مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

المكانة المؤسساتية لشركة النفط الوطنية العراقية في منظومة إدارة الموارد النفطية

أ.د. جواد كاظم لفته الكعبي

24

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

المكانة المؤسساتية لشركة النفط الوطنية العراقية في منظومة إدارة الموارد النفطية

أ.د. جواد كاظم لفته الكعبي

24

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

المكانة المؤسساتية لشركة النفط الوطنية العراقية في منظومة إدارة الموارد النفطية

304 صفحة

العنوان بالإنجليزية

Institutional Position (INOC) In Management System Of Oil Resources

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها

مركز البيان للدراسات والتخطيط

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org
PO Box 2268 Jadiriya, Baghdad

حقوق الطبع والنشر والتوزيع محفوظة للمركز

الطبعة الأولى – بغداد 2021

التصحيح والمراجعة اللغوية : زياد طارق شولي

ISBN: 978–9922–9637–2–3

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (2688) لسنة 2021

الإهداء

في مظاهرات خريف 2019،

رفع المتظاهرون شعار "نُريد وطن!" ...

هذا الكتاب مُحاولة علمية لتوطين ثروة الشعب النفطية،

من خلال توطين المؤسسة المسؤولة عن إدارة هذه الثروة ...

"شركة النفط الوطنية العراقية"،

وفي هذا بعض وفاء لأرواح مَنْ استشهدوا مطالبين باستعادة وطن مخطوف، بسوء وفساد إدارة غير مُحترفة لثروة الوطن ...

إليهم أُهدي هذا الكتاب.

المؤلف

عن مركز البيان

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة –فضلاً عن قضايا أخرى– تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهمّ الحقليْن السياسي والأكاديمي.

المحتويات

الإهداء 5
المحتويات.. 7
مقدمة المركز 11
مُقدمة الكتاب 13
الفصل الأول: طبيعة التنظيم المؤسساتي لإدارة شركة النفط الوطنية العراقية 17
المبحث الأول: النظام المؤسساتي لإدارة الشركة 19
المقدمة 19
1.1.1. التأسيس القانوني لنُظم إدارة الشركة 20
1.1.2. الكيفية التنظيمية لعمل نظام إدارة الشركة في قانون تأسيسها لعام 2018 27
الخاتمة 41
مصادر المبحث الأول. 42
المبحث الثاني: طبيعة الهياكل التنظيمية لإدارة الشركة 45
المقدمة 45
1.2.1. طبيعة تكوين الهياكل التنظيمية في الصناعة النفطية.. 46
1.2.2. التجربة الوطنية في تكوين الهياكل التنظيمية لإدارة الموارد النفطية الوطنية... 61
1.2.3. إمكانية تكوين هيكل تنظيمي مُفترض لإدارة نشاط الشركة.. 71
1.2.4. التناقضات والتبعات المؤسساتية لتطبيق الهيكل التنظيمي في قانون الشركة 84
الخاتمة 92

مصادر المبحث الثاني 95
المبحث الثالث: مقاربة منهجية الحوار الوطني حول قانون الشركة 97
المقدمة 97
1.3.1. الجهاز المفاهيمي للحوار حول قانون الشركة 98
1.3.2. توصيف وتقييم منهجية الحوار حول قانون الشركة 104
الخاتمة 116
مصادر المبحث الثالث. 119
الفصل الثاني: التقييم المؤسساتي لنظام الإدارة في قانون شركة النفط الوطنية العراقية 121
المبحث الأول. الإمكانات التنظيمية المتاحة لتحقيق أهداف الشركة 123
المقدمة 123
2.1.1. منهجية صياغة الأهداف ووسائل تحقيقها في قانون الشركة 123
2.1.2. الإمكانات التنظيمية المتاحة لتحقيق الهدف المعلن في قانون الشركة... 133
الخاتمة 145
مصادر المبحث الأول:. 146
المبحث الثاني. إدارة عمليات إبرام العقود النفطية في قانون الشركة 147
المقدمة 147
2.2.1. الميزان التنظيمي لإدارة عمليات إبرام العقود النفطية في قانون الشركة 147
2.2.2. منظومة شخوص عمليات إبرام العقود النفطية في قانون الشركة... 159
2.2.3. منظومة أحكام تحقيق عمليات إبرام العقود النفطية في قانون الشركة 162

الخاتمة 168
مصادر المبحث الثاني 169
المبحث الثالث. إدارة عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة في قانون الشركة 171
المقدمة: 171
2.3.1. المرجعيات المؤسساتية للتعامل التنظيمي للشركة مع العقود المبرمة 172
2.3.2. الكيفية التنظيمية لتعامل الشركة مع العقود المبرمة... 180
الخاتمة 189
مصادر المبحث الثالث: 191
الفصل الثالث: تعديل المنظومة المؤسساتية لإدارة الموارد النفطية الوطنية. 193
المبحث الأول. المواجهة المؤسساتية بين الدستور النافذ وقانون شركة النفط الوطنية العراقية 195
المقدمة: 195
3.1.1. الطبيعة المؤسساتية لنظام إدارة الموارد النفطية في قانون الشركة 196
3.1.2. الحُكم بعدم دستورية نظام إدارة الموارد النفطية في قانون الشركة 197
3.1.3. موقف الخبراء من دستورية نظام إدارة الموارد النفطية في قانون الشركة 226
الخاتمة 231
مصادر المبحث الأول:. 233
المبحث الثاني. تعديل أحكام الدستور ذات الصلة بإدارة الموارد النفطية الوطنية.. 235
المقدمة: 235
3.2.1. تعديل المادة (111) من الدستور ذات الصلة بملكية الموارد النفطية 236
3.2.2. تعديل المادة (112) من الدستور ذات الصلة بإدارة الموارد النفطية 238

الخاتمة 249
مصادر المبحث الثاني: 251
المبحث الثالث. خارطة طريق مؤسساتية لنظام جديد لإدارة الموارد النفطية الوطنية 253
المقدمة: 253
3.3.1. طبيعة النُظم المؤسساتية الرسمية لإدارة الموارد النفطية.. 253
3.3.2. تحديات وإمكانات تعديل النُظم المؤسساتية الرسمية لإدارة الموارد النفطية الوطنية 258
الخاتمة 265
مصادر المبحث الثالث: 272
المبحث الرابع. مشكلات إعمار العراق من منظور الأنظمة المؤسساتية لإدارة الموارد النفطية الوطنية .. 273
المقدمة: 273
3.4.1. الارتقاء المؤسساتي لإدارة نشاط الإعمار 274
3.4.2. تحليل مُقارن لنُظم إدارة نشاط الإعمار في قوانين مؤسسة مجلس الإعمار 280
الخاتمة 297
مصادر المبحث الرابع: 299

مقدمة المركز

سعى العراق طيلة السنوات الماضية إلى احياء مشروع شركة النفط الوطنية التي تجمع ضمن صلاحياتها جميع الشؤون المتعلقة بالجوانب الفنية والتعاقدات الخاصة بثروة النفط والغاز والصناعات التحويلية المرتبطة. وفي الوقت الذي تبدو الحاجة ملحة إلى انشاء شركة وطنية للنفط، إلّا ان صعوبات جمة تتعلق برأسمالها وقانونها وتضارب صلاحياتها مع وزارة النفط تعيق انطلاق هذا المشروع. كما وأن مشروع قانون الشركة سبق وأن اصطدم بملاحظات المحكمة الاتحادية فضلا عن الخلافات بين القوى السياسية حول صلاحيات الشركة ونطاق عملها. وسيزداد الأمر تعقيدا أكثر عند النظر إلى الشركات المشابهة في المنطقة والعالم والتي تشكل تجارب ناجحة أحيانا بالنظر إلى رأسمالها مئات المليارات من الدولار، وهو ما قد يشكل تحدٍ آخر امام أي مشروع عراقي مشابه.

وتأتي هذه الدراسة ضمن محاولة مركز البيان للدراسات والتخطيط الإسهام بالحوار العلمي الهادئ والبنّاء لتقديم أفكار سياساتية قابلة للتطبيق من قبل صناع القرار، تعينهم على وضع الأسس السليمة لشركة النفط الوطنية.

وتهدف الدراسة إلى تقديم إيجاز لأغلب الاعتراضات والاقتراحات التي قدمها الخبراء العراقيون طيلة السنوات الماضية على مشروع قانون الشركة المطروح للنقاش في مؤسسات الدولة المختلفة، كما تهدف إلى تقديم رؤى بناءة وعملية لتجاوز العقبات.

وقد ألّف الكتاب/الدراسة أحد خيرة الخبراء الأكاديميين الذين قضوا سنوات طويلة في العمل البحثي في مجال إدارة النفط، وهو بذلك يقدم لنا جهدا مشكورا يتعلق بمجمل القضايا الإدارية والقانونية والهيكلية المعقدة التي تحيط بمشروع شركة النفط الوطنية.

وفي الوقت الذي نأمل أن يكون هذا الجهد مفيدا للباحثين والأكاديميين والمهتمين، نرجو أن يسهم بفاعلية في تعديل السياسات المتعلقة بإنشاء شركة النفط الوطنية وترصين خطواتها من قبل صناع القرار في الأجهزة التنفيذية والتشريعية.

مركز البيان للدراسات والتخطيط

مُقدمة الكتاب

من نهاية عشرينيات القرن الماضي ولغاية تأميمها في نهاية السبعينيات منه، عَرفت إدارة صناعة استخراج النفط في العراق نظام «عقد الامتياز النفطي» مع ائتلاف شركات النفط الأجنبية (الأميركية، البريطانية، الفرنسية والهولندية)، وكانت «منطقة العقد» تشمل جميع مساحة البلاد باستثناء الأماكن المقدسة والمقابر. قام الائتلاف المذكور بإدارة أعمال جميع حلقات السلسلة التنظيمية/التكنولوجية لصناعة النفط في البلاد (التحري والتنقيب والحفر والاستخراج والنقل والتصدير والتسويق)، حيث تولت هذه المهام ثلاث شركات (شركة نفط العراق، وشركة نفط الموصل، وشركة نفط البصرة)، وتوزعت رؤوس أموالها بنسب محددة بين شركات ذلك الائتلاف.

اتصف نظام عقد الامتياز النفطي بغياب السيطرة التنظيمية الوطنية على العمليات النفطية الجارية بموجبه، وانتهاج الشركات النفطية الأجنبية سياسة استثمارية نفطية تمييزية ضد العراق، لأسباب سياسية، في تطوير واستغلال موارده النفطية مقارنة بالبلدان الأخرى المنتجة للنفط في منطقة الشرق الأوسط، والخلاف بين الحكومة العراقية وهذه الشركات حول منهجية احتساب كُلف وأرباح العمليات النفطية وغيرها. وبموجب القانون رقم (80) لسنة 1961، قامت الحكومة العراقية باسترجاع ما نسبته 95,5 % من مساحة منطقة عقد الامتياز النفطي التي لم يجر استغلالها الفعلي من قبل شركات الائتلاف، وهو الأمر الذي أوجب تأسيس مؤسسة نفط وطنية لاستغلال الموارد النفطية التي تقع خارج قبضة نظام عقد الامتياز النفطي.

جرى تأسيس «شركة النفط الوطنية العراقية» (فيما بعد الشركة) عام 1964 كمؤسسة حكومية مستقلة إدارياً ومالياً بالتنسيق مع مجلس الوزراء حول الشؤون ذات الصلة بالسياسة النفطية العليا للدولة. بيد أن المكانة المؤسساتية للشركة قد تراجعت بصدور قانون تأسيسها الثاني عام 1967 بربطها تنظيميا بوزارة النفط، ومن ثم فقدانها استقلاليتها الإدارية والمالية عندما جرى ربطها عام 1975 بمؤسسة تسمى: «لجنة المتابعة لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات»، ترتبط تنظيميا بالقيادة العليا للحزب الحاكم وقتها، للإشراف على جميع أنشطتها في تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية، ليصار بعد ذلك إلى إلغائها بقرار من «مجلس قيادة الثورة» المنحل عام 1987. في

عام 2018، جرت محاولة إحياء الشركة ككيان مؤسساتي مرتبط تنظيمياً بمجلس الوزراء، بتشريع قانون تأسيسها الثالث، الذي وصفت «المحكمة الاتحادية العليا» في عام 2019 بعض أحكامه بعدم الدستورية.

عند دراسته لموضوعه، ينصب الاهتمام العلمي الأساسي للكتاب في استخدام مفردات الحقوق والقواعد/المعايير والآليات والأدوات المؤسساتية الطابع والإجراء التنفيذي، للتعامل المنهجي مع الشركة بوصفها «**مؤسسة**» Institute، تحكم سلوكها التنظيمي ونشاطها الوظيفي في إدارة الموارد النفطية الوطنية المفردات المؤسساتية المذكورة أعلاه. وعلى هذا الأساس المعرفي، يعتمد الكتاب المنهج المؤسساتي في معالجة مشكلات موضوعه، بغرض سبّر أغوارها الداخلية والصلات فيما بينها في سياق تطورها التاريخي، بغرض تقرير المكانة المؤسساتية التي تشغلها الشركة في منظومة إدارة الموارد النفطية الوطنية القائمة، أو تلك التي ستشغلها في المنظومات المعنية المقترح تأسيسها.

يتكون هيكل الكتاب من ثلاثة فصول كبيرة، تتوزع على مباحث بطريقة منهجية، تجعل من المبحث الواحد بمثابة بحث علمي مستقل بذاته، يمتلك مقدمته وخاتمته ومصادر بياناته ومعلوماته، ولكن في إطار تكامله العلمي مع مباحث مشكلة فصل الكتاب الخاص به الأخرى، وفي وحدة الترابط الجدلي لجميع مشكلات الفصول مع المشكلة الرئيسة للكتاب. تتناول المباحث الثلاثة **للفصل الأول** طبيعة التنظيم المؤسساتي لإدارة الشركة: الكيفية التنظيمية لعمل نظام إدارتها، طبيعة هياكلها التنظيمية، والجدل العلمي الدائر حول قانونها. في المباحث الثلاثة **للفصل الثاني**، يجري تقييم مؤسساتي لنظام الإدارة في قانون الشركة: الإمكانات المتاحة للشركة في تحقيق أهدافها، إدارتها لعمليات إبرام العقود النفطية، وإدارتها لعقود جولات التراخيص النفطية المبرمة. أخيرا، وفي أربعة مباحث، يُقدم **الفصل الثالث** تصورات منهجية وعملية لتعديل المنظومة المؤسساتية الحاكمة لإدارة الموارد النفطية الوطنية: كيفية التعامل مع المواجهة المؤسساتية بين الدستور وقانون الشركة، مبررات ومسارات تعديل أحكام الدستور ذات الصلة، خارطة طريق مؤسساتية لنظام جديد لإدارة الموارد النفطية، ومشكلات إعمار العراق من منظور الأنظمة المؤسساتية لإدارة الموارد النفطية الوطنية.

وعلى الرغم من التعقيد الكبير للمفاهيم Concepts الواردة في الكتاب، إلا أن لغة

ومنهجية عرض محتوياته ستُسهّل على القارئ الكريم فهمها واستيعابها بيُسّر. سيحتل هذا الكتاب مكاناً بارزاً في المكتبة العربية لفرادة موضوعه والمنهجية المختارة للتعاطي معه، وسيكون مفيداً لطلبة الدراسات الجامعية الأولية والعليا في اختصاص إدارة الأعمال، وكذلك المؤسسات التشريعية والتنفيذية في البلدان العربية المنتجة للنفط، والشركات والمؤسسات النفطية والعاملين فيها. والله من وراء القصد.

الأستاذ الدكتور

جواد كاظم لفته الكعبي

الفصل الأول

طبيعة التنظيم المؤسساتي

لإدارة شركة النفط الوطنية العراقية

المبحث الأول: النظام المؤسساتي لإدارة الشركة

المبحث الثاني: طبيعة الهياكل التنظيمية لإدارة الشركة

المبحث الثالث: مقاربة منهجية الحوار الوطني حول قانون الشركة

المبحث الأول: النظام المؤسساتي لإدارة الشركة

المقدمة

في هذا المبحث، سَنُجري تحليلاً مقارناً لقوانين تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية الثلاثة، من زاوية الكشف عن ملامح النظام المؤسساتي لإدارة الموارد النفطية فيها، ومن ثم سنقوم، بتركيب هذه الملامح باستخدام مجموعة معايير، بغرض تقييم عمل هذا النظام من زوايا نظر تنظيمية مختلفة يأتي في مقدمتها: أولاً، قدرته على ضمان تمتع الشركة باستقلاليتها الإدارية والمالية في اتخاذ قراراتها الإستراتيجية والعملياتية؛ وثانياً، ضمان إدارتها للموارد النفطية بمؤشرات الكفاءة والفاعلية والمنفعة؛ وثالثاً، قدرته في الحيلولة دون نشوء مظاهر الفساد المختلفة في التطبيق العملي له. وعلى ضوء الخطوات المنهجية السابقة، يقدم المبحث في خاتمته خطوطا عامة لمقترح نظام مؤسساتي جديد لإدارة الموارد النفطية في بلادنا، قائم على أساس أحكام الدستور النافذ. يمكن تحقيق نظام الإدارة المؤسساتي المقترح في المبحث بسبيلين: الأول، تضمينه في قانون الشركة لسنة 2018 بعد تعديل أحكام القانون بما يناسب ذلك؛ الثاني، تضمينه في قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع، والذي قرر دستور البلاد تشريعه منذ عام 2005.

يذكر المؤرخ النفطي (العنّاز، شبكة الاقتصاديين العراقيين، في 18/3/2018) سببين رئيسين لإلغاء شركة النفط الوطنية العراقية عام 1987: الأول، يتعلق بحجم النشاط الوظيفي للشركة: «ثقل أعبائها، وهو أمر أفضى إلى ترهل الشركة وصعوبة إدارتها»؛ والثاني، يتعلق بالنظام المؤسساتي لإدارتها: «تداخل صلاحياتها مع صلاحيات وزارة النفط لعدم وجود خطوط واضحة بين مسؤولياتهما مما زاد في صعوبة إدارتها». سنفترض في هذا المبحث، أن المشرّعين لقانون الشركة الجديد لسنة 2018 على دراية تامة بأسباب إلغاء الشركة ككيان إداري نهاية ثمانينيات القرن الماضي، في هذه الحالة، يُفترض بالقانون الجديد لشركة النفط الوطنية العراقية:

- أن يوفر للشركة منظومة متكاملة وواضحة من الحقوق والقواعد والآليات والأدوات، وهي المفردات المؤسساتية الأساسية المكوّنة لنظام إدارة الموارد النفطية، لتتمكن من أداء وظائفها بكفاءة وفاعلية عاليتين، وأن تَحوّل دون إعادة إنتاج أسباب إلغائها السابقة في الظروف المؤسساتية الجديدة لإدارة الموارد النفطية بالعراق بعد عام 2003.

- أن يضع حدوداً واضحة المعالم لنظامين ومستويين مختلفين من الإدارة:

– نظام إدارة العمليات النفطية المكلفة الشركة بها حسب قانونها، ونظام إدارة الموارد النفطية للبلاد حسب الدستور النافذ.

– مستوى الإدارة العملياتية، ومستوى الإدارة الاستراتيجية في نظام إدارة الموارد النفطية.

- أن يُمكّن الشركة من تنفيذ سياسة الدولة النفطية.

- أن يضمن عدم اتصافه بالفساد المؤسساتي، كقانون، في الحالات التنظيمية الآتية:

– إذا أعاقت أحكامه الإدارة الفاعلة والعادلة وبأقل التكاليف والمخاطر لعمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية.

– إذا كانت أحكامه طيّعة على الإدارة غير المحترفة للموارد النفطية.

– إذا كانت أحكامه طيّعة على الاستخدام غير المشروع لها.

– إذا لم تضمن أحكامه تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي.

– إذا لم تعتمد أحكامه أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار النفطي.

1.1.1. التأسيس القانوني لنُظم إدارة الشركة

أولاً: نظام إدارة الشركة في قانون تأسيسها الأول سنة 1964:

قبل صدور القانون الأول للشركة عام 1964، كان الغرض من الارتقاء المؤسساتي التنظيمي لإدارة صناعة النفط في العراق، هو تحسين أداء عمل المؤسسات النفطية الوطنية في علاقتها بالشركات النفطية الأجنبية العاملة في البلاد فقط، ولم يكن مُتاحا وقتها لهذه المؤسسات ممارسة النشاط الإنتاجي والتنظيمي في استغلال الاحتياطيات النفطية لوقوعها جميعا في قبضة الشركات الأجنبية صاحبة عقود الامتيازات النفطية. بعد صدور «قانون تعيين مناطق الاستثمار لشركات النفط رقم (80) لسنة 1961»، تم انتزاع ما نسبته 95,5 % من المساحة التي يُغطيها عقد الامتياز النفطي الممنوح لشركات النفط الأجنبية، وهو أمر سمح للدولة العراقية وقتها بالشروع في

تأسيس شركة نفط وطنية تُعهد إليها أعمال إدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية التي لا تغطيها عمليات عقود الامتياز النفطي المبرمة.

بموجب الأسباب الموجبة لتشريع قانون تأسيس «شركة النفط الوطنية العراقية» رقم (11) لسنة 1964، كان الغرض من تأسيس الشركة هو «إنشاء صناعة نفط وطنية تكون أساساً للفعاليات النفطية في استثمار المناطق التي أعيدت حقوق استثمارها بموجب قانون 80 لسنة 1961... وممارسة الصناعة النفطية في مراحلها المتعددة». لقد أُريد لرأسمال الشركة أن يكون «حكوميا محضا وذلك تماشياً مع مبدأ سيادة الدولة على مواردها المعدنية ذات الطبيعة الاحتكارية». «على أن ذلك لا يمنع الشركة تبعاً لضخامة رؤوس الأموال التي تحتاجها، أو بناء على ضرورات التسويق أو متطلبات البناء التكنيكية والفنية، من أن تستعين برؤوس أموال أخرى وطنية أو أجنبية عن طريق الاقتراض أو المشاركة أو التعاون التجاري بمختلف أساليبه مع المؤسسات أو الهيئات ذات العلاقة بالاستثمار النفطي وذلك ضمن الإطار القانوني الذي تقوم عليه الشركة». «وبناء على ضرورة إعطاء الشركة الاستقلال المالي والإداري... بحيث تحقق الهدف من تأسيسها فقد أكد القانون... على أن تكون قرارات مجلس إدارة الشركة نافذة بمجرد صدورها على ما يتعلق منها ببعض الأمور التي تعتبر من قبيل السياسة النفطية العليا فقد نص على ممارستها من قبل مجلس الوزراء».

وحسب القانون، يُدير الشركة مجلس إدارة «مستقل بشؤونه المالية والإدارية ويتألف من تسعة أعضاء بما فيهم الرئيس ونائبه على الشكل التالي: ثلاثة أعضاء من كبار موظفي الدولة يتم تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء بناء على توصية وزير النفط...، وستة أعضاء متفرغين يتم تعيينهم... بقرار من مجلس الوزراء وبمرسوم جمهوري بناء على توصية وزير النفط على أن يكونوا من ذوي الخبرة والاختصاص في الشؤون النفطية أو الاقتصادية أو القانونية أو الفنية ومن ضمنهم المدير العام للشركة. يختار مجلس الوزراء رئيس مجلس إدارة الشركة من بين الأعضاء المتفرغين... ولا يجوز الجمع بين منصبي رئيس مجلس الإدارة والمدير العام. يمثل المدير العام الشركة أمام الجهات الرسمية وينفذ قرارات مجلس الإدارة فيها». قرر القانون، الأمر التنظيمي الآتي في عمل مجلس إدارة الشركة: «تنفذ قرارات مجلس إدارة الشركة عند صدورها عدا ما يلي: كل مشاركة أو مساهمة تعقدها الشركة مع جهة أخرى لا تنفذ قبل موافقة مجلس الوزراء». أما بشأن الالتزام بالسياسة النفطية للدولة، فقد قرر القانون الأمر التنظيمي 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».

نشير إلى أن صدور «قانون تخصيص مناطق الاستثمار النفطي لشركة النفط الوطنية رقم (97) لسنة 1967»، قد جاء لتقييد أحكام قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية الأول رقم (11) لسنة 1964 ببعض الأحكام التنظيمية ذات الصلة بممارسة أنشطتها التنظيمية والإنتاجية والاستثمارية وغيرها، ومنها على الشركة أن تقوم باستثمار المناطق المخصصة لها استثماراً مباشراً وتحريم منح امتيازات نفطية وما في حكمها تحريماً مطلقاً.

ثانياً: نظام إدارة الشركة في قانون تأسيسها الثاني سنة 1967:

بما أن أحكام قانون التأسيس الثاني رقم (123) لسنة 1967 تتشابه مع أحكام قانون التأسيس الأول للشركة في الكثير من الموضوعات، لذلك سنشير إلى موضوعات الاختلاف فقط التي لها صلة بموضوع هذا المبحث. جاء في الأسباب الموجبة لتشريع قانون التأسيس الثاني للشركة ما يأتي: إن اشتراك الشركة مع الغير في استثمار أي منطقة من المناطق المخصصة لها لا يتم التعاقد عليه إلا بقانون، وحرم الاستثمار في أي من المناطق المخصصة للشركة بطريق الامتياز أو ما في حكمه. وعلى الرغم من أن الشركة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالأهلية الكاملة لتحقيق أغراض تأسيسها، إلا أنها وشركاتها المملوكة تزاول نشاطها «بضمان الحكومة»، وتُعدّ أموالها وأموال الشركات المملوكة لها من «أموال الدولة».

فضلاً عن ذلك، «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». وكما هو الحال في قانون تأسيسها الأول، يُدير الشركة في قانون تأسيسها الثاني مجلس إدارة أيضاً: «يتولى إدارة الشركة وتحقيق أغراضها مجلس إدارة مستقل بشؤونه الإدارية والمالية... ويرسم المجلس سياسة الشركة في جميع النواحي بما فيها الإدارة والحسابات والإنتاج». حدد القانون نظام عمل مجلس إدارة الشركة على النحو الآتي: «يتم النصاب في المجلس بحضور خمسة أعضاء على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه أو من يقوم مقامهما وتصدر القرارات بأكثرية لا تقل عن أربعة أصوات». أما بشأن الموقف التنظيمي من قرارات مجلس الإدارة، فيرى القانون: «تنفذ قرارات مجلس

إدارة الشركة عند صدورها مع مراعاة ما يلي... كل مشاركة مع جهة أخرى لا تنعقد إلا بموافقة مجلس الوزراء. كل تصرف يشترط لصحته أو نفاذه موافقة مجلس الوزراء لا يعدل إلا بموافقة مجلس الوزراء أيضا». وكما هو الحال في قانون التأسيس الأول، لم يتضمن قانون التأسيس الثاني أية أحكام بشأن طبيعة «السياسة النفطية العامة للدولة» ومن يرسمها، سوى التزام الشركة بها وتنفيذها.

يختلف هيكل ونظام تأسيس وعمل مجلس إدارة الشركة في قانون تأسيسها الثاني عن نظيره في قانون تأسيسها الأول:

- الاختلاف الأول، يتألف مجلس الإدارة الجديد من سبعة أعضاء (باستثناء العضوين الاحتياط) بدلاً من تسعة في قانون التأسيس الأول.

- الاختلاف الثاني، جميع أعضاء مجلس الإدارة السبعة هم من ذوي الخبرة والاختصاص، على خلاف الحال في قانون التأسيس الأول الذي يضم ثلاثة أعضاء من كبار موظفي الدولة يتم تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء بناء على توصية وزير النفط، من دون تحديد هوياتهم وخبراتهم واختصاصاتهم المهنية والعلمية.

- الاختلاف الثالث، تتوزع السلطات الإدارية والصلاحيات التنظيمية في مجلس إدارة الشركة بين ثلاثة شخوص تنظيمية: رئيس مجلس الإدارة، والمدير المفوض، والمدير العام، بينما الشخوص المعنية في قانون التأسيس الأول هي رئيس مجلس الإدارة والمدير العام فقط.

- الاختلاف الرابع، جرى في قانون التأسيس الثاني تحديد سلطات وصلاحيات رئيس مجلس الإدارة فقط، بينما لم يتم فيه تحديد سلطات وصلاحيات المدير المفوض والمدير العام للشركة في مجلس الإدارة. في قانون التأسيس الأول، لم يتم فيه تحديد سلطات وصلاحيات رئيس مجلس الإدارة، ولكن تم تحديد سلطات وصلاحيات المدير العام للشركة.

- الاختلاف الخامس، يقوم رئيس مجلس إدارة الشركة في قانون التأسيس الثاني لها "... بإدارة شؤون الشركة وتمثيلها أمام الغير والتوقيع عنها وتنفيذ مقررات المجلس والإشراف على رسم وتنفيذ سياسة الشركة وعملياتها..."، بينما في قانون التأسيس الأول لم تحدد أية أدوار تنظيمية يتولاها رئيس مجلس إدارة الشركة بما فيها تمثيل الشركة أمام الغير والتوقيع عنها، ولكن جرى فيه

تحديد الدور التنظيمي لمدير عام الشركة: ''المدير العام هو الذي يمثل الشركة أمام الجهات الرسمية وغيرها وينفذ قرارات مجلس الإدارة...''.

- الاختلاف السادس، لم يرد في قانون التأسيس الأول للشركة حُكم يقضي بتنحية عضو مجلس الإدارة من منصبه خلال مدة عضويته، على غرار ما جاء به قانون التأسيس الثاني: ''لا ينحَى عن مجلس الإدارة خلال مدة عضويته كل من الرئيس أو نائبه أو المدير الإجرائي أو العضو غير المتفرغ أو العضو الاحتياط إلا إذا ثبتت إدانته من محكمة ذات اختصاص''.

وبموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (379) لسنة 1975، أصبحت شركة النفط الوطنية العراقية ووزارة النفط في قبضة ''لجنة المتابعة لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات''، التي ترأسها في ذلك الحين نائب رئيس مجلس قيادة الثورة المنحل. وبموجب ''قانون تنظيم وزارة النفط رقم (101) لسنة 1976''، حدثت تغييرات تنظيمية هيكلية الطابع في نظام إدارة الموارد النفطية في البلاد، نشير إلى اثنين منها من منظور موضوع هذا المبحث:

- **التغيير التنظيمي الهيكلي الأول:** بموجب قانون وزارة النفط لسنة 1976، عُدّت شركة النفط الوطنية العراقية مُجرد إحدى الجهات المرتبطة بوزارة النفط، على غرار المؤسسات الأخرى المرتبطة بوكيل الوزارة للمؤسسات. تتكون الشركة من مستويين تنظيميين: مستوى مركز الشركة، الذي يتألف من الرئيس، وهو رئيس الشركة ونائب رئيس مجلس إدارتها في الوقت نفسه، ونائب الرئيس، وهو نائب رئيس الشركة، ومستوى الشركات المرتبطة بالشركة.

- **التغيير التنظيمي الهيكلي الثاني:** استحدث القانون المذكور تشكيلاً تنظيماً جديداً ضمن مركز وزارة النفط يسمى ''**مجلس النفط**''، وجرى تحديد اختصاص مجلس النفط بتقديم الاستشارة في المجالات الآتية: ''صياغة الأهداف العامة للقطاع النفطي في ضوء توجيهات لجنة المتابعة لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات...''.

ويستمر مسلسل انحدار المكانة المؤسساتية لشركة النفط الوطنية العراقية في نظام إدارة الموارد النفطية في البلاد بصدور قانون رقم (11) لسنة 1977، والمسمى (قانون التعديل الأول لقانون وزارة النفط رقم 101 لسنة 1976)، والذي لا يمتلك أسباباً موجبة لصدوره. في القانون الجديد، تمت عملية إعادة هيكلة تنظيمية جذرية للشركة، وجرى تعديل الصلاحيات والحقوق التي تمارسها

الشركة على النحو الآتي: ''الإشراف على تنفيذ عقود الخدمة النفطية بين الشركة من جهة، والشركات والمؤسسات النفطية الأجنبية من جهة أخرى''. وأخيراً، أسدل الستار على شركة النفط الوطنية العراقية بثابة كيان مؤسساتي/تنظيمي مستقل، بعد صدور قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (267) لسنة 1987 والمسمَى ''دمج مركز شركة النفط الوطنية العراقية بمركز وزارة النفط''. وقد تضمن القرار المذكور الأحكام الأساسية الآتية:

- دمج مركز شركة النفط الوطنية العراقية بمركز وزارة النفط.
- يحل وزير النفط محل مجلس إدارة شركة النفط الوطنية العراقية أينما ورد في القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات.
- ''تسري على الشركات المستحدثة... كافة القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات الخاصة بشركة النفط الوطنية العراقية الملغاة''.

ثالثاً: المكانة المؤسساتية للشركة في نظام إدارة الموارد النفطية المُقترح بالمشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي:

بعد أكثر من عقدين من الزمن، على إسدال الستار التنظيمي على شركة النفط الوطنية العراقية بوصفها كياناً مؤسساتياً مستقلاً ضمن الكيانات المؤسساتية الأخرى في نظام إدارة الموارد النفطية في البلاد قبل عام 1987، جرى الحديث بعد التغيير السياسي والمؤسساتي لنظام الحكم في العراق عام 2003، عن ضرورة إحياء الشركة المذكورة ضمن نظام جديد لإدارة الموارد النفطية. جاء هذا الحديث في ثلاث وثائق رسمية، في هيئة ثلاثة مشروعات لقانون أعطيت له تسمية «قانون النفط والغاز الاتحادي»: اثنان منها (المشروع الأول عام 2007 والمشروع الثاني عام 2011) تقدم بهما مجلس الوزراء، و(المشروع الثالث عام 2011 أيضا) تقدمت به لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب. في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع منذ عام 2007 ولغاية الآن، جرى تقرير المكانة المؤسساتية لشركة النفط الوطنية العراقية على النحو الآتي:

- ألغى المشروع الثالث لقانون النفط والغاز الاتحادي شركة النفط الوطنية العراقية من قائمة الشخوص التنظيمية لنظام إدارة الموارد النفطية التي وردت في مشروعي مجلس الوزراء الأول والثاني، على الرغم من أن المشروع الثالث نفسه قد أناط بالشركة تولي تنفيذ مهمات إدارية محددة في نظام

الإدارة المذكور، وعلى الرغم أيضا من صدور مسودة مشروع قانون الشركة عام 2009.

- عَدّ مجلس الوزراء في مشروعيه لقانون النفط والغاز الاتحادي شركة النفط الوطنية العراقية بمثابة شخص تنظيمي أصيل من شخوص نظام إدارة الموارد النفطية المقترح للتشريع وعضوا في المجلس الاتحادي للنفط والغاز، وأناط بها تولي تنفيذ عمليات إنتاجية وتنظيمية في دائرة الإدارة العملياتية أيضاً من الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة المعني.

- يُفضي تعامل المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي مع شركة النفط الوطنية العراقية، إلى الانتقاص الفاضح من الإرادة المؤسساتية والاستقلالية الإدارية والمالية، وللنشاط الاستراتيجي والعملياتي للشركة ومن تمثيلها التنظيمي للدولة في إدارة العمليات النفطية، من خلال رهن كينونتها المؤسساتية والتنظيمية لإرادة أهداف ومصالح مؤسسة ''المجلس الاتحادي للنفط والغاز''.

- جرى في القانون الجديد لشركة النفط الوطنية العراقية عام 2018 تدارك هذا العطب التنظيمي بالتصحيح من خلال ربط الشركة بمجلس الوزراء، وأن تُمارس أعمالها داخل وخارج العراق نيابة عن مؤسسة ''الدولة العراقية''، وليس نيابة عن مؤسسة ''المجلس الاتحادي للنفط والغاز''، كما هو الحال في مشروعات القانون الاتحادي للنفط والغاز.

1.1.2. الكيفية التنظيمية لعمل نظام إدارة الشركة في قانون تأسيسها لعام 2018

أولاً. نظام إدارة الشركة في قانون سنة 2018:

بموجب قانون التأسيس الثالث للشركة رقم (4) لسنة 2018، تم إلغاء قانون تأسيس الشركة الثاني لسنة 1967، وإلغاء قرار مجلس قيادة الثورة المنحل لسنة 1987 (قرار دمج مركز شركة النفط الوطنية العراقية بمركز وزارة النفط). في الأسباب الموجبة لقانون التأسيس الثالث، كان **الغرض من تأسيس الشركة** هو «ضمان استكشاف وتطوير وإنتاج وتسويق الموارد النفطية... نيابة عن الدولة»، وهو أمر يتطلب «تشكيل شركة النفط الوطنية العراقية كشركة عامة مملوكة بالكامل للدولة وتعكس مفهوم ملكية الشعب للنفط والغاز...». قررت المادة (2/أولا/ثانياً) من القانون الصفة المؤسساتية للشركة: «تؤسس بموجب هذا القانون شركة عامة تسمى (شركة النفط الوطنية العراقية)، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري... وترتبط بمجلس الوزراء... تمارس أعمالها في جميع أراضي جمهورية العراق... وخارج العراق نيابة عن الدولة العراقية».

حددت المادة (3) من القانون **هدف واحد للشركة** يتمثل في: «... الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية... لضمان أعلى العوائد وأدنى التكاليف وبما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي» (قضت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 23/1/2019 بعدم دستورية المادة 3 من قانون الشركة). لقد حددت المادة (4) من القانون نطاق نشاط الشركة الوظيفي، بمثابة وسائل تعتمدها الشركة لتحقيق أهدافها، منها الأساسية الآتية:

- «إدارة وتطوير وتشغيل الحقول المنتجة والحقول المكتشفة وغير المطورة».
- «إبرام عقود الاستكشاف والإنتاج والتصدير».
- ''تطوير عمليات التنقيب والإنتاج والنقل والتخزين والتسويق والعمليات البترولية ذات العلاقة'' (قضت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 23/1/2019 بعدم دستورية الفقرة ثالثا من المادة 4 من قانون الشركة).
- إدارة ومراجعة وتعديل عقود الخدمة المبرمة في جولات التراخيص النفطية منذ عام 2009.

- تطوير الجهد الوطني للقيام بالعمليات النفطية. ربما هذه الوسيلة تتعلق ببرامج عمل ستضعها الشركة لجذب القطاع الخاص الوطني للمشاركة بالعمليات النفطية التي ستنفذها الشركة بعد نفاذ قانونها (قضت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 23/1/2019 بعدم دستورية الفقرة خامسا من المادة 4 من قانون الشركة).

قررت المادة (10) من القانون **التزامات الشركة** على النحو الآتي: "تلتزم الشركة بالسياسة النفطية للدولة". وكما هو الحال في قانوني التأسيس الأول والثاني للشركة، جاء القانون الثالث خالياً من الأحكام المقررة لطبيعة السياسة النفطية للدولة ومَنْ يُقرر رسم ملامحها العامة. أفرد قانون التأسيس الثالث للشركة مواده (6، 7، 8، 9) لتحديد الهيكل التنظيمي لإدارتها والمواقع والأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية الأساسية والمشتقة للشخوص التنظيمية الرئيسة في هذا الهيكل، ولكنه، في الوقت نفسه، لم يُقرر طبيعة الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسساتية/التنظيمية المفضية إلى تنفيذ و/أو عدم تنفيذ هذه الشخوص لالتزاماتها، على غرار الحال في قانوني التأسيس الأول والثاني للشركة، وأيضا في المبادرات التشريعية الأخرى، التي تناولناها بالدراسة في هذا المبحث. حددت المادة (8) في القانون، **وظائف مجلس إدارة الشركة**، نورد الأساسية منها من منظور هذا المبحث (قضت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 23/1/2019 بعدم دستورية المادة 8 من قانون الشركة):

- المصادقة على الحسابات الختامية للشركة ورفعها إلى ديون الرقابة الاتحادي لتدقيقها وعرضها على مجلس الوزراء للمصادقة.
- المصادقة على الموازنة السنوية وتقديمها إلى مجلس الوزراء للمصادقة.
- رسم ووضع الخطط الإدارية والمالية والتنظيمية والفنية اللازمة لتسيير نشاط الشركة (المقصود هنا، على ما يبدو، ممارسة وظيفة التخطيط العملياتي لنشاط الشركة).
- اقتراح استراتيجيات وسياسات تطوير الموارد النفطية والطاقية في البلاد إلى وزارة النفط ومجلس الوزراء (في هذه الوظيفة، لا تُعدّ الشركة شخصاً مُقرراً للسياسة النفطية للدولة).

في الوقت نفسه، حددت المادة (8) في القانون، **نظام عمل مجلس إدارة الشركة** على

النحو الآتي: ''يجتمع المجلس مرة واحدة في الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه. يجوز عقد اجتماع استثنائي للمجلس بدعوة من رئيسه أو بناء على طلب مسبب يقدم من ثلاثة من أعضائه. يكتمل انعقاد المجلس بحضور ثلثي أعضائه بضمنهم الرئيس... يتخذ المجلس قراراته المتعلقة بالسياسات والتعاقدات والاستثمار بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس''.

يبدو لنا وجود خلط تنظيمي واضح بين الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية التي يؤديها الشخص التنظيمي المسمى في القانون بمصطلح ''الرئيس'': هذا الرئيس، هو رئيس الشركة، ورئيس مجلس إدارة الشركة في الوقت نفسه. في المادة (7/أولا/1) من القانون، جرى تحديد وظائف ''رئيس الشركة'' بدقة وعلى النحو الآتي: إدارة الشركة وتمثيلها أمام الغير، وتنفيذ مقررات مجلس إدارة الشركة، والإشراف على رسم وتنفيذ سياسة الشركة وعملياتها، وأخيراً تناط به مسؤولية الإشراف على شركة تسويق النفط الوطنية (قضت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 23/1/2019 بعدم دستورية الفقرة أولا/1، والبند ''ح'' من الفقرة ثانيا من المادة 7 من قانون الشركة). في الوقت نفسه، يجري في المادة (9) من القانون، تحديد وظائف ''رئيس الشركة'' أيضا على النحو الآتي (نذكر الأساسية منها بإيجاز): إعداد وعرض الموازنة التخطيطية وتقديمها لمجلس إدارة الشركة، وصرف النفقات وتشغيل حسابات الشركة، والإشراف والرقابة على موظفي الشركة، وتقديم تقارير دورية لمجلس إدارة الشركة عن سير العمل في الشركة والشركات المرتبطة بها، ودراسة قرارات مجالس إدارة الشركات المملوكة لشركة النفط الوطنية العراقية، وإعداد الميزانية العمومية وحسابات الأرباح والخسائر والتقرير السنوي عن نتائج أعمال الشركة وعرضها على مجلس إدارة الشركة، وإعداد خطط الاستخراج والتطوير السنوية والمستقبلية وعرضها على مجلس إدارة الشركة للمصادقة عليها.

في هذا السياق نُشير إلى الأمرين التنظيميين الآتيين: الأمر الأول، لا يُفرق القانون بين وظيفة رئيس الشركة ذات الطابع ''التنفيذي'' وبين وظيفته ذات الطابع ''التشريعي'' من خلال رئاسته لمجلس إدارة الشركة، بوصفه (المجلس) المستوى الاستراتيجي في نظام إدارة الشركة، المكلف برسم الإستراتيجيات والسياسات، ليجري تنفيذها فيما بعد من قبل المستوى التنفيذي في النظام المذكور، والذي يمثله رئيس الشركة. الأمر الثاني، إذا جمعنا معا وظائف الشخص المسمى في القانون بمصطلح ''الرئيس'': بوصفه ''رئيس الشركة'' وبوصفه ''رئيس مجلس إدارة الشركة''، فسنحصل على طراز جديد من القادة الإداريين لشركة النفط الوطنية العراقية حسب قانونها الجديد، بحيث يستطيع هذا

الرئيس أداء وظائفه بكفاءة وفاعلية وجودة عالية، بما فيها مثلا "الإشراف والرقابة على موظفي الشركة وسير أعمالهم وانضباطهم" (المادة 9/3)!

وفضلاً عن ذلك نرصد حالة تناقض تنظيمي يمكن لها أن تنشأ بفعل تناقض القوانين والقرارات الأخرى مع قانون التأسيس الثالث للشركة لسنة 2018، إذ بموجب المادة (15) من قانون التأسيس الثالث للشركة، جرى إلغاء قانون واحد وقرارين لمجلس قيادة الثورة المنحل:

1. إلغاء قانون تأسيسها الثاني لسنة 1967 وتعديلاته: من الناحية التنظيمية العملية، يُعدّ هذا القانون مُلغى بعد صدور «قانون تنظيم وزارة النفط رقم 101 لسنة 1976»، حيث فقدت فيه الشركة كينونتها المؤسساتية المستقلة إداريا وماليا، رغم احتفاظها بمجلس إدارتها. ومع ذلك، لم يجر في قانون التأسيس الثالث إلغاء قانون تنظيم وزارة النفط لسنة 1976، وسيبقى، على الأقل من الناحية القانونية الشكلية، رديفاً تنظيمياً موازياً للقانون الجديد في نظام إدارة الموارد النفطية في البلاد، وهو أمر تنظيمي ربما سيُفضي إلى احتمال وقوع مواجهة تنظيمية بين وزارة النفط والشركة.

2. إلغاء قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (267) لسنة 1987: من الناحية التنظيمية العملية أيضا، يُعدّ هذا القرار مجرد «شهادة وفاة تنظيمية رسمية» للشركة، ذلك أن وفاتها المؤسساتية الفعلية قد حدثت عام 1975 بعد تشكيل «لجنة المتابعة لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات»، التي تولت الإدارة الفعلية للموارد النفطية بدلاً من الشركة ووزارة النفط. بعد صدور قانون تنظيم وزارة النفط سنة 1976، جرى تمثيل اللجنة المذكورة بصفة عضو في «مجلس النفط» التابع لمركز وزارة النفط، وعضو أيضا في مجلس إدارة الشركة. هذا يعني، على الأقل من الناحية القانونية الشكلية، أن اللجنة المذكورة مازالت تمارس أعمالها لغاية الآن من خلال عضويتها لمجلس النفط التابع تنظيميا لمركز وزارة النفط، حسب قانونها لسنة 1976، غير الملغى في قانون التأسيس الثالث للشركة لسنة 2018.

3. إلغاء قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (97) لسنة 1995: لم نعثر، للأسف، على هذا القرار رغم بحثنا الطويل عنه، ولكننا عثرنا على قانون يحمل الرقم نفسه ولكن لسنة أخرى، وهو «قانون تخصيص مناطق الاستثمار لشركة النفط الوطنية رقم (97) لسنة 1967. ربما يكون الأمر مُجرد خطأ مطبعيا وقع به المشرّع لقانون التأسيس الثالث، وإذا صح هذا الأمر فينبغي تصحيحه.

ثانياً. تقييمات الخبراء لقانون التأسيس الثالث للشركة:

ستتم القراءة النقدية لتقييمات الخبراء لقانون التأسيس الثالث للشركة، عبر مسارين تنظيميين مختلفين للتقييم: **الأول، مسار تقييم كفاءة إدارة الشركة لعملياتها النفطية الداخلية؛ الثاني، مسار تقييم فاعلية إدارة الشركة للموارد النفطية الوطنية.** في الوقت نفسه، سيجري بحث مساري التقييم المذكورين من منظور معايير عدم اتصاف قانون الشركة الجديد بالفساد المؤسساتي، في الحالات التنظيمية المحتملة، والتي أشرنا إليها في مقدمة هذا المبحث.

بعد تشريع قانون التأسيس الثالث للشركة رقم (4) لسنة 2018 ونشره في الجريدة الرسمية، تناول البعض من الخبراء والمختصين القانون بالتقييم من زوايا نظر مختلفة سياسية واقتصادية وتنظيمية وغيرها، تفاوتت فيما بينها من نواحي العمق والمساحة والدوافع. سنحاول هنا عرض وتقييم ما أُتيح لنا الاطلاع عليه من تقييمات الخبراء العراقيين، آخذين بالحسبان صلتها بموضوع المبحث وتسلسل صدورها الزمني، واستبعاد التقييمات ذات الطابع السياسي، أو غير المسببة لأطروحاتها، أو تلك التي تُكرر أطروحات سابقاتها في التقييم.

1. الجواهري، حمزة. "قانون شركة النفط الوطنية أضاع الطريق"

يُشير هذا التقييم إلى وجود مسودة لقانون شركة النفط الوطنية العراقية، أُعدت من قبل وزارة النفط وتم الاتفاق على صيغتها النهائية مع نخبة من المختصين العراقيين في الداخل والخارج، وتم إرسالها إلى مجلس الوزراء للمصادقة ومن ثم إلى مجلس النواب. "لم يأخذ مجلس الوزراء بالمسودة المذكورة، وقدم للبرلمان صيغة قانون ترفع التجميد عن شركة النفط الوطنية المؤسسة سنة 1967 (أُسست الشركة عام 1964 – المؤلف)... ولكن عمل البرلمان على إجراء العديد من التغيرات بما ينسجم مع الرغبات السياسية للكتل، بمعنى أنه تم إعادة تفصيل القانون على مقاساتهم... دون الأخذ بالحسبان دستورية الفقرات التي تم إضافتها أو تلك التي تم التلاعب بمضمونها... فأخرجوا القانون عن محتواه ليكون وبالاً على الدولة برمتها في حال تطبيقه". يُثير النص المقتبس من هذا التقييم جُملة من التساؤلات والملاحظات ذات المدلولات المتباينة المضمون:

- لماذا لم تُنشر مسودات قانون الشركة التي يتحدث عنها هذا التقييم في وقت صياغاتها النهائية من قبل أصحابها، على غرار النسخة المنشورة عام 2009، أو نشرها من قبل صاحب هذا التقييم بعد أن تم تشريع القانون.

- لم يجر في عام 1987 تجميد نشاط شركة النفط الوطنية العراقية، وإنما تم إلغائها ككيان إداري مستقل (أنظر ذلك في: الفقرة 1 من المادة ثالثا لقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 267 لسنة 1987).

- عندما لا يجري تشريع القوانين من قبل مجلس النواب على أساس توافق سياسي ومجتمعي في لحظة تاريخية محددة، فعلى أي أساس، إذن، حينها سيجري التشريع؟ هل على أساس أراء الخبراء والباحثين الأكاديميين، مهما عَلت قيمتها، وهذه الآراء تتوزعها في العادة معايير تقييم متباينة لجودتها ولدوافع أصحابها؟

- لم يُحدد التقييم أحكام مسودة وزارة النفط لقانون الشركة المنسجمة مع الدستور العراقي، ولم يجر تحديد طبيعة الاعتبارات الدستورية التي لم يأخذ بها البرلمان عند تعديله وتلاعبه بمضمون مسودة وزارة النفط للقانون، ولم يجر أيضا تحديد أسباب عدم انسجام تعديلات البرلمان مع الواقع الموضوعي، ولم يجر تحديد ماهية هذا الواقع الموضوعي؟

يطرح التقييم "بعض الملاحظات الأولية على نسخة القانون التي أعدها البرلمان قبل التصويت عليها، كون المنشور على صفحة مجلس النواب هو القراءة الأولى للقانون وليس النسخة التي تم التصويت عليها":

- "سومو يجب أن تبقى ضمن تشكيل وزارة النفط وذلك لخطورة ربطها بشركة النفط الوطنية لأن السلعة التي تصدرها تعتبر سلعة سيادية" (قضت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 23/1/2019 بعدم دستورية البند "ح" من الفقرة ثانياً من المادة 7 من قانون الشركة، والمتعلقة بجعل شركة تسويق النفط "سومو" من التشكيلات المرتبطة بمركز الشركة). لم أسمع بوجود "سلع سيادية!" يتم تداولها في التجارة الدولية، ومع ذلك، يتشارك بهذا الرأي الكثير من التقييمات لقانون الشركة الجديد، وهي مسألة يحسم الجدل حولها أصحاب الاختصاص في القانون الدولي، وأنا لست أحدهم. لم يمنع قانون التأسيس الأول للشركة، ولا قانون تأسيسها الثاني قيامها بعمليات تسويق النفط ومنتجاته بنفسها، على الرغم من الطابع العملياتي لنشاط الشركة، أو بتعبير صاحب التقييم "شركة ذات طبيعة عملياتية". إن فصل نشاط تسويق النفط الخام ومنتجاته عن الشركة/المنتج، وإيكاله لكيانات تنظيمية أخرى غير مستقلة تنظيميا

عن وزارة النفط، لا يتوافق مع الأسباب الموجبة، ولا مع ما أشارت إليه المادة (3) من قانون الشركة الجديد، ذات الصلة بتكامل العمليات النفطية في جميع حلقات السلسلة التكنولوجية/ التنظيمية النفطية، ابتداء من أعمال التحري والتنقيب عن النفط وانتهاء بعمليات تسويق النفط الخام ومنتجاته (قضت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 23/1/2019 بعدم دستورية المادة 3 من قانون الشركة). إن صفة التكامل الأفقي والعمودي لحلقات السلسلة الإنتاجية النفطية هو ما تتصف به شركات النفط الدولية الكبرى والكثير من الشركات النفطية الوطنية في البلدان المنتجة للنفط. إن المسألة هنا لا تتعلق بضرورة أو عدم ضرورة التكامل التكنولوجي والتنظيمي لنشاط شركة النفط الوطنية العراقية، فهذا أمر قد حسمه دستورنا النافذ، عندما قرر اعتماد تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار في عمليات تطوير ثروة النفط والغاز، وإنما المسألة الأهم تكمن في قدرة شركتنا الفتية على إدارة نشاطها الكبير والمتشعب بكفاءة وفاعلية تضمن فيها تحقيق المنفعة الأعلى للشعب العراقي، المالك الدستوري لهذه الثروة.

- "... يجب أن تكون الخبرة في مجال الصناعة الاستخراجية تحديدا... في أحد مجالات الهندسة أو الجيولوجيا وبخبرة لا تقل عن 25 سنة في الصناعة الاستخراجية تحديدا... هذه المؤهلات يصعب توفرها لدى الكتل السياسية... وبالتالي لا يستطيعون ترشيح أشخاص لهذه المناصب على وفق المحاصصة المقيتة". إن اقتراح صاحب التقييم مؤهلات لرئيس الشركة، مُغايرة لما جاء به قانونها الجديد، لا يُغير من الأمر شيئا، إذ إن اختصاصات هندسة النفط أو جيولوجيا النفط تتعامل تكنولوجيا مع النفط في باطن الأرض فقط، بينما الشركة بحاجة لرئيس يُدير عمليات النفط في باطن الأرض وعلى سطح الأرض في آن واحد. فضلاً عن ذلك، وهذا ليس انتقاصا، يتميز صاحب الاختصاص الهندسي عادة بالنظرة الأحادية الاتجاه المعرفي للتعامل مع مشكلات عمله الفنية، اعتماداً على المبدأ الهندسي الشهير: إن أقرب مسافة بين نقطتين هي الخط المستقيم! والإدارة، كما معروف، علم وفن المناورة الواعية والهادفة بين حالات عدم التأكد ومخاطر الأعمال، بمعنى السير الواثق في حقل ألغام كبير!

- يقترح صاحب التقييم وجوب "رفع المادة (12) من القانون (المادة المتعلقة بتكوين إيرادات وأرباح وتوزيع أرباح الشركة – المؤلف)... وإعادة الصيغة الأصلية حيث أن الصيغة الأصلية كانت تمنح الشركة نسبة من أرباح إنتاج النفط لتساعدها على تطوير الحقول الجديدة وإعادة

تطوير المكامن المنتجة... وبناء منظومات للبنى التحتية ذات الطبيعة السيادية كالأنابيب وخزانات تجميع النفط ومنشأة التصدير... إذ ليس صحيحا أن تحال مثل هذه النشاطات للمستثمر الأجنبي...'' (قضت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 23/1/2019 بعدم دستورية المادة 12 من قانون الشركة). هذه المشكلة تناولتها أيضاً الكثير من تقييمات القانون الجديد للشركة، وسنتناولها أيضا في هذا المبحث، ولكننا هنا نؤكد أن أحكام القانون الجديد للشركة لم تَشّر قط إلى إحالة أنشطة بناء منظومات البنى التحتية النفطية، التي يسميها صاحب التقييم، ذات الطبيعة السيادية، للمستثمر الأجنبي.

- ''لم يتم التعرض إلى النفط في كردستان في هذا القانون... وكأن كردستان ليست جزءاً من العراق، وكأن عقود كردستان قانونية ولا تتعارض مع الدستور''. هذه المشكلة تناولتها أيضا الكثير من تقييمات القانون الجديد للشركة، وهي صحيحة في جزئها الأول، ولكن مسألة قانونية أو عدم قانونية العقود النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان تُعدّ مسألة خلافية بين الحكومة الاتحادية والإقليم، وأيضاً بين الباحثين في شؤون النفط، ربما ستجد حلها في إطار تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي، يطالب دستور البلاد النافذ بتشريعه.

- وأخيراً يُجّمل صاحب التقييم ملاحظاته بالاستنتاج الآتي: ''يمكن اعتبار شركة النفط الوطنية شركة تعود ملكيتها للدولة وتعتبر الذراع التنفيذي لوزارة النفط بما تعلق الأمر بالصناعة الاستخراجية لذا يجب أن يتم إبعادها عن أيدي السياسيين...''. بالطبع، يجب إبعاد النشاط العملياتي للشركة عن السياسة، ولكن إعادة كيان الشركة مرة أخرى لوزارة النفط لا يُعدّ أمراً تنظيمياً حكيماً، لأن إلغاء الشركة تم وقتها وهي كانت مختبئة مؤسساتياً تحت ''العباءة التنظيمية'' لوزارة النفط.

2. جياد، أحمد موسى. "التقييم الأولي لقانون شركة النفط الوطنية العراقية"

يرى هذا التقييم أن قانون الشركة "... يعاني من فجوات خطيرة وعدم التناسق بين مهام الشركة وتشكيل مجلس إدارتها وخطورة تشكيل كيانين متنافسين لإدارة القطاع الاستخراجي البترولي (المقصود بالكيانين هو كيان الشركة وكيان وزارة النفط – المؤلف) وتعارضه السافر للدستور... ويحمل الشركة مهام لا تتعلق مطلقاً بطبيعتها كشركة نفطية...". لم يرد في النص المقتبس من هذا التقييم، تحديد وتبرير حالة نشوء مظاهر لاختلال تنظيمي فادح في القانون رصدها صاحبه. فضلا عن ذلك، لم يرد في مُبررات هذا التقييم، التي يوردها صاحبه في أدناه، الكيفية التنظيمية التي يجري بموجبها نشوء مظاهر الاختلال التنظيمي المذكورة في قانون الشركة، والكيفية التنظيمية أيضاً للتعامل معها بوصفها أعراضاً لاختلال تنظيمي مُحتمل النشوء في كيان الشركة:

- "يربط هذا القانون الشركة بمجلس الوزراء ويرأس الشركة موظف بدرجة وزير. وعلى الرغم من أهمية الشركة فلا أجد ضرورة لربط شركة عامة إنتاجية بمجلس الوزراء؛ إضافة إلى أن هذه الصيغة قد تلحق ضرراً وتعارضاً في إدارة القطاع النفطي بين كيانين يرأس كلاً منهما وزير". حسنا، أنا أوافق صاحب هذا التقييم في الرأي حول هذه المشكلة التنظيمية وضررها على إدارة القطاع النفطي بكفاءة وفاعلية. ولكن السؤال يكمن في أمر آخر، ربما أغفله صاحبه: ما هو البديل التنظيمي لعدم ربط الشركة بمجلس الوزراء؟ هل البديل هو ربطها بوزارة النفط؟ ولكن هذا البديل التنظيمي، وكما يؤكد الباحث السيد العنّاز، والذي بدأنا مقدمة المبحث الأول من هذا الفصل بتفسيره لإلغاء الشركة عام 1987، يزيد من صعوبة إدارة الشركة بسبب «تداخل صلاحياتها مع صلاحيات وزارة النفط لعدم وجود خطوط واضحة بين مسؤولياتهما». إلا يوجد بديل تنظيمي آخر لحل هذه المشكلة الكبيرة؟ لنتعاون معا في العثور عليه وتقديمه مُسَببا لمن يعنيه أمر هذا البديل!

- «تم استبعاد شركتي غاز الشمال وغاز الجنوب من قائمة الشركات المملوكة والمرتبطة بالشركة». هذا الأمر يتطلب المعالجة في قانون الشركة. ولكن، لم يرد في القانون أيضاً ذكر للشركة العامة لخطوط الأنابيب النفطية ومرافئ التصدير في قائمة الشركات المملوكة والمرتبطة بالشركة، وهذا أمر تنظيمي يمكن معالجته في القانون الجديد للشركة، أو في قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع.

- ”لم تتضمن مهام مجلس الإدارة أية إشارة إلى العقود... التي ستوقعها الشركة في تطوير الحقول البترولية. وهذا خلل جوهري سواء كان مقصوداً أم غير مقصود“. لا يوجد في إدارة أعمال قطاع النفط الكبير شيء خاضع للصدفة المحضة. في قانوني التأسيس الأول والثاني للشركة، جرى تحديد الموقف المؤسساتي والتنظيمي لثلاثة أنماط من نُظم إدارة الموارد النفطية في العراق: تحريم نمط الامتياز النفطي، وإجازة نمط المشاركة مع الغير، وتثبيت نمط الاستثمار المباشر للموارد النفطية الوطنية. إن خلو القانون الجديد من الأحكام المنظّمة للعقود النفطية المحتملة للشركة، هو تأكيد آخر للدور التنظيمي العملياتي المعطى للشركة في قانونها الجديد.

- ”يعطي القانون شركة النفط صلاحيات تُمكنّها من الناحية الفعلية تحديد حجم الواردات النفطية في الموازنة العامة السنوية، وبالتالي تكون قرارات الشركة هي المحدد الأساسي للنشاط الاقتصادي“. يجري الحديث في هذا التقييم عن أحكام المادة (11 من القانون)، وهو تقييم غير عادل وغير صحيح. تتحدث أحكام هذه المادة عن الآليات الاقتصادية والتنظيمية لاحتساب الكلف الاستثمارية والتشغيلية ونسبة أرباح الشركة، وهذه المتغيرات الاقتصادية الكمية يجري تحديدها بآلية الاتفاق بين الشركة ووزارات المالية والنفط والتخطيط، ويصادق عليها مجلس الوزراء، وتتم مراجعة هذا الاتفاق كل ثلاث سنوات (قضت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 23/1/2019 بعدم دستورية المادة 11 من قانون الشركة).

- ”توفر المادة 12 الغطاء القانوني للفساد المشرعن (كلبتوكراسي) حيث سيتم التلاعب بما لا يقل عن 10 % من عوائد صادرات النفط...“. هذا الرأي ليس تقييماً، وإنما اتهام غير مُسَبب للمادة (12) من القانون في الجزء المقتبس منها، والمتعلق بسوء استخدام الجزء المتبقي من أرباح الشركة البالغة 10 % بعد استقطاع حصص الصناديق المالية المشار إليها في هذه المادة (قضت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 23/1/2019 بعدم دستورية المادة 12 من قانون الشركة).

- ”تضمن القانون فقرة تكررت في قوانين الموازنة منذ عام 2015 وهي تلزم الشركة بمراجعة العقود المبرمة وتعديلها بما يضمن مصلحة الشعب العراقي“. في النص المقتبس، ليس واضحاً موقف صاحب التقييم من هذا الأمر التنظيمي، الوارد في (الفقرة رابعاً من المادة 4 للقانون).

في قوانين الموازنة الاتحادية، كانت الحكومة تُلزم وزارة النفط بمراجعة عقود جولات التراخيص النفطية، وهو إلزام غير قابل للتنفيذ في المدى الزمني القصير أو المنظور، لأن هذا الالتزام غير قائم على أسس موضوعية تتضمنها بنود العقود نفسها (انظر تفصيل ذلك في المبحث الثالث من الفصل الثاني للكتاب).

- يطالب صاحب التقييم مجلس الوزراء «بالتحرك الفوري لإيقاف إجراءات إدخال هذا القانون حيز التنفيذ؛ والطلب من مجلس شورى الدولة تدقيق مشروعية القانون؛ والطعن بدستورية القانون أمام المحكمة الدستورية العليا». ربما سيكون لهذه المطالب تأثير في تعديل قانون الشركة لتسمح لها أحكامه بالإدارة العملياتية للوظائف المكلفة بها في القانون، ولكن السؤال هنا: وماذا بشأن الإدارة الاستراتيجية للموارد النفطية الوطنية التي قررتها الفقرة ثانيا من المادة 112 للدستور؟ من سيقوم، وعلى أساس أية أحكام قانونية «برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار»؟

- وأخيراً يؤكد صاحب التقييم، في تقييم آخر له بتاريخ 15 آذار/مارس 2018 بعنوان (قانون شركة النفط الوطنية العراقية يشرعن تفكيك العراق ويقضي على الشركة ذاتها)، أن أحكام المادة (12) من القانون، التي عَدّتها المحكمة الاتحادية العليا بعدم الدستورية، تسمح للأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط بالحصول على ''الاستقلال النفطي المشرعن'' بموجب قانون الشركة الجديد. إن حصول الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط على الاستقلال النفطي سيقود، حسب وجهة نظر صاحب التقييم، إلى: أولاً، انتهاء دور شركة تسويق النفط (سومو) باعتبارها الجهة الوحيدة المخولة بتصدير النفط والغاز بموجب القانون رقم (101) لسنة 1976 وغيره؛ ثانياً، القضاء كلياً على شركة النفط الوطنية العراقية؛ ثالثا، ستنعدم عوائد النفط والغاز المتاحة للشركة؛ رابعا، انعدام الموارد المالية التي ستخصصها الشركة لخزينة الدولة؛ خامسا، انعدام الموارد المالية التي ستخصص للصناديق الأربعة؛ وأخيراً، سادسا، ستكون المحصلة النهائية تفكيك ونهاية العراق. كباحث، أنا لست متخصصاً ولا خبير بمجال ''التنبؤ السياسي''، لكي أقرر صواب تفكك ونهاية العراق من عدمه، كما قرر ذلك صاحب التقييم، إذا حصلت الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط على استقلالها النفطي في بلاد يُقرر دستورها شكل الحكم الفيدرالي

لها. ومع ذلك، يبدو أن صاحب التقييم قد نسى ما قرره دستورنا من شخوص تنظيمية لإدارة مواردنا النفطية، بنظام إدارة تشاركي يطالب الدستور بتشريع قانون له، وهذه الشخوص هي: الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، (وهو الأمر الذي أقرته فيما بعد قرارات المحكمة الاتحادية العليا المذكورة بشأن المادة 3 من قانون الشركة الجديد). إن تشارك الشخوص الدستورية الثلاثة في التصرف وإدارة ملكية الشعب لثروة النفط والغاز، تعني الاستقلالية التنظيمية لهذه الشخوص بعضها عن البعض الآخر، ولكن هذه الاستقلالية يجب أن تجري ضمن نطاق الأُطر الحاكمة والناظمة المقررة في أحكام الدستور الأخرى.

3. الجنابي، عدنان. "قانون شركة النفط الوطنية – ثورة على الدولة الريعية"

- إن إعادة الحياة لشركة النفط الوطنية العراقية يقود إلى "تخليص عمليات الإنتاج والنقل والتسويق من بيروقراطية وزارة النفط التي تسببت في إرباك وتأخير هذا القطاع منذ أن دمجت (الشركة – المؤلف) بالوزارة في عهد النظام السابق...". "هناك مواد أخرى في القانون ما يجعل شركة النفط الوطنية العراقية مستقلة مالياً وإدارياً عن وزارة النفط، ولا يكون الوزير عضواً في مجلس إدارتها، وليس له الحق بالتدخل في قرارات مجلس الإدارة...". وماذا سيتبقى، إذن، حسب هذا التقييم، من أدوار أو وظائف لوزارة النفط ووزيرها في منظومة إدارة الموارد النفطية بعد نفاذ قانون الشركة؟ وإذا كانت وزارة النفط مُتسببة في إرباك وتأخير قطاع الاستخراج النفطي، فماذا يقترح صاحب التقييم بهذا الصدد: هل يقترح مثلا إلغاء وزارة النفط ويكتفي بالشركة لإدارة القطاع المذكور، أو يقترح إعطاء الوزارة أدواراً تنظيمية ووظائف إدارية جديدة في ظل سريان مفعول قانون الشركة الجديد؟ مع الأسف، لا توجد في هذا التقييم إجابات عن هذه الأسئلة.

- "إن نطاق عمل الشركة هو جميع أراضي جمهورية العراق ومياهه الإقليمية وجرفه القاري، وهذا يعني أن نطاق عمل الشركة لا يختصر في الحقول الحالية بمنطوق المادة (112/أولا) من الدستور". يريد صاحب التقييم القول، أن نطاق عمل الشركة يشمل الحقول الحالية والحقول المستقبلية، بينما تقول (الفقرة أولاً من المادة 4) في قانون الشركة: "إدارة وتطوير وتشغيل **الحقول المنتجة والحقول المكتشفة وغير المطورة**" (التظليل من قبلنا – المؤلف)، بمعنى الحقول الحالية، التي قررها الدستور في مادته المشار إليها في هذا التقييم: "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة

النفط والغاز المستخرج من **الحقول الحالية** (التظليل من قبلنا – المؤلف) مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة...". من هذا النص الدستوري، يمكن لنا الافتراض أو حتى الفَهّم إن وضع الحكومة الاتحادية في موقع صدارة التراتبية التنظيمية جاء فقط لإدارة **الحقول النفطية الحالية**، وأنها، بسبب ذلك ستتخلى عن هذا الموقع التنظيمي في إدارة **الحقول النفطية المستقبلية**، إما سوية أو لصالح الشخصين التنظيميين الآخرين: حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات المنتجة.

- يقول صاحب التقييم، أن حصول المواطن على بضعة أسهم من أرباح الشركة سيقلب معادلة الدولة الريعية، هو قول مُبالغ فيه، كما تُشير إلى ذلك تقديرات بعض الخبراء العراقيين (على سبيل المثال: خليل، صائب؛ مرزا، علي؛ جياد، أحمد).

4. مرزا، علي. "ملاحظات على قانون شركة النفط الوطنية

- يستنتج صاحب التقييم من (المادة 3، والمادة 2/ثانيا) من قانون الشركة الأمر التنظيمي الآتي: "أن هذا التحديد في القانون (المقصود تحديد نطاق عمل الشركة وأهدافها – المؤلف) يمكن أن يشمل جميع العمليات النفطية والغازية في العراق. وبذلك قد يساهم في توحيد منظور متوازن للصناعة النفطية ويحقق نتائج مرضية إذا ما توفر منظور إستراتيجي واضح، من ناحية، والتشريعات المناسبة، خاصة قانون للنفط والغاز (غير المشرّع لحد الآن)، من ناحية أخرى...". إن اشتراط صاحب التقييم توفر منظور استراتيجي واضح، في صورة قانون النفط والغاز الاتحادي، هو شرط أساس لتأسيس نظام إدارة متوازن لصناعة النفط الوطنية يطالب بتأسيسه دستور البلاد النافذ، وسيكون للشركة أدوار تنظيمية ووظائف إدارية في هذا النظام. وبحكم هذا المنطق، وكما أشرنا إلى ذلك في هذا المبحث، ينبغي تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي أولاً، لنرى المكانة المؤسساتية للشركة في منظومة الإدارة الذي سيأتي بها قانون النفط والغاز الاتحادي؛ وثانياً، تشريع قانون للشركة على ضوء أحكام قانون النفط والغاز الاتحادي. وبسبب، كما يقول صاحب التقييم، "مسائل تتعلق بالتحديدات الدستورية... كلها تثير نقاطاً خلافية تتطلب تعديل القانون وعدم استمراره ببعض مواده الحالية". ولكن تعديل قانون الشركة بغرض استيعابه "التحديدات الدستورية" سيعني عملياً الشروع برسم الملامح العريضة لقانون النفط والغاز الاتحادي المنشود تشريعه. ولكن المشكلة الرئيسة هنا، أن قانون الشركة

لا يستوعب بالكامل ''التحديدات الدستورية'' المطلوبة لتأسيس منظومة إدارة متوازنة للموارد النفطية، بمعنى منظومة إدارة للموارد النفطية تشتمل على الإدارة الاستراتيجية والإدارة العملياتية في آن واحد، لأن قانون الشركة الجديد مُخصص لإدارة عملياتية لنشاطها فقط.

- ''عوملت شركة النفط الوطنية، فعلياً، كشركة مقاولة تستلم (إضافة لتسديد رأسمالها) ما أنفقته من تكاليف زائدا نسبة من الربح...''. في هذا التقييم، يبدو حال الشركة كحال الشركات النفطية الأجنبية صاحبة عقود الخدمة لجولات التراخيص النفطية منذ عام 2009، مثلا شركة BP البريطانية في عقد حقل الرميلة النفطي هي شركة مقاولة لدى شركة نفط الجنوب، وشركة نفط الجنوب مرتبطة تنظيمياً بوزارة النفط، ولكن شركة النفط الوطنية العراقية ستكون شركة مقاولة لدى مجلس الوزراء حسب قانونها الجديد. بيد أن الفارق التنظيمي الكبير بين الشركتين البريطانية والعراقية يكمن في الآتي: أن نشاط الشركة الأولى محكوم بأحكام العقد النفطي، بينما نشاط الشركة الثانية محكوم بقانونها وبتعليمات وقرارات مجلس الوزراء، بمعنى خاضع، وكما يقول صاحب التقييم بحق، للمساومات السياسية والإدارية في الجوانب الآتية التي ذكرها هذا التقييم:

– اعتماد القرارات الإنتاجية للشركة، بشأن تحديد الكلفة ونسبة الربح، على الجهاز الإداري للدولة وما ينطوي عليه من بيروقراطية ومناورات سياسية، وهو أمر يقود إلى عدم استطاعة الشركة تكوين وعاء استثماري كاف لعملياتها وتوسعها المستقبلي.

