



## ملاحظات على قانون شركة النفط الوطنية<sup>1</sup> الصادر في 5 آذار 2018

د. علي مرزا

في هذه الملاحظات سأتناول، بشكل انتقائي، مجموعة من القضايا التي شملها قانون شركة النفط الوطنية الصادر في 5 آذار، 2018. وهذه القضايا هي: مجال نشاط الشركة، مالية الشركة، دور الشركة في إقليم كردستان، توزيع أسهم على السكان، صندوق الأجيال، واستثناء الشركة من بعض القوانين.

### أولاً: مجال نشاط الشركة

تنص المادة 3 من قانون شركة النفط الوطنية على ما يلي: "تهدف الشركة الى الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية في مجال استكشاف النفط والغاز وتأهيل وتطوير الحقول والإنتاج والتسويق وكافة النشاطات المرتبطة بها إضافة الى الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية على اسس فنية واقتصادية لضمان اعلى العوائد وأدنى التكاليف وبما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي." وفي الفقرة ثانياً من المادة 2 ورد ما يلي: "تمارس اعمالها [أي الشركة] في جميع أراضي جمهورية العراق ومياه الإقليمية وجرفه القاري وخارج العراق نيابة عن الدولة العراقية".

ويمكن الاستنتاج، من هاتين المادتين، أن هذا التحديد في القانون يمكن أن يشمل جميع العمليات النفطية والغازية في العراق. وبذلك قد يساهم في توحيد منظور متوازن للصناعة النفطية ويحقق نتائج مرضية إذا ما توفر منظور استراتيجي واضح، من ناحية، والتشريعات المناسبة، خاصة قانون للنفط والغاز (غير المشرّع لحد الآن)، من ناحية أخرى. ولكن بعض المواد التي وردت في القانون، من ناحية، ومسائل تتعلق

<sup>1</sup> نُزِلَ "القانون" من الموقع الإلكتروني لمجلس النواب في 8 آذار 2018، والذي ورد في باب "القوانين الصادرة"، القراءة الأولى.

بالتحديدات الدستورية والظروف الدولية، من ناحية ثانية، كلها تثير نقاشاً خلافية تتطلب تعديل القانون وعدم استمراره ببعض موادّه الحالية. ولعل القضايا التالية تغطي بعضاً من هذه النقاط.

## ثانياً: مالية الشركة

(1-2) عولمت شركة النفط الوطنية، فعلياً، كشركة مقاولة تستلم (إضافة لتسديد رأسمالها) ما أنفقته من تكاليف زائداً "نسبة من الربح ...". حيث ورد في الفقرة أولاً من المادة 12 ما يلي: "تستقطع الشركة مبلغاً يغطي جميع الكلف الاستثمارية والتشغيلية ولا يقل عن معدل الكلفة في جميع الحقول المستثمرة، عن كل برميل من النفط الخام والغاز المنتج مضافاً إليه نسبة معينة من الربح، ويتم تحديد ذلك بالاتفاق بين الشركة ووزارات المالية والنفط والتخطيط، ويصادق عليه مجلس الوزراء، وتتم مراجعته كل ثلاث سنوات، ويستقطع مباشرة من حساب وزارة المالية لدى البنك المركزي عن عوائد النفط والغاز". وبمعاملة الشركة كمقاول، يستعيد الكلفة التي أنفقها (زائداً نسبة ربح غير محددة)، فإنها ستعتمد في قراراتها الإنتاجية والاستثمارية، من خلال تحديد الكلفة ونسبة الربح من قبل الجهاز الإداري للدولة (المالية والنفط والتخطيط)، على هذا الجهاز، وما ينطوي عليه من بيروقراطية ومناورات سياسية. وبالنتيجة، من المستبعد استطاعتها تكوين وعاء استثماري كافٍ لعملياتها وتوسعها المستقبلي.

