



أوراق في السياسة النفطية

أ. د. جواد كاظم لفته الكعبي*: الهيكل التنظيمي المتناقض لشركة النفط الوطنية العراقية يقود إلى "خصخصة" حقوق التصرف بملكية وإدارة الثروة النفطية الوطنية

المقدمة:

منح قانون سنة 2018 شركة النفط الوطنية العراقية (فيما بعد الشركة) حقا حصريا لممارسة أعمالها نيابة عن الدولة العراقية في التصرف المطلق بحقوق ملكية الموارد النفطية الوطنية وإدارة عمليات تطويرها واستغلالها. بيد أن القانون، كما نرى في هذا البحث، يضع استخدام الحق الحصري المذكور أمام مأزق تنظيمي كبير، من خلال تكوينه احتمالين مختلفين للهيكل التنظيمي لإدارة مواردنا النفطية، كلاهما يفضيان إلى نشوء تناقضات دستورية وتنظيمية كثيرة في المنظومة الكلية لإدارة هذه الموارد: الاحتمال الأول، هيكل متكون من مستويين تنظيميين فقط، هما "مستوى مجلس الوزراء" (ويمثل مستوى الإدارة الإستراتيجية، حسب الدور التنظيمي المناط به أداءه في أحكام القانون)، و"مستوى مجلس إدارة الشركة" (ويمثل مستوى الإدارة العملية، حسب الوظائف الإدارية المناط به تحقيقها في القانون). في هذا الاحتمال، يغيب مستوى الإدارة التنفيذية من الهيكل بعد أن أقر قانون الشركة ارتباطها بمجلس الوزراء، وفك ارتباط شركاتها المملوكة بوزارة النفط. الاحتمال الثاني، هيكل متكون من مستوى تنظيمي واحد هو "مجلس إدارة الشركة"، لا يمارس وظائف وأدوار الإدارة الإستراتيجية، وبدون تراتبية تنظيمية مقررّة لشخصه، ولكن بصلاحيات تنظيمية واسعة لرئيس الشركة، وبغياب صلاحيات الشركات المملوكة.

يناقض الاحتمال الأول للهيكل التنظيمي ما جاءت به أحكام المادة (112) من الدستور، التي نصت على أن شخوص الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية هي الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، ويقع هذا الاحتمال في تناقض مع منهجية علم الإدارة في تكوين الهياكل التنظيمية لإدارة نشاط منظمات الأعمال، بعدم تكوينه منظومة إدارة كلية لهذه الموارد. فضلا عن تناقضه مع منهجية علم الإدارة في تكوين الهياكل التنظيمية،



أوراق في السياسة النفطية

كحال نظيره الأول، يتصف الاحتمال الثاني للهيكل بالاستحواذ غير المشروع دستوريا لمجلس إدارة الشركة على حقوق التصرف وإدارة ملكية الثروة النفطية الوطنية (المادتين 111 و112) من الدستور.

عندما يأتي قانون الشركة الجديد لإدارة الموارد النفطية الوطنية بأحكام مناقضة لأحكام الدستور ومناقضة لمنهجيات علم الإدارة في تكوين الهياكل التنظيمية لإدارة نشاط منظمات الأعمال الكبيرة والمعقدة تكنولوجيا وتنظيميا، حينها ستتصف مخرجات تطبيق هذا القانون بعدم الشرعية الدستورية، وعدم الكفاءة والفاعلية والجودة، وإنتاج بيئة أعمال حاضنة ومواتية لإشاعة مظاهر الفساد الإداري والمالي والسياسي في نشاط الشركة. في هذا البحث، وبثلاثة أقسام: الأول، نتفحص فيه المفاهيم ذات الصلة في قانون الشركة مقارنة مع نظرائها في علم الإدارة المعاصر؛ الثاني، تحليل مقارن للتجربة الوطنية في تكوين الهياكل التنظيمية لإدارة الموارد النفطية الوطنية وإدارة نشاط الشركات النفطية العاملة بالعراق؛ والثالث، توصيف وتقييم الكيفية التنظيمية لعمل هيكل تنظيمي افترضناه على ضوء أحكام القانون الجديد، بغرض إضفاء الطابع التنظيمي المنطقي على أداء منظومة إدارة أعمال الشركة، التي جاء بها هذا القانون. في خاتمة البحث، نعرض ملامح مقترح بديل لكيفية تكوين الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية ونشاط الشركة في آن واحد.

القسم الأول. هيكل تنظيمي أم مجلس إدارة للشركة؟

يشير هيكل القانون الجديد للشركة الالتباس المعرفي والمعلوماتي في القسم الخاص منه بمفهوم Concept "الهيكل التنظيمي للشركة"، فهو، من جانب، يتضمن مادتين فقط (المادتين 6 و7)، ولكن من الجانب الآخر، يوجد قسمان آخران مستقلان أيضا في هيكل القانون لهما ارتباط مباشر بالمفهوم المذكور، وهما: قسم "مهام مجلس إدارة الشركة" (المادة 8)، وقسم "مهام رئيس الشركة" (المادة 9). وبذلك يطابق القانون بين مفهوم "الهيكل التنظيمي" و"مفهوم مجلس الإدارة"، وهما مفهومان مختلفان في علم إدارة منظمات الأعمال. هل الحديث في القانون يجري عن



أوراق في السياسة النفطية

مفهوم "الهيكل التنظيمي لإدارة الشركة" أم عن مفهوم "مجلس الإدارة في الشركة"؟ لنتفحص الأمر (الجدول 1).

الجدول 1

تقييم مفاهيم القانون الجديد للشركة ذات الصلة

بمعيار مطابقتها/عدم مطابقتها لمضمون المفهوم في علم الإدارة

المفهوم	المواد في القانون	مطابقة (+)/عدم مطابقة (-) مواد القانون لمضمون مفهوم "الهيكل التنظيمي للشركة"
الهيكل التنظيمي لإدارة الشركة	7، 6	(-)
مجلس الإدارة في الشركة	9، 8، 7، 6	(-)
(الهيكل التنظيمي = مجلس الإدارة)	9، 8، 7، 6	(-)

لا يتطابق مضمون المادتين (6 و7) من القانون مع مضمون مفهوم "الهيكل التنظيمي" المعروف في علم الإدارة، إذ أن المادة (6) وفي فقرة واحدة تتحدث عن تشكيلة أعضاء مجلس إدارة الشركة وليس عن الهيكل التنظيمي لإدارة الشركة، والمادة (7) في أربع فقرات تتحدث عن مواصفات وكيفية ترشيح رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة، والتشكيلات (غير المعرفة في القانون) المرتبطة بمركز الشركة (غير المعرف في القانون) والشركات المملوكة للشركة، ومواصفات المدراء العاميين للشركات المملوكة، وأخيراً استحداث أو إلحاق تشكيلات أخرى بالشركة. والأمر نفسه، بشأن عدم تطابق مفهوم "مجلس الإدارة" مع مضمون مفهوم "الهيكل التنظيمي"، ذلك أن المادة (8) وفي فقرتين تتحدث عن مهام وإجراءات تنظيم عقد الاجتماعات وآلية اتخاذ القرارات في المجلس، والمادة (9) تتحدث عن مهام رئيس الشركة، فضلاً عن عدم تطابقها مع مضمون المادتين (6، و7).



أوراق في السياسة النفطية

إن مفهوم مجلس الإدارة يتعلق بمكونات منظومة إدارة فرعية من منظومة إدارة كلية هي الهيكل التنظيمي، وأن مفهوم الهيكل التنظيمي لإدارة نشاط منظمات الأعمال هو التعبير الملموس للمبدأ الأساسي في الإنتاج الاجتماعي: مبدأ "تقسيم العمل والتخصص الوظيفي به"، والذي يعدّ أحد المبادئ الأساسية في علم الإدارة. بمعنى آخر، ينشأ نمط الهيكل التنظيمي لإدارة نشاط منظمات الأعمال على وفق شكل وطبيعة تقسيم العمل والتخصص بين أصحاب الحقوق والمصالح، المشاركين في هذا النشاط، من خلال توزيع السلطات والصلاحيات والحقوق والواجبات والموارد فيما بينهم، وكذلك طبيعة المعايير والآليات والأدوات التنظيمية الحاكمة والناظمة لعمليات التوزيع والاستخدام لها. وبما أن أشكال تقسيم العمل متعددة، فمن الطبيعي، أن تتعدد أشكال الهياكل التنظيمية للإدارة. في الوقت نفسه، تتصف جميع منظمات الأعمال بصفة الوجود الدائم لبعض المكونات التنظيمية في هيكلها الوظيفي، وأن عمليات توحيد هذه المكونات، وعلى الخصوص ترابعية المكونات في عملية التوحيد، تقود إلى نشوء ظاهرة التنوع الواسع في أنماط الهياكل التنظيمية للشركات. وعلى هذا الأساس، يتوزع جميع المشاركين في النشاط الوظيفي والتنظيمي للشركة بين المكونات التنظيمية القاعدية الأساسية الآتية، بمثابة منظومة System إدارة كلية (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2017: 19 - 105):

1. المركز الإستراتيجي (الإدارة العليا): مرجعية اتخاذ القرارات الإستراتيجية والهامة والمستقبلية في المديات الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة لخطط الشركة المختلفة.
2. المركز التنفيذي (الإدارة الوسطى): نقل قرارات المركز الإستراتيجي إلى المركز العملياتي وضمان تنفيذها، فضلا عن تقديمه الدعم المعلوماتي والتقني لكلا المركزين.
3. المركز/المراكز العملياتية (الإدارة التشغيلية): تحقيق العمليات التنظيمية والتكنولوجية والإنتاجية المختلفة.



