



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

## أ. د. جواد كاظم لفته الكعبي\*: لمصلحة من تفرع طبول النزاعات التنظيمية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي؟ \*\*

### المقدمة

لقد حصر دستور البلاد منذ عام 2005 ملكية الموارد النفطية الوطنية بيد الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط غير المنتظمة في إقليم، وقرر إناطة إدارة ملكية الموارد النفطية لشخص الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط وبموجب مبادئ العدالة والإنصاف في توزيع الواردات، وألزم هذه الشخصوص أداء وظيفة رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، وحدد آليات تحقيق هذا المعيار باستخدام أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار، وقرر أن يجري تنظيم جميع هذه الأحكام الدستورية بقانون يشرع لهذا الغرض.

وعلى أساس هذه الأحكام الدستورية، كان ينبغي أن يشرع قانون يؤسس لولادة نظام جديد لإدارة الموارد النفطية في البلاد، يتضمن المشاركة الفاعلة من قبل جميع الشخصوص المناطق بها التصرف بملكية الموارد النفطية) مجلس النواب، مجلس الوزراء، حكومات الأقاليم المنتجة للنفط، حكومات المحافظات المنتجة للنفط)، وعلى وفق المواقع والأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية لهذه الشخصوص في جميع مستويات الإدارة الاستراتيجية والتنفيذية والعملياتية لنظام الإدارة المنشود. لم يشهد هذا النظام النور لغاية الآن في بداية عام 2018، على الرغم من صدور ثلاث مبادرات تشريعية لما سمي بقانون النفط والغاز. لقد أختلف القوم في بلادنا سياسيا، ولربما إيديولوجيا أيضا، حول الأمر، ولكننا لم نر في اختلافهم وامتناعهم عن تشريع إحدى المبادرات المطروحة ما يشير إلى أن نظام الإدارة المقترح في مشروعاتهم الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي يتصف بالتناقضات الهيكلية والوظيفية، وسيفضي تشريعه إلى تقويض تطوير صناعة استخراج النفط الوطنية، وإلى الانتقاص الفاضح من المبادئ والمعايير الدستورية والتنظيمية والاجتماعية في قيم ومؤشرات العدالة والإنصاف والكفاءة والفاعلية والمنفعة القصوى للشعب العراقي، وإلى نشوب نزاعات وحروب تنظيمية لا عد لها ولا حصر، منها:



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

- نزاعات بين الشخوص الدستورية في دائرة الإدارة الاستراتيجية المناطق بها إدارة الموارد النفطية الوطنية.
- نزاعات بين الشخوص التنظيمية في دائرة الإدارة التنفيذية المناطق بها إدارة الموارد النفطية.
- نزاعات بين الشخوص التنظيمية في دائرتي الإدارة التنفيذية والعملياتية وشخوص إدارة جولات التراخيص النفطية.
- نزاعات بين قيم العدالة والإنصاف ومؤشرات الكفاءة والفاعلية في إدارة عمليات تطوير صناعة استخراج النفط والغاز.
- نزاعات بين مؤشرات الكفاءة والفاعلية وخيار المنفعة القصوى للشعب العراقي من إدارة تطوير الموارد النفطية.
- نزاعات ما بين المواقع والأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية في إدارة عمليات تطوير صناعة استخراج النفط والغاز.
- نزاعات بين الوظائف الإدارية الأساسية والوظائف الإدارية المشتقة في إدارة عمليات تطوير صناعة استخراج النفط والغاز.

هذا البحث غير معني بدراسة الرؤى السياسية والإيديولوجية عند أصحاب المشروعات الثلاثة، ولكنه معني بالدرجة الأولى بتفكيك وتحليل مكونات نظام إدارة الموارد النفطية المقترح من قبلهم في هذه المشروعات، وتبيان عطبه التنظيمي الكبير في ضمان إدارة مواردنا النفطية بكفاءة وفاعلية تنظيمية واقتصادية وتكنولوجية عاليتين، وبما يحقق الخيار الاجتماعي الدستوري من استغلال هذه الموارد على وفق معيار المنفعة القصوى لشعبنا. يتكون البحث من ثلاثة محاور، يتناول الأول توصيف منهجية صياغة مشروعات القانون، والثاني يختص بتوصيف نظام إدارة الموارد النفطية في هذه المشروعات، والثالث يختص بتقييم نظام الإدارة المقترح فيها. وبغرض الاختصار في هذا البحث، سنطلق التسميات الآتية على مشروعات قانون النفط والغاز الثلاثة حسب تسلسل تواريخ صدورهما، والمنشورة حالياً على الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين:

- المشروع الأول: مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من مجلس الوزراء في شباط/فبراير 2007.



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

- 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 الطاقة في مجلس النواب في آب/أغسطس 2011 نسخة غير أصيلة، معدله عن المشروع الثاني).

#### المحور الأول: توصيف منهجية صياغة مشروعات قانون النفط والغاز:

بما أن موضوع هذا البحث يقتصر فقط على تحليل هيكل سلطات وصلاحيات الشخوص التنظيمية من النظام المقترح لإدارة الموارد النفطية في مشروعات قانون النفط والغاز الثلاثة، إلا أن توصيف وتقييم عمل نظام الإدارة المقترح يتطلب توصيف منهجية صياغة أحكامه في المشروعات المطروحة على النحو الآتي: أولاً، المرجعيات المؤسساتية التي تم الاستناد إليها في صياغة أحكام مشروعات القانون؛ ثانياً، أهداف مشروعات القانون ووسائل تحقيقها؛ ثالثاً، الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية في مشروعات القانون؛ رابعاً، التراتبية التنظيمية لشخوص الإدارة في الدستور النافذ ومشروعات القانون الثلاثة.

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

في المادة (1) من المشروع الأول، تم تثبيت المادة (111) من الدستور حول ملكية الموارد النفطية: "النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات"، في حين لم يقر المشروع الثاني مادة خاصة بملكية الموارد النفطية حسب أحكام الدستور، وإنما جاء الحديث عنها في سياق تعداد أهداف القانون بالمادة (2)، أولاً (على النحو الآتي): "أن تكون ملكية النفط والغاز في العراق لكل الشعب في كل الأقاليم والمحافظات". في المشروع الأول، جرى تثبيت مؤسسة الملكية كمرجعية مؤسساتية في إدارة الموارد النفطية، بينما في المشروع الثاني تمّ نزع المرجعية المؤسساتية عن مؤسسة الملكية لتصبح مجرد هدف من الأهداف العشرة لقانون النفط والغاز، التي يمكن الوصول إليها و/أو لا يمكن الوصول إليها. لست مختصاً بالقانون لكي أقرر، من الناحية الدستورية والقانونية، صواب أو عدم صواب المشروع الثاني في تعامله مع مسألة ملكية الموارد النفطية، ولكنني أقول، من الناحية التنظيمية، إن افتقار نظام إدارة



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

الموارد النفطية لمرجعياته الدستورية والقانونية وغيرها سيكون أمراً مُخلاً ومعرقلاً لعمليات صناعة واتخاذ وتحقيق القرارات الإدارية الاستراتيجية والعملياتية في هذا النظام، ذلك أن المرجعيات المذكورة هي التي تقرر مفردات التوجه الاستراتيجي في نظام إدارة نشاط قطاع صناعة النفط والغاز على النحو التعاقبي الآتي: الرؤية، والرسالة والأهداف الاستراتيجية. إن تثبيت الدستور لملكية الشعب على الموارد النفطية لم يرد كهدف من أهداف نظام إدارتها، وإنما تأكيد لكيقونة مؤسساتية أصيلة، تعدّ مرجعية دستورية ينبغي أن يشتق منها القانون المقترح رؤية ورسالة وأهداف نظام إدارة الموارد النفطية .

في السياق نفسه، لم يرد في المشروع الثالث أي ذكر لملكية موارد النفط والغاز، ناهيك الحديث عن المرجعية الدستورية في تقرير شكل هذه الملكية. (في المادة 2) ، أولاً (من المشروع الثالث، جرى الحديث عن المرجعية الدستورية أيضاً بمثابة هدف من الأهداف التسعة لقانون النفط والغاز على النحو الآتي "رسم السياسات الاستراتيجية لتنظيم وتطوير صناعة البترول الاستخراجية بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي وبما ينسجم مع ما ورد في الدستور الاتحادي". يتيح هذا النص الافتراض، بأن رسم السياسات المذكورة وتقدير مستوى ومؤشرات قياس المنفعة يمكن أن تتحقق من دون مشاركة المالك (الدستوري) الشعب العراقي (للموارد النفطية، ويكفي أن تقوم بعض المؤسسات) مثلاً مؤسسة الدولة بواسطة أجهزتها التشريعية والتنفيذية، أو الأقاليم والمحافظات المنتجة، أو المجلس الاتحادي للنفط والغاز، أو شركات النفط الأجنبية، أو منظمات دولية وغيرها (بإنجاز أعمال تنظيم وتطوير صناعة البترول الاستخراجية وتقييم المنفعة نيابة عن الشعب وباسمه. عندما يغيب المالك الحقيقي عن إدارة موضوع ملكيته، يكثر السرّاق، إذ أن المال السائب يعلم السرقة!

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



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

سأحاول تقديم وجهة نظر تنظيمية، ربما لا تتصف بالدقة الكافية بمنظور القراءة الدستورية والقانونية، للاعتبارات السياسية التي حالت دون تضمين المشروعين الثاني والثالث لمادة صريحة ومنسجمة مع الدستور النافذ، تقرر شخص المالك الحقيقي للموارد النفطية في القانون المقترح. بعد الخلاف الكبير بين القوى السياسية الوطنية حول المشروع الأول والحيلولة دون تشريعه في عام 2007 لم يشرع أي من المشروعات الثلاثة لغاية الحين في بداية عام (2018)، نجحت الحكومة الاتحادية في عام 2009، وهي حكومة توافق سياسي، بإدارة الموارد النفطية الوطنية بنظام عقود الخدمة لجولات التراخيص النفطية مع شركات النفط الأجنبية، من دون الاستناد إلى وجود قانون دستوري يؤكد ملكية الشعب العراقي للموارد النفطية، وهي الخطوة التنظيمية الأولى للتراجع عن ما ثبته المشروع الأول بشأن المالك الدستوري للثروة النفطية، لتتبعها الخطوة التنظيمية الثانية في عام 2011 بعدم تضمين المشروعين الثاني والثالث لما يؤكد الحق الدستوري للشعب في ملكية الموارد النفطية، بغرض استمرار القوى السياسية النافذة في الحكومة الاتحادية بإدارة الموارد النفطية، من خلال عقود جولات التراخيص النفطية، بما يتوافق مع توجهاتها ومصالحها.

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

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

عند النظر بأهداف قانون النفط والغاز في المشروع الثالث) عددها 9 في المادة 2 منه(، وفي المشروع الثاني) عددها 10 في المادة 2 منه(، نرى أن أهداف المشروع الثالث متطابقة تماماً مع أهداف المشروع



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

الثاني، بيد أن الأخير يتوفر على ثلاثة أهداف خاصة به وحده مقارنة بالمشروع الثالث للقانون: الهدف الأول، وضع ملكية النفط والغاز في العراق بمثابة هدف يسعى القانون للوصول إليه؛ الهدف الثاني، وضع السيطرة على النفط والغاز بمثابة هدف يسعى القانون للوصول إليه أيضا. في الهدف الثاني هنا، يلاحظ أن السيطرة تتعلق بالنفط والغاز كمواد خام طبيعية وليس كعمليات إدارة نشاط استخراجها من باطن الأرض، فضلا عن عدم تعيين الشخص أو الشخوص الدستورية أو التنظيمية المعنية بتحقيق هدف السيطرة على النفط والغاز كمواد خام. والهدف الثالث يتعلق بتحديد هوية الشخص (الدستوري) مثلا الحكومة الاتحادية (أو التنظيمي) مثلا المجلس الاتحادي للنفط والغاز أو شركة النفط الوطنية (لقيام بمهمة إدارة وتطوير المصادر البترولية الوطنية. لقد أنط المشروع الثالث هذه المهمة بشخوص إدارة الموارد النفطية الثلاثة، الواردة في المادة (112) من الدستور: الحكومة الاتحادية، حكومات الأقاليم المنتجة للنفط، وحكومات المحافظات المنتجة للنفط، بينما أنط المشروع الثاني للقانون هذه المهمة للحكومة الاتحادية فقط، وهي مخالفة دستورية صريحة وتراجع تنظيمي كبير عن أحكام المشروع الأول للقانون.

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

- في المشروعات الثلاثة، وردت المفاهيم الخاصة بوسائل تحقيق الأهداف (التعاون، التنسيق، التشاور، اقتصاد السوق، نظام حديث ومتطور للإدارة) (مجردة من توصيف محتواها التنظيمي وغير معرفة تماما. لم يرد في المادة - 4) تعاريف (من المشروع الأول، والمادة - 1) التعاريف) من المشروعين الثاني والثالث أي تعريف لهذه المفاهيم. تجدر الإشارة الى طغيان المفاهيم التقنية لصناعة النفط والغاز في مادة" التعاريف" في جميع المشروعات الثلاثة، والغياب المطلق لوظائف



## أوراق في السياسة النفطية

الإدارة الأساسية والمشتقة منها، مع التذكير هنا أن موضوع القانون المقترح للتشريع خاص بتأسيس نظام لإدارة العمليات النفطية.

