واجبات وصلاحيات لجنة الإدارة المشتركة. تناولت الفقرة (8) من (المرفق ثلاثة: مبادئ عقد تأسيس شركة التشغيل المشتركة) لعقد حقل الحلفاية النفطي واجبات وصلاحيات «مجلس الإدارة» على النحو الموجز والمختصر الآتي:

- الإشراف والسيطرة التنظيمية الشاملة على تنفيذ شركة التشغيل المشتركة للعمليات البترولية.
- تأسيس منظومة التشغيل ووضع إجراءاتها، وهيكل النظام المحاسبي والسيطرة المالية، ووضع الإجراءات لتمويل العمليات البترولية من قبل المقاول.
- تعيين وتبديل المدير العام ونائبه وباقي المدراء الأقدمين لأقسام شركة التشغيل المشتركة.
- وضع المخطط (الهيكل) التنظيمي لشركة التشغيل المشتركة.
- وضع إجراءات (سياقات) التوظيف وأنظمة الأفراد لشركة التشغيل المشتركة.

### تأسيس شركة البصرة للطاقة وخيبة أمل أهلها

أولاً. تأسيس أريد له أن يكون بديلاً مؤسساتياً لعقد الخدمة الفنية لحقل الرميلة:

أعلنت وزارة النفط في عام 2021 عن تأسيس «شركة البصرة للطاقة المحدودة» لتتولى أعمال إدارة واستغلال حقل الرميلة النفطي كبديل مؤسساتي عن عقد الخدمة الفنية المُبرم عام 2009، ولم أجد في هذا التأسيس أية جدوى للرفع من كفاءة وفاعلية إدارته، ولا تغييراً لنمط سيطرة المقاول التنظيمية على العمليات النفطية، ولا مصلحة للعراق فيه، وله تأثير عميق على هيكل النظام المؤسساتي القائم لإدارة قطاعنا الاستخراجي النفطي، ومُنتهك لمواد دستورية حاکمة لإدارة الموارد النفطية الوطنية، وأحكام قانون نافذ.

وافق مجلس الوزراء على رغبة (BP) و(Petrochina)، الشريكين في حقل الرميلة، في تأسيس شركة مُشتركة بينهما باسم «شركة البصرة للطاقة المحدودة» (فيما بعد شركة الطاقة للاختصار) كفرع أجنبي لهما في العراق. أرى أن هذا التأسيس أمراً غير مألوفاً في الممارسة العملية للشركات الأجنبية بموجب عقود جولات التراخيص النفطية السائد في البلاد:

(1) الغرض من التأسيس: يُشير قرار مجلس الوزراء إلى أن هذا التأسيس يأتي «لأغراض التنظيم الإدارية»، بينما العقد النفطي النافذ بين الشريكين الأجبيين يتوفر على أجهزة إدارة كافية للعمليات النفطية، ولم يستجد ظرف طارئ أو قوة قاهرة تتطلب تأسيس أجهزة إدارية رديفة أو بديلة لما هو موجود فعلاً. إذن، هناك غرض آخر من هذا التأسيس، ولكن ما هو بالضبط؟

(2) الاستثناءات: كان مجلس الوزراء كريماً جداً في تأسيس شركة الطاقة، حيث تم استثناءها من «نظام فروع الشركات الأجنبية» رقم (2) لسنة 2017، وأجرى تعديلاً هيكلياً تنظيمياً كبيراً ومؤثراً على عقد حقل النفط الرميلى المبرم عام 2009 بينهما مع الطرف الحكومي (شركة نفط الجنوب/البصرة) والشريك الحكومي (سومو).

(3) الحماس: أبدت وزارة النفط حماسة لافتة ومثيرة للاستغراب لهذا التأسيس، إذ وبحسب قرار مجلس الوزراء أطرافه هم لندن وبكين فقط، ولا علاقة للبصرة بهذا القرار إلا الاسم. أصدر مجلس الوزراء قرارين استثنى بموجبهما تأسيس شركة الطاقة من أحكام نظام فروع الشركات الأجنبية وأحكام عقد حقل الرميلى، بهدف إعادة هيكلة مشاركة شركة (BP) وشركة (Petrochina) في العقد المذكور:

(1) القرار الأول: «الاستثناء من أحكام المادة (2) من نظام فروع الشركات الأجنبية (رقم 2 لسنة 2017)؛ ليتسنى لشركة الطاقة، البدء بإجراءات فتح فرع في العراق بعد تاريخ توقيع اتفاقية التنازل». ولكن جميع الفقرات التسع للمادة (2) من النظام المذكور تُنظم عمليات فتح فروع للشركات الأجنبية: «لكل شركة أجنبية ترغب بمزاولة النشاط التجاري في العراق ومضى على تأسيسها (2) سنتان فتح فرع لها فيه..». القرار يقول فتح فرع لشركة الطاقة، ولكنه في الوقت نفسه يحرم عليها ذلك باستثناءها من هذا النظام النافذ حالياً لتأسيس فروع للشركات الأجنبية. إذا على وفق أي نظام أو قانون سيجري فتح فرع لشركة الطاقة؟

(2) القرار الثاني: «استثناء هذه الحالة فقط من أحكام المادة (28) من عقد الخدمة لحقل الرميلى؛ كون إعادة هيكلة الرميلى لا ينسجم انسجاماً كاملاً وأحكام المادة المذكورة..». ولكن المادة (28) من العقد المذكور عنوانها: «التنازل عن الحقوق ونقلها لأطراف خارجية»، وهي بجميع فقراتها السبع المادة الوحيدة التي تُنظم عمليات تنازل أطراف العقد عن حقوقها لشركات فرعية أو لأطراف خارجية بهدف إعادة هيكلة مشاركتها في العقد. إذا على وفق أية أحكام تعاقدية سيجري تنازل أطراف العقد النفطي عن حقوقها المذكورة في القرار الأول أعلاه؟ عندما منح مجلس الوزراء موافقته على تسجيل شركة الطاقة كفرع لشركة أجنبية، ابتدأت رحلة اغتراب حقل الرميلى النفطي عن أهله:

- كانت أطراف عقد الرميلى عام 2009 شركة نفط الجنوب/البصرة، BP، Petrochina، وسومو، وحسب قرار الحكومة فإن المؤسسين لشركة الطاقة هما (BP) و(Petrochina) حصرياً، هذا يعني خروج شركتي نفط البصرة وسومو من عقد استثماره!

● بحسب موافقة مجلس الوزراء على التأسيس، المطلوب من شركة الطاقة فتح فرع لها في العراق، وهذا يعني أنها شركة أجنبية مستقلة ومُسجلة في الخارج، وأن فرعها يجب أن يُسجل في العراق، ومعروف من الموافقة مؤسسي الفرع وهما (BP) و(Petrochina)، وغابت شركتي نفط البصرة وسومو أيضاً من المشاركة بتأسيس هذا الفرع!

● هذا التنظيم المؤسسي الجديد لاستثمار حقل الرميلة يشبه نظيره أبان حقبة عقود الامتيازات النفطية للشركات الأجنبية قبل تأميمها، حيث قام ائتلاف منها بتأسيس ثلاثة فروع له في العراق: «شركة نفط العراق»، و«شركة نفط الموصل»، و«شركة نفط البصرة»، تقاسمت لوحدها حصص المشاركة فيما بينها بدون مشاركة العراق!

● ليس للعراق كدولة مصلحة في التنظيم المؤسسي الجديد بتأسيس شركة الطاقة لإعادة هيكلة مساهمة الشركات الأجنبية المستثمرة لحقل الرميلة، ولكنه يتوافق مع توجهات الورقة البيضاء للحكومة بنقل ملكية وإدارة قطاع النفط إلى القطاع الخاص، وهذه الخصخصة المموهة يُمكن تحقيقها بسبيلين: الأول، أن يكون فرع «شركة البصرة للطاقة المحدودة» مملوكا للشركتين البريطانية والصينية ملكية حصرية على غرار عقود الامتياز؛ الثاني، أن يتشارك الرأسمال الخاص الوطني مع الشركتين الأجنبيتين في ملكية الفرع. لنسأل الحكومة: أي سبيل ستسلكونه لاغتراب ثروتنا النفطية؟ وإذا وقع اختياركم على السبيل الثاني، فَمَنْ هو المحظوظ من أبناء جلدتنا ليظفر بملكية حقل الرميلة؟

تُريد الحكومة إعادة هيكلة عقد الرميلة، عبر الموافقة على تأسيس «شركة البصرة للطاقة المحدودة»، ولكن المادة (28) من العقد تحول دون ذلك، ووجدت الحكومة الحل في إلغائها: «استثناء هذه الحالة فقط من أحكام المادة (28) من عقد الخدمة لحقل الرميلة، كون إعادة هيكلة الرميلة لا ينسجم انسجاماً كاملاً وأحكام المادة المذكورة، إذ أن الشركة الجديدة ومؤسسيها (شركة BP وشركة بتروجينا) ستكون لأغراض التنظيم الإدارية». حكومتنا تكسر ولا تجبر:



## (1) إعادة هيكلة تنظيمية بالكسر:

- بموجب المادة (28) من عقد الرميطة، تكون إعادة هيكلته محصورة بين نفط البصرة، و(BP)، و(Petrochina)، وسومو، بينما أطراف شركة الطاقة لاستثمار الحقل هما البريطانية والصينية فقط، لذلك يجب إلغاء هذه المادة من عملية إعادة الهيكلة!
- اختصاص المادة (28) من عقد الرميطة هو تنظيم عمليات التنازل عن حقوق أو التزامات أطرافه الأربعة ونقلها لشركات فرعية أو لأطراف خارجية، وبذلك يجب إلغاء هذه المادة لحرمان الطرف والشريك الحكوميين في العقد من المشاركة في هذه العمليات وحصرها بيد الشركتين البريطانية والصينية فقط!

## (2) إعادة هيكلة تنظيمية بالإعاقه:

- كان الغرض من كسر العقد بإلغاء المادة (28) منه هو تمهيد السبيل لتنظيم إداري جديد، تتولى الشركتان البريطانية والصينية بموجبه عمليات إدارة الحقل بمفردهما من دون مشاركة الطرف والشريك الحكوميين فيه، ولكن في الوقت نفسه لم يتضمن قرار مجلس الوزراء إلغاء مواد العقد ذات الصلة بالإدارة المشتركة للعمليات النفطية، وهذا يعني أن إدارة الحقل ستتولاها في آن واحد أجهزة إدارية مزدوجة ومتناقضة: تلك الموجودة في العقد ولم يتم إلغاؤها، وتلك التي سيجري تشكيلها بعد إعادة الهيكلة التنظيمية للعقد!
- بموجب كسر العقد، سيتولى فرع شركة الطاقة أعمال التنظيم الإداري، ولكن أية شركة ستتولى الأعمال المنصوص عليها في مادة «نطاق العقد» ومنها ذات الصلة «بإعادة تأهيل وزيادة إنتاج واستخراج النفط من حقل الرميطة» والتي لم يتم إلغاؤها؟ حاولت في التحليل أعلاه تقصي غاية الحكومة من الموافقة على تأسيس «شركة البصرة للطاقة المحدودة»، ألحقها بالحديث عن مبررات (BP) والحكومة لهذا التأسيس:

## (1) مبررات شركة (BP) لتأسيس شركة الطاقة:

- قبل مدة قصيرة، أعلنت الشركة نيتها الانسحاب من عقد حقل الرميطة، وقد عزى بعض المُحللين هذه النية لرغبتها بتوجيه استثماراتها صوب مجالات نشاط منخفضة انبعاث

الكربون استجابة منها لمُقيّدات مؤتمر المناخ الدولي. لا يصمد التبرير أمام حقيقة أن هذا التوجه بعيد المدى، وأن الشركة هي أحد مؤسسيها إلى جانب الشركة الصينية، وهذا التأسيس الجديد (شركة الطاقة) لا يعفيها من الالتزام بالمُقيّدات المذكورة!

● وبغرض ثنيها عن الانسحاب، عرضت الحكومة على (BP) تأسيس شركة إدارة مستقلة للحقل، أو كما تقول في قرارها «لأغراض التنظيم الإداري»، وأُخمن أن هذا التأسيس الجديد سيأتي إما بنمط شركة امتياز والذي كان سائداً قبل تأميمها، وإما بنمط شركة مساهمة برساميل لأشخاص طبيعية، ولكن في الحالتين لا تظهر (BP) باسمها، ومقابل ذلك ربما (ولا أُجزم) طلبت الحكومة ثمننا لهذا التنظيم المؤسسي الجديد لإدارة حقل الرميّلة لا أمّلك معلومات عن ماهيته، إذ في عالم إدارة أعمال النفط الدولي الكبير كل شيء بثمن!

(2) مبررات الحكومة لتأسيس شركة الطاقة: جاءت على لسان وزيرها للنفط بقوله «ستكون الشركة الجديدة أحد أهم مرتكزات التحول في الطاقة والتنمية المستدامة»، ولا أظن أن هناك عقلاً واحداً في العراق سيصدق هذه المزاعم، ولكنني أعتقد (جازماً) أنها جاءت بغرض تسويق التأسيس الجديد كعراق له، وربما (ولا أُجزم) مُتشبهاً في ذلك بعَرّاب عقود الامتيازات النفطية قبل قرن «كولبنكيان» مقابل (5%) من حصص جميع هذه العقود ثمننا لجهوده وقتها، ولكن المشكلة إن BP لم تترك أثراً طيباً وراءها لا في البصرة ولا في البلاد، بينما «Mr. 5%» ما زالت أثاره الطيبة شاخصة إلى اليوم!

يبدو من إعلان وزير النفط عن التأسيس الجديد أنه يحمل ملامح عقود المشاركة النفطية أو حتى عقود الامتيازات النفطية قبل تأميمها في سبعينات القرن الماضي: «تأسيس شركة البصرة للطاقة بموافقة مجلس الوزراء، وأن شركتي بتروجينا وبريتش بتروليوم هما المساهمتان مع سومو وشركة نفط البصرة، لتحقيق خطط الوصول إلى إنتاج الذروة عام 2027 لاستثمار حقل الرميّلة». سأكتفي بتحليل «إعلان» التأسيس ليكون أهل النفط في البصرة والعراق على بينة من أمرهم:

● منذ 2009 كانت الشركتان الصينية والبريطانية تستثمران الحقل ولم يصلا إلى إنتاج الذروة!

● ما هو الضمان والبرهان لوصول الشركتين الأجنبيةتين إلى إنتاج الذروة عام 2027؟

- بعد أن كانت الشركات الأربع تعمل بعقد «خدمة»، ستعمل الآن بعقد «مشاركة» (مساهمة)!
- لا يوجد سند دستوري أو قانوني يُجيز استثمار موارد النفط الوطنية بنمط «عقد المشاركة»!
- خرقت الحكومة بموافقتها على تأسيس شركة الطاقة أحكام عقود الخدمة وقانون نافذ!
- أجازت الحكومة «شركة البصرة للطاقة» كفرع لشركة أجنبية ولا صلة للبصرة وسومو بها!
- لا يحق دستورياً لحكومة غير منتخبة ومنتھية الصلحية العبث بملكية أهل النفط!
- في عقود الامتيازات قبل التأميم، كانت «شركة البصرة للطاقة» تسمى «شركة نفط البصرة»!
- يا تُرى كم سنة سيحتاج العراق لانتظار فرصة سياسية لتأميم «امتياز شركة البصرة للطاقة»؟

بحسب بيان لمكتب وزير النفط في 24 تشرين الثاني (نوفمبر) 2021، و«بأجواء احتفالية تخللتها أناشيد وطنية وعرض فلكلوري للأزياء العراقية، جرى الإعلان عن تأسيس شركة البصرة للطاقة المحدودة، حيث ستقوم الشركة بتمويل نشاطاتها من أرباح ومساهمات الشركات المؤسسة»:

- بما أن شركة نفط البصرة لا تمتلك السيولة المالية، فإنها لا تستطيع المساهمة في تمويل أنشطة شركة الطاقة، ولكنها ربما سترهن «نفط حقل الرميلة» للشركتين البريطانية والصينية كمساهمة منها، كما رهنت قبلها «نفط حقل ارطاوي» لشركة فرنسية!
- بما أن سومو تودع جميع إيرادات تصدير نفط الرميلة لدى البنك المركزي لصالح وزارة المالية، فإنها أيضاً لا تستطيع المساهمة في تمويل نشاط شركة الطاقة، وبما أن سومو لا تمتلك أصولاً رأسمالية كالنفط، فلا أعرف ماذا سترهن لهذا الغرض!

ادعى وزير النفط أمام مجلس النواب أن مُبرر تأسيس «شركة البصرة للطاقة المحدودة» هو ترضية شركة Bp لثنيها عن الانسحاب من حقل الرميلة، ولكن هذا المُبرر لا يصمد أمام حقائق الأمور:

- خلال اثنا عشر عاما، لم تستطع Bp الوصول بإنتاج الحقل إلى الذروة كما ينص العقد، وهو أمر كفيل بزيادة ريعية استثماراتها، وأن موافقتها على الوصول للذروة من خلال شركة الطاقة يكشف عن دوافع غير اقتصادية أو غير فنية لعدم إيفائها بالتزاماتها التعاقدية السابقة طيلة تلك المدة الطويلة!
  - الادعاء أن أرباح Bp قليلة، ولكنها تحصل على أجور ربحية هي الأعلى من بين جميع شركات عقود التراخيص للحقول المكتشفة والمطورة والمنتجة، كما هو حال زميلتها Exxon Mobil في عقد حقل القرنة/المرحلة الأولى، وأن قبولها المساهمة في تأسيس شركة الطاقة يُدحض هذا الادعاء!
  - الادعاء أن Bp تُريد نقل نشاطها إلى مجالات صديقة للبيئة، ولكن هذا الأمر مجرد خطط بعيدة المدى لها، وهي لم تقم بالحفاظ على البيئة من خلال حرقها للغاز في الرميلة، ولا يوجد دليل على عدم فعلها ذلك بعد انضمامها كطرف مؤسس لشركة الطاقة!
  - كانت Bp تؤدي دور المقاول الرئيس في عقد الخدمة الفنية (TSC) لحقل الرميلة، وأن اعتبار جميع الأطراف المشاركة في تأسيس شركة الطاقة (Bp و Petrochina وشركة نفط البصرة وسومو) مقاولين رئيسيين فيه سيُريح Bp حتما، ولكنه سيُحدث إرباكا كبيرا في إدارة الحقل وتشتيتا للمسؤوليات القانونية لأطرافه!
  - بما أن Bp عريقة في الصناعة النفطية، ولم يكن سجلها مُرضيا لا في عقد الامتياز سابقاً ولا في عقد الخدمة حالياً، وبما أن عقد تأسيس شركة الطاقة لم يُنشر بعد، فمن حق الباحثين الافتراض أن ترضيتها جاءت بثمن باهظ سيدفعه العراق خلافا لمصالحه!
- في سياق الأنماط المؤسسية «المبتكرة» لإدارة موارد البلاد النفطية من خلال عقود جولات التراخيص المُبرمة والنافذة المفعول، أعلن وزير النفط بتاريخ 10 كانون الأول 2021، أن «شركة اكسون موبيل الأمريكية فضلت الانسحاب من حقل غرب القرنة/1، وهناك بديلين

لسد الفراغ: الأول، قيام شركة نفط البصرة بشراء الحصة من اكسون موبيل ودخولها كشريك في تمويل المشروع؛ الثاني، وجود شركة أمريكية أخرى تريد أن تحل محل اكسون موبيل:

● لا يوجد ضمن مواد عقود جولة التراخيص الأولى، ومنها عقد حقل غرب القرنة/1، مادة تتحدث عن «انسحاب» المقاول النفطي من العقد، ولا توجد مادة تتحدث عن «بيع/ شراء» حصص المقاول، وإنما الموجود هو مادة «التنازل عن الحقوق ونقلها لأطراف خارجية»!

● نظمت مواد العقد وملحقه «الإجراءات المحاسبية» كيفية وآليات عملية استرداد المقاول لتكاليفه الرأسمالية والتشغيلية والإضافية خلال ثلاثة أشهر بعد إنفاقها، وهو أمر لا يُنشئ بموجبه أصولاً رأسمالية له لبيعها لأطراف أخرى خارجية أو داخلية!

● كيف يمكن تنظيمياً لشركة نفط البصرة أن تكون في وقت واحد «الطرف الأول» في العقد (الطرف الثاني هو المقاول) و«شريكا» في تمويل العقد، فضلاً عن وجود الشريك الحكومي (شركة الاستكشافات النفطية) ضمن ائتلاف المقاول، ومن أية مصادر تمويل ستقوم شركة نفط البصرة بتمويل المشروع، علماً أن حصة اكسون موبيل (32,7%)؟

● لم يذكر الوزير اسم الشركة الأمريكية وتخصصها الوظيفي الراغبة بالاستحواذ على حصة اكسون موبيل، مع العلم وجود ثلاث شركات أجنبية أخرى مُشاركة لها في استثمار الحقل، ومنها شركة «بتروتشاينا» بحصة (32,7%)، قد تكون إحداها راغبة بتلك الحصة!

المشكلة أن تفسير وحل خلافات أطراف عقود جولة التراخيص الأولى، كما هو حال عقد حقل الرميثة مثلاً في المادة (37) منه، غير خاضعة لأعمال «السيادة الوطنية»، مثلاً بعرضها على القضاء العراقي، إذ جرت صياغتها من قبل سلطاتنا النفطية على نحو يَعَدُّها «عقوداً تجارية» خاضعة للتحكيم في باريس وليس في بغداد أو البصرة!