(2-2) من ناحية أخرى، فإن استقلاليتها قُيدت، أساساً "بارتباطها" بمجلس الوزراء (المادة 2) وإمكانية اعتراض وزارة النفط على قراراتها (المادة 11). هذا في الوقت الذي يتطلب التنافس مع الشركات الأخرى إدارة مقتردة/مستقلة، مكتفية مالياً، ولها استراتيجية وسياسات انتاجية واستثمارية وتسويقية واضحة. ولا يتأتى ذلك إلا بتبني معايير واضحة متفق عليها لتحديد التكاليف، موضوعة من جهة مهنية رصينة، من ناحية، وتحديد حصة كافية تستبقيها الشركة من أرباحها، من ناحية أخرى. وبالطبع لا يعني الاستقلال عدم وجود اشراف ومتابعة، والتي يجب خضوع الشركة لها من خلال مؤسسية رصينة للمتابعة والرقابة والمسائلة، بقدر ما يعني عدم تقييد الشركة بإجراءات واعتراضات بيروقراطية معرقة لعملها وحسن أداءها.

(2-3) صحيح، يمكن القول أن "نسبة الربح" يمكن تحديدها بشكل يتيح حداً أدنى من التمويل بما يُمكن الشركة من القيام بعملياتها بصورة مرضية. غير ان ذلك سيعتمد على المساومات السياسية والإدارية. ولقد تبين

في العقد والنصف الماضيين أن المؤسسة السياسية والتشريعية والإدارية في العراق، غير قادرة، عموماً، على التوصل لحلول ناجعة أو مرضية في الوقت المناسب. وفي هذا السياق، فإن تحديد حصة من ربح الشركة للميزانية الاتحادية مقدارها 90%، كما ورد في الفقرة ثالثاً من المادة 13، لإشباع حاجة الميزانية، يمكن أن يكون مبرراً لو كان قد تم حل مشكلة تمويل الشركة بشكل مرضي وعدم ترك مقدار حصتها من الربح للمساومات السياسية والإدارية. وبدلاً من معالجة الأمر بتحديد حصتها بشكل واضح من العشرة بالمائة المتبقية، تُركت هذه القضية عائمة. هذا في الوقت الذي رُبطت الشركة بمسائل ليست لها علاقة بها، كصندوق الأجيال، وأسهم العراقيين المقيمين، ومناطق إنتاج نفط الشركة.

(2-4) لذلك لتأمين حد أدنى من الاستقلالية/التمكين المالي للشركة، كان من المناسب أن تُحدّد مالية شركة النفط الوطنية، في القانون، كما يلي:

(أ) تقرير حصة خزينة الدولة من أرباح الشركة، بمستوى يوازن بين تأمين مورد مالي مناسب/مستدام لوزارة المالية، من ناحية، وتدفق نقدي كافٍ لشركة النفط الوطنية يُمكنها من تحقيق الاستقلال والكفاية المالية، من ناحية أخرى. وفيما عدا احتياطي الشركة، فإن القضايا الأخرى، التي حَمَلها القانون للشركة (صندوق الأجيال، أسهم العراقيين، المناطق المنتجة لنفط الشركة) ينبغي أن تعود للميزانية وتحكمها قوانينها، لا أن تُرحّل مشاكلها للشركة وما ينطوي على ذلك من ازدواج في المهام والأهداف.

(ب) يُحدّد حد أدنى لما يتبقى للشركة من صافي العوائد السنوية، وإذا تطلب الأمر تُعدّل أو تؤخّر بعض من مدفوعاتها لخزينة الدولة (وزارة المالية) حتى لا تتخفف صافي عوائدها عن هذا الحد.

(ج) يمكن تعديل النسب المقترحة لحصة الخزينة من أرباح الشركة في الأوقات الاستثنائية. على سبيل المثال، حينما ترتفع أو تتخفف أسعار تصدير النفط بشكل حاد.

(د) وهنا ترد ملاحظة من المناسب ذكرها الآن. في الوقت الذي كانت أسعار النفط تفوق المائة دولار للبرميل (2011-منتصف 2014) كان هناك تغاضي عن إنشاء صندوق الأجيال بالرغم من الدعوات المتكررة لذلك، بما فيها لكاتب هذه السطور. من ناحية أخرى، في تلك السنوات وبالرغم من الوفرة المالية امتنعت الدولة عن تلبية الدعوة لتوزيع عوائد نفطية على السكان. وكان هذا قراراً حكيماً. فلماذا

الآن بعد تدهور أسعار النفط وزيادة الحاجة المالية للأشياء والتعمير وارتفاع العجز في الميزانية، والبلد ليس في أحسن أحواله المالية، يُتخذ قراراً بالتوزيع؟

