



أوراق في السياسة النفطية

أ. د. جواد كاظم لفته الكعبي*: الإمكانات التنظيمية المتاحة لشركة النفط الوطنية العراقية لتحقيق هدف الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية في قانونها الجديد

المقدمة:

لقد أعلن القانون الجديد، أن هدف شركة النفط الوطنية العراقية (فيما بعد الشركة) هو الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية (فيما بعد الهدف المعلن)، وحدد سبع وسائل لتحقيق هذا الهدف. في بحثنا (الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 17 أيار 2018)، أوردنا توقعات بعض الخبراء حول عدم وجود قدرات تنظيمية كافية لدى الشركة على تحقيق الهدف المعلن في القانون، لأسباب عزوها إلى: اتساع وتنوع مجالات نشاطها، ضعف مستوى أداء الشركات المملوكة لها، ضعف مستوى كوادرها الفنية والإدارية، واعتمادها معايير غير مهنية في التوظيف. إن جميع هذه الأسباب، كما نرى، هي مشكلات تنظيمية عادية، بمستطاع إدارة الشركة التعامل معها بهذا القدر أو ذاك من النجاح. في هذا البحث، نحن نتبنى أطروحة أخرى مغايرة لتفسير وتبرير الاحتمالية التنظيمية لفشل الشركة في تحقيق هدفها المعلن، تتمثل بالصياغات المنهجية غير الموفقة للأهداف، ولوسائل تحقيق هذه الأهداف في قانون تأسيسها الجديد. يشتمل البحث على قسمين: يختص الأول بالكشف عن الاختلال المنهجي وتقويمه في صياغة أهداف الشركة ووسائل تحقيقها، ويختص الثاني بتبرير غياب الإمكانات التنظيمية لدى الشركة على تحقيق هدفها المعلن.

القسم الأول. توصيف وتقييم منهجية صياغة الأهداف ووسائل تحقيقها في القانون الجديد:



أوراق في السياسة النفطية

في بحثنا المشار إليه أعلاه، كتبنا: لم يجر في القانون الجديد تحديد "أهداف تأسيس مؤسسة الشركة"، وإنما جرى تحديد "أهداف نشاط الشركة" نفسها: **[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). تجدر الإشارة إلى أن مفهوم "الأهداف" في القانون الجديد، جاء في قانونيها السابقين عامي 1964 و1967 بصيغة مفهوم "أغراض الشركة" (أنشطة الاستخراج والتصنيع والتسويق)، الواردة في المادتين (2) و(3) منهما على التوالي، مع تضمين هاتين المادتين وسيلة واحدة فقط لتحقيق هذه الأغراض، وهي تأسيس الشركة لشركات بمفردها أو مع الغير.

إن الفارق ما بين "هدف تأسيس مؤسسة الشركة" و"هدف نشاط الشركة" يكمن في الأمر التنظيمي الأساسي الآتي: تجري صياغة هدف تأسيس مؤسسة الشركة بمنهجية تأخذ بعين الاعتبار وجود توجه إستراتيجي واضح المعالم لدى السلطة التشريعية في البلاد، في ضمان قيام الشركة بأداء أعمالها المختلفة ضمن اشتراطات توافق هذا الأداء مع ضوابط دستورية وقانونية واقتصادية وتنظيمية وغيرها، يريد أن يراها المشرع في عمليات تحقيق هذا الأداء من قبل الشركة. من هذه الضوابط، على سبيل المثال وليس الحصر: ضمان الحقوق الدستورية للحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة بالتصرف وإدارة الثروة النفطية نيابة عن الشعب العراقي المالك الدستوري لهذه الثروة، أو الاستغلال السليم تكنولوجيا لمكامن النفط والغاز، أو تحريم بعض أنماط إدارة الموارد النفطية بالاشتراك مع شركات النفط الأجنبية، أو ضمان الإدماج التنظيمي/التكنولوجي لعمليات استخراج النفط والغاز بالاقتصادات المحلية في مناطق الاستخراج، أو ضمان مبادئ وقيم ومعايير المساواة والعدالة والحماية في عمليات استغلال الموارد النفطية لمن لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة بهذه العمليات، وغيرها.

بينما تجري صياغة هدف نشاط الشركة بمنهجية تأخذ بعين الاعتبار وجود توجه إستراتيجي لدى الشركة نفسها، مؤسس على طبيعة نشاطها الوظيفي (الاستخراج والتصنيع والتسويق



أوراق في السياسة النفطية

النفطي) والتحديات الحالية والمستقبلية، التي ستواجهها الشركة في أداء أعمالها المذكورة، مع التزام هذا الأداء باشتراطات تحقيق "هدف تأسيس مؤسسة الشركة" الوارد في قانونها الجديد. ومن أجل تحقيق هدف/أهداف الشركة، ينبغي لها ممارسة وظيفة الإدارة الإستراتيجية لأداء أعمالها المختلفة، ولكن منهجية صياغة هدف/أهداف تأسيس مؤسسة الشركة في القانون الجديد لم تتح للشركة إمكانية امتلاكها لتوجه إستراتيجي محدد، يكون بمقدوره إضفاء الشرعية القانونية والتنظيمية على ممارستها وظيفة الإدارة الإستراتيجية، ومنها على وجه التحديد صياغتها لأهدافها الإستراتيجية. تنشأ العملية الإستراتيجية في الشركة النفطية فقط، عندما تكون هناك أهدافا إستراتيجية تتبناها هذه الشركة، وهي جزء لا يتجزأ من عملية صياغة وإقرار توجهها الإستراتيجي، كنقطة انطلاق لابد منها في الإدارة الإستراتيجية لجميع الشركات النفطية الناشطة في ظروف اقتصاد السوق. فضلا عن ذلك، لا تتوفر جميع شركات النفط الوطنية (قبل تملكها من قبل الشركة بموجب قانون تأسيسها الجديد عام 2018)، على أهدافها وتوجهاتها الإستراتيجية المستقلة عن وزارة النفط الاتحادية، فلا وجود، إذن، لعملية إستراتيجية في إدارتها، الأمر الذي يجعل من انضمامها للشركة بمثابة شركات مملوكة لها، انضماما تنظيميا عملياتيا وليس إستراتيجيا.

وبموجب المبادئ والقواعد والمعايير المنهجية المعروفة في صياغة مفردات التوجه الإستراتيجي لإدارة نشاط منظمات الأعمال المختلفة، نرى في القانون الجديد للشركة وجود هدف تقني/اقتصادي واحد يتسم بالطابع العملي لنشاطها، يتمثل في الاستغلال الأمثل للثروة النفطية والغازية استخراجا وتصنيعا وتسويقا، بينما "ضمان أعلى الموارد وأدنى التكاليف" سيكون التعبير التقني/الاقتصادي الكمي عن مبدأ الأمثلية Optimization في تحقيق هذا الهدف، وأن تحقيق "أعلى منفعة للشعب العراقي" لا يمكن عدّه هدفا عملياتيا لنشاط الشركة، وإنما هدفا لتأسيس مؤسسة الشركة، أو معيارا مؤسساتيا دستوريا لقياس فاعلية إدارة نشاط الشركة، أو هدفا إستراتيجيا لنظام إدارة الشركة للموارد النفطية في قانونها الجديد أو في قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع منذ عام 2007.



أوراق في السياسة النفطية

وتحت عنوان "الأهداف" في القانون الجديد للشركة، جاء نص المادة (3) منه في جملة واحدة متصلة بدون أية فارزة أو نقطة بين مقاطع هذه الجملة، وهو أمر لا تقوّه قواعد التعبير في اللغة العربية، لأنه سيسمح بقراءات منهجية مختلفة للنص، ومنها القراءتين الآتيتين على أقل تقدير:

• القراءة المنهجية الأولى. تهدف الشركة إلى:

1. الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية في مجالات استكشاف النفط والغاز، وتأهيل وتطوير الحقول والإنتاج والتسويق، وكافة الأنشطة المرتبطة بها.
2. الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية على أسس فنية واقتصادية.
3. ضمان أعلى العوائد وأدنى التكاليف.
4. تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي.

