



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

أ. د. جواد كاظم لفته الكعبي*: الميزان التنظيمي المقارن لإدارة عمليات إبرام العقود النفطية في أحكام قانون شركة النفط الوطنية العراقية

المقدمة

لم تقرر أحكام قانون شركة النفط الوطنية العراقية (فيما بعد الشركة) رقم (4) لسنة 2018، الكيفية التنظيمية التي سيجري بموجبها تأمين التوازن التنظيمي في نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية، والمتكوّن من سلطات وصلاحيات وحقوق ومسؤوليات الأطراف والشخص المشاركة في عمليات التفاوض والتعاقد النفطي. إن تحقيق التوازن التنظيمي المعني يفترض وجود منظومة أحكام مؤسساتية الطابع والإجراء التنفيذي ينبغي أن يتضمنها القانون الجديد، حيث تستطيع الشركة استخدامها في إدارة التحقيق التنظيمي لعمليات إبرام العقود النفطية في أرض الواقع. إن خلو القانون من الأحكام المؤسساتية الضابطة لعمليات التفاوض والتعاقد النفطي، أو عدم كفايتها أو غموض معانيها ودلالاتها التنظيمية، سيفضي لا محالة إلى تكوين ميزان تنظيمي مشوّه أو مختل بين المشاركين في تحقيق هذه العمليات، وهذا الاختلال، بدوره، سيفضي إلى نشوء حالات النزاع التنظيمي وانتهاك الحقوق والمصالح والتعسف الإرادوي والفساد الإداري على نطاق واسع، الأمر الذي سيجعل من "وسيلة" إبرام العقود النفطية (المادة 4/ثانيا) سلاحا تنظيميا ماضيا لتقويض هدف القانون في "الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية" (المادة 3).



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

في هذا البحث، سنحاول وضع أحكام قانون الشركة في ميزان التحقيق التنظيمي المقارن لها، بغرض موازنة فرص تسوية أو إخفاق هذه الأحكام في إدارة عمليات إبرام العقود النفطية. سنتناول في القسم الأول من البحث متغيرات وضوابط الميزان التنظيمي لإدارة عمليات إبرام العقود النفطية؛ وفي قسمه الثاني، الميزان التنظيمي لمنظومة الأطراف والشخص التنظيمية المشاركة في هذه العمليات؛ وفي قسمه الثالث، الميزان التنظيمي لمنظومة أحكام تحقيق عمليات إبرام العقود النفطية.

القسم الأول. متغيرات وضوابط الميزان التنظيمي لإدارة عمليات إبرام العقود النفطية:

يشغل مفهوم "التوازن التنظيمي" Organizational Balance في منظمة الأعمال، سواء على مستوى متغيرات بيئتها الداخلية أم على مستوى علاقاتها بمتغيرات بيئتها الخارجية، حيزا هاما وكبيرا من اهتمامات نظريات المنظمة والإدارة المعاصرة في الكثير من جوانب نشاطها الوظيفي والتنظيمي، وبالأخص جانب السلوك التنظيمي لها ولشخصها التنظيمية وما يرتبط بهذا السلوك من صراعات تنظيمية. يمكن النظر في مفهوم التوازن التنظيمي من زاويتين، سنستخدمهما معا في تحليلنا المقارن لموضوع هذا البحث (أنظر تفصيل مفهوم التوازن التنظيمي في: الكعبي، 2014: 260-267):

- زاوية النظر الضيقة: ترى في مفهوم التوازن التنظيمي مؤشرا دالا على مستوى التوافق التنظيمي Organizational Consent لمتغيرات البيئة الداخلية للمنظمة (أنظر مفهوم التوافق التنظيمي في: الكعبي، 2014: 267-272). عندما يكون هذا المستوى عاليا بما فيه الكفاية، عندها يمكن ضمان الشروط التي تكفل إسناد وحدة المنظومة الكلية لإدارة نشاط المنظمة، وخلاف ذلك ستصاب المنظمة بحالة التشوه أو الاختلال التنظيمي Organizational Pathology (أنظر مفهوم الاختلال التنظيمي في: الكعبي، 2014: 235-246)، المتمثلة في خرق قواعد أداء الأدوار التنظيمية وتنفيذ الوظائف الإدارية من قبل الشخص التنظيمية لمنظمة الأعمال المعنية، وتشويه الصلات التنظيمية فيما بينها. على سبيل المثال، في عقد حقل الرميلة النفطي (من عقود جولة التراخيص النفطية الأولى



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

عام 2009) وفي عقد حقل الحلفاية النفطي (من عقود جولة التراخيص النفطية الثانية عام 2009)، كانت قرارات اجتماعات لجنة الإدارة المشتركة (في عقد الرميلا) ومجلس الإدارة (في عقد الحلفاية) تتخذ بالإجماع، وهي حالة تؤسس لميزان تنظيمي متوازن بين الأطراف المشاركة في العقد النفطي (الطرف العراقي وطرف شركات النفط الأجنبية). بيد أن إيكال مهمة تحضير القرارات للاجتماعات كانت قد أوكلت للمقاول الرئيسي في العقد، شركة BP في عقد الرميلا وشركة Petrochina في عقد الحلفاية (المادة 4/13، 3 في العقدين)، الأمر الذي يجري بموجبه إبطال حالة التوازن التنظيمي في عملية اتخاذ القرارات، ويجعل كفة الميزان التنظيمي فيها تميل لصالح مقاول العقد النفطي.

• زاوية النظر الموسعة: ترى في مفهوم التوازن التنظيمي مؤشرا لقياس التوافق التنظيمي لمتغيرات البيئة الداخلية للمنظمة ومطابقة طرائق نشاطها الوظيفي والتنظيمي لمتطلبات متغيرات بيئتها الخارجية. إن توازن المنظمة مع بيئتها الخارجية يعدّ إحدى الآليات التنظيمية الهامة للغاية لضمان الأداء الوظيفي الكفء والفعال والمتوازن لنشاط المنظمة، وشرطا لا غنى عنه لتحقيق أهدافها وضمان بقائها في النشاط، وخلاف ذلك ستصاب منظمة الأعمال بحالة الاختلال التنظيمي أيضا بينها وبين الأطراف الخارجية التي لها صلة بنشاطها. على سبيل المثال، في العقدين المذكورين أعلاه (وكذلك الحال في جميع عقود جولات التراخيص النفطية الأربعة المبرمة منذ عام 2009)، قد جرى إقصاء حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة من المشاركة في نشاط إدارة العمليات النفطية الجارية بمناطقها، وهو أمر يؤسس لحالة اختلال تنظيمي مع متغيرات البيئة الخارجية لهذا النشاط (هنا متغير الدستور)، ذلك أن أحكام المادة (112) من الدستور النافذ تتطلب مشاركة الحكومات المذكورة في إدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية. وبذلك، تصبح كفة الميزان التنظيمي تميل لصالح وزارة النفط الاتحادية (المتصرفة الحصرية بحقوق ملكية وإدارة الموارد النفطية في عقود



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

جولات التراخيص) وعلى حساب حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، ومحافظه البصرة، مثلا، لا تجد المياه الكافية والصالحة للاستخدامات البشرية وغيرها، وإن وجدت القليل منها، فإنها مالحة وملوثة، في الوقت الذي يجري فيه ضخ ملايين البراميل من المياه العذبة يوميا في الآبار النفطية لمحافظه البصرة للحفاظ على وزيادة معامل استتال النفط منها!

يعتمد قانون الشركة وسيلة "إبرام عقود الاستكشاف والإنتاج والتصدير وفق سياسة الدولة بما لا يتعارض مع أحكام الدستور" (المادة 4/ثانيا)، لتحقيق Realization هدفها المعلن بالاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية. يعتمد التحقيق التنظيمي لهذه الوسيلة على المتغيرات الأساسية الآتية لميزانها التنظيمي، والمشتقة من نص المادة المذكورة في قانون الشركة الجديد:

أولاً: متغير إدارة إبرام العقد النفطي (خلو القانون من أحكام إدارة عمليات التفاوض والتعاقد).

ثانياً: متغير نمط العقد النفطي (خلو القانون من تحديد نمط العقد النفطي).

ثالثاً: متغير نوع العقد النفطي (الاستكشاف والإنتاج والتصدير، كما في أحكام قانون الشركة).

رابعاً: متغير سياسة الدولة (خلو القانون من شخص/شخص هذه السياسة وموضوعاتها).

خامساً: متغير أحكام الدستور (خلو القانون من أحكام الدستور ذات الصلة بحقوق التصرف بملكية وإدارة عمليات تطوير واستغلال الثروة الوطنية والغازية).