### ثالثاً: دور شركة النفط الوطنية في إقليم كردستان

(أ) اقتصرت إدارة الشركة لعقود النفط في العراق، في القانون، على عقود الخدمة-الفنية الاتحادية دون عقود المشاركة في الإنتاج. وهناك نوعين من عقود المشاركة في الإنتاج في العراق. النوع الأول، خارج إقليم كردستان، ويقتصر على شركة غاز البصرة. ومن الواضح أنها مستثناة من إدارة شركة النفط الوطنية بحكم عدم ربط القانون لشركة غاز الجنوب (وهي المُشارك ب 51% في شركة غاز البصرة، مع شل/متسوبيشي 49%) بشركة النفط الوطنية. والنوع الثاني، عقود مشاركة إنتاج النفط في إقليم كردستان.

(ب) بشكل عام، بالرغم من أن المادة 2، كما ذُكر أعلاه، تشير إلى أن عمل شركة النفط الوطنية هو في كافة مناطق العراق، فإن من غير الواضح كيف تؤثر الشركة في عمل وزارة الموارد الطبيعية في إقليم كردستان ولا في عقودها النفطية ومستقبل إنتاج النفط فيها. إذ ليس هناك ممثل للشركة في الإقليم في الوقت الذي يفرض القانون في المادة 6 أن يكون وكيل وزارة الموارد الطبيعية بالإقليم عضواً في مجلس إدارة الشركة.

### رابعاً: توزيع أسهم على السكان

يتم توزيع عوائد نفط على السكان (بشكل أسهم) ببعض الغموض في القانون. أولاً: ماذا تعني الأسهم، أي، أسهم بماذا؟ من الواضح أنها ليست مدفوعات نقدية، من ناحية، وليست أسهماً في شركة استثمارية، من ناحية أخرى. إذن، يمكن التخمين أنها "شهادات" تُوزَع على السكان بحيث يحق لهم الحصول على دخل بشكل نسبة مئوية من قيمة السهم شبيهة بسعر فائدة أو معدل عائد على قيمة السهم، دورياً. وهذه تدفع، افتراضاً، من "صندوق المواطن". ولكن هذا مجرد تخمين، بسبب أن القانون لم يحدد ماهية الأسهم وعلاقتها بالصندوق. ثانياً، لم يتطرق القانون لمؤسسية ووظائف وطريقة عمل صندوق المواطن ومن يديره وماهي سياساته الاستثمارية والمالية اللازمة لإدامة مدفوعاته السنوية. ثالثاً، في ضوء توقع زيادة أرصده نتيجة لاستلامه ايداعات سنوية من إيرادات نفطية وعوائد استثماراته ونتيجة "لانخفاض" التزاماته بسبب وفاة حاملي الأسهم، سيتمدد البعد الزمني

لصندوق المواطن إلى المستقبل بحيث تتشابه بعض وظائفه مع وظائف صندوق الأجيال. ويشير ذلك ازدواجية في وظائفهما. رابعاً: بسبب غياب ما يعالج هذه المسائل، وغيرها، في القانون، يمكننا الاستنتاج أن هذا الأمر أُقترح على عجل بدون إعداد مناسب.

من ناحية أخرى، فإن الفكرة الأساس للتوزيع المباشر لعوائد النفط هي في زيادة القدرة الشرائية للسكان. ولكن دفع معدل عائد على الأسهم الموزعة، بالنسب المحددة للتوزيع وفي ضوء الأسعار السائدة لتصدير النفط، سوف لن يغير بشكل ملموس القدرة الشرائية للأشخاص أو الأسر الموزع عليهم. لا بل أنه حتى بافتراض أن كامل قيمة السهم ستدفع في السنة المعنية (ومن الواضح أن ذلك يستثنى القانون) تبين حساباتنا، القائمة على بعض الافتراضات، في الملحق (1)، أدناه، ضآلة التوزيع المقترح، والذي يمثل مجرد 2.1% من متوسط دخل الأسر القابل للتصرف، *disposable income* (أي الدخل ناقصاً ضرائب الدخل والثروات) في العراق، ومن ثم ضآلة تأثيره في القوة الشرائية لمتوسط الأسر.