ثانياً. خيبة أمل عاصمة البلاد النفطية من نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية:

بسبب ضيق العيش وقسوته، هناك خيبة أمل كبيرة عند الناس في البصرة من نظام إدارة الموارد النفطية السائد في البلاد، ويأسهم التام من الأمل في وجود أية محاولات جادة لإصلاح

هذا النظام، وبعضهم الآخر لا يرى الحل إلا في إنشاء إقليم البصرة أو حتى إعلان استقلالها السياسي. لا خلاف بيننا حول مشكلة ضيق العيش في مدينتنا (وبلادنا أيضاً)، ولا خلاف حول أسبابه (سوء وفساد الإدارة)، ولكننا ربما نختلف في وجود أو عدم وجود ومساحة فسحة الأمل المتاحة عند التعامل التنظيمي مع هذه المشكلة. عن نفسي أقول، في هذا الكتاب أو في غيره من مؤلفاتي العلمية الكثيرة، أنا مؤمن وثقة راسخة بوجود فسحة الأمل، بينما مساحتها الجغرافية والزمنية قد تكون أمراً خلافياً، لا يقطع فيه سوى الحوار الجاد والمسؤول. سأعرض مساحة فسحة أمني بإصلاح إدارة الثروة النفطية في بلادنا بثلاث مساحات زمنية مختلفة، وبقناعة سياسية تامة بأن حل مشكلة ضيق العيش في البصرة، لا يمكن لها التحقق إلا في إطار الحل الشامل والفاعل لمشكلة ضيق العيش في بلادنا من شمالها إلى جنوبها ومن شرقها إلى غربها:

● مساحة فسحة الأمل مع الحكومة الجديدة لما بعد الانتخابات المبكرة لعام 2021 (خلال 1 - 2 سنة)، حيث يمكن للمبادرات الآتية أن تُقرر المساحة الجغرافية لهذه الفسحة:

- أولاً، مبادرة تبني الحكومة الجديدة بعد الانتخابات المبكرة في مناهجها الوزاري هدفين لإصلاح إدارة الثروة النفطية هما، طرح مشروع قانون جديد لشركة النفط الوطنية العراقية، والشروع بالتفاوض مع الشركات الأجنبية لتعديل عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة، وينبغي أن يجري تحقيق هذين الهدفين بما يسمح بإشراك المحافظات المنتجة للنفط في الإدارة المباشرة للعمليات النفطية بمناطق الاستخراج النفطي كما يطلب ذلك دستور البلاد النافذ.
- ثانياً، مبادرة الحكومة الجديدة بالطلب من وزارة النفط الانتهاء من إعداد مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع، ونأمل أن يجري تحقيق هذه المبادرة بشروط تأخذ بعين الاعتبار تحقيق الهدفين المذكورين في المبادرة أولاً أعلاه.
- ثالثاً، مبادرة بعض نواب البصرة، التي عُرضت على حكومة السيد مصطفى الكاظمي، بتخصيص حقل نفطي مستقل للبصرة، تجري إدارة نشاط استغلاله والتصرف بمخرجاته من قبل أهل البصرة أنفسهم ولصالحهم جميعاً. هذه المبادرة وإن كانت ضيقة المساحة الجغرافية، ولكنها ربما ستفتح الباب واسعاً أمام إشراك المحافظات المنتجة

في تحمل مسؤوليات الإدارة المباشرة للثروة النفطية الوطنية مستقبلاً، المُتاحة في مناطق استخراجها، والتي لا تُغطيها عقود جولات التراخيص النفطية والغازية المُبرمة.

- مساحة فسحة الأمل في قرارات المحكمة الاتحادية العليا (خلال 1 - 2 سنة): أقرت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 23 كانون الثاني 2019 عند نظرها بدستورية قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018، وكذلك الحال في قرارات المحكمة بتاريخ 15 شباط 2022 بشأن عدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم (22) لسنة 2007، أن أحكام هذين القانونين ذات الصلة بملكية الثروة النفطية والإدارتين العمليّاتية والإستراتيجية لها والتصرف بمخرجاتها، تتعارض مع أحكام الدستور النافذ. يقول الدستور بأن إدارة الثروة النفطية الوطنية يجب أن تكون تشاركية ما بين سلطات الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط. يُمكن لهذه القرارات، إذا تبنتها الحكومة الجديدة، أن تزيد من المساحات الجغرافية لتحقيق المبادرات الثلاث المذكورة في النقطة (أولاً) أعلاه. وإذا تعذر على الحكومة الجديدة استخدام قرارات المحكمة المعنية، سنذهب عندها إلى فسحة الأمل في النقطة أدناه.

- مساحة فسحة الأمل مع الحكومة الدائمة بعد الانتخابات البرلمانية العامة القادمة (عام 2025): تعديل أحكام الدستور النافذ ذات الصلة بملكية وإدارة الثروة النفطية الوطنية، بما يضمن الأساس الدستوري والقانوني والسياسي لتحقيق المبادرات المذكورة في أعلاه (أنظر مضمون هذا التعديل للدستور في: الكعبي، 2021: 235-272).

قبل عام 2003، لم يكن أحداً يجرؤ على القول بفساد إدارة الثروة النفطية الوطنية، لأن الدستور والدولة والحاكم كانوا مُجسدين في شخص واحد هو «شخص الحاكم». ولكن بصور دستور البلاد عام 2005، جرى تفكيك الجسد الحامل والحاضر والحامي للفساد إلى مكوناته الثلاثة (الدستور، الدولة، الحاكم) باستقلالية تامة، بحيث أصبح كل مكون منها يُمارس فساده المُشرعن على حدة وبطريقته الخاصة. يقول الدستور النافذ، أن النفط مُلك الشعب العراقي، وتتم إدارته العمليّاتية والإستراتيجية بنمط إدارة تشاركي، وتقاسم مخرجاته بصورة مُنصفة ما بين سلطات الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، ويُنظم ذلك

بقانون. هذه الصياغة العائمة لغوياً ومفهوماً لأحكام الدستور، أتاحت الفرصة لهذه السلطات بتفسيرها إرادوياً كل حسب ما يراه مناسباً:

- حكومة إقليم كردستان: ترى أن النفط في الإقليم ملكاً للشعب كردستان، باعتباره جزءاً من الشعب العراقي، ويُدار ويجري التصرف بمخرجاته نيابة عن مالكة من قبل حكومة الإقليم. وعلى أساس هذا التفسير لأحكام الدستور، شرّعت حكومة الإقليم قانونها الخاص للنفط والغاز عام 2007، وتعاقدت مع الشركات الأجنبية بنمط عقود المشاركة بالإنتاج (أبطلت المحكمة الاتحادية العليا هذا التفسير في شباط 2022).
- الحكومة الاتحادية: ترى أن تفسير الإقليم للدستور خاطئ، ولكنها لم تستطع إثبات دعوها بخطأ تفسير حكومة الإقليم لا دستورياً ولا قانونياً. بينما جاء تفسيرها الخاص للدستور على النحو المتناقض الآتي: النفط ملك الشعب العراقي، وتديره وزارة النفط بعقود الخدمة النفطية لجولات التراخيص مع الشركات الأجنبية نيابة عن المالك الدستوري، ومن دون خضوع هذا النمط من الإدارة لموافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب. فضلاً عن ذلك، تبنت الحكومة الاتحادية في ورقتها البيضاء الإصلاحية نهجاً مؤسساتياً جديداً يقضي بنقل ملكية وإدارة قطاع الاستخراج النفطي من دائرة فعل النشاط الحكومي العام إلى دائرة فعل نشاط القطاع الخاص.
- حكومة المحافظة المنتجة: تبدي سراً امتعاضها من تفسير الحكومة الاتحادية أعلاه لأحكام الدستور، ولكن عينها على تجربة إقليم كردستان في التفسير لأسباب لا صلة لها بكفاءة وعدالة ونزاهة إدارة العمليات النفطية في مناطق استخراجها.
- المحكمة الاتحادية العليا: لم تتخذ المحكمة موقفاً دستورياً من تفسير الإقليم لمدة طويلة قبل قراراتها الأخيرة بداية عام 2022، ولكنها أقرت بملكية الشعب للنفط، وأقرت بنمط الإدارة التشاركية له. ومع ذلك، لم تَمس المحكمة بأمر دستورية استحواذ وزارة النفط الاتحادية على التصرف بملكية وإدارة النفط، وإقرارها بحق هذه الوزارة التصرف بمخرجات العمليات النفطية من خلال شركتها التسويقية «سومو».

في هذا الفساد الممنهج والمُنظم على مدى عقدين من الزمن تقريباً، غاب القانون الدستوري الحاكم والحاضن والحامي لثروة الشعب. وبغرض تجفيف منابع الفساد في البيئة



الحاملة والحاضنة والحامية له، التي توفرها أحكام الدستور النافذ ذات الصلة، من العاجل للغاية تعديل هذه الأحكام لغوياً ومفاهيمياً بما يقطع الطريق على محاولات التفسير المُتعسف سياسياً والمُتعتمد تنظيمياً والنفعي الضيق لها.

في جولات التراخيص النفطية، أبرمت الشركات الأجنبية عقوداً مع وزارة النفط تضمن لها أحكامها السيطرة التنظيمية الفعلية على إدارة العمليات النفطية. بيد أن البعض من مؤيدي هذه العقود وفي محاولة لتبرئة مسؤولية وزارة النفط منها، أشاروا إلى ضعف مشاركة الطرف الحكومي والشريك الحكومي في تنفيذ التزاماتهما بموجب أحكام هذه العقود. لتفحص هذا الأمر، على مثال عقد حقل الرميلة، حيث تمثل شركة نفط الجنوب «الطرف الحكومي» (الطرف الأجنبي شركة BP البريطانية)، وشركة تسويق النفط الوطنية (سومو) تمثل «الشريك الحكومي» في العقد النفطي. توجد في هذا العقد آليات تنظيمية كثيرة، وظيفتها تثبيت وحماية حقوق الأطراف المشاركة في العقد، ومنها الآليات التنظيمية الآتية لإدارة تكاليف وأرباح العمليات النفطية (أنظر تفصيل ذلك في الفصل الرابع من هذا الكتاب):

- آليات الاعتماد الرسمي لعمليات تكوين واحتساب الكلفة والربح.
- آليات تدقيق الدفاتر والسجلات المحاسبية لعمليات تكوين واحتساب الكلفة والربح.
- آليات ضمان شفافية عمليات تكوين واحتساب الكلفة والربح.
- آليات اعتراض الطرف الأول في العقد النفطي (شركة نفط الجنوب) على العمليات أعلاه.

ربما جاء اتهام بعض الخبراء للطرف الحكومي والشريك الحكومي في عقد الرميلة بضعفهما الإداري، بسبب كونهما لم يُحسنا استخدام هذه الآليات التنظيمية الفاعلة في إدارتهما لتكاليف وأرباح العمليات النفطية، وإلا كيف يُمكن لنا تفسير هذه الأرقام المُفزعنة تنظيمياً واقتصادياً، الواردة في البنود الآتية لبعض نفقات شركة BP لسنة 2014 فقط (مليون دولار):

- رواتب الموظفين = 227,5.
- تكاليف الأمن = 108,5.
- تكاليف الإطعام = 65,9.

- تكاليف تذاكر السفر جوا وخدمة المسافرين = 32,0.
- تكاليف الاستشارات واللجان أو الهيئات المؤقتة = 23,6.
- تكاليف أجهزة الحاسبات والمكاتب الإدارية = 17,6.

بعد إبرام عقد استثمار الغاز المصاحب لاستخراج النفط من حقول البصرة النفطية منتصف العشرينية الثانية من هذا القرن مع شركة Shell، قرأت وقتها تصريحاً لافتاً لمديرها الإقليمي في الشرق الأوسط، يقول فيه إن شركته وعلى حسابها الخاص أقامت في بيروت ورشة تدريبية لأعضاء الفريق العراقي المُفاوض لنا، لأن الفريق ليس فقط كان يجهل تكتيكات وإستراتيجيات التفاوض الفعال، وإنما أيضاً كان لا يعرف مصطلحات إدارة هذا النوع من نشاط الأعمال النفطية. تذكرت هذه الواقعة الصادمة في إدارة الثروة النفطية لبلد عريق بصناعته النفطية، بعد أن حاولت أعلاه إعطاء تفسيراً، خارج دائرة الفساد التقليدي، لاتهام البعض من الخبراء الطرف والشريك الحكوميين في عقود جولات التراخيص بضعفهم وفسادهم وعدم كفاءتهم المهنية في إدارة العمليات النفطية، في محاولة على ما يبدو لتبرئة مسؤولية وزارة النفط عن إبرامها هذه العقود السيئة.

في رسالة مفتوحة لأحد مهندسي النفط العراقيين العاملين في الخارج نشرتها بعض المواقع الالكترونية عام 2021، موجهة إلى رئيس مجلس الوزراء بعنوان «أنقذ ثروة النفط الوطنية!»، يقول فيها ما نصه: «سمعنا هذه الأيام أن بعض الذين يعتبرون أنفسهم خبراء أرسلوا لك نصائح أن لا تفاوض شركات النفط الأجنبية على العقود المبرمة معها.. أقترح عليك أن تستمع إلى مهندسي النفط العراقيين العاملين في الحقول وليس للمدراء في وزارة النفط أو للمستشارين الموجودين في العراق أو في الخارج والذين اختارهم وزراء النفط السابقون..». ولكن السؤال المطروح هنا على صاحب الرسالة المفتوحة، ما هي المشكلات النفطية التي يواجهها رئيس مجلس الوزراء حينها في إدارة حكومته للنفط، حتى يستعين بمهندسي النفط لإنقاذ ثروة النفط الوطنية؟ هل هي مثلاً:

- انخفاض ضغط الطبقات النفطية؟
- أو انخفاض إنتاجية الآبار النفطية؟
- أو نضوب الآبار النفطية؟

- أو هروب الاحتياطات النفطية في أعماق الأرض؟
- أو قيام دول الجوار باستخدام تقنيات الحفر المائل لسرقة الثروة النفطية؟

إذا كانت هذه هي المشكلات التي تواجهها الحكومة الاتحادية في إدارتها للموارد النفطية الوطنية، والموصوفة من قبل خبراء النفط بعدم الكفاءة والفاعلية والإنصاف، فستكون نصيحة صاحب الرسالة بالاستعانة بمهندسي النفط على صواب، فهم وحدهم لا شريك لهم مهنياً القادرون على حلها. كما حصل ذلك، عندما واجهت الحكومة السوفيتية، في نهاية ستينات القرن الماضي، معضلة تسيير عربة (سيارة) على سطح القمر، قادرة على تجاوز تضاريسه غير المعروفة لهم تماماً، حيث وقتها استعانوا بخبرة المهندسين، الذين قاموا باختراع إطارات «مثلثة» الشكل لعربتهم «لوناخود/عربة القمر»، وليست «دائرية» الشكل كما هو معروف عن العجلات التي اخترعها أسلافنا العظام في بلاد ما بين النهرين.

وحسب أحكام العقود النفطية لجولات التراخيص مع الشركات الأجنبية، لا يمكن حل مشكلات هذه العقود إلا من خلال تفاوض سلطاتنا النفطية الاتحادية معها، مُتسلحة في ذلك بالخبرات التنظيمية والاقتصادية والقانونية والسياسية وغيرها، وليس البحث عن خبرات هندسية لحل مشكلة اختراع إطارات لعربة «لوناخود»، ترغب الحكومة الاتحادية التجوال بها في شوارع بغداد، متباهية بالقدرات التكنولوجية الفذة لمهندسيها النفطيين. إن الموقع الوظيفي الفاعل للخبرة الهندسية في إدارة صناعة النفط الدولية المعاصرة، يتوسط خبرات إدارية واقتصادية وقانونية وسياسية وغيرها لقيادة الأعمال النفطية السابقة على مرحلة «المنبع»، التي توصل النفط من باطن الأرض إلى فوهة البئر بخبرة المهندسين، لتتلقفها مرة أخرى الخبرات الإدارية والاقتصادية والقانونية والسياسية نفسها لقيادة الأعمال النفطية عند مرحلة «المصب» على سطح الأرض.

منذ فشل خطط التنمية الاقتصادية «الانفجارية!» في سبعينات القرن الماضي ولغاية يومنا هذا في عام 2022، يرقد الاقتصاد العراقي كرجل مريض في غرفة الإنعاش المُركز لمستشفى بائسة التجهيز والنظافة وكفاءة الكادر الطبي، ما عدا سرير متهالك القوائم والطاء والحاشية، معلقة فوقه قنينة مكتوب عليها «نفط»، تتصل بذراع المريض (الاقتصاد). بجانب السرير، يقف رجل آخر، غير واضح الملامح تماماً، يتحكم بجرعات النفط المسموح بها المرور لذراع المريض. في غرفة الإنعاش، يوجد مقعد يشغله رجل ضخم ثالث (الفساد)، يُبدل ملامحه

حسب العهود السياسية، ولكنه يبقى دائماً مُتسماً بالحيوية والنشاط والشراسة والوقاحة، يتقاسم المُغذي النفطي مع المريض بمباركة الرجل الثاني المُتحكم بجرعات النفط. ولكن من هو الرجل المُتحكم بجرعات المُغذي النفطي؟ هو نظام إدارة إنتاج واستخدام وتوزيع الريع النفطي السائد في البلاد منذ لحظة دخول الرجل المريض غرفة الإنعاش منذ أمد طويل يتجاوز ستة عقود من الزمن.

### خلاصة الفصل الثالث

كان الهدف من هذا الفصل من الكتاب تأشير بعض نقاط حركة مسار تنظيمي جديد، كبديل عن المسار التنظيمي القائم حالياً لعقد الخدمة النفطية. وبغرض تحقيق هذا الهدف، كان ينبغي للفصل أن يُسبر غور المُكوّن التنظيمي لطبيعة التنظيم في نمط عقد الخدمة النفطية من زاوية حضور أو غياب الإرادة الوطنية في إدارة عمليات تطوير واستغلال مواردنا النفطية، استناداً إلى منهجية تلازم حقيقتين شاخصتين للعيان ينبغي لهما الحضور في عملية الاختيار التنظيمي لنمط العقد النفطي: الأولى، المكانة الاقتصادية والسياسية الكبيرة لقطاع استخراج النفط في العراق؛ الثانية، الطبيعة التنظيمية والتكنولوجية الدولية لنشاط الصناعة النفطية.

في عملية الاختيار التنظيمي لنمط العقد النفطي، جرى ترجيح المكانة الاقتصادية (إنتاج الريع النفطي) والسياسية (تعطيل تشريع قانون مُنظّم لنشاط قطاع الاستخراج النفطي)، وتغييب الطبيعة التنظيمية (مؤشرات السيطرة التنظيمية الوطنية) والتكنولوجية (تكامل حلقات السلسلة التكنولوجية النفطية). وبالنتيجة، أفضت عملية الاختيار التنظيمي لنمط عقد الخدمة النفطية إلى تأشير بعض نقاط حركة المسار التنظيمي لهذا النمط من العقود على وفق منهجية الاستنتاج/التوصية الآتية:

- غياب البيئة المؤسسية القانونية من عمليات تنظيم صناعة استخراج النفط، أفضت إلى فقدان مفردات التوجه الإستراتيجي الواضح المعالم في إدارة هذه العمليات (الرؤية، الرسالة، والهدف). وبغرض العثور على مفردات التوجه المعني ينبغي تشريع قانون لإدارة الموارد النفطية، تتضمن أحكامه مشاركة تنظيمية وتكنولوجية وطنية فاعلة في شروط عولمة الصناعة النفطية وتكامل عملياتها التنظيمية والتكنولوجية.

- غياب «الحاجة التنظيمية» لدى الشريك الحكومي من عملية اختيار نمط العقد النفطي، أفضت إلى سيطرة تنظيمية كاملة للمقاول في إدارة العمليات النفطية. ومن أجل الحضور الفاعل لهذه الحاجة، يمكن تعديل بعض أحكام مادة «نطاق العقد» لصالح الشريك الحكومي.
- حضور «الحاجة الاقتصادية» لدى الطرف الحكومي في عملية اختيار نمط العقد النفطي، أفضت إلى إقصاء الشريك الحكومي من المشاركة الفاعلة في العمليات التنظيمية والإنتاجية والتكنولوجية لإدارة العمليات النفطية. ومع الاعتراف بمسوغات الحاجة الاقتصادية للريع النفطي للبلاد، إلا أن تدبير رأس المال المطلوب لمشاركة المقاول في تمويل العمليات النفطية هو أمر ميسور باستخدام الآليات المعروفة لجذب الاستثمارات المالية الوطنية والأجنبية.
- يتجلى عطب المكوّن التنظيمي لأحكام عقد الخدمة النفطية، المُفضي إلى تهميش الدور التنظيمي للطرف والشريك الحكوميين في العقد، في أمرين: الأول، الحضور التنظيمي الشكلي للشريك الحكومي مقابل الحضور التنظيمي الفاعل للمقاول؛ والثاني، ألزمت أحكام العقد الطرف الحكومي دفع أثمان تنظيمية باهظة لقاء تحقيق سيطرة تنظيمية فاعلة. وبغرض إنعاش الدور التنظيمي لشركتنا النفطية الوطنية في إدارة العمليات النفطية بموجب عقد الخدمة النفطية، نُؤشر بعض آليات تنظيمية عن ذلك:
- لا تُعدّ «المساعدة» التي يقدمها الطرف الحكومي للمقاول نشاطاً تنظيمياً لتنفيذ العقد النفطي، وإنما استخداماً للنفوذ المؤسساتي لتسهيل حصول المقاول على خدمات فنية ذات طابع سيادي حكومي. لهذا الغرض، ينبغي تعديل مادة العقد الخاصة بمفهوم «المساعدة» واستبدالها بمفهوم «المساهمة التنظيمية» وتحديد مجالاتها.
- لم يجرِ تحديد مفهوم ومؤشرات «الشراكة» في العقد بين الشريك الحكومي وائتلاف شركات المقاول الأجنبية. لهذا الغرض، من الضروري تعديل مادة العقد الخاصة بمفهوم «الشراكة»، بمسار التحديد الدقيق لمضمونه التنظيمي ومجالات فعله في إدارة العمليات النفطية.