في بحث سابق (الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 29 حزيران 2018) تناولنا موضوعه إبرام العقود النفطية من زاوية الفرص التنظيمية المتاحة لتحقيقها كوسيلة من وسائل تحقيق الهدف المعلن للشركة، والمرتبطة بالخلل المنهجي في صياغتها وعدم توفر الشروط المؤسسية لاستخدامها: "لا توجد إمكانية 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 الاتحادي العالق التشريع، وخلاف ذلك، لا تمتلك هذه الوسيلة الشرعية القانونية في الاستخدام". سنحاول تأصيل هذه الأطروحة باستخدام متغيرات ميزانها التنظيمي الخمسة المذكورة



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

في أعلاه، والتي يمكن تجميعها في هيئة منظومة كلية واحدة متوازنة و/أو غير متوازنة لإدارة عمليات التفاوض والتعاقد، بغرض ضبط العلاقات التنظيمية بين المشاركين في هذه العمليات. تعدّ الإجراءات التنظيمية، للتحضير إلى إجراء عمليات التفاوض والتعاقد، مكوّنًا أساسيًا من مكوّنات أي نظام لإدارة الموارد النفطية. بيد أن قانون الشركة قد أغفل وجود الضوابط المؤسسية الآتية، الحاكمة للإجراءات التنظيمية المعنية: المبادئ، والمعايير، والآليات المناسبة. بتعبير آخر، ينبغي أن تسترشد الإجراءات التنظيمية لتحقيق عمليات التفاوض والتعاقد النفطي على منظومة موحدة ومتوازنة من الضوابط الواضحة والمعلنة، لضمان الحقوق والمسؤوليات والمصالح وقيم الشفافية والمساءلة في جميع مراحل هذه العمليات، ابتداء من مرحلة الإعداد للتفاوض ومنح ترخيص إجراء العمليات النفطية، وانتهاء بمرحلة رقابة وتقييم تنفيذ أحكام العقد النفطي المبرم.

فضلا عن ذلك، ينبغي أن تناط مهمة صياغة مفردات الضوابط الموحدة والمتوازنة المعنية بالشخص التي تمتلك الحقوق الدستورية في التصرف بملكية وإدارة الموارد النفطية الوطنية استنادا إلى ما قرره مؤسسة الدستور النافذ بهذا الشأن، وخلاف ذلك ستنشأ حالة عدم التوازن (الاختلال) التنظيمي، المثيرة للنزاعات التنظيمية الكبيرة بين المشاركين في إدارة هذه الموارد، انطلاقا من مواقعهم ومصالحهم التنظيمية والاقتصادية والسياسية وغيرها، إزاء النتائج التي تتمخض عنها عمليات تطبيق القانون. وانطلاقا من هذه المبررات، سنتناول منظومة الضوابط المذكورة بالتحليل والتقييم والتركيبة في ثلاث خطوات متتابعة: المبادئ والمعايير والاجرائيات التنظيمية (الجدول 1).

الخطوة الأولى. مبادئ تحقيق عمليات التفاوض والتعاقد النفطي:

لم يرد في قانون الشركة الجديد أي مبدأ معتمد، يمكنها من إدارة عمليات إبرام العقود النفطية، ولكن، بالمقابل، وردت في القانون بعض الأحكام والتي يمكننا عدّها كمبادئ عامة، تستطيع الشركة استخدامها و/أو عدم استخدامها في إدارة هذه العمليات، منها المبادئ الآتية:



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

- مبدأ ممارسة الشركة لأعمالها في العراق وخارجه نيابة عن الدولة العراقية (المادة 2/ثانيا).
أولاً، هذا المبدأ يكرس احتكار الشركة للعمل في ميدان الصناعة النفطية الوطنية في جميع حلقات سلسلتها التكنولوجية، ويحوّل دون مشاركة القطاع الخاص الوطني في هذه الصناعة (وهو أمر مناقض للمبدأ الوارد في المادة 8/أولاً/10، القائل: "وضع خطط لتشجيع القطاع الخاص الوطني وبرامج لتأهيله وتطويره لغرض المشاركة في بناء الصناعة النفطية وتطوير قطاعات الطاقة المختلفة")؛ وثانياً، سيقع استخدام هذا المبدأ في تناقض صريح مع أحكام المادتين 111 و112 من الدستور، التي أجازت للحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة التشارك في التصرف بحقوق ملكية ثروة النفط والغاز الوطنية وإدارة عمليات تطويرها واستغلالها، وليس لكيان مؤسساتي لم يرد ذكره في الدستور هو الشركة.
- مبدأ إبرام الشركة للعقود النفطية على وفق سياسة الدولة (المادة 4/ثانيا). لا يوجد في قانون الشركة أية إشارة إلى تعريف أو تحديد طبيعة واتجاهات وميادين سياسة الدولة، الأمر الذي يجعل من استخدام هذا المبدأ رهينة لقناعات واجتهاد ومصالح كبار الموظفين في الشركة.
- مبدأ التزام الشركة بالسياسة النفطية للدولة (المادة 10/أولاً). لم يعط قانون الشركة تعريفاً لهذه السياسة، ولم يحدد مضمونها وأهدافها، ولم يقرر شخوص رسمها والمستفيدين منها. فضلاً عن ذلك، لا توجد وثيقة وطنية رسمية جرى بموجبها رسم وإقرار هذه السياسة. وكما هو الحال في المبدأ السابق، سيكون استخدام هذا المبدأ أيضاً رهينة لقناعات واجتهاد ومصالح كبار الموظفين في الشركة.
- مبدأ استخدام الشركة للأسس الفنية والاقتصادية لتحقيق هدفها في الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية (المادة 3). في التطبيق العملي لهذا المبدأ، سيقترن اتجاه عمليات إدارة الموارد النفطية على ترشيد المؤشرات الاقتصادية والتقنية الكمية لنشاط الشركة ضمن نطاق المتغيرات الداخلية المؤثرة في هذا النشاط، وستغيب فيه اتجاهات نوعية كثيرة منها عدم



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

الاهتمام الكافي بمصالح جميع الأطراف المشاركة ضمن نطاق المتغيرات الخارجية المؤثرة في هذا النشاط على سبيل المثال، وهو أمر مفضي لا محالة إلى اختلال ميزانها التنظيمي، مثلا نشوء نزاعات تنظيمية وسياسية واجتماعية وغيرها بين هذه الأطراف (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 29 حزيران 2018).

- مبدأ إبرام الشركة للعقود النفطية بما لا يتعارض مع أحكام الدستور (المادة 4/ثانيا). عندما يقرر الدستور أن الشخوص التنظيمية المناط بها إدارة الموارد النفطية هي الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط (المادة 112)، فإن احتكار الشركة لإدارة عمليات التفاوض والتعاقد النفطي سيعني التعارض المباشر مع أحكام الدستور (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 27 آب 2018).
- مبادئ الشفافية ومكافحة الفساد والإدارة الرشيدة، التي تقررها الشركة بنفسها (المادة 8/أولا/8). عندما تقرر الشركة بنفسها هذه المبادئ والآليات التنظيمية لتطبيقها في النشاط حسب نظامها الداخلي الموضوع من قبلها أيضا (المادة 1/سادسا، المادة 12/و)، فإن تحقيق قيم الشفافية والنزاهة والجدارة المهنية في نشاطها ستكون أيضا رهينة لقناعات واجتهاد ومصالح كبار الموظفين في الشركة.

وعلى خلاف القانون الجديد للشركة، الذي يفترض لوجود مبادئ صريحة خاصة بتنظيم عمليات إبرام العقود النفطية، فقد تضمن قانوني تأسيسها السابقين بعض مبادئ تمكّنها، كما نعتقد، من تنظيم عمليات إبرام هذه العقود مع الغير. في المادة (11) من قانون الشركة رقم (11) لسنة 1964، جرى تنظيم تعاقدات الشركة مع الجهات الأخرى على النحو الآتي: "تنفذ قرارات مجلس إدارة الشركة عند صدورها ما عدا:

1. كل مشاركة أو مساهمة تعقدتها الشركة مع جهة أخرى لا تنفذ قبل موافقة مجلس الوزراء.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

2. لا تعتبر الشركات المنشأة حسب أحكام الفقرة الثالثة من المادة الثانية قائمة ما لم يصادق مجلس الوزراء على قرار إنشائها ونظامها الأساسي وما لم ينشر ذلك في الجريدة الرسمية". والفقرة الثالثة من المادة الثانية هي: "للشركة التعاقد مع شركات أو هيئات تقوم بأعمال لها علاقة بأغراضها بمختلف أوجه التعاون. ولها أيضا أن تشتريها أو تلحق بها". في المادة (4) من قانون الشركة رقم (123) لسنة 1967، جرى تنظيم عمليات إبرام العقود النفطية على النحو الآتي:

1. "تستثمر الشركة المناطق المخصصة لها وفقا لأحكام قانون تخصيص مناطق الاستثمار لشركة النفط الوطنية رقم (97) لسنة 1967".
2. "لا يصح التعاقد على استثمار أية منطقة من المناطق المخصصة للشركة عن طريق الاشتراك مع الغير إلا حسب أحكام مادة 3 من القانون المذكور في الفقرة السابقة".
تنص المادة (3) من قانون تخصيص مناطق الاستثمار لشركة النفط الوطنية العراقية رقم (97) لسنة 1967 على:

1. "تستثمر جميع المناطق النفطية المخصصة بموجب مادة 1 من هذا القانون لشركة النفط الوطنية العراقية استثمارا مباشرا من قبلها" (المادة 1 هي: "تخصص وتمنح لشركة النفط الوطنية العراقية حصرا بموجب أحكام هذا القانون حقوق استثمار النفط والمواد الهيدروكربونية في جميع الأراضي العراقية...") - الباحث).
2. "ولشركة النفط الوطنية العراقية أن تستثمر أي منطقة من المناطق المخصصة لها عن طريق الاشتراك مع الغير إذا وجدت ذلك أفضل لتحقيق أغراضها. وفي هذه الحالة لا يتم التعاقد على ذلك إلا بقانون".
3. "وفي جميع الأحوال لا يجوز لشركة النفط الوطنية العراقية أن تستثمر النفط في المناطق المخصصة لها كافة بطريق الامتياز أو ما في حكمه".



