



## اوراق في السياسة النفطية

### أ. د. جواد كاظم لفته الكعبي \*: قراءة منهجية في الحوار الدائر حول القانون الجديد لشركة النفط الوطنية العراقية

#### المقدمة

في رده على "رسالة مفتوحة حول قانون شركة النفط الوطنية"، لمجموعة من خبراء صناعة النفط (فيما بعد المذكرة/أصحاب المذكرة)، يبدي السيد عادل عبد المهدي في "مذكرة الأستاذ شفيق وإخوانه.. ويستمر النقاش" (فيما بعد الرد/صاحب الرد)، رغبته باستمرار ومواصلة النقاش عن إشكالات القانون الجديد لشركة النفط الوطنية العراقية (فيما بعد الشركة)، الصادر في 5 آذار 2018، من باب منهجي سليم تماما "... فعلى من يعارض القانون وفلسفته، أن يقدموا إجابات جديّة ومسؤولة لهذه الإشكالات، لا التشكيك والانتقاد فقط"، وهو أمر منهجي ليس فقط نرحب به ونؤيده ونشارك فيه، وإنما أيضا ندعو إليه بقوة، للخلاص من ما أسماه صاحب الرد حالة "ضعف تقاليد العمل الفكري"، التي صاحبت فكرة إعادة إحياء الشركة بعد التغيير السياسي والمؤسساتي العاصف في البلاد عام 2003.

بيد أن صاحب الرد، كما هو حال أصحاب المذكرة، قد وقع في "فخ" عدم متابعة النقاش الذي جرى قبل وبعد إصدار القانون الجديد للشركة، وهي دلالة ليس فقط على ضعف تقاليد العمل الفكري في تناول قضايا الشأن العام، وإنما أيضا دلالة على غياب التقاليد المنهجية العلمية الرصينة في تناول هذه القضايا. لا ينبغي أن يعدّ ما أشرنا إليه انتقاصا من أهمية ما جرى طرحه من آراء أصحاب المذكرة وصاحب الرد عليها، وإنما هي دعوة لترشيد الحوار وتنظيمه على أسس منهجية



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

سليمة، تفضي إلى بلورة أطروحات علمية وعملية مبررة ومسببة عن القانون الجديد للشركة، وتقديمها للسلطات التشريعية والتنفيذية في بلادنا للنظر فيها.

وفي سياق بلورة الحوار، سنعمد إلى مناقشة أطروحات المذكرة والرد عليها، من زاوية منهجية تعامل المتحاورين مع نمط نظام إدارة الموارد النفطية الوارد في القانون الجديد للشركة. وستكون مهمتي صعبة للغاية في هذا الحوار، لأن منهجية الاختصاصات العلمية والمهنية لمن أحاورهم مختلفة عن منهجية اختصاصي العلمي في إدارة الأعمال، وهو أمر مفضي لا محالة إلى الاختلاف وربما التقاطع في منهجية التعامل النظري والعملية مع موضوعات الحوار المطروحة. سأتناول بعض موضوعات منهجية الحوار المعني على النحو الآتي: أولاً، جدل في الجهاز المفاهيمي للحوار؛ وثانياً، توصيف وتقييم منهجية الحوار الدائر حول القانون الجديد للشركة.

#### أولاً. جدل في الجهاز المفاهيمي للحوار:

تبتدى المذكرة بالترحيب بإصدار قانون الشركة، وقد جاء هذا الترحيب مبرراً باعتباريات توافق أحكام القانون مع "خصوصية الشركة وأسبقيات أعمالها". لا جدال في حق أصحاب المذكرة بالترحيب بصور القانون الجديد للشركة وعدّه خطوة إلى الأمام، ولكن ينبغي لهذا الترحيب أن يكون متوافقاً ليس مع خصوصية وأسبقيات أعمال الشركة، والتي لم يفصحوا عنها، وإنما الترحيب بولادة مؤسسة Institute القانون Law نفسها. في السياق الذي نبخته هنا، يعدّ قانون الشركة الجديد بمثابة منظومة مؤسساتية، جرى توافق اجتماعي وسياسي عليها في لحظة تاريخية معينة في بلادنا، تقرر مكوناتها سياقات اتخاذ القرارات الإستراتيجية والوظيفية والعملياتية لنشاط القطاع النفطي الوطني. إن إجمالي المؤسسات ذات الصلة بامتلاك وإدارة الموارد النفطية، تكوّن ما يسمى "أنظمة الموارد Resources Regimes"، وهي مؤسسات اجتماعية مقررة لخطوات ومسارات الأفعال والسلوك التنظيمي لنشاط من لهم مصلحة في استخدام هذه الموارد من قبل الشخصيات التنظيمية المختلفة



## اوراق في السياسة النفطية

المشاركة في هذا النشاط. تعدّ أنظمة الموارد النفطية نوعاً خاصاً من المؤسسات الاجتماعية الضامنة والناظمة والحاكمة لامتلاك وإدارة الخيرات الطبيعية، وأن قيمة هذه المقاربة المنهجية تكمن في السعي نحو تكوين هيكل تنظيمي موحد وغير متناقض لإدارة الموارد النفطية، هو بمثابة منظومة System من الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسسية الطابع والاستخدام والنتائج.

يحرص أصحاب المذكرة على "أن يعمل القانون بكفاءة، بدون عوائق مادية أو إدارية...". وبما أن قانون الشركة الجديد قد جاء بنظام محدد لإدارة جميع حلقات السلسلة التنظيمية/التكنولوجية النفطية لعمليات المنبع Upstream (حلقات التحري والتنقيب والتطوير والإنتاج) وعمليات المصب Downstream (حلقات النقل والتكرير والتصنيع والتسويق) في آن واحد، فإن اقتصار تقييم عمل نظام الإدارة بمعيار "الكفاءة" وحده سيكون غير كافياً لنشاط استغلال مواردنا النفطية المتاحة والكامنة، ويعكس فهماً منهجياً "تقنياً" للقانون نفسه، ما لم يصار إلى تقييم عمل نظام الإدارة في القانون الجديد بمنظومة معايير الكفاءة والفاعلية والمنفعة في آن واحد.

تعرف الكفاءة Efficiency على أنها الإنتاج بأقل تكلفة، وأقل جهد، وأقل هدر للطاقات الإنتاجية والإدارية المتاحة للشركة النفطية في نشاطها التنظيمي والوظيفي. إن كفاءة المشروع الإنتاجي تنعكس في معيار مدى نجاحه في استخدام الموارد المتاحة له، فكلما كانت إدارة المشروع ناجحة في تحقيق الاستخدام الأفضل لإمكاناته البشرية والمادية، كلما كانت أكثر كفاءة. أما الفاعلية Effectiveness فتعرف على أنها نسبة الأهداف المتحققة إلى الأهداف المرسومة للشركة النفطية في استغلال الموارد النفطية. مثلاً، يمكن أن تعرف فاعلية الاستثمارات الرأسمالية النفطية على أنها العلاقة بين مخرجات مركز كلفة معين وأهدافه، إذ كلما زادت مخرجات الإنفاق الاستثماري النفطي في تحقيق الأهداف المرسومة، كلما أصبح مركز الكلفة أو الوحدة الإدارية أو المشروع الاستثماري أو الشركة النفطية أكثر فاعلية (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2017: 148 - 159). وكمثال من أحكام قانون تأسيس الشركة لسنة 2018، يمكن لهدف "ضمان أعلى العوائد وأدنى التكاليف" أن



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

يكون معيارا لكفاءة استغلال الموارد النفطية، وأن يكون هدف تحقيق "أعلى منفعة للشعب العراقي" معيارا لفاعلية إدارة الموارد النفطية (المادة 3 من القانون).

في السياق الذي نبثه هنا، يمكن للشركة أن تحقق معيار الكفاءة في نشاطها، ولكنها ربما لا تستطيع تحقيق معيار فاعلية هذا النشاط من وجهة نظر الخيار الدستوري الوارد في المادة (112/ثانيا من الدستور)، القائل بتطوير الموارد النفطية بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي. في الوقت نفسه، ينبغي أن يوفر نظام الإدارة في قانون الشركة الجديد الشروط الملائمة لتحقيق معايير الكفاءة والفاعلية والمنفعة باعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار، كما نصت على ذلك المادة المذكورة نفسها في الدستور.