- في العقد، اقتصر مفهوم «مشاركة الشريك الحكومي» للمقاول على مؤشرات اقتصادية كمية فقط (رأس المال، التكاليف، أجور الربحية)، ولكن غابت عن إدارتها (وظائف التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة وغيرها) مشاركة الشريك الحكومي. لهذا الغرض، ينبغي تعديل مادة العقد الخاصة بمفهوم «المشاركة»، بمسار جديد يتضمن ليس فقط المؤشرات الاقتصادية الكمية، وإنما أيضاً المؤشرات التكنولوجية والفنية (عند توافرها مستقبلاً) والمؤشرات التنظيمية.
- أمّن العقد للمقاول سيطرة تنظيمية كاملة على عمليات تكوين ونشاط جميع تقسيمات الهيكل التنظيمي لإدارة العمليات النفطية (قسم تشغيل الحقل، شركة التشغيل المشتركة، لجنة الإدارة المشتركة، مجلس الإدارة). لهذا الغرض، ينبغي تعديل مواد العقد ذات الصلة بتكوين ونشاط مكونات الهيكل التنظيمي المعني، بمسار جديد يضمن للشريك الحكومي سيطرة تنظيمية مؤثرة على إجراءات اتخاذ القرارات الإدارية في جميع التقسيمات التنظيمية المذكورة.
- أفضت أحكام عقد الخدمة النفطية إلى نشوء مسار تخييب الإرادة الوطنية من عمليات تنظيم صناعة استخراج النفط، حيث تساوت فيه الأحكام التنظيمية لهذا العقد مع أحكام «عقد الامتياز النفطي التقليدي». في هذه الحالة، ربما استبدال نمط عقد الخدمة النفطية الحالي بنمط «عقد الامتياز النفطي الحديث»، بالشروط التنظيمية العامة لعقد «المجازفة المشتركة»، سيقود إلى اكتساب الشريك الحكومي سيطرة تنظيمية فاعلة في إدارة العمليات النفطية.
- وبغرض تحقيق توصيات هذا الفصل من الكتاب، لا يغفل المؤلف أمر حاجة أعضاء الفريق الوطني المفاوض لشركات النفط الأجنبية وممثلي الشريك الحكومي في العقود النفطية المُبرمة، والتي ربما ستُبرم في المستقبل المنظور، إلى امتلاك مهارات تنظيمية في شؤون استخراج النفط عالية التخصص الوظيفي والعلمي. يمكن تأمين الحاجة المعنية باستخدام ثلاثة مسارات متاحة: الأول، مسار تعليم مهارات إدارة صناعة النفط في مؤسسات التعليم العالي الوطنية والأجنبية؛ الثاني، مسار إنشاء مركز دراسات وطني متخصص بالمهارات التنظيمية النفطية؛ المسار الثالث، تضمين أعضاء

الفريق الوطني المفاوض وممثلي الشريك الحكومي أعضاء آخرين، يمتلكون هذه المهارات من خارج كادر وزارة النفط والشركات النفطية الوطنية.

### مصادر المبحث الثالث

- دستور جمهورية العراق (2005).
- جاسم، عبد الأمير محمد صالح (2016). مثال عقود التراخيص. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- العطار، إحسان إبراهيم، 2016: ملاحظات حول جولات التراخيص النفطية وعقود الخدمة. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص العربي للعقد غير المنشور.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- عقد تطوير وإنتاج حقل الحلفاية النفطي، المبرم ما بين الحكومة العراقية وائتلاف دولي تقوده شركة Petrochina الصينية، النص العربي للعقد المنشور على الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.

## الفصل الرابع

### إدارة تكاليف العمليات النفطية في عقود جولات التراخيص

حظيت موضوعة تكاليف العمليات النفطية في عقود جولات التراخيص بالدراسة والتحليل من قبل خبراء النفط والأكاديميين العراقيين، وكان الاهتمام منصباً بالأساس على كيفية احتساب تكاليف الإنتاج بكونها مؤشراً اقتصادياً كمياً، وليس مؤشراً نوعياً مُجسّداً لكفاءة وفاعلية إدارة العمليات النفطية بموجب هذه العقود. وبالنتيجة، كما سنرى، أثمر الاهتمام البحثي الواسع بموضوعة تكاليف العمليات النفطية في عقود جولات التراخيص عن أربعة مسارات معرفية أساسية:

- الأول، الاختلاف الكبير حول منهجية تكوين واحتساب تكاليف العمليات النفطية.
- الثاني، الاختلاف الكبير حول مقدار كلفة استخراج البرميل الواحد من النفط.
- الثالث، التوافق التام حول تجاهل مكانة مؤشري الكلفة والربح في إدارة العمليات النفطية.
- الرابع، التوافق التام حول تجاهل تفاوت مستوى تكاليف العمليات النفطية ما بين الشركات النفطية الأجنبية نفسها، صاحبة عقود الخدمة النفطية في العراق.

في الفصل الثالث من هذا الكتاب، قدمنا الأطروحة الآتية: «إن غياب السيطرة التنظيمية للشريك الحكومي في إدارة عقود جولات التراخيص النفطية، يفضي إلى غياب مشاركته في إدارة تكاليف العمليات النفطية». في هذا الفصل، سنحاول تأصيل تلك الأطروحة، من خلال طرح موضوعة إدارة «تكاليف العمليات النفطية» في عقود جولات التراخيص النفطية على طاولة الحوار الواسع والعميق، وهو أمر نافع للعراق من أربع زوايا نظر على الأقل:



- زاوية إدارة موارده النفطية على وفق «أفضل الممارسات الدولية»، كما تؤكد نصوص عقود جولات التراخيص النفطية نفسها؛
- وزاوية تحقيق «المنفعة الأعلى للشعب العراقي» من إدارة هذه الموارد، كما تؤكد أحكام دستورنا النافذ؛
- وزاوية ضمان تحقيق «مصلحة العراق الاقتصادية» في هذه العقود، كما يؤكد قانون الموازنة الاتحادية لعام 2021 وأعوام سابقة؛
- وزاوية ضمان تحقيق «الكفاءة والفاعلية» من عمليات إدارة الموارد النفطية، كما يؤكد ذلك علمي الإدارة والاقتصاد المعاصرين.

## المبحث الأول

### تاريخ وطبيعة إدارة تكاليف العمليات النفطية

#### تاريخ إدارة تكاليف العمليات النفطية

يُعدّ مؤشر «كلفة الإنتاج» أحد المؤشرات الاقتصادية الأساسية في إدارة نشاط الشركات النفطية، إذ أن هذا المؤشر وفي مختلف تجلياته الاقتصادية والتنظيمية والمحاسبية والفنية يُزوّد طاقم إدارة الشركة بالمعلومات الموضوعية اللازمة لتخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة نشاطها في مجالات إدارة العمليات النفطية كافة. فضلاً عن ذلك، كان لمؤشر كلفة الإنتاج دوراً كبيراً في تنظيم علاقات التعاون بين الحكومة العراقية والشركات النفطية الأجنبية العاملة في البلاد على وفق مختلف أنواع العقود النفطية المبرمة بين الطرفين وعلى مدى عقوداً طويلة، ولفترات زمنية مختلفة ابتداءً من عشرينات القرن المنصرم ولغاية اليوم.

من الناحية التاريخية، ألزمت شركة النفط التركية TPC (فيما بعد جرى تغيير اسم هذه الشركة إلى «شركة نفط العراق» IPC) نفسها، على وفق أحكام عقد الامتياز النفطي، بالدفع للحكومة العراقية وقتها مبلغاً مقطوعاً قدره 400 ألف باوند إسترليني سنوياً لغاية الاستخراج والتصدير المنتظم للنفط، ومن ثم مبلغاً مالياً مقطوعاً قدره 4 شلنات ذهب لكل طن من النفط المُستخرج والمُصدّر، على أساس أسعار السوق النفطية، خلال 20 عاماً من بدء إنتاج النفط وتصديره. في آب 1950 وافقت IPC على زيادة المبلغ المقطوع للحكومة العراقية من 4 إلى 6 شلنات ذهب بأثر رجعي ابتداءً من 1 كانون الثاني (يناير) 1950 (أنظر تفصيل ذلك في: Issawi Ch. & Yeghanch M, 1962).

في 3 شباط (فبراير) 1952 أبرمت الحكومة العراقية اتفاقاً جديداً مع IPC وفروعها العاملة في العراق (شركة نفط الموصل MPC، وشركة نفط البصرة BPC). في أساس الاتفاق الجديد، تم وضع مبدأ جديد لاحتساب مدفوعات الشركات النفطية الأجنبية العاملة في

البلاد يسمى «مناصفة الأرباح» بين الطرفين. لقد عرّفت المادة الأولى من اتفاقية مناصفة الأرباح مؤشر «الربح» على النحو الآتي: «الربح هو الفرق بين قيمة الطن من النفط في نقطة على الحدود، والقيمة الفعلية أو السعر المقرر لطن النفط في كل حالة على حدة، مضروباً في حجم النفط المصدر بهذه الطريقة». من الواضح للعيان من هذا النص، أن الأمر يتعلق بمنهجية التحديد الدقيق لمفهوم «القيمة الفعلية للنفط» و«قيمة النفط على الحدود الدولية للعراق».

في المادة الأولى نفسها من اتفاقية مناصفة الأرباح، جرى تحديد مفهوم «القيمة الفعلية» لطن النفط على النحو الآتي: «القيمة الفعلية تعني السعر الإجمالي، المحدد بطريقة الحساب، الذي يمكن استعماله في نشاط الشركات بالعراق حول النفقات الفعلية والاندثار الفيزياوي للممتلكات في العراق بمقدار 10 % سنوياً، واندثار جميع نفقات رأس المال الأخرى في العراق بمقدار 5 % سنوياً، لغاية الاسترداد الكامل لقيمة الممتلكات والنفقات». من الواضح الطابع الضبابي والفضفاض والإرادوي في تفسير مفهوم القيمة الفعلية أو مفهوم «كلفة الإنتاج» لطن النفط، الذي اعتمده الشركات الأجنبية لتطبيق مبدأ مناصفة الأرباح مع الحكومة العراقية. لقد صمّنت شركة IPC وأخواتها في العراق MPC, BPC في مفهوم القيمة الفعلية للنفط بنود نفقات لا تمتلك صلة إنتاجية مباشرة أو غير مباشرة بعمليات استخراج النفط في العراق، على سبيل المثال نفقات مكاتب الإعلان وصدوق الهدايا والتبرعات التي تمتلكها الشركات المذكورة. ولا يقل أهمية عن ذلك أيضاً الطابع الفضفاض لمفهوم «الاندثار الفيزياوي للممتلكات» و«اندثار جميع نفقات رأس المال الأخرى»، إذ أن الشركات النفطية المعنية أعطت لنفسها الحرية الكاملة في تحديد معدلات الحسومات الاندثارية لأنواع المختلفة من الموجودات الرأسمالية المستخدمة في الإنتاج النفطي. ومع ذلك، يُلاحظ أن عقد الامتياز النفطي التقليدي قد استرشد بمبادئ علمي الاقتصاد والإدارة في تقرير منهجية احتساب مؤشري كُلف وأرباح العمليات النفطية، مقارنة بتجاهل هذه المنهجية في عقود الخدمة النفطية لجولات التراخيص.

لقد أضحت مشكلة بنود الإنفاق وعناصره الاقتصادية في تحديد كلفة الإنتاج، المشكلة الرئيسة في العلاقة ما بين الحكومة العراقية وشركات النفط الأجنبية العاملة في البلاد لغاية التأميم الكامل لها في سبعينات القرن المنصرم. ويبدو أن هذه المشكلة التاريخية، المتعلقة بالتحديد الدقيق لمفهوم «كلفة الإنتاج» في صناعة استخراج النفط العراقية مازالت قائمة

لغاية الآن مع جولات التراخيص النفطية، والتي أبرمت اتفاقاتها مع الشركات النفطية الأجنبية بعقود مُعايرة لعقد الامتياز النفطي التقليدي مع شركة IPC وأخواتها، مثل عقود الخدمة النفطية التي تتبناها حالياً الحكومة الاتحادية، وعقود المشاركة بالإنتاج التي يتبناها إقليم كردستان.

في المادة الثانية من اتفاقية مناصفة الأرباح، جرت الإشارة إلى أن العراق يستلم 50% من الأرباح الناتجة عن تصدير النفط الخام، ويستلم ما مقداره 20 ألف باوند إسترليني في نهاية السنة المالية من الشركات الثلاث بمثابة ضريبة. وعلى وفق نص المادة الثالثة من الاتفاقية المذكورة، يمتلك العراق أيضاً الحق في استلام 12.5% من النفط الخام، المستخرج من قبل الشركات الثلاث، بشروط FOB (تحميل السفينة) في ميناء التصدير النهائي، بمثابة ضريبة لقاء استنزاف الثروات الطبيعية في باطن الأرض. لقد فسّرت شركات النفط الأجنبية إن ما تدفعه من ضريبة إيجار Royalty للبلدان المُضيفَة بنسبة 12.5% من حجم النفط المستخرج، أو من السعر المعلن لبرميل النفط، كريع نفطي، هو جزء من حصتها حسب اتفاقية مناصفة الأرباح والبالغة 50%، وليس كجزء من نفقات إنتاج النفط الخام كما ترى ذلك حكومات البلدان المُضيفَة لشركات النفط الأجنبية. هذا الخلاف بين الطرفين، قد أدى وقتها إلى تخفيض حصة الحكومة العراقية بمقدار (11) سنت أميركي من كل برميل نפט مستخرج. لتوضيح هذا الخلاف، نأخذ مثال النفط العربي الخفيف في ميناء رأس تنوره السعودي (لفته، 1979: 90-91):

- السعر المعلن للبرميل الواحد = 1.80 دولار.
- نفقات إنتاج البرميل الواحد = 0.10 دولار.
- الأرباح الخاضعة لمبدأ المناصفة = 1.70 دولار (1.80 - 0.10).
- حصة الحكومة من الأرباح = 0.85 دولار (50% من 1.70).
- ضريبة الإيجار (12.5% من السعر المعلن) =  $1.80 \times 12.5\% = 22.5$  سنت أميركي لكل برميل نפט مستخرج.
- حصة الحكومة = 62.5 سنت (0.85 - 22.5).

استطاعت البلدان المنتجة أعضاء منظمة الأوبك، باستثناء العراق، في عام 1964 الاتفاق

مع شركات النفط الأجنبية العاملة في أراضيها، حول قيام البلدان المستخرجة للنفط بدفع ما نسبته 6.5% - 8.5% من السعر المعلن لبرميل النفط لقاء قبول الشركات النفطية باحتساب نسبة ضريبة الإيجار 12,5% بمثابة جزء من نفقات الإنتاج النفطي، على النحو الآتي:

- السعر المعلن للبرميل الواحد = 1.80 دولار.
- نفقات إنتاج البرميل الواحد = 0.10 دولار.
- ضريبة الإيجار (12.5% من السعر المعلن) =  $1.80 \times 12.5\% = 0.225$  دولار أمريكي لكل برميل نفط مستخرج.
- الأرباح الخاضعة لمبدأ المناصفة = 1.475 دولار (1.800 - 0.325).
- حصة الحكومة من الأرباح = 0.7375 دولار (50% من 1.475 دولار).
- حصة الحكومة + الربح النفطي (12.5%) =  $0.7375 + 0.2250 = 0.9625$  دولار من كل برميل نفط مستخرج.
- الفرق ما بين احتساب الربح النفطي (12.5%) كجزء من نفقات الإنتاج، كما تريده الحكومات المنتجة للنفط، واحتساب الربح النفطي المذكور كجزء من الأرباح الخاضعة لمبدأ المناصفة، كما تريده الشركات النفطية =  $0.1125$  دولار (0.6250 - 0.7375) من كل برميل نفط مستخرج.

في الفترة السابقة على تأميم شركات النفط الأجنبية العاملة في العراق وحتى منتصف سبعينات القرن المنصرم، تميّز هيكل تكاليف الإنتاج في صناعة استخراج النفط بطغيان حصة اندثار الموجودات الرأسمالية الأساسية وأجور العاملين ضمن تكاليف الإنتاج النفطي الكلية. ولكن بعد سيطرة الحكومة العراقية على الصناعة النفطية الوطنية في منتصف سبعينات القرن المنصرم ولغاية عام 2003، غابت الشفافية تماماً عن طبيعة واتجاهات تطور مؤشرات صناعة الاستخراج النفطي في البلاد، ومنها البيانات ذات الصلة بمقدار وهيكل تكاليف الإنتاج في صناعة الاستخراج النفطي، والأمر ذاته، على ما يبدو، يحصل الآن في عقود جولات التراخيص النفطية.

كان هدف الحكومة العراقية الأساس من عقود جولات التراخيص النفطية للمرحلتين الأولى والثانية في عام 2009، ينحصر في زيادة الطاقات الإنتاجية لحقول النفط، حيث جرى إدراج

جميع الحقول الكبرى المنتجة للنفط والحقول النفطية المكتشفة غير المُطورة ضمن شروط هذه العقود مع شركات النفط الأجنبية، مقابل منح هذه الشركات مبلغاً مقداره: (2,0) دولار أميركي عن كل برميل نفط إضافي منتج فوق خط الشروع الإنتاجي (حقل الرميلا النفطي)، و(1,40) دولار أميركي عن كل برميل نفط إضافي منتج فوق خط الشروع الإنتاجي (حقل الحلفاية النفطي). في هذا الأمر، لم تستخدم الحكومة العراقية مؤشر «الكلفة» لتحديد «أجر الربحية» للشركات الأجنبية العاملة في هذه الحقول النفطية، ذلك أن حقول المرحلة الأولى كانت حقولاً مُطورة ومُنتجة للنفط، وهي بذلك لا تتطلب تكاليف رأسمالية كبيرة للتطوير وإعادة التطوير الإنتاجي من عملياتها النفطية، مقارنة بحقول المرحلة الثانية غير المُطورة وغير المُنتجة للنفط.

يتعلق مصطلح «التكاليف»، الذي نبهته هنا، بالعمليات النفطية، وأن مصطلح «العمليات النفطية» يشمل على طائفة واسعة من العمليات التكنولوجية المختلفة. لقد عرّفت الفقرة (64) من المادة (1) لعقد حقل الرميلا النفطي مصطلح «العمليات النفطية» على النحو الآتي: «العمليات النفطية تعني كافة عمليات التقييم والتطوير وإعادة التطوير والإنتاج، وأي أنشطة أخرى متعلقة بها»، بينما عرّفت الفقرة (67) من المادة (1) لعقد حقل الحلفاية النفطي مصطلح «العمليات البترولية» على النحو الآتي: «العمليات البترولية تعني أية وكافة عمليات الاستكشاف والتقييم والتطوير والإنتاج والأنشطة الأخرى المتعلقة بها متضمنة نقل البترول إلى نقطة (نقاط) التحويل وعمليات الهجر متضمنة إعادة الموقع إلى ما كان عليه وإنهاء التكليف بموجب هذا العقد».

نشرت وزارة النفط البيانات الإنتاجية والمالية لعقود الخدمة النفطية للفترة 2010 - 2015، منها البيانات الآتية على سبيل المثال (العميدي، 2016):

- الكُلف المدفوعة للشركات الأجنبية = حوالي 47 مليار دولار.
- مجموع المستحقات المدفوعة للشركات الأجنبية = حوالي 49 مليار دولار.
- الكلفة الكلية لإنتاج برميل النفط الواحد = 10,8 دولار.

جاءت المستحقات المالية الكبيرة لشركات النفط الأجنبية، كما نعتقد، بنتيجة: أولاً، طريقة استرداد النفقات، المنصوص عليها في العقود النفطية؛ ثانياً، تخفيض حصة الشريك الحكومي في العقود النفطية من 25% إلى 6%؛ وثالثاً، غياب رقابة الشريك الحكومي في

العقد النفطي على هيكل ومقدار نفقات الإنتاج في نشاط الشركات الأجنبية. إن السلوك التنظيمي للشركات النفطية الأجنبية العاملة في العراق بموجب عقود جولات التراخيص النفطية، الخاص بتضخيم تكاليف الإنتاج في الصناعة النفطية، سيؤدي إلى ارتفاع كبير غير مُبرر تكنولوجياً وتنظيمياً واقتصادياً في كلفة استخراج النفط الخام. على سبيل المثال، تتضمن بيانات غير منشورة (غير رسمية) عن نفقات العمليات النفطية لشركة British Petroleum (BP) البريطانية لعام 2014، قائمة بعناصر نفقات العمليات النفطية عددها 147 عنصراً (أنظر تفصيلها في: الكعبي، 2018: 128-132)، ولكنها لا تتضمن بنود النفقات الأساسية، المتعارف عليها دولياً في منهجيات تحليل تكاليف العمليات النفطية. يستخدم علم الإدارة منهجيات تحليل نفقات نشاط منظمات الأعمال بهدف إدارة هذه النفقات، بمعنى اتخاذ القرارات الإدارية والاقتصادية والتكنولوجية المناسبة للتأثير في هيكل ومقدار واتجاهات تغير هذه النفقات.

وكما تقول الحكمة الإنسانية: «من يقف أمام الشجرة مباشرة وعن قرب شديد، ستغيب عن ناظره الغابة كلها»، سنحاول هنا عدم الوقف مباشرة أمام «شجرة عناصر» نفقات الشركة المذكورة، وإنما سنحاول النظر في خارطة «بنود غابة» النفقات لنشاطها في العراق. أنفقت شركة BP ما يزيد قليلاً عن 2.5 مليار دولار، كنفقات إجمالية لنشاطها الإنتاجي في العراق لعام 2014. سنحاول تجزئة النفقات الإجمالية للشركة المعنية حسب بنود الإنفاق الآتية:

- نفقات أجور العمل والتدريب = 300 مليون دولار.
- النفقات الإدارية واللوجستية = 500 مليون دولار.
- نفقات المعدات والمواد = 1700 مليون دولار.

من تحليل بيانات نفقات شركة BP لعام 2014، تلاحظ نزعة المُغالاة في احتساب عناصر النفقات المختلفة، مثل المستويات العالية لرواتب الخبراء والمهندسين والكوادر الفنية الأجنبية، التي بلغت ما يقارب (226.7) مليون دولار، وبلغت تكاليف «الإطعام» وحدها لعام 2014 فقط (65.894) مليون دولار، وتكاليف أجهزة الكمبيوتر (12.410) مليون دولار، وتكاليف الأثاث والمستلزمات المكتبية (11.322) مليون دولار. نحن نعتقد، في هذا المبحث، أن أسباب تضخم كلفة الإنتاج النفطي في نشاط الشركات النفطية الأجنبية العاملة بالعراق تعود إلى وجود ثغرات منهجية كبيرة في أحكام عقود جولات التراخيص النفطية،

تسمح للشركات المعنية بالمُغالاة في تقدير واحتساب تكاليف الإنتاج ذات الصلة التنظيمية والاقتصادية والتكنولوجية بالعمليات النفطية الحقيقية في الحقول النفطية العراقية.