• القراءة المنهجية الثانية:

- هدف نشاط الشركة: الاستغلال الأمثل للثروة النفطية والغازية.
- نطاق تحقيق هدف نشاط الشركة: استكشاف النفط والغاز، وتأهيل وتطوير الحقول والإنتاج والتسويق وكافة الأنشطة المرتبطة بها، والاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية.
- المبادئ المعتمدة لتحقيق هدف نشاط الشركة: المبادئ الفنية والاقتصادية.
- المؤشرات المعتمدة لتحقيق هدف نشاط الشركة: مؤشري أعلى العوائد وأدنى التكاليف.
- المعيار الدستوري المعتمد لتحقيق هدف نشاط الشركة: تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي.

فضلا عن ذلك، لم يجر تعدادا للأهداف في نص المادة (3) من القانون الجديد للشركة، على غرار ما جاءت به المادة (4) من تعداد لوسائل تحقيق أهداف الشركة، وهو أمر يؤكد فرضيتنا القائلة بوجود هدف واحد للشركة هو الهدف المعلن، لأنه ليس من المعقول منهجيا وعمليا تحقيق أهداف مختلفة بوسائل تحقيق لا يجري فيها ربط كل هدف بوسيلة/وسائل تحقيقه المناسبة. لو حاولنا مقابلة Matching الأهداف الأربعة، كما هي في القراءة الأولى لنص المادة (3) من القانون الجديد للشركة، مع الوسائل السبع لتحقيق الأهداف الآتية في أدناه (المادة 4 من القانون



أوراق في السياسة النفطية

الجديد للشركة)، نلاحظ أن وسائل تحقيق الأهداف في غالبيتها العظمى ليس فقط غير مطابقة للأهداف من ناحية العدد والمضمون الإجرائي، وإنما أيضا لا يمكن تحقيق الأهداف الأربعة للشركة استنادا إليها:

[**أولا. إدارة وتطوير وتشغيل الحقول المنتجة والحقول المكتشفة وغير المطورة.**

ثانيا. إبرام عقود الاستكشاف والإنتاج والتصدير وفق سياسة الدولة بما لا يتعارض مع أحكام الدستور.

ثالثا. تطوير عمليات التنقيب والإنتاج والنقل والتخزين والتسويق والعمليات البترولية ذات الصلة.

رابعا. إدارة عقود الخدمة التي تم إبرامها في جولات التراخيص في الاستكشاف والتطوير والإنتاج، وتلزم الشركة بمراجعة العقود المبرمة وتعديلها بما يضمن مصلحة الشعب العراقي.

خامسا. تطوير الجهد الوطني في عمليات الاستخراج والتسويق والصناعة النفطية والغازية، واستثمار الحقول المشتركة مع دول الجوار.

سادسا. إدارة وتشغيل شبكة أنابيب النفط الرئيسية ومرافئ التصدير.

سابعا. تأسيس شركات مملوكة لها وتمويلها لتنفيذ أعمالها على أساس الجدوى الاقتصادية والمالية والاجتماعية وبموافقة مجلس الوزراء].

في عمليات التنفيذ المنهجي لوظيفة التخطيط الإدارية لنشاط الشركة النفطية (أو أية منظمة أعمال أخرى)، عندما تجري عمليات صياغة أهداف النشاط لها، يجري في الوقت نفسه تحديد وسائل تحقيق هذه الأهداف كل على حدة، ذلك أن الهدف المصاغ بحد ذاته لا يمتلك أية قيمة تنظيمية في نشاط شركة النفط، عندما لا يجري تحقيقه بوسيلة أو وسائل تحقيق مقرر بدرجة كافية من الوضوح والواقعية والإمكانية والدافعية وغيرها. سنعود مرة أخرى لهذا الأمر في هذا البحث، ولكننا في (الجدول 1) سنواصل مقابلة الأهداف بموجب قراءتنا الأولى، المشار إليها قبل قليل، بوسائل تحقيقها الواردة في قانون الشركة الجديد، من زاوية صلاحية الوسيلة للاستخدام من عدمها في تحقيق الهدف المعني بها.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة النفطية

الجدول 1

مقابلة الأهداف المعلنة للشركة بوسائل تحقيقها في قانونها الجديد

الهدف (بموجب قراءتنا الأولى)	وسيلة التحقيق (حسب تراتبية الوسائل، المعطاة لها في القانون)	صلاحية (+)/عدم صلاحية (-) وسيلة التحقيق للاستخدام
1. الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية	• جميع الوسائل	• (-) لأن هذه الوسائل مجرد مجالات وظيفية لنشاط الشركة وليست أفعالاً تنظيمية و/أو تكنولوجية، ضامنة لتحقيق هدف الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية
2. الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية	• الوسيلة خامسا • الوسيلة سابعا	• (+) بشرط توفر مصادر الاستثمار لديها • (+) بشرط حصر نشاطها في نطاق الصناعة التحويلية للنفط والغاز
3. ضمان أعلى العوائد وأدنى التكاليف	• لا توجد	-
4. تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي	• لا توجد	-



أوراق في السياسة النفطية

من معطيات الجدول (1)، يتضح أن جميع وسائل تحقيق الأهداف في القانون الجديد للشركة لا تصلح للاستخدام (الهدف رقم 1)، وأن بعض الأهداف لا تتوفر على وسائل تحقيقها تماما (الهدفين 3، و4)، وإن وسيلة تحقيق بعضها الآخر مشروطة (الهدف رقم 2). بكلمات أخرى، يوفر القانون الجديد لإدارة نشاط الشركة وسائل تحقيق أهداف غير موجودة، أو أن الوسائل المذكورة تبحث عن أهداف مفقودة لتحقيقها. هذا الأمر يعني، من الناحية التنظيمية، وجود اختلال كبير في منهجية صياغة أهداف الشركة ووسائل تحقيقها الواردة في المادتين (3 و4) من قانونها الجديد، علينا كباحثين، الكشف عنه وتحليله وإعادة تركيبه، واستخدام نتائج التحليل لوضع الأهداف ووسائل تحقيقها في نصابها المنهجي السليم. ويغرض أن لا يكون هذا البحث مجرد تحليلا نظريا للمفاهيم ذات الصلة، سنعمد إلى استخدام المفاهيم والمقولات والأحكام الواردة في القانون الجديد للشركة نفسه، رغم تحفظنا المنهجي والمعرفي على البعض منها.

بما أن القانون الجديد قد قرر لنشاط الشركة الاتسام بسمات الحجم الكبير والتنوع والتعقيد والتكامل التنظيمي والتكنولوجي في أداء نشاطها الوظيفي، سيتوجب عندها، إذن، امتلاك إدارة الشركة توجهها إستراتيجيا محددًا في مفردات مصاغة بدرجة عالية من الوضوح والدقة والبساطة، وهي مفردات الرؤية والرسالة والأهداف الإستراتيجية (أنظر منهجية صياغة هذه المفردات في: الكعبي، 2017: 287 - 312)، لأن سمات النشاط المذكورة تلزم إدارتها إستراتيجيا وليس عملياتيا.