أوراق في السياسة النفطية

وفي إطار الغرض من هذا البحث وبنيتجة تطور العمليات التكاملية في تنظيم الصناعة النفطية العالمية، تكونت في واقع الأمر شركات بنمطين مختلفين مبدئياً من الهياكل التنظيمية لإدارة نشاطها الوظيفي في الصناعة النفطية:

- النمط الأول، خاص بالشركة النفطية التي جرى تكاملها التنظيمي باستخدام المعيار المالي، وهي الشركة النفطية القابضة Holding Company. المثال التقليدي لهذا النوع من الشركات النفطية القابضة هي شركة Standard Oil of New Jersey (حاليا شركة Exxon Mobil). لا تمارس هذه الشركة نشاط الإنتاج النفطي، ولكنها تمارس نشاط وظيفة الرقابة على أنشطة أكثر من (300) شركة نفطية كبيرة. في الوقت نفسه، لم تمارس هذه الشركة دور الشركة القابضة فقط، ولكنها أيضاً حققت وظيفة التخطيط الإستراتيجي لنشاطها الوظيفي في الصناعة النفطية العالمية. في المشروع الأول لمجلس الوزراء لقانون النفط والغاز الاتحادي (عام 2007)، عدت شركة النفط الوطنية العراقية شركة قابضة مملوكة بالكامل من قبل جمهورية العراق (المادة 6/أ)، ولكن تم التخلي عن هذه الصفة التنظيمية للشركة في المشروع الثاني لهذا القانون المقدم من مجلس الوزراء أيضاً (عام 2011)، وكذلك في مشروع لجنة النفط والطاقة البرلمانية (عام 2011) وفي قانونها الجديد لسنة 2018.
- النمط الثاني من الشركات النفطية التكاملية التي جرى تكاملها التنظيمي باستخدام معيار السلسلة التنظيمية/التكنولوجية، وهي الشركة النفطية المشغلة Operation Company (أو الشركة النفطية الإنتاجية)، التي تنفذ عمليات الاستكشاف، والتطوير الإنتاجي، والاستخراج النفطي، ونقل وتكرير وتصنيع النفط، فضلاً عن تسويق النفط الخام والمنتجات النفطية الجاهزة من خلال فروعها وتقسيماتها التنظيمية والوظيفية المتخصصة. تشغل هذه الشركات في الصناعة النفطية العالمية العدد الأكبر من الشركات العاملة في الوقت الحاضر، بيد أن نشاط شركات مشغلة أو إنتاجية صرفة حالياً غير موجود في واقع الأمر، إذ أنها جميعاً بهذا القدر أو ذاك تمتلك ملامح الشركات النفطية القابضة. في القانون الجديد، وحسب الوظائف



أوراق في السياسة النفطية

الإدارية التي ستفدها والأدوار التنظيمية التي ستؤديها، تعدّ شركة النفط الوطنية العراقية شركة مشغلة، تختص بأعمال الإدارة العملياتية لنشاط تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية (أنظر المادتين 8 و9 من القانون). ولكن، هناك شكوك كبيرة تدور حول مقدرة الشركة على أداء دور الشركة النفطية المشغلة الكبيرة لسببين على الأقل: الأول، وقوع العدد الكبير من الحقول النفطية والغازية في قبضة عقود الخدمة لجولات التراخيص النفطية المبرمة (الجولات الأربعة السابقة) والمعلنة (الجولة الخامسة الحالية) والمحتملة مستقبلا (المادة 4/ثانيا من القانون)؛ الثاني، ضآلة ما يتبقى للشركة من أرباح لاستثمارها في تطوير واستغلال حقول نفطية وغازية جديدة خارج عقود جولات التراخيص النفطية، وكذلك في المجالات الأخرى من السلسلة التكنولوجية النفطية (أنظر المادة 12/ثالثا من القانون).

القسم الثاني. التجربة الوطنية في تكوين الهياكل التنظيمية لإدارة الموارد النفطية:

بما أن الهيكل التنظيمي في جميع منظمات الأعمال مخصص لعمليات صناعة واتخاذ ورقابة تنفيذ القرارات الإدارية المختلفة، عندها سنستخدم في تحليل التجربة الوطنية المعنية مكونات الهيكل التنظيمي الثلاثة الرئيسة الآتية: شخوص الهيكل، تراتبية الشخوص في الهيكل (الإدارة الإستراتيجية، الإدارة التنفيذية، والإدارة التشغيلية)، وطبيعة الوظائف الإدارية والأدوار التنظيمية لشخوص الهيكل. ستجري عملية البحث في الهياكل التنظيمية النفطية باستخدام معيار المرجعيات المؤسساتية (الدستور، القانون/مشروع القانون، العقد النفطي) في تكوينها، ومعيار المراحل التاريخية لارتقائها، مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة الهيكل نفسه، سواء كان هذا الهيكل مخصصا لإدارة نشاط شركة نفطية (وطنية أو بتشاركها مع شركة أجنبية)، أم لإدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية.

أولا. معيار المرجعيات المؤسساتية المستخدمة في تكوين الهياكل التنظيمية:



أوراق في السياسة النفطية

1. الهياكل التنظيمية بموجب الدستور. لم يجر تكوين أي هيكل تنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية بموجب أحكام الدستور لغاية الحين، الواردة في المادتين (111) و(112) منه.
2. الهياكل التنظيمية بموجب القانون/مشروع القانون. جرى تكوين الهياكل التنظيمية الآتية:
 - أ. الهيكل التنظيمي لإدارة شركة النفط الوطنية العراقية، بموجب قوانين تأسيسها الثلاثة.
 - ب. الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية، بموجب ثلاثة مشروعات لقانون النفط والغاز الاتحادي عالقة التشريع.
3. الهياكل التنظيمية لإدارة شركات نفطية مختلطة (وطنية وأجنبية)، بموجب أحكام عقود الخدمة لجولات التراخيص النفطية لتطوير واستغلال حقول نفطية وغازية محددة.

ثانيا. معيار مراحل الارتقاء التاريخي لتكوين الهياكل التنظيمية:

1. مرحلة الهياكل التنظيمية لإدارة نشاط الشركات النفطية (شركة النفط الوطنية العراقية، وشركات عقود جولات التراخيص النفطية).
 2. مرحلة الهياكل التنظيمية لإدارة الموارد النفطية الوطنية حسب أحكام الدستور ومشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي (لا وجود فعلي لها).
- وبغرض الوضوح في عرض أنماط الهياكل التنظيمية النفطية الوطنية، سنعمد إلى تجميعها في أربع كتل كبيرة باستخدام معيار مرجعيات تكوينها ومعيار المراحل التاريخية لارتقائها في أن واحد على النحو الآتي: كتلة الهياكل حسب القانون لإدارة نشاط شركة النفط الوطنية العراقية، كتلة الهياكل حسب أحكام الدستور لإدارة الموارد النفطية الوطنية، كتلة الهياكل حسب مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي لإدارة الموارد النفطية الوطنية، وكتلة الهياكل لإدارة نشاط الشركات حسب أحكام العقد النفطي.
- أولا. كتلة الهياكل التنظيمية حسب القانون لإدارة شركة النفط الوطنية العراقية:
- أ. الهيكل التنظيمي لإدارة الشركة في قانوني سنة 1964 وسنة 1967 (لمزيد من التفصيل، أنظر: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 10 نيسان 2018):



أوراق في السياسة النفطية

- المرجعية المؤسساتية للتشريع: في قانون 1964 - "استنادا إلى البيان رقم (1) الصادر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة وبناء على ما عرضه وزير النفط وأقره مجلس الوزراء"، وفي قانون 1967 - "استنادا إلى أحكام المادة (44) من الدستور المؤقت وبناء على ما عرضه وزير النفط وبموافقة مجلس الوزراء".
- شخوص الهيكل التنظيمي: "مجلس الوزراء"، و"وزير النفط"، و"مجلس إدارة الشركة". في قانون سنة 1964، لا يجوز الجمع بين منصب "رئيس الشركة" ومنصب "رئيس مجلس إدارة الشركة"، بينما أجاز قانون سنة 1967 ذلك.
- تراتبية الشخوص في الهيكل التنظيمي: يقع مجلس إدارة الشركة في المستوى التنظيمي الثالث من الهيكل (مستوى الإدارة العملياتية)، بينما يشغل وزير النفط المستوى التنظيمي الثاني من الهيكل (مستوى الإدارة التنفيذية)، ويشغل مجلس الوزراء المستوى التنظيمي الأول من الهيكل (مستوى الإدارة الإستراتيجية).
- الوظائف الإدارية والأدوار التنظيمية لشخوص الهيكل التنظيمي: يؤدي مجلس إدارة الشركة وظائفه وأدواره في جميع مجالات نشاط الشركة العملياتي، باستثناء الحالات التنظيمية التي تتطلب موافقة مجلس الوزراء، والتزامه بالسياسة النفطية العامة للدولة المناط بالشركة تنفيذها من خلال ارتباطها التنظيمي بوزير النفط.
- ب. الهيكل التنظيمي لإدارة الشركة في قانون سنة 2018 (على الرغم من أن تاريخ صدور هذا القانون لا يندرج ضمن تسلسل مراحل الارتقاء التاريخي لتكوين الهياكل التنظيمية النفطية، إلا أن وجوده هنا اقتضته اعتبارات منهجية استخدام معيار القانون في تصنيف الهياكل التنظيمية المعنية. لمزيد من التفصيل، أنظر: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 10 نيسان 2018):
- المرجعية المؤسساتية للتشريع: "بناء على ما أقره مجلس النواب واستنادا إلى أحكام البند (أولا) من المادة (61) [اختصاصات مجلس النواب - الباحث] والبند ثالثا من المادة (73) [صلاحيات رئيس الجمهورية - الباحث] من الدستور". يلاحظ هنا غياب مواد الدستور الآتية، والتي لها علاقة مباشرة بإدارة الموارد النفطية الوطنية: المادة (110)



أوراق في السياسة النفطية

ذات الصلة بالصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية، والمادة (111) ذات الصلة بملكية النفط والغاز، والمادة (112) ذات الصلة بإدارة تطوير واستغلال ثروة النفط والغاز، والمادة (115)، والتي سنورد نصها بعد قليل.

- شخوص الهيكل التنظيمي: "مجلس الوزراء"، و"مجلس الإدارة". بيد أن القانون، حسب قراءتنا لأحكامه، يتحدث عن احتمالين مختلفين من الهياكل التنظيمية النفطية: الاحتمال الأول، خاص بتكوين هيكل تنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية، يتكون من مستويين تنظيميين هما مجلس الوزراء ومجلس إدارة الشركة؛ الاحتمال الثاني، خاص بتكوين هيكل تنظيمي لإدارة نشاط الشركة، يتكون من مستوى تنظيمي واحد فقط هو مجلس إدارة الشركة. لقد أجاز هذا القانون الجمع بين منصب رئيس الشركة ومنصب رئيس مجلس إدارة الشركة.
- تراتبية الشخوص في الهيكل التنظيمي:

- في احتمال تكوين هيكل تنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية: يقع مجلس إدارة الشركة في المستوى التنظيمي الثالث من الهيكل (مستوى الإدارة العملية)، بينما أصبح المستوى التنظيمي الثاني من الهيكل شاغرا (مستوى الإدارة التنفيذية، والذي كان يشغله وزير النفط في القانونين السابقين)، ومجلس الوزراء يشغل المستوى التنظيمي الأول من الهيكل (مستوى الإدارة الإستراتيجية). يقع هذا الاحتمال في تناقض مع أحكام الدستور ومبادئ علم الإدارة ذات الصلة، الأمر الذي ينشئ بموجبه مأزقا تنظيميا كبيرا جاء به هذا القانون. في القسم الثالث من هذا البحث، سنحاول معالجة هذا المأزق.

