أوراق في السياسة النفطية

أ. د. جواد كاظم لفته الكعبي *: مخاطر إدارة عمليات منح التراخيص النفطية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة منذ عام 2007

المقدمة

سيصّعب على جميع المؤسسات، بما فيها مؤسسة الدولة، مكافحة ظاهرة الفساد المستشرية في بلادنا، عندما يشرّعن الفساد نفسه في هيأة قانون. في هذا البحث، نحن نرى، أن قانون النفط والغاز الاتحادي في مشروعاته الثلاثة المقترحة للتشريع، سيكون فاسدا: إذا أعاقت أحكامه الإدارة الفاعلة والعادلة وبأقل التكاليف والمخاطر لعمليات تطوير مواردنا النفطية، وسيكون القانون فاسدا إذا كانت أحكامه طيّعة على الإدارة غير المحترفة لمواردنا النفطية، وسيكون القانون فاسدا إذا كانت أحكامه طيّعة على الاستخدام غير المشروع لها.

قرأت ذات مرة: سئل إمبراطور فرنسا، من الحاكم الفعلي في الإمبراطورية، أيها الإمبراطور بونابرت؟ أجاب الإمبراطور من دون تردد: ولدي الصغير هذا: هو يحكم أمه، وأمه تحكمني، وأنا أحكم فرنسا! لا أستطيع توثيق مصدر هذه القصة، ولكنها تعبّر بشكل مدهش عما يريد هذا البحث إيصاله للقارئ الكريم من أطروحات علمية. وعلى المنوال نفسه، نسأل: من الحاكم الفعلي في نظام إدارة مواردنا النفطية الوطنية، المقترح في المادتين (111) و(112) من الدستور النافذ لبلادنا؟ ونجيب: الحاكم الفعلي سيكون "مكتب المستشارين المستقلين". وكيف؟ نقول: "مكتب المستشارين المستقلين" يحكم "المجلس الاتحادي للنفط والغاز"، و"المجلس الاتحادي للنفط الغاز" يحكم "الهيأة

المختصة"، و"الهيأة المختصة" تحكم "نظام إدارة الموارد النفطية"، المقترح في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي. إذا ما حدث هذا الأمر التنظيمي، بعد تشريع أحد مشروعات القانون الثلاثة، فسيكون مصداقا للقول المأثور: وهب من لا يملك من لا يستحق! واليكم تفاصيل قصتنا، كما ترويها بنفسها شخوص وأحكام هذه المشروعات: المشروع الأول، مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من مجلس الوزراء في شباط/فبراير 2007؛ المشروع الثاني، مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من مجلس الوزراء في آب/أغسطس 2011 (نسخة معدله عن المشروع الأول)؛ المشروع الثالث، مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب في آب/أغسطس 2011 (نسخة غير أصيلة، معدله عن المشروع الثاني). ومن أجل تسهيل أمر متابعة البحث، نوّرد محتوياته:

المحور الأول. آليات ومبادئ ومعايير التفاوض والتعاقد في مشروعات القانون:

أولا. الآليات المؤسساتية المستخدمة في إدارة جولات منح التراخيص النفطية.

ثانيا. المبادئ المستخدمة في منح التراخيص النفطية.

ثالثا. معايير العقود النموذجية في منح التراخيص النفطية:

1. المعايير في المشروعات الثلاثة للقانون.
2. المعايير في المشروعين الثاني والثالث للقانون.
3. المعايير في المشروع الثالث للقانون.
4. معايير قياس وتقييم صياغة العقد النفطي النموذجي في المشروعات الثلاثة للقانون.

المحور الثاني. توصيف وتقييم منظومة إدارة عمليات منح التراخيص النفطية:

أولا. منظومة الأطراف والشخوص التنظيمية المشاركة في عمليات التفاوض والتعاقد.

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

1. التوقيع الأولي على العقد النفطي.
2. الإجرائية التنظيمية لتقرير مصير العقد النفطي الأولي.
3. الإجرائية التنظيمية لاتخاذ المجلس الاتحادي للنفط والغاز قراراته بشأن العقد النفطي الأولي.

ثالثا. نمط العقد النفطي ونطاق فعله.

المحور الأول: آليات ومبادئ ومعايير التفاوض والتعاقد في مشروعات القانون

تعدّ الاجرائيات التنظيمية، للتحضير إلى إجراء عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص للعمليات النفطية، مكوّنا أساسيا من مكوّنات نظام إدارة الموارد النفطية في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي. لم تغفل المشروعات الثلاثة للقانون ضرورة وجود **ضوابط مؤسساتية**، تحكم الاجرائيات التنظيمية المعنية، إذ جرى فيها تحديد ثلاثة ضوابط مؤسساتية أساسية لهذا الغرض، وهي: الآليات، والمبادئ، والمعايير. بتعبير آخر، ينبغي أن تقوم أو تسترشد الاجرائيات التنظيمية لتحقيق عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص للعمليات النفطية على مجموعة من الآليات والمبادئ والمعايير المؤسساتية الواضحة والمعلنة، لضمان الشفافية والمساءلة في جميع مراحل هذه العمليات. من دون أدنى شك، تحتاج إدارة جولات التراخيص النفطية إلى وجود ضوابط مؤسساتية تحكم جميع عملياتها، ابتداء من مرحلة الإعداد للتفاوض ومنح ترخيص إجراء العمليات النفطية وانتهاء بمرحلة رقابة وتقييم 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 يخل، كما نرى، بمنهجية صياغة أحكام القانون المقترح للتشريع، ذلك أن ما يراه أحد الأطراف

المشاركة في إدارة العمليات المذكورة بمثابة آلية أو مبدأ أو معيارا، ليس بالضرورة أن يشاطره الطرف الآخر في هذا الرأي.

فضلا عن ذلك، ينبغي أن تناط مهمة صياغة مفردات الضوابط المؤسساتية المعنية بالشخوص التي تمتلك الحقوق الدستورية في التصرف وإدارة الموارد النفطية استنادا إلى ما قررته **مؤسسة الدستور** بهذا الشأن، وخلاف ذلك سيكون أمرا مثيرا لنزاعات تنظيمية كبيرة بين المشاركين في إدارة المصادر النفطية، سواء تعلق الأمر بمنهجية صياغة أحكام القانون المنشود، أم أيضا بالتضارب المحتمل في تفسير هذه المصطلحات من قبل المشاركين أنفسهم، انطلاقا من مواقعهم ومصالحهم التنظيمية والاقتصادية والسياسية، إزاء النتائج التي تتمخض عنها عمليات تطبيق القانون بعد تشريعه. في السياق نفسه، تعدّ دراسة منظومة الضوابط المؤسساتية في إدارة جولات منح التراخيص النفطية أمرا فائق الأهمية المنهجية، في فهم كيفية عمل نظام إدارة الموارد النفطية الذي تبشّر به مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي الثلاثة. وانطلاقا من هذه المبررات، سنتناول منظومة الضوابط المؤسساتية المذكورة بالتحليل والتركيب والتقييم في ثلاث خطوات: أولا، الآليات؛ ثانيا، المبادئ، وثالثا، المعايير في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي.

أولا. الآليات المؤسساتية المستخدمة في إدارة جولات منح التراخيص النفطية:

في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز، 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 بالبعض الآخر لجهاز ما بالمعنى اللاتيني لكلمة Apparatus، أو بمعنى كلمة Machinery الانجليزية.

أوراق في السياسة النفطية

في بحثنا المنشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين بتاريخ 20 أيلول 2017 حول إدارة تكاليف العمليات النفطية في عقود جولات التراخيص النفطية، أكدنا على أن الآليات التنظيمية (المؤسساتية) في إدارة نشاط منظمات الأعمال كافة تؤدي وظيفة تثبيت وحماية حقوق الأطراف المشاركة في هذا النشاط، وكذلك القواعد المنظّمة للنشاط ذاته. لقد أشرنا إلى ادعاء مناصري عقد جولات التراخيص النفطية الأولى لحقل الرميلة، وعقد جولات التراخيص النفطية الثانية لحقل الحلفاية، المبرمين مع شركات النفط الأجنبية في عام 2009، بعدم إمكانية احتساب كلفة العمليات النفطية الجارية بموجب هذين العقدين، وقد فسّرنا سبب ذلك، ربما بعدم امتلاك الطرف والشريك الحكوميين في العقد للبيانات والمعلومات أو حرية وصولهما إليها. بيد أن البعض من الآليات التنظيمية المتوفرة في أحكام عقدي حقل الرميلة وحقل الحلفاية تبّطل هذا التفسير، بل على العكس تماما، فهي آليات ليس فقط تسمح باحتساب تكاليف وأرباح العمليات النفطية الجارية، ولكن أيضا تسمح بإدارتها إدارة فاعلة، وهو الغرض التنظيمي الحقيقي من وجودها في العقود النفطية، كما يقرر ذلك علم إدارة منظمات الأعمال منذ زمن طويل. 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.

لا يعدّ ما أشارت إليه مشروعات قانون النفط والغاز الثلاثة بآليات مؤسساتية، يجري بموجبها تثبيت وحماية حقوق وقواعد نشاط الأطراف المشاركة في إدارة الموارد النفطية، وإنما مجرد خطوات إجرائية تنظيمية لتسهيل عمليات التفاوض والتعاقد:

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 (4)، يعدّ العقد نافذا (المشروع الثالث للقانون).

أن المقصود بمصطلح الآليات التنظيمية للتفاوض والتعاقد في مشروعات قانون النفط والغاز 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/المقاول. لا يمكن عدّ الإجراءات التنظيمية الروتينية المذكورة بمثابة إستراتيجيات تفاوضية، يجري من خلالها تحقيق الغايات أو الأهداف الإستراتيجية لنظام إدارة الموارد النفطية المقترح في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز، ذلك أن **الإستراتيجية** هي الإطار العام الذي يحكم السلوك التفاوضي ويوجهه ويحدد اتجاهاته الرئيسة. وعادة ما تركز الإستراتيجية على الأهداف الإستراتيجية أو بعيدة المدى، فهي نوع من التخطيط الإستراتيجي لوضع الخطط وبرامج ومشروعات العمل، وتمثل إجراء تنفيذياً أو أسلوباً لإكساب 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**، 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 ينظر 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، وتحقق 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 حكم المفاوض على المواقف المتوقعة في المفاوضات (مثلا موقف المفاوض العراقي من نزعة التنافس بين الشركات النفطية الدولية).
- تكتيكات أخذ زمام المبادرة والاحتفاظ بها (وهي تكتيكات يصّعب 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 مصالحة (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 أي 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 من الاستفادة منها على النحو

الذي يضمن حماية حقوق الطرف العراقي فيهما بشأن تكوين واحتساب تكاليف وأرباح العمليات النفطية، وهو أمر يضع الشريك الحكومي في عقود جولات التراخيص النفطية خارج المساءلة القانونية على ما أعتقد، بسبب عدم وجود الآليات التنظيمية المناسبة في قانون ساري المفعول ينظّم عمليات إدارة الموارد النفطية في البلاد (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 20 أيلول 2017):

- 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 في العقد النفطي على عمليات تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح.