تعدّ الرؤية Vision بمثابة الفلسفة القائدة لمنظومة إدارة الشركة، وهي تصور فكري يمهد الطريق المنهجي للصياغة والتحقيق الناجح لرسالة وأهداف الشركة في المستقبل غير المنظور. هذا يعني أن الرؤية ما هي إلا لوحة مثالية عن المستقبل، وتلك الحالة التي تأمل الشركة النفطية في الوصول إليها وتحقيقها إذا كانت الظروف المحيطة بنشاطها مواتية بقدر معقول من شروط حالات عدم التأكد والمخاطرة. بينما تعدّ الرسالة Mission اتجاه إستراتيجي يقرر كينونة الشركة وأبعادها ومستقبل تطورها والسمات المميزة لها مقارنة بالشركات الأخرى الناشطة في مجالها الوظيفي. الرسالة هي مفردة أكثر دقة في الصياغة من مفردة الرؤية، إذ على خلاف الأخيرة، تمتلك الرسالة خط نهاية، بمعنى وجود سقف زمني مقرر لها، عند انقضاءه، يفترض بالشركة



أوراق في السياسة النفطية

أداء رسالتها. في حين يعدّ الهدف المحور الذي تلنف حوله وتتفاعل معه جميع أنشطة الشركة. وبما أن الشركة تمتلك هدفاً و/أو أهدافاً مختلفة، ينبغي، إذن، لتحقيقها صياغة ما يسمى في علم الإدارة بمفهوم "السياسة الإستراتيجية" (أو سياسة تحقيق الأهداف)، في هيئة منظومات إجرائية تنظيمية وقانونية واقتصادية واجتماعية وتكنولوجية وغيرها، مختلفة هي الأخرى تبعا لطبيعة كل هدف على حدة ولمجموعها أيضا، وبما يضمن عدم تناقض أو تقاطع المنظومات الإجرائية فيما بينها، وينبغي على مكونات هذه المنظومات الإجرائية امتلاك صلات وظيفية وتغذية عكسية فيما بينها. في الوقت نفسه، يجري تنفيذ السياسة الإستراتيجية للشركة عن طريق وظيفة التخطيط الإستراتيجي لنشاطها، المتضمن صياغة وتحديد وسائل تحقيق مختلف أنواع الخطط والبرامج ومشروعات ومبادرات الأعمال.

وتأسيسا على ذلك، نحن نعتقد أن التوجه الإستراتيجي للشركة في إدارة تطوير واستغلال موارد العراق النفطية، ينبغي له أن يأخذ بعين الاعتبار الطبيعة التنظيمية والتكنولوجية والدولية المعاصرة لصناعة النفط، وحقوق ملكية الموارد النفطية الوطنية، ونمط إنتاج ونزعة استخدام المخرجات النهائية لهذه الصناعة. سنحاول التعبير عن مفردات التوجه الإستراتيجي للشركة، مستقاة من نص الأسباب الموجبة وأحكام قانونها الجديد، وعلى النحو الآتي، مع التأكيد على أن نظام إدارة الموارد النفطية في القانون الجديد، والكثير من أحكامه، لا يوفر إمكانية تحقيق مفردات هذا التوجه الإستراتيجي المقترح من قبل كاتب هذه السطور:

- الرؤية الإستراتيجية الشركة: تطوير واستغلال ثروة النفط والغاز على وفق المعايير الدولية المعترف بها في إدارة الصناعة النفطية المعاصرة.
- الرسالة الإستراتيجية الشركة: تكريس مفهوم ملكية كل الشعب العراقي للنفط والغاز في كل الأقاليم والمحافظات بجميع أوجه إدارة نشاطها.
- الهدف الإستراتيجي الشركة: تحقيق المنفعة القصوى والضرر الأدنى للشعب العراقي من عمليات تطوير واستغلال ثروة النفط والغاز، باعتماد مؤشرات الكفاءة والفاعلية والتنافسية والجودة، وجميع المعاني السياسية والاقتصادية والتنظيمية والقانونية والاجتماعية والتكنولوجية والبيئية وغيرها، التي يتضمنها مفهوم "المنفعة" أو مفهوم "الضرر". وبغرض



أوراق في السياسة النفطية

الوصول إلى هذا الهدف الإستراتيجي، يمكن اعتماد وسائل تحقيق الأهداف الواردة في المادة (4) من القانون الجديد، بعد تعديلها، كأهداف فرعية بديلة مقترحة من قبل كاتب هذه السطور للشركة، مع وسائل تحقيقها المقترحة أيضا من قبل كاتب هذه السطور، على النحو الوارد في الجدول (2).

الجدول 2

أهداف بديلة مقترحة للشركة، مستقاة من وسائل تحقيق الأهداف الواردة في قانونها الجديد

وسائل تحقيق الأهداف الفرعية البديلة المقترحة	الأهداف الفرعية البديلة المقترحة	وسائل تحقيق الأهداف في القانون الجديد
- الاحتكام إلى أحكام الدستور. - تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي. - اعتماد تقنيات مبادئ السوق. - اعتماد آليات تشجيع الاستثمار. - اختيار نمط الإدارة المناسب. - استخدام مبادئ الحاكمية الرشيدة وإدارة الجودة الشاملة.	أولا. إدارة تطوير وتشغيل الحقول المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة، بما فيها عمليات التنقيب والإنتاج والنقل وشبكة أنابيب النفط الرئيسية ومرافئ التصدير والتخزين والتسويق والعمليات البترولية ذات الصلة. سادسا. إدارة وتشغيل شبكة أنابيب النفط الرئيسية ومرافئ التصدير.	أولا. "إدارة وتطوير وتشغيل الحقول المنتجة والحقول المكتشفة وغير المطورة". ثالثا. "تطوير عمليات التنقيب والإنتاج والنقل والتخزين والتسويق والعمليات البترولية ذات الصلة". سادسا. "إدارة وتشغيل شبكة أنابيب النفط الرئيسية ومرافئ التصدير".



أوراق في السياسة النفطية

...تابع الجدول (2)

وسائل تحقيق الأهداف الفرعية البديلة المقترحة	الأهداف الفرعية البديلة المقترحة	وسائل تحقيق الأهداف في القانون الجديد
كذلك	ثانياً. إبرام عقود الاستكشاف والإنتاج والتصدير، وإدارة عقود الخدمة التي تم إبرامها في جولات التراخيص، وتلزم الشركة بمراجعة العقود المبرمة وتعديلها بما يضمن أعلى منفعة للشعب العراقي وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور.	ثانياً. "إبرام عقود الاستكشاف والإنتاج والتصدير وفق سياسة الدولة بما لا يتعارض مع أحكام الدستور". رابعا. "إدارة عقود الخدمة التي تم إبرامها في جولات التراخيص في الاستكشاف والتطوير والإنتاج، وتلزم الشركة بمراجعة العقود المبرمة وتعديلها بما يضمن مصلحة الشعب العراقي".

...تابع الجدول (2)

وسائل تحقيق الأهداف الفرعية البديلة المقترحة	الأهداف الفرعية البديلة المقترحة	وسائل تحقيق الأهداف في القانون الجديد
	ثالثاً. تطوير الجهد الوطني في عمليات الاستخراج	خامساً. "تطوير الجهد الوطني في عمليات الاستخراج"



أوراق في السياسة النفطية

كذلك	والتسويق والصناعة النفطية والغازية، واستثمار الحقول المشتركة مع دول الجوار، وتأسيس شركات تكون مملوكة للشركة وتمويلها لتنفيذ أعمالها على أساس الجدوى الاقتصادية والمالية والمجتمعية وبموافقة مجلس الوزراء.	والتسويق والصناعة النفطية والغازية، واستثمار الحقول المشتركة مع دول الجوار". سابعاً. تأسيس شركات مملوكة لها وتمويلها لتنفيذ أعمالها على أساس الجدوى الاقتصادية والمالية والمجتمعية وبموافقة مجلس الوزراء".
------	---	---

- وسائل مقترحة لتحقيق أهداف الشركة (لا يوفر نظام إدارة الموارد النفطية في القانون الجديد، والكثير من أحكامه، إمكانية استخدام هذه الوسائل المقترحة):
 - الاحتكام إلى الدستور بشأن التصرف بملكية وإدارة ثروة النفط والغاز، وحقوق وسلطات وصلاحيات ومسؤوليات الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة.
 - تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي، العالق التشريع منذ أكثر من عشر سنوات.
 - اعتماد تقنيات مبادئ السوق الحديثة في إدارة الموارد النفطية.
 - اختيار النمط المناسب لإدارة الموارد النفطية على أساس الجمع و/أو المفاضلة ما بين نوعين كبيرين من الأنماط: نمط الجهد الوطني المباشر، ونمط الاستعانة بجهود الغير.
 - استخدام مبادئ الحاكمية الرشيدة ومبادئ إدارة الجودة الشاملة في تسيير أعمال الشركة.
 - اعتماد آليات تشجيع الاستثمار النفطي الحديثة، وغيرها.