ومع ذلك، يرى صاحب الرد إن "إقرار القانون بحد ذاته رغم بعض الملاحظات، هو نقلة تاريخية ونوعية مهمة سياسية واقتصادية واجتماعية ومفاهيمية...". ومع الاحترام لوجهة نظر صاحب الرد حول قانون الشركة، إلا أن هذا القانون لا يمكن وصفه بصفات "التاريخية" و"النوعية" من زوايا نظر فريدة وجودة نظام إدارة الموارد النفطية فيه. فمن الناحية التاريخية، لا يتصف قانون الشركة الجديد بفريدة صدوره، إذ سبقه في ذلك صدور قانونين للشركة في سنتي 1964 و1967 وتعديلاتهما. ومن الناحية النوعية، لا يتصف القانون الجديد بمواصفات الجودة المطلوبة بوصفه "مؤسسة"، مهمتها الأساسية إدارة نشاط القطاع النفطي عمليا وإستراتيجيا في آن واحد، إذا ما نظرنا في جودة مؤسسة القانون الجديد للشركة من زاوية المعايير المعاصرة لمفهوم الجودة، ومن زاوية معايير SMART للأهداف، على النحو الموجز الآتي (ونظرا لضيق النطاق المحدد لهذا البحث، سنعطي مثلا واحدا عن هذه المعايير مستقى من القانون الجديد للشركة):

- تقييم القانون الجديد للشركة بالمعايير المعاصرة لمفهوم الجودة:



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

- معايير المدخلات Inputs Standards: لا يضم مركز الشركة جميع الشركات النفطية العراقية المرتبطة بوزارة النفط (المادة 7/ثانياً)، وأن "مستوى أداء شركات النفط الحالية المرتبطة بوزارة النفط لا يحسد عليه..." (المذكورة).
- معايير العمليات Process Standards: اتصاف عمل نظام إدارة الموارد النفطية بالطابع العملي التقني الصرف، واستبعاد الإدارة الإستراتيجية من عمل هذا النظام، في الوقت الذي يطلب فيه دستور البلاد الحالي من نظام الإدارة المذكور رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز (المادة 112/ثانياً من الدستور).
- معايير المخرجات Outputs Standards: يجري تحديد قيمة مؤشرات مخرجات نشاط الشركة (مبلغ الكلف الاستثمارية والتشغيلية، معدل الكلفة، نسبة الربح) على أساس إداري توافقي بيروقراطي (المادة 11/أولاً من القانون)، وليس على أساس اعتماد "أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار"، كما يقول الدستور (المادة 112/ثانياً من الدستور).
- معايير القيمة المضافة Surplus Value Standards: سيفضي غياب الإدارة الإستراتيجية من نظام إدارة الموارد النفطية في القانون الجديد، إلى إنتاج الربح النفطي. إن الغرض من تكوين نظام إدارة صناعة استخراج النفط والغاز في بلادنا، ينبغي أن يتجسد تحديداً في تكوين الشروط المؤسسية الملائمة والفعالة، الضامنة للتقريب ما بين نوعين من القيمة Value الاجتماعية المنتجة في هذه الصناعة: القيمة الاجتماعية المتحققة (إنتاج الربح النفطي)، والقيمة الاجتماعية الكامنة (إنتاج القيمة المضافة) من استغلال الثروة النفطية والغازية المتاحة. وعندما تغيب القيمة الاجتماعية الكامنة من اهتمامات نظام الموارد النفطية، ستنزع عمليات إدارة صناعة الاستخراج النفطي نحو تحقيق مستوى معين من المؤشرات الإنتاجية



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

والاقتصادية الكمية الطابع تحديدا (إنتاج القيمة الاجتماعية المتحققة)، الأمر الذي يقود بالمحصلة النهائية إلى افتراق القيمة الاجتماعية المتحققة من نشاط قطاع استخراج النفط عن القيمة الاجتماعية الكامنة له، سواء على المستوى الوطني أم على مستوى الأقاليم والمحافظات المستخرجة للنفط والغاز (الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين في 9 كانون الثاني/يناير 2018).

- **تقييم أهداف القانون الجديد للشركة بمعايير SMART:** لم يجر في القانون الجديد تحديد أهداف تأسيس "مؤسسة" الشركة، وإنما جرى تحديد أهداف الشركة نفسها على النحو الآتي: "تهدف الشركة إلى الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية في مجال استكشاف النفط والغاز وتأهيل وتطوير الحقول والإنتاج والتسويق وكافة النشاطات المرتبطة بها إضافة إلى الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية على أسس فنية واقتصادية لضمان أعلى العوائد وأدنى التكاليف وبما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي" (المادة 3 من القانون). وباستخدام منهجية تحديد أهداف منظمات الأعمال المختلفة، نرى في النص المقنن وجود هدف تقني واحد للشركة هو الاستغلال الأمثل للثروة النفطية والغازية استخراجا وتصنيعا وتسويقا، بينما "ضمان أعلى الموارد وأدنى التكاليف" هو التعبير الاقتصادي الكمي عن مبدأ الأمثلية Optimization التقنية لنشاطها في استغلال الثروة النفطية، وأن تحقيق "أعلى منفعة للشعب العراقي" لا يمكن عدّه هدفا للشركة، وإنما هدفا لنظام إدارة الشركة في قانونها الجديد أو في قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع منذ عام 2007. ومع ذلك، إذا أجرينا تقييما لجودة أهداف الشركة بمعايير SMART، فهذا الأمر يتطلب امتلاك الشركة لرؤية إستراتيجية واضحة بما فيه الكفاية عن هدف و/أو أهداف إستراتيجية ترغب في تحقيقها، ولديها أوجبة قاطعة الدلالات المنهجية والمعرفية والمعلوماتية عن جميع



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

- الأسئلة الآتية: ما هو الشيء الذي ترغب بتحقيقه، ولماذا ترغب بتحقيقه، وكيف ستتمكن من تحقيقه، ومن سيساعدها على تحقيقه، وأين ستعمل على تحقيقه:
- معيار الهدف المحدد Specific. إذا كان هدف الشركة هو الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية، فما هو الشيء الذي ترغب بتحقيقه للوصول إلى هذا الهدف: تحديث نمط نظام الإدارة القائم حاليا و/أو تحديث تكنولوجيا الإنتاج الحالية مثلا، أم تغيير نمط نظام الإدارة القائم على عقود الخدمة لجولات التراخيص النفطية واستبداله بأنماط أنظمة الإدارة في عقود مشاركة الإنتاج أو عقود الامتياز النفطي الحديثة أو غيرها على سبيل المثال وليس الحصر. وبدلالة وسائل تحقيق أهداف الشركة، الواردة في (المادة 4 من القانون)، لا يبدو أن هدف الشركة التقني الطابع بتحقيق الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية قد جرى تحديده بالدقة الكافية، ليستوعب المسارات التنظيمية المختلفة لتحقيق الأهداف في صناعة النفط المعاصرة.
  - معيار الهدف القابل للقياس Measurable. بمعنى قدرة الشركة على قياس الهدف نفسه، أو أن هدفها يمكن قياسه كميا أو نوعيا. وبما أن هدف الشركة هو الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية استخراجا وتصنيعا وتسويقا، فما هو معيار قياس "الأفضلية" في نشاط الشركة حسب قانون تأسيسها الجديد، مقارنة بنشاط وزارة النفط الاتحادية، المتصرفة بملكية وإدارة الثروة النفطية قبل صدور قانون الشركة الجديد. إذا تعذر الأمر على الشركة إيجاد معيار القياس في قانونها الجديد، فلا جدوى عملية، إذن، من تشريع هذا القانون. عندما أبرمت وزارة النفط عقود الخدمة النفطية مع شركات النفط الأجنبية في جولات التراخيص منذ عام 2009، جرى تحديد بعض معايير قياس انجاز أهداف الإنتاج النفطي في هذه العقود، منها المعايير الآتية في دائرة نشاط الإنتاج لعقد خدمات فنية لحقل نفط الرميلة: "الإنتاج المحسن"، "الإنتاج