ثانيا. المبادئ المستخدمة في منح التراخيص النفطية:

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

أوراق في السياسة النفطية

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. لقد اختلفت مشروعات قانون النفط والغاز الثلاثة فيما بينها في بعض المبادئ، وتطابقت في البعض الآخر منها، وهو أمر يشير إلى اختلاف توجهاتها الإستراتيجية:

- في المشروعات الثلاثة للقانون:
  - السيطرة الوطنية (مراعاة المصالح الوطنية، احترام السيادة والمصلحة الوطنية).
  - اعتماد أسلوب الترجيح 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 المقترحة والفائدة الاقتصادية المتوقعة للعراق.
  - الإعلان عن نص العقود النفطية بعد المصادقة عليها.
- 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.
  - تقييم المتقدمين المؤهلين بهدف إعداد قائمة مختصرة منهم لمرحلة المفاوضات.
  - شرط تأهيل الشركات المشاركة من قبل السلطات النفطية.
  - تنويع الشركات المشاركة في العمليات النفطية.

- في المشروع الثاني للقانون: شرط تأهيل الشركات المشاركة وفق أحكام قانون النفط والغاز.
- في المشروع الثالث للقانون: أن تكون الشركة المشاركة في جولات التراخيص مؤهلة وفق المبادئ المتعارف عليها في الصناعة البترولية.

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 الطاقة في مجلس النواب، وتطابق واختلاف المشروعين الأخيرين مع المشروع الأول لمجلس الوزراء، والذي يعدّ الأساس المنهجي والمعرفي عند صياغة المشروعين الثاني والثالث. في التحليل المقارن الآتي، سنحاول 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 الشخوص الدستورية والتنظيمية في إدارة الموارد

النفطية، وهو أمر يضّعف بلا ريب المواقع التفاوضية للطرف العراقي أمام المستثمرين الدوليين والمحليين المحتملين في تطوير الموارد النفطية الوطنية، وسيجري استغلال 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 أيضا الانتقاص من معايير الصحة والسلامة وحماية البيئة في مناطق الاستخراج النفطي.

- على الرغم من أن المشروع الأول لم يعط تعريفا لمصطلح "أساليب الترجيح المعرّفة" 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 معرّفة بشكل واضح للتطبيق. في الوقت نفسه، اكتفى المشروعان الثاني والثالث بمبدأ "أسلوب الترجيح" من دون تحديد أي أسس لاعتماده في اختيار المرشحين المؤهلين لمرحلة المفاوضات ومنح التراخيص النفطية. بطبيعة الحال، ينبغي لأساليب الترجيح المعرّفة أن تكون معلنة ومتطابقة مع الأعراف والتقاليد السائدة في تنظيم جولات التراخيص النفطية الدولية. يمكن لغياب التعريف بأساليب ترجيح واختيار المرشحين المؤهلين أن تكون مدخلا تنظيميا لإنتاج بيئة حاضنة وحامية لمختلف أنواع الفساد في إدارة العمليات النفطية بعد منح التراخيص لها.
- 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 مكتشفة أم لا، والمخاطر والفوائد المحتملة الملحقة 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 "وجوب" الالتزام بالمبدأ، بينما لا يبدي المشروعان الثاني والثالث اهتماما بهذا الأمر حتى ولو من باب "ينبغي"! غير الملّزمة لأحد. بلا شك، يعدّ هذا المبدأ أمرا تنظيميا سليما 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 للأمر هنا، عدم أخذ بعض عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة في عام 2009 بهذا المبدأ، الذي يتطلب الوجوب في مشروع مجلس الوزراء الأول، عند منحها تراخيص العمليات النفطية في الحقول النفطية الجنوبية من العراق. على سبيل المثال، منحت شركة BP البريطانية وشركائها أجرا مقداره (2,00) دولار أميركي عن كل برميل نفط مستخرج من حقل الرميلة، وهو حقل مكتشف ومطور ومنتج وباحتياطيات نفطية كبيرة جدا، بينما منحت شركة Lukoil الروسية وشركائها أجرا مقداره (1,40) دولار أميركي عن كل برميل نفط مستخرج من حقل غرب القرنة/المرحلة الثانية، وهو حقل نفطي مكتشف ولكنه غير مطور وغير منتج ولا يمتلك احتياطيات نفطية كبيرة نسبيا مقارنة بحقل الرميلة. في عقود جولات التراخيص النفطية اللاحقة، جرى تدارك هذا الأمر.

- على الرغم من توافق الموقف التنظيمي في المشروعات الثلاثة للقانون من ضرورة وجود مبدأ أهلية الشركات النفطية المشاركة في جولات التراخيص (وهو شرط تنظيمي في المشروع الأول)، إلا أنها اختلفت فيما بينها بشأن القواعد أو الآليات التنظيمية المقررة لهذا المبدأ. لقد قرر المشروع الأول "لن يتم إدراج أي شركة في دورات التراخيص ما لم تكن مؤهلة من قبل الوزارة أو الهيئة الإقليمية مسبقا على أن يتم بيان معايير التأهيل المسبق في الدعوة للتعاقد وفق الأنظمة والتعليمات التي يضعها المجلس الاتحادي للنفط والغاز"، وهو بذلك قد قرر الشخص التنظيمي صاحب الصلاحية التنظيمية في التقرير المسبق عما إذا كانت هذه الشركة أو تلك مؤهلة أو غير مؤهلة للمشاركة 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 System إدارة تحقيق هذا المبدأ، متكونة من شخوص تنظيمية معروفة مقررة للتأهيل من عدمه، وعلى أساس من الوجود المسبق والمعلن لمجموعة معايير وأنظمة وتعليمات موضوعة من قبل شخص تنظيمي آخر معروف أيضا. إن وجود منظومة إدارة واضحة ومعلنة لتحقيق مبدأ أهلية الشركات المشاركة في جولات التراخيص النفطية سيضمن ليس فقط الاختيار التنظيمي الصائب للمؤهلين من المشاركين، وإنما أيضا سيحول دون نشوء الخلل التنظيمي والاجتهاد الشخصي الإرادوي 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 الخاص به من دون تعيين هذه الأحكام ، بينما أحال المشروع الثالث

هذا الأمر إلى "المبادئ المتعارف عليها في الصناعة البترولية" وأيضا 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 نروج للمشروع الأول على حساب المشروعين الآخرين، وإنما نقرر صواب المشروع الأول، مقارنة بنظيريه، في تعامله التنظيمي مع المبدأ المذكور ليس إلا، وسنقرر في المحور الثاني من هذا البحث عما إذا كانت منظومة إدارة مبدأ التأهيل في المشروعات الثلاثة جميعها صالحة للاستخدام التنظيمي في تثبيت وحماية حقوق الشخوص الدستورية، التي أناط بها دستور البلاد النافذ التصرف وإدارة الموارد النفطية الوطنية بما يضمن تحقيق المنفعة القصوى للشعب العراقي، المالك الدستوري للثروة النفطية.

- مقارنة بالمشروعين الثاني والثالث للقانون، تفرّد 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 الايجابية وقياس الأداء والشفافية ويجب الأخذ بعين الاعتبار اللجوء إلى اتحادات بين شركات مختارة ولاسيما في الحقول الكبرى" (الفقرة ب/البند أولا من المادة 15 في المشروع الأول). ومع تأكيدنا على سلامة هذا المبدأ التنظيمي في منح التراخيص النفطية، إلا أن تطبيقه العملي بحاجة أيضا إلى وجود منظومة قواعد أو مؤشرات تضبط حركته، وتحوّل دون التعسف باستخدامه من قبل السلطات النفطية الوطنية المناط بها منح التراخيص، لأغراض لا صلة لها بتحسين كفاءة العمليات النفطية والمنافسة الايجابية وقياس الأداء

والشفافية في نشاط الشركات المشاركة 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 المشاركة هي في غالبيتها العظمى شركات صغيرة لا تمتلك الخبرات التنظيمية والتكنولوجية اللازمة والكافية لتحقيق عمليات تطوير صناعة استخراج النفط في بلادنا.

- واستكمالا للنقطة السابقة، لا ينبغي لمبدأ تنويع الشركات المشاركة في العمليات النفطية أن يكون بديلا تنظيميا عن مبدأ نقل التكنولوجيا والخبرات الفنية والتنظيمية، والذي خلت منه مبادئ منح التراخيص النفطية في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز. 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 العملياتية للنشاط الإنتاجي. وعلى خلاف شروط المنافسة بين منظمات الأعمال الأخرى، تتبارى أو تتنافس الشركات النفطية مع "**لاعب سلبي**" 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 والمسيطرة في عمليات إدارة نشاط كل خطوة من خطى النشاط الاستثماري والإنتاجي للشركة النفطية. هذا الأمر الذي يدخل في باب القوة القاهرة، يعطي تفسيرا تنظيميا منطقيا لظاهرة كثرة إنشاء ما يسمى تنظيميا "**الشركة**

المشتركة" Joint Company فيما بين الشركات النفطية العاملة في أنشطة الاستكشاف والاستخراج النفطي (في نشاط مجموعة المنبع Upstream من السلسلة التنظيمية/التكنولوجية لصناعة النفط).

- لقد خلت مبادئ منح التراخيص النفطية في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي، من مبدأ مشاركة الفعاليات الاقتصادية المحلية والشركات النفطية المحلية في مناطق الاستخراج النفطي بالعمليات النفطية الجارية، في الحدود التكنولوجية والاقتصادية الممكنة والمتاحة لهذه الفعاليات والشركات، كسبيل تنظيمي مستقبلي لقيامها بهذه العمليات بنفسها بعد أن تنتهي 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 في إدارة الموارد النفطية كما قرر ذلك دستور البلاد، على غرار التجارب التنظيمية الناجحة تماما في النرويج وروسيا الاتحادية وغيرها.

ثالثا. معايير العقود النموذجية في منح التراخيص النفطية:

تعني الكلمة الإغريقية القديمة Kriterion (بالانجليزية – Criterion) معيار أو مقياس Standard لتقييم حالة ما، مثلا الحقيقة، الثقة، الكفاءة، الفاعلية وغيرها، أو للحكم على صفة ما، مثلا الجودة، الجمال، الكمال، الصدق وغيرها. في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي لم يجر استخدام مصطلح "المعيار" في الغالبية العظمى من الحالات بالمعنيين المذكورين: التقييم والحكم على شكل ومضمون العقود النفطية النموذجية عند منح التراخيص النفطية. توّرد المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي عدد من **المعايير** يجري بمقتضاها صياغة العقود النفطية النموذجية، وهذه المعايير، كما أفترض، لها صلة بما ترغب المشروعات المعنية أن تراه من

مواصفات الحداثة والتطوير في قانون النفط والغاز المنشود. لقد اختلفت المشروعات الثلاثة في عدد هذه المعايير (الأول – 5، الثاني – 8، الثالث – 13):