غير أن توزيع عوائد على السكان، سواء كانت قليلة أو كبيرة، بدون مقابل، يساهم في استحكام الفخ الريعي في العراق. ولقد بيّنتُ في ورقة أخرى<sup>2</sup>، أن عوائد النفط، في العراق، هي في واقع الأمر، توزع على السكان (بشكل رواتب وأجور ورعاية اجتماعية وخدمات عامة، الخ) فلماذا هذه الإضافة غير الفعّالة بتأثيرها في المستوى المعيشي ولكن المُرَكِّزة لقيم التراخي والائتكال. هل السكان في العراق بحاجة إلى الاعتماد بشكل أكبر على عوائد النفط بدلاً من حثهم على العمل والجد؟ إن تعود السكان على تلقي دخل بدون مقابل ستكون له نتائج وخيمة خاصة في ظل انعدام فرص للعمل. لا بل أن القانون يبالغ في التوزيع حيث ينص على ما يلي: "نسبة من الأرباح ل (صندوق المواطن) حيث توزع على أسهم متساوية القيمة لجميع المواطنين المقيمين في العراق، ..."، المادة 13. أي يستحق المواطنون المقيمين، هذه الأسهم، من جميع الأعمار. هذا في الوقت الذي أشارت اقتراحات أخرى أن يقتصر التوزيع على دافعي الضريبة أو البالغين، الخ.

لهذا أرى أن تُلغى مواد توزيع الأسهم في هذا القانون والتركيز، بدلاً من ذلك، في الميزانية الاتحادية، على استهداف إعانة تلك الفئات المحتاجة والفئات المُعَرَّضة الأخرى، ممن هم تحت خط الفقر، بدلاً من التوزيع

---

<sup>2</sup> أنظر: علي مرزا (2018) "استحكام الفخ الريعي في العراق: ملاحظات ومقترحات"، مجلة قضايا استراتيجية، مخطط للنشر في شباط/فبراير - آذار/مارس.

على جميع السكان. فقيمة الأسهم التي أشرنا لتأثيرها الضئيل على متوسط مستوى معيشة الأسرة العراقية، أعلاه، قد يكون لها تأثير ملموس على مستوى معيشة الفئات المحتاجة فعلاً من السكان، خاصة في ظل حقيقة انخفاض متوسط دخولهم مقارنة بالمتوسط الوطني.

### خامساً: صندوق الأجيال

تختلف الدول بكيفية الإضافة لصناديق الأجيال (أو ما أصبح أيضاً يسمى، اعلامياً، الصناديق السيادية) فيها. فبعضها يستقطع نسبة معينة من العوائد النفطية للصندوق، قبل التخصيص للميزانية العامة، في حين تضيف دولاً أخرى فائض الميزانية، عند تحققه، للصندوق، وتقوم دولة كالنرويج بإيداع كامل العوائد في الصندوق والذي يقوم بتمويل عجز الميزانية الذي يمكن أدامته فقط، الخ. أما قانون الشركة فمن الواضح أنه أتبع أسلوباً أقرب للطريقة الأولى مع عدم تحديد النسبة. مع العلم أن التخصيص "لصندوق المستقبل" الذي اقترحه مشروع قانون الموارد المالية، الذي قُدم لمجلس النواب في عام 2007 ولم يشرع لحد الآن، كان مشوشاً حول أي من الطريقتين الأوليتين تتبع. وفي ضوء حقيقة عدم توقع تحقيق فائض في الميزانية في العراق خلال السنوات العشر القادمة في ظل الحاجات الجارية والاستثمارية للبلد، بما فيها إعمار المناطق المحررة في محافظات الوسط الأعلى، من ناحية، ومستوى الاسعار النفطية المتوقع، من ناحية أخرى، فمن غير المتوقع ان يكون حجم الإضافة لهذا الصندوق كبيرة. وبالرغم من ذلك، فإن صندوقاً بإضافات قليلة هو خير من انعدامه. غير أن الإضافة ينبغي ان تكون من الميزانية ولا تُربط بشركة النفط الوطنية.