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

الزائد"، "معدل الإنتاج الزائد"، "معدل الإنتاج الأولي"، "الإنتاج الصافي"، "معدل الإنتاج الصافي"، "فترة الإنتاج المستمر"، "الإنتاج المستقر المستهدف" وغيرها. إذا استخدمت الشركة معايير وزارة النفط المذكورة لقياس هدف الإنتاج النفطي، فما هو مبرر تشريع قانونها الجديد، وإذا لم تستخدم الشركة معايير وزارة النفط المذكورة لقياس هدف الإنتاج النفطي، فما هي معاييرها لذلك وقانونها الجديد خلو منها؟

- معيار الهدف القابل للتحقيق Attainable. هناك أهداف مستحيلة التحقق إما لتعارضها مع قوانين طبيعية، أو لتعارضها مع قوانين وقواعد موضوعة. وبما أن هدف الشركة هو الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية في دائرة الاستخراج النفطي مثلا، فإن امتلاك الشركة للشركات النفطية الاستخراجية والخدمية الحالية سوف لن يجعل من هدفها المذكور قابلا للتحقيق، لأن "مستوى أداء شركات النفط الحالية المرتبطة بوزارة النفط لا يحسد عليه..."، كما يقول أصحاب المذكرة. وإذا أرادت الشركة تحقيق الهدف المذكور باستخدام وسيلة "إدارة عقود الخدمة النفطية التي تم إبرامها في جولات التراخيص في الاستكشاف والتطوير والإنتاج، وتلزم الشركة بمراجعة العقود المبرمة وتعديلها بما يضمن مصلحة الشعب العراقي"، الموجودة في قانونها الجديد (المادة 4/رابعاً من القانون)، فإنها لن تستطيع فعل ذلك، لأن عقود جولات التراخيص النفطية لا تتضمن أحكاماً بشأن ضمان مصلحة الشعب العراقي من تنفيذ هذه العقود أو توفير إيرادات مالية إضافية للموازنات السنوية الحكومية العامة، كما كتبنا عن ذلك يوم 10 نيسان/أبريل 2018 في بحثنا على صفحة شبكة الاقتصاديين العراقيين.

- معيار الأهمية الراهنة Relevant أو الواقعية Realistic في الهدف. بمعنى اتسام أو عدم اتسام هدف الشركة بأهميته الراهنة لنشاطها أو واقعيته في هذا النشاط. عندما تضع الشركة لنفسها هدف الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية في دوائر نشاط





## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

الاستخراج والتصنيع والتسويق، معنى هذا عدم اتسام هذه الأنشطة بسمات الأفضلية المطلوبة قبل صدور قانون تأسيسها الجديد. هذا الهدف، كما نرى، لا يتسم بالأهمية الراهنة عند بدء نشاطها في هذه الدوائر، ولا يتسم مع واقع حال دائرتي الإنتاج والتسويق الجارية حاليا بموجب عقود جولات التراخيص النفطية. وإذا كانت دائرة نشاط تصنيع النفط والغاز تمثل إحدى مهمات تحقيق هدف الاستغلال الأفضل للموارد النفطية، والتي سيجري أيضا تقييمها بمعايير SMART، فإن هذه المهمة لا تشكل أهمية راهنة للشركة، فضلا عن عدم اتسامها بسمه الواقعية في التحقيق لأسباب تتعلق بحجم الاستثمارات المطلوبة لذلك وغياب الخبرات التنظيمية والتكنولوجية لدى الشركة الفتية لفترة زمنية قادمة غير منظورة.

- معيار الإطار الزمني للهدف (Time-bound (Timely). معنى هذا أن تضع الشركة لنفسها وقتا تبدأ فيه العمل على تحقيق الهدف، ووقتا تنهي فيه العمل على هذا الهدف، وبذلك لن تدخل في جدول أعمال الشركة إلا الأعمال التي تستحق أن تكون فيه، وهي الأعمال المرتبطة بالعمل على الهدف وإنهاء العمل على هذا الهدف. لم يضع قانون الشركة الجديد إطارا زمنيا محددًا للعمل وإنهاء العمل على هدفها المتمثل في الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية استخراجا وتصنيعا وتسويقا. وكان علينا الانتظار لعقدين من الزمن لنرى أن الشركة لم تحقق أهدافها في قانون تأسيسها الثاني سنة 1967، وتم إلغائها في عام 1987. وهل علينا الانتظار أيضا لعقدين من الزمن حتى نرى، لا سمح الله، أن الشركة لم تحقق هدفها المذكور، ولكن بعد التفريط بالموارد البشرية والمادية الثمينة وبالزمن الثمين الضائع! لماذا يدفع أصحاب المذكرة وصاحب الرد باتجاه تجريب المجرب مرة أخرى؟ وما هو المنطق المنهجي من وراء الدعوة إلى "... فكما عدل قانون شركة النفط الوطنية رقم (123) لسنة 1967 خمس مرات قبل



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

أن تلحق الشركة بوزارة النفط عام 1987، فبالإمكان تعديل القانون الحالي على ضوء التطبيق العملي"؟ (الجنابي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 12 نيسان 2018)، أو كما يقول صاحب الرد "... فما لا يدرك كله لا يترك جله"! لماذا لا نترث لبعض الوقت لتدارس أمر القانون الجديد للشركة بروية كافية وإضفاء الحيوية على تقاليد العمل الفكري الضعيفة حاليا حول القانون، كما يقول صاحب الرد، من خلال صياغة منهجية جديدة لإدارة وتنظيم النقاش حوله، والعراق زاخر بالكفاءات العلمية والمهنية في هذا المجال، وفي مقدمتهم أصحاب المذكرة وصاحب الرد وغيرهم بلا أدنى شك!

#### ثانيا. توصيف وتقييم منهجية الحوار الدائر حول قانون الشركة الجديد:

بصرف النظر عن طبيعة العمل الفكري في قضايا الشأن العام (رسالة مفتوحة، مقالة، بحث علمي... الخ)، يجب أن تسترشد عملية كتابته ببعض الضوابط المنهجية، ومنها على وجه التحديد ضابط "تاريخ المشكلة" أو ما يسمى أيضا "الدراسات السابقة". بكلمات أخرى، على "الدراسات اللاحقة" أن تنتظر، وبشكل مكثف، في ما عالجته وتوصلت إليه جميع/أو البعض الأهم من سابقتها من نتائج واستنتاجات وتوصيات وغيرها، لتقوم هي بدراستها من النقطة التي انتهت إليها الدراسات السابقة عليها.

في السياق الذي نبخته هنا، كان ينبغي على المذكرة والرد أن تكون مشكلتهما البحثية هي "نقد قانون الشركة"، الذي جرى قبل عملهم، وليس طرح مشكلة "قانون الشركة" ذاته في هذا العمل. ولتوضيح الفارق المنهجي في معالجة المشكلتين، نقول إن تجاهل المذكرة والرد (مشكلة نقد قانون الشركة) في حراكها المعرفي وتعاقبها الزمني، ومعالجتهما (مشكلة قانون الشركة) في حالتها المعرفية الساكنة، قد أوقعهما، كما ذكرنا في المقدمة، في فخ تكرار ما عالجته الدراسات السابقة، وهو أمر ليس فقط معيبا منهجيا، ولكنه أيضا قد حرهما من فرص صياغة واقتراح وتقديم رؤى



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

فكرية وعملية جديدة حول مشكلة قانون الشركة الجديد. في الصفحات التالية من هذا البحث، سنواصل النظر في المذكرة والرد من زاوية المعالجة المنهجية لمشكلة نقد قانون الشركة، وليس معالجة مشكلة قانون الشركة ذاته، في موضوعات الحوار المطروحة فيهما الآتية: التأسيس واستقلالية الشركة، أهداف الشركة، علاقة الشركة بالأقاليم والمحافظات المنتجة.