- في احتمال تكوين هيكل تنظيمي لإدارة نشاط الشركة: من الناحية العملية، لا يمكن لشخص تنظيمي واحد أن ينشئ هيكلًا بدون تراتبية تنظيمية لإدارة نشاط منظمات الأعمال الكبيرة والمعقدة تنظيميا وتكنولوجيا كحال شركات النفط، فضلا عن تناقضه مع أحكام الدستور ذات الصلة. وعلى هذا الأساس، نحن



أوراق في السياسة النفطية

نعدّ تكوين هيكل تنظيمي من شخص تنظيمي واحد مأزقا تنظيميا كبيرا آخر جاء به هذا القانون. في القسم الثالث من هذا البحث، سنحاول معالجة هذا المأزق.

• الوظائف الإدارية والأدوار التنظيمية لشخص الهيكل التنظيمي:

- في احتمال تكوين هيكل تنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية: يؤدي مجلس إدارة الشركة ووظائفه وأدواره في جميع مجالات نشاط الشركة العملياتي، باستثناء الحالات التنظيمية التي تتطلب موافقة مجلس الوزراء، والتزامه بالسياسة النفطية للدولة المناط بالشركة تنفيذها، ولكن من دون ارتباط مجلس إدارة الشركة بتنظيميا بوزير النفط، كما كان عليه الحال في القانونين السابقين للشركة.
- في احتمال تكوين هيكل تنظيمي لإدارة نشاط الشركة: سيرد تفصيله في القسم الثالث من هذا البحث.

ثانيا. كتلة الهياكل التنظيمية حسب الدستور لإدارة الموارد النفطية الوطنية: على الرغم من

عدم تكوين هياكل تنظيمية نفطية بموجب أحكام الدستور، إلا أن دستور البلاد النافذ منذ عام 2005 قد نظم عمليات إدارة الموارد النفطية الوطنية على النحو الآتي:

- لا تقع عمليات إدارة ثروة النفط والغاز الوطنية ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية (المادة 110).
- "النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات" (المادة 111).
- "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة... وينظم ذلك بقانون" (المادة 112/أولا).
- "تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز..." (المادة 112/ثانيا).
- الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية:
- شخص الهيكل التنظيمي: "الحكومة الاتحادية"، و"حكومات الأقاليم المنتجة للنفط"، و"حكومات المحافظات المنتجة للنفط".



أوراق في السياسة النفطية

- تراتبية الشخوص في الهيكل التنظيمي: لم يقرر الدستور أية تراتبية لشخوص الهيكل التنظيمي في إدارة الموارد النفطية (وبسبب ذلك، يصبح هذا الهيكل مختلا تنظيميا، وقد أثار نزاعا تنظيميا حادا بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، وسخطا اجتماعيا واسعا عند المجتمعات المحلية لمناطق الاستخراج النفطي في إدارة الموارد النفطية الوطنية من قبل وزارة النفط الاتحادية وعقود جولات التراخيص النفطية).
- الوظائف الإدارية والأدوار التنظيمية لشخوص الهيكل التنظيمي: إدارة النفط المستخرج من الحقول الحالية، ورسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، من دون تحديد أدوار تنظيمية لشخوص الهيكل.

ثالثا. كتلة الهياكل التنظيمية حسب مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي لإدارة الموارد النفطية الوطنية:

أ. الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية في مشروع مجلس الوزراء لسنة 2007 وسنة 2011 لقانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع (لمزيد من التفصيل، أنظر: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 7 آذار 2018؛ 10 نيسان 2018):

- المرجعية المؤسساتية للتشريع: "... وحيث أن المادة 111 من الدستور... تنص على أن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات. وحيث أن المواد 110 و112 و114 و115 واللواتي يقرآن في ضوء المادة 111 قد عرّفت بشكل عام مسؤوليات وصلاحيات السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات بضمنها ما يختص بقطاع النفط..." (الأسباب الموجبة لمشروع قانون 2007). "بناء على ما أقره مجلس النواب وصادق عليه رئيس الجمهورية واستنادا إلى أحكام البند أولا من المادة (61) والبند ثالثا من المادة (73) والمادة (112) من الدستور".



أوراق في السياسة النفطية

- شخوص الهيكل التنظيمي (المادة 5 و6 من المشروعين على التوالي، من دون انتظامها في كيان تنظيمي محدد): "أولاً، مجلس النواب. ثانياً، مجلس الوزراء. ثالثاً، المجلس الاتحادي للنفط والغاز. رابعاً، وزارة النفط. خامساً، شركة النفط الوطنية العراقية. سادساً، الهيئة الإقليمية".
- تراتبية الشخوص وأدوارها في الهيكل التنظيمي: كما في تسلسلها أعلاه. يلاحظ في هذا الهيكل الدور التنظيمي الكبير لوزارة النفط، والدور التنظيمي المصطنع للمجلس الاتحادي للنفط والغاز، وغياب الدور التنظيمي للمحافظات المنتجة.
- الوظائف الإدارية لشخوص الهيكل التنظيمي (المادة 5 في مشروع 2007، والمواد 7 – 14 في مشروع 2011): الإدارة الإستراتيجية من نصيب الحكومة الاتحادية (مجلسي النواب والوزراء)، والإدارة التنفيذية من نصيب وزارة النفط والمجلس الاتحادي للنفط والغاز، والإدارة العملياتية من نصيب شركة النفط الوطنية والهيئة الإقليمية.
- ب. الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية في مشروع مجلس النواب لسنة 2011 لقانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع (لمزيد من التفصيل، أنظر: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 7 آذار 2018؛ 10 نيسان 2018):
- المرجعية المؤسساتية للتشريع: "بناء على ما أقره مجلس النواب وصادق عليه رئيس الجمهورية واستناداً إلى أحكام البند (أولاً) من المادة (61) والبند (ثالثاً) من المادة (73) والمادتين (111) و(112) من الدستور". يلاحظ هنا غياب المادة (110) ذات الصلة بالصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية، وغياب المادة (115): "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما".
- شخوص الهيكل التنظيمي (المادة 6 من المشروع، من دون انتظامها في كيان تنظيمي محدد): "أولاً، مجلس النواب. ثانياً، مجلس الوزراء. ثالثاً، المجلس الاتحادي للنفط



أوراق في السياسة النفطية

والغاز. رابعا، وزارة النفط. خامسا، ممثل عن كل إقليم. سادسا، ممثل عن كل محافظة منتجة".

- تراتبية الشخوص وأدوارها في الهيكل التنظيمي: كما في تسلسلها أعلاه. يلاحظ في هذا الهيكل الدور التنظيمي الكبير لوزارة النفط، والدور التنظيمي المصطنع للمجلس الاتحادي للنفط والغاز، وتهميش الدور التنظيمي للأقاليم والمحافظات المنتجة من خلال تنفيذ هيئاتها المختصة وظائف إدارية مشتقة (غير أساسية) مثل المراقبة والإشراف والاقتراح وغيرها، على الرغم من إشغال ممثليها عضوية مستقلة في هذا الهيكل.
- الوظائف الإدارية لشخوص الهيكل التنظيمي (المواد 7 - 14 في المشروع): الإدارة الإستراتيجية من نصيب الحكومة الاتحادية، والإدارة التنفيذية من نصيب وزارة النفط والمجلس الاتحادي للنفط والغاز، والإدارة العملياتية من نصيب شركة النفط الوطنية العراقية على الرغم من تعيينها كشخص تنظيمي مستقل في هذا الهيكل.

رابعا. كتلة الهياكل التنظيمية لإدارة شركات النفط حسب العقد النفطي (المزيد من التفصيل، أنظر: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 3 أيلول 2017):

أ. الهيكل التنظيمي لإدارة نشاط الشركات النفطية المتشاركة في عقد حقل الرميلة النفطي (من عقود جولة التراخيص النفطية الأولى في عام 2009):

- المرجعية المؤسساتية لإبرام العقد النفطي: غياب المرجعية القانونية لإبرام العقد النفطي.
- شخوص الهيكل التنظيمي:
 - الطرف الحكومي في العقد النفطي: شركة نفط الجنوب (SOC).
 - الطرف الأجنبي في العقد النفطي: ائتلاف شركات نفطية أجنبية.
 - المقاول الرئيسي في العقد النفطي: شركة النفط البريطانية (BP).
 - الشريك الحكومي في العقد النفطي: شركة تسويق النفط العراقية (SOMO).



أوراق في السياسة النفطية

- التقسيمات التنظيمية في الهيكل: "الإدارات العليا" Top-management لأطراف العقد النفطي، "لجنة الإدارة المشتركة"، "شركة التشغيل المشتركة"، "قسم تشغيل الحقل النفطي".
 - تراتبية الشخوص في الهيكل: يمتلك ائتلاف شركات النفط الأجنبية (قبل تعديل العقد في عام 2014) نسبة مقدارها 75% من عدد أعضاء "لجنة الإدارة المشتركة"، ويمتلك الشريك الحكومي نسبة مقدارها 25% من عدد أعضاء "لجنة الإدارة المشتركة".
 - الوظائف الإدارية والأدوار التنظيمية لشخوص الهيكل: من الناحية التنظيمية الرسمية والفعلية، يتولى ائتلاف شركات النفط الأجنبية جميع أعمال الإدارات التشغيلية والتنفيذية والإستراتيجية للعقد النفطي. على سبيل المثال، يترتب على رغبة الطرف الحكومي بتغيير سقف الإنتاج النفطي المتفق عليها مع المقاول الرئيسي في العقد، وهي ممارسة تنظيمية تدرج ضمن أعمال الإدارة الإستراتيجية، دفع أثمان تنظيمية باهظة حسب أحكام المادة (6، الفقرة 12) من العقد، منها على سبيل المثال تخفيض حصة الشريك الحكومي في العقد من 25% إلى 5%. يتولى الشريك الحكومي أعمال تسهيل تنفيذ العقد النفطي فقط حسب المادة (7) من العقد، والتي ليس من بينها أية أعمال لها صلة بالإدارات التشغيلية والتنفيذية والإستراتيجية للعمليات النفطية الجارية بموجب أحكام العقد النفطي المبرم.
- ب. الهيكل التنظيمي لإدارة نشاط الشركات النفطية المتشاركة في عقد حقل الحلفاية النفطي (من عقود جولة التراخيص النفطية الثانية في عام 2009):
- المرجعية المؤسساتية لإبرام العقد النفطي: غياب المرجعية القانونية لإبرام العقد النفطي.
 - شخوص الهيكل التنظيمي:
 - الطرف الحكومي في العقد النفطي: شركة نفط ميسان (MOC).
 - الطرف الأجنبي في العقد النفطي: ائتلاف شركات نفطية أجنبية.
 - المقاول الرئيسي في العقد النفطي: شركة النفط الصينية (Petrochina).
 - الشريك الحكومي في العقد النفطي: شركة نفط الجنوب (SOC).