– تقييد استقلالية الشركة بارتباطها بمجلس الوزراء، وإمكانية اعتراض وزارة النفط على قراراتها، ''في الوقت الذي يتطلب التنافس مع الشركات الأخرى إدارة مقتدرة/مستقلة، مكتفية ماليا، ولها استراتيجية وسياسات إنتاجية واستثمارية وتسويقية واضحة''.

خاتمة المبحث الأول:

نحن نرى في هذا المبحث، الفشل المحتمل لنظام إدارة الموارد النفطية في قانون التأسيس الثالث للشركة لسنة 2018، من خلال تقييمنا لمستوى تحقيق وضمان ديمومة: أولاً، مسار كفاءة إدارة العمليات النفطية (مسار الإدارة العملياتية)؛ وثانياً، مسار فاعلية إدارة الموارد النفطية الوطنية (مسار الإدارة الاستراتيجية). لم يستطع نظام الإدارة المذكور الوفاء بمتطلبات تحقيق المعايير الأساسية الآتية، ذات الطابع التنظيمي الصرف التي اعتمدها هذا المبحث من الكتاب في التقييم، حتى ولو بمستوى مقبول من درجات التحقيق، حاله في ذلك حال نظامي إدارة الموارد النفطية في قانوني تأسيس الشركة الأول والثاني:

- غياب الاستقلالية الإدارية والمالية من نشاط الشركة.
- حضور التناقضات التنظيمية الكثيرة، والتي يمكن لها أن تُفضي إلى تعطيل و/أو شلل عمليات اتخاذ القرارات النفطية.
- حضور الإدارة العملياتية في نشاط الشركة، والتي يُمكن لها أن تُفضي إلى سوء استخدام وتطوير الموارد النفطية.
- غياب الإدارة الاستراتيجية من نشاط الشركة، والتي يُمكن لها أن تُفضي إلى عدم فاعلية إدارة الموارد النفطية.
- التجاوز على الحقوق الدستورية للأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط.
- سهولة الاستيلاء على والاختراق المؤسساتي والتنظيمي غير المشروع لنشاط الشركة.
- الضياع المحتمل للخيار الدستوري من استغلال الثروة النفطية في تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي.
- غياب المبدأ الدستوري في نشاط الشركة، والقاضي باعتماد تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار، وهو أمر يُفضي إلى تشوه مؤشرات نشاطها الاقتصادي والمالي والإنتاجي، وإلى غياب مسؤوليتها عن نتائج هذا النشاط أمام الدولة والمجتمع.

يرى البعض من المهتمين بشؤون النفط في بلادنا، أن عمليات تغيير بعض مواد أو فقرات مواد قانون التأسيس الثالث للشركة يُمكن لها أن تساهم في تحسين جودة نظام الإدارة المقترح فيه. إن مشكلة هذا القانون، وكذلك نظيريه الأول والثاني، والمشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع، لا تكمن في جزئياته، وإنما تكمن في فلسفة صياغة نظام الإدارة فيه، ذلك أن كل نظام إدارة للموارد النفطية يتضمن في داخله توجهه الاستراتيجي ورسالته وأهدافه الاستراتيجية والمستقبلية والكبيرة، وهي المفردات المؤسساتية التي يجري بموجبها التفريق بين أنظمة الإدارة المختلفة.

وعلى ضوء استلهامنا للحكمة الشعبية في القول المأثور ''لا تَمنح العُدّة الجديدة قوة مضافة للفرس المتعبة''، سنقدم في الفصل الثالث من هذا الكتاب خطوطا عامة لرؤية تنظيمية جديدة لما ينبغي أن تكون عليه منظومة إدارة الموارد النفطية الوطنية والمكانة المؤسساتية لشركة النفط الوطنية العراقية فيها، مبنية على الأسس الموضوعية الآتية: أحكام الدستور النافذ للبلاد، ومبادئ علم الإدارة في ظروف اقتصاد السوق، وتحقيق المنفعة الأعلى للشعب العراقي من عمليات التصرف بملكيته للثروة النفطية وعمليات إدارة تطويرها واستغلالها، وقرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن عدم دستورية بعض مواد قانون الشركة وغيرها.

مصادر المبحث الأول

الدستور العراقي النافذ 2005.

الجواهري، حمزة. ''قانون شركة النفط الوطنية أضاع الطريق'' http://www.akhbaar.org في 8 آذار 2018).

الجنابي، عدنان. ''قانون شركة النفط الوطنية – ثورة على الدولة الريعية'' (شبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne، في 10 آذار 2018).

جياد، أحمد موسى. ''التقييم الأولي لقانون شركة النفط الوطنية العراقية'' (http://www.akhbaar.org/، في 8 آذار 2018).

جياد، أحمد موسى. ''قانون شركة النفط الوطنية العراقية يشرعن تفكيك العراق ويقضي

على الشركة ذاتها" (http://www.akhbaar.org/، في 15 آذار 2018).

خليل، صائب. "نقاط مناقشة قانون شركة النفط الوطنية" (http://www.akhbaar.org/، في 15 آذار 2018).

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.ne.

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.ne.

العنّاز، غانم. "تاريخ وزارة النفط العراقية" (شبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne).

قانون تعيين مناطق الاستثمار لشركات النفط رقم (80) لسنة 1961.

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

قانون تخصيص مناطق الاستثمار النفطي لشركة النفط الوطنية رقم (97) لسنة 1967.

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

قانون تنظيم وزارة النفط رقم (101) لسنة 1976.

قانون رقم (11) لسنة 1977، والمسمى (قانون التعديل الأول لقانون وزارة النفط رقم 101 لسنة 1976).

قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.

قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 بشأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.

قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (379) لسنة 1975.

قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (267) لسنة 1987 والمسمى (دمج مركز شركة النفط الوطنية العراقية بمركز وزارة النفط).

مرزا، علي. "ملاحظات على قانون شركة النفط الوطنية الصادر في 5 آذار 2018" (شبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne، في 16 آذار 2018).

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 البرلمانية في آب/أغسطس 2011.

المبحث الثاني: طبيعة الهياكل التنظيمية لإدارة الشركة

المقدمة:

منح قانون رقم (4) لسنة 2018 الشركة حقا حصريا لممارسة أعمالها نيابة عن الدولة العراقية في التصرف الحصري بحقوق ملكية الموارد النفطية الوطنية وبإدارة عمليات تطويرها واستغلالها. بيد أن القانون، كما نرى في هذا المبحث، يضع استخدام الحق الحصري المذكور أمام مأزق تنظيمي كبير، من خلال تكوينه احتمالين مختلفين للهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية، كلاهما يُفضيان إلى نشوء تناقضات دستورية وتنظيمية كثيرة في المنظومة الكلية لإدارة هذه الموارد: الاحتمال الأول، هيكل مُتكون من مستويين تنظيميين فقط، هما "**مستوى مجلس الوزراء**" (ويمثل مستوى الإدارة الاستراتيجية، حسب الدور التنظيمي المناط به أداءه في أحكام القانون)، و"**مستوى مجلس إدارة الشركة**" (ويمثل مستوى الإدارة العملياتية، حسب الوظائف الإدارية المناط به تحقيقها في القانون). في هذا الاحتمال، سيغيب مستوى الإدارة التنفيذية من الهيكل بعد أن أقر قانون الشركة ارتباطها بمجلس الوزراء، وفك الارتباط التنظيمي لشركاتها المملوكة بوزارة النفط. الاحتمال الثاني، هيكل مُتكون من مستوى تنظيمي واحد هو "**مجلس إدارة الشركة**"، لا يُمارس وظائف وأدوار الإدارة الاستراتيجية، وبدون تراتبية تنظيمية مُقررة لشخوصه، ولكن بصلاحيات تنظيمية واسعة لرئيس الشركة، وبغياب صلاحيات الشركات المملوكة للشركة.

يُناقض الاحتمال الأول للهيكل التنظيمي للشركة 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، ويقع هذا الاحتمال في تناقض مع منهجية علم الإدارة في تكوين الهياكل التنظيمية لإدارة نشاط منظمات الأعمال الكبيرة، بعدم تكوينه منظومة إدارة كلية موحدة لهذه الموارد. وفضلا عن تناقضه مع منهجية علم الإدارة في تكوين الهياكل التنظيمية، كحال نظيره الأول، يتصف الاحتمال الثاني للهيكل بالاستحواذ غير المشروع دستوريا لمجلس إدارة الشركة على حقوق التصرف وإدارة ملكية الثروة النفطية (المادتين 111 و112) من الدستور (وهو أمر يتوافق مع قرار المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 بشأن عدم دستورية المادة 3 من قانون الشركة).

عندما يأتي قانون الشركة الجديد لإدارة الموارد النفطية الوطنية بأحكام مُناقضة لأحكام الدستور ومُناقضة 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 والعدالة، وإنتاج بيئة أعمال حاضنة ومواتية لإشاعة مظاهر الفساد الإداري والمالي والسياسي في نشاط الشركة. في هذا المبحث، نتفحص المفاهيم ذات الصلة في قانون الشركة مقارنة مع نظرائها في علم الإدارة المعاصر؛ وتحليل مقارن للتجربة الوطنية في تكوين الهياكل التنظيمية لإدارة الموارد النفطية الوطنية وإدارة نشاط الشركات النفطية العاملة بالعراق؛ وتوصيف 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 المبحث، نعرض ملامح مُقترح بديل لكيفية تكوين الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية ونشاط الشركة في آن واحد.

1.2.1. طبيعة تكوين الهياكل التنظيمية في الصناعة النفطية

في سياق الغرض من المبحث الثاني من هذا الفصل، نُشير إلى اقتباسنا بعض المنطلقات النظرية والعملية في تكوين الهياكل التنظيمية لإدارة صناعة النفط من كتابنا (الكعبي (1)، 2017: 478-501). كان أول من قام بمحاولة تصنيف الهياكل التنظيمية التقليدية لمنظمات الأعمال هو مؤرخ الأعمال الأميركي .Chandler A، بعد ذلك، قام حامل جائزة نوبل في الاقتصاد .Williamson O بمحاولة تصنيف للهياكل التنظيمية للشركات، انطلاقاً من أطروحة أساسية تبناها لهذا الغرض مفادها الآتي: يخضع تصميم الهيكل التنظيمي للشركة بقوة للاستراتيجية السوقية، المتبناة من قبل الشركة نفسها لمدة زمنية طويلة نسبياً (نُشير إلى أن قرار المحكمة الاتحادية العليا في كانون الثاني 2019، الذي أكد عدم دستورية فك ارتباط شركة تسويق النفط الوطنية بوزارة النفط وإعادة ارتباطها التنظيمي مجددا بهذه الوزارة، سيؤدي إلى إعاقة شركة النفط الوطنية العراقية من اختيار نمط الهيكل التنظيمي الملائم لنشاطها الوظيفي). بكلمات أخرى، تشترط استراتيجيات تنويع المنتجات، ولاسيما مستوى تنوع النشاط الإنتاجي للشركة، وجود نوعين كبيرين من الهياكل التنظيمية القاعدية للشركات: أحدهما مرتبط بهيكل تنظيمي تغيب منه إستراتيجية تنويع المنتجات، والثاني مرتبط باختيار إستراتيجية تنويع المنتجات.

يتصف **الشكل الوظيفي، أو الوحديّ** Unitary (**U–form**) للهيكل التنظيمي بتوجه منظمة الأعمال نحو إنتاج مُنتج واحد أو خدمة واحدة، أو إنتاج صنف من المنتجات متماثلة جداً، وأن اتخاذ القرارات في هذا النوع من الهياكل التنظيمية، سواء تعلق الأمر بالقرارات الإستراتيجية طويلة المدى أم بالقرارات العملياتية الجارية، يتم من قبل مجموعة محدودة من الإداريين القياديين فيها. لقد ساد هذا النوع من الهياكل التنظيمية في أوروبا والولايات المتحدة الأميركية منذ بداية القرن العشرين وحتى سنوات السبعينيات منه، ومثاله التقليدي كان شركات استخراج النفط وشركات الحديد والصلب وشركات التبغ. وبما أن التنوع في تشكيلة المنتجات محدود للغاية في صناعة استخراج النفط والغاز (النفط الخام والغاز الطبيعي والمصاحب)، يصبح عندها تصميم هيكل تنظيم إدارة الإنتاج مُجرد عملية توحيد لتقسيمات وظيفية كبيرة لنشاط إنتاجي مُتماثل الأداء الوظيفي أو التقني، الأمر الذي اشترط موضوعياً مخطط هيكل تنظيمي وظيفي لإدارة الشركة النفطية، يتكون من التقسيمات الوظيفية الآتية: الإنتاج، التسويق، المالية، الأفراد وغيرها.

يتصف الهيكل التنظيمي الوظيفي لإدارة منظمات الأعمال بالبساطة وقلة عدد الحلقات التنظيمية التوسطيّة Intermediateness، وبوفورات النطاق أو الحجم الكبيرة، والنفقات التنظيمية المتدنية، والتي تكون مرئية بدقة خاصة في ظروف الأسواق المستقرة. ولكن، في نشاط شركة استخراج النفط والغاز مثلا، ستصبح عملية المرّكزة القوية للقرارات والطابع الشكلي (الرسمي) السائد في إجرائيات صناعتها واتخاذها عائقاً كبيراً أمام تكبير حجم الشركة، وكذلك في ظروف تغير مؤشرات أسواق الطاقة، على سبيل المثال بالارتباط مع ظهور مصادر جديدة أو بديلة للطاقة. في هذه الظروف، تنشأ الحاجة إلى اتباع إستراتيجية تنويع المنتجات (تكرير النفط الخام، منتجات الصناعة البتروكيمياوية وغيرها)، وما يصاحبها من ضرورة اختيار نمط ملائم للهيكل التنظيمي لإدارة إنتاج هذه المنتجات. تمتلك مصاعب الهيكل التنظيمي الوظيفي اتجاهات فعل تنظيمية ثلاثة متباينة، في حالة الانتقال إلى الهيكل التنظيمي المتنوع البديل:

- نزعة فقدان السيطرة الإدارية بنتيجة مضاعفة المستويات التنظيمية التراتبية (الهرمية).

- خلط Mixing الوظائف الإستراتيجية والوظائف العملياتية في خطة طويلة وقصيرة المدى واحدة كعمليات إدارية، وخلط الوظائف هذه سيكون معناه فوضى Confusion تنظيمية في عمليات تنفيذ الوظائف هذه نفسها.

- مقاومة صياغة وتحقيق إستراتيجية التنويع في الهيكل التنظيمي الوظيفي القائم، الذي فيه تصبح مشكلات التنسيق غير قابلة على الحل، خاصة في حالات رغبة كل واحدة من الإدارات الوظيفية (الأقسام الوظيفية) داخل الشركة النفطية بقيادة إنتاج المنتجات المتصاعدة العدد بنفسها.

بكلمات أخرى، أن استراتيجية التنويع ستُهدد الهيكل التنظيمي التراتبي للسلطة الإدارية، وبمعيته إجرائية اتخاذ القرارات، والمقدرة الداخلية على التنسيق في الشركة النفطية. يشترط حل هذه المصاعب التنظيمية ظهور نوع آخر من الهياكل التنظيمية: الهيكل التنظيمي المتعدد التقسيمات (**M-form**)، الذي يتصف بالمقدرة على عزل القرارات العملياتية القصيرة المدى وتركيزها على مستوى التقسيمات التنظيمية، بينما يتم اتخاذ القرارات الإستراتيجية بصورة مركزية على مستوى الإدارة العليا للشركة، معتمدة في ذلك على عمل مجموعة صغيرة من الخبراء. سيصاحب نشوء الهيكل التنظيمي المتعدد التقسيمات (M-form) حتمية تطوير شركات متعددة الإنتاج كبيرة الحجم، الأمر الذي يتطلب تنويع مجالات توظيف الاستثمارات الرأسمالية وصياغة إستراتيجية دقيقة، لأن الحديث يجري هنا عن الحفاظ على وتوسيع الحصة السوقية لمنتجات موجودة أصلا في السوق، وأيضا عن الدخول في أسواق جديدة. لقد تزامن نشوء الهيكل التنظيمي المتعدد التقسيمات مع نشوء ظاهرة ما يسمى في الأدب الإداري العالمي "**الثورة الإدارية**" في عام 1932، بمعنى ظهور مرجعيات "**الرقابة والقرارات**" وما يلازمها من تصاعد الهيكل التقني والتخطيط الداخلي لنشاط الشركة، كبديل مختلف تماما عن مرجعية "**الملكية**" في قيادة العمل الإداري للشركات الكبيرة بصرف النظر عن ميدان نشاطها الوظيفي.

يتصف شكل تنظيم نشاط الشركة (M-form) بالميزات الواضحة لعمليات لامركزية اتخاذ القرارات الإدارية، وهو أمر تنظيمي يسمح للإدارة العليا للشركة بتركيز جهودها فقط على عمليات اتخاذ القرارات الإستراتيجية، ومن ضمنها قرارات تغيير الحدود التنظيمية الداخلية الفاصلة ما بين الأقسام الوظيفية لنشاط الشركة، فضلا عن توسيع فضاء اتخاذ القرارات التي يوفرها التخطيط الداخلي لهذا النشاط. بيد أن الهيكل التنظيمي (M-form) لا يخلو من السلبيات في الممارسة الإدارية العملية، ومنها الأساسية الآتية:

- يمكن لعمليات لامركزية اتخاذ القرارات في الخطة قصيرة المدى وتنويع النشاط، الذي تستهدفه اللامركزية، أن تتحول إلى مشكلات توحيد Unification أهداف المشاركين في نشاط

الشركة، وبالنتيجة في مشكلات ضمان وحدة الشركة نفسها.

- من المشكلة السابقة، تنشأ مشكلات منظومة الدافعية، ذات الارتباط بالطابع الروتيني للقرارات، التي يتحكم بها قادة إدارات الأقسام الوظيفية للشركة.

- يمكن لمشكلات منظومة الدافعية السابقة أن تغدو أكثر حدّة، إذا كان يتم توظيف واختيار كادر الإسناد الإستراتيجي من خارج المشاركين في نشاط الشركة.

- وجود نزعة الحلقة المفرغة في نشاط الأقسام: يكتشف قادة الأقسام أو المصالح داخل الأقسام ردة فعل تنظيمية متمثلة في التضامن أمام شخص الإدارة المركزية، الأمر الذي يجعلهم، مثلا، يخفون التكاليف الحقيقية لنشاط هذا القسم أو ذاك، الواقعة في حالة صعبة، مُفضلين حركة انتقال الموارد الداخلية كبديل عن الالتجاء للموارد الخارجية، وهكذا. هذا السلوك التنظيمي لقادة الأقسام الوظيفية يقود إلى تقييد حجم الشركة، وتقييد الحجم سيضع الشركة بمواجهة مشكلات عدم كفاية التنسيق، وفقدان الرقابة، وفي المحصلة النهائية سيتصف نشاط الشركة الوظيفي بعدم الكفاءة والفاعلية.

فضلا عن النموذجين السابقين من نماذج الهياكل التنظيمية لمنظمات الأعمال الكبيرة، نموذج "U-form" ونموذج "M-form"، في عام 1975 اقترح Williamson O. أربعة نماذج إضافية من الهياكل التنظيمية:

- نموذج "**H-form**" (شكل الشركة القابضة Holding)، وهو هيكل تنسيقي عام للموارد المالية للشركات أو الأقسام الوظيفية المنضوية فيه.
- النموذج الانتقالي، وهو هيكل تنظيمي غير مكتمل التكوين ويتصف بتعدد الأقسام الوظيفية.
- النموذج المتحول، على الرغم من استناده إلى النموذج السابق المتصف بتعدد الأقسام الوظيفية (النموذج الانتقالي)، إلا أن النموذج المتحول يتصف باستمرارية تدخل القيادة الإستراتيجية في الأمور الجارية للشركة.
- النموذج المختلط، بنتيجة توحيده للنموذجين السابقين عليه (الانتقالي والمتحول)، يقود إلى تخفيض مستوى عقلانية النشاط ودرجة الوحدة التنظيمية للشركة.

بيد أن .Mintzberg H، في سياق البحث في أشكال الهياكل التنظيمية للشركات، طرح فكرة مفادها الآتي: تتصف جميع منظمات الأعمال بصفة الوجود الدائم لبعض المكونات التنظيمية في هيكلها الوظيفي، وأن عمليات توحيد هذه المكونات، وعلى الخصوص تراتبية المكونات في عملية التوحيد، تقود إلى نشوء ظاهرة التنوع الواسع في أشكال الهياكل التنظيمية للشركات. وحسب هذه الفكرة، يتوزع جميع المشاركين في النشاط الوظيفي والتنظيمي للشركة بين المكونات التنظيمية القاعدية الخمسة الآتية:

- المركز العملياتي (التشغيلي): لضمان تنفيذ العمليات الإنتاجية.
- المركز الإستراتيجي: مرجعية اتخاذ قرارات توزيع الموارد في المديات الزمنية القصيرة والطويلة للخطة.
- الحلقة الوسطى: نقل قرارات المركز الإستراتيجي وضمان تنفيذها، فضلاً عن تقديم الدعم المعلوماتي لكلا المركزين السابقين عليها (العملياتي والإستراتيجي).
- الهيكل التقني: مدعو لوضع برنامج الاستثمارات انطلاقا من محدوديتها والالتزام بذلك.
- كادر الإسناد: تنفيذ وظائف التجهيز المادي والتقني، ابتداء من الصلات ما بين المرجعيات المختلفة وحتى إجراء المفاوضات، فضلا عن التوثيق والعلاقات مع البيئة الخارجية لمنظمة الأعمال المعنية.

إن مفهوم الهيكل التنظيمي لإدارة الصناعة النفطية أو لإدارة نشاط الشركة النفطية هو التعبير الملموس للمبدأ الأساسي في الإنتاج الاجتماعي: مبدأ ''**تقسيم العمل والتخصص به**''، والذي يُعدّ أحد المبادئ الأساسية في علم الإدارة. بمعنى آخر، ينشأ شكل أو نمط الهيكل التنظيمي لإدارة النشاط على وفق شكل وطبيعة تقسيم العمل بين المشاركين في هذا النشاط (توزيع السلطات والصلاحيات والحقوق والواجبات والموارد وغيرها فيما بينهم، وكذلك طبيعة الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسساتية الحاكمة والناظمة لعمليات التوزيع والاستخدام لها)، وبما أن أشكال تقسيم العمل متعددة، فمن الطبيعي، إذن، أن تتعدد أشكال الهياكل التنظيمية للإدارة.

توجد أنواع مختلفة كثيرة من الهياكل التنظيمية، والبعض منها يستخدم على نطاق واسع

في الممارسة العملية، وتنوع الهياكل التنظيمية مشروط موضوعياً بالتنوع الكبير لمنظمات الأعمال، وبالظروف التي تعمل بها والأهداف التي تبغي تحقيقها من خلال نشاطها الوظيفي في هذا القطاع الاقتصادي أو ذاك من قطاعات الإنتاج الاجتماعي. بيد أن عملية تكوين الهيكل التنظيمي تبدأ من اختيار المؤشر Indicator المناسب لتقسيم العمل بين المشاركين في النشاط، ومن ثم توحيدهم في تقسيمات تنظيمية ووظيفية هيكلية. إن المؤشر الرئيس، المستخدم لتوزيع وتوحيد المشاركين في هياكل مستقلة من التقسيمات الوظيفية والتنظيمية لمنظمات الأعمال يمكن أن يكون: وظيفة إدارية، إنتاج نوع معين من المنتجات، خدمة طائفة معينة من المستهلكين، التوزيع والتوحيد بالمؤشر الجغرافي للنشاط، وغيرها.

من الواضح أن هذه المؤشرات لتقسيم العمل تتصف بالطابع العمومي، بمعنى إمكانية استخدامها من قبل جميع الشركات الناشطة في القطاع الصناعي ومن ضمنها طبعا الشركات النفطية. وبما أن الصناعة النفطية تمتلك سلسلة تكنولوجية/تنظيمية خاصة بها وحدها فرضتها الطبيعة الجيولوجية للمكامن النفطية والشروط التكنولوجية والتنظيمية المحددة لاستغلال هذه المكامن، وطبيعة الموجودات الرأسمالية التي جرى تكوينها وشروط استغلالها أيضاً، فمن الطبيعي تماماً أن يكون هناك دوراً واضحاً تؤديه السلسلة التكنولوجية/التنظيمية في تكوين الهياكل التنظيمية للشركات الناشطة في الصناعة النفطية.

من زاوية نظر أخرى، يمكن رصد خمس مراحل تأريخية أساسية تعاقبت على منظومات تنظيم صناعة النفط العالمية، متوافقة مع نظرية الدورة الحياتية للمنظمة. اتصفت **المرحلة الأولى** بوقوع شركة النفط غير الكبيرة وبهيكل تنظيمي بسيط تحت القيادة المباشرة لرجل الأعمال المؤسس. في **المرحلة الثانية**، نشأت الشركة النفطية الكبيرة بمنظومة هيكل تنظيمي وظيفي مُعقد، وحتى خمسينات القرن الماضي تطورت الغالبية العظمى من الشركات النفطية الكبيرة في إطار الهيكل الوظيفي للإدارة. في **المرحلة الثالثة**، هيمنت الشركات النفطية الكبيرة المتعددة الإنتاج، حيث تقوم بأعمال الاستكشاف والاستخراج النفطي في المناطق المختلفة من العالم، وتنتج طائفة واسعة من المنتجات النفطية لمختلف الأسواق القطاعية والجغرافية المحلية والدولية.

في السنوات العشرين الأخيرة من القرن الماضي، حصل انتقال واسع النطاق من النماذج الوظيفية والخطية للهياكل التنظيمية لإدارة الشركات النفطية الكبيرة نحو نماذج الهياكل الفرقية

Divisional Structure للإدارة (**المرحلة الرابعة**)، وكانت الأسباب الأساسية لهذا الانتقال تكمن في التصاعد المتزايد لتنوع الأعمال في القطاع النفطي ومصاعب الإدارة التكنولوجية (الوظيفية) من مركز إدارة واحد للوحدات الإنتاجية النفطية المختلفة والمتباعدة جغرافياً فيما بينها. وبنتيجة التطور الصناعي الكبير والمتسارع الذي ابتدأ في ستينيات القرن الماضي، ظهرت الحاجة إلى أنواع مرنة (أو مُتكيّفة) من الهياكل التنظيمية لها مقدرة عالية، مقارنة بالنماذج البيروقراطية، على التكيّف الفعال مع التغيرات السريعة في الشروط الخارجية لصناعة النفط، فضلاً عن الإدخال الواسع النطاق للتكنولوجيات المتطورة في الإنتاج الصناعي. تسمى الهياكل التنظيمية المرنة (**المرحلة الخامسة**) بالهياكل المتكيّفة أو العضوية (سنقارب هذه الهياكل بعد قليل). إن النماذج الأساسية للهياكل التنظيمية المتكيّفة هي الآتية: إدارة المشروعات، التنظيم المصفوفي Matrix Organization، التنظيم الشبكي Network Organization، والتنظيم المختلط Conglomerate Organization.

أكدت التجربة العالمية أن **الهيكل الوظيفي للإدارة** يُعدّ الأكثر ملائمة للشركات متوسطة الحجم، التي يتصف نشاطها الوظيفي بإنتاج مُنتج واحد أو طائفة محدودة من المنتجات والناشطة في ظروف بيئة خارجية مستقرة نسبياً. إن الغالبية العظمى من شركات استخراج النفط والغاز تستخدم المعيار الوظيفي في تكوين هياكلها التنظيمية. بيد أن ميدان الاستعمال الفعال للهياكل التنظيمية الوظيفية كان يضيق شيئاً فشيئاً في العقود الأخيرة من القرن العشرين. في الفترة الزمنية المشار إليها هنا، كان الاتجاه العام هو النمو العاصف لعدد الشركات العملاقة المتعددة المنتجات والمشتتة المناطق الجغرافية للنشاط، الأمر الذي جعل من المعيار الوظيفي أقل ملاءمة لهيكلة إدارة نشاطها، بحكم التعقيد الكبير لتنفيذ الوظائف الإدارية الأساسية كالتخطيط والتنظيم والرقابة. هذا النوع من الشركات الكبيرة والمعقدة النشاط بحاجة إلى هياكل تنظيمية مؤسسة على مؤشرات أخرى، مثل المؤشرات الثلاثة الأساسية الآتية:

- مؤشر تقسيم الكادر الإداري حسب أنواع المنتجات والخدمات المنتجة: شركات استخراج النفط الخفيف، شركات استخراج النفط الثقيل، شركات الدورة المغلقة لمعالجة المواد المستخرجة المصاحبة كالغاز مثلاً، والشركات القابضة في الصناعة البتروكيمياوية. وعند الضرورة، يمكن أن تنشأ في داخل كل تقسيم تنظيمي للشركات النفطية مجموعات عمل تكون قراراتها الإدارية ذات

مهمات خاصة كالتصدير والتسويق، والخدمات التقنية وغيرها. إن أفضليات هذا النوع من الهياكل التنظيمية هي الآتية: التنسيق الجيد لجميع الأعمال المرتبطة بإنتاج كل نوع من المنتجات، والربط الجيد لبعض القرارات الوظيفية في كل تنظيمي موحد، والتفاعل المتبادل القوي ما بين المسيّرين Managers والتقنيين وغيرها. أما سلبيات هذا النوع من الهياكل التنظيمية فترتبط بالمتطلبات المهنية العالية والصعبة التحقيق لمسيّر التقسيمات التنظيمية حسب أنواع المنتجات أو الخدمات. ينبغي لكل مُسيّر في هذه الهياكل التنظيمية أن يمتلك معارف مهنية واسعة في جميع وظائف الإدارة الأساسية منها كالتخطيط أو المشتقة كالتنسيق على سبيل المثال. وهذا يعني أن المسيّر في هذا الهيكل التنظيمي ينبغي أن يكون في وقت واحد اختصاصي في التكنولوجيا، وفي الاقتصاد والمالية، وفي البيئة، وفي الإدارة (كوظائف مثل التخطيط والرقابة، أو كميادين لإدارة الأعمال مثل الإنتاج والتسويق وغيرها). من السلبيات الأخرى لهذا النوع من الهياكل التنظيمية للإدارة، العدد الكبير للكادر الإداري في الشركة النفطية بسبب ثنائية أو ازدواجية Duality هذا المنصب الإداري أو ذاك في كل واحد من تقسيمات أو خطوط إنتاج المنتجات المختلفة.

- مؤشر تقسيم المنتجات/المخرجات Productions/Outputs حسب مراحل الإنتاج: يستخدم هذا المؤشر في تكوين الهياكل التنظيمية للإدارة عندما تكون العملية التكنولوجية للإنتاج بالإمكان تجزئتها تكنولوجيا بدقة عالية إلى عمليات مفردة متتابعة التنفيذ، كما هو الحال في السلسلة التكنولوجية/التنظيمية للصناعة النفطية، إذ يمكن تجزئة السلسلة النفطية المعنية إلى مرحلتين متتابعتي التنفيذ: مرحلة "المنبع" Upstream ومرحلة "المصب" Downstream. يمكن تقسيم كل مرحلة من هاتين المرحلتين إلى حلقات أو عمليات تكنولوجية أو تنظيمية متتابعة التنفيذ أيضا. يسمح هذا النوع من الهيكلة التنظيمية للنشاط الإداري بالقيادة المهنية العالية لأعمال كل مرحلة أو حلقة أو عملية على انفراد حسب الطبيعة الخاصة المميّزة لها. ومع ذلك، يمكن لهذا الهيكل التنظيمي أن يكون مصدرا كبيرا للاتهامات المتبادلة ما بين التقسيمات التنظيمية للشركة النفطية في المسائل المرتبطة بتوقيتات تنفيذ الأعمال ومستوى جودة انجازها كل على انفراد. إن الهياكل التنظيمية الواسعة الانتشار في الشركات النفطية هي الهيكل التنظيمي الوظيفي، والهيكل التنظيمي المناطقي/الإقليمي، ونادرا ما تستخدم الشركة النفطية الهيكل التنظيمي حسب مؤشر المنتجات/المخرجات.

- مؤشر تقسيم نشاط الشركة النفطية حسب الموقع الجغرافي: الفرع Filial، المنظمة البنت Branch Organization، الشركة الإقليمية أو المناطقية وغيرها. يمتلك كل تقسيم تنظيمي من هذه التقسيمات الجغرافية منّزلة الوحدات الإدارية المستقلة في الشركة النفطية، بمعنى التنفيذ المستقل لجميع الوظائف الإدارية الأساسية والمشتقة.

استناداً إلى ما تمت دراسته في أعلاه، توجد بعض المؤشرات التي يمكن اعتمادها في عمليات الهيكلة التنظيمية لنشاط جماعات Groups من العاملين، المنفّذين لأعمال متماثلة نسبياً. في الممارسة التطبيقية للإدارة، تختار الشركة النفطية أحد المؤشرات كأساس لهيكلها التنظيمي، بعدها تقوم بتوصيف وتحديد محتوى كل تقسيم تنظيمي على حدة. إن أهداف الشركة المبتغاة من عمليات هيكلة نشاط جماعات العمل تتمثل في زيادة فاعلية إدارة الأفراد، وجعل النشاط الإداري أكثر تحديداً وهدفي الاتجاه؛ ومن أجل تحقيق هذه الأهداف، ينبغي تشكيل جماعات العمل المفردة وإعطائها منّزلة رسمية Official Status محددة. وعندما تحصل جماعات العمل على المنّزلة التنظيمية المعنية، تصبح بمنزلة تقسيمات تنظيمية لهيكل تنظيمي موحد لإدارة الشركة.

يجري تصميم واختيار الهيكل التنظيمي من قبل الشركة النفطية نفسها، مع الأخذ بالحسبان طبيعة التشريع القانوني السائد في البلد المعني، الحاكم لتنظيم وتوجيه ورقابة نشاط منظمات الأعمال المختلفة. وبما أن ظروف نشاط الشركات النفطية مختلفة، تصبح عندها الهياكل التنظيمية لإدارة نشاطها مختلفة أيضا، وطالما أن هذه الظروف متغيرة على الدوام بمرور الوقت، يصبح لزاماً على الشركات إعادة الهيكلة التنظيمية المتواصلة لإدارتها، بمعنى إعادة تكوين هياكلها التنظيمية. وهذا يعني في المحصلة النهائية، أن ''الثابت'' في هذه العمليات ليس الهيكل التنظيمي، وإنما الثابت هو العملية التنظيمية غير المنقطعة لإعادة الهيكلة. إن تصميم واختيار الهيكل التنظيمي لإدارة الشركة النفطية هي وظيفة أو مسؤولية القائد الإداري التنفيذي الأول فيها (شخص تنظيمي كالرئيس، أو مستوى تنظيمي كالمستوى الإستراتيجي للإدارة مثل مجلس الإدارة، أو مستوى الإدارة العليا Top-Management)، وهذه الوظيفة لا يُفوّضها القائد التنفيذي للشركة النفطية لأحد ما من مرؤوسيه، أنها حق تنظيمي حصري له. يجري تكوين الهيكل التنظيمي للشركة النفطية بعدة خطوات منهجية متتابعة الإنجاز، وبنظام عام من الأعلى نحو الأسفل:

- يجري تجزئة الشركة النفطية أفقياً (بمعنى وظيفياً) إلى عدد غير كبير من الكتل Blocks أو

الوحدات Units الكبيرة، وكل كتلة أو وحدة تنظيمية تتطابق مع اتجاه معين من اتجاهات نشاط الشركة النفطية. بعد ذلك، تجري الإجابة عن السؤال الخاص بأنواع هذا النشاط التي ينبغي تنفيذها من قبل التقسيمات التنظيمية الخطية (العمودية) Linear Subdivisions، أو التقسيمات التنظيمية الأفقية (الوظيفية) Staff Subdivisions.

- تقرير صلاحيات المناصب التنظيمية والوظيفية المفردة، وتجزئة الكتل الوظيفية الكبيرة من النشاط إلى مثيلاتها الصغيرة.
- تحديد الواجبات أو الالتزامات الوظيفية لمسيّري التقسيمات التنظيمية المحددة، وأن مُكونات هذه الالتزامات يجري توصيفها بمثابة تكليف المسيّر المعني بوظائف ومهمات إدارية واضحة ومحددة بدقة عالية (التوصيف الوظيفي).

في الممارسة العالمية، غالباً ما يجري تكوين ثلاث كتل هيكلية رئيسة للهيكل التنظيمي لإدارة الشركة النفطية: كتلة الفروع الرئيسة للإنتاج (العمليات)، كتلة التسويق، وكتلة المالية. يترأس، عادة، كل كتلة من هذه الكتل الرئيسة الثلاث نائب رئيس الشركة بصلاحيات واسعة الاتجاهات، وتتضمن كل كتلة مجموعة من التقسيمات التنظيمية، ومنها التقسيمات الآتية:

- في حالة الهيكل الوظيفي للشركة النفطية: قسم التخطيط، القسم المالي، قسم تنظيم العمل، قسم المحاسبة وغيرها.
- في حالة الهيكل المناطقي/الإقليمي للشركة النفطية: الأقسام المناطقية/الإقليمية.
- في حالة هيكل المنتجات/المخرجات للشركة النفطية: الأقسام المنتجة لمختلف أنواع المنتجات أو الخدمات.

في عمليات تصميم واختيار الهيكل التنظيمي لإدارة مختلف أنواع منظمات الأعمال، تواجه القادة الإداريين مشكلة المفاضلة ما بين نمطين للهياكل التنظيمية: نمط الهيكل التنظيمي البيروقراطي، ونمط الهيكل التنظيمي المتكيّف. هذه المشكلة يمكن عدّها مؤشراً آخر لتكوين الهياكل التنظيمية لا يقل أهمية عن المؤشرات الأخرى المستخدمة لهذا الغرض، ومنها الثلاثة التي أوردناه آنفاً. ينحصر مضمون هذه المشكلة في مقدرة المنظومة الإدارية على التكيّف الفعال وفي الوقت المناسب لمتطلبات وشروط التغيرات الحاصلة في البيئة الخارجية والبيئة الداخلية لنشاط منظمات الأعمال. بمعنى آخر،

يجري الحديث عن مرونة الهيكل التنظيمي القائم تجاه إعادة هيكلته في حالة تغيّر الوضع العام لمنظمة الأعمال، أو مقدرة الهيكل القائم على الفعل التنظيمي غير الشكلي (غير الرسمي) الكافي في الظروف الاستثنائية المحيطة بالنشاط الوظيفي والتنظيمي لمنظمة الأعمال أو الشركة المعنية.

إن الهيكل المتكيّف هو الهيكل التنظيمي، الذي يسمح لإدارة الشركة بالاستجابة المرنة للتغيرات الحاصلة في البيئة المحيطة بنشاطها، وهذه الصفة المهمة هي ما يُميّز الهياكل التنظيمية المتكيّفة عن نقيضها الهياكل التنظيمية البيروقراطية، وأن الطريقة الأساسية للرفع من مقدرة تكيّف الهيكل التنظيمي تتمثل في الابتعاد عن المنظومة الصارمة لتوزيع الالتزامات التنظيمية والوظيفية بين المشاركين في نشاط الشركة. على سبيل المثال: لا تتوافق صياغة المشروعات الاستثمارية الرأسمالية المعاصرة والمعقدة في قطاع صناعة النفط، كما هو الحال أيضاً في القطاعات الأخرى في الغالب الأعم من الحالات، مع الهياكل التنظيمية البيروقراطية القديمة، القائمة على أساس توزيع مهام صياغة وتنفيذ خطة المشروع الاستثماري بين الموظفين التنفيذيين (البيروقراطيين). هذا الأمر أمكن ملاحظته في العراق، عندما أُنيطت مهمة وضع مسودة مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي في عام 2007 بمجموعة صغيرة من الموظفين التنفيذيين الكبار في وزارة النفط.

في الظروف المعاصرة، تحتل الأولوية الآن مهمة الصياغة التعاقبية للكُتل الموحدة من المشروع الاستثماري من قبل أفراد فرق عمل Teams مختلطة الهيكل الوظيفي والتنظيمي، وعند الانتهاء من كتلة عمل واحدة والانتقال في الصياغة إلى كتل أخرى، يُصار إلى إعادة ترتيب كاملة لهيكل فرق العمل المشاركة في صياغة المشروع الاستثماري المعني. إن المبادئ التنظيمية المعاصرة المستخدمة في تكوين فرق العمل تختلف عن مبادئ تكوين التقسيمات التنظيمية القديمة في الجوانب الآتية:

- تكوّنت التقسيمات التنظيمية القديمة من اختصاصيين متماثلي النوع الوظيفي (جماعات العمل)، بينما يتم اختيار فرق العمل من اختصاصيين متنوعي المهن والاختصاصات الوظيفية، تجمعهم كفريق واحد مشكلة الصياغة المتعددة التوجهات الاستراتيجية أو الصياغة المعقدة لإحدى كتل البرنامج الاستثماري مثلاً.

- دخلت التقسيمات التنظيمية القديمة في هيكل الإدارة بمثابة حلقات تنظيمية مستقرة وطويلة العمر، بينما كتل الهيكل التنظيمي المتكيّف ما هي إلا اتحادات تنظيمية مؤقتة دائماً.

- الالتزامات الوظيفية للعاملين في التقسيمات التنظيمية القديمة مُقننة بصرامة كبيرة، بينما التزامات العاملين في كتل الهياكل التنظيمية المتكيّفة فمتغيرة على الدوام.
- يحكم سلوك العاملين في التقسيمات التنظيمية القديمة قواعد وتعليمات خدمة محددة بدقة كافية، بينما سلوك فرق العمل في الهياكل التنظيمية المتكيّفة تحكمه علاقات التفاعل المتبادل ما بين اختصاصيي مختلف التوجهات الوظيفية، وخضوع أعضاء الفريق للهدف العام من نشاطهم مع درجة عالية من حرية الابتكار في أفعالهم الوظيفية والتنظيمية.

في الصناعة النفطية العالمية، إلى جانب المؤشرات والمبادئ المستخدمة في تكوين الهياكل التنظيمية وفرق العمل، قاد تطوير العمليات التنظيمية التكاملية في الصناعة النفطية إلى نشوء أشكال جديدة من التنظيم. تنشأ العمليات التنظيمية التكاملية في الصناعة النفطية بأشكال مختلفة، منها الأساسية الآتية:

- الاستثمارات المباشرة من خلال تكوين مشروعات نفطية جديدة في دوائر الإنتاج والتسويق.
- الاكتساب غير العضوي للموجودات المادية والمالية للشركات النفطية القائمة (الاندماج، الابتلاع وغيرها).
- تنفيذ مشروعات نفطية مشتركة وتكوين شركات نفطية مشتركة (كما هو حال الشركات النفطية الأجنبية المؤممة في بلدان الشرق الأوسط).

وفي إطار الغرض من هذا المبحث وبنتيجة 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 تُمارس هذه الشركة نشاط الإنتاج النفطي، ولكنها تُمارس نشاط وظيفة الرقابة على أنشطة أكثر من (300) شركة نفطية كبيرة، منها شركة أرامكو السعودية.

في الوقت نفسه، لم تُمارس هذه الشركة دور الشركة القابضة فقط، ولكنها أيضا حققت وظيفة التخطيط الإستراتيجي لنشاطها الوظيفي في الصناعة النفطية العالمية. في المشروع الأول لمجلس الوزراء لقانون النفط والغاز الاتحادي (عام 2007)، عُدّت 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 المُشغّلة** Operation Company (أو الشركة النفطية الإنتاجية)، التي تُنفّذ 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 مُشغّلة أو إنتاجية صرفة حاليا غير موجود في واقع الأمر، إذ إنها جميعاً بهذا القدر أو ذاك تمتلك ملامح الشركات النفطية القابضة. في قانونها الجديد لسنة 2018، وحسب الوظائف الإدارية التي ستنفذها والأدوار التنظيمية التي ستؤديها، تُعدّ شركة النفط الوطنية العراقية شركة مُشغّلة، 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 المشغّلة الكبيرة لسببين على الأقل: الأول، وقوع العدد الكبير من الحقول النفطية والغازية في قبضة عقود الخدمة لجولات التراخيص النفطية المبرمة (الجولات الأربع السابقة) والمعلنة (الجولة الخامسة الحالية) والمحتملة مستقبلاً (المادة 4/ ثانياً 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، مع الإشارة إلى أن جميع أحكام هذه المادة عُدّت غير دستورية في قرار المحكمة الاتحادية العليا لسنة 2019).

وعلى وفق طبيعة إدارة الشركة النفطية ودرجة التكامل التنظيمي لنشاطها الوظيفي في

دوائر الأعمال المختلفة، يمكن تمييز أربعة أنواع أساسية من مراكز الشركة النفطية القابضة على قاعدة الوظائف المهيمنة في نشاط هذه المراكز (في مسودة مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي لعام 2007، توصف شركة النفط الوطنية العراقية بكونها شركة قابضة. بيد أن الوضع المؤسساتي التنظيمي للشركة المذكورة، حسب مسودة مشروع القانون، لا يسمح لها بتكوين المراكز التنظيمية والوظيفية الواردة في أدناه):

- مراكز استثمارية، بمثابة شركات مالية قابضة، يجري تحقيق نشاطها الوظيفي بمقاربة المحفظة المالية في إدارة الشركات النفطية المستقلة، بمعنى تحقيقها وظيفة الرقابة المالية على نشاط الشركات المنضوية في الشركة القابضة.

- مراكز إستراتيجية، تمارس نشاطها من خلال محفظة شركات إنتاجية مستقلة على قاعدة الطرائق الإدارية العامة، وأن مهمتها الوظيفية الأساسية تتمثل في تقرير التوجهات الإستراتيجية لتطوير إنتاج الشركات المنضوية في الشركة القابضة.

- مراكز تخطيطية/إدارية، تُحقق وظيفة تخطيط نشاط الوحدات الإنتاجية وإدارة الشركة المتكاملة على أساس خطط تفصيلية، وأن ميدان مسؤوليتها التنظيمية يتركز في تحقيق وظيفة التخطيط الإستراتيجي لنشاط الشركات المنضوية في الشركة القابضة .

- مراكز إنتاجية تشغيلية، مهمتها تحقيق الإدارة المباشرة للشركات الإنتاجية المنضوية في هيكل الشركة القابضة، بمعنى تحقيقها قيادة النشاط الأساسي للشركات الإنتاجية (إنتاج النفط الخام والمنتجات النفطية).

يتصف تنظيم نشاط الصناعة النفطية بتنوع الأشكال، وبالارتقاء التأريخي لتطور أنواع الهياكل التنظيمية لإدارتها، بتأثير عاملين: العامل الأول، الاستجابة لاستحقاقات شروط البيئتين الداخلية والخارجية لنشاط الصناعة النفطية ومؤسساتها؛ والعامل الثاني، السعي وراء تحقيق الكفاءة والفاعلية لهذا النشاط. بيد أن التنوع الكبير في أشكال تنظيم إدارة الصناعة النفطية لا يعني تنظيمياً انتفاء الحاجة إلى ترتيبها في مجموعات صغيرة من الفئات، تسمح برؤية هذا التنوع بصورة إجمالية أو شمولية، سواء تعلق الأمر بدارسة مشكلة تنوع الهياكل التنظيمية لأغراض الدراسة الأكاديمية، أو أيضا لأغراض مساعدة المؤسسات المعنية بنشاط الصناعة النفطية، كالشركات النفطية والمؤسسات

الحكومية وغيرها، من المعاينة الشمولية لطرائق تنظيم هذه الصناعة في ظروفها الحالية؛ وبناء على ذلك، يمكن استخدام المعيارين التنظيميين الأساسيين الآتيين (السلطة الإدارية، والتكامل التنظيمي) في تصنيف الهياكل التنظيمية إلى خمس مجموعات أساسية، مع التأكيد على تداخل مجموعات أشكال الهياكل التنظيمية بعضها بالبعض الآخر، كما سنرى بعد قليل:

1. المعيار الأول: **معيار السلطة الإدارية** (سلطة وصلاحية اتخاذ القرارات الإدارية الإستراتيجية والعملياتية). يفضي استخدام هذا المعيار إلى تصنيف جميع أشكال الهياكل التنظيمية في الصناعة النفطية إلى الشكلين الرئيسين الآتيين:

- المجموعة الأولى: مجموعة شكل الهيكل التنظيمي المركزي.
- المجموعة الثانية: مجموعة شكل الهيكل التنظيمي اللامركزي (الحكم الذاتي).

2. المعيار الثاني: **معيار التكامل التنظيمي** (داخل الشركة النفطية الواحدة، أو ما بين الشركات النفطية). يفضي استخدام هذا المعيار أيضاً إلى تصنيف جميع أنواع الهياكل التنظيمية في الصناعة النفطية إلى الأشكال الثلاثة الرئيسة الآتية:

- المجموعة الثالثة: مجموعة شكل الهيكل التنظيمي التكاملي عمودياً.
- المجموعة الرابعة: مجموعة شكل الهيكل التنظيمي التكاملي أفقياً.
- المجموعة الخامسة والأخيرة: مجموعة شكل الهيكل التنظيمي التكاملي المختلط (شكل التكامل العمودي والأفقي في آن واحد).

وبهدف تخفيض مستويات المخاطرة وتحقيق الأرباح، تلجأ الكثير من الشركات النفطية في الوقت الحاضر إلى اختيار شكل التنظيم التكاملي العمودي. تنشأ الحاجة إلى التكامل التنظيمي العمودي في نشاط الشركة النفطية في حالة ما إذا أراد أحد التقسيمات التنظيمية أو الوظيفية للشركة النفطية بيع منتجاته لتقسيم آخر من تقسيمات الشركة النفطية نفسها. في حالة زيادة الأسعار عند نقطة "فوهة البئر"، سيرافقها نمو أرباح قطاع المنبع Upstream في السلسلة التنظيمية/ التكنولوجية النفطية، والعكس صحيح في حالة تخفيض الأسعار. إن التوحيد التنظيمي لقطاعي

المنبع Upstream والمصب Downstream من السلسلة التنظيمية/التكنولوجية في قبضة شركة نفطية واحدة سيسمح لها بالحصول على أرباح مستقرة نسبياً، وهذا الاستقرار في الأرباح، الذي جاء بنتيجة شكل التنظيم التكاملي العمودي، سيسمح لها من تبني إستراتيجية استثمارية أكثر هجومية ومخاطرة.

يُمكن الحصول على استقرار أرباح الشركة النفطية كذلك على حساب اختيار الشركة لشكل التنظيم التكاملي الأفقي لنشاطها الوظيفي، من خلال إجراء عمليات قطاعي المنبع والمصب من السلسلة التكنولوجية/التنظيمية النفطية في الكثير من البلدان أو المناطق الجغرافية. في التكامل التنظيمي الأفقي للنشاط، يُمكن التعويض الجزئي لمخاطر ركود النشاط والخسائر المالية المحتملة في بلد أو منطقة جغرافية ما على حساب نمو الدخل في بلدان ومناطق أخرى من العالم أو داخل البلاد المعنية. إن إستراتيجية تنويع النشاط (إنتاجيا أو مناطقيا) تقود عادة إلى تخفيض مستويات مخاطر إدارة الأعمال، على سبيل المثال، تُعدّ شركة Royal Dutch Shell أفضل النماذج الناجحة في الوقت الحاضر لاستخدام الشكل التنظيمي التكاملي المختلط (التكامل العمودي والتكامل الأفقي في آن واحد) في نشاط قطاع الأعمال النفطي الدولي.

1.2.2. التجربة الوطنية في تكوين الهياكل التنظيمية لإدارة الموارد النفطية الوطنية

يُثير هيكل القانون الجديد للشركة الالتباس المعرفي والمعلوماتي في القسم الخاص منه بمفهوم Concept ''الهيكل التنظيمي للشركة''، فهو، من جانب، يتضمن مادتين فقط (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 يُطابق القانون بين مفهوم ''الهيكل التنظيمي'' و''مفهوم مجلس الإدارة''، وهما مفهومان مختلفان في علم إدارة منظمات الأعمال. هل الحديث في القانون يجري عن مفهوم **''الهيكل التنظيمي لإدارة الشركة''** أم عن مفهوم **''مجلس الإدارة في الشركة''**؟ لنتفحص الأمر (الجدول 1,1).

الجدول 1,1

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	6، 7	(–)
مجلس الإدارة في الشركة	6، 7، 8، 9	(–)
(الهيكل التنظيمي = مجلس الإدارة)	6، 7، 8، 9	(–)

من معطيات الجدول 1,1، 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 (الحقوق، والسلطات، والصلاحيات، والمسؤوليات لشخوص الإدارة)، والمادة (7) في خمس فقرات (والتي وصفت قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 الفقرة أولا/1 والفقرة ثانيا/ح منها بعدم الدستورية) تتحدث عن مواصفات وكيفية ترشيح رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة، والتشكيلات (غير المعرّفة في القانون) المرتبطة بمركز الشركة (غير المعرّف في القانون) والشركات المملوكة للشركة، ومواصفات المديرين العامين 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، التي وصفتها قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 بعدم الدستورية) وفي فقرتين تتحدث عن مهام مجلس إدارة الشركة وتنظيم اجتماعاته، والمادة (9) تتحدث عن مهام رئيس الشركة، فضلا عن عدم تطابقها مع مضمون المادتين (6، و7).

وبما أن الهيكل التنظيمي في جميع منظمات الأعمال مُخصص لعمليات صناعة واتخاذ ورقابة تنفيذ القرارات الإدارية المختلفة، عندها سنستخدم في تحليل التجربة الوطنية في تكوين الهياكل

التنظيمية النفطية، مُكونات الهيكل التنظيمي الثلاثة الرئيسة الآتية: شخوص الهيكل، مستويات تراتبية الشخوص في الهيكل (الإدارة الإستراتيجية، والإدارة التنفيذية، والإدارة التشغيلية)، وطبيعة الوظائف الإدارية والأدوار التنظيمية لشخوص الهيكل. ستجري عملية البحث في الهياكل التنظيمية النفطية الوطنية باستخدام معيار المرجعيات المؤسساتية (الدستور، القانون/مشروع القانون، العقد النفطي) في تكوينها، ومعيار المراحل التأريخية لارتقائها، مع الأخذ بالحسبان طبيعة الهيكل نفسه، سواء كان هذا الهيكل مخصصاً لإدارة النشاط الداخلي لشركة نفطية (وطنية أو بتشاركها مع شركة أجنبية)، أم لإدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية.

- **معيار المرجعيات المؤسساتية المستخدمة في تكوين الهياكل التنظيمية:**

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. الهياكل التنظيمية لإدارة شركة النفط الوطنية العراقية، بموجب قوانين تأسيسها الثلاثة.

ب. الهياكل التنظيمية 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.

- **معيار مراحل الارتقاء التأريخي لتكوين الهياكل التنظيمية:**

1. مرحلة الهياكل التنظيمية لإدارة النشاط الداخلي للشركات 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 العالقة (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 آن واحد على النحو الآتي: كتلة الهياكل حسب القانون لإدارة الموارد النفطية الوطنية وإدارة أعمال 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 الموارد النفطية الوطنية وأعمال الشركة:

أ. الهياكل التنظيمية لإدارة الموارد النفطية الوطنية وأعمال الشركة في قانوني 1964 و1967:

- المرجعية المؤسساتية للتشريع: في قانون 1964 – ''استناداً إلى البيان رقم (1) الصادر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة وبناء على ما عرضه وزير النفط وأقره مجلس الوزراء''، وفي قانون 1967 – ''استناداً 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. الهياكل التنظيمية لإدارة الموارد النفطية الوطنية وإدارة أعمال الشركة في قانون 2018 (على الرغم من أن تأريخ 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):

- المرجعية المؤسساتية للتشريع: "بناء على ما أقره مجلس النواب واستناداً إلى أحكام البند (أولا) من المادة (61) [اختصاصات مجلس النواب – المؤلف] والبند ثالثاً من المادة (73) [صلاحيات رئيس الجمهورية – المؤلف] من الدستور". يلاحظ هنا غياب مواد الدستور الآتية، والتي لها علاقة مباشرة بإدارة الموارد النفطية الوطنية: المادة (110) 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 الداخلي**، يتكون من مستوى تنظيمي واحد فقط هو 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 العملياتية)، 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 يُنشئ بموجبه مأزقاً تنظيمياً كبيراً جاء به هذا القانون. في هذا المبحث، سنحاول تقديم رؤية عملية لمعالجة هذا المأزق التنظيمي.

- في احتمال تكوين هيكل تنظيمي لإدارة نشاط الشركة الداخلي: من الناحية العملية، لا يُمكن لشخص تنظيمي واحد أن يُنشئ هيكلاً بدون تراتبية تنظيمية لإدارة نشاط منظمات الأعمال الكبيرة والمعقدة تنظيمياً وتكنولوجيا كحال شركات النفط، فضلا عن تناقضه مع أحكام الدستور ذات الصلة. وعلى هذا الأساس، نحن نَعدّ تكوين هيكل تنظيمي من شخص تنظيمي واحد (مجلس الإدارة) مأزق تنظيمي كبير آخر جاء به هذا القانون، وسنحاول تقديم رؤية عملية لمعالجته في هذا المبحث.

  - الوظائف الإدارية والأدوار التنظيمية لشخوص الهيكل التنظيمي:

- في احتمال تكوين هيكل تنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية: يؤدي مجلس إدارة الشركة وظائفه 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 تنظيمياً بوزير النفط، كما كان عليه الحال في القانونين السابقين للشركة.

- في احتمال تكوين هيكل تنظيمي لإدارة نشاط الشركة الداخلي: سيرد تفصيله لاحقاً في هذا المبحث.

ثانياً. 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 نَظم 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 الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز...'' (المادة 112/ثانيا). لقد جرى تثبيت هذه الأحكام الدستورية في القرار الأول والقرار الخامس من قرارات المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 23/1/2019، عندما عَدّت المادة (3) المادة (8) على التوالي من قانون الشركة غير دستورية، وهو أمر يتطلب إما تعديل قانون الشركة على ضوء هذه الأحكام الدستورية، أو تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي ليتضمن هذه الأحكام في إدارة الموارد النفطية الوطنية. ولكن، من جانب آخر، لم يتضمن قراري المحكمة الاتحادية العليا المذكورين أية إشارة إلى مسألة الارتباط التنظيمي للشركة بمجلس الوزراء، حسب المادة (2/أولا) من قانون الشركة غير الموصوفة بعدم الدستورية، وهذا الارتباط نَعدّه مخالفة دستورية أيضا لأحكام (المادة 112/أولا/ثانيا) من الدستور، التي ثبتتها قرارات المحكمة الاتحادية العليا المذكورة، لأن هذا الارتباط التنظيمي للشركة يجب أن لا يكون بأحد أطراف الشخوص التنظيمية الدستورية المذكورة في (المادة 112/أولا/ثانيا) من الدستور، وإنما بمجموعهم من خلال تأسيس كيان إداري يجمعهم جميعا على غرار الشخوص التنظيمية المذكورة في ''**المجلس الاتحادي للنفط والغاز**''، الوارد في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع، أو تأسيس ''**المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار**''، المقترح من قبل كاتب هذه السطور، والذي يرد تفصيله لاحقا في المبحث الثالث من الفصل الثالث لهذا الكتاب.

- الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية:

- شخوص الهيكل التنظيمي: ''الحكومة الاتحادية''، و''حكومات الأقاليم المنتجة للنفط''، و''حكومات المحافظات المنتجة للنفط''.

- تراتبية الشخوص في الهيكل التنظيمي: لم يُقرر الدستور أية تراتبية لشخوص الهيكل التنظيمي في إدارة الموارد النفطية (وبسبب ذلك، يصبح هذا الهيكل مُختلاً تنظيمياً، وقد أثار نزاعاً تنظيمياً حاداً بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، وسخطا اجتماعياً واسعاً عند المحافظات المنتجة من نظام 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.

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

أ. الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية في مشروعي مجلس الوزراء لسنة 2007 وسنة 2011 لقانون النفط والغاز الاتحادي العالقين التشريع:

- 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 يقرأن 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). ''بناءً على ما أقره مجلس النواب وصادق عليه رئيس الجمهورية واستناداً إلى أحكام البند أولاً من المادة (61) والبند ثالثاً من المادة (73) والمادة (112) من الدستور'' (الأسباب الموجبة لمشروع قانون 2011).

- 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. سادسا، الهيئة الإقليمية''.

- تراتبية الشخوص وأدوارها في الهيكل التنظيمي: كما في تسلسلها أنفاً. 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 والهيأة الإقليمية.

ب. الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية في مشروع مجلس النواب لسنة 2011 لقانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع:

- المرجعية المؤسساتية للتشريع: "بناء على ما أقره مجلس النواب وصادق عليه رئيس الجمهورية واستنادا 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 والغاز. رابعاً، وزارة النفط. خامساً، ممثل عن كل إقليم. سادساً، ممثل عن كل محافظة منتجة". يلاحظ في هذا الهيكل غياب شركة النفط الوطنية العراقية.

- 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 تغييبها كشخص تنظيمي مستقل في هذا الهيكل.

رابعا. كتلة الهياكل التنظيمية لإدارة شركات النفط حسب العقد النفطي:

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

- 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 هذه اللجنة.

- 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 سقوف الإنتاج النفطي المتفق عليها مع المقاول الرئيسي في العقد، وهي ممارسة تنظيمية تندرج 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 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).
- التقسيمات التنظيمية في الهيكل: "الإدارات العليا" Top-management لأطراف العقد النفطي، "مجلس الإدارة"، "لجنة الإدارة المشتركة"، "شركة التشغيل المشتركة"، "مُشغل 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).

1.2.3. إمكانية تكوين هيكل تنظيمي مُفترض لإدارة نشاط الشركة

في أعلاه، 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 الداخلي فقط، وإنما يؤسس أيضا لتكوين هيكل تنظيمي مُناط به إدارة الموارد النفطية الوطنية، بسبب امتلاكها الحقوق الحصرية لممارسة أعمالها نيابة عن الدولة العراقية في التصرف بحقوق ملكية وبإدارة جميع الموارد النفطية الوطنية، وهي حالة تأسيسية شبيهة بحالة تكوين الهياكل التنظيمية في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع، 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 الداخلي (كما هو الحال في قانونها الجديد) يكمن في الأمر التنظيمي الرئيس الآتي: في الحالة الأولى، يجري تأسيس هيكل تنظيمي بمثابة منظومة إدارة كلية موحدة، تمتلك تراتبية واضحة المستويات 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، كبديل عن قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع) بمستوى تنظيمي واحد، هو مجلس إدارة الشركة، ولكن بدون تراتبية مُقررة لشخوصه التنظيمية في عمليات أداء وظائفها وأدوارها الإستراتيجية والتنفيذية والعملياتية (منظومة إدارة ناقصة التكوين والمحتوى التنظيمي)، وهي حالة لا وجود لها سواء في الممارسة العملية لإدارة نشاط الشركات الكبيرة، أم في نظريات المنظمة والإدارة المعاصرة.

ومع ذلك، يُمكن طرح التساؤل المنهجي والعملي الآتي: هل يستطيع هيكل تنظيمي مُتكون 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 يُدرك 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 ضوئها سنحاول افتراض هيكل تنظيمي لإدارة نشاط الشركة بمثابة منظومة إدارة كلية موحدة (وهذا الهيكل الافتراضي، على ما نعتقد، هو ما أراد أصحاب مبادرة التشريع تمريره)، مُتكون من ثلاثة مستويات تنظيمية: الإستراتيجي والتنفيذي والعملياتي، عبر محاولة العثور على شخوصه ومواقعها ووظائفها وأدوارها في قانون الشركة أولاً، ومن ثم، ثانياً، توصيف وتقييم الكيفية التنظيمية التي سيعمل بها الهيكل التنظيمي المفترض في صناعة واتخاذ وتنفيذ القرارات المختلفة بشأن تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية.

أولاً. مكونات الهيكل التنظيمي المُفترض لإدارة أعمال الشركة:

● الشخوص التنظيمية في الهيكل المفترض: ''مجلس الإدارة''، و''رئيس الشركة''، و''الشركات المملوكة''. نستبعد من التحليل مشاركة ما سمّي في القانون بمفهوم ''مركز الشركة'' كشخص تنظيمي مستقل، على غرار شخص ''المركز الإستراتيجي'' أو شخص ''المركز التنفيذي'' الواردة في القسم الأول من هذا المبحث، 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 المفترض لإدارة أعمال الشركة: مستوى الإدارة الإستراتيجية (مجلس الإدارة)، مستوى الإدارة التنفيذية (رئيس الشركة)، مستوى الإدارة العملياتية (الشركات المملوكة للشركة).

● الوظائف الإدارية والأدوار التنظيمية لشخوص الهيكل المفترض: ''مهام مجلس إدارة الشركة'' (المادة 8)، ''مهام رئيس الشركة'' (المادة 7/أولا/1، والمادة 9)، مهام الشركات المملوكة للشركة (عضوية البعض منها لمجلس الإدارة/المادة 6 والمادة 7/أولا/4، وحق التصويت للبعض منها/ المادة 8/ثانياً). نشير إلى أن قرارات المحكمة المذكورة قد وصفت (المادة 7/أولا/1) و(المادة 8) بعدم الدستورية.

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

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

- يُمكن لعدد أعضاء مجلس إدارة الشركة أن يتقرر بثلاثة احتمالات مختلفة، أشار القانون إلى أثنين منها، والثالث يُطالب به بعض الباحثين في شؤون النفط وكاتب هذه السطور من بينهم. الاحتمال الأول: 11 عضوا (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) بدلا 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 16 (بعد استبعاد شركة تسويق النفط الوطنية من عداد الشركات المملوكة للشركة، حسب قرارات المحكمة المذكورة)، و/أو إشراك شركات الغاز ونقل النفط بالأنابيب 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 أمر يتوافق تماماً مع أحكام المادة (112) من الدستور. فضلاً 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 رئيسيّ مجلس إدارة شركة نفط البصرة وشركة تسويق النفط الوطنية المستبعدة الآن بقرارات المحكمة، في الوقت الذي يُجيز 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، التي وصفتها المحكمة المذكورة بعدم الدستورية)، 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 مذكورة في المادة (4/ثانيا/1)، وهي مادة غير موجودة في القانون، وأن المادة التي تتضمن تعداد الشركات المملوكة للشركة هي المادة (7/ثانيا/2)!

- يُمكن لنوع العضوية في تشكيلة مجلس إدارة الشركة أن يُثير إشكالات وتناقضات تنظيمية كثيرة، سيكون لها تأثير كبير في كيفية أداء مجلس الإدارة لأعماله المنصوص عليها في القانون الجديد، نذكر الأساسية منها:

– لم يُحدد قانون الشركة أية مرجعية دستورية أو قانونية أو عُرفية أو غيرها، يجري بموجبها تشكيل العضوية في مجلس إدارة الشركة. على سبيل المثال، عند تقرير العضوية في مجلس إدارتها، لم يعتمد قانون الشركة الحُكم 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، وهي الشخوص التي ثبّتت قرارات المحكمة المذكورة صفتها الدستورية في إدارة الموارد النفطية الوطنية. إن تمثيل كل من وكيل وزارة النفط الاتحادية لشؤون الاستخراج ووكيل وزارة الثروات الطبيعية بالإقليم في مجلس إدارة الشركة لا يُمكننا عدّه تمثيلا تنظيميا متوافقا مع الحُكم الدستوري المذكور لسببين على الأقل: الأول، تساوي حقوق تصويتهما في اجتماعات مجلس الإدارة مع حقوق تصويت أي عضو آخر في المجلس (وستكون حقوق تصويتهما أقل من حقوق تصويت الخبراء الثلاثة!)؛ الثاني، غياب تمثيل حكومات المحافظات المنتجة في مجلس الإدارة. مثال آخر، أجازت المادة (6/أولا) 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 منصبيّ 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 10/2 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 يُفرق 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 معاً 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؟!

– 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 يُمارس 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 نفسها مرتبطة تنظيميا بمجلس الوزراء حسب قانونها الجديد (المادة 2/أولا)، ووزير النفط يمثل وزارة النفط في السلطة التنفيذية الاتحادية. فضلا عن ذلك، لا يوجد منطق تنظيمي يُبرر صواب الاحتمال الأول أيضا، لأن الغالبية العظمى من أعضاء المجلس هم متخصصون بأعمال الصناعة النفطية الاستخراجية. يتبقى، إذن، الاحتمال الثاني بوصفه الأكثر وجاهة 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: أولا، 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/أولا/5، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية)؛ ثالثا، دور الوزير في تقديم مُقترح إلى مجلس الوزراء لإجراء تغييرات معينة على قرار مُتخذ "في حالة قناعة 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!)، 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، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية). ويجري ترشيح نائبيّ رئيس الشركة باقتراح من رئيس الشركة ومصادقة مجلس الوزراء على وفق السياقات القانونية (المادة 7/أولا/3).

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

– نال كل من رئيس مجلس إدارة شركة نفط البصرة ورئيس مجلس إدارة شركة تسويق النفط الوطنية عضوية مجلس إدارة الشركة بموجب المادة (7/أولا/4) من القانون (فقدت شركة تسويق النفط عضويتها في مجلس إدارة الشركة بموجب قرارات المحكمة المذكورة).

– 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 غيره، يعتمده رئيس الشركة في اختياره لزيادة هذا التمثيل من بين الرؤساء المتبقين لمجالس إدارات الشركات المملوكة غير الاستخراجية.

– 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).

- **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، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية). ولرئيس الشركة دعوة خبراء لحضور اجتماعات المجلس لتقديم الاستشارات (المادة 8/ثانيا/5، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية). في هذه الحالة، طبيعة العمل الذي سيؤديه الخبراء الثلاثة المتخصصون الأعضاء في المجلس؟! (المادة 6/سابعا، والمادة 7/أولا/5).

– ”يتخذ المجلس قراراته المتعلقة بالسياسات والتعاقدات والاستثمار بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس“ (المادة 8/ثانيا/4، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية). تعني الأغلبية المطلقة هنا حصول القرار المعني الذي يتخذه مجلس إدارة الشركة على (50 % + 1) من أصوات العدد الكلي لأعضاء المجلس البالغ (11) عضوا. وهذا يعني وجوب حصول القرار على أصوات (6) أعضاء ليصبح قرار المجلس نافذا. 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 يُقرر آلية التصويت على القرارات الأخرى التي سيتخذها المجلس خارج المجالات الثلاثة المذكورة (المادة 8/ثانيا/4، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية). وبما أن رئيس الشركة يمثل السلطة التنفيذية في إدارتها، وأيضا يمثل السلطة التشريعية في إدارتها بوصفه رئيسا لمجلس 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/أولا/1، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية) من

القانون الجديد القائل: ''... وتناط به (رئيس الشركة – المؤلف) مباشرة مسؤولية الإشراف على شركة تسويق النفط الوطنية...''. ونعني 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 إدارة تطويرها واستغلالها، من خلال استحواذ ستة أشخاص طبيعيين (رئيس الشركة ونائبان والخبراء الثلاثة) على تلك الحقوق والعمليات، من دون وجود أية ضوابط تنظيمية وتكنولوجية وغيرها مُعتمدة في قانون الشركة بمقدورها الحد من سلطاتهم التنظيمية الواسعة النطاق وهيمنتهم ونفوذهم الشخصي الكبير، على غرار الضوابط المعتمدة مثلا في المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع!

– من المعروف تنظيمياً، أن العضوية في مجالس إدارة الشركات الكبيرة تقتصر على أصحاب الحقوق (المالكون لرأسمال الشركة، أو المتصرفون بإدارة هذه الملكية) وأصحاب المصالح (الدولة، العاملون، الدائنون، المجتمعات المحلية وغيرهم). وعلى هذا الأساس التنظيمي، تُعدّ عضوية الخبراء الثلاثة في مجلس إدارة الشركة ليس فقط خرقا تنظيميا فادحا للمعايير المؤسساتية، التي يجري بموجبها تكوين الهياكل التنظيمية للشركات الكبيرة ومنها مجالس إداراتها، وإنما أيضا سيقود إلى تشويه عمل هذه الهياكل وفتح أبوابا تنظيمية واسعة أمام مختلف أنواع الفساد الإداري والمالي والسياسي في إدارة نشاط الشركات المعنية بها. في السياق الذي نبحثه، يشغل ثلاثة خبراء عضوية مجلس إدارة الشركة، وهذا العدد يُشكّل 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 إدارات الشركات المملوكة للشركة الأعضاء في المجلس، وأكبر بنسبة 33 % من صوتيّ وكيل وزارة النفط الاتحادية (بافتراضنا تمثيلها لمجلس الوزراء) ووكيل وزارة الثروات الطبيعية بالإقليم (بافتراضنا 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 معاً 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، فضلاً عن دعوة رئيس المجلس حضور اجتماعاته لخبراء آخرين بغرض تقديم الاستشارات (المادة 8/ثانيا/5، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية). 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 شخوصاً طبيعية، مع أصوات أصحاب الحقوق و/أو المصالح في إدارة الثروة النفطية الوطنية بوصفهم شخوصا مؤسساتية سيادية. ليس من المنطقي تنظيميا، 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 إنتاجية تُعدّ الأكبر من نواحي الاحتياطي والإنتاج والتصدير النفطي في البلاد)، مع صوت أحد الخبراء الأعضاء في المجلس، وهو صوت لشخص طبيعي، مهما عَلت كفاءته، ربما ستحكم سلوكه التنظيمي عند التصويت دوافع إيديولوجية أو سياسية أو نفعية ضيقة غير مؤسساتية الطابع. في تظاهرات البصرة لشهر تموز من عام 2018، 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 الثلاثة في مجلس إدارة الشركة، وتحكمهم بقرارات السياسة والتعاقد والاستثمار النفطي، سيُقوّض إرادة أهل البصرة والمحافظات المنتجة الأخرى والإقليم، وسيُصيب الإحباط السياسي جميع أهلنا في العراق من نظام إدارة الشؤون العامة في البلاد السائد حاليا.