### طبيعة إدارة تكاليف العمليات النفطية في العقد النفطي

يُنقل عن الزعيم السوفيتي جوزيف ستالين قوله في ثلاثينات القرن المنصرم: «ما يعيننا بالأساس كقيادة من عملية الانتخاب، ليس لمن سيعطي الناخبون أصواتهم في الانتخابات، وإنما الطريقة التي يتم بها عدّ هذه الأصوات». يبدو أن تقييماً الخبراء لتكاليف العمليات النفطية في عقود جولات التراخيص، التي سنستعرض البعض منها، تدور حول الجانب الكمي للتكاليف (عدد الأصوات)، وليس عن منهجية تكوين واحتساب التكاليف (طريقة عدّ الأصوات).

#### 1. نظرة موضوعية على عقود النفط العراقية (منير الجليبي، 2013):

«إن جولات التراخيص التي عقدتها الحكومة المركزية واتفاقيات المشاركة في الإنتاج المعقودة من قبل حكومة إقليم كردستان لن تؤدي إلى إعادة بناء وتطوير مستقل لصناعات النفط والغاز الوطنية العراقية. على العكس من ذلك، فإن الأمر قد يؤدي إلى تفكيك كل الصناعات الوطنية وإعطاء السيطرة الحقيقية على هذه الصناعات لشركات النفط العالمية للمرة الأولى منذ تأميم النفط في سبعينات القرن الماضي».

#### 2. أجور الخدمات والخدمات الإضافية (أحمد أبريهي علي، 2011):

● «تشمل أجور الخدمات Service Fees التكاليف النفطية وعائد الخدمة. وتعني التكاليف النفطية كافة التكاليف والنفقات القابلة للاسترداد التي تكبدها أو دفعها المقاول ذات الصلة بالعمليات النفطية، باستثناء ضريبة دخل الشركات. يبدأ تحميل التكاليف النفطية على حساب العمليات من تاريخ المباشرة الفعلية، وتصبح واجبة الدفع من تاريخ الاستحقاق Eligibility Date، الذي يعرف بتحقيق زيادة ملموسة في الإنتاج عن مستوى الإبتداء المتفق عليه ولمدة ثلاثين يوماً متصلة، وربما هي عرفاً 10%. وتشمل التكاليف النفطية كافة النفقات الرأسمالية والإنتاجية، وتغطي كافة عمليات التقييم، والتطوير، وإعادة التطوير، وعمليات الإنتاج، والأنشطة الأخرى، والتي تصنّف في بعض الأنظمة المحاسبية إلى نفقات الاستكشاف والنفقات الرأسمالية و«نفقات التشغيل».



- «لا تقدر التكاليف النفطية وعوائد الخدمة في عقود جولتي التراخيص الأولى والثانية بأكثر من 65 مليار دولار، على اعتبار 10 آلاف دولار للبرميل الواحد من الطاقة الإنتاجية بمثابة كلفة استثمارية، مع تكاليف تشغيلية وعوائد خدمة لا تتجاوز 5 دولارات للبرميل الواحد المنتج. في حين ستكون الإيرادات المتراكمة لزيادة الطاقة الإنتاجية هي 284 مليار دولار بسعر 100 دولار للبرميل، و227 مليار دولار بسعر 80 دولار للبرميل، و199 مليار دولار بسعر 70 دولار للبرميل الواحد».
- «إن التوقيتات الزمنية للنفقات النفطية والنمط الزمني لاستردادها وعوائد الخدمة، تعيّن بمجموعها صافي القيمة الحالية NPV بسعر خصم معين ومعدل عائد داخلي IRR، وفي كل الأحوال تتجاوز الإيرادات المتراكمة أكثر من النفقات المتراكمة عام 2014. وهكذا يتضح: كلما كانت عوائد الخدمة أعلى، يكون صافي القيمة الحالية أكبر ومعامل العائد الداخلي أعلى، وأيضاً: كلما كان الفاصل الزمني بين الإنفاق والاسترداد أقصر، عندها سترتفع عوائد الشركات الأجنبية المتعاقدة وذلك مع حجم معين من التكاليف النفطية».

### 3. منهجية احتساب كلف العمليات النفطية في عقود جولات التراخيص (الجواهري،

(2015):

- «الكلفة الرأسمالية: وهي الكلفة الأكبر وتستمر حتى تنتهي عمليات التطوير النفطية الأساسية، وتشتمل على كلف إنشاء المحطات بأنواعها، وكلف مد الأنابيب الرئيسية والثانوية، وحفر الآبار وتهيأتها للاستخراج النفطي، وغيرها من المشروعات النفطية والتطويرية أو التوسعية مستقبلاً. لا يمكن حساب الكلفة الإجمالية لإنتاج برميل نفط واحد، ومنها الكلفة الرأسمالية، لفترة زمنية محدودة خلال بدء الإنتاج، ذلك أن حساب الكلفة الرأسمالية يكون تخمينياً على أساس مجموع الكلف الرأسمالية خلال فترة الإنتاج حتى آخر قطرة نفط من الحقل النفطي، المعني باحتساب هذه الكلفة. هذا يعني أن الكلفة الرأسمالية لتطوير الحقل النفطي وتهيأته للإنتاج تساوي حجم النفط المنتج خلال فترة الإنتاج النفطي من هذا الحقل، حتى آخر قطرة من نفط هذا الحقل وحتى لو انتهت فترة العقد، مقسوماً على إجمالي مجموع الكلف الرأسمالية

للتطوير الأولي والتطويرات اللاحقة للحقل خلال فترة إنتاجه». (هذا القول صحيح تماماً من وجهة نظر المنهجية التقليدية في احتساب تكاليف العمليات النفطية، كما سيرد تفصيله في المبحث الثاني من هذا الفصل. ولكن أحكام العقد النفطي تتبنى منهجية أخرى استثنائية في احتساب الكلفة الرأسمالية لإنتاج برميل النفط الواحد، إذ أنها أشارت إلى بدء عمليات استرداد الكلفة الرأسمالية كل ثلاثة أشهر مع بدء تحقيق «الإنتاج الزائد» من حقل الرميطة، وتحقيق «الإنتاج التجاري» من حقل الحلفاية، الأمر الذي يعني إمكانية احتسابها في الفترة الزمنية القصيرة - المؤلف).

- «كلفة الإنتاج (الكلفة التشغيلية): وهي كلفة معظمها يذهب كرواتب للموظفين وأجور للعاملين، وعمليات لوجستية، وكلف صيانة تشغيلية وجارية غير رأسمالية الطابع. وكما هو حال احتساب الكلفة الرأسمالية، لا يمكن حساب كلفة الإنتاج إلا من خلال توفر بيانات كمية تفصيلية عن أوجه المصروفات التشغيلية لإنتاج النفط». (حسب أحكام العقد النفطي، تُسترد التكاليف التشغيلية بعد ثلاثة أشهر من إنفاقها بموجب قوائم صرف يقدمها المقاول، تتضمن بيانات تفصيلية عن أوجه المصروفات التشغيلية. فضلاً عن ذلك، ألزم العقد المقاول بتقديم كشوف حساب تفصيلية كل شهر وفصل وسنة، كما سيرد تفصيله في المبحث الثاني أيضاً من هذا الفصل - المؤلف).
- «أجور الشركات النفطية: وهي الكلفة الوحيدة من بين كلف العمليات النفطية التي يمكن حسابها في الوقت الحاضر، وهي تمثل أجر خدمات شركات المقاول المتعاقدة بموجب عقود جولات التراخيص، وتساوي هذه الكلفة «بالمعدل العام الموزون» لجميع الحقول النفطية المشمولة بعقود جولات التراخيص أقل قليلاً من دولار واحد، وتحتسب على النحو الآتي: أجر الربحية = (مجموع الإنتاج الكلي - الإنتاج عند نقطة الشروع) × دولار واحد. (يبدو أن الحديث في هذه المعادلة يجري عن مصطلح حجم أرباح المقاول من مجموع الإنتاج الكلي للنفط، وليس عن مصطلح «رسم الربح المحدد لكل برميل» والبالغ مقداره دولارين لكل برميل من النفط كسعر خدمة كما مثبت في أحكام عقد حقل الرميطة، ومصطلح «أجر الربحية التنافسي» والبالغ 1,40 دولار لكل برميل نفط مكافئ كسعر خدمة كما مثبت أيضاً في أحكام عقد حقل الحلفاية - المؤلف). إن ناتج المعادلة الحسابية في أعلاه هو ما تحصل عليه الشركة

النفطية فقط، لأن الكلف الرأسمالية تذهب لمصنعي المعدات وخدمات شركات بناء المشروعات النفطية، أما كلف الإنتاج فإن معظمها يذهب كرواتب وأجور للموظفين والعاملين العراقيين والأجانب، وللشركات اللوجستية العراقية، وقليلاً لشراء قطع غيار أو تجهيزات لا توفرها الأسواق المحلية، وكلفة الإنتاج لا تزيد بالمعدل العام على 1,50 دولار للبرميل الواحد».

#### 4. استرداد الكلف، وتقاضي أجور الربحية للشركات الأجنبية في عقود جولات التراخيص (العميدي، 2016):

- «تصنّف كلف تطوير وإنتاج الحقول النفطية والغازية والرقع الاستكشافية إلى: الكلف النفطية، وهي كلف العمليات النفطية داخل منطقة العقد؛ والكلف الإضافية، وهي كلف المشروعات والأعمال خارج منطقة العقد».
- «يستحق المقاول استرداد الكلف وتقاضي أجور الربحية ابتداءً من تحقيق: زيادة مقدارها 10 % لمعدل «الإنتاج الأساس» (الأولي) في عقود جولة التراخيص الأولى، وهو ما يسمى «الإنتاج الإضافي»؛ ومعدل «الإنتاج التجاري الأول» لحقول جولة التراخيص الثانية. ويتقاضى أجور الربحية عن «الإنتاج الإضافي» فقط لجولة التراخيص الأولى، وعن «الإنتاج الكلي» لحقول جولة التراخيص الثانية».
- «يتم دفع الكلف النفطية بدون فائدة، حتى وإن تأخر تسديدها. تخصيص 50 % من العوائد المالية للإنتاج الإضافي لحقول الجولة الأولى، وللإنتاج الصافي لحقول الجولة الثانية، لتسديد الكلف النفطية وأجور الربحية. وتعطى الأسبقية لتسديد الكلف على الربحية. تخصيص 10 % من العوائد المالية للإنتاج الأساس لحقول الجولة الأولى، وحوالي 10 % من العوائد المالية للإنتاج الصافي لحقول الجولة الثانية، لتسديد الكلف الإضافية، بالإضافة إلى فائدة مقدارها  $(1 + \text{LIBOR})\%$ . يتم تقليل أجور الربحية بنسبة 20 % اعتماداً على «معامل الاسترداد R. Factor»، بعد وصول قيمته إلى أكثر من الواحد الصحيح (تم إيقاف العمل بهذا المعامل بعد تعديل العقود النفطية في عام 2014 - المؤلف). يتم تسديد مبالغ الكلف النفطية والكلف الإضافية وأجور الربحية بما يكافئها بالنفط الخام من قبل شركة تسويق النفط العراقية (SOMO)،

واعتماداً على السعر الرسمي لبيع النفط الخام المقرر من قبلها». [حسب المادة (1 الفقرة 48) من عقد الرميّة، والمادة نفسها من عقد حقل الحلفاية ولكن بتعبير مغاير، يعني مصطلح LIBOR (سعر الفائدة السائد بين البنوك في لندن): «سعر الفائدة المحدد على أنه المتوسط الحسابي (يقرب تصاعدياً إلى واحد في الألف من النقطة المئوية) للأسعار السائد للودائع بالدولارات لمدة ثلاثة أشهر كما هو منشور في صحيفة فايننشال تايمز (نسخة لندن) في الموعد الذي هو يوم عمل واحد قبل بداية فترة الثلاثة أشهر المذكورة المقابلة لكل فترة فائدة. وفي حال لم يتم نشر السعر في صحيفة فايننشال تايمز لمدة سبعة أيام متتالية، يجب استخدام وول ستريت جورنال (نسخة نيويورك)». - المؤلف].

**LIBOR or «London Inter-Bank Offered Rate»** means the interest rate determined as the arithmetic average (rounded upward to the nearest one thousandth of a percentage point) of the offered rates for deposits in Dollars for a period of three (3) Months as published by the Financial Times (London Edition) on the date which is one (1) business day prior to the beginning of the said three (3) Months period corresponding to each

interest period. Should the Financial Times rate not be published for a period of seven (7) consecutive days, the Wall Street Journal (New York Edition) shall be used.

5. العوائد المالية للدولة وكلف تطوير الحقول في عقود جولات التراخيص النفطية

(العميدي، 2016):

● «ليس صحيحاً أن الكلف الكلية لإنتاج البرميل تمثل حاصل قسمة مجموع الكلف النفطية والكلف الإضافية وأجور الربحية، التي تم دفعها إلى الشركات المقاوله في فترة السنوات الست السابقة على الإنتاج الكلي الذي تم تحقيقه، بسبب: إن الكلف الرأسمالية التي تم إنفاقها لحفر الآبار وبناء المنشآت السطحية بمختلف أنواعها والخزانات ومنظومات الأنابيب وغيرها، والتي سيستمر استخدامها طيلة مدد العقود وربما لفترات أطول من هذه المدد وليست لمدة ست سنوات فقط. والصحيح أن تحتسب نسبة من الكلف الرأسمالية تتراوح بين 20% و25% اعتماداً على معدل

اندثار الموجودات أو الأصول الرأسمالية، وهذا يؤدي إلى تقليل الكلف الرأسمالية». (لم يرد في أحكام عقود جولات التراخيص، ما يشير إلى أن عملية احتساب الكلفة الرأسمالية لإنتاج النفط تجري طيلة مدة العقود النفطية، ولا ذكر لنسب مئوية من مصطلح لم يرد ذكره أيضاً في العقود، وهو «معدل اندثار الموجودات أو الأصول الرأسمالية». فضلاً عن ذلك، إذا سلمنا بصحة احتساب نسبة 20-25% من الكلف الرأسمالية والكلف الإضافية الرأسمالية الطابع، فهذا يعني أن مدة استردادها ستكون 4-5 سنوات وليس طيلة مدة العقد 20-25 سنة - المؤلف).

- «إن الكلفة التشغيلية لإنتاج البرميل في الفترة السابقة (قبل تحقيق الإنتاج الإضافي لحقول الجولة الأولى والإنتاج التجاري الأول لحقول الجولة الثانية) تكون عالية، بسبب تنفيذ الكثير من المشروعات، الأمر الذي يرتب زيادة في الإنفاق، في حين أن كمية الإنتاج من بعض الحقول، وخاصة الجديدة تكون قليلة، والتي تزداد مع الوقت، الأمر الذي يؤدي إلى انخفاض الكلفة التشغيلية».

- «إن الكلفة الكلية لإنتاج البرميل متضمنة الكلفة الرأسمالية والتشغيلية، بما فيها الكلفة الإضافية وأجور الربحية، المحسوبة بناء على هذه الكلف كما جاءت في خطط التطوير الشامل لجميع الحقول.. هي في حدود 8 - 9 دولار للبرميل الواحد، والمقصود بهذه الكلفة هو للمدة الكلية للعقود النفطية في جولات التراخيص». (لم يرد في أحكام عقود جولات التراخيص النفطية، ما يشير إلى أن عملية احتساب الكلفة الرأسمالية والكلفة الإضافية لإنتاج النفط تجري خلال المدة الكلية للعقود النفطية، كما ذكرنا أعلاه - المؤلف).

#### 6. محصلة جولات التراخيص النفطية للفترة 2010 - 2015 (الليبي، 2016):

- «معدل الإنتاج المضاف = 1.650 مليون برميل/يوم».
- «إجمالي الكلف الرأسمالية المصروفة، ومن ضمنها حصص الربحية = 27 مليار دولار».
- «تكاليف العمليات النفطية (بالدولار للبرميل الواحد):
- كلفة التشغيل: 2.0 - 2.5 (عام 2003)، 4.8 (عام 2015).

- كلفة الاستخراج: 3.0 (عام 2003)، 5.9 (عام 2015).

- إجمالي كلفة البرميل الواحد: 5.0 - 5.5 (عام 2003)، 10.7 (عام 2015)».

(من مقارنة تكاليف العمليات النفطية عام 2003 مع نظيراتها عام 2015، يتضح أنها ازدادت بمقدار الضعف. يثير هذا التفاوت الكبير للغاية في مقدار تكاليف العمليات النفطية قبل وبعد عقود جولات التراخيص النفطية، جملة من التساؤلات التنظيمية الطابع، منها: أولاً، هل الزيادة في التكاليف حصلت لأسباب اقتصادية أو تكنولوجية أو تنظيمية أو في منهجية الاحتساب؛ ثانياً، يبدو أن الغرض المستهدف من المقارنة هو القول أن إدارة العمليات النفطية في عام 2003 كانت أكثر كفاءة من إدارتها في عام 2015. إذا كان هذا القول صحيحاً، فأين هي مجالات الخلل الحاصل في إدارة تكاليف العمليات النفطية الجارية الآن بموجب عقود جولات التراخيص؟ - المؤلف).

#### 7. كلفة إنتاج برميل النفط في عقود جولات التراخيص النفطية (موسى، 2016):

- «يتميز النموذج الاقتصادي لعقود جولات التراخيص النفطية بكونه ذي طبيعة تراكمية من ناحيتي الصرف المالي والإنتاج النفطي، وبالتالي فإن الكلفة النهائية لإنتاج البرميل الواحد تساوي مجموعات المصروفات خلال مدة العقد مقسوماً على عدد البراميل المنتجة في الفترة نفسها». (ليس واضحاً المعنى المقصود بمصطلح «النموذج الاقتصادي لعقود جولات التراخيص النفطية»، إذ لم يرد في مواد هذه العقود أو في مرفقاتها وملاحقها أي إشارة عن ذلك - المؤلف).
- «تشير النماذج الاقتصادية لمشروعات تطوير الحقول النفطية العشرة في جنوب العراق إلى إجمالي إنتاج تراكمي على مدى 25 سنة مقداره 75 مليار برميل، وإلى إجمالي مصاريف تراكمية مقدارها 300 مليار دولار شاملة المكونات الثلاث لكلف الإنتاج (كلف التطوير الرأسمالية، مصاريف الإنتاج التشغيلية، أجور الخدمة لشركات التطوير). على هذا النحو ستكون كلفة الإنتاج للبرميل الواحد بحدود 4 دولار، مع إمكانية تجاوز ذلك بنسبة قد تصل إلى 50 %، وبالتالي ارتفاع كلفة إنتاج البرميل الواحد إلى 6 دولار». (ليس من المعروف الكيفية التي يمكن بواسطتها تحقيق إمكانية زيادة كلفة إنتاج البرميل الواحد بنسبة 50 %، وهل هي كيفية تكنولوجية

متعلقة بالعمليات الإنتاجية النفطية، أو هي كيفية منهجية متعلقة باحتساب تكاليف العمليات النفطية - المؤلف).

#### 8. كلفة إنتاج النفط بموجب عقود جولات التراخيص (القطار، 2016):

«إن كلفة إنتاج البرميل الواحد من النفط، المستخرج بموجب عقود جولات التراخيص النفطية، هي (10,80) دولار، وهو رقم مقارب للأرقام المنشورة من قبل مؤسسات عالمية تعني بتكلفة إنتاج البرميل الواحد من النفط في عدد من أهم الدول المنتجة في العالم (19 دولة). لقد قدرت هذه المؤسسات تكلفة إنتاج البرميل الواحد في العراق بمبلغ (10.70) دولار، وهذا المبلغ يأتي في المرتبة الثالثة بعد الكويت التي تحتل المرتبة الأولى بمبلغ (8.50) دولار، والمملكة العربية السعودية التي تحتل المرتبة الثانية بمبلغ (9.90) دولار، بينما تأتي دولة الإمارات العربية المتحدة في المرتبة الرابعة بمبلغ (12.30) دولار، وإيران في المرتبة الخامسة بمبلغ (12.60) دولار للبرميل الواحد».

#### 9. تقديرات كلف الإنتاج النفطي المضاف من عقود التراخيص (العكيلي، 2016):

«من الواضح فشل إدارة جولات التراخيص، ويتحمل الجانب العراقي معظم المسؤولية عن ذلك بسبب عدم كفاءته وإهماله في غياب الرؤية لدى قيادة القطاع وكوادره التنفيذية والرقابية مما أدى إلى تضخيم الكلف بشكل كبير وتعرش المشروعات المصاحبة لزيادة الإنتاج. وندرج أدناه أهم الإخفاقات:

1 - يبدو أن كلفة إنتاج البرميل هي في حدود 8 - 15 دولار.

2 - تعدت كلفة برميل الذروة التقديرات المعقولة 15 دولار، حيث جاءت التخمينات 25.6 - 65.0 ألف دولار لكل ب/ي، مع ملاحظة أن الكلف المدفوعة لا تغطي أكثر من 15,7% من الكلف المخططة للوصول إلى الذروة المتعاقد عليها».

10. حديث هادئ في موضوع ساخن - الخلل في عقود التراخيص أم في إدارتها؟ (عبد

الرضا، 2016):

أ) «يقول المؤيدون لعقود التراخيص بأنه لم يستطع احد تأشير خلل حقيقي لعقود التراخيص. إذا كان هذا الكلام صحيحا وان العقود سليمة تماماً فلماذا تدخل وزارة النفط في مفاوضات مع شركات النفط الأجنبية العاملة في العراق؟ هل أن المفاوضات تقتصر

على ضغط التكاليف أم مراجعة العقود؟ إن وزارة النفط الاتحادية ملزمة بموجب قانون الموازنة العامة لعام 2016 على مراجعة العقود لتعديل بنودها استناداً إلى المادة 38 التي تنص على الآتي: (تلتزم الحكومة الاتحادية ووزارة النفط بمراجعة عقود جولات التراخيص النفطية لتعديل بنود العقود بما يحفظ مصلحة العراق الاقتصادية ويدفع بزيادة الإنتاج النفطي وتخفيض النفقات وإيجاد آلية لاسترداد التكاليف بحيث تتلاءم مع أسعار النفط). إذن الخلل موجود في نصوص عقود التراخيص وهو ما دفع البرلمان العراقي إلى تضمين مادة في قانون الموازنة ألزم بموجبه وزارة النفط بتعديل هذه العقود».