#### • التأسيس واستقلالية الشركة:

1. يرى أصحاب المذكرة أن ارتباط الشركة بمجلس الوزراء يتناقض مع كونها كيان مؤسساتي مستقل ماليا وإداريا، ويرون أن حل هذا التناقض يمكن أن يكون من خلال "تحديد علاقة الشركة بمجلس الوزراء من الناحيتين المالية والإدارية"، من دون أن يقدموا أية مقترحات بهذا الشأن، مع العلم أن القانون الجديد قد حدد هذه العلاقة بوضوح كبير في الكثير من أحكامه. لقد جرى طرح هذه المشكلة من قبل الكثير من الباحثين في قانون الشركة الجديد، ولغاية الآن لم يتم بلورة موقف منهجي محدد بشأن حلها، على الرغم من تبلور ثلاثة مواقف منهجية من أمر الارتباط التنظيمي للشركة: الموقف الأول، بقاء ارتباطها بمجلس الوزراء حسب أحكام القانون الجديد؛ الموقف الثاني، عودة ارتباطها بوزارة النفط حسب قانوني تأسيسها الأول في عام 1964 والثاني في عام 1967 ولكن حسب أحكام القانون الجديد أيضا؛ والموقف الثالث، ارتباطها بمؤسسة جديدة أسميناها "المجلس الاتحادي للطاقة" ينبغي تشريع قانونها، أو تضمينها في قانون النفط والغاز العالق التشريع منذ عام 2007، والذي طرحه كاتب هذه السطور على الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين بتاريخ 10 أبريل/نيسان 2018. في الموقفين الأول والثاني، تبقى الشركة فاقدة لاستقلاليتها المالية والإدارية بحكم ما قرره القانون الجديد لنشاطها من طابع عملياتي صرف وخضوع نشاطها للمناورات السياسية (أنظر: مرزا، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 16 آذار/مارس 2018). أما في الموقف الثالث، فهناك فرص كثيرة وكبيرة لاكتساب الشركة بعض أوجه الاستقلالية



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

المالية والإدارية، في شروط ممارستها الإدارة الإستراتيجية والعملياتية وتحرير نشاطها من تأثير المناورات السياسية. وفي كل المواقف الثلاثة المذكورة، لا يمكن للشركة أن تكون مالكة لاستقلاليتها التنظيمية والمالية المطلقة تجاه الشخوص الدستورية المالكة والمتصرفة بإدارة الثروة النفطية: الشعب العراقي، الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، أو كما يقول صاحب الرد بحق "...إذا أراد مجلس الإدارة (مجلس إدارة الشركة - الباحث) السير وفق سياساته دون مراعاة سياسات الدولة فمعنى ذلك الاستقلال بهذا القطاع الخطير (القطاع النفطي - الباحث) بعيدا عن أية رقابة...". وبما أن صاحب الرد لا يعارض الارتباط التنظيمي للشركة بمجلس الوزراء، إلا أنه يقع في تناقض منهجي واضح عندما يدعو إلى إيجاد نفوذ تنظيمي للشركة بمجلس الوزراء، إلا أنه يقع في تناقض منهجي واضح في النقطة التالية ولاحقا أيضا، وهو بذلك يتفق منهجيا مع الرأي القائل بضرورة ارتباط الشركة تنظيميا بوزارة النفط لضمان استقلاليتها: "يمكن اعتبار شركة النفط الوطنية شركة تعود ملكيتها للدولة وتعتبر الذراع التنفيذي لوزارة النفط... لذا يجب أن يتم إبعادها عن أيدي السياسيين..." (الجواهري، <http://www.akhbaar.org> في 8 آذار 2018).

2. يرى أصحاب المذكرة أن تدخل وزير النفط في شؤون الشركة ينتقص من استقلاليتها. بيد أن معالجة المذكرة لهذه المشكلة تعترضها عدم دقة منهجية كبيرة، ذلك أن ما تقترحه من نظام إدارة لتقسيم العمل بين وزارة النفط (الاختصاص بأمور السياسات والتخطيط) والشركة (الاختصاص بالأمور التنفيذية والعملياتية) لم تأت به قط المادة (112) بفقرتها من الدستور التي يستندون إليها في تبرير مقترحهم المذكور، فضلا عن عدم وجود وثيقة رسمية جرى فيها رسم وإقرار وإعلان السياسة النفطية للدولة الاتحادية، بغرض التزام الشركة بها. ويوافقهم الرأي صاحب الرد، كما ذكرنا في النقطة السابقة، بقوله: "...إذا أراد مجلس الإدارة السير وفق سياساته دون مراعاة سياسات الدولة فمعنى ذلك الاستقلال بهذا القطاع الخطير



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

بعيدا عن أية رقابة...". ولكن صاحب الرد يفترق عن أصحاب المذكرة بمنهجية معالجة المشكلة المذكورة، ولكن بمغالطات دستورية وتنظيمية كثيرة وفادحة التبعات السياسية والاقتصادية. يقترح صاحب الرد وفي إطار أحكام القانون الجديد للشركة: "أ) تشكيل لجنة برلمانية ومن الشركة عند الخلاف (بين مجلس إدارة الشركة ووزارة النفط - الباحث) ... ب) يعتبر قرار مجلس الإدارة نافذا في حالة مرور شهر بدون قرار (من اللجنة المقترحة من قبل صاحب الرد - الباحث) ... ج) آلية لتغييرات في مجلس الإدارة في حالة الإصرار على مخالفة سياسة الدولة". تعدّ عضوية البرلمان في تشكيل اللجنة المذكورة مخالفة دستورية صريحة، إذ أن الدستور النافذ للبلاد قد حدد وظيفة مجلس النواب في تشريع القوانين ورقابة تنفيذها فقط، وليس في ممارسة السلطات والصلاحيات التنفيذية والعملياتية، والتي هي من اختصاص وزارة النفط والشركة في السياق الذي نبثه هنا. فضلا عن ذلك، سيكون عمل اللجنة المذكورة ميدانا واسعا للعبة تنظيمية لا تنتهي (أنظر مفهوم اللعبة التنظيمية في: الكعبي، 2014: 246 - 259)، يغلب على أداء المشاركين فيها طابع المناورات السياسية والصراعات والمصالح الحزبية والفئوية والمناطقية، وسيغيب عنها الاهتمام الكافي بتحقيق الهدف الأساسي من إعادة تأسيس الشركة وهو الاستغلال الأفضل للثروة النفطية. لا يمكن للآلية التنظيمية (ب) المقترحة أن تكون سبيلا منهجيا ناجعا لحل المشكلة القائمة، فهي ستبقى حاضرة دوما في الممارسة العملية لنشاط الشركة، الأمر الذي سيقود إلى تعطيل أعمالها. وعلى الرغم من أن أصحاب المذكرة قد اقترحوا فك الارتباط الوظيفي ما بين وزارة النفط والشركة، ولكنهم بالمقابل لم يقدموا الإطار المنهجي البديل والمناسب له. في مقترحنا الخاص بتشكيل "المجلس الاتحادي للطاقة"، وضعنا وزارة النفط في عضوية هذا المجلس ممثلة لمجلس الوزراء، إلى جانب العضوين الآخرين: حكومات الأقاليم المنتجة للنفط، وحكومات المحافظات المنتجة للنفط، بينما ستكون الشركة تابعة تنظيميا لهذا المجلس



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

الجديد. أما بشأن المقترح (ج) لصاحب الرد، فينبغي لتحقيقه أولاً، تحديد الشخص الدستوري (التشريعي و/أو التنفيذي) المخوّل بوضع السياسة النفطية للدولة؛ وثانياً تحديد ماهية السياسة النفطية للدولة؛ وثالثاً، لو افترضنا أن شركة نفط البصرة العضو الأصيل الحالي في مجلس إدارة الشركة (وبما تمثله محافظة البصرة من وزن كبير في الإنتاج النفطي للبلاد)، أو شركة/شركات نفط إقليم كردستان في حالة تشكيلها وانضمامها لعضوية مجلس إدارة الشركة مستقبلاً (وبما يمثله إقليم كردستان من وزن كبير في النظام السياسي للبلاد)، قد خالفتا السياسة النفطية للدولة، فهل يأمر صاحب الرد بطردهما من مجلس إدارة الشركة؟!

#### • أهداف الشركة:

ترى المذكرة أن الشركة سوف لن تحقق أهدافها إذا تجاوز مجال عملها أنشطة حلقات "المنبع"، ليستعمل أيضاً على أنشطة حلقات "المصب" من السلسلة التنظيمية/التكنولوجية النفطية. في هذه الأطروحة، والتي جرى تناولها أيضاً من قبل الكثير من الباحثين (أنظر مثلاً أسباب إلغاء الشركة في عام 1987: العناز، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 18 آذار 2018)، نرصد هيمنة النمط المنهجي التقني في مقارنة مشكلات إدارة منظمات الأعمال، والقائل بارتفاع مستوى الضبط أو السيطرة Control على النشاط كلما كان حجم هذا النشاط غير كبيراً وغير متشعباً، والعكس صحيح تماماً. بيد أن النمط المنهجي التقني المذكور في إدارة الأعمال المختلفة قد تمت مغادرته منذ أمد بعيد، وخاصة في صناعة النفط الدولية والكثير من شركات النفط في البلدان النامية المستخرجة للنفط، والتوجه نحو نمط منهجي تنظيمي/تكنولوجي تكاملي بثلاثة مسارات تنظيمية مختلفة: مسار التكامل الأفقي، ومسار التكامل العمودي، ومسار التكامل المختلط.