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

أشرنا آنفاً إلى أن قانون الشركة الجديد يؤسس لتكوين هيكل تنظيمي باحتمالين تنظيميين مختلفين (الجدول 1,2): الأول، هيكل لإدارة الموارد النفطية الوطنية مُتكون من مستويين فقط هما المستوى الإستراتيجي (مجلس الوزراء)، والمستوى العملياتي (مجلس إدارة الشركة)؛ الثاني، هيكل لإدارة نشاط الشركة الداخلي مُتكون من المستوى العملياتي فقط (مجلس إدارة الشركة). بيد أن كلا احتماليّ تكوين الهيكل ناقصة المحتوى ولا يؤسسان لتكوين منظومة إدارة كلية موحدة، الأمر الذي جعلنا نفترض هيكلاً تنظيمياً لإدارة نشاط الشركة مُتكون من ثلاثة مستويات تنظيمية استرشاداً 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 1,2

احتمالات تكوين الهيكل التنظيمي لإدارة 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 من قبلنا لإدارة نشاط الشركة مع الهياكل التنظيمية لإدارة نشاط الشركات الوطنية والأجنبية المتشاركة في عقود جولات التراخيص النفطية من جانب المستويات التنظيمية لإدارة العقد النفطي: إذ يتم فيه اللجوء إلى مستوى ''الإدارات العليا'' لأطراف العقد النفطي فقط، في الحالات التنظيمية التي يتعذر فيها اتخاذ القرارات على مستوى ''لجنة الإدارة المشتركة'' في عقد حقل الرميلة النفطي أو مستوى ''مجلس الإدارة'' في عقد حقل الحلفاية النفطي مثلا، حيث يحال موضوع الخلاف عندها إلى ''الإدارات العليا'' لأطراف العقد. يتكون الهيكل التنظيمي لإدارة عقود جولات التراخيص النفطية (عقديّ

حقل الرميلة 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 1,3):

الجدول 1,3

مقابلة الهيكل التنظيمي المُفترض لإدارة نشاط الشركة مع الهيكل التنظيمي لإدارة العقد النفطي

الهيكل التنظيمي	المستوى الإستراتيجي	المستوى التنفيذي	المستوى العملياتي
الهيكل المفترض لإدارة الشركة	مجلس الإدارة	رئيس الشركة	الشركات المملوكة
هيكل إدارة العقد النفطي	مجلس الإدارة	المقاول الرئيس	قسم تشغيل الحقل

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

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 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

يُفترض به إشغال مستوى الإدارة الاستراتيجية في هيكلها التنظيمي (حسب مبادئ علم الإدارة)، لأن جميع القرارات ذات الطابع الإستراتيجي في إدارة الموارد النفطية الوطنية إما أن تُقرر من قبل وزارة النفط الاتحادية ومجلس الوزراء، مثلا تقرير إستراتيجيات وسياسات الأعمال وبرامج الاستثمار (المادة 8/5، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية)، 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 أيضاً.

- 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 تأريخ اجتماع هذه اللجنة (المادة 13/4 من عقديّ حقليّ الرميلة والحلفاية)، بينما لم ينص قانون الشركة الجديد على هذه الآلية التنظيمية في تنظيم عمل مجلس إدارتها. نحن نفترض، في هذا المبحث، أن مستوى ''رئيس الشركة'' 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 بإجماع أصوات الأعضاء أو بدائلهم الحاضرين في الاجتماع أو بالتفويض (المادة 13/3 من عقديّ الرميلة والحلفاية)، بينما يتخذ مجلس إدارة الشركة قراراته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس (المادة 8/ ثانيا/4 من قانون الشركة، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية). 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 يُمارسها مقاول العقد النفطي ورئيس الشركة على أعضاء مجالسهم الإدارية. بيد أن أسباب امتلاكهما للسيطرة التنظيمية الفعلية الطاغية مختلفة: يمتلك رئيس الشركة السيطرة المعنية بموجب أحكام القانون الجديد لها، إذ أجاز له ترشيح ستة أعضاء لإشغال عضوية المجلس والإشراف المباشر على نشاط العضو السابع (شركة تسويق النفط الوطنية، التي استبعدتها قرارات المحكمة المذكورة من عضوية مجلس إدارة الشركة)، 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". في المحصلة النهائية، يقود تَفرّد 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 مجلس الإدارة الآخرين، ومصادرة حقوق ومصالح الأطراف الأخرى (الشعب العراقي، الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، العاملون، المجتمعات المحلية في مناطق الاستخراج النفطي وغيرهم) في إدارة نشاط الشركات المعنية هنا، وتشويه المؤشرات الإنتاجية والاقتصادية والاجتماعية لنشاط هذه الشركات، وإنتاج بيئة مؤسساتية حاضنة لمختلف أشكال التعسف التنظيمي والفساد الإداري والمالي والسياسي في نشاطها.

1.2.4. التناقضات والتبعات المؤسساتية لتطبيق الهيكل التنظيمي في قانون الشركة

ذكر السيد العنّاز أن سببيّ إلغاء الشركة، كما أشرنا إليهما في بداية هذا المبحث، هما ثقل أعباء نشاط الشركة وتداخل صلاحياتها مع صلاحيات وزارة النفط. وعند سؤالي له على صفحة شبكة الاقتصاديين العرقيين حول ما إذا كانت هناك أسبابا أخرى لإلغاء الشركة، إذ إن الكثير من الخبراء العراقيين يقولون أن الشركة كانت ناجحة، أجابني الرجل مشكورا على النحو الآتي: "إن الحل الأمثل المطلوب في رأيي كان يكمن في إيجاد الحلول اللازمة للقضاء على هذين المعوقين (يقصد ثقل الأعباء وتداخل الصلاحيات – المؤلف)، بدلا من إلغاء الشركة، لتصبح الشركة أكثر

حيوية وأشد نشاطا وبالتالي أكثر نجاحا». ربما أختلف مع زميلي السيد العنّاز في الرأي، ذلك أن دراستنا في هذا المبحث لتاريخ التشريع القانوني لتأسيس الشركة، كشفت عن حقيقة مثيرة للانتباه، تتمثل في الأمر التنظيمي الآتي: كان الغرض من تأسيس الشركة هو أن تكون مُنقادة تنظيميا، وطيّعة على الإدارة غير المحترفة، وفاقدة لكينونتها المؤسساتية، وهي أمور تنظيمية تُفضي في نهاية المطاف إلى فقدانها المبادرة وحسّ التطلع المستقبلي في إدارة أعمالها، وهما شرطان أساسيان لنجاحها المحتمل في إدارة الأعمال.

في هذا الفصل من الكتاب، تتبعنا مراحل الانحدار المؤسساتي للموقع التنظيمي والأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية للشركة في قانوني تأسيسها الأول والثاني ومشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي، وأجرينا مسحاً وتحليلاً لتقييمات الخبراء لبعض موضوعات قانون تأسيسها الثالث. في أدناه، سنتعرف على الكيفية التنظيمية التي سيجري بموجبها عمل نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية، المقترح في قانون تأسيس الشركة الثالث، من زوايا نظر: الشخوص والموضوعات والعلاقات التنظيمية في النظام، والآليات والتناقضات التنظيمية في عمل النظام، والنتائج المؤسساتية والتنظيمية المتوقع الحصول عليها من عمل النظام وغيرها، على النحو المكثف الآتي:

- **الدولة:** لا يوجد تعريف مُعطى لمفهوم «الدولة» في القانون، ولا يوجد شخص تنظيمي مُعرّف في القانون يُمثل الدولة ويُمارس صلاحياته التنظيمية باسمها في نظام إدارة الموارد النفطية المقترح في القانون. ومع ذلك، تُمارس الشركة أعمالها نيابة عن الدولة، وتعكس مفهوم ملكية الشعب للنفط والغاز (الفقرة ثانياً من المادة 2، الأسباب الموجبة). وحسب علمي، لا يوجد في الدستور، ولا يوجد في قانون التأسيس الثالث للشركة، ولا في أي قانون عراقي نافذ ما يشير إلى أن أحد ما، كأن يكون مجلس النواب أو مجلس الوزراء أو وزارة النفط، قد أوكل الشركة ممارسة أعمالها نيابة عن الدولة. ولكني على يقين تام من أن الدستور قد أوضح بجلاء، أن ثروة النفط والغاز ملك الشعب، وأناط التصرف والإدارة التشاركية لهذه الملكية بالحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط نيابة عن الشعب. عندما تأتي المفاهيم في القوانين والأنظمة والقرارات والتعليمات غير مُعرّفة أو ضبابية المعنى، عندها سيفتح الباب مُشرّعاً أمام الاجتهاد الشخصي والإرادوية في التلاعب بتفسيرها وتنفيذها، وهو أمر يُفضي إلى نشوء بيئة مؤسساتية للأعمال فاسدة عبر الاستيلاء التنظيمي على هذه المؤسسات واستغلالها

غير المشروع، لتحقيق أهداف أو مصالح شخصية أو فئوية أو مناطقية وغيرها، بما يتقاطع مع الأغراض الاجتماعية العامة من وراء تأسيسها.

- **السياسة النفطية للدولة:** تلتزم الشركة بالسياسة النفطية للدولة (الفقرة ثانيا من المادة 4؛ والفقرة أولاً/13 من المادة 8 –التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية؛ والفقرة أولا من المادة 10). لا يوجد في قانون التأسيس الثالث للشركة أية أحكام تتعلق بماهية هذه السياسة، وأي من الشخوص الدستورية سيرسمها ويعطيها شكلها القانوني في هيأة قانون أو أنظمة أو قرارات أو تعليمات، ولماذا على الشركة الالتزام بالسياسة النفطية للدولة (وإن وجدت!)، والدستور يقول يجب أن تُستغل ثروة النفط والغاز باعتماد «أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار» (المادة 112/ثانيا). إلا يُعدّ الالتزام هنا بمثابة خرقاً دستورياً، حاله كحال نيابة الشركة للدولة في النقطة السابقة أعلاه.

- **الأهداف** (المادة 3، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية): على وفق الأهداف المعلنة في القانون، ستُمارس الشركة النشاط على مستوى الإدارة العملياتية للموارد النفطية فقط، ولن يتحقق الخيار الدستوري (أعلى منفعة للشعب العراقي) إذا لم تُمارس الشركة نشاطها على مستوى الإدارة الإستراتيجية أيضا لهذه الموارد، كما أثبت ذلك تاريخ نشاطها في عقدي السبعينات والثمانينات من القرن المنصرم.

- **زيادة رأس المال والاقتراض** (الفقرة ثانياً ورابعاً من المادة 5): تقييد زيادة رأس مال الشركة بموافقة مجلس الوزراء، يقود إلى المساس بالاستقلالية المالية للشركة، ويحد من مرونة إدارة استثماراتها، ويُضعف من تنافسيتها كشركة ناشطة في أعمال الصناعة النفطية الوطنية أو الدولية. وبالنتيجة سيتصف نشاط الشركة الوظيفي بعدم الكفاءة وعدم الفاعلية، وهذا ليس في مصلحة المالك الدستوري للثروة النفطية. في هذا السياق، نشير إلى أن قانون تأسيس الشركة الثالث لم يتضمن ضمان الحكومة لنشاط الشركة والشركات المملوكة لها، على غرار قانون تأسيسها الثاني لسنة 1967.

- **مجلس إدارة الشركة:** يشغل مجلس الإدارة الموقع التنظيمي المسمى ''الإدارة العليا'' أو ''الإدارة الإستراتيجية'' في الهياكل التنظيمية لإدارة الشركات المختلفة، وهذا الموقع يسمح للمجلس

باتخاذ القرارات الإستراتيجية أو المستقبلية أو الكبيرة أو تلك التي تتصف بأهمية استثنائية من وجهة نظر إدارة عمليات نشاط الشركة. في أدناه سنرصد طبيعة الأدوار التنظيمية أو الوظائف الإدارية التي يؤديها مجلس الإدارة لاتخاذ قراراته الإدارية المختلفة في أحكام قانون التأسيس الثالث للشركة، وجميعها مرهونة بموافقة أو مصادقة مجلس الوزراء، على الرغم من أن قرارات مجلس إدارة الشركة لا تتصف بالطابع الإستراتيجي:

- للشركة الحق في فتح فروع لها في المحافظات المنتجة ومكاتب داخل العراق بطلب من رئيسها وموافقة مجلس الإدارة، وخارج العراق بعد مصادقة مجلس الوزراء (الفقرة أولا، من المادة 2). يلاحظ هنا أمر غياب فتح فروع للشركة في الأقاليم المنتجة للنفط.
- يختار المجلس مكتب استشاري لتحديد قيمة الموجودات الثابتة للشركات، وبموافقة مجلس الوزراء (الفقرة أولا، من المادة 5).
- يقترح المجلس زيادة رأس مال الشركة، بموافقة مجلس الوزراء (الفقرة ثانيا، من المادة 2).
- لرئيس الشركة وبموافقة مجلس الإدارة زيادة تمثيل الشركات المملوكة في مجلس الإدارة إلى خمسة أعضاء كحد أعلى (الفقرة أولا/4، من المادة 7).
- "لمجلس إدارة الشركة بموافقة مجلس الوزراء استحداث أي تشكيل آخر وفقا للقانون، وله إلحاق أي تشكيل بالشركة بناء على اقتراح المجلس وبموافقة وزير النفط ومجلس الوزراء" (الفقرة رابعا، من المادة 7).
- اقتراح إستراتيجيات وسياسات وبرامج تطوير الصناعة النفطية إلى وزارة النفط ومجلس الوزراء (الفقرة أولا/5 من المادة 8، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية).
- في حالة قناعة وزير النفط بوجود حيد في قرار مجلس الإدارة، يعرض الأمر على مجلس الوزراء ويكون قراره مُلزما لمجلس الإدارة (الفقرة ثانيا، من المادة 10).

- **عضوية وكيل وزارة النفط لشؤون الاستخراج في مجلس إدارة الشركة** (الفقرة رابعا من المادة 6): هل تأتي عضوية وكيل وزارة النفط لشؤون الاستخراج في مجلس إدارة الشركة من باب

تخصصه المهني، أم من باب تمثيله لشخص وزارة النفط كمؤسسة في المجلس؟ في الاحتمال الثاني هنا لا توجد جدوى تنظيمية لعضويته في مجلس إدارة الشركة لسببين على الأقل: الأول، لا تُمارس وزارة النفط، كمؤسسة، أي دور تنظيمي أو أداء أي وظيفة إدارية أساسية في إدارة نشاط الشركة العملياتي حسب قانون التأسيس الثالث؛ الثاني، الشركة مرتبطة تنظيمياً بمجلس الوزراء، ووزير النفط عضو في مجلس الوزراء يمثل وزارة النفط في السلطة التنفيذية. ربما سنجد حلا لهذه المسألة التنظيمية عندما يرد الحديث عن دور الوزير ووزارة النفط في إدارة أعمال الشركة بعد قليل.

- **عضوية وكيل وزارة الثروات الطبيعية بالإقليم في مجلس إدارة الشركة** (الفقرة خامسا من المادة 6): جرى تناول هذا الموضوع سابقا في هذا المبحث، ونضيف هنا، أن القانون لم يمنح الشركة حق فتح فروع لها في الأقاليم المنتجة للنفط، لكي يكون سبباً مُبرراً لهذه العضوية على الأقل.

- **عضوية رؤساء مجالس إدارات الشركات المملوكة في مجلس إدارة الشركة** (الفقرة خامسا من المادة 6): لا يوجد منطق تنظيمي سليم باستبعاد جميع رؤساء مجالس إدارات الشركات المملوكة التسعة ضمن أعضاء مجلس إدارة الشركة، باستثناء ثلاثة منهم، جرى تحديد اثنين منهم: شركة نفط البصرة وشركة تسويق النفط الوطنية (التي وصفت قرارات المحكمة المذكورة ارتباطها التنظيمي بالشركة بعدم الدستورية)، والثالث يرشحه الرئيس لعضوية دورية أمدها عام واحد. ينبغي، كما نرى، تمثيل رؤساء مجالس إدارات جميع الشركات المملوكة، بما فيها شركة تسويق النفط الوطنية، في مجلس إدارة الشركة لضمان تكاملها التنظيمي والإنتاجي والاقتصادي وتنسيق عملياتها النفطية المختلفة.

- **وزير النفط، وزارة النفط**: قبل قليل أثرنا مسألة المنطق التنظيمي من عضوية وكيل وزارة النفط لشؤون الاستخراج في مجلس إدارة الشركة باحتمالين مختلفين: الأول، العضوية بسبب احتياج المجلس للتخصص المهني للوكيل؛ والثاني، العضوية لتمثيل شخص وزارة النفط كمؤسسة في المجلس. لا يوجد منطق تنظيمي يبرر صواب الاحتمال الأول، لأن الغالبية العظمى من أعضاء المجلس هم متخصصون بأعمال الصناعة الاستخراجية، وأولهم النائب الأول لرئيس الشركة ومديرها التنفيذي (الفقرة أولا/2 من المادة 7)، فضلاً عن وجود ثلاثة خبراء منهم (الفقرة

سابعا من المادة 6)، وهؤلاء الخبراء الثلاثة من المختصين بالصناعة النفطية والتخصصات ذات العلاقة (الفقرة أولا/5 من المادة 7). يتبقى، إذن، الاحتمال الثاني بوصفه الأكثر وجاهة تنظيمية من زميله الأول لتبرير عضوية وكيل الوزارة 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 كمؤسسة Institute في مجلس إدارة الشركة: ''بناء على اقتراح المجلس وبموافقة وزير النفط ومجلس الوزراء، يحق لمجلس إدارة الشركة إلحاق أي تشكيل بالشركة (الفقرة رابعا من المادة 7 – أعدنا كتابة نص الفقرة المقتبس ليتلاءم مع السياق)؛ من مهام مجلس إدارة الشركة ''اقتراح إستراتيجيات وسياسات الاستكشاف والتطوير والإنتاج والتصدير والتصنيع وبرامج الاستثمار... إلى وزارة النفط ومجلس الوزراء'' (الفقرة أولا/5 من المادة 8، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية)؛ ''في حالة قناعة وزير النفط بوجود حيد في قرار مجلس الإدارة، فان من حق وزير النفط تقديم مقترح إلى مجلس الوزراء لإجراء تغييرات معينة على القرار ويكون قرار مجلس الوزراء ملزم لمجلس الإدارة'' (الفقرة ثانيا، المادة 10)؛ مشاركة وزارة النفط للشركة ووزارتي المالية والتخطيط في إدارة المؤشرات الاقتصادية للشركة (الفقرة أولا، المادة 11، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية). ولكن، ما علاقة وكيل الوزارة لشؤون الاستخراج بأدوار ووظائف الوزير والوزارة المذكورة هنا؟! وهل الدور التنظيمي الذي سيؤديه وكيل الوزارة، كما ذكرنا سابقا، شبيه بالدور التنظيمي الذي كانت تؤديه ''لجنة المتابعة لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات''، من خلال تمثيلها في ''مجلس النفط'' وتمثيلها في مجلس إدارة شركة النفط الوطنية العراقية؟

- **مجلس الوزراء**: يؤدي مجلس الوزراء الأدوار التنظيمية الآتية في إدارة نشاط الشركة:

– الشركة ترتبط بمجلس الوزراء (الفقرة أولا، المادة 2).

– مصادقة مجلس الوزراء على فتح مكاتب للشركة خارج العراق (الفقرة أولا، المادة 2).

– موافقة مجلس الوزراء على تأسيس شركات مملوكة للشركة وتمويلها لتنفيذ أعمالها (الفقرة سابعا، المادة 4).

– موافقة مجلس الوزراء على اختيار الشركة لمكتب استشاري لتحديد قيمة الموجودات الثابتة

للشركات المملوكة (الفقرة أولا/1، المادة 5).

- موافقة مجلس الوزراء على زيادة رأس مال الشركة (الفقرة ثانيا، المادة 5).
- موافقة مجلس الوزراء على القروض الداخلية والخارجية للشركة (الفقرة رابعا، المادة 5).
- موافقة مجلس الوزراء على ترشيح النائبين الأول والثاني لرئيس الشركة (الفقرة أولا/3، المادة 7).
- مصادقة مجلس الوزراء على ترشيح رئيس الشركة ثلاثة خبراء لعضوية مجلس الإدارة (الفقرة أولا/5، المادة 7).
- موافقة مجلس الوزراء على استحداث أي تشكيل في الشركة، وموافقة وزير النفط ومجلس الوزراء على إلحاق أي تشكيل بالشركة (الفقرة رابعا، المادة 7).
- مصادقة مجلس الوزراء على الاتفاق بين الشركة ووزارات المالية والنفط والتخطيط حول تحديد المؤشرات الاقتصادية والمالية لنشاط الشركة (الفقرة أولا، المادة 11، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية).
- يصدر مجلس الوزراء نظام استثناء حوافز العاملين في الشركة من أحكام قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم 22 لسنة 2008 (الفقرة ثانيا، المادة 13، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية).
- ”يصدر مجلس الوزراء وباقتراح من الشركة نظاما يحل محل القوانين المستثناة والمنصوص عليها في الفقرة أولا من هذه المادة...“ (الفقرة ثانيا، المادة 16، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية).

- **المؤشرات الاقتصادية والمالية لنشاط الشركة** (الفقرة أولا، المادة 11، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية): إن الإدارة التوافقية للمؤشرات الاقتصادية والمالية (الكلف الاستثمارية، الكلف التشغيلية، معدل الكلفة، نسبة الربح) لنشاط الشركة يتعارض مع ما يريده دستور البلاد النافذ من وجوب اعتماد تقنيات مبادئ السوق في إدارة نشاط تطوير ثروة النفط والغاز (المادة 112/ثانيا)، وليس اعتماد بيروقراطية الجهاز الحكومي التنفيذي والمناورات

السياسية، كما يقول أحد الخبراء في تقييمه، المعروض في هذا المبحث. فضلا عن ذلك، أن الإدارة التوافقية لنشاط الشركة ليس فقط تسلبها استقلالياتها الإدارية والاقتصادية والمالية في تقرير مؤشرات نشاطها، وإنما أيضاً ستقود إلى تشويه النتائج الفعلية لنشاطها الاقتصادي والمالي والإنتاجي، وهو أمر سيُفضي أيضاً إلى تهرُّبها كمؤسسة، وتهرُّب قادتها كشخوص معنوية وطبيعية أيضاً، من المساءلة القانونية والمجتمعية عن نتائج هذا النشاط.

- **توزيع أرباح الشركة** (الفقرة ثالثا/2 من المادة 12، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية): كان يجب على المشرّعين لقانون التأسيس الثالث للشركة، أن يتركوها توزع أرباحها بنفسها على وفق مبادئ السوق التي فرضها الدستور وعلى وفق سياساتها وبرامجها الاستثمارية والخدمية، لا أن يحولوها إلى مجرد وكالة حكومية (وعلى أساس طبيعة ضوابط نظامها الداخلي المقررة من قبل مجلس إدارتها نفسه – الفقرة ثالثا/2/و من المادة 12) شبيهة بحالة وكلاء وزارة التجارة في توزيع حصص البطاقة التموينية.

- **تدقيق ومراقبة حسابات الشركة** (الفقرة ثانيا/4، المادة 14): لم يجر في قانون التأسيس الثالث للشركة تحديد الآليات التنظيمية لتكليف المحاسبين القانونيين بأعمال تدقيق ومراقبة حسابات الشركة، وهل هؤلاء أشخاص طبيعيون أم مؤسسات، وعما إذا كانوا داخليين (من داخل الشركة) أو خارجيين (يستقدمون من خارج الشركة)، وهل هؤلاء مواطنون أم أجانب؟

- **استثناء نشاط الشركة والشركات المملوكة لها من فعل القوانين الأخرى** (الفقرة أولا من المادة 16، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية): على الرغم من الأهمية الاقتصادية لنشاط الشركة والشركات المملوكة لها في الاقتصاد الوطني، إلا أن استثنائها من فعل القوانين الأخرى المنظمة للنشاط الاقتصادي في البلاد، مثل قانون الشركات العامة وقانون الإدارة المالية وقانون العقود الحكومية وغيرها، سيقود إلى تشويه عمل نظام إدارة نشاطها ومؤشرات نتائج هذا النظام، وسيطبع السلوك التنظيمي لقادتها في عمليات اتخاذ القرارات بسمات الإرادوية، وضعف المسؤولية، وربما التبذير بالموارد المالية المتاحة لها، وخنق المنافسة وتشويه المناخ الاستثماري العام في البلاد. هذا الاستثناء يتعارض مع ما يريده الدستور باعتماد تقنيات مبادئ السوق، وتشجيع الاستثمار في عمليات استغلال وتطوير الموارد النفطية.

الخاتمة

يبدو أن المشرّع لقانون الشركة رقم (4) لسنة 2018، حاول التوفيق والجمع بين نوعين مختلفين مؤسساتياً وتنظيمياً ووظيفياً من الهياكل التنظيمية المقترحة والسائدة في التجربة الوطنية لتكوين الهيكل التنظيمي للشركة، وهي محاولة مُناقضة لأحكام الدستور النافذ في البلاد، ومُناقضة لمبادئ علم إدارة منظمات الأعمال المعاصر في آن واحد:

- النوع الأول: الهياكل التنظيمية الثلاثة المقترحة في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع لإدارة الموارد النفطية الوطنية، حيث جرت على أساسها محاولة تكوين هيكل تنظيمي للشركة مُتكوّن من مستويين تنظيميين فقط هما مستوى ''مجلس الوزراء'' (ويمثل مستوى الإدارة الإستراتيجية في الهيكل) ومستوى ''مجلس إدارة الشركة'' (ويمثل مستوى الإدارة العملياتية في الهيكل). سيعتري هذه المحاولة الإخفاق التنظيمي الكامل بسبب تناقضها 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 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 مُتكوّن من مستوى تنظيمي واحد هو مستوى ''مجلس إدارة الشركة''، يشغل فيه رئيس الشركة (المتسلح بأحكام القانون)، على غرار نظيره المقاول الرئيس 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 الإدارة الإستراتيجية لنشاط تطوير واستغلال الحقول النفطية موضوع العقد (مثلاً 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 بدئه النشاط الوظيفي بعد نفاذ قانون الشركة، أم بعد فترة زمنية غير منظورة لنشاطه.

– السبب الثالث، تتيح أحكام القانون لرئيس الشركة امتلاك سيطرة تنظيمية رسمية (بموجب أحكام القانون ذات الصلة) وسيطرة تنظيمية فعلية (بموجب هيمنته ونفوذه التنظيمي الكبيرين) في إدارة نشاط تطوير واستغلال جميع الموارد النفطية الوطنية. هذا الأمر التنظيمي، يجعل من تلازم منصب ''رئيس الشركة ورئيس مجلس إدارتها'' في شخص واحد 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 دستورياً وقانونياً واقتصادياً واجتماعياً على نشاط الشركة، وإنما سيقود أيضاً إلى هيمنة الإدارة غير المحترفة لهذا النشاط، وهو أمر مُناقض 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)، ومُناقض أيضا للمادة (3) من قانون الشركة نفسه (التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية)، الذي اعتمد هذا المبدأ الدستوري لتحقيق هدف الشركة بالاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية الوطنية.

في هذا المبحث، أشرنا إلى أن أصحاب مبادرة تشريع قانون الشركة الجديد قد وضعوا نشاط إدارة الموارد النفطية الوطنية في مأزق تنظيمي كبير، عندما قرروا لها مستوى تنظيمياً واحداً لإدارتها هو ''مجلس إدارة الشركة''، وهو أمر يؤسس لتكوين منظومة إدارة ناقصة المحتوى والإجراء التنظيمي. بيد أننا في هذا المبحث قد افترضنا، ولم يكن افتراضنا إرادوياً وإنما افتراضاً مُسبباً بأحكام قانون الشركة، هيكلاً تنظيمياً كمنظومة إدارة كلية موحدة، 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 آنفاً، سيقع الهيكل المفترض أيضا في تناقض كبير، أولا، مع أحكام الدستور: من جانب الشخوص التنظيمية المكلفة بإدارة الموارد النفطية الوطنية، ومن جانب الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية المكلفة بأدائها؛ وثانيا، 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.

في المبحث الأول من هذا الفصل، عند تقييمنا لطبيعة نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية في قانون التأسيس الثالث للشركة، وكذلك منهجية الحوار الدائر بشأنه (التي سيرد تفصيلها في المبحث الثالث من هذا الفصل)، أشرنا إلى أن الشركة ربما لا تحتاج إلى تشريع قانون خاص بها، ذلك أن التشريع المنفرد لقانون "**المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار**"، المقترح من قبلنا في المبحثين 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 والإعمار أو قانون النفط والغاز الاتحادي، بعد تشريع أحدهما، لا أن يترك وضعه لمجلس إدارتها، كما جاء ذلك في قانون تأسيسها الجديد (المادة 1/سادسا). ومع ذلك، وبغرض الخروج الآمن من المأزق التنظيمي المذكور في أعلاه ومعالجة تناقضاته الكثيرة، نقترح، وفي إطار أحكام قانون الشركة، الهيكل التنظيمي الآتي، بمثابة منظومة كلية موحدة، لإدارة نشاط الشركة في تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية: المركز الإستراتيجي (مجلس إدارة الشركة)، والمركز التنفيذي، والمراكز العملياتية، كما سيرد تفصيله في المبحث الثالث للفصل الثالث من هذا الكتاب.

مصادر المبحث الثاني

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 الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

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.ne.

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 شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.

قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 بشأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.

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

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.

المبحث الثالث: مقاربة منهجية الحوار الوطني حول قانون الشركة

المقدمة

في رده على «رسالة مفتوحة حول قانون شركة النفط الوطنية»، لمجموعة من خبراء صناعة النفط العراقيين (فيما بعد المذكرة/أصحاب المذكرة)، يبدي السيد عادل عبد المهدي في «مذكرة الأستاذ شفيق وإخوانه.. ويستمر النقاش» (فيما بعد الرد/صاحب الرد)، رغبته باستمرار ومواصلة النقاش عن إشكالات قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018، من باب منهجي سليم تماما «... فعلى من يعارض القانون وفلسفته، أن يقدموا إجابات جدية ومسؤولة لهذه الإشكالات، لا التشكيك والانتقاد فقط»، وهو أمر منهجي ليس فقط نرحب به ونؤيده ونشارك فيه، وإنما أيضا ندعو إليه بقوة، للخلاص مما أسماه صاحب الرد حالة «ضعف تقاليد العمل الفكري»، التي صاحبت فكرة إعادة إحياء الشركة بعد التغيير السياسي والمؤسساتي العاصف في البلاد عام 2003. بيد أن صاحب الرد، كما هو حال أصحاب المذكرة، قد وقع في «فخ» عدم متابعة النقاش الذي جرى قبل وبعد إصدار القانون الجديد للشركة، وهي دلالة ليس فقط عن ضعف تقاليد العمل الفكري في تناول قضايا الشأن العام، وإنما أيضا دلالة عن غياب التقاليد المنهجية العلمية الرصينة في تناول هذه القضايا. لا ينبغي أن يُعدّ ما أشرنا إليه انتقاصاً من أهمية ما جرى طرحه من أراء أصحاب المذكرة وصاحب الرد عليها، وإنما هي دعوة لترشيد الحوار وتنظيمه على أسس منهجية سليمة، تُفضي إلى بلورة أطروحات علمية وعملية مُبررة ومُسببة عن القانون الجديد للشركة، وتقديمها للسلطات التشريعية والتنفيذية في بلادنا للنظر فيها.

وفي سياق بلورة الحوار، سنعمد إلى مناقشة أطروحات المذكرة والرد عليها، من زاوية **منهجية تعامل المتحاورين مع نمط نظام إدارة الموارد النفطية** الوارد في قانون الشركة. وستكون مُهمتي صعبة جداً في هذا الحوار؛لأن منهجية الاختصاصات العلمية والمهنية لمن أحاورهم مختلفة عن منهجية اختصاصي العلمي في إدارة الأعمال، وهو أمر مُفضي لا محالة إلى الاختلاف وربما التقاطع في منهجية التعامل النظري والعملي مع موضوعات الحوار المطروحة. سأتناول بعض موضوعات منهجية الحوار المعني في نقطتين: الأولى، الجهاز المفاهيمي للحوار؛ الثانية، توصيف وتقييم منهجية الحوار الدائر حول قانون الشركة.

1.3.1. الجهاز المفاهيمي للحوار حول قانون الشركة

تبتدئ المذكرة بالترحيب بإصدار قانون الشركة، وقد جاء هذا الترحيب مُبررا، من قبل أصحابها، بسبب «خصوصية الشركة وأسبقيات أعمالها». لا جدال في حق أصحاب المذكرة الترحيب بصدور القانون الجديد للشركة وعَدّه خطوة إلى الأمام، ولكن ينبغي لهذا الترحيب أن يكون متوافقا ليس مع خصوصية وأسبقيات أعمال الشركة، والتي لم يفصحوا عنها، وإنما الترحيب بولادة مؤسسة Institute القانون Law نفسها. في السياق الذي نبحثه هنا، يُعدّ قانون الشركة الجديد بمثابة منظومة مؤسساتية، جرى توافق اجتماعي وسياسي عليها في لحظة تاريخية معينة في بلادنا، تُقرر مُكوناتها سياقات اتخاذ القرارات الإستراتيجية والوظيفية والعملياتية لنشاط القطاع النفطي الوطني.

يحرص أصحاب المذكرة على «أن يعمل القانون بكفاءة، بدون عوائق مادية أو إدارية...». وبما أن قانون الشركة الجديد قد جاء بنظام محدد لإدارة جميع حلقات السلسلة التنظيمية/التكنولوجية النفطية لعمليات المنبع Upstream (حلقات التحري والتنقيب والتطوير والإنتاج) وعمليات المصب Downstream (حلقات التصفية والنقل والتكرير والتصنيع والتسويق) في آن واحد، فإن اقتصار تقييم عمل نظام الإدارة بمعيار "**الكفاءة**" وحده سيكون غير كاف لنشاط تطوير واستغلال مواردنا النفطية المتاحة والكامنة، ويعكس فهما منهجيا "تقنيا" للقانون نفسه، ما لم يُصار إلى تقييم عمل نظام الإدارة في القانون الجديد بمنظومة معايير **الكفاءة والفاعلية والمنفعة** في آن واحد لهذه الموارد.

تُعرّف **الكفاءة** Efficiency على أنها الإنتاج بأقل تكلفة، وأقل جهد، وأقل هدر للطاقات الإنتاجية والإدارية والبشرية المتاحة للشركة النفطية في نشاطها التنظيمي والوظيفي. إن كفاءة المشروع الإنتاجي تنعكس في معيار مدى نجاحه في استخدام الموارد المتاحة له، فكلما كانت إدارة المشروع ناجحة في تحقيق الاستخدام الأفضل لإمكاناته البشرية والمادية، كلما كانت أكثر كفاءة. أما **الفاعلية** Effectiveness فتُعرّف على أنها نسبة الأهداف المتحققة إلى الأهداف المرسومة للشركة النفطية في تطوير واستغلال الموارد النفطية. مثلا، يمكن أن تُعرّف فاعلية الاستثمارات الرأسمالية النفطية على أنها العلاقة بين مخرجات مركز كُلفة معين وأهدافه، إذ كلما زادت مخرجات الإنفاق الاستثماري النفطي في تحقيق الأهداف المرسومة، كلما أصبح مركز الكُلفة

أو الوحدة الإدارية أو المشروع الاستثماري أو الشركة النفطية أكثر فاعلية (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي (1)، 2017: 148 – 159). وكمثال من أحكام قانون تأسيس الشركة لسنة 2018، يمكن لهدف ''ضمان أعلى العوائد وأدنى التكاليف'' أن يكون معيارا لكفاءة استغلال الموارد النفطية، وأن يكون هدف تحقيق ''أعلى منفعة للشعب العراقي'' معيارا لفاعلية إدارة الموارد النفطية (المادة 3 من القانون، التي وصفتها قرارات المحكمة الاتحادية العليا بعدم الدستورية).

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

ومع ذلك، يرى صاحب الرد إن ''إقرار القانون بحد ذاته رغم بعض الملاحظات، هو نقلة تاريخية ونوعية مهمة سياسية واقتصادية واجتماعية ومفاهيمية...''. ومع الاحترام لوجهة نظر صاحب الرد حول قانون الشركة، إلا أن هذا القانون لا يُمكن وصفه بصفات ''التاريخية'' و''النوعية'' من زاويا نظر فرادة وجودة نظام إدارة الموارد النفطية فيه. فمن الناحية التاريخية، لا يتصف قانون الشركة الجديد بفرادة صدوره، إذ سبقه في ذلك صدور قانونين للشركة في سنتي 1964 و1967. ومن الناحية النوعية، لا يتصف القانون الجديد بمواصفات الجودة المطلوبة بوصفه ''مؤسسة''، مهمتها الأساسية إدارة نشاط القطاع النفطي عملياتياً وإستراتيجياً في آن واحد، إذا ما نظرنا في جودة مؤسسة القانون الجديد للشركة من زاوية المعايير المعاصرة لمفهوم الجودة، ومن زاوية معايير SMART للأهداف، على النحو الموجز الآتي (سنعطي مثالا واحدا عن هذه المعايير مُستقى من قانون الشركة):

- **تقييم قانون الشركة الجديد بالمعايير المعاصرة لمفهوم الجودة:**

– معايير المدخلات Inputs Standards: لا يضم مركز الشركة جميع الشركات النفطية العراقية المرتبطة بوزارة النفط (المادة 7/ثانيا)، وأن ''مستوى أداء شركات النفط الحالية

المرتبطة بوزارة النفط لا يحسد عليه...'' (المذكرة). وبموجب قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019، تم استبعاد شركة تسويق النفط الوطنية من عداد الشركات المملوكة للشركة.

- معايير العمليات Process Standards: اتصاف عمل نظام إدارة الموارد النفطية بالطابع العملياتي التقني الصرف، واستبعاد الإدارة الإستراتيجية من عمل هذا النظام، في الوقت الذي يطلب فيه دستور البلاد الحالي من نظام الإدارة المذكور رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز (المادة 112/ثانيا من الدستور).

- معايير المخرجات Outputs Standards: يجري تحديد قيمة مؤشرات مخرجات نشاط الشركة (مبلغ الكلف الاستثمارية والتشغيلية، معدل الكلفة، نسبة الربح) على أساس إداري توافقي بيروقراطي (المادة 11/أولا من القانون، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية)، وليس على أساس اعتماد ''أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار''، كما يقول الدستور (المادة 112/ثانيا).

- معايير القيمة المضافة Surplus Value Standards: سيُفضي غياب الإدارة الإستراتيجية من نظام إدارة الموارد النفطية في قانون الشركة، إلى إنتاج وإعادة إنتاج الريع النفطي. إن الغرض من تكوين نظام إدارة صناعة استخراج النفط والغاز في بلادنا، ينبغي أن يتجسد تحديدا في تكوين الشروط المؤسساتية الملائمة والفعالة، الضامنة للتقريب ما بين نوعين من القيمة Value الاجتماعية المنتجة في هذه الصناعة: القيمة الاجتماعية المتحققة (إنتاج الريع النفطي)، والقيمة الاجتماعية الكامنة (إنتاج القيمة المضافة) من استغلال الموارد النفطية المتاحة. وعندما تغيب القيمة الاجتماعية الكامنة من اهتمامات نظام الموارد النفطية، ستنزع عمليات إدارة صناعة الاستخراج النفطي نحو تحقيق مستوى معين من المؤشرات الإنتاجية والاقتصادية الكمية الطابع تحديدا (إنتاج القيمة الاجتماعية المتحققة)، الأمر الذي يقود بالمحصلة النهائية إلى افتراق القيمة الاجتماعية المتحققة من نشاط قطاع استخراج النفط عن القيمة الاجتماعية الكامنة له، سواء على المستوى الوطني أم على مستوى الأقاليم والمحافظات المستخرجة للنفط والغاز (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي (2)، 2017: 63-37).

- **تقييم أهداف قانون الشركة الجديد بمعايير SMART**: لم يجر في قانون الشركة تحديد أهداف تأسيس ''مؤسسة'' الشركة ككيان مؤسساتي، وإنما جرى تحديد أهداف نشاط الشركة كمنظمة أعمال على النحو الآتي: ''تهدف الشركة إلى الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية في مجال استكشاف النفط والغاز وتأهيل وتطوير الحقول والإنتاج والتسويق وكافة النشاطات المرتبطة بها إضافة إلى الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية على أسس فنية واقتصادية لضمان أعلى العوائد وأدنى التكاليف وبما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي'' (المادة 3 من القانون، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية). وباستخدام منهجية تحديد أهداف منظمات الأعمال المختلفة، نرى في النص المقتبس وجود هدف تقني واحد لنشاط الشركة هو الاستغلال الأمثل للثروة النفطية والغازية استخراجاً وتصنيعاً وتسويقاً، بينما ''ضمان أعلى الموارد وأدنى التكاليف'' هو التعبير الاقتصادي الكمي عن مبدأ الأمثلية Optimization التقنية لنشاطها في تطوير واستغلال الموارد النفطية، وأن تحقيق ''أعلى منفعة للشعب العراقي'' لا يُمكن عَدّه هدفا للشركة، وإنما هدف لنظام إدارة الشركة في قانونها الجديد أو في قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع منذ عام 2007. ومع ذلك، إذا أجرينا تقييماً لجودة أهداف الشركة بمعايير SMART، فهذا الأمر يتطلب امتلاك الشركة لرؤية إستراتيجية واضحة بما فيه الكفاية عن هدف و/أو مجموعة أهداف إستراتيجية ترغب في تحقيقها، ولديها أجوبة قاطعة الدلالات المنهجية والمعلوماتية عن جميع الأسئلة الآتية بوصفها كيانا مؤسساتيا: ما هو الشيء الذي ترغب بتحقيقه، ولماذا ترغب بتحقيقه، وكيف ستتمكن من تحقيقه، ومن سيساعدها على تحقيقه، وأين ستعمل على تحقيقه:

- معيار الهدف المحدد Specific. إذا كان هدف الشركة هو الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية، فما هو الشيء الذي ترغب بتحقيقه للوصول إلى هذا الهدف: تحديث نمط نظام الإدارة القائم حالياً و/أو تحديث تكنولوجيا الإنتاج الحالية مثلا، أم تغيير نمط نظام الإدارة القائم على عقود الخدمة لجولات التراخيص النفطية واستبداله بأنماط أنظمة الإدارة في عقود مشاركة الإنتاج أو عقود الامتياز النفطي الحديثة أو الجهد الوطني المباشر وغيرها على سبيل المثال وليس الحصر. وبدلالة وسائل تحقيق أهداف الشركة، الواردة في (المادة 4)، لا يبدو أن هدف الشركة التقني الطابع بتحقيق الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية قد جرى تحديده بالدقة الكافية، ليستوعب المسارات التنظيمية المختلفة لتحقيق الأهداف في صناعة النفط المعاصرة.

- معيار الهدف القابل للقياس Measurable. بمعنى قدرة الشركة على قياس الهدف نفسه، أو أن هدفها يمكن قياسه كمياً أو نوعياً. وبما أن هدف الشركة هو الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية استخراجا وتصنيعا وتسويقا (تم استبعاد نشاط التصنيع ونشاط التسويق بموجب قرارات المحكمة المذكورة)، فما هو معيار قياس ''الأفضلية'' في نشاط الشركة حسب قانونها، مقارنة بنشاط وزارة النفط الاتحادية، المتصرفة بملكية وإدارة الثروة النفطية قبل صدوره. إذا تعذر الأمر على الشركة إيجاد معيار القياس في قانونها، فلا جدوى عملية، إذن، من تشريع هذا القانون. عندما أبرمت وزارة النفط عقود الخدمة النفطية مع شركات النفط الأجنبية في جولات التراخيص منذ عام 2009، جرى تحديد بعض معايير قياس انجاز أهداف الإنتاج النفطي في هذه العقود، منها المعايير الآتية في دائرة نشاط الإنتاج لعقد خدمات فنية لحقل نفط الرميلة: ''الإنتاج المحسن''، ''الإنتاج الزائد''، ''معدل الإنتاج الزائد''، ''معدل الإنتاج الأولي''، ''الإنتاج الصافي''، ''معدل الإنتاج الصافي''، ''فترة الإنتاج المستمر''، ''الإنتاج المستقر المستهدف'' وغيرها. إذا استخدمت الشركة معايير وزارة النفط المذكورة لقياس هدف الإنتاج النفطي، فما هو مُبرر تشريع قانونها الجديد، وإذا لم تستخدم الشركة معايير وزارة النفط المذكورة لقياس هدف الإنتاج النفطي، فما هي معاييرها لذلك وقانونها خالٍ منها؟

- معيار الهدف القابل للتحقيق Attainable. هناك أهداف مستحيلة التحقيق إما لتعارضها مع قوانين طبيعية، وأما لتعارضها مع قوانين وقواعد موضوعة. وبما أن هدف الشركة هو الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية في دائرة الاستخراج النفطي مثلا، فإن امتلاك الشركة للشركات النفطية الاستخراجية والخدمية الحالية، التابعة لوزارة النفط الاتحادية، سوف لن يجعل من هدفها المذكور قابلا للتحقيق، لأن ''مستوى أداء شركات النفط الحالية المرتبطة بوزارة النفط لا يحسد عليه...''، كما يقول أصحاب المذكرة. وإذا أرادت الشركة تحقيق الهدف المذكور باستخدام وسيلة ''إدارة عقود الخدمة النفطية التي تم إبرامها في جولات التراخيص في الاستكشاف والتطوير والإنتاج، وتلزم الشركة بمراجعة العقود المبرمة وتعديلها بما يضمن مصلحة الشعب العراقي''، الموجودة في قانونها (المادة 4/رابعا)، فإنها لن تستطيع فعل ذلك، لأن عقود جولات التراخيص النفطية لا تتضمن أحكاما بشأن ضمان مصلحة الشعب العراقي من تنفيذ هذه العقود أو توفير إيرادات مالية إضافية للموازنات العامة الاتحادية (أنظر تفصيل ذلك في المبحث الثالث من الفصل الثاني لهذا الكتاب).

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

- معيار الإطار الزمني للهدف Time-bound (Timely). معنى هذا أن تضع الشركة لنفسها وقتا تبدأ فيه العمل على تحقيق الهدف، ووقتا تنهي فيه العمل على هذا الهدف، وبذلك لن تدخل في جدول أعمال الشركة إلا الأعمال التي تستحق أن تكون فيه، وهي الأعمال المرتبطة بالعمل على الهدف وإنهاء العمل على هذا الهدف. لم يضع قانون الشركة إطار زمني محدد للعمل وإنهاء العمل على هدفها المتمثل في الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية استخراجا وتصنيعا وتسويقا. وكان علينا الانتظار لعقدين من الزمن لنرى أن الشركة لم تحقق أهدافها في قانون تأسيسها الثاني سنة 1967، وتم إلغائها في عام 1987. وهل علينا الانتظار أيضا لعقدين من الزمن حتى نرى، لا سمح الله، أن الشركة لم تحقق هدفها المذكور، ولكن بعد التفريط بالموارد البشرية والمادية الثمينة وبالزمن الثمين الضائع! لماذا يدفع أصحاب المذكرة وصاحب الرد باتجاه تجريب المجرب مرة أخرى؟ وما هو المنطق المنهجي من وراء الدعوة إلى "... فكما عدل قانون شركة النفط الوطنية رقم (123) لسنة 1967 خمس مرات قبل أن تلحق الشركة بوزارة النفط عام 1987، فبالإمكان تعديل القانون الحالي على ضوء التطبيق العملي"؟ (الجنابي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 12 نيسان 2018)، أو كما يقول صاحب الرد"... فما لا يدرك كله لا يترك جله"! لماذا لا نتريث لبعض الوقت لنتدارس أمر قانون الشركة بروية كافية وإضفاء الحيوية على تقاليد العمل الفكري الضعيفة حاليا حول

القانون، كما يقول صاحب الرد، من خلال صياغة منهجية جديدة لإدارة وتنظيم النقاش حوله، والعراق زاخر بالكفاءات العلمية والمهنية في هذا المجال، وفي مقدمتهم أصحاب المذكرة وصاحب الرد وغيرهم بلا أدنى شك!

1.3.2. توصيف وتقييم منهجية الحوار حول قانون الشركة

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

في السياق الذي نبحثه هنا، كان ينبغي للمذكرة والرد أن تكون مشكلتهما البحثية هي ''نقد قانون الشركة''، الذي جرى قبل عملهم العلمي، وليس طرح مشكلة ''قانون الشركة'' نفسه في هذا العمل. ولتوضيح الفارق المنهجي في معالجة المشكلتين، نقول أن تجاهل المذكرة والرد (**مشكلة نقد قانون الشركة**) في حراكها المعرفي وتعاقبها الزمني، ومعالجتهم (**مشكلة قانون الشركة**) في حالتها المعرفية الساكنة، قد أوقعهما، كما ذكرنا بمقدمة هذا المبحث، في فخ تكرار ما عالجته الدراسات السابقة، وهو أمر ليس فقط مُعيبا منهجيا، ولكنه أيضا قد حرمهما من فرص صياغة واقتراح وتقديم رؤى فكرية وعملية جديدة حول مشكلة قانون الشركة الجديد. في الصفحات التالية من هذا المبحث، سنواصل النظر في المذكرة والرد من زاوية المعالجة المنهجية لمشكلة نقد قانون الشركة، وليس معالجة مشكلة قانون الشركة ذاته، في موضوعات الحوار المطروحة فيهما الآتية: التأسيس واستقلالية الشركة، أهداف الشركة، وعلاقة الشركة بالأقاليم والمحافظات المنتجة.

أولا. التأسيس واستقلالية الشركة:

1. يرى أصحاب المذكرة أن ارتباط الشركة بمجلس الوزراء يتناقض مع كونها كياناً مؤسساتياً مستقلاً مالياً وإدارياً، ويرون أن حل هذا التناقض يمكن أن يكون من خلال ''تحديد علاقة الشركة بمجلس الوزراء من الناحيتين المالية والإدارية''، من دون أن يقدموا أية مقترحات بهذا الشأن، مع

العلم أن القانون الجديد قد حدد هذه العلاقة بوضوح كبير في الكثير من أحكامه. لقد جرى طرح هذه المشكلة من قبل الكثير من الباحثين في قانون الشركة الجديد، ولغاية الآن لم يتم بلورة موقف منهجي محدد بشأن حلها، على الرغم من تبلور ثلاثة مواقف منهجية من أمر الارتباط التنظيمي للشركة: الموقف الأول، بقاء ارتباطها بمجلس الوزراء حسب أحكام القانون الجديد؛ الموقف الثاني، عودة ارتباطها بوزارة النفط حسب قانوني تأسيسها الأول في عام 1964 والثاني في عام 1967 ولكن حسب أحكام القانون الجديد أيضا؛ والموقف الثالث، ارتباطها بمؤسسة جديدة أسميناها "المجلس الاتحادي للطاقة والأعمار" ينبغي تشريع قانونها، والذي طرحه مؤلف هذا الكتاب في المبحث الثاني من هذا الفصل، أو تضمينها في قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع. في الموقفين الأول والثاني، تبقى الشركة فاقدة لاستقلاليتها المالية والإدارية بحكم ما قرره القانون الجديد لنشاطها من طابع عملياتي صرف وخضوع نشاطها للمناورات السياسية (أنظر: مرزا، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 16 آذار/مارس 2018). أما في الموقف الثالث، فهناك فرص كثيرة وكبيرة لاكتساب الشركة بعض أوجه الاستقلالية المالية والإدارية، في شروط ممارستها الإدارة الإستراتيجية والعملياتية وتحرير نشاطها من تأثير المناورات السياسية. وفي كل المواقف الثلاثة المذكورة، لا يُمكن للشركة أن تكون مالكة لاستقلاليتها التنظيمية والمالية المطلقة تجاه الشخوص الدستورية المالكة والمتصرفة بإدارة الثروة النفطية: الشعب العراقي، الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، أو كما يقول صاحب الرد بحق "...إذا أراد مجلس الإدارة (مجلس إدارة الشركة – المؤلف) السير وفق سياساته دون مراعاة سياسات الدولة فمعنى ذلك الاستقلال بهذا القطاع الخطير (القطاع النفطي – المؤلف) بعيدا عن أية رقابة..." وبما أن صاحب الرد لا يُعارض الارتباط التنظيمي للشركة بمجلس الوزراء، إلا أنه يقع في تناقض منهجي واضح عندما يدعو إلى إيجاد نفوذ تنظيمي كبير لوزير النفط في إدارة أعمال الشركة، كما سنرى في النقطة التالية ولاحقا أيضا، وهو بذلك يتفق منهجياً مع الرأي القائل بضرورة ارتباط الشركة تنظيميا بوزارة النفط لضمان استقلاليتها: "يمكن اعتبار شركة النفط الوطنية شركة تعود ملكيتها للدولة وتعتبر الذراع التنفيذي لوزارة النفط... لذا يجب أن يتم إبعادها عن أيدي السياسيين..." (الجواهري، http://www.akhbaar.org في 8 آذار 2018).

2. يرى أصحاب المذكرة أن تدخل وزير النفط في شؤون الشركة ينتقص من استقلاليتها. بيد أن معالجة المذكرة لهذه المشكلة تعتريها عدم دقة منهجية كبيرة، ذلك أن ما تقترحه من نظام إدارة

لتقسيم العمل بين وزارة النفط (الاختصاص بأمور السياسات والتخطيط) والشركة (الاختصاص بالأمور التنفيذية والعملياتية) لم تأت به قط المادة (112) بفقرتيها من الدستور التي يستندون إليها في تبرير مقترحهم المذكور، فضلاً عن عدم وجود وثيقة رسمية جرى فيها رسم وإقرار وإعلان السياسة النفطية للدولة الاتحادية، بغرض التزام الشركة بها. ويوافقهم الرأي صاحب الرد، كما ذكرنا في النقطة السابقة، بقوله: "...إذا أراد مجلس الإدارة السير وفق سياساته دون مراعاة سياسات الدولة فمعنى ذلك الاستقلال بهذا القطاع الخطير بعيدا عن أية رقابة..." . ولكن صاحب الرد يفترق عن أصحاب المذكرة بمنهجية معالجة المشكلة المذكورة، ولكن بمغالطات دستورية وتنظيمية كثيرة وفادحة التبعات السياسية والاقتصادية. يقترح صاحب الرد وفي إطار أحكام القانون الجديد للشركة: "أ) تشكيل لجنة برلمانية ومن الشركة عند الخلاف (بين مجلس إدارة الشركة ووزارة النفط – المؤلف)...؛ ب) يعتبر قرار مجلس الإدارة نافذا في حالة مرور شهر بدون قرار (من اللجنة المقترحة من قبل صاحب الرد – المؤلف)...؛ ج) آلية لتغييرات في مجلس الإدارة في حالة الإصرار على مخالفة سياسة الدولة" . تُعدّ عضوية البرلمان في تشكيل اللجنة المذكورة مخالفة دستورية صريحة، إذ ان الدستور النافذ للبلاد قد حدد وظائف مجلس النواب في تشريع القوانين ورقابة تنفيذها فقط، وليس في ممارسة السلطات والصلاحيات التنفيذية والعملياتية، والتي هي من اختصاص وزارة النفط والشركة في السياق الذي نبحثه هنا. فضلا عن ذلك، سيكون عمل اللجنة المذكورة ميدانا واسعا للعبة تنظيمية لا تنتهي (أنظر مفهوم اللعبة التنظيمية في: الكعبي، 2014: 246 – 259)، يغلب على أداء المشاركين فيها طابع المناورات السياسية والصراعات والمصالح الحزبية والفئوية والمناطقية، وسيغيب عنها الاهتمام الكافي بتحقيق الهدف الأساسي من إعادة تأسيس الشركة وهو الاستغلال الأفضل للثروة النفطية. لا يمكن للآلية التنظيمية (ب)، المقترحة من صاحب الرد، أن تكون سبيلاً منهجياً ناجعاً لحل المشكلة القائمة، فهي ستبقى حاضرة دوماً في الممارسة العملية لنشاط الشركة، الأمر الذي سيقود إلى تعطيل أعمالها. وعلى الرغم من أن أصحاب المذكرة قد اقترحوا فك الارتباط الوظيفي ما بين وزارة النفط والشركة، ولكنهم بالمقابل لم يقدموا الإطار المنهجي البديل والمناسب له. في مقترحنا الخاص بتشكيل "المجلس الاتحادي للطاقة والأعمار"، وضعنا وزارة النفط في عضوية هذا المجلس ممثلة لمجلس الوزراء، إلى جانب العضوين الآخرين: حكومات الأقاليم المنتجة للنفط وحكومات المحافظات المنتجة للنفط، بينما ستكون الشركة تابعة تنظيميا لهذا المجلس الجديد. أما

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

ثانيا. أهداف الشركة:

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

واستناداً للأسباب الموجبة لقانون الشركة في الجزء الخاص منها بنيابة الشركة للدولة في إدارة العمليات النفطية وبكوّن الشركة تعكس ملكية الشعب للنفط والغاز، فإن منهجية تحقيق هدف ''الاستغلال الأفضل للثرة النفطية والغازية'' (المادة 3 من القانون، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية) تتطلب ليس ضبط عمليات المنبع، وإنما إدارة Management التكامل التنظيمي/التكنولوجي لعمليات المنبع والمصب في آن واحد. تختلف **منهجية ضبط العمليات النفطية** عن **منهجية إدارة العمليات النفطية** على الأقل في المسائل المنهجية الأساسية الثلاث الآتية:

- من ناحية الهدف، منهجية الضبط معنية بالأهداف المرحلية والآنية والعملياتية فقط (مثلا المستوى الحالي لأداء الشركات المملوكة للشركة، كما يقول أصحاب المذكرة)، بينما منهجية الإدارة معنية بالأهداف المرحلية والآنية والعملياتية والشاملة والمستقبلية والإستراتيجية (مثلا الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية، أو تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي، كما يقول القانون الجديد للشركة).

- من ناحية موضوع الفعل، منهجية الضبط معنية بأجزاء الموضوعات والظواهر كل على حدة (مثلا الاقتصار على عمليات حلقات المنبع فقط من السلسة التنظيمية/التكنولوجية النفطية، كما يرى أصحاب المذكرة)، بينما منهجية الإدارة معنية بالعلاقات الشاملة للموضوعات والظواهر كمنظومات تفاعلية كلية موحدة (مثلا تكامل عمليات حلقات المنبع والمنصب في السلسلة النفطية المذكورة، كما يقول القانون الجديد للشركة في المادة 3 منه، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية).

- من ناحية اتجاه حركة الفعل، منهجية الضبط معنية بتقييد حركة الفعل نحو ماضي الظاهرة فقط (مثلا المستوى الفني والإداري الحالي الضعيف لقوة العمل في الشركات المملوكة للشركة، كما يقول أصحاب المذكرة)، بينما منهجية الإدارة معنية بإزالة مُعيقات فعل الحركة باتجاه مستقبل الظاهرة (مثلا شروع الشركة وبالتعاون مع وزارة التعليم العالي بتكوين ورعاية جامعة للاختصاصات العلمية التقنية والإدارية والاقتصادية النفطية وغيرها، على وفق أسس منهجية جديدة وعلى غرار تجارب تكوين الجامعات المشابهة في بعض البلدان المنتجة للنفط، ومنها التجربة الرائدة لدولة الجزائر الشقيقة في نهاية سبعينيات القرن المنصرم، كما يرى كاتب هذه السطور).

وتضيف المذكرة ثلاثة أسباب أخرى لتوقعاتها بعدم تحقيق الشركة لأهدافها المعلنة في قانونها الجديد (السبب الأول هو تعدد مجالات نشاط الشركة): ضعف مستوى أداء الشركات النفطية المملوكة لها، وضعف مستوى كوادرها الفنية والإدارية، واعتماد معايير غير مهنية في انتقاء العاملين للعمل بالشركة. وعلى الرغم من أن أصحاب المذكرة لم يقدموا مقترحات محددة بشأن كيفية التعامل مع الأسباب الثلاثة المذكورة من قبلهم لتحقيق أهداف الشركة، إلا أنه من الناحية المنهجية يمكن الفَهّم أن هذه الأسباب تتضمن في حد ذاتها وسائل التعامل معها إذا ما رغبت وعملت الشركة

على ذلك. بيد أن صاحب الرد، كما يبدو، لا يشاطر أصحاب المذكرة الرأي حول السببين الأول (تعدد مجالات نشاط الشركة)، والثاني (ضعف مستوى أداء الشركات المملوكة لها) لأنة لم يذكر ذلك صراحة، ولكنه يوافقهم الرأي بشأن السببين الثالث (بقاء المستوى الإداري والفني ضعيفا) والرابع (بقاء التعيينات على وفق أسس غير مهنية).

ولكن بالمقابل، مقارنة بزملائه أصحاب المذكرة وليس مقارنة بباحثي الدراسات السابقة لمشكلة القانون الجديد للشركة، خطى صاحب الرد خطوة منهجية متقدمة إلى الأمام باقتراحه سبيلين مختلفين منهجيا للتعامل مع الأسباب الأربعة المذكورة (لا أستطيع الجزم بشمول اقتراحه السببين الأول والثاني هنا، بسبب اقتضاب نص الرد): السبيل الأول تنظيمي صرف ''أهمية استقلالية الشركة المالية والإدارية'' (المادة 2/أولا من القانون)؛ والسبيل الثاني اقتصادي/تنظيمي ''أهمية التشديد على اعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار (المادة الدستورية 112/ثانيا)''.

ومع أن صاحب الرد قد افترق عن أصحاب المذكرة في منهجية التعاطي مع مشكلة أهداف الشركة المعلنة، إلا أنه أيضا قد وقع في فخ عدم متابعة الجدل الدائر حول قانونها الجديد بعد صدوره، إذ أن السبيلين المنهجيين المقترحين من قبله كان قد جرى طرحهما سابقا من قبل باحثين آخرين بدرجات متفاوتة من السعة والعمق، وفي إطار من البحث النظري والعملي للكينونة المؤسساتية للشركة، ووجوب التزام نشاطها التنظيمي والإنتاجي والاستثماري وغيره بأحكام الدستور النافذ للبلاد. في منهجية الرد على آراء الآخرين (هنا المقصود أصحاب المذكرة)، لا يكفي سرد اتفاقنا أو اختلافنا معها، ما لم يُصار أيضاً إلى إعطاء تبرير موضوعي ومُسبب ومُقنع لهذا الاتفاق أو الاختلاف، والأكثر أهمية منهجية من ذلك هو تطوير تلك الآراء باقتراح آراء جديدة مُسببة وقابلة للتحقيق حول الموضوعات المطروحة في الحوار الجاري حول القانون الجديد للشركة.

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

- أولاً، تحديد مفهوم ومقومات ومظاهر استقلالية الشركة في نطاق نشاطها العملياتي والتنفيذي والإستراتيجي في استغلال الموارد النفطية.

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

ثالثاً. علاقة الشركة بالأقاليم والمحافظات المنتجة:

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

وقد كان صاحب الرد موفقا منهجيا في التعامل مع هذه المشكلة البالغة الأهمية السياسية والتنظيمية والاقتصادية، إذ أنه لم يكتف فقط بالموافقة المنهجية مع أصحاب المذكرة حول ضرورة طرحها للنقاش العام، ولكنه تَقدم للأمام باقتراح منهجي محدد للتعامل معها، من خلال "تأسيس مجلس التخطيط يضم ممثلين عن الإقليم والمحافظات المنتجة، يعمل تحت إشراف مجلس الإدارة (مجلس إدارة الشركة – المؤلف)، وذلك كخيار لتنظيم العلاقة بالإقليم والمحافظات المنتجة...". وعلى الرغم من أن صاحب الرد يقر بأن اقتراحه وقتي أو مرحلي، أو كما يقول بنفسه "... انتظارا لترتيبات نهائية"، دون أن يُفصح عن هذه الترتيبات، إلا أنه قد أخفق منهجيا في اقتراحه المذكور

عندما وضع الشركة، ككيان مؤسساتي/إداري مُستحدث، في كفة، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط معا، ككيانات مؤسساتية دستورية أصيلة وقائمة، في الكفة الأخرى من الميزان التنظيمي لإدارة الموارد النفطية حسب أحكام المادة (112) من الدستور النافذ للبلاد.

يمكننا النظر المنهجي في مقترح تأسيس ''مجلس التخطيط'' لصاحب الرد من زاويتين مختلفتين: دستورية وتنظيمية. من **زاوية النظر الدستورية**، يجب أن تُشرّع جميع القوانين استنادا إلى أحكام الدستور النافذ. لقد شُرّع قانون الشركة الجديد بما يُناقض أحكام الدستور، من زاوية تسمية الدستور للشخوص الدستورية المكلفة بالإدارتين العملياتية (الفقرة أولا من المادة 112) والإستراتيجية (الفقرة ثانيا من المادة 112) للموارد النفطية (شخوص الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة)، وليس من بينها شخص الشركة. وعلى هذا الأساس، فإن اقتراح مستوى تنظيمي جديد (مجلس التخطيط)، يضاف إلى مستويات الهيكل التنظيمي للشركة حسب قانونها الجديد، سوف لن يُغير من حالة التناقض الدستوري المشار إليها هنا. وبالتالي ستبقى الشركة شخصا تنظيميا مُستحوذا على الحقوق المؤسساتية للشخوص الشرعية دستوريا، وسيبقى (مجلس التخطيط) ضمن الهيكل التنظيمي لإدارة الشركة مُجرد مستوى تنظيمي يُمارس أعمال المناورات السياسية في إدارة الموارد النفطية، وهي وظيفة ليس فقط بمستطاعها التنظيم السليم لعلاقة الشركة بالأقاليم والمحافظات المنتجة، وإنما ستقود أيضا إلى تعطيل جهود الشركة في تحقيق أهدافها بالاستغلال الأفضل للموارد النفطية على وفق خيار أعلى منفعة للشعب العراقي.

يقول صاحب الرد، ان مقترحه الخاص بتأسيس ''مجلس التخطيط'' مستوحى من مشروعات ما سمّي حينها ''قانون النفط والغاز الاتحادي''، العالق التشريع منذ عام 2007. في المشروعات الثلاثة لهذا القانون، المقترحة من قبل مجلس الوزراء ولجنة النفط والطاقة البرلمانية، يوجد شخص تنظيمي تحت تسمية ''المجلس الاتحادي للنفط والغاز''، يحتل المرتبة التنظيمية الثالثة (الأولى مجلس النواب، والثانية مجلس الوزراء) في الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية حسب أحكامها، اختلفت المشروعات الثلاثة فيما بينها حول عدد وكينونة شخوصه ومكانته وأدواره التنظيمية ووظائفه الإدارية. وسبق لكاتب هذه السطور في كتابه (الكعبي (1)، 2017: 606-561) معالجة طبيعة هذا المجلس، أوضحنا فيه الطبيعة التنظيمية المصطنعة له، والكيفية التنظيمية أيضا لاستحواذه على الحقوق الدستورية المشروعة للحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في إدارة

عمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية. فضلاً عن ذلك، في المبحث الثاني من هذا الفصل، وكذلك في المبحث الثالث للفصل الثالث، قدمنا رؤية منهجية جديدة ليس فقط لتنظيم علاقة الشركة بالأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، وإنما أيضاً يمكن لها أن تكون نواة منهجية لتشريع قانون النفط والغاز الاتحادي العالق و/أو لتشريع قانون بديل لقانون الشركة الجديد. في الرؤية المنهجية الجديدة المقدمة من قبلنا، اقترحنا تأسيس مجلس أسميناه ''المجلس الاتحادي للطاقة والأعمار''، ترتبط تنظيمياً به الشركة، وتكون العضوية فيه محصورة فقط بالشخوص التي كلفها الدستور في المادة (112) بالتصرف بملكية وإدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية للبلاد: الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة.

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

- منهجية تأسيس مجلس التخطيط: لا يُعرف من الرد الكيفية المنهجية لتأسيس هذا المجلس. في هذا الأمر، كما نعتقد، هناك احتمالان منهجيان أمام صاحب الرد لتأسيس مجلس التخطيط: الأول، تعديل القانون الجديد للشركة عبر تضمين هيكلها التنظيمي مواد خاصة بتشكيل مجلس التخطيط، ومواصفات أعضاءه، ومهامه، على غرار ما رسمه القانون الجديد لمجلس إدارة الشركة في مواده (6، 7، 8، 9)، وهو احتمال لنشوء حالة تناقض تنظيمي بين المجلسين؛ الثاني، إضافة مجلس التخطيط إلى الهيكل التنظيمي للشركة حسب قانونها الجديد من دون الحاجة إلى تعديله، ولكن بمثابة مستوى تنظيمي فقط، وحسب التراتبية التنظيمية المعطاة له من قبل صاحب الرد، وهو احتمال يقود إلى فقدان الغرض التنظيمي من وراء تأسيسه. نشير هنا إلى أن قرارات المحكمة قد وصفت المادة (7/أولا/1، و7/ثانيا/2/البند ح)، والمادة (8) بعدم الدستورية.

- يعمل مجلس التخطيط تحت إشراف مجلس إدارة الشركة: عندما تكون المنّزلة التنظيمية لمجلس التخطيط أقل من المنّزلة التنظيمية لمجلس إدارة الشركة، سيفقد حينها مجلس التخطيط استقلاليته التنظيمية في تقديم وتنفيذ مبادرات الأعمال المتعلقة بتنظيم العلاقة بين الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، وهي المهمة التنظيمية الرئيسة المقترحة من صاحب الرد لمبررات تأسيسه.

- واجب مجلس التخطيط وضع الخطط الإستراتيجية: تعتري هذا الواجب (الوظيفة) مظاهر خلل دستوري وتنظيمي كثيرة. حسب الدستور، فإن الشخوص المكلفة بوضع الخطط الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز هي الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة (المادة 112/ثانيا)، وليس ''مجلس التخطيط'' التابع ''لمجلس إدارة'' الشركة، ولا حتى الشركة نفسها. لو اتفقنا جدلا مع صاحب الرد حول الصواب المنهجي لقيام ''مجلس التخطيط'' بوضع الخطط الإستراتيجية لمجلس إدارة الشركة، عندها ماذا سيتبقى لمجلس إدارة الشركة من عمل إداري، وهو المستوى التنظيمي المكلف بأداء وظيفة التخطيط الإستراتيجي في جميع الهياكل التنظيمية لإدارة منظمات الأعمال المختلفة؟ فضلا عن ذلك، وحسب القانون الجديد للشركة، تُمارس الشركة أعمال الإدارة العملياتية وليست أعمال الإدارة الإستراتيجية لوظيفة التخطيط الإدارية.

- واجب مجلس التخطيط وضع الخطط ومتابعتها والموافقة على العقود والاتفاقات لتعرض على مجلس الإدارة لإقرارها: تتشابه الأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية لمجلس التخطيط في الشركة، مع نظيراتهما لما يسمى ''المجلس الاتحادي للنفط والغاز'' في مشروعي مجلس الوزراء الأول لعام 2007 والثاني لعام 2011 ومشروع لجنة النفط والطاقة البرلمانية لعام 2011 أيضا لقانون النفط والغاز الاتحادي العالقة. بيد أن الفارق التنظيمي الجوهري بين الحالتين يتلخص بقيام ''المجلس الاتحادي للنفط والغاز'' بعرض قراراته المختلفة على مجلس الوزراء لإقرارها، بينما ''مجلس التخطيط'' المقترح من صاحب الرد سيعرض قراراته على مجلس إدارة الشركة لإقرارها، وهو أمر سيُخفض بالتأكيد من مستوى المسؤولية المؤسساتية في عمليات اتخاذ وتنفيذ القرارات النفطية، فضلا عن كوّن الشركة نفسها مرتبطة بمجلس الوزراء حسب قانونها الجديد.

- عدد أعضاء مجلس التخطيط: يقترح صاحب الرد أن يكون عدد أعضاء مجلس التخطيط سبعة: ''3 أعضاء يرشحهم وزير النفط و4 أعضاء يتم اختيارهم من ترشيحات المحافظات والأقاليم ومن مدراء عامين (أو وكلائهم) للشركات التابعة لشركة النفط''. يُثير النص المقتبس الإبهام بشأن العدد الحقيقي لأعضاء المجلس، الذين سيتم اختيارهم من قبل الأقاليم والمحافظات المنتجة، فَهُم أربعة إذا قرأنا النص على النحو الآتي: حصة المحافظات والأقاليم هي 4 أعضاء فقط على أن يكونوا من المدراء العامين للشركات المملوكة للشركة، وعند إضافتهم لحصة وزير

النفط، سيكون مجموع أعضاء مجلس التخطيط هو سبعة أعضاء. وستكون حصة المحافظات والأقاليم أكبر فيما لو تم استثناء المدراء العامين للشركات المملوكة للشركة من الحصة المقررة للمحافظات والأقاليم وهي أربعة أعضاء، وعند إضافة عدد المدراء العامين للشركات التابعة للشركة، ولنفترض كمثال إن عددهم 8 (كما تقول المادة 7/ثانيا/2 من قانون الشركة، بعد استبعاد شركة تسويق النفط بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا)، يصبح عندها مجموع أعضاء مجلس التخطيط عن المحافظات والأقاليم 12 عضوا، وعند إضافتهم لحصة وزير النفط، يصبح عندها المجموع الكلي لأعضاء مجلس التخطيط 15 عضوا. لا تتسم القراءة المنهجية للعدد الفعلي لأعضاء مجلس التخطيط بالشكلية التنظيمية، إذ أن لها مساس جوهري بالآلية التنظيمية المقترحة من قبل صاحب الرد، وهي "بالأغلبية أو بأغلبية الثلثين يقرر أيهما"، في عمليات اتخاذ القرارات والتصويت عليها في مجلس التخطيط.