تتطابق وجهة النظر هذه مع الموقف الرسمي للحكومة الاتحادية ووزارة النفط، المطروح في قانون الموازنة العامة لعام 2016، وليس فيها انتقاصاً من «حرمة» عقود جولات التراخيص النفطية. وحسب قناعة مؤلف هذا الكتاب، كان الأولى بمؤيدي عقود الخدمة النفطية أن يوجهوا نقدهم عام 2016 وما بعده من سنوات للموقف الرسمي للحكومة الاتحادية ووزارة النفط بشأن التزامهما في قوانين الموازنة الاتحادية، غير القابل للتحقيق في المدى الزمني القصير أو المنظور، بتعديل بنود العقود النفطية المبرمة مع الشركات الأجنبية، لأن هذا الالتزام غير قائم على أسس موضوعية تتضمنها بنود العقود نفسها والتي لها مساس مباشر بجوانبها المالية، كما سيجري تفصيله في المبحث الثاني من هذا الفصل. ومع ذلك، يتضمن هذا الالتزام نقداً مُبطناً للعقود النفطية نفسها، الأمر الذي يعني وضعها في دائرة اهتمامات الرأي العام والباحثين بكونها شأناً عاماً. إن كل بند من بنود هذه العقود ومرفقاتها وملاحقها لا يضمن مصلحة العراق الاقتصادية، يجب أن يُعدَّ خلافاً مؤسساتياً وتنظيمياً كبيراً في هيكل ومضمون هذه العقود، الأمر الذي يتطلب التعديل العاجل لها.

بيد أن المشكلة التنظيمية الرئيسة هنا، التي ستواجه الحكومة والوزارة، تتعلق بإمكانية التعديل من عدمها، إذ أن أحكام عقود الخدمة النفطية لا تتضمن مادة خاصة بالتعديل، باستثناء ما نصت عليه الفقرة (5) من المادة (12) لعقدي حقل الرميلة وحقل الحلفاية، والخاصة في إعادة النظر في المستوى المقترح أو المستهدف للإنتاج من قبل الحكومة، وذلك بالطلب من المقاول والمُشغل زيادة أو خفض معدل الإنتاج من منطقة العقد لأسباب ليس من بينها تأمين موارد مالية إضافية للموازنات الحكومية العامة. وعلى الرغم من أن الفقرة (5) من المادة (12) تجيز تعديل معدل الإنتاج زيادة أو خفضاً، إلا أن البند (هـ) منها: «لتقليل مفروض من الحكومة»، يفرض على الحكومة دفع أثمان تنظيمية كبيرة لتحقيق هذا التقليل،



أشارت إليها الفقرة (5) من المادة (12) نفسها، منها تخفيض حصة الشريك الحكومي في العقد من 25% إلى 6%، كما حصل ذلك عام 2014 (لمزيد من التفاصيل عن إمكانية تعديل عقود جولات التراخيص، أنظر: الكعبي، 2021: 171-190).

ليس من الواضح أيضاً، من الالتزام الرسمي المذكور للحكومة ووزارة النفط، ماهية بنود العقود المُراد تعديلها بما يحفظ مصلحة العراق الاقتصادية. ولكن إذا افترضنا أن الحكومة والوزارة طلبتا من المقاول تعديل بنود مواد العقود المتعلقة بالهيكل التنظيمي لإدارة العقد النفطي، لضمان سيطرة تنظيمية حقيقية على إدارة العمليات النفطية لممثلي الجانب العراقي في العقود، ومنها عمليات إدارة تكوين واحتساب التكاليف، وأن المقاول رفض الطلب، عندها ستذهب أطراف العقد النفطي إلى أحكام المادة (37) «القانون واجب التطبيق وتسوية النزاعات والتحكيم» من عقد حقل الرميلة، ونظن أن الطرف العراقي سيخسر التحكيم في باريس، لأن إدارة العقد تتبع من أحكامه وليس بما ترغب أطرافه أن يكون عليه بعد إبرامه؛ أو الذهاب إلى أحكام المادة (8) «إنهاء العقد» لفض الخلاف، ولا نظن أيضاً 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. طبعاً، يمكن للطرف العراقي التفاوض مع شركات المقاول الأجنبية حول ترشيد المقدار الكمي للنفقات وتحسين طريقة استرداد التكاليف التي تكبدها المقاول جراء العمليات النفطية (عند طعن الحكومة الاتحادية ببعض أحكام قانون الموازنة العامة لسنة 2021، حرّمت المحكمة الاتحادية العليا على الحكومة التدخل في عمل عقود جولات التراخيص النفطية)، ولكن الأمر الرئيسي هنا يكمن في إمكانية وقدرة طرفي العقد النفطي على الاعتراف ووضع مشكلة الخلل المنهجي في تكوين واحتساب التكاليف على طاولة التفاوض، وبما لا يخل بتنفيذ العمليات النفطية الجارية بموجب أحكامه.

(ب) «من غير الصحيح إلا تعلن وزارة النفط الاتحادية والشركات الوطنية عن كلفة استخراج برميل النفط العراقي قبل وبعد عقود التراخيص وأن يترك للشركات الأجنبية حرية التصرف بهذه التكاليف وتضخيمها وليس من الصحيح القول بتعذر حساب كلفة استخراج النفط فالموضوع يتعلق بحساب الكلفة وهو من اختصاص المحاسبين وليس الفنيين، ويفترض أن تصل الوزارة الى أرقام دقيقة حول الكلف حتى ولو كان جزءاً منها يدخل ضمن الكلف الرأسمالية من خلال حساب أقساط الاندثار السنوي».

في موقع سابق من هذا المبحث، تناولنا رأي بعض مؤيدي عقود جولات التراخيص النفطية، القائل بتعذر احتساب تكاليف العمليات النفطية. هنا، سنواصل البحث بموضوعة التكاليف النفطية من زاوية نظر الأطراف والأشخاص والتقسيمات التنظيمية للعقد النفطي، بغرض الإجابة على التساؤل المطروح في وجهة النظر المعطاة، والذي هو في الأصل رأي أحد مؤيدي عقود الخدمة النفطية (الجواهري، 2016)، القائل: «أن المسألة هي مسألة إدارة للعقود وليست ضعفاً بينود هذه العقود، ومع ذلك تصدت الوزارة هذه المرة بكوادرها القيادية العليا للتفاوض مع الشركات وليس اللجان المشتركة لضعفها أمام المفاوضات الأجنبي». على ما يبدو من سياق النص المُقتبس، أن المقصود بمصطلح «اللجان المشتركة» في العقد النفطي هو مصطلح «التقسيمات التنظيمية» للهيكل التنظيمي لإدارة العقد النفطي.

إذن، يتعذر على أي من الأطراف أو الأشخاص أو التقسيمات التنظيمية احتساب تكاليف العمليات النفطية في العقود؟ من الواضح أن الجانب العراقي هو من يتعذر عليه احتساب التكاليف لضعفه أمام الجانب الأجنبي في إدارة العقود النفطية. إن من يمثل الجانب الوطني في العقود النفطية هم: «الطرف الأول» في العقد (شركة نفط الجنوب في عقد الرميطة، وشركة نفط ميسان في عقد الحلفاية)، و«الشريك الحكومي» في العقد (شركة تسويق النفط الوطنية في عقد الرميطة، وشركة نفط الجنوب في عقد الحلفاية)، وكذلك ممثلي الطرف الحكومي في جميع «التقسيمات التنظيمية» الآتية للهيكل التنظيمي لإدارة العقد النفطي: «قسم تشغيل الحقل» و«لجنة الإدارة المشتركة» في عقد الرميطة، و«شركة التشغيل المشتركة» و«لجنة الإدارة المشتركة» و«مجلس الإدارة» في عقد الحلفاية. لقد جرى تحديد «ضعفاء» إدارة عقود الخدمة النفطية، والرغبة في استبعاد مشاركتهم من إدارة العقود والتفاوض مع شركات المقاول الأجنبية لتعديلها (إحلال الكوادرات القيادية العليا في الوزارة محلهم في عملية التفاوض، كما يرى الخبير الجواهري)، ولكن، في الوقت نفسه، لم يجرِ تحدد طبيعة ضعفهم الإداري، وهذه الطبيعة، كما يؤكد علم الإدارة، تتجسد في عدم القدرة و/أو عدم الرغبة على اتخاذ القرار الإداري المناسب.

في علم إدارة منظمات الأعمال، يُعزى الضعف الإداري للشخص أو التقسيم التنظيمي في الهيكل التنظيمي لإدارة المنظمة عادة إلى عدم الدراية المهنية (حدد الخبير العكيلي، في تقييمه أعلاه، هذا الضعف بأسباب عدم الكفاءة والإهمال لدى ممثلي الجانب العراقي في

العقود؛ كما وصف الخبير العطار الشريك الحكومي في العقود بصفة الشريك النائم)، وعدم امتلاك المعلومات اللازمة أو عدم إمكانية الوصول إليها، وضعف دافعية العمل وغيرها من الأسباب. نحن، كباحثين لا نشكك أبداً بمهنية ودافعية كوادرننا الوطنية في شركاتنا النفطية ووزارة النفط، إذ تم لهم بنجاح كبير إدارة صناعتنا النفطية في ظروف صعبة للغاية خلال فترة ما قبل عقود جولات التراخيص النفطية، ولكن علينا، كباحثين أكاديميين وخبراء في صناعة استخراج النفط، وليس فقط من منطلق بحث أكاديمي أو تطبيقي صرف وإنما أيضاً من منطلق الحرص الوطني على ثرواتنا الطبيعية، أن نبحث عن الأسباب الحقيقية والموضوعية لضعف كوادرننا الوطنية في إدارة عقود الخدمة النفطية.

لو أخذنا، على سبيل المثال وليس الحصر، السببين الثاني (المعلومات) والثالث (الدافعية) من الأسباب التي يوردها علم الإدارة لتفسير الضعف الإداري، نرى أن الأحكام التنظيمية لإدارة العقد النفطي (مواد العقد ذات الصلة وملحق الإجراءات المحاسبية) تسمح، وبدرجة عالية من المرونة التنظيمية، للطرف والشريك الحكوميين في العقد بامتلاك المعلومات اللازمة وحرية الوصول إليها. بيد أن هذه الأحكام لا توضح نوع وطبيعة المنهجيات الاقتصادية والتنظيمية والفنية، التي جرت بموجبها عمليات تكوين وتفسير واحتساب تكاليف العمليات النفطية، باستثناء ما نصت عليه بنود العقود وملاحقها المحاسبية من أن المداول والمُشغل يستند إلى «الإجراءات المحاسبية والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها في الصناعة النفطية الدولية». ربما لا تسمح ضباية المعلومات وصعوبة فهمها وتفسيرها بتكوين دافعية عمل ايجابية وقوية لمُمثلي الطرف والشريك الحكوميين في إدارة العقد النفطي، وهم، بسبب ذلك، لا يستطيعون المشاركة الفاعلة والايجابية في عمليات صناعة القرارات واتخاذها، الأمر الذي يجعل منهم طرفاً وشريكاً إدارياً سلبياً أو «نائماً». إذن، معضلة إدارة عقود جولات التراخيص النفطية الأولى والثانية، كما نراها ويرها الكثير من الباحثين الأكاديميين، تكمن في بنود العقود وليس في الكوادر الوطنية المُمثلة في أجهزة الهيكل التنظيمي لإدارة عقود جولات التراخيص النفطية!

## مصادر المبحث الأول

- الجلبلي، منير (2013). نظرة موضوعية على عقود النفط العراقية. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- الجواهري، حمزة (2015). أخطاء قاتلة وقع بها منتقدو عقود جولات التراخيص. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- الجواهري، حمزة (2016). استمرار الحوار... هل الخلل في عقود التراخيص أم بإدارتها؟. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- شركة النفط البريطانية (BP). نفقات الشركة البريطانية (BP) العاملة ضمن جولات التراخيص النفطية في عقد الرميثة لعام 2014 (البيانات غير منشورة).
- عبدالرضا، نبيل جعفر (2016). حديث هادئ في موضوع ساخن: الخلل في عقود التراخيص أم في إدارتها؟ الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- العطار، إحسان إبراهيم (2016). ملاحظات حول جولات التراخيص النفطية وعقود الخدمة. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- العكيلى، ثامر (2016). تقديرات كلف الإنتاج النفطي المضاف من عقود التراخيص. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميثة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص العربي للعقد غير المنشور.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميثة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- عقد تطوير وإنتاج حقل الحلفاية النفطي، المبرم ما بين الحكومة العراقية وائتلاف دولي تقوده شركة Petrochina الصينية، النص العربي للعقد المنشور على الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.

- علي، أحمد ابراهيمي (2011). الجوانب المالية في عقود الخدمة النفطية وإدارة العمليات. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- العميدي، عبد المهدي (2016). جولات التراخيص وعقود الخدمة. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- اللعبي، جبار علي (2016). جولات التراخيص النفطية - مراجعة الأخطاء ومقترحات لتعديل العقود. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- الكعبي، جواد كاظم لفته (2018). الإدارة العملية لصناعة استخراج النفط والغاز. الناشر: مركز المحور للدراسات والتخطيط الإستراتيجي، الطبعة الأولى، البصرة.
- الكعبي، جواد كاظم لفته (2021). المكانة المؤسسية لشركة النفط الوطنية العراقية في منظومة إدارة الموارد النفطية. الناشر: مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد.
- لفته، جواد كاظم (1979). فاعلية إدارة الاستثمارات والموجودات الرأسمالية الأساسية لصناعة استخراج النفط في العراق. أطروحة دكتوراه فلسفة في إدارة الأعمال، مقدمة إلى جامعة موسكو للنفط والغاز، غير منشورة، موسكو.
- موسى، عصري صالح (2016). عقود التراخيص العراقية - الحقائق والأرقام. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.ne>.
- Issawi Ch. & Yeghanch M. (1962). The Economies of Middle Eastern Oil. London.

## المبحث الثاني

### إدارة تكوين واحتساب تكاليف العمليات النفطية في عقود جولات التراخيص

#### منهجية تكوين واحتساب تكاليف العمليات النفطية في العقد النفطي

من الناحية التنظيمية، لا تخضع عمليات تكوين واحتساب تكاليف وأرباح العمليات النفطية في عقود جولات التراخيص للمنهجيات الاقتصادية التقليدية المعروفة في تكوين واحتساب التكاليف، ولكن عندما تريد شركات النفط ذات العلاقة بهذه العقود (شركات النفطية الوطنية والشريك الحكومي، وشركات المقاول الأجنبية) مُنفردة كل على حدة أن تحتسب مؤشرات كلفها وأرباحها من العمليات النفطية لأغراضها التنظيمية والاقتصادية الداخلية، فإنها ستستخدم لذلك المنهجيات العامة التقليدية والمعروفة في احتساب تكاليف النشاط الاقتصادي والإنتاجي لها.

وعلى الرغم من خضوع منهجية احتساب تكاليف وأرباح العمليات النفطية للغرض التنظيمي من هذا الاحتساب، إلا أن عقود جولات التراخيص النفطية في العراق قد وُقِّرت منها استثناء لهذا الغرض، يستند فقط إلى طبيعة أحكام المكوّن التنظيمي لهذه العقود (الحقوق، والقواعد، والآيات، والأدوات أو الإجراءات المؤسساتية لتنظيم إدارة العقود)، وليس استناداً إلى الطرائق المنهجية التقليدية المعروفة في الأنظمة الاقتصادية والمحاسبية المعاصرة، باستثناء ما أشارت إليه هذه العقود، من أنها تستند في تكوين واحتساب تكاليف العمليات النفطية إلى «الإجراءات المحاسبية والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها في الصناعة النفطية الدولية» كما ذكرنا، من دون تعيينها وتوصيفها، وتدريب ممثلي الطرف والشريك الحكوميين على فهمها واستيعابها واستخدامها في إدارة تكاليف العمليات النفطية المختلفة الجارية بموجب هذه العقود.

في حالة منهجية الاحتساب التقليدي لمؤشرات قياس وتقرير التكاليف والأرباح من

قبل جميع الشركات، بما فيها شركاتنا النفطية الوطنية وشركات ائتلاف المقاول الأجنبية في العقود النفطية، فإن الغرض التنظيمي من الاحتساب سيكون قياس وتقرير كفاءة وفعالية مؤسسات إدارة نشاطها من قبل الأشخاص التي لها مصلحة بهذا النشاط، كالدولة (دفع ضريبة دخل الشركات)، العاملون (مستوى الأجور)، أصحاب رأس المال (تحقيق الأرباح)، المقرضون (ضمان سداد الفائدة المصرفية وأقساط الديون) وغيرهم. إن منهجية الاحتساب التقليدي للكلفة والربح ستكون محكومة بالتنظيم المؤسسي للنشاط الاقتصادي للشركات في كل بلد على انفراد، على الرغم من وجود أساس علمي عالمي عام لذلك.

أما في حالة منهجية الاحتساب الاستثنائي لمؤشرات قياس وتقييم التكاليف والأرباح لشركاتنا النفطية الوطنية ولشركات المقاول الأجنبية في عقود الخدمة النفطية لجولات التراخيص، فإن الغرض التنظيمي منه هو كيفية استرداد المقاول لتكاليفه التراكمية المختلفة والمُنْفَقَة في العمليات النفطية، أما أرباحه فهي ثابتة معيار القياس، وهو مبلغ مقطوع عن كل برميل نفط مُنتج، وهذا المبلغ المقطوع لا يتأثر بمستوى تكاليف العمليات النفطية وأسعار النفط الخام، ولكن المقدار العام لأرباح المقاول سيتأثر بمستويات الإنتاج النفطي وضريبة دخل الشركات. إن منهجية الاحتساب الاستثنائي للكلفة والربح ستكون أيضاً محكومة بالتنظيم المؤسسي للعمليات النفطية لجميع الشركات المشاركة فيها (الوطنية والأجنبية) على أساس أحكام عقود جولات التراخيص النفطية.

وبغرض إضاءة الفارق المنهجي والعملي في الوقت نفسه ما بين طريقتي الاحتساب التقليدي والاستثنائي للكلفة والربح في نشاط شركات النفط، نُشير، على سبيل المثال وليس الحصر، إلى منهجية احتساب مؤشر «معدل الاندثار السنوي» للموجودات أو الأصول الرأسمالية ضمن تكاليف إنتاج النفط (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2017: 197 - 216). في حالة منهجية الاحتساب التقليدي للكلفة والربح، لو افترضنا، إن إجمالي النفقات على تكوين الموجودات الرأسمالية في عقود جولات التراخيص النفطية هو 47 مليار دولار (وهو رقم مُستقى من بيانات وزارة النفط العراقية للفترة 2010 - 2015)، وأن معدل الاندثار السنوي لهذه الموجودات هو 10 %، فإن ما يُنقل سنويا من قيمة الموجودات الرأسمالية إلى كلفة استخراج النفط هو مبلغ مقداره 4,7 مليار دولار. هذا يعني، انتقال كامل قيمة النفقات الرأسمالية التي تم إنفاقها على تكوين الموجودات الرأسمالية إلى تكاليف استخراج النفط خلال 10 سنوات (بافتراض ثبات معدل اندثارها السنوي). بينما في حالة الاحتساب الاستثنائي

للكلفة والربح في عقود جولات التراخيص النفطية، فالأمر مُختلف، إذ لا يجري فيها احتساب معدل الاندثار السنوي للموجودات الرأسمالية النفطية ضمن تكاليف إنتاج النفط كما في الحالة التقليدية الأولى، وإنما بطريقة منهجية أخرى مفادها استرداد النفقات الرأسمالية والإضافية الرأسمالية الطابع بعد إنفاقها مباشرة على شكل دفعات ولمدة 5 سنوات وبدون فوائد بموجب أحكام عقود الخدمة النفطية لجولات التراخيص جميعها.

في منهجية الاحتساب الاستثنائي للكلفة والربح من العمليات النفطية، سيتم احتساب مؤشر كلفة استخراج البرميل الواحد من النفط على أساس إجمالي مجموع التكاليف الرأسمالية والتكاليف التشغيلية والتكاليف الإضافية وأجور الربحية، المُنفقة خلال الخمس سنوات الأولى من بدء تنفيذ العقد النفطي. من الناحية التنظيمية للعمليات النفطية الجارية بموجب أحكام عقد التراخيص النفطي، سيتم إدراج جميع الكلف الرأسمالية والإضافية (فضلاً عن التكاليف التشغيلية) وأجور ربحية المقاول خلال الخمس سنوات الأولى فقط من مدة العقد، البالغة 20 عاماً (أو 25 - 30 عاماً بعد تمديدها عام 2014)، وهذا يعني عملياً تضخم كلفة استخراج البرميل الواحد من النفط بخمس أو ست مرات خلال الخمس سنوات الأولى من بدء المشروع النفطي بمقدار مجموع الكُلف الإضافية المُنفقة ومقدار حسومات اندثر رأس المال السنوي لكامل مدة العقد. وبما أن مؤشر «أجر الربحية» للشركة النفطية المتعاقدة هو مقدار ثابت في العقد النفطي (مثلاً 2 دولار لكل برميل نفط مستخرج من حقل الرمييلة)، عندها سيتم جنيّه خلال الخمس سنوات الأولى من مدة العقد (بوجود التكاليف الرأسمالية والإضافية والتشغيلية معاً)، بينما سيتم جنيّ الأرباح للمدة المتبقية من العقد (وهي على التوالي 15، 20، 25 سنة) من دون مساهمة التكاليف الرأسمالية والتكاليف الإضافية في نشاط العمليات النفطية (إذا افترضنا عدم وقوعها بعد الخمس سنوات الأولى من عمر المشروع النفطي).

من الناحية التنظيمية، تُعدّ منهجية تكوين واحتساب التكاليف، بالطريقة التي أسمينها «الطريقة الاستثنائية»، منهجية مشوهة تنظيمياً لمؤشر «الكلفة»، وهو أحد أهم المؤشرات الاقتصادية في نشاط جميع منظمات الأعمال، إذ لم يُعدّ هذا المؤشر معياراً أساسياً من معايير قياس وتقييم كفاءة إدارة صناعة استخراج النفط من قبل شركاتنا النفطية الوطنية كشريك حكومي، وشركات النفط الأجنبية بمثابة المقاول في عقود جولات التراخيص النفطية.