أوراق في السياسة النفطية

- التقسيمات التنظيمية في الهيكل: "الإدارات العليا" Top-management لأطراف العقد النفطي، "مجلس الإدارة"، "لجنة الإدارة المشتركة"، "شركة التشغيل المشتركة"، "مشغل المقاول" (شركة Petrochina).
- تراتبية الشخوص في الهيكل (كما هو الحال في عقد حقل الرميلة النفطي).
- الوظائف الإدارية والأدوار التنظيمية لشخوص الهيكل (كما هو الحال في عقد حقل الرميلة).

القسم الثالث. توصيف وتقييم الكيفية التنظيمية لعمل هيكل تنظيمي مفترض لإدارة نشاط الشركة:

في القسم الثاني من هذا البحث، عرضنا الهيكل التنظيمي للشركة حسب قانونها الجديد باحتمالين تنظيميين مختلفين: الأول، هيكل يتكون من شخصين تنظيميين فقط، هما مجلس الوزراء ومجلس إدارة الشركة (المنشئ لمأزق التناقض مع أحكام الدستور ومبادئ علم الإدارة)؛ الثاني، هيكل يتكون من شخص تنظيمي واحد هو مجلس إدارة الشركة (المنشئ لمأزق التناقض مع أحكام الدستور ومبادئ علم الإدارة أيضا). بيد أن ما جاء به القانون الجديد للشركة لا يؤسس لتكوين هيكل تنظيمي لإدارة نشاطها، وإنما يؤسس لهيكل تنظيمي مناط به إدارة الموارد النفطية الوطنية، بسبب امتلاكها الحقوق الحصرية لممارسة أعمالها نيابة عن الدولة العراقية في التصرف بحقوق ملكية وإدارة جميع الموارد النفطية الوطنية، وهي حالة تأسيسية شبيهة بحالة تكوين الهياكل التنظيمية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي، المعروضة أيضا في القسم الثاني من البحث، ولكنه هيكل متناقض وناقص المحتوى والشخوص والإجراء التنظيمي مقارنة بها.

إن الفارق التنظيمي ما بين حالة تكوين هيكل تنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية (كما هو الحال في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي) وحالة تكوين هيكل تنظيمي لإدارة نشاط الشركة (كما هو الحال في قانونها الجديد) يكمن في الأمر التنظيمي الرئيس الآتي: في الحالة الأولى، يجري تأسيس هيكل تنظيمي بمثابة منظومة إدارة كلية، تمتلك تراتبية واضحة المستويات



أوراق في السياسة النفطية

التنظيمية لتقرير خطوط السلطة والصلاحيات والمسؤوليات والحقوق بدقة عالية بين شخوصه التنظيمية المشاركة في نشاط إدارة الموارد النفطية الوطنية؛ بينما في الحالة الثانية، يجري تأسيس هيكل تنظيمي لإدارة أعمال الشركة فقط (وهي أعمال مناط بها حسب القانون إدارة الموارد النفطية الوطنية أيضا، كبدل عن قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع) بمستوى تنظيمي واحد، هو مجلس إدارة الشركة، ولكن بدون تراتبية مقررّة لشخوصه التنظيمية في عمليات أداء وظائفها وأدوارها الإستراتيجية والتنفيذية والعملياتية (منظومة إدارة ناقصة التكوين)، وهي حالة لا وجود لها سواء في الممارسة العملية لإدارة نشاط الشركات الكبيرة، أم في نظريات المنظمة والإدارة المعاصرة.

ومع ذلك، يمكن طرح التساؤل المنهجي والعملية الآتي: هل يستطيع هيكل تنظيمي متكون من مستوى تنظيمي واحد القيام بإدارة نشاط الشركة بكفاءة وفاعلية عاليتين بما يتوافق مع طبيعة نشاطها الوظيفي والتكنولوجي والاستثماري، وبما يتوافق أيضا مع استحقاقات وشروط وتحديات بيئتها المحيطة والتي يأتي في مقدمتها أحكام الدستور؟ طبعا سيكون الجواب بالنفي المطلق. في هذه الحالة، هل يدرك أصحاب مبادرة تشريع قانون الشركة الجديد الكيفية التنظيمية التي سيجري بموجبها إدارة أعمال الشركة؟ لا ندري، ولكننا سنفترض إدراكهم لهذا المأزق التنظيمي الكبير، وهذا الافتراض قائم على أساس قراءتنا لأحكام القانون نفسه بهذا الشأن، والتي على ضوءها سنحاول افتراض هيكل تنظيمي لإدارة نشاط الشركة بمثابة منظومة إدارة كلية (وهذا الهيكل الافتراضي، على ما نعتقد، هو ما أراد أصحاب مبادرة التشريع تمريره)، متكون من ثلاثة مستويات تنظيمية: الإستراتيجي والتنفيذي والعملياتي، عبر محاولة العثور على شخوصه ومواقعها ووظائفها وأدوارها في قانون الشركة أولا، ومن ثم، ثانيا، توصيف وتقييم الكيفية التنظيمية التي سيعمل بها الهيكل التنظيمي المفترض في صناعة واتخاذ وتنفيذ القرارات المختلفة بشأن تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية.

أولا. مكونات الهيكل التنظيمي المفترض لإدارة أعمال الشركة:

- الشخوص التنظيمية في الهيكل: "مجلس الإدارة"، "رئيس الشركة"، و"الشركات المملوكة". نستبعد من التحليل مشاركة ما سمي في القانون بمفهوم "مركز الشركة"



أوراق في السياسة النفطية

كشخص تنظيمي مستقل، على غرار شخص "المركز الإستراتيجي" أو شخص "المركز التنفيذي" الواردة في القسم الأول من هذا البحث، لأن مفهوم مركز الشركة الوارد في القانون (المادة 2، والمادة 7/ثانياً/1) يدل على الموقع الجغرافي لمكان تواجد المكاتب الرئيسة للشركة في العاصمة بغداد، وليس على شخص أو مستوى تنظيمي بعينه.

- مستويات وتراتبية شخوص الهيكل لإدارة الشركة: مستوى الإدارة الإستراتيجية (مجلس الإدارة)، مستوى الإدارة التنفيذية (رئيس الشركة)، مستوى الإدارة العملياتية (الشركات المملوكة للشركة).

- الوظائف الإدارية والأدوار التنظيمية لشخوص الهيكل: "مهام مجلس إدارة الشركة" (المادة 8)، "مهام رئيس الشركة" (المادة 7/أولاً/1، والمادة 9)، مهام الشركات المملوكة للشركة (عضوية البعض منها لمجلس الإدارة/المادة 6 والمادة 7/أولاً/4، وحق التصويت للبعض منها/المادة 8/ثانياً).

ثانياً. توصيف وتقييم الكيفية التنظيمية لعمل الهيكل التنظيمي المفترض لإدارة أعمال الشركة:

1. الكم والنوع في تشكيلة أعضاء مجلس إدارة الشركة حسب قانونها الجديد:

- يمكن لعدد أعضاء مجلس إدارة الشركة أن يتقرر بثلاثة احتمالات مختلفة، أشار القانون إلى اثنين منها، والثالث يطالب به بعض الباحثين في شؤون النفط وكتاب هذه السطور من بينهم. الاحتمال الأول: 11 عضواً (المادة 6)؛ الاحتمال الثاني: 13 عضواً، إذا ما تم زيادة تمثيل الشركات المملوكة باقتراح من رئيس الشركة وبموافقة مجلس الإدارة إلى 5 أعضاء كحد أعلى (المادة 7/أولاً/4) بدلاً من 3 (المادة 6/سادساً)؛ الاحتمال الثالث: سيكون عدد أعضاء مجلس الإدارة أكبر من أعدادهم في الاحتمالين الأول والثاني، إذا ما تم إشراك جميع الشركات المملوكة في عضوية مجلس الإدارة (المادة 7/ثانياً/2) ليصبح العدد 17، و/أو إشراك شركات الغاز ونقل النفط ومرافئ التصدير ومصافي تكرير النفط وتصنيعه وتوزيع منتجاته في عضوية مجلس الإدارة، و/أو تمثيل الجهات النفطية المختصة للمحافظات المنتجة في عضوية مجلس الإدارة، على غرار تمثيل وكيل وزارة الثروات الطبيعية بالإقليم (والمقصود به على ما يبدو إقليم كردستان)، وهو



أوراق في السياسة النفطية

أمر يتوافق تماما مع أحكام المادة (112) من الدستور. فضلا عن ذلك، ليس من الواضح المغزى التنظيمي للطابع الدوري السنوي لإشغال أحد رؤساء مجالس إدارة الشركات الاستخراجية المملوكة الأخرى (نفط الشمال، نفط ميسان، نفط الوسط، نفط ذي قار) العضوية الثالثة في مجلس إدارة الشركة، إلى جانب كل من رئيسي مجلس إدارة شركة نفط البصرة وشركة تسويق النفط الوطنية، في الوقت الذي يجيز فيه القانون لرئيس الشركة زيادة تمثيل الشركات المملوكة في مجلس الإدارة إلى خمسة أعضاء كحد أعلى. إن زيادة تمثيل الشركات النفطية الوطنية في عضوية مجلس إدارة الشركة ليس فقط سيضمن التكامل التنظيمي والتكنولوجي والإنتاجي والاستثماري والمعلوماتي الضروري لعمليات تطوير واستغلال الثروة النفطية والغازية (المادة 3)، وإنما له أيضا تأثير تنظيمي كبير في عملية اتخاذ مجلس إدارة الشركة لقراراته المختلفة بموجب الآليات التنظيمية المعتمدة لذلك في القانون الجديد، والتي سنشير إليها بعد قليل. نلفت الانتباه، إلى أن المادة (7/أولا/4)، عندما قررت كيفية اختيار الرؤساء الثلاثة لمجالس إدارة الشركات المملوكة في مجلس إدارة الشركة، أشارت إلى أن الشركات المملوكة المذكورة في المادة (4/ثانيا/1)، وهي مادة غير موجودة في القانون، وأن المادة التي تتضمن تعداد الشركات المملوكة للشركة هي المادة (7/ثانيا/2)!