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

وعلى هذا الأساس، تشترط أحكام القانونين السابقين للشركة المبادئ المؤسساتية الآتية لضبط الميزان التنظيمي لمتغيرات بيئتها الداخلية والخارجية في عمليات إدارة التعاقدات النفطية:

- مبدأ اشتراط موافقة أو مصادقة مجلس الوزراء .
- مبدأ الاستثمار المباشر للموارد النفطية.
- مبدأ لا يتم التعاقد النفطي إلا بقانون.
- مبدأ عدم جواز الاستثمار النفطي عن طريق الامتياز أو ما في حكمه.

مقارنة بالقانون الجديد للشركة، فقد وفقت المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع (الأول والثاني، مشروع مجلس الوزراء لعامي 2007 و2011؛ والثالث، مشروع لجنة النفط والطاقة النيابية لعام 2011) في تعاملها التنظيمي مع موضوعة إبرام العقود النفطية، حيث جرى فيها صياغة منظومة مؤسساتية موحدة ومتوازنة من المبادئ والمعايير والآليات التنظيمية لإدارتها. تشابهت المشروعات الثلاثة المعنية في موقفها التنظيمي من منح تراخيص العمليات النفطية، إذ تمنح هذه التراخيص أولاً، على أساس "عقد نفطي نموذجي"؛ وثانياً، التزام عمليات إبرام العقود النفطية بمجموعة من المبادئ تضبط أداء هذه العمليات. لقد اختلفت المشروعات الثلاثة فيما بينها في بعض المبادئ، وتطابقت في البعض الآخر منها، وهو أمر يشير إلى اختلاف توجهاتها الإستراتيجية (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 25 آذار 2018):

- اعتماد أسلوب الترجيح لاختيار المرشح المؤهل من خلال جولات تراخيص تنافسية.
- تفاوت مناطق أو حقول النفط أو فرص الاستثمار المعروضة.
- البنود الأساسية للعقد النموذجي.
- اختيار المتقدمين الفائزين على أساس جودة وفعالية خطط العمل المقترحة والفائدة الاقتصادية المتوقعة للعراق.
- الإعلان عن نص العقود النفطية بعد المصادقة عليها.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

- تضمين العقد النموذجي الشروط التعاقدية مع طالب التعاقد.
 - ارتكاز العقد النموذجي على: عقد الخدمة، أو عقود التنقيب والتطوير والإنتاج، أو عقد المجازفة في الاستكشاف، أو عقود الإدارة.
 - تقييم المتقدمين المؤهلين بهدف إعداد قائمة مختصرة منهم لمرحلة المفاوضات.
 - شرط تأهيل الشركات المشاركة من قبل السلطات النفطية.
 - تنوع الشركات المشاركة في العمليات النفطية.
- يمكن رصد حالة التطابق شبه التام لمبادئ إبرام العقود النفطية بين المشروع الثاني لمجلس الوزراء والمشروع الثالث للجنة النفط والطاقة في مجلس النواب، وتطابق واختلاف المشروعين الأخيرين مع المشروع الأول لمجلس الوزراء، والذي يعدّ الأساس المنهجي والمعرفي عند صياغة المشروعين الثاني والثالث. في التحليل المقارن الآتي، سنحاول رصد حالات تطابق واختلاف البعض من مبادئ إبرام العقود النفطية في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي:
- في المشروع الأول، وضعت تنافسية جولات التراخيص النفطية في صدارة مبادئ منح التراخيص، بينما وضع هذا المبدأ في المرتبة الثانية من الاهتمامات التنظيمية للمشروعين الثاني والثالث.
 - على الرغم من أن المشروع الأول لم يعط تعريفاً لمصطلح "أساليب الترويج المعرفة" عند اختيار المرشحين المحتملين من المستثمرين، إلا أن هذا المبدأ سيضمن نزاهة عمليات فرز المتنافسين في جولات التراخيص النفطية واختيار المؤهل منهم على أساس مواصفات معرفة بشكل واضح للتطبيق.
 - تطابق الموقف التنظيمي في المشروعات الثلاثة للقانون من مسألة أخذ العقد النموذجي، من حيث الشكل والشروط، بعين الاعتبار السمات والمتطلبات الخاصة لكل منطقة استخراج نفطي أو حقل نفطي أو فرصة استثمارية نفطية يتم عرضها. ورغم تطابق



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

الموقف التنظيمي من العقد النموذجي في المشروعات الثلاثة، إلا أنها اختلفت فيما بينها في درجة الالتزام بهذا المبدأ: يطلب المشروع الأول "وجوب" الالتزام بالمبدأ (المادة 9/ب/ثالثا)، بينما لا يبيد المشروعان الثاني والثالث اهتماما بهذا الأمر، حتى ولو من باب "ينبغي"! غير الملزمة لأحد (المادة 15/ثانيا/د، والمادة 15/ثانيا على التوالي).

• على الرغم من توافق الموقف التنظيمي في المشروعات الثلاثة للقانون من ضرورة وجود مبدأ أهلية الشركات النفطية المشاركة في جولات التراخيص، إلا أنها اختلفت فيما بينها بشأن المعايير والآليات التنظيمية المقررة لهذا المبدأ. لقد قرر المشروع الأول "لن يتم إدراج أي شركة في دورات التراخيص ما لم تكن مؤهلة من قبل الوزارة أو الهيئة الإقليمية مسبقا على أن يتم بيان معايير التأهيل المسبق في الدعوة للتعاقد وفق الأنظمة والتعليمات التي يضعها المجلس الاتحادي للنفط والغاز" (المادة 9/ب/سادسا). لقد فشل المشروعان الثاني والثالث في إيجاد منظومة إدارة واضحة المعالم التنظيمية لمبدأ التأهيل، حيث أحال المشروع الثاني إدارة تحقيق مبدأ التأهيل لأحكام قانون النفط والغاز الخاص به من دون تعيين هذه الأحكام، بينما أحال المشروع الثالث هذا الأمر إلى "المبادئ المتعارف عليها في الصناعة البترولية"، وأيضا من دون تعيين هذه المبادئ ومن دون تحديد نوع ومكان وجنسية الصناعة البترولية المعنية.

لقد خلت مبادئ إبرام العقود النفطية في قوانين الشركة والمشروعات الثلاثة للقانون الاتحادي العالق من مبدأ مشاركة الفعاليات الاقتصادية المحلية والشركات النفطية المحلية في مناطق الاستخراج النفطي بالعمليات النفطية الجارية، في الحدود التكنولوجية والتنظيمية والرأسمالية الممكنة والمتاحة لهذه الفعاليات والشركات، كسبيل تنظيمي مستقبلي لقيامها بهذه العمليات بنفسها. لا يمكننا عدّ ما أشارت إليه المادة (8/أولا/10) من قانون الشركة الجديد، من وضعها لخطط تشجيع القطاع الخاص العراقي لغرض المشاركة في بناء الصناعة النفطية، بمثابة أحد مبادئ إبرامها العقود



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

النفطية، لأن هذه المادة تتحدث عن نشاط إداري صرف للشركة (وظيفة التخطيط الإدارية) يمكن لها أن تمارسه أو لا تمارسه، وليس عن مبدأ يحكم هذا النشاط الإداري للشركة. إن اعتماد مبدأ مشاركة الفعاليات الاقتصادية المحلية بالأنشطة النفطية المختلفة، سيخلق حالة توازن تنظيمي لمشاركة الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط في إدارة الموارد النفطية كما قرر ذلك دستور البلاد، على غرار التجارب التنظيمية الناجحة تماما في النرويج وروسيا الاتحادية وغيرها من البلدان.

الخطوة الثانية. معايير تحقيق عمليات التفاوض والتعاقد النفطي:

في قانون الشركة لسنة 1964، عدت "ملكية الموارد النفطية" معيارا حاكما وناظما لنشاط الشركة، بما فيه نشاطها في التعاقدات النفطية مع الغير لإدارة هذه الملكية: "تبقى مواد النفط والمواد الهيدروكربونية الموجودة في المناطق التي تخصص للشركة وفقا لأحكام المادة الثالثة من هذا القانون ملكا للدولة غير قابل للانتقال أو السقوط بتقادم الزمن" (المادة 1/7). في قانونها لسنة 1967، تخلت الشركة عن معيار ملكية الدولة للموارد النفطية في عمليات تعاقداتها النفطية مع الغير، واستبدلته بمعيار "إنشاء صناعة نفطية وطنية مستقلة" (المادة 2/11).

في قانون الشركة الجديد لسنة 2018، تم استبعاد معيار ملكية الدولة للموارد النفطية، واستبداله بمعيار "ملكية الشعب للنفط والغاز" (الأسباب الموجبة للقانون). بيد أن هذا المعيار، المنشئ لحال التوازن التنظيمي مع متغيرات البيئة الخارجية للشركة (هنا متغير أحكام المادة 111 من الدستور)، جاء في سياق حديث القانون عن "... تشكيل شركة النفط الوطنية العراقية كشركة عامة مملوكة بالكامل للدولة وتعكس مفهوم ملكية الشعب للنفط والغاز..." (الأسباب الموجبة للقانون)، وليس عن معيار محدد تستخدمه الشركة في تعاقداتها النفطية مع الغير بموجب المادة (4/ثانيا) من قانونها الجديد. بمعنى آخر، عندما يرى القانون أن تشكيل الشركة بمواصفات شركة عامة مملوكة للدولة سيكون النظير المؤسساتي لمفهوم ملكية الشعب للنفط والغاز، الوارد في المادة (111) من الدستور، عندها ستمارس الشركة إدارتها لعمليات التعاقد النفطي باسم الشعب العراقي المالك الدستوري للثروة



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

النفطية والغازية الوطنية. بيد أن هذا الأمر سينشئ ميزان تنظيمي مختل لإدارة هذه الثروة، إذ لن تجد فيه الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة مكان تنظيمي لها، وهي الشخوص التي فوضها الدستور التصرف بحقوق ملكية هذه الثروة وإدارة تطويرها واستغلالها نيابة عن مالك هذه الثروة.