فضلاً عن ذلك، واستناداً للأسباب الموجبة للقانون في الجزء الخاص منها ببنياية الشركة للدولة في إدارة العمليات النفطية وبكّون الشركة تعكس ملكية الشعب للنفط والغاز، فإن منهجية تحقيق هدف "الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية" (المادة 3 من القانون) تتطلب ليس ضبط عمليات



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

المنبع، وإنما إدارة Management التكامل التنظيمي/التكنولوجي لعمليات المنبع والمصب في آن واحد. تختلف منهجية ضبط العمليات النفطية عن منهجية إدارة العمليات النفطية على الأقل في المسائل المنهجية الأساسية الثلاث الآتية:

- من ناحية الهدف، منهجية الضبط معنية بالأهداف المرحلية والآنية والعملياتية فقط (مثلا المستوى الحالي لأداء الشركات المملوكة للشركة، كما يقول أصحاب المذكرة)، بينما منهجية الإدارة معنية بالأهداف المرحلية والآنية والعملياتية والشاملة والمستقبلية والإستراتيجية (مثلا الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية، أو تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي، كما يقول القانون الجديد للشركة).
- من ناحية موضوع الفعل، منهجية الضبط معنية بأجزاء الموضوعات والظواهر كل على حدة (مثلا الاقتصار على عمليات حلقات المنبع فقط من السلسلة التنظيمية/التكنولوجية النفطية، كما يرى أصحاب المذكرة)، بينما منهجية الإدارة معنية بالعلاقات الشاملة للموضوعات والظواهر كمنظومات تفاعلية موحدة (مثلا تكامل عمليات حلقات المنبع والمنصب في السلسلة النفطية المذكورة، كما يقول القانون الجديد للشركة في المادة 3 منه).
- من ناحية اتجاه حركة الفعل، منهجية الضبط معنية بتقييد حركة الفعل نحو ماضي الظاهرة فقط (مثلا المستوى الفني والإداري الحالي الضعيف لقوة العمل في الشركات المملوكة للشركة، كما يقول أصحاب المذكرة)، بينما منهجية الإدارة معنية بإزالة معيقات فعل الحركة باتجاه مستقبل الظاهرة (مثلا شروع الشركة وبالتعاون مع وزارة التعليم العالي بتكوين ورعاية جامعة للاختصاصات العلمية التقنية والإدارية والاقتصادية النفطية وغيرها، على وفق أسس منهجية جديدة وعلى غرار تجارب تكوين



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

الجامعات المشابهة في بعض البلدان المنتجة للنفط، ومنها التجربة الرائدة لدولة الجزائر الشقيقة في نهاية سبعينات القرن المنصرم، كما يرى كاتب هذه السطور).  
وتضيف المذكرة ثلاثة أسباب أخرى لتوقعاتها بعدم تحقيق الشركة لأهدافها المعلنة في قانونها الجديد: ضعف مستوى أداء الشركات النفطية المملوكة لها، وضعف مستوى كوادرها الفنية والإدارية، واعتماد معايير غير مهنية في انتقاء العاملين للعمل بالشركة. وعلى الرغم من أن أصحاب المذكرة لم يقدموا مقترحات محددة بشأن كيفية التعامل مع الأسباب الثلاثة المذكورة من قبلهم لتحقيق أهداف الشركة، إلا أنه من الناحية المنهجية يمكن الفهم أن هذه الأسباب تتضمن في حد ذاتها وسائل التعامل معها إذا ما رغبت وعملت الشركة على ذلك. بيد أن صاحب الرد، كما يبدو، لا يشاطر أصحاب المذكرة الرأي حول السببين الأول (تعدد مجالات عمل الشركة) والثاني (ضعف مستوى أداء الشركات المملوكة لها) لأنه لم يذكر ذلك صراحة، ولكنه يوافقهم الرأي بشأن السببين الثالث (بقاء المستوى الإداري والفني ضعيفا) والرابع (بقاء التعيينات على وفق أسس غير مهنية).  
ولكن بالمقابل، مقارنة بزملائه أصحاب المذكرة وليس مقارنة بباحثي الدراسات السابقة لمشكلة القانون الجديد للشركة، خطى صاحب الرد خطوة منهجية متقدمة إلى الأمام باقتراحه سبيلين مختلفين منهجيا للتعامل مع الأسباب الأربعة المذكورة (لا استطيع الجزم بشمول اقتراحه السببين الأول والثاني هنا، بسبب اقتضاب نص الرد): السبيل الأول تنظيمي صرف: "أهمية استقلالية الشركة المالية والإدارية؛ والسبيل الثاني اقتصادي/تنظيمي: "أهمية التشديد على اعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار (المادة الدستورية 112/ثانيا)".

ومع أن صاحب الرد قد افترق عن أصحاب المذكرة في منهجية التعاطي مع مشكلة أهداف الشركة المعلنة، إلا أنه أيضا قد وقع في فخ عدم متابعة الجدل الدائر حول قانونها الجديد بعد صدوره، إذ أن السبيلين المنهجين المقترحين من قبله كان قد جرى طرحهما سابقا من قبل باحثين آخرين بدرجات متفاوتة من السعة والعمق، وفي إطار من البحث النظري والعملية للكينونة





## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

المؤسساتية للشركة، ووجوب التزام نشاطها التنظيمي والإنتاجي والاستثماري وغيره بأحكام الدستور النافذ للبلاد. في منهجية الرد على آراء الآخرين (هنا المقصود أصحاب المذكرة)، لا يكفي سرد اتفاقنا أو اختلافنا معها، ما لم يصار أيضا إلى إعطاء تبرير موضوعي ومسبب ومقنع لهذا الاتفاق أو الاختلاف، والأكثر أهمية منهجية من ذلك هو تطوير تلك الآراء باقتراح آراء جديدة مسببة وقابلة للتحقيق حول الموضوعات المطروحة في الحوار الجاري حول القانون الجديد للشركة.

من الناحية المنهجية، لا يكفي القول بأهمية استقلالية الشركة المالية والإدارية وأهمية التشديد على اعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار، لضمان نجاح الشركة في تحقيق أهداف نشاطها، ما لم يصار إلى:

- أولاً، تحديد مفهوم ومقومات ومظاهر استقلالية الشركة في نطاق نشاطها العملياتي والتنفيذي والإستراتيجي في استغلال الموارد النفطية.
- وثانياً، حصر وانتقاء واختيار أنماط إدارة استغلال الموارد النفطية (نمط الجهد الوطني المباشر أو بمساعدة شركات النفط الأجنبية: نمط الخدمة النفطية، نمط المشاركة بالإنتاج، نمط الامتياز النفطي الحديث وغيرها) المتوافقة مع أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار النفطي.
- وثالثاً، مقابلة Matching نمط الإدارة المختار مع طبيعة النشاط العملياتي أو التنفيذي أو الإستراتيجي للشركة من زاوية مستوى تحقيقه و/أو عدم تحقيقه لمختلف مظاهر استقلالية الشركة، ومن زاوية توافقه و/أو عدم توافقه مع أحكام دستور البلاد النافذ، وتحقيقه الخيار الدستوري بوجوب استغلال ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي المالك الدستوري الوحيد لهذه الثروة، وباعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار النفطي.



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

#### • علاقة الشركة بالأقاليم والمحافظات المنتجة:

لم تأت المذكرة بالجديد، عند طرحها مشكلة علاقة الشركة بكل من إقليم كردستان والمحافظات المنتجة للنفط، لأن هذه المشكلة كان قد تم طرحها أيضا من قبل الكثير من الباحثين، فضلا عن عدم تقديمها إجابات لتساؤلاتها المطروحة بهذا الصدد. بيد أن المذكرة قد ارتكبت خطأ منهجيا كبيرا في تفسيرها للمادة (112) من الدستور، عندما أشركت الشركة ضمن الشخوص الدستورية المكلفة التصرف بملكية وإدارة الموارد النفطية الوطنية، إلى جانب حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، وهو أمر لم يقله الدستور أبدا لا ضمنا ولا صراحة.