- في المشروعات الثلاثة للقانون: السيطرة الوطنية (السيادة الوطنية)، ملكية العراق للمصادر البترولية، أقصى عائد وطني اقتصادي، العائد المناسب على الاستثمار (العائد المناسب للمستثمر).
- في المشروعين الأول والثاني للقانون: الحوافز المعقولة للمستثمر.
- في المشروعين الثاني والثالث للقانون: التنازل عن الأراضي غير المستغلة، التزامات أطراف العقد والإخلال بها، شروط ممارسة حقوق البيانات.
- 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 بمعني "التقييم" لحالة وحركة وتطور الظواهر التنظيمية والاقتصادية والاجتماعية والقيمية والتكنولوجية وغيرها، أم أيضا بمعنى "الحكم" 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 إجراءات تنظيمية روتينية صرفة ترافق عمليات إدارة العقود المبرمة مع المستثمرين المحتملين في جولات التراخيص النفطية. يمكن عدّ المعايير الثلاثة الأولى في المشروعات الثلاثة بمثابة مقاييس لتقييم حالة العقد النفطي النموذجي والحكم 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 تقييم صياغة بنود العقد النفطي النموذجي، ولا كيفية تحديده الكمي، ولا من يحدده من أطراف العقد النفطي. العائد على الاستثمار هو مؤشر اقتصادي كمي، يجري تقريره من قبل المستثمر النفطي نفسه، وعلى وفق مبادئ قد لا يعرفها أو يتجاهلها من قاموا بصياغة مشروعات القانون. تلاحظ في قطاع الصناعة النفطية نزعة تنظيمية لتوحيد الحلقات التكنولوجية للنشاط بشكل عمودي، تسمى "**التكامل العمودي**" Vertical Integration. إن السبب الأساسي لنشوء نزعة التكامل العمودي التنظيمي يتمثل في سعي المؤسسات النفطية لضمان استقرار مستوى ربحية نشاطها الإنتاجي. وبمقتضى هذه النزعة في السلوك التنظيمي للمؤسسات النفطية، يمكن 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، يعدّ استقرار المداخيل المالية للمؤسسات المعنية عاملا يمتلك أهمية فائقة من وجهة نظر جذب الرأسمال وإسناد الهيكل الإنتاجي الأمثل له في المؤسسة النفطية. في الوقت نفسه، تعدّ إدارة نشاط القطاع النفطي "لغزا" محيرا من وجهة نظر التحليل المالي والاستثماري لنشاط منظمات الأعمال المختلفة. إن التأرجح المتواصل في مؤشرات فاعلية الاستثمارات الرأسمالية، وهي المؤشرات المكوّنة لأساس التحليل المالي في نشاط منظمات أعمال القطاعات الاقتصادية الأخرى، لا يمتلك أهمية تذكر في تفسير وتقييم 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 تقييم الفاعلية Effectiveness المالية الجارية للشركات النفطية يفضل استخدام معيار مقدار التدفقات النقدية Cash-Flow على السهم الواحد من أسهم الشركة النفطية مقارنة بالمعيار المتعارف عليه لتحديد دخل Income السهم الواحد خارج صناعة الاستخراج النفطي (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2017: 66 – 80).

- **معيار الحوافز المعقولة للمستثمر:** يبدو أن معيار منح الحوافز المعقولة للمستثمر النفطي قد التبس على لجنة الطاقة في مجلس النواب عند صياغتها مشروعها الثالث للقانون، وهي تستعيره من مشروعي مجلس الوزراء الأول والثاني. في المشروع الثالث، جاء هذا المعيار مستقلا بذاته عن المعايير الأخرى الواردة في المشروع نفسه (المعيار الثامن منها)، وأن فعله التنظيمي يطول "الشركات العراقية الخدمية" حصرا، 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 مستقلا بذاته أيضا من دون تعيين الجنسية والاختصاص الوظيفي للمستثمر، ولكن جرى فيه تعداد الأنشطة الفنية والتنظيمية الخمس التي يطولها الفعل التنظيمي لهذا المعيار، والتي استعارتها لجنة الطاقة البرلمانية وأدرجتها في مشروعها الثالث للقانون بمثابة معايير مستقلة بذاتها لقياس وتقييم جودة العقود النفطية النموذجية، وأعطتها تسلسل معايير (من تاسعا إلى ثلاثة عشر)، والتي سنعود إليها لاحقا. بلا أدنى شك، تعدّ موضوعة الحوافز المقدمة للمستثمرين المحتملين في مجالات النشاط الاقتصادي الأخرى، خارج نشاط قطاع استخراج النفط، أمرا مؤثرا في قراراتهم الاستثمارية، ولكن هذه الموضوعة لا تمتلك أثرا تنظيميا كبيرا في القرارات

الاستثمارية لشركات النفط، وخاصة الكبيرة منها، ذلك أن القرارات الاستثمارية في صناعة استخراج النفط محكومة بالطبيعة التكنولوجية والتنظيمية والاقتصادية 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، يلاحظ المستوى العالي لكثافة رأسمال 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 قليلا تبعا لتغير حجم الأعمال فيه. وعلى خلاف القطاعات الأخرى من الصناعة، تتصف صناعة استخراج النفط والغاز، وحتى في شروط إسناد مستوى غير متغير من الإنتاج، بتوظيف استثمارات رأسمالية كبيرة لإدخال طاقات إنتاجية جديدة، تعوّض انخفاض استخراج النفط من الآبار المنتجة حاليا. يشترط المستوى العالي لكثافة الرأسمال 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 تحليلا للصلة ما بين تغيّر أسعار النفط الخام وأسعار المنتجات النفطية في أسواق الاستهلاك. وعلى الرغم من أن منتجات صناعة تكرير النفط تتمثل أساسا في البنزين والكيروسين ووقود الديزل، إلا أنها ليست المصادر الوحيدة للدخل في سلسلة مراكز الربح للشركة النفطية، المتصفة تنظيميا وإنتاجيا بتعدد المنتجات والوظائف والأنشطة. إن صناعة النفط هي صناعة معقدة وظيفيا وتنظيميا وتكنولوجيا، وهذا التعقيد المختلط لا يسمح بإيجاد تبعية Dependence "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) على نتائج إدارة النشاط الاستثماري للشركات النفطية هو تأثير متعدد المسارات التكنولوجية والاقتصادية ومتباين الدلالات التنظيمية، الأمر الذي يجعل

من الصعوبة ربط الأسباب بالنتائج عند تغيّر الشروط الخارجية المحيطة بعمليات الإنتاج النفطي الواسعة.

- فضلا عن ذلك، وتأسيسا على الاعتبارات المذكورة في أعلاه، وبغرض سد الطريق التنظيمية على احتمالات تلاعب البعض بمنظومة الحوافز المعنية لأغراض شخصية، نقول بعدم حاجة الشركات النفطية الدولية التي ترغب الاستثمار في تطوير مواردنا النفطية إلى من يحفزها على اتخاذ قرارات الاستثمار النفطي، وكما قال أحد السياسيين الغربيين الكبار أوائل القرن العشرين ما معناه: "نحن مستعدون للعوم في بحار من الدماء للوصل 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 عن المستغلة ضمن منطقة التعاقد.** لا يمكن عدّ التنازل عن الأراضي غير المستغلة من قبل المقاول النفطي بمثابة معيار لتقييم العقد النفطي معه. يمكن لعملية التنازل المعنية أن تكون أحد مبادئ العقد النفطي النموذجي.
- **معيار التزامات أطراف العقد وما يترتب على الإخلال بها.** لا يمكن أيضا عدّ التزامات أطراف العقد المتبادلة بمثابة معيار للحكم على أو تقييم مثلا جودة العقد النفطي، لأن العقد، وببساطة شديدة، هو مجموعة التزامات متبادلة بين أطرافه،

ويعرض الطرف أو الأطراف المخلّة بالتزاماتها التعاقدية لإجراءات ومساءلة منصوص عليها في العقد نفسه.

- **معيار ترتيبات وشروط ممارسة الحقوق المتعلقة بالبيانات.** لا يمكن أيضا عدّ منظومة إدارة بيانات العمليات النفطية الجارية بموجب العقد النفطي بمثابة معيار لتقييم مثلا الصياغة المفهومية أو اللغوية للعقد النموذجي، لأن جميع العقود عادة تتضمن بنود محددة بشأن إدارة بيانات النشاط الخاصة بموضوع العقد، كما هو الحال مثلا في المادة (14) من عقدي حقل الرميلة وعقد الحلفاية النفطيين ضمن عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة 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 سابقا، بمثابة أنشطة فنية وتنظيمية يقع عليها الفعل التنظيمي للحوافز المقدمة من الطرف العراقي في العقد النفطي للمستثمر المحتمل:

- **معيار منح ميزات وحوافز محددة للشركات العراقية الخدمية.** يمكن لهذه الإجرائية التنظيمية أن تكون أحد مبادئ صياغة العقد النفطي النموذجي، بعد إعادة صياغتها على النحو الأتي: مبدأ ضمان مشاركة وتحفيز الشركات النفطية العراقية في العمليات النفطية.
- **معيار الاستخلاص الأقصى للبترول.** في مشروعي مجلس الوزراء الأول والثاني، جاء هذا المصطلح تحت تسمية "الاستخلاص المحسن والمعزز"، ولم تعط المشروعات الثلاثة للقانون أي تعريف لهذا المصطلح. في عقد حقل الرميلة، من عقود جولة التراخيص النفطية عام 2009، وردت إشارتين لمصطلح "الاستخلاص المحسن والمعزز": الإشارة الأولى، تحت تسمية ""**خطة إعادة التطوير المعزز**" Enhanced Redevelopment Plan، وتعني

"بمقتضى المادة (11,3) من العقد، خطة كاملة لإعادة تطوير الحقل، بناء على كافة المعلومات الموجودة في تاريخ النفاذ، فضلا 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، 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، المستخدمين 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). يمكن عدّ هذا المصطلح أحد معايير تقييم العقد النفطي النموذجي ولكن بعد تقييد فعله بما لا يلحق الضرر التكنولوجي بالمكامن النفطية، ولا يخل بالتزامات العراق ضمن منظمة "الأوبك"، فضلا عن تعديله بما يتوافق مع المعايير المماثلة والمستخدمة في أدبيات إدارة صناعة استخراج النفط الدولية. تتركز المهمات الأساسية لإدارة السلسلة الإنتاجية للشركات النفطية ذات التكامل التنظيمي العمودي في تقوية أو إسناد "المضاعف" Multiplication اللازم والضروري للاحتياطيات النفطية (ويحتسب رياضيا كعلاقة حجم الاحتياطي النفطي المؤكد إلى حجم الاستخراج السنوي، ويقاس بعدد السنوات)، والوصول إلى وتائر ومقادير مثلى لما يسمى "**عامل الاستخلاص النفطي**" Oil Recovery Factor. يمكن لعامل الاستخلاص النفطي أن يأتي في هيأة 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 يمكن لمستودع نفطي ما 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 تبذير 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 مرشد في حالة تخطيط الإنتاج من حقول نفطية جديدة، بمعنى إدارة تطوير المستودع النفطي، وبالتالي القيام بتأسيس مشروع تنظيمي وتقني لإنتاج النفط وخزنه ونقله من الحقل المكتشف بتفاصيله المختلفة، بما في ذلك عدد الآبار وتوزعها المكاني ومحطات عزل الغاز وتصفية النفط ومستودعات التخزين.

- **معيار نقل التكنولوجيا**. يمكن لهذا المعيار أن يكون أحد مبادئ صياغة العقد النفطي النموذجي، بعد توسيع نطاق فعله التنظيمي، ليشتمل على نقل التكنولوجيا والمعرفة التنظيمية في إدارة العمليات النفطية المختلفة. وعلى الرغم من مرور عشر سنوات تقريبا على إبرام

وتنفيذ عقود جولات التراخيص النفطية مع شركات النفط الدولية الكبيرة، إلا أن عمليات نقل المعارف والخبرات التكنولوجية والتنظيمية لم تشهد النور قط. فضلا عن ذلك، تضمنت عقود الخدمة النفطية لجولات التراخيص المذكورة شروط 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 تجاريا" (الفقرة 5 من المادة 26 من عقد حقل الرميلة النفطي). والأمر نفسه في عقد حقل الحلفاية: "بحسن نية وبشروط معقولة، تتفاوض الشركات كلّ منفردة مع شركة نفط ميسان على اتفاقيات الإسناد الفني التي يمكن من خلالها لأية شركة أن توفر تجاريا 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).

- **معيار تدريب وتطوير العاملين في مجال البترول من العراقيين.** يمكن لهذا المعيار أيضا 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 الرميلة النفطي وحقل الحلفاية النفطي المبرمة 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 الدراسة 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 سقوف 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 الرميلة وحقل الحلفاية على انفراد. وللمقارنة، نقول أن كلفة تطبيق هذا المبدأ لا تعدّ شيئا 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!