### سادساً: استثناءات من قوانين

من غير الواضح لماذا استنتت المادة 17 من القانون شركة النفط الوطنية من القوانين النافذة التالية: قانون الإدارة المالية، قانون الشركات العامة، قانون الجمارك، قانون إقامة الأجانب، قانون العقود الحكومية وتعليمات تسهيل تنفيذها، قانون بيع وايجار أموال الدولة وتعليمات تسهيل تنفيذها.

إن الاستثناء لغرض تسهيل العمل والأداء قد يكون مبرراً في أحيان كثيرة أو لتجنب التضارب/الازدواج في الالتزامات والتبعات. ولكن كثرة الاستثناءات تدل على تواضع الاتساق في سن القوانين، وعدم تدقيق احتمال تضاربها/ازدواجها، من ناحية، أو تبعاتها وظروفها الاقتصادية والإدارية وتأثيرها على المناخ الاستثماري، من ناحية أخرى.

## الملحق (1)

### توزيع العشرة بالمائة المتبقية من أرباح شركة النفط الوطنية

بعد دفع 90% من أرباح شركة النفط الوطنية لخزينة الدولة، أشارت الفقرات ثالثاً ورابعاً من المادة 13 من القانون إلى توزيع المتبقي (10% من الأرباح) كما يلي:

#### الفقرة ثالثاً:

- (1) نسبة من الأرباح لاحتياطي رأس مال الشركة.
- (2) نسبة من الأرباح ل (صندوق المواطن) حيث توزع على أسهم متساوية القيمة لجميع المواطنين المقيمين في العراق. وحسب الأولوية لشرائح المجتمع، ولا يجوز بيع شراء أو توريث الأسهم وتسقط عند الوفاة.
- (3) نسبة من الأرباح لصندوق الأجيال بهدف الاستثمار لصالح الأجيال.
- (4) نسبة من الأرباح تخصص لصندوق الإعمار بهدف تنفيذ مشاريع استراتيجية في المحافظات التي يمارس فيها نشاط نفطي للشركة.

#### الفقرة رابعاً:

يتم الاستقطاع للمستحقين بموجب الفقرة [السابقة] من حساب الشركة في البنك المركزي العراقي، وعلى أساس التقديرات التي يقرها المجلس في الموازنة السنوية على ان تتم تسوية الحسابات عند انتهاء السنة المالية بأشراف ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

وفي ضوء استثناء توريث الأسهم ونقل ملكيتها فإن ذلك يتضمن عدم دفعها قيمة الأسهم بالكامل سنوياً. ولكن لبيان عدم فعالية توزيع الأسهم في زيادة القوة الشرائية سنفترض أنها ستوزع بالكامل سنوياً. من ناحية أخرى، لم تُحدّد نسب توزيع العشرة بالمائة المتبقية من أرباح الشركة (بعد استقطاع 90% لخزينة الدولة) على المتلقين الأربعة. ولكننا سنفترض تحكماً أن نصف العشرة بالمائة سيخصص للأسهم.

وباستخدام عوائد 2017 كمثال توضيحي ومقارنته بمتوسط الدخل القابل للتصرف في العراق من آخر بيانات متوفرة للحسابات القومية وهي تقديرات عام 2016 (الصادرة في شباط 2018) يتبين مما يلي أن ما قد تتلقاه الأسرة (من عوائد 2017) يؤول فقط 2.1% من متوسط دخلها القابل للتصرف (أي الدخل ناقصاً ضرائب الدخل والثروات) في 2016، وهذه إضافة ضئيلة نسبياً، وسوف لن يكون لها تأثير نسبي ملموس على المستوى المعيشي.

## نسبة متوسط قيمة أسهم الأسرة من عوائد النفط إلى متوسط دخل الأسرة

### أولاً: عوائد وأرباح تصدير النفط 2017

كمية التصدير مليون برميل	سعر تصدير النفط دولار/برميل	عوائد تصدير النفط مليون دولار	التكاليف مليون دولار
1,208	49.3	59,560	7,282

ملاحظة: أحتسب متوسط تكاليف البرميل بشكل تقريبي ليساوي 6.03 دولار/برميل. ويشمل التكاليف التشغيلية والرأسمالية ورسم أتعاب شركة النفط الوطنية كمقاول.