وقد كان صاحب الرد موقفا منهجيا في التعامل مع هذه المشكلة البالغة الأهمية السياسية والتنظيمية والاقتصادية، إذ أنه لم يكتف فقط بالموافقة المنهجية مع أصحاب المذكرة حول ضرورة طرحها للنقاش العام، ولكنه تقدم للأمام باقتراح منهجي محدد للتعامل معها، من خلال "تأسيس مجلس التخطيط يضم ممثلين عن الإقليم والمحافظات المنتجة، يعمل تحت إشراف مجلس الإدارة (مجلس إدارة الشركة - الباحث)، وذلك كخيار لتنظيم العلاقة بالإقليم والمحافظات المنتجة...". وعلى الرغم من أن صاحب الرد يقر بأن اقتراحه وقتي أو مرحلي، أو كما يقول بنفسه "... انتظارا لترتيبات نهائية" دون أن يفصح عنها، إلا أنه قد أخفق منهجيا في اقتراحه المذكور عندما وضع الشركة، ككيان إداري مستحدث، في كفة، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط معا، ككيانات دستورية أصيلة وقائمة، في الكفة الأخرى من الميزان التنظيمي لإدارة الموارد النفطية حسب أحكام المادة (112) من الدستور النافذ للبلاد.

يمكننا النظر المنهجي في المقترح المعني من زاويتين مختلفتين: دستورية وتنظيمية. من زاوية النظر الدستورية، يجب أن تشرع جميع القوانين استنادا إلى أحكام الدستور. وقد شرع قانون الشركة الجديد بما يناقض أحكام الدستور، من زاوية تسمية الدستور للشخوص الدستورية المكلفة بالإدارتين العمليتين (الفقرة أولا من المادة 112 من الدستور) والإستراتيجية (الفقرة ثانيا من المادة 112 من



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

الدستور) للموارد النفطية (شخص الحوكمة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة)، وليس من بينها شخص الشركة. وعلى هذا الأساس، فإن اقتراح مستوى تنظيمي جديد (مجلس التخطيط)، يضاف إلى مستويات الهيكل التنظيمي للشركة حسب قانونها الجديد، سوف لن يغير من حالة التناقض الدستوري المشار إليها هنا. وبالتالي ستبقى الشركة شخصا تنظيميا مستحوذا على الحقوق الدستورية للشخص الشرعية دستوريا، وسيبقى (مجلس التخطيط) ضمن الهيكل التنظيمي لإدارة الشركة مجرد مستوى تنظيمي يمارس أعمال المناورات السياسية في إدارة الموارد النفطية، وهي وظيفة ليس فقط بمستطاعها التنظيم السليم لعلاقة الشركة بالأقاليم والمحافظات المنتجة، وإنما ستقود أيضا إلى تعطيل جهود الشركة في تحقيق أهدافها بالاستغلال الأفضل للموارد النفطية على وفق خيار أعلى منفعة للشعب العراقي.

يقول صاحب الرد، أن مقترحه الخاص بتأسيس "مجلس التخطيط" مستوحى من مشروعات ما سمّي حينها "قانون النفط والغاز الاتحادي، العالق التشريع منذ عام 2007. في المشروعات الثلاثة لهذا القانون، المقترحة من قبل مجلس الوزراء ولجنة الطاقة البرلمانية، يوجد شخص تنظيمي تحت تسمية "المجلس الاتحادي للنفط والغاز"، يحتل المرتبة التنظيمية الثالثة (الأولى مجلس النواب، والثانية مجلس الوزراء) في الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية حسب أحكامها، اختلفت المشروعات الثلاثة فيما بينها حول عدد وكيونة شخوصه ومكانته التنظيمية ووظائفه الإدارية. وسبق لكتاب هذه السطور معالجة طبيعة هذا المجلس في بحثين منشورين على الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين في 7، و25 آذار/مارس 2018، أوضحنا فيهما الطبيعة التنظيمية المصطنعة لهذا المجلس، والكيفية التنظيمية أيضا لاستحواذه على الحقوق الدستورية المشروعة للحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في عمليات إدارة الموارد النفطية.

في السياق نفسه، في بحثنا المنشور على الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين يوم 10 نيسان/أبريل 2018، قدمنا رؤية منهجية جديدة ليس فقط لتنظيم علاقة الشركة بالأقاليم والمحافظات



## اوراق في السياسة النفطية

المنتجة، وإنما أيضا يمكن لها أن تكون نواة منهجية لتشريع قانون النفط والغاز الاتحادي العالق و/أو لتشريع قانون بديل لقانون الشركة الجديد. في الرؤية المنهجية الجديدة المقدمة من قبلنا، اقترحنا تأسيس مجلس أسميناه "المجلس الاتحادي للطاقة"، ترتبط تنظيميا به الشركة، وتكون العضوية فيه محصورة فقط بالشخص التي كلفها الدستور في المادة (112) بالتصرف بملكية وإدارة الموارد النفطية للبلاد: الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة.

أما من زاوية النظر التنظيمية، لمقترح تأسيس "مجلس التخطيط" وحسب التوضيح المعطى له من قبل صاحب الرد، فإنها ستطال منهجية تأسيسه، ومنزلته وأدواره التنظيمية ووظائفه الإدارية، وتركيبه شخصوه وطبيعتها المؤسساتية، وطريقة عمله وغيرها على النحو الآتي:

- منهجية تأسيس مجلس التخطيط: لا يعرف من الرد الكيفية المنهجية لتأسيس هذا المجلس. في هذا الأمر، كما نعتقد، هناك احتمالان منهجيان أمام صاحب الرد لتأسيس مجلس التخطيط: الأول، تعديل القانون الجديد عبر تضمين الهيكل التنظيمي للشركة مواد خاصة بتشكيل مجلس التخطيط، ومواصفات أعضائه، ومهامه، على غرار ما رسمه القانون الجديد لمجلس إدارة الشركة في مواده (6، 7، 8)، وهو احتمال لنشوء حالة تناقض تنظيمي بين المجلسين؛ الثاني، إضافة مجلس التخطيط إلى الهيكل التنظيمي للشركة حسب قانونها الجديد من دون الحاجة إلى تعديله، ولكن بمثابة مستوى تنظيمي فقط، وحسب التراتبية التنظيمية المعطاة له من قبل صاحب الرد، وهو احتمال يقود إلى فقدان الغرض التنظيمي من وراء تأسيسه.

- يعمل مجلس التخطيط تحت إشراف مجلس إدارة الشركة: عندما تكون المنزلة التنظيمية لمجلس التخطيط أقل من المنزلة التنظيمية لمجلس إدارة الشركة، سيفقد حينها مجلس التخطيط استقلالته التنظيمية في تقديم وتنفيذ مبادرات الأعمال المتعلقة بتنظيم العلاقة



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

بين الأقاليم والمحافظات المنتجة، وهي المهمة الرئيسية المقترحة من صاحب الرد لمبررات تأسيسه.

- واجب مجلس التخطيط وضع الخطط الإستراتيجية: تعترى هذا الواجب (الوظيفة) مظاهر خلل دستوري وتنظيمي كثيرة. حسب الدستور، فإن الشخوص المكلفة بوضع الخطط الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز هي الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، وليس "مجلس التخطيط" التابع "لمجلس إدارة" الشركة، ولا حتى الشركة نفسها. لو اتفقنا جدلا مع صاحب الرد حول الصواب المنهجي لقيام "مجلس التخطيط" بوضع الخطط الإستراتيجية لمجلس إدارة الشركة، عندها ماذا سيتبقى لمجلس إدارة الشركة من عمل إداري، وهو المستوى التنظيمي المكلف بأداء وظيفة التخطيط الإستراتيجي في جميع الهياكل التنظيمية لإدارة منظمات الأعمال المختلفة؟ فضلا عن ذلك، وحسب القانون الجديد للشركة، تمارس الشركة أعمال الإدارة العملية وليست أعمال الإدارة الإستراتيجية لوظيفة التخطيط الإدارية.