القسم الثاني. الإمكانيات التنظيمية لتحقيق الهدف المعلن في القانون الجديد للشركة:



أوراق في السياسة النفطية

في القسم الأول من هذا البحث، توصلنا الى نتيجة مفادها الآتي: وجود اختلال منهجي كبير في صياغة الأهداف ووسائل تحقيقها، الواردة في القانون الجديد للشركة، وهو أمر سمح لنا منهجياً بعدّ وسائل الأهداف الواردة في (المادة 4 من القانون) بمثابة أهدافاً فرعية للشركة، سيكون تحقيقها طريقاً موصلاً إلى تحقيق الهدف الإستراتيجي المقترح من قبلنا، وعدّ بعض الأهداف الواردة في (المادة 3 من القانون) بمثابة وسائل لتحقيق أهداف الشركة، بعد تعديل نص البعض منها على وفق منهجية صياغة التوجهات الإستراتيجية لمنظمات الأعمال المختلفة، وباستخدام المفاهيم والمقولات والأحكام الواردة في الأسباب الموجبة لتشريع القانون الجديد للشركة. وعلى الرغم من اجتهادنا المنهجي في تبادل مواقع المادتين المذكورتين من القانون الجديد للشركة، وتوصيفنا لعملية استغلال الثروة النفطية والغازية بمفهوم "الأمثل" بدلاً من "الأفضل"، تبقى الحاجة المعرفية لدراسة الإمكانيات التنظيمية لتحقيق أهداف الشركة في قانون تأسيسها الجديد قائمة، سواء تعلق الأمر بمنهجية صياغة الأهداف أم بوسائل تحقيقها، ما لم يجر تعديل هاتين المادتين، وهو أمر لم يحصل لغاية كتابة هذه السطور.

بشأن توصيف أهداف عمليات استغلال الثروة النفطية بالأفضل حسب القانون الجديد، ستواجه الأهداف المذكورة صعوبات ذات طابع منهجي وعملي، تتعلق بتفسير مفهوم "الاستغلال الأفضل" ووحدة قياسه وموقف الأطراف المشاركة في إدارة عمليات الاستغلال منه. في هذا السياق، تتفاوت المقاربات المنهجية لكيفية صياغة الهدف في منظمة الأعمال: من وجهة نظر عقلانية الرجل الاقتصادي (الذي يسعى إلى اختيار الهدف الأفضل من مجموعة أهداف ممكنة، وهو ما يتفق مع هدف الشركة المعلن في قانونها الجديد)؛ أو وجهة نظر عقلانية الرجل الإداري، بتعبير الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد عام 1978، Herbert A. Simon (الذي يبحث عن هدف مُرضٍ، أو، على أقل تقدير، هدف جيد بما فيه الكفاية)؛ إلى وجهات النظر حول عقد التحالفات بين المشاركين في النشاط (العديد من واضعي الهدف، والعديد من الأهداف)؛ أو الصراع السياسي بين المشاركين في النشاط (لا توجد أهداف تنظيمية في المنظمة، وإنما هناك لعبة تنظيمية تدور حول السلطة).



أوراق في السياسة النفطية

يعبر عن موقف العقلانية الاقتصادية بمبدأ الأمثلية، كما ذكرنا في القسم الأول من هذا البحث، ويقاس بمجموعتين كبيرتين من المؤشرات الاقتصادية والتقنية الطابع المنهجي والإجرائي في القانون الجديد للشركة: مجموعة مؤشرات أعلى الموارد (عائدات تصدير النفط الخام، حجم الإنتاج النفطي، إنتاج الربح النفطي وغيرها)، ومجموعة مؤشرات أدنى التكاليف (تكاليف العمل، وتكاليف مواد العمل وغيرها)، ولن يكون من ضمنها مثلا تكاليف الفرص الضائعة أو البديلة، وتكاليف الإضرار التكنولوجي بمكامن النفط والغاز، وتكاليف التلوث البيئي في مناطق استخراج وتصنيع النفط، وتكاليف انخفاض القيمة الاجتماعية الكامنة من استغلال ثروة النفط والغاز، وتكاليف الفساد الإداري والمالي، وتكاليف الإحساس بالإحباط الاقتصادي والسياسي والاجتماعي لدى مالك الثروة النفطية (الشعب العراقي). في هذا الموقف، سيقصر اتجاه عمليات إدارة الموارد النفطية من قبل الشركة على ترشيد المؤشرات الاقتصادية والتقنية الكمية لنشاطها ضمن نطاق العوامل الداخلية المؤثرة في هذا النشاط، وستغيب فيه اتجاهات نوعية كثيرة منها الاهتمام الكافي بمصالح جميع الأطراف المشاركة ضمن نطاق العوامل الخارجية المؤثرة في هذا النشاط على سبيل المثال وليس الحصر. في الوقت نفسه، سنتباين مواقف الأطراف المشاركة في إدارة الموارد النفطية من مسألة تقييم ما هو أفضل أو أمثل لمقادير مؤشرات نشاط الشركة الاقتصادية والتقنية الكمية، مثلا عند تقييم مؤشر إنتاج الربح النفطي، أو تقييم مؤشر منفعة الأقاليم والمحافظة المنتجة في مناطق الاستخراج من عمليات الإنتاج النفطي، لأن كل طرف من الأطراف المشاركة ربما يمتلك مؤشرات تقييم خاصة به وحده، وربما تكون مغايرة لمؤشرات الطرف أو الأطراف الأخرى المشاركة في إدارة الموارد النفطية، وهو أمر مفضي لا محالة إلى نشوء نزاعات تنظيمية وسياسية واجتماعية حادة ولا حصر لها.

بينما يجري التعبير عن موقف العقلانية التنظيمية بمبادئ الحاكمية الرشيدة وإدارة الجودة الشاملة، والأخذ بعين الاعتبار سمة الطبيعة التفاعلية لتأثير عوامل البيئتين الداخلية والخارجية في نشاط الشركة، ونقاس، على أقل تقدير كما نعتقد، بثلاث مجموعات كبيرة مختلفة من المؤشرات الاقتصادية والتقنية والتنظيمية والسياسية والاجتماعية والبيئية الطابع المنهجي والإجرائي في القانون الجديد للشركة: مجموعة مؤشرات الكفاءة الاقتصادية للنشاط (جودة



أوراق في السياسة النفطية

مؤشرات العائدات والتكاليف)، ومجموعة مؤشرات الفاعلية التنظيمية للنشاط (جودة مؤشرات العقلانية الاقتصادية، والأخذ بعين الاعتبار جميع العائدات والتكاليف المؤسساتية الأخرى التي لا تهتم بها العقلانية الاقتصادية)، ومجموعة مؤشرات منفعة الشعب العراقي عند التصرف بملكياته لثروة النفط والغاز وإدارة عمليات استغلالها (جودة مؤشرات المنظومة المؤسساتية الحاكمة والناظمة لعمليات التصرف بهذه الملكية وإدارة عمليات استغلالها).

أما بشأن توصيف وتقييم وسائل تحقيق الأهداف في القانون الجديد للشركة، فالأمر يتعلق أيضا بمنهجية اعتمادها، ومضمونها العملي، والفرص التنظيمية المتاحة أمام الشركة لإمكانات استخدامها الفعلي، كما سيجري توضيحه في النقاط الثلاث الآتية:

1. منهجية اعتماد وسائل تحقيق أهداف الشركة. تعتمد الشركة سبع وسائل في قانونها الجديد، أوردنا نصها في القسم الأول من هذا البحث، لتحقيق أهدافها (بموجب قراءتنا الأولى لهذه الأهداف)، تتصف بعيوب الصياغة المنهجية الآتية:

- جرى اعتماد "وسيلة الإدارة!" لتحقيق الأهداف في ثلاث حالات فقط من أصل سبع (الوسائل أولا، رابعا، وسادسا)، في حين أن الحالات الأربع المتبقية لا يمكن استخدامها إلا من خلال "وسيلة الإدارة" أيضا: عملية إبرام عقود الاستكشاف وغيرها تحتاج إلى إدارة عمليات التفاوض والتعاقد (الوسيلة ثانيا)، وتطوير عمليات التنقيب وغيرها تحتاج إلى إدارة عمليات التطوير (الوسيلة ثالثا)، وتطوير الجهد الوطني في عمليات الاستخراج وغيرها تحتاج إلى إدارة عمليات التطوير (الوسيلة خامسا)، وتأسيس شركات مملوكة تحتاج إلى إدارة عمليات تأسيس وتمويل ورقابة نشاط (الوسيلة سابعا). نخلص من هذا، إلى أن الشركة تعتمد وسيلة واحدة فقط، هي "الإدارة"، من أصل سبع وسائل معتمدة لتحقيق الأهداف الأربعة لنشاطها في استغلال الموارد النفطية والغازية. فضلا عن ذلك، أن "وسيلة الإدارة" جرى اعتمادها لتحقيق أنشطة تقنية وتنظيمية، أسماها القانون الجديد وسائل لتحقيق الأهداف، ستمارسها الشركة بحكم اختصاصها المهني المتعدد المجالات الوظيفية.