- **معيار الاستخدام الأمثل للبنية التحتية وتطويرها؛ ومعيار الخطط والحلول التي تضمن حماية البيئة.** يمكن لهذين المعيارين أن يأخذا صفة أحد مبادئ العقد النفطي النموذجي بمثابة إحدى قواعد صياغته، وليس معيارا لتقييم حالة الاستخدام الأمثل للبنية التحتية أو عمليات تطوير هذه البنية أو خطط وحلول حماية البيئة. لم يتضمن عقدي حقل الرميلة وحقل الحلفاية أية أحكام تعاقدية بشأن الاستخدام الأمثل للبنية التحتية أو عمليات تطويرها، بينما خصصت المادة (41) في كل منهما وبتفصيل كبير جدا لأحكام تعاقدية بشأن حماية البيئة. في هذا السياق، وبوصفي شاهد عيان، أسجل الآتي: خلال تنفيذ عقود جولات التراخيص النفطية منذ عام 2009 ولغاية بداية عام 2018 لحقول الرميلة، وغرب القرنة/1، وغرب القرنة/2، ومجنون وغيرها في محافظة البصرة، لم ألمس استخداما أمثلا للبنى التحتية

التي تمتلكها المحافظة أو تطويرها، فضلا عن التدهور البيئي الفادح في المحافظة جراء العمليات النفطية، سواء من قبل الطرف الوطني أم الطرف الأجنبي في العقد النفطي.

4. معايير قياس وتقييم صياغة العقد النفطي النموذجي في المشروعات الثلاثة للقانون: لقد أجمعت المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي على المعايير الثلاثة الآتية بوصفها مقاييس لتقييم صياغة العقد النفطي النموذجي: **السيطرة الوطنية** (في المشروع الثالث – السيادة الوطنية)، **وملكية العراق للمصادر البترولية، وأقصى عائد وطني اقتصادي.** اللافت في الأمر هنا، إن مادة التعاريف في المشروعات الثلاثة لم تعط تعريفا لهذه المعايير (أنظر تفصيل ذلك في الكعبي: شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2018/3/7).

- **معيار السيطرة الوطنية/السيادة الوطنية.** في علم الإدارة، يعدّ مفهوم **السيطرة التنظيمية** (سنتجاوز الحديث عن معيار السيطرة الوطنية أو السيادة الوطنية لأنهما مفهومان سياسيان)، بمثابة التعبير الكمي أو النسبي عن تباين المواقع والأدوار والوظائف لشخوص الإدارة المختلفة في الهيكل التنظيمي لعمليات اتخاذ القرارات الإستراتيجية والعملياتية، التي سينشئها نظام الإدارة بموجب نمط العقد النفطي المختار. عندما أبرمت وزارة النفط عقد الخدمة النفطية مع شركات النفط الأجنبية بموجب جولات التراخيص في عام 2009 (مثلا عقد حقل الرميلة 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 الكعبي: شبكة الاقتصاديين العراقيين، 3 أيلول 2017).

- **معيار ملكية العراق للمصادر البترولية.** لا يمكن عدّ "ملكية العراق للمصادر البترولية" بمثابة معيار لقياس وتقييم مثلا جودة صياغة العقد النفطي النموذجي، أو مبررا كافيا لمنح الترخيص النفطي لهذا المستثمر النفطي أو ذاك، أو للحكم على مدى ضمان العقد النموذجي للمصالح الوطنية في عمليات استغلال الموارد النفطية. لا ينازع أحد العراق في ملكيته لهذه الموارد الطبيعية، ولكن في عمليات استغلالها وعلى وفق نمط العقد النفطي المختار يمكن أن تنشأ ثلاث حالات تنظيمية تجاه ملكية هذه الموارد من قبل الأطراف المشاركة في العقد: ملكية الاحتياطيات النفطية المكتشفة، ملكية النفط المستخرج، وأخيرا ملكية الاحتياطيات المكتشفة والنفط المستخرج في آن واحد. في هذه الحالة، لا يصلح استخدام المفردة المؤسساتية "المعيار" لقياس شكل ملكية الموارد النفطية (ملكية العراق المطلقة، ملكية الشركات النفطية المستثمرة المطلقة، الملكية المختلطة للعراق والشركات المستثمرة)، وإنما تصلح لهذا الغرض مفردة مؤسساتية أخرى هي "المبدأ"، بمثابة قاعدة تجري بموجبها صياغة أحكام العقد النفطي النموذجي لمنح التراخيص تجاه مؤسسة ملكية الموارد النفطية. فضلا عن ذلك، يندرج هذا المعيار المستخدم في العقد النفطي النموذجي ضمن الانتهاكات الدستورية في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز المقترح للتشريع. يقول الدستور: النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات، وليس ملكا لكيان اسمه العراق غير معرّف دستوريا، وغير معرّف أيضا في مادة تعاريف

بالمشروعات الثلاثة للقانون. بيد أن الأمر الأكثر أهمية تنظيمية في هذا السياق، يتعلق بتغييب تسمية الشخوص الدستورية التي أناط بها الدستور النافذ حصريا التصرف بملكية المصادر النفطية وإدارة عمليات استغلالها ورسم السياسات الإستراتيجية لتطويرها، وهي على التوالي: الحكومة الاتحادية (مجلس النواب ومجلس الوزراء)، حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط. لقد أفضى التغييب التنظيمي المذكور إلى تغييب مشاركة المحافظات المنتجة للنفط مثلا في صياغة وتنفيذ عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة منذ عام 2009، وإلى سيطرة تنظيمية مطلقة لوزارة النفط في صياغة وتنفيذ هذه العقود.

- **معيار أقصى عائد وطني اقتصادي**. هذا المعيار يندرج جزئيا ضمن المعيار الدستوري، الذي جاءت به المادة (112، ثانيا) حول رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق **أعلى منفعة للشعب العراقي**، لأن المعيار الدستوري (المنفعة) أكثر سعة وعمقا 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 يحقق المنفعة الأعلى للشعب العراقي على مدى عقود طويلة من الزمن. فضلا عن ذلك، يمكن أن يقاس ويقيّم المعيار الدستوري للمنفعة المعنية بمؤشرات اقتصادية وتنظيمية وتكنولوجية واجتماعية وغيرها كثيرة ومتنوعة، منها مثلا عدم الإضرار التكنولوجي بالمكامن النفطية، وعدم تلويث البيئة في مناطق الاستخراج النفطي، وإشراك الحكومات المحلية للأقاليم والمحافظات المنتجة بإدارة العمليات النفطية في مناطقها، وإدماج الاقتصادات المحلية لمناطق الاستخراج

بالأنشطة الاقتصادية والتكنولوجية للعمليات النفطية، وغيرها. في هذا السياق، يمكن القول أن عقود جولات التراخيص النفطية القائمة حاليا ليس فقط لا تحقق معيار أعلى منفعة للشعب العراقي من عمليات تطوير موارده النفطية، ولكنها أيضا لا تحقق له "أقصى عائد وطني اقتصادي"، لأن منهجية احتساب وتقييم تكاليف العمليات النفطية في هذه العقود تفضي إلى تشويه هيكل تكاليف العمليات النفطية وارتفاع كلفة إنتاج البرميل الواحد من النفط المستخرج، وهو أمر يخفض من العائد الاقتصادي الوطني بلا شك (أنظر تفصيل ذلك في الكعبي: شبكة الاقتصاديين العراقيين، 20 أيلول 2017). يمكن التفريط بجزء من الريع النفطي المنتج لحساب، مثلا، نقل المعارف والخبرات التكنولوجية والتنظيمية التي تمتلكها شركات النفط الدولية المتعاقدة، أو استخدام العمليات النفطية المختلفة في تطوير الاقتصادات المحلية لمناطق الاستخراج النفطي الجارية فيها وغيرها.

المحور الثاني: توصيف وتقييم منظومة إدارة عمليات منح التراخيص النفطية

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 للمشاركين في عمليات التفاوض والتعاقد؛ والثانية، منظومة الأطراف والشخوص التنظيمية المشاركة 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 المحور الأول من هذا البحث، جرى توصيف وتقييم منظومة ضبط العلاقات التنظيمية للمشاركين في عمليات التفاوض والتعاقد، بينما ستكون

المنظومتان الفرعيتان الثانية والثالثة موضوعا للتحليل الآتي من ثلاث زوايا نظر تنظيمية: الأطراف والشخوص المشاركة، الأحكام التنظيمية، ونمط العقد ونطاق فعله.

أولا. منظومة الأطراف والشخوص التنظيمية المشاركة في عمليات التفاوض والتعاقد:

تزدحم أحكام المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي بكثرة الأطراف والشخوص التنظيمية المختلفة، المشاركة 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، وأيضا من دون امتلاك سلوكها التفاوضي والتعاقدي لمرجعياته المؤسساتية، 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 والشخوص المشاركة في إدارة عمليات التفاوض والتعاقد، الواردة في أحكام المشروعات الثلاثة للقانون:

- في المشروعات الثلاثة للقانون: الهيأة المختصة، وزارة النفط، المجلس الاتحادي للنفط والغاز، مكتب المستشارين المستقلين، شركة عراقية متخصصة، حاملي التراخيص النفطية، المشغل.
- في المشروعين الأول والثاني للقانون: شركة النفط الوطنية، المقاول، مجلس الوزراء.
- في المشروع الأول للقانون: الهيأة الإقليمية، الدولة.
- في المشروع الثاني للقانون: الحكومة.
- في المشروع الثالث للقانون: الشركات النفطية العاملة في العراق.

أوراق في السياسة النفطية

لقد اتفقت المشروعات الثلاثة للقانون على ثلاثة شخوص تنظيمية رئيسة للمشاركة في إدارة عمليات التفاوض والتعاقد (الهيأة 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 شخوص التفاوض والتعاقد في المشروعات الثلاثة للقانون:

- لا يبدو أن المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي في وارد الإعداد الجيد لعمليات التفاوض والتعاقد مع المقاول النفطي المختار، ذلك أن مبدأ اختيار الفريق التفاوضي ورئيسه تعد من المبادئ الأساسية في منظومة إدارة منظومة التفاوض والتعاقد. أكثر من هذا، لا يبدو أن مشروعات القانون المطروحة مهتمة أساسا بأمر التفاوض، إذ جرى فيها فقط تحديد بعض الشخوص التنظيمية للقيام بالتوقيع الأولي على العقود النفطية، من دون ذكر لأي 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 تفضي 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 مثلا، شاركت فيها عشرات الشركة النفطية الأجنبية، وحصل البعض من هذه الشركات على علامة التأهيل، التي تؤهلها لاحقا حق المشاركة في المفاوضات المتعلقة بنمط وشروط العقد النفطي، ومن ثم، لاحقا أيضا، تأتي عمليات توقيع العقد النفطي مع الشركات الفائزة في عمليات التفاوض. إذا ادعى الفريق التفاوضي العراقي المكلف 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 تنظيميا بسبب اختلاف طبيعة عمليات التأهيل وعمليات اختيار نمط العقد وشروطه من الناحيتين الإجرائية الفنية والمكوّن التنظيمي لهذه العمليات.