لا تتضمن الأحكام التنظيمية للقانون الجديد أي معيار، يمكن الشركة من إبرام العقود النفطية، وحتى معيار "أعلى منفعة للشعب العراقي"، الوارد في المادة (3) من القانون، والمتوافق مع أحكام الدستور (المادة 112/ثانياً)، لا يمكن عدّه معياراً مؤسسياً صالحاً للتعاقد لسببين: الأول، هذا المعيار هو معيار اقتصادي حاكم لنشاط الشركة في تحقيق هدف الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية، بما فيه نشاط التعاقدات النفطية طبعاً، وليس معياراً مؤسسياً لتحقيق التوازن التنظيمي الداخلي بين أطراف وشخوص العقد النفطي (كأحد متغيرات البيئة الداخلية لنشاطها التنظيمي)؛ الثاني، أن تحقيق هذا المعيار مرهون باعتماد نشاط إدارة الموارد النفطية من قبل الشركة "تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار" (بعض متغيرات البيئة الخارجية لنشاطها)، كما نصت على ذلك المادة (112/ثانياً) من دستور البلاد النافذ، وقانون الشركة يفنقر تماماً إلى هذه المبادئ.

بالمقابل، تورد المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي عدداً كبيراً من المعايير المؤسسية بمثابة منظومة متكاملة ومتوازنة، يجري بمقتضاها صياغة العقود النفطية النموذجية، منها: السيطرة الوطنية (السيادة الوطنية)، ملكية العراق للمصادر البترولية، أقصى عائد وطني اقتصادي، العائد المناسب على الاستثمار، الحوافز المعقولة للمستثمر، التنازل عن الأراضي غير المستغلة، شروط ممارسة حقوق البيانات، الاستخلاص الأقصى للبترول، نقل التكنولوجيا، تدريب وتطوير العاملين العراقيين، الاستخدام الأمثل للبنية التحتية، حماية البيئة وغيرها.

باستثناء البعض القليل من المعايير الواردة في المشروعات الثلاثة للقانون، فإن غالبيتها العظمى ترقى إلى مصاف إجراءات تنظيمية روتينية صرفة ترافق نشاط عمليات إدارة العقود المبرمة مع



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

المستثمرين المحتملين في جولات التراخيص النفطية، وليست معايير منشئة للتوازن التنظيمي في النشاط المذكور. يمكن عدّ المعايير الثلاثة الآتية في المشروعات الثلاثة بمثابة مقاييس لتقييم حالة العقد النفطي النموذجي والحكم على جودة وكمال صياغته بما يتوافق مع أحكام الدستور النافذ، بيد أن اللافت في الأمر هنا، إن مادة التعاريف في المشروعات الثلاثة لم تعط تعريفا لهذه المعايير: السيطرة الوطنية/السيادة الوطنية، وملكية العراق للمصادر البترولية، وأقصى عائد وطني اقتصادي (أنظر تفصيل هذه المعايير في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 25 آذار 2018). أما بقية المعايير فهي مجموعة غير متجانسة من الإجراءات والتمنيات التنظيمية:

- معيار العائد المناسب على الاستثمار: ليس من الواضح المنطق التنظيمي من إدراج هذا المعيار في عداد معايير تقييم صياغة بنود العقد النفطي النموذجي، ولا كيفية تحديده الكمي، ولا من يحدده من أطراف العقد النفطي. العائد على الاستثمار هو مؤشر اقتصادي كمي، يجري تقريره من قبل المستثمر النفطي نفسه.
- معيار الحوافز المعقولة للمستثمر: تعدّ الحوافز المقدمة للمستثمرين في مجالات النشاط الاقتصادي المختلفة أمرا مؤثرا في قراراتهم الاستثمارية، ولكن هذه الموضوع لا تمتلك أثرا تنظيميا كبيرا في القرارات الاستثمارية لشركات النفط الدولية، ذلك أن القرارات الاستثمارية في صناعة استخراج النفط محكومة بالطبيعة التكنولوجية والتنظيمية والاقتصادية الفريدة لهذا النشاط (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2017: 19 - 105).
- معيار الاستخلاص الأقصى للبترول. يمكن عدّ هذا المصطلح أحد معايير تقييم العقد النفطي النموذجي ولكن بعد تقييد فعله بشروط تكنولوجية وتنظيمية واقتصادية واجتماعية وغيرها، لا تلحق الضرر التكنولوجي بالمكامن النفطية، ولا تخل بالتزامات العراق ضمن منظمة "الأوبك"، ولا تسبب الأذى للبيئة الاجتماعية والطبيعية المحلية، فضلا عن تعديله بما



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

يتوافق مع المعايير المماثلة والمستخدمه في أدبيات إدارة صناعة استخراج النفط الدولية (أنظر تفصيل ذلك في: السياب، 1977: 70-73؛ الكعبي، 2017: 81 - 105).

- معيار نقل التكنولوجيا. يمكن لهذا المعيار أن يكون أحد مبادئ صياغة العقد النفطي النموذجي، بعد توسيع نطاق فعله التنظيمي، ليشتمل على نقل التكنولوجيا والمعرفة التنظيمية والفنية في إدارة العمليات النفطية المختلفة.

الخطوة الثالثة. آليات ضبط الإجراءات التنظيمية في عمليات التفاوض والتعاقد النفطي:

في بحثنا المنشور في شبكة الاقتصاديين العراقيين بتاريخ 20 أيلول 2017 حول إدارة تكاليف العمليات النفطية في عقود جولات التراخيص النفطية، أكدنا على أن الآليات المؤسسية في إدارة نشاط منظمات الأعمال كافة تؤدي وظيفة تثبيت وحماية حقوق والتزامات الأطراف المشاركة في هذا النشاط، وكذلك القواعد المنظمة للنشاط ذاته، بغرض تحقيق التوازن التنظيمي للنشاط المعني. لا تتضمن قوانين الشركة للسنوات 1964، 1967، 2018 أية آليات، في صيغ إجراءات تنظيمية واضحة، لإدارة عمليات إبرام العقود النفطية، وتركت مسألة تقرير هذه الآليات لاجتهاد مجالس إدارتها، مع أن القانونين الأخيرين للشركة تضمنتا آلية تنظيمية غامضة، لا نعتقد بإمكانية استخدامها لتحقيق توازن تنظيمي ولو محدود في التعاقدات النفطية. في قانون الشركة لسنة 1967، تأتي الآلية التنظيمية المعنية على النحو الآتي: "تلتزم الشركة بالسياسة النفطية العامة للدولة وترتبط بوزير النفط فيما يتعلق بتنفيذها وفي حالة اختلاف الوزير مع الشركة بشأنها يعرض الخلاف على مجلس الوزراء للبت فيه" (المادة 1/16)، أما في قانون سنة 2018 فقد جاءت على نحو مغاير بعض الشيء، رغم احتفاظها بالمعنى التنظيمي نفسه: "في حالة قناعة وزير النفط بوجود حيد في قرار مجلس الإدارة (مجلس إدارة الشركة - الباحث)، فإن من حق الوزير تقديم مقترح إلى مجلس الوزراء لإجراء تغييرات معينة على القرار ويكون قرار مجلس الوزراء ملزم لمجلس الإدارة" (المادة 10/ثانيا).



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

تمتلك الشركة، في قانونها لسنة 1967، بعض الاستقلالية التنظيمية النسبية لتحقيق التزامها بتنفيذ السياسة النفطية العامة للدولة تجاه وزير النفط ومجلس الوزراء، ومنها اختيار نمط وشروط العقد النفطي مع الغير. بيد أن العقبة التنظيمية التي تحوّل دون استخدام الآلية التنظيمية المذكورة تتعلق بغياب الشخص التنظيمي المخول بتقرير السياسة النفطية للدولة ومضمونها العملي في جانب التعاقدات النفطية، وهو أمر سينشئ بموجبه اختلال تنظيمي بين الأطراف ذات العلاقة بهذه التعاقدات: الدولة، مجلس الوزراء، وزير النفط، والشركة. بينما في قانونها لسنة 2018، فإن مجلس إدارة الشركة يمتلك الاستقلالية التنظيمية المطلقة تجاه وزير النفط ومجلس الوزراء بشأن التعاقدات النفطية، على الرغم من التزام الشركة أيضا بتنفيذ السياسة النفطية للدولة (المادة 10/ثانيا) غير المعرفة المضمون والشخص الصانعة لها. ستنشئ الاستقلالية التنظيمية لمجلس إدارة الشركة، بشأن التعاقدات النفطية، حالة عدم توازن تنظيمي بين الأطراف المعنية بالتعاقدات من ثلاثة جوانب: الأول، مع وزير النفط (بسبب عدم ارتباطها التنظيمي به)؛ الثاني، مع الحكومة الاتحادية (بسبب عدم حاجة إبرام العقود النفطية لموافقة مجلس الوزراء، أو مصادقة مجلس النواب)؛ الثالث مع الدولة (بسبب غياب الشخص المقرر للسياسة النفطية للدولة). بكلمات أخرى، في القانون الجديد للشركة لا شأن للحكومة الاتحادية إذا اختار مجلس إدارة الشركة مثلا نمط عقد الامتياز النفطي التقليدي أو نمط عقد الخدمة النفطية بشروط مجحفة، إذا لم يعترض وزير النفط على ذلك!