أوراق في السياسة النفطية

• في الأسباب الموجبة للقانون الجديد، منحت الشركة "دور إدارة" الصناعة النفطية في البلاد. ومع تحفظنا المنهجي والتنظيمي على صياغة هذا الدور في الأسباب الموجبة للقانون الجديد، إلا أن مصطلح "الإدارة" المستخدم في توصيف هذا الدور للشركة، وكذلك في توصيف الوسائل السبع لتحقيق أهدافها، لا يمكن بأي حال من الأحوال عدّه مجرد "وسيلة" لتحقيق شئ ما. إن تأسيس الشركة جاء لقيامها تحديدا بإدارة الصناعة النفطية، ومن مهمات هذه الإدارة، في السياق الذي نبخته هنا، صياغة أهداف الشركة واختيار واعتماد الوسائل المختلفة (الدستورية والقانونية والتنظيمية والاقتصادية والتقنية وغيرها) لتحقيقها.

2. المضمون العملي لوسائل تحقيق أهداف الشركة. لم يرد في (المادة 1 - التعاريف) من القانون الجديد للشركة تعريف المعنى المقصود بمصطلح "الوسائل" المستخدمة من قبل الشركة لتحقيق أهدافها. يمكن لمصطلح الوسائل أن يشتمل على مفردات الحقوق والقواعد/المعايير والآليات والأدوات المؤسسية الطابع، والتي يجري استخدامها كوسائل تنظيمية لتحقيق الأهداف في جميع أنظمة إدارة الموارد النفطية المعروفة حاليا. بهذا المعنى التنظيمي، كما نعتقد، قد جرى استخدام المفردات المؤسسية المذكورة في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع لغاية الحين، على النحو الموجز الآتي:

• مشروع مجلس الوزراء لقانون النفط والغاز الاتحادي في شباط 2007. على الرغم من أن هذا المشروع للقانون لم يفرد مادة خاصة بوسائل تحقيق أهداف نظام إدارة الموارد النفطية الوارد فيه، إلا أنه قد أفرد الكثير من مواد الأخرى لتقرير الحقوق والقواعد/المعايير والآليات والأدوات المؤسسية، الواجب استخدامها كوسائل لتحقيق أهداف نظام إدارة الموارد النفطية، منها المواد الآتية على سبيل المثال وليس الحصر: ملكية المصادر النفطية (المادة 1)، تأسيس نظام إدارة وتحديد أسس التعاون وإنشاء قاعدة للتنسيق والتشاور (المادة 3)، صلاحيات السلطات في إدارة الموارد النفطية (المواد 5 - 7)، معايير صياغة العقود النفطية النموذجية (المادة 9)، آليات التفاوض والتعاقد (المادة 10)، مشاركة الدولة (المادة 12)، التزامات مالكي تراخيص التنقيب والإنتاج



أوراق في السياسة النفطية

(المادة 14)، قواعد بناء الكفاءة والمحتوى المحلي (المادة 15)، القيود على مستويات الإنتاج (المادة 20)، الربح/حقوق الملكية (المادة 34)، الشفافية (المادة 36)، تطبيق قوانين مكافحة الفساد (المادة 37)، الاستدراج التنافسي العام (المادة 38)، حل النزاعات (المادة 39).

• مشروع مجلس الوزراء لقانون النفط والغاز الاتحادي في آب 2011. أفرد مشروع القانون مادة خاصة (المادة 3) لوسائل تحقيق أهدافه (تأسيس نظام حديث ومتطور للإدارة، وضع أسس التعاون، وضع أسس التنسيق والتشاور، الاستناد إلى اقتصاد السوق، تبادل الخبرات). فضلا عن ذلك، تضمن مشروع القانون أحكام مؤسساتية أخرى كوسائل لتحقيق أهداف نظام إدارة الموارد النفطية، منها المواد الآتية على سبيل المثال وليس الحصر: الصلاحيات في إدارة الموارد النفطية (المواد 6 - 14)، معايير صياغة العقود النفطية النموذجية (المادة 16)، آليات التفاوض والتعاقد (المادة 18)، التزامات مالكي تراخيص التنقيب والتطوير والإنتاج (المادة 22)، التزامات شركة النفط الوطنية العراقية وحاملي التراخيص عند قيامهم بإدارة العمليات البترولية (المادة 24/أولا)، حماية المصادر البترولية (المادة 33، والمادة 34)، التفتيش (المادة 38)، نشر المعلومات (المادة 43)، انتهاك قوانين جمهورية العراق الخاصة بمكافحة الفساد (المادة 44)، حل النزاعات (المادة 45)، استعمال الأراضي لغرض القيام بالعمليات البترولية والاستفادة منها (المادة 48/أولا).

• مشروع لجنة الطاقة البرلمانية لقانون النفط والغاز الاتحادي في آب 2011. أفرد مشروع القانون مادة خاصة (المادة 3) لوسائل تحقيق أهدافه، وهي مماثلة لوسائل تحقيق الأهداف في المشروع السابق لمجلس الوزراء. فضلا عن ذلك، تضمن مشروع القانون أحكام مؤسساتية أخرى كوسائل لتحقيق أهداف نظام إدارة الموارد النفطية، مشابهة لما جاء به مشروع مجلس الوزراء السابق، باستثناء نصه على مبادئ الشفافية والنزاهة (المادة 45).



أوراق في السياسة النفطية

لا يمكنني فهم وتفسير وتبرير حالة خلو القانون الجديد للشركة من الحقوق والقواعد/المعايير والآليات والأدوات المؤسسية الطابع والاستخدام، كوسائل معروفة لتحقيق أهداف الشركة الأربعة حسب قراءتنا الأولى لهذه الأهداف، باستثناء حالات التزام الشركة بالسياسة النفطية للدولة (المادة 10/أولاً)، والتزامها بسياسة عدم التمييز في التوظيف والتشغيل (المادة 18/رابعاً)، والتزامها بشأن المحرمات من الأراضي الواقعة تحت تصرفها (المادة 18/خامساً). من الواضح، أن القانون الجديد للشركة جاء لإدارة عملية تطوير القطاع النفطي (عمليات تطوير حلقات المنبع والمصب للسلسلة التكنولوجية النفطية)، وأن هذه العملية يمكن تشبيهها بعملية العبور الآمن من ضفة إلى أخرى لنهر جار. في هذه الحالة، ستكون عملية العبور بمثابة "نشاط" لمن يريد عبور النهر تتبغى إدارته، وليس "وسيلة" لعبوره. بهذا الفهم، سيكون على من يريد عبور النهر (الشركة) اختيار وسيلة العبور المناسبة والمتاحة له من بدائل متعددة ومعروفة، منها: السباحة لمن يجيدها (حقوق وقواعد وآليات وأدوات إدارة الموارد النفطية)، و/أو استخدام قارب (حقوق وقواعد وآليات وأدوات إدارة الموارد النفطية)، و/أو تشييد جسر رابط بين ضفتي النهر (حقوق وقواعد وآليات وأدوات إدارة الموارد النفطية). إن عملية الخط ما بين نشاط الشركة (إدارة عمليات تطوير واستغلال موارد القطاع النفطي) في عبور النهر، وبين وسائل انجازها المعتمدة من قبلها والمتمثلة في مياه النهر (حلقات السلسلة التكنولوجية للقطاع النفطي)، ستفقد لا محالة إلى غرق الشركة في مياه النهر الجارية!