- لم يجر، في المشروعات الثلاثة للقانون، تحديد المبادئ والآليات التنظيمية التي يجري بموجبها تعيين الشخص التنظيمي المفاوض أو الفريق التفاوضي للشركات 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 المعطى في المشروع الثاني لمصطلح "الهيئة المختصة" يتطابق مع التعريف المعطى له في المشروع الأول: "وزارة النفط أو شركة النفط الوطنية العراقية أو الهيئة الإقليمية". في المشروع الثالث للقانون، جرى تعيين "الهيئات المختصة" أيضا للتوقيع الأولي على العقد النفطي، ولكن التعريف المعطى هنا لمصطلح "الهيئات المختصة" يختلف في هيكله التنظيمي عن تعريفه في المشروعين الأول والثاني، ويتضمن الشخوص التنظيمية الآتية: "وزارة النفط أو الجهة المختصة في الإقليم أو المحافظة المنتجة". في مشروعي مجلس الوزراء الأول والثاني للقانون، غابت المحافظات المنتجة للنفط من عملية التوقيع الأولي على العقد النفطي مع المقاول النفطي المختار، وهو أمر ينتقص من حقوقها الدستورية بإدارة الموارد النفطية والتصرف بها.
- في المشروعات الثلاثة للقانون، يجري تعيين الشخوص 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 يرد في المشروعات المعنية

أي تعريف لمصطلحي "الاختصاص" و"المسؤولية"، وهو أمر تنظيمي يفتح أفاق واسعة أمام دهاليز كثيرة ومتنوعة للتعسف والإرادوية والفئوية وغيرها في تفسيرهما، وهي طريقة مجربة من طرائق فساد استخدام "المؤسسات" الحاكمة والناظمة للنشاط: التلاعب بالمؤسسات لتحقيق منافع شخصية أو فئوية على حساب المنافع الاجتماعية التي جاءت من أجل تثبيتها وتحقيقها هذه "المؤسسات"، ومنها "مؤسسة القانون" الذي نبحثه. ومادام أصحاب الشأن هنا يعزفون عن إعطاء تعريف لما يستخدمونه من مصطلحات، فليسمحوا لنا القيام بذلك نيابة عنهم. في السياق الذي نبحثه 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 أيضا أحد المبادئ الأساسية لعلم الإدارة. من زاوية نظر "الاختصاص المهني/الوظيفي"، فإن الشخص التنظيمي المؤهل وظيفيا لتوقيع العقد النفطي الأولي هو شركة النفط الوطنية مقارنة بشخصي وزارة النفط والهيأة الإقليمية، بينما من زاوية نظر "الحصرية" في ممارسة النشاط الإداري والوظيفي، فإن الشخص التنظيمي المؤهل حصريا لتوقيع العقد النفطي الأولي هو شخص مجلس الوزراء، كما أكدت ذلك المادة (5، البند ب/ثانيا) في المشروع الأول للقانون، بينما لم يحدد المشروعان الثاني والثالث أية أحكام بشأن حصر الصلاحيات التنظيمية بيد أي من الشخوص التنظيمية في نظام إدارة الموارد النفطية المقترح من قبلها. ومع ذلك، سيتعذر على مجلس الوزراء عمليا 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، وثانيا، 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، يمكن لمجلس الوزراء تفويض صلاحياته التنظيمية الحصرية لأي شخص تنظيمي آخر، مثل وزارة النفط أو شركة النفط الوطنية أو الهيأة 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 المقترح للتشريع في المشروعات الثلاثة له، والمتعلقة بالسلطات الإدارية والصلاحيات التنظيمية لنظام إدارة الموارد النفطية، والتي سنتناولها بالتحليل بعد قليل في هذا البحث.

- 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 الطاقة البرلمانية، غابت هذه الشخوص تماما من إدارة العمليات المعنية، بينما تفاوت موقف مشروعي 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 تنظيميا لمؤسسة مجلس الوزراء وحضور تنظيمي قوي لمؤسسة الدولة (سنتناوله بالتحليل في النقطة الموالية من البحث). 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 مجددا من دون مشاركته 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 – الباحث) في عقود التطوير والإنتاج للحقول غير المذكورة في المادة ... وفي عقود التنقيب والتطوير والإنتاج للرقع الاستكشافية" (الفقرة ثانيا 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 بناءا على شروط يتم التفاوض عليها مجددا..." (الفقرة ج من المادة 21 في المشروع الثاني للقانون).

- في المشروع الأول لقانون النفط والغاز الاتحادي، منحت مؤسسة "الدولة" حضور تنظيمي قوي في عملية "منح التراخيص النفطية" فقط، ولكن من دون إشراكها المباشر و/أو عن طريق إشراك ممثليها في عمليات التفاوض والتعاقد مع المستثمرين المحتملين. فضلا عن ذلك، لا يتعلق أمر الحضور التنظيمي لمؤسسة الدولة بمشاركتها المباشرة أو غير المباشرة في إجرائيات منح التراخيص النفطية، وإنما يتعلق بحقوق مشاركتها المباشرة في إدارة العمليات النفطية، وهذه العمليات النفطية بدورها تمثل موضوع Object العقد النفطي، كنتيجة ختامية لإدارة التفاوض والتعاقد في جولات التراخيص النفطية. بمعنى آخر، الدولة

غير معنية تنظيميا بعمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية، فهذا شأن الشخوص التنظيمية الأخرى المشاركة في هذه العمليات حسب ما يراه مشروع القانون، وإنما معنية تنظيميا بالمشاركة في إدارة العمليات النفطية الفعلية المنصوص عليها في العقد النفطي مثل الاستكشاف والتنقيب والتطوير والإنتاج والنقل بالأنابيب والتسويق. وتأسيسا على ما تقدم، ومن أجل ضمان مشاركة الدولة في إدارة العمليات النفطية الفعلية، يقترح المشروع الأول للقانون الأحكام الآتية (أنظر تفصيلها في المادة 12 من المشروع الأول للقانون):

1. التزام حكومة جمهورية العراق كدولة بالحصول على مشاركة وطنية حقيقية في إدارة وتطوير مصادرها النفطية، واحتفاظ جمهورية العراق كدولة أيضا بحق المشاركة في أي مرحلة من مراحل العمليات النفطية حسب الفقرات والشروط القائمة بالعقد النفطي. إن التزام الدولة بالحصول على المشاركة، واحتفاظها بحق المشاركة في إدارة مواردها النفطية، هما قاعدتان مؤسساتيان 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 المشاركة 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 مثلا. لم يقترح المشروع الأول للقانون، وأيضا المشروعان الثاني والثالث له، أي نمط تعاقدي 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 في هذا البحث.

2. ومن أجل ضمان مشاركتها الحقيقية في إدارة العمليات النفطية، لا تريد الدولة الاكتفاء بأداء دور "الشريك الحكومي النائم تنظيميا!"، 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 "صاحية تنظيميا!" في إدارة جميع حلقات السلسلة التنظيمية/التكنولوجية النفطية. بيد أن المشروع الأول للقانون لم يقرر الآليات التنظيمية المتوافقة مع أحكام الدستور النافذ لضمان المشاركة الحقيقية للدولة في إدارة: عمليات تطوير الموارد النفطية، وشمول المشاركة لجميع مراحل العمليات النفطية وفي جميع حلقات السلسلة التنظيمية/التكنولوجية النفطية، والحقول النفطية المنتجة حاليا، والحقول النفطية المكتشفة وغير المطورة، والحقول النفطية المستقبلية غير المكتشفة وغير المطورة، وإدارة خطوط أنابيب نقل النفط والغاز الرئيسة داخل الأراضي العراقية، وإدارة تسويق النفط المستخرج.

3. على ما يبدو، 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 عطب تنظيمي كبير وخطير من جانبين، احدهما دستوري، والثاني تنظيمي:

- يتعلق العطب التنظيمي الأول بالانتقاص الفاضح من حقوق الشخوص الدستورية في التصرف وإدارة الموارد النفطية، المنصوص عليها في المادة (112) من الدستور النافذ وهي الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم المنتجة للنفط، وحكومات المحافظات المنتجة للنفط غير المنتظمة في إقليم. إذا كان واضعو 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 أيضا مع شخص الحكومة الاتحادية، فهذا شأنهم الشخصي، أما شأننا كباحثين فنقول أن شخص "الحكومة الاتحادية" هو أحد الشخوص 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 أيضا على إرادة ورغبة ومصالح حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، كشخوص تنظيمية مستقلة بعضها عن البعض الآخر في التصرف وإدارة الموارد النفطية بما يحقق المنفعة القصوى للشعب العراقي.
- يتعلق العطب التنظيمي الثاني بالانتقاص الفاضح أيضا من الإرادة المؤسساتية و(الاستقلالية 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 المؤسساتية والتنظيمية لإرادة أهداف ومصالح مؤسسة "المجلس الاتحادي للنفط والغاز". في

إطار ما كتبناه عن الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية المقترح في مشروعي مجلس الوزراء الأول والثاني للقانون ، تحتل مؤسسة شركة النفط الوطنية عضوية المجلس الاتحادي للنفط والغاز، إلى جانب عضوية وشخوص ومؤسسات أخرى، بحيث تتساوى إرادتها المؤسساتية مع رأي أحد الخبراء الأعضاء عند التصويت على القرارات التي يتخذها هذا المجلس (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 7 آذار 2018). فضلا عن ذلك، في وقت كتابتنا هذا البحث، تمت القراءة الأولى لمشروع قانون هذه الشركة في مجلس النواب يوم 5 آذار 2018، والمنشور حاليا على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين، حيث جرى في مشروع القانون تدارك هذا العطب التنظيمي بالتصحيح من خلال ربط الشركة بمجلس الوزراء، وأن تمارس أعمالها داخل وخارج العراق نيابة عن مؤسسة "الدولة العراقية"، وليس نيابة عن مؤسسة المجلس الاتحادي للنفط والغاز. بالتأكيد، سيكون لهذا الانقلاب المؤسساتي الكبير للموقع التنظيمي لمؤسسة شركة النفط الوطنية في الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية المقترح بالمشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز، تأثير كبير على صياغة هذا القانون مستقبلا، إذ أن هذا الانقلاب قد أخرج شركة النفط الوطنية من عباءة السيطرة التنظيمية لوزارة النفط في مشروعي مجلس الوزراء الأول والثاني، وأخرجها أيضا من حالة الغياب المؤسساتي والتنظيمي في مشروع لجنة الطاقة في مجلس النواب. ومع ذلك، وفي السياق الذي نبحثه هنا، لا يمكننا عدّ ربط نشاط شركة النفط الوطنية بمجلس الوزراء بمثابة تمثيل لمؤسسة الدولة و/أو للحكومة الاتحادية بصفتها الشريك الحكومي الوحيد في العقود النفطية، إذ أن هذا التمثيل سيكون على حساب الحقوق

المشروعة لحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، التي كفلها الدستور. ربما نعود لتفصيل هذا العطب التنظيمي في هذا البحث، وربما أيضا في بحوث أخرى بعد تشريع قانون شركة النفط الوطنية ودخوله حيز التطبيق الفعلي.