- منهجية تكوين هيكل مجلس التخطيط: لقد استبعد القانون الجديد للشركة التدخل المباشر لوزير النفط في نشاط إدارتها العملياتية، باستثناء عضوية وكيل وزارة النفط لشؤون الاستخراج في مجلس إدارة الشركة (المادة 6/رابعا من القانون)، بينما صاحب الرد يفتح نافذة تنظيمية واسعة لوزير النفط بالتدخل المباشر في عمليات إدارة الشركة، عبر تسميته ثلاثة أعضاء لعضوية مجلس التخطيط. واستنادا إلى طبيعة النظام السياسي البرلماني في البلاد، ستكون حقيبة وزارة النفط من حصة ائتلاف أو حزب سياسي بعينه، وهو أمر سيفتح بابا تنظيميا واسعا لاحتمالية تسييس نشاط الشركة، أو جعله بابا تنظيميا لممارسة مختلف أشكال المناورات السياسية. فضلا عن ذلك، يتعارض منح نفوذ تنظيمي لوزير النفط في عمليات إدارة الشركة، من خلال مجلس التخطيط، مع موقف أصحاب المذكرة بشأن اعتراض الوزير على قرارات الشركة (المادة 10/ ثانيا من القانون)، حيث يعدّون هذا الاعتراض انتقاصاً من استقلالية الشركة والتدخل في شؤونها، على الرغم من أن هذا الاعتراض لا يُعدّ، كما نرى ذلك، تدخلا مباشرا بإدارة أعمال الشركة من الناحية التنظيمية.

- الآليات التنظيمية لاتخاذ القرارات في مجلس التخطيط: لم يُقدم صاحب الرد أية آليات تنظيمية لكيفية صياغة واتخاذ مجلس التخطيط لقراراته وتوصياته، قبل تقديمها لمجلس إدارة الشركة، وهو أمر منهجي مُخّل بمقترح تأسيس مجلس التخطيط نفسه. ولكنه، بالمقابل، اقترح أربع آليات

تنظيمية محددة في حالة الاختلاف بين مجلس التخطيط ومجلس إدارة الشركة حول القرارات المتخذة من قبل المجلس الأول: آلية الاجتماع المشترك للمجلسين، آلية اتخاذ القرار النهائي حول الاختلاف، آلية عرض القرار النهائي المتخذ في الاجتماع المشترك على مجلس الوزراء لإقراره، وأخيرا آلية زمنية لعدّ القرار النهائي المتخذ في الاجتماع المشترك للمجلسين، بعد عرضه على مجلس الوزراء، مُقرا. لقد وصف أصحاب المذكرة، في ردهم على صاحب الرد بتاريخ 6 أيار 2018، هذه الآليات التنظيمية بالتعقيد والبطء. فضلا عن ذلك، نرصد هنا حالة تناقض منهجي بين ما أقره قانون الشركة من ارتباط تنظيمي بمجلس الوزراء، وبين ما يقترحه صاحب الرد من آليات تنظيمية لمعالجة اختلاف المواقف حول القرارات المتخذة بين مجلس التخطيط ومجلس إدارة الشركة.

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

الخاتمة:

في معرض إشارته إلى ما ينبغي أن تكون عليه منهجية التعاطي العلمي والمهني مع إشكالات القانون الجديد للشركة من قبل الباحثين، يكتب صاحب الرد: "إذا كان أنصار القانون- وأنا منهم- مطالبين بتوضيحات لسد الثغرات، فإن المعارضين يواجهون تحديات أكبر. فهناك انتقادات للشركة بأنها قد تكون بابا للفساد وعدم المساواة، وضياع الثروة النفطية... فعلى المعترضين تقديم الإجابات". إن القول بالمسؤولية المنهجية الكبرى للمعارضين في تقديم الإجابات عن إشكالات القانون، مقارنة بالمناصرين الذين يكتفون بتقديم توضيحات لسد الثغرات فيه!، يُعدّ مغالطة منهجية كبيرة، إذ أن الجميع في قارب منهجي واحد هنا كما نفترض، المناصرون والمعارضون على حد سواء، حيث يواجهون التحديات نفسها التي سينتجها القانون الجديد للشركة، ولكن بمقاربات إيديولوجية وسياسية متباينة الدوافع والمسارات التنظيمية والاقتصادية والاجتماعية، وهي ظاهرة ليست فقط صحية معرفيا، ولكنها أيضا سليمة منهجيا عند تناول قضايا الشأن العام، ولكن بعدم اقتصار التعاطي معها بمنهجية المسؤولية الأكبر أو الأصغر إما على المناصرين وإما على المعارضين.

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

ولكن صاحب الرد، كما نرى، رغم امتلاكه لفهم واضح عن تأثير مرجعية مؤسسة "**الملكية**" في إدارة الموارد النفطية، إلا أنه منهجيا قد أخفق مرتين في استخدام هذه المرجعية في رده على أصحاب المذكرة: المرة الأولى، عندما قرر وجود "ملكيتين" للثروة النفطية، واحدة للشعب والأخرى للدولة؛ والمرة الثانية، تجاهله استخدام الحقوق والقواعد والآليات والأدوات الناظمة والحاكمة للتصرف بالملكية وإدارة "**موضوع الملكية**" في آن واحد، المقررة في الدستور بشكل

واضح لا يقبل الاجتهاد في التفسير، وهو أمر أقرته المحكمة الاتحادية العليا عندما قررت أن مهام الشركة في المادة (3) من قانونها "... يلزم أن تكون من الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط". من الناحيتين المنهجية والمعرفية، يتضمن الدستور منظومة مؤسساتية متكاملة لإدارة الموارد النفطية، متكونة من الشخوص والمفردات المؤسساتية الآتية (المادتين 111 و112 من الدستور النافذ)، سيضمن استخدامها المنهجي السليم إدارة غير مُتناقضة، وغير مُنتقصة لحقوق الأطراف المشاركة فيها، وغير مُنتجة للفساد المالي والإداري والسياسي وعدم المساواة، وضامنة الاستغلال الكفء والفاعل لتلك الموارد:

- المؤسسة Institute الحاكمة والناظمة في إدارة الأعمال: مؤسسة الملكية.
- موضوع الملكية: ثروة النفط والغاز الحالية والمستقبلية.
- شخص الملكية: كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.
- الشخوص الدستورية المتصرفة بموضوع الملكية: الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز.
- نمط إدارة موضوع الملكية: تشاركي بين الشخوص الدستورية المتصرفة بموضوع الملكية، وهي الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز.
- نطاق إدارة موضوع الملكية: عمليات استغلال الحقول النفطية والغازية الحالية، وإستراتيجيات تطوير ثروة النفط والغاز المستقبلية.
- المفردة المؤسساتية/الحاكمة والناظمة في إدارة موضوع الملكية: حقوق الملكية.
- المفردة المؤسساتية/القاعدة في إدارة استغلال موضوع الملكية: تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي.
- المفردة المؤسساتية/الآلية في إدارة تطوير موضوع الملكية: اعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق.
- المفردة المؤسساتية/الأداة في إدارة تطوير موضوع الملكية: تشجيع الاستثمار النفطي.

في الوقت نفسه، يمكن لمفردات المنظومة المؤسساتية لإدارة الموارد النفطية، التي ستنشأ بموجب أحكام الدستور، سواء تضمنها القانون الجديد للشركة بعد تعديله أم جرى تضمينها في قانون النفط والغاز الاتحادي بعد تشريعه، أن يجري الاستحواذ عليها، وأن تستخدم من قبل الشخوص المعنية بها بطريقة تعسفية أو غير هادفة، عندما تكون دوافع وطبيعة استعمالها مغايرة أو متقاطعة مع الحد الأدنى من معايير وقيّم السلوك التنظيمي، التي تتوافر عليها هذه المنظومة لأداء وظيفتها الأساسية في تخفيض مستويات عدم التأكد والمخاطرة في إدارة العمليات النفطية المختلفة. إن الاستعمال غير المشروع لمفردات منظومة إدارة الموارد النفطية، يقود إلى إنتاج بيئة مؤسساتية فاسدة، ستُعرقل بدورها عمليات تطوير وتحديث القطاع النفطي الوطني. وعلى هذا النحو المنهجي، كما نعتقد، ينبغي تقييم القانون الجديد للشركة من قبل الخبراء والباحثين، ومن ثم تقرير موقفهم منه: قبوله، أو رفضه، أو تعديله.

مصادر المبحث الثالث

الدستور العراقي النافذ 2005.

الجنابي، عدنان (2018). قانون شركة النفط الوطنية خطوة للخلاص من الدولة الريعية. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne في 12 نيسان/أبريل.

الجواهري، حمزة (2018). قانون شركة النفط الوطنية أضاع الطريق. http://www.akhbaar.org في 8 آذار.

شفيق، طارق؛ العكيلي، ثامر؛ المهيدي، كامل وآخرون (2018). مجموعة من الخبراء النفطيين: م/رسالة مفتوحة حول قانون شركة النفط الوطنية. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne في 15 نيسان/أبريل.

عبد المهدي، عادل (2018). مذكرة الأستاذ شفيق وإخوانه.. ويستمر النقاش (5-1). الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne في 19 نيسان/أبريل.

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

عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

العنّاز، غانم (2018). تاريخ وزارة النفط العراقية. الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne في 18 آذار/مارس.

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

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

قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018.

قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 بشأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.

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

الكعبي (1)، جواد كاظم لفته (2017). المدخل الإستراتيجي في إدارة صناعة النفط. الناشر: دار الكتاب الجامعي، العين/الإمارات العربية المتحدة.

الكعبي (2)، جواد كاظم لفته (2017). التنظيم المؤسساتي لصناعة استخراج النفط. الناشر:شركة الغدير للطباعة والنشر المحدودة، البصرة/العراق.

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

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

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

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

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

الفصل الثاني

التقييم المؤسساتي لنظام الإدارة

في قانون شركة النفط الوطنية العراقية

المبحث الأول. الإمكانات التنظيمية المتاحة لتحقيق أهداف الشركة

المبحث الثاني. إدارة عمليات إبرام العقود النفطية في قانون الشركة

المبحث الثالث. إدارة عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة في قانون الشركة

المبحث الأول. الإمكانات التنظيمية المتاحة لتحقيق أهداف الشركة

المقدمة:

لقد أعلن قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018، أن هدفها هو **الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية** (فيما بعد الهدف المعلن)، وحدد سبع وسائل لتحقيق هذا الهدف. أوردنا، في المبحث الثالث للفصل الأول من هذا الكتاب، توقعات بعض الخبراء حول عدم وجود قُدرات تنظيمية كافية لدى الشركة على تحقيق الهدف المعلن في القانون، لأسباب عَزوّها إلى: اتساع وتنوع مجالات نشاطها، ضعف مستوى أداء الشركات المملوكة لها، ضعف مستوى كوادرها الفنية والإدارية، واعتمادها معايير غير مهنية في التوظيف. إن جميع هذه الأسباب، كما نرى، هي مشكلات تنظيمية عادية، بمستطاع إدارة الشركة التعامل معها بهذا القدر أو ذاك من النجاح. في هذا المبحث، نحن نتبنى أطروحة أخرى مُغايرة لتفسير وتبرير الاحتمالية التنظيمية لفشل الشركة في تحقيق هدفها المعلن، تتمثل بالصياغات المنهجية غير الموفقة للأهداف، ولوسائل تحقيق هذه الأهداف في قانون تأسيسها الجديد. يشتمل المبحث على نقطتين: تختص الأولى بالكشف عن الاختلال المنهجي وتقويمه في صياغة أهداف الشركة ووسائل تحقيقها، وتختص الثانية بتبرير غياب الإمكانات التنظيمية لدى الشركة على تحقيق هدفها المعلن.

2.1.1. منهجية صياغة الأهداف ووسائل تحقيقها في قانون الشركة

لم يجر في القانون الجديد تحديد ''**أهداف تأسيس مؤسسة الشركة**''، وإنما جرى تحديد ''**أهداف نشاط الشركة**'' نفسها: ''تهدف الشركة إلى الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية في مجال استكشاف النفط والغاز وتأهيل وتطوير الحقول والإنتاج والتسويق وكافة النشاطات المرتبطة بها إضافة إلى الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية على أسس فنية واقتصادية لضمان أعلى العوائد وأدنى التكاليف وبما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي'' (المادة 3 من القانون، التي وصفتها قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 بعدم الدستورية). تجدر الإشارة إلى أن مفهوم ''الأهداف'' في القانون الجديد للشركة، جاء في قانونيها السابقين عامي 1964 و1967 بصيغة مفهوم ''أغراض الشركة'' (أنشطة الاستخراج والتصنيع والتسويق)، الواردة في المادتين (2) و(3) منهما على التوالي، مع تضمين هاتين المادتين وسيلة واحدة فقط لتحقيق هذه الأغراض، وهي تأسيس الشركة لشركات بمفردها أو مع الغير.

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

بينما تجري صياغة **هدف نشاط الشركة** بمنهجية تأخذ بالحسبان وجود توجه إستراتيجي لدى الشركة نفسها، مؤسس على طبيعة نشاطها الوظيفي (الاستكشاف والتطوير والاستخراج والنقل والتصنيع والتسويق النفطي، والنشاطين الأخيرين وصفتهما قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 بعدم الدستورية) والتحديات الحالية والمستقبلية، التي ستواجهها الشركة في أداء أعمالها المذكورة، مع التزام هذا الأداء باشتراطات تحقيق ''هدف تأسيس مؤسسة الشركة'' الوارد في قانونها الجديد. ومن أجل تحقيق هدف/أهداف الشركة، ينبغي لها ممارسة وظيفة الإدارة الإستراتيجية لأداء أعمالها المختلفة، ولكن منهجية صياغة هدف/أهداف تأسيس مؤسسة الشركة في القانون الجديد لم تتح للشركة إمكانية امتلاكها لتوجه إستراتيجي مُحدد، يكون بمقدوره إضفاء الشرعية القانونية والتنظيمية على ممارستها وظيفة الإدارة الإستراتيجية، ومنها على وجه التحديد صياغتها لأهدافها الإستراتيجية. تنشأ العملية إستراتيجية في الشركة النفطية فقط، عندما تكون هناك أهدافا إستراتيجية تتبناها هذه الشركة، وهي جزء لا يتجزأ من عملية صياغة وإقرار توجهها الإستراتيجي، كنقطة انطلاق لابد منها في الإدارة الإستراتيجية لجميع الشركات النفطية الناشطة في ظروف اقتصاد السوق. فضلا عن ذلك، لا تتوفر جميع شركات النفط الوطنية (قبل تملُكها من

قبل الشركة بموجب قانون تأسيسها الجديد عام 2018)، على أهدافها وتوجهاتها الإستراتيجية المستقلة عن وزارة النفط الاتحادية، فلا وجود، إذن، لعملية إستراتيجية في إدارتها، الأمر الذي يجعل من انضمامها للشركة بمثابة شركات مملوكة لها، انضماماً تنظيمياً عملياتياً وليس إستراتيجياً.

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

وتحت عنوان ''**الأهداف**'' في القانون الجديد للشركة، جاء نص المادة (3)، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية، في جملة واحدة متصلة بدون أية فارزة أو نقطة بين مقاطع هذه الجملة، وهو أمر لا تقره قواعد التعبير في اللغة العربية، لأنه سيسمح بقراءات منهجية مختلفة للنص، ومنها القراءتين الآتيتين على أقل تقدير:

- **القراءة المنهجية الأولى**. تهدف الشركة إلى:

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

- **القراءة المنهجية الثانية:**

- هدف نشاط الشركة: الاستغلال الأمثل للثروة النفطية والغازية.

- نطاق تحقيق هدف نشاط الشركة: استكشاف النفط والغاز، وتأهيل وتطوير الحقول والإنتاج والتسويق وكافة الأنشطة المرتبطة بها، والاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية.

- المبادئ المعتمدة لتحقيق هدف نشاط الشركة: المبادئ الفنية والاقتصادية.

- المؤشرات المعتمدة لتحقيق هدف نشاط الشركة: مؤشري أعلى العوائد وأدنى التكاليف.

- المعيار الدستوري المعتمد لتحقيق هدف نشاط الشركة: تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي.

فضلا عن ذلك، لم يجر تعدادا للأهداف في نص المادة (3) من القانون الجديد للشركة، على غرار ما جاءت به المادة (4) من تعداد لوسائل تحقيق أهداف الشركة (والتي وصفت الفقرتين ثالثا وخامسا منها بعدم الدستورية بموجب قرارات المحكمة المذكورة)، وهو أمر يؤكد فرضيتنا القائلة بوجود هدف واحد للشركة هو الهدف المعلن، لأنه ليس من المعقول منهجيا وعمليا تحقيق أهداف مختلفة بوسائل تحقيق لا يجري فيها ربط كل هدف بوسيلة/وسائل تحقيقه المناسبة. لو حاولنا مقابلة Matching الأهداف الأربعة، كما هي في القراءة الأولى لنص المادة (3) من قانون الشركة، مع الوسائل السبع لتحقيق الأهداف الآتية في أدناه (المادة 4 من قانون الشركة)، نلاحظ أن وسائل تحقيق الأهداف في غالبيتها العظمى ليس فقط غير مطابقة للأهداف من ناحية العدد والمضمون الإجرائي، وإنما أيضا لا يمكن تحقيق الأهداف الأربعة للشركة استنادا إليها:

''أولاً. إدارة وتطوير وتشغيل الحقول المنتجة والحقول المكتشفة وغير المطورة''.

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

''ثالثاً. تطوير عمليات التنقيب والإنتاج والنقل والتخزين والتسويق والعمليات البترولية ذات الصلة'' (وصف قرار المحكمة المذكورة هذه الفقرة بعدم الدستورية).

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

”خامساً. تطوير الجهد الوطني في عمليات الاستخراج والتسويق والصناعة النفطية والغازية، واستثمار الحقول المشتركة مع دول الجوار“(وصف قرار المحكمة المذكورة هذه الفقرة بعدم الدستورية).

”سادساً. إدارة وتشغيل شبكة أنابيب النفط الرئيسية ومرافئ التصدير“.

”سابعاً. تأسيس شركات مملوكة لها وتمويلها لتنفيذ أعمالها على أساس الجدوى الاقتصادية والمالية والمجتمعية وبموافقة مجلس الوزراء“.

في عمليات التنفيذ المنهجي لوظيفة التخطيط الإدارية لنشاط الشركة النفطية (أو أية منظمة أعمال أخرى)، عندما تجري عمليات صياغة أهداف النشاط لها، يجري في الوقت نفسه تحديد وسائل تحقيق هذه الأهداف كل على حدة، ذلك أن الهدف المصاغ بحد ذاته لا يمتلك أية قيمة تنظيمية وعملية في نشاط شركة النفط، عندما لا يجري تحقيقه بوسيلة أو وسائل تحقيق مُقررة بدرجة كافية من الوضوح والواقعية والإمكانية والدافعية وغيرها. سنعود مرة أخرى لهذا الأمر في هذا المبحث، ولكننا في (الجدول 2,1) سنواصل مقابلة الأهداف بموجب القراءة الأولى، المشار إليها قبل قليل، بوسائل تحقيقها الواردة في قانون الشركة، من زاوية صلاحية الوسيلة للاستخدام من عدمها في تحقيق الهدف المعني بها.

الجدول 2,1

مقابلة الأهداف المعلنة للشركة بوسائل تحقيقها في قانونها الجديد

الهدف (بموجب القراءة الأولى)	وسيلة التحقيق (حسب تراتبية الوسائل، المُعطاة لها في القانون)	صلاحية (+)/عدم صلاحية (–) وسيلة التحقيق للاستخدام
١. الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية	• جميع الوسائل	• (–) لأن هذه الوسائل مُجرد مجالات وظيفية لنشاط الشركة وليست أفعالا تنظيمية و/أو تكنولوجية، ضامنة لتحقيق هدف الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية
٢. الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية	• الوسيلة خامسا • الوسيلة سابعا	• (+) بشرط توفر مصادر الاستثمار لديها • (+) بشرط حصر نشاطها في نطاق الصناعة التحويلية للنفط والغاز
٣. ضمان أعلى العوائد وأدنى التكاليف	• لا توجد	–
٤. تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي	• لا توجد	–

من معطيات الجدول (2,1)، يتضح أن جميع وسائل تحقيق الأهداف في قانون الشركة لا تصلح للاستخدام (الهدف رقم 1)، وأن بعض الأهداف لا تتوفر على وسائل تحقيقها تماما (الهدفين 3، و4)، وإن وسيلة تحقيق بعضها الآخر مشروطة (الهدف رقم 2). بكلمات أخرى،

يوفر القانون الجديد لإدارة نشاط الشركة وسائل تحقيق أهداف غير موجودة، أو أن الوسائل المذكورة تبحث عن أهداف مفقودة لتحقيقها. هذا الأمر يعني، من الناحية التنظيمية، وجود اختلال كبير في منهجية صياغة أهداف الشركة ووسائل تحقيقها الواردة في المادتين (3 و4) من قانونها الجديد، علينا كباحثين، الكشف عنه وتحليله وإعادة تركيبه، واستخدام نتائج التحليل لوضع الأهداف ووسائل تحقيقها في نصابها المنهجي السليم. وبغرض أن لا يكون هذا المبحث مُجرد تحليل نظري للمفاهيم ذات الصلة، سنعمد إلى استخدام المفاهيم والمقولات والأحكام الواردة في قانون الشركة نفسه، رغم تحفظنا المنهجي والمعرفي على البعض منها.

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

تُعدّ **الرؤية** Vision بمثابة الفلسفة القائدة لمنظومة إدارة الشركة، وهي تصور فكري يمهد الطريق المنهجي للصياغة والتحقيق الناجح لرسالة وأهداف الشركة في المستقبل غير المنظور. هذا يعني أن الرؤية ما هي إلا لوحة مثالية عن المستقبل، وتلك الحالة التي تأمل الشركة النفطية في الوصول إليها وتحقيقها إذا كانت الظروف المحيطة بنشاطها مواتية بقدر معقول من شروط حالات عدم التأكد والمخاطرة في إدارة أعمالها. بينما تُعدّ **الرسالة** Mission اتجاه إستراتيجي يقرر كينونة الشركة وأبعادها ومستقبل تطورها والسمات المميزة لها مقارنة بالشركات الأخرى الناشطة في مجالها الوظيفي. الرسالة هي مُفردة أكثر دقة في الصياغة من مُفردة الرؤية، إذ على خلاف الأخيرة، تمتلك الرسالة خط نهاية، بمعنى وجود سقف زمني مُقرر لها، عند انقضاءه، يفترض بالشركة أداء رسالتها. في حين يُعدّ **الهدف** المحور الذي تلتف حوله وتتفاعل معه جميع أنشطة الشركة. وبما أن الشركة تمتلك هدفا و/أو أهدافا مختلفة، ينبغي، إذن، لتحقيقها صياغة ما يسمى في علم الإدارة بمفهوم ''**السياسة الإستراتيجية**'' (أو سياسة تحقيق الأهداف)، في هيئة منظومات إجرائية تنظيمية واقتصادية واجتماعية وتكنولوجية وغيرها، مختلفة هي الأخرى تبعا لطبيعة كل هدف على

حدة ولمجموعها أيضا، وبما يضمن عدم تناقض أو تقاطع المنظومات الإجرائية فيما بينها، وينبغي على مكونات هذه المنظومات الإجرائية امتلاك صلات وظيفية وتغذية عكسية Feedback فيما بينها. في الوقت نفسه، يجري تنفيذ السياسة الإستراتيجية للشركة عن طريق وظيفة **التخطيط الإستراتيجي** لنشاطها، المتضمن صياغة وتحديد وسائل تحقيق مختلف أنواع الخطط والبرامج ومشروعات ومبادرات الأعمال.

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

- **الرؤية الإستراتيجية للشركة:** تطوير واستغلال ثروة النفط والغاز على وفق المعايير الدولية المعترف بها في إدارة الصناعة النفطية المعاصرة.

- **الرسالة الإستراتيجية للشركة:** تكريس مفهوم ملكية كل الشعب العراقي للنفط والغاز في كل الأقاليم والمحافظات بجميع أوجه إدارة نشاطها.

- **الهدف الإستراتيجي للشركة:** تحقيق المنفعة القصوى والضرر الأدنى للشعب العراقي من عمليات تطوير واستغلال ثروة النفط والغاز، باعتماد مؤشرات الكفاءة والفاعلية والتنافسية والجودة والعدالة والإنصاف، وبجميع المعاني السياسية والاقتصادية والتنظيمية والقانونية والاجتماعية والتكنولوجية والبيئية وغيرها، التي يتضمنها مفهوم "المنفعة" أو مفهوم "الضرر". وبغرض الوصول إلى هذا الهدف الإستراتيجي، يمكن اعتماد وسائل تحقيق الأهداف الواردة في المادة (4) من القانون الجديد، بعد تعديلها، كأهداف فرعية بديلة مُقترحة من قبل كاتب هذه السطور للشركة، مع وسائل تحقيقها المقترحة أيضا من قبل كاتب هذه السطور، على النحو الوارد في الجدول (2,2) أدناه.

● **وسائل مقترحة لتحقيق أهداف الشركة** (لا يوفر نظام إدارة الموارد النفطية في قانون الشركة، والكثير من أحكامه، إمكانية استخدام هذه الوسائل المقترحة):

- الاحتكام إلى الدستور بشأن التصرف بملكية وإدارة ثروة النفط والغاز، وحقوق وسلطات وصلاحيات ومسؤوليات الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط.

- تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي، العالق التشريع.

- اعتماد تقنيات مبادئ السوق الحديثة في إدارة الموارد النفطية.

- اختيار النمط المناسب لإدارة الموارد النفطية على أساس الجمع و/أو المفاضلة ما بين نوعين كبيرين من الأنماط: نمط الجهد الوطني المباشر، ونمط الاستعانة بجهود الغير.

- استخدام مبادئ الحاكمية الرشيدة ومبادئ إدارة الجودة الشاملة في تسيير أعمال الشركة.

- اعتماد آليات تشجيع الاستثمار النفطي الحديثة، وغيرها.

الجدول 2,2

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

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

...تابع الجدول (2,2)

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

...تابع الجدول (2,2)

وسائل تحقيق الأهداف في القانون الجديد	الأهداف الفرعية البديلة المقترحة	وسائل تحقيق الأهداف الفرعية البديلة المقترحة
خامسا. «تطوير الجهد الوطني في عمليات الاستخراج والتسويق والصناعة النفطية والغازية، واستثمار الحقول المشتركة مع دول الجوار». سابعا. «تأسيس شركات مملوكة لها وتمويلها لتنفيذ أعمالها على أساس الجدوى الاقتصادية والمالية والمجتمعية وبموافقة مجلس الوزراء».	ثالثا. تطوير الجهد الوطني في عمليات الاستخراج والتسويق والصناعة النفطية والغازية، واستثمار الحقول المشتركة مع دول الجوار، وتأسيس شركات تكون مملوكة للشركة وتمويلها لتنفيذ أعمالها على أساس الجدوى الاقتصادية والمالية والمجتمعية وبموافقة مجلس الوزراء.	كذلك

2.1.2. الإمكانات التنظيمية المتاحة لتحقيق الهدف المعلن في قانون الشركة

في النقطة الأولى من هذا المبحث، توصلنا الى نتيجة مفادها الآتي: وجود اختلال منهجي كبير في صياغة الأهداف ووسائل تحقيقها، الواردة في القانون الجديد للشركة، وهو أمر سمح لنا منهجيا بعَدّ وسائل الأهداف الواردة في (المادة 4 من القانون) بمثابة أهدافا فرعية للشركة، سيكون تحقيقها طريقاً موصلاً إلى تحقيق الهدف الإستراتيجي المقترح من قبلنا، وعَدّ بعض الأهداف الواردة في (المادة 3 من القانون) بمثابة وسائل لتحقيق أهداف الشركة، بعد تعديل نص البعض منها على وفق منهجية صياغة التوجهات الإستراتيجية لمنظمات الأعمال المختلفة، وباستخدام المفاهيم والمقولات والأحكام الواردة في الأسباب الموجبة لتشريع القانون الجديد للشركة. وعلى الرغم من اجتهادنا المنهجي في تبادل مواقع المادتين (3، 4) من قانون الشركة، وتوصيفنا لعمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية بمفهوم ''الأمثل'' بدلا من ''الأفضل''، تبقى الحاجة المعرفية لدراسة الإمكانات التنظيمية لتحقيق أهداف الشركة في قانون تأسيسها الجديد قائمة، سواء تعلق الأمر بمنهجية صياغة الأهداف أم بوسائل تحقيقها، ما لم يجر تعديل هاتين المادتين، وهو أمر لم يحصل لغاية كتابة هذه السطور. نشير هنا إلى أن أسباب عَدّ المحكمة الاتحادية العليا المادة (3) وبعض فقرات المادة (4) من قانون الشركة بعدم الدستورية، لا تمتلك صلة منهجية أو عملية بالتحليل الذي نُجريه هنا.

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

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

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

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

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

1. منهجية اعتماد وسائل تحقيق أهداف الشركة:

تعتمد الشركة سبع وسائل في قانونها الجديد، أوردنا نصها في النقطة الأولى من هذا المبحث، لتحقيق أهدافها (بموجب القراءة الأولى لهذه الأهداف المتطابقة مع نص المادة 3 من قانون الشركة)، تتصف بعيوب الصياغة المنهجية الآتية:

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

- في الأسباب الموجبة لتشريع القانون الجديد، مُنحت الشركة "**دور إدارة**" الصناعة النفطية

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

2. المضمون العملي لوسائل تحقيق أهداف الشركة:

لم يرد في (المادة 1/التعاريف) من قانون الشركة تعريف المعنى المقصود بمصطلح ''الوسائل'' المستخدمة من قبل الشركة لتحقيق أهدافها. يمكن لمصطلح الوسائل أن يشتمل على مُفردات الحقوق والقواعد/المعايير والآليات والأدوات المؤسساتية الطابع والإجراء التنفيذي، والتي يجري استخدامها كوسائل تنظيمية لتحقيق الأهداف في جميع أنظمة إدارة الموارد النفطية المعروفة حالياً. وبهذا المعنى التنظيمي، كما نعتقد، قد جرى استخدام المفردات المؤسساتية المذكورة في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع لغاية الحين، على النحو الموجز الآتي:

- مشروع مجلس الوزراء لقانون النفط والغاز الاتحادي في شباط 2007. على الرغم من أن هذا المشروع للقانون لم يفرد مادة خاصة بوسائل تحقيق أهداف نظام إدارة الموارد النفطية الوارد فيه، إلا أنه قد أفرد الكثير من مواده الأخرى لتقرير الحقوق والقواعد/المعايير والآليات والأدوات المؤسساتية، الواجب استخدامها كوسائل لتحقيق أهداف نظام إدارة الموارد النفطية، منها المواد الآتية على سبيل المثال وليس الحصر: ملكية المصادر النفطية (المادة 1)، تأسيس نظام إدارة وتحديد أسس التعاون وإنشاء قاعدة للتنسيق والتشاور (المادة 3)، صلاحيات السلطات في إدارة الموارد النفطية (المواد 5 – 7)، معايير صياغة العقود النفطية النموذجية (المادة 9)، آليات التفاوض والتعاقد (المادة 10)، مشاركة الدولة (المادة 12)، التزامات مالكي تراخيص التنقيب والإنتاج (المادة 14)، قواعد بناء الكفاءة والمحتوى المحلي (المادة 15)، القيود على مستويات الإنتاج (المادة 20)، الريع/حقوق الملكية (المادة 34)، الشفافية (المادة 36)، تطبيق قوانين مكافحة الفساد (المادة 37)، الاستدراج التنافسي العام (المادة 38)، حل النزاعات (المادة 39).

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

- مشروع لجنة النفط والطاقة البرلمانية لقانون النفط والغاز الاتحادي في آب 2011. أفرد مشروع القانون مادة خاصة (المادة 3) لوسائل تحقيق أهدافه، وهي مماثلة لوسائل تحقيق الأهداف في المشروع الثاني لمجلس الوزراء، باستثناء نصه على مبادئ الشفافية والنزاهة (المادة 45).

لا يمكن فَهْم وتفسير وتبرير حالة خلو القانون الجديد للشركة من الحقوق والقواعد/المعايير والآليات والأدوات المؤسساتية الطابع والإجراء التنفيذي، كوسائل معروفة لتحقيق أهداف الشركة الأربعة حسب القراءة الأولى لهذه الأهداف، باستثناء حالات التزام الشركة بالسياسة النفطية للدولة (المادة 10/أولا)، والتزامها بسياسة عدم التمييز في التوظيف والتشغيل (المادة 18/رابعا)، والتزامها بشأن المحرمات من الأراضي الواقعة تحت تصرفها (المادة 18/خامسا). من الواضح، أن قانون الشركة جاء لإدارة عملية تطوير واستغلال الموارد النفطية (عمليات تطوير حلقات المنبع والمصب للسلسلة التكنولوجية النفطية)، وأن هذه العملية يمكن تشبيهها بعملية العبور الآمن من ضفة إلى أخرى لنهر جار. في هذه الحالة، ستكون عملية العبور بمثابة "**نشاط**" لمن يريد عبور النهر تنبغي إدارته، وليس "**وسيلة**" لعبوره. بهذا الفَهْم، سيكون على من يريد عبور النهر (الشركة) اختيار وسيلة العبور المناسبة والمتاحة له من بدائل متعددة ومعروفة، منها: السباحة لمن يجيدها (حقوق وقواعد وآليات وأدوات إدارة الموارد النفطية)، و/أو استخدام قارب (حقوق وقواعد وآليات وأدوات

إدارة الموارد النفطية)، و/أو تشييد جسر رابط بين ضفتي النهر (حقوق وقواعد وآليات وأدوات إدارة الموارد النفطية). إن عملية الخلط ما بين نشاط الشركة (**إدارة عمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية**) في عبور النهر، وبين وسائل انجازها المعتمدة من قبلها والمتمثلة في مياه النهر (**حلقات السلسلة التكنولوجية النفطية**)، ستقود لا محالة إلى غرق الشركة في مياه النهر الجارية!

وعلى هذا الأساس المنهجي، تُعدّ وسائل تحقيق الأهداف في قانون الشركة، من زاوية مضمونها العملي، مُجرد أنشطة عملياتية تقنية الطابع (الوسائل أولاً، ثالثاً، خامساً، وسادساً)، وأنشطة تنظيمية الطابع (الوسائل ثانياً، رابعاً، وسابعاً). يحتاج إجراء الأنشطة العملياتية التقنية، مثل التنقيب والإنتاج والنقل والتصنيع والتصدير وغيرها، إلى وسائل تحقيق متوافقة مع الطبيعة الوظيفية لكل نشاط منها على انفراد، وسيكون اختيار وسيلة التحقيق الملائمة لكل نشاط على حدة إحدى مهمات إدارة هذه الأنشطة، وستكون مهمة اختيار وسيلة تحقيق النشاط التقني المعني، بدورها، محكومة بضوابط مؤسساتية مختلفة منها على سبيل المثال وليس الحصر الضوابط الدستورية والتكنولوجية والاقتصادية وغيرها. بينما يحتاج إجراء الأنشطة التنظيمية، مثل التفاوض وإبرام العقود ومراجعتها وتأسيس شركات وتسويق النفط ومنتجاته، إلى وسائل تحقيق أخرى متوافقة مع الطبيعة الوظيفية لكل نشاط تنظيمي على حدة، وسيكون اختيار وسيلة التحقيق الملائمة لكل نشاط على حدة إحدى مهمات إدارة هذه الأنشطة، وستكون مهمة اختيار وسيلة تحقيق النشاط التنظيمي المعني، بدورها، أيضا محكومة بضوابط مؤسساتية مختلفة منها على سبيل المثال وليس الحصر الضوابط الدستورية والتكنولوجية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها.

إن الخلط المنهجي ما بين الأنشطة التقنية/التنظيمية ووسائل تحقيق أهداف الشركة الأربعة في قانونها الجديد (حسب القراءة الأولى للأهداف)، لا يقود فقط إلى تشويش رؤية الشركة في اختيار واستخدام الوسائل الناجعة لتحقيق أهدافها، وإنما سيقود أيضا إلى ضياع "**الغرض**" من تأسيس الشركة نفسها والمتمثل في "ضمان استكشاف وتطوير وإنتاج وتسويق الموارد النفطية في الحقول والأراضي المخصصة لها بموجب القانون نيابة عن الدولة العراقية"، كما تقول الأسباب الموجبة لتشريع قانونها. وكمثال عن ذلك، عندما يخلو قانون الشركة من وسيلتيّ "اعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار" (المادة 112/ثانيا من الدستور)، سيكون عندها الباب التنظيمي مُشرّعا أمام التدخل البيروقراطي الحكومي في تقرير أهم المؤشرات الاقتصادية

لنشاط الشركة، مثل التكاليف الاستثمارية والتشغيلية ومعدل الكلفة والربح (المادة 11/أولا من القانون الجديد للشركة، التي وصفتها قرارات المحكمة الاتحادية العليا بعدم الدستورية)، وسيغرق عندها الهدف المعلن للشركة بمستنقع مياه راكدة من التعسف الإرادوي لأصحاب النفوذ السياسي والفئوي والمناطقي عند إدارة نشاطها. في النقطة الأولى من هذا المبحث، وبغرض فك التشابك المنهجي الكبير ما بين الأهداف ووسائل تحقيقها في قانون الشركة، اقترحنا تحويل وسائل تحقيق الأهداف (المادة 4 من القانون) إلى أهداف فرعية للشركة، تحل محل أهدافها الواردة في (المادة 3 من القانون)، وأن يجري اعتماد وسائل تحقيق الأهداف، المقترحة من قبل كاتب هذه السطور، لتحل محل الوسائل المعتمدة في (المادة 4 من القانون).

3. الإمكانات التنظيمية لاستخدام وسائل تحقيق الأهداف في قانون الشركة:

إذا كان هدف الشركة المعلن هو الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية، فإن الفرص التنظيمية المتاحة للشركة في استخدام وسائلها السبع لتحقيق هذا الهدف ستكون معدومة تماما، لأن عمليات "الإدارة والتطوير والتشغيل وإبرام العقود وتأسيس شركات وغيرها"، والتي تعتمدها الشركة كوسائل لتحقيق هدفها المعلن، لا يمكن لها بحد ذاتها أن تُفضي إلى استغلال أفضل أو أسوأ للموارد النفطية، وإنما هي مُجرد أنشطة تنظيمية وتقنية تحتاج إلى وسيلة/وسائل مؤسساتية لضبط مسارات ووصف عمليات تحقيقها بمواصفات الأفضل أو الأسوأ. ومع ذلك، سنُجري توصيفاً لمنهجية صياغة وسائل الشركة في تحقيق أهدافها حسب قانونها الجديد أولا، وتقرير إمكانات استخدامها الفعلي ثانياً.

أولاً. توصيف منهجية صياغة وسائل تحقيق الأهداف:

- تتصف الصياغة المفاهيمية للوسائل بطابع تكرار موضوع Object الوسيلة، كما هو حال الوسائل (أولاً، وثالثاً، وسادساً)، وكذلك الوسيلتين (ثانياً، ورابعاً)، وأيضا الوسيلتين (خامسا، وسابعا). إذا استخدمنا **معيار موضوع الوسيلة** في التصنيف، فسنحصل على ثلاث وسائل فقط معتمدة لتحقيق الأهداف في قانون الشركة، نوردها كما جاءت في القانون بعد تغيير لغوي ومفاهيمي محدود لنصها (راجع معطيات الجدول 2,2 أعلاه):

أ. الوسيلة الأولى: "إدارة تطوير وتشغيل الحقول المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة، بما فيها

تطوير عمليات التنقيب والإنتاج والنقل وشبكة أنابيب النفط الرئيسة ومرافئ التصدير والتخزين والتسويق والعمليات البترولية ذات العلاقة'' (الوسائل أولا، وثالثا، وسادسا في القانون الجديد).

ب. الوسيلة الثانية: على الرغم من تشابه موضوع الوسيلتين ثانياً ورابعاً (العقود النفطية)، إلا أنهما يختلفان في شروط استخدامهما لتحقيق أهداف الشركة. الوسيلة ثانياً (إبرام عقود نفطية جديدة) مشروطة بتوافقها مع سياسة الدولة وعدم تعارضها مع أحكام الدستور، والوسيلة رابعا (مراجعة عقود الخدمة المبرمة في جولات التراخيص) مشروطة بضمان مصلحة الشعب العراقي. بشأن اختلاف شروط إبرام أو مراجعة العقود النفطية، لا يتضمن الدستور النافذ للبلاد أية أحكام تتعلق بمفهوم ''سياسة الدولة'' (والمقصود به، على ما يبدو من نص الوسيلة ثانيا، هو مفهوم ''السياسة النفطية للدولة'')، وكذلك مفهوم ''مصلحة الشعب العراقي'' (في المادة 112/ثانياً من الدستور، ورد مفهوم ''منفعة الشعب العراقي''). لم يُقرر الدستور أو القانون الجديد للشركة ماهية الكيان الدستوري سواء بمفرده (الحكومة الاتحادية، حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة) أم الكيان التنظيمي بمفرده (مجلس الوزراء، وزارة النفط، الشركة)، المقرر الوحيد للسياسة النفطية للدولة، ولم يتم الإعلان عن ماهية هذه السياسة لغاية الحين. أما من جانب مفهوم مصلحة الشعب العراقي، فبالتأكيد لا توجد مصلحة له عندما يقتصر استغلال موارده النفطية على إنتاج الريع النفطي، وسوء وفساد إدارة عمليات إنتاجه واستخدامه من قبل الدولة سابقاً وحالياً، والتي أفضت إلى إفقار الشعب العراقي وتشويه هيكل الاقتصاد الوطني للبلاد وتخريب القطاع النفطي، من دون تحقيق أية منفعة له. عندما تأتي المفاهيم في الدساتير والقوانين والتعليمات وغيرها بصياغات عائمة أو غير مُعرّفة بما فيه الكفاية، حينها ستفتح الأبواب واسعة أمام مختلف مظاهر الفساد الإداري والمالي والسياسي، إذ سيسّهل عندها التلاعب بها، وتفسيرها إرادويا، والتعسف في استخدامها من قبل أصحاب السلطة والنفوذ، بما يتوافق مع مصالحهم الحزبية أو الفئوية أو المناطقية أو غيرها. وتأسيسا على ذلك، يمكن لنص الوسيلتين ثانياً ورابعاً في القانون أن يكون على النحو الآتي: ''إبرام عقود الاستكشاف والإنتاج والتصدير، وإدارة عقود الخدمة التي تم إبرامها في جولات التراخيص، وتلزم الشركة بمراجعة العقود المبرمة وتعديلها بما يضمن أعلى منفعة للشعب العراقي وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور''.

ج. الوسيلة الثالثة: يمكن لتأسيس شركات تكون مملوكة للشركة (الوسيلة سابعا) أن تندرج ضمن فعاليات تطوير الجهد الوطني المباشر في الصناعة النفطية (الوسيلة خامسا)، وعندها يُمكن لنص الوسيلتين خامساً وسابعاً في القانون أن يكون على النحو الآتي: ''تطوير الجهد الوطني المباشر في عمليات الصناعة النفطية والغازية المختلفة، واستثمار الحقول المشتركة مع دول الجوار، وتأسيس شركات تكون مملوكة للشركة وتمويلها لتنفيذ أعمالها على أساس الجدوى الاقتصادية والمالية والمجتمعية وبموافقة مجلس الوزراء''.

- تتصف الصياغة المفاهيمية واللغوية لبعض وسائل تحقيق الأهداف بالخلط المفاهيمي وبضعف التعبير اللغوي عن مضمونها، كما هو حال الوسيلتين ''أولا'' و''سادسا'':

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

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

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

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

- **الوسيلة أولاً:** لا تستطيع الشركة استخدام هذه الوسيلة لسببين على أقل تقدير: الأول، وقوع الحقول الكبيرة المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة في دائرة نشاط عقود الخدمة لجولات التراخيص النفطية منذ عام 2009؛ الثاني، الوقوع المحتمل للحقول المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة المتبقية، والتي لا تشملها عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة، في دائرة استخدام الوسيلة ثانيا (إبرام عقود نفطية جديدة). وبما أن جميع الحقول المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة ستقع في دائرة فعل أحكام العقود النفطية مع شركات نفط أجنبية، عندها سوف لن تجد الشركة حقولا تُدير عمليات تطويرها وتشغيلها بنفسها، سوى استكشاف وتطوير وإنتاج حقول نفطية جديدة، لا تندرج ضمن فئتي الحقول المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة، الواقعة في نطاق فعل العقود النفطية المبرمة والمحتملة الإبرام.

- **الوسيلة ثانياً:** في الوقت الحاضر، 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 (أنظر تفصيل ذلك في المبحث الثاني من هذا الفصل).

- **الوسيلة ثالثاً:** لا تتوفر لهذه الوسيلة إمكانية الاستخدام التنظيمي المنفرد، لأن جميع العمليات المناط تحقيقها بواسطتها تندرج كليا أو جزئيا ضمن عمليات الوسائل الأخرى الواردة في قانون الشركة.

● **الوسيلة رابعاً**: لا توجد فرص تنظيمية مُتاحة للشركة لاستخدام هذه الوسيلة في إدارة عقود الخدمة النفطية، لأن هذه العقود تدار حاليا وحتى نهاية مددها المقررة (في عام 2034، بعد تعديل هذه العقود في عام 2014) بموجب أحكام العقود نفسها. فضلا عن ذلك، يُعدّ إلزام الشركة بمراجعة عقود الخدمة النفطية المبرمة مع شركات النفط الأجنبية إلزاما غير قابل للتحقيق في الوقت الحاضر والمدى المنظور، ما لم يجر تعديل هذه العقود بالاتفاق مع مقاول العقد، وهي مهمة تنظيمية صعبة التحقيق وتتطلب دفع أثمان باهظة لتحقيقها (أنظر تفصيل ذلك في المبحث الثالث من هذا الفصل).

- **الوسيلة خامساً**: يبدو من نص هذه الوسيلة، والأخذ بالحسبان نصوص الوسائل الست الأخرى من المادة (4) من قانون الشركة، أن المقصود بمصطلح "الجهد الوطني" هو الجهد الذي لا يندرج نشاط الشركة نفسه ضمن أعماله في الصناعة النفطية الوطنية، بمعنى أن الشركة ستساعد الفاعلين الوطنيين الآخرين على تطوير قدراتهم للمشاركة في تطوير واستغلال الموارد النفطية، مع الإشارة إلى أن القانون لا يعطي تعريفاً لهذا المصطلح. في هذه الحالة، ستشتمل عمليات الجهد الوطني، كما نرى، على نوعين من الفعاليات الإنتاجية والتكنولوجية والتنظيمية في الصناعة النفطية يقوم بها الفاعلون المذكورون: فعاليات القطاع الخاص الوطني، وفعاليات شركات حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة (بعد تأسيسها)، إذا توفرت الرغبة والقدرات التنظيمية والاستثمارية لديهم. إذا كان القانون الجديد يتبنى هذا الفَهّم لمصطلح "الجهد الوطني"، عندها ستكون عمليات هذا الجهد متوافقة مع أحكام المادة (112) من الدستور: الإدارة الجزئية للصناعة النفطية على وفق مبادئ اقتصاد السوق (إشراك شركات القطاع الخاص الوطني)، والإدارة التشاركية للصناعة النفطية (إشراك هيئات وشركات الأقاليم والمحافظات المنتجة). ومع ذلك، ليس من الواضح الكيفية التنظيمية التي ستستخدمها الشركة في إدارة عمليات تطوير الجهد الوطني في الصناعة النفطية حسب قانونها الجديد. فضلا عن ذلك، لا يُمكن استخدام هذه الوسيلة تنظيميا لتحقيق أهداف الشركة، بسبب غياب التشريع القانوني المنظّم لإشراك الجهد الوطني الخاص في عمليات الصناعة النفطية (لا تندرج أنشطة الصناعة النفطية ضمن أحكام قانون الاستثمار النافذ حاليا في البلاد منذ عام 2006)، وعدم تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي لغاية الحين.

- **الوسيلة سادساً**: تندرج الإمكانية التنظيمية لاستخدام هذه الوسيلة ضمن عمليات استخدام الوسيلة ثالثا في أعلاه. تجدر الإشارة إلى، أن قانون الشركة لا يتضمن شركة/شركات مختصة بإدارة أعمال شبكة أنابيب نقل النفط الرئيسة ومرافئ التصدير (أنظر المادة 7/ثانيا/2 من القانون). وحسب تقدير كاتب هذه السطور، يجب إناطة إدارة تشغيل مرافق نقل وتصدير النفط الخام بالحكومة الاتحادية (أو بالمجلس الاتحادي للطاقة والأعمار، المقترح من قبل كاتب هذه السطور) لضمان تحقيق أعمال السيادة الوطنية على نشاط شبكة خطوط أنابيب نقل النفط الخام الرئيسة ومرافئ تصديره، وضمان الحيلولة دون نشوء نزاعات تنظيمية بين الأطراف المختلفة المشاركة في العمليات النفطية، والتي ربما ستحوّل دون انسيابية وانتظام عمل هذه المرافق.

- **الوسيلة سابعاً**: إن الإمكانية التنظيمية لاستخدام وسيلة تأسيس شركات مملوكة للشركة مشروطة بنوعين من الضوابط المختلفة: النوع الأول، ضوابط تنظيمية يقترحها كاتب هذه السطور، يأتي في مقدمتها ترك عملية تأسيس شركات استخراجية نفطية وشركات خدمة نفطية للقطاع الخاص الوطني بغرض إشراكه في العمليات النفطية (سواء العمليات التي تمارسها الشركات المملوكة للشركة في المادة 7/ثانيا/2، أم لا تمارسها)، أو من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط بغرض إدماج اقتصاداتها المحلية بدائرة العمليات النفطية الجارية في مناطقها. النوع الثاني، ضوابط مؤسساتية مختلفة يقترحها قانون الشركة نفسه لاستخدام هذه الوسيلة: الجدوى الاقتصادية والمالية والمجتمعية وبموافقة مجلس الوزراء على التأسيس. بشأن ضوابط النوع الثاني هنا، ينبغي تقييم الجدوى الاقتصادية والمالية والمجتمعية للشركات المؤسسة، عند مرحلة التأسيس حصرا وقبل شروع الشركات المؤسسة بممارسة أعمالها، وترك قرار التأسيس من عدمه للشركة نفسها كمظهر من مظاهر استقلاليتها التنظيمية.

الخاتمة:

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

إن «الرؤية ضرورية سواء كانت المنظمة في بداية حياتها، أم في أثناء إعادة بناءها. وتعدّ مثل هذه الرؤى ضرورية كضرورة نجمة الشمال North Star للبدوي، ذلك أن البدوي في الصحراء، حيث تغير العواصف الرملية بشكل دائم معالم الأرض، يتطلع إلى النجوم في السماء ليهتدي إلى مساره. إن النجوم ليست هي الهدف، ولكنها تعطي الدليل الذي يمكن الاعتماد عليه في الرحلة إلى الواحة التالية. ولكن أي بدوي يأمل في الوصول بسلام، ينبغي عليه أن يبقى نظره على الأرض لتجنب الرمال المتحركة. إن رؤية المدير هي كالنجم الشمالي ليست هدفا، إنها نقطة التوجه التي تقود حركة المنظمة في الاتجاه المقصود»، كما كتب الباحثان Hinterhuber Hans; Popp Wolfgang (الاقتباس عن: الركابي، 2004: 170). عندما لا تمتلك الشركة توجهها الإستراتيجي الواضح المعالم في النشاط، حينها ستجد نفسها في مكان آخر غير مُستهدف من قبلها، أو ربما ستبتلعها الرمال المتحركة في «صحراء حقل الرميلة النفطي»! كما حصل لها ذلك في عام 1987، وهذا ما لا يريده لها الشعب العراقي، المالك الدستوري لثروة النفط والغاز الوطنية، ولكن في الوقت نفسه، المغيّب الكبير عن عمليات إدارة تطويرها واستغلالها في القانون الجديد للشركة.

مصادر المبحث الأول:

الدستور العراقي النافذ 2005.

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

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

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

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

قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018.

قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006.

قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 بشأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.

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

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

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

المبحث الثاني. إدارة عمليات إبرام العقود النفطية في قانون الشركة

المقدمة

لم تُقرر أحكام قانون شركة النفط الوطنية العراقية 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 والشخوص المشاركة في عمليات التفاوض والتعاقد النفطي. إن تحقيق التوازن التنظيمي المعني يفترض وجود منظومة أحكام مؤسساتية الطابع والإجراء التنفيذي ينبغي أن يتضمنها القانون، حيث تستطيع الشركة استخدامها في إدارة التحقيق التنظيمي لعمليات إبرام العقود النفطية في أرض الواقع. إن خلو قانون الشركة من الأحكام المؤسساتية الضابطة لعمليات التفاوض والتعاقد النفطي، أو عدم كفايتها أو غموض معانيها ودلالاتها التنظيمية، سيُفضي لا محالة إلى تكوين ميزان تنظيمي مُشوّه أو مُختل بين المشاركين في تحقيق هذه العمليات، وهذا الاختلال، بدوره، سيُفضي 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 من قانون الشركة) سلاحاً تنظيمياً ماضياً لتقويض هدف القانون في ''الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية'' (المادة 3، التي وصفتها قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 بعدم الدستورية).

في هذا المبحث، 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 النقطة الأولى متغيرات وضوابط الميزان التنظيمي لإدارة عمليات إبرام العقود النفطية؛ وفي النقطة الثانية، الميزان التنظيمي لمنظومة الأطراف والشخوص التنظيمية المشاركة في هذه العمليات؛ وفي النقطة الثالثة، الميزان التنظيمي لمنظومة أحكام تحقيق عمليات إبرام العقود النفطية.

2.2.1. الميزان التنظيمي لإدارة عمليات إبرام العقود النفطية في قانون الشركة

يشغل مفهوم ''التوازن التنظيمي'' Organizational Balance في منظمة الأعمال، سواء على مستوى متغيرات بيئتها الداخلية أم على مستوى علاقاتها بمتغيرات بيئتها الخارجية، حيزاً هاماً وكبيراً من اهتمامات نظريات المنظمة والإدارة المعاصرة في الكثير من جوانب نشاطها الوظيفي

والتنظيمي، ولاسيما جانب السلوك التنظيمي لها ولشخوصها التنظيمية وما يرتبط بهذا السلوك من صراعات تنظيمية. يُمكن النظر في مفهوم التوازن التنظيمي من زاويتين، سنستخدمهما معا في تحليلنا المقارن لموضوع هذا المبحث (أنظر تفصيل مفهوم التوازن التنظيمي في: الكعبي، 2014: 260-267):

- زاوية النظر الضيقة: ترى في مفهوم التوازن التنظيمي مؤشراً دالا على مستوى التوافق التنظيمي Organizational Consent لمتغيرات البيئة الداخلية لمنظمة الأعمال (أنظر مفهوم التوافق التنظيمي في: الكعبي، 2014: 272-267). عندما يكون هذا المستوى عاليا بما فيه الكفاية، عندها يُمكن ضمان الشروط التي تكفل إسناد وحدة المنظومة الكلية لإدارة نشاط المنظمة، وخلاف ذلك ستُصاب المنظمة بحالة التشوّه أو الاختلال التنظيمي Organizational Pathology (أنظر مفهوم الاختلال التنظيمي في: الكعبي، 2014: 246-235)، المتمثلة في خرق قواعد أداء الأدوار التنظيمية وتنفيذ الوظائف الإدارية من قبل الشخوص التنظيمية لمنظمة الأعمال المعنية، وتشويه الصلات التنظيمية فيما بينها. على سبيل المثال، في عقد حقل الرميلة النفطي (من عقود جولة التراخيص النفطية الأولى عام 2009) وفي عقد حقل الحلفاية النفطي (من عقود جولة التراخيص النفطية الثانية عام 2009)، كانت قرارات اجتماعات لجنة الإدارة المشتركة (في عقد الرميلة) ومجلس الإدارة (في عقد الحلفاية) تتخذ بالإجماع، وهي حالة تؤسس لميزان تنظيمي متوازن بين الأطراف المشاركة في العقد (الطرف العراقي وطرف شركات النفط الأجنبية). بيد أن إيكال مهمة تحضير القرارات لاجتماعات التقسيمات التنظيمية المذكورة، كانت قد أوكلت للمقاول الرئيسي في العقد، شركة النفط البريطانية BP في عقد الرميلة وشركة النفط الصينية Petrochina في عقد الحلفاية (المادة 13/3،4 في العقدين)، الأمر الذي يجري بموجبه إبطال حالة التوازن التنظيمي في عملية اتخاذ القرارات الإدارية، ويجعل كفة الميزان التنظيمي فيها تميل لصالح مقاول عقد الترخيص النفطي.

- زاوية النظر الموسعة: ترى في مفهوم التوازن التنظيمي مؤشراً لقياس التوافق التنظيمي لمتغيرات البيئة الداخلية لمنظمة الأعمال ومطابقة طرائق نشاطها الوظيفي والتنظيمي لمتطلبات متغيرات بيئتها الخارجية. إن توازن نشاط منظمة الأعمال مع متغيرات بيئتها الخارجية يُعدّ 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 ستُصاب منظمة الأعمال بحالة الاختلال التنظيمي أيضاً بينها وبين الأطراف الخارجية التي لها صلة بنشاطها. على سبيل المثال، في العقدين المذكورين أعلاه (وكذلك الحال في جميع عقود جولات التراخيص النفطية الخمسة 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 جولات التراخيص) وعلى حساب حقوق حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط.

يعتمد قانون الشركة وسيلة "**إبرام عقود الاستكشاف والإنتاج والتصدير وفق سياسة الدولة بما لا يتعارض مع أحكام الدستور**" (المادة 4/ثانيا)، لتحقيق 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:

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 القانون).

رابعاً: متغير **سياسة الدولة** (خلو القانون من شخص/شخوص رسم 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 المبحث الأول من هذا الفصل، تناولنا موضوعة إبرام العقود النفطية من زاوية الفرص التنظيمية المتاحة لتحقيقها كوسيلة من وسائل تحقيق الهدف المعلن للشركة، والمرتبطة بالخلل المنهجي في صياغتها وعدم توفر الشروط المؤسساتية 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 في أعلاه، والتي يمكن تجميعها في هيئة منظومة كلية موحدة متوازنة و/أو غير متوازنة لإدارة عمليات التفاوض والتعاقد، بغرض ضبط العلاقات التنظيمية بين المشاركين في هذه العمليات.

تُعدّ الإجراءات التنظيمية، للتحضير إلى إجراء عمليات التفاوض والتعاقد، مُكوّنا أساسيا من مُكوّنات أي نظام مؤسساتي لإدارة الموارد النفطية. بيد أن قانون الشركة قد أغفل وجود الضوابط المؤسساتية 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 وقيّم 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 تُناط مهمة صياغة مفردات الضوابط الموحدة والمتوازنة المعنية بالشخوص التي تمتلك الحقوق الدستورية في التصرف بملكية وإدارة الموارد النفطية الوطنية استنادا إلى ما قررته 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 قانون الشركة. وانطلاقا من هذه المبررات، سنتناول منظومة الضوابط المذكورة بالتحليل والتقييم والتركيب في ثلاث خطوات متتابعة: المبادئ، والمعايير، والآليات التنظيمية.

الخطوة الأولى. مبادئ تحقيق عمليات التفاوض والتعاقد النفطي:

لم يرد في قانون الشركة أي مبدأ صريح مُعتمد، يُمكنّها من إدارة عمليات إبرام العقود النفطية، ولكن، بالمقابل كما نرى، وردت فيه بعض الأحكام والتي يُمكن عدّها كمبادئ عامة، تستطيع الشركة استخدامها و/أو عدم استخدامها في إدارة هذه العمليات، منها المبادئ الآتية:

- مبدأ ممارسة الشركة لأعمالها في العراق وخارجه نيابة عن الدولة العراقية (المادة 2/ثانيا، والأسباب الموجبة). أولا، هذا المبدأ يُكرّس احتكار الشركة للعمل في ميدان الصناعة النفطية الوطنية في جميع حلقات سلسلتها التكنولوجية، ويَحوّل دون مشاركة القطاع الخاص الوطني في هذه الصناعة، وهو أمر مناقض للمبدأ الوارد في المادة 8/أولا/10، التي وصفتها قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 بعدم الدستورية، القائل: "وضع خطط لتشجيع القطاع الخاص الوطني وبرامج لتأهيله وتطويره لغرض المشاركة في بناء الصناعة النفطية وتطوير قطاعات الطاقة المختلفة"؛ وثانيا، سيقع استخدام هذا المبدأ في تناقض صريح مع أحكام المادتين (111، 112) 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 كيان الشركة.

- مبدأ إبرام الشركة للعقود النفطية على وفق سياسة الدولة (المادة 4/ثانيا). لا يوجد في قانون الشركة أي 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/أولا). لم يَعط قانون الشركة تعريفا لهذه السياسة، ولم يُحدد مضمونها وأهدافها، ولم يُقرر شخوص رسمها والمستفيدين منها. فضلا عن ذلك، لا توجد وثيقة وطنية رسمية جرى بموجبها رسم وإقرار هذه السياسة. وكما هو الحال في المبدأ السابق، سيكون استخدام هذا المبدأ أيضا رهينة لقناعات واجتهاد ومصالح كبار الموظفين في الشركة.

- مبدأ استخدام الشركة للأسس الفنية والاقتصادية لتحقيق هدفها في الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية (المادة 3، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية). في التطبيق

العملي لهذا المبدأ، سيقتصر 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 الاهتمام الكافي بمصالح جميع الأطراف المشاركة ضمن نطاق المتغيرات الخارجية المؤثرة في هذا النشاط على سبيل المثال، وهو أمر مُفضي لا محالة إلى اختلال ميزانها التنظيمي، مثلا نشوء نزاعات تنظيمية وسياسية واجتماعية وغيرها بين هذه الأطراف.

- مبدأ إبرام الشركة للعقود النفطية بما لا يتعارض مع أحكام الدستور (المادة 4/ثانيا). عندما يُقرر 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.

- مبادئ الشفافية ومكافحة الفساد والإدارة الرشيدة، التي تُقررها الشركة بنفسها (المادة 8/ أولا/8، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية). عندما تُقرر الشركة بنفسها هذه المبادئ والآليات التنظيمية لتطبيقها في النشاط حسب نظامها الداخلي الموضوع من قبلها أيضا (المادة 1/سادسا، المادة 12/و، والمادة الأخيرة وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية)، فإن تحقيق قيّم الشفافية والنزاهة والجدارة المهنية في نشاطها ستكون أيضا رهينة لقناعات واجتهاد ومصالح كبار الموظفين في الشركة.

وعلى خلاف قانون الشركة الجديد لسنة 2018، الذي يفتقر لوجود مبادئ صريحة خاصة بتنظيم عمليات إبرام العقود النفطية، فقد تضمن قانوني تأسيسها السابقين بعض مبادئ تُمكّنها، 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 تعقدها الشركة مع جهة أخرى لا تنفذ قبل موافقة مجلس الوزراء“.

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:

- ''تستثمر جميع المناطق النفطية المخصصة بموجب مادة 1 من هذا القانون لشركة النفط الوطنية العراقية استثماراً مباشراً من قبلها''. تنص المادة (1) المعنية على: ''تخصص وتمنح لشركة النفط الوطنية العراقية حصرا بموجب أحكام هذا القانون حقوق استثمار النفط والمواد الهايدروكاربونية في جميع الأراضي العراقية...''.
- ''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''.
- ''وفي جميع الأحوال لا يجوز لشركة النفط الوطنية العراقية أن تستثمر النفط في المناطق المخصصة لها كافة بطريق الامتياز أو ما في حكمه''.

وعلى هذا الأساس، تشترط أحكام القانونين السابقين للشركة المبادئ المؤسساتية الأربعة الآتية لضبط الميزان التنظيمي لمتغيرات بيئتيها 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 بقانون الشركة الجديد لسنة 2018، فقد وفقت المشروعات الثلاثة لقانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع 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 يُشير إلى اختلاف توجهاتها الإستراتيجية في موضوعة التعاقدات النفطية.

لقد خلت مبادئ إبرام العقود النفطية في قانون الشركة الجديد والمشروعات الثلاثة للقانون الاتحادي من مبدأ مُشاركة 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 عَدّ ما أشارت إليه المادة (8/أولا/10، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية) من قانون الشركة، من وضعها لخطط تشجيع القطاع الخاص العراقي لغرض المشاركة في بناء الصناعة النفطية، بمثابة أحد مبادئ إبرامها العقود 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 مُشاركة الفعاليات الاقتصادية المحلية بالأنشطة النفطية المختلفة، سيخلق حالة توازن تنظيمي لمشاركة الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط في إدارة الموارد النفطية كما قرر ذلك دستور البلاد النافذ.

الخطوة الثانية. معايير تحقيق عمليات التفاوض والتعاقد النفطي:

في قانون الشركة لسنة 1964، عُدّت ''ملكية الموارد النفطية'' معيارا حاكما وناظما لنشاط الشركة، بما فيه نشاطها في التعاقدات النفطية مع الغير لإدارة هذه الملكية: ''تبقى مواد النفط والمواد الهايدروكاربونية الموجودة في المناطق التي تخصص للشركة وفقا لأحكام المادة الثالثة من هذا القانون ملكا للدولة غير قابل للانتقال أو السقوط بتقادم الزمن'' (المادة 7/1). 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 11/2).

في قانون الشركة لسنة 2018، تم استبعاد معيار ملكية الدولة للموارد النفطية، واستبداله بمعيار ''ملكية الشعب للنفط والغاز'' (الأسباب الموجبة للقانون). بيد أن هذا المعيار، المنشئ لحالة 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. بمعنى آخر، عندما يرى القانون أن تأسيس الشركة بمواصفات شركة عامة مملوكة للدولة سيكون النظير المؤسساتي لمفهوم ملكية الشعب للنفط والغاز، الوارد في المادة (111) من الدستور، عندها ستُمارس الشركة إدارتها لعمليات التعاقد النفطي باسم الشعب المالك الدستوري للموارد النفطية. بيد أن هذا الأمر سيُنشئ ميزاناً تنظيمياً مُختلاً لإدارة عمليات التعاقد، إذ لن تجد فيه الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة مكانا تنظيميا لها، وهي الشخوص التي فوّضها الدستور التصرف بحقوق ملكية الموارد النفطية وإدارة تطويرها واستغلالها نيابة عن مالكها (المادة 112).

لا تتضمن الأحكام التنظيمية لقانون الشركة الجديد أي معيار، يُمَكّن الشركة من إبرام العقود النفطية، وحتى معيار ''أعلى منفعة للشعب العراقي''، الوارد في المادة (3) من القانون، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية ، والمتوافق مع أحكام الدستور (المادة 112/ ثانيا)، لا يُمكن عَدّه معيارا مؤسساتيا صالحا للتعاقد لسببين: الأول، هذا المعيار هو معيار حاكم لنشاط الشركة في تحقيق هدف الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية، بما فيه نشاط التعاقدات النفطية طبعا، وليس معيارا مؤسساتيا 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/ثانيا) من دستور البلاد النافذ، وقانون الشركة يفتقر تماما إلى هذه المبادئ.

بالمقابل، تُورد مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع عددا كبيرا من المعايير المؤسساتية، بمثابة منظومة كلية موحدة ومتوازنة، يجري بمقتضاها صياغة العقود النفطية النموذجية، منها المعايير الآتية: السيطرة أو 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.

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

إن الآليات المؤسساتية في إدارة نشاط منظمات الأعمال كافة تؤدي وظيفة تثبيت وحماية حقوق والتزامات الأطراف المشاركة في هذا النشاط، وكذلك القواعد المنظّمة للنشاط ذاته، بغرض تحقيق التوازن التنظيمي للنشاط المعني. لا تتضمن قوانين الشركة للسنوات 1964، 1967، 2018 أية آليات لإدارة عمليات إبرام العقود النفطية، وتركت مسألة تقرير هذه الآليات لاجتهاد مجالس إدارتها، مع أن القانونين الأخيرين للشركة تضمنا آلية تنظيمية غامضة، لا نعتقد بإمكانية استخدامها لتحقيق توازن تنظيمي ولو محدود في التعاقدات النفطية، كما ذكرنا في مواقع كثيرة من هذا الكتاب. 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 16/1)، 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 – المؤلف)، فإن من حق الوزير تقديم مقترح إلى مجلس الوزراء لإجراء تغييرات معينة على القرار ويكون قرار مجلس الوزراء ملزم لمجلس الإدارة" (المادة 10/ثانيا).

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 المخوّل بتقرير السياسة النفطية للدولة ومضمونها العملي في جانب التعاقدات النفطية، وهو أمر سينُشئ 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 المعرّفة المضمون والشخوص الصانعة لها. ستُنشئ 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 ومضمونها). بكلمات أخرى، في قانون الشركة الجديد 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، العالقة التشريع، بضع خطوات إجرائية تنظيمية لتسهيل عمليات التفاوض والتعاقد، خلت منها قوانين الشركة الثلاثة:

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 لدراستها.
5. معالجة أسباب ممانعة المجلس الاتحادي للنفط والغاز على العقد الأولي.

6. مع استمرار الإجراءات الأربعة الأولى المشار إليها في أعلاه، يعدّ العقد نافذا.

في الجدول (2,3)، نُجري تقييماً للميزان التنظيمي للمنظومة المؤسساتية لإبرام العقود النفطية في قوانين الشركة ومشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي عالقة التشريع.

الجدول 2,3

الميزان التنظيمي المُقارن لمنظومة

إبرام العقود النفطية في قوانين الشركة ومشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي

	المبادئ	المعايير	الآليات	الميزان التنظيمي المُقارن
قانون 2018	(– –)	(– –)	(– –)	(– –)
قانون 1964	(+ –)	(– +)	(– –)	(+ –)
قانون 1967	(– +)	(+ –)	(– –)	(+ –)

... تكملة الجدول (2,3)

	المبادئ	المعايير	الآليات	الميزان التنظيمي المُقارن
المشروع الأول	(– +)	(+ –)	(– +)	(– +)
المشروع الثاني	(– +)	(+ –)	(– +)	(– +)
المشروع الثالث	(– +)	(+ –)	(– +)	(– +)

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

2.2.2. منظومة شخوص عمليات إبرام العقود النفطية في قانون الشركة

بما أن الشركة في قانونها الجديد تستخدم وسيلة عمليات إبرام العقود النفطية كإحدى وسائل تحقيق أهدافها، عندها سيكون الشخص التنظيمي الحصري المعني بإدارة هذه العمليات هو الشركة نفسها. بيد أن أحكام قانون الشركة وأحكام الدستور تتوفر أيضاً على أطراف وشخوص تنظيمية أخرى، يمكن لها أن تمتلك و/أو يُفترض أنها تمتلك صلات تنظيمية بعمليات إبرام العقود النفطية:

- مجلس الوزراء: من الناحية التنظيمية الشكلية، لا يبدو أن مجلس الوزراء معني بوسيلة عمليات إبرام العقود النفطية، لأن نص هذه الوسيلة لم يشّر إلى ذلك صراحة، ولكن ارتباط الشركة التنظيمي بهذا المجلس (المادة 2/أولا) يُرتب صلة تنظيمية فعلية له بعمليات إبرام العقود النفطية. ولكن اللافت هنا، أن قانون الشركة الجديد يُطالب الشركة بعرض حساباتها الختامية على مجلس الوزراء للمصادقة (المادة 8/أولا/1، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية)، 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 أيضاً (المادة 8/أولا/5، التي وصفتها قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية)، 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 أطرافاً أو شركاء حكوميين في العقد النفطي، على غرار التنظيم المؤسساتي 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 جولة التراخيص النفطية الخامسة الجارية حاليا؟

- حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط: لم يُقرر قانون الشركة أي دور تنظيمي أو أي وظيفية إدارية لهذه الحكومات في إدارة عمليات إبرام العقود النفطية بمناطق الاستخراج النفطي، المشمولة بالحقوق الحصرية للعمليات النفطية في هذه العقود.

- الحكومة الاتحادية: فضلا عن مجلس الوزراء، لا يمتلك مجلس النواب أي 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 لسنة 2018، لم يُقرر قانوني تأسيسها السابقين ضرورة عرض تعاقُدات الشركة مع الشركات الأخرى على مجلس الوزراء للمصادقة عليها (المادة 2/3 من قانون سنة 1964، والمادة 3/4 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 قانونيها السابقين، حيث تفقد فيه الشركة حق الحصرية التنظيمية المقررة لسياسات التفاوض والتعاقد النفطي.