في الوقت نفسه، تتضمن مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي الثلاثة بضع خطوات إجرائية تنظيمية لتسهيل عمليات التفاوض والتعاقد، خلت منها قوانين الشركة:

1. التوقيع الأولي على العقد.
2. إحالة العقد الأولي إلى المجلس الاتحادي للنفط والغاز.
3. نفاذ العقد مشروط بعدم ممانعة المجلس الاتحادي للنفط والغاز على العقد.
4. يحيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز العقود إلى مكتب المستشارين المستقلين لدراساتها.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

5. معالجة أسباب ممانعة المجلس الاتحادي للنفط والغاز على العقد الأولي.
6. مع استمرار الإجراءات الأربعة الأولى المشار إليها في أعلاه، يعدّ العقد نافذاً.

الجدول 1

الميزان التنظيمي المقارن للمنظومة المؤسسية

لإبرام العقود النفطية في قوانين الشركة ومشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي

المبادئ	المعايير	الإجراءات	الميزان التنظيمي المقارن	
(- -)	(- -)	(- -)	(- -)	قانون 2018
(+ -)	(- +)	(- -)	(+ -)	قانون 1964
(- +)	(+ -)	(- -)	(+ -)	قانون 1967

... تكملة الجدول 1

المبادئ	المعايير	الإجراءات	الميزان التنظيمي المقارن	
(- +)	(+ -)	(- +)	(- +)	المشروع الأول
(- +)	(+ -)	(- +)	(- +)	المشروع الثاني
(- +)	(+ -)	(- +)	(- +)	المشروع الثالث

العلامة في الجدول: (- -) مختل بالمطلق، (- +) مختل نسبياً، (+ -) متوازن نسبياً.

القسم الثاني. الميزان التنظيمي لمنظومة الشخوص المشاركة في عمليات إبرام العقود النفطية: بما أن الشركة في قانونها الجديد تستخدم وسيلة عمليات إبرام العقود النفطية كأحدى وسائل تحقيق أهدافها، عندها سيكون الشخص التنظيمي الحصري المعني بإدارة هذه العمليات هي الشركة



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

نفسها. بيد أن أحكام القانون الجديد للشركة تتوفر أيضا على أطراف وشخص تنظيمية أخرى، يمكن لها أن تمتلك و/أو يفترض أنها تمتلك صلات تنظيمية بعمليات إبرام العقود النفطية (الجدول 2):

- مجلس الوزراء: من الناحية التنظيمية الرسمية، لا يبدو أن مجلس الوزراء معني بوسيلة عمليات إبرام العقود النفطية، لأن نص هذه الوسيلة لم يشر إلى ذلك صراحة، ولكن ارتباط الشركة التنظيمي بهذا المجلس (المادة 2/أولا) يرتب صلة تنظيمية فعلية له بعمليات إبرام العقود النفطية. ولكن اللافت هنا، أن قانون الشركة الجديد يطالب الشركة بعرض حساباتها الختامية على مجلس الوزراء للمصادقة (المادة 8/أولا/1)، على سبيل المثال وليس الحصر، ولكن لا يطالبها بذلك على إبرامها العقود النفطية!
- وزارة النفط الاتحادية: والأمر نفسه هنا، إذ في الوقت الذي يطلب القانون من الشركة اقتراح إستراتيجيات وسياسات وبرامج تنمية وتطوير الصناعة النفطية إلى وزارة النفط ومجلس الوزراء أيضا (المادة 8/أولا/5)، ولكنه لا يطلب منها إشراك وزارة النفط الاتحادية بإدارة عمليات التفاوض والتعاقد مع شركات النفط الأجنبية.
- الشركات المملوكة للشركة: هذه الشركات أيضا غير معنية تنظيميا بإدارة عمليات إبرام العقود النفطية، لا بوصفها أطرافا أو شركاء حكوميين في العقد، على غرار التنظيم المؤسساتاتي في عقود جولات التراخيص النفطية الأربعة المبرمة منذ عام 2009. ربما الشركة ستشغل موقع الطرف الأول في العقد النفطي (الطرف الثاني هو ائتلاف الشركات الأجنبية)، ولكن من سيشغل موقع الشريك الحكومي في هذا العقد، على الرغم من استبعاد مشاركته في عقود جولات التراخيص النفطية الخامسة الجارية حاليا؟
- حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط: لم يقرر قانون الشركة أي دور تنظيمي أو أية وظيفية إدارية لهذه الحكومات في إدارة عمليات إبرام العقود النفطية بمناطق الاستخراج النفطي، المشمولة بالحقوق الحصرية للعمليات النفطية في هذه العقود.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

- الحكومة الاتحادية: فضلا عن مجلس الوزراء، لا يمتلك مجلس النواب أية صلة تنظيمية بإدارة عمليات إبرام العقود النفطية مع الشركات الأجنبية لحماية الثروة النفطية الوطنية، على غرار صلته التشريعية مثلا بمنع الازدواج الضريبي مع بعض الدول!
- وكما هو الحال في قانون الشركة الجديد، لم تقرر قوانين تأسسها السابقة ضرورة عرض تعاقدات الشركة مع الشركات الأخرى على مجلس الوزراء للمصادقة عليها (المادة 3/2 من قانون سنة 1964، والمادة 4/3 من قانون سنة 1967). بيد أن الفارق التنظيمي بين الحالتين يكمن في أن قانون الشركة الجديد قد ألغى الارتباط التنظيمي للشركة بوزير النفط (وبذلك أصبحت الشركة الشخص التنظيمي الحصري المقرر لسياسات التفاوض والتعاقد النفطي)، على خلاف حال ارتباطها التنظيمي بوزير النفط في قانونها السابقين، حيث تفقد فيه الشركة حق الحصرية التنظيمية المقررة لسياسات التفاوض والتعاقد النفطي.
- وعلى خلاف الحال في قوانين تأسيس الشركة الثلاثة، تزدحم أحكام المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي بكثرة الأطراف والشخص التنظيمية المختلفة، المشاركة في عمليات التفاوض والتعاقد، مع تحديد سلطات وصلاحيات كل طرف أو شخص منها، ولكن من دون تعيين حقوق ومسؤوليات غالبيتها العظمى في هذه العمليات، وأيضا من دون امتلاك سلوكها التفاوضي والتعاقدي لمرجعياته المؤسساتية، ومن دون امتلاكها لمنهجيات الإعداد التفاوضي والتفاوض والتعاقد. ولكن بالمقابل، تؤسس مشروعات القانون المعني لميزان تنظيمي مختل بالمطلق، ستغيب فيها الغايات والأولويات الإستراتيجية والمصالح والسلطات والصلاحيات والحقوق والمسؤوليات من نظام إدارة الموارد النفطية الذي أقره دستور البلاد النافذ. ندرج في أدناه جميع الأطراف والشخص الوطنية المشاركة في إدارة عمليات التفاوض والتعاقد، الواردة في أحكام المشروعات الثلاثة للقانون: الهيئة المختصة، المجلس الاتحادي للنفط والغاز، مكتب المستشارين المستقلين، شركة النفط الوطنية، مجلس الوزراء، الهيئة الإقليمية، الدولة، الحكومة، الشركات النفطية العاملة في العراق.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

لقد اتفقت المشروعات الثلاثة لقانون النفط الاتحادي على ثلاثة شخوص تنظيمية رئيسة للمشاركة في إدارة عمليات التفاوض والتعاقد (الهيئة المختصة، المجلس الاتحادي للنفط والغاز، ومكتب المستشارين المستقلين)، بينما تفاوتت مواقفها من بقية الأطراف والشخوص المشاركة في هذه العمليات. يمكن رصد الملاحظات الآتية عن طبيعة الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية لمنظومة شخوص التفاوض والتعاقد النفطي في المشروعات الثلاثة للقانون (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 25 آذار 2018):

- لا يبدو أن مشروعات القانون مهتمة أساساً بأمر عمليات التفاوض، إذ جرى فيها فقط تحديد بعض الشخوص التنظيمية للقيام بالتوقيع الأولي على العقود النفطية، من دون ذكر لأي عمليات تفاوضية موصلة لهذا التعاقد الأولي.
- لم يجر، في المشروعات الثلاثة للقانون، تحديد المبادئ والآليات التنظيمية التي يجري بموجبها تعيين الشخص التنظيمي للمفاوض أو الفريق التفاوضي مع الشركات النفطية المؤهلة لمرحلة للتفاوض.
- في المشروعات الثلاثة للقانون، يجري تعيين الشخوص التنظيمية للتوقيع الأولي على العقد النفطي على قاعدة "كل حسب اختصاصه ومسؤوليته"، من دون تحديد اختصاص ومسؤولية كل شخص تنظيمي منها للقيام بعمليات التفاوض والتعاقد.
- اختلف الموقف التنظيمي لمشروعات القانون من الأدوار التنظيمية لمؤسسات "مجلس الوزراء"، و"الحكومة"، و"الدولة" في عمليات إدارة التفاوض والتعاقد. في مشروع لجنة النفط والطاقة النيابية غابت هذه الشخوص تماماً، بينما تفاوتت موقف مشروع مجلس الوزراء من حضورها التنظيمي، من دون إعطاء تعريف لمصطلحي "الحكومة" و"الدولة".
- منح المشروع الأول للقانون "شركة النفط الوطنية العراقية" تراخيص التنقيب والإنتاج من الحقول الحالية المنتجة للنفط والغاز، وكذلك منحها تراخيص استكشاف وإنتاج إضافية من



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

الحقول غير المطورة، وأن تفعيل هذه الآلية التنظيمية مرهون بما يراه مناسباً "المجلس الاتحادي للنفط والغاز". وكما نرى، يشوب عمل هذه الآلية اختلال تنظيمي كبير وخطير من جانبين:

- الأول، الانتقاص الفاضح من حقوق الشخوص الدستورية في التصرف بحقوق ملكية وإدارة الموارد النفطية، المنصوص عليها في المادة (112) من الدستور النافذ.
- الثاني، الانتقاص الفاضح أيضاً من الإرادة المؤسساتية والاستقلالية الإدارية والمالية، والنشاط الإستراتيجي والعملياتي لشركة النفط الوطنية العراقية ومن تمثيلها للدولة في إدارة العمليات النفطية، من خلال رهن كينونتها المؤسساتية والتنظيمية لإرادة وأهداف ومصالح أعضاء "المجلس الاتحادي للنفط والغاز".