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

تأتي منظومة الأحكام التنظيمية في نظام إدارة العقد النفطي النموذجي لمنح التراخيص النفطية في هيأة إجراءات تنظيمية روتينية، وصفت في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي بمثابة آليات للتفاوض والتعاقد مع المستثمرين المحتملين في تطوير الموارد النفطية، كما جرى توضيحه في المحور الأول من هذا البحث. وكأي منظومة أخرى، تتكون المنظومة المعنية من مكوّنات أساسية هي: الشخوص 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 **الشخوص التنظيمية** الثلاثة الآتية لإدارة عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية: الأول، "الهيأة المختصة"، وهي في مشروعي مجلس الوزراء "وزارة النفط أو شركة النفط الوطنية أو الهيأة الإقليمية"، بينما في مشروع لجنة الطاقة البرلمانية هي "وزارة النفط أو الجهة المختصة في الإقليم أو المحافظة المنتجة"؛ الثاني، "المجلس الاتحادي للنفط والغاز"، والثالث، "مكتب المستشارين المستقلين" التابع تنظيميا للمجلس الاتحادي للنفط والغاز. وكما هو واضح، فقد أقصى مجلس الوزراء في مشروعيه شخص "المحافظات المنتجة للنفط" من عداد شخوص إدارة التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية، بينما أقصت لجنة الطاقة البرلمانية "شركة النفط الوطنية" من عداد الشخوص المكلفة بإدارة هذه العمليات. فضلا عن ذلك،

هناك شخص تنظيمي رابع تم إغفاله في مشروعات القانون الثلاثة، وهو الشخص المناط به "استكمال عمليات الإجراءات الأولية لدورات التراخيص"، وهي على وجه التحديد عمليات "إجراء التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية"، وهذا الشخص الرابع غير معروف ليس فقط لنا كباحثين أو مهتمين بالشأن النفطي، وإنما غير معروف أيضا لأصحاب المشروعات الثلاثة للقانون، وغير معروف أيضا للشخوص الدستورية المناط بها التصرف بملكية الموارد النفطية وإدارتها.

وعلى ما يبدو، كما أظن، يعتقد أصحاب المشروعات الثلاثة للقانون بالصفة الفنية أو التقنية لعمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية، وإلا كيف نفسّر 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 الأولي على العقد الأولي الموجود كمصلح)، وتغييب لجنة الطاقة البرلمانية 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 على سبيل المثال وليس الحصر. بمعنى آخر، تفضي منظومة الأحكام التنظيمية في نظام إدارة عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية إلى إقصاء الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة أيضا ليس فقط من إدارة هذه العمليات، وإنما تفضي كذلك في التحليل الأخير إلى ارتهان عمليات استغلال الموارد النفطية الوطنية لإرادة ومصالح ونفوذ عدد قليل من الشخوص التقنية المشاركة في هذه العمليات، وهو أمر ينسف الدعائم الدستورية لنظام إدارة الموارد النفطية المقترح في الدستور النافذ، ويقود الى تقويض مشروعية ملكية الشعب لثروته النفطية، ويجعل من خياره الدستوري باستغلالها بما يحقق منفعته القصوى مرهون بمستوى المعارف والخبرات التقنية والنزاهة المهنية، التي تمتلكها تلك الشخوص المشاركة في وقت إجراء عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية.

تأتي **الإجراءات التنظيمية ومنهجية تنفيذها** متطابقة تقريبا في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي (عددها 5 في مشروعي مجلس الوزراء، و6 في مشروع لجنة الطاقة البرلمانية)، 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:

في المشروعات الثلاثة للقانون، تعدّ عملية التوقيع الأولي على العقد النفطي بمثابة إجرائية تنظيمية تقوم بها الهيأة المختصة مع المقاول المختار، بعد استكمال "الإجراءات الأولية لدورات التراخيص"، المشار إليها في المادة (9) من المشروع الأول للقانون، في حين لم يحدد المشروعان الثاني والثالث طبيعة هذه الإجراءات الأولية لدورات التراخيص، ولكن يفّهم من سياق النص فيهما أن الأمر يتعلق بإجراءات منح التراخيص النفطية حسب أحكام المادة 18 في كل من المشروع الثاني والمشروع الثالث. في بحثنا لإجرائية التوقيع الأولي على العقد النفطي، نواجه بعض المشكلات التنظيمية ذات الصلة بمنهجية تنفيذ هذه الإجرائية التنظيمية في المشروعات الثلاثة للقانون:

- لم نعرف، من أحكام المشروعات الثلاثة للقانون، على وجه الدقة هيكل الإجراءات الأولية لدورات التراخيص 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 الأخرى، يجري الحديث في المشروعات الثلاثة للقانون عن ما أسمته "منح التراخيص"، ولكن لم نفهم منها طبيعة هذا الأمر: هل هو إجرائية تنظيمية لها مضمون عملي، ولها شكل محدد في صورة شهادة أو عقد.

- المشكلة الثالثة، يجري منح التراخيص على أساس عقد نفطي، ولكن اختلفت المشروعات الثلاثة حول أطراف هذا العقد: في المشروع الأول، بين وزارة النفط أو الهيأة الإقليمية وشخص عراقي أو أجنبي، حيث اختفت من صياغته وإقراره والمصادقة عليه ورقابة تنفيذه شخوص الحكومة الاتحادية والمحافظات المنتجة وشركة النفط الوطنية؛ في المشروع الثاني، بين وزارة النفط أو الهيأة (من دون تعريفها: الهيأة الإقليمية أم الهيأة المختصة) وشركة عراقية أو شركة أجنبية مع اختفاء الشخوص نفسها وأدوارها التنظيمية كما في حالة المشروع الأول؛ في المشروع الثالث، بين الوزارة أو الهيأة الإقليمية (لا توجد أي مادة في هذا المشروع تتحدث عن شخص تنظيمي اسمه "الهيأة الإقليمية") وشركة عراقية أو شركة أجنبية مع اختفاء الشخوص نفسها وأدوارها التنظيمية كما في حالة المشروع الأول للقانون أعلاه.
- المشكلة الرابعة، تتعلق باختفاء "إجرائية التوقيع النهائي" على العقد النفطي من عمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية، التي تأتي عادة بعد سلسلة من الإجراءات التنظيمية تلي إجرائية التوقيع الأولي على العقد، كما هو منصوص علية في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز نفسها. تجدر الإشارة إلى أن الطرف الأول في عقود جولات التراخيص النفطية الأولى والثانية عام 2009 كانت شركات النفط المحلية في مناطق الاستخراج النفطي، مثلا شركة نفط الجنوب في عقد الرميلة النفطي، وشركة نفط ميسان في عقد الحلفاية النفطي، والشريك الحكومي في هذه العقود هو شركات نفط وطنية من خارج الاستخراج النفطي، مثلا شركة "سومو" في عقد حقل الرميلة النفطي، وشركة نفط الجنوب في حقل الحلفاية النفطي.

2. الإجرائية التنظيمية لتقرير مصير العقد النفطي الأولي:

على الرغم من أن تحديد أهلية الطرف الثاني (المستثمر) 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 تنظيميا على ما يبدو، من وجهة نظر أصحاب المشروعات الثلاثة للقانون، من دون إعطاء المجلس الاتحادي للنفط والغاز أيضا الصلاحية التنظيمية للبت بمصير العقد النفطي الأولي المبرم، حاله في ذلك كحال قاطع الطريق في الأسطورة الشعبية: عند قاطع الطريق في الغابة سرير (مواصفات العقد النفطي النموذجي التي يضعها المجلس بنفسه) يضع علية ضحاياه، فمن كان منهم أطول من السرير، قطع الزيادة بفأسه (التجاوز على صلاحيات المجلس)، ومن كان منهم أقصر من السرير، مده بعتلة (الانتقاص من صلاحيات المجلس)، ومن تساوى منهم طوله مع طول السرير عفا عنه (موافقة المجلس على العقد الأولي).

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 يوما من التوقيع الأولي عليه، وإلا يعتبر لاغيا". في المشروع الثاني للقانون (المادة 18)، "يحال العقد ... إلى المجلس الاتحادي للنفط والغاز خلال 30 يوما من التوقيع الأولي عليه للبت فيه، وإلا يعد باطلا"، "... لا يكون العقد نافذا ما لم يوافق المجلس ...". في المشروع الثالث للقانون (المادة 18)، "يحال العقد الأولي المبرم ... إلى المجلس ... خلال (30) يوما من تاريخ توقيع العقد الأولي للبت فيه ..."، "يعتبر العقد الأولي ... نافذا في حال عدم ممانعة المجلس ...". وللتذكير، يتخذ المجلس الاتحادي للنفط والغاز قراراته بأغلبية ثلثي عدد أعضاءه في مشروعي مجلس الوزراء، بينما لم يشر مشروع لجنة الطاقة البرلمانية للقانون إلى هذه الإجرائية التنظيمية.

لنفترض، أن العضوين الممثلين لحكومتي الإقليم والمحافظة المنتجة للنفط في المجلس الاتحادي للنفط والغاز يمتلكان تصورا مختلفا عن تصور المجلس حول تفسير المعيار الدستوري، الخاص باستغلال ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي باعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار (الفقرة ثانيا من المادة 112 في الدستور)، في حين أن المشروعات الثلاثة للقانون جميعا تتبنى 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 الريع النفطي)، فهو قد يشتمل على مشاركة مناطق الاستخراج النفطي في 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 المعني 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 النفطية المبرم في جولات التراخيص النفطية عام 2009 مثلا. سيقع هذا الاقتراح، لا محالة، تحت ضربة فأس قاطع الطريقّ!

3. الإجرائية التنظيمية لاتخاذ المجلس الاتحادي للنفط والغاز قراراته بشأن العقد النفطي الأولي:

في أسطورتنا الشعبية، كان قاطع الطريق يتخذ قراراته بنفسه، وكما يقول علم الإدارة في هذه الحالة، أن قاطع الطريق يمتلك "الاستقلالية التنظيمية" في اتخاذ قراراته: فهو يحدد ويقرر بنفسه مواصفات سريره، ومسارات استخدام الفأس أو العتلة المتاحة لديه، بينما قام المجلس الاتحادي للنفط

والغاز في المشروعات الثلاثة للقانون بربط اتخاذ قراراته التنظيمية، بشأن صلاحية العقد النفطي الأولي من عدمها، بموافقة تشكيل تنظيمي جديد، منحته المشروعات الثلاثة للقانون تسمية "مكتب المستشارين المستقلين"، يؤسس من قبل المجلس المعني بنفسه لهذا الغرض حصريا، ويحدد عددهم وجنسياتهم واختصاصاتهم العلمية والمهنية والتعاقد معهم.

في مشروع مجلس الوزراء الأول للقانون: "... يقوم المجلس (المجلس الاتحادي للنفط والغاز – الباحث) 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 – الباحث) 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 أولا وثانيا من المادة 10 في المشروع الثاني). والأمر نفسه تقريبا في مشروع لجنة الطاقة البرلمانية للقانون حول هذا المكتب: "يشكل المجلس (المجلس الاتحادي للنفط والغاز – الباحث) 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 بثلثي أعضاء المجلس ويتم التعاقد معهم لمدة ثلاثة أعوام غير قابلة للتمديد" (الفقرتان أولا وثانيا 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 المقتبسة من مشروعات القانون الثلاثة في أعلاه. في هذا السياق، نسجل حالة عطب تنظيمي كبيرة و/أو خطيرة في تشكيل وعمل الإجرائية التنظيمية المسماة "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 شخوص 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 أن يكون أيضا عضوا في المجلس، 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 والصلاحية التنظيمية، إذ أنه عاجز تنظيميا ليس فقط عن اتخاذ القرارات التنظيمية بنفسه بشأن صلاحية العقود النفطية من عدمها، وإنما أيضا 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 المقترح في المشروعات الثلاثة

للقانون، معرضة لمخاطرة الانتهاك التنظيمي، الأمر الذي يفقد المجلس جدوى وجوده التنظيمي في نظام الإدارة المذكور.