وعلى هذا الأساس المنهجي، تعدّ وسائل تحقيق الأهداف في القانون الجديد للشركة، من زاوية مضمونها العملي، مجرد أنشطة عملياتية تقنية الطابع (الوسائل أولاً، ثالثاً، خامساً، وسادساً)، وأنشطة تنظيمية الطابع (الوسائل ثانياً، رابعاً، وسابعاً). يحتاج إجراء الأنشطة العملياتية التقنية، مثل التنقيب والإنتاج والنقل والتصنيع والتصدير وغيرها، إلى وسائل تحقيق متوافقة مع الطبيعة الوظيفية لكل نشاط منها على انفراد، وسيكون اختيار وسيلة التحقيق الملائمة لكل نشاط على حدة إحدى مهمات إدارة هذه الأنشطة، وستكون مهمة اختيار وسيلة تحقيق النشاط التقني المعني، بدورها، محكومة بضوابط مؤسسية مختلفة منها على سبيل المثال وليس الحصر الضوابط الدستورية والتكنولوجية والاقتصادية وغيرها. بينما يحتاج إجراء الأنشطة التنظيمية، مثل



أوراق في السياسة النفطية

التفاوض وإبرام العقود ومراجعتها وتأسيس شركات وتسويق النفط ومنتجاته، إلى وسائل تحقيق أخرى متوافقة مع الطبيعة الوظيفية لكل نشاط تنظيمي على حدة، وسيكون اختيار وسيلة التحقيق الملائمة لكل نشاط على حدة إحدى مهمات إدارة الأنشطة، وستكون مهمة اختيار وسيلة تحقيق النشاط التنظيمي المعني، بدورها، أيضا محكومة بضوابط مؤسسية مختلفة منها على سبيل المثال وليس الحصر الضوابط الدستورية والتكنولوجية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها.

إن الخط المنهجي ما بين الأنشطة التقنية/التنظيمية ووسائل تحقيق أهداف الشركة الأربعة في قانونها الجديد (حسب قراءتنا الأولى للأهداف)، لا يقود فقط إلى تشويش رؤية الشركة في اختيار واستخدام الوسائل الناجعة لتحقيق أهدافها، وإنما سيقود أيضا إلى ضياع "الغرض" من تأسيس الشركة نفسها والمتمثل في "ضمان استكشاف وتطوير وإنتاج وتسويق الموارد النفطية في الحقول والأراضي المخصصة لها بموجب القانون نيابة عن الدولة العراقية"، كما تقول الأسباب الموجبة لتشريع قانونها الجديد. وكمثال عن ذلك، عندما يخلو قانون الشركة الجديد من وسيلتي "اعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار" (المادة 112/ثانيا من الدستور)، سيكون عندها الباب التنظيمي مشرعا أمام التدخل البيروقراطي الحكومي في تقرير أهم المؤشرات الاقتصادية لنشاط الشركة، مثل التكاليف الاستثمارية والتشغيلية ومعدل الكلفة والربح (المادة 11/أولا من القانون الجديد للشركة)، وسيغرق عندها الهدف المعلن للشركة بمستتقع مياه راكدة من التعسف الإرادوي لأصحاب النفوذ السياسي والفئوي والمناطقية عند إدارة نشاطها. في القسم الأول من هذا البحث، وبغرض فك التشابك المنهجي الكبير ما بين الأهداف ووسائل تحقيقها في القانون الجديد للشركة، اقترحنا تحويل وسائل تحقيق الأهداف (المادة 4 من القانون) إلى أهداف فرعية للشركة، تحل محل أهدافها الواردة في (المادة 3 من القانون)، وأن يجري اعتماد وسائل تحقيق الأهداف، المقترحة من قبل كاتب هذه السطور، لتحل محل الوسائل المعتمدة في (المادة 4 من القانون).

3. الإمكانيات التنظيمية لاستخدام وسائل تحقيق الأهداف في القانون الجديد للشركة. إذا كان هدف الشركة المعلن هو الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية، فإن الفرص التنظيمية المتاحة للشركة في استخدام وسائلها السبع لتحقيق هذا الهدف ستكون معدومة تماما، لأن



أوراق في السياسة النفطية

عمليات "الإدارة والتطوير والتشغيل وإبرام العقود وتأسيس شركات وغيرها"، والتي تعتمد على الشركة كوسائل لتحقيق هدفها المعلن، لا يمكن لها بحد ذاتها أن تفضي إلى استغلال أفضل أو أسوأ للموارد النفطية، وإنما هي مجرد أنشطة تنظيمية وتقنية تحتاج إلى وسيلة/وسائل مؤسسية لضبط مسارات ووصف عمليات تحقيقها بمواصفات الأفضل أو الأسوأ. ومع ذلك، سنجري توصيفا لمنهجية صياغة وسائل الشركة في تحقيق أهدافها حسب قانونها الجديد أولاً، وتقرير إمكانات استخدامها الفعلي ثانياً.

أولاً. توصيف منهجية صياغة وسائل تحقيق الأهداف:

• تتصف الصياغة المفاهيمية للوسائل بطابع تكرار موضوع Object الوسيلة، كما هو حال الوسائل (أولاً، وثالثاً، وسادساً)، وكذلك الوسيلتين (ثانياً، ورابعاً)، وأيضاً الوسيلتين (خامساً، وسابعاً). إذا استخدمنا معيار موضوع الوسيلة في التصنيف، سنحصل على ثلاث وسائل معتمدة لتحقيق الأهداف في القانون الجديد للشركة، نوردتها كما جاءت في القانون بعد تغيير لغوي ومفاهيمي محدود لنصها (أنظر معطيات الجدول 2 أعلاه):

أ. الوسيلة الأولى: "إدارة تطوير وتشغيل الحقول المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة، بما فيها عمليات التنقيب والإنتاج والنقل وشبكة أنابيب النفط الرئيسية ومرافئ التصدير والتخزين والتسويق والعمليات البترولية ذات العلاقة" (الوسائل أولاً، وثالثاً، وسادساً في القانون الجديد).

ب. الوسيلة الثانية: على الرغم من تشابه موضوع الوسيلتين ثانياً ورابعاً (العقود النفطية)، إلا أنهما يختلفان في شروط استخدامهما لتحقيق أهداف الشركة. الوسيلة أولاً (إبرام عقود نفطية جديدة) مشروطة بتوافقها مع سياسة الدولة وعدم تعارضها مع أحكام الدستور، والوسيلة رابعاً (مراجعة عقود الخدمة المبرمة في جولات التراخيص) مشروطة بضمان مصلحة الشعب العراقي. بشأن اختلاف شروط إبرام أو مراجعة العقود النفطية، لا يتضمن الدستور النافذ للبلاد أية أحكام تتعلق بمفهوم "سياسة



أوراق في السياسة النفطية

الدولة" (والمقصود به، على ما يبدو من نص الوسيلة ثانياً، هو مفهوم "السياسة النفطية للدولة") وكذلك مفهوم "مصلحة الشعب العراقي" (في المادة 112/ثانياً من الدستور، ورد مفهوم "منفعة الشعب العراقي"). لم يقرر الدستور أو القانون الجديد للشركة ماهية الكيان الدستوري بمفرده (الحكومة الاتحادية، حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة) أو الكيان التنظيمي بمفرده (مجلس الوزراء، وزارة النفط، الشركة)، المقرر الوحيد للسياسة النفطية للدولة، ولم يتم الإعلان عن ماهية هذه السياسة لغاية الحين. أما من جانب مفهوم مصلحة الشعب العراقي، فبال تأكيد لا توجد مصلحة له عندما يقتصر استغلال موارده النفطية على إنتاج الربح النفطي، وسوء وفساد إدارة عمليات إنتاجه واستخدامه من قبل الدولة سابقاً وحالياً، والتي أفضت إلى إفقار الشعب العراقي وتشويه هيكل الاقتصاد الوطني للبلاد وتخريب القطاع النفطي، من دون تحقيق أية منفعة له. عندما تأتي المفاهيم في الدساتير والقوانين والتعليمات وغيرها بصياغات عائمة أو غير معرفة بما فيه الكفاية، حينها ستفتح الأبواب واسعة أمام مختلف مظاهر الفساد الإداري والمالي والسياسي، إذ سيسهل عندها التلاعب بها، وتفسيرها إرادياً، والتعسف في استخدامها من قبل أصحاب السلطة والنفوذ، بما يتوافق مع مصالحهم الحزبية أو الفئوية أو المناطقية أو غيرها. وتأسيساً على ذلك، يمكن لنص الوسيلتين ثانياً ورابعاً في القانون أن يكون على النحو الآتي: "إبرام عقود الاستكشاف والإنتاج والتصدير، وإدارة عقود الخدمة التي تم إبرامها في جولات التراخيص، وتلزم الشركة بمراجعة العقود المبرمة وتعديلها بما يضمن أعلى منفعة للشعب العراقي وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور".