الجدول 2

الميزان التنظيمي المقارن لأدوار ووظائف الشخوص التنظيمية

في عمليات إبرام العقود النفطية بقوانين الشركة ومشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي

الميزان التنظيمي المقارن	الشركة	وزارة النفط	مجلس الوزراء	
(- -)	(- +)	(- -)	(- -)	قانون 2018
(- -)	(+ -)	(- +)	(- -)	قانون 1964
(- -)	(+ -)	(- +)	(- -)	قانون 1967

... تكملة الجدول 2

الميزان التنظيمي المقارن	الشركة	حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة	الحكومة الاتحادية	
--------------------------	--------	------------------------------------	-------------------	--



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

(- -)	(- +)	(+ -)	(- -)	المشروع الأول
(- -)	(- +)	(+ -)	(- -)	المشروع الثاني
(+ -)	(- -)	(+ +)	(- -)	المشروع الثالث

العلامة في الجدول: (+ +) متوازن بالملء، (- -) مختل بالملء، (- +) مختل نسبيا، (- +) متوازن نسبيا.

القسم الثالث. الميزان التنظيمي لمنظومة أحكام تحقيق عمليات إبرام العقود النفطية:

في هذا القسم من البحث، سنجرى تحليلا مقارنا للميزان التنظيمي لمنظومة أحكام التحقيق التنظيمي للتعاقدات النفطية: نوع ونمط العقد النفطي، إجراءات التفاوض والتعاقد، وإجراءات اتخاذ القرار بشأن العقد النفطي في قوانين الشركة ومشروعات قوانين النفط والغاز الاتحادي (الجدول 3).

1. نوع ونمط العقد النفطي:

في الصناعة النفطية، يجري عادة تصنيف العقود النفطية باستخدام معيارين، أحدهما لتحديد نوع العقد النفطي، والثانيهما لتحديد نمط العقد النفطي. المعيار الأول، معيار حلقة السلسلة التكنولوجية من النشاط، حيث يجري استخدامه لتحديد نوع العقد النفطي (مثلا عقود الاستكشاف، عقود التطوير، عقود الإنتاج... الخ، أو توليفة معينة منها). المعيار الثاني، معيار النظام المؤسسي الحاكم للعلاقة ما بين طرفي أو أطراف العقد النفطي (مثلا عقود الامتياز النفطي، عقود الخدمة النفطية، عقود المشاركة بالإنتاج وغيرها)، والذي يجري بموجبه إدارة عمليات تحقيق نوع العقد النفطي.

لم يجر في قانون الشركة لسنة 1964 تحديد نوع العقد النفطي، ولكن جرى تحديد نمط العقد النفطي (عقد المشاركة مع الغير)، وفي قانون الشركة لسنة 1967 لم يجر تحديد نوع العقد النفطي، ولكن جرى فيه تحديد نمط العقد النفطي أيضا (نمط الاستثمار المباشر، ونمط عقد المشاركة مع الغير، مع تحريم نمط عقد الامتياز النفطي أو ما في حكمه)، بينما لم يجر في قانون الشركة الجديد



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

لسنة 2018 تحديد نمط العقد النفطي، ولكن جرى فيه تحديد نوع العقد النفطي فقط (عقود الاستكشاف والإنتاج والتصدير). بالمقابل، تفرّدت مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي بالتحديد الدقيق لنوع العقد النفطي (عقد التنقيب والإنتاج، عقد التطوير والإنتاج، عقد التنقيب والتطوير والإنتاج)، ونمط العقد النفطي (عقد الخدمة، عقد المجازفة في الاستكشاف، عقد الإدارة، عقد الترخيص)، فضلا عن تحديدها للحالة التنظيمية للعقد النفطي نفسه بمعيار تصنيف آخر للعقود النفطية: معيار مرحلة الإعداد التنظيمي للعقد (العقد النموذجي، العقد الأولي، العقد القائم أو المبرم). نلفت الانتباه إلى أن نوع العقد النفطي في قانون الشركة الجديد يتضمن عمليات نفطية مختلفة وظيفيا: عمليات نفطية تكنولوجية خاصة بحلقتي الاستكشاف والإنتاج من السلسلة التكنولوجية النفطية، وعمليات تصدير النفط الخام المستخرج، وهي عمليات تدرج ضمن نشاط تسويق النفط. وعلى هذا الأساس، يمكن قراءة نوع العقد النفطي في قانون الشركة الجديد باحتمالين تنظيميين مختلفين: الأول، عقود نفطية تشمل على ثلاثة أنواع من العمليات النفطية (الاستكشاف والإنتاج والتصدير)؛ الثاني، عقود نفطية تشمل على نوعين من العمليات النفطية (الاستكشاف والإنتاج). أي من الاحتمالين المذكورين أعلاه لنوع العقد النفطي هو المرجح في القانون الجديد للشركة؟ لننحصر الأمر من خلال المقارنة مع أنواع العقود النفطية المبرمة في جولتي التراخيص النفطية الأولى (عقد خدمات فنية لحقل نفط الرميّة) والثانية (عقد الخدمة لتطوير وإنتاج حقل الحلفاية).

في العقدين المذكورين، تكفّلت مادة العقد المسماة "نطاق العقد" Scope of Contract بتحديد نوع العمليات النفطية المشمولة بالعقد النفطي. بموجب المادة (1/2) من العقدين على التوالي، جرى تحديد مادة "نطاق العقد" على النحو الآتي: "يمثل هذا العقد عقد خدمات فنية لإعادة تأهيل وزيادة إنتاج واستخراج النفط من حقل نفط الرميّة...". "هذا العقد هو عقد الخدمة لتطوير وإنتاج منطقة عقد الحلفاية...". وكما يلاحظ من هذه النصوص المقتبسة من العقدين، فإن الحديث يجري عن نوع عقد نفطي، يجري بموجبه تحقيق عمليات نفطية ذات طابع تكنولوجي صرف (تطوير، إعادة تأهيل،



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

إنتاج) وليس من بينها عمليات خاصة بتصدير النفط الى الأسواق الخارجية. في العقد، يجري تحقيق العمليات النفطية التكنولوجية المذكورة عندما ينتهي مفاوضات العقد من تسليم النفط المستخرج إلى الناقل، الذي تعينه شركة نفط الجنوب في عقد حقل الرميلة وشركة نفط ميسان في عقد الحلفاية بصورة مستقلة عن مفاوضات العقد، لتتولى بعدها شركة تسويق النفط الوطنية (سومو) عمليات تصديره، بموجب المادتين (17 و18) من العقد وملاحقهما ذات الصلة.

نخلص من هذا التحليل المقارن إلى نتيجة مفادها، أن القانون الجديد للشركة سيدرج عمليات تصدير النفط ضمن عمليات الاستكشاف والإنتاج في العقود النفطية الجديدة التي سيجري إبرامها بموجب أحكامه، وهو أمر تنظيمي مخالف لأنواع عقود جولات التراخيص النفطية الأربعة المبرمة منذ عام 2009 من قبل وزارة النفط الاتحادية، ومنتج لميزان تنظيمي مختل من جانب العلاقة مع الشركات الوطنية المستخرجة للنفط وشركة تسويق النفط الوطنية المملوكة كلها للشركة.

لقد جرى تشريع قانوني الشركة السابقين في ظروف بدايات تأسيس صناعة نفطية وطنية مستقلة عن عقود الامتياز النفطي التقليدي الممنوحة لشركات النفط الدولية الكبرى وقتها. وعلى هذا الأساس، يمكن تفهم خلو القانونين من تحديد نوع العقد النفطي (لضروقات غياب الخبرة الوطنية في جميع حلقات السلسلة التكنولوجية النفطية)، وتحديد نمط الاستثمار المباشر ونمط عقد المشاركة النفطي وتحريم نمط عقد الامتياز النفطي في تطوير الصناعة النفطية الوطنية الفتية. ولكن ليس من المفهوم تنظيميا وتكنولوجيا خلو قانون الشركة الجديد من نوع "عقد تطوير الإنتاج النفطي" (وهي الحلقة التكنولوجية الرابطة ما بين حلقة الاستكشاف وحلقة الإنتاج)، وخلوه من تحديد نمط العقد النفطي لتنظيم العلاقة بين الأطراف والشخص التنظيمية المتعاقدة، وهو أمر سيفضي إلى اختلال الميزان التنظيمي بين هذه الأطراف والشخص ذات الصلة أو المصلحة بعمليات إبرام العقد النفطي. بمعنى آخر، أن خلو القانون الجديد للشركة من تحديد الأحكام الناظمة والحاكمة والحامية لحقوق ومسؤوليات الأطراف والشخص المتعاقدة، التي يتضمنها نمط العقد النفطي المختار، سيضع في يد



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

مجلس إدارة الشركة سلاحا قانونيا لتقرير ما يراه مناسباً من أنماط العقود النفطية المعروفة، بما فيها ربما "عقود المشاركة بالإنتاج" كما هو الحال في إقليم كردستان (والذي تعارضه الحكومة الاتحادية بقوة)، أو "عقود الامتياز النفطي التقليدي"، والأخيرة كانت سائدة في العراق قبل التشريع القانوني لتنظيم الصناعة النفطية الوطنية المستقلة في ستينات القرن الماضي.