- لا يمكن عدّ "التعاون" بمثابة وسيلة تنظيمية لتحقيق هدف أو أهداف القانون، ذلك أن مفهوم "التعاون" يمثل اللب التنظيمي لعلم إدارة الأعمال بكامله، أو بحسب وصف عالم الإدارة الشهير والحائز على جائزة نوبل بالاقتصاد Herbert Simon، أن علم الإدارة هو علم تعاوني بطبيعته. يقوم علم الإدارة على مبادئ التخصص وتقسيم العمل وغيرها، وتؤسس أنظمة إدارة الأعمال المختلفة لتراتبية تنظيمية) الهيكل التنظيمي لإدارة النشاط (محددة بدقة عالية من الوضوح في عمليات اتخاذ القرارات الإدارية، وهذه التراتبية بدورها تستند إلى مرجعيات مؤسساتية كالدستور والقانون والنظام الداخلي وما شابه. من الناحية العملية، سيلغي مفهوم "التعاون"، المقترح بمثابة وسيلة تنظيمية في المشروعات الثلاثة، مبادئ علم الإدارة ذات الصلة والتراتبية التنظيمية في إدارة الأعمال والمرجعيات المؤسساتية التي تستند عليها مشروعات قوانين إدارة الأنشطة الاقتصادية المختلفة. إذا حصل هذا الأمر، فنحصل على قانون للنفط والغاز منتج لمختلف أنواع التناقضات والانتهاكات والنزاعات التنظيمية، والتعسف الإرادوي في تفسير أحكامه، واغتصاب الحقوق الدستورية والتنظيمية من أصحابها، واشتعال جبهات الحروب التنظيمية المختلفة بين شخوص الإدارة، وفي المحصلة النهائية سيمهد السبيل التنظيمي لإدارة غير محترفة لنشاط قطاع استخراج النفط.

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



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

- تعرف الممارسة الإدارية المعاصرة للموارد النفطية في البلدان المنتجة للنفط أنماطا تنظيمية مختلفة، وهي جميعا ناجحة بالمنظورات التنظيمية والاقتصادية والتكنولوجية لصناعة استخراج النفط في الوقت الحاضر. وعلى هذا الأساس، تعدّ دعوة المشروعين الثاني والثالث لقانون النفط والغاز إلى "تأسيس نظام حديث ومتطور لإدارة العمليات البترولية في العراق"، بمثابة وسيلة تنظيمية لتحقيق أهداف القانون المذكور، أمرا تنظيميا ضابيا ومضلا للأطراف المشاركة في العمليات النفطية أو التي لها مصلحة في ذلك كالدولة وقطاع الأعمال والمجتمع والعاملين في قطاع الاستخراج النفطي وغيرهم. تدار صناعة استخراج النفط الدولية في الوقت الحاضر ومنذ أمد بعيد نسبيا بأنماط عقود نفطية مختلفة، تؤسس بدورها لأنظمة إدارة موارد نفطية مختلفة، مثل عقود الامتيازات النفطية الحديثة) "النرويج، المملكة المتحدة، روسيا الاتحادية)، و"عقود المشاركة بالإنتاج) "عقود إقليم كردستان في العراق)، و"عقود إعادة الشراء) "إيران)، و"عقود الخدمة النفطية) "عقود جولات التراخيص النفطية في العراق)، و"نظام الجهد الوطني المباشر" (العراق في فترة ما قبل عقود جولات التراخيص النفطية) وغيرها. وكما هو واضح، كان ينبغي على مصممي المشروعين الثاني والثالث أن يرسموا ملامح النظام المنشود لإدارة الموارد النفطية الوطنية، والذي يعتقدون بأنه نظام حديث ومتطور، على ضوء التجربة الوطنية والدولية بمثابة وسيلة تنظيمية لتحقيق أهداف القانون المعني كما يظنون.
- في سياق استكمال الحديث عن مفهوم النظام الحديث والمتطور لإدارة الموارد النفطية في النقطة السابقة، تورد المشروعات الثلاثة عدد من المعايير يجري بمقتضاها صياغة العقود النفطية النموذجية، وهذه المعايير، كما أفترض، لها صلة بما ترغب المشروعات المعنية أن تراه من مواصفات الحداثة والتطور في قانون النفط والغاز المنشود. اختلفت المشروعات الثلاثة في عدد هذه المعايير (الأول 5 - ، الثاني 8 - ، الثالث 13 - ، ولكن المعايير الثلاثة الآتية هي ما أجمعت عليها جميعا، مع الإشارة إلى أن المعايير الأخرى المتبقية ذات طابع تقني صرف : **السيطرة الوطنية)** في المشروع الثالث - السيادة الوطنية)، و**ملكية العراق للمصادر البترولية، وأقصى عائد وطني اقتصادي)** اللافت في الأمر هنا، إن مادة التعاريف في المشروعات الثلاثة لم تعط تعريفا لهذه المعايير. (في علم الإدارة، يعدّ مفهوم السيطرة التنظيمية) سنتجاوز الحديث





## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

عن معيار السيطرة الوطنية أو السيادة الوطنية لأنه مفهوم سياسي(، بمثابة التعبير الكمي أو النسبي عن تباين المواقع والأدوار والوظائف لشخص الإدارة المختلفة في الهيكل التنظيمي لعمليات اتخاذ القرارات الاستراتيجية 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 تتاسب مقدار السيطرة التنظيمية على عمليات صناعة واتخاذ وتنفيذ القرارات الاستراتيجية والعملياتية بشأن العمليات النفطية الجارية بموجب العقد النفطي على النحو الآتي : 25% للشريك الحكومي في العقد، و 75% لشركات النفط الأجنبية، وفي عام 2014 جرى تغيير هذا التاسب ليصبح 5% و 95% على التوالي) أنظر تفصيل ذلك في الكعبي :شبكة الاقتصاديين العراقيين، 3 أيلول .(2017) أما بشأن معيار ملكية العراق للمصادر البترولية، فيندرج 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 .بيد أن الأمر الأكثر أهمية تنظيمية في هذا السياق، يتعلق بتغيب تسمية الشخص الدستورية التي أناط بها الدستور حصريا إدارة المصادر النفطية، وهي على التوالي :الحكومة الاتحادية) مجلس النواب ومجلس الوزراء(، حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط .لقد أفضى التغيب التنظيمي المذكور إلى تغيب مشاركة المحافظات المنتجة للنفط مثلا في صياغة وتنفيذ عقود التراخيص النفطية، وإلى سيطرة تنظيمية مطلقة لوزارة النفط في صياغة وتنفيذ هذه العقود .أما معيار أقصى عائد وطني اقتصادي فيندرج جزئيا ضمن المعيار الدستوري، الذي جاءت به المادة(112) ، ثانيا (حول رسم السياسات الاستراتيجية 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" الربيع النفطي"، وهو العائد الوطني الاقتصادي الذي لم يحقق المنفعة الأعلى للشعب العراقي على مدى



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

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 من مناطقها، وإدماج الاقتصادات المحلية لمناطق الاستخراج بالأنشطة الاقتصادية والتكنولوجية للعمليات النفطية، وغيرها. في هذا السياق، يمكن القول إن عقود جولات التراخيص النفطية 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 تقضي 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 الربح النفطي المنتج لحساب، مثلا، نقل التكنولوجيا والخبرة التنظيمية التي تمتلكها شركات النفط الدولية المتعاقدة، أو استخدام العمليات النفطية المختلفة في تطوير الاقتصادات المحلية لمناطق الاستخراج النفطي الجارية فيها وغيرها.

- وبمثابة وسيلة تنظيمية لتحقيق قانون النفط والغاز، يدعو المشروعان الثاني والثالث الى "التوسع في استخدام الجهد المباشر في القطاعين العام والخاص العراقي لتنفيذ العمليات البترولية في العراق بالاستناد إلى أحدث التقنيات واقتصاد السوق والاستفادة من إمكانيات المؤسسات والشركات الأجنبية) "الفقرة رابعا من المادة 3 في المشروعين الثاني والثالث. (لا يمكنني عدّ التوسع في استخدام الجهد المباشر لقطاعي الاقتصاد الوطني العام والخاص بمثابة وسيلة تنظيمية لتحقيق أهداف القانون المذكور، وإنما ينبغي أن يكون نمط الجهد الوطني المباشر في إدارة وتنفيذ العمليات النفطية هدفا استراتيجيا للقانون، يجري اقتراح وسائل تحقيقه التنظيمية والاقتصادية والتكنولوجية الممكنة في القانون نفسه، اعتمادا على " أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار"، بمعنى في بيئة مؤسساتية لإدارة الأعمال حديثة ومناخ استثماري ملائم، كما يؤكد الدستور، وليس على أساس " أحدث التقنيات واقتصاد السوق والاستفادة من إمكانيات المؤسسات



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

والشركات الأجنبية"، كما جرى من تحريف للنص الدستوري حول هذا الأمر في المشروعين الثاني والثالث للقانون) الفقرة رابعا من المادة 3 في المشروعين الثاني والثالث. (في هذا السياق، تنص المادة 112)، ثانيا (من الدستور على الآتي "تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار".

#### ثالثا. الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية في مشروعات قانون النفط والغاز :

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

**جدول رقم (1) الشخوص والتراتبية التنظيمية في الدستور النافذ ومشروعات قانون النفط والغاز\***

مشروع لجنة الطاقة في مجلس النواب ( المادة 6) 2011	مشروعا مجلس الوزراء : (الأول) 2007 المادة (5) ، (الثاني) 2011 المادة (6)	الدستور المادة (112) 2005	
أولا :مجلس النواب . ثانيا :مجلس الوزراء . ثالثا :المجلس الاتحادي للنفط	أولا :مجلس النواب . ثانيا :مجلس الوزراء . ثالثا :المجلس الاتحادي للنفط	أولا :الحكومة الاتحادية (مجلس النواب ومجلس	الشخوص والتراتبية



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

التنظيمية	الوزراء .)	والغاز .	والغاز .
ثانيا: حكومات الأقاليم المنتجة . ثالثا: حكومات المحافظات المنتجة .	رابعاً: وزارة النفط . خامساً: شركة النفط الوطنية العراقية . سادساً: الهيئة الإقليمية . سابعاً: الهيئة المختصة) لم ترد في المادتين 5 و6 ، ولكنها وردت في نص المشروعين .)	رابعاً: وزارة النفط . خامساً: ممثل عن كل إقليم . سادساً: ممثل عن كل محافظة منتجة . سابعاً: الهيئة المختصة) لم ترد في المادة 6 ، ولكنها وردت في المادة .(14	

\*مصادر جميع الجداول في البحث هي:

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

لا تؤسس مشروعات قانون النفط والغاز الثلاثة لشركة تجارية) منظمة أعمال (ككيان تنظيمي لإدارة عمليات تطوير الموارد النفطية الوطنية، وإنما تؤسس لنظام إدارة هذه العمليات شبيه بإدارة منظمات الأعمال، إذ حددت شخوصه التنظيمية ووظائفها وعلاقاتها وقنوات الاتصال فيما بينها . بكلمات أخرى، يجري الحديث في المشروعات الثلاثة عن تكوين هيكل تنظيمي، تمتلك شخوصه المشاركة تراتبية تنظيمية مقررّة بدرجة عالية من الوضوح لإدارة أنشطة وعمليات تطوير الموارد النفطية الوطنية . لقد تطابق المشروعان الأول والثاني لقانون النفط والغاز المقترح للتشريع في عدد وتسميات وتراتبية الشخوص التنظيمية، في حين جاء المشروع الثالث بهيكل تنظيمي مغاير لما جاء به نظيريه المشروعين الأول والثاني) أنظر الجدول .(1)



## أوراق في السياسة النفطية

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

- ألغى المشروع الثالث لقانون النفط والغاز " شركة النفط الوطنية العراقية " من قائمة الشخوص التنظيمية لنظام إدارة الموارد النفطية التي وردت في مشروع مجلس الوزراء الأول والثاني، على الرغم من أن المشروع الثالث نفسه في مادته (13) قد أناط بالشركة تولي تنفيذ مهمات إدارية محددة في نظام الإدارة المذكور، وعلى الرغم أيضا من صدور مسودة مشروع قانون الشركة في عام 2009 وبغرض تفسير هذا الإلغاء، سأفترض أن لجنة الطاقة في مجلس النواب تعتقد بعدم جدوى وجود الشركة المذكورة ضمن قائمة الشخوص التنظيمية الفاعلة في نظام إدارة الموارد النفطية المقترح من قبل مجلس الوزراء، لأن الوظائف الإدارية والإنتاجية المكلفة بتنفيذها في مشروعات قانون النفط والغاز الثلاثة تندرج ضمن أعمال الإدارة العملية، كمنفذ لقرارات استراتيجية وتنفيذية تتخذها الشخوص الأخرى في الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة المقترح في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز. إن افتراضي المذكور غير سليم من الناحية التنظيمية، ذلك أن تحقيق القرارات الاستراتيجية والتنفيذية لا يتم إلا من خلال اتخاذ القرارات العملية، كما يقول علم الإدارة، وبالتالي يتوجب على شخوص الإدارة العملية) هنا شركة النفط الوطنية (أن تكون مشاركة في عمليات صناعة واتخاذ القرارات من قبل شخوص الإدارة الاستراتيجية والتنفيذية ( هنا مجلس النواب ومجلس الوزراء والمجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط .)سنعود مرة أخرى لهذا الأمر في المحور الخاص بتوصيف نظام الإدارة المقترح في المشروعات الثلاثة للقانون في هذا البحث.