افتراضات حول توزيع المتبقي		المتبقي 10%	حصة خزينة الدولة 90%	الأرباح (عوائد تصدير النفط - التكاليف) مليون دولار
50.0%	اسهم العراقيين المقيمين	مليون دولار	مليون دولار	مليون دولار
50.0%	باقي المتلقين	5,228	47,050	52,278

ملاحظة: المتبقي يوزع على المتلقين الأربعة وهم: احتياطي للشركة، أسهم العراقيين المقيمين، صندوق الأجيال، المحافظات المنتجة للنفط من عمليات شركة النفط الوطنية.

### ثانياً: قيمة مُفترضة لأسهم العراقيين المقيمين (2017)

حصص الأشخاص والأسر المقيمة			قيمة الأسهم (50% من المتبقي)
ألف دينار/أسرة/سنة	دولار/أسرة/سنة	دولار/شخص/سنة	مليون دولار
525	444	67	2,614
حجم الأسرة شخص	عدد السكان 2017 ألف	سعر صرف المزداد/النافذة 2017 دنانير للدولار الواحد	بيانات خلفية
6.6	38,887	1,184	



### ثالثاً: مقارنة متوسط دخل الأسرة العراقية المقيمة وقيمة الأسهم المفترض توزيعها

قيمة مفترضة لأسهم العراقيين المقيمين حسب الأرباح من عوائد النفط لسنة 2017	متوسط الدخل العائلي القابل للتصرف		السكان	الدخل والدخل القابل للتصرف				
				بيانات قطعية، مليار دينار				
	ألف دينار/أسرة	ألف دينار/شخص		ألف	الدخل العائلي القابل للتصرف	الضرائب على الدخل والثروات		الدخل العائلي
متوسط النصيب من الأسهم								
ألف دينار/أسرة	ألف دينار/شخص							
		26,421	4,003	36,005	144,135	1,396	145,531	2014
		23,951	3,629	36,934	134,031	1,619	135,650	2015
		24,791	3,756	37,902	142,369	3,230	145,598	2016
525	79.6			38,887				2017

نسبة متوسط قيمة أسهم الأسرة من عوائد النفط عام 2017 إلى 2.1%  
متوسط دخل الأسرة عام 2016:  $525/24,791 \times 100$

ملاحظة: الدخل العائلي = تعويضات المشتغلين في القطاع العام + القيمة المضافة الإجمالية في القطاع الخاص + الرواتب التقاعدية. لم تشمل التحويلات الأخرى لعدم توفر بياناتها).

**المصادر:** بيانات الحسابات القومية وعدد السكان وحجم الأسرة في المنشورات المبينة في النقاط (1)-(4) أعلاه، صادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء: (1) تعويضات المشتغلين في القطاع العام والقيمة المضافة الإجمالية في القطاع الخاص:

2014-2015: التقديرات الفعلية للنتائج المحلي الإجمالي والدخل القومي لسنة 2015، شباط 2018.

2016: التقديرات الأولية السنوية للنتائج المحلي الإجمالي والدخل القومي لسنة 2016، شباط 2018.

(2) السكان: 2014-2015: المجموعة الإحصائية السنوية 2016/2014. 2016-2017: إسقاط.

(3) الرواتب التقاعدية: 2014-2015: المجموعة الإحصائية السنوية 2016/2014. 2016: معامل زيادة 2015 بالنسبة لسنة

2014 مضروباً بالرواتب التقاعدية لسنة 2015.

(4) حجم الأسرة (6.6 شخص) المسح الاجتماعي والاقتصادي المستمر النصف سنوي 2014.

(5) عوائد تصدير وكمية وسعر النفط لسنة 2017: الموقع الإلكتروني لوزارة النفط.

(6) سعر الصرف 1,184 دينار/دولار ( لعام 2017): الموقع الإلكتروني للبنك المركزي العراقي.

(7) الضرائب على الدخل والثروات:

2014-2015: البنك المركزي العراقي، المنشورات الإحصائية السنوية 2014 و2015.

2016: وزارة المالية (2017) "حساب الدولة لغاية كانون الأول 2016 للموازنة الاتحادية"، ملف اكسيل، نُزّل من

الموقع الإلكتروني لوزارة المالية في 8 آذار/مارس.

ملاحظات على قانون شركة النفط الوطنية

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر.  
16 آذار 2018.