في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي، وردت أنماط العقود النفطية الآتية، مع الإشارة إلى عدم ورود أي تعريف لها: في المشروع الأول للقانون، "عقد الخدمة" (الفقرة ب/خامسا من المادة 9)، "عقد المجازفة في الاستكشاف" (الفقرة ب/خامسا من المادة 9). في المشروع الثاني للقانون، "عقود الخدمة" (الفقرة أولاً من المادة 13)، "عقود الإدارة" (الفقرة أولاً من المادة 13). في المشروع الثالث للقانون، "عقد الترخيص" (الفقرة أولاً من المادة 21)، "عقود التراخيص" التي تبرم بعد صدور قانون النفط والغاز الاتحادي (الفقرة أولاً من المادة 46).

2. الإجراءات التنظيمية لعمليات التفاوض والتعاقد النفطي:

لقد خلت قوانين الشركة الثلاثة من وجود ما أسمته مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي بمصطلح "العقد النفطي النموذجي"، الذي يتضمن منظومة الأحكام التنظيمية لمنح التراخيص النفطية في صيغ إجراءات تنظيمية روتينية، وصفتها المشروعات المذكورة بمثابة آليات للتفاوض والتعاقد مع المستثمرين المحتملين في تطوير الموارد النفطية. تتكون منظومة أحكام العقد النفطي النموذجي المعنية من مكونات أساسية هي: الشخوص التنظيمية المعنية بها، والعلاقات التنظيمية فيما بينها (الإجراءات التنظيمية)، ومنهجية تنفيذ الفعل التنظيمي (مراحل الإجراءات التنظيمية)، وموضوع فعلها التنظيمي (نمط العقد ونطاق فعله).

لقد أقصى مجلس الوزراء في مشروعيه لقانون النفط والغاز الاتحادي شخص "المحافظات المنتجة للنفط" من عداد شخوص إدارة التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية، بينما أقصت لجنة النفط والطاقة النيابية "شركة النفط الوطنية العراقية" من عداد الشخوص المكلفة بإدارة هذه العمليات.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

ربما يعتقد أصحاب المشروعات الثلاثة لقانون النفط الاتحادي (وكذلك قانون الشركة الجديد) بالصفة التقنية الصرفة لعمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية، وإلا كيف نفسّر تغييب مجلس الوزراء لنفسه في مشروعيه (وكذلك في قانون الشركة الجديد) من متابعة إجراء هذه العمليات وموافقتها ومصادقته على العقد النفطي الختامي (لا يوجد في نصوص قانون الشركة الجديد والمشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي ما يشير الى وجود عقد ختامي يلي التوقيع الأولي على العقد الأولي)، وتغييب مجلس النواب لنفسه (في مشروع لجنة النفط والطاقة النيابية) أيضا من التصديق على العقود النفطية المبرمة. في إجراءات التوقيع الأولي على العقد النفطي المقترحة في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي، نواجه بعض المشكلات التنظيمية ذات الصلة بمنهجية تنفيذها، والمسببة لنشوء حالة اختلال الميزان التنظيمي لتحقيقها:

- لم يعرف على وجه الدقة هيكل الإجراءات التنظيمية الأولية لدورات التراخيص وكيفية تتابع مراحل تنفيذها الوظيفية و/أو الزمنية.
- يجري الحديث عن "منح التراخيص"، ولكن لم نفهم منها طبيعة هذا الأمر: هل هو إجراء تنظيمي له مضمون عملي، ولها شكل محدد في صورة شهادة أو عقد مثلا؟
- يجري منح التراخيص على أساس عقد نفطي، ولكن اختلفت المشروعات الثلاثة حول الأطراف والشخص المشاركة في هذا العقد، وكذلك نوعه ونمطه.
- اختفاء "إجراءات التوقيع النهائي" على العقد النفطي من عمليات التفاوض والتعاقد، التي تأتي عادة بعد سلسلة من الإجراءات التنظيمية تلي إجراءات التوقيع الأولي على العقد.

3. الإجراءات التنظيمية لاتخاذ قرارات إبرام العقد النفطي:

لم يتضمن قانون الشركة لسنة 1964 أية إجراءات تنظيمية لاتخاذ القرارات في مجلس إدارتها، بما فيها قرارات التعاقد النفطي، بينما قرر قانون الشركة لسنة 1967 هذه الإجراءات على النحو الآتي: "يتم النصاب في المجلس بحضور خمسة أعضاء على أن يكون من بينهم الرئيس (رئيس



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

مجلس إدارة الشركة - الباحث) أو نائبه أو من يقوم مقامهما وتصدر القرارات بأكثرية لا تقل عن أربعة أصوات" (المادة 1/14)، علما أن عدد أعضاء مجلس الإدارة هو (7) أعضاء باستثناء العضوين الاحتياط. لا يشترط هذا القانون تصديق مجلس الوزراء على أي قرار يتخذه المجلس، بما فيها قرارات التعاقد النفطي أيضا، وهو أمر منشئ لميزان تنظيمي مختل لصالح مجلس إدارة الشركة وعلى حساب مجلس الوزراء.

في قانون الشركة الجديد، جاءت إجراءات اتخاذ القرارات، بما فيها قرارات التعاقد النفطي، على النحو الآتي: "يكتمل انعقاد المجلس بحضور ثلثي أعضائه بضمنهم الرئيس (رئيس مجلس إدارة الشركة - الباحث). ويحل نائب الرئيس الأول محل الرئيس عند غيابه والثاني عند غيابهما" (المادة 8/ثانيا/3)؛ "يتخذ المجلس قراراته المتعلقة بالسياسات والتعاقدات والاستثمار بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس" (المادة 8/ثانيا/4)، علما أن عدد أعضاء مجلس الإدارة هو (11) عضوا، الأمر الذي يعني ضرورة حصول القرار على (6) أصوات ليصبح نافذا. لا يشترط هذا القانون موافقة مجلس الوزراء على أي قرار يتخذه المجلس يتعلق بالسياسات والتعاقدات والاستثمار، ولا يشترط مصادقة مجلس النواب على ذلك القرار، وهو أمر منشئ لميزان تنظيمي مختل لصالح مجلس إدارة الشركة وعلى حساب الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة.

وعلى الرغم من توفر منظومة أحكام تنظيمية متكاملة لعمليات اتخاذ القرار بشأن إبرام العقد النفطي في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي، إلا أن هذه المنظومة تقصي الحكومة الاتحادية وحكومات المحافظات المنتجة (في مشروع مجلس الوزراء) وشركة النفط الوطنية (في مشروع لجنة النفط والطاقة النيابية) من المشاركة في عمليات التفاوض والتعاقد، والموافقة على العقود النفطية المبرمة، وتصديقها واكتسابها الشرعية القانونية. إن الإقصاء المذكور يقود إلى اختلال الميزان التنظيمي بين المشاركين في إدارة عمليات إبرام العقود النفطية. في مشروعات القانون



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

المذكورة، تتكون منظومة اتخاذ قرارات إبرام العقد النفطي من الخطوات التنظيمية الإجرائية الآتية (المادة 10 في المشروع الأول، والمادة 18 في المشروعين الثاني والثالث):

- تقوم الهيئة المختصة بالتوقيع الأولي على العقد النفطي مع المقاول الذي يقع الاختيار عليه. لقد اختلف المشروعات في تعريف "الهيئة المختصة: يرى مشروعا مجلس الوزراء أن "الهيئة المختصة هي وزارة النفط أو شركة النفط الوطنية أو الهيئة الإقليمية" (المادة 1/ثالثا)، بينما يرى مشروع لجنة النفط والطاقة النيابية أن "الهيئات المختصة هي وزارة النفط أو الجهة المختصة في الإقليم أو المحافظة المنتجة" (المادة 1/ثانيا)، وهو أمر تنظيمي يفتح الطريق أمام الاجتهاد الشخصي والتعسف الإداري في إبرام العقد النفطي.
- يحال العقد الأولي المبرم إلى المجلس الاتحادي للنفط والغاز للبت فيه، وهو أمر تنظيمي يكرس احتكار المجلس لإدارة عمليات إبرام العقد النفطي.
- يعدّ العقد الأولي المبرم نافذا في حال عدم ممانعة المجلس الاتحادي للنفط والغاز، وهو أمر تنظيمي يقصي الحكومة الاتحادية من الموافقة على العقد النفطي وتصديقه بما يضفي عليه صفة الشرعية القانونية في التنفيذ.
- يحيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز العقد الأولي المبرم إلى مكتب المستشارين المستقلين لدراسته وبيان الرأي في مدى مطابقته لنماذج العقود النفطية المعتمدة من المجلس نفسه، وهو أمر تنظيمي يجرّد المؤسسات الوطنية المعنية بالعقود النفطية من سلطاتها وصلاحياتها ومسؤولياتها التنظيمية والتنفيذية والتشريعية لصالح مجموعة أفراد طبيعيين يتكون منهم مكتب المستشارين المستقلين (والبعض منهم أجنبي، كما في المادة 5/سادسا من المشروع الأول لمجلس الوزراء لسنة 2007).
- في حالة وجود انحرافات جدية في العقد الأولي المبرم عن نماذج العقود المعتمدة من المجلس الاتحادي للنفط والغاز، يصدر المجلس قراره النهائي على العقد بأغلبية ثلثي



أوراق في ادارة الصناعة النفطية

الأعضاء الحاضرين مسترشدا بتوصيات مكتب المستشارين المستقلين، وهو أمر تنظيمي يؤكد الطبيعية التنظيمية المصطنعة لإنشاء هذا المجلس.