- ألغى المشروع الثالث لقانون النفط والغاز شخص " الهيئة الإقليمية"، الوارد في مشروع مجلس الوزراء الأول والثاني للقانون، واستعاض عنه بشخصين تنظيميين جديدين هما " ممثل عن كل إقليم " و"ممثل عن كل محافظة منتجة". (في المادة - 2) التعاريف (من المشروع الثالث، جرى تعريف مصطلح "الإقليم" على النحو الآتي " كل إقليم شكل أو يشكل وفقا لأحكام الدستور"، بينما تطابق المشروعان الأول والثاني في المادة (4) والمادة (1) منهما على التوالي في



## أوراق في السياسة النفطية

تعريف مصطلح الإقليم على النحو الآتي: إقليم كردستان أو أي إقليم يشكل بعد صدور هذا القانون في جمهورية العراق وفقا لأحكام الدستور. "ربما يكون إلغاء تسمية إقليم كردستان من المشروع الثالث له صلة سياسية بالخلاف بين الإقليم والحكومة الاتحادية حول نمط العقود المبرمة من قبل الإقليم مع شركات النفط الأجنبية. فضلا عن ذلك، يحتاج مصطلح "الإقليم" الوارد في المشروع الثالث إلى تعريف حسب مقتضيات موضوع قانون النفط والغاز، بكونه "الإقليم المنتج للنفط"، على غرار مصطلح "المحافظات المنتجة" للنفط" (الوارد في المشروعات الثلاثة جميعا. في الوقت الذي جرى فيه تعريف مصطلح "الهيئة الإقليمية" بالمشروعين الأول والثاني على النحو الآتي: "الوزارة المختصة في حكومة الإقليم" و"الجهة المختصة في حكومة الإقليم" على التوالي، وإقراره كشخص تنظيمي من شخوص نظام إدارة الموارد النفطية في المادة (5) من الأول والمادة (6) من الثاني، تم إغفال مصطلح "المحافظات المنتجة" في المشروعين بكونها الشخص الدستوري الثالث بعد الحكومة الاتحادية) مجلس النواب ومجلس الوزراء ( والأقاليم المنتجة، كما نصت على ذلك أحكام المادة (112) من الدستور، وهو خرق دستوري فاضح لحقوق المحافظات المنتجة للنفط. أما المشروع الثالث، وبعد أن أقر بوجود تمثيل المحافظات المنتجة في الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية بمادته (6) كما ذكرنا بشخص تنظيمي أسماه" ممثل عن كل محافظة منتجة) "وكذلك ممثل عن كل إقليم (غير معرفة كينونته وحقوقه وحدود سلطاته الإدارية وصلاحياته ومسؤولياته التنظيمية، يعود في مادته (14) ليلغي تمثيل المحافظات المنتجة) وكذلك الأقاليم (في الهيكل التنظيمي المذكور، ويستبدلها بشخص تنظيمي جديد أسماه" الهيئات المختصة في الأقاليم"، ويعرف في مادته (1) مصطلح "الهيئات المختصة" على النحو الآتي: "وزارة النفط أو الجهة المختصة في الإقليم أو المحافظة المنتجة"، في حين أن المادة (14) من المشروع الثالث تتحدث عن وظائف هذه الهيئات المختصة في الأقاليم حصرا، وليس في وزارة النفط أو المحافظات المنتجة. والأمر ذاته كذلك في المشروعين الأول والثاني للقانون بشأن مصطلح "الهيئة المختصة"، إذ جرى تعريفه في المادة (4) والمادة (1) على التوالي من المشروعين على النحو الآتي: "وزارة النفط أو شركة النفط الوطنية العراقية أو الهيئة الإقليمية"، من دون أن تُفرد له مادة خاصة في



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

المشروعين على خلاف الحال في المشروع الثالث. وهكذا، اتفقت المشروعات الثلاثة على إلغاء شخص المحافظات المنتجة واستبداله بممثل عن المحافظة المنتجة) المشروع الثالث (أو إلغاء الدور التنظيمي للمحافظات المنتجة في الهيئة المختصة) المشروعين الأول والثاني). فضلا عن ذلك، أغفلت المشروعات الثلاثة الآليات المؤسسية لتكوين شخص "الهيئة المختصة".

#### رابعا. التراتبية التنظيمية لشخص الإدارة في الدستور النافذ ومشروعات قانون النفط والغاز:

يقصد بمصطلح "التراتبية التنظيمية" في نظام إدارة الموارد النفطية مواقع وأدوار ووظائف الشخص الدستورية والتنظيمية المختلفة عند ممارسة السلطات الإدارية والصلاحيات والسيطرة التنظيمية في عمليات إعداد واتخاذ وتنفيذ ورقابة القرارات الإدارية المختلفة المتعلقة بأنشطة استخراج النفط والغاز. إن ممارسة السلطة الإدارية والصلاحيات والسيطرة التنظيمية في عمليات صناعة القرارات الإدارية تقود إلى نشوء ظاهرة ما يسمى "الصراع التنظيمي" أو النزاع التنظيمي (بين المشاركين في هذه العمليات من الشخص والمستويات التنظيمية ومنظمات الأعمال، نتيجة لاختلاف الأهداف والمصالح وأنماط السلوك والثقافات والبيئات وغيرها من الأسباب. وعادة ما يأخذ الصراع التنظيمي شكل صراع المواقع التنظيمية وشكل صراع الأدوار التنظيمية، وقد اختلفت المدارس الفكرية لعلم الإدارة في الموقف من إدارة الصراع التنظيمي، وتوزعت على فريقين كبيرين: فريق يعدّ الصراع بمثابة اختلال وظيفي في ممارسة السلطة الإدارية والسيطرة التنظيمية على المشاركين في نشاط المنظمات تنبغي إزالته أو كبحه، وفريق آخر يرى في الصراع ظاهرة طبيعية وإيجابية، وهو مفيد لتطوير المنظمات، ومرغوب فيه، وتنبغي إدارته وليس محاربه (أنظر تفصيل مفاهيم الصراع والدور والموقع التنظيمي في: الكعبي، (377 - 337: 2014) وكمثال عن حتمية نشوء ظاهرة الصراع التنظيمي في تكوين وإدارة نشاط مختلف أنواع منظمات الأعمال، نشير إلى الصراع الدائر بين مختلف القوى السياسية والاجتماعية الوطنية حول نمط نظام إدارة الموارد النفطية الأمثل من وجهة نظرها، والنزاع المستديم ما بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان بشأن إدارة الموارد النفطية في الإقليم، والفشل في اختيار وتشريع قانون اتحادي يؤسس لنظام إدارة الموارد النفطية



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

من بين الأنماط الثلاثة المطروحة في مشروعات قانون النفط والغاز منذ عام 2007 ولغاية اليوم من عام 2018.

لقد جرت العادة على توزيع السلطات الإدارية والحقوق والصلاحيات والمسؤوليات التنظيمية في جميع أنظمة إدارة الأعمال على ثلاث مستويات إدارية كبيرة: مستوى الإدارة العليا) أو مستوى الإدارة الاستراتيجية/المستقبلية(، مستوى الإدارة الوسطى) أو مستوى الإدارة الوظيفية/التنفيذية(، وأخيرا مستوى الإدارة الدنيا) أو مستوى الإدارة العملياتية/التشغيلية.

#### أ. الترتيبية التنظيمية لشخص الإدارة في الدستور النافذ:

في السياق الذي نبخته هنا، قررت أحكام المادة (112) من الدستور الترتيبية التنظيمية للشخص الثلاثة الواردة فيها: الحكومة الاتحادية) مجلس النواب ومجلس الوزراء(، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط على التوالي، بافتراض احتلالها مواقع تنظيمية تنازلية للسلطات الإدارية والحقوق والصلاحيات والمسؤوليات التنظيمية على الهيكل التنظيمي. قد يكون مفهوماً، من الناحية السياسية، أن توضع الحكومة الاتحادية في صدارة شخص الترتيبية التنظيمية لإدارة الموارد النفطية حسب أحكام الدستور، ولكن هذا الموقع التنظيمي للحكومة الاتحادية يتناقض مع المواقع والأدوار التنظيمية المرسومة للشخص الثلاثة في أحكام المادة (112) نفسها من الدستور النافذ:

- يجري الحديث في الفقرة "أولا" من المادة (112) عن أمرين تنظيميين أساسيين: الأمر الأول، وجود شخصين تنظيميين آخرين) حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات المنتجة للنفط) يشاركان الحكومة الاتحادية في نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية من دون أن تحدد الفقرة مواقعها التنظيمية في هذا النظام. هذا الأمر يشبه حالة الشراكة التنظيمية بين الشريك الحكومي وائتلافات الشركات الأجنبية بموجب عقود الخدمة النفطية لجولات التراخيص المبرمة عام 2009، ولكن بوجود فارق تنظيمي يتعلق بتحديد المواقع التنظيمية لأطراف المشاركة في إدارة العمليات النفطية بموجب تلك العقود 75%: لائتلاف الشركات الأجنبية بقيادة إحداهما،





## أوراق في السياسة النفطية

و 25% للشريك الحكومي. الأمر الثاني، إن نظام الإدارة يتعلق حصرا بالإدارة المشتركة للحقول النفطية الحالية من قبل الشخوص التنظيمية الثلاثة المذكورة بهذه الفقرة، على النحو الآتي :  
"تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة"....في الأمر الثاني هنا، يمكن لنا كباحثين الافتراض أو حتى الفهم، إن وضع الحكومة الاتحادية في موقع صدارة التراتبية التنظيمية جاء فقط لإدارة الحقول النفطية الحالية، وأنها، بسبب ذلك ستتخلى عن هذا الموقع التنظيمي في إدارة الحقول النفطية المستقبلية إما سوية أو لصالح الشخصين التنظيميين الآخرين :حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات المنتجة، كما سيجري توضيحه في النقطة الموالية .

• يجري الحديث في الفقرة" ثانيا "من المادة (112) عن أمرين تنظيميين أساسيين أيضا :الأمر الأول، وجود شخصين تنظيميين آخرين، إلى جانب الحكومة الاتحادية، يتقاسمان معها الأعباء التنظيمية في نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية من دون أن تحدد الفقرة أيضا، كما هو الحال في الفقرة" أولا"، مواقعها التنظيمية في هذا النظام. الأمر الثاني، إن المواقع التنظيمية المتساوية للشخوص الثلاثة في التراتبية التنظيمية لنظام الإدارة تتعلق حصرا برسم السياسات الاستراتيجية لتطوير الثروة النفطية الوطنية، وهو أمر يضع جميع الشخوص التنظيمية المعنية في دائرة الإدارة العليا أو الإدارة الاستراتيجية من تراتبية الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية الوطنية، ولا يعطي الحكومة الاتحادية موقع الصدارة التنظيمية في تراتبية هذا الهيكل، على النحو الآتي :  
"تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز"....بيد أن قراءتنا التنظيمية المذكورة قد تواجهها بعض المصاعب الدستورية، ذلك أن حكم الفقرة" ثانيا"، وعلى خلاف حكم الفقرة" أولا"، لم يحدد دستوريا نطاق سريان فعل رسم السياسات الاستراتيجية، وهذا النطاق له ثلاثة مسارات تنظيمية محتملة :هل هذا الفعل الإداري يسري على الحقول النفطية والغازية الحالية) المسار الأول(، أو على الحقول النفطية والغازية المستقبلية) المسار الثاني(، أو على جميعها) المسار الثالث(؟) وكما واضح من هذا التحليل، ستحتل الحكومة الاتحادية موقع صدارة التراتبية التنظيمية في رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير الحقول الحالية، والحقول الحالية والمستقبلية معا) المسارين الأول



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

والثالث)، وستفقد الحكومة الاتحادية موقع الصدارة التنظيمية لصالح حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، أو تتقاسم هذا الموقع وعلى قدم المساواة التنظيمية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في نشاط رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير الحقول النفطية المستقبلية (المسار الثاني)، وهو أمر يفضي إلى استنتاج مفاده الآتي: إن أحكام المادة/112 "ثانياً من" الدستور لا تنشئ تراتبية تنظيمية لشخص الإدارة الثلاثة فيها عند رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير الحقول النفطية المستقبلية، ويترك أمر رسم هذه السياسات للحكومات المحلية في الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، بدون وجود تراتبية تنظيمية فيما بينهما لعدم وجود نص تنظيمي صريح في المادة (112) من الدستور أو في مواده الأخرى يعطي أفضليات أو ميزات إدارية أو سياسية أكبر و/أو أوسع للأقاليم المنتجة للنفط مقارنة بالمحافظات المنتجة للنفط في إدارتها للعمليات النفطية الجارية في مناطقها.