وعلى خلاف الحال في قوانين تأسيس الشركة الثلاثة، تزدحم أحكام مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع بكثرة الأطراف والشخوص 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 الاتحادي 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 والشخوص الوطنية المشاركة في إدارة عمليات التفاوض والتعاقد، الواردة في أحكام مشروعات القانون المعني: الهيأة المختصة، المجلس الاتحادي للنفط والغاز، مكتب المستشارين المستقلين، شركة النفط الوطنية العراقية، مجلس الوزراء، الهيأة الإقليمية، الدولة، الحكومة، وزارة النفط. ومع ذلك، اتفقت المشروعات المعنية فيما بينها على ثلاثة شخوص تنظيمية رئيسة للمُشاركة في إدارة عمليات التفاوض والتعاقد (الهيئة المختصة، المجلس الاتحادي للنفط والغاز، ومكتب المستشارين المستقلين)، بينما تفاوت موقفها من بقية الأطراف والشخوص المشاركة في هذه العمليات.

في الجدول (2,4)، نُجري تقييما للميزان التنظيمي لأدوار ووظائف الشخوص التنظيمية في عمليات إبرام العقود النفطية بقوانين الشركة ومشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي.

الجدول 2,4

الميزان التنظيمي المُقارن لأدوار ووظائف الشخوص التنظيمية

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

	مجلس الوزراء	وزارة النفط	الشركة	الميزان التنظيمي المُقارن
قانون 2018	(– –)	(– –)	(– +)	(– –)
قانون 1964	(– –)	(– +)	(+ –)	(– –)
قانون 1967	(– –)	(– +)	(+ –)	(– –)

... تكملة الجدول (2,4)

	الحكومة الاتحادية	حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة	الشركة	الميزان التنظيمي المُقارن
المشروع الأول	(– –)	(+ –)	(– +)	(– –)
المشروع الثاني	(– –)	(+ –)	(– +)	(– –)
المشروع الثالث	(– –)	(+ +)	(– –)	(+ –)

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

2.2.3. منظومة أحكام تحقيق عمليات إبرام العقود النفطية في قانون الشركة

سنُجري التحليل المقارن للميزان التنظيمي لمنظومة أحكام التحقيق التنظيمي للتعاقدات النفطية على النحو الآتي: نوع ونمط العقد النفطي، إجراءات التفاوض والتعاقد، وإجراءات اتخاذ القرار بشأن العقد النفطي في قوانين الشركة ومشروعات قوانين النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع.

1. نوع ونمط العقد النفطي:

في الصناعة النفطية، يجري عادة تصنيف العقود النفطية باستخدام معيارين، أحدهما لتحديد نوع العقد النفطي، وثانيهما 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 النمط المؤسساتي 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 (في القانونين: نمط الاستثمار المباشر، ونمط عقد المشاركة مع الغير، مع تحريم نمط عقد الامتياز النفطي أو ما في حكمه)، بينما لم يجر في قانون الشركة لسنة 2018 تحديد نمط العقد النفطي، ولكن جرى فيه تحديد نوع العقد النفطي فقط (عقود الاستكشاف والإنتاج والتصدير، كما نصت على ذلك المادة 4/ثانيا). بالمقابل، تَفرّدت مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي بالتحديد الدقيق لنوع العقد النفطي (عقد التنقيب والإنتاج، عقد التطوير والإنتاج، عقد التنقيب والتطوير والإنتاج)، ونمط العقد النفطي أيضا (عقد الخدمة، عقد المجازفة في الاستكشاف، عقد الإدارة، عقد الترخيص)، فضلاً 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).

تجدر الإشارة إلى أن نوع العقد النفطي في قانون الشركة الجديد يتضمن عمليات نفطية وتنظيمية مختلفة وظيفيا: عمليات نفطية تكنولوجية خاصة بحلقتي الاستكشاف والإنتاج من السلسلة التكنولوجية النفطية، وعمليات تصدير النفط الخام المستخرج، والأخيرة هي عمليات تنظيمية تندرج ضمن نشاط تسويق النفط (الذي وصفته قرارات المحكمة المذكورة بعدم الدستورية). بعد قرارات المحكمة الاتحادية العليا، يمكن قراءة نوع العقد النفطي في قانون الشركة الجديد باحتمالين تنظيميين مختلفين: الأول، عقود نفطية تشتمل على ثلاثة أنواع من العمليات (الاستكشاف والإنتاج والتصدير)؛ الثاني، عقود نفطية تشتمل على نوعين من العمليات فقط (الاستكشاف والإنتاج فقط). أي من الاحتمالين المذكورين أعلاه لنوع العقد النفطي هو المرجح في القانون الجديد للشركة؟ لنتفحص الأمر من خلال المقارنة مع أنواع العقود النفطية المبرمة في جولتيّ التراخيص النفطية الأولى (عقد خدمات فنية لحقل نفط الرميلة)، والثانية (عقد الخدمة لتطوير وإنتاج حقل الحلفاية).

في العقدين المذكورين، تكفلّت مادة العقد المسماة ''نطاق العقد'' Scope of Contract بتحديد نوع العمليات النفطية المشمولة بالعقد النفطي. بموجب المادة (2/1) 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 الرميلة...''، ''هذا العقد هو عقد الخدمة لتطوير وإنتاج منطقة عقد الحلفاية...''. وكما يلاحظ من هذه النصوص المقتبسة من العقدين، إن الحديث يجري عن نوع عقد نفطي، يجري بموجبه تحقيق عمليات نفطية ذات طابع تكنولوجي صرف (تطوير، إعادة تأهيل، إنتاج) وليس من بينها عمليات تنظيمية خاصة بتصدير النفط الى الأسواق الخارجية. في العقدين، يجري تحقيق العمليات النفطية التكنولوجية المذكورة عندما ينتهي مقاول العقد من تسليم النفط المستخرج إلى الناقل، الذي تُعيّنه شركة نفط الجنوب (شركة نفط البصرة في قانون الشركة) في عقد حقل الرميلة وشركة نفط ميسان في عقد الحلفاية بصورة مستقلة عن مقاول العقد، لتتولى بعدها شركة تسويق النفط الوطنية (سومو) عمليات تصديره، بموجب المادتين (17 و18) من العقدين وملاحقهما ذات الصلة.

نخلص من هذا التحليل المقارن إلى نتيجة مفادها، أن قانون الشركة 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 الأولى المبرمة منذ عام 2009 من قبل وزارة النفط الاتحادية، ومُنتج لميزان تنظيمي مُختل من جانب العلاقة مع الشركات الوطنية المستخرجة للنفط وشركة تسويق النفط الوطنية المملوكة كلها للشركة (والشركة الأخيرة تم استبعادها من عداد الشركات المملوكة للشركة بموجب قرارات المحكمة المذكورة).

لقد جرى تشريع قانوني الشركة لسنة 1964 وسنة 1967 في ظروف بدايات تأسيس صناعة نفطية وطنية مستقلة عن عقود الامتياز النفطي التقليدي الممنوحة لشركات النفط الدولية الكبرى وقتها. وعلى هذا الأساس، يمكن تَفهُّم خلو القانونين المذكورين من تحديد نوع العقد النفطي (لضرورات 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 لسنة 2018 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 والشخوص التنظيمية المتعاقدة، وهو أمر سيُفضي إلى اختلال الميزان التنظيمي بين هذه الأطراف والشخوص ذات الصلة أو المصلحة بعمليات إبرام العقد النفطي. بمعنى آخر، أن خلو القانون الجديد للشركة من تحديد الأحكام الناظمة والحاكمة والحامية لحقوق ومسؤوليات الأطراف والشخوص المتعاقدة، التي يتضمنها نمط العقد النفطي المختار، سيضع في يد مجلس إدارة الشركة سلاحا قانونيا لتقرير ما يراه مناسبا 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 مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع، 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 أولا من المادة 13)، ''عقود الإدارة'' (الفقرة أولا من المادة 13). في المشروع الثالث للقانون، ''عقد الترخيص'' (الفقرة أولا من المادة 21)،

"عقود التراخيص" التي تبرم بعد صدور قانون النفط والغاز الاتحادي (الفقرة أولا من المادة 46).

2. الإجراءات التنظيمية لعمليات التفاوض والتعاقد النفطي:

لقد خلت قوانين الشركة الثلاثة من وجود ما سَمّته مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي بمصطلح "العقد النفطي النموذجي"، الذي يتضمن منظومة الأحكام التنظيمية لمنح التراخيص النفطية في صيغ إجراءات تنظيمية روتينية، وصفتها مشروعات القانون الاتحادي العالق التشريع بمثابة آليات للتفاوض والتعاقد مع المستثمرين المحتملين في تطوير الموارد النفطية. تتكون منظومة أحكام العقد النفطي النموذجي المعنية من مُكوّنات 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 مشروعيّه لقانون النفط والغاز الاتحادي سنتي 2007 و2011 شخص "المحافظات المنتجة للنفط" من عداد شخوص إدارة التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية، بينما أقصت لجنة النفط والطاقة النيابية "شركة النفط الوطنية العراقية" في مشروعها لسنة 2011 من عداد الشخوص المكلفة بإدارة هذه العمليات. ربما يعتقد أصحاب مشروعات قانون النفط الاتحادي (وكذلك قانون الشركة الجديد) بالصفة التقنية الصرفة لعمليات التفاوض والتعاقد ومنح التراخيص النفطية، وإلا كيف نُفسّر تغييب مجلس الوزراء لنفسه في مشروعيّه (وكذلك في قانون الشركة الجديد) من متابعة إجراء هذه العمليات وموافقته 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.

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 مجلس إدارة الشركة – المؤلف) أو نائبه أو من يقوم مقامهما وتصدر القرارات بأكثرية لا تقل عن أربعة أصوات" (المادة 14/1)، 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 أيضاً، وهو أمر مُنشئ لميزان تنظيمي مُختل لصالح مجلس إدارة الشركة وعلى حساب مجلس الوزراء.

في قانون الشركة لسنة 2018، جاءت إجراءات اتخاذ القرارات، بما فيها قرارات التعاقد النفطي، على النحو الآتي: ''يكتمل انعقاد المجلس بحضور ثلثي أعضائه بضمنهم الرئيس (رئيس مجلس إدارة الشركة – المؤلف). ويحل نائب الرئيس الأول محل الرئيس عند غيابه والثاني عند غيابهما'' (المادة 8/ثانيا/3، التي وصفتها قرارات المحكمة بعدم الدستورية)؛ ''يتخذ المجلس قراراته المتعلقة بالسياسات والتعاقدات والاستثمار بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس'' (المادة 8/ثانيا/4، التي وصفتها قرارات المحكمة بعدم الدستورية)، علما أن عدد أعضاء مجلس الإدارة هو (11) عضواً، الأمر الذي يعني ضرورة حصول القرار على (6) أصوات ليصبح نافذاً. لا يشترط القانون موافقة مجلس الوزراء على أي قرار يتخذه المجلس يتعلق بالسياسات والتعاقدات والاستثمار، ولا يشترط مصادقة مجلس النواب على ذلك القرار، وهو أمر مُنشئ لميزان تنظيمي مُختل 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 مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع، إلا أن هذه المنظومة تُقصي الحكومة الاتحادية وحكومات المحافظات المنتجة (في مشروعي مجلس الوزراء) وشركة النفط الوطنية العراقية (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 المشروعات الثلاثة المعنية، يقوم ''المجلس الاتحادي للنفط والغاز'' بربط اتخاذ قراراته التنظيمية، بشأن صلاحية العقد النفطي الأولي من عدمها، بموافقة تشكيل تنظيمي، منحته هذه المشروعات تسمية ''مكتب المستشارين المستقلين''، يؤسس حصرياً من قبل المجلس المذكور بنفسه لهذا الغرض، ويحدد عدد أعضائه وجنسياتهم واختصاصاتهم العلمية والمهنية والتعاقد معهم.

في الجدول (2,5)، نجري تقييما للميزان التنظيمي لمنظومة أحكام إدارة عمليات إبرام العقود النفطية في قوانين الشركة ومشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي.

الجدول 2,5

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

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

... تكملة الجدول (2,5)

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

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

الخاتمة:

يلاحظ من تقييمات **الميزان التنظيمي الإجمالي** المقارن لقانون الشركة الجديد تجاه جميع مفاصل نشاط الشركة في إدارة عمليات التفاوض وإبرام العقود النفطية (الجدول 2,6) اختلاله المطلق، سواء تعلق الأمر بمتغيرات البيئة الداخلية للشركة أم بعلاقاتها 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 والسلطات والصلاحيات والمسؤوليات في نشاط المشاركين بإدارة وتحقيق ورقابة تنفيذ عمليات التفاوض والتعاقد النفطي سيقود إلى اتسام هذا النشاط بالسمات الأساسية الآتية:

الجدول 2,6

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

	ميزان ضبط العلاقات بين المشاركين	ميزان الشخوص التنظيمية المشاركة	ميزان الأحكام التنظيمية لإبرام العقود النفطية	الميزان التنظيمي الإجمالي المُقارن
قانون 2018	(– –)	(– –)	(– –)	(– –)
قانون 1964	(– +)	(– –)	(– +)	(– –)
قانون 1967	(+ –)	(– –)	(+ –)	(– –)
المشروع الأول	(– +)	(– +)	(– +)	(– +)
المشروع الثاني	(– +)	(– +)	(– +)	(– +)
المشروع الثالث	(– +)	(– +)	(– +)	(– +)

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

حينما أبرمت وزارة النفط في عام 2009 عقود جولات التراخيص النفطية مع شركات النفط الأجنبية، لم يكن متوفرا لها في ذلك الوقت قانونا يُنظم عمليات التفاوض والتعاقد النفطي، على الرغم من وجود منظومة إدارة متكاملة لهذه العمليات في مشروع مجلس الوزراء لقانون النفط والغاز الاتحادي في عام 2007، الأمر الذي قاد إلى اجتهاد كبار موظفيها في صياغة بنود وأحكام وشروط العقود 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 المؤسساتي والتنظيمي، لأسباب ورد ذكرها وتفصيلها في هذا المبحث، 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 سيُترك أمر اختيار نمط العقد النفطي لقرار يتخذه مجلس إدارة الشركة، المتكون من 11 عضوا (قبل استبعاد رئيس مجلس إدارة شركة التسويق الوطنية من عضوية مجلس إدارة الشركة بقرارات المحكمة الاتحادية العليا)، 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، ولم يتضمن قانون الشركة أية أحكام تضبط سلوكهم التنظيمي في اختيار نمط العقد النفطي، وفي بلاد تتنازع فيها المناورات السياسية النفعية والفاسدة عمليات إشغال الوظائف العامة.

مصادر المبحث الثاني

دستور جمهورية العراق 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 الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

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.ne.

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.

قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 بشأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية المرقم (4) لسنة 2018.

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.

المبحث الثالث. إدارة عقود جولات التراخيص النفطية المُبرمة في قانون الشركة

المقدمة:

في عامي 2016 و2017 ضَمَّنت الحكومة العراقية قانون الموازنة العامة الاتحادية مادة تقول فيها: «تلتزم الحكومة الاتحادية ووزارة النفط بمراجعة عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة لتعديل بنود العقود بما يحفظ مصلحة العراق الاقتصادية ويدفع بزيادة الإنتاج النفطي وتخفيض النفقات وإيجاد آلية لاسترداد التكاليف بحيث تتلاءم مع أسعار النفط» (المادة 38 من قانون موازنة 2016، والمادة 48 من قانون موازنة 2017، مع الإشارة إلى خلو موازنة 2018 وموازنة 2019 من هذا الالتزام). في هذا النص، يتوزع التعامل التنظيمي الرسمي مع عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة (فيما بعد العقود المبرمة) على سلطتين مختلفتين هما سلطة الحكومة الاتحادية وسلطة وزارة النفط، وأن الغرض التنظيمي من هذا التعامل هو «مراجعة» هذه العقود بمعيار «حفظ مصلحة العراق الاقتصادية»، لتحقيق هدف تنظيمي هو «تعديل بنود العقود»، باستخدام الوسائل التنظيمية والتكنولوجية الآتية: «الدفع بزيادة الإنتاج النفطي»، و»تخفيض النفقات»، و»إيجاد آلية لاسترداد التكاليف بحيث تتلاءم مع أسعار النفط».

لم تستطع الحكومة الاتحادية ووزارة النفط، في قانوني الموازنة المذكورين، الإيفاء بالتزاماتهما تجاه مراجعة العقود المبرمة وتعديلها، وقد أحدثت قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 (فيما بعد قرارات المحكمة)، بشأن أحكام قانون الشركة، انقلاباً مؤسساتياً كبيراً وجوهرياً في نظام إدارة الموارد النفطية في بلادنا ينبغي أخذه بالحسبان. في هذا المبحث، سنحاول الكشف عن الكيفية التنظيمية المتاحة لشركة النفط الوطنية العراقية في قانونها لسنة 2018 من تحقيق عمليات تعاملها التنظيمي مع هذه العقود: في النقطة الأولى، تأشير المرجعيات المؤسساتية التي ستستخدمها الشركة في تعاملها التنظيمي؛ وفي النقطة الثانية، تقرير الكيفية التنظيمية لتعامل الشركة المعني. نشير إلى أن استخدامنا لتعبير «التعامل التنظيمي» في هذا المبحث جاء بغرض حصر مفردات الكيفية التنظيمية (شخوص، مسارات، موضوعات، حقوق، معايير، آليات، أدوات) بتعبير إداري واحد لتعامل قانون الشركة مع العقود المبرمة.

2.3.1. المرجعيات المؤسساتية للتعامل التنظيمي للشركة مع العقود المُبرمة

في قانون الشركة لسنة 2018، يجري التعامل التنظيمي مع العقود المبرمة على النحو الآتي: «إدارة عقود الخدمة التي تم إبرامها في جولات التراخيص في الاستكشاف والتطوير والإنتاج، وتلزم الشركة (شركة النفط الوطنية العراقية – المؤلف) بمراجعة العقود المبرمة وتعديلها بما يضمن مصلحة الشعب العراقي» (المادة 4/رابعا). وعلى الرغم من تشابه نص هذه المادة من قانون الشركة مع نص المادة المعنية في الموازنتين المذكورتين آنفا، إلا أنه يختلف عنهما في المجالات التنظيمية الآتية:

- في قانون الشركة، لم يجر حصر الكيفية التنظيمية لتحقيق عمليات إدارة ومراجعة وتعديل العقود المبرمة، على غرار ما جاء به قانوني الموازنة المذكورين من حصر لها: «الدفع بزيادة الإنتاج النفطي»، و»تخفيض النفقات»، و»إيجاد آلية لاسترداد التكاليف بحيث تتلاءم مع أسعار النفط».

- في قانون الشركة، يجري الحديث عن التعامل التنظيمي مع العقود المبرمة بمنطق وجود ثلاث عمليات تنظيمية منفصلة بعضها عن الآخر: عمليات «إدارة العقود»، وعمليات «مراجعة العقود»، وعمليات «تعديل العقود»، بينما نص المادة المعنية في قانوني الموازنة المذكورين يتحدث عن عملية واحدة هي «مراجعة العقود» بغرض تعديلها.

- في قانون الشركة، هناك سلطة تنظيمية واحدة للتعامل مع العقود المبرمة هي سلطة الشركة، بينما في قانوني الموازنة المذكورين هناك سلطتان لهذا الغرض، هما: سلطة الحكومة الاتحادية، وسلطة وزارة النفط الاتحادية.

- في قانون الشركة، يجري الحديث عن التعامل التنظيمي للشركة مع «عقود الخدمة» التي أبرمتها وزارة النفط الاتحادية في جولات التراخيص النفطية الأربعة ابتداء من الجولة الأولى في عام 2009، ولا يسري هذا التعامل على «عقود الشراكة» التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان، وربما لا يسري على «عقود جولة التراخيص النفطية الخامسة» الجاري تحقيقها ابتداء من عام 2018 بسبب اختلاف شروطها عن شروط العقود المبرمة.

- في قانون الشركة، جرى تحديد «نطاق العقد» Scope of Contract بالاستكشاف والتطوير والإنتاج، المشمولة بعمليات إدارة ومراجعة وتعديل العقود المبرمة، ولكن ليس من الواضح

شمول هذه العمليات للأحكام الأخرى خارج أحكام مادة «نطاق العقد».

- في قانون الشركة، يجري التعامل التنظيمي مع العقود المبرمة بمعيار «ضمان مصلحة الشعب العراقي»، مستلهما في ذلك النص الدستوري للمادة (112/ثانيا) من الدستور، والقائلة بأن رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز يجب أن يجري بما يحقق «أعلى منفعة للشعب العراقي»، وهو معيار أوسع وأعمق من معيار «حفظ مصلحة العراق الاقتصادية» الوارد في قانون الشركة وقانوني الموازنة المذكورين.

تحتاج الشركة إلى مرجعيات مؤسساتية قائمة وفاعلة لتعاملها التنظيمي مع العقود المبرمة، بغرض إضفاء الشرعية القانونية والسياسية والاجتماعية على هذا التعامل ونتائجه وتبعاته التنظيمية والاقتصادية والتكنولوجية. لا يكفي وجود مرجعية قانون الشركة وحدها لتأمين الحصول على الشرعيات المذكورة (بسبب قصور وضيق نطاق فعل أحكام القانون بهذا الصدد)، ما لم يجر في الوقت نفسه استخدام أحكام مرجعيات مؤسساتية أخرى قائمة أو استحداث البعض الآخر منها، تُقرر وتضبط مسارات وموضوعات وحقوق ومعايير وآليات وأدوات استخدام الشركة لأحكام قانونها في تعاملها التنظيمي مع العقود المبرمة. يمكن استخدام المرجعيات المؤسساتية الآتية لتحقيق التعامل التنظيمي مع العقود المبرمة: مرجعيات الدستور وقانون الشركة والعقد النفطي، مرجعيتيّ خطة التنمية الوطنية 2018-2022 والمنهاج الوزاري 2018-2022، ومرجعيات مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع لغاية الحين.

أولا. مرجعية دستور البلاد النافذ: في تعاملها التنظيمي مع العقود المبرمة، يجب على الشركة أن تلتزم بأحكام مواد الدستور ذات الصلة بإدارة تطوير واستغلال ثروة النفط والغاز الوطنية، ومنها:

- المادة (111): «النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات». عند تقرير الشركة المسارات الثلاثة لتعاملها التنظيمي (الإدارة، المراجعة، والتعديل) مع العقود المبرمة، يجب عليها الالتزام بالنص الدستوري الحاكم لملكية ثروة النفط والغاز في جميع حلقات السلسلة التنظيمية/التكنولوجية لتطوير واستغلال هذه الثروة، سواء تعلق الأمر بملكية احتياطيات النفط والغاز في باطن الأرض، أم بملكية النفط والغاز المستخرجين ونقلهما بخطوط الأنابيب الرئيسة

وتسويقهما الداخلي والخارجي (وصفت قرارات المحكمة «المادة 7/ثانيا/2/البند ح»، بشأن شركة تسويق النفط الوطنية، بعدم الدستورية).

- المادة (112/أولاً): ''تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة في البلاد وينظم ذلك بقانون''. عند تقرير الشركة مسارات تعاملها التنظيمي مع العقود المبرمة وموضوعات تعاملها التنظيمي (على سبيل المثال وليس الحصر، تعديل نمط الهيكل التنظيمي لإدارة العمليات النفطية، تحسين أو تعديل إدارة تكاليف العمليات النفطية)، يجب عليها الالتزام بالنص الدستوري القائل بتشارك الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في جميع أنشطة إدارة الحقول النفطية والغازية الحالية، وهي الحقول المكتشفة المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة، بما فيها الحقول التي يجري الآن تطويرها واستغلالها بموجب العقود المبرمة.

- المادة (112/ثانيا): ''تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار''. عند تقرير الشركة مسارات وموضوعات تعاملها التنظيمي مع العقود المبرمة، يجب عليها الالتزام بالنص الدستوري القائل بتشارك الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في جميع أنشطة الإدارة الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز، سواء من الحقول النفطية والغازية الحالية المنتجة والمكتشفة غير المطورة، أم من حقول جديدة سيجري اكتشافها وتطويرها مستقبلا. فضلاً عن ذلك، قرر الدستور معيار المنفعة الأعلى لمالك ثروة النفط والغاز من عمليات رسم السياسات الإستراتيجية لتطويرها، وقرر أيضاً الآليات التي يجب أن تستخدم لتحقيق هذه العمليات وهما آليات أحدث تقنيات مبادئ السوق، وأدوات تشجيع الاستثمار النفطي.

- المادة (112): تختلف أحكام الفقرتين ''أولا'' و''ثانيا'' من هذه المادة الدستورية في أمرين تنظيميين أساسيين، وهذا الاختلاف، كما نرى، يجب أن يؤخذ بالحسبان من قبل الشركة عند تعاملها التنظيمي مع العقود المبرمة. الأمر الأول، إن تحقيق أحكام الفقرة ''أولاً'' من هذه

المادة يجب أن يُنظم بقانون، ولكن في الوقت نفسه، نرصد خلو نص هذه الفقرة من الحقوق والمعايير والآليات والأدوات المؤسساتية الطابع والإجراء التنفيذي الواجب استخدامها مثلا لتحقيق الشراكة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية (المشمولة بأحكام العقود المبرمة). الأمر الثاني، لا تشترط الفقرة ''ثانياً'' من هذه المادة تشريع قانون يُنظم تحقيق أحكامها، مثلا في الرسم المشترك للسياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز من قبل الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، ولكن بالمقابل، قررت هذه الفقرة الحقوق والمعايير والآليات والأدوات الموصوفة حالا، الواجب على الشركة استخدامها عند تعاملها التنظيمي مع موضوعة الرسم المشترك للسياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، سواء من الحقول النفطية والغازية الحالية (المشمولة بأحكام العقود المبرمة) أم من حقول جديدة سيجري اكتشافها وتطويرها مستقبلا. وبحكم الاختصاص العلمي للمؤلف، لا نستطيع الحكم بمسألة ما إذا كان المشرّع لقانون الشركة يرى جواز سريان عمل مؤسسة ''القانون'' المذكورة في الفقرة ''أولا'' من هذه المادة الدستورية على الفقرة ''ثانيا'' منها.

ثانيا. مرجعية قانون الشركة: يُمكن لأحكام قانون الشركة أن تكون مرجعية قانونية واضحة وفاعلة في تعاملها التنظيمي مع العقود المبرمة، سواء تعلق الأمر بمسارات هذا التعامل أم بموضوعاته، ولكن، من الجانب الآخر، يُمكن لهذه الأحكام أن تقع في تعارض مباشر مع أحكام هذه العقود، أو الاختلاف في التفسير بين الشركة ومقاولي العقود الرئيسيين. في أدناه، نشير إلى البعض من أحكام القانون ذات الصلة بتعاملها التنظيمي المعني على سبيل المثال وليس الحصر:

- تُمارس الشركة أعمالها نيابة عن الدولة العراقية (المادة 2/ثانيا، والأسباب الموجبة)، وهو حُكم قانوني يضع تعامل الشركة التنظيمي مع العقود المبرمة في دائرة أعمال السيادة الوطنية. بيد أن تحقيق هذا الحُكم القانوني واقعياً سيصطدم بأحكام العقد النفطي، مثلا المادة (37/2) في عقد حقل الرميلة النفطي، التي ترى فيه مُجرد عقد تجاري. هذا يعني، أن التعامل التنظيمي للشركة مع هذا العقد النفطي لشركة BP البريطانية وشركائها سوف لن يندرج ضمن أعمال السيادة الوطنية، لأنه عقد تجاري خاضع للتحكيم الدولي في حالة نشوء أية خلافات بين الشركة والمقاول النفطي الرئيسي للعقد جراء التعامل التنظيمي المعني.
- عندما يكون هدف التعامل التنظيمي للشركة مع العقود المبرمة هو تحقيق ''الاستغلال

الأفضل للثروة النفطية والغازية''، وأن معيار الوصول إلى هذا الهدف سيكون تحقيق ''أعلى منفعة للشعب العراقي''، وأن الآليات المستخدمة في ذلك ستكون ''أسساً فنيةً واقتصاديةً لضمان أعلى العوائد وأدنى التكاليف''، كما جاء ذلك في المادة (3) من قانون الشركة، عندها سيوضع الهدف والمعيار والآليات المذكورة في دائرة الصدام التنظيمي المباشر مع أحكام العقود المبرمة. لم يُقرر قانون الشركة أية أدوات تنظيمية أو تكنولوجية لقياس مستوى المتحقق من مفهوم ''الاستغلال الأفضل'' للثروة النفطية، وهو أمر سيضع التعامل التنظيمي المعني للشركة في دائرة الاجتهاد والانتقائية عند اختيار أدوات القياس، مقارنة بما هو متوفر منها في العقود المبرمة. في المادة (2/2) من عقدي حقلي الرميلة والحلفاية جرى تقرير أداة قياس مفهوم ''الاستغلال الأفضل'' للثروة النفطية بمدى تطابقها مع ''أفضل الممارسات الدولية في مجال الصناعات النفطية'' (عقد الرميلة) أو ''أفضل ممارسات الصناعة البترولية العالمية'' (عقد الحلفاية)، كالتزام تكنولوجي وتنظيمي واقتصادي وبيئي وغيره لمقاولي العقدين عند تنفيذهما العمليات النفطية بموجب أحكام هذين العقدين. جرى في المادة (1/9) من عقد الرميلة (وكذلك الأمر في المادة 1/7 من عقد الحلفاية وإن اختلفت صياغته اللغوية)، تحديد مفهوم أفضل الممارسات الدولية على النحو الآتي: ''تعني جميع تلك الاستخدامات والممارسات المتعارف عليها والمقبولة عموما خلال فترة سريان العقد، بما يتعلق بصناعة النفط الدولية بوصفها جيدة وآمنة واقتصادية وصحية بيئيا وفعالة في التنقيب عن النفط وتطويره وإنتاجه ومعالجته ونقله...''. في التطبيق العملي لهدف ''الاستغلال الأفضل'' للثروة النفطية بموجب العقود المبرمة في جولتي التراخيص النفطية الأولى والثانية منذ عام 2009 ولغاية الوقت الحاضر، لم يستطع الطرف العراقي في العقد النفطي الوصول إلى تحقيقه، لا من جانب مستويات التكاليف والعوائد ولا من جانب المؤشرات البيئية في مناطق الاستخراج النفطي المشمولة بالعقود المبرمة. أما بشأن معيار تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي، فليس من المنطقي مطالبة الشركة للمقاول الرئيسي وشركائه في العقد النفطي بضمانه، لأنها شركات نفطية أجنبية تجارية تسعى دائماً لتعظيم منافعها الاقتصادية، وفي كثير من الأحيان على حساب منافع الشعوب والمجتمعات المحلية في بلدان ومناطق الاستخراج النفطي. تجدر الإشارة إلى، أن قرارات المحكمة قد وصفت المادة (3) من قانون الشركة بعدم الدستورية: ''... وذلك لأن المهام التي حملتها أهدافها تتعارض مع أحكام المادة (112) بفقرتيها (أولا) و(ثانيا)، والمادة (114) من الدستور ذلك أن المهام التي ذكرتها المادة (3) يلزم أن تكون من الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة''.

- ينص قانون الشركة، على التزامها بالسياسة النفطية للدولة (المادة 10/أولا)، وأن تُمارس جميع الصلاحيات والحقوق المخولة لها بموجب التشريعات وبما يتفق مع السياسة النفطية للدولة (المادة 8/أولا/13، التي وصفتها قرارات المحكمة بعدم الدستورية). عند تعاملها التنظيمي مع العقود المبرمة، لا تستطيع الشركة الإيفاء بالتزامها تجاه تحقيق السياسة النفطية للدولة أو ممارسة صلاحياتها وحقوقها بما يتفق مع هذه السياسة، بسبب عدم وجود وثيقة رسمية جرى فيها تقرير وإعلان شخوص ومضمون واتجاهات السياسة النفطية للدولة. في مفاصل الإدارة الإستراتيجية لتطوير نشاط منظمات الأعمال الكبيرة كشركات الاستخراج النفطي الوطنية والدولية، وكذلك تطوير نشاط القطاعات الاقتصادية كقطاع الاستخراج النفطي، يتوسط مفصل السياسة الإستراتيجية (أو السياسة النفطية للدولة) مفصل التوجه الإستراتيجي ومفصل التخطيط الإستراتيجي لإدارة تطوير النشاط المعني. تأخذ السياسة النفطية للدولة شكل منظومة أهداف وإجراءات تنظيمية وقانونية واقتصادية واجتماعية وبيئية مختلفة، وتمتلك مكونات هذه المنظومة صلات وظيفية وتغذية عكسية Feedback فيما بينها. وبما أن رسم السياسة النفطية هو نشاط يُمارسه شخصان تنظيميان أو أكثر، فهو، إذن، بحاجة إلى إدارة Management. ومع الأخذ بالحسبان مضمون السياسة النفطية المتمثل في تبني قواعد وتحقيق نشاط على وفق هذه القواعد، فإن مساري إدارة السياسة النفطية سيكونان: مسار تكوين السياسة النفطية ومسار تنفيذ هذه السياسة. يتجلى مضمون السياسة النفطية للدولة من خلال وعبر نشاط الشخوص التنظيمية والمجموعات والأطراف التي تمتلك أهداف أو مصالح في دائرة النشاط النفطي، لأن وجود هؤلاء هو الذي سيقرر (أنظر تفصيل رسم السياسة الإستراتيجية لإدارة التطوير في: الكعبي، 2017: 312-301؛ وكذلك تفصيل السياسة النفطية للحكومة الجديدة في: جياد، 10/10/2018):

- صياغة مشكلات دائرة النشاط النفطي تبعا لوجهات نظرهم القيمية والسلوكية، ومكانتهم التنظيمية والوظيفية في هذا النشاط.
- تحديد حقوق وقواعد وآليات وأدوات تعاملهم التنظيمي مع مشكلات دائرة النشاط النفطي تبعا لإمكاناتهم التنظيمية المتاحة، وتقييم نتائج نشاطهم الخاص فيها.
- الكشف عن الغرض من تحقيق أهدافهم في دائرة النشاط النفطي.

- في سياق النقطة السابقة، لو افترضنا، على سبيل المثال، أن مسار تعامل الشركة التنظيمي مع العقود المبرمة سيكون تغيير نمط العقد النفطي من نمط ''عقد خدمة'' إلى نمط ''عقد شراكة'' أو نمط ''عقد امتياز'' أو نمط ''الجهد الوطني المباشر''، فلن يكون بمستطاعها تحقيق ذلك، لأن قانون الشركة والدستور لا يوفران لها مرجعية قانونية أو دستورية لتكون الشخص التنظيمي الوحيد المقرر لتكوين وتنفيذ السياسة النفطية للدولة لثلاثة أسباب تنظيمية على الأقل: الأول، أن الشركة ترتبط تنظيميا بمجلس الوزراء (المادة 2/أولا)، وهذا الموقع التنظيمي للشركة لا يسمح لها برسم وتنفيذ السياسة النفطية للدولة؛ الثاني، أن مجلس إدارة الشركة لا يرسم الإستراتيجيات والسياسات النفطية وإنما يقترحها على وزارة النفط ومجلس الوزراء (المادة 8/أولا/5، التي وصفتها قرارات المحكمة بعدم الدستورية)، الأمر الذي يُفقد الشركة الاستقلالية التنظيمية في إقرار السياسة النفطية للدولة؛ الثالث، أن الشخوص المكلفة دستوريا بالرسم المشترك للسياسات الإستراتجية النفطية هي الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط وليس الشركة (المادة 112/ ثانيا من الدستور). فضلاً عن ذلك، يُمكن للمقاولين الرئيسيين في العقود المبرمة، عند مواجهتهم التعامل التنظيمي للشركة معها، الإدعاء بأن وثيقة أحكام ''العقد المبرم'' هي الوثيقة الوحيدة المقررة لشخوص ومضمون واتجاهات السياسة النفطية للدولة العراقية، الموجودة والفاعلة منذ إبرامها عام 2009 ولغاية الوقت الحاضر!

ثالثاً. مرجعية العقد النفطي (لأغراض هذا المبحث، نستخدم أحكام عقد حقل الرميلة النفطي من عقود جولة التراخيص الأولى، وعقد حقل الحلفاية النفطي من عقود الجولة الثانية): في تعاملها التنظيمي مع العقود المبرمة، يُمكن للشركة أن تستخدم أحكام قانونها بمثابة مرجعية قانونية لهذا التعامل، على الرغم من أن تاريخ إصدار ونفاذ أحكام قانون الشركة (2018) جاءت بعد تاريخ توقيع العقود النفطية ونفاذ أحكامها في عام 2009. وبما أن العقد هو شريعة المتعاقدين، عندها تستطيع الشركة استخدام مرجعية قانونها لتحقيق تعاملها التنظيمي مع العقود المبرمة بأثر رجعي لوجود أحكام في العقود تجيز ذلك.

في عقد حقل الرميلة النفطي، يوجد حُكّم عَقّدي يوفر إمكانية استخدام قانون الشركة لتحقيق تعاملها التنظيمي مع العقود المبرمة وعلى النحو الآتي: ''يجب أن يكون المقاول والمشغل ملتزمين، من جميع النواحي، بأحكام القانون، وأن يتقيدا بها...'' (المادة 29، الفقرة 1 من عقد

حقل الرميلة النفطي). والأمر نفسه في المادة (29، الفقرة 1) أيضا من عقد حقل الحلفاية النفطي. في عقد حقل الرميلة، وبموجب (المادة 1، الفقرة 46) منه، يُعرّف مصطلح ''**القانون**'' الوارد في المادة (29، الفقرة 1) منه على النحو الآتي: ''القانون يعني أي دستور أو قانون أو مرسوم أو قرار أو نظام أساسي أو قانون وضعي أو قاعدة أو توجيه أو أمر أو معاهدة أو مدونة أو تشريع، أو إيعاز من المحكمة أو حكم نهائي غير قابل للاستئناف، كما يتم اعتماده أو سنّه أو إصداره أو إعلانه أو إقراره من قبل حكومة العراق أو، ما لم ينص عليه خلاف ذلك في هذا العقد، كما يتم تعديله أو إلغاؤه من وقت لآخر''. بينما جاء تعريف مصطلح ''**القانون**'' الوارد في المادة (29، الفقرة 1) من عقد حقل الحلفاية النفطي، مختصراً على النحو الآتي (المادة 1، الفقرة 46): ''القانون يعني القوانين أو الأنظمة والتعليمات العراقية التي قد يتم تغييرها (تعديلها) من حين لآخر''. ومع ذلك، توجد أحكام كثيرة في العقود المبرمة تضع قيودا تنظيمية صارمة أمام محاولة الشركة التعامل التنظيمي معها، منها انتفاء صفة سيادية بعض العقود النفطية، وعدم الإضرار بالمصالح المالية للمقاول النفطي، كما سيرد توضيحه لاحقها في هذا المبحث.

رابعا. مرجعية خطة التنمية الوطنية 2022–2018: تضمنت هذه الخطة الإشارة إلى المشكلة الآتية في العقود المبرمة، من دون تحديد الشخص التنظيمي والكيفية التنظيمية للتعامل معها: «انخفاض صافي الإيرادات النفطية في ظل تذبذب أسعار النفط مع بقاء كلف الإنتاج بنفس مستوياتها» (خطة التنمية الوطنية، 2018: 151).

خامسا. مرجعية المنهاج الوزاري 2022–2018: في الوقت الذي لم يتضمن المنهاج الوزاري أي حُكم تنظيمي للتعامل مع العقود المبرمة، إلا أنه قد أناط بوزارة النفط الاتحادية، كشخص تنظيمي، مهمة إدارة عمليات تطوير الصناعة النفطية الوطنية، وإيقاف تنفيذ قانون الشركة واستبعادها لحين إزالة بعض ثغراته (المنهاج الوزاري، 2018: 17).

سادسا. مرجعية مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي: في حالة تشريع هذا القانون، ونأمل أن تتضمن أحكامه تقرير شخوص ومضمون واتجاهات السياسة النفطية للدولة، بما فيها نمط العقود النفطية المختارة لإدارة تطوير واستغلال ثروة النفط والغاز، سيكون بمقدور الشركة عندها استخدامه بمثابة مرجعية قانونية إضافية وافية لتعاملها التنظيمي مع العقود المبرمة.

2.3.2. الكيفية التنظيمية لتعامل الشركة مع العقود المُبرمة

أولا. مسارات التعامل التنظيمي للشركة مع العقود المُبرمة:

في قانون الشركة، جرى تقرير تعاملها التنظيمي مع العقود المبرمة بثلاثة مسارات مختلفة: مسار إدارة العقود، ومسار مراجعة العقود، ومسار تعديل العقود. من وجهة نظر علم إدارة الأعمال، إن كل مسار من هذه المسارات الثلاثة يُعدّ مفهوما Concept تنظيمياً مستقلاً بذاته، ولكن في إطار منهجية واحدة تجمع هذه المسارات وهي منهجية التعامل مع عمليات صناعة واتخاذ وتنفيذ القرارات الإدارية/التنظيمية المختلفة، والتي هي موضوعات علم الإدارة. في الوقت نفسه، يُعدّ مفهوم ''الإدارة'' هو الأصل في تحقيق المفهومين الثاني ''المراجعة'' والثالث ''التعديل'' باعتبارهما نتاجاً لعملية الإدارة نفسها، لأن العمل الإداري في جوهره يتمحور حول أنشطة عمليات صناعة واتخاذ وتنفيذ القرار الإداري. بكلمات أخرى، يُعدّ المسار الثاني والمسار الثالث مُجرد قرارين تم اتخاذهما في العملية الإدارية (المسار الأول). في هذا المبحث، سنستبعد مسار مراجعة العقود المبرمة من التحليل لأن هذا المسار ستستخدمه الشركة لتشخيص حالة موضوعات القرار الإداري، ولا يتضمن بحد ذاته أية قرارات إدارية/تنظيمية يمكن اتخاذها بشأن تعامل الشركة التنظيمي مع هذه العقود، على خلاف الحال في المسارين الأول والثالث حيث يتطلب الأمر اتخاذ القرارات المختلفة.

يطلب قانون الشركة منها ''إدارة عقود الخدمة التي تم إبرامها...''. ومن أجل تحقيق هذا المسار لتعامل الشركة التنظيمي مع العقود المبرمة، يتطلب الأمر هنا التحديد الدقيق لمفهوم ''الإدارة''. ينتظم العمل الإداري في هيئة منظومة System، متكونة من العناصر الثلاثة الآتية: شخص الإدارة (مُتخذ القرار الإداري)، وموضوع الإدارة (ميدان فعل القرار الإداري)، والعلاقات الناشئة بين شخوص الإدارة أنفسهم وعلاقتهم بموضوعاتها بموجب القرار الإداري المتخذ. تأخذ العملية الإدارية إما شكل وظيفة إدارية أساسية تتخذ فيها القرارات (كالتخطيط والتنظيم والتوجيه والقيادة والرقابة)، وإما وظيفة إدارية مشتقة لا تتخذ فيها القرارات (كالتنسيق والإشراف والمراقبة والمتابعة وغيرها)، وإما عمليات الأعمال (كالإنتاج والمالية والأفراد والتسويق والتطوير وغيرها). وعلى هذا الأساس النظري، يُفترض بالشركة تبني مسار إدارة العقود المبرمة بمثابة منظومة كلية موحدة، بمعنى تحديدها الدقيق والواضح لشخوص وموضوعات وعلاقات تعاملها التنظيمي مع هذه العقود، فضلا عن سعيها الجاد والدائم لضمان كفاءة وفاعلية عمليات اتخاذ وتنفيذ قراراتها الإدارية بشأن هذا التعامل، ومنها القرارات الإستراتيجية والعملياتية والوظيفية وغيرها.

سيواجه التعامل التنظيمي للشركة مع العقود المبرمة في مساره الأول (الإدارة) عددا كبيرا من المشكلات التنظيمية غير القابلة على الحل، كما نعتقد، سواء من جانب أحكام العقد النفطي المبرم أم من جانب أحكام قانونها ذاته، يأتي في مقدمتها المشكلتين الأساسيتين الآتيتين:

- المشكلة الأولى: يتوفر العقد النفطي على منظومة متكاملة لإدارة تنفيذ أحكامه، وأن أمر استحداث منظومة جديدة لإدارته يتطلب التبرير التنظيمي من قبل الطرف العراقي في العقد وموافقة الطرف الأجنبي فيه. على سبيل المثال، جاء في المادة (32/ الفقرة 2) من عقد الرميلة ما نصه: "لا يجوز تعديل هذا العقد أو إدخال إضافات إليه إلا بواسطة اتفاقية خطية موقعة من قبل ممثلين عن الطرفين مخولين حسب الأصول". والأمر نفسه في المادة (32/ الفقرة 2) أيضا من عقد الحلفاية: "لن يتم تعديل هذا العقد أو الإضافة إليه إلا بمستند تحريري موقع من قبل ممثلي كلا الطرفين المخولين حسب الأصول والمعينين لأغراضه".

- المشكلة الثانية: لا يتوفر قانون الشركة على أحكام تجيز للشركة أن تكون الشخص التنظيمي المقرر لسياسات وإستراتيجيات التعامل التنظيمي مع العمليات النفطية المختلفة في العقود المبرمة، لأن الشخص المؤسساتي الوحيد المقرر لها هما وزارة النفط ومجلس الوزراء (المادة 8/ أولا/5، التي وصفتها قرارات المحكمة بعدم الدستورية)، وأن الشركة تقع في تبعية تنظيمية لهذا المجلس (المادة 2/أولا)، ويواجه مجلس إدارة الشركة تحدي احتمال معارضة وزير النفط لقراراته وسيكون قرار مجلس الوزراء بهذا الشأن مُلزما لمجلس إدارة الشركة (المادة 10/ثانيا).

أما بشأن المسار الثالث (التعديل) لتعامل الشركة التنظيمي مع العقود المبرمة، فهو الآخر مشروط بأحكام العقد النفطي وأحكام قانون الشركة. وعلى الرغم من فشل الحكومة الاتحادية ووزارة النفط في تعديل العقود المبرمة، استنادا إلى التزامهما في قانوني الموازنة الاتحادية المذكورين، إلا أن المشكلة التنظيمية الرئيسة التي ستواجه الشركة، تتعلق بإمكانية التعديل من عدمها، إذ إن أحكام العقود المبرمة لا تتضمن مادة خاصة بالتعديل، باستثناء ما نصت عليه الفقرة (5) من المادة (12) لعقدي حقل الرميلة وحقل الحلفاية، والمتعلقة بإعادة النظر في المستوى المقترح أو المستهدف للإنتاج من قبل الحكومة، وذلك بالطلب من المقاول زيادة أو خفض معدل الإنتاج من منطقة العقد لأسباب ليس من بينها تأمين موارد مالية إضافية للموازنات الاتحادية. وعلى الرغم من أن المادة (12) في العقدين تجيز تعديل معدل الإنتاج زيادة أو خفضا، إلا أن البند (هـ) منها

والقائل: «لتقليص مفروض من الحكومة»، يفرض على الحكومة دفع أثمان تنظيمية كبيرة لتحقيق هذا التقليص.

فضلاً عن ذلك، تضمنت بنود العقود المبرمة أحكاما لا تجيز تعديل لها يلحق الضرر بالمصالح المالية لمقاول العقد النفطي. جاء في المادة (29 الفقرة 4) من عقد الرميلة ما نصه: «... وبعد تاريخ النفاذ، إذا كانت المصالح المالية للمقاول تتأثر سلبا وبدرجة كبيرة بأي تغيير على القانون كان ساري المفعول في تاريخ النفاذ، أو بإلغاء أو تعديل... يجب على الطرفين... الموافقة على تعديلات ضرورية على الأحكام ذات العلاقة في هذا العقد للحفاظ على مصالح المقاول المالية بموجب هذا العقد بدون تغيير إلى حد معقول». والأمر ذاته تقريبا في المادة (29 الفقرة 4) أيضا من عقد الحلفاية، ولكن بوضوح تنظيمي كبير: «بعد تاريخ النفاذ، إذا تأثرت الحصص المالية للمقاول بشكل سلبي وكبير بتغيير في القانون الذي كان نافذاً في جمهورية العراق بتاريخ النفاذ، أو بإلغاء أو تعديل... فعلى الطرفين...الاتفاق على التعديلات اللازمة للأحكام ذات الصلة في هذا العقد لغرض استعادة المصالح المالية للمقاول... إلى وضعها السابق كما كانت مباشرة قبل وقوع التغيير... أو التعديل...». وكمثال عن ذلك، عندما قرر الطرف الحكومي المشارك في عقد حقل الرميلة (شركة نفط الجنوب) تخفيض مستويات الإنتاج (بسبب ظروف عدم التأكد العالية في سوق النفط الدولية في عام 2014)، جرت عملية تنظيمية كبيرة لتعديل العقد النفطي باتجاه تخفيض حصة الشريك الحكومي (شركة تسويق النفط العراقية) من 25 % إلى 5 %، وإلغاء «معامل الاسترداد R. Factor" في احتساب أجور ربحية الشركات الأجنبية، وتعليق تطبيق "معامل الأداء Performance Factor"، وزيادة مدة العقد خمس سنوات أخرى. والأمر نفسه حصل في عقد حقل الحلفاية النفطي.

أما معيار «ضمان مصلحة الشعب العراقي» في تحقيق مساري إدارة وتعديل العقود المبرمة، الوارد في قانون الشركة (المادة 4/رابعا)، فيندرج جزئيا ضمن المعيار الدستوري، الذي جاءت به المادة (112/ثانيا) حول رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق «أعلى منفعة للشعب العراقي»، لأن المعيار الدستوري (المنفعة) أكثر سعة وعمقا من المعيار الذي تقترحه قوانين الموازنات الاتحادية وقانون الشركة ومشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع، والمتمثل في العائد الاقتصادي (الريع النفطي) من تصدير النفط الخام.

ثانياً. موضوعات التعامل التنظيمي للشركة مع العقود المُبرمة:

من الناحية النظرية وحسب أحكام قانونها، يُمكن للشركة أن تتعامل تنظيمياً مع جميع مواد العقد النفطي المبرم (عددها 43 مادة) وملاحقه (عددها 6 ملاحق) واتفاقياته الملحقة (عددها 4 اتفاقيات ملحقة) في كل من عقدي حقل الرميلة النفطي وحقل الحلفاية النفطي، بوصفها موضوعات للإدارة والمراجعة والتعديل. وبما أن قانون الشركة لم يُحدد موضوعات تعاملها التنظيمي المحتمل مع أحكام العقود المبرمة الواجب تعديلها، ولأغراض هذا المبحث، سنُقصر الحديث بإيجاز شديد عن موضوعة الهيكل التنظيمي لإدارة العمليات النفطية وآليات اتخاذ القرارات فيه، وموضوعة إدارة تكوين واحتساب تكاليف العمليات النفطية في العقدين المذكورين.

1. التعامل التنظيمي للشركة مع موضوعة الهيكل التنظيمي لإدارة العمليات النفطية:

تُمارس الشخوص التنظيمية لعقدي الرميلة والحلفاية أدوارها التنظيمية ووظائفها الإدارية من خلال مواقعها في الهيكل التنظيمي لإدارة العقد النفطي، المتكوّن من تقسيمات تنظيمية مختلفة: اثنان لحقل الرميلة هما «قسم تشغيل الحقل»، و»لجنة الإدارة المشتركة»، وثلاثة لحقل الحلفاية هي «شركة التشغيل المشتركة»، و»لجنة الإدارة المشتركة»، و»مجلس الإدارة». فضلا عن ذلك، تؤدي الشخوص التنظيمية وظائفها وأدوارها في إدارة العمليات النفطية ليس فقط على وفق ما مرسوم لها في أحكام العقود النفطية، وإنما أيضا على وفق تخصصها الوظيفي في الصناعة النفطية. وبما أن شركات النفط الأجنبية واسعة التخصص الوظيفي، ويغطي نشاطها جميع حلقات السلسلة التنظيمية/التكنولوجية لصناعة النفط، فإنها، لهذا السبب، ستكتسب سيطرة تنظيمية فعلية قوية في إدارة النشاط، مقارنة بالسيطرة التنظيمية الفعلية الضعيفة التي يشغلها الشريك الحكومي (المتصف بضيق التخصص الوظيفي) في العقود المبرمة.

وعلى ضوء ما تقدم، تصبح خيارات التعامل التنظيمي للشركة مع الهيكل التنظيمي لإدارة العقود المبرمة محدودة وشكلية وهامشية في أفضل الفروض:

- ربما ستحل الشركة محل شركة نفط الجنوب/شركة نفط البصرة في عقد حقل الرميلة ومحل شركة نفط ميسان في عقد الحلفاية، كطرف أول إلى جانب ائتلاف شركات المقاول النفطي كطرف ثان في العقد النفطي. هذا الإحلال التنظيمي لا يُغير شيئا من شكل وطبيعة عمل الهيكل التنظيمي لإدارة العقدين وآليات اتخاذ القرارات فيه.

- يُمكن للشركة أن تلغي الدور التنظيمي لشخص ''الشريك الحكومي'' في العقد النفطي، لعدم فاعليته التنظيمية في إدارة العقود المبرمة حسب رأي الكثير من الخبراء. بيد أن هذا الإلغاء سيحرم الشركة من الحصول على 5 % (بعد تعديل العقود المبرمة) كحصة للشريك الحكومي في مؤشرات نشاط مقاول العقد النفطي، ومنها مؤشر الأرباح مثلا.

- ربما ترى الشركة في استبدال آلية التصويت بالإجماع في اجتماعات تقسيمات الهيكل التنظيمي المعنية لإدارة العقود المبرمة بآليات تصويت أخرى مثلا آلية الأكثرية المطلقة أو آلية الأكثرية النسبية، بأنه كفيل بتغيير الميزان التنظيمي لصالحها. بيد أن هذا الاستبدال سوف لن يُغير من طبيعة السيطرة التنظيمية الطاغية للمقاول الرئيسي في العقد النفطي: سيطرته التنظيمية الرسمية (حسب أحكام العقد النفطي)، وسيطرته التنظيمية الفعلية (حسب الخبرة المهنية والتخصص الوظيفي) على إعداد جدول الاجتماعات وصياغة القرارات (وتمويل هذه الاجتماعات أيضا، ولكن بعدّها تكاليف نفطية مُستردة، كما تنص على ذلك المادة 13/6 من عقد حقل الرميلة، والمادة نفسها في عقد الحلفاية).

- يُمكن للشركة التنازل عن حقها القانوني في أن تكون ''الطرف الأول'' في العقد النفطي المبرم لصالح حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط (تطبيقا لقرارات المحكمة الاتحادية العليا مثلا)، و/أو تنازل شركاتها المملوكة (شركة تسويق النفط الوطنية في عقد حقل الرميلة، وشركة نفط البصرة في عقد الحلفاية) عن حقها التنظيمي في أن تكون ''الشريك الحكومي'' في العقد النفطي المبرم لصالح شركات نفط الأقاليم والمحافظات المنتجة بعد استحداثها. لا يمكنني الجزم بإمكانية تحقيق هذا الخيار التنظيمي، لأن هذا الأمر يتطلب أولا، القبول من الطرف الثاني في العقد (ائتلاف شركات المقاول النفطي الأجنبية)؛ وثانيا، استعداد وقبول الشركة وشركاتها المملوكة للتنازل عن حقوقها القانونية ومواقعها التنظيمية في إدارة العقود المبرمة لصالح حكومات وشركات نفط الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط.

2. التعامل التنظيمي للشركة مع موضوعة إدارة تكوين واحتساب تكاليف العمليات النفطية:

لم تطفُ موضوعة إدارة تكاليف العمليات النفطية على سطح العلاقات التنظيمية بين الحكومة العراقية ووزارة النفط الاتحادية والشركات النفطية الدولية صاحبة عقود جولات التراخيص الأولى والثانية المبرمة عام 2009، إلا بعد الانخفاض الكبير لأسعار النفط الخام في السوق النفطية الدولية عام 2014. لقد تم إدراج موضوعة «تخفيض النفقات وإيجاد آلية لاسترداد التكاليف بحيث تتلاءم مع أسعار النفط» في الموازنة الاتحادية لعامي 2016 و2017، وكذلك في خطة التنمية الوطنية 2018-2022 «انخفاض صافي الإيرادات النفطية في ظل تذبذب أسعار النفط مع بقاء كلف الإنتاج بنفس مستوياتها»، ولكن هذه الموضوعة لم تدرج في المنهاج الوزاري 2018-2022 للحكومة الجديدة التي جرى تشكيلها عام 2018.

جرى توصيف موضوعة تكاليف العمليات النفطية، في الموازنة الاتحادية بغرض تعامل الحكومة الاتحادية ووزارة النفط معها، بمؤشرين واضحين: مؤشر مستوى التكاليف النفطية، ومؤشر آلية استرداد التكاليف النفطية. ومع أن الحكومة الاتحادية ووزارة النفط لم تقدما أية مُبررات لنشوء مشكلات في هذين المؤشرين، إلا أنهما قررا الكيفية التنظيمية للتعامل معهما: للأول التخفيض، وللثاني إيجاد آلية أخرى لاسترداد التكاليف مُغايرة للموجودة في العقود المبرمة. بالمقابل، جرى توصيف موضوعة تكاليف العمليات النفطية في خطة التنمية الوطنية المذكورة بمؤشر واحد فقط: عدم تغير مستوى التكاليف، ولكنها ترى أن التعامل التنظيمي مع هذا المؤشر، بغرض حل مشكلة «انخفاض صافي الإيرادات النفطية»، سيكون من خلال ربط مستوى التكاليف بتذبذبات أسعار النفط في السوق الدولية، بمعنى تخفيض التكاليف عندما تنخفض أسعار النفط، وزيادة التكاليف عندما تزداد أسعار النفط، ولم تشرّ الخطة إلى الكيفية التنظيمية التي يمكن بموجبها تحقيق هذا الأمر الغريب اقتصادياً وتنظيمياً!

في التوصيفين أعلاه لموضوعة التكاليف النفطية، لا تتضمن أحكام العقود المبرمة أي حُكّم يربط بين مستوى التكاليف ومستوى أسعار النفط في السوق الدولية، ولكن بالمقابل، وجدت أحكام فيها تؤشر منهجية تكوين واحتساب واسترداد التكاليف النفطية. لا يمكننا التكهن بمدى استطاعة الشركة تعديل العقود المبرمة باتجاه ربط مستوى التكاليف وطريقة استردادها بمستوى أسعار النفط في السوق الدولية، ولكننا في هذا المبحث سنحاول تأشير ما نراه مناسباً من مواقف منهجية

وعملية لتعامل الشركة التنظيمي مع موضوعة تكاليف العمليات النفطية في عقدي حقل الرميلة النفطي وحقل الحلفاية النفطي.

- **الموقف من إمكانية احتساب تكاليف العمليات النفطية:**

اختلف موقف الخبراء العراقيين حول إمكانية احتساب التكاليف النفطية من عدمها في أحكام العقود المبرمة، إذ يرى البعض منهم أن أحكام العقود النفطية لا توفر هذه الإمكانية، بينما البعض الآخر يرى العكس: الأحكام توفر الإمكانية، ولكن مشكلة تحقيق الإمكانية تكمن في: ضعف اللجان المشتركة في إدارة العقود المبرمة أمام المفاوض الأجنبي (الجواهري، 2016)، وعدم كفاءة وإهمال ممثلي الطرف العراقي في تقسيمات الهيكل التنظيمي لإدارة العقود المبرمة (العكيلي، 2016)، و"نوم" الشريك الحكومي في العقود المبرمة (العطار، 2016)، واستفحال ظاهرة الفساد والإفساد في العقود المبرمة بسبب الوضع السياسي المضطرب وحجم الأعمال النفطية الكبير (اللعيبي، 2016). تجدر الإشارة، إلى صدور دراسة حديثة حول احتساب كلفة استخراج النفط للفترة 2009-2016 في شركة نفط الجنوب (شركة نفط البصرة في قانون الشركة)، حيث قُدر "متوسط الكلفة بما يعادل 4,7 دولار للبرميل الواحد، وإذا كان هامش الربح 20 %، تصبح التكاليف النهائية لبرميل النفط الخام المنتج في شركة نفط البصرة هو 5,6 دولار في عام 2016" (عبد الرضا؛ سند، 2018: 137).

من الناحية التنظيمية، لا تخضع عمليات تكوين واحتساب تكاليف وأرباح العمليات النفطية في العقود المبرمة للمنهجيات الاقتصادية التقليدية المعروفة في تكوينها واحتسابها، ولكن، بالمقابل، عندما تريد شركات النفط ذات العلاقة بهذه العقود (شركاتنا النفطية الوطنية والشريك الحكومي، وشركات المقاول الأجنبية) مُنفردة كل على حدة أن تحتسب مؤشرات كلفها وأرباحها من العمليات النفطية لأغراضها التنظيمية والاقتصادية الداخلية، فإنها ستستخدم المنهجيات العامة التقليدية والمعروفة في احتساب تكاليف النشاط الاقتصادي والإنتاجي لها. وعلى الرغم من خضوع منهجية احتساب تكاليف وأرباح العمليات النفطية للغرض التنظيمي من هذا الاحتساب، إلا أن العقود المبرمة قد وفّرت منهجية استثنائية لهذا الغرض، تستند فقط إلى طبيعة أحكام المكوّن التنظيمي لهذه العقود (الحقوق، والقواعد، والآيات، والأدوات المؤسساتية لإدارة العقود المبرمة)، وليس استنادا إلى الطرائق المنهجية التقليدية المعروفة في الأنظمة الاقتصادية والمحاسبية المعاصرة،

باستثناء ما أشارت إليه هذه العقود، من أنها تستند في تكوين واحتساب تكاليف العمليات النفطية إلى الإجراءات المحاسبية والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها في الصناعة النفطية الدولية، من دون تعيينها وتوصيفها، وتدريب ممثلي الطرف والشريك الحكوميين على فهما واستيعابها واستخدامها في إدارة تكاليف العمليات النفطية المختلفة.

- **الموقف من حقوق وقواعد تكوين واحتساب تكاليف وأرباح العمليات النفطية:**

أتت حقوق المقاول وقواعد تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح في نص المادة 19 من العقدين، ولكن بتسميات مختلفة: ''رسوم إضافية، ورسوم خدمات'' في عقد حقل الرميلة، و''الكلف البترولية، والكلف الإضافية، والربحية'' في عقد حقل الحلفاية. بموجب المادة المذكورة من العقدين، يستحق المقاول في عقد الرميلة، مقابل العمليات النفطية المنفذّة، ''رسوم إضافية ورسوم خدمات'' على وفق القاعدتين التنظيميتين الآتيتين في الاحتساب: الأولى، يجب أن تتألف ''الرسوم الإضافية'' من ''تكاليف إضافية''؛ الثانية، يجب أن تتألف ''رسوم الخدمات'' من ''تكاليف نفطية'' و''رسوم تعويض''. بينما يستحق المقاول في عقد الحلفاية، مقابل العمليات النفطية المنفذّة أيضا، ''الكلف البترولية والكلف الإضافية والربحية''، من دون وضع قواعد تكوين هذه الكلف والربحية، على غرار أحكام عقد الرميلة، ولكن على وفق حقوق وقواعد تضمنتها المادة 27 من العقد، والمسماة ''المشاركة'' (وهي المادة نفسها بالمضمون التنظيمي في عقد الرميلة). بعد تثبيت حقوق المقاول والشريك الحكومي في مؤشري الكلفة والربح، وكذلك القواعد التنظيمية لتكوينها، يأتي الآن دور القواعد التنظيمية لاحتساب قيمتها في المادة 19 أيضا من العقدين: ''التكاليف الإضافية، الرسوم الإضافية، التكاليف النفطية، رسوم التعويض، رسوم الخدمات'' في عقد حقل الرميلة؛ و''الكلف البترولية، الكلف الإضافية، الربحية'' في عقد حقل الحلفاية. تجدر الإشارة هنا إلى خلو هذه المادة من مصطلحي ''التكلفة الرأس مالية'' و''تكلفة التشغيل'' في عقد الرميلة، وخلوها من مصطلحي ''الكلف الرأسمالية'' و''الكلف التشغيلية'' في عقد الحلفاية، الأمر الذي يؤشر حالة خلل منهجي في صياغة العقود المبرمة.

- **الموقف من الآليات التنظيمية لتكوين واحتساب تكاليف وأرباح العمليات النفطية:**

تؤدي الآليات التنظيمية في إدارة نشاط منظمات الأعمال كافة وظيفة تثبيت وحماية حقوق الأطراف المشاركة في هذا النشاط، وكذلك تثبيت وحماية القواعد المنظّمة للنشاط ذاته. توجد

في عقدي الرميلة والحلفاية آليات تنظيمية ليس فقط تسمح باحتساب تكاليف وأرباح العمليات النفطية الجارية، ولكن أيضا تسمح بإدارتها إدارة فاعلة، وهو الغرض التنظيمي الحقيقي من وجودها في العقود المبرمة. ومع ذلك، تنطوي الآليات المعنية في العقود المبرمة على مظاهر خلل منهجي كبيرة في صياغتها واستخدامها، يمكن للشركة التفاوض مع المقاول الرئيسي في العقد النفطي لتعديلها أو تحسين طريقة عملها. لقد تكفلت المادة (20) من العقدين بوضع آليات تنظيمية، يجري بموجبها تثبيت وتحقيق الحقوق والقواعد في عمليات تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح للعمليات النفطية، ووضعها موضع التنفيذ. يمكن توزيع الآليات التنظيمية التسع الواردة في المادة (20) من العقدين على أربع مجموعات كبيرة:

– الآليات التنظيمية للاعتماد الرسمي لعمليات تكوين واحتساب الكلفة والربح.

– الآليات التنظيمية لتدقيق الدفاتر والسجلات المحاسبية لعمليات تكوين واحتساب الكلفة والربح.

– الآليات التنظيمية لضمان شفافية عمليات تكوين واحتساب مؤشري الكلفة والربح.

– الآليات التنظيمية بشأن اعتراض الطرف الأول في العقد النفطي (شركات الاستخراج النفطي الوطنية في مناطق الإنتاج) على عمليات تكوين واحتساب الكلفة والربح.

الخاتمة:

عندما تريد الشركة استخدام أحكام قانونها الجديد في التعامل التنظيمي مع العقود المبرمة كإحدى وسائل تحقيق أهدافها، يتطلب الأمر منها التقرير الدقيق لشخوص ومسارات وموضوعات وحقوق ومعايير وآليات وأدوات التعامل المعني، بوصفها مُكونات الكيفية التنظيمية لاستخدام هذه الوسيلة، بما يتوافق مع أحكام المرجعيات المؤسساتية القائمة. في هذا المبحث، حاولنا سبر غَور الكيفية التنظيمية التي ستجري بها الشركة تعاملها المعني مع العقود المبرمة، وتوصلنا فيه إلى نتائج تكاد أن تكون جميعها إما سلبية وإما هامشية أو قاصرة عن التعامل الايجابي والكفء والفعال مع العقد النفطي المبرم، بكيفية تنظيمية يكون بمقدورها ضمان مصالح العراق، وفي الوقت نفسه، عدم الإخلال بالعمليات النفطية الجارية الآن بموجبه. يمكن لنا تأشير بعض المفاصل الرئيسة في الكيفية التنظيمية المفقودة تقريبا لتعامل الشركة التنظيمي الناجح مع العقود المبرمة:

- لم يجر تشريع مادة قانون الشركة (المادة 4/رابعا)، المعنية بالتعامل التنظيمي مع العقود المبرمة، بما يتوافق مع أحكام الدستور النافذ: لا من جانب ضمان حقوق الشخص الدستوري المالك لثروة النفط والغاز (الشعب العراقي)، ولا من جانب ضمان مصالح الشخوص الدستورية المكلفة بإدارة ورسم سياسات تطوير واستغلال هذه الثروة (الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة)، ولا من جانب ضمان تحقيق المعيار الدستوري الحاكم لعمليات التطوير والاستغلال (المنفعة الأعلى للمالك الدستوري لثروة النفط والغاز)، ولا من جانب ضمان استخدام الآليات والأدوات الدستورية الحاكمة لعمليات التطوير والاستغلال (اعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار النفطي).

- عدم اتصاف قانون الشركة بشمولية الأحكام القانونية للتعامل التنظيمي مع بنود العقود المبرمة المختلفة والمتنوعة الشخوص والمسارات والموضوعات والحقوق والمعايير والآليات والأدوات والعلاقات وغيرها، على غرار شمولية مكونات الكيفية التنظيمية الواردة في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي عالقة التشريع. وبغرض ضمان شمولية التعامل التنظيمي مع العقود المبرمة، يتطلب الأمر تعديل المؤسسات ذات الصلة بإدارة الموارد النفطية في البلاد (أنظر تفصيل ذلك في الفصل الثالث من هذا الكتاب).

- بموجب أحكامه، يُعدّ عقد حقل الرميلة النفطي العملاق عقدا تجاريا، وأن التعامل التنظيمي مع هذه الأحكام، لهذا السبب، لا تدخل ضمن نطاق أعمال السيادة الوطنية، الأمر الذي يُقيّد حرية حركة الشركة في التعامل التنظيمي معه، إلا من خلال اللجوء إلى إجرائيات التسوية الودية أو الخبير المستقل أو التحكيم في غرفة التجارة الدولية. في الوقت نفسه، لم يَشّر عقد حقل الحلفاية النفطي إلى صفته التجارية وعدم شمول التعامل التنظيمي مع أحكامه بنطاق أعمال السيادة الوطنية، ولكنه أيضا يلجأ إلى استخدام الاجرائيات ذاتها كما في عقد الرميلة. يمكن للشركة استغلال حالة الاختلاف في الصفة القانونية للعقدين باتجاه توحيدها في صفة تضمن خضوع عقد حقل الرميلة لأعمال السيادة الوطنية، من خلال التفاوض مع ائتلاف الشركات النفطية الأجنبية لهذا العقد لتعديله.

- يمكن للشركة التعامل التنظيمي مع أحكام العقود المبرمة بمساري إدارة وتعديل العقد، التي لا تلحق الضرر بالمصالح المالية لمقاول العقد النفطي.

- جرى انتقاد إدارة وزارة النفط الاتحادية للعقود المبرمة من قبل الخبراء بكثير من القسوة، ولا يوجد ضمان بعدم وقوع الشركة بالمطب ذاته عند إدارتها لهذه العقود بنفسها، الأمر الذي يتطلب من الشركة تحقيق خيارين تنظيميين لتعاملها الإيجابي والفعال مع هذه العقود: خيار التفاوض الماهر مع شركات النفط الأجنبية صاحبة العقود حول تحسين منظومة إدارتها وتعديل ما يمكن تعديله من بنودها، وخيار تعليم ممثلي الطرف الحكومي في العقود المبرمة مهارات وتقنيات الإدارة المعاصرة وعدم تسييس نشاطهم فيها.

مصادر المبحث الثالث:

الدستور العراقي (2005).

الجواهري، حمزة (2016). استمرارا بالحوار... هل الخلل في عقود التراخيص أم بإدارتها؟. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne في 3 كانون الثاني.

خطة التنمية الوطنية 2018-2022.

عبد الرضا، نبيل جعفر؛ سند، مصطفى جبار (2018). تكاليف إنتاج برميل النفط الخام في شركة نفط البصرة 2009-2016. الناشر: مركز المحور للدراسات والتخطيط الإستراتيجي، البصرة.

العطار، إحسان إبراهيم (2016). ملاحظات حول جولات التراخيص النفطية وعقود الخدمة. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne في 11 نيسان.

العكيلي، ثامر (2016). تقديرات كلف الإنتاج النفطي المضاف من عقود التراخيص. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne في 21 آذار.

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

عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي (2009)، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

عقد تطوير وإنتاج حقل الحلفاية النفطي (2009)، المبرم ما بين الحكومة العراقية وائتلاف دولي تقوده شركة Petrochina الصينية، النص العربي للعقد المنشور على الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

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

اللعيبي، جبار علي (2016). جولات التراخيص النفطية – مراجعة الأخطاء ومقترحات لتعديل العقود. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين .http://iraqieconomists ne في 3 أيلول.

قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2016.

قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2017.

قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.

قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 بشأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.

المنهاج الوزاري 2018-2022.

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.

الفصل الثالث

تعديل المنظومة المؤسساتية لإدارة الموارد النفطية الوطنية

المبحث الأول. المواجهة المؤسساتية بين الدستور النافذ وقانون شركة النفط الوطنية العراقية

المبحث الثاني. تعديل أحكام الدستور ذات الصلة بإدارة الموارد النفطية الوطنية

المبحث الثالث. خارطة طريق مؤسساتية لنظام جديدة لإدارة الموارد النفطية الوطنية

المبحث الرابع. مشكلات إعمار العراق من منظور الأنظمة المؤسساتية لإدارة الموارد النفطية الوطنية

المبحث الأول. المواجهة المؤسساتية بين الدستور النافذ وقانون شركة النفط الوطنية العراقية

المقدمة:

أحدثت قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 بشأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018 انقلابا جوهريا في "مؤسسة القانون"، الحاكم والناظم لإدارة الموارد النفطية الوطنية. لقد جاءت قرارات المحكمة نتيجة للنقد الشديد لقانون الشركة من قبل عدد كبير من الخبراء والباحثين الأكاديميين العراقيين، وكاتب هذه السطور من بينهم، وتقديم عريضة طعن بعدم دستورية بعض مواده. لقد توزعت مجالات نقد قانون الشركة على طائفة واسعة من الموضوعات ذات الصلة بالسيادة الوطنية على الموارد النفطية، وباحتمالية مصادرة حقوق ومصالح الأطراف الدستورية والتنظيمية التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بعمليات تطويرها واستغلالها، وبعدم شمولية أحكام قانون الشركة لجميع مسارات وموضوعات إدارتها وغيرها.