- على الهيئة المختصة معالجة أسباب ممانعة المجلس الاتحادي للنفط والغاز من خلال إجراء التعديلات على العقد الأولي المبرم وتقديمه مجددا إلى المجلس.

في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي، يقوم "المجلس الاتحادي للنفط والغاز" بربط اتخاذ قراراته التنظيمية، بشأن صلاحية العقد النفطي الأولي من عدمها، بموافقة تشكيل تنظيمي، منحه المشروعات الثلاثة المعنية تسمية "مكتب المستشارين المستقلين"، يؤسس حصريا من قبل المجلس المذكور بنفسه لهذا الغرض، ويحدد عددهم وجنسياتهم واختصاصاتهم العلمية والمهنية والتعاقد معهم (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 25 آذار 2018).

الجدول 3

الميزان التنظيمي المقارن لمنظومة أحكام إدارة عمليات إبرام العقود النفطية
في قوانين الشركة ومشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي

الميزان التنظيمي المقارن	اتخاذ قرار إبرام العقد النفطي	إجراءات توقيع العقد النفطي	نمط العقد النفطي	
(- -)	(+ -)	(- -)	(- -)	قانون 2018
(+ -)	(- -)	(- -)	(+ +)	قانون 1964
(- +)	(+ -)	(- -)	(+ +)	قانون 1967



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

... تكملة الجدول 3

الميزان التنظيمي المقارن	اتخاذ قرار إبرام العقد النفطي	إجراءات توقيع العقد النفطي	نمط العقد النفطي	
(- +)	(- +)	(+ -)	(+ +)	المشروع الأول
(- +)	(- +)	(+ -)	(+ +)	المشروع الثاني
(- +)	(- +)	(+ -)	(+ +)	المشروع الثالث

العلامة في الجدول: (+ +) متوازن بالمطلق، (- -) مختل بالمطلق، (+ -) مختل نسبيا، (- +) متوازن نسبيا.

الخاتمة:

يلاحظ من تقييمات الميزان التنظيمي الإجمالي لقانون الشركة الجديد تجاه جميع مفاصل نشاط الشركة في إدارة عمليات التفاوض وإبرام العقود النفطية (الجدول 4) اختلاله المطلق، سواء تعلق الأمر بمتغيرات البيئة الداخلية للشركة أم بعلاقتها بمتغيرات بيئتها الخارجية، وهو أمر تنظيمي يوضح بجلاء السيطرة التنظيمية المطلقة لمجلس إدارة الشركة في التصرف بحقوق ملكية الموارد النفطية الوطنية وإدارة عمليات تطويرها واستغلالها. إن اختلال ميزان الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية والحقوق والمسؤوليات وغيرها في نشاط المشاركين بإدارة وتحقيق ورقابة تنفيذ عمليات التفاوض والتعاقد النفطي سيقود إلى اتسام هذا النشاط بالسماوات الأساسية الآتية:

- تغييب مبادئ ومعايير وإجراءات قياس وتقييم كفاءة وفاعلية مدخلات وعمليات ومخرجات هذا النشاط.
- نشوء النزاعات التنظيمية بين المشاركين في هذا النشاط.
- ضياع فرص تحقيق هدف الاستغلال الأفضل للموارد النفطية من هذا النشاط.
- نشوء بيئة مواتية وحاضنة لمختلف مظاهر الفساد في هذا النشاط، وغيرها.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

الجدول 4

الميزان التنظيمي الإجمالي المقارن لتحقيق عمليات إبرام العقود النفطية
في قوانين الشركة ومشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي

الميزان التنظيمي الإجمالي المقارن	ميزان الأحكام التنظيمية لإبرام العقود النفطية	ميزان الشخوص التنظيمية المشاركة	ميزان ضبط العلاقات بين المشاركين	
(- -)	(- -)	(- -)	(- -)	قانون 2018
(- -)	(+ -)	(- -)	(+ -)	قانون 1964
(- -)	(- +)	(- -)	(+ -)	قانون 1967

... تكملة الجدول 4

الميزان التنظيمي الإجمالي المقارن	ميزان الأحكام التنظيمية لإبرام العقود النفطية	ميزان الشخوص التنظيمية المشاركة	ميزان ضبط العلاقات بين المشاركين	
(- +)	(- +)	(- +)	(- +)	المشروع الأول
(- +)	(- +)	(- +)	(- +)	المشروع الثاني
(- +)	(- +)	(- +)	(- +)	المشروع الثالث

العلامة في الجدول: (- -) مختل بالمطلق، (+ -) مختل نسبيا، (- +) متوازن نسبيا.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

حينما أبرمت وزارة النفط في عام 2009 عقود جولات التراخيص النفطية مع شركات النفط الأجنبية، لم يكن متوفراً لها في ذلك الوقت قانون ينظم عمليات التفاوض والتعاقد النفطي، على الرغم من وجود منظومة إدارة متكاملة لهذه العمليات في مشروع مجلس الوزراء لقانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع منذ عام صدوره في 2007، الأمر الذي قاد إلى اجتهاد كبار موظفيها في صياغة بنود وأحكام وشروط للعقود النفطية المبرمة، حظيت بقدر كبير من النقد التنظيمي والاقتصادي والسياسي. وبعد صدور قانون الشركة، ربما هناك من يقول (ومنهم قانون الشركة الجديد!)، ولماذا وجع الرأس بالبحث عن منظومة مؤسساتية معنية بالتحقيق التنظيمي لإدارة عمليات التفاوض وإبرام العقود النفطية، ومجلس إدارة الشركة قادر على وضعها واستخدامها بنفسه؟ ولكن هذا القول يجانب الصواب التنظيمي، لأسباب ورد ذكرها وتفصيلها في هذا البحث، ولكننا هنا سنكتفي بإيراد مثال واحد عن هذا الأمر. قبل إبرام نوع العقد النفطي، يتطلب الأمر اختيار نمط هذا العقد من مجموعة أنماط العقود النفطية المعروفة في الصناعة النفطية الدولية. هل سيتترك أمر اختيار نمط العقد النفطي لقرار يتخذه مجلس إدارة الشركة، المتكون من 11 عضواً (منهم 6 أشخاص طبيعيين!)، على أساس أن الشركة تمارس أعمالها نيابة عن الدولة العراقية كما يقول القانون؟ هذا يعني أن سلطات وصلاحيات وحقوق ومسؤوليات الدولة تجاه الثروة النفطية الوطنية قد جرى اختزالها وتجسيدها في شخوص طبيعية ستة، يمتلكون الأغلبية المطلقة من الأصوات في مجلس الإدارة، لم يتضمن قانون الشركة أية أحكام تضبط سلوكهم التنظيمي في اختيار نمط العقد النفطي، وفي بلاد تتنازع فيها المناورات السياسية النفعية والفاصلة عمليات إشغال الوظائف العامة. نحن نرى، وكما يرى ذلك الكثير من الباحثين والخبراء، أن تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي أو التعديل المنهجي والمفاهيمي والهيكلية الكبير لأحكام قانون الشركة الجديد، يمكن لها أن تعالج حالات الاختلال الكبيرة للميزان التنظيمي ما بين المشاركين في إدارة عمليات إبرام العقود النفطية، كما هو أمر معالجة المشكلات والتناقضات الأخرى التي يحفل بها هذا القانون.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

المصادر:

- دستور جمهورية العراق 2005.
- السياب، عبد الله شاكر (1976). التكوينات الرسوبية والمكامن البترولية وأساليب التنقيب والإنتاج. منظمة الأقطار العربية المصدرة للنفط: أساسيات صناعة النفط والغاز، الجزء الأول، الدراسات الفنية، الكويت.
- 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 الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>.
- عقد تطوير وإنتاج حقل الحلفاية النفطي، المبرم ما بين الحكومة العراقية وائتلاف دولي تقوده شركة Petrochina الصينية، النص العربي للعقد المنشور على الموقع الاليكتروني 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 تخصيص مناطق الاستثمار النفطي لشركة النفط الوطنية رقم (97) لسنة 1967.
- قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.
- الكعبي، جواد كاظم لفته (2018). مخاطر إدارة عمليات منح التراخيص النفطية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة منذ عام 2007، المنشور على الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>، في 25 آذار.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في ادارة الصناعة النفطية

الكعبي، جواد كاظم لفته (2018). الإمكانيات التنظيمية المتاحة لشركة النفط الوطنية العراقية لتحقيق هدف الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية في قانونها الجديد، المنشور على الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>، في 29 حزيران.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2018). الهيكل التنظيمي المتناقض لشركة النفط الوطنية العراقية يقود إلى خصخصة حقوق التصرف بملكية وإدارة الثروة النفطية الوطنية، المنشور على الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net>، في 27 آب.

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

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

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

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

مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي، المقترح من لجنة النفط والطاقة بمجلس النواب في آب/أغسطس 2011.

(* باحث اكاديمي وأستاذ سابق في جامعة البصرة

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

14 تشرين الثاني / اكتوبر 2018