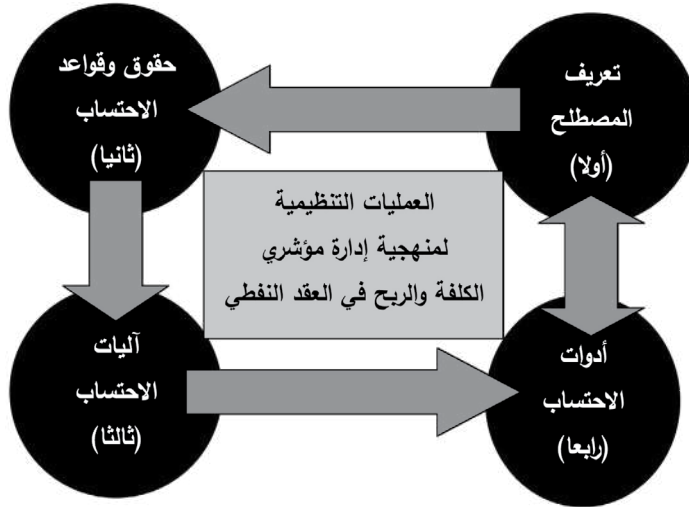
جرى في عقدي حقل الرمييلة (من جولة التراخيص النفطية الأولى) وحقل الحلفاية (من جولة التراخيص النفطية الثانية) تناول مؤشري تكاليف وأرباح العمليات النفطية بمصطلحات



اقتصادية وتنظيمية مختلفة فيما بينها في البعض من جوانبها التفصيلية، وهذا الاختلاف لا يعود، كما نعتقد، إلى الطبيعة التكنولوجية المختلفة للعمليات النفطية الجارية بموجب هذين العقدين (عقد الرميلا خاص بحقل نفطي مُطوّر ومُنْتَج، بينما عقد الحلفاية خاص بحقل نفطي غير مُطوّر وغير مُنتَج)، وإنما يعود، ربما لاجتهاد شخصي عند مُعدّي العقود في اختيار هذا المصطلح أو ذاك من المصطلحات الدالة على مؤشري الكلفة والربح، أو أن أمر الاختلاف يعود لأسباب سياسية أحاطت بصياغة العقود وقت إبرامها بجولة التراخيص الأولى في حزيران عام 2009 أو جولة التراخيص الثانية في تشرين الثاني من العام نفسه. وعلى ما يبدو، كانت البيئة المؤسسية السياسية التي جرت فيها جولة التراخيص النفطية الثانية مُهيأة أكثر لتقبُّل مصطلحات مثل «الربحية» أو «أجر الربحية» أو «أجر الربحية التنافسي» في عقد حقل الحلفاية، مقارنة بالبيئة نفسها التي كانت محيطة بجولة التراخيص الأولى، حيث خلا عقد حقل الرميلا من هذه المصطلحات لحساسيتها السياسية عند العراقيين، باستثناء مصطلح «رسم الربح المحدد لكل برميل»، مع الإشارة إلى أن عقد الرميلا أسمى المصطلحات الأخرى المذكورة بتسميات مغايرة عن تلك المستخدمة في عقد حقل الحلفاية.

### الدائرة التنظيمية المُغلقة لإدارة تكاليف العمليات النفطية في العقد النفطي

الآن، سنتعرف على طبيعة المنهجية التنظيمية الاستثنائية في عقود جولات التراخيص النفطية لتكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح، وكذلك تحديد الدور التنظيمي الواقعي لهما في إدارة العمليات النفطية الجارية بموجب هذه العقود في حقلي الرميلا والحلفاية. يُمكن تصوير منهجية تكوين واحتساب مؤشري تكاليف وأرباح العمليات النفطية في عقدي الخدمة النفطية لحقل الرميلا وحقل الحلفاية في شكل دائرة مُغلقة لعمليات تنظيمية مختلفة، متكونة من أربع حلقات تنظيمية مترابطة ومتتابعة، على النحو الآتي (أنظر الشكل التخطيطي في أدناه):



في الحلقة الأولى من الدائرة التنظيمية المغلقة، يجري تحديد معاني المصطلحات، وفي الحلقة الثانية يجري تحديد الحقوق والقواعد التنظيمية التي تجرى بموجبها عمليات تكوين واحتساب الكلفة والربح في ضوء تعريف المصطلح، وفي الحلقة الثالثة يجري تحديد الآليات التنظيمية التي يجري بموجبها استخدام حقوق وقواعد الاحتساب التنظيمية، والحلقة الرابعة الأخيرة يجري فيها استخدام الأدوات أو الإجراءات التنظيمية على وفق آليات الاحتساب التنظيمية بموجب أحكام العقد النفطي.

إن سبب انغلاق دائرة العمليات التنظيمية في منهجية تكوين واحتساب مؤشري التكاليف والأرباح على نفسها بالعقد النفطي، يعود، أولاً، إلى التزام حلقة «الأدوات أو الإجراءات التنظيمية» للعقد بالمعاني نفسها، المعطاة للمصطلحات الواردة في حلقة «تعريف المصطلح»؛ وثانياً، إلى أحكام العقد الخاصة بتوصيف عقود الخدمة النفطية بكونها عقوداً تجارية وليست عقوداً سيادية (أنظر الفقرة 2 من المادة 37 في عقد حقل الرميلة النفطي)، بينما يعود سبب تتابع حلقات دائرة العمليات التنظيمية إلى منطق المنهج المؤسساتي في تحليل مؤشرات المكوّن التنظيمي في عقود الخدمة النفطية، المتبع من قبلنا في هذا المبحث، وهي على التوالي:

- أولاً، مؤشر الحقوق المؤسساتية؛
- ثانياً، مؤشر القواعد المؤسساتية؛

● ثالثاً، مؤشر الآليات المؤسسية؛

● وأخيراً رابعاً، مؤشر الأدوات أو الإجراءات المؤسسية.

في هذا المبحث، سنقصر التحليل على الحلقات التنظيمية الثلاث الأولى، نظراً لضيق المجال ولكون الحلقة التنظيمية الرابعة (الأدوات أو الإجراءات المحاسبية) تقع خارج الاختصاص العلمي للمؤلف (أنظر تفصيل مفهوم هذه المؤشرات في: الكعبي، 2017: 531-537).

**أولاً. حلقة التعريف بمصطلحات مؤشري الكلفة والربح، الواردة في العقدين:**

في كلا العقدين، تكفلت المادة (1) بإعطاء المعنى المقصود بهذا المصطلح أو ذاك من المصطلحات الدالة على مؤشري الكلفة والربح، سواء جاء المصطلح المعني في مواد العقد نفسه، أم في ملاحظته واتفاقياته الملحقة (عقد الرميطة)، أم في ملاحظته ومرفقاته (عقد الحلفاية). فضلاً عن ذلك، وردت بعض مصطلحات دالة على مؤشري الكلفة والربح في ملحقات الإجراءات المحاسبية لم يرد لها تعريف في المادة (1) أو في المادة (19) من العقدين المتعلقة بتعريف المصطلح واحتساب مؤشري الكلفة والربح على التوالي. على سبيل المثال وليس الحصر، المصطلحات الآتية: «النفقات القانونية»، «التكاليف الإدارية غير المباشرة والنفقات العامة»، «التكاليف المباشرة وغير المباشرة» (في عقد الرميطة)؛ «المصروفات القانونية»، «المصروفات الإدارية غير المباشرة والمصروفات العامة»، «الكلف المباشرة وغير المباشرة» (في عقد الحلفاية)، والتي لا نتناولها في هذا المبحث لضيق المجال، على الرغم من كونها تؤثر خلال تنظيمياً ليس فقط في منهجية تكوين واحتساب الكلف والأرباح، وإنما أيضاً في منهجية صياغة العقود النفطية لجولات التراخيص، ذلك أن هذه التكاليف لا يمكن إدراجها ضمن منطوق دائرة العمليات التنظيمية المتعلقة لمنهجية إدارة مؤشري الربح والكلفة في العقد النفطي كما نراها، بسبب خلوها من تعريف المصطلح وحقوق وقواعد وآليات وأدوات الاحتساب.

في أدناه، تأتي المصطلحات الدالة على مؤشري الكلفة والربح في عقدي الرميطة والحلفاية حسب تسلسل فقراتها، الوارد في نص المادة (1/التعاريف، وسنشير فقط إلى الفقرة منها) من العقدين، مع الإشارة إلى وجود اختلافات ليس فقط بالتعبير اللغوي عن هذه المصطلحات، ولكن أيضاً اختلافات في عددها وتسمياتها الواردة في العقدين، وهما عقدان ينبغي أن

يكونا متماثلين في النص والمضمون على وفق «العقد النموذجي» الذي تبنته وأعلنته وزارة النفط على موقعها الالكتروني. ومن المنطقي تماماً أن يُثار هنا تساؤل عن المغزى التنظيمي لهذه الاختلافات في عقدين، أبرمتها وزارة النفط العراقية خلال عام واحد. ربما، نعثر، في التحليل المُقارن الآتي للجهاز المفاهيمي لمنهجية تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح في العقدين، عن إجابة لهذا التساؤل.

### (أ) مجموعة مصطلحات مؤشر كلفة العمليات النفطية:

1. **التكلفة الرأسمالية:** في عقد حقل الرميّة، يأتي تعريف مصطلح «التكلفة الرأس مالية» على النحو الآتي (الفقرة 14): «تعني كافة التكاليف والنفقات، باستثناء تكاليف التشغيل، المتعلقة بعمليات النفط بمقتضى الملحق ج». هذا الملحق خاص بالإجراءات المحاسبية (أو كما أسميناه حلقة الأدوات التنظيمية في الدائرة المغلقة). بينما في عقد حقل الحلفاية، يأتي نظير مصطلح «التكلفة الرأس مالية» تحت تسمية «الكلف الرأسمالية» وبتعريف مُغاير (الفقرة 13): «تعني جميع الكلف والنفقات القابلة للاسترداد، باستثناء الكلف التشغيلية، المتعلقة بالعمليات البترولية وفقاً للملحق ج». وعلى خلاف عقد حقل الحلفاية، لم يشر تعريف عقد حقل الرميّة إلى مسألة قابلية أو عدم قابلية بعض أنواع التكاليف والنفقات الرأسمالية الطابع للاسترداد. بيد أن الأمر التنظيمي الرئيسي بشأن هذا المصطلح في العقدين، هو عدم الإشارة إليه في الحلقتين التنظيميتين الموالتين لدائرة تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح (الحلقات الثانية والثالثة)، الأمر الذي يؤشر حالة خلل منهجي في عمليات تكوين واحتساب تكاليف وأرباح العمليات النفطية، على الرغم من أن الملحق الخاص بالإجراءات المحاسبية في العقدين قد تضمن شمول التكاليف الرأسمالية بعمليات التسجيل لأغراض تصنيف التكاليف والنفقات والمصروفات لاستردادها فقط، وليس لعمليات تكوينها واحتسابها (الفقرة 2، المادة 11 من ملحق الإجراءات المحاسبية في العقدين)، مثلاً لغرض تحديد معدلات الاندثار السنوي للعناصر المُكوّنة لها.

2. **تكلفة التشغيل:** في عقد حقل الرميّة، يأتي تعريف مصطلح «تكلفة التشغيل» على النحو الآتي (الفقرة 58): «تعني ما يمكن للمقاول استرداده من تكاليف ونفقات وضرائب جمركية ورسوم وأجور متعلقة بعمليات الإنتاج بمقتضى الملحق ج». بينما في عقد حقل الحلفاية، يأتي نظير مصطلح «تكلفة التشغيل» تحت تسمية «الكلف التشغيلية» وبتعريف مُغاير (الفقرة 61): «تعني الكلف والمصروفات والضرائب والرسوم وأجور المقاول القابلة

للاسترداد والمتعلقة بعمليات الإنتاج وفقاً للملحق ج». وعلى الرغم من الاختلاف الواضح في مكونات هذا المصطلح ما بين عقدي الرميطة والحلفاية، إلا أن الأمر التنظيمي الرئيسي أيضاً بشأن هذا المصطلح في العقدين، هو عدم الإشارة إليه في الحلقتين التنظيميتين المواليين لدائرة تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح (الحلقات الثانية والثالثة)، الأمر الذي يؤشر أيضاً حالة خلل منهجي في عمليات تكوين واحتساب تكاليف وأرباح العمليات النفطية الجارية بموجب عقود الخدمة النفطية، على الرغم من أن الملحق الخاص بالإجراءات المحاسبية في العقدين قد تضمن أيضاً شمول التكاليف التشغيلية بعمليات التسجيل لأغراض تصنيف التكاليف والنفقات والمصروفات لاستردادها فقط، وليس لعمليات تكوينها واحتسابها (الفقرة 2، المادة 11 من ملحق الإجراءات المحاسبية في العقدين).

3. **التكاليف النفطية:** في عقد حقل الرميطة، يأتي تعريف مصطلح «التكاليف النفطية» على النحو الآتي (الفقرة 63): «تعني التكاليف والنفقات التي يمكن استردادها والتي يتكبدها المقاول و/أو المدفوعات التي يسدها فيما يتصل، أو فيما يتعلق بتسيير العمليات النفطية (باستثناء ضرائب دخل الشركة المدفوعة في جمهورية العراق أو كما هو منصوص عليه خلاف ذلك في هذا العقد) والمحددة وفقاً لأحكام هذا العقد، بما في ذلك الملحق ج». بينما في عقد حقل الحلفاية، يأتي نظير مصطلح «التكاليف النفطية» تحت تسمية «الكلف البترولية» وبتعريف مُغاير (الفقرة 66): «تعني الكلف والنفقات المتكبدة والقابلة للاسترداد والمستحقات المالية للمقاول و/أو المشغل، ذات الصلة بتنفيذ العمليات البترولية (باستثناء ضرائب دخل الشركات المدفوعة في جمهورية العراق أو كما منصوص عليه خلاف ذلك في هذا العقد) المحددة استناداً إلى أحكام هذا العقد والإجراءات المحاسبية». وعلى الرغم من الاختلاف في التعبير عن معنى هذا المصطلح ما بين العقدين، إلا أن عمليات تكوينه واحتسابه ستجرى على وفق اشتراطات الحلقات التنظيمية الثانية والثالثة والرابعة من دائرة العمليات التنظيمية المُعلّقة، الخاصة بتكوين واحتساب التكاليف والأرباح في العقدين، ولكن من دون التحديد الدقيق لمنهجية تصنيف العناصر المُكوّنة لهذه التكاليف.

4. **التكاليف الإضافية؛ مؤشر رسوم إضافية:** في عقد حقل الرميطة، يأتي تعريف مصطلح «التكاليف الإضافية» على النحو الآتي (الفقرة 84): «تعني التكاليف والنفقات التي تكبدها المقاول ويمكن استردادها، غير تلك التكاليف المعروفة على أنها تكاليف نفطية في المادة 19 وكما هو محدد وفقاً لأحكام هذا العقد». فضلاً عن ذلك، يوجد في عقد حقل الرميطة مصطلح

آخر هو «رسوم إضافية» للدلالة أيضاً على مصطلح «التكاليف الإضافية»، ويُعرّف على النحو الآتي (الفقرة 85): «رسوم إضافية تعني التكاليف الإضافية التي أصدر فيها المقاول فواتير على النحو المحدد في المادة 19.3 وفي الملحق ج». إن الفارق ما بين التعريف الأول والتعريف الثاني، كما نرى، يكمن في أمرين تنظيميين: الأمر الأول، «الاسترداد»، والأمر الثاني، «إصدار الفواتير». بشأن عمليات الاسترداد، لا يوجد في عقد حقل الرميّة ما ينص على وجود تكاليف ونفقات إضافية تكبدها المقاول جراء العمليات النفطية لا يُمكن استردادها بما في ذلك منحة توقيع العقد، والتي لا صلة لها بتكاليف ونفقات العمليات النفطية. أما بشأن عمليات إصدار الفواتير، فمن الطبيعي أن يصدر المقاول فواتير لاسترداد التكاليف والنفقات الإضافية التي تكبدها جراء العمليات النفطية. يخلو عقد حقل الحلفاية من مصطلح «رسوم إضافية»، ويأتي نظير مصطلح «التكاليف الإضافية»، الوارد في عقد حقل الرميّة، تحت تسمية «الكلف الإضافية» وبتعريف مُغاير في عقد حقل الحلفاية (الفقرة 86): «تعني الكلف والنفقات المتكبّدة من قبل المقاول والقابلة للاسترداد غير تلك الكلف المعرّفة ككلف بترولية وكما هي محددة وفقاً للمواد 2-7، 5-10، 7-12، 7-17 و 17-41، متضمنة الفائدة المستحقة المترتبة عليها». وكما يقال «الشیطان التنظيمي!» (عمليات احتساب الكلفة) يكمن في «التفاصيل» (مكوّنات احتساب الكلفة)»، لم يجر في تعريف عقد حقل الرميّة النفطي تفصيل مكوّنات مصطلح «التكاليف الإضافية»، على غرار ما قام به نظيره مصطلح «الكلف الإضافية» في عقد حقل الحلفاية النفطي، على النحو الآتي:

- المادة 7 الفقرة 2: تكاليف إزالة الألغام من منطقة العقد.
- المادة 10 الفقرة 5: تكاليف بناء منشآت نقل الغاز بعد نقطة التحويل.
- المادة 12 الفقرة 7: تكاليف أعمال محددة أو بناء منشآت غير مُضمّنة في الخطط المصادق عليها أو برامج العمل والموازنات المرتبطة بها، قد تطلبها شركة نفط ميسان.
- المادة 17 الفقرة 7: تكاليف تمويل و/أو تشييد منشآت النقل بعد نقطة (نقاط) التحويل علاوة على تلك المطلوبة بالملحق (هـ) من العقد.
- المادة 41 الفقرة 17: تكاليف دراسات الأثر البيئي قبل تاريخ نفاذ العقد.
- الفائدة المستحقة المترتبة على جميع التكاليف الواردة في أعلاه.

## (ب) مجموعة مصطلحات مؤشر ربح المقاول من العمليات النفطية:

يجري احتساب مؤشر ربح المقاول من العمليات النفطية في عقدي حقل الرميلا وحقل الحلفاية بمصطلحات مختلفة وبمضامين تنظيمية مختلفة هي الأخرى لا صلة لها بطبيعة العمليات النفطية الجارية في حقلين نفطيين مختلفين (الأول حقل مُطوّر ومُنْتَج، والثاني حقل غير مُطوّر وغير مُنتَج)، الأمر الذي يثير تساؤلات تنظيمية، وأيضاً تساؤلات اقتصادية وتكنولوجية وسياسية، عن تجاهل العقدين للفروق الجيولوجية والتكنولوجية فيما بين الحقلين، لا يتسع المجال هنا لتناولها. يتناول عقد حقل الرميلا مؤشر ربح المقاول بمصطلحات ثلاثة، على التوالي كما في المادة (1) من العقد: «رسوم تعويض»، «رسم الربح المحدد لكل برمیل»، و«رسوم الخدمات»، وتخضع عمليات احتساب الربح فيها إلى الحقوق والقواعد والآليات والأدوات التنظيمية الواردة في أحكام العقد النفطي (كما هو الحال أيضاً في عقد حقل الحلفاية). بينما عقد حقل الحلفاية، يتناول مؤشر ربح المقاول بمصطلحات ثلاثة أيضاً، ولكن بمسميات ومضامين إنتاجية وتنظيمية مُغايرة، هي على التوالي كما في المادة (1) من العقد: «الربحية»، «أجر الربحية»، و«أجر الربحية التنافسي».

وكما هو معروف، فإن توالي الأرقام أو المفاهيم أو المصطلحات أو غيرها في الجهاز المفاهيمي لموضوع واحد، في مثالنا المادة (1) من العقدين المتعلقة بتعريف المصطلحات الواردة فيها، تعني التزايد أو التراكم الكمي أو النوعي (والعكس صحيح أيضاً) للموضوع نفسه، أو حسب ورودها في النص على أقل تقدير. بيد أن توالي المصطلحات الدالة على مؤشر ربح المقاول في عقد حقل الرميلا، وعلى خلاف الحال في عقد الحلفاية، لا تعكس هذه الحقيقة. في عقد حقل الحلفاية تأتي المصطلحات المعنية بتراكم منهجي واضح: أولاً، يستحق نشاط المقاول حق التعويض (الربحية)؛ ثانياً، هذا الحق يُدفع للمقاول لقاء انجازه عمل محدد (أجر الربحية)؛ وثالثاً، جرى تقرير أجر الربحية على أساس تنافسي (أجر الربحية التنافسي). بينما في عقد حقل الرميلا، يأتي توالي المصطلحات المعنية في العقد بشكل مُبعثر، لا ينتج عنه تراكم منهجي يُعيّن من له شأن بهذه المصطلحات على فهمها واستيعابها، ومن ثم احتسابها. يقرر عقد حقل الرميلا أولاً، الرسوم التي يتم دفعها للمقاول لقاء انجاز عمل محدد (رسوم تعويض)؛ وثانياً، تحديد مبلغ نقدي لكل برمیل نفط (رسم الربح المحدد لكل برمیل)؛ وثالثاً، تقرير ما يستحقه المقاول من تكاليف ورسوم (رسوم الخدمات). سنحاول تجميع وتحليل المصطلحات الدالة على مؤشر ربح المقاول في

العقدين، استناداً إلى أوجه التشابه أو الاختلاف التنظيمي بينها، من زاوية منهجية عمليات التكوين والاحتساب.