لقد جرد الانقلاب المؤسساتي المشار إليه آنفاً نظام إدارة الموارد النفطية، الوارد في قانون الشركة، من مقومات منظومة إدارية كلية موحدة لتحقيق الغرض من تشريعه، وهو أمر سيضع محاولة تعديل أحكامه الموصوفة بعدم الدستورية في دائرة التقاطع والتناقض الشديدين مع قوانين ومبادئ علم إدارة منظمات الأعمال الكبيرة والمعقدة والمتكاملة تنظيمياً وتكنولوجياً، وذات الصلة بأعمال السيادة الوطنية والأثر الاقتصادي البالغ الأهمية، كما هو حال نشاط الشركة. وبغرض استجلاء طبيعة الانقلاب المؤسساتي الحاصل في نظام إدارة الموارد النفطية في العراق بعد قرارات المحكمة، سنقوم في النقطة الأولى من هذا المبحث بتحديد مسارات وموضوعات منظومة إدارة الموارد النفطية التي جاء بها قانون الشركة؛ وفي النقطة الثانية، سنقدم معالجة نقدية لمبررات وصف بعض مواد قانون الشركة بعدم الدستورية في قرارات المحكمة من زاوية مسارات تكوين أو تقويض الهياكل التنظيمية والوظيفية لنظام إدارة الموارد النفطية الواردة في هذا القانون؛ وفي النقطة الثالثة، سنتناول المبررات التي عرضها أحد خبراء النفط ومبررات تقرير الخبير الذي انتدبته المحكمة للنظر بالطعون المقدمة؛ وفي خاتمته، سنطرح مقترحاً تنظيمياً بديلاً عن نظام الإدارة في قانون الشركة.

3.1.1. الطبيعة المؤسساتية لنظام إدارة الموارد النفطية في قانون الشركة

من الناحية الإدارية العملية، تُعدّ جميع مواد قانون الشركة (عددها 21 مادة) وأسبابه الموجبة ذات صلة بإدارة الموارد النفطية، سواء تعلق الأمر بالإدارة الداخلية لنشاط الشركة أم بإدارتها لعمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية، ذلك أن قانون الشركة قد أرسى ركائز نظام جديد لإدارة الموارد النفطية ليكون بديلاً عن نظام الإدارة الحالي الذي تتولاه وزارة النفط الاتحادية، أو بديلا عن النظام الذي تُبشّر به مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي عالقة التشريع منذ عام 2007. بيد أن قرارات المحكمة قد طالت البعض من مواد قانون الشركة ذات الصلة بنظام الإدارة المعني وليس كلها الواردة في القانون المذكور. وعلى هذا الأساس ولغرض الكشف عن مُكونات نظام الإدارة المعني هنا، سنختار البعض من مواد القانون ذات الصلة المباشرة بنظام إدارة الموارد النفطية، سواء المشمولة بقرارات عدم الدستورية أم لا (راجع المبحث الثاني من الفصل الأول لهذا الكتاب):

- ملكية الموارد النفطية: غير مُقررة في القانون.

- المتصرف الحصري بحقوق ملكية الموارد النفطية: الشركة، وهي شركة عامة مملوكة بالكامل للدولة وتعكس مفهوم ملكية الشعب للنفط والغاز، وتُمارس أعمالها نيابة عن الدولة العراقية (الأسباب الموجبة، المادة 2/ثانيا).

- موضوعات الإدارة: عمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية، وهي حقوق حصرية للشركة (الأسباب الموجبة؛ المواد: 2/ثانيا؛ 3؛ 4؛ 5/رابعا؛ 7/أولا/1/3/4/5؛ 7/ثانيا/2؛ 7/رابعا؛ 7/خامسا؛ 8/أولا/13-1؛ 8/ثانيا/4/5؛ 9/1/2/5/6/9؛ 10/أولا؛ 11/أولا؛ 12/أولا-رابعا؛ 16/أولا/ثانيا؛ 17؛ 18/أولا/ثانيا/ثالثا/خامسا/ سادسا؛ 19).

- شخوص الهيكل التنظيمي: "مجلس الوزراء"، و"مجلس إدارة الشركة" (الأسباب الموجبة، المادة 2/أولا، المادة 6، المادة 8، المادة 9).

- تراتبية الشخوص في الهيكل التنظيمي: غير مُقررة في القانون.

- الوظائف الإدارية والأدوار التنظيمية لشخوص الهيكل التنظيمي: ضبابية، وتحتمل الاجتهاد الشخصي الإرادوي في التفسير والأداء.

3.1.2. الحُكم بعدم دستورية نظام إدارة الموارد النفطية في قانون الشركة

نشرت وسائل الإعلام خبراً بشأن جدال علني جرى بين مؤسسة ''المحكمة الاتحادية العليا'' ومؤسسة ''مجلس القضاء الأعلى'' حول دستورية وقانونية قرار اتخذته المحكمة واعترض عليه المجلس (لا صلة له بما نبحثه هنا)، قدم كل طرف حُججه في هذا الجدال مُستندا في ذلك إلى أحكام الدستور والقوانين النافذة ذات الصلة، وجرى الإعلان عن حجج وقرارات كل طرف على الجمهور. من زاوية نظر الغرض من هذا الكتاب، نحن نرى في هذا الجدال علامة مضيئة على صواب ''حُكم المؤسسات'' في إدارة الشؤون العامة، لأن الجدال المذكور قد جرى علانية أمام الناس وفي أُطر أحكام مؤسسات الدستور والقوانين النافذة وليس خارجها أو حولها. ولكن، مع ذلك، لدينا خشية من أن ''حُكم المؤسسات'' قد يجري تحقيقه بما يُخالف الغرض من تأسيس هذه المؤسسات بكوّنها تُمثل منفعة مجتمعية عامة لا ينبغي تفسيرها أو استخدامها لتحقيق أغراضا سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية ذات أبعاد شخصية أو فئوية أو مناطقية أو حتى مؤسساتية ضيقة.

في الجدال المذكور، استُخدمت مواد المؤسسات العامة نفسها (أحكام الدستور والقوانين ذات الصلة) بمثابة حجج مؤسساتية لتبرير موقف كل طرف من موضوع الخلاف، ومع ذلك ''اختلفا؟!''، وهما من الناحية الوظيفية صاحبا الاختصاص الدستوري والقانوني المهني الحصري والأعلى في تفسير ورقابة نفاذ أحكام الدستور والقوانين المعنية في بلادنا. لماذا، إذن، اختلف القوم وهم أهل حرفة واحدة ويستخدمون مادة نظر واحدة أيضا في خلافهم؟ وبصرف النظر عن موضوع الخلاف، يبدو لنا أن سببه يكمن في طبيعة ''المادة المؤسساتية'' (أحكام الدستور والقوانين ذات الصلة) المستخدمة للتعامل مع موضوع الخلاف، وهذه الطبيعة تقرر جودتها مؤشرات كثيرة يأتي في مقدمتها مؤشر شمولية أو عدم شمولية هذه الأحكام لتغطية جميع جوانب وعلاقات وصلات الموضوع أو الحالة التي أُسست من أجل تنظيمها ورعايتها وحمايتها، ومؤشر الصياغات المفاهيمية واللغوية لهذه الأحكام بمقاييس الدقة والوضوح والبساطة وغيرها. إن عدم جودة المادة المؤسساتية المعنية ستُفضي لا محالة إلى الاجتهاد المؤسساتي والشخصي الإرادوي والفئوي بهوياتها الفرعية في تفسيرها واستخدامها، وهو أمر يقود منطقياً وعملياً إلى النتائج الآتية لفساد ''حُكم المؤسسات'':

- استغلال المادة المؤسساتية لتحقيق منافع ضيقة.

- التلاعب بالمادة المؤسساتية لتبرير سلوك مُناقض للغرض من تكوين هذه المادة.
- استخدام المادة المؤسساتية بمثابة غطاء للتمويه في ظله على نشاط غير دستوري أو غير قانوني أو غير شرعي سياسياً واقتصادياً واجتماعياً.
- تحويل المادة المؤسساتية من كونها منفعة مُجتمعية عامة إلى مصدر مؤسساتي أو شخصي أو فئوي لجني الريع من استعمالها.

هذه النتائج، وربما غيرها أيضاً، تُكوّن بمجموعها بيئة مؤسساتية فاسدة وحاضنة على الدوام لشروط تقويض «حُكم المؤسسات» وهياكلها التنظيمية والوظيفية، إذ ان هذه البيئة، فضلاً عن انتهاكها لقيّم النزاهة والعدالة والإنصاف في إدارة الشؤون العامة، ستزيد من الكُلف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لهذه الإدارة وستُخفض من مؤشرات كفاءتها وفاعليتها بلا ريب. وبغرض ترجمة هذه الأطروحات النظرية إلى واقع حقيقي ملموس، سنستخدم في التحليل أدناه القرارات العشرة للمحكمة الاتحادية العليا، بشأن الطعون المرفوعة أمامها حول دستورية قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018، وهذه القرارات، كما نرى، قد أحدثت انقلاباً جوهرياً في منظومة «حُكم المؤسسات» المديرة للموارد النفطية الوطنية (الدستور، قانون الشركة، والشركة نفسها ككيان مؤسساتي تنظيمي).

اتخذت المحكمة عشرة قرارات وصفت فيها مواد بكاملها أو فقرة أو بند منها بعدم الدستورية، سنقاربها من زاوية صلاتها المباشرة أو غير المباشرة باحتمالي الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية، المعطيين في المبحث الثاني من الفصل الأول لهذا الكتاب (هيكل نظام لإدارة الموارد النفطية الوطنية مُتكون من مستويين تنظيميين هما مجلس الوزراء ومجلس إدارة الشركة، وهيكل نظام لإدارة أعمال الشركة الداخلية مُتكون من مستوى تنظيمي واحد هو مجلس إدارة الشركة). قدمت المحكمة مُبررات دستورية لقراراتها المتخذة، سنجري مقاربة موجزة لها من زاوية مسارات **تكوين** أو **تقويض** نظام الإدارة المعني في قانون الشركة.

القرار الأول:

"المادة (3) من القانون وذلك لأن المهام التي حملتها أهدافها تتعارض مع أحكام المادة (112) بفقرتيها (أولا) و(ثانيا) والمادة (114) من الدستور ذلك أن المهام التي ذكرتها المادة (3) موضوع الطعن يلزم أن تكون من الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط".

من وجهة نظر علم الإدارة، وبغرض استكشاف مسارات تكوين أو تقويض نظام الإدارة المعني في قانون الشركة، يُمكننا تجزئة مفردات مضمون المادة (3) من قانون الشركة على النحو الآتي:

- **هدف** الشركة: "الاستغلال الأفضل للثروة النفطية والغازية".
- **مجالات** استغلال الثروة النفطية والغازية: "استكشاف النفط والغاز وتأهيل وتطوير الحقول والإنتاج والتسويق وكافة النشاطات المرتبطة بها إضافة إلى الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية".
- **مبادئ** استغلال الثروة النفطية والغازية: "أسس فنية واقتصادية".
- **مؤشرات** استغلال الثروة النفطية والغازية: "أعلى العوائد وأدنى التكاليف".
- **معيار** استغلال الثروة النفطية والغازية: "أعلى منفعة للشعب العراقي".

ليس معقولا او منطقياً أن تصف المحكمة **هدف ومبادئ ومؤشرات ومعيار** استغلال الثروة النفطية والغازية الوطنية من قبل الشركة بعدم الدستورية، على الرغم من أن قرارها جاء قطعيا وشاملا لجميع مفردات مضمون هذه المادة. إن الأقرب للصواب والمنطق في هذا القرار، باعتقادنا، هو عدم دستورية **مجالات نشاط** الشركة في استغلال الموارد النفطية. ولكننا هنا أيضا سنواجه مشكلة المعقول والمنطق في القرار، إذ ان الشركة هي شركة نفطية، وهذه المجالات جميعا تدخل في اختصاصها الوظيفي، إذا نظر للأمر من زاوية النزعة المعاصرة للتكامل التنظيمي/التكنولوجي في نشاط الشركات النفطية الدولية والشركات المستقلة والشركات الوطنية للكثير من البلدان المنتجة والمصدرة للنفط. ربما المحكمة غير معنية بالنزعة المعاصرة للتكامل في نشاط الشركات النفطية الكبيرة، عندها علينا، كباحثين، التفتيش عن مجالات نشاط الشركة التي تَعدّها المحكمة بعدم الدستورية. هناك ثلاثة

احتمالات، كما نرى، لمجال النشاط الموصوف بعدم الدستورية في هذا القرار:

- الاحتمال الأول: **جميع مجالات النشاط** المذكورة في هذه المادة. هذا الاحتمال غير منطقي لأنه سيُحرم الشركة من ممارسة كل أنشطتها الوظيفية، ويفترض وجود بديل مؤسساتي للشركة يُمارس هذه الأنشطة لم تشر إليه المحكمة (مع التأكيد هنا أن أمر اقتراح هذا البديل ليس من اختصاص المحكمة الدستوري)، فضلاً عن تعارضه مع الحقوق الحصرية للشركة في أن "تمارس أعمالها في جميع أراضي جمهورية العراق ومياهه الإقليمية وجرفه القاري وخارج العراق نيابة عن الدولة العراقية"، التي جاءت في المادة (2/ثانياً) من قانونها، والتي لم تصفها قرارات المحكمة بعدم الدستورية. في هذا الاحتمال، ستنتفي حاجة الشركة إلى تكوين أي أنماط من الهياكل التنظيمية والوظيفية لنظام إدارة أعمالها في قانونها، وهذا يعني تنظيميا عدم الحاجة لقانون الشركة في إدارة الموارد النفطية الوطنية أو في إدارة نشاط الشركة الداخلي لانتفاء موضوع الإدارة من هذا النشاط.

- الاحتمال الثاني: **مجال تسويق النفط**. في القرارين الثاني والرابع من قرارات المحكمة، وصّفَ مجال قيام الشركة بنفسها بتسويق النفط المستخرج من قبلها بعدم الدستورية (لتعارضها مع المادة 112 من الدستور)، وكوّن شركة تسويق النفط (سومو) مملوكة للشركة (لتعارضها مع المادة 110 أولا وثالثا من الدستور). اللافت في الأمر هنا، أن وزير النفط لم يكن من بين عداد الشخوص المدعية بالطعن بدستورية قانون الشركة أمام المحكمة. لقد جرت العادة في إدارة منظمات الأعمال كافة أن يقوم منتج السلعة أو الخدمة بتسويقها بنفسه، أو أن يؤسس لهذا الغرض كيانا إداريا مرتبط تنظيميا به. عندما يقع مجال التسويق خارج السيطرة التنظيمية للشركة، عندها سيفقد نشاطها ليس فقط تكامله التنظيمي والاقتصادي والتكنولوجي، وإنما أيضاً سيجري تشويه مؤشرات الكلفة والربح (و/أو الخسارة) والدافعية في هذا النشاط، وستصبح الشركة مُجرد مقاول لدى وزارة النفط، على غرار المقاول الأجنبي في عقود جولات التراخيص النفطية التي أبرمتها وزارة النفط منذ عام 2009، ولكن بدون حصول الشركة على المزايا التنظيمية والاقتصادية التي وفرتها تلك العقود للمقاول الأجنبي. وفي المحصلة، سيقود احتمال استبعاد عمليات التسويق من نشاط الشركة إلى إصابة هياكلها التنظيمية المحتملة بالاختلال الوظيفي، وهو أمر سيقود لا محالة إلى تشوه نشاطها واتصافه بعدم الكفاءة والفاعلية (للمزيد من التفاصيل، أنظر: الكعبي، 2011: 292-287).

- الاحتمال الثالث: **مجال الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية**. يندرج وصف مجال الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية بعدم الدستورية، ضمن المساس بنزعة التكامل التنظيمي/التكنولوجي أيضاً، المميزة لنشاط شركات النفط الكبيرة في الظروف المعاصرة، وهو أمر سيحرم الشركة من الحصول على المزايا والقدرات التي تؤمنها هذه النزعة. إن السبب الأساس لنشوء نزعة التكامل التنظيمي/التكنولوجي في نشاط الشركات النفطية، يتمثل في سعيها لضمان استقرار مستوى ربحية نشاطها الإنتاجي. وبمقتضى هذه النزعة في السلوك التنظيمي للشركات النفطية الكبيرة، يُمكن تعويض ربحيتها المتدنية في بعض حلقات السلسلة التكنولوجية النفطية (حلقات المنبع Upstream وحلقات المصب Downstream، مع الإشارة إلى أن نشاط الصناعة التحويلية النفطية ونشاط التسويق يندرجان ضمن حلقات المصب النفطي) على حساب نتائج عمليات نشاطها العالية في الحلقات الأخرى من هذه السلسلة. في إدارة شركات النفط الكبيرة، يُعدّ استقرار المداخيل المالية عاملا يمتلك أهمية فائقة من وجهة نظر جذب الرأسمال وإسناد الهيكل الوظيفي الإنتاجي الأمثل له في الشركة النفطية. هذا الأمر، يُفسّر المحاولات النشيطة من قبل جميع الشركات النفطية الكبيرة لضم مصانع تكرير وتصنيع النفط لنشاطها، بمعنى ضمان تكاملها التنظيمي/التكنولوجي في الصناعة النفطية (انظر تفصيل ذلك في: الكعبي، 2017: 80-71). ولكن، بالمقابل، ستُضيف النزعة المذكورة أعباء كبيرة في إدارة نشاط الشركات النفطية، نظرا لكبر الحجم واتساع وتعقّد العمليات النفطية الجارية، وهو أمر قد قاد إلى فشل الشركة في أداء أعمالها خلال عقدي السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي، كما أشار إلى ذلك أحد الباحثين في تاريخ صناعة النفط الوطنية في سياق حديثه عن أسباب تصفية الشركة عام 1987 (العنّاز، شبكة الاقتصاديين العراقيين، في 18/3/2018): «ثقل أعبائها، وهو أمر أفضى إلى ترهل الشركة وصعوبة إدارتها»، مع الإشارة إلى أن الشركة لم تُمارس مجالات الصناعة التحويلية للنفط والغاز وقتها. ومع ذلك، نحن لا نرى صلة مباشرة أو غير مباشرة بعدّ المحكمة مجال نشاط الشركة في الاستثمار بالصناعة التحويلية النفطية والغازية مجالا غير دستوريا، لارتباطه بكفاءة وفاعلية إدارة عمليات كبيرة ومتشعبة ومعقدة تنظيميا وتكنولوجيا، لأن مؤشرات إدارة هذه العمليات، كما نعتقد، تقع خارج الاهتمام والتخصص الوظيفي للمحكمة. وكما في الاحتمال الثاني أعلاه، سيقود احتمال استبعاد عمليات الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية من نشاط الشركة إلى إصابة هياكلها التنظيمية المحتملة بالاختلال الوظيفي، وهو أمر سيقود لا محالة إلى تشوه نشاطها واتصافه بعدم الكفاءة والفاعلية.

يتضح من منطق تحليل قرار المحكمة الأول، أن مجال نشاط الشركة غير الموصوف عمليا من قبلها بعدم الدستورية هو ''**استكشاف النفط والغاز وتأهيل وتطوير الحقول والإنتاج وكافة النشاطات المرتبطة بها**''. يشتمل هذا المجال لنشاط الشركة على جميع حلقات ''المنبع'' من السلسلة التكنولوجية النفطية (حلقات الاستكشاف والحفر والتطوير والإنتاج)، ويشتمل أيضاً على البعض من حلقات ''المصب'' التي يتضمنها النص القانوني للمادة (3) من قانون الشركة غير الموصوف بعدم الدستورية في مواد القانون الأخرى: ''وكافة النشاطات المرتبطة بها''. تشتمل هذه الأنشطة على حلقات المصب التكنولوجية الآتية: تصفية النفط المستخرج من الشوائب العالقة به، وعزل الغاز المصاحب، ونقل النفط الخام بالأنابيب (استناداً إلى نص المادة 4/سادسا من قانون الشركة غير الموصوفة بعدم الدستورية: ''إدارة وتشغيل شبكة أنابيب النفط الرئيسة ومرافئ التصدير'')، وتخزين النفط الخام لأغراض التصدير (المادة 4/ثالثا، الموصوف نشاط التسويق منها فقط بعدم الدستورية)، والنقل البحري للنفط الخام بواسطة شركة الناقلات العراقية المملوكة للشركة غير الموصوفة أيضاً بعدم الدستورية (المادة 7/ثانيا/2 من قانون الشركة).

لقد استندت المحكمة، لتبرير عَدّ مجال نشاط الشركة في ''استكشاف النفط والغاز وتأهيل وتطوير الحقول والإنتاج وكافة النشاطات المرتبطة بها'' بعدم الدستورية، إلى أحكام المادتين (112) و(114) من الدستور. وكما مر معنا في هذا التحليل، لم يكن غرض قرار المحكمة بوصف مجال النشاط المذكور بعدم الدستورية مرتبطاً بتحقيق الجوانب الفنية لحلقاته التكنولوجية من قبل الشركة، وإنما مرتبط، كما ترى المحكمة، بتعارضه مع الأحكام الدستورية الواردة في المادتين المذكورتين، إذ إن تحقيق عمليات هذا المجال ''... يلزم أن تكون من الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط'' كما يقول القرار، وليس من قبل الشركة. وبما أن مفهوم ''التحقيق'' Realization المعني يشتمل على الجانبين ''**الفني**'' و''**الإداري**'' لعمليات مجال النشاط المذكور، فإن صفة عدم الدستورية ستطال ''**الجانب الإداري**'' منها فقط، بمعنى أن تتولى الشركة بنفسها تحقيق الجانب الفني للنشاط، أما الجانب الإداري لهذا النشاط فستتولاه الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط حصراً، على النحو المبيّن في المادتين المذكورتين من الدستور. إذا صحت أطروحتنا الفكرية هذه، والتي يدعمها أيضا القرار الرابع من قرارات المحكمة، فهذا معناه من الناحية التنظيمية تقويض كلا احتمالي الهيكل التنظيمي المعنيين في قانون الشركة، الأمر الذي يتطلب أيضا إيجاد بديل لهيكل تنظيمي مناسب لإدارة مواردنا النفطية الوطنية.

أ. **المادة (112) من الدستور** (راجع المبحث الثالث للفصل الثاني من هذا الكتاب):

- المادة (112/أولاً): إن نص هذه المادة الدستورية، من الناحية التنظيمية، يُقوّض الحقوق الحصرية للشركة في إدارة مجال النشاط المذكور في أعلاه، والذي جاء في الأسباب الموجبة والمادة (2/ ثانيا) من قانون الشركة غير الموصوفة بعدم الدستورية، ويؤسس لتكوين نظام إدارة مواردنا النفطية بنمط تشارك الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في جميع أنشطة إدارة الحقول النفطية والغازية الحالية، وهي الحقول المكتشفة المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة. عندما وصف قرار المحكمة عدم دستورية المادة (3) من قانون الشركة، والمتعلقة باحتكار الشركة المطلق لإدارة الموارد النفطية في البلاد، يصبح عندها نشاطها المتفرد في إدارة المجال المذكور غير دستوريا، لأن حق تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية من سلطات وصلاحيات الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، وهو أمر يُحتم تشريع قانون جديد لإدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية، واستحداث كيان إداري جديد بديل عن الشركة لتحقيق ذلك.

- المادة (112/ثانياً): إن نص هذه المادة الدستورية، من الناحية التنظيمية، يُقوّض أيضا إمكانية الشركة في ممارسة أعمال الإدارة الإستراتيجية لتطوير الموارد النفطية الوطنية في مجال النشاط المذكور، وسيجري تحقيق هذه الأعمال أيضاً بنمط تشارك الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في جميع أنشطة الإدارة الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز، سواء من الحقول النفطية والغازية الحالية أم من حقول جديدة سيجري اكتشافها وتطويرها مستقبلاً. فضلاً عن ذلك، قرر الدستور معيار المنفعة الأعلى لمالك ثروة النفط والغاز من عمليات رسم السياسات الإستراتيجية لتطويرها، وقرر أيضاً الآليات التي يجب أن تستخدم لتحقيق هذه العمليات وهما آليات أحدث تقنيات مبادئ السوق، وأدوات تشجيع الاستثمار النفطي.

- المادة (112): تختلف أحكام الفقرتين ''أولاً'' و''ثانياً'' من هذه المادة الدستورية في أمرين تنظيميين أساسيين، وهذا الاختلاف، كما نرى، يجب أن يؤخذ بالحسبان بعد تقويض المحكمة لسلطات وصلاحيات إدارة الشركة لعمليات مجال النشاط المذكور، وعند التفكير بتكوين نمط الإدارة التشاركي ما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط. الأمر الأول، إن تحقيق أحكام الفقرة ''أولاً'' من هذه المادة يجب أن يُنظم بقانون، ولكن في الوقت نفسه، نرصد خلو نص هذه الفقرة من الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسساتية الواجب

استخدامها مثلا لتحقيق الشراكة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية. الأمر الثاني، لا تشترط الفقرة ''ثانياً'' من هذه المادة تشريع قانون ينظم تحقيق أحكامها، مثلاً في الرسم المشترك للسياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز من قبل الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، ولكن بالمقابل، قررت هذه الفقرة الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسساتية الواجب استخدامها عند التعامل التنظيمي مع موضوعة الرسم المشترك للسياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، سواء من الحقول النفطية والغازية الحالية أم من حقول جديدة سيجري اكتشافها وتطويرها مستقبلا. وبحكم الاختصاص العلمي لمؤلف هذا الكتاب، لا نستطيع الحُكم بمسألة ما إذا كان المشرّع لقانون الشركة يرى جواز سريان عمل مؤسسة ''القانون'' المذكورة في الفقرة ''أولا'' من هذه المادة الدستورية على الفقرة ''ثانياً'' منها، ولكننا نقول من الناحية التنظيمية، أن قانون الشركة هو قانون مُنظم لأعمالها فقط ولا يمكن له أن يكون قانونا وحيدا مُنظما لإدارة نشاط صناعة النفط في بلادنا، على غرار مثلاً مشروعات ''قانون النفط والغاز الاتحادي'' المطروحة للتشريع من قبل مجلس الوزراء ومجلس النواب منذ عام 2007، والمتسمة أحكامها بتنوع وشمولية الشخوص والمسارات والموضوعات والحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسساتية ذات الصلة بإدارة نشاط صناعة النفط في البلاد.

ب. المادة (114) من الدستور:

لقد استندت المحكمة أيضا، في تبرير قرارها الأول بشأن عدم دستورية المادة (3) من قانون الشركة، إلى أحكام المادة (114) من الدستور، المقررة للاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. تتضمن هذه المادة الدستورية الفقرات السبع الآتية على التوالي، والتي هي موضوعات الاختصاصات المشتركة بين الشخوص المذكورة فيها: إدارة الكمارك، تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية، رسم السياسة البيئية، رسم سياسات التنمية والتخطيط العام، رسم السياسة الصحية العامة، رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة، وأخيرا رسم سياسة الموارد المائية الداخلية.

لم تقُم المحكمة بتسمية فقرة أو فقرات المادة الدستورية المذكورة هنا ذات الصلة بقرارها الأول، على غرار تسميتها لفقرتي المادة (112) من الدستور، ولكن جرى ذكرها في ''**قرار الحكم**'':

"وتجد المحكمة إن المواد الدستورية التي تحكم موضوع الدعوى **بشكل مباشر** (التظليل من قبل المؤلف) هي: "... والمادة (114) من الدستور التي اختصت ببيان الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم ومنها رسم سياسات التنمية والتخطيط العام (الفقرة رابعا من المادة 114 – المؤلف) ورسم سياسة الموارد المالية الداخلية..." (الفقرة سابعا من المادة 114 – المؤلف). نرصد هنا حالة عدم تطابق مضمون الفقرة "سابعا" من المادة (114) في قرار الحُكم مع مضمونها في الدستور. جاءت الفقرة سابعا من المادة (114) في الدستور على النحو الآتي: "رسم سياسة الموارد **المائية** الداخلية..." (تظليل الكلمة في النص الدستوري من قبل المؤلف)، بينما جاءت في قرار الحُكم على نحو مغاير: "رسم سياسة الموارد **المالية** الداخلية..." (تظليل الكلمة في نص قرار الحُكم من قبل المؤلف). هل الأمر هنا خطأ مطبعي في قرار الحُكم؟ ربما، عندها يجب تصحيحه ونشره، ولكن ما هي صلة رسم **السياسة المائية الداخلية**، كاختصاص مشترك بين السلطات المذكورة في هذه المادة الدستورية، بمهام الاختصاص الوظيفي لشركة نفطية؟

من وجهة نظر ممارسة الشركة لتحقيق أهدافها ومهامها المنصوص عليها في المادة (3) من قانونها، والموصوفة في القرار الأول للمحكمة بعدم الدستورية، لا نجد أي صلة مباشرة لها بجميع الفقرات السبع الواردة في المادة (114) من الدستور، إذ لا تقع عمليات وسياسات إدارة نشاط تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية في بلادنا (سواء الجانب الفني أم الجانب الإداري من هذا النشاط) **بشكل مباشر**، كما ينص على ذلك قرار الحُكم، ضمن الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط. فضلا عن ذلك، تأتي قرارات المحاكم، كقاعدة، مُتميزة بصرامة تعبيرها اللغوي بغرض قطع الطريق أمام محاولات الاجتهاد في تفسير مضامينها القانونية عند التنفيذ لها. ولكن قرار الحُكم هنا قد شَذ عن هذه القاعدة، إذ لم يُقرر بشكل قاطع لغوياً ما إذا كانت جميع فقرات المادة الدستورية (114) تصلح للاستخدام في تبرير عدم دستورية المادة (3) من قانون الشركة، أم ان تبرير هذا الأمر يتعلق فقط بالفقرتين رابعاً وسابعاً من المادة الدستورية المعنية، إذ إن نص قرار الحُكم جاء على النحو الآتي: "... ومنها رسم سياسات التنمية والتخطيط العام ورسم سياسة الموارد المالية..."؟

من زاوية نظر أخرى، سنُقارب استناد المحكمة إلى جميع فقرات المادة (114) من الدستور في تبرير عدم دستورية المادة (3) من قانون الشركة، حسب الموقف القانوني للمحكمة الوارد في

قراراتها العشرة جميعا، من مضمون كل فقرة منها على النحو الآتي:

- الفقرة أولا: ''إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون'': لا يمكن استخدام هذه الفقرة في التبرير، لأن **قرار المحكمة التاسع** قد وصف المادة (16/الفقرة أولا، ذات الصلة باستثناء الشركة والشركات المملوكة لها من فعل القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي) من قانون الشركة بعدم الدستورية.

- الفقرة ثانيا: ''تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها'': لا يمكن استخدام هذه الفقرة في التبرير، لأن **قرار المحكمة العاشر** قد وصف المادة (18/الفقرة سادسا، ذات الصلة بمساهمة الشركة في تنمية القطاع الزراعي والصناعي والخدمي) من قانون الشركة بعدم الدستورية.

- الفقرة ثالثاً: ''رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم'': لا يمكن استخدام هذه الفقرة في التبرير، لأن **قرار المحكمة الخامس** قد وصف المادة (8/الفقرة أولا/4/9، ذات الصلة باقتراح الشركة إستراتيجيات وسياسات وبرامج تطوير الصناعة النفطية والطاقة البديلة والبيئة) من قانون الشركة بعدم الدستورية.

- الفقرة رابعاً: ''رسم سياسات التنمية والتخطيط العام'': لا يمكن استخدام هذه الفقرة في التبرير، لأن **قرار المحكمة السادس** قد وصف المادة (11/الفقرة أولا/الفقرة ثانيا، ذات الصلة بإيرادات وأرباح الشركة) من قانون الشركة بعدم الدستورية، و**قرار المحكمة السابع** قد وصف المادة (12، ذات الصلة بتنظيم نشاطها الاقتصادي) من قانون الشركة بعدم الدستورية.

- الفقرة خامساً: ''رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم'': لا يمكن استخدام هذه الفقرة في التبرير، لأن **قرار المحكمة الخامس** أيضا قد وصف المادة (8/الفقرة أولا/4، ذات الصلة بوضع الشركة لخطط تسيير نشاطها الداخلي) من قانون الشركة بعدم الدستورية

- الفقرة سادساً: ''رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم'': لا يمكن استخدام هذه الفقرة في التبرير، لأن **قرار المحكمة**

الخامس أيضا قد وصف المادة (8/الفقرة أولا/7، ذات الصلة بوضع الشركة لسياسات تطوير الكوادر العراقية) من قانون الشركة بعدم الدستورية.

- الفقرة سابعاً: ''رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها، وينظم ذلك بقانون'': لا يمكن استخدام هذه الفقرة في التبرير، لأن **قرار المحكمة العاشر** أيضا قد وصف المادة (18/الفقرة سادساً، ذات الصلة بمساهمة الشركة في تنمية القطاع الزراعي والصناعي والخدمي) من قانون الشركة بعدم الدستورية.

من التحليل السابق يتضح، أن استخدام المادة (114) من الدستور، سواء من زاوية علاقتها المباشرة بالجانبين الفني والإداري لنشاط الشركة في تطوير واستغلال الموارد النفطية أم من زاوية قرارات المحكمة الأخرى جميعا، لتبرير عدم دستورية المادة (3) من قانون الشركة، لم ينتج عنه أي تأثير تنظيمي ملموس في تكوين أو تقويض الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية أو الهيكل التنظيمي لإدارة أعمال الشركة الداخلية. ربما للمحكمة رأي مُغاير بالنتيجة التي توصلنا إليها هنا، بيد أن إقحام ''النشاط الفني'' للشركة ضمن الاختصاصات الوظيفية المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات **الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم** لم يأت به الدستور قط، وإنما أتى الدستور بمفهوم الإدارة التشاركية ما بين الحكومة الاتحادية وحكومات **الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط**، وعند استخدام هذا المفهوم للنظر في قانون الشركة، عندها سيكون بالمستطاع تكوين الهياكل التنظيمية المناسبة والفاعلة لإدارة الموارد النفطية الوطنية وإدارة النشاط الداخلي للشركة.

نخلص من التحليل آنفاً للقرار الأول، إلى أن المحكمة لا ترى في الشركة كيانا (شخصا) إداريا يمتلك الحق الدستوري في تقرير أهداف ومجالات نشاطه الوظيفي بنفسه، وإنما هو حق حصري للكيانات (للشخوص) الدستورية الثلاثة المذكورة في القرار (الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة)، سواء تعلق الأمر بصلاحياتها الحصرية المنصوص عليها في المادة (112) من الدستور، أم بالصلاحيات المشتركة المنصوص عليها في المادة (114) من الدستور. فضلاً عن ذلك، سيفضي استخدام المادة (114) من الدستور في تبرير عدم دستورية المادة (3) من قانون الشركة إلى ازدواجية الاختصاص المؤسساتي والوظيفي عند تحقيق الاختصاصات السبعة المشتركة وبمعيتها اختصاص إدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية، وزيادة الكُلف المؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية وربما السياسية أيضا لهذا التحقيق.

وبما أن المحكمة لم تُسمّ شخصا إداريا بعينه لتولي إدارة الأنشطة الفنية والاقتصادية لحلقتي «المنبع والمصب» في السلسلة التنظيمية/التكنولوجية النفطية (وهو أمر ليس من مسؤوليتها الوظيفية بالطبع)، وأن الشخوص الدستورية الثلاثة المذكورة في قرارها الأول غير مؤهلة وظيفيا لأداء ذلك، عندها ستكون عمليات استغلال وتطوير الموارد النفطية الوطنية قد وضعت أمام مأزق مؤسساتي كبير، أوجدتها الصياغات المفاهيمية واللغوية غير الدقيقة والعائمة لنصوص أحكام مؤسستي الدستور وقانون الشركة ذات الصلة.

في الوقت نفسه، سيزداد المأزق المذكور شدة إذا علمنا أن المحكمة لم تحكم بعدم دستورية المادة (2) من قانون الشركة، المتعلقة بتأسيس الشركة ونيابتها عن الدولة العراقية عند ممارستها أعمالها داخل وخارج العراق، ولم تحكم أصلا بدستورية و/أو عدم دستورية نيابة الشركة للدولة العراقية، وهل كيان «الدولة العراقية» مُطابق و/أو غير مُطابق لكيانات «الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة» فرادا أو مجتمعة الواردة في الدستور وفي قرار المحكمة، وهل هذه النيابة متوافقة و/أو غير متوافقة مع المادة الدستورية (111) المقررة لملكية الشعب العراقي لثروة النفط والغاز؟! وبدون إجابات قاطعة الدلالة المفهومية واللغوية عن هذه التساؤلات، لا يستقيم عندها «حُكم المؤسسات» المعنية بإدارة مواردنا النفطية، سواء المذكورة في أحكام الدستور النافذ، أم في أحكام قانون الشركة وقرارات المحكمة الاتحادية العليا.

القرار الثاني:

«الفقرة (ثالثاً وخامساً) من المادة (4) من القانون وبقدر تعلق الأمر بعملية تسويق النفط حيث أن ذلك من مهام وزارة النفط والشركة المرتبطة بها. وذلك لتعارضها مع المادة (112) من الدستور».

لقد حظيت موضوعة «التسويق» في نشاط الشركة بالاهتمام الكبير من قبل قرارات المحكمة، إذ تم تناولها في أربعة قرارات من أصل عشرة اتخذتها: في القرار الأول (جزئياً)، والقرار الثاني (كلياً)، والقرار الثالث (جزئياً)، والقرار الرابع (كلياً)، وهذا الاهتمام على ما يبدو ليس بسبب ورود هذه الموضوعة في أربع مواد مُنفردة من قانون الشركة، ولكن أيضا يعكس فهم من قدم الطعن أمام المحكمة بالأهمية الكبيرة للتسويق في نشاط إدارة الموارد النفطية الوطنية. تناولنا موضوعة التسويق من

نشاط الشركة في القرار الأول من زاوية نزعة إدارة التكامل التنظيمي/التكنولوجي المعاصرة في نشاط الشركات النفطية الكبيرة، أما تناولها في القرارين الثاني والرابع فسيكون من زوايا نظر أخرى مختلفة. يمكن النظر في موضوعة التسويق بالقرار الثاني من الزوايا الأساسية الآتية:

- لم تكتف المحكمة، وهو من صلاحياتها بلا شك، بتوصيف قيام الشركة بنفسها تحقيق عمليات تسويق النفط بعدم الدستورية، ولكنها اختطت لنفسها دور المشرّع عندما قررت أن «... عملية تسويق النفط... من مهام وزارة النفط والشركة المرتبطة بها»، وهي بذلك، كما نرى، قد تجاوزت صلاحياتها الوظيفية في تقرير «دستورية القوانين» باتجاه صلاحيات «تشريع القوانين». لم تر المحكمة في اضطلاع الشركة، ككيان إداري مستقل، بإدارة عمليات تسويق النفط، «خياراً تشريعياً لمجلس النواب وفق صلاحياته المنصوص عليها في المادة (61/أولا) من الدستور»، كما جاء ذلك في الفقرة «ثانياً» من قرار الحُكم، عندما ردت المحكمة بقية الطعون الواردة في الدعاوى الموحدة لعدم تعارضها مع أحكام الدستور. من وجهة نظر علم الإدارة، يؤسس «الخيار التشريعي» لمجلس النواب في قانون الشركة لتكوين هيكل تنظيمي/وظيفي تتولى الشركة فيه إدارة عمليات التسويق بنفسها، بينما «الخيار التشريعي!» للمحكمة في قرار الحُكم ليس فقط يُقوّض الهيكل التنظيمي/الوظيفي لخيار مجلس النواب، ولكنه أيضا يؤسس لولادة هيكل تتولى «وزارة النفط والشركة المرتبطة بها» إدارة هذه العمليات، هذا أولا؛ وثانيا، قطع الطريق على مجلس النواب مستقبلا في تبني أي خيار تشريعي آخر لإدارة عمليات تسويق النفط في نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية، لا يتوافق مع قرار المحكمة الثاني.

- قررت المحكمة اضطلاع ''وزارة النفط والشركة المرتبطة بها'' بإدارة أعمال تسويق النفط المستخرج من قبل الشركة استناداً إلى أحكام المادة (112) من الدستور. وكما مر معنا في القرار الأول، تتولى الشخوص الدستورية المذكورة في هذه المادة أعمال الإدارة التشاركية للموارد النفطية، بما فيها أعمال تسويق النفط. هل ترى المحكمة في اضطلاع ''وزارة النفط والشركة المرتبطة بها'' بإدارة أعمال تسويق النفط هو البديل الدستوري عن سلطات الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط؟ أم أن ''وزارة النفط والشركة المرتبطة بها'' ستتوليان أعمالهما في تسويق النفط نيابة عن الدولة العراقية، على خلاف ما جاء في الأسباب الموجبة والمادة (2/ ثانيا) من قانون الشركة (نيابة الشركة للدولة العراقية)، والتي لم تصفها المحكمة بعدم الدستورية؟

فضلا عن ذلك، وفي السياق نفسه، لم تُقرر المحكمة عدم دستورية المادة (10/ثانيا) من قانون الشركة، التي يشير مضمونها إلى الاستقلالية التنظيمية لمجلس إدارة الشركة عن وزير النفط، وفي حالة نشوء خلاف بين المجلس والوزير سيكون الحَكم التنظيمي هنا مجلس الوزراء: ''في حالة قناعة وزير النفط بوجود حيد في قرار مجلس الإدارة (مجلس إدارة الشركة – المؤلف)، فإن من حق الوزير تقديم مقترح إلى مجلس الوزراء لإجراء تغييرات على القرار ويكون قرار مجلس الوزراء ملزم لمجلس الإدارة''.

- في قرار المحكمة الثاني، لم تجر تسمية الشركة المرتبطة بوزارة النفط لتولي إدارة عملية تسويق النفط، على غرار تسميتها بـ ''سومو'' في القرار الرابع، وهو أمر آخر مُخّل بصرامة النصوص القانونية، فضلا عن فتح باب الاجتهاد في قراءتها وتنفيذها. لأغراض هذا المبحث، سنستدل على أسم الشركة المعنية من التسمية المعطاة في قرار المحكمة الرابع، وكذلك من التسمية المعطاة في قانون الشركة. في القرار الرابع، تسمى الشركة المختصة بعملية تسويق النفط ''شركة النفط (سومو)''، وفي المادة (7/أولا/1) من قانون الشركة، الموصوفة بقرارات المحكمة بعدم الدستورية، سُميت الشركة ''شركة تسويق النفط الوطنية''، وفي المادة (7/ثانيا/2/البند ح) من قانون الشركة أيضاً، الموصوفة بقرارات المحكمة بعدم الدستورية، سُميت الشركة ''شركة تسويق النفط (سومو)''. في هذا السياق، نشير إلى أن شركة تسويق النفط الوطنية (فيما بعد سومو) كانت مرتبطة بوزارة النفط قبل صدور قانون الشركة في 5/3/2018، ولكن بعد سريان مفعول هذا القانون في شهر أيلول من العام نفسه (بموجب المادة 19 منه) ولغاية 23/1/2019 (صدور قرارات المحكمة ذات الصلة) لا تُعدّ (سومو)، من الناحية القانونية الشكلية (الرسمية) على الأقل، شركة مرتبطة تنظيميا بوزارة النفط، وإنما هي مرتبطة بالشركة (شركة النفط الوطنية العراقية).

- قررت المحكمة تولي (سومو) مهام إدارة ''عملية تسويق النفط''، وهذه المهام، كما يرى علم الإدارة، تتوزع على نوعين من الأنشطة الإدارية: أنشطة تحقيق وظائف الإدارة الأساسية (كالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة) والمشتقة (كالتنسيق والمراقبة والمتابعة وغيرها) لعمليات التسويق، وأنشطة تحقيق أعمال مرتبطة بإنتاج ونقل وتخزين وتصدير النفط المستخرج من قبل المنتج إلى المستهلك أو المستخدم. ومن أجل قيام (سومو) بإدارة جميع أنشطة أعمال

''عملية تسويق النفط''، يتطلب الأمر منها ممارسة هذه الأنشطة بنفسها. ولكن الأمر ليس كذلك، لا من منظور إدارة عقود جولات التراخيص النفطية، ولا من منظور أحكام قانون الشركة نفسه. من منظور إدارة العقود النفطية المبرمة، لا تخطط (سومو) مثلاً مستويات إنتاج النفط (في عام 2014، عندما جرى تخفيض مستوى إنتاج النفط بموجب عقود جولات التراخيص الأولى والثانية، لم يستشر أحد ''سومو'' في هذا التخفيض، وهي الشريك الحكومي في عقد حقل الرميلة النفطي مثلا)، ولا تُمارس أعمال إدارة تخزين النفط الخام ونقله من فوهة البئر إلى مرافئ التصدير. أما من منظور أحكام قانون الشركة، والتي لم تصفها قرارات المحكمة بعدم الدستورية، بقيت شركة النفط الوطنية العراقية تمارس إدارة أنشطة أعمال التصدير (المادة 4/ثانياً)، وأعمال النقل والتخزين (المادة 4/ثالثاً)، وأعمال ''إدارة وتشغيل شبكة أنابيب النفط الرئيسية ومرافئ التصدير'' (المادة 4/سادساً)، ومازالت تمتلك شركة الناقلات العراقية (المادة 7/ثانيا). وبصرف النظر عن الأسباب الكامنة، والتي نجهلها، وراء تناقض القرار الثاني للمحكمة مع حُكم المادة (4/رابعاً) من قانون الشركة المتعلق بإدارة العقود النفطية المبرمة، وتعارضه مع أحكام قانون الشركة نفسها غير الموصوفة بعدم الدستورية، نرى أن هذا القرار يُقوّض الهيكل التنظيمي/الوظيفي لإدارة مواردنا النفطية الوطنية، ويقطع الطريق أمام المشرّع لخيار تشريعي مستقبلي بديل له.

عَدّت المحكمة في قرارها الثاني، قيام الشركة بعملية تسويق النفط بعدم الدستورية لتعارضها مع المادة الدستورية (112). هذا يعني أن نشاط تسويق النفط يجب أن تمارسه الشخوص الدستورية الثلاثة بنفسها، المذكورة في هذه المادة الدستورية (الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة)، ويُحرم على الشركة القيام بذلك. بيد أن المحكمة لم ترَ في المادة الدستورية (112) الشخوص الثلاثة المذكورة فيها، ولكنها رأت شخصيّ «وزارة النفط والشركة المرتبطة بها» فقط، وهما شخصان لا وجود لهما في هذه المادة الدستورية، وهي بذلك قد «اجتهدت!»، وهو أمر كابح لتطور «حُكم المؤسسات» في إدارة مواردنا النفطية.

القرار الثالث:

«المادة (7/أولا/1) من القانون التي نصت على (يرأس الشركة موظف بدرجة وزير ...) وذلك لتعارضها مع أحكام المادة (62/ثانيا) من الدستور حيث جاء النص المذكور خلافا للمشروع الحكومي رغم كونه متضمنا جنبة مالية».

وبغرض فهم حيثيات تبرير المحكمة لهذا القرار، سنقوم بتجزئة مضمون الفقرة (ثانيا من المادة 62) من الدستور على النحو الآتي:

- «لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة». لا نرصد أية صلة تنظيمية ما بين صلاحيات مجلس النواب المذكورة ومواصفات ووظائف وأدوار شاغل وظيفة رئيس الشركة.
- لمجلس النواب "تخفيض مجمل مبالغها" (مبالغ الموازنة العامة – المؤلف). لا نرصد أيضا أية صلة تنظيمية ما بين صلاحية مجلس النواب المذكورة ومواصفات ووظائف وأدوار شاغل وظيفة رئيس الشركة.
- لمجلس النواب "عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي النفقات" (نفقات الموازنة العامة – المؤلف). لا نرصد أيضاً أي صلة تنظيمية ما بين صلاحية مجلس النواب المذكورة ومواصفات ووظائف وأدوار شاغل وظيفة رئيس الشركة.

إذا نظرنا للقرار الثالث للمحكمة من زاوية شكلية (رسمية) صرفة، سنرى أن قرار عدم الدستورية يعني الآتي: لا ينبغي أن يكون رئيس الشركة وزيرا، ولا ينبغي أن يكون حاصلا على شهادة جامعية أولية، ولا ينبغي أن يكون من ذوي الخبرة والاختصاص في مجال الطاقة، ولا ينبغي أن تكون له خبرة لا تقل عن 25 عاماً في اختصاصات تؤهله لإدارة الشركة، ولا ينبغي له القيام بإدارة الشركة وتمثيلها أمام الغير، ولا ينبغي له تنفيذ قرارات مجلس إدارة الشركة، ولا ينبغي له الإشراف على رسم وتنفيذ سياسة الشركة وعملياتها، ولا ينبغي أن تناط به مباشرة مسؤولية الإشراف على شركة تسويق النفط الوطنية، ولا ينبغي تعيينه على وفق أحكام الدستور ولمدة 5 سنوات. بيد أن النظر في هذا القرار من زاوية المضمون أو الجوهر Substance، سيعني تمهيد الطريق أمام وزير النفط لإحكام سيطرته التنظيمية على الشركة وعلى شركة (سومو)، عبر مسارين تنظيميين على الأقل:

- المسار الأول: إن إلغاء صفة الوزير عن رئيس الشركة، ستُمكن وزير النفط من الانفراد بطرح ومناقشة شؤون الشركة في اجتماعات مجلس الوزراء. ولكن، ارتباط الشركة التنظيمي بمجلس الوزراء حسب قانونها (المادة 2/ثانيا)، والذي لم تصفه قرارات المحكمة بعدم الدستورية، بدون صفة الوزير عن رئيسها سينتج عنه لا محالة إصابة نشاط إدارة أعمال الشركة بحالة الاختلال التنظيمي، وهو أمر ليس فقط سيُخفض من كفاءة وفاعلية هذا النشاط، ولكنه أيضا سيُقوّض الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية الوطنية والهيكل التنظيمي لإدارة أعمال الشركة الداخلية، الواردين في قانون الشركة.
- المسار الثاني: إن حرمان رئيس الشركة من مسؤولية الإشراف المباشر على شركة (سومو) هو أمر منطقي تنظيميا، من وجهة نظر المحكمة، لأن هذا الحرمان يندرج ضمن حيثيات اتخاذها القرارات الأول والثاني والرابع. بيد أن التبعات التنظيمية لهذا المسار، ستكون ذاتها كما في المسار الأول أعلاه.

القرار الرابع:

"البند (ح) من الفقرة (ثانيا) من المادة (7) من القانون المتعلقة بجعل شركة النفط (سومو) من التشكيلات المرتبطة بمركز الشركة، وذلك لتعارضها مع أحكام المادة (110/أولا وثالثا) من الدستور".

كان من المنطقي، من وجهة نظر المحكمة وعلم الإدارة أيضا، أن يجري فك الارتباط التنظيمي لشركة (سومو) بالشركة وإلحاقها تنظيمياً بوزارة النفط، بعد وصف المحكمة النشاط التسويقي للشركة بعدم الدستورية في قرارها الأول، واجتهاد المحكمة في قرارها الثاني بعدّ "عملية تسويق النفط من مهام وزارة النفط والشركة المرتبطة بها". ترى المحكمة أن ارتباط (سومو) بمركز الشركة، كأحد تشكيلاتها، هو أمر غير دستوري لتعارض هذا الارتباط مع الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، الواردة في الفقرتين (أولا وثالثا) من المادة الدستورية (110)، حيث تشتمل الفقرة (أولا) على الاختصاصات الحصرية الخارجية، بينما تشتمل الفقرة (ثالثا) على الاختصاصات الحصرية الداخلية. وبغرض فَهّم العلاقة ما بين فك ارتباط شركة (سومو) بالشركة وإلحاقها بوزارة النفط، والاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، سنقوم بتجزئة مضمون الفقرتين أعلاه من

المادة (110) حسب اتجاه فعل الاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية:

- الاختصاصات الحصرية الخارجية (المادة 110/أولا):

- ''رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها''. من غير المفهوم هنا قرار المحكمة بعدّ ''شركة النفط (سومو) من التشكيلات المرتبطة بمركز الشركة''، الوارد في قانون الشركة، بعدم الدستورية، لأن الاختصاصات الحصرية المشار إليها هنا تتعلق بالعلاقات السيادية ما بين السلطات الاتحادية وسلطات الدول الأخرى والمنظمات الدولية، ولا تمتلك أية صلات تنظيمية أو سياسية مع الموقع التنظيمي لشركة (سومو) سواء في مركز الشركة أم في وزارة النفط. على سبيل المثال، جرى توقيع وإبرام جميع عقود جولات التراخيص النفطية الخمس منذ عام 2009 ولغاية 2020 من قبل شركات النفط الوطنية المحلية بمناطق الاستخراج النفطي (مثلا شركة نفط الجنوب في عقد الرميلة، وشركة نفط ميسان في عقد الحلفاية) مع شركات النفط الأجنبية، وليس من قبل وزارة النفط الاتحادية، ولم يجر إقرارها وتصديقها من قبل السلطات الاتحادية (مجلس الوزراء ومجلس النواب). فضلا عن ذلك، أشارت المادة (37/2) من عقد حقل الرميلة النفطي إلى ''أن الحقوق والالتزامات بموجب هذا العقد تشكل حقوقا أو التزامات تجارية أكثر منها سيادية...''.

- ''رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية''. لا نرصد هنا أيضا أية صلات مباشرة أو غير مباشرة ما بين ارتباط (سومو) بمركز الشركة وتحقيق السلطات الاتحادية بنفسها لهذه الاختصاصات الحصرية. لو أخذنا على سبيل المثال وظائف تسعير النفط الخام واختيار منافذ التصدير والعملاء، نرى أن بقاء الارتباط التنظيمي لشركة (سومو) بمركز الشركة هو أكثر تحقيقا لأعمال السيادة الاقتصادية والتجارية الخارجية للسلطات الاتحادية من ربطها بوزارة النفط، لأن الشركة مرتبطة تنظيميا بمجلس الوزراء (المادة 2/أولا)، وهذا الارتباط لم تصفه قرارات المحكمة بعدم الدستورية.

- الاختصاصات الحصرية الداخلية (المادة 110/ثالثا):

- ''رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة''. لا نرصد هنا أيضا أية صلات مباشرة

أو غير مباشرة ما بين ارتباط (سومو) بمركز الشركة وتحقيق السلطات الاتحادية بنفسها لهذه الاختصاصات الحصرية.

- ''تنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق'': لا نرصد هنا أيضا أية صلات مباشرة أو غير مباشرة ما بين ارتباط (سومو) بمركز الشركة وتحقيق السلطات الاتحادية بنفسها لهذه الاختصاصات الحصرية.

- ''وضع الميزانية العامة للدولة''. لا نرصد هنا أيضاً أية صلات مباشرة أو غير مباشرة ما بين ارتباط (سومو) بمركز الشركة وتحقيق السلطات الاتحادية بنفسها لهذه الاختصاصات الحصرية. وقد جرت العادة في الكثير من الدول المصدرة للنفط، عند وضع موازناتها العامة، على تخمين سعر معين لبرميل النفط الخام المصدر من قبلها، تحوطا لمخاطر انخفاض أسعار النفط. بيد أن هذا التدبير في وضع الموازنات العامة اقتضته ضرورات مواجهة تقلبات أسواق النفط الدولية وأثره في تمويلها، ولا يؤسس لتكوين موقع تنظيمي لشركة (سومو) في الهيكل التنظيمي لإدارة مواردنا النفطية.

- ''رسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته''. لا نرصد هنا أيضا أية صلات مباشرة أو غير مباشرة ما بين ارتباط (سومو) بمركز الشركة وتحقيق السلطات الاتحادية بنفسها لهذه الاختصاصات الحصرية.

يبدو أن تاريخ تأسيس شركة (سومو) منذ سبعينات القرن المنصرم يأبى مغادرة ''المسرح التنظيمي!'' في إدارة مواردنا النفطية الوطنية، لأسباب لا علاقة لها بكفاءة وفاعلية هذه الإدارة. وبغرض أن تكتسب هذه الأطروحة مصداقيتها، سنستعين بالنبذة التاريخية المنشورة في الموقع الالكتروني لشركة (سومو) يوم 20/3/2019: ''بعد قرار التأميم في 1 حزيران 1972 استحدثت المديرية العامة لتسويق النفط لتتولى كل ما يتعلق بتسويق النفط الخام والمنتجات النفطية... كان ارتباط المديرية العامة لتسويق النفط عند استحداثها برئاسة شركة النفط الوطنية ومجلس إدارتها ولكن بسبب طبيعة العمل التسويقية وضرورة سرعة اتخاذ القرار وعلى الأخص بعد التأميم مباشرة تم ربط المديرية العامة لتسويق النفط بسكرتارية لجنة المتابعة لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات (التي كان يرئسها نائب رئيس مجلس قيادة الثورة المنحل – المؤلف) وخول المدير العام الصلاحيات التنفيذية اللازمة... وبعد إلغاء لجنة المتابعة لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات، أعيد تشكيل الهيئة المشرفة على

تسويق النفط لتصبح برئاسة وزير النفط وعضوية ممثلين عن رئاسة الجمهورية والبنك المركزي العراقي بالإضافة إلى المدير التنفيذي للمؤسسة".

يُمكن لقرار المحكمة الرابع، من زاوية نظر مؤسساتية، أن يكون بوابة مُشرّعة لممارسة فساد "حُكم المؤسسات" في نشاط شركة تسويق النفط الوطنية، بينما من زاوية نظر علم إدارة الأعمال المعاصر والتجربة المعاصرة لشركات النفط الدولية والوطنية في الكثير من البلدان المنتجة والمصدرة للنفط، فإن الارتباط المؤسساتي والتنظيمي لنشاط تسويق النفط بمنتج النفط نفسه، سيكون أكثر كفاءة وفاعلية مقارنة باغترابه التنظيمي والوظيفي عن المنتج.

القرار الخامس:

"المادة (8) من القانون التي نصت على مهام مجلس الإدارة وان غالبية هذه المهام هي من اختصاصات الحكومة الاتحادية مع الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط معا استنادا للمواد (78) و(80) و(112) من الدستور".

تختلف صياغة القرار الخامس عن صياغة القرارات الأربعة السابقة عليه، سواء من ناحية الشكل أم من ناحية المضمون. من **ناحية الشكل**، في القرار الأول وصفت المحكمة مادة بكاملها (المادة 3) من قانون الشركة بعدم الدستورية، وفي القرار الثاني وصفت المحكمة فقرتين لمادة واحدة من مواد قانون الشركة بعدم الدستورية (الفقرتين ثالثا وخامسا من المادة 4)، وفي القرار الثالث وصفت المحكمة نقطة واحدة من فقرة واحدة من إحدى مواد قانون الشركة بعدم الدستورية (النقطة 1 من الفقرة أولا من المادة 7)، وفي القرار الرابع وصفت المحكمة بند واحد لنقطة واحدة من فقرة واحدة من إحدى مواد القانون (البند "ح" من النقطة 2 من الفقرة ثانيا من المادة 7)، بينما في القرار الخامس فقد شَذّت المحكمة عن منهجيتها الصارمة في صياغة قراراتها السابقة، واستبدلتها بمنهجية عائمة الصياغة اللغوية، إذ وصفت "غالبية!" فقرات ونقاط المادة (8) من قانون الشركة بعدم الدستورية، مع الإشارة إلى أن هذه المادة تتكون من فقرتين، تتضمن الفقرة "أولا" 14 نقطة، وتتضمن الفقرة "ثانيا" 5 نقاط. أما من **ناحية المضمون**، فقد جرى وصف غالبية فقرات ونقاط المادة (8) من قانون الشركة بعدم الدستورية استنادا إلى نوعين مختلفين في الموضوع من مواد الدستور: المادتين (78) و(80) والتي موضوعهما "مهام رئيس مجلس الوزراء" و"صلاحيات مجلس الوزراء" على التوالي، والمادة (112) والتي موضوعها إدارة الموارد النفطية.

الفقرة "أولا" من المادة (8):

في الممارسة الإدارية العملياتية لنشاط جميع الشركات الكبيرة، بما فيها شركات النفط، تندرج "جميع" نقاط الفقرة "أولا"، وعددها 14 نقطة، من المادة (8) في قانون الشركة ضمن مهام مجالس إداراتها، وليس من بينها مهمة إستراتيجية واحدة تقع في اختصاص الصلاحيات الواردة في المواد الدستورية التي استندت إليها المحكمة في تبرير عدم دستورية هذه المهام، إذا افترضنا أن المحكمة ترى في قيام الشركة بأداء **مهام الإدارة الإستراتيجية** نشاطاً غير دستوري لها. عندما ترى المحكمة أن "غالبية" هذه المهام العملياتية غير دستورية، عندها ماذا سيتبقى من عمل يؤديه مجلس إدارة الشركة؟ ومن سيقوم بأداء هذا العمل نيابة عن المجلس المذكور؟ سنقارب بعض مهام مجلس الإدارة في قانون الشركة من ثلاث زوايا متداخلة: زاوية تصنيف هذه المهام إلى مهام إدارة عملياتية ومهام إدارة إستراتيجية للموارد النفطية الوطنية، وزاوية تبرير عَدّها غير دستورية، وزاوية أثرها في تكوين أو تقويض الهياكل التنظيمية الواردة في قانون الشركة (وبغرض الاختصار، سنشير فقط إلى مضمون بعض المهام من دون إيراد نصها الكامل).

- **المهمة (1)**. المصادقة على الحسابات الختامية للشركة: مهمة إدارة عملياتية، يتولاها رئيس الشركة بموجب النقطتين (1 و6) من المادة (9) في قانون الشركة، والتي لم تصفها قرارات المحكمة بعدم الدستورية. بررت المحكمة اضطلاع مجلس إدارة الشركة القيام بهذه المهمة بعدم الدستورية، استنادا إلى أحكام المواد الدستورية المذكورة في قرارها، ولكن هل يعني هذا التبرير قيام "رئيس مجلس الوزراء" (المادة 78) أو "مجلس الوزراء" (المادة 80) أو "الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط" (المادة 112) الاضطلاع بهذه المهمة؟ وهل هذه الشخوص المذكورة قادرة وظيفيا على أداء هذه المهمة بنفسها؟ لا ندري! ولكن الذي ندريه تماماً أن هذا القرار ليس فقط يُقوّض الهياكل التنظيمية الواردة في قانون الشركة، ولكنه أيضا لا يساهم في تكوينها. تجدر الإشارة إلى أن النقطة (1) من المادة (8/أولا) تتطلب قيام مجلس إدارة الشركة رفع الحسابات الختامية إلى ديوان الرقابة الاتحادي لتدقيقها وعرضها على مجلس الوزراء للمصادقة عليها.

- **المهمة (2)**. "المصادقة على الموازنة السنوية وتقديمها إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها": ينطبق التحليل الوارد للمهمة (1) على هذه المهمة أيضا، وكذلك على المهام (4، 14-7)، مع الأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الوظيفية والتكنولوجية والمحددات القانونية والاقتصادية والاجتماعية

لكل مهمة على حدة، وخاصة المهام (8، 9، 10).

- **المهمة (3)**. "المصادقة على خطط الاستخراج والتطوير السنوية والمستقبلية، ومتابعة خطط تنفيذها": في أحكام قانون الشركة، غير الموصوفة بعدم الدستورية، يتولى رئيس الشركة "إعداد خطط الاستخراج والتطوير السنوية والمستقبلية وعرضها على المجلس (مجلس إدارة الشركة – المؤلف) للمصادقة عليها" (المادة 9/9). إذا كانت المحكمة ترى في نشاط رئيس الشركة بإعداد الخطط المذكورة وعرضها على مجلس إدارة الشركة للمصادقة عليها نشاطا دستوريا، عندها كيف يُمسي نشاط هذا المجلس في المصادقة على الخطط المذكورة نشاطا غير دستوريا (المادة 8/أولا/3)؟ ومع ذلك، تتضمن المهمة (3) نوعين من الإدارات في نشاط الشركة: نوع الإدارة العملياتية لنشاط إعداد خطط الاستخراج والتطوير **السنوية**، ونوع الإدارة الإستراتيجية لنشاط إعداد خطط الاستخراج والتطوير **المستقبلية**. لا يمكن تبرير إدراج نشاط الشركة في النوع الأول من الإدارات ضمن الأنشطة غير الدستورية، لأن هذا النشاط سيكون حاضرا دائما في أي نمط من أنماط الهياكل التنظيمية المعروفة لإدارة الصناعة النفطية، سواء لإدارة الموارد النفطية الوطنية أم لإدارة النشاط الداخلي للشركة، إلا إذا افترضنا أن للمحكمة رأي آخر في هذا الأمر، ونعني به "الإعدام التنظيمي!" للشركة ككيان إداري مستقل. يمكن للمحكمة إدراج نشاط الشركة في النوع الثاني من الإدارات ضمن الأنشطة غير الدستورية، إذا افترضنا أيضا أن المحكمة ترى في قيام الشركة بأداء مهام الإدارة الإستراتيجية لنشاط إعداد خطط الاستخراج والتطوير المستقبلية نشاطا غير دستوري. يمكن للافتراض الثاني هنا أن يكون صائبا، من وجهة نظر مؤلف هذا الكتاب، إذا اعتمدنا تبريره استناداً إلى أحكام المادة (112/ثانيا) فقط من الدستور (حيث أُنيطت أعمال الإدارة الإستراتيجية التشاركية بشخوص الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط)، وليس إلى أحكام المادتين (78 و80) منه (لشخصيّ رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء) كما ترى المحكمة. إذا كان افتراضنا المذكور صائباً، فهذا معناه تقويض للهياكل التنظيمية الواردة في قانون الشركة، وهو أمر يتطلب بلا أدنى شك التفكير، من قبل من يعنيهم الأمر من سلطاتنا الوطنية وباحثينا الكرام، بإيجاد نمط الهيكل التنظيمي المناسب لاحتواء أعمال الإدارة الإستراتيجية لمواردنا النفطية الوطنية ضمن هذا الهيكل.

- **المهمة (5)**. اقتراح الإستراتيجيات والسياسات والبرامج: أناط قانون الشركة بمجلس إدارتها مهمة اقتراح إستراتيجيات وسياسات وبرامج، تتعلق بأنشطة الصناعة النفطية والطاقة البديلة،

وتقديمها إلى وزارة النفط ومجلس الوزراء. لا يعطي علم الإدارة لهذه المهمة الصفة الإستراتيجية، ولكن وضعها وتحقيقها من قبل الشخص التنظيمي نفسه هي مهمة إستراتيجية بلا شك. في دراستنا للقرار الأول، توصلنا إلى نتيجة مفادها أن غرض المحكمة من وصفها للمادة (3) من قانون الشركة بعدم الدستورية هو عزل نشاط إدارة تسويق النفط الخام عن أنشطة الشركة، وإيكالها إدارة هذا النشاط، في قرارها الثاني، إلى وزارة النفط والشركة المرتبطة بها (سومو). ولكن ليس من المفهوم غرض المحكمة من وصف المهمة (5) لمجلس إدارة الشركة بعدم الدستورية (إذا استبعدنا من التحليل أنشطة تصنيع النفط والطاقة البديلة)، إذ أن أنشطة إدارة الاستكشاف والتطوير والإنتاج (بما فيها نشاط اقتراح الإستراتيجيات والسياسات والبرامج المتعلقة بالأنشطة المذكورة) هي مجالات العمل الوظيفي التقليدية لأي شركة استخراج نفطي، بينما نشاط إدارة تصدير النفط الخام ومرافئ تصديره من قبل الشركة فمازال نشاطا دستوريا لها (المادة 4/ثانيا/رابعا) من قانون الشركة. بررت المحكمة وصفها نشاط مجلس إدارة الشركة في المهمة (5) بعدم الدستورية استنادا إلى أحكام مواد دستورية مختلفة (المواد 78، 80، 112)، ولكن الشخوص الدستورية المشار إليها في المادتين (78، 80) غير مؤهلة وظيفياً للقيام بهذه المهمة (رئيس مجلس الوزراء، ومجلس الوزراء)، وليس من بين وظائفها الدستورية اقتراح الإستراتيجيات والسياسات والبرامج النفطية المعنية. أما شخوص الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، المنصوص عليها في المادة (112)، فيُمكنها القيام بهذه المهمة بالتعاون مع مجلس إدارة الشركة، ولكن في ظل نظام آخر لإدارة الموارد النفطية الوطنية غير موجود حاليا. وعلى ضوء منطق هذا التحليل، هل يمكننا الافتراض بأن غرض المحكمة، من وصف قيام مجلس إدارة الشركة بانجاز المهمة (5) بعدم الدستورية، هو إيكال انجازها لوزارة النفط؟ ربما، ولكن تحقيق هذا الغرض سيواجه تحديين كبيرين على الأقل: أولهما، تناقضه مع أحكام المواد الدستورية الثلاث (لا يمكن وضع علامة المساواة الدستورية بين شخص وزارة النفط والشخوص المذكورة في هذه المواد)؛ وثانيهما، تناقضه مع أحكام قانون الشركة نفسه غير الموصوفة بقرارات المحكمة بعدم الدستورية، والقائلة بأن الشركة تمارس أعمالها بإدارة الموارد النفطية نيابة عن الدولة العراقية وتعكس ملكية الشعب للنفط والغاز (الأسباب الموجبة، المادة 2/ثانيا من قانون الشركة). وبالنتيجة سيُقوّض قرار المحكمة، بعدم دستورية المهمة (5) من مهام مجلس إدارة الشركة، الهياكل التنظيمية والوظيفية الواردة في قانون الشركة، ولكنه في الوقت نفسه، ربما سيساعد في التفكير بإيجاد البدائل المناسبة لها.

• **المهمة (6)**. ”وضع سياسات وبرامج لتطوير البنى التحتية اللازمة لإدامة الإنتاج، واستخدام التكنولوجيا وأنظمة العمل الحديثة، واعتماد الأساليب التي تضمن تحسين وتطوير الإدارة بصفة مستمرة“: ينطبق عليها التحليل الوارد في المهمة (5) أعلاه.

الفقرة ”ثانيا“ من المادة (8):

تختص جميع النقاط الخمس لهذه الفقرة بالتنظيم الداخلي لعمل مجلس إدارة الشركة: عدد الاجتماعات في الشهر، ضوابط عقد الاجتماع الاستثنائي، النصاب القانوني للاجتماع، آلية ومجالات اتخاذ القرارات، وأخيراً دعوة بعض الشخوص لحضور اجتماعات مجلس الإدارة. لا يمكننا فَهْم لماذا قررت المحكمة وصف هذه الترتيبات التنظيمية الروتينية في عمل مجالس إدارات الشركات كافة بعدم الدستورية استناداً إلى أحكام المواد (78، 80، 112) من الدستور؟ اللافت في الأمر هنا، أن قرار المحكمة قد وصف ”**الجانب الشكلي**“ من عمل مجلس إدارة الشركة بعدم الدستورية، ولكنه أبقى على دستورية ”**الجانب العملي**“ من عمل هذا المجلس والمتمثل بتركيبة ومواصفات شخوص هيكله (المادة 6)، وبطريقة اختيارهم (المادة 7/أولا/3/4/5) من قانون الشركة. ربما لم يُقدم أحد ما الطعن أمام المحكمة بدستورية مواد قانون الشركة المذكورة هنا، ولكن هذا الأمر لا يُغير من جوهر المسألة المطروحة في هذا التحليل، ذلك أن شخوص مجلس إدارة الشركة وطريقة اختيارهم تُفضي عملياً إلى تكوين هياكل تنظيمية مُختلة، سيجري بموجبها ”خصخصة“ ملكية ونشاط إدارة مواردنا النفطية الوطنية.

في القرار الخامس، عَدّت المحكمة ”غالبية!“ مهام مجلس إدارة الشركة، الواردة في المادة (8) من قانونها، غير دستورية، وهي مهام يُصنفها علم الإدارة بمهام عملياتية، تؤديها جميع مجالس إدارات الشركات كاختصاصات وظيفية حصرية لها، بصرف النظر عن المجال الوظيفي لنشاطها وعائدية ملكيتها للدولة أو للقطاع الخاص، وليس من بينها مهمة إستراتيجية واحدة يتطلب أدائها اتخاذ قرارات من قبل شخوص مؤسساتية سيادية (في مثالنا مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء أو الحكومة الاتحادية أو حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط). إن الإشكالية الرئيسة في هذا القرار، من وجهة نظر موضوع هذا المبحث من الكتاب، تتجلى بوضوح كبير في إنتاجه لحالات تناقض مؤسساتي خطير في نظاميّ إدارة الموارد النفطية الواردين في الدستور وفي قانون الشركة، نذكر منها الحالتين الآتيتين:

- الحالة الأولى، التناقض المؤسساتي الناشئ عن اختلاف الصلاحيات والوظائف والقدرات المهنية ما بين الشخوص المذكورة في المواد الدستورية الثلاث (78، 80، 112) على أداء مهام وظيفية عملياتية، وهو أمر يقود إلى فوضى مؤسساتية في تحقيقها أو تعطيل تحقيقها أو زيادة كُلف تحقيقها أو تخفيض جودة تحقيقه.. وغيرها.

- الحالة الثانية، التناقض المؤسساتي الناشئ عن تعطيل أداء مجلس إدارة الشركة لوظائفه العملياتية (المادة 8 من قانون الشركة)، مع الإبقاء على دستورية الهيكل التنظيمي للشركة (المادتين 6 و7 باستثناء الفقرة أولا/1 منها من قانون الشركة التي عَدّتها المحكمة غير دستورية)، والإبقاء على دستورية مهام رئيس الشركة (المادة 9 من القانون).