- واجب مجلس التخطيط وضع الخطط ومتابعتها والموافقة على العقود والاتفاقات لتعرض على مجلس الإدارة لإقرارها: تتشابه الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية لمجلس التخطيط في الشركة، مع نظيراتها لما يسمى "المجلس الاتحادي للنفط والغاز" في مشروع مجلس الوزراء الأول لعام 2007 والثاني لعام 2011 ومشروع لجنة الطاقة البرلمانية لعام 2011 أيضا لقانون النفط والغاز الاتحادي. بيد أن الفارق التنظيمي الجوهرى بين الحالتين يتلخص بقيام "المجلس الاتحادي للنفط والغاز" بعرض قراراته المختلفة على مجلس الوزراء لإقرارها، بينما مجلس التخطيط يعرض قراراته على مجلس إدارة الشركة لإقرارها، وهو أمر سيخفف بالتأكيد من مستوى المسؤولية



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

المؤسسية في عمليات اتخاذ وتنفيذ القرارات النفطية، فضلا عن كونه الشركة نفسها مرتبطة بمجلس الوزراء حسب قانونها الجديد.

- عدد أعضاء مجلس التخطيط: يقترح صاحب الرد أن يكون عدد أعضاء مجلس التخطيط سبعة: "3 أعضاء يرشحهم وزير النفط و4 أعضاء يتم اختيارهم من ترشيحات المحافظات والأقاليم ومن مدراء عامين (أو وكلائهم) للشركات التابعة لشركة النفط". يثير النص المقتبس الإبهام بشأن العدد الحقيقي لأعضاء المجلس، الذين يتم اختيارهم من قبل الأقاليم والمحافظات المنتجة، فهم أربعة إذا قرأنا النص على النحو الآتي: حصة المحافظات والأقاليم هي 4 أعضاء فقط على أن يكونوا من المدراء العاميين للشركات التابعة للشركة، وعند إضافتهم لحصة وزير النفط، سيكون مجموع أعضاء مجلس التخطيط هو سبعة أعضاء. وستكون حصة المحافظات والأقاليم أكبر فيما لو تم استثناء المدراء العاميين للشركات التابعة للشركة من الحصة المقررة للمحافظات والأقاليم وهي أربعة أعضاء، وعند إضافة عدد المدراء العاميين للشركات التابعة للشركة، ولنفتراض كمثل إن عددهم 9 (كما تقول المادة 7/ثانيا/2 من القانون الجديد للشركة)، يصبح عندها مجموع أعضاء مجلس التخطيط عن المحافظات والأقاليم 13 عضواً، وعند إضافتهم لحصة وزير النفط، يصبح عندها المجموع الكلي لأعضاء مجلس التخطيط 16 عضواً. لا تتسم القراءة المنهجية للعدد الفعلي لأعضاء مجلس التخطيط بالشكلية التنظيمية، إذ أن لها مساساً جوهرياً بالآلية التنظيمية المقترحة من قبل صاحب الرد، وهي "بالأغلبية أو بأغلبية الثلثين يقرر أيهما"، في عمليات اتخاذ القرارات والتصويت عليها في هذا المجلس.

- منهجية تكوين مجلس التخطيط: لقد استبعد القانون الجديد للشركة التدخل المباشر لوزير النفط في نشاط إدارتها العملية، باستثناء عضوية وكيل وزارة النفط لشؤون



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

الاستخراج في مجلس إدارة الشركة (المادة 6/رابعاً من القانون)، بينما صاحب الرد يفتح نافذة تنظيمية لوزير النفط بالتدخل المباشر في عمليات إدارة الشركة، عبر تسميته ثلاثة أعضاء لعضوية مجلس التخطيط. واستناداً إلى طبيعة النظام السياسي البرلماني في البلاد، ستكون حقيبة وزارة النفط من حصة ائتلاف أو حزب سياسي بعينه، وهو أمر سيفتح باباً تنظيمياً واسعاً لاحتمالية تسييس نشاط الشركة، أو جعله باباً تنظيمياً لممارسة مختلف أشكال المناورات السياسية. فضلاً عن ذلك، يتعارض منح نفوذ تنظيمي لوزير النفط في عمليات إدارة الشركة، من خلال مجلس التخطيط، مع موقف أصحاب المذكرة بشأن اعتراض الوزير على قرارات الشركة (المادة 10/ثانياً من القانون)، حيث يعدّون هذا الاعتراض انتقاصاً من استقلالية الشركة والتدخل في شؤونها، على الرغم من أن هذا الاعتراض لا يعدّ، كما نرى ذلك، تدخلاً مباشراً بإدارة أعمال الشركة من الناحية التنظيمية.

- الآليات التنظيمية لاتخاذ القرارات في مجلس التخطيط: لم يقدم صاحب الرد أية آليات تنظيمية لكيفية صياغة واتخاذ مجلس التخطيط لقراراته وتوصياته، قبل تقديمها لمجلس إدارة الشركة، وهو أمر منهجي محلّ بمقترح تأسيس مجلس التخطيط نفسه. ولكنه، بالمقابل، اقترح أربع آليات تنظيمية محددة في حالة الاختلاف بين مجلس التخطيط ومجلس إدارة الشركة حول القرارات المتخذة من قبل المجلس الأول: آلية الاجتماع المشترك للمجلسين، آلية اتخاذ القرار النهائي حول الاختلاف، آلية عرض القرار النهائي المتخذ في الاجتماع المشترك على مجلس الوزراء لإقراره، وأخيراً آلية زمنية لعدّ القرار النهائي المتخذ في الاجتماع المشترك للمجلسين، بعد عرضه على مجلس الوزراء، مقراً. لقد وصف أصحاب المذكرة، في ردهم على صاحب الرد بتاريخ 6 أيار 2018، هذه الآليات التنظيمية بالتعقيد والبطء. فضلاً عن ذلك، نرصد هنا حالة



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

تناقض منهجي بين ما أقره القانون الجديد للشركة من ارتباط تنظيمي بمجلس الوزراء، وبين ما يقترحه صاحب الرد من آليات تنظيمية لمعالجة اختلاف المواقف بين مجلس التخطيط ومجلس إدارة الشركة.

- الطبيعة المؤسسية لتكوين مجلس التخطيط: فضلا عن كثرة وخطورة العيوب المنهجية والتنظيمية في مقترح تأسيس وعمل مجلس التخطيط ضمن كيان الشركة حسب قانونها الجديد، إلا أنه أيضا، وفي المقام الأول، يعدّ مناورة سياسية وتنظيمية في آن واحد، تتجسد في محاولة الالتفاف على أحكام الدستور بشأن إدارة الموارد النفطية للبلاد، من خلال استحواد مؤسسات غير دستورية ومعطوية تنظيميا على القانون الجديد للشركة وتسييره لصالح من يقفون وراء تأسيسها، والانتقاص الفاضح من حقوق الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في التصرف بملكية وإدارة عمليات استغلال الثروة النفطية نيابة عن الشعب العراقي وبما يحقق أعلى منفعة له.

#### الخاتمة:

في معرض إشارته إلى ما ينبغي أن تكون عليه منهجية التعاطي العلمي والمهني مع إشكالات القانون الجديد للشركة من قبل الباحثين، يكتب صاحب الرد: "إذا كان أنصار القانون - وأنا منهم - مطالبين بتوضيحات لسد الثغرات، فإن المعارضين يواجهون تحديات أكبر. فهناك انتقادات للشركة بأنها قد تكون بابا للفساد وعدم المساواة، وضياع الثروة النفطية... فعلى المعارضين تقديم الإجابات". إن القول بالمسؤولية المنهجية الكبرى للمعارضين في تقديم الإجابات عن إشكالات القانون، مقارنة بالمناصرين الذين يكتفون بتقديم توضيحات لسد الثغرات فيه، يعدّ مغالطة منهجية فاضحة، إذ أن الجميع في قارب منهجي واحد هنا، المناصرون والمعارضون على حد سواء، حيث يواجهون التحديات نفسها التي سينتجها القانون الجديد للشركة، ولكن بمقاربات إيديولوجية وسياسية متباينة الدوافع والمسارات التنظيمية والاقتصادية والاجتماعية، وهي ظاهرة ليست فقط صحية معرفيا، ولكنها





## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

أيضا سليمة منهجيا عند تناول قضايا الشأن العام، ولكن بعدم اقتصار التعاطي معها بمنهجية المسؤولية الأكبر أو الأصغر إما على المناصرين وإما على المعارضين. ومع ذلك، في هذا البحث وسابقه يوم 10 نيسان/أبريل 2018، قد قبلنا بالتحدي المنهجي المطروح علينا من قبل صاحب الرد، ولكن ليس من باب كوّنا معارضون أو مناصرون لقانون الشركة الجديد، وإنما من باب مشاظرتنا الواعية لجهود نخبنا العلمية والمهنية في إيجاد حلول لإشكالات القانون.