• يمكن نوع "العضوية" في تشكيلة مجلس إدارة الشركة أن يثير إشكالات وتناقضات تنظيمية كثيرة، سيكون لها تأثيرا كبيرا في كيفية أداء مجلس الإدارة لأعماله المنصوص عليها في القانون الجديد، نذكر الأساسية منها:

- لم يحدد قانون الشركة أية مرجعية دستورية أو قانونية أو عرّفية أو غيرها، يجري بموجبها تشكيل العضوية في مجلس إدارة الشركة. على سبيل المثال، عند تقرير العضوية في مجلس إدارتها، لم يعتمد قانون الشركة الحكم الدستوري الذي جاءت به المادة (112) بشأن الشخوص الدستورية المناط بها التصرف بحقوق وإدارة ملكية الشعب العراقي لثروة النفط والغاز، وهي شخوص الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة. إن تمثيل كل من وكيل وزارة النفط الاتحادية لشؤون الاستخراج



أوراق في السياسة النفطية

ووكيل وزارة الثروات الطبيعية بالإقليم في مجلس إدارة الشركة لا يمكننا عدّه تمثيلاً تنظيمياً متوافقاً مع الحكم الدستوري المذكور لسببين على الأقل: الأول، تساوي حقوق تصويتها في اجتماعات مجلس الإدارة مع حقوق تصويت أي عضو آخر في المجلس (وستكون حقوق تصويتها أقل من حقوق تصويت الخبراء الثلاثة!)؛ الثاني، غياب تمثيل حكومات المحافظات المنتجة في مجلس الإدارة. مثال آخر، أجازت المادة (6/أولاً) من القانون لرئيس الشركة أن يكون رئيساً لمجلس إدارتها في الوقت نفسه، مع الإشارة إلى أن قانون التأسيس الأول للشركة رقم (11) لسنة 1964 لم يجز الجمع بين منصبَي رئيس مجلس إدارة الشركة والمدير العام للشركة (المادة 9/ج من قانون 1964)، وأن المدير العام للشركة (أو رئيس الشركة في القانون الجديد) "... هو الذي يمثل الشركة أمام الجهات الرسمية وغيرها وينفذ قرارات مجلس الإدارة..." (المادة 2/10 من قانون 1964). سنعود إلى هذا الأمر مرة أخرى بعد قليل.

- هناك خلط تنظيمي واضح بين الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية التي يؤديها الشخص التنظيمي المسمى في القانون الجديد بمصطلح "الرئيس": هذا الرئيس، هو رئيس الشركة، ورئيس مجلس إدارة الشركة في الوقت نفسه. لا يفرق القانون بين وظيفة رئيس الشركة ذات الطابع "التنفيذي" (تنفيذ القرارات) وبين وظيفته ذات الطابع "التشريعي" (اتخاذ القرارات) من خلال رئاسته لمجلس إدارة الشركة، بوصفه (المجلس) المستوى الإستراتيجي في نظام إدارة الشركة حسب مبادئ علم الإدارة، المكلف برسم السياسات والإستراتيجيات واتخاذ القرارات، ليجري تنفيذها فيما بعد من قبل المستوى التنفيذي في النظام المذكور، والذي يمثله رئيس الشركة أيضاً. إذا جمعنا معا وظائف الشخص المسمى في القانون بمصطلح "الرئيس"، بوصفه "رئيس الشركة" وبوصفه رئيس مجلس إدارة الشركة" أيضاً، فسنحصل على طراز جديد من القادة الإداريين للشركة حسب قانونها الجديد، بحيث يستطيع هذا الرئيس أداء وظائفه بكفاءة وفاعلية وجودة عالية، بما فيها مثلاً الإشراف والرقابة على موظفي الشركة والشركات المملوكة وسير أعمالهم وانضباطهم! (الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2018/4/10).



أوراق في السياسة النفطية

- هل تأتي عضوية وكيل وزارة النفط لشؤون الاستخراج في مجلس إدارة الشركة من باب تخصصه المهني (الاحتمال الأول)، أم من باب تمثيله لشخص وزير النفط أو وزارة النفط كمؤسسة في المجلس (الاحتمال الثاني)؟ في الاحتمال الثاني هنا، لا توجد جدوى تنظيمية لعضويته في مجلس إدارة الشركة لسببين على الأقل: الأول، لا يمارس وزير النفط أو وزارة النفط كمؤسسة، أي دور تنظيمي أو أداء أي وظيفة إدارية أساسية (مثل وظائف التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة) في إدارة نشاط الشركة العملياتي؛ الثاني، الشركة مرتبطة تنظيميا بمجلس الوزراء حسب قانونها الجديد (المادة 2/أولاً)، ووزير النفط يمثل وزارة النفط في السلطة التنفيذية الاتحادية. فضلا عن ذلك، لا يوجد منطق تنظيمي يبرر صواب الاحتمال الأول أيضا، لأن الغالبية العظمى من أعضاء المجلس هم متخصصون بأعمال الصناعة النفطية الاستخراجية. يبقى، إذن، الاحتمال الثاني بوصفه الأكثر وجهة تنظيمية من زميله الأول لتبرير عضوية وكيل وزارة النفط الاتحادية في مجلس إدارة الشركة، وهذا الاحتمال المرجح تدعمه أحكام تنظيمية واردة في القانون محل دراستنا، تخص الدور التنظيمي لوزير النفط، وضرورة من يمثل شخصه أو شخص وزارة النفط في مجلس الإدارة. حصريا، يمارس وزير النفط ووزارة النفط في القانون الأدوار التنظيمية الثلاثة الآتية فور شروع الشركة بمزاولة أعمالها: أولاً، دور الوزير (ومجلس الوزراء أيضا) في الموافقة على اقتراح مجلس الإدارة بإلحاق أي تشكيل بالشركة (المادة 7/رابعا)؛ ثانيا، دور وزارة النفط (ومجلس الوزراء أيضا) في استلام ما يقترحه مجلس إدارة الشركة من إستراتيجيات وسياسات وبرامج (المادة 8/أولاً/5)؛ ثالثا، دور الوزير في تقديم مقترح إلى مجلس الوزراء لإجراء تغييرات معينة على قرار متخذ "في حالة فناعة وزير النفط بوجود حيد في قرار مجلس الإدارة...". (المادة 10/ثانيا). ولكن، ما علاقة وكيل الوزارة لشؤون الاستخراج بأدوار الوزير والوزارة المذكورة هنا؟! وهل الدور التنظيمي الذي سيؤديه وكيل وزارة النفط الاتحادية في مجلس إدارة الشركة شبيه بالدور التنظيمي الذي كانت تؤديه "لجنة المتابعة لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات" (والتي كان رئيسها في ذلك الحين نائب رئيس مجلس قيادة الثورة المنحل!)،



أوراق في السياسة النفطية

من خلال تمثيلها في "مجلس النفط" ومجلس إدارة الشركة في آن واحد، بموجب أحكام قانون تنظيم وزارة النفط رقم (101) لسنة 1976؟

2. الآليات التنظيمية لتكوين وعمل مجلس إدارة الشركة في قانونها الجديد:

• آليات تعيين رئيس وأعضاء مجلس الإدارة:

- يجري تعيين "رئيس الشركة/رئيس مجلس إدارة الشركة" على وفق أحكام الدستور ولمدة 5 سنوات (المادة 7/أولا/1). ويجري ترشيح نائب رئيس الشركة باقتراح من رئيس الشركة ومصادقة مجلس الوزراء على وفق السياقات القانونية (المادة 7/أولا/3).

- حسب القانون الجديد للشركة، نال كل من وكيل وزارة النفط الاتحادية لشؤون الاستخراج ووكيل وزارة الثروات الطبيعية بالإقليم عضوية مجلس إدارة الشركة (المادة 6/رابعا/خامسا).

- حسب القانون الجديد للشركة، نال كل من رئيس مجلس إدارة شركة نفط البصرة ورئيس مجلس إدارة شركة تسويق النفط الوطنية عضوية مجلس إدارة الشركة (المادة 7/أولا/4).

- بترشيح من رئيس الشركة، يتم اختيار العضو الثالث من رؤساء مجالس إدارة الشركات الاستخراجية المملوكة في مجلس إدارة الشركة، وبشكل دوري لعام واحد (المادة 7/أولا/4).

- لرئيس الشركة، وبموافقة مجلس الإدارة، زيادة تمثيل الشركات المملوكة في مجلس الإدارة إلى خمسة أعضاء كحد أعلى (المادة 7/أولا/4). تجدر الإشارة إلى خلو القانون من أي معيار تنظيمي أو تكنولوجي أو اقتصادي أو غيره، يعتمده رئيس الشركة في اختياره لزيادة هذا التمثيل من بين الرؤساء المنتخبين لمجالس إدارة الشركات المملوكة غير الاستخراجية في مجلس إدارة الشركة.

- بترشيح من رئيس الشركة، يجري تعيين ثلاثة خبراء بدرجات خاصة من المختصين بالصناعة النفطية والتخصصات ذات العلاقة لعضوية مجلس إدارة الشركة ويصادق عليهم مجلس الوزراء (المادة 7/أولا/5).



أوراق في السياسة النفطية

• الآليات التنظيمية للعمل والتصويت في اجتماعات مجلس الإدارة:

- يكتمل انعقاد اجتماع مجلس الإدارة بحضور ثلثي أعضائه بضمنهم الرئيس أو أحد نائبيه (المادة 8/ثانيا/3). ولرئيس الشركة دعوة خبراء لحضور اجتماعات المجلس لتقديم الاستشارات (المادة 8/ثانيا/5). في هذه الحالة، ما هي طبيعة العمل الذي سيؤديه الخبراء الثلاثة المتخصصون الأعضاء في المجلس؟! (المادة 6/سابعاً، والمادة 7/أولاً/5).