1. **رسوم تعويض:** في عقد حقل الرميّة، يأتي تعريف مصطلح «رسوم تعويض» على النحو الآتي (الفقرة 74): «تعني الرسوم التي يتم دفعها إلى المفاوض مقابل الإنتاج المتزايد، وتحتسب وفقاً للمادة 19,5». وبدلالة مؤشر العمل الذي أنجزه المفاوض (الإنتاج المتزايد في عقد حقل الرميّة، والإنتاج الصافي في حقل الحلفاية) ومؤشر القواعد التنظيمية المتماثلة للاحتساب في العقدين، نعتقد أن نظير مصطلح «رسوم تعويض» هو مصطلح «أجر الربحية» في عقد حقل الحلفاية، ويعرّف على النحو الآتي (الفقرة 77): «يعني الأجر بالدولار الأمريكي لكل برميل نفط مكافئ يدفع إلى المفاوض عن الإنتاج الصافي ومنتجات معمل معالجة الغاز، كما هو محسوب وفقاً للمادة 19,3». لم نعثر في أحكام العقدين على مصطلح «الرسوم»، ولم نعثر في أحكام عقد حقل الرميّة على مفهوم Concept تحت تسمية «الإنتاج المتزايد»، كما أن مفهوم «الإنتاج الصافي» في عقد حقل الحلفاية يختلط بمجموعة أخرى من المفاهيم الدالة على عمليات «الإنتاج». في الحلقة التنظيمية الثانية (حقوق وقواعد التكوين والاحتساب)، ربما سنعثر على تفسير تنظيمي منطقي للخلل المنهجي المُعطى هنا في الجهاز المفاهيمي للعقدين.

2. **رسم الربح المحدد لكل برميل:** في عقد حقل الرميّة، يأتي تعريف مصطلح «رسم الربح المحدد لكل برميل» على النحو الآتي (الفقرة 75): «تعني دولارين (2) أمريكيين لكل برميل من النفط الخام كسعر وعلى النحو المستخدم في المادة 19,5». وبدلالة مؤشر مبلغ ما يُدفع للمفاوض عن برميل النفط الواحد المستخرج، ومؤشر القواعد التنظيمية المتماثلة للاحتساب في العقدين، نعتقد أن نظير مصطلح «رسم الربح المحدد لكل برميل» هو مصطلح «أجر الربحية التنافسي» في عقد حقل الحلفاية، ويُعرّف على النحو الآتي (الفقرة 78): «يعني (1,40) دولار أمريكي واحد وأربعين سنتاً لكل برميل نفط مكافئ كما هو مبين في المادة 19,3». على الرغم من التقرير الكمي للمصطلحين في العقدين، إلا أن اللفت هنا هو تفاوت مبلغ ما يستحقه المفاوض عن كل برميل نفط من الحقلين المذكورين، إذ ليس من المنطقي اقتصادياً (تفاوت المستوى الكمي للمؤشرات الاقتصادية)، وتكنولوجيا (تفاوت حجم الاحتياطات النفطية، ونوع وتعقيد العمليات الإنتاجية)، وتنظيماً (من خلال وظيفتي التحفيز والدافعية) أن تكون مكافأة المفاوض لقاء العمل المُنجز في حقل عملاق ومُطوّر ومُنْتج (حقل



الرميلة) أكبر من مكافأة المقاول، الذي يعمل في حقل غير كبير نسبياً وغير مُطوّر وغير مُنتج (حقل الحلفاية). هذا الأمر يعني عدم استخدام مؤشر «سعر الخدمة» (رسم الربح) استخداماً تنظيمياً فعالاً في إدارة العمليات النفطية بموجب أحكام العقدين. وبغرض الدلالة على الخلل المنهجي الواضح في تحديد مكافأة المقاول في عقدي الرميلة والحلفاية من جولتي التراخيص النفطية الأولى والثانية، نُشير إلى أن مكافأة المقاول في جولتي التراخيص الثالثة (حقول نفطية وغازية) والرابعة (الرقع الاستكشافية) في غالبيتها العظمى زادت عن 5 دولارات، وللبعض منها زادت عن 7 دولارات لبرميل النفط المكافئ الواحد.

3. رسوم الخدمات: في عقد حقل الرميلة، يأتي تعريف مصطلح «رسوم الخدمات» على النحو الآتي (الفقرة 78): «تعني تكاليف النفط ورسوم التعويض كما هو محدد في المادة 19,6». وبما أن مكونات تكاليف النفط ورسوم التعويض غير مُعرّفة في العقد، سيفقد، عندها، مصطلح «رسوم الخدمات» محتواه التنظيمي في إدارة تكاليف العمليات النفطية. وبدلالة ما يستحقه المقاول من تكاليف وتعويض، ومؤشر القواعد التنظيمية المتماثلة للاحتساب في العقدين، نعتقد أن نظير مصطلح «رسوم الخدمات»، الوارد في عقد حقل الرميلة، هو مصطلح «الربحية» في عقد حقل الحلفاية، ويُعرّف على النحو الآتي (الفقرة 76): «يعني التعويض المستحق للمقاول وفقاً للمادة 19 والإجراءات المحاسبية». وعلى الرغم من تماثل المضمون التنظيمي لمصطلح «رسوم الخدمات» ونظيره مصطلح «الربحية» من ناحية التكوين، ولكنهما يختلفان في منهجية الاحتساب، كما سيجري توضيحه في الحلقة التنظيمية الثانية (حقوق وقواعد التكوين والاحتساب).

ثانياً. حلقة الحقوق والقواعد التنظيمية في تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح في العقدين:

تأتي حقوق المقاول وقواعد تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح في نص المادة (19) من العقدين، ولكن بتسميات مختلفة: «رسوم إضافية، ورسوم خدمات» في عقد حقل الرميلة، و«الكلف البترولية، والكلف الإضافية، والربحية» في عقد حقل الحلفاية.

بموجب المادة (19) من العقدين، يستحق المقاول في عقد الرميلة، مقابل العمليات النفطية المُنفّذة، «رسوم إضافية ورسوم خدمات» على وفق القاعدتين التنظيميتين الآتيتين في الاحتساب: الأولى، يجب أن تتألف الرسوم الإضافية من تكاليف إضافية؛ الثانية،

يجب أن تتألف رسوم الخدمات من تكاليف نفطية ورسوم تعويض. بينما يستحق المقابل في عقد الحلفاية، مقابل العمليات النفطية المُنفَّذة أيضاً، «الكلف البترولية والكلف الإضافية والربحية»، من دون وضع قواعد تكوين هذه الكُلف والربحية، على غرار أحكام عقد الرميلة، ولكن على وفق حقوق وقواعد تضمنتها المادة (27) من العقد، والمسماة «المشاركة» (وهي المادة نفسها بالمضمون التنظيمي في عقد الرميلة). بموجب هذه المادة من عقد الحلفاية، يمتلك الشريك الحكومي في العقد (شركة نفط الجنوب) حصة مقدارها 25% (قبل تخفيض هذه الحصة إلى 6% بعد تعديل العقود النفطية عام 2014) من مجموع حصص المُشاركة الكلية للمقابل، وتمتلك شركات المقابل الأجنبية الحصة المتبقية 75% (أو 94% بعد تعديل العقود). فضلاً عن ذلك، يتوجب على شركات المقابل الأجنبية أن تدفع عن الشريك الحكومي كامل حصة الكلف البترولية والكلف الإضافية أثناء مدة العقد وأي تمديد لها، ولشركات المقابل الأجنبية الحق في استرداد جميع الكلف البترولية والكلف الإضافية، بينما يحق للشريك الحكومي استلام 25% (أو 6% بعد تعديل العقود) من أية ربحية مدفوعة للمقابل.

بعد تثبيت حقوق المقابل والشريك الحكومي في مؤشري الكلفة والريح، وكذلك القواعد التنظيمية لتكوينها، يأتي الآن دور **القواعد التنظيمية** لاحتسابها قيمتها في المادة (19) أيضاً من العقدين: «التكاليف الإضافية، والرسوم الإضافية، والتكاليف النفطية، ورسوم التعويض، ورسوم الخدمات» في عقد الرميلة؛ و«الكلف البترولية، والكلف الإضافية، والربحية» في عقد الحلفاية. تجدر الإشارة هنا إلى خُلُو هذه المادة من مصطلحي «التكلفة الرأس مالية» و«تكلفة التشغيل» في عقد الرميلة، وخُلُوها من مصطلحي «الكلف الرأس مالية» و«الكلف التشغيلية» في عقد الحلفاية، الأمر الذي يؤشر حالة خلل منهجي في إعداد عقود جولات التراخيص النفطية. ونظرا لضيق المجال في هذا المبحث لتناول جميع القواعد التنظيمية المعنية وإلغاء وتعليق البعض منها، سنقصر الحديث فقط عن القاعدة المنظمة لحق المقابل في «رسوم التعويض» من عقد الرميلة، و«الربحية» من عقد الحلفاية.

**1. رسوم التعويض:** وكما ذكرنا في الحلقة التنظيمية الأولى، في عقد حقل الرميلة يأتي تعريف «رسوم التعويض» على النحو الآتي: «تعني الرسوم التي يتم دفعها إلى المقابل مقابل الإنتاج المتزايد، وتحسب وفقا للمادة 19,5». بيد أن الفقرة (5) من المادة (19) لا تشير إلى مضمون مصطلح «رسوم التعويض»، وإنما تؤشر القاعدة التنظيمية لدفع رسوم التعويض

كحق للمقاول، على النحو الآتي: «يصح للمقاول الحق في رسوم التعويض ويجب أن يبدأ في فرضها على حساب التشغيل فقط بعد تاريخ استحقاق رسوم الخدمات».

ولكن على الرغم من عدم وضوح مضمون مصطلح رسوم التعويض، وهو المكوّن الثاني من مكونات مصطلح «رسوم الخدمات» بعد مصطلح «تكاليف النفط» في عقد حقل الرميّة، إلا أن استحقاق دفعها إلى المقاول واجب، مقابل خدمة تحقيق «الإنتاج المتزايد». في عقد حقل الرميّة، جاء مصطلح «الإنتاج» بمواقع وتراكيب لفظية كثيرة، ولكن لم يرد في العقد أي ذكر لمصطلح «الإنتاج المتزايد». إن المصطلح القريب لفظيا من مصطلح «الإنتاج المتزايد» هو مصطلح «الإنتاج الزائد»، الذي ورد تعريفه في الفقرة (42) من المادة (1) على النحو الآتي: «الإنتاج الزائد، خلال فترة معينة من الزمن، يعني الحجم الزائد للإنتاج الصافي من الحقل خلال الفترة المذكورة، والذي يمكن تحقيقه بفائض عن حجم الإنتاج الصافي المقدّر في معدل إنتاج خط الأساس». هل يعني هذا أن كلمة «المتزايد»، تتطابق بالمعنى التنظيمي مع كلمة «الزائد»؟ إن حالة «المتزايد» هي وصف لتواصل واستمرار حركة عملية «الإنتاج» باتجاه التزايد، بينما حالة «الزائد» هي وصف لسكون عملية «الإنتاج» عند مقدار معين منه قد تحقق فعلا. من النص الانجليزي للفقرة (74) من المادة (1)، يأتي مصطلح «الإنتاج المتزايد»، الوارد في النص العربي للعقد، بتعبير «Incremental Production»، على النحو الآتي:

«Remuneration Fee» means the fee paid to Contractor for Incremental Production as calculated pursuant to Article 19.5.

تؤشر الفقرة (5) من المادة (19)، كما ذكرنا قبل قليل، القواعد التنظيمية لدفع رسوم التعويض للمقاول على النحو الآتي:

- «لكل ربع سنة تقويمي، ابتداء بالربع سنة التقويمي التالي لربع السنة الذي يقع فيه تاريخ استحقاق رسوم الخدمات، يجب أن يكون مبلغ رسوم التعويض مساويا لحاصل ضرب رسم الربح المحدد لكل برميل والمنطبق على هذا الربع مضروبا في زيادة الإنتاج المنطبقة على هذا الربع ومع مراعاة تعديلات الأداء في المادة 19,5 (ه)».
- «لأغراض حساب إنتاج خط الأساس وزيادة الإنتاج، سيتم حساب معدل إنتاج خط الأساس لأي ربع سنة، معبرا عنه إلى أقرب برميل من النفط في اليوم الواحد، وفقا لحاصل ضرب معدل الإنتاج الأولي وعامل الانخفاض لذلك الربع من السنة..».

• «أثناء فترة الإنتاج المستقر، يجب تعديل رسم الربح المحدد لكل برميل الواجب الدفع فيما يتعلق بأي ربع سنة، وذلك بضربه في عامل الأداء...». لقد عرّفت الفقرة (61) من المادة (1) «عامل الأداء» على النحو الآتي: «عامل الأداء لأغراض المادة 19,5 (هـ)، ويعني نسبة معدل الإنتاج الصافي إلى الإنتاج المستقر، على الرغم من أنه لن يتجاوز في أي حال من الأحوال واحد فارزة صفر بالعشرة (1,0)». تجدر الإشارة إلى أنه تم تعليق «معامل الأداء» Performance Factor، وارتباط هذا التعليق بإكمال وتشغيل مشروع تجهيز ماء البحر المشترك، وهذا المشروع من مسؤولية وزارة النفط العراقية.

2. الربحية: وكما ذكرنا في الحلقة التنظيمية الأولى، في عقد حقل الحلفاية، تُعرّف الفقرة (76) من المادة (1) مصطلح «الربحية» على النحو الآتي: «يعني التعويض المستحق للمقاول وفقا للمادة 19 والإجراءات المحاسبية». يجري احتساب «الربحية» في عقد حقل الحلفاية بموجب الفقرة (3) من المادة (19) على النحو الآتي: «يستحق المقاول الربحية ويقيد ذلك في الحساب التشغيلي، فقط من تاريخ الإنتاج التجاري الأول». وبغرض فهم كيفية احتساب مؤشر «الربحية» في عقد حقل الحلفاية، علينا توضيح ثلاثة مفاهيم لمصطلح «الإنتاج» وردت في العقد النفطي، وهي: «الإنتاج التجاري»، «الإنتاج التجاري الأول»، و«الإنتاج الصافي».

بشأن توصيف مصطلح «الإنتاج» بالصفة التجارية، فقد عثرنا في المادة (1) من عقد حقل الحلفاية على مفهومين له. المفهوم الأول هو مصطلح «الإنتاج التجاري»، وقد عرّفته الفقرة (15) من المادة (1) على النحو الآتي: «يعني إنتاج البترول من منطقة العقد (باستثناء الإنتاج لأغراض الفحص) واستلام نفس الكمية في نقطة (نقاط) التحويل ذات الصلة بموجب برنامج الإنتاج والتحويل المنتظم». أما المفهوم الثاني لمصطلح «الإنتاج»، فهو مصطلح «الإنتاج التجاري الأول»، وقد عرّفته الفقرة (39) من المادة (1) على النحو الآتي: «يعني اليوم الأول، خلال أية فترة لا تتجاوز (120) مائة وعشرين يوما، حينما لا يقل معدل الإنتاج التجاري عن (70000) سبعين ألف برميل نفط خام يوميا وعلى مدى (90) تسعين يوما أو خلال (3) ثلاث سنوات تقويمية من المصادقة على خطة التطوير الأولية، أيهما يحدث أولاً...». أما المفهوم الثالث لمصطلح «الإنتاج» فهو مصطلح «الإنتاج الصافي»، فقد عرّفته الفقرة (57) من المادة (1) على النحو الآتي: «يعني عدد براميل النفط الخام المنتج من منطقة العقد على مدى فترة زمنية معينة ومن مكمّن محدد كمكمّن مكتشف في الملحق- د، المخزونة وغير المستخدمة

في العمليات البترولية والمعالجة تبعا لمواصفات معينة حسب الخطط المصادق عليها أو تنقيحاتها، مقاسة ومستلمة من قبل الناقل في نقطة (نقاط) التحويل».

وبغرض معرفة القواعد التنظيمية لاحتساب حق المقاول في «الربحية» لعقد الحلفاية، نقتبس من نص الفقرة (3) من المادة (19): «إن مبلغ الربحية عن أي فصل، اعتبارا من الفصل الذي تحقق فيه الإنتاج التجاري الأول، يكون مساويا لمجموع ما يأتي: (أولاً) حاصل ضرب أجر الربحية المحدد في الإنتاج الصافي، ويخضع لضبط الأداء كما في المادة 19,5؛ (ثانياً) حاصل ضرب أجر الربحية المحدد في أية منتجات من معمل معالجة الغاز والمعبر عنها ببرميل نفط مكافئ». يعترى القواعد التنظيمية لاحتساب مصطلح «الربحية» خلل منهجي كبير يتمثل في الأمر التنظيمي الآتي: لا يوجد في الجهاز المفاهيمي (المادة 1/التعاريف) لعقد حقل الحلفاية مصطلح تحت تسمية «أجر الربحية المحدد»، وإنما الموجود هو مصطلحا «أجر الربحية»، ويعني ما سيدفع بالدولار الأمريكي (غير محدد المقدار) لكل برميل نفط مكافئ إلى المقاول لقاء تنفيذ عمل محدد، و«أجر الربحية التنافسي»، ويعني 1,40 دولار أميركي لكل برميل نفط مكافئ مستخرج. وبما أن الحديث في الفقرة (3) من المادة (19) من العقد يجري عن معادلة احتساب «مبلغ الربحية»، يتطلب الأمر، إذن، وجود متغيرات كمية لاحتساب هذا المبلغ. وعلى هذا الأساس، يمكننا القول بعدم إمكانية احتساب مبلغ الربحية، لافتقار أحد متغيري تكوينه للقياس الكمي (متغير أجر الربحية المحدد). يمكن الاعتراض على رأينا بالقول، أن المقصود بمصطلح (أجر الربحية المحدد) المجهول كميًا، هو مصطلح (أجر الربحية التنافسي) المُعرّف كميًا في العقد، وبذلك يمكن حساب مبلغ الربحية كميًا. ولكن هذا القول لا يصح في التعاقدات النفطية الدولية، ذلك أن الجهاز المفاهيمي لهذه التعاقدات يتصف عادة بصرامة التعبير عن أحكامها ودقتها المتناهية، ولا يترك شيء فيها للتأويل أو الاجتهاد الشخصي في التفسير من قبل الأطراف المتعاقدة.

في علم الاقتصاد، يجري التعبير عن مصطلح «الربحية» بمعاملات كثيرة تسمى «معاملات الربحية» Profitability Ratios، وتؤشر هذه المعاملات النسبة المئوية لربحية مختلف أوجه نشاط الشركة التجارية ضمن حدود المنهجية التقليدية لاحتساب وتقرير مؤشرات نشاطها الوظيفي (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2018: 260-262). مثلاً، يمكن الحديث عن معامل ربحية الاستثمارات النفطية، وتساوي قيمته المتوسطة في قطاع صناعة استخراج النفط والغاز الدولية (7.6 - 11.2%)، وهذا المعامل يؤشر مقدار الوحدات النقدية من الاستثمارات التي

احتاجتها الشركة النفطية للحصول على وحدة النقد الواحدة من الربح؛ أو الحديث عن معامل ربحية الموجودات الرأسمالية النفطية، وتساوي قيمته المتوسطة في قطاع صناعة استخراج النفط والغاز الدولية (9.4%)، وهذا المعامل يؤشر مقدار الوحدات النقدية من الموجودات الرأسمالية التي احتاجتها الشركة النفطية للحصول على وحدة النقد الواحدة من الربح. بيد أن مصطلح «الربحية» لا يدل بأي حال من الأحوال على ما يستحقه جميع أو أحد الأطراف المشاركة في نشاط الشركة النفطية بهيأة مبلغ نقدي على وفق منهجية احتساب استثنائية، كما جرى فهمه واحتسابه في أحكام عقدي حقل الرميلة وحقل الحلفاية.

**ثالثاً. حلقة الآليات التنظيمية في تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح في العقدين:**

تؤدي الآليات التنظيمية في إدارة نشاط منظمات الأعمال كافة وظيفة تثبيت وحماية حقوق الأطراف المشاركة في هذا النشاط، وكذلك القواعد المنظمة للنشاط ذاته. لقد أشرنا في المبحث الأول من هذا الفصل، إلى ادعاء مناصري عقود جولات التراخيص النفطية بعدم إمكانية احتساب كلفة العمليات النفطية الجارية بموجب هذه العقود، وقد فسّرنا سبب ذلك، ربما بعدم امتلاك الطرف والشريك الحكوميين في العقد لبيانات والمعلومات أو حرية وصولهما إليها. بيد أن البعض من الآليات التنظيمية المتوفرة في أحكام عقدي حقل الرميلة وحقل الحلفاية تُبطل هذا التفسير، بل على العكس تماماً، فهي آليات ليس فقط تسمح باحتساب تكاليف وأرباح العمليات النفطية الجارية، ولكن أيضاً تسمح بإدارتها إدارة فاعلة، وهو الغرض التنظيمي الحقيقي من وجودها في العقود النفطية، كما يُقرر ذلك علم إدارة منظمات الأعمال منذ زمن طويل (راجع أيضاً المبحث الأول من هذا الفصل).

لقد تكفلت المادة (20) من العقدين بوضع آليات تنظيمية، يجري بموجبها تثبيت وتحقيق الحقوق والقواعد في عمليات تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح للعمليات النفطية، ووضعها موضع التنفيذ. يمكن توزيع الآليات التنظيمية التسع الواردة في المادة (20) من العقدين على أربع مجموعات، وعلى النحو الموجز الآتي:

1. الآليات التنظيمية للاعتماد الرسمي لعمليات تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح.