يتطلب التعامل المنهجي السليم، عند معالجة الظواهر المختلفة ومنها قانون الشركة الجديد، أن يستند إلى مرجعيات مؤسساتية من حقوق وقواعد وآليات وأدوات، تنير الطريق أمام المعالجة وتمنع انحراف خطواتها المتعاقبة والمتشعبة الاتجاهات عن جادة الصواب. وصاحب الرد، ويشاركه في ذلك أصحاب المذكرة في ردهم عليه، يمتلك فهما واضحا لأهمية مفردات المرجعيات المعنية، ولكنه، مع الأسف، لم يحسن توظيفها المنهجي عند معالجته لنظام إدارة الموارد النفطية في قانون الشركة الجديد. في هذا الصدد، يكتب صاحب الرد: "لا ينكر أن البناء المفاهيمي للقانون غير واضح ... فهناك فارق كبير بين مالكية الشعب ومالكية الدولة (ثروة النفط والغاز - الباحث) ... وعندما لا نميز بين الملكيتين نقع في أخطاء. فالحكم النهائي هو باسم الشعب وليس الدولة".

ولكن صاحب الرد، كما نرى، رغم امتلاكه لفهم واضح عن تأثير مرجعية مؤسسة "الملكية" في إدارة الموارد النفطية، إلا أنه منهجيا قد أخفق مرتين في استخدام هذه المرجعية في رده على أصحاب المذكرة: المرة الأولى، عندما قرر وجود "ملكيتين" للثروة النفطية، واحدة للشعب والثانية للدولة؛ والمرة الثانية، تجاهله استخدام الحقوق والقواعد والآليات والأدوات الناظمة والحاكمة للتصرف بالملكية وإدارة "موضوع الملكية" في آن واحد، المقررة في الدستور بشكل واضح لا يقبل الاجتهاد في التفسير. من الناحيتين المنهجية والمعرفية، يتضمن الدستور منظومة مؤسساتية متكاملة لإدارة الموارد النفطية، متكونة من الشخوص والمفردات المؤسساتية الآتية (المادتين 111 و112 من الدستور النافذ)، سيضمن استخدامها المنهجي السليم إدارة غير متناقضة، وغير منتقصة لحقوق



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

### اوراق في السياسة النفطية

الأطراف المشاركة فيها، وغير منتجة للفساد المالي والإداري والسياسي وعدم المساواة، وضامنة الاستغلال الكفاء والفاعل لتلك الموارد:

- المؤسسة Institute الحاكمة والناظمة في إدارة الأعمال: مؤسسة الملكية.
  - موضوع الملكية: ثروة النفط والغاز الحالية والمستقبلية.
  - شخص الملكية: كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.
  - الشخوص الدستورية المتصرفة بموضوع الملكية: الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز.
  - نمط إدارة موضوع الملكية: تشاركي بين الشخوص الدستورية المتصرفة بموضوع الملكية، وهي الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز.
  - نطاق إدارة موضوع الملكية: عمليات استغلال الحقول النفطية والغازية الحالية، وإستراتيجيات تطوير ثروة النفط والغاز المستقبلية.
  - المفردة المؤسساتية/الحاكمة والناظمة في إدارة موضوع الملكية: حقوق الملكية.
  - المفردة المؤسساتية/القاعدة في إدارة استغلال موضوع الملكية: تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي.
  - المفردة المؤسساتية/الآلية في إدارة تطوير موضوع الملكية: اعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق.
  - المفردة المؤسساتية/الأداة في إدارة تطوير موضوع الملكية: تشجيع الاستثمار النفطي.
- في الوقت نفسه، يمكن لمفردات المنظومة المؤسساتية لإدارة الموارد النفطية، التي سنتشأ بموجب أحكام الدستور، سواء تضمنها القانون الجديد للشركة بعد تعديله أم جرى تضمينها في قانون النفط والغاز الاتحادي بعد تشريعه، أن يجري الاستحواذ عليها، وأن تستخدم من قبل الشخوص المعنية بها بطريقة تعسفية أو غير هادفة، عندما تكون دوافع وطبيعة استعمالها مغايرة أو متقاطعة مع الحد



## اوراق في السياسة النفطية

الأدنى من معايير وقيّم السلوك التنظيمي، التي تتوافر عليها هذه المنظومة لأداء وظيفتها الأساسية في تخفيض مستويات عدم التأكد والمخاطرة في إدارة العمليات النفطية المختلفة. إن الاستعمال غير المشروع لمفردات منظومة إدارة الموارد النفطية، يقود إلى إنتاج بيئة مؤسساتية فاسدة، ستعرقل بدورها عمليات تطوير وتحديث القطاع النفطي الوطني. وعلى هذا النحو المنهجي، كما نعتقد، ينبغي تقييم القانون الجديد للشركة من قبل الخبراء والباحثين، ومن ثم تقرير موقفهم منه: قبوله، أو رفضه، أو تعديله.

ومادامت غالبية النقاشات حول القانون الجديد للشركة قد جرت على الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين، فأنا أدعو هيئة تحرير الشبكة، إن رأت ضرورة في ذلك، إلى تكوين فريق عمل من كبار الخبراء والباحثين وبمختلف تخصصاتهم العلمية والمهنية، لمتابعة ودراسة الآراء والأطروحات حول القانون الجديد للشركة، وتنظيمها وبلورتها في شكل دراسة موثقة، وتقديمها للسلطات المعنية بها في بلادنا خلال فترة زمنية مناسبة.

(\* باحث اكاديمي واستاذ سابق في جامعة البصرة

### المصادر:

الدستور العراقي النافذ 2005.

الجنابي، عدنان (2018). قانون شركة النفط الوطنية خطوة للخلاص من الدولة الربيعية. الموقع

الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net> في 12 نيسان/أبريل.

الجواهري، حمزة (2018). قانون شركة النفط الوطنية أضع الطريق.

<http://www.akhbaar.org> في 8 آذار.



## اوراق في السياسة النفطية

- شفيق، طارق؛ العكلي، ثامر؛ المهدي، كامل وآخرون (2018). مجموعة من الخبراء النفطيين: م/رسالة مفتوحة حول قانون شركة النفط الوطنية. الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net> في 15 نيسان/أبريل.
- عبد المهدي، عادل (2018). مذكرة الأستاذ شفيق وإخوانه.. ويستمر النقاش (1-5). الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net> في 19 نيسان/أبريل.
- 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>.
- العنّاز، غانم (2018). تاريخ وزارة النفط العراقية. الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net> في 18 آذار/مارس.
- قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم (11) لسنة 1964.
- قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم (123) لسنة 1967.
- قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018.
- 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). المدخل الإستراتيجي في إدارة صناعة النفط. الناشر: دار الكتاب الجامعي، العين/الإمارات العربية المتحدة.



## اوراق في السياسة النفطية

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> في 7 آذار/مارس.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2018). لمصلحة من تفرع طبول النزاعات التنظيمية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي؟ الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net> في 25 آذار/مارس.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2018). تقييم طبيعة عمل نظام إدارة الموارد النفطية في قوانين تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية. الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net> في 10 نيسان/أبريل.

مرزا، علي (2018). ملاحظات على قانون شركة النفط الوطنية الصادر في 5 آذار 2018. الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net> في 16 آذار/مارس.

المهيدي، كامل؛ شفيق، طارق (2018). ملاحظات على ملاحظات الأستاذ عادل عبد المهدي حول رسالتنا المفتوحة بشأن قانون شركة النفط الوطنية الجديد. الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net> في 6 أيار/مايو.

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.

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



## اوراق في السياسة النفطية

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