- "يتخذ المجلس قراراته المتعلقة بالسياسات والتعاقدات والاستثمار بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس" (المادة 8/ثانيا/4). تعني الأغلبية المطلقة هنا حصول القرار المعني الذي يتخذه مجلس إدارة الشركة على (50% + 1) من العدد الكلي لأعضاء المجلس البالغ (11) عضواً. هذا يعني وجوب حصول القرار على أصوات (6) أعضاء ليصبح قرار المجلس نافذاً. لقد منح القانون الجديد للشركة رئيسها سيطرة تنظيمية رسمية مطلقة في صناعة واتخاذ وتنفيذ القرارات في مجالات السياسات والتعاقدات والاستثمار من نشاط الشركة، مع الإشارة إلى أن القانون لم يقرر آلية التصويت على القرارات الأخرى التي سيتخذها المجلس خارج المجالات الثلاثة المذكورة (المادة 8/ثانيا/4). وبما أن رئيس الشركة يمثل السلطة التنفيذية في إدارتها، وأيضاً يمثل السلطة التشريعية في إدارتها بوصفه رئيس مجلس الإدارة، عندها سيحصل القرار الذي سيصنعه رئيس الشركة على أصوات (8) أعضاء بما فيها صوته، وهو عدد أكبر من عدد أصوات الأغلبية المطلقة (6) أعضاء، المطلوبة لاتخاذ القرار من العدد الكلي لأعضاء المجلس، على اعتبار أن عضوية كل من وكيل وزارة النفط الاتحادية لشؤون الاستخراج، ووكيل وزارة الثروات الطبيعية بالإقليم، وكذلك رئيس مجلس إدارة شركة نفط البصرة تقع خارج السيطرة التنظيمية الرسمية لرئيس الشركة بحكم قانونها الجديد، بينما عضوية رئيس شركة تسويق النفط الوطنية تقع ضمن إطار السيطرة التنظيمية الرسمية لرئيس الشركة بمدلول نص (المادة 7/أولاً/1) من القانون الجديد القائل: "... وتناط به (رئيس الشركة - الباحث) مباشرة مسؤولية الإشراف على شركة تسويق النفط الوطنية...". ونعني



أوراق في السياسة النفطية

بالسيطرة التنظيمية الرسمية هنا، أن قانون الشركة قد منح رئيسها سلطة ترشيح ستة أعضاء في مجلس الإدارة (النائبين الأول والثاني للرئيس، والعضو الثالث الدوري من بين رؤساء مجالس الشركات الاستخراجية المملوكة، والخبراء الثلاثة)، والإشراف المباشر على نشاط شركة تسويق النفط الوطنية. في المحصلة النهائية، تقود تشكيلة مجلس إدارة الشركة وآلية التصويت المعتمدتان في القانون إلى "خصخصة" من نوع آخر: ليس بمعنى نقل ملكية ثروة النفط والغاز الوطنية، وإنما بمعنى خصخصة حقوق التصرف بملكية هذه الثروة وخصخصة عمليات إدارتها، من خلال استحواد ستة أشخاص طبيعيين (رئيس الشركة ونائبه والخبراء الثلاثة) على تلك الحقوق والعمليات، من دون وجود أية ضوابط تنظيمية وتكنولوجية وغيرها معتمدة في قانون الشركة بمقدورها الحد من سلطاتهم التنظيمية الواسعة النطاق وهيمنتهم ونفوذهم الشخصي الكبير، على غرار الضوابط المعتمدة مثلاً في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي!

- من المعروف تنظيمياً، أن العضوية في مجالس إدارة الشركات الكبيرة تقتصر على أصحاب الحقوق (المالكون لرأس المال الشركة، أو المتصرفون بإدارة هذه الملكية) وأصحاب المصالح (الدولة، العاملون، الدائنون، المجتمعات المحلية وغيرهم). وعلى هذا الأساس التنظيمي، تعدّ عضوية الخبراء الثلاثة في مجلس إدارة الشركة ليس فقط خرقاً تنظيمياً فادحاً للمعايير المؤسسية، التي يجري بموجبها تكوين الهياكل التنظيمية للشركات الكبيرة ومنها مجالس إدارتها، وإنما أيضاً سيقود إلى تشويه عمل هذه الهياكل وفتح أبواباً تنظيمية واسعة أمام مختلف أنواع الفساد الإداري والمالي والسياسي في إدارة نشاط الشركات المعنية بها. في السياق الذي نبخته، يشغل ثلاثة خبراء عضوية مجلس إدارة الشركة، وهذا العدد يشكّل ما نسبته أكثر من 25% من عدد أعضاء المجلس، و50% من الأصوات المطلوبة لتحقيق الأغلبية المطلقة عند التصويت في اجتماعات المجلس، ويعادل أصوات الرؤساء الثلاثة لمجالس إدارة الشركات المملوكة للشركة الأعضاء في المجلس، وأكبر بنسبة 33% من صوتي وكيل وزارة النفط الاتحادية (بافتراضنا تمثيلها لمجلس الوزراء) ووكيل وزارة الثروات الطبيعية بالإقليم (بافتراضنا



أوراق في السياسة النفطية

تمثيلها لحكومة إقليم كردستان)، وأكبر بثلاث مرات من صوت رئيس مجلس إدارة شركة نفط البصرة!

- واستكمالاً للنقطة السابقة، تثير عضوية الخبراء الثلاثة لمجلس إدارة الشركة التناقض والالتباس الوظيفي والتنظيمي معا في عمل المجلس. من الجانب الوظيفي، لا توجد ضرورات مهنية لخبرة الخبراء الثلاثة في تقديم الاستشارات المهنية للمجلس عند صناعته القرارات والتصويت عليها، لأن جميع الأعضاء الثمانية الآخرين هم متخصصون بأعمال الصناعة النفطية، بمن فيهم رئيس المجلس، فضلا عن دعوة رئيس المجلس حضور اجتماعاته لخبراء آخرين بغرض تقديم الاستشارات (المادة 8/ثانيا/5). من الجانب التنظيمي، عند التصويت في اجتماعات المجلس، ستتساوى أصوات الخبراء الثلاثة، على ما تنطوي عليه من دوافع إيديولوجية أو سياسية أو فئوية أو شخصية نفعية بوصفهم شخوصا طبيعية، مع أصوات أصحاب الحقوق و/أو المصالح في إدارة الثروة النفطية الوطنية بوصفهم شخوصا مؤسساتية تنظيمية سيادية. ليس من المنطقي تنظيما، أن يتساوى صوت وزارة النفط في حكومة إقليم كردستان أو صوت وزارة النفط الاتحادية (وهي مؤسسات سيادية ضمن النظام السياسي الاتحادي القائم في البلاد)، أو صوت شركة نفط البصرة (وهي مؤسسة اقتصادية تعدّ الأكبر من نواحي الاحتياطي والإنتاج والتصدير النفطي في البلاد)، مع صوت أحد الخبراء الأعضاء في المجلس، وهو صوت لشخص طبيعي، مهما علت كفاءته، ربما ستحكم سلوكه التنظيمي عند التصويت دوافع إيديولوجية أو سياسية أو نفعية ضيقة غير مؤسساتية الطابع. في تظاهرات البصرة لشهر تموز الماضي، رفع المتظاهرون شعار "نفط البصرة للبصرة"، وكما أعتقد وأتمنى، لا يعني هذا الشعار رغبة أهل البصرة بالاستئثار بملكية واستغلال نفطها وحرمان المحافظات الأخرى منه، لأن ذلك مخالف للمادة (111) من الدستور ومناقض لطبائع الإيثار والتضحية والكرم المشهود بها لهم، ولكنه يعني رغبة وإرادة أهل البصرة (وكذلك أهل المحافظات المنتجة الأخرى والإقليم) في المشاركة بإدارة الثروة النفطية بما يتوافق مع أحكام المادتين (111، و112) من الدستور. إن وجود الخبراء



أوراق في السياسة النفطية

الثلاثة في مجلس إدارة الشركة، وتحكمهم بقرارات السياسة والتعاقد والاستثمار النفطي، سيقوض إرادة أهل البصرة والمحافظات المنتجة الأخرى والإقليم، وسيصيب الإحباط السياسي جميع أهلنا في العراق من نظام إدارة الشؤون العامة في البلاد السائد حالياً.

3. تقييم الكيفية التنظيمية لعمل الهيكل التنظيمي المفترض لإدارة نشاط الشركة:

أشرنا أنفاً إلى أن قانون الشركة الجديد يؤسس لتكوين هيكل تنظيمي باحتمالين تنظيميين مختلفين (الجدول 2): الأول، هيكل لإدارة الموارد النفطية الوطنية متكون من مستويين فقط هما المستوى الإستراتيجي (مجلس الوزراء)، والمستوى العملياتي (مجلس إدارة الشركة)؛ الثاني، هيكل لإدارة نشاط الشركة متكون من المستوى العملياتي فقط (مجلس إدارة الشركة). بيد أن كلا احتمالَي تكوين الهيكل ناقصة المحتوى ولا يؤسسان لتكوين منظومة إدارة كلية، الأمر الذي جعلنا نفترض هيكلًا تنظيميًا لإدارة نشاط الشركة متكون من ثلاثة مستويات تنظيمية استرشادا بأحكام القانون الجديد نفسه، وبغرض ضمان توافق أحكام القانون ذات الصلة مع مبادئ علم الإدارة في تكوين الهياكل التنظيمية: مستوى مجلس الإدارة، ومستوى رئيس الشركة، ومستوى الشركات المملوكة للشركة.

الجدول 2

احتمالات تكوين الهيكل التنظيمي

إدارة الموارد النفطية الوطنية حسب أحكام القانون الجديد للشركة

الاحتمال	المستوى الإستراتيجي	المستوى التنفيذي	المستوى العملياتي
الأول	مجلس الوزراء	غائب	مجلس الإدارة
الثاني	غائب	غائب	مجلس الإدارة

من الناحية التنظيمية العملية، يتشابه الهيكل التنظيمي المفترض لإدارة نشاط الشركة مع الهياكل التنظيمية لإدارة نشاط الشركات الوطنية والأجنبية المتشاركة في عقود جولات التراخيص النفطية من جانب المستويات التنظيمية لإدارة العقد النفطي، في الوقت الذي يتم فيه اللجوء إلى مستوى "الإدارات العليا" لأطراف العقد فقط في الحالات التنظيمية التي يتعذر فيها اتخاذ القرارات



أوراق في السياسة النفطية

على مستوى "لجنة الإدارة المشتركة" في عقد حقل الرميطة النفطي أو مستوى "مجلس الإدارة" في عقد حقل الحلفاية النفطي مثلاً، حيث يحال موضوع الخلاف عندها إلى "الإدارات العليا" لأطراف العقد (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 3 أيلول 2017).