تشتمل هذه المجموعة على نوعين من الآليات التنظيمية:

- النوع الأول: آلية احتفاظ المقاول والمُشغل في العقد النفطي بمكاتب عملها في العراق بسجلات محاسبية استناداً إلى الإجراءات المحاسبية والممارسات المحاسبية المتعارف

عليها (في عقد الرميطة)/المقبولة (في عقد الحلفاية) والمستخدم في الصناعة النفطية الدولية، وغيرها من الوثائق والسجلات والوثائق الثبوتية الأصلية الضرورية لتوضيح العمل الذي يتم أدائه والنفقات والتكاليف المتكبدة (في عقد الرميطة)/لبيان العمل المنجز والكلف البترولية والكلف الإضافية المتكبدة، والربحية والكلف الإضافية المستلمة (في عقد الحلفاية) بما فيها كمية وقيمة كل النفط المنتج والمخزون والذي تم تسليمه، إضافة إلى كمية وقيمة نفط التصدير من قبل المقاول عند نقطة التسليم (الفقرة 1، المادة 20 من العقد). يعتبر آلية الاعتماد الرسمي لسجلات وممارسات وإجراءات تنفيذ عمليات تكوين واحتساب الكلفة والربح في العقد، استناداً إلى مثيلاتها المعتمدة في الصناعة النفطية الدولية، مظاهر خلل منهجي واضح: المظهر الأول، اختلاف توصيف هذه الآلية في العقد، فهي آلية «متعارف عليها» في عقد الرميطة، وآلية «مقبولة» في عقد الحلفاية؛ المظهر الثاني، أي طرف من طرفي العقد النفطي سيقدر في نهاية المطاف أن السجلات والإجراءات والممارسات المحاسبية، المستخدمة في العقد، هي متعارف عليها أو مقبولة في الصناعة النفطية الدولية؟

● النوع الثاني: آلية احتفاظ المقاول والمُشغل في العقد النفطي بدفاتر حسابات وسجلات محاسبية بالدولار وباللغة الانجليزية (في عقد الرميطة)/بعملة الدولار وباللغتين العربية والانجليزية (في عقد الحلفاية)، وعليهما إعداد ملخص باللغة العربية للبنود الرئيسية لدفاتر الحسابات والسجلات المحاسبية والاحتفاظ به (الفقرة 2، المادة 20 من العقد).

2. الآليات التنظيمية لتدقيق الدفاتر والسجلات المحاسبية لعمليات تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح. تتضمن هذه الآلية أربع عمليات تنظيمية مترابطة (الفقرة 4، المادة 20 من العقد): العملية الأولى، عملية مشتركة بين طرفي العقد لتعيين مدقق مستقل Independent Auditor يمتلك مؤهلات ومكانة دولية لتدقيق كافة دفاتر وحسابات المقاول؛ العملية الثانية، أن يقدم مدقق الحسابات المستقل تقارير سنوية عن عمليات التدقيق؛ العملية الثالثة، عملية احتساب تكاليف هذا التدقيق بوصفها تكاليف نفطية؛ العملية الرابعة، عملية أداء مدقق الحسابات المستقل لوظيفة تثبيت/عدم تثبيت عمليات ووثائق تكوين واحتساب الكلفة والربح للعمليات النفطية الجارية بموجب العقد النفطي.

نرصد في هذه الآلية التنظيمية مظهرين لخلل منهجي في عمليات تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح للعمليات النفطية: المظهر الأول، تباين مضمون ما يقوم بثبته مدقق الحسابات المستقل من كلف وأرباح فيما بين العقدين؛ المظهر الثاني، اعتماد مدقق الحسابات المستقل لتثبيت/عدم تثبيت الكلف والأرباح على ما يُقدمه له المُقاوِل والمُشغل في العقد النفطي من وثائق ومستندات:

- المظهر الأول للخلل المنهجي: على الرغم من توافق العقدين حول ثلاث مهمات تنظيمية على مدقق الحسابات المستقل القيام بها (مهمة تصنيف النفقات، مهمة التأكد من وجود وثائق ومستندات مُبررة للتكاليف والنفقات، ومهمة التأكد من عدم وجود سجلات وحسابات مزورة فيما يتعلق بتكاليف العمليات النفطية المتكبدة)، إلا أن التباين المنهجي بين العقدين يطال المهمة التنظيمية الأولى. في عقد حقل الرميلة، جاءت المهمة الأولى لتثبيت/عدم تثبيت صحة سجل التكاليف بشكل عمومي: «كان سجل التكاليف صحيحاً وفقاً لهذا العقد»، بينما في عقد حقل الحلفاية، جاءت هذه المهمة بشكل تفصيلي: «أن سجلات الكلف البترولية، والكلف الإضافية والربحية صحيحة بموجب هذا العقد». فضلاً عن ذلك، وردت في ملحق الإجراءات المحاسبية من العقدين آلية تنظيمية أخرى تحت تسمية شهادة «المدقق الخارجي» External Auditor التابع للمكتب الرئيسي للمقاوِل الرئيسي (في عقد الرميلة)، وتسمية شهادة «مدقق الحسابات الخارجي» عن الشركة الشقيقة أو الفرعية للمكتب الرئيسي لمُشغل المقاوِل (في عقد الحلفاية) يُزَوِّد بها الطرف الأول في العقد، ويثبت فيها أن التكاليف والأسعار المطبقة (في عقد الرميلة)/الأعباء والمعدلات المطبقة (في عقد الحلفاية) بمقتضى ملحق الإجراءات المحاسبية، تمثل التكاليف الفعلية (المادة 13 من ملحق الإجراءات المحاسبية في العقدين).

- المظهر الثاني للخلل المنهجي: ليس من المعقول، استناداً إلى الحرص المُفترض للشركة على سمعتها المهنية الدولية، أن يقوم المقاوِل الرئيسي في العقد، مثلاً، شركة BP في عقد حقل الرميلة على تقديم وثائق ومستندات مزورة لمدقق الحسابات المستقل متعلقة بتكاليف ونفقات العمليات النفطية الجارية بموجب هذا العقد. إن المشكلة التنظيمية هنا لا تتعلق بصحة أو عدم صحة الوثائق والمستندات المُقدمة من طرف



المقاول، وإنما تتعلق بمنهجية تكوين واحتساب التكاليف والنفقات ومستوى المغالاة فيها، المثبتة في الوثائق والمستندات «غير المزورة»، وصلتها بالعمليات النفطية الفعلية الجاري تنفيذها بموجب العقد النفطي. على سبيل المثال، لن يستطيع مدقق الحسابات المستقل أن يعترض على تثبيت ما أنفقته شركة BP في حسابات نفقات عملياتها النفطية لعام 2014 على بند «الإطعام» بمبلغ مقداره أكثر من 65 مليون دولار، بينما كانت نفقاتها للعام نفسه على بند «المعدات» حوالي 50 مليون دولار، كما ذكرنا ذلك سابقاً، مع العلم أن مدقق الحسابات المستقل في شركات الاستخراج النفطي يعلم علم اليقين أن صناعة استخراج النفط تتسم بكثافة «الرأسمال»، وليس بكثافة «الطعام». مثال آخر، لن يستطيع مدقق الحسابات المستقل أيضاً، بسبب صحة الوثائق والمستندات المقدمة له من قبل المقاول، أن يعترض على تثبيت ما أنفقته شركة BP في حسابات نفقات عملياتها النفطية لعام 2014 على بند «أجهزة الكمبيوتر» بمبلغ مقداره أكثر من 12 مليون دولار. لو افترضنا أن سعر الجملة في السوق الدولية لجهاز الكمبيوتر الواحد هو 300 دولار، معنى هذا أن شركة BP قد جهّزت عملياتها النفطية لعام 2014 بـ 40000 جهاز كمبيوتر! هل هذا معقول؟ وماذا عن أجهزة الكمبيوتر المشتراة من قبل هذه الشركة للسنوات السابقة ابتداء من بدء عملياتها النفطية في عام 2009؟ لا يوجد، لدى كاتب هذه السطور، اعتراض منهجي على آلية مدقق الحسابات المستقل، ولكن اعتماد الطرف الحكومي والشريك الحكومي في العقد النفطي ووزارة النفط على هذه الآلية التنظيمية وحدها ليس كافياً لضمان مصالح العراق الاقتصادية من عمليات تطوير واستغلال موارده النفطية بموجب هذه العقود. لقد وفرت عقود جولات التراخيص النفطية للشريك والطرف الحكومي في العقد آليات تنظيمية كثيرة أخرى، يمكن استخدامها بفاعلية كبيرة لتحقيق وظيفة تدقيق عمليات تكوين واحتساب الكلفة والربح، نشير إليها في أدناه.

3. الآليات التنظيمية لضمان شفافية عمليات تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح. تشمل هذه المجموعة على خمسة أنواع من الآليات التنظيمية (أنظر تفصيل هذه الأنواع في الفقرات 3، 5، 6، 7، و9 من المادة 20 في العقدين):

• النوع الأول: آلية قيام المُشغل (في عقد الرميّة)/المقاول والمُشغل (في عقد

الحلفاية) بتزويد الطرفين أو من ينوب عنهما (في عقد الرميلة)/شركة نفط ميسان أو من يمثلها (في عقد الحلفاية) بتقارير شهرية تبين كمية النفط المنتجة والمُخزنة من منطقة العقد النفطي.

● النوع الثاني: آلية قيام المقاول بعد انتهاء كل فصل بتسليم الطرف الأول في العقد بياناً بالتكاليف الإضافية والتكاليف النفطية، يُبيّن التكاليف التي تكبدها المقاول خلال ذلك الفصل، وعند الاقتضاء بياناً باسترداد التكاليف عن ذلك الفصل (في عقد الرميلة)/ قيام المقاول والمُشغل بعد انتهاء كل فصل بتقديم كشف إلى الطرف الأول في العقد بالكلف البترولية والكلف الإضافية المتكبدة، والربحية المستلمة من قبل المقاول خلال هذا الفصل (في عقد الحلفاية).

● النوع الثالث: آلية قيام المُقاول والمُشغل (في عقد الرميلة)/قيام المقاول (في عقد الحلفاية) بتسليم الطرف الأول في العقد النفطي مجموعة من الحسابات المُدققة من قبل مدقق الحسابات المستقل لبيان نتائج العمليات النفطية.

● النوع الرابع: آلية جعل الدفاتر والسجلات والوثائق الداعمة الضرورية متاحة للتدقيق من قبل الطرف الأول في العقد النفطي في أي وقت خلال ساعات العمل الاعتيادية لمدة (12) شهراً من نهاية كل فصل تعود له تلك الوثائق.

● النوع الخامس: آلية قيام المقاول والمُشغل بإتاحة دفاتر الحسابات والسجلات الأخرى للتدقيق من قبل ممثلي الحكومة المُخولين في كل الأوقات الملائمة بموجب القانون طيلة ولفترة ثلاث سنوات بعد انتهاء مدة العقد.

4. الآليات التنظيمية بشأن اعتراض الطرف الأول في العقد النفطي على عمليات تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح. تشتمل هذه المجموعة على ثلاثة أنواع من الآليات التنظيمية (أنظر تفصيل هذه الأنواع في الفقرة 8 من المادة 20 في العقدین):

● آلية الاتفاق المباشر بين طرفي العقد النفطي وبحسن نية بالبحث عن حل مقبول لتسوية موضوع الاعتراض «على أي من التكاليف أو النفقات كما هي مبلغة أو مفوترة من قبل المقاول» (في عقد الرميلة)/على أي كلف أو مصروفات أو أجور كما في قوائم الحساب المرسله من قبل المقاول» (في عقد الحلفاية).

- في حال فشل آلية الاتفاق المباشر بين طرفي العقد النفطي، عندها يتم الاتفاق بين الطرفين على تعيين خبير واحد أو أكثر لتسوية موضوع الاعتراض.
- في حال فشل الخبير في تسوية الاعتراض، عندها يحق لأي من طرفي العقد النفطي إحالة الموضوع الى التحكيم بمقتضى المادة 37 من العقد. تنص الفقرة (6) من المادة (37) في العقدين، على أن قرار التحكيم يجب أن يكون نهائياً ومُلزماً لطرفي الخلاف. اللافت في أمر آلية التحكيم، أن عقد حقل الحلفاية لم يُقدم أي حثيات للالتزام بتنفيذ قرار التحكيم، على خلاف الحال في عقد حقل الرميلة (أنظر تفصيل ذلك في الفقرة 2 من المادة 37 لعقد حقل الرميلة): «ومن المفهوم أن الحقوق والالتزامات بموجب هذا العقد تشكل حقوقاً 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 في هذا الشأن».

#### خلاصة الفصل الرابع

بغرض سَبْر عَوْر عمليات تكوين واحتساب مؤشري «الكلفة» و«الربح» في عقدي حقل الرميلة وحقل الحلفاية، ومن ثم تحديد وتقرير المحتوى التنظيمي لهذين المؤشرين في إدارة العمليات النفطية الجارية بموجب أحكام العقدين المذكورين، نخلص إلى تصنيف المصطلحات ذات الصلة بهما في ثلاث حالات تنظيمية مختلفة: حالة غياب منهجية عمليات التكوين والاحتساب، وحالة حضور منهجية عمليات التكوين والاحتساب، وحالة تعذر إدراج بعض أنواع التكاليف ضمن منطق دائرة العمليات التنظيمية المُغلقة المقترحة من كاتب هذه السطور لمنهجية إدارة مؤشر الكلفة في العقد النفطي.

- الحالة التنظيمية الأولى. مصطلحات مؤشري الكلفة والربح، الفاقدة لمنهجية عمليات التكوين والاحتساب في عقدي حقل الرميلة وحقل الحلفاية على التوالي:
  - التكاليف الرأس مالية (الكلف الرأسمالية).
  - التكاليف التشغيلية (الكلف التشغيلية).
  - التكاليف النفطية (الكلف البترولية).
  - التكاليف الإضافية في عقد حقل الرميلة.

- رسوم تعويض (أجر الربحية).
  - رسوم الخدمات (الربحية).
  - الحالة التنظيمية الثانية. مصطلحات مؤشري الكلفة والربح، المالكة لمنهجية عمليات التكوين والاحتساب في عقدي حقل الرميلة وحقل الحلفاية على التوالي:
    - الكلف الإضافية في عقد حقل الحلفاية.
    - رسوم إضافية (لا يوجد لها مصطلح نظير في عقد حقل الحلفاية).
    - رسم الربح المحدد لكل برميل (أجر الربحية التنافسي).
  - الحالة التنظيمية الثالثة. مصطلحات مؤشر الكلفة، الخارجة عن منطقتي دائرة العمليات التنظيمية المُعلّقة لمنهجية إدارة مؤشر الكلفة في عقدي الرميلة والحلفاية على التوالي:
    - النفقات القانونية (المصروفات القانونية).
    - التكاليف الإدارية غير المباشرة والنفقات العامة (المصروفات الإدارية غير المباشرة والمصروفات العامة).
    - التكاليف المباشرة وغير المباشرة (الكلف المباشرة وغير المباشرة).
- تتمحور الفكرة العلمية المحورية للتصنيف المُعطى أعلاه حول الأمر التنظيمي الآتي: في العمل الإداري لشركات استخراج النفط، تُستخدم عمليات تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح في عمليات تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة العمليات النفطية. إذن، عندما يخلو هذين المؤشرين من العناصر المُكوّنة لهما، و/أو عندما يجري تشويه شروط تكوينهما واحتسابهما في العقد النفطي خلافاً لمبادئ علمي الإدارة والاقتصاد، عندها سيفقدان محتوَاهما التنظيمي، وبالنتيجة ستفقد إدارة الشركة النفطية السيطرة التنظيمية على حقوق وقواعد وآليات وأدوات إدارتهما، من زاوية كفاءة وفاعلية عملياتها النفطية، ومن زاوية أفضل الممارسات الدولية، ومن زاوية المنفعة الأعلى للشعب العراقي، ومن زاوية مصلحة العراق الاقتصادية.
- في نهاية الكتاب، ومن باب تذكير القارئ الكريم بأخر مُستجدات التعامل التنظيمي مع موضوعة التكاليف النفطية في عقود التراخيص، نشير إلى أن الحكومة العراقية صمّنت في

قانوني موازاتها الاتحادية لسنتي 2016 و2017 مادة تقول فيها: «تلتزم الحكومة الاتحادية ووزارة النفط بمراجعة عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة لتعديل بنود العقود بما يحفظ مصلحة العراق الاقتصادية ويدفع بزيادة الإنتاج النفطي وتخفيض النفقات وإيجاد آلية لاسترداد التكاليف بحيث تتلاءم مع أسعار النفط»، وكذلك الأمر في أحكام قانون شركة النفط الوطنية العراقية (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 171:2021-233). فضلاً عن ذلك، تضمن قانون موازنة عام 2021، مادة تُطالب الحكومة بالتفاوض مع شركات عقود جولات التراخيص النفطية لتعديلها بما يضمن مصالح العراق، ولكن الحكومة طعنت بهذه المادة أمام المحكمة الاتحادية العليا، حيث قامت المحكمة بإبطال هذه المادة بَعْدَها غير دستورية، كما أشرنا إلى ذلك في المبحث الثاني من الفصل الأول لهذا الكتاب.

في السياق، يجري التعامل التنظيمي مع العقود المبرمة في قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018 على النحو الآتي: «إدارة عقود الخدمة التي تم إبرامها في جولات التراخيص في الاستكشاف والتطوير والإنتاج، وتلزم الشركة (شركة النفط الوطنية العراقية - المؤلف) بمراجعة العقود المبرمة وتعديلها بما يضمن مصلحة الشعب العراقي» (المادة 4/ رابعاً). وعلى الرغم من تشابه نص هذه المادة من قانون الشركة مع نص المادة المعنية في قوانين الموازنات الحكومية العامة، إلا أنه يختلف عنهما في المجالات التنظيمية الآتية:

- في قانون الشركة، لم يجرِ حصر الكيفية التنظيمية لتحقيق عمليات إدارة ومراجعة وتعديل العقود المبرمة، على غرار ما جاء به قانوني الموازنة المذكورين من حصر لها: «الدفع بزيادة الإنتاج النفطي»، و«تخفيض النفقات»، و«إيجاد آلية لاسترداد التكاليف بحيث تتلاءم مع أسعار النفط».
- في قانون الشركة، يجري الحديث عن التعامل التنظيمي مع العقود المبرمة بمنطق وجود ثلاث عمليات تنظيمية منفصلة بعضها عن البعض الآخر: عمليات «إدارة العقود»، وعمليات «مراجعة العقود»، وعمليات «تعديل العقود»، بينما نص المادة المعنية في قانوني الموازنة المذكورين يتحدث عن عملية واحدة هي «مراجعة العقود» بغرض تعديلها.
- في قانون الشركة، هناك سلطة تنظيمية واحدة للتعامل مع العقود المبرمة هي سلطة الشركة، بينما في قانوني الموازنة المذكورين هناك سلطتان لهذا الغرض، هما: سلطة الحكومة الاتحادية وسلطة وزارة النفط الاتحادية.

- في قانون الشركة، يجري الحديث عن التعامل التنظيمي للشركة مع «عقود الخدمة» التي أبرمتها وزارة النفط الاتحادية في جولات التراخيص النفطية الأربعة ابتداء من الجولة الأولى في عام 2009، ولا يسري هذا التعامل على «عقود الشراكة» التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان، وربما لا يسري على «عقود جولة التراخيص النفطية الخامسة» الجاري تحقيقها ابتداء من عام 2018 بسبب اختلاف شروطها عن شروط العقود المبرمة.
- في قانون الشركة، جرى تحديد «نطاق العقد» Scope of Contract بالاستكشاف والتطوير والإنتاج، المشمولة بعمليات إدارة ومراجعة وتعديل العقود المبرمة، ولكن ليس من الواضح شمول هذه العمليات للأحكام الأخرى خارج أحكام مادة «نطاق العقد».
- في قانون الشركة، يجري التعامل التنظيمي مع العقود المبرمة بمعيار «ضمان مصلحة الشعب العراقي»، مستلهما في ذلك النص الدستوري للمادة (112/ثانياً) من الدستور، والقائلة بأن رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز يجب أن يجري بما يحقق «أعلى منفعة للشعب العراقي»، وهو معيار أوسع وأعمق من معيار «حفظ مصلحة العراق الاقتصادية» الوارد في قانون الشركة وقانوني الموازنة المذكورين.

### مصادر المبحث الثاني

- شركة النفط البريطانية (BP). نفقات الشركة البريطانية (BP) العاملة ضمن جولات التراخيص النفطية في عقد الرميلا لعام 2014 (البيانات غير منشورة).
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلا النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص العربي للعقد غير المنشور.
- عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلا النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع الإلكتروني 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 الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>.
- الكعبي، جواد كاظم لفته (2017). المدخل الإستراتيجي في إدارة صناعة النفط. الناشر: دار الكتاب الجامعي، العين/الإمارات العربية المتحدة.
  - الكعبي، جواد كاظم لفته (2018). الإدارة العملية لصناعة استخراج النفط والغاز. الناشر: مركز المحور للدراسات والتخطيط الإستراتيجي، الطبعة الأولى، البصرة.
  - الكعبي، جواد كاظم لفته (2021). المكانة المؤسسية لشركة النفط الوطنية العراقية في منظومة إدارة الموارد النفطية. الناشر: مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد.

نُقارب نُظْم إدارة الموارد النفطية في العراق، من زاوية الكشف عن ملامح مُكوناتها التنظيمية، ومن ثم سنقوم بتركيب هذه الملامح باستخدام مجموعة معايير مؤسساتية وتنظيمية، بغرض تشخيص عمل هذه النُظْم من زوايا نظر مختلفة، يأتي في مقدمتها انقاط الثلاث الآتية: الأولى، قُدرتها على ضمان التكامل والتوازن والتوافق التنظيمي في عمليات صناعة القرارات الإستراتيجية والعملياتية؛ والثانية، ضمان إدارتها للموارد النفطية بمؤشرات الكفاءة والفاعلية والمنفعة والإنصاف؛ والثالثة، قُدرتها في الحيلولة من دون نشوء مظاهر الفساد المختلفة في التطبيق العملي لها. بعد ذلك، يجري توصيف الكيفية التنظيمية لعمل نُظْم إدارة الموارد النفطية المُتبعة حالياً أو المُقترحة في البلاد، والنتائج المُحتمل الوصول إليها وتطبيقها على أرض الواقع. وعلى ضوء الخطوات المنهجية السابقة، يُقدم الكتاب رؤى إستراتيجية جديدة لإدارة الموارد النفطية في بلادنا، قائمة على أساس أحكام الدستور النافذ، ونُظْم إدارة الموارد النفطية المعاصرة في تجاربها الناجحة، وتطلعات الشعب العراقي المالك الدستوري لهذه الموارد.

ISBN 978-1-7747215-7-5



9 781774 721575 >

www.alrafidaincenter.com

info@alrafidaincenter.com

0 0 9 6 4 7 8 2 6 2 2 2 4 6

ص.ب. 252



مركز الرافدين للحوار  
Al-Rafidain Center for Dialogue  
R.C.D

العراق - النجف الاشرف - حي الحوراء - امتداد شارع الاسكان  
العراق - بغداد - الجادرية - تقاطع ساحة الحرية