ج. الوسيلة الثالثة: يمكن لتأسيس شركات تكون مملوكة للشركة (الوسيلة سابعاً) أن تندرج ضمن فعاليات تطوير الجهد الوطني في الصناعة النفطية (الوسيلة خامساً)، وعندها يمكن لنص الوسيلتين خامساً وسابعاً في القانون أن يكون على النحو الآتي: "تطوير الجهد الوطني في عمليات الاستخراج والتسويق والصناعة النفطية والغازية، واستثمار الحقول المشتركة مع دول الجوار، وتأسيس شركات تكون مملوكة للشركة



أوراق في السياسة النفطية

وتمويلها لتنفيذ أعمالها على أساس الجدوى الاقتصادية والمالية والمجتمعية وبموافقة مجلس الوزراء".

• تتصف الصياغة المفاهيمية واللغوية لبعض وسائل تحقيق الأهداف بضعف التعبير اللغوي والخلط المفاهيمي في مضمونها، كما هو حال الوسيلتين "أولا" و"سادسا":

أ. الوسيلة أولاً: "إدارة وتطوير وتشغيل الحقول المنتجة والحقول المكتشفة وغير المطورة"، كما جاءت في القانون الجديد. في هذه الوسيلة، نرصد وجود حالتين للخلط المفاهيمي. الحالة الأولى، يخلط القانون بين ثلاثة أنواع من الفعاليات التنظيمية والتقنية المنفصلة بعضها عن البعض الآخر في التخطيط والتنفيذ والرقابة، وعدّها جميعاً وسيلة واحدة لتحقيق الأهداف (فعاليات الإدارة، والتطوير، والتشغيل)، بينما واقع الحال يشير الى وجود نشاط واحد فقط هو (نشاط إدارة فعاليات تطوير وتشغيل الحقول النفطية). الحالة الثانية، يشير نص القانون إلى وجود ثلاثة أنواع من الحقول النفطية (المنتجة، المكتشفة، غير المطورة)، بينما واقع الحال هنا يشير الى وجود نوعين من الحقول النفطية فقط: الحقول النفطية المنتجة، والحقول النفطية المكتشفة غير المطورة (لا يمكن الحديث عن حقول نفطية غير مطورة وغير مكتشفة! ولكن يمكن الحديث عن حقول محتملة غير مكتشفة). وعلى هذا الأساس المنهجي، يمكن إعادة قراءة الوسيلة أولاً على النحو الآتي: "إدارة تطوير وتشغيل الحقول المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة".

ب. الوسيلة سادساً: "إدارة وتشغيل شبكة أنابيب النفط الرئيسية ومرافئ التصدير"، كما جاءت في القانون الجديد. يثير نص هذه الوسيلة الالتباس عند القراءة والاستخدام في ثلاث حالات تنظيمية ممكنة. الحالة الأولى، إذا قرأنا النص كما هو في القانون، فإن هذه الوسيلة تتضمن وجود نوعين من الفعاليات (الإدارة، والتشغيل). وإذا كان معروفاً من النص موضوع فعالية التشغيل (شبكة الأنابيب ومرافئ تصدير النفط)، فما هو، إذن، موضوع فعالية الإدارة؟ الحالة الثانية، إذا افترضنا وجود خطأ لغوي في صياغة النص (وضع حرف الواو بين كلمتي الإدارة والتشغيل)، عندها سيقراً



أوراق في السياسة النفطية

النص على النحو الآتي: "إدارة تشغيل...". بمعنى أن الشركة، بنفسها ومن دون إشراك كيانات تنظيمية أخرى، ستحقق هدفها المعلن باستخدام وسيلة "إدارة تشغيل" شبكة أنابيب النفط الرئيسية ومرافئ التصدير"، من دون تطوير لهذه المرافق النفطية! وهو، طبعاً، أمر غير ممكن التحقيق تقنياً. الحالة الثالثة، تتضمن وجود خطأين في صياغة نص هذه الوسيلة، الأول الخطأ اللغوي، الذي أشرنا إليه في الحالة الثانية، والخطأ الثاني بافتراضنا وقوع "سهو" منهجي عندما تم إغفال فعالية "التطوير" من النص. إذا صح هذا الافتراض، عندها سيقراً نص الوسيلة سادساً على النحو الآتي: "إدارة تطوير وتشغيل شبكة أنابيب النفط الرئيسية ومرافئ التصدير".

ثانياً. الإمكانيات التنظيمية لاستخدام وسائل تحقيق الأهداف في القانون الجديد للشركة:

- **الوسيلة أولاً.** لا تستطيع الشركة استخدام هذه الوسيلة لسببين على أقل تقدير: الأول، وقوع الحقول الكبيرة المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة في دائرة نشاط عقود الخدمة لجولات التراخيص النفطية منذ عام 2009؛ الثاني، الوقوع المحتمل للحقول المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة المتبقية، والتي لا تشملها عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة، في دائرة استخدام الوسيلة ثانياً (إبرام عقود نفطية جديدة). وبما أن جميع الحقول المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة ستقع في دائرة فعل أحكام العقود النفطية مع شركات نفط أجنبية، عندها سوف لن تجد الشركة حقولاً تدير عمليات تطويرها وتشغيلها بنفسها، سوى استكشاف وتطوير وإنتاج حقول نفطية جديدة، لا تدرج ضمن فئتي الحقول المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة، الواقعة في نطاق فعل العقود النفطية المبرمة والمحتملة للإبرام.
- **الوسيلة ثانياً.** في الوقت الحاضر، لا توجد إمكانيات تنظيمية لاستخدام هذه الوسيلة بسبب عدم وجود منظومة قانونية جرى تشريعها لتنظيم أعمال التفاوض والتعاقد وإبرام العقود النفطية، على غرار المنظومة القانونية المقترحة في مشروعات قانون النفط والغاز