- يعتقد أصحاب المشروعات الثلاثة للقانون، كما أسلفنا في هذا البحث، بأن أمر منح العقود النفطية والتعاقد على تنفيذها يتصف بالطابع التقني الصرف. وعلى أساس هذا الفهم، يقترح المشروع الأول لمجلس الوزراء ومشروع لجنة الطاقة البرلمانية تعيين خبراء أجانب في مكتب المستشارين المستقلين لإعطاء المشورة والتوصيات بشأنها للمجلس الاتحادي للنفط والغاز، والتي على أساس جودتها ونزاهتها وموضوعيتها يقرر المجلس صلاحية العقد النفطي الأولي من عدمها. كيف يفسر هذا الأمر التنظيمي: هل هي "عقدة الخواجة"! التي تتملك سلوك البعض منا في بلادنا؟، أم أن لها أغراض 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، مثلا، أن يتفهم اعتراض بعض المختصين العراقيين (وأنا في طليعتهم) على اعتماد معيار "أقصى عائد وطني اقتصادي" في تقييم 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، التي استعان الفريق الوطني المفاوض وقتها بمكتب خدمات أجنبي (بريطاني) في صياغة أحكامها.

- لا توجد آلية تنظيمية معلنة 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 واسعا أمام عمليات انتهاك هذه الشروط المعلنة لتشغيل الخبراء في المكتب. فضلا 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 (وأيضا من دون صفة الإجماع على ذلك) بثلثي أعضاء المجلس الاتحادي للنفط والغاز، ويتم التعاقد معهم لمدة ثلاثة أعوام غير قابلة للتمديد. وبما أن هذا الأمر يتعلق بالتبعية التنظيمية لقرارات المجلس الاتحادي للنفط والغاز لمشورة ونصيحة هؤلاء الخبراء، سيكون لغياب أو حضور الآلية التنظيمية لاختيارهم أثر تنظيمي بالغ في عمل المجلس، وسيفتح الباب أيضا لنزاعات تنظيمية بين أعضاءه.
- بحكم تخصصي العلمي، وهو إدارة الأعمال، ينبغي عليّ أن أفهم الكيفية التنظيمية التي يمارس مكتب المستشارين المستقلين بموجبها عمله، ولكنني مع الأسف الشديد عجزت عن ذلك. وحسب أحكام المشروعات الثلاثة للقانون، يعدّ 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 أيضا)، يتحتم

على الخبير المعني العمل بمعزل عن الخبراء الآخرين في المكتب. وبالنتيجة، سيحصل المجلس الاتحادي للنفط على المقترحات والتوصيات في هيأة مجموعة من الأوراق (في القانون، الجيولوجيا، الاكتشاف والتحري والتنقيب والحفر والتطوير والإنتاج ... الخ من التخصصات العلمية للخبراء) تم جمعها من الخبراء، ويكون عددها مساو لعددهم، 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 مبتكرة من قبل أصحاب المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز في بلادنا، عصيّة على الفهم والإدراك، ولكنها تعني في التحليل الأخير ارتهان قرارات تطوير الموارد النفطية بمنهجية دراسة وتقييم للعقود معدومة الصلاحية العلمية والمهنية.

- افترض معي، قارئي 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 عددهم عشرة (لم تحدد مشروعات القانون عددهم). سيقوم قسم السكرتارية، بدوره، بتوصيل هذه الحزم للشخص التنظيمي المناط به استعمالها في اتخاذ القرارات بشأن العقد النفطي من شخوص المجلس الاتحادي للنفط والغاز (عددهم حوالي 20 شخصا في مشروعي مجلس الوزراء، و10 أشخاص في مشروع لجنة الطاقة البرلمانية للقانون)، مع العلم أن المجلس ينعقد بدعوة من رئيسه مرة واحدة في الشهر على الأقل (لم يشر المشروع الأول لذلك). لم تحدد المشروعات الثلاثة للقانون كينونة الشخص التنظيمي عضو المجلس الاتحادي للنفط والغاز، المناط به تنظيميا استلام واستخدام حزم مقترحات

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

- في مشروعيّ مجلس الوزراء للقانون، يجري التعاقد مع خبراء مكتب المستشارين المستقلين لمدة عام قابلة للتمديد (الفقرة سادسا من المادة 5 في المشروع الأول، والفقرة ثانيا من المادة 10 في المشروع الثاني)، بينما في مشروع لجنة الطاقة البرلمانية يجري التعاقد مع خبراء المكتب لمدة ثلاثة أعوام غير قابلة للتمديد (الفقرة ثانيا من المادة 10 في المشروع الثالث). وعلى ما يبدو، فإن أصحاب المشروعين الأول والثاني يرون أن مدة عمل خبير المكتب هي مقررة بسقف زمني محدد وهو عام واحد، وإن تجاوزه فيمكن تمديد المدة قليلا، بينما السقف الزمني المعني هو ثلاثة أعوام بالتمام والكمال وغير قابلة للتمديد لدى أصحاب المشروع الثالث للقانون. ولكن ما هي محددات 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 أختلف القوم كثيرا في تحديد السقف الزمني لهذه العمليات التنظيمية؟ لا أدري. في مشروعات قانون النفط والغاز الثلاثة، يحتاج المجلس خدمات مكتب المستشارين المستقلين لتقديم المشورة والتوصيات بشأن عقود جولات التراخيص النفطية، المزمع إبرامها بين الطرف العراقي وأطراف المستثمرين المحتملين في تطوير الموارد النفطية الوطنية. إن إجرائية تقديم المشورة والتوصيات من المكتب تتعلق تحديدا بوجود عقد نفطي فعلي تمت عملية توقيعه

الأولية، وقبل تقرير المجلس صلاحية هذا العقد من عدمها، يعرض العقد الأولي على المكتب لمعرفة رأيه بهذا العقد، على أساس مقارنته بالعقد النموذجي المعدّ مسبقا من قبل المجلس الاتحادي للنفط والغاز نفسه. هذا يعني، حسب رأي أصحاب المشروعات الثلاثة للقانون، أن موافقة المجلس على العقد النفطي الأولي عليها الانتظار لمدة تتراوح ما بين عام واحد وثلاثة أعوام، يبتدئ حسابها من لحظة استلام خبراء المكتب لنص العقد النفطي الأولي، وحتى لحظة تسليم خبراء المكتب مشورتهم وتوصياتهم لسكرتارية المجلس. وهذا عبث وهراء تنظيمي محض! فضلا عن ذلك، لا يعدّ النشاط التنظيمي الخاص بتحضير العقود النفطية وتوقيعها الأولي وعرضها على مكتب المستشارين المستقلين وتقديمه المشورة والتوصيات بشأنها عملا تنظيميا يتطلب أداءه الوجود الدائم لخدمات المكتب المذكور، وإنما يمكن تشبيهه بحالة أداء "الحقنة الطبية" وحيدة الاستخدام.

- تضفي المشروعات الثلاثة للقانون صفة "الاستقلالية التنظيمية" على عمل خبراء المكتب، المتعلق بتقديم المشورة والتوصيات حول عقود جولات التراخيص النفطية. لدينا شكوك كبيرة في ضمان استقلالية ونزاهة عمل خبراء المكتب للأسباب الموجزة الآتية: أولا، لا يعدّ المكتب كيانا تنظيميا موحدا، تحكم وتنظم نشاطه التنظيمي والوظيفي قواعد وآليات وأدوات وتعليمات مؤسساتية معلنة وواضحة، يمكن لها أن تضبط نشاط الخبير فيه؛ ثانيا، 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 من رشحوهم للعمل في المكتب، ويكونوا رهينة لسيطرة ونفوذ وحماية بعض أعضاء المجلس الاتحادي للنفط والغاز، وفي تبعية تنظيمية مباشرة لأحكام النظام الداخلي للمجلس المذكور.

- في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز، لا تقتصر وظيفة تقديم المشورة والتوصيات من قبل مكتب المستشارين المستقلين على العقود النفطية التي ستبرم بعد نفاذ هذا القانون، وإنما تتعدى ذلك لتشمل أيضا العقود القائمة قبل نفاذه، على الرغم من تفاوت الموقف التنظيمي للمشروعات الثلاثة للقانون من العقود القائمة أو المبرمة 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 تقييم العقود المشار إليها في هذه المادة بعد المراجعة ويكون رأيه ملزما فيما يتعلق بالتعامل مع هذه العقود" (الفقرة أ من المادة 40). أما الموقف التنظيمي للمشروع الأول للقانون أيضا من العقود النفطية المبرمة 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 ونفاذ العقود النفطية (الفقرة ب من المادة 40). جاء الموقف التنظيمي من العقود النفطية لحكومة إقليم كردستان قبل نفاذ القانون في **المشروع الثاني** للقانون (الفقرة ثانيا من المادة 47) متطابقا مع المشروع الأول، ولكن اختلف معه بشأن الموقف التنظيمي من العقود النفطية الأخرى المبرمة في العراق خارج إقليم كردستان، حيث تم منح المجلس الاتحادي للنفط والغاز القرار النهائي بشأنها، وليس لمكتب المستشارين المستقلين (الفقرة أولا من المادة 47): باستثناء أحكام الفقرة ثانيا من هذه المادة، تتولى وزارة النفط الاتحادية مراجعة جميع العقود النفطية المبرمة، 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 – الباحث)، ويكون قرار المجلس بشأنها باتا وملزما". اللافت هنا أيضا، إن وظيفة مكتب المستشارين المستقلين قد تعدت نطاق دراسة **(بمعنى التقييم)** 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 الشخوص التنظيمية الواردة في مشروعي مجلس الوزراء للقانون من عملية مراجعة العقود النفطية المبرمة، سواء في إقليم كردستان أم خارج إقليم كردستان من العراق، وهي وزارة النفط الاتحادية، الهيئات المختصة، ومكتب المستشارين المستقلين. يتلخص الموقف التنظيمي للمشروع الثالث للقانون في الآتي: تشكيل لجنة لمراجعة العقود النفطية المبرمة 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. يمكن لهذه اللجنة المقترحة الاستعانة بالخبراء والاختصاصيين حسب الحاجة، وتقديم نتائج عملها إلى المجلس الاتحادي للنفط والغاز من دون تحديد الدور التنظيمي للمجلس بهذا الشأن. وأخيرا، 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 رابعا من المادة 46 في المشروع الثالث). تجدر الإشارة إلى، أن المشروع الثالث للقانون لم يحدد في أحكامه ماهية "الكتل السياسية الرئيسية الثلاث" في البلاد، أولا؛ وثانيا، نقل نظام إدارة الموارد النفطية من دائرة المؤسسات الدستورية والقانونية والتنظيمية الحاكمة إلى دائرة المؤسسات السياسية الحاكمة، وفي هذا تأكيد آخر، ولكنه جاء

هنا مرئيا ومجسدا ومعلنا بوضوح كامل، لصحة الأطروحة الرئيسة التي يتبناها هذا البحث: وهب من لا يملك من لا يستحق!

ثالثا. نمط العقد النفطي ونطاق فعله:

استخدمت، كما نرى، في توصيف العقود النفطية في المشروعات الثلاثة للقانون، ثلاثة معايير هي: مرحلة الحلقة النفطية، مرحلة إعداد العقد، ونمط العقد:

- معيار حلقة السلسلة التكنولوجية النفطية التي يغطيها العقد النفطي. في المشروع الأول للقانون: **عقد التنقيب وإنتاج** (الفقرة أ من المادة 9)، و**عقد حلقتي التطوير والإنتاج** (الفقرة ب/ثانيا من المادة 9). في المشروع الثاني للقانون: **عقد التنقيب وإنتاج** (الفقرة أولا من المادة 15)، و**عقد التطوير والإنتاج** (الفقرة أولا من المادة 15)، و**عقد التنقيب والتطوير والإنتاج** (الفقرة أولا من المادة 18)، و**عقود التنقيب والتطوير والإنتاج** (الفقرة ثانيا من المادة 19). في المشروع الثالث للقانون: **عقود التنقيب والتطوير والإنتاج** (الفقرة ثانيا من المادة 13)، و**عقد تنقيب وتطوير وإنتاج** (الفقرة أولا من المادة 15)، و**عقد تطوير وإنتاج** (الفقرة أولا من المادة 15). تجدر الإشارة إلى أن جميع مشروعات القانون قد أعطت تعريفا 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، نشير أيضا إلى أن معيار تصنيف العقود على وفق حلقات السلسلة التكنولوجية النفطية قد استخدم في مادة "نطاق العقد" Scope of Contract من العقد المسمى "**عقد خدمات فنية**" Technical Service Contract لحقل نفط الرميلة من عقود جولة التراخيص النفطية الأولى في عام 2009، وأيضا في مادة "نطاق العقد" من العقد المسمى "**عقد الخدمة**

لتطوير وإنتاج" منطقة حقل الحلفاية من عقود جولة التراخيص النفطية الثانية في عام 2009 أيضا.

- معيار مرحلة إعداد العقد النفطي. في المشروع الأول للقانون: **العقد الأولي** (الفقرة ث من المادة 10) مع ملاحظة عدم وجود عقد نفطي ختامي أو نهائي يمكن اعتماده وتصديقه من قبل مجلس الوزراء ومجلس النواب، و**العقود النموذجية** (الفقرة ب/رابعا من المادة 9)، و**العقود القائمة** أو **العقود المبرمة** قبل نفاذ القانون (المادة 40). في المشروع الثاني للقانون: **العقد الأولي** (الفقرة رابعا/ب من المادة 18) مع ملاحظة عدم وجود عقد نفطي ختامي أو نهائي يمكن اعتماده وتصديقه من قبل مجلس الوزراء ومجلس النواب، و**العقد النموذجي** (الفقرة أولا من المادة 16)، و**العقود المبرمة** قبل نفاذ القانون (المادة 47). في المشروع الثالث للقانون: **العقد الأولي** (الفقرة ثانيا من المادة 18) مع ملاحظة عدم وجود عقد نفطي ختامي أو نهائي يمكن اعتماده وتصديقه من قبل مجلس الوزراء ومجلس النواب، و**العقود النموذجية** (المادة 16)، و**العقود المبرمة** قبل نفاذ القانون (الفقرة ثانيا من المادة 46).
- معيار نمط العقد النفطي. في المشروع الأول للقانون: **عقد الخدمة** (الفقرة ب/خامسا من المادة 9)، و**عقد المجازفة في الاستكشاف** (الفقرة ب/خامسا من المادة 9). في المشروع الثاني للقانون: **عقود الخدمة** (الفقرة أولا من المادة 13)، و**عقود الإدارة** (الفقرة أولا من المادة 13). في المشروع الثالث للقانون: **عقد الترخيص** (الفقرة أولا من المادة 21)، و**عقود التراخيص** التي تبرم بعد صدور قانون النفط والغاز الاتحادي (الفقرة أولا من المادة 46). لم يرد في مادة (التعاريف) من المشروعات الثلاثة للقانون أي تعريف لهذه العقود.

أوراق في السياسة النفطية

في الممارسة العالمية 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 مثلا، والثاني، الملكية الخاصة الكاملة أيضا كما هو الحال في الولايات المتحدة الأميركية والمملكة المتحدة مثلا. وبين هذين النقيضين لإدارة ملكية صناعة استخراج النفط، توجد أنواع أخرى كثيرة لأنماط إدارة استغلال الموارد النفطية هي مزيج من النوعين الأساسيين المذكورين، تنشأ بفعل مختلف أشكال التعاون، عن طريق مؤسسة "**العقد النفطي**"، ما بين الدولة المنتجة للنفط وشركات النفط الوطنية والدولية.

عرفت أشكال ومضامين العقود النفطية ما بين حكومات البلدان المنتجة للنفط وشركات النفط الدولية ارتقاء نوعيا كبيرا، يمكن تحديد ملامحه العامة في ثلاث محطات تنظيمية كبيرة: محطة عقود الامتياز النفطي، ومحطة عقود المشاركة بالإنتاج النفطي، ومحطة عقود الخدمة النفطية. نقصر الحديث وبإيجاز شديد عن المحطتين الثانية والثالثة، لأن المكوّن التنظيمي لعقد المشاركة 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 أيضا مع عقود الخدمة في جولتي التراخيص النفطية الأولى والثانية عام 2009.

من الناحية التنظيمية، يعرّف "**عقد المشاركة النفطية**" بأنه اتفاق بين الدولة (بوصفها المالك السيادي الحصري للموارد النفطية) أو الشركة النفطية الوطنية فيها (بوصفها شخصا تنظيميا مخوّلا من الدولة المالكة بالتصرف بالموارد النفطية) أو القطاع الخاص المحلي من جهة، والشركة الأجنبية المستثمرة 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 محددتين في هذا الاتفاق، فضلا عن التحديد الدقيق لشروط وحصص المشاركة وتقاسم الإدارة والإنتاج 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 وعقود الامتياز وعقود الخدمة، 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 مشتركة ومتكافئة في الالتزامات والحقوق والصلاحيات والمسؤوليات. لقد أطلقت المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز، كما أسلفنا، على عقد المشاركة تسميات تقنية بمعيار حلقات السلسلة التكنولوجية النفطية.

في العادة، تطلق على عقد المشاركة النفطية تسمية "**اتفاق المشاركة بالإنتاج**" Production Sharing Agreement (PSA)، 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" Cost Oil 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 أيضا، والمسمى "نفط الربح" Profit Oil حسب النسب المتفق عليها في العقد طيلة مدة العقد. يجري حاليا الأخذ بعقود المشاركة بالإنتاج في بعض الدول والمناطق، منها مثلا، روسيا الاتحادية وفنزويلا وإقليم كردستان في العراق، 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: 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، فضلا عن المشاركة في إدارة عمليات الإنتاج والتسويق. والمشاركة 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 في عام 2009، باستثناء فقدان الشريك الحكومي في العقد السيطرة التنظيمية على قرارات شركة التشغيل النفطي المشتركة، وفقدان السيطرة التنظيمية في إدارة تكاليف العمليات النفطية (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 3 أيلول، و20 أيلول 2018).

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 نقدا أو عينا (نفطا). بيد أن التفضيل التنظيمي للدولة لخيار **عقود الخدمة** Service Contracts، مقارنة بخيارات عقود

الامتياز والمشاركة، 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 المقاولة النفطية، عقد تقاسم الإنتاج، وعقد الخدمة الفنية، والعقد الأخير نتناول أبرز ملامحه لتشابهه مع عقود جولات التراخيص النفطية بعد عام 2009.

يجري "**تنفيذ عقود الخدمة الفنية**" Technical Service Contracts في الكثير من دول العالم ومنها العراق منذ بداية سبعينات القرن المنصرم (مثلا عقد تطوير حقل الرميلة الشمالي مع الشركات السوفيتية سابقا أوائل السبعينات، وعقد شركة BP وشركائها عام 2009 وغيرها). من ناحية المكوّن التنظيمي، تعدّ عقود الخدمة الفنية الأكثر بساطة ووضوحا، وفيه تهيمن تنظيميا الدولة المنتجة أو شركتها النفطية الوطنية امتلاكا وتسويقا للنفط المستخرج والاحتياطيات المكتشفة. تأخذ هذه العقود صيغا 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 نقدا أو عن طريق منحها الحق في شراء جزء من النفط الخام المنتج بموجب هذا العقد لمدة محددة بسعر مخفّض، 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، مثلا 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 الثانية مع شركة Lukoil الروسية وشركائها.

- الطريقة التنظيمية الثانية، هي ذاتها في الطريقة التنظيمية الأولى، ولكن بفارق تنظيمي جوهري، 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 تحفّز 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 وتقييم كفاءة وفاعلية إدارة العمليات النفطية، ذلك أن هذه العقود تنص على أن الشركة النفطية الأجنبية تستحق عائد ثابت القيمة (كأن يكون 2 دولار للبرميل الواحد مثلا) نظير أجر خدماتها الفنية، ولكن دون اعتبار لمستوى وطرائق احتساب كلفة الإنتاج النفطي (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 20 أيلول 2018).

الخاتمة:

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

- إثارة نزاعات تنظيمية تقود إلى تعطيل تنفيذ أحكامه (أنظر تفصيل هذا الأمر التنظيمي في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 7 آذار 2018).
- 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 شكليا 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 "خصخصته"، 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 فئوي لجني الريع من استعماله.

وكما كتبنا في كتابنا (الكعبي، 2017: 530 – 521)، لا يمكن النظر العلمي الجاد بتطور ظاهرة ما، كظاهرة الفساد في إدارة الثروات الطبيعية الوطنية، من دون دراسة فعل المؤسسات الحاكمة لتغيّر الظاهرة المذكورة، ومنها مؤسسة قانون النفط والغاز الذي نعالجه بالتحليل في هذا البحث. ولكن هذه المؤسسات ينبغي على المجتمع المعني إيجادها، ومن ثم ضمان حسّن تطبيقها، وتقويمها، ومعرفة ردة فعلها على عوامل ومتغيرات الحراك الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والتكنولوجي وغيرها، المؤثرة في النشاط الإنساني المعني، وتعديلها أو تغييرها إن لزّم الأمر ذلك. وبما أن المؤسسات تنشأ وتؤسس نتيجة لتوافق سياسي واجتماعي معين في مرحلة تاريخية معينة لتحقيق وظائف محددة، تنظّم وتضبط طوعا أو بالإجبار الحكومي السلوك التنظيمي للأطراف المشاركة في النشاط، فإنها أيضا بحاجة إلى الحماية السياسية والاجتماعية والمعنوية من نزعات الاستعمال غير الهادف والمتعسف وغير المشروع لها، إذ أن وظيفة "**حماية المؤسسات**" لا تقل أهمية عن وظيفة "**تكوين المؤسسات**" نفسها. إن المؤسسات الحاكمة والناظمة للنشاط الاقتصادي تكون ضعيفة وقابلة للاختراق غير المشروع لها في أحد الظروف الآتية أو في جميعها:

- أدلجة وتسييس المؤسسات بما يتلاءم مع أهداف النظام السياسي القائم في البلاد (في العراق قبل عام 2003).
- وجود بيئات مؤسساتية سياسية واقتصادية وقانونية طيّعة على الإدارة غير المحترفة (في العراق قبل وبعد عام 2003).

- ضعف الصياغات القانونية أو المفهومية Conceptual أو اللغوية للحقوق والقواعد والآليات والأدوات التي تتضمنها المؤسسات (في العراق بعد عام 2003).

المصادر:

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 الاليكتروني 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 الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2017). المدخل الإستراتيجي في إدارة صناعة النفط. الناشر: دار الكتاب الجامعي، العين – الإمارات العربية المتحدة.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2017). طبيعة السيطرة التنظيمية للشريك الحكومي على العمليات الإنتاجية في عقود جولات التراخيص النفطية. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2017). جدلية "الخيل" و"الخيالة" في إدارة تكاليف العمليات النفطية بموجب عقود جولات التراخيص. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2018). حول خيبة أمل المحافظات المنتجة من نظم إدارة صناعة استخراج النفط في العراق. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2018). لمصلحة من تقرع طبول النزاعات التنظيمية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي؟ الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

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.

.....

(*)باحث أكاديمي عراقي وأستاذ جامعي سابق في جامعة البصرة

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بأعادة النشر بشرط الاشارة الى المصدر.

25 آذار/مارس 2018

http://iraqieconomists.net/ar/