في واقع الأمر، أوجد قانون الشركة تناقضاً تنظيمياً داخلياً كبيراً في تشكيلة مجلس إدارة الشركة (المادة 6) عندما جمع فيه من أصل 11 عضوا: خمسة أعضاء يمتلكون الصفة المؤسساتية (وكيل وزارة النفط الاتحادية، وكيل وزارة الثروات الطبيعية في الإقليم، وثلاثة رؤساء مجالس إدارات الشركات المملوكة للشركة)، وستة أعضاء يمتلكون الصفة الطبيعية (رئيس الشركة، نائبي رئيس الشركة، وثلاثة خبراء)، مع الإشارة إلى أن القرارات المتعلقة بالسياسات والتعاقدات والاستثمار تُتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الإدارة (المادة 8/ثانيا/4 من قانون الشركة، ولا نعلم هل أن هذه المهمة تقع ضمن ''غالبية!'' المهام الموصوفة من قبل المحكمة بعدم الدستورية أم لا)، وتعني الأغلبية المطلقة هنا (1+5= 6). إن شخوص مجلس إدارة الشركة وطريقة اختيارهم وآلية اتخاذهم القرارات، غير الموصوفة بعدم الدستورية من قبل المحكمة، تُفضي إلى نشوء حالة فساد ''حُكم المؤسسات'' من خلال تكوين هياكل تنظيمية مُختلة للإدارة، ستجري بموجبها تمرير عمليات ''خصخصة'' غير رسمية (مُموهة أو غير مرئية) لملكية ونشاط إدارة مواردنا النفطية الوطنية من قبل شخوصا طبيعية وتحت مظلة أحكام قانون الشركة!

القرار السادس:

"المادة (11) من القانون التي نصت على ...، وذلك لتعارضها مع أحكام المواد (78) و(80) و(111) و(112) من الدستور". تتعلق هذه المادة بالمؤشرات الاقتصادية لنشاط الشركة الوظيفي.

بررت المحكمة عدم دستورية قيام الشركة بإدارة المؤشرات الاقتصادية لنشاطها الوظيفي (الكلفة الاستثمارية، الكلفة التشغيلية، معدل الكلفة، الربح) بالاتفاق مع وزارات المالية والنفط والتخطيط وبمصادقة مجلس الوزراء (المادة 11/أولا من قانون الشركة)، بأربع مواد دستورية مختلفة المضمون والشخوص والتأثير المؤسساتي (78، 80، 111، 112).

يطال قرار عدم دستورية المادة (11) من قانون الشركة أربعة أنواع من الأنشطة الاقتصادية والتنظيمية والمحاسبية: الأول، نشاط استقطاع الشركة من قيمة كل برميل من النفط الخام والغاز المنتج لتغطية تكاليفها مضافاً إليه نسبة معينة من الربح؛ الثاني، نشاط تحديد المقدار الكمي للمؤشرات المذكورة بآلية الاتفاق بين الشركة ووزارات المالية والنفط والتخطيط؛ الثالث، نشاط مُصادقة مجلس الوزراء على الاتفاق المعني؛ وأخيراً الرابع، نشاط تسوية الحسابات بين الشركة ووزارة المالية وبمُصادقة ديوان الرقابة المالية (المادة 11/ثانيا). من زاوية النظر بالأنشطة الأربعة المذكورة هنا، يحمل هذا القرار في ثناياه، بشكل صريح وضمني أيضاً، تناقضات مؤسساتية كثيرة ومختلفة مسارات التأثير على مفهوم "حُكم المؤسسات" في إدارة مواردنا النفطية الذي نعالجه بالتحليل في هذا المبحث، منها الثلاثة الأساسية الآتية:

- الأول، أكد قرار المحكمة على الاستقلالية المؤسساتية والتنظيمية للشركة في تحديد المؤشرات الاقتصادية لنشاطها بنفسها، وهو بذلك قد أنقذ الشركة كمنظمة أعمال كبيرة من مواجهة استحقاقات مبادئ وقوانين علميّ الإدارة والاقتصاد المعاصرين، التي لم تأخذها بالحسبان مادة قانون الشركة المعنية، وحررها من الضغط البيروقراطي لأجهزة السلطة الحكومية الأخرى (مجلس الوزراء ووزارات المالية والنفط والتخطيط) والمناورات السياسية الضيقة والنفعية على استقلاليتها في إدارة نشاطها الاقتصادي، وصان استقلالها المالي والإداري (المنصوص عليه في المادة 2/أولا من قانونها، والذي لم تصفه المحكمة بعدم الدستورية)، وأخيرا منع التدخل المباشر لوزير النفط الاتحادي

في قرارات مجلس إدارة الشركة (المنصوص عليه في المادة 10/ثانيا من قانونها، والذي لم تصفه المحكمة بعدم الدستورية).

- الثاني، نقَلَ قرار المحكمة عمليات تقرير وإدارة مؤشرات النشاط الاقتصادي للشركة من تأثير دائرة التخصص المؤسساتي الواضح (مؤسسات وزارات المالية والنفط والتخطيط)، إلى تأثير دائرة تخصص مؤسساتي عائم، عندما أعاد وضعها التنظيمي في تبعية مباشرة للشخوص الدستورية الواردة في المواد (78، 80، 112) من الدستور، وهو أمر يلحق الضرر الوظيفي البالغ بتقسيم العمل الاجتماعي والتخصص المهني في تحقيق "حُكم المؤسسات".

- الثالث، أعاد قرار المحكمة الاعتبار المؤسساتي والتنظيمي والوظيفي لمؤسسة "الملكية" وشخصها "الشعب العراقي"، المنصوص عليهما في المادة (111) من الدستور، في إدارة المؤشرات الاقتصادية لنشاط الشركة، وهو بذلك قد وضع الأساس الدستوري المتين للممارسة العادلة لسلطات وصلاحيات تحقيق "حُكم المؤسسات" في التطبيق العملي لها عند إدارة الموارد النفطية الوطنية. وبما أن جميع قرارات المحكمة العشرة لم تشر إلى الكيفية المؤسساتية والتنظيمية لاستخدام أحكام المادة الدستورية (111)، وأيضاً خلو مواد قانون الشركة غير الموصوفة بعدم الدستورية بموجب هذه القرارات من هذه الكيفية، يتطلب الأمر، إذن، إيجادها لضمان تحقيق "حُكم المؤسسات" في إدارة تطوير واستغلال مواردنا النفطية، وهو أمر يتكلف به المبحث الثالث من هذا الفصل باقتراح خارطة طريق لهذه الكيفية المؤسساتية والتنظيمية.

القرار السابع:

"المادة (12) من القانون التي بينت الإيرادات المالية للشركة وأرباحها وأوجه توزيعها، وذلك لتعارضها مع أحكام المواد (78) و(80 أولا وثانيا) و(106) و(111) و(112) من الدستور".

عَدّت المحكمة المادة (12) من قانون الشركة (مصادر الإيرادات المالية، طريقة تكوين الأرباح، نسب واتجاهات توزيع الأرباح، والإشراف على تسوية الحسابات) غير دستورية، مستندة في تبرير ذلك إلى أحكام المواد الدستورية (78، 80/أولا وثانيا، 106، 111، 112). لأغراض هذا المبحث، يُمكن لتحليل القرار السادس في أعلاه أن يكون كافيا لمقاربة القرار السابع باستثناء

حالة نشوء ازدواجية "حُكم المؤسسات" في تحقيق وظائف المصادقة والمراقبة والإشراف على حسابات الشركة وتسويتها. في قانون الشركة، جرى ذكر مؤسستين لتحقيق هذه الوظائف: الأولى، مؤسسة "ديوان الرقابة المالية الاتحادي" (المادة 12/رابعا)؛ الثانية، مؤسسة "ديوان الرقابة المالية" مجردا من صفة "الاتحادي" (المادة 11/ثانيا). أضاف القرار السابع للمحكمة مؤسسة ثالثة لتحقيق الوظائف المذكورة وهي مؤسسة "الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية"، سيجري تأسيسها بغرض الاضطلاع بمسؤوليات التحقق من الاستخدام الأمثل والعدالة والشفافية في توزيع الواردات الاتحادية (المادة 106) من الدستور. إن تعدد مؤسسات تحقيق الوظائف الإدارية في المصادقة والإشراف والمراقبة على حسابات الشركة، لا يقود بالضرورة إلى تحسين جودة أداء هذه الوظائف، وربما يُفضي إلى زيادة كلفها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية عندما يجري استخدام المؤسسات المذكورة من قبل البعض لتحقيق أغراضا ضيقة ونفعية، تتعارض مع الغايات العامة التي من أجلها شُرّعت هذه المؤسسات.

القرار الثامن:

"**المادة (13/ثانيا) من القانون التي نصت على ...، وذلك لتعارضها مع أحكام المادة (62/ثانيا) من الدستور** ...". تتعلق هذه المادة باستثناء حوافز العاملين في الشركة من أحكام قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام لسنة 2008.

عَدّت المحكمة المادة (13/ثانيا) من قانون الشركة (استثناء حوافز العاملين في الشركة من أحكام قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام) غير دستورية، لتعارضها مع أحكام المادة (62/ثانيا) من الدستور (أنظر مضمون هذه المادة الدستورية في القرار الثالث للمحكمة أعلاه). في قرار المحكمة الثامن، تتأتى صفة عدم دستورية مادة القانون المعنية فقط من "الجنبة المالية" التي لم يؤخذ بها رأي مجلس الوزراء، وهو صاحب الاختصاص المؤسساتي في ذلك. قد يكون الأمر كذلك، ولكن "حُكم المؤسسات" لا يستقيم ولا يتطور في بلد تفتقر فيه أحكام هذه المؤسسات لعدالة التطبيق الشامل وفي كل مناحي النشاط، وليس فقط من منظور التقييم المالي لهذا النشاط.

القرار التاسع:

"المادة (16) من القانون التي نصت في الفقرة (أولا) منها على ...، ونصت الفقرة (ثانيا) منها على ...، وذلك لتعارضها مع أحكام المادة (5) من الدستور التي لا تجوز إلغاء قانون ما بنظام أو تعليمات". تتعلق هذه المادة باستثناء الشركة والشركات المملوكة لها من فعل بعض القوانين النافذة.

عَدّت المحكمة المادة (16) من قانون الشركة (استثناء الشركة والشركات المملوكة لها من أحكام بعض القوانين الاقتصادية النافذة) غير دستورية، لتعارضها مع أحكام المادة (5) من الدستور المتعلقة بسيادة القانون، "التي لا تجوز إلغاء قانون ما بنظام أو تعليمات" (الاقتباس من قرار المحكمة التاسع). هذا القرار يضمن تحقيق مفهوم "حُكم المؤسسات"، باعتبار أن مفهوم "القانون" نفسه ما هو إلا "مؤسسة" Institute يجب الالتزام بأحكامها. في السياق الذي نبحثه، إن استثناء نشاط الشركة وشركاتها المملوكة من فعل القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي في البلاد سيقود إلى نشوء بيئة مؤسساتية فاسدة، من مظاهرها: تشويه فعل مبادئ وقوانين علميّ الإدارة والاقتصاد في النشاط، وتشويه وربما تزييف مؤشرات النشاط التنظيمي والاقتصادي لهذه الشركات، وضياع المسؤولية الشخصية لقادتها عن نتائج نشاطها وإمكانية مساءلتهم أمام الدولة والمجتمع وقطاع الأعمال الوطني والأجنبي الذي تتعامل معه من خلال "مؤسسة السوق".

القرار العاشر:

"المادة (18)/سادسا) من القانون التي نصت على ...، وذلك لتعارضها مع أحكام المادتين (78) و(80) من الدستور". تتعلق هذه المادة بمساهمة الشركة في تنمية القطاع الزراعي والصناعي والخدمي.

وصفت المحكمة مساهمة الشركة "في تنمية القطاع الزراعي والصناعي والخدمي..." (المادة 18/سادسا من قانون الشركة) بعدم الدستورية لتعارضها مع صلاحيات "رئيس مجلس الوزراء" (المادة 78 من الدستور) وصلاحيات "مجلس الوزراء" (المادة 80 من الدستور). وعلى الرغم من أن هذا القرار يضمن تحقيق التخصص الوظيفي في "حُكم المؤسسات"، إلا أن انفراد مجلس الوزراء ورئيسه بصلاحيات تنمية القطاع الزراعي والصناعي والخدمي، سيقطع الطريق أمام تكوين مؤسسات وظيفية متخصصة جديدة لهذا الغرض، وهو أمر سيُضيّق كثيرا من فضاء "حُكم

المؤسسات" في إدارة الشؤون العامة (أنظر المبحثين الثالث والرابع من هذا الفصل).

3.1.3. موقف الخبراء من دستورية نظام إدارة الموارد النفطية في قانون الشركة

لم نحصل، للأسف، على "عرائض الدعاوى الأربعة الموحدة"، التي أشار إليها قرار الحُكم، والتي اعتمدتها المحكمة للنظر في الطعون المقدمة بشأن دستورية مواد قانون الشركة، ولكننا سنعتمد، لأغراض هذا المبحث، المبررات التي قدمها للمحكمة أحد أبرز الخبراء المنتقدين لقانون الشركة (جياد، 2018، فيما بعد الخبير) تحت عنوان "تفاصيل الطعن المباشر بقانون شركة النفط الوطنية العراقية"، والمنشورة في 4 نيسان/أبريل 2018، وكذلك مُبررات الخبير الذي انتدبته المحكمة لاستعراض مواد القانون موضوع الطعن بعدم الدستورية ورأيه الفني فيها (الجواهري، 2019، فيما بعد تقرير الخبرة) تحت عنوان "تقرير الخبرة إلى المحكمة الاتحادية بخصوص دعوة النقض لقانون شركة النفط الوطنية"، المنشورة في 24 كانون الثاني/يناير 2019. سنُجري التحليل لمواد قانون الشركة الموصوفة بعدم الدستورية على ضوء القرارات الخمسة الأولى فقط للمحكمة وحسب تسلسلها المعطى في قرار الحُكم، لصلتها المباشرة بتكوين أو تقويض الهياكل التنظيمية والوظيفية لإدارة الموارد النفطية الوطنية.

القرار الأول:

انصب طعن الخبير في المادة (3) من قانون الشركة فقط على نشاطها في "الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية"، وجاء التبرير على النحو الآتي: يخلق هذا النشاط "تعارضا مع نشاط واختصاصات ومهام شركات أخرى غير مملوكة للشركة"، وأن هذا النشاط "يعتمد على شروط ومتطلبات وإمكانات تقع خارج نطاق عمل ومهام شركة استخراجية...". من الواضح أن هذا التبرير، رغم وجاهته الفنية، لا يأخذ بعين الاعتبار صفة التكامل التنظيمي/التكنولوجي المعاصرة في نشاط شركات النفط الكبيرة، ويفترض أن الشركة هي شركة استخراجية فقط، على الرغم من أن قانونها لم يشر إلى هذه الصفة الوظيفية لنشاطها مطلقا.

في تقرير الخبرة، انصب الاهتمام على نشاط الشركة في التسويق: "وهذه الكلمة يجب أن تحذف على وفق ما جاء بمناقشة موضوع الأسباب الموجبة...". يرى تقرير الخبرة، عند مناقشته للأسباب الموجبة لتشريع قانون الشركة: "حقيقة إن عملية التسويق يجب أن لا تكون من مهمات

شركة النفط الوطنية، لأن التسويق مهمة سيادية ذات طبيعة سياسية واقتصادية على وفق المادة 110 أولا وثالثا (الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية – المؤلف)، في حين أن مهمات شركة النفط الوطنية عملياتية...''. فضلاً عن ذلك، يرى تقرير الخبرة: إن عبارة ''إضافة إلى الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية''، الواردة أيضا في المادة (3) من قانون الشركة، ''يجب أن تحذف أيضا لأن هذه الصناعة التحويلية من مهمات وزارة الصناعة حصرا''. ينفي هذا التبرير أيضا صفة التكامل التنظيمي/التكنولوجي في نشاط الشركة. اللافت في الأمر هنا، أن المحكمة بررت عدم دستورية نشاط التسويق والاستثمار النفطي في المادة (3) من قانون الشركة استناداً إلى أحكام المادة (112) من الدستور (إدارة الموارد النفطية) والمادة (114) من الدستور (الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم)، وليس على وفق المادة (110/أولاً وثالثاً) كما بررها تقرير الخبرة.

القرار الثاني:

لم يطعن الخبير بدستورية المادة (4/الفقرة ثالثا) من قانون الشركة، ولكنه طعن بدستورية الفقرة ''خامسا'' منها بالقول: (يقتصر ''تطوير الجهد الوطني'' بموجب هذه الفقرة على ''عمليات الاستخراج والتسويق'' فقط مما يعني إهمال تطوير الجهد الوطني في كافة نشاطات الشركة الأخرى). ويبدي الخبير موقفه من تعبير ''الصناعة النفطية والغازية'' على نحو مماثل لما ورد في القرار الأول أعلاه.

لم يُقدم تقرير الخبرة موقفا من المادة (4/خامسا)، ولكنه يرى في المادة (4/ثالثا): وجوب استبدال كلمة التنقيب ''بالاستكشاف وكذلك حذف كلمة التصدير. كما تم مناقشة الموضوع من الأسباب الموجبة''، هكذا كما وردت في تقرير الخبرة! في الجزء الثاني من هذا الرأي، نرصد مغالطتين منهجيتين: الأولى، لا توجد في الفقرة ''ثالثا'' من المادة (4) من قانون الشركة كلمة ''التصدير''، وإنما الموجود هو كلمة ''التسويق''، وعلى ما يبدو أن تقرير الخبرة يطابق ما بين هذين المفهومين المختلفين في الوظائف والإجراء التنفيذي. الثانية، ادعاء تقرير الخبرة مناقشته لموضوعة التصدير في الجزء الخاص منه بمناقشة موضوعة ''الأسباب الموجبة'' لتشريع قانون الشركة. وهذا غير صحيح، والصحيح هو ورود موضوعة التصدير في الجزء المسمى ''مدخل'' من تقرير الخبرة. ومع ذلك، يرى التقرير ''... أن عمليات التصدير تكون **دائماً نيابة عن الوزارة/سومو** (التظليل من قبل المؤلف)، لكون هذه السلعة تعتبر إستراتيجية بالنسبة للعراق، لذا يجب أن تتم على وفق عقود سومو المبرمة مع زبائن الشركة وفق الأصول القانونية والتعليمات الصارمة من قبل وزارة النفط

ومجلس الوزراء...''. وكما يلاحظ، لم يورد تقرير الخبرة أي تبرير دستوري لتوصيف نشاط الشركة في تصدير النفط الخام بنفسها بعدم الدستورية.

القرار الثالث:

طرح الخبير تساؤلات كثيرة بشأن مسؤولية الإشراف المباشر لرئيس الشركة على (سومو)، الواردة في المادة (7/أولا/1)، الموصوفة بعدم الدستورية: ''فما المقصود بكلمة الإشراف؟ هل هذا يعني أن للرئيس صلاحية اتخاذ القرار بشأن عمل ونشاطات سومو وبذلك يكون هو المدير التنفيذي الفعلي لسومو بدلا من مديرها العام؟ وإذا كان الأمر كذلك فمن ينظم حدود وضوابط عمل وصلاحيات كلا المسؤولين؟ وهل هذا يساهم في كفاءة وانتظام عمل سومو، أم العكس وكيف يمكن معالجة الانعكاسات السلبية لتعدد مراكز اتخاذ القرار؟...''. فضلاً عن ذلك، يرى الخبير أن طبيعة عمليات (سومو) تكسبها أهمية خاصة، وضرورة تمتع إدارتها بمواصفات ''المرونة التسويقية'' و''السرعة في اتخاذ القرار'' و''الإشراف الفوقي المتعدد''. وكنتيجة لذلك، يرى الخبير ''... ما ذكر في القانون يشكل نقص واضح قد تترتب عليه نتائج سلبية ومؤثرة جداً. وفي النهاية، يستنتج الخبير ''أن موضوع شركة سومو لم يعالج بشكل واضح وشامل ووظيفي... وهذا يشكل خللاً جوهرياً في القانون الحالي''. وكما يلاحظ، لم يطعن الخبير بدستورية ارتباط (سومو) التنظيمي بالشركة، ولكنه أثار تساؤلات تنظيمية كبيرة مرتبطة بطبيعة عملها وكيفية إدارتها، يمكن لها أن تُعيّن المحكمة في اتخاذ قرارها. وعلى ما يبدو من قرار المحكمة بشأن ارتباط (سومو) بالشركة، أن هذه التساؤلات لم تهتم بدراستها المحكمة والإجابة عليها في صياغة قرارها المعني.

تناول تقرير الخبرة المادة (7/أولا/1) من قانون الشركة من زاوية التخصص العلمي والمهني لكبار موظفيها: ''جميع الخبرات المدرجة لموظفي الشركة الكبار يجب أن تكون حصراً من حاملي الشهادة الجامعية الأولية على الأقل في هندسة النفط أو التخصصات القريبة منها... على أن تكون خبرته أعلى من الخبرات المقترحة بخمس سنوات كلها في الصناعة الاستخراجية، وهذا الأمر ضروري لمنع تسلل من هو غير متخصص بالصناعة الاستخراجية لتولي المناصب العليا في الشركة''. في معرض تقييمنا لقانون الشركة بعد تشريعه، كتبنا بصدد هذا الرأي في تقرير الخبرة الآتي (راجع المبحث الأول من الفصل الأول لهذا الكتاب): ''... إن اختصاصات هندسة النفط أو جيولوجيا النفط تتعامل تكنولوجيا مع النفط في باطن الأرض فقط، بينما الشركة بحاجة لرئيس يُدير عمليات

النفط في باطن الأرض وعلى سطح الأرض في آن واحد. فضلا عن ذلك، وهذا ليس انتقاصا، يتميز صاحب الاختصاص الهندسي بالنظرة الأحادية الاتجاه المعرفي للتعامل مع مشكلات عمله، اعتمادا على المبدأ الهندسي الشهير: إن أقرب مسافة بين نقطتين هي الخط المستقيم! والإدارة، كما هو معروف، علم وفن المناورة الواعية والهادفة بين حالات عدم التأكد ومخاطر إدارة الأعمال، بمعنى السير الواثق في حقل ألغام كبير!".

القرار الرابع:

لم يُقدم الخبير أي رأي بالمادة (7/ثانيا/2/ح) من قانون الشركة، التي عَدّت شركة (سومو) إحدى الشركات المملوكة والمرتبطة بالشركة، ولكن، في معرض الطعن بدستورية المادة (7/رابعا)، طرح أمام المحكمة إشكالية تنظيمية مفادها أن قانون الشركة "لم يميز بين التشكيلات (الشركات) **المرتبطة** بمركز الشركة والتشكيلات **المكونة** لمركز الشركة (الخط والتظليل للكلمتين هنا للخبير – المؤلف)؛ فالأولى تعني الشركات المملوكة التي ذكرها القانون... أما الثانية فإنها تشكيلات مركز الشركة المحددة في النظام الداخلي الذي يصدره مجلس إدارة الشركة...". لا نعلم ما إذا كانت المحكمة قد أخذت الإشكالية المطروحة بالحسبان عندما اتخذت قرارها بوصف ارتباط (سومو) بالشركة بعدم الدستورية، وأن تناول هذه الإشكالية بالتحليل في هذا المبحث يخرج عن الإطار المنهجي المرسوم له، على الرغم من أهميتها الكبيرة في النشاط الإداري للشركة.

لم يتعرض تقرير الخبرة للمادة (7/ثانيا/2/ح) من قانون الشركة مباشرة، ولكن رأيه جاء قاطعا بوجوب فك ارتباط (سومو) بالشركة، مقدما المبررين الآتيين في موضعين مختلفين من التقرير. المبرر الأول، نيابة (سومو) عن الدولة في تحقيق الأخيرة لصلاحياتها الحصرية (وقد جاء في معرض إبداء الرأي بالمادة 7/أولا من التقرير): "يجب رفع شركة سومو من تشكيلات الشركة... حيث أن سومو تعتبر الجهة الوحيدة التي تنوب عن الدولة بصلاحياتها الحصرية الواردة بالدستور المادة 110 أولا وثالثا...". نشير إلى أن المحكمة قد وافقت على هذا التبرير. المبرر الثاني، ارتباط موضوع نشاط (سومو) بالسياسة التجارية والاقتصادية للبلاد (وقد جاء في معرض إبداء الرأي بالأسباب الموجبة لقانون الشركة من التقرير): "... إن شركة تسويق النفط سومو SOMO يجب أن تبقى ضمن تشكيلات وزارة النفط كون موضوعها يرتبط بالسياسة التجارية والاقتصادية للبلد، فلو ترك الأمر لجهات أخرى كأن تكون الإقليم أو المحافظات غير المرتبطة بإقليم سيترتب على هذا الأمر تبعات لا طاقة للعراق بها مهما كانت السلطة التنفيذية قوية ومتمكنة، ولاسيما أن العراق كبيئة غدت

موبوءة بالفساد الواسع الذي أصبح له مؤسسات ربما أقوى من الدولة...''. لا ندري إن كانت المحكمة قد أخذت بهذا المبرر أم لا عند وصفها ارتباط (سومو) بالشركة بعدم الدستورية في قرارها الرابع، ولكن الذي ندريه على وجه الدقة، إن المحكمة عندما وصفت عملية تسويق النفط من قبل الشركة بعدم الدستورية في قرارها الثاني، كانت قد استندت إلى أحكام المادة (112) من الدستور (إدارة الموارد النفطية)، وليس إلى أحكام المادة (110/أولا وثالثا) منه (الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية)! فضلا عن ذلك، يفترض المبرر الثاني ''أن العراق كبيئة غدت موبوءة بالفساد الواسع الذي أصبح له مؤسسات ربما أقوى من الدولة'' سيبقى أبد الدهر محاطاً بهذه البيئة، وعليه يجب تشريع القوانين على أساس ما افترضه تقرير الخبرة من مواصفات لهذه البيئة ومؤسساتها؟! هذا من جانب، ومن الجانب الآخر، لم يخبرنا التقرير عما إذا كانت وزارة النفط، كإحدى مؤسسات العراق، مشمولة بهذه البيئة الفاسدة المحيطة بالعراق حاليا وفي الأمد غير المنظور، أم إنه قد استثناها من ذلك، كما يوحي النص المقتبس؟!

القرار الخامس:

اكتفى الخبير بالاعتراض على المادة (8/ثانيا/5) من قانون الشركة والمتعلقة بمهام رئيسها، بقوله أن نصها: ''يعطي... صلاحية مطلقة للرئيس وقد يستخدمها تعسفياً للتأثير على بقية أعضاء مجلس الإدارة''. بيد أن الخبير لم ير في مهمة رئيس الشركة ''دعوة أعضاء لجنة الطاقة والنفط النيابية وأعضاء لجنة الطاقة في برلمان الإقليم ورؤساء لجان الطاقة في مجالس المحافظات المنتجة... لتقديم الاستشارات لحضور اجتماعات المجلس...''، إلا جانبها السلبي الموصوف من قبله آنفا، متناسياً جانبها الإيجابي والمتمثل في إنضاج صياغة القرارات الإدارية المختلفة التي سيتخذها لاحقا مجلس إدارة الشركة.

في تقرير الخبرة، انصب الاهتمام على كلمة ''التصدير'' في المادة (8/أولا/5) من قانون الشركة والمتعلقة بمهام مجلس إدارة الشركة على النحو الآتي: ''حقيقة أن الشركة لا يحق لها تصدير النفط بدون عقد تم إبرامه مع سومو، لأن هذا الحق على وفق المادة 110 أولا وثالثا من الدستور يعتبر حصري للسلطة الاتحادية ممثلة بوزارة النفط والتي يجب أن تعود شركة سومو لها. لذا يجب أن تضاف لها كلمة عمليات لتصبح عمليات التصدير نيابة عن سومو''. بكلمات أخرى، يرى تقرير الخبرة أن تتولى الشركة ''عمليات تصدير'' النفط الخام المنتج من قبلها نيابة عن شركة (سومو) لأن

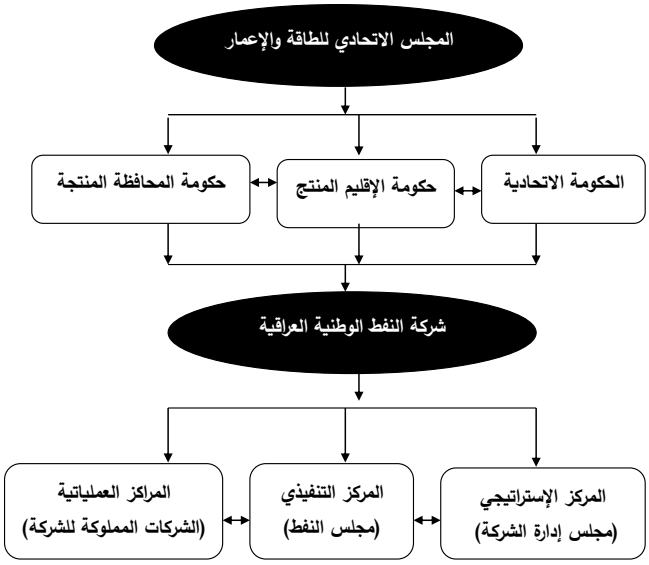
"التصدير" حق حصري للأخيرة، تبرره أحكام المادة (110/أولاً وثالثاً) من الدستور كما يقول! نشير إلى أن المحكمة بررت وصف غالبية مهام مجلس إدارة الشركة بعدم الدستورية استنادا إلى المواد (78) و(80) و(112)، وليس استنادا إلى المادة (110/أولا وثالثا) من الدستور؟!

الخاتمة:

في هذا المبحث، أجرينا مقاربة تحليلية مُقارنة لنظام إدارة الموارد النفطية لبلادنا في ضوء قرارات المحكمة بشأن دستورية قانون الشركة. في هذه المقاربة لم نجتهد، لدوافع شخصية سياسية أو إيديولوجية، وإنما استندنا فيها على مصادر مؤسساتية قائمة (الدستور، قانون الشركة، قرارات المحكمة) ومصادر علمية (مبادئ ووظائف إدارة الأعمال في الصناعة النفطية). كانت المقاربة محصورة في نطاق معرفي ضيق للغاية لا يتسع فضاؤه للخوض في مسائل السياسة والإيديولوجيا، وهو تبيان تأثير قرارات المحكمة في تكوين أو تقويض الهياكل التنظيمية والوظيفية لنظام إدارة الموارد النفطية الواردة في قانون الشركة.

توصلنا في المبحث الثاني للفصل الأول من هذا الكتاب، إلى نتيجة أساسية مفادها الآتي: يؤسس قانون الشركة لتكوين نمطين مختلفين ومتناقضين من الهياكل التنظيمية لا تتسم بالكفاءة والفاعلية والعدالة: الأول، هيكل لإدارة الموارد النفطية الوطنية مُتكون من مستويين فقط هما المستوى الإستراتيجي (مجلس الوزراء) والمستوى العملياتي (مجلس إدارة الشركة)، يغيب فيه مستوى الإدارة التنفيذية؛ الثاني، هيكل لإدارة نشاط الشركة مُتكون من المستوى العملياتي فقط (مجلس إدارة الشركة)، يغيب فيه مستوى الإدارة الإستراتيجية ومستوى الإدارة التنفيذية. بيد أن كلا احتماليّ تكوين الهيكل التنظيمي ناقصة المحتوى ومشوهة المضمون ولا يؤسسان لتكوين منظومة إدارة كلية موحدة، الأمر الذي جعلنا نفترض هيكلا تنظيميا بديلا لإدارة نشاط الشركة مُتكون من ثلاثة مستويات تنظيمية استرشادا بأحكام القانون نفسه، بغرض ضمان توافق أحكام القانون ذات الصلة مع مبادئ علم الإدارة في تكوين الهياكل التنظيمية: مستوى مجلس الإدارة، ومستوى رئيس الشركة، ومستوى الشركات المملوكة للشركة. ولكن بعد صدور قرارات المحكمة ذات الصلة، يصبح الهيكل التنظيمي المفترض من قبلنا، كما هو حال الهيكلين الموجودين في قانون الشركة، بدون معنى أو مضمون عملي، لأن هذه القرارات قد قوّضت تماما جميع الهياكل المذكورة، ولكنها بالمقابل لم تؤسس لتكوين هياكل تنظيمية بديلة عنها.

لقد وضع قانون الشركة نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية في مأزق تنظيمي كبير، زادت من حدته قرارات المحكمة، وهو أمر يتطلب، كما ذكرنا في هذا المبحث، التفكير بإيجاد مخرج آمن منه. يرى البعض من المهتمين بشؤون النفط في بلادنا، إن عمليات تغيير بعض مواد أو فقرات مواد القانون يمكن لها أن تساهم في تحسين جودة نظام الإدارة المقترح فيه. بيد أن مشكلة هذا القانون، وكذلك مشكلة مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع، لا تكمن في جزئياتها، وإنما تكمن في فلسفة صياغة نظام الإدارة فيها، الأمر الذي يتطلب صياغة فلسفة إدارة مُغايرة. في الشكل (3,1) أدناه، نقترح الخطوط العريضة لفلسفة نظام إدارة جديد، مبنية على الأسس الموضوعية الآتية: أحكام الدستور النافذ للبلاد، وقرارات المحكمة، ومبادئ علم الإدارة ، وتحقيق المنفعة الأعلى للشعب العراقي من عمليات التصرف بملكيته للثروة النفطية وعمليات إدارة تطويرها واستغلالها نيابة عنه، ويتكون من المؤسسات الآتية: المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار، شركة النفط الوطنية العراقية، حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة (أنظر تفصيل ذلك في المبحث الثالث من هذا الفصل).



شكل 3,1. مخطط عام لنظام إدارة الموارد النفطية الوطنية المُقترح

مصادر المبحث الأول:

الدستور العراقي، 2005.

الجواهري، حمزة (2019). تقرير الخبرة إلى المحكمة الاتحادية بخصوص دعوى النقض لقانون شركة النفط الوطنية. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http:// iraqieconomists.ne في 24 كانون الثاني.

جياد، أحمد موسى (2018). تفاصيل الطعن المباشر بقانون شركة النفط الوطنية العراقية. www.akhbaar.org في 4 أبريل.

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

عقد الخدمات الفنية لتطوير حقل الرميلة النفطي، المبرم بين الحكومة العراقية وائتلاف شركات BP & Petrochina، 2009، النص الانجليزي للعقد المنشور على الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne.

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.ne.

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

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

قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.

قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23 كانون الثاني 2019 بشأن قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http:// iraqieconomists.ne في 24 كانون الثاني 2019.

العنّاز، غانم (2018). تاريخ وزارة النفط العراقية. الموقع الاليكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.ne في 18 آذار.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2011). منهجية الإدارة المعاصرة في معالجة المعضلات الاقتصادية. الناشر: دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان.

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

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

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

مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي، المقترح من لجنة النفط والطاقة البرلمانية، آب 2011.

الموقع الالكتروني لشركة تسويق النفط الوطنية بتاريخ 20 آذار 2019.

المبحث الثاني. تعديل أحكام الدستور ذات الصلة بإدارة الموارد النفطية الوطنية

المقدمة:

لقد أفضى التراكم الكمي الكبير والواسع النطاق لمظاهر الفساد المالي والإداري والسياسي والفكري في إدارة الدولة والاقتصاد، الموروث من الحقبة السياسية الشمولية للفترة 1963-2003 وما بعدها من سنوات لغاية يومنا الحاضر، إلى تحوّل نوعي في وعي غالبية الناس تجاه مُسببات هذه المظاهر، ومنها ما يتعلق بنظام إدارة الموارد النفطية الوطنية والتصرف بمخرجاتها، وتجاه كيفية التعامل مع هذه المظاهر. وعلى الرغم من أن الوعي المذكور قد وجد سبيله للتبلور في أعمال الكثير من الباحثين المهتمين بالشأن النفطي في السنوات العشر الماضية على أقل تقدير، إلا أن الاحتجاجات الشعبية الغاضبة والعنيفة والدامية والواسعة النطاق بعد 1 تشرين الأول/ 2019 قد أوجبت إعادة نظر ربما ستكون جذرية بمؤسسات نظام إدارة الشأن الاقتصادي العام، وفي مقدمتها أحكام مؤسسة الدستور النافذ ذات الصلة المباشرة بإدارة الموارد النفطية الوطنية.

تتبدى مظاهر الفساد المذكورة آنفاً في نظام إدارة الموارد النفطية بمسارين رئيسين مختلفين: الأول، مسار فساد إدارة أنشطة حلقات المنبع والمصب من السلسلة التكنولوجية/التنظيمية النفطية (الاستكشاف، التطوير الإنتاجي، الاستخراج، النقل، معالجة النفط والغاز المستخرجين، والتسويق)؛ الثاني، مسار فساد إدارة استخدام مخرجات إدارة الموارد النفطية الوطنية. وتأسيسا على هذا، ينبغي أن ينصب تعديل مواد الدستور المنظمة والحاكمة والحامية لنشاط إدارة الموارد النفطية على هذين المسارين من خلال النظر بالمواد الدستورية ذات الصلة المباشرة وغير المباشرة أيضا بإدارة الموارد النفطية. بيد أننا في هذا المبحث سنقصر الحديث فقط عن المواد الدستورية ذات الصلة المباشرة بالموارد النفطية من الجوانب الآتية: ملكية الموارد النفطية، الهيكل التنظيمي لإدارة ملكية الموارد النفطية، التصرف بمخرجات نشاط إدارة الموارد النفطية، موضوعات إدارة الموارد النفطية، اتجاهات استغلال وتطوير الموارد النفطية، ومعايير وآليات وأدوات استغلال وتطوير الموارد النفطية وغيرها. وعلى هذا الأساس المنهجي، سنُعالج بالتحليل موضوع المبحث من زاوية تحديد موضوعات ومُبررات ومسارات تعديل مواد الدستور ذات العلاقة، وزاوية اقتراح تعديل هذه المواد إن تطلب الأمر ذلك.

يُنظّم دستور البلاد النافذ منذ عام 2005 إدارة الموارد النفطية بشكل مباشر في مادتين: الأولى (المادة 111)، التي قررت شخص المالك للموارد النفطية؛ والثانية (المادة 112)، التي قررت شخوص وموضوعات واتجاهات وحقوق ومعايير وآليات وأدوات إدارة الموارد النفطية.

3.2.1. تعديل المادة (111) من الدستور ذات الصلة بملكية الموارد النفطية

(**المادة 111**): "**النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات**". من وجهة نظر علم الإدارة، نحن نقرأ هذه المادة الدستورية على النحو الآتي:

- **موضوع الملكية** هو النفط والغاز كمواد طبيعية خام في باطن الأرض فقط، وهذا يعني أن النفط والغاز المستخرجين ومنتجات تصنيعهما والعائدات النقدية لتصديرهما لا يمكن قانونيا وتنظيميا إدراجها ضمن نطاق موضوع هذه الملكية. بكلمات أخرى، أن **حق المالك في التصرف بالملكية** يطال المادة الخام في باطن الأرض فقط كاحتياطيات نفطية وغازية، بينما المستخرج والمصنّع والمصدر منها وعائداتها النقدية فلا يطالها هذا الحق، وسيكون حقا لمن يستخرجها ويُصنّعها ويُصدّرها من قبيل وزارة النفط الاتحادية أو شركة النفط الوطنية العراقية. في هذه الحالة، لا يستطيع مالك المادة الخام في باطن الأرض إدارتها بنفسه والاستفادة منها لصالحه، والسيطرة التنظيمية على عمليات استخراجها وتصنيعها وتسويقها. هذا الأمر يتطلب تعديل هذه المادة الدستورية بإضافة نص لها يؤكد ملكية الشعب العراقي للنفط والغاز في باطن الأرض كاحتياطيات نفطية، وكذلك ملكيته للنفط والغاز والمواد الطبيعية الأخرى المصاحبة لاستخراجهما وتصنيعهما وتصديرهما إلى الأسواق الخارجية وينُظم ذلك بقانون. هذه الإضافة ستضمن عدم وقوع إدارة الاحتياطيات النفطية في قبضة وزارة النفط والشركة فقط، وعدم وقوع هذه الاحتياطيات في ملكية شركات النفط الدولية عند إبرام عقود تطويرها واستغلالها بأي نمط من أنماط التعاون مع الغير، وكذلك ستضمن عدم وقوع النفط المستخرج في ملكية هذه الشركات عند إبرامها عقود المشاركة بالإنتاج (كما هو حال العقود التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان).

- **مالك النفط والغاز** هو الشعب العراقي، كل الشعب العراقي. وعلى هذا الأساس الدستوري، كل من يُعدّ حسب أحكام الدستور النافذ عراقيا سيكون مالكا للنفط والغاز: "يعدّ عراقيا كل من ولد لأب عراقي أو لأم عراقية، وينظم ذلك بقانون" (المادة 18/ثانيا)؛ "للعراقي

حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجه" (المادة 44/أولا). وبذلك سيسقط ادعاء تفسير البعض من الباحثين بحرمان العراقي المقيم خارج العراق بصورة دائمة أو مؤقتة، لأي سبب كان، من هذه الملكية. وهو أمر يتطلب تعديل هذه المادة الدستورية بحذف الإشارة إلى منطقة تواجد الفرد العراقي، أو إضافة نص إليها "بصرف النظر عن مكان إقامته سواء داخل العراق أم خارجه".

- لا يجري الحديث في هذه المادة عن **ملكية عامة** للنفط والغاز (ملكية الدولة)، أو عن **ملكية مناطقية** (ملكية الإقليم أو المحافظة المنتجة لهما)، أو **ملكية اجتماعية** (ملكية القبيلة أو العشيرة أو الطائفة!)، وإنما الحديث يجري عن **ملكية فردية** (ملكية أفراد الشعب العراقي). وعلى هذا الأساس الدستوري، فإن **شخص إدارة هذه الملكية والتصرف بمخرجاتها** هم أفراد الشعب بمجموعهم، وليس الدولة أو الإقليم أو المحافظة المنتجة كلاً على حده. لقد فسرت حكومة إقليم كردستان هذه المادة الدستورية إرادويا، عندما ادعت أن النفط والغاز في الإقليم هو ملك شعب الإقليم، والذي هو جزء من شعب العراق بلا شك، وهي بذلك تنوب عن هذا الجزء من الشعب العراقي في الإدارة والتصرف بهذه الملكية، الأمر الذي أثار خلافا كبيرا وحادا بين الإقليم والحكومة الاتحادية منذ عام 2007 (عندما شَرّعت حكومة الإقليم قانون النفط والغاز الخاص بها) ولغاية يومنا هذا. وبغرض قطع الطريق الدستوري أو القانوني أمام اجتهاد الأقاليم والمحافظات المنتجة في تفسير هذه المادة الدستورية، يتطلب الأمر عندها تعديل هذه المادة إما بإضافة نص إليها يُقرر نيابة شخص أو أشخاص دستورية أو معنوية لإدارة هذه الملكية والتصرف بمخرجاتها نيابة عن مالكيها أفراد الشعب (كما جاء ذلك في المادة 112 من الدستور النافذ عندما قررت شخوص الإدارة وهي الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة)، وإما أن يُترك أمر النيابة بالإدارة والتصرف بملكية النفط والغاز لقانون يُشرّع لهذا الغرض على غرار مشروعات "قانون النفط والغاز الاتحادي" العالقة التشريع، أو على غرار نيابة "شركة النفط الوطنية العراقية" عن "الدولة العراقية!" في إدارة ملكية الشعب للنفط والغاز والتصرف بمخرجاتها، المطعون بدستورية بعض أحكامه من قبل المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019، أو نيابة "المجلس الاتحادي للطاقة والأعمار" كما يقترح كاتب هذه السطور.

- عندما يتشارك وعلى قدم المساواة جميع أفراد الشعب العراقي في ملكية النفط والغاز، وتجري إدارة تطويرهما واستخراجهما وتصنيعهما وتسويقهما نيابة عنهم، عندها سيضمن العراق

شعبا ودولة وحكومة وإقليم ومحافظة، مجتمعين أو فرادى، وحدته الترابية والسياسية والاقتصادية، لأن **التشارك المتساوي** في الحقوق والواجبات عند إدارة الموارد النفطية الوطنية سيكون بمثابة مادة إسمنتية صلبة ومتماسكة ودائمة للتوحيد والاتحاد فيما بينهم، وهذا الأمر سيؤسس لتكوين القاعدة المادية لتحقيق المادة (1) من الدستور النافذ في أرض الواقع: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة... وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق". بيد أن ضمان صلابة وتماسك وديمومة هذه المادة الإسمنتية يتوقف على صواب أحكام القانون الناظم والحاكم والحامي والمقرر لحقوق وواجبات الشخوص المشاركة في إدارة "**الملكية التشاركية**" للنفط والغاز والتصرف بمخرجاتهما. بكلمات أخرى، لا يكفي وجود نص دستوري يتحدث عن الملكية التشاركية المذكورة لأفراد الشعب العراقي، ما لم يقترن هذا النص بأحكام قانونية كافية وواضحة لترجمة هذا النص في قانون مُنظم وحاكم وحامي للحقوق والواجبات في عمليات إدارة هذه الملكية نيابة عن مالكيها، الأمر الذي يتطلب تشريع هذا القانون لأن النص الدستوري، عادة، لا يحتمل التفصيل في ذلك.

- يُمكن **تعديل** هذه المادة الدستورية بأربعة مسارات مختلفة: الأول، التقرير الدقيق لموضوع ملكية النفط والغاز؛ الثاني، التقرير الدقيق للشخص المالك لموضوع النفط والغاز؛ الثالث، تقرير الشخص أو الشخوص المكلفة بالنيابة عن المالك في إدارة تطوير واستغلال موضوع الملكية والتصرف بمخرجاتها؛ والرابع، تشريع قانون يُنظم تحقيق المسارات الثلاثة الأولى.

3.2.2. تعديل المادة (112) من الدستور ذات الصلة بإدارة الموارد النفطية

أ. (**المادة 112/أولا**): "**تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون**". من وجهة نظر علم الإدارة، نحن نقرأ هذه المادة الدستورية على النحو الآتي:

- قررت هذه المادة الدستورية **الهيكل التنظيمي** ووظائفه في إدارة الموارد النفطية، والمتكون من الشخوص التنظيمية الآتية: **الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة** للنفط والغاز بإدارة النفط المستخرج وتوزيع وارداته. لقد فشلت جميع مشروعات "قانون النفط والغاز

الاتحادي'' العالقة التشريع في استيعاب هذه المادة الدستورية، عندما أشركت إلى جانب الحكومة الاتحادية (مجلس النواب ومجلس الوزراء) كيانات مؤسساتية في الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية لم يُسمّها الدستور النافذ، مثل المجلس الاتحادي للنفط والغاز ومكتب المستشارين المستقلين ووزارة النفط الاتحادية والهيئات الإقليمية والهيئات المختصة وشركة النفط الوطنية العراقية. والأمر نفسه حصل عند تشريع قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018، عندما حلت شخوص الهيكل التنظيمي للشركة محل الشخوص الدستورية التي تتحدث عنها هذه المادة الدستورية، وهو أمر عدّته المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 غير دستوريا عند نظرها بالطعون المعروضة أمامها بشأن عدم دستورية بعض مواد قانون الشركة. عندما يقرر الدستور في (المادة 1) أن ''جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة...''، ويقرر أن ''النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات'' (المادة 111)، فمن المنطقي دستوريا أن يأتي قوام الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية متوافقا مع قوام الدولة الاتحادية الواحدة، وهي الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز.

- قرر الدستور في هذه المادة نمط ''**الإدارة التشاركية**'' بين شخوص الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية وهي الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة. وعلى هذا الأساس الدستوري، تصبح صناعة واتخاذ ورقابة تنفيذ القرارات التنظيمية والاقتصادية والتكنولوجية وغيرها في الشأن النفطي من مسؤولية شخوص الهيكل التنظيمي المذكورة بصورة تشاركيه، مستندة في ذلك على مبدأ تقسيم العمل فيما بينها في عمليات إدارة شؤون الدولة الاتحادية المختلفة (والأمر نفسه ينطبق أيضا على المادة 112/ثانيا). في هذا السياق، يقترح أحد الباحثين (جياد، الأخبار، 2019) اعتماد ما يُمكن لنا تسميته بنمط ''**الإدارة التنسيقية**'' فيما بين شخوص الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية التي قررها الدستور النافذ: ''تقوم الحكومة الاتحادية، بالتنسيق مع حكومة كل إقليم وحكومة كل محافظة ...'' بإدارة الموارد النفطية، من دون تحديد صفة الإقليم أو المحافظة من زاوية إنتاجها أو عدم إنتاجها للنفط والغاز. من الناحية التنظيمية، سيُصَعّب نمط الإدارة التنسيقية من إجرائيات صناعة واتخاذ القرارات العملياتية والإستراتيجية في الوقت والجودة والكلفة المناسبة ذات الصلة بالشأن النفطي. بيد الأمر الأكثر أهمية في هذا السياق، من وجهة نظر علم الإدارة، يتعلق بضرورة وجود ''كيان تنظيمي'' محدد يقوم بأداء دور ''**المُنسق**'' Coordinator لعمليات صناعة واتخاذ القرارات من قبل الحكومة الاتحادية وجميع حكومات

الأقاليم والمحافظات المنتجة وغير المنتجة، لم تُقرر أحكام الدستور النافذ، ولم يُقرر الباحث نفسه صاحب اقتراح نمط الإدارة التنسيقية، شخص هذا المنسق ومواصفاته ووظائفه وصلاحياته في إدارة الموارد النفطية (كأن يكون، على سبيل المثال ليس إلا، شخص وزارة النفط الاتحادية، أو شخص الأمانة العامة لمجلس الوزراء، أو شخص شركة النفط الوطنية العراقية، أو شخص ''المجلس الاتحادي للنفط والغاز'' المقترح في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع، وربما أي شخص آخر تجري تسميته بعد تبني الدستور المعدل لمقترح الإدارة التنسيقية). فضلاً عن ذلك، يَعدّ علم الإدارة ''التنسيق'' بمثابة وظيفة إدارية مشتقة (لا تتخذ فيها القرارات) من الوظائف الإدارية الأساسية (التي تتخذ فيها القرارات كوظائف التخطيط والتنظيم والتوجيه والقيادة والرقابة). عندما لا تُشارك الأقاليم والمحافظات المنتجة في عمليات صناعة واتخاذ القرارات ورقابة تنفيذها وتحمل مسؤولياتها ومنافعها، عندها سيفقد كيان الدولة الاتحادي مبررات وجوده، إذ ستحل المركزية الإدارية البيروقراطية محل التشاركية الإدارية الديمقراطية في استغلال وتطوير الموارد النفطية. في المبحث الثالث من هذا الفصل، يقترح كاتب هذه السطور تأسيس كيان تنظيمي سميناه ''**المجلس الاتحادي للطاقة والأعمار**'' تكون العضوية فيه محصورة فقط بالشخوص الدستورية التي قررها الدستور النافذ لإدارة الموارد النفطية الوطنية، وهي شخوص الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة.

- تتحدث هذه المادة الدستورية عن إدارة نفط وغاز مستخرجين كموضوع لها، بمعنى أن **موضوع** Object الإدارة يطال أو محصور في نطاق ما تم رفعه من مواد طبيعية من باطن الأرض وإيصاله إلى سطحها فقط. لست مختصا بالفقه اللغوي حتى أقرر صواب التعبير الدستوري هنا عن موضوع إدارة الموارد النفطية من عدمه، ولكن إيصال النفط والغاز إلى سطح الأرض تسبقه إدارة عمليات تكنولوجية وتنظيمية كثيرة، تُشكّل بمجموعها عمليات ''**المصب**'' في السلسلة التكنولوجية النفطية، ومنها عمليات الاستكشاف والتطوير الإنتاجي والإنتاج. وعلى هذا الأساس التكنولوجي والتنظيمي، يُعدّ تعبير ''إدارة النفط المستخرج'' الوارد في هذه المادة الدستورية غير دقيق، الأمر الذي يتطلب تعديله.

- حصرت هذه المادة الدستورية فعل الإدارة التشاركية في نطاق ''**الحقول الحالية**''. لقد أثار تعبير ''الحقول الحالية'' جدلا واسعا بين الباحثين العراقيين في تفسير المقصود به (أنظر مثلا: جياد، 2019)، سواء من جانب التصنيف الفني للحقول النفطية، أم من جانب عامل الزمن في

تقريره، أم من جانب موقف حكومة إقليم كردستان من تفسيره. من جانبنا، سنحاول قراءة هذا التعبير الدستوري من زاوية **التراتبية التنظيمية** للشخوص الدستورية في الهيكل التنظيمي لإدارة الموارد النفطية من خلال الجمع ما بين أحكام فقرتي المادة الدستورية (112) ذات الصلة بهذا التعبير في النقطة أدناه.

- من هذا النص الدستوري، يمكن لنا الافتراض إن وضع الحكومة الاتحادية في موقع صدارة التراتبية التنظيمية جاء فقط لإدارة **الحقول النفطية الحالية** (المادة 112/أولا)، وأنها، بسبب ذلك ستتخلى عن هذا الموقع التنظيمي في إدارة **الحقول النفطية المستقبلية**، إما سوية أو لصالح الشخصين التنظيميين الآخرين (حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات المنتجة)، كما جاء ذلك في المادة (112/ثانيا) من الدستور. يجري الحديث في الفقرة ''ثانياً'' من المادة (112) عن أمرين تنظيميين أساسيين: الأمر الأول، وجود شخصين تنظيميين آخرين، إلى جانب الحكومة الاتحادية، يتقاسمان معها الأعباء التنظيمية في نظام إدارة الموارد النفطية الوطنية من دون أن تحدد الفقرة أيضا، كما هو الحال في الفقرة ''أولا''، مواقعها التنظيمية في هذا النظام. الأمر الثاني، إن المواقع التنظيمية المتساوية للشخوص الثلاثة في التراتبية التنظيمية لنظام الإدارة تتعلق حصراً برسم السياسات الإستراتيجية لتطوير الثروة النفطية الوطنية، وهو أمر يضع جميع الشخوص التنظيمية المعنية في دائرة الإدارة العليا أو الإدارة الإستراتيجية من تراتبية الهيكل التنظيمي لنظام إدارة الموارد النفطية، ولا يعطي الحكومة الاتحادية موقع الصدارة التنظيمية في تراتبية هذا الهيكل، على النحو الآتي: ''تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز...''. بيد أن قراءتنا التنظيمية المذكورة هنا قد تواجهها بعض المصاعب الدستورية، ذلك أن حكم الفقرة ''ثانيا''، وعلى خلاف حكم الفقرة ''أولا'' من المادة (112)، لم يُحدد دستوريا نطاق سريان فعل رسم السياسات الإستراتيجية، وهذا النطاق له ثلاثة مسارات تنظيمية مُحتملة كما نرى: هل هذا الفعل الإداري يسري على الحقول النفطية والغازية الحالية فقط (المسار الأول)، أو على الحقول النفطية والغازية المستقبلية فقط (المسار الثاني)، أو على جميعها (المسار الثالث)؟ وكما واضح من هذا التحليل، ستحتل الحكومة الاتحادية موقع صدارة التراتبية التنظيمية في رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير الحقول الحالية والحقول الحالية والمستقبلية معاً (المساران الأول والثالث)، وستفقد الحكومة الاتحادية موقع الصدارة التنظيمية لصالح حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، أو تتقاسم هذا الموقع وعلى قدم المساواة التنظيمية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة

في نشاط رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير الحقول النفطية المستقبلية فقط (المسار الثاني)، وهو أمر يُفضي إلى استنتاج مفاده الآتي: إن أحكام المادة (112/ثانيا) من الدستور لا تُنشئ تراتبية تنظيمية لشخوص الإدارة الثلاثة فيها عند رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير الحقول المستقبلية، ويترك أمر رسم هذه السياسات للحكومات المحلية في الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، بدون وجود تراتبية تنظيمية فيما بينهما لعدم وجود نص تنظيمي صريح في المادة (112) من الدستور أو في مواده الأخرى يعطي أفضليات أو ميزات إدارية أو سياسية أكبر و/أو أوسع للأقاليم المنتجة مقارنة بالمحافظات المنتجة في إدارتها للعمليات النفطية الجارية في مناطقها. وبغرض قطع الطريق على التفسيرات المختلفة للنصوص الدستورية ذات الصلة (وهي طريقة مجربة من طرائق الاستحواذ على المؤسسات وإفسادها)، ينبغي تعديل تعبير ''الحقول الحالية'' ليشتمل أيضا على تعبير ''الحقول المستقبلية''، وتحديد نطاق فعل رسم السياسات الإستراتيجية ليشتمل على الحقول الحالية (المنتجة والمكتشفة غير المنتجة) والحقول المستقبلية معا.

- في توزيع منافع أو مخرجات إدارة الموارد النفطية الوطنية، اعتمدت هذه المادة الدستورية معيار ''**الإنصاف**'' بمقياس التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، وهو معيار اجتماعي وأخلاقي سليم، بينما تحديدها لحصة من هذه المنافع أو المخرجات للأقاليم (والمحافظات أيضا التي لم يرد ذكرها في هذه المادة الدستورية!) المتضررة من قبل النظام السابق فربما جاءت تقريراً لمبدأ ''**العدالة**'' وقت إقرار الدستور في ظروف عام 2005. بيد أن مبدأ العدالة في ظروف ما بعد عام 2005 ولغاية يومنا الحاضر وما بعده من سنوات طويلة قادمة، يتطلب إلغاء هذه الحصة، والاكتفاء بالتوزيع المنصف لمنافع أو مخرجات استغلال الثروة النفطية بمقياس التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، لأن الضرر والخراب (بسبب الإرهاب وسوء وفساد وعدم احترافية إدارة الدولة) طال البنى التحتية المادية والاجتماعية والإنتاجية جميع محافظات العراق (ربما جزئيا باستثناء محافظات إقليم كردستان).

- تُلزم هذه المادة الدستورية تشريع قانون لتنظيم الأحكام الواردة فيها. في هذا الأمر، كتب أحد الباحثين (جياد، 2019) بعدم وجود ضرورة لهذا القانون: ''تشريع القانون المنشود ... غير ممكن وغير مفيد وغير مطلوب وغير دستوري ... وستترتب عليه نتائج كارثية على القطاع النفطي وعلى الاقتصاد العراقي''، ويورد المبررات الآتية لذلك: المبرر الأول، إن الأحكام الواردة في هذه المادة الدستورية يجري حاليا تنظيمها من خلال قوانين وزارات ومؤسسات كثيرة

قائمة (وزارة النفط وشركاتها العامة لإدارة النفط المستخرج، وزارة المالية والموازنة السنوية الاتحادية لتوزيع عائدات صادرات النفط والغاز المستخرج، وزارة التخطيط لتحقيق التنمية المتوازنة). هذا المبرر يفترض توافق وانسجام قوانين المؤسسات المذكورة مع أحكام الدستور النافذ وهو أمر غير صحيح تماما، على الأقل من جانب تسمية الشخوص التي كلفها الدستور في هذه المادة منه بإدارة النفط المستخرج وتوزيع وارداته (الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة). المبرر الثاني، ويطال مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع: "لا توجد إمكانية لتطبيق أي من مسودات قانون النفط والغاز ..."، لأن هذه المسودات محكومة بنمط معين من "... التوجهات والعقلية السياسية" لم يُفصح الباحث المذكور عن مضمونها وأصحابها. ربما أُشاطر الباحث مخاوفه من تشريع قانون، يُطالب الدستور بتشريعه، بمسار توجهات وعقلية سياسات نفعية أو فئوية أو مناطقية وغيرها، ولكن يمكن تبديد هذه المخاوف بتشريع القانون المنشود في ضوء أحكام الدستور النافذ (أو الدستور المعدل)، لتنظيم ملكية الاحتياطيات النفطية والغازية، وتقرير المؤسسات وهياكلها التنظيمية لنيابة الشعب في إدارة ملكيته، وتقرير أنماط وأنظمة التفاوض والتعاقد وانظمتهما مع المشغلين النفطيين، وتحديد الشروط الفنية والتكنولوجية والبيئية لاستغلال وتطوير المكامن النفطية وغيرها. ومع ذلك، ومن جانب الحاجة لتعديل هذه المادة الدستورية من عدمها، سننظر في هذا الأمر من زاوية نظر تنظيمية صرفة في النقطة أدناه.

- يثير الإلزام بتشريع القانون المنشود تساؤلات لغوية وتنظيمية وفنية كثيرة. من الناحية اللغوية، تتكون هذه المادة الدستورية من جملة طويلة واحدة جرى تقسيمها بفارزة واحدة إلى فقرتين: الأولى تتضمن عمليات الإدارة والتوزيع، والثانية تتضمن عمليات تحديد الحصة المذكورة فيها. والتساؤل اللغوي هو: هل القانون المطلوب تشريعه يتعلق بمضمون الفقرة الثانية فقط التي ورد فيها؟ أم أن القانون يشمل أيضا مضمون الفقرة الأولى التي لم يرد فيها؟ ومن الناحية التنظيمية، يمكن أن تثار التساؤلات الآتية: هل القانون المنشود يتعلق فقط بتنظيم العمليات الواردة في المادة (112/أولا)، ولا ينسحب على تنظيم العمليات الواردة في المادة (112/ثانيا)؟ وإذا افترضنا عدم انسحابه، فعلى أي أساس قانوني سيجري عندها تنظيم العمليات الواردة في المادة (112/ثانيا)، ومنها رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز على وفق مبادئ ومعايير وآليات اجتماعية واقتصادية وتنظيمية وفنية كثيرة؟ ومن الناحية الفنية، إذا كان نطاق فعل القانون المنشود محصوراً فقط بإدارة الحقول النفطية والغازية الحالية (عند إقرار الدستور في عام 2005)، فعلى أي

قاعدة قانونية ستجري إدارة عمليات استكشاف وتطوير واستخراج النفط من الحقول الجديدة بعد عام 2005 أو بعد تعديل الدستور الحالي بصيغة لا تأخذ بعين الاعتبار هذا التساؤل؟ فضلا عن ذلك، إذا افترضنا أن القانون المنشود سيُنظم عمليات إدارة الحقول الحالية والمستقبلية في آن واحد، فهل سيكون هذا القانون خلوا من الأحكام المنظمة لإدارة ملكية الاحتياطيات النفطية والغازية في باطن الأرض نيابة عن مالكها (المادة 111 من الدستور)، وهذه الاحتياطيات تمثل القاعدة المادية لعمليات إدارة الحقول الحالية والمستقبلية معا؟ هذه التساؤلات وغيرها تتطلب إجابات عند التفكير بتعديل مواد الدستور ذات الصلة.

- واستنادا إلى التحليل آنفاً، يُمكن تعديل هذه المادة الدستورية بعدة مسارات مختلفة، منها: تأكيد نمط الإدارة التشاركية بين شخوص الإدارة، تعديل تعبير ''إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية''، فك موضوع التشابك بين مبدأ ''الإنصاف'' ومبدأ ''العدالة''، وتحديد نطاق فعل القانون المنشود للتشريع.

ب. (المادة 112/ثانيا): ''تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار''. وبما أن هذه المادة الدستورية تتحدث عن الإدارة الإستراتيجية ونطاق فعلها ومعيارها ومبادئها لتطوير الموارد النفطية، عندها يُمكن قراءتها تنظيميا على النحو الموجز الآتي:

- **شخوص الإدارة الإستراتيجية:** الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز.

- **نمط الإدارة الإستراتيجية:** تشاركي فيما بين شخوصها المذكورة في أعلاه.

- **موضوع الإدارة الإستراتيجية:** رسم السياسات الإستراتيجية، بما فيها السياسة النفطية من قبل شخوص الإدارة الإستراتيجية للموارد النفطية المذكورة في أعلاه. في هذا السياق، يرى الباحث (جياد، 2019) وجوب اضطلاع **''مجلس الوزراء الاتحادي''** برسم السياسات الإستراتيجية (بمعنى السياسة الإستراتيجية النفطية) لإدارة الموارد النفطية الوطنية، مقترحا تضمين المادة الدستورية (80/أولا)، الخاصة بصلاحيات مجلس الوزراء، النص الآتي: ''... والسياسة

النفطية في استكشاف وتطوير الحقول البترولية وإنتاج وتصدير النفط والغاز". لقد جرى تبرير هذا المقترح التنظيمي الكبير من قبل الباحث نفسه بثلاثة مبررات: الأول، اعتماد النشاط الاقتصادي في البلاد على عائدات تصدير النفط (وكما نرى فقد جاء هذا الاعتماد للمدة 1958- 2020 بسبب تَفرّد وهيمنة السلطة التنفيذية وحدها على تقرير وتنفيذ السياسة النفطية للبلاد)؛ الثاني، "تعزيز صلاحيات مجلس الوزراء الاتحادي في تخطيط التنمية"، ولا ندري أمام أية سلطة من السلطات الأخرى في البلاد سيجري هذا التعزيز، في الوقت الذي يَتَفرّد فيه مجلس الوزراء ووزارته للتخطيط ومنذ عام 1958 ولغاية يومنا هذا بأداء هذه المهمة على نحو غير احترافي وغير مسؤول وغير مثمر، قاد البلاد إلى كارثة اقتصادية كبرى، من أبرز ملامحها الاعتماد المتزايد على صادرات النفط الخام وتشويه هيكل الاقتصاد الوطني (أنظر المبحث الرابع لهذا الفصل)؛ الثالث، "تعزيز صلاحيات مجلس الوزراء الاتحادي في التفاوض بشأن ... الاتفاقيات الدولية" (ولا ندري أيضا ما هي علاقة السياسة النفطية بالتفاوض مع الدول والمنظمات الدولية، مثلا، حول انضمام العراق للاتفاقية الدولية بشأن حماية الطيور المهاجرة!). إن إيكال رسم السياسات الإستراتيجية النفطية إلى مجلس الوزراء الاتحادي وحده، سيعني ارتهان إدارة تطوير واستغلال ملكية الشعب العراقي كله لموارده النفطية لإرادة وتوجهات حزب أو تكتل أحزاب بعينها الفائزة بالانتخابات البرلمانية والمكلفة بتشكيل ورئاسة مجلس الوزراء، وسيجري تغيير هذه السياسات عندما يخسر هذا الحزب أو هذا التكتل الحزبي الانتخابات القادمة أو تُسحب الثقة منها لصالح إرادة وتوجهات حزب أو تكتل أحزاب أخرى. فضلا عن ذلك، عَدّت قرارات المحكمة الاتحادية العليا بعض مواد قانون شركة النفط الوطنية لسنة 2018 ذات الصلة غير دستورية لتعارضها مع أحكام المادة (111) والمادة (112/ أولا/ثانيا) من الدستور النافذ، على سبيل الحصر القرارات الآتية ذات الصلة بالتحليل الذي نجريه هنا: 1، 2، 5، 6، 7 (راجع المبحث الأول من هذا الفصل).

- **نطاق فعل الإدارة الإستراتيجية:** عادة ما يكون نشاط الإدارة الإستراتيجية مرتبطا بصياغة وتحقيق أهداف إما أن تكون كبيرة وإما استثنائية أو ذات أهمية فائقة، وإما أن تكون هذه الأهداف ذات بعد زمني مستقبلي طويل المدى. في السياق الذي نبحثه، يُعدّ رسم السياسات الإستراتيجية، مثلا السياسة النفطية في تطوير واستغلال الموارد النفطية، نطاق فعل إدارة إستراتيجية تمارسه شخوص إدارة الموارد النفطية المنصوص عليها في الدستور (المادة 112/ثانيا)، ولكن، في الوقت نفسه، هذه الشخوص نفسها تمارس أعمال إدارة الانتاج النفطي المنصوص عليها في

الدستور أيضا (المادة 112/أولا)، وهو نطاق فعل إدارة عملياتية، وهذا أمر تنظيمي يتنافى مع المبدأ الإداري الشهير ''تقسيم العمل والتخصص فيه''. وبغرض فك التشابك الوظيفي والتنظيمي بين الإدارتين الإستراتيجية والعملياتية للموارد النفطية، ينبغي عزل نطاق فعل الإدارة العملياتية عن نظيرتها الإستراتيجية، إما عن طريق تعديل دستوري للمادة (112/أولا)، وإما أن تترك معالجة هذا الأمر للقانون المنشود في الدستور. وبما أن أحكام الدستور ذات الصلة بالموارد النفطية تؤسس لتكوين نظام مؤسساتي جديد لإدارتها، يتطلب عندها الأمر تغيير مواقع تسلسل فقرتي المادة (112) في النص الدستوري، بحيث تسبق الفقرة التي تتحدث عن الإدارة الإستراتيجية (الفقرة ثانيا) تلك التي تتحدث عن الإدارة العملياتية (الفقرة أولا)، لأن البناء المؤسساتي الجديد لنظام الإدارة يبدأ أولاً بوضع أحكام الإدارة الإستراتيجية، وعلى هدى هذه الأحكام، ثانياً، يجري وضع أحكام الإدارة العملياتية.

- **معيار وآليات وأدوات الإدارة الإستراتيجية:**

– لم يرد معيار تحقيق ''**أعلى منفعة للشعب العراقي**'' من تطوير ثروة النفط والغاز في الإدارة العملياتية للإنتاج النفطي الواردة في المادة (112/أولا). هل يُفهم من هذا أن أحكام الدستور النافذ تتبنى معيار المنفعة فقط في إدارة عمليات تطوير الثروة النفطية (الإدارة الإستراتيجية)، بينما إدارة عمليات استغلال هذه الثروة (الإدارة العملياتية) يمكن لها أن تتبنى معيار الضرر مثلاً؟ هذا التساؤل يتطلب إجابة واضحة وصريحة سواء من خلال تعديل النص الدستوري المعني، أم من خلال أحكام قانون النفط والغاز الاتحادي المنشود. وبغرض عدم التكرار، ينطبق هذا التحليل أيضاً على آليات الإدارة الإستراتيجية للتطوير (أحدث تقنيات مبادئ السوق) وعلى أدوات الإدارة الإستراتيجية للتطوير (أحدث تقنيات مبادئ تشجيع الاستثمار) الواردة في المادة الدستورية (112/ثانيا).

– يُعدّ معيار ''**أعلى منفعة للشعب العراقي**'' من استغلال وتطوير الموارد النفطية أكثر سعة وعمقا من المعيار الذي تقترحه مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي (**العائد الاقتصادي**)، المطروحة للتشريع. على سبيل المثال، أفضت العقود النفطية في جميع أنظمة إدارة الموارد النفطية في العراق إلى إنتاج ''**الريع النفطي**''، وهو العائد الاقتصادي الذي لم يُحقق المنفعة الأعلى للشعب العراقي على مدى عقود طويلة من الزمن. فضلاً عن ذلك، يُمكن أن يُقاس ويُقيّم المعيار الدستوري

للمنفعة بمؤشرات اقتصادية وتنظيمية وتكنولوجية واجتماعية وغيرها كثيرة ومتنوعة، منها مثلا عدم الإضرار التكنولوجي بالمكامن النفطية، وعدم تلويث البيئة في مناطق الاستخراج النفطي، وإشراك الحكومات المحلية للأقاليم والمحافظات المنتجة بإدارة العمليات النفطية الجارية في مناطقها، وإدماج الاقتصادات وفعاليات الأعمال المحلية لمناطق الاستخراج بالأنشطة الاقتصادية والتنظيمية والتكنولوجية للعمليات النفطية. ينبغي لهذا المعيار الدستوري أن يكون أحد موجهات صياغة القانون المنشود في الدستور.

– يعتمد الدستور **تقنيات مبادئ السوق** كآليات مؤسساتية لتطوير الموارد النفطية، ولكن من دون تحديده لنمط معين من أنماط السوق المعروفة في ذلك. وعلى هذا الأساس الدستوري، يجب على الدولة اختيار نمط اقتصاد السوق، من أنماط مختلفة له (الليبرالي، الموجه مركزيا، ذو النزعة الاجتماعية)، لإدارة الموارد النفطية. في المنهاج الوزاري للسنوات 2022–2018، اختارت الحكومة نمط السوق ذو النزعة الاجتماعية لإدارة تطوير الموارد النفطية. أن نموذج اقتصاد السوق الاجتماعي يؤسس على الكيفية التي تجري بموجبها عملية التوزيع الثانوي للمداخيل، أما التوزيع الأولي للدخل القومي فينشأ مباشرة من عملية الإنتاج الرأسمالي نفسها (الاقتصاد الليبرالي). في المنهاج المذكور جرى إدراج جميع مشروعات تطوير الموارد النفطية ضمن عمليات التوزيع الأولي للدخل في مرحلة الإنتاج، وهي المرحلة التي يُنظمها نمط الاقتصاد الليبرالي على أساس الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج ومخرجاته، وهو أمر سَيُقوض ملكية الشعب للاحتياطيات النفطية والمستخرج منها الواردة في المادتين (111) و(112/أولا) من الدستور النافذ. لهذه الأسباب، ينبغي لقانون النفط والغاز المنشود في الدستور تقرير نمط السوق المختار لتطوير الموارد النفطية الوطنية.