أوراق في السياسة النفطية

- الاتحادي العالق التشريع (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2018/3/25)، وخلاف ذلك، لا تمتلك هذه الوسيلة الشرعية القانونية في الاستخدام.
- **الوسيلة ثالثا.** لا تتوفر لهذه الوسيلة إمكانية الاستخدام التنظيمي المنفرد، لأن جميع العمليات المناط تحقيقها بواسطتها تدرج كليا أو جزئيا ضمن عمليات الوسائل الأخرى الواردة في القانون الجديد للشركة.
 - **الوسيلة رابعا.** لا توجد فرصا تنظيمية متاحة للشركة لاستخدام هذه الوسيلة في إدارة عقود الخدمة النفطية، لأن هذه العقود تدار حاليا وحتى نهاية مددها المقررة (في عام 2034، بعد تعديل هذه العقود في عام 2014) بموجب أحكام العقود نفسها. فضلا عن ذلك، يعدّ إلزام الشركة بمراجعة عقود الخدمة النفطية المبرمة مع شركات النفط الأجنبية إلزاما غير قابل للتحقيق في الوقت الحاضر والمدى المنظور، ما لم يجر تعديل هذه العقود بالاتفاق مع مقاول العقد، وهي مهمة تنظيمية صعبة التحقيق وتتطلب دفع أثمانا باهظة لتحقيقها، كما كتبنا عن ذلك مرارا في بحثنا على شبكة الاقتصاديين العراقيين.
 - **الوسيلة خامسا.** يبدو من نص هذه الوسيلة، والأخذ بعين الاعتبار نصوص الوسائل الست الأخرى من المادة (4) من القانون الجديد للشركة، أن المقصود بمصطلح "الجهد الوطني" هو الجهد الوطني الذي لا يندرج نشاط الشركة نفسه ضمن أعماله في الصناعة النفطية، مع الإشارة إلى أن القانون لا يعطي تعريفا لهذا المصطلح. في هذه الحالة، ستشتمل عمليات الجهد الوطني، كما نرى، على نوعين من الفعاليات الإنتاجية والتكنولوجية والتنظيمية في الصناعة النفطية: فعاليات القطاع الخاص الوطني، وفعاليات حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، إذا توفرت الرغبة والقدرات التنظيمية والاستثمارية لديهما. إذا كان القانون الجديد يتبنى هذا الفهم لمصطلح "الجهد الوطني"، عندها ستكون عمليات هذا الجهد متوافقة مع أحكام المادة (112) من الدستور: الإدارة الجزئية للصناعة النفطية على وفق مبادئ اقتصاد السوق (إشراك شركات القطاع الخاص الوطني)، والإدارة التشاركية للصناعة النفطية (إشراك هيئات وشركات الأقاليم والمحافظات المنتجة). ومع ذلك، ليس من الواضح الكيفية التنظيمية التي ستستخدمها



أوراق في السياسة النفطية

الشركة في إدارة عمليات تطوير الجهد الوطني في الصناعة النفطية حسب قانونها الجديد. فضلا عن ذلك، لا يمكن استخدام هذه الوسيلة تنظيميا لتحقيق أهداف الشركة، بسبب غياب التشريع القانوني المنظم لإشراك الجهد الوطني الخاص في عمليات الصناعة النفطية (لا تدرج أنشطة الصناعة النفطية ضمن أحكام قانون الاستثمار النافذ حاليا في البلاد منذ عام 2006)، وعدم تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي لغاية الحين.

● **الوسيلة سادسا.** تدرج الإمكانية التنظيمية لاستخدام هذه الوسيلة ضمن عمليات استخدام الوسيلة ثالثا في أعلاه. تجدر الإشارة إلى، أن قانون الشركة الجديد لا يتضمن شركة/شركات مختصة بإدارة أعمال شبكة أنابيب نقل النفط الرئيسية ومرافئ التصدير (أنظر المادة 7/ثانيا من القانون). وحسب تقدير كاتب هذه السطور، يجب إناطة إدارة تشغيل مرافق نقل وتصدير النفط الخام بالحكومة الاتحادية لضمان تحقيق أعمال السيادة الوطنية على نشاط شبكة خطوط أنابيب نقل النفط الخام الرئيسية ومرافئ تصديره، وضمان الحيولة دون نشوء نزاعات تنظيمية بين الأطراف المختلفة المشاركة في العمليات النفطية، والتي ربما ستحول دون انسيابية وانتظام عمل هذه المرافق.

● **الوسيلة سابعا.** إن الإمكانية التنظيمية لاستخدام وسيلة تأسيس شركات مملوكة للشركة مشروطة بنوعين من الضوابط المختلفة: النوع الأول، ضوابط تنظيمية يقترحها كاتب هذه السطور، يأتي في مقدمتها ترك عملية تأسيس شركات نفطية وشركات خدمة نفطية للقطاع الخاص الوطني بغرض إشراكه في العمليات النفطية (سواء العمليات التي تمارسها الشركات المملوكة للشركة في المادة 7/ثانيا من القانون، أم لا تمارسها)، أو من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط بغرض إدماج اقتصاداتها المحلية بدائرة العمليات النفطية الجارية في مناطقها. النوع الثاني، ضوابط مؤسسية مختلفة يقترحها قانون الشركة الجديد نفسه لاستخدام هذه الوسيلة: الجدوى الاقتصادية والمالية والمجتمعية وبموافقة مجلس الوزراء على التأسيس. بشأن ضوابط النوع الثاني هنا، ينبغي تقييم الجدوى الاقتصادية والمالية والمجتمعية للشركات المؤسسة، عند مرحلة التأسيس



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة النفطية

حصرا وقبل شروع الشركات المؤسسة بممارسة أعمالها، وترك قرار التأسيس من عدمه للشركة نفسها كمظهر من مظاهر استقلاليتها التنظيمية.

الخاتمة:

لا تؤسس ولا تدار بنجاح منظمات الأعمال الكبيرة والمعقدة والمتكاملة تنظيميا وتكنولوجيا في الظروف المعاصرة، كما هو حال الشركة، على أساس تمنيات وتصورات المشرعين للقوانين الحاكمة والناظمة لنشاطها، وإنما على أساس استخدام التراكم المعرفي، بتوجهات إستراتيجية واعية وهادفة وواضحة، لمبادئ ووظائف وأنشطة أعمال مختلفة لعلم الإدارة، الذي ابتكره السومريون في بلادنا لتنظيم شؤون حياتهم، وقد حققوا نجاحات كبيرة في ذلك. بيد أن بلاد الرافدين، وفي مطلع الألفية الثالثة بعد الميلاد، تشرّع قانون لإدارة تطوير واستغلال أهم قطاع اقتصادي فيها يخلو من مفردات التوجه الإستراتيجي في صياغة وتقرير وكيفية استخدام أحكامه بمسارات تنظيمية واضحة في المديات الزمنية المنظورة وغير المنظورة.

إن "الرؤية ضرورية سواء كانت المنظمة في بداية حياتها، أم في أثناء إعادة بناءها. وتعدّ مثل هذه الرؤى ضرورية كضرورة نجمة الشمال North Star للبدوي، ذلك أن البدوي في الصحراء، حيث تغير العواصف الرملية بشكل دائم معالم الأرض، يتطلع إلى النجوم في السماء ليهتدي إلى مساره. إن النجوم ليست هي الهدف، ولكنها تعطي الدليل الذي يمكن الاعتماد عليه في الرحلة إلى الواحة التالية. ولكن أي بدوي يأمل في الوصول بسلام، ينبغي عليه أن يبقى نظره على الأرض لتجنب الرمال المتحركة. إن رؤية المدير هي كالنجم الشمالي ليست هدفا، إنها نقطة التوجه التي تقود حركة المنظمة في الاتجاه المقصود"، كما كتب الباحثان Hinterhuber Hans; Popp Wolfgang (الاقْتباس عن: الركابي، 2004: 170). عندما لا تمتلك الشركة توجهها الإستراتيجي الواضح المعالم في النشاط، حينها ستجد نفسها في مكان آخر غير



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة النفطية

مستهدف من قبلها، أو ربما ستبتلعها الرمال المتحركة في "صحراء حقل الرميلة النفطي"! كما حصل لها ذلك في عام 1987، وهذا ما لا يريده لها الشعب العراقي، المالك الدستوري لثروة النفط والغاز الوطنية، ولكن في الوقت نفسه، المغيب الكبير عن عمليات إدارة تطويرها واستغلالها في القانون الجديد للشركة.

(* باحث أكاديمي وأستاذ سابق في جامعة البصرة.

المصادر:

الدستور العراقي النافذ 2005.

الركابي، ن. ك. (2004). الإدارة الإستراتيجية: العولمة والمنافسة. الناشر: دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، عمان.

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

الكعبي، جواد كاظم لفته (2018). قراءة منهجية في الحوار الدائر حول القانون الجديد لشركة النفط الوطنية العراقية. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net> في 17 أيار/مايو.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2018). مخاطر إدارة عمليات منح الترخيص النفطية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة منذ عام 2007. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net> في 25 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.

قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006.

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



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة النفطية

مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي، المقترح من مجلس الوزراء، آب/أغسطس 2011.
مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي، المقترح من لجنة الطاقة البرلمانية، آب/أغسطس 2011.

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر. 29 حزيران 2018

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