يتكون الهيكل التنظيمي لإدارة أحكام عقود جولات التراخيص النفطية (عقد حقل الرميطة وحقل الحلفاية على سبيل المثال) من المستويات التنظيمية الآتية، مع ما يقابلها من مستويات تنظيمية في الهيكل التنظيمي المفترض من قبلنا للشركة حسب أحكام قانونها الجديد (الجدول 3):

- مستوى "مجلس الإدارة" (عقد الحلفاية) أو "لجنة الإدارة المشتركة" (عقد الرميطة)، يقابله مستوى "مجلس إدارة الشركة" في الهيكل المفترض.
- مستوى "شركة التشغيل المشتركة" (المقاول الرئيسي) في العقدين، يقابله مستوى "رئيس الشركة" في الهيكل المفترض.
- مستوى "قسم تشغيل الحقل النفطي" في العقدين، يقابله مستوى "الشركات المملوكة للشركة" في الهيكل المفترض.

الجدول 3

مقابلة الهيكل التنظيمي المفترض لإدارة نشاط الشركة

مع الهيكل التنظيمي لإدارة العقد النفطي

المستوى العملياتي	المستوى التنفيذي	المستوى الإستراتيجي	الهيكل التنظيمي
الشركات المملوكة	رئيس الشركة	مجلس الإدارة	إدارة أعمال الشركة
قسم تشغيل الحقل	المقاول الرئيسي	مجلس الإدارة	إدارة أحكام العقد النفطي

وعلى الرغم من التشابه الظاهري لتراتبية المستويات التنظيمية في حالة الهيكل التنظيمي لإدارة العقود النفطية مع الشركات الأجنبية، وحالة الهيكل التنظيمي المفترض من قبلنا لإدارة



أوراق في السياسة النفطية

نشاط الشركة حسب أحكام قانونها الجديد، توجد فروق تنظيمية كبيرة بين الحالتين، منها الأساسية الآتية:

- يختص مستوى "مجلس الإدارة"/"لجنة الإدارة المشتركة" في العقد النفطي بأعمال الإدارة الإستراتيجية للنشاط (حسب أحكام العقد النفطي)، بينما يختص مستوى "مجلس الإدارة" في الشركة بأعمال الإدارة العملياتية لنشاط الشركة (حسب قانونها)، وهو مستوى تنظيمي يفترض به إشغال مستوى الإدارة الإستراتيجية في هيكلها التنظيمي (حسب مبادئ علم الإدارة)، لأن جميع القرارات ذات الطابع الإستراتيجي في إدارة الموارد النفطية الوطنية إما أن تقرر من قبل وزارة النفط الاتحادية ومجلس الوزراء، مثلا تقرير إستراتيجيات وسياسات الأعمال وبرامج الاستثمار (المادة 5/8)، أو تتطلب موافقة مجلس الوزراء على اتخاذها وتنفيذها، مثلا الاقتراض الداخلي والخارجي لتمويل استثمارات الشركة (المادة 5/رابعا).
- يختص مستوى "شركة التشغيل المشتركة"، والتي يمثلها "المقاول الرئيسي" في العقد (شركة BP لحقل الرميلة، وشركة Petrochina لحقل الحلفاية) بأعمال الإدارة التنفيذية للعقد النفطي (حسب أحكام العقد النفطي)، بينما يختص مستوى "رئيس الشركة" (حسب افتراضنا لهيكلها التنظيمي)، وهو شخص طبيعي، بأعمال الإدارة التنفيذية للشركة أيضا.
- يختص مستوى "قسم تشغيل الحقل النفطي" في العقد النفطي بأعمال الإدارة العملياتية للنشاط (حسب أحكام العقد النفطي)، بينما يختص مستوى "الشركات المملوكة للشركة" (حسب افتراضنا لهيكلها التنظيمي) بأعمال الإدارة العملياتية لنشاط الشركة أيضا.
- بموجب أحكام العقد النفطي يقوم المقاول الرئيسي في العقد، من خلال "قسم تشغيل الحقل"، بإعداد جدول الأعمال والوثائق الضرورية وتبليغ أعضاء "مجلس الإدارة"/"لجنة الإدارة المشتركة" بها قبل تاريخ اجتماع هذه اللجنة (المادة 4/13 من عقدي حقل الرميلة والحلفاية)، بينما لم ينص قانون الشركة الجديد على هذه الآلية التنظيمية في تنظيم عمل مجلس إدارتها. نحن نفترض، في هذا البحث، أن مستوى "رئيس الشركة"



أوراق في السياسة النفطية

في الهيكل التنظيمي المفترض يقوم بأداء هذه المهمة ذات الأثر التنظيمي البالغ الأهمية والحساسية في نشاط مجلس إدارتها.

- يتخذ "مجلس الإدارة"/"لجنة الإدارة المشتركة" في العقد النفطي قراراته بالتصويت الجمعي للأعضاء أو بدائلهم الحاضرين في الاجتماع أو بالتفويض (المادة 3/13 من عقدي الرميطة والحلفاية)، بينما يتخذ مجلس إدارة الشركة قراراته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس (المادة 8/ثانياً/4). وعلى الرغم من اختلاف الآلية التنظيمية لاتخاذ القرارات في الهيكل التنظيمي لكل من مجلس الإدارة/لجنة الإدارة المشتركة في العقد النفطي ومجلس إدارة الشركة، إلا أنهما متشابهان في المحصلة النهائية لنتائج التصويت بفعل السيطرة التنظيمية الفعلية الطاغية التي يمارسها المقاول ورئيس الشركة على أعضاء مجالسهم الإدارية. بيد أن أسباب امتلاكهما للسيطرة التنظيمية الفعلية الطاغية مختلفة: يمتلك رئيس الشركة السيطرة المعنية بحكم أحكام القانون الجديد، إذ أجاز له ترشيح ستة أعضاء لإشغال عضوية المجلس والإشراف المباشر على نشاط العضو السابع، بينما يمتلك المقاول الرئيسي في العقد النفطي لسيطرته التنظيمية الفعلية الطاغية بحكم أسباب لا تتضمنها أحكام العقد النفطي، ولكن يراها البعض من الخبراء في صفة "الشريك النائم" التي يتمتع بها الشريك الحكومي في العقد النفطي، وفي "ضعف إدارة العقود النفطية من قبل الطرف والشريك الحكوميين" (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 20 أيلول 2017). في المحصلة النهائية، يقود تفرّد رئيس الشركة في صناعة واتخاذ القرارات (خاصة القرارات المتعلقة بالسياسات والتعاقدات والاستثمار النفطي) ومقاول العقد النفطي (جميع أنواع القرارات) إلى تهميش أو إلغاء الأدوار التنظيمية لأعضاء مجالس الإدارة الآخرين، ومصادرة حقوق ومصالح الأطراف الأخرى (الشعب العراقي، الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات المنتجة، العاملون، المجتمعات المحلية في مناطق الاستخراج النفطي وغيرهم) في إدارة نشاط الشركات المعنية هنا، وتشويه المؤشرات الإنتاجية والاقتصادية



أوراق في السياسة النفطية

والاجتماعية لنشاط هذه الشركات، وإنتاج بيئة مؤسساتية حاضنة لمختلف أشكال التعسف التنظيمي والفساد الإداري والمالي والسياسي في نشاطها.

الخاتمة:

يبدو أن المشرّع لقانون الشركة الجديد لسنة 2018، حاول التوفيق والجمع بين نوعين مختلفين مؤسساتيا وتنظيميا ووظيفيا من الهياكل التنظيمية المقترحة والسائدة في التجربة الوطنية لتكوين الهيكل التنظيمي للشركة، وهي محاولة مناقضة لأحكام الدستور النافذ في البلاد، ومناقضة لمبادئ علم إدارة منظمات الأعمال المعاصر في أن واحد:

- النوع الأول: الهياكل التنظيمية الثلاثة المقترحة في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي لإدارة الموارد النفطية الوطنية العالقة التشريع، حيث جرت على أساسها محاولة تكوين هيكل تنظيمي للشركة متكوّن من مستويين تنظيميين فقط هما مستوى "مجلس الوزراء" (ويمثل مستوى الإدارة الإستراتيجية في الهيكل) ومستوى "مجلس إدارة الشركة" (ويمثل مستوى الإدارة العمليانية في الهيكل). سيعتري هذه المحاولة الإخفاق التنظيمي الكامل بسبب تناقضها الفادح مع أحكام الدستور النافذ في البلاد (تغييب الشخوص الدستورية المكلفة بإدارة الثروة النفطية)، وتناقضها مع مبادئ علم الإدارة (غياب مستوى الإدارة التنفيذية عن هذا الهيكل)، والذي كانت تشغله وزارة النفط الاتحادية والمجلس الاتحادي للنفط والغاز في مشروعات القانون المذكور.
- النوع الثاني: الهياكل التنظيمية لإدارة أحكام عقود جولات التراخيص النفطية، حيث جرت على أساسها محاولة تكوين هيكل تنظيمي لإدارة نشاط الشركة متكوّن من مستوى تنظيمي واحد هو مستوى "مجلس إدارة الشركة"، يشغل فيه رئيس الشركة (المتسلح بأحكام القانون)، على غرار نظيره المقاول الرئيسي في العقد النفطي (المتسلح بأحكام العقد)، الدور التنظيمي الفاعل. سيعتري هذه المحاولة الإخفاق التنظيمي أيضا لثلاثة أسباب على أقل تقدير:

- السبب الأول، تتيح أحكام العقد النفطي للمقاول الرئيسي (وكذلك للطرف والشريك الحكوميين الأعضاء في مجلس إدارة العقد النفطي إن رغبا في ذلك!) ممارسة أعمال



أوراق في السياسة النفطية

الإدارة الإستراتيجية لنشاط تطوير واستغلال الحقول النفطية موضوع العقد (مثلا حقل الرميلة أو حقل الحلفاية النفطيين)، بينما تتيح أحكام قانون الشركة ممارسة أعمال الإدارة العملياتية فقط لنشاط تطوير واستغلال جميع الموارد النفطية الوطنية، بما فيها "إدارة عقود الخدمة التي تم إبرامها في جولات التراخيص في الاستكشاف والتطوير والإنتاج وتلزم الشركة بمراجعة العقود المبرمة وتعديلها بما يضمن مصلحة الشعب العراقي" (المادة 4/رابعا من القانون).