– يعتمد الدستور **تقنيات تشجيع الاستثمار النفطي** كأدوات مؤسساتية لتطوير الموارد النفطية، ولكن أيضا من دون تحديده لنمط معين من أنماط الاستثمار المعروفة في الصناعة النفطية الوطنية أو الدولية. منذ بداية صناعة النفط في العراق ولغاية تأميمها في سبعينات القرن المنصرم، كان يجري تنظيم نشاطها بأحكام «**عقد الامتياز النفطي التقليدي**» الممنوح لشركات النفط الدولية، ومنذ تأميمها ولغاية إبرام عقود جولات التراخيص النفطية في نهاية العشرية الأولى من القرن الواحد والعشرين جرى تنظيمها من خلال نمط «**الاستثمار الوطني المباشر**»، مع بعض مساعدة فنية أجنبية. في عام 2009 ولغاية وقتنا الحاضر تتبنى الحكومة الاتحادية نمط الاستثمار

النفطي على قاعدة «**عقد الخدمة النفطية**»، ولكن المشكلة المؤسساتية في هذا الاختيار تكمن في أمرين: الأول، إخفاق الحكومة بتكوين بيئة مؤسساتية تشريعية حاكمة للشكل التنظيمي المختار للاستثمار، إذ جرى اعتماد وتنفيذ عقد الخدمة من دون وجود ضوابط قانونية معتمدة في قانون نافذ؛ الثاني، جرت صياغة بنود العقد النفطي على نحو لا يضمن سيطرتها التنظيمية الكاملة على العمليات النفطية الجارية بموجب أحكامه. لهذه الأسباب، ينبغي أيضا لقانون النفط والغاز المنشود في الدستور تقرير نمط الاستثمار النفطي المختار لتطوير الموارد النفطية الوطنية.

- واستنادا إلى التحليل في أعلاه، يُمكن تعديل هذه المادة الدستورية بعدة مسارات مختلفة، منها: عزل الإدارة العملياتية عن الإدارة الإستراتيجية للموارد النفطية على أن تسبق الثانية الأولى في تسلسل نص المادة (112 المعدلة)، عَدّ رسم السياسة النفطية جزءا لا يتجزأ من رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير واستغلال الموارد النفطية، تثبيت معيار وآليات وأدوات إدارة تطوير الموارد النفطية الواردة في المادة (112/ثانيا) من الدستور النافذ، وتشريع قانون لذلك.

الخاتمة

على ضوء النتائج التي تم التوصل إليها من تحليل المادتين الدستوريتين (111) و(112) في هذا المبحث، نخلص إلى استنتاج مفاده وجوب تعديلهما على وفق مسارات التعديل الخاصة بكل واحدة منها على حدة، أو لمجموعهما أيضا، والمثبتة في متن هذا المبحث.

بشأن المادة (111) من الدستور النافذ، فقد رصدنا أربعة مسارات لتعديلها: مسار التحديد الدقيق لموضوع ملكية النفط والغاز، مسار التحديد الدقيق لشخص مالك النفط والغاز، مسار تحديد الشخص المكلف بنيابة المالك في إدارة ملكيته، ومسار تشريع قانون يُنظم ملكية النفط والغاز (يمكن لهذا المسار أن يُشار إليه في النص الدستوري لتنظيم تحقيق المادتين المذكورتين معا بعد تعديلهما). وعلى هذا الأساس المنهجي، يُمكن تعديل المادة (111) من الدستور النافذ على النحو الآتي:

المادة (111 المُعدلة). «يُنظم بقانون:

أولا: الاحتياطيات النفطية والغازية المكتشفة والتي يتم اكتشافها، وكذلك النفط والغاز المستخرج والمصنع والمصدر منها، ملك كل أفراد الشعب العراقي بصرف النظر عن مكان إقامتهم سواء داخل العراق أم خارجه.

ثانيا: بنمط إدارة تشاركي فيما بينها، تنوب الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز عن أفراد الشعب العراقي ولصالحهم في الإدارة الإستراتيجية والعملياتية لتطوير واستغلال الموارد النفطية والغازية الوطنية.

ثالثا: تشجيع الجهد الوطني المباشر، وتحريم أي شكل من أشكال الامتياز النفطي وما في حكمه، والتعاون مع الغير في نشاط إدارة تطوير واستغلال الموارد النفطية والغازية الوطنية، شريطة مصادقة مجلس النواب على عقود التعاون النفطية».

أما بشأن المادة (112/أولا/ثانيا) من الدستور النافذ، فقد رصدنا ثلاثة مسارات رئيسة لتعديلها: مسار الإدارة الإستراتيجية لتطوير واستغلال الموارد النفطية وأولويته في النص الدستوري لهذه المادة بعد تعديلها المقترح من قبلنا، مسار الإدارة العملياتية لاستغلال وتطوير الموارد النفطية،

ومسار تنظيم المسارين الأول والثاني المذكورين هنا بقانون يُشَرّع لهذا الغرض. وعلى هذا الأساس المنهجي، يُمكن تعديل المادة (112) من الدستور النافذ على النحو الآتي:

المادة (112 المُعدلة). «يُنظم بقانون:

أولا: بنمط إدارة تشاركي فيما بينها، تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز بالإدارة الإستراتيجية، بما فيها رسم السياسة الإستراتيجية النفطية، لعمليات الاستكشاف والتطوير الإنتاجي والاستخراج والتصنيع والنقل بالأنابيب الرئيسة والناقلات البحرية والتسويق النفطي، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة في ذلك أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار النفطي.

ثانيا: بنمط إدارة تشاركي فيما بينها، تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز بالإدارة العملياتية لاستغلال الحقول النفطية والغازية المنتجة والمكتشفة والتي يتم استكشافها بمعايير الجودة والشفافية والإفصاح، وبما لا يلحق الضرر التكنولوجي بالمكامن النفطية والغازية وبالبيئة المحيطة.

ثالثا: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز بتكوين كيان إداري مستقل إداريا وماليا، تُمَثّل فيه جميعا، لضمان إدارتها الإستراتيجية والعملياتية لتطوير واستغلال الموارد النفطية والغازية الوطنية، وترتبط تنظيميا بهذا الكيان شركة النفط الوطنية العراقية كمُشغّل وطني لجميع حقول النفط والغاز المنتجة والمكتشفة والتي يتم استكشافها.

رابعا: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز بتوزيع منافع تطوير واستغلال الموارد النفطية والغازية بشكل مُنصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد نسبة منها لتعويض ضرر العمليات النفطية على البيئة والبنى التحتية في مناطق الإنتاج.

خامسا: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز بضمان إدماج اقتصادات وفعاليات الأعمال المحلية بالعمليات التكنولوجية والتنظيمية والاقتصادية الجارية في مناطق الإنتاج».

المصادر:

دستور جمهورية العراق (2005).

الجواهري، حمزة (2019). تقرير الخبرة إلى المحكمة الاتحادية بخصوص دعوة النقض لقانون شركة النفط الوطنية. شبكة الاقتصاديين العراقيين، 24 كانون الثاني/يناير.

جياد، أحمد موسى (2019). اقتراح التعديلات الدستورية المتعلقة بالقضية النفطية. www.akhbaar.org في 23 تشرين الثاني/نوفمبر.

قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 بشأن دستورية بعض مواد قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018. iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2019/01/1

المبحث الثالث. خارطة طريق مؤسساتية لنظام جديد لإدارة الموارد النفطية الوطنية

المقدمة:

في المبحث الثاني من هذا الفصل، اقترحنا تعديل مواد الدستور النافذ ذات الصلة بنظام إدارة الموارد النفطية الوطنية، بعد أن قدمنا المبررات الموضوعية الكافية، من وجهة نظرنا طبعا، لضرورة هذا التعديل. بيد أن أي مُقترح مُبرر لإحداث تعديل مؤسساتي جذري وشامل في نظام الإدارة المذكور سوف لن يكون كافياً، من وجهة نظر علمية وعملية، ما لم يقترن ذلك أيضاً بتقديمنا مقترحات مؤسساتية ووظيفية مناسبة لنظام مؤسساتي جديد للإدارة، قائمة على أساس تحليل التحديات المختلفة التي ستواجه تطبيق التعديل الدستوري المقترح من قبلنا، والإمكانات المتاحة والكامنة التي سيوفرها التنفيذ الناجح له في الممارسة العملية. وبغرض تحقيق هذا الهدف، في هذا المبحث سنقوم أولاً، بعرض موجز لطبيعة النُظم المؤسساتية الرسمية النافذة والمقترحة لإدارة الموارد النفطية؛ وثانيا، تحليل تحديات وإمكانات تعديل هذه النُظم المؤسساتية. في خاتمة المبحث، سنقدم الملامح العامة لنظام جديد لإدارة الموارد النفطية الوطنية في هيئة خارطة طريق مؤسساتية، مستجيباً لتحديات التعديل الدستوري المرتقب وضامناً لإمكانات تنفيذه الناجح.

3.3.1. طبيعة النُظم المؤسساتية الرسمية لإدارة الموارد النفطية

عَرفت إدارة صناعة استخراج النفط في العراق، منذ عشرينيات القرن المنصرم ولغاية بداية عام 2020، النُظم المؤسساتية الثمانية الرسمية (وهي النُظم التي جرت صياغتها في وثائق رسمية مُعلنة) الآتية، والتي يُمكن تقسيمها إلى مجموعتين كبيرتين من النُظم بمقياس النفاذ:

أ. مجموعة نُظم الإدارة التي جرت صياغتها واعتمادها ونفاذها، وتضم النُظم الأربعة الآتية:

- الأول، نظام «**عقد الامتياز النفطي**» مع شركات النفط الأجنبية (من نهاية عشرينيات القرن المنصرم ولغاية نهاية السبعينات منه). اتصف هذا النظام بغياب السيطرة التنظيمية الوطنية على العمليات النفطية الجارية بموجبه، وانتهاج الشركات النفطية الأجنبية سياسة استثمارية نفطية تمييزية ضد العراق، لأسباب سياسية، في تطوير واستغلال موارده النفطية واستثمارها مقارنة بالبلدان

الأخرى المنتجة للنفط في منطقة الشرق الأوسط، والخلاف بين الحكومة العراقية وهذه الشركات حول منهجية احتساب كُلف وأرباح العمليات النفطية وغيرها.

● الثاني، نظام "**الاستثمار الوطني المباشر**" مع بعض مساعدة فنية من شركات نفط أجنبية (من سبعينيات القرن الماضي ولغاية عام 2009). لقد تم التمهيد لهذا النظام بتشريع قانون رقم (80) لسنة 1961، والذي بموجبه تم استرجاع ما نسبته 95,5 % من مناطق عقد الامتياز النفطي، وتشريع قانوني شركة النفط الوطنية العراقية لسنتي 1964 و1967، وتكوين مؤسسة "لجنة المتابعة لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات" عام 1975 برئاسة نائب رئيس مجلس قيادة الثورة المنحل لتأمين هيمنة قيادة الحزب الحاكم على الموارد النفطية، وإلغاء شركة النفط الوطنية العراقية عام 1989، وتولي وزارة النفط إدارة العمليات النفطية مباشرة لغاية نظام عقود جولات التراخيص النفطية عام 2009 ولغاية يومنا هذا. وبما أن نظام الامتياز النفطي التقليدي كان قد سلب العراق سيادته التنظيمية الوطنية على إدارة موارده النفطية وأوقع اقتصاده في شراك إنتاج واستهلاك الريع النفطي، إلا أن نظام الاستثمار الوطني المباشر، الذي انتزع السيادة التنظيمية على هذه الموارد من يد الشركات النفطية الأجنبية، كان قد وضعها في يد "شخص الحاكم" وقتها، لتكون ملكاً سيادياً له ولحزبه ولأصدقائه من الأفراد والشركات والدول، وهو الأمر الذي قاد إلى تعميق الصفة الريعية للاقتصاد والتخريب التكنولوجي للحقول النفطية العملاقة مثل حقلي كركوك والرميلة.

● الثالث، نظام "**عقد الخدمة النفطية**" بموجب جولات التراخيص مع شركات النفط الأجنبية (من عام 2009 ولغاية عام 2034 بعد تمديد مدة هذه العقود في عام 2014). لقد رجحت الحكومة العراقية بعد عام 2003 خيار تنظيم صناعة استخراج النفط على قاعدة نظام "عقد الخدمة النفطية" مع شركات النفط الأجنبية، مستبعدة بذلك نظام "الاستثمار الوطني المباشر". ولكن المشكلة الأساسية في هذا النظام تكمن في أمرين، كما ذكرنا ذلك في المبحث الثاني من هذا الفصل: الأول، إخفاق الحكومة العراقية بتكوين بيئة مؤسساتية تشريعية حاكمة لنظام الإدارة المختار من قبلها، إذ جرى اعتماد وتنفيذ عقد الخدمة النفطية باجتهاد شخصي من قبل البعض من كبار موظفي وزارة النفط الاتحادية، ومن دون وجود ضوابط ومعايير قانونية وتكنولوجية للاعتماد والتنفيذ في أرض الواقع؛ الثاني، جرت صياغة بنود العقد النفطي على نحو لا يضمن سيطرتها التنظيمية الكاملة على العمليات النفطية الجارية بموجب هذا العقد، ومنها مثلاً كيفية احتساب تكاليف العمليات النفطية.

● الرابع، نظام إدارة الموارد النفطية في "**المنهاج الوزاري 2022–2018**". هذا النظام مُجرد مشروعات نفطية مُنفردة لم تجر صياغتها وإقرارها بمشاركة الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، وتتولى تنفيذها وزارة النفط الاتحادية بنحوٍ مباشر. يتسم المنهاج الوزاري المعني بافتقاره لتوجه إستراتيجي واضح المعالم في موقفه من تطوير صناعة النفط، وتناقض البيئات المؤسساتية التي ستجرى بها عمليات التطوير نفسها. من الممكن أن تُعزى أسباب الإخفاق المنهجي في صياغة المنهاج الوزاري وغياب فرص تحقيقه إلى: أولا، اختلاف وتناقض وثائق التأمين المؤسساتي للمنهاج التي تم اختيارها من قبل صُنّاعه، وغياب بعضها الأهم؛ ثانيا، اختلاف وربما تناقض الرؤى الفكرية والتوجهات السياسية والقدرات المهنية والمصالح لدى صُنّاعه في قراءة وثائق تأمينه المؤسساتية المختارة من قبلهم.

● **ب. مجموعة نُظم الإدارة التي جرت صياغتها واعتمادها ولكن لم يجر نفاذها بعد، وتضم النُظم الأربعة الآتية:**

● الأول، نظام إدارة الموارد النفطية حسب "**أحكام الدستور النافذ**". على الرغم من عدم تفعيل أحكامه ذات الصلة، إلا أن دستور البلاد النافذ منذ عام 2005 كان قد نَظم 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). يستند هذا النظام على معايير الإنصاف والتنمية المتوازنة والمنفعة، واعتماد مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار النفطي. لقد جرى تثبيت هذه الأحكام الدستورية في قرارات المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 23/1/2019، عندما عَدّت المحكمة بعض أحكام قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018 غير دستورية. ولكن، من جانب آخر، لم تتضمن قرارات المحكمة الاتحادية العليا أي إشارة إلى مسألة الارتباط التنظيمي للشركة بمجلس الوزراء، حسب المادة (2/أولا) من قانون الشركة غير الموصوفة بعدم الدستورية، وهذا الارتباط نَعدّه مخالفة دستورية أيضا لأحكام (المادة 112/أولا/ثانيا) من

الدستور، التي ثبتتها قرارات المحكمة، لأن هذا الارتباط التنظيمي للشركة يجب أن لا يكون فقط بأحد أطراف الشخوص التنظيمية الدستورية الواردة في (المادة 112/أولا/ثانيا) من الدستور، وإنما بمجموعها من خلال تأسيس كيان إداري يجمعهم جميعا على غرار الشخوص المذكورة في مؤسسة ''المجلس الاتحادي للنفط والغاز''، الواردة في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع على سبيل المثال، أو تأسيس مؤسسة ''المجلس الاتحادي للطاقة والأعمار''، المقترحة من قبل كاتب هذه السطور، والذي يرد تفصيلها لاحقا في خاتمة هذا المبحث.

● الثاني، نظام إدارة الموارد النفطية، الذي بشرّت به ''**مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي**'' (للفترة 2007-2011) العالق التشريع. يتصف نظام إدارة الموارد النفطية في مشروعات هذا القانون بالتناقضات الهيكلية والوظيفية، وسيُفضي تشريعه إلى تقويض تطوير صناعة استخراج النفط الوطنية، وإلى الانتقاص الفاضح من المبادئ والمعايير الدستورية والتنظيمية والاجتماعية في قيّم ومؤشرات العدالة والإنصاف والكفاءة والفاعلية والمنفعة الأعلى للشعب العراقي، وإلى نشوب نزاعات تنظيمية كثيرة وخطيرة، منها:

– نزاعات بين الشخوص الدستورية في دائرة الإدارة الإستراتيجية المناط بها إدارة الموارد النفطية الوطنية، ونزاعات بين الشخوص التنظيمية في دائرة الإدارة التنفيذية المناط بها إدارة الموارد النفطية، ونزاعات بين الشخوص التنظيمية في دائرتي الإدارة التنفيذية والعملياتية وشخوص إدارة جولات التراخيص النفطية.

– نزاعات بين قيّم العدالة والإنصاف ومؤشرات الكفاءة والفاعلية والمنفعة في إدارة عمليات تطوير صناعة استخراج النفط والغاز، ونزاعات بين مؤشرات الكفاءة والفاعلية وخيار المنفعة الأعلى للشعب العراقي من إدارة استغلال الموارد النفطية.

– نزاعات ما بين المواقع والأدوار التنظيمية والوظائف الإدارية لشخوص الإدارة، ونزاعات بين الوظائف الإدارية الأساسية (كالتخطيط والرقابة مثلا) والوظائف الإدارية المشتقة (كالتنسيق والمراقبة مثلا) في إدارة عمليات تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية.

● الثالث، نظام إدارة الموارد النفطية في ''**قانون شركة النفط الوطنية العراقية**'' رقم (4) لسنة 2018. لقد عدّت المحكمة الاتحادية العليا بعض أحكام هذا القانون بعدم الدستورية، ولكن

في الوقت نفسه لم تَمُسَ هذه القرارات الهيكل التنظيمي لمجلس إدارة الشركة بالسوء، والذي يستحوذ فيه ستة أعضاء طبيعيون (من أصل 11 عضوا يشكّلون مجلس الإدارة) على صناعة واتخاذ وتنفيذ جميع القرارات النفطية. في الفصلين الأول والثاني من هذا الكتاب، توقعنا الفشل المحتمل لنظام إدارة الموارد النفطية في هذا القانون، من خلال تقييمنا لمستوى تحقيق وضمان ديمومة: أولا، مسار كفاءة إدارة استغلال الموارد النفطية (مسار الإدارة العملياتية)؛ وثانيا، مسار فاعلية إدارة تطوير الموارد النفطية الوطنية (مسار الإدارة الإستراتيجية). لا يستطع نظام إدارة الموارد النفطية في القانون الوفاء بمتطلبات تحقيق المعايير الأساسية الآتية، ذات الطابع التنظيمي الصرف، حتى ولو بمستوى مقبول من درجات التحقيق:

– غياب الاستقلالية الإدارية والمالية من نشاط الشركة؛ وحضور التناقضات التنظيمية الكثيرة، والتي يمكن لها أن تُفضي إلى تعطيل و/أو شلل عمليات صناعة واتخاذ ورقابة تنفيذ القرارات النفطية؛ وحضور الإدارة العملياتية في نشاط الشركة، والتي يُمكن لها أن تُفضي إلى سوء استغلال الموارد النفطية؛ وغياب الإدارة الإستراتيجية من نشاط الشركة، والتي يُمكن لها أن تُفضي إلى عدم فاعلية إدارة تطوير الموارد النفطية.

– التجاوز على الحقوق الدستورية للأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، وسهولة الاستيلاء على والاختراق المؤسساتي والتنظيمي غير المشروع لنشاط الشركة.

– الضياع المحتمل للخيار الدستوري من استغلال الثروة النفطية في تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي؛ وغياب المبدأ الدستوري في نشاط الشركة، والقاضي باعتماد تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار النفطي، وهو أمر يُفضي إلى تشوه مؤشرات نشاطها الاقتصادي والمالي والإنتاجي، وإلى غياب مسؤوليتها عن نتائج هذا النشاط أمام الدولة والمجتمع.

- الرابع، نظام إدارة التصرف بما يقرب من 5 % من العائدات المالية لنشاط قطاع استخراج النفط والغاز في "**مشروع قانون مجلس الإعمار**" لسنة 2019. أن عضوية أشخاص من القطاع الخاص في مجلس الإعمار (للتصرف بنسبة 5 % من عائدات تصدير النفط مُخصصة للمجلس لتمويل مشروعاته) تتناقض بشكل صريح مع أحكام الدستور ذات الصلة بإدارة الثروة النفطية والغازية والتصرف بعائداتها، إذ إن دستور البلاد النافذ قد حصر ملكية هذه الثروة بيد الشعب

العراقي (المادة 111)، وأناط مسؤولية تطويرها واستغلالها والتصرف بعائداتها بالحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط (المادة 112)، وهو أمر أقرته قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019. فضلاً عن ذلك، ومن الناحية العملية، يُهيمن القطاع الخاص على مؤسسة مجلس الإعمار، وهذا معناه "خصخصة" المؤسسات العامة الحاكمة والناظمة لإدارة نشاط إعمار البلاد، الممولة بالأموال العامة للبلاد من نشاط قطاع الاستخراج النفطي، لصالح توجهات سياسية ومصالح اقتصادية لبعض ممثلي القطاع الخاص ربما لا تتوافق مع المصالح العليا للبلاد، وهذا هو أحد مظاهر فساد المؤسسات الحكومية وأكثرها خطورة على النظام الاقتصادي والسياسي في البلاد (أنظر تفصيل ذلك في المبحث الرابع من هذا الفصل).

3.3.2. تحديات وإمكانات تعديل النُظم المؤسساتية الرسمية لإدارة الموارد النفطية الوطنية

في العقد الأول من الألفية الثالثة ولغاية يومنا هذا، يجري نشاط تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية واستثمارها في شروط داخلية وخارجية كثيرة وكبيرة ومتغيرة بسرعة، وهذه الحقيقة تُقرر ضرورة التغيير الجذري والشامل لمسارات التنظيم المؤسساتي لهذا التطوير والاستغلال تحت تأثير الشروط السياسية والمؤسساتية والقانونية الجديدة الحاصلة في العراق أو في العالم. ينبغي، كما نعتقد، النظر بمسارات إدارة الموارد النفطية الوطنية من منظور كفاءة وفاعلية ومنفعة تطويرها واستثمارها، كتحديات وإمكانات مرئية أو كامنة، في المفاصل الرئيسة الآتية:

- انسيابية وديمومة وعدم تناقض العمليات التنظيمية في إدارتها إستراتيجيا وعملياتيا.
- كفاءة وفاعلية وإنصاف ومنفعة إدارتها من منظور إنتاج القيمة الاجتماعية وتوزيعها.
- استخدام العمليات التنظيمية والاقتصادية والتكنولوجية لصناعة النفط الوطنية في تغيير هيكل الاقتصاد الوطني والمحلي لمناطق استخراج النفط.

في العراق، كان يجري التعامل مع التحديات والإمكانات المذكورة آنفاً من خلال تنظيم مؤسساتي، مفاده الآتي: تنتج الدولة النفط الخام ومن ثمة تستخدم عائدات تصديره النقدية من خلال الموازنة الاتحادية السنوية العامة لتمويل الإنفاق التشغيلي والاستثماري العام، من دون حصول تغيير ايجابي في هيكل الاقتصاد الوطني والمحلي في مناطق الاستخراج النفطي، أو إنتاج قيّم

مضافة جديدة من نشاط عمليات استخراج النفط خارج قيمة الريع النفطي (قيمة إيرادات تصدير النفط الخام). يطرح التنظيم المؤسساتي النافذ مشكلة جدوى ودرجة وطرائق مساهمة مؤسسة الدولة (مُمثلة في شخص وزارة النفط الاتحادية) في الإدارة الشاملة لإنتاج واستخدام الريع النفطي. في العراق المعاصر ما بعد عام 2003، تتضمن المشكلة المعنية التحديات الرئيسة الآتية:

- تحدي طبيعة النمط والمستوى التنظيمي الأمثل، من وجهة نظر الكفاءة والفاعلية والمنفعة والإنصاف، للحضور التنظيمي لمؤسسة الدولة في إدارة قطاع استخراج النفط (الدولة بمثابة منظمة أعمال ناشطة في قطاع استخراج النفط عن طريق وزارة النفط الاتحادية، والدولة بمثابة شركات نفط وطنية أو محلية في مناطق الاستخراج مملوكة لوزارة النفط، لا تمارس بنفسها العمليات الإنتاجية والتنظيمية، ولكنها مساهمة في هذه العمليات بصفة الشريك الحكومي لائتلافات شركات نفط دولية بموجب عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة).

- تحدي طبيعة النظام المؤسساتي السائد لإدارة الموارد النفطية، الذي يجري بمقتضاه ضمان سيطرة الدولة على الشروط التنظيمية لاستخراج النفط الخام واستخدام عائدات تصديره النقدية (غياب القانون الاتحادي الحاكم والناظم لسيطرة الدولة على شروط إدارة عمليات استخراج النفط، وحضور عقد الخدمة النفطية لجولات التراخيص مع شركات النفط الدولية، وحضور قانون لشركة النفط الوطنية العراقية مطعون رسميا بدستورية بعض مواده).

- تحدي طبيعة الشخوص التنظيمية المساهمة في صناعة القرارات الإستراتيجية والعملياتية ذات الصلة المؤسساتية المباشرة بإدارة الشأن النفطي (وزارة النفط الاتحادية، شركة تسويق النفط الوطنية، الشركات النفطية الوطنية في مناطق الاستخراج، الشركات النفطية الأجنبية).

- تحدي طبيعة ومستوى الكُلف الاقتصادية والتنظيمية، المرتبطة بسياسات استخراج النفط واستخدام العائد النفطي من تصديره إلى الأسواق الخارجية (إنتاج الريع النفطي وسوء وفساد استخدامه، وغياب السيطرة التنظيمية الوطنية على العمليات النفطية، وإقصاء مناطق نشاط الاستخراج النفطي من المشاركة المؤسساتية المباشرة في إدارة العمليات النفطية الجارية).

إن التحدي الأساس أمام إدارة قطاع استخراج النفط، سواء على مستوى الحكومة الاتحادية أم في إقليم كردستان والمحافظات المنتجة للنفط، يكمن في طبيعة التنظيم المؤسساتي

السائد لإدارة إنتاج واستخدام القيمة الاجتماعية من عملياته التنظيمية والإنتاجية والاقتصادية والتكنولوجية المختلفة. في الوقت نفسه، نحن نعتقد أيضا أن المنظومة المؤسساتية الدستورية السائدة في البلاد بعد عام 2005 توفر إمكانية كبيرة للتعامل الايجابي مع التحدي المذكور، بعد تعديلها بمسارات تنظيمية وقانونية واقتصادية واجتماعية، بالحسبان الاعتبار حاجات تطوير البلاد السياسية والاقتصادية الحالية والمستقبلية، فضلا عن الحاجة إلى الوضوح والدقة المفاهيمية واللغوية الكافية عند صياغة عناصر المنظومة المعنية بغرض قطع الطريق أمام الاجتهاد في تفسيرها أو استخدامها.

من المؤكد أن نشاط تطوير واستغلال الموارد النفطية في باطن الأرض واستثمارها بحاجة لوجود فضاء مؤسساتي مُتطور، في هيأة نظام موارد نفطية، لإدارة المصالح والعلاقات الناشئة ما بين الشخوص المشاركة في هذا النشاط أو من لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة به (الحكومة الاتحادية، الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، المجتمعات المحلية)، وكذلك بينهم وبين موضوع إدارة النشاط نفسه (تطوير واستغلال الثروات النفطية والغازية المتاحة). إن الغرض من تكوين نظام إدارة الموارد المعني في قطاع استخراج النفط والغاز، ينبغي أن يتجسد تحديدا في تكوين الشروط المؤسساتية الملائمة والفعالة، الضامنة للتقريب ما بين نوعين من القيمة الاجتماعية المنتجة في هذا القطاع: القيمة الاجتماعية المتحققة (الريع النفطي)، والقيمة الاجتماعية الكامنة (القيمة المضافة) من تطوير واستغلال الثروة النفطية والغازية المتاحة. في السياق الذي نبحثه هنا، يُقصد بمفهوم "القيمة الاجتماعية" إجمالي المنافع المباشرة وغير المباشرة لاستخراج واستخدام النفط الخام والغاز الطبيعي والمصاحب، وكذلك عوائد تصديرهما للأسواق الخارجية. لا تقتصر منافع صناعة استخراج النفط والغاز على الشكل النقدي المباشر لها كإيرادات تصديرية، وإنما أيضا في شكل منافع غير مباشرة، من خلال استخدامها في زيادة قيمة رأس المال البشري عبر التعليم والتدريب واكتساب المهارات والمعارف، أو مساهمة فعاليات الأعمال المحلية بالعمليات النفطية الجارية على سبيل المثال.

وعندما تغيب القيمة الاجتماعية الكامنة من اهتمامات النظام المؤسساتي لإدارة الموارد النفطية، ستنزع عمليات إدارة قطاع الاستخراج النفطي نحو تحقيق مستوى معيّن من المؤشرات الإنتاجية والاقتصادية الكمية الطابع تحديداً (إنتاج القيمة المتحققة)، الأمر الذي يقود بالمحصلة النهائية إلى افتراق القيمة الاجتماعية المتحققة من نشاط قطاع استخراج النفط عن القيمة الاجتماعية الكامنة له، سواء على المستوى الوطني أم على مستوى الأقاليم والمحافظات المنتجة. بيد

أن تحقيق مستوى مقبول من القيمة الاجتماعية الكلية (المتحققة والكامنة) للموارد النفطية، يتطلب وجود منظومة مؤسساتية متخصصة ومتكاملة لإدارة تطويرها واستغلالها في البلاد. ومن وجهة نظر تنظيمية، تتعلق مشكلة إدارة إنتاج القيمة الاجتماعية الكلية للموارد النفطية في أمرين أساسيين:

- الأمر الأول، زيادة و/أو خفض مستوى تكاليف الصفقات التجارية Transaction Costs، المصاحبة لعمليات إدارة القطاع الاستخراجي النفطي حسب النظام المؤسساتي السائد (من هذه التكاليف، على سبيل المثال وليس الحصر، كلفة غياب السيطرة التنظيمية للشريك الحكومي في النظام المؤسساتي لعقود جولات التراخيص النفطية، أو كلفة التشويه والمغالاة في تكوين واحتساب تكاليف العمليات النفطية بموجب هذه العقود، أو كلفة الفساد الإداري المحتمل في نشاط مجلس إدارة شركة النفط الوطنية العراقية بموجب قانونها لسنة 2018).

- الأمر الثاني، زيادة و/أو خفض كفاءة وفاعلية إدارة الموارد النفطية من وجهة نظر الدولة/المستوى الاتحادي (على سبيل المثال وليس الحصر، تَفرُّد مجموعة صغيرة من كبار موظفي وزارة النفط الاتحادية بتقرير وتحقيق السياسات النفطية الوطنية)، ومن وجهة نظر المحافظات المنتجة/المستوى المناطقي والمحلي (على سبيل المثال وليس الحصر، إقصاء المحافظات المنتجة للنفط من عمليات إدارة وتنفيذ العمليات النفطية في النُظم المؤسساتية لعقود جولات التراخيص النفطية وقانون شركة النفط الوطنية العراقية المذكور).

لقد أمكننا رصد أربع فترات زمنية مختلفة لغاية عام 2014 وما بعده حتى يومنا الحاضر في عام 2021، تعكس بجلاء ثلاثة مظاهر لخلل مؤسساتي كبير في نُظم إدارة مواردنا النفطية النافذة (أنظر تفصيل ذلك في: الكعبي، http://iraqieconomists.ne، في 9 كانون الثاني 2018):

- تصاعد نسبة القيمة الاجتماعية المتحققة (الريع النفطي) من إدارة صناعة استخراج النفط في هيكل الناتج المحلي الإجمالي للمدة 1950 – 2021، وهو أمر مُناقض لمفهوم التطوير الاقتصادي (في حالة العراق، يعني لنا مفهوم التطوير الاقتصادي تناقص نسبة الريع النفطي في قيمة وهيكل الناتج المحلي الإجمالي في البلاد).

- تناقص نسبة القيمة الاجتماعية الكامنة (القيمة المضافة) من إدارة صناعة استخراج النفط

في هيكل الناتج المحلي الإجمالي للمدة الزمنية 1968 – 2021، وهو أمر يؤشر حالة اغتراب هذه الصناعة عن بيئتها المحلية، والانخفاض النوعي لمستوى التعليم.

- تصاعد سطوة وقسوة وفساد مؤسسة الدولة في إدارة الاقتصاد والتعليم والمجتمع للفترة الزمنية 1968 – 2003، وتصاعد سوء وفساد مؤسسة الدولة في إدارة الاقتصاد والتعليم للمدة الزمنية 2003 – 2021.

لا تكمن تحديات وإمكانات إدارة الشأن الاقتصادي في المحافظات المنتجة للنفط بالعراق في النفط كمادة خام طبيعية بحد ذاتها، وإنما في سوء إدارة الدولة المركزية لهذه المادة واستبعاد المحافظات المنتجة من المشاركة المباشرة في إدارتها منذ بدء استخراجها ولغاية اليوم، الأمر الذي قاد إلى تعاظم تأثير العمليات الإنتاجية المختلفة لصناعة استخراج النفط في تكوين السمات الثلاث الأساسية الآتية لهيكل الاقتصاد المحلي للمحافظات المعنية:

- غياب مساهمة الأنشطة الاقتصادية والتكنولوجية وفعاليات الأعمال المحلية من دائرة العمليات الإنتاجية المختلفة لنشاط صناعة استخراج النفط في المحافظة المنتجة.

- غياب مشاركة المحافظة المنتجة ليس فقط من الإدارة المباشرة لصناعة النفط سابقا وحالياً، وإنما أيضاً غيابها المحتمل من التنظيم المؤسساتي المستقبلي لهذه الصناعة (غياب مشاركتها الرسمية في إدارة عقود جولات التراخيص النفطية، وغياب مشاركتها الفعلية في صياغة مسودات مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع، وغياب مُشاركتها في صياغة قانون شركة النفط الوطنية العراقية لعام 2018)، على الرغم من أن أحكام الدستور النافذ تجيز هذه المشاركة.

- اقتطاع العمليات الإنتاجية لاستخراج النفط والغاز وخطوط أنابيب نقل النفط الخام وتخزينه للتصدير لمساحات واسعة من الأراضي، الأمر الذي أعاق تطوير الأنشطة الاقتصادية خارج القطاع النفطي كالزراعة والبناء السكني في المحافظة المنتجة.

إن تعاظم التأثير السلبي لقطاع استخراج النفط في اقتصاد المحافظات المنتجة، يؤكد أمراً تنظيمياً وسياسياً غاية في الأهمية الاقتصادية، ويتمثل في غياب إمكانات تطوير اقتصاد المحافظات المنتجة من دون تغيير إيديولوجية ''**النفط مقابل الغذاء**''، واستبدالها بإيديولوجية أخرى بديلة

لا تقطع الصلة بقطاع استخراج النفط ولكنها تضع الاقتصاد مقابل النفط. يمكن لنا تسمية الأيديولوجية البديلة بمصطلح "**النمو مقابل النفط**"، بمعنى إدارة قطاع الاستخراج النفطي بنظام مؤسساتي جديد يضع مسائل النمو والتطوير الاقتصادي والتحديث التكنولوجي والمعرفي للمحافظة المنتجة في مركز العمليات القانونية والتنظيمية والإنتاجية لإدارة قطاع الاستخراج النفطي نفسه.

في مقاربة "النفط مقابل الغذاء"، وهي المقاربة الرسمية المعتمدة في العراق منذ أمد طويل، يُدار قطاع الاستخراج النفطي الوطني بنظام موارد مؤسساتي يضمن إنتاج القيمة الاجتماعية المتحققة (وهي على وجهة التحديد قيمة عائدات تصدير النفط الخام، أو الريع النفطي)، بينما في مقاربة "النمو مقابل النفط"، المقترحة من كاتب هذه السطور، فتبنى على أساس نظام موارد مؤسساتي يضمن مُشاركة الاقتصاد المحلي في إنتاج القيمة الاجتماعية الكلية من إدارة نشاط قطاع الاستخراج النفطي المحلي؛ الأمر الذي سيوفر تحقيق القيمة الاجتماعية الكامنة (بمعنى إنتاج قيمة مضافة جديدة) من العمليات التنظيمية والاقتصادية والتكنولوجية لأنشطة استخراج النفط والغاز نفسها. تقوم مقاربة "النمو مقابل النفط" على أساس رؤية تنظيمية عملية مفادها الآتي: ينبغي أن يُدار قطاع الاستخراج النفطي الوطني بنظام موارد مؤسساتي جديد يسمح بإشراك المحافظة المنتجة والفعاليات الاقتصادية المحلية والسكان المحليين بشكل مباشر في العمليات التنظيمية والاقتصادية والتكنولوجية والبيئية الجارية بمناطق الاستخراج النفطي المحلية، من أجل خلق قيمة مضافة جديدة، ذلك أن مقاربة "النفط مقابل الغذاء" السائدة الآن تُقصي الأطراف المذكورة من المشاركة المباشرة في العمليات المعنية لنشاط الاستخراج النفطي الجاري فيها. يمكن ضمان مُشاركة الأطراف المحلية المذكورة في إدارة أنشطة قطاع استخراج النفط المحلي من خلال الإجراءين المؤسساتيين الآتيين:

- الأول، تعديل أحكام الدستور النافذ ذات الصلة المباشرة بإدارة الموارد النفطية (أحكام المادتين 111 و112)، بمسارات تثبيت مفردات نظام إدارة الموارد النفطية (الحقوق والمعايير والآليات والأدوات المؤسساتية الطابع والإجراء التنفيذي) وهياكله التنظيمية، على نحو يُلزم ويُيسّر ويُعجّل من تشريع قانون نظام موارد مؤسساتي جديد لإدارة قطاع الاستخراج النفطي الوطني (مقترح التعديل الدستوري أوردناه في المبحث الثاني من هذا الفصل).

- الثاني، ينبغي لقانون نظام الموارد المؤسساتي الجديد أن يوفر الشروط التنظيمية والقانونية المواتية للإشراك المباشر للأقاليم والمحافظات المنتجة في إدارة نشاط قطاع الاستخراج المحلي، عبر

مسارات وقنوات تنظيمية واقتصادية وتكنولوجية وغيرها، بما يحقق المنفعة الأعلى والضرر الأدنى للاقتصاد المحلي، وبما لا يلحق الضرر التنظيمي والتكنولوجي والاقتصادي بالعمليات الإنتاجية للاستخراج النفطي الجاري تنفيذها بموجب عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة في الوقت الحاضر.

وبما أن الحقول النفطية العملاقة والكبيرة تقع الآن في قبضة عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة مع الشركات الأجنبية، فمن الناحية العملية، سيعتمد تحقيق إشراك وإدماج اقتصادات الأقاليم والمحافظات المنتجة بإدارة نشاط قطاع الاستخراج النفطي فيها في ضوء التعديل الدستوري والقانوني المرتقب، على تغيير قواعد هذه العقود، وهو تحد كبير تحكم مواجهته شروط مختلفة كثيرة، منها الشرطان الآتيان (راجع المبحث الثالث للفصل الثاني من الكتاب):

- مدى اتساع ومقدار القوة التفاوضية التي تمتلكها حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة تجاه الحكومة الاتحادية، عند البحث في تغيير أحكام العقود النفطية المبرمة ما بين الحكومة الاتحادية والشركات النفطية الأجنبية العاملة في أراضي المكونات الاتحادية.

- إن مصادر تكوين القوة التفاوضية للأقاليم والمحافظات المنتجة كثيرة ومختلفة في قيمة التأثير التفاوضي، وتتوزع على مصادر دستورية وقانونية وسياسية واقتصادية وإنتاجية وجغرافية محلية الطابع، إلا أن النظام المؤسساتي السائد في إدارة الموارد النفطية لا يسمح بتكوين قوة تفاوضية قوية للحكومات المحلية المنتجة للنفط، ما لم يجر تعديل الدستور الحالي للبلاد وتشريع قانون نظام مؤسساتي جديد لإدارة الموارد النفطية، على نحو يسمح بموجبهما تكوين قوة تفاوضية محلية مؤثرة في أحكامهما المتعلقة بإدارة الموارد النفطية الوطنية. نشير إلى أن أحكام مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع وقانون شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018 لا تسمح بتكوين الحقوق والقواعد والآليات والأدوات المؤسساتية التنظيمية، الضامنة ليس فقط لمشاركة الأقاليم والمحافظات المنتجة مباشرة في إدارة مواردها النفطية المحلية، وإنما أيضا لا تكسبها قوة تفاوضية مؤثرة لتغيير قواعد عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة حاليا لصالحها، أو اكتسابها قوة تفاوضية مؤثرة للمُشاركة في إقرار وتنفيذ عقود جولات التراخيص النفطية المستقبلية المحتملة.

الخاتمة:

في جميع النُظم المؤسساتية لإدارة قطاع استخراج النفط الرسمية النافذة والمقترحة، تبرز للواجهة مُعضلات اغترابه (كتحديات وإمكانات) عن بيئته الاقتصادية المحلية، سواء على مستوى الاقتصاد الوطني، أم على مستوى اقتصادات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، الأمر الذي قاد إلى الإخفاق المأساوي في توطينه. إن نجاح نُظم إدارة الموارد النفطية مشروط دائماً بتكوين ودعم وحماية عناصر بيئات مؤسساتية ملائمة لعملها، وهذه العناصر بدورها ما هي إلا تحديات ينبغي مواجهتها وإمكانات ينبغي استثمارها في آن واحد، وإن أمر نجاح اختيار وتحقيق نظام مؤسساتي جديد لإدارة الموارد النفطية سيكون أيضا مرهونا بتكوين البيئة المؤسساتية المناسبة، والتي يأتي في مقدمتها المكوّن المؤسساتي الدستوري، والمكوّن المؤسساتي القانوني؛ والأخير يجب أن يُصاغ ويُشَرّع على ضوء أحكام المكوّن الدستوري، ذات الصلة المباشرة بتأسيس وفعل هذا النظام.

في المبحث الثاني من هذا الفصل، اقترحنا تعديل أحكام المادتين (111 و112) من الدستور النافذ، ذات الصلة المباشرة بنظام إدارة الموارد النفطية، بمثابة مُكوّن مؤسساتي دستوري للتمهيد لتأسيس نظام إدارة جديد لمواردنا النفطية عن طريق التشريع القانوني المناسب لهذا النظام. يتضمن المكوّنين الدستوري والقانوني للنظام المؤسساتي الجديد، المقترح من قبلنا لإدارة الموارد النفطية الوطنية، العناصر المؤسساتية الرئيسة الآتية:

1. موضوع الملكية: الاحتياطات النفطية والغازية المكتشفة والتي سيتم اكتشافها والكامنة، والمستخرج والمصنع والمصدر منها.

2. شخص موضوع الملكية: جميع أفراد الشعب العراقي وفي جميع أماكن تواجدهم الدائم أو المؤقت.

3. نوع الملكية: فردي تشاركي.

4. نمط إدارة موضوع الملكية: نمط الإدارة التشاركية.

5. طريقة تعيين شخوص الإدارة التشاركية لموضوع الملكية: الإنابة عن شخص المالك للتصرف بموضوع ملكيته، من خلال تكوين مؤسسات سيادية مستقلة إداريا وماليا، وتكون

العضوية فيها محصورة فقط بالشخوص الدستورية للتصرف بحقوق الإدارة التشاركية لموضوع الملكية.

6. شخوص التصرف بحقوق الإدارة التشاركية لموضوع الملكية: الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز.

7. تشجيع الجهد الوطني المباشر، وتحريم أي شكل من أشكال الامتياز النفطي وما في حُكمه، والتعاون مع الغير في نشاط إدارة تطوير واستغلال موضوع الملكية. يُشترط لنفاذ عقود التعاون مع الغير في نشاط إدارة تطوير واستغلال موضوع الملكية مصادقة مجلس النواب.

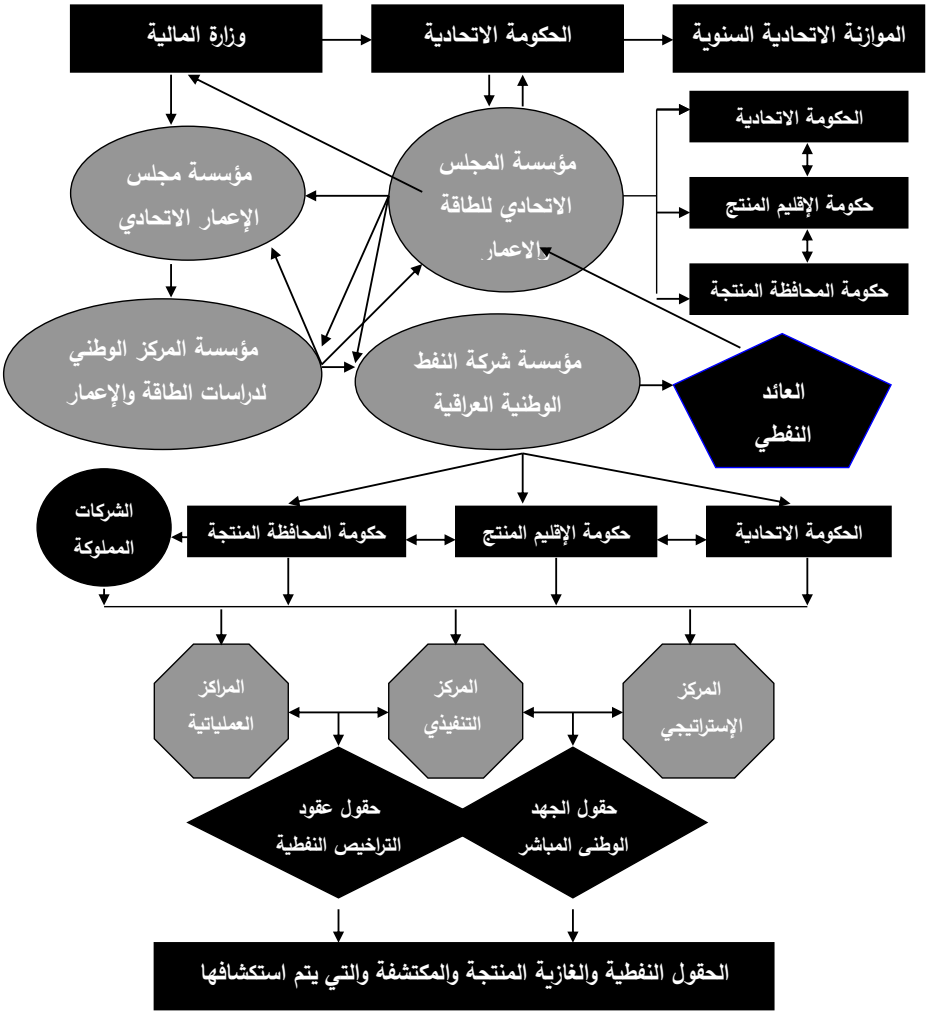
8. مسارات نشاط الإدارة التشاركية لموضوع الملكية: مسار الإدارة الإستراتيجية ومسار الإدارة العملياتية.

9. قواعد/معايير النشاط والتصرف بمخرجات الإدارة التشاركية لموضوع الملكية: ضمان خيار المنفعة الأعلى لشخص الملكية على المستويين الوطني والمحلي للإنتاج النفطي (إنتاج القيمة الاجتماعية المتحققة وإنتاج القيمة الاجتماعية الكامنة)، واعتماد تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار النفطي، وتأمين معايير الجودة والشفافية والإفصاح والإنصاف وغيرها، وبما لا يلحق الضرر التكنولوجي بالمكامن النفطية والغازية وبالبيئة المحيطة.

10. الهيكل المؤسساتي للإدارة التشاركية لموضوع الملكية (أنظر خارطة الطريق المؤسساتية في الشكل 3,2 أدناه).

تبتدئ خارطة الطريق المؤسساتية بتكوين كيان إداري مستقل إدارياً ومالياً، تحت تسمية **مؤسسة "المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار"** مثلاً، تُمَثّل فيها جميع شخوص الإدارة الاستراتيجية والعملياتية التشاركية لموضوع الملكية. يجري تشكيل هذا المجلس عن طريق تشريع قانون خاص به. يتكون المجلس من الشخوص الثلاثة للتصرف بحقوق الإدارة التشاركية لموضوع الملكية: الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط، ولا ينبغي لأي خبير أن يشغل عضوية المجلس. يمثل الحكومة الاتحادية في هذا المجلس مجلس الوزراء (أو تخويله وزارة النفط الاتحادية)، بينما سيكون مجلس النواب خارج عضوية المجلس لاستحالة مشاركته في أعمال الإدارة التنفيذية المباشرة للشؤون العامة (على ضوء التحديد الدستوري لوظائف مجلس النواب في التشريع والرقابة، الوارد في المادة 61/أولا/ثانيا). يمثل حكومة الإقليم والمحافظة المنتجة في عضوية المجلس الجهة المختصة

بشؤون الطاقة في السلطة التنفيذية من هذه الحكومة. يجري تمثيل جميع الأقاليم والمحافظات المنتجة في المجلس عند حد معين من حجم إنتاجها النفطي، كأن يكون مثلا (100 ألف) برميل نفط مكافئ في اليوم.



الشكل 3,2. خارطة طريق مؤسساتية لنظام جديد لإدارة الموارد النفطية الوطنية بعد التعديل الدستوري المُقترح من كاتب هذه السطور

يتولى المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار صياغة السياسة النفطية للدولة وأعمال الإدارة الإستراتيجية للموارد النفطية (إعداد وصياغة السياسات والخطط الإستراتيجية لتطوير واستغلال الموارد النفطية) وتقديمها مباشرة لمجلس النواب للتشريع أو للمصادقة على وثائقها؛ وتنظيم وتوجيه ورقابة إدارة العمليات النفطية الجارية سواء من قبل شركة النفط الوطنية العراقية، أم من قبل شركات النفط الأجنبية العاملة بموجب عقود جولات التراخيص النفطية المبرمة والعقود النفطية المستقبلية. يجري التصويت على قرارات المجلس بموجب آلية تنظيمية مُحددة يتضمنها قانون المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار، تأخذ بالحسبان حجم الإنتاج النفطي اليومي لأعضاء المجلس (باستثناء مجلس الوزراء أو وزارة النفط الاتحادية، حيث تخصص له/لها حصة من التصويت، كأن تكون مثلا 33,34 %، والثلثان المتبقيان يجري توزيعهما بين حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة حسب نسبة إنتاجها من إجمالي حجم الإنتاج النفطي الوطني الكلي).

في النظام المؤسساتي الجديد لإدارة الموارد النفطية، يمكن لوزارة النفط الاتحادية أن تؤدي فيه دورها التنظيمي ووظائفها الإدارية باحتمالين تنظيميين مختلفين: الأول، إشغالها عضوية المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار، وفي الوقت نفسه إدارة شركات تكرير وتصنيع النفط (في حالة استثناء هذه الشركات من التشكيلات المملوكة لشركة النفط الوطنية العراقية)؛ والثاني، الاكتفاء بعضوية المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار، وهو احتمال يتفق تماماً مع ما جاءت به الأسباب الموجبة في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالقة التشريع. في مشروع مجلس الوزراء لهذا القانون عام 2011، جرى تحرير وزارة النفط من الإدارة المباشرة للعمليات النفطية: «... من أجل تمكين وزارة النفط من التركيز على دورها الرئيس فيما يتعلق بوضع السياسات الاتحادية والتخطيط والإشراف والمتابعة وتحسين الكفاءة التشغيلية...»، وهذا الدور التنظيمي ستؤديه وزارة النفط في المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار.

يُمكن للمؤسسات الثلاث الآتية (شركة النفط الوطنية العراقية، مجلس الإعمار الاتحادي، والمركز الوطني لدراسات الطاقة والإعمار) أن ترتبط تنظيميا وعلى نحو مباشر بالمجلس الاتحادي للطاقة والإعمار:

1. مؤسسة "شركة النفط الوطنية العراقية": يجري اقتراح مشروع قانون الشركة كمؤسسة مستقلة إداريا وماليا من قبل المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار ومرتبطة تنظيميا به، بما ينسجم مع

أحكام التعديل الدستوري المقترح، كمُشغّل وطني لجميع حقول النفط والغاز المنتجة والمكتشفة والتي يتم استكشافها، ويضع نظام عملها الداخلي بنفسه لا أن يترك لمجلس إدارتها. "تزاول الشركة والشركات المملوكة لها نشاطها بضمان الحكومة" (الاقتباس من: الفقرة 3 من المادة 2 في قانون تأسيس الشركة رقم 123 لسنة 1967). تتولى الشركة أعمال الإدارة الإستراتيجية (في حدود صلاحياتها)، وأعمال الإدارة العملياتية (إدارة العمليات التشغيلية)، وأعمال الإدارة التنفيذية (إدارة عمليات تحقيق السياسات والخطط والبرامج والمشروعات والمبادرات الإستراتيجية، التي يَعدّها ويُصادق عليها المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار). للشركة مجلس إدارة يضم في عضويته: ممثل عن مجلس الوزراء (أو عن وزارة النفط الاتحادية)، وممثل عن السلطة التنفيذية في حكومة الإقليم المنتج، وممثل عن السلطة التنفيذية في حكومة المحافظة المنتجة، ورؤساء إدارات الشركات النفطية المملوكة لشركة النفط الوطنية العراقية. لا ينبغي لأي خبير أن يشغل عضوية مجلس إدارة الشركة. في الهيكل التنظيمي لمجلس الإدارة، يمكن الاكتفاء بمنصب رئيس المجلس لتلافي تقاطع خطوط السلطة الإدارية والصلاحيات التنظيمية في عمل المجلس، ولتبسيط وتسهيل عمليات اتخاذ القرارات فيه ورقابة مسؤوليات تنفيذها من قبل المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار وأجهزة الرقابة الحكومية الأخرى. تتكون تشكيلات الشركة من جميع الشركات المستخرجة للنفط والغاز، وشركات الخدمة النفطية، وشركات نقل النفط بالأنابيب والناقلات البحرية ومرافئ التصدير، وشركات تكرير وتصنيع وتسويق النفط والغاز ومنتجاتهما. تجري عمليات اتخاذ القرارات في مجلس إدارة الشركة على وفق الآليات التنظيمية التي يتضمنها نظامها الداخلي، الموضوع لها من قبل المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار. يمكن استثناء شركات تكرير وتصنيع النفط والغاز من تشكيلات الشركة في الوقت الحالي، وربما لأمد زمني غير منظور، بغرض تخفيف أعباء إدارة عمليات هذه الأنشطة على الشركة، وإيكال هذه المهمة لوزارة النفط الاتحادية حتى وقت اكتمال الشروط المناسبة لضمها لأعمال الشركة لاحقا. يتكون الهيكل التنظيمي للشركة من التقسيمات التنظيمية الثلاثة الآتية:

أ. **المركز الإستراتيجي (مجلس إدارة الشركة)**: يختص المجلس بأعمال الإدارة الإستراتيجية لنشاط الشركة في تطوير واستغلال الموارد النفطية الوطنية على وفق سلطاته وصلاحياته التنظيمية كمُشغل وطني للحقول النفطية، ويتكون، كما أشرنا أعلاه، من الشخوص التنظيمية الآتية: الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، عن طريق انتداب ممثلين عن سلطاتها التنفيذية في المجلس، وبموافقة المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار ومصادقة مجلس النواب على هذا

التمثيل، ورؤساء إدارات مجالس الشركات المملوكة للشركة. يجري تمثيل حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في المجلس على وفق معيار حجم إنتاجها النفطي، معبرا عنه ببرميل نفط مكافئ يومي يُتفق بشأنه. لا ينبغي للخبراء إشغال عضوية المجلس. يختار المجلس رئيساً له من بين أعضائه بالأغلبية المطلقة وبموافقة المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار ومصادقة مجلس النواب.

ب. **المركز التنفيذي:** يختص بأعمال الإدارة التنفيذية لنشاط الشركة، ويتكون من الشخوص التنظيمية الثلاثة الآتية: 1) "مجلس النفط"، 2) رئيس مجلس إدارة الشركة ونوابه (يتم ترشيح واختيار النواب من قبل مجلس إدارة الشركة، وعند الضرورة التنظيمية بموافقة المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار ومصادقة مجلس النواب على الاختيار)، 3) المديرون العامون لأنشطة الأعمال الرئيسة في المركز التنفيذي. تنحصر مهام مجلس النفط (وهو تشكيل تنظيمي مستوحاة فكرته، ولكن بوظائف وأدوار وشخوص تنظيمية مُغايرة، من المادة 1/ب والمادة 6 لقانون تنظيم وزارة النفط رقم 101 لسنة 1976) في نقل قرارات المركز الإستراتيجي إلى المراكز العملياتية وضمان تنفيذها، فضلا عن تقديم الدعم والإسناد التقني والمعلوماتي لمجلس الإدارة والمراكز العملياتية. يشغل عضوية "مجلس النفط" رئيس مجلس إدارة الشركة ونوابه، وممثلون عن الشركات المملوكة للشركة (يجري تمثيل شركات الاستخراج النفطي بمقياس إنتاج برميل نفط مكافئ يومي، وشركات التكرير والتصنيع النفطي بمقياس حجم الإنتاج السنوي، وجميع الشركات الأخرى بمقياس الحلقة التنظيمية/ التكنولوجية النفطية لنشاطها). لا ينبغي للخبراء إشغال عضوية مجلس النفط. رئيس مجلس إدارة الشركة هو الذي يُمثلها أمام الجهات الرسمية وغيرها، ويرأس مجلس النفط فيها، ويُنفذ قرارات مجلس إدارة الشركة. يتولى المديرون العامون في المركز التنفيذي إدارة أنشطة الأعمال الرئيسة للشركة (الإنتاج، التطوير، المالية، الموارد البشرية، التسويق، العلاقات العامة، وغيرها)، ويجري ترشيحهم من قبل رئيس مجلس إدارة الشركة، واختيارهم من قبل مجلس النفط ومصادقة مجلس إدارة الشركة.

ج. **المراكز العملياتية:** تُعدّ كل شركة من الشركات المملوكة لشركة النفط الوطنية العراقية مركزا تنظيميا عملياتيا مستقلاً لها. يتولى المركز المعني أعمال الإدارة العملياتية، في نطاق تخصصه الوظيفي، لتحقيق السياسات والخطط والبرامج والمشروعات والمبادرات الإستراتيجية، الموضوعة من قبل المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار.

2. مؤسسة "مجلس الإعمار الاتحادي": يجري اقتراح مشروع قانونها ونظام عملها الداخلي كمؤسسة مستقلة إداريا وماليا من قبل المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار ومرتبطة تنظيميا به. تناط بهذا المجلس حصريا مهمات توظيف جزء من الأرباح الصافية التي تحققها شركة النفط الوطنية العراقية جراء عملياتها النفطية. نحن نقترح أن يجري توزيع الأرباح الصافية للشركة (بعد استعادة تكاليفها الرأسمالية والتشغيلية) على النحو الآتي: نسبة 10 % لتمويل الاستثمارات النفطية المستقبلية للشركة، وتمويل تحسين البيئة والبنى التحتية المادية والاجتماعية في مناطق الاستخراج النفطي لعملياتها، وتمويل مجالات خدمة العاملين فيها؛ ونسبة 90 % تؤول للمجلس الاتحادي للطاقة والإعمار، يجري توزيعها على النحو الآتي: يُخصص منها نسبة 20 % لتمويل مشروعات "مجلس الإعمار الاتحادي"، و80 % لتمويل الموازنة الاتحادية السنوية عن طريق وزارة المالية الاتحادية (أنظر تفصيل ذلك في المبحث الرابع من هذا الفصل).

3. مؤسسة "المركز الوطني لدراسات الطاقة والإعمار": يجري تأسيسها ووضع نظام عملها الداخلي من قبل المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار كمؤسسة تابعة تنظيميا له، ويجري تمويل نشاطها من قبل مجلس الإعمار الاتحادي. يُقدم المركز خدماته من الدراسات والاستشارات والمعلومات بطلب رسمي من المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار أو شركة النفط الوطنية العراقية أو مجلس الإعمار الاتحادي. من جانب تقديم المركز خدمات الاستشارات، فهو يحل محل "مكتب المستشارين المستقلين" التابع للمجلس الاتحادي للنفط والغاز في مشروعات قانون النفط والغاز الاتحادي العالق التشريع، ومحل الخبراء في مجالس إدارات جميع المؤسسات المذكورة في هذا المبحث (المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار، شركة النفط الوطنية العراقية، ومجلس الإعمار الاتحادي)، ذلك أن عمل الخبراء في المؤسسات السيادية المذكورة يتنافى مع خصوصية نشاط ووظائف هذه المؤسسات أولا؛ وثانيا، ربما يقع الخبراء تحت تأثير وهيمنة بعض رجال السياسة، الأمر الذي يقود إلى خضوع استخدام خبراتهم المهنية للمناورات السياسية الضيقة . يصدر المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار لائحة عامة بشروط التوظيف والعمل في المركز، تستند على سياسة عدم التمييز الجنسي والطائفي والعرقي والقومي في التوظيف والتشغيل، ودعم المجلس لحقوق العاملين المشروعة في المركز (هذه السياسة استعرناها من: الفقرة رابعا من المادة 18 في قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم 4 لسنة 2018، غير الموصوفة بعدم الدستورية بموجب قرارات المحكمة الاتحادية العليا).

المصادر:

دستور جمهورية العراق (2005).

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

قانون تنظيم وزارة النفط رقم 101 لسنة 1976.

قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.

الكعبي، جواد كاظم لفته (2018). حول خيبة أمل المحافظات المنتجة من نظم إدارة صناعة استخراج النفط في العراق. http://iraqieconomists.ne، في 9 كانون الثاني.

مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي، المقترح من قبل مجلس الوزراء، آب 2011.

المبحث الرابع. مشكلات إعمار العراق من منظور الأنظمة المؤسساتية لإدارة الموارد النفطية الوطنية

المقدمة:

بتوافق سياسي واجتماعي مُحدد وفي بلد مُحدد وفي لحظة تاريخية مُحددة، يجري إنشاء ''المؤسسات'' Institutes الحاكمة والناظمة والمديرة لمختلف أنواع النشاط الإنساني، ومنها نشاط الإعمار، استجابة لاستحقاقات موضوعية مُلّحة يتطلبها الحراك الإنساني المعني في اللحظة الزمنية المعينة، وفي مستقبل تطور وتغير هذا الحراك. في نشاط الإعمار، تتضمن عملية التكوين المؤسساتي نوعين من المؤسسات: الأول، ''مؤسسة القانون'' الحاكم والناظم لنشاط الإعمار؛ والثاني، ''مؤسسة مجلس الإعمار'' ككيان أو هيكل إداري مُكلف بإدارة نشاط الإعمار على وفق الحقوق والقواعد والآليات والأدوات التي تتضمنها أحكام وضوابط مؤسسة القانون. في الوقت نفسه، ينبغي لعملية تكوين مؤسستيّ الإعمار المذكورتين أن تجري بما لا يُناقض أو يُخالف أو يَتقاطع بعضها مع البعض الآخر، أو مع فعل المؤسسات السائدة في البلاد وقتها، ومنها مؤسسات الدستور والتشريعات النافذة، فضلا عن الأخذ بالحسبان التجربة التاريخية السابقة لعمل هاتين المؤسستين عندما تنشأ حاجة جديدة إلى إحيائهما أو تطويرهما أو تغييرهما.

منذ خمسينات القرن الماضي ولغاية الآن، جرى التكوين المؤسساتي لنشاط الإعمار في بلادنا عبر ثلاثة قوانين حاكمة وناظمة له (قوانين: 1950، 1953، 1959)، وبخمسة كيانات إدارية مختلفة (كيانات: مجلس الإعمار، مجلس الإعمار ووزارة الإعمار، مجلس التخطيط الاقتصادي ووزارة التخطيط)، وفي عام 2019 تم طرح مشروع قانون رابع وبكيان سادس (كيان مجلس الإعمار) لهذا النشاط، مع الإشارة إلى استمرار كيان وزارة التخطيط في هذا المشروع.

في تكوين قوانين وكيانات نشاط الإعمار في البلاد، شغلت أنظمة إدارة الموارد النفطية الوطنية المكانة المؤسساتية الحاسمة في هذا التكوين، سواء من جانب صياغة أحكامها أم من جانب تقرير حقوق وقواعد وآليات وأدوات تمويل نشاط الإعمار نفسه. لقد توافقت مؤسسات وكيانات نشاط الإعمار للفترة 1950–1959 مع مفهوم الإعمار المطروح فيها، الأمر الذي قاد إلى نجاحها بامتياز، بينما أخفقت مؤسسات وكيانات الفترة 1959–2019 بامتياز أيضا

في ذلك، وسيصيب الإخفاق مؤسسات وكيانات فترة 2019- ...؟ الواردة في مشروع قانون مجلس الإعمار الجديد، كما نرى ذلك في هذا المبحث، بسبب تناقضاتها الداخلية، وتناقضها مع المؤسسات والكيانات القائمة حالياً في البلاد، ومنها الدستور النافذ في أحكامه ذات الصلة بإدارة الموارد النفطية الوطنية، وشركة النفط الوطنية العراقية في أحكام قانونها لسنة 2018. في المبحث، وبقسمين، نُجري تحليلا مُقارنا لفعل هذه المؤسسات والكيانات في نشاط الإعمار، بهدف تقرير مدى استجابتها أو عدم استجابتها لشروط تكوينها في الظروف المختلفة: الأول، الارتقاء المؤسساتي لإدارة نشاط إعمار العراق؛ الثاني، تحليل مُقارن لأنظمة إدارة الإعمار في قوانين مجلس الإعمار. في خاتمة المبحث، سنقدم مُقترح مؤسساتي الطابع والإجراء التنفيذي لتكوين كيان «مجلس الإعمار» من منظور مؤسساتي وتنظيمي مُختلف عن مشروع قانونه، يمتلك صلاته المباشرة بأنظمة إدارة الموارد النفطية الوطنية السائدة أو المقترحة. تجدر الإشارة إلى أن قطاع استخراج النفط الخام في العراق يشغل المكانة الاقتصادية الطاغية في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، وتساهم إيرادات تصدير النفط الخام بأكثر من 90 % في تمويل الموازنات العامة الاستثمارية والتشغيلية للبلاد.

3.4.1. الارتقاء المؤسساتي لإدارة نشاط الإعمار

يُعدّ «قانون مجلس الإعمار»، من منظور منهجية التحليل المؤسساتي لإدارة أنشطة الأعمال المختلفة (أنظر هذه المنهجية في: لفته، 2011: 185-181؛ الكعبي، 2017: 63-37)، بمثابة تكوين لمنظومة System مؤسساتية كلية، مُتكونة من منظومتين فرعيتين Subsystems مختلفتين في الشكل والمضمون لإدارة نشاط الإعمار المستهدف التحقيق: منظومة ''**القانون**'' Law بوصفها منظومة حاكمة للنشاط، ومنظومة ''**المجلس**'' بوصفها كياناً أو هيكلاً Structure إدارياً/تنظيمياً لتحقيق هذا النشاط. سنقوم في هذا القسم من المبحث بالتعريف بهذا المنهج أولا، وثانيا استخدامه في تحليل ظروف نشأة المنظومتين الفرعيتين المذكورتين آنفاً.

أولاً. مفهوم المنظومة المؤسساتية الكلية لإدارة نشاط الإعمار:

إن المقصود بالمنظومة المؤسساتية الكلية لإدارة نشاط الإعمار هو إجمالي حقوق وقواعد ونُظُم وقيّم مختلفة، سياسية واقتصادية وتنظيمية وقانونية واجتماعية وغيرها، حاكمة وموجهة لأنماط

سلوك المشاركين في هذا النشاط، حيث لا يمتلك الأفراد أو مجموعات الأفراد بالأساس أي سلطة شكلية (رسمية) أو غير شكلية فوقها من منظور الفترة القصيرة أو منظور الفترة المتوسطة، إذ أن تغييرها أو تطويرها أو إلغاءها أو إحيائها يتطلب توافقا اجتماعيا وسياسيا جديدا وفترة زمنية كافية. تستهدف المنظومة المؤسساتية الكلية لإدارة نشاط الإعمار تقرير الشروط التي يجري بموجبها تحقيق الاختيار الفردي أو الجمّعي لخيارات القرارات التنظيمية ذات الصلة بإنتاج وتوزيع واستخدام الموارد الاقتصادية لنشاط الإعمار (وهي موارد نفطية تتراوح نسبة تمويلها لمشروعات الإعمار في العراق ما بين 100 % في قانون سنة 1950 و5 % في مشروع قانون سنة 2019). في الوقت نفسه، تَشّرع المنظومة المؤسساتية الكلية لإدارة نشاط الإعمار بالأداء الوظيفي الكفء والفعال والإيجابي فقط عند الالتزام الصارم بمتطلبات قواعد السلوك (فضلاً عن الاشتراط المتبادل للالتزام بهذه القواعد)، إذ من دون مثل هذا الالتزام فإن مُهمة تحقيق أي أهداف لإدارة هذا النشاط ستفتقد لأي معنى تنظيمي أو اقتصادي أو اجتماعي. يمكن النظر في مفهوم ''المؤسسات'' بعدّها:

- حقوق وقواعد/معايير وآليات وأدوات وقيّم سلوك مُقننة بالقانون أو العُرف والتقاليد، تضمن مصالح وتطلعات جميع الأطراف المشاركة في النشاط المعني.
- المؤسسات بوصفها كيانات أو هياكل تنظيمية (منظمات الأعمال)، أو حكومية (أجهزة سلطة الدولة، ومنها مجلس الإعمار)، أو سياسية (الأحزاب والمنظمات السياسية)، أو اجتماعية (اتحادات مهنية ومنظمات المجتمع المدني غير الحكومية).
- المؤسسات بمعناها الواسع، أي الثقافة ونمط التفكير والسلوك وغيرها.

يُمكن لمؤسستي الإعمار (القانون والكيان) أن تُستخدما بطريقة تعسفية أو غير هادفة، عندما تكون دوافع وطبيعة استعمالهما، من قبل مؤسسيهما ومستخدميهما، مُغايرة أو مُتقاطعة مع الحد الأدنى من القواعد والقيّم، التي تتوافر عليها هاتان المؤسستان لأداء وظيفتيهما الأساسية في تخفيض مستويات تكاليف إدارة نشاط الإعمار وما يصاحبها من مستويات حالات عدم التأكد والمخاطرة في الاقتصاد والمجتمع، والتي يُمكن الوصول إليها فقط عبر الالتزام بمعايير وقواعد وقيّم السلوك، والأخيرة تمثل جوهر المؤسسات. إن الاستعمال غير الهادف لمؤسستي الإعمار يُمكن أن يتجلى في أشكال واتجاهات مختلفة، ويُمكن لهذا الاستعمال أن يتحقق من خلال المظاهر الرئيسة

الآتية، التي جرى ذكرها فيما تقدم من صفحات هذا الكتاب، كعوائق مؤسساتية وتنظيمية كبيرة أمام عمليات تحقيق الإعمار المنشود:

- استثمار المؤسسات لتحقيق منافع ضيقة بدون الخشية من العقاب أو المساءلة القانونية، نتيجة لغياب أو ضعف آليات الرقابة الداخلية والخارجية في فعل هذه المؤسسات.
- التلاعب بالمؤسسات لتبرير سلوك تنظيمي يتطابق شكليا مع «نص» المؤسسات، ولكنه يتقاطع مع «الروح» أو الغاية التي تنشدها هذه المؤسسات.
- استخدام المؤسسات بمثابة غطاء للتمويه في «ظله» على نشاط أو سلوك تنظيمي غير قانوني أو غير شرعي.
- إخضاع المؤسسات و/أو «خصخصتها»، بمعنى الاستحواذ غير المشروع على المؤسسات لصالح فئة أو فئات اجتماعية أو سياسية معينة، من خلال عمليات تحويل المؤسسات من كونها منفعة مُجتمعية عامة إلى مصدر فئوي لجني الريع من استعماله.

هذه المظاهر وغيرها للاستعمال غير المشروع للمؤسسات في غير الأغراض التي جرى بموجبها تأسيسها، تقود منطقيا إلى التصاعد الحاد والواسع النطاق في مقدار تكاليف المعاملات التجارية، أي تكاليف إدارة نشاط الإعمار، الأمر الذي يقود إلى إنتاج بيئة مؤسساتية فاسدة ستعوق بدورها عمليات تطوير وتحديث وتنمية البلاد، ما لم تَشّرع مؤسسة الدولة وضحايا الاستعمال غير المشروع لمؤسستي الإعمار المذكورتين بتبني وتحقيق سياسات وإجراءات عاجلة في الإصلاح المؤسساتي. يمكن لنشاط الإعمار أن يجري تحقيقه و/أو عدم تحقيقه في ثلاث حالات من **التنظيم المؤسساتي** لإدارته:

- حالة غياب القوانين والحقوق والقواعد والآليات والأدوات، المنظّمة لإدارة نشاط الإعمار.
- حالة وجود القوانين والحقوق والقواعد والآليات والأدوات، التي تنشئ وتُكرّس الفساد في إدارة نشاط الإعمار (أطلق أحد الباحثين على مؤسسة مجلس الإعمار في مشروع قانونه لسنة 2019 تسمية ''شركة قابضة'' Holding Company. السعدي، 2019).
- حالة وجود القوانين والحقوق والقواعد والآليات والأدوات، التي تناهض الفساد في إدارة نشاط الإعمار (الحالة المقترحة لتكوين ''مجلس إعمار اتحادي'' في خاتمة هذا المبحث