- وبما أن اختصاص رسم السياسات الاستراتيجية يقع ضمن مسؤوليات الإدارة العليا من الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية، كما ذكرنا ذلك في الفقرة السابقة أعلاه، فمن المسلم به تنظيمياً أن يكون موقع الشخص التنظيمية الثلاثة) الحكومة الاتحادية، حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة (جميعاً ضمن دائرة اختصاص الإدارة العليا/الاستراتيجية من هذا الهيكل . في هذه الحالة التنظيمية، سيحتاج الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية إلى وجود شخص تنظيمية أخرى تشغل مواقعها وأدوارها التنظيمية في المستويين التنظيميين الآخرين للهيكل: الإدارة الوسطى/التنفيذية والإدارة الدنيا/العملية. وحسب أحكام المشروعين الأول والثاني لقانون النفط والغاز المقترح للتشريع، فإن الشخص التنظيمية المرشحة لإشغال مواقعها التنظيمية في الإدارتين الوسطى والدنيا من الهيكل التنظيمي هي: المجلس الاتحادي للنفط والغاز، وزارة النفط، شركة النفط الوطنية، وأخيراً الهيئة الإقليمية، أما شخص الإدارتين الوسطى والدنيا من الهيكل التنظيمي في المشروع الثالث فهي: المجلس الاتحادي للنفط والغاز، وزارة النفط، ممثل عن كل إقليم منتج للنفط، وأخيراً ممثل عن كل محافظة منتجة للنفط.

ب. التراتبية التنظيمية لشخص الإدارة في مشروعات قانون النفط والغاز:



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

لا يمكن صياغة أحكام قانون النفط والغاز من دون أن تكون أحكام الدستور بمثابة حجر الأساس التنظيمي لهذه الصياغة، الأمر الذي يحتم دستورياً على جميع مشروعات قانون إدارة الموارد النفطية الالتزام بأحكام القانون الأساسي النافذ في البلاد. يتعلق الالتزام هنا أولاً، بعدد وكيونة الشخوص التنظيمية المشاركة في إدارة نشاط الاستخراج النفطي؛ وثانياً، بمواقع هذه الشخوص في تراتبية الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة المقترح؛ وثالثاً، بطبيعة الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية التي تؤديها وتحققها الشخوص التنظيمية لنظام الإدارة المقترح في مشروعات القانون. وبما أن الدستور قد حدد الشخص المالك للنفط والغاز) المادة(111 ، فإنه قد حدد أيضاً طبيعة نظام إدارة هذه الملكية على النحو الآتي) المادة 112 من الدستور:

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

لقد اقترحت المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز هيكلان تنظيميان لنظام إدارة الموارد النفطية في البلاد، الأول متماثل عدد الشخوص ومواقعهم وأدوارهم التنظيمية خاص بمشروع مجلس الوزراء، والثاني خاص بمشروع لجنة الطاقة في مجلس النواب) أنظر معطيات الجدول 1 في أعلاه .(ولكن، عند التفحيش في الهيكلين المقترحين عن حجر الأساس التنظيمي في تكوينهما من ناحيتي الشكل والمضمون، لا نعثر على الأحكام الدستورية في هذا التكوين، الأمر الذي يعدّ ليس فقط انتهاكاً تنظيمياً لنص وروح هذه الأحكام، وإنما أيضاً ستعيق هذه الهياكل التنظيمية تحقيق معايير ومؤشرات الكفاءة والفاعلية في إدارة العمليات النفطية، وهو أمر لا يحقق، بدوره، المنفعة القصوى للمالك الدستوري لثروة النفط والغاز، كما



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

سنرى ذلك فيما بعد في هذا البحث. سنحاول توضيح هذه الأطروحات النظرية عن المعضلات التنظيمية للهياكل المقترحة في مشروعات القانون الثلاثة باستخدام معيار الأحكام الدستورية ومعيار الأدوار التنظيمية المختلفة التي ستؤديها شخوص الهيكلين التنظيميين في مشروعات قانون النفط والغاز .

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

فضلا عن التوضيح الذي قدمناه في أعلاه، يحتاج الهيكل التنظيمي المقترح في مشروع مجلس الوزراء للقانون أيضا لترتيبات تنظيمية تضبط أداء عمل كل دائرة من دوائر الإدارات الثلاث للهيكل التنظيمي المعطى. في دائرة الإدارة الاستراتيجية من الهيكل، يمكن استخدام معيار التخصص الوظيفي وتقسيم العمل في تحديد وظائف شخوصها التنظيمية الأربعة على النحو الآتي: تتناط بمجلس النواب مهمتي تشريع القانون ورقابة تنفيذه، وتتناط بمجلس الوزراء مهمتي صياغة مشروع القانون وإدارة تنفيذه بعد التشريع) وهو ما يتفق مع طبيعة النظام السياسي السائد حاليا في البلاد)، وتتناط مهمتي إعداد أحكام مشروع القانون ورقابة تنفيذه بعد التشريع لحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في مناطق الاستخراج النفطي. أما في دائرة الإدارة التنفيذية من الهيكل التنظيمي المعطى، يمكن استخدام معيار التخصص الوظيفي وتقسيم العمل أيضا في تحديد وظائف شخوصها التنظيمية بعد تدقيق أمر استحداث المجلس



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

الاتحادي للنفط والغاز وتداخل صلاحياته التنظيمية مع صلاحيات وزارة النفط، كما سيرد ذكره لاحقا في هذا البحث. وبطبيعة الحال، سوف لن تحتاج شركة النفط الوطنية العراقية) وأيضا شركات نفطية محلية في الأقاليم والمحافظات المنتجة يمكن لها أن تؤسس (لترتيبات تنظيمية خاصة في إدارتها العملية للموارد النفطية، مع الأخذ بعين الاعتبار ما ستفرضه أحكام قانون استحداث شركة النفط الوطنية العراقية المرتقب من ترتيبات تنظيمية بهذا الشأن.

بيد أن الهيكل التنظيمي المقترح في مشروع مجلس الوزراء الذي افترضناه لنظام إدارة الموارد النفطية في البلاد، والمستند لأحكام الدستور ومبادئ علم الإدارة المعاصرة، يتعارض شكلا) كينونة الشخوص ومواقعهم التنظيمية في الهيكل (ومضمونا) علاقات وأدوار أو وظائف الشخوص في الهيكل (مع ما يقترحه مجلس الوزراء في مشروعيه بهذا الشأن. من ناحية الشكل، تم التجاوز على الحقوق الدستورية لحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة بوضعها في أسفل الهيكل التنظيمي، وكذلك تم استحداث كيانات تنظيمية غير دستورية) المجلس الاتحادي للنفط والغاز وشركة النفط الوطنية العراقية (ومنحها تراتبية تنظيمية أعلى من تراتبية الكيانات الدستوريين: حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات المنتجة للنفط والغاز. أما من ناحية مضمون الهيكل التنظيمي، فقد حرمت حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات المنتجة من أداء أدوار الإدارة العليا ووظائفها الاستراتيجية في التخطيط والتنظيم والرقابة، فضلا عن تمتع الكيانات التنظيمية المستحدثة بأداء وظائف الإدارة الأساسية، مقارنة بحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، التي أنيطت بها مهمة أداء وظائف الإدارة المشتقة) أنظر معطيات الجدول 2 في أدناه. (ويقصد بوظائف الإدارة الأساسية الوظائف التي تتخذ فيها القرارات الإدارية المختلفة من قبل الشخوص التنظيمية المختلفة أيضا، وهي على وجه التحديد وظائف التخطيط والتنظيم والدافعية والتحفيز والرقابة، أما وظائف الإدارة المشتقة فهي الوظائف التي لا تتخذ فيها أي نوع من القرارات الإدارية، مثل وظائف التنسيق والإشراف والمتابعة والمراقبة وغيرها .



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

جدول رقم : ( 2 ) أهم الأدوار التنظيمية أو الوظائف الإدارية لشخص إدارة الموارد النفطية في الدستور والمشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز

شخص الإدارة	الدستور	المشروع الأول	المشروع الثاني	المشروع الثالث
الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة	رسم السياسات الإستراتيجية	-	-	-
مجلس النواب	-	التشريع، والمصادقة على الاتفاقيات النفطية الدولية المعدّة	التشريع، والمصادقة على الاتفاقيات النفطية الدولية	التشريع، والموافقة على الاتفاقيات النفطية الدولية
مجلس الوزراء	-	إقرار السياسة الاتحادية النفطية	تقديم مشروعات قوانين نفطية، المصادقة على السياسة البترولية المقدمة من المجلس الاتحادي للنفط والغاز	تقديم التوصية إلى مجلس النواب في شأن مشروعات القوانين النفطية
المجلس الاتحادي للنفط والغاز	-	وضع السياسات النفطية الاتحادية، وضع خطط تطوير العمليات النفطية	وضع السياسات النفطية الاتحادية، وضع خطط تطوير العمليات النفطية	وضع السياسات النفطية الاتحادية، وضع خطط تطوير العمليات النفطية



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

#### تابع الجدول... (2)

<p>اقتراح السياسة والقوانين والخطط البترولية وتقديمها إلى المجلس الاتحادي لمراجعتها وإقرارها، إعداد مشروعات الأنظمة وإصدار التعليمات لتنفيذ السياسات والقوانين والخطط البترولية ورفعها إلى المجلس الاتحادي لإقرارها، مراقبة العمليات البترولية والإشراف عليها</p>	<p>وضع السياسات ومشروعات القوانين والخطط البترولية وتقديمها إلى المجلس الاتحادي لمراجعتها وإقرارها، إعداد أنظمة وتعليمات تنفيذ السياسات والقوانين والخطط البترولية، الإشراف على العمليات البترولية</p>	<p>صاحبة الصلاحية لاقتراح السياسة والقوانين والخطط النفطية الاتحادية وتقديمها إلى المجلس الاتحادي لمراجعتها وإقرارها، إعداد أنظمة وتعليمات تنفيذ السياسات والخطط النفطية الاتحادية، الرقابة والإشراف على العمليات النفطية</p>	-	وزارة النفط
<p>لم تدرج الشركة ضمن قوام شخوص الإدارة، ومع ذلك أنيطت بها الأدوار والوظائف التنظيمية الآتية: إدارة وتشغيل وتطوير الحقول المنتجة الحالية، تأسيس شركات مشغلة وتملك الأسهم بعد أخذ موافقة مجلس الوزراء، المشاركة في جولات التراخيص</p>	<p>المشغل والمفوض بالدخول في عقود الخدمة وعقود الإدارة مع الشركات الأجنبية، إدارة وتشغيل حقول الإنتاج الحالية، تأسيس شركات مشغلة وتملك الأسهم بعد موافقة مجلس الوزراء، بيع إنتاجها من النفط الخام إلى "سومو"</p>	<p>تنفيذ العمليات النفطية، إدارة وتشغيل حقول الإنتاج الحالية، التزامها ببيع حصتها من النفط الخام إلى "سومو"، تشرف على إدارتها مجالس إدارة تمثل فيها الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات المنتجة</p>	-	شركة النفط الوطنية العراقية



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

تابع الجدول... (2)

لم تدرج الهيئة ضمن قوام شخوص الإدارة	اقترح الأنشطة والخطط للسلطات الاتحادية نيابة عن الإقليم، مشاركة وزارة النفط بإجراءات جولات التراخيص في الإقليم، الإشراف على العمليات البترولية، حضور مداورات المجلس الاتحادي للنفط والغاز	اقترح الأنشطة والخطط للسلطات الاتحادية نيابة عن الإقليم، القيام بإجراءات جولات التراخيص في الإقليم، حضور مداورات المجلس الاتحادي، التعاون مع وزارة النفط للقيام بوظائف المراقبة والإشراف	-	الهيئة الإقليمية
لم يحدد له أي دور تنظيمي أو وظيفة إدارية	-	-	-	ممثل عن كل إقليم منتج للنفط
لم يحدد له أي دور تنظيمي أو وظيفة إدارية	-	-	-	ممثل عن كل محافظة منتجة
إلزام المجلس الاتحادي ووزارة النفط بالتنسيق	تعيين " المشغل " بالتشاور مع مالك حق التنقيب	تعيين " المشغل " بالتشاور مع مالك حق التنقيب	-	الهيئة المختصة





## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

معها، اقتراح الأنشطة والخطط نيابة عن الأقاليم، إجراء جولات التراخيص في الأقاليم، التفاوض وإبرام العقود النفطية، المراقبة والإشراف على العمليات النفطية في الأقاليم	والإنتاج	والإنتاج		

ومع وجود المعضلات التنظيمية السالفة الذكر، ربما يكون الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية في مشروع مجلس الوزراء لقانون النفط والغاز أكثر قابلية للتطبيق العملي، بعد الالتزام بمعياري تكوينه المذكورة أنفاً، مقارنة بما يقترحه مشروع لجنة الطاقة في مجلس النواب لهذا الهيكل .

نحن نفترض، أن لجنة الطاقة في مجلس النواب في صياغتها لمشروع قانون النفط والغاز قد استخدمت معيار أحكام الدستور النافذ المتعلقة بنظام إدارة الموارد النفطية في النقطة أ (أعلاه، وستضع شخوص الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة) في صورة ممثل عن كل حكومة منها، التي تمتلك الحق الدستوري بالتصرف بالموارد النفطية باسم الشعب ونيابة عنه، في موقع دائرة نشاط الإدارة العليا) الإستراتيجية (على الهيكل التنظيمي المقترح في مشروعها لنظام إدارة الموارد النفطية .

وقد اقترحت لجنة الطاقة في مشروعها للقانون أربعة شخوص تنظيمية أخرى هي: المجلس الاتحادي للنفط والغاز، وممثل عن كل إقليم منتج للنفط، وممثل عن كل محافظة منتجة للنفط غير منتظمة في إقليم، والهيئات المختصة، لإشغال مواقعها التنظيمية في الهيكل التنظيمي المقترح على أساس معيار



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

طبيعة الأدوار أو الوظائف التنظيمية، التي ستؤديها هذه الشخوص في الدائرتين الوسطى والدنيا من هذا الهيكل) أنظر معطيات الجدول 2 في أعلاه .

وحسب معيار الأدوار التنظيمية أو الوظائف الإدارية، سيحتل المجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط والهيئات المختصة مواقعها التنظيمية في دائرة الإدارة التنفيذية، بينما لا تجد دائرة الإدارة العملياتية (أي شخوص تنظيمية تشغل مواقعها وأدوارها التنظيمية فيه لتنفيذ ما رسمته وقررته دائرة الإدارة التنفيذية) الوسطى (ودائرة الإدارة الاستراتيجية) العليا (من أعمال إدارية مختلفة).

فضلا عن التوضيح الذي قدمناه في أعلاه، يحتاج الهيكل التنظيمي المقترح في مشروع لجنة الطاقة البرلمانية أيضا لترتيبات تنظيمية تضبط أداء عمل كل دائرة من دوائر الإدارات الثلاث للهيكل التنظيمي المعطى . في دائرة الإدارة الاستراتيجية من الهيكل، يمكن استخدام معيار التخصص الوظيفي وتقسيم العمل في تحديد وظائف شخوصها التنظيمية الأربعة على النحو الآتي: تتناط بمجلس النواب مهتمتي تشريع القانون ورقابة تنفيذه، وتتناط بمجلس الوزراء مهتمتي صياغة مشروع القانون وإدارة تنفيذه بعد التشريع) وهو ما يتفق مع طبيعة النظام السياسي السائد حاليا في البلاد)، وتتناط مهتمتي إعداد أحكام مشروع القانون ورقابة تنفيذه بعد التشريع بممثلي الأقاليم والمحافظات المنتجة في مناطق الاستخراج النفطي . أما في دائرة الإدارة التنفيذية من الهيكل التنظيمي المعطى، يمكن استخدام معيار التخصص الوظيفي وتقسيم العمل أيضا في تحديد أدوار ووظائف شخوصها التنظيمية بعد تدقيق أمر استحداث المجلس الاتحادي للنفط والغاز وتداخل صلاحياته التنظيمية مع صلاحيات وزارة النفط والهيئات المختصة في الأقاليم والمحافظات المنتجة، كما سيرد ذكره لاحقا في هذا البحث . وبطبيعة الحال، سوف لن تجد شركة النفط الوطنية العراقية) وأيضا الشركات النفطية المحلية في الأقاليم والمحافظات المنتجة التي يمكن تأسيسها (أي مواقع تنظيمية لها في إدارتها العملياتية للموارد النفطية، وسوف لن يكون لأحكام قانون استحداث شركة النفط الوطنية العراقية المرتقب أي تأثير بهذا الشأن .

بيد أن الهيكل التنظيمي الذي افترضناه في مشروع لجنة الطاقة البرلمانية لنظام إدارة الموارد النفطية في البلاد، والمستند لأحكام الدستور ومبادئ علم الإدارة المعاصرة، يتعارض شكلا) كينونة الشخوص ومواقعهم التنظيمية في الهيكل (ومضمونا) علاقات وأدوار أو وظائف الشخوص في الهيكل (مع ما تقترحه لجنة الطاقة النيابية في مشروعها بهذا الشأن . من ناحية الشكل، تم التجاوز على الحقوق



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

الدستورية لحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة باختزال مواقعها وأدوارها التنظيمية ككيانات دستورية إلى مجرد ممثل، لم يحدد المشروع الثالث موقعه وأدواره ووظائفه في الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية في البلاد. فضلا عن ذلك، تم استحداث كيانات تنظيمية غير دستورية) المجلس الاتحادي للنفط والغاز والهيئات المختصة (ومنحها تراتبية تنظيمية أعلى من تراتبية الكيانات الدستورية: حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات المنتجة للنفط والغاز. أما من ناحية مضمون الهيكل التنظيمي، فقد حرم المشروع الثالث لقانون النفط والغاز حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات المنتجة من أداء أدوار الإدارة العليا ووظائفها الاستراتيجية في التخطيط والتنظيم والرقابة، فضلا عن تمتع الكيانات التنظيمية المستحدثة بأداء وظائف الإدارة الأساسية في دائرة الإدارة التنفيذية من الهيكل التنظيمي، مقارنة بحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، التي أقيمت بها مهمات أداء وظائف الإدارة المشتقة في هذه الدائرة من النشاط الإداري) أنظر معطيات الجدول 2 في أعلاه.

تشّي الهياكل التنظيمية المقترحة في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز ليس فقط إلى سحب البساط التنظيمي من تحت أقدام الشخوص الدستورية في نظام إدارة الموارد النفطية) حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة(، وإنما كذلك إلى تكريس واحتكار السلطات الإدارية للدائرتين الاستراتيجية والتنفيذية من الهياكل التنظيمية المقترحة في قبضة مجلس الوزراء والمجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط والهيئات المختصة وخبراء" مكتب المستشارين المستقلين"، التابع تنظيميا للمجلس الاتحادي للنفط والغاز. وبالنتيجة، سيفضي نظام إدارة الموارد النفطية المقترح في المشروعات الثلاثة للقانون إلى إنتاج عدد كبير من المعضلات التنظيمية، منها الأساسية الآتية:

- فقدان الشخوص الدستورية في نظام إدارة الموارد النفطية إمكانات طرح وتحقيق مبادرات الأعمال النفطية، وهي صاحبة الحق الدستوري بالتصرف بهذه الموارد.
- اتصاف نظام إدارة الموارد النفطية بالانتهاكات والتناقضات ونزاعات المصالح، الأمر الذي سيعيق عمليات صناعة واتخاذ وتحقيق القرارات الإدارية المختلفة في هذا النظام.
- سيفضي تركيز السلطات الإدارية والصلاحيات التنظيمية المختلفة في دائرة الإدارة التنفيذية من نظام إدارة الموارد النفطية إلى تكوين بيئة مؤسسية حاضنة وحامية للفساد بمختلف أشكاله الإدارية والمالية والسياسية.



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

- سيفضي التجاوز على حقوق الأقاليم والمحافظات المنتجة وتهميش مواقعها وأدوارها التنظيمية في نظام إدارة الموارد النفطية، إلى حرمانها من فرص تطوير اقتصاداتها المحلية باستخدام القيم الاجتماعية الكامنة لقطاع استخراج النفط في مناطقها) أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 9 كانون الثاني، (2018).
- وعندما ينتج نظام إدارة الموارد النفطية كل المعضلات المذكورة في أعلاه، وغيرها الكثير، فإنه لن يكون بمقدور شخوصه التنظيمية أن تدير عمليات تطوير قطاع الاستخراج النفطي الوطني بالكفاءة والفاعلية اللازمين لتحقيق الخيار الدستوري من هذه الإدارة: تحقيق المنفعة القصوى للشعب العراقي، المالك الحقيقي للثروة النفطية.

#### المحور الثاني: توصيف نظام إدارة الموارد النفطية في مشروعات قانون النفط والغاز

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

لقد صممت المادة (112) من الدستور في فقرتها الأولى والثانية نظام إدارة الموارد النفطية على النحو الآتي: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، وكذلك رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، وينظم ذلك بقانون. نحن نفترض أن الدستور العراقي) في مواد المتعلقة بملكية وإدارة الموارد النفطية، والاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وطبيعة النظام الاقتصادي في البلاد)، وكذلك مشروع مجلس الوزراء للقانون المعني، جاءت لمعالجة أزمات الإدارة الحكومية المركزية لقطاع استخراج النفط في البلاد، إذ أن هذه الأزمات تتصف في الاقتصاد العراقي المتحول بعدم توازن المؤسسات السياسية، وضعف إدارة العمليات الاقتصادية والاجتماعية، وحدّة النزاعات السياسية، وشيوع ظواهر الفساد السياسي والمالي والإداري والفكري. وبما أن الأزمة بشكل عام هي وليدة نزاع مصالح سياسية و/أو اقتصادية) أو سلسلة نزاعات)، وصل إلى حالة تناقض تناحري، فإن أزمة الإدارة الحكومية المركزية للموارد النفطية تعدّ



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

حالة انتقالية للمنظومة المؤسساتية لهذه الإدارة، ذلك أن الدستور يطلب تشريع قانون لإدارة هذه الموارد، ينهي الحالة الانتقالية المذكورة .

إن السمة الرئيسية لأزمة الإدارة الانتقالية للموارد النفطية، تتجسد في كون التناقضات والنزاعات ما بين العناصر المؤسساتية لمنظومة الإدارة الحكومية تحمل بشكل جوهري الطابع التنظيمي العمودي) السلطات والصلاحيات لاتخاذ القرارات حسب مستويات الهيكل التنظيمي للإدارة)، بخلاف الطابع التنظيمي الأفقي (طابع التنسيق والتعاون والتشاور على المستوى التنظيمي ذاته)، المميز للمنظومات المؤسساتية الإدارية (المتوازنة) غير الأزموية . (إن وجود إطار مؤسسي قانوني ينظم نشاط صناعة استخراج النفط والغاز، هو في واقع الأمر تعبير مؤسسي عن إدارة ملكية قطاع استخراج النفط والغاز وإدارة نشاط موضوع هذه الملكية في آن واحد . ولكن إذا كانت حقوق الملكية مثبتة بالقانون شكليا) رسميا)، وأن المالك لا يظهر مؤسساتيا) في الممارسة الفعلية (كشخص تنظيمي كامل السلطات والصلاحيات والمسؤوليات والحقوق، في هذه الحالة سيحدث تدخل مؤسسي خارجي) من زاوية نظر العلاقة بمؤسسة الملكية (في علاقات الملكية واحتمالية مصادرة حقوق الملكية من جانب النخب الحاكمة وهيكلها المؤسساتية السياسية في شخوص قادتها . لذلك فإن المقدمات الرئيسية لنظام إدارة الموارد النفطية بشكل فاعل ومثمر، تتطلب التحديد الدقيق والصارم لشخوص وموضوعات الملكية، للسلطات الإدارية والصلاحيات التنظيمية والمسؤوليات والحقوق المثبتة قانونا، وكذلك لمجموعة معايير وقواعد مؤسساتية بوصفها آليات وأسس تنظيمية للعلاقات فيما بين هذه الكثرة من المفاهيم ذات الطابع المؤسسي والتنظيمي .

سنعرض في أدناه نظام إدارة العمليات النفطية، كما معطى في المادة (5) من المشروع الأول والمادة (6) من المشروعين الثاني والثالث لقانون النفط والغاز، يتضمن كينونة الشخوص التنظيمية ومواقعها وأدوارها ووظائفها في الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة المعني، على وفق الترتيب التنظيمي المتسلسل المعطى لها في المشروعات الثلاثة، والنازل من الأعلى إلى الأسفل على النحو الآتي) أنظر تفصيل ذلك في : لفته،: (274 - 265 : 2011

#### 1. مجلس النواب:

حددت السلطات والصلاحيات التنظيمية لمجلس النواب بتشريع جميع القوانين الاتحادية المرتبطة بقطاع النفط والغاز، ومصادقته على جميع الاتفاقيات النفطية الدولية المعدة وذات العلاقة بالعمليات



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

النفطية، التي تبرمها جمهورية العراق مع الدول الأخرى. يلاحظ في هذه الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية الأمرين الآتين: الأمر الأول: لا تعطي المشروعات الثلاثة للقانون مجلس النواب حق اقتراح وتشريع القوانين ذات الصلة بالشأن النفطي، وهذا الحق محتكر من قبل السلطة التنفيذية في شخص مجلس الوزراء كما سنرى، رغم أن المادة/60) ثانياً (من الدستور تقول: "مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانها المختصة". الأمر الثاني: لا تعطي المشروعات الثلاثة للقانون مجلس النواب حق ممارسة وظيفة الرقابة على السلطة التنفيذية في كل ما له صلة بإدارة الموارد النفطية، رغم أن المادة/61) ثانياً (من الدستور تقول: "يختص مجلس النواب بما يأتي: الرقابة على أداء السلطة التنفيذية".

#### 2. مجلس الوزراء:

جاءت المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز، فيما يتصل بالسلطات والصلاحيات التنظيمية لمجلس الوزراء متوافقة مع الدستور: المادة/80)، الفقرات أولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً، وأخيراً سادساً)، ولكنها غير متوافقة مع المادة (112) منه. في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز يمارس مجلس الوزراء السلطات الإدارية والصلاحيات التنظيمية الآتية:

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

#### 3. المجلس الاتحادي للنفط والغاز:

أناط المشروع الأول لقانون النفط والغاز صلاحية تأسيس المجلس الاتحادي للنفط والغاز بمجلس الوزراء، بينما لم يقرر المشروعان الثاني والثالث ذلك، لغرض تيسير مهام مجلس الوزراء فيما يتعلق



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

بإقرار السياسة النفطية والخطط المترتبة عليها، والتي يتم تحضيرها من قبل وزارة النفط بالتنسيق والتشاور مع الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط. في المشروعين الأول والثاني يتولى رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه رئاسة هذا المجلس، بينما المشروع الثالث يقرر أن يتم ترشيح الرئيس ونائبه من قبل هيئة رئاسة مجلس النواب ويصادق عليهم المجلس بالأكثرية المطلقة لعدد أعضائه. لقد اختلفت المشروعات الثلاثة للقانون حول مسألة المعيار الواجب اعتماده في اختيار أعضاء المجلس، ومسألة تشكيلة شخوص الهيكل التنظيمي للمجلس. بشأن المسألة الأولى، يرى المشروع الأول أن "يراعى في تشكيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز تمثيله للمكونات الأساسية للشعب العراقي"، بينما لم يقرر المشروعان الثاني والثالث أي معيار في التكوين، وهو أمر يعكس بلا شك رؤية سياسية جديدة تتمثل في الشروع بمغادرة الطائفية السياسية من إدارة شؤون الدولة. أما مسألة الهيكل التنظيمي للمجلس فيوضحها الجدول (3) في أدناه .

من معطيات الجدول (3) ، يمكن رصد الملاحظات الآتية عن طبيعة العمل التنظيمي في المجلس الاتحادي للنفط والغاز، كأحد الشخوص التنظيمية في نظام إدارة الموارد النفطية المقترح في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز:

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



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

الجدول 3 شكيلة شخوص الهيكل التنظيمي للمجلس الاتحادي للنفط والغاز

المشروع الثالث	المشروعان الأول والثاني
<ul style="list-style-type: none"><li>• رئيس المجلس</li><li>• نائب الرئيس</li><li>• وزير النفط</li><li>• وزير المالية</li><li>• وزير التخطيط</li><li>• خبير بشؤون النفط</li><li>• خبير بشؤون المال</li><li>• خبير بشؤون الاقتصاد</li><li>• ممثل عن كل إقليم منتج للنفط</li><li>• ممثل عن كل محافظة منتجة للنفط</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• رئيس الوزراء</li><li>• نائب رئيس الوزراء المعني</li><li>• وزير النفط</li><li>• وزير المالية</li><li>• وزير التخطيط</li><li>• محافظ البنك المركزي</li><li>• ممثل عن كل إقليم منتج للنفط</li><li>• ممثل عن كل محافظة منتجة للنفط</li><li>• شركة النفط الوطنية العراقية</li><li>• شركة تسويق النفط</li><li>• مختص بشؤون النفط</li><li>• مختص بشؤون المال</li><li>• مختص بشؤون الاقتصاد</li><li>• الرؤساء التنفيذيون للمؤسسات النفطية ذات العلاقة) قد يصل عددهم إلى 7 أو أكثر )</li></ul>
المجموع = 10	المجموع = 13 + 7 = 20

- ربما يعدّ إدراج ممثلي الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط في عداد شخوص المجلس، من قبل المشروعات الثلاثة، بمثابة ترضية تنظيمية لحكوماتها المحلية بعد إقصاءها من عداد شخوص الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية، كما نص دستور البلاد على ذلك) وللتذكير، نشير إلى





## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

أن مشروع مجلس الوزراء قد اقترحا شخص الهيئة الإقليمية في الهيكل التنظيمي المعني، ممثلة لمصالح الإقليم فقط ومستبعدة المحافظات المنتجة من هذا الهيكل. (ومع ذلك، نحن نعدّ الترضية التنظيمية المعنية منقوصة المحتوى والإجراء التنظيميين، كما يجري توضيحه في النقطة أدناه .

- من ناحية المحتوى التنظيمي، يعدّ إدراج ممثلي الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط في عداد شخوص المجلس الاتحادي للنفط والغاز انتقاصا من حقوقها الدستورية في إشغال المواقع الاستراتيجية على الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية، لأن المجلس الاتحادي للنفط والغاز يشغل مواقع الإدارة التنفيذية على الهيكل المذكور، إلى جانب وزارة النفط والهيئات المختصة، كما مر ذكره في المحور الأول من هذا البحث. أما من ناحية الإجراء التنظيمي، فسيضيع صوت ممثلي الأقاليم والمحافظات المنتجة في عمليات التصويت على القرارات التي يتخذها المجلس بشأن السياسات والخطط النفطية وغيرها، التي تتطلب أغلبية ثلثي عدد أعضائه في مشروع مجلس الوزراء) لم يشر مشروع لجنة الطاقة البرلمانية إلى هذه الآلية التنظيمية في عمل المجلس. (من الناحية العملية، ستعني آلية التصويت التنظيمية على القرارات في المجلس تساوي صوت ممثل حكومة الإقليم أو صوت ممثل حكومة المحافظة المنتجة مع صوت أحد المختص أو الخبير بشؤون النفط والمال والاقتصاد، أو تساويه مع صوت أحد المدراء العاميين للشركات النفطية!

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

- ربما يمتلك التفاوت الكبير في عدد أعضاء المجلس الاتحادي للنفط والغاز، ما بين مشروع مجلس الوزراء ومشروع لجنة الطاقة البرلمانية، معنى له قيمة تنظيمية في نظام إدارة الموارد النفطية لم تقصح عنها المشروعات الثلاثة لهذا النظام. سنحاول قراءة هذا التفاوت تنظيميا وعلى



## أوراق في السياسة النفطية

النحو الآتي. تم تقليص عدد أعضاء المجلس من حوالي (20) شخصا مقترحا في المشروعين الأول والثاني إلى (10) أشخاص مقترحة في المشروع الثالث، ذلك أن المشروع الأخير جاء كمبادرة تشريعية من لجنة الطاقة في مجلس النواب ردا على مبادرة المشروع الثاني لمجلس الوزراء المقدمة إلى مجلس النواب) اللافت هنا، أن لجنة الطاقة البرلمانية قد أنجزت مشروعها لقانون النفط والغاز خلال الشهر نفسه من السنة نفسها بعد طرح مجلس الوزراء لمشروعه الثاني خلال شهر آب من سنة. (2011! ربما أرادت لجنة الطاقة في مشروعها تقليص الدور التنظيمي المهيمن للسلطة التنفيذية في عمل المجلس الاتحادي للنفط والغاز في إطار الصراع السياسي الحاد ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في البلاد بعد عام 2005. بيد أن تفسيرنا للتفاوت المعني لا يمتلك أي قيمة تنظيمية في فاعلية عمل نظام الموارد النفطية المقترح في مشروع لجنة الطاقة البرلمانية، لأن هذا المشروع لم يستلهم الأحكام الدستورية في إدارة هذه الموارد والمتمثلة في تساوي حقوق التصرف بملكية ثروة النفط والغاز من قبل الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة .

يتولى المجلس الاتحادي للنفط والغاز الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية الرئيسية الآتية:

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



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

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

- لا توجد صلة تنظيمية مباشرة أو غير مباشرة ما بين مجلس الوزراء وهذا المجلس، باستثناء رئاسته من قبل رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه.
- لا توجد صلة تنظيمية مباشرة أو غير مباشرة ما بين المجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط.
- يصعب فهم حقيقية الغرض الوظيفي و/أو التنظيمي من تأسيس هذا المجلس، فإذا كانت السياسة النفطية والخطط المترتبة عنها يتم إقرارها من قبل مجلس الوزراء، ويتم تحضيرها من قبل وزارة النفط بالتنسيق والتشاور مع الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، فأين سيكون الموقع التنظيمي للمجلس على الهيكل التنظيمي المقترح في المشروعات الثلاثة؟ وما هي الأدوار التنظيمية التي سيؤديها وهو يتوسط المستويين التنظيميين الأثنين: مجلس الوزراء ووزارة النفط، المعنيين بوضع وإقرار السياسات والخطط النفطية؟ إن زيادة عدد المستويات التنظيمية لاتخاذ القرار الإداري تعدّ، بلا شك، أمراً تنظيمياً إيجابياً من جانب ترسيخ الممارسة الديمقراطية في النشاط الإداري، ولكن، من الجانب الآخر، ينبغي على المستوى التنظيمي المضاف إلى هيكل المستويات التنظيمية الأخرى لاتخاذ القرار أن ينفذ كل أو بعض الأدوار التنظيمية أو الوظائف الإدارية الأساسية والمشتقة، والعكس سيعني إنتاج شروط حالة تناقض مؤسساتي وتنظيمي كبيرة، ربما تفضي إلى وقوع نظام إدارة الموارد النفطية بكامله في مطب البيروقراطية المفرطة في العمل الإداري وتنازع السلطات والصلاحيات، وبالتالي إنتاج بيئة أعمال مواتية لمختلف أشكال الفساد الإداري والمالي.
- لا توجد مبررات وظيفية للاستعانة بمكتب المستشارين المستقلين، إذ يوجد هناك ثلاثة خبراء مختصون ضمن أعضاء المجلس الاتحادي نفسه. ثم كيف تفهم استقلالية المستشارين، أعضاء هذا المكتب، في الوقت الذي يتم اختيارهم والتعاقد معهم من قبل المجلس الاتحادي للنفط والغاز نفسه؟



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

- إن صلاحيات المجلس الاتحادي الواردة في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز المقترح فيها تتداخل بالعمق والمساحة التنظيمية، في الغالب الأعم من الحالات التنظيمية، مع سلطات وصلاحيات وزارة النفط الاتحادية.
- تفنقر الصلاحيات التنظيمية الممنوحة للمجلس الاتحادي إلى آليات العمل الوظيفي والمهني الواضحة، وخاصة فيما يتعلق بصلاحيات وضع السياسات النفطية، وصلاحيات دراسة عقود التنقيب والإنتاج، وصلاحيات إقرار نماذج العقود، وصلاحيات وضع تعليمات التفاوض، وصلاحيات ضمان استكشاف وتطوير واستغلال الموارد النفطية، وصلاحيات تقرير مسؤولية إدارة وتشغيل خطوط الأنابيب ومرافئ التصدير على أفضل وجه ولصالح الشعب العراقي.
- يبدو أن الغرض الأساسي من تشكيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز هو تقوية الأدوار التنظيمية لدائرة الإدارة التنفيذية، على حساب الدائرتين الاستراتيجية والعملياتية، في الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية المقترح في مشروعات قانون النفط والغاز الثلاثة، وتعزيز الهيمنة التنظيمية لوزارة النفط في نظام الإدارة المعني) مشروع مجلس الوزراء)، على الرغم من أن مشروع لجنة الطاقة البرلمانية يهدف إلى تعزيز الهيمنة التنظيمية للمجلس الاتحادي للنفط والغاز نفسه على حساب أدوار ووظائف وزارة النفط، كما سنرى تـوا.

#### 4.وزارة النفط :

تشغل مؤسسة وزارة النفط موقع اللب التنظيمي Organizational Core الاستراتيجي والتنفيذي والعملياتي في جميع مشروعات قانون النفط والغاز الثلاثة، حيث أنها موجودة ضمن الحكومة الاتحادية في عداد مجلس الوزراء) دائرة الإدارة الاستراتيجية)، وموجودة أيضا ضمن أعضاء المجلس الاتحادي للنفط والغاز) دائرة الإدارة التنفيذية)، وموجودة أيضا كشخص تنظيمي مستقل) دائرة الإدارة التنفيذية)، فضلا عن نفوذها التنظيمي الكبير في دائرة الإدارة العملياتية من خلال تأثيرها في تكوين ونشاط شركة النفط الوطنية العراقية والهيئة الإقليمية والهيئات المختصة وممثلي الأقاليم والمحافظات المنتجة .

في المشروع الأول لقانون النفط والغاز، عدت وزارة النفط صاحبة الصلاحية المؤسساتية والتنظيمية) تم التحلي عن ذلك في المشروعين الثاني والثالث (لاقتراح السياسة والقوانين والخطط الاتحادية النفطية،



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

ومنحت صلاحيات إعداد الأنظمة والتوجيهات والتعليمات لتنفيذ السياسات والخطط الاتحادية، وكذلك القيام بأعمال الرقابة والإشراف على العمليات النفطية، بالتنسيق مع الهيئات الإقليمية والمحافظات المنتجة للنفط والغاز) أنظر الجدول 2 في أعلاه. (وكما جاء في الأسباب الموجبة للمشروعين الأول والثاني، فإن الغرض من تكوين نظام إدارة الموارد النفطية سيكون" من أجل تمكين وزارة النفط من التركيز على دورها التنظيمي الرئيس، فيما يتعلق بوضع السياسات والتخطيط والإشراف والمتابعة والتحديث المطلوب لتحسين الكفاءة التشغيلية) "الأسباب الموجبة في المشروعين الأول والثاني(، بينما جاء الغرض من تكوين نظام إدارة الموارد النفطية في المشروع الثالث على نحو مغاير" :من أجل تأسيس مجلس) المجلس الاتحادي للنفط والغاز، حسب تعريف الفقرة رابعا من المادة - 1 الباحث (يمكن من وضع السياسات الاتحادية والتخطيط والإشراف والمتابعة وتحسين الكفاءة التشغيلية في مجال إنتاج البترول) "الأسباب الموجبة في المشروع الثالث).

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

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



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

• الحق التنظيمي في تنفيذ عقود متعلقة بخدمات التجهيز للنفط والغاز، وغيرها.  
في الوقت نفسه، حصر مشروع مجلس الوزراء عمل المجلس الاتحادي للنفط والغاز بأداء أدوار تنظيمية لتنفيذ مهمات إدارية إجرائية شكلية، منها الأساسية الآتية وبإيجاز شديد) أنظر الجدول 2 في أعلاه:

- إقرار السياسات البترولية الاتحادية) الموضوعة من قبل وزارة النفط.
  - المصادقة على تعليمات ومعايير التعاقد والعقود النفطية) الموضوعة من قبل وزارة النفط.
  - المصادقة على نماذج عقود التنقيب والتطوير والإنتاج النفطي) المعدة من قبل وزارة النفط.
  - الموافقة على عقود التنقيب والتطوير والإنتاج النفطي) المبرمة من قبل وزارة النفط.
- لو افترضنا أن أداء وزارة النفط للوظائف الإدارية الأساسية منها والمشتقة، من خلال اتخاذ قرارات إدارية استراتيجية وتنفيذية وعملية، جاء على مستوى عالٍ من الاحتراف والمسؤولية وبما ينسجم مع السياسات الاجتماعية والاقتصادية للحكومة الاتحادية، عندها ستكون العلاقات التنظيمية ما بين وزارة النفط والمجلس الاتحادي للنفط بدون معنى أو مضمون تنظيمي عملي واضح المعالم، إذ أن مطالبته مشروع لجنة الطاقة في مجلس النواب لوزارة النفط بتقديم مقترحات السياسة النفطية والخطط المتعلقة بها إلى المجلس الاتحادي للنفط والغاز لمراجعتها وإقرارها، تبدو غير منطقية تنظيمياً، ومنافية لمبادئ أداء إداري سليم ومسئول وفعال في الظروف المعاصرة لتطور علم الإدارة نفسه والصناعة النفطية العالمية . وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة للنفط والغاز، التي أشارت إليها الأسباب الموجبة في المشروعات الثلاثة للحاجة إلى تشريع قانون خاص ينظم إدارة صناعة النفط الوطنية، إلا أن هذه الأهمية تبقى نسبية، على الأقل في المدى البعيد . هذا يعني بأنه لا توجد حاجة ومبررات اقتصادية وإدارية وفنية لتأسيس نشاط القطاع النفطي وأدلجة التصورات ووجهات النظر على عملياته الإنتاجية، إذا كان تأسيس المجلس الاتحادي للنفط والغاز تقف وراءه مصالح ودوافع سياسية أو أيديولوجية) أو ربما رغبة البعض من الخبراء أو الساسة بإشغال مواقع وظيفية مريحة في هذا المجلس أو في مكتبته الاستشاري؟! . (وإذا كان وجود المجلس الاتحادي تشترطه ضرورات مؤسساتية وتنظيمية قصوى، فإن بقية القطاعات الاقتصادية والأنشطة الأخرى للاقتصاد العراقي) مثلاً المياه والري، الزراعة وإنتاج الغذاء، التعليم وغيرها، هي ليست بأقل حاجة من قطاع النفط لوجود مثل هذا المجلس كمؤسسة تنظيمية . وبالنتيجة سيكون لدينا في العراق



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

عدد من المجالس المؤسسية/التنظيمية الاتحادية مساو لعدد الوزارات العراقية القطاعية! ماذا يعني هذا الأمر في الممارسة الإدارية؟

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

#### 5. شركة النفط الوطنية العراقية:

على الرغم من أن المشروع الثالث لقانون النفط والغاز قد أقصى شركة النفط الوطنية العراقية من عداد الشخصوس التنظيمية المشاركة في نظام إدارة الموارد النفطية ومن عضوية المجلس الاتحادي للنفط والغاز، إلا أنه في مادته (13) أناط بالشركة تولي تنفيذ عمليات إنتاجية وتنظيمية في دائرة الإدارة العملياتية من الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة المعني. في الوقت نفسه، عدّ مجلس الوزراء في مشروعيه لقانون النفط والغاز شركة النفط الوطنية العراقية بمثابة شخصاً تنظيمياً أصيلاً من شخصوس نظام إدارة الموارد النفطية المقترح للتشريع وعضوا في المجلس الاتحادي للنفط والغاز، وأناط بها تولي تنفيذ عمليات إنتاجية وتنظيمية في دائرة الإدارة العملياتية أيضاً من الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة المعني) الفقرة " ج "

من المادة 5 في المشروع الأول، والمادة 13 في المشروع الثاني.)

في مشروعي مجلس الوزراء، لا يمكن رصد علاقات أو صلات تنظيمية ما بين شخص شركة النفط الوطنية العراقية والشخصوس التنظيمية الأربعة السابقة عليه في الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية، المقترح من قبلهما) وهي على التوالي من الأسفل نحو الأعلى على الهيكل التنظيمي: وزارة



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

النفط، المجلس الاتحادي للنفط والغاز، مجلس الوزراء، مجلس النواب. (وعلى الرغم من كون الدستور العراقي ومشروعي مجلس الوزراء أرادت إضفاء الطابع الديمقراطي والشفاف، كما افترض ذلك، على عمليات صناعة واتخاذ القرارات الإدارية في قطاع استخراج النفط من خلال زيادة عدد الشخوص التنظيمية المشاركة في هذه العمليات التنظيمية، إلا أن شركة النفط الوطنية قد حرمت من فرص المشاركة التنظيمية والمؤسسية المباشرة أو غير مباشرة في صناعة قرارات الشأن النفطي. وبما أن جوهر أي عملية إدارية يتجلى من خلال صنع واتخاذ وتنفيذ القرار الإداري، فمن المسلم به في علم الإدارة المعاصر أن يتمتع منقذ القرار، على الأقل، بقدر كبير من الحرية والاستقلالية والإمكانية التنظيمية في المشاركة وإبداء الرأي والاقتراح وغيرها.

#### 6. الهيئة الإقليمية:

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

وعلى الرغم من أن مشروعي مجلس الوزراء قد وضعوا الهيئة الإقليمية في ذيل قائمتي الشخوص التنظيمية لأداء أدوار ووظائف دائرة الإدارة العملية، إلا أنهما منحا هذه الهيئة الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية لدائرة الإدارة التنفيذية في الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة فيهما) أنظر الجدول 2 في أعلاه. (وهذا تناقض تنظيمي واضح، ذلك أن المواقع التنظيمية لشخوص الإدارة هي التي تقرر أدوارها





## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

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

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



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

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

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

الجدول (4) السلطات الإدارية والصلاحيات التنظيمية لمصطلح "الهيئة الإقليمية" ومصطلح "الهيئات المختصة" في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز

"الهيئات المختصة" في المشروع الأول الثالث	"الهيئة الإقليمية" في المشروع الثاني	"الهيئة الإقليمية" في المشروع الأول
1. اقتراح الأنشطة والخطط للسلطات الاتحادية نيابة عن الإقليم	1. اقتراح الأنشطة والخطط للسلطات الاتحادية نيابة عن الإقليم	1. تولي تحضيرات اقتراح الأنشطة والخطط للسلطات الاتحادية نيابة عن الإقليم
2. القيام بإجراءات التراخيص	2. مشاركة وزارة النفط	2. القيام بإجراءات التراخيص



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

النفطية في الأقاليم " 3. مراقبة العمليات البترولية والإشراف عليها ... بالتنسيق مع الهيئات المختصة "... (الفقرة ثالثاً من المادة 11) 4. القيام بالتفاوض وإبرام العقود النفطية على وفق آليات التفاوض والتعاقد في المادة 18	بإجراءات التراخيص النفطية في الإقليم " 3. الإشراف على العمليات البترولية ... بالتنسيق مع الهيئات الإقليمية والمحافظات المنتجة) الفقرة ثالثاً من المادة 11) 4. حضور مداورات المجلس الاتحادي للنفط والغاز	النفطية في الإقليم 3. حضور مداورات المجلس الاتحادي للنفط والغاز 4. التعاون مع وزارة النفط بمهام المراقبة والإشراف على العمليات النفطية
--	---	---

تمتلك الهيئة الإقليمية أو الهيئات المختصة صلات تنظيمية مع المستويات الإدارية الآتية في الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية المقترح في المشروعات الثلاثة) أنظر الشكل 4 في أعلاه من هذا البحث):

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

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



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

ب. مع المجلس الاتحادي للنفط والغاز في مستوى الإدارة التنفيذية: تنشأ الصلة التنظيمية من خلال القيام بإجراءات جولات التراخيص النفطية في الإقليم، باعتماد النماذج التعاقدية والتعليمات الصادرة من المجلس الاتحادي للنفط والغاز) في الوقت الراهن ومنذ عام 2009 تقوم وزارة النفط بإجراء جولات التراخيص النفطية بنفسها، وباعتماد النماذج التعاقدية والتعليمات المعدّة من قبلها. (في هذا الأمر هناك انتقاص من الحقوق الدستورية للأقاليم) والمحافظات المنتجة أيضا، إذ أن الإقليم كيان مؤسّساتي وإداري عام دستوري، بينما المجلس الاتحادي للنفط والغاز كيان تنظيمي مستحدث، الأمر الذي يعني التناقض الدستوري مع طبيعة نظام الحكم الاتحادي القائم في البلاد .

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

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

### المحور الثالث: تقييم نظام إدارة الموارد النفطية في مشروعات قانون النفط والغاز

سيفضي نظام إدارة الموارد النفطية المقترح في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز، إلى إنتاج معضلات إدارية كبيرة وخطيرة، تقود، بدورها، إلى حدوث حالات الشلل أو الانقطاع في سلاسل عمليات صناعة القرارات الإدارية المختلفة، الأمر الذي سيعني في نهاية المطاف إخفاق الشخوص التنظيمية لنظام الإدارة المعني في أداء أدوارها التنظيمية أو تحقيق وظائفها الإدارية. ومن هذه المعضلات، الست الأساسية الآتية:



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

- المعضلة الإدارية الأولى: اختلال العلاقات المؤسساتية والتنظيمية بين شخصي مؤسسة الحكومة الاتحادية) مجلس النواب ومجلس الوزراء (، بسبب غياب وظيفتي الرقابة والتغذية العكسية من العلاقات المذكورة.
  - المعضلة الإدارية الثانية: تمويه وتداخل الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية ما بين مؤسسات المجلس الاتحادي للنفط والغاز، وكل من مجلس الوزراء ووزارة النفط، وغياب الوظائف الإدارية الأساسية في نشاط مؤسسة المجلس الاتحادي للنفط والغاز.
  - المعضلة الإدارية الثالثة: ازدواجية العمل الإداري في نشاط مؤسستي وزارة النفط والمجلس الاتحادي للنفط والغاز في دائرة الإدارة التنفيذية، وغياب وظيفة التغذية العكسية ما بين مؤسستي وزارة النفط) دائرة الإدارة التنفيذية (ومجلس الوزراء) دائرة الإدارة الاستراتيجية).
  - المعضلة الإدارية الرابعة: حرمان شركة النفط الوطنية العراقية من إمكانية المشاركة التنظيمية في عمليات صناعة القرارات الإدارية المختلفة، وغياب وظيفة التغذية العكسية الرابطة ما بين الشركة المذكورة وكل من مؤسسة وزارة النفط ومؤسسة الهيئة الإقليمية أو الهيئات المختصة.
  - المعضلة الإدارية الخامسة: الغياب المؤسساتي والتنظيمي لشخص الهيئة الإقليمية) أو ممثل الإقليم المنتج للنفط (في الفعل الإداري المباشر) أداء الدور التنظيمي، وتحقيق الوظيفة الإدارية)، وغياب تغذيتها العكسية مع بقية شخوص الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية.
  - المعضلة الإدارية السادسة: الغياب المؤسساتي والتنظيمي لشخص المحافظة المنتجة) أو ممثل المحافظة المنتجة للنفط (في الفعل الإداري المباشر) أداء الدور التنظيمي، وتحقيق الوظيفة الإدارية)، وغياب تغذيتها العكسية مع بقية شخوص الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية.
- يمكن لنا الآن النظر في الهيكل التنظيمي لمنظومة إدارة الموارد النفطية، المعطى في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز، عبر ثلاثة مستويات تنظيمية تبين اتجاهات الفعل الإداري للهيكل التنظيمي المعني على النحو الآتي:
- **المستوى الأول) الصلات التنظيمية ما بين مجلس النواب ومجلس الوزراء:**
    - غياب وظيفة مبادرة مجلس النواب باقتراح مشروعات قوانين خاصة بالشأن النفطي.
    - غياب وظيفة رقابة مجلس النواب لأداء نظام إدارة الموارد النفطية.



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

- غياب وظيفة التنسيق فيما بين مجلس الوزراء ومجلس النواب .
- اختلال وعدم انسيابية الفعل الإداري ما بين مجلس الوزراء ومجلس النواب .
- **(المستوى الثاني) الصلات التنظيمية ما بين مجلس الوزراء والمجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط:**
  - غياب الفعل الإداري المباشر ما بين مجلس الوزراء والمجلس الاتحادي للنفط والغاز .
  - الصفة الاستشارية للمجلس الاتحادي للنفط والغاز في علاقته التنظيمية بمجلس الوزراء .
  - غياب الفعل الإداري المباشر ما بين المجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط .
  - غياب التغذية العكسية ما بين وزارة النفط ومجلس الوزراء .
  - يبدو الموقع التنظيمي للمجلس الاتحادي للنفط والغاز وكأنه موقع هامشي ومصطنع ما بين موقعي مجلس الوزراء ووزارة النفط .
  - التطويل غير المبرر تنظيمياً لسلسلة إصدار الأوامر واتخاذ القرارات الإدارية .
  - تشتت وتمويه المسؤوليات الإدارية لشخص صناعية القرارات الإدارية .
- **(المستوى الثالث) الصلات التنظيمية ما بين وزارة النفط وشركة النفط الوطنية العراقية والهيئة الإقليمية:**
  - غياب التغذية العكسية ما بين شركة النفط الوطنية ووزارة النفط .
  - غياب التغذية العكسية ما بين الهيئة الإقليمية وشركة النفط الوطنية .
  - غياب الفعل الإداري المباشر ما بين وزارة النفط والهيئة الإقليمية .
  - الغياب الكامل لسطة الفعل الإداري لدى شركة النفط الوطنية .
  - انقطاع الصلات التنظيمية ما بين الهيئة الإقليمية والمجلس الاتحادي للنفط والغاز .
  - عدم الجدوى الإدارية لوظيفتي المراقبة والإشراف للهيئة الإقليمية على شركة النفط الوطنية .
  - اختلال وتمويه سلاسل إصدار الأوامر واتخاذ القرارات الإدارية .

الخاتمة:



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

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

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

- تقرّر وزارة النفط بإقرار شروط ومعايير وآليات التفاوض والتعاقد وإجراء ومنح التراخيص النفطية للشركات النفطية الأجنبية.
- تقرّر وزارة النفط باختيار الشركات النفطية الأجنبية المؤهلة للتعاقد معها.
- تقرّر وزارة النفط باختيار نوع العقد النفطي) عقد الخدمة النفطية (مع الشركات النفطية الأجنبية.
- اختارت وزارة النفط شركاتها النفطية لتنفيذ عقود الخدمة النفطية على النحو الآتي: تقوم الشركة النفطية الوطنية في منطقة الاستخراج النفطي بدور الطرف الأول في العقد) الطرف الثاني ائتلاف الشركات النفطية الأجنبية)، وتقوم شركة نفطية وطنية أخرى من خارج منطقة الاستخراج النفطي بدور الشريك الحكومي للمقاول الأجنبي في العقد النفطي وبنسبة مشاركة قدرها 25%، أما نسبة 75% فهي من حصة المقاول الأجنبي في العقد.
- يسري فعل هذا النظام لإدارة الموارد النفطية الوطنية حتى نهاية مدة العقد البالغة 20 سنة ابتداء من عام 2009.



## أوراق في السياسة النفطية

- لم تتطلب نصوص عقود جولات التراخيص النفطية مصادقة مجلس النواب على إبرامها، ولم تتطلب أيضا موافقة مجلس الوزراء وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على شروطها. لو افترضنا، أن مجلس الوزراء أو لجنة الطاقة في مجلس النواب قد نجح في تشريع قانون النفط والغاز كل حسب أحكام مشروعه المطروح، فما هي الخيارات التنظيمية المحتملة التي سيواجهها تحقيق نظام إدارة الموارد النفطية المقترح في القانون المذكور، الفائز بالتشريع، عند التطبيق العملي له؟ لا نرى، مع الأسف الشديد، وجود خيارات تنظيمية كثيرة وممكنة التطبيق في هذا الأمر:
- الخيار الأول: إلغاء نظام الإدارة بموجب أحكام عقود جولات التراخيص النفطية وإحلال بديله نظام الإدارة بموجب أحكام قانون النفط والغاز في المشروع الثاني أو المشروع الثالث. يصعب، عمليا، تبني هذا الخيار التنظيمي بسبب: أولا، حاجة العراق الاقتصادية الراهنة والمستقبلية لعوائد تصدير النفط المستخرج بموجب هذه العقود؛ وثانيا، وحسب أحكام عقود جولات التراخيص النفطية نفسها، لا تعدّ هذه العقود عقودا سيادية يمكن للحكومة العراقية إلغائها أو تعديلها، إلا بموجب ترتيبات تنظيمية نصت عليها أيضا أحكام هذه العقود... : إن الحقوق والالتزامات بموجب هذا العقد تشكل حقوقا أو التزامات تجارية أكثر منها سيادية، وبالتالي لا يحق لأي طرف المطالبة، وبموجب هذا العقد التنازل عن أي حصانة من الإجراءات القانونية أو تنفيذ الحكم في هذا الشأن) "الفقرة 2 من المادة 37 من عقد حقل الرميلة النفطي. (والحديث في هذه المادة من العقد يجري عن" القانون واجب التطبيق وتسوية النزاعات والتحكيم."
- الخيار الثاني: تعايش نظام الإدارة بموجب أحكام عقود جولات التراخيص النفطية مع بديله نظام الإدارة بموجب أحكام قانون النفط والغاز في المشروع الثاني أو المشروع الثالث، في حال تعذر تطبيق الخيار الأول في أعلاه. لا يمكن أن يتعايش نظامي الإدارة المذكورة في نطاق العمليات النفطية للحقول النفطية الحالية، الجاري تنفيذها الآن بموجب أحكام عقود جولات التراخيص النفطية، لأنهما نظامان إداريان لا تسمح أحكامهما بالتعايش معا في بيئة أعمال واحدة. فضلا عن ذلك، لا يمكن المزوجة التنظيمية بين النظامين على الأقل من الناحية الآتية: نظام الإدارة في العقود يوفر للشريك الحكومي "نوما تنظيميا" هائلا أنظر





## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين في 3 أيلول (2017)، بينما نظام الإدارة في القانون يتطلب منه الحضور التنظيمي الفاعل لتنفيذ العمليات النفطية في الحقول النفطية الحالية من قبل شخوص تنظيمية مشاركة كثيرة. يمكن للخيار الثاني أن يتحقق في نطاق العمليات النفطية من الحقول المستقبلية، التي لا تغطي أحكام العقود النفطية الحالية أنشطتها، الأمر الذي يعني تنظيمياً تعايش نظامين مختلفين لإدارة الموارد النفطية في البلاد: نظام عقود خدمة نفطية من الحقول النفطية الحالية غير خاضع لأحكام قانون النفط والغاز، ونظام إدارة حقول نفطية مستقبلية سيجري تحقيقه بموجب أحكام قانون النفط والغاز. وبما أن القانون المعني لم يشرع لغاية الآن، لا يمكنني الجزم بمدى وآليات وأدوات تعايشهما المتوازي تنظيمياً وعملياتياً.

• الخيار الثالث والأخير في هذا السياق: سأفترض أن وزارة النفط ستجري تعديلاً شكلياً من الناحية التنظيمية على عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة مع شركات النفط الأجنبية على ضوء أحكام المشروع الثاني أو المشروع الثالث بعد تشريع أحدهما طبعاً، يتمثل بإحلال الشخوص التنظيمية، المنصوص عليها في الدستور، محل شركاتها النفطية في العقود النفطية المبرمة والجاري تنفيذها، على النحو الآتي: تحل حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة محل "الطرف الأول" في العقد النفطي، وتحل شركات النفط الوطنية المحلية، بعد تأسيسها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، أو شركة النفط الوطنية العراقية بعد تأسيسها أيضاً والمنصوص عليها في المشروعين الثاني والثالث، محل "الشريك الحكومي" في العقد النفطي. لا يمكنني الجزم أيضاً بإمكانية تحقيق هذا الخيار التنظيمي، لأن هذا الأمر يتطلب أولاً، القبول من الطرف الثاني في العقد (ائتلاف الشركات النفطية الأجنبية)؛ وثانياً، استعداد وزارة النفط والمجلس الاتحادي للنفط والغاز والهيئات المختصة للتنازل عن مواقعها التنظيمية لصالح حكومات وشركات نفط الأقاليم والمحافظات المنتجة أو لصالح شركة النفط الوطنية العراقية.

ربما يكون لأصحاب الشأن بطرح المشروعين الثاني والثالث رأي آخر في ما ذهبنا إليه من رأي (وسيسعدني طرحه من قبلهم للرأي العام)، ولكننا نعتقد بطابع العبث الفكري لطرح المشروعين، ذلك أن



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

تشريع قانون النفط والغاز وتطبيق نظام إدارة الموارد النفطية المقترح في مشروعات القانون الثلاثة، سيعني إنتاج مجموعات مؤسساتية وتنظيمية كبيرة، متداخلة ومتناقضة ومتنازعة، من عوامل البيئتين الداخلية والخارجية المؤثرة في الأداء الوظيفي لنظام الإدارة المعني، نذكر الأساسية منها :

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

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

سنحاول هنا طرح بعض التصورات العملية لمقترح منهجي بديل عن منهجية تكوين وأداء نظام إدارة المصادر النفطية الذي جاءت به المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز .يستند المقترح البديل على مدخل منهجي تنظيمي يزوج ما بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية للموارد النفطية، وعلى وفق مرجعية الدستور) المادتين 60 و 61/صلاحيات مجلس النواب، المادة/110 الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، المادة/111 ملكية الثروة النفطية، /112 رسم السياسات الاستراتيجية النفطية، وغيرها (ومرجعية علم الإدارة المعاصر) منهجية صناعة واتخاذ القرارات الإدارية .(يتألف منطق المقترح التنظيمي البديل من ثمان خطوات منهجية مترابطة فيما بينها على النحو التفاعلي المتسلسل الآتي :



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

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

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

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

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

**الخطوة الثالثة) إدارة لامركزية:** (حصر ومعالجة بدائل القانون أو القرار الأمثل أو التعليمات. هنا

تجري دراسة تحليلية مقارنة لكل بدائلها المتاحة. إن المؤسسات المختصة بهذا الشأن هي:

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



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

**الخطوة الرابعة) إدارة لامركزية:** (التقييم الأولي لبدائل القانون أو القرار أو التعليمات .ينبغي أن تناط مسؤولية تحقيق هذه الوظيفة بالمؤسسات التي لها صلات تنظيمية مباشرة بالمستوى الإداري المناط به اختيار البديل والمستوى الإداري المناط به اقتراح البديل وهي:

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

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

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

**الخطوة السادسة) إدارة لامركزية:** (التقييم النهائي لبدائل القانون أو القرار أو التعليمات .تتصف هذه الخطوة بأقصى قدر من المسؤولية السياسية والتنظيمية والاقتصادية والفنية من خلال التشخيص التدقيق لأسبقيات هذا البديل أو ذلك، مثل التبعات المختلفة، التأثير على نشاط قطاع الاستخراج النفطي، الدوافع والقدرات الكامنة للشخص المشرك، التكاليف المؤسسية وغيرها من العوامل .هذه الوظيفة تنجز بواسطة تعاون:

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

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



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

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

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

- ديمقراطية وشفافية عمليات صياغة واتخاذ وتحقيق المبادرات القانونية والتنظيمية في نشاط قطاع استخراج النفط، وتلافي تنازعها و/أو تناقضها وتقاطعها .
- مبدأ الإدارة اللامركزية في وظائف التكامل التنظيمي الأفقي) اقتراح، تنسيق، تشاور، تعاون وغيرها (بين المؤسسات والشخص المعنية بالإدارة التنفيذية والعملياتية للشأن النفطي، بالمزاوجة مع مبدأ الإدارة المركزية في وظائف التكامل التنظيمي العمودي) رسم السياسات، التخطيط، التنظيم، الرقابة وغيرها (بين المكونات الاتحادية المعنية بالإدارة الاستراتيجية للشأن النفطي.
- المنفعة القصوى والضرر النسبي الأدنى للمبادرات القانونية والتنظيمية على نشاط قطاع الاستخراج النفطي والاقتصاد الوطني، من خلال الاهتمام بمصالح أشخاص المبادرة وليس بوجهات نظرهم السياسية أو الإيديولوجية.
- ضمان وحدة العراق، الترابية والدستورية والسياسية والاقتصادية، التي تتضمنها المبادرة النفطية.
- ضمان تبني تقنيات اقتصاد السوق، وسيادة آليات المنافسة النزيهة في إدارة نشاط قطاع الاستخراج النفطي.

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

(\*\* ) نسخة معدلة ومنقحة للبحث الذي نشر على موقع الشبكة بتاريخ 20 شباط 2018

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين .يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر .

7 آذار / مارس 2018

<http://iraqieconomists.net/ar/>



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة النفطية

#### المصادر:

دستور جمهورية العراق. 2005.

عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص العربي للعقد غير المنشور.

عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين. <http://iraqieconomists.net>

الكعبي، جواد كاظم لفته. (2014) مسارات الثقافة التنظيمية في إدارة الجامعة المعاصرة. الناشر: دار الكتاب الجامعي، العين/الإمارات العربية المتحدة.

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

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

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

لفته، جواد كاظم. (2011) منهجية الإدارة المعاصرة في معالجة المعضلات الاقتصادية، الناشر دار صفاء للنشر والتوزيع، ط1، عمان.

مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من مجلس الوزراء في شباط/فبراير. 2007.

مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من مجلس الوزراء في آب/أغسطس. 2011.

مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من لجنة الطاقة في مجلس النواب في آب/أغسطس. 2011.