- السبب الثاني، امتلاك المقاول الرئيسي في العقد النفطي لإمكانات وخبرات تنظيمية وتكنولوجية واستثمارية كبيرة لممارسة أعمال الإدارة التنفيذية للعقد النفطي بفاعلية كبيرة لا يمتلكها رئيس الشركة لأسباب موضوعية، سواء عند بدء النشاط الوظيفي بعد نفاذ قانون الشركة، أم بعد فترة زمنية غير منظورة لنشاطه.

- السبب الثالث، تتيح أحكام القانون الجديد لرئيس الشركة امتلاك سيطرة تنظيمية رسمية (بموجب أحكام القانون الجديد ذات الصلة) وسيطرة تنظيمية فعلية (بموجب هيمنته ونفوذه التنظيمي الكبيرين) في إدارة نشاط تطوير واستغلال جميع الموارد النفطية الوطنية. هذا الأمر التنظيمي، يجعل من منصب "رئيس الشركة ورئيس مجلس إدارتها" على درجة فائقة من الإغراء السياسي لإشغاله في لعبة المناورات السياسية، الجارية في بلادنا منذ عام 2003 ولغاية الوقت الحاضر، من دون أن ترافقها ثقافة سياسية متوافقة مع مبدأ الاستحقاق والجدارة المهنية في إشغال الوظائف العامة. عندما تنجح المناورة السياسية المعبأة بمبادئ المحاصصة الحزبية والطائفية والعرقية والمناطقية والفئوية وغيرها في إشغال هذا المنصب، حينها سيتم ليس فقط الاستحواذ غير المشروع دستوريا وقانونيا واقتصاديا واجتماعيا على نشاط الشركة، وإنما سيقود أيضا إلى هيمنة الإدارة غير المحترفة لهذا النشاط، وهو أمر مناقض للمبدأ الدستوري القائل بتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي باعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار النفطي (المادة 112/ثانيا من الدستور)، ومناقض أيضا للمادة (3)



أوراق في السياسة النفطية

من قانون الشركة الجديد نفسه، الذي اعتمد هذا المبدأ الدستوري لتحقيق هدف الشركة بالاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية الوطنية.

في القسم الثالث من هذا البحث، أشرنا إلى أن أصحاب مبادرة تشريع قانون الشركة الجديد قد وضعوا نشاط إدارة الموارد النفطية الوطنية في مأزق تنظيمي كبير، عندما قرروا لها مستوى تنظيمي واحد لإدارتها هو "مجلس إدارة الشركة"، وهو أمر يؤسس لتكوين منظومة إدارة ناقصة المحتوى والإجراء التنظيمي. بيد أننا في هذا البحث قد افترضنا، ولم يكن افتراضنا إرادويا وإنما افتراضا مسببا بأحكام القانون الجديد للشركة، هيكلًا تنظيميًا، كمنظومة إدارة كلية، لمعالجة المأزق التنظيمي المذكور حسب ما صممه أصحاب مبادرة تشريع القانون، يتكون من ثلاثة مستويات تنظيمية هي: مجلس الإدارة، ورئيس الشركة، والشركات المملوكة. ولكن في الممارسة العملية للنشاط، وكما ذكرنا أنفاً، سيقع هذا الهيكل أيضاً في تناقض كبير، أولاً، مع أحكام الدستور: من جانب الشخوص التنظيمية المكلفة بإدارة الموارد النفطية الوطنية، ومن جانب الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية المكلفة بأدائها؛ وثانياً، مع مبادئ علم إدارة منظمات الأعمال الكبيرة في المجالات التنظيمية الآتية: لم يمنح قانون الشركة مجلس إدارتها سلطات الإدارة الإستراتيجية، وتركيزه صلاحيات تنظيمية كبيرة في قبضة رئيس الشركة، وتجريده الشركات المملوكة للشركة من المشاركة الفاعلة في إدارة نشاط تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية.

في بحثين سابقين (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 10 نيسان 2018؛ 17 أيار 2018)، عند تقييمنا لطبيعة نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية في قانون التأسيس الجديد للشركة ومنهجية الحوار الدائر بشأنه، أشرنا إلى أن الشركة لا تحتاج إلى تشريع قانون خاص بها، ذلك أن التشريع المنفرد لقانون "المجلس الاتحادي للطاقة" المقترح من قبلنا في البحثين المذكورين، أو تضمينه في تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي المقترح من قبل كل من مجلس الوزراء ولجنة النفط والطاقة البرلمانية، كافيين لتنظيم أعمال الشركة. ولكن الشركة بحاجة لنظام داخلي يضعه لها المجلس الاتحادي للطاقة أو قانون النفط والغاز الاتحادي، بعد تشريع أحدهما، لا أن يترك وضعه لمجلس إدارتها، كما جاء ذلك في قانون تأسيسها الجديد (المادة



أوراق في السياسة النفطية

1/سادسا). ومع ذلك، في بحثنا الحالي، وبغرض الخروج الآمن من المأزق التنظيمي المذكور في أعلاه ومعالجة تناقضاته الكثيرة، نقترح، وفي إطار أحكام القانون الجديد للشركة بعد تعديلها، الهيكل التنظيمي الآتي، بمثابة منظومة كلية، لإدارة نشاط الشركة في تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية:

- المركز الإستراتيجي (مجلس إدارة الشركة). يختص المجلس بأعمال الإدارة الإستراتيجية لنشاط الشركة في تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية، ويتكون من الشخوص التنظيمية الآتية: الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، عن طريق انتداب ممثلين لها في المجلس، ومصادقة مجلس النواب على هذا التمثيل. يجري تمثيل حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في المجلس على وفق معيار حجم إنتاجها النفطي، معبرا عنه ببرميل نفط مكافئ يومي يتفق بشأنه. لا ينبغي للخبراء إشغال عضوية المجلس. يختار المجلس رئيسا له من بين أعضائه بالأغلبية المطلقة ومصادقة مجلس النواب، ولا يجوز الجمع بين مناصبي رئيس مجلس إدارة الشركة ورئيس الشركة.
- المركز التنفيذي. يختص بأعمال الإدارة التنفيذية لنشاط الشركة، ويتكون من الشخوص التنظيمية الآتية: "مجلس النفط"، ورئيس الشركة ونوابه (يتم ترشيحهم واختيارهم من قبل مجلس الإدارة، وعند الضرورة التنظيمية بمصادقة مجلس النواب على الاختيار)، والمدراء العامون لأنشطة الأعمال الرئيسة في المركز التنفيذي. تتحصر مهام مجلس النفط (وهو تشكيل تنظيمي مستوحاة فكرته، ولكن بوظائف وأدوار وشخوص تنظيمية مغايرة، من المادة 1/ب والمادة 6 لقانون تنظيم وزارة النفط رقم 101 لسنة 1976) في نقل قرارات المركز الإستراتيجي إلى المراكز العملية وضمان تنفيذها، فضلا عن تقديم الدعم والإسناد التقني والمعلوماتي لمجلس الإدارة والمراكز العملية. يشغل عضوية مجلس النفط رئيس الشركة ونوابه، وممثلين عن الشركات المملوكة للشركة (يجري تمثيل شركات الاستخراج النفطي بمعيار إنتاج برميل نفط مكافئ يومي، وشركات التكرير والتصنيع النفطي بمعيار حجم الإنتاج



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة النفطية

السنوي، وجميع الشركات الأخرى بمعيار الحلقة التنظيمية/التكنولوجية النفطية لنشاطها). لا ينبغي للخبراء إشغال عضوية مجلس النفط. رئيس الشركة هو الذي يمثلها أمام الجهات الرسمية وغيرها، ويرأس مجلس النفط فيها، وينفذ قرارات مجلس إدارة الشركة. يتولى المدراء العامون في المركز التنفيذي إدارة أنشطة الأعمال الرئيسية للشركة (الإنتاج، التطوير، المالية، الموارد البشرية، التسويق، العلاقات العامة، وغيرها)، ويجري ترشيحهم من قبل رئيس الشركة، واختيارهم من قبل مجلس النفط ومصادقة مجلس إدارة الشركة.

- المراكز العملية. تعدّ كل شركة من الشركات المملوكة مركزا تنظيميا عملياتيا مستقلا للشركة. يتولى المركز المعني أعمال الإدارة العملية، في نطاق تخصصه الوظيفي، لتحقيق السياسات والخطط والبرامج والمشروعات والمبادرات الإستراتيجية، الموضوعة من قبل مجلس إدارة الشركة نيابة عن الشعب العراقي، المالك الدستوري للموارد النفطية.

(* باحث أكاديمي وأستاذ سابق في جامعة البصرة

المصادر:

الدستور العراقي النافذ 2005.

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

عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع

<http://iraqieconomists.net> الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة النفطية

عقد تطوير وإنتاج حقل الحلفاية النفطي، المبرم ما بين الحكومة العراقية وائتلاف دولي تقوده شركة Petrochina الصينية، النص العربي للعقد المنشور على الموقع الإلكتروني

لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>

قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم (11) لسنة 1964.

قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم (123) لسنة 1967.

قانون تنظيم وزارة النفط رقم (101) لسنة 1976.

قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2018). لمصلحة من تفرع طبول النزاعات التنظيمية في مشروعات

قانون النفط والغاز الاتحادي؟ الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين

<http://iraqieconomists.net> في 7 آذار/مارس.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2018). تقييم طبيعة عمل نظام إدارة الموارد النفطية في قوانين تأسيس

شركة النفط الوطنية العراقية. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين

<http://iraqieconomists.net> في 10 نيسان/أبريل.

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 (2017). جدلية "الخيل" و"الخيالة" في إدارة تكاليف العمليات النفطية

بموجب عقود جولات التراخيص. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين

<http://iraqieconomists.net> في 20 أيلول/سبتمبر.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2017). طبيعة السيطرة التنظيمية للشريك الحكومي على العمليات

الإنتاجية في عقود جولات التراخيص النفطية. الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين

العراقيين <http://iraqieconomists.net> في 3 أيلول/ديسمبر.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2017). المدخل الإستراتيجي في إدارة صناعة النفط. الناشر: دار

الكتاب الجامعي، العين/الإمارات العربية المتحدة.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة النفطية

مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من مجلس الوزراء، شباط/فبراير 2007.
مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من مجلس الوزراء، آب/أغسطس 2011.
مشروع قانون النفط والغاز، المقترح من لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب، آب/أغسطس 2011.

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر. 27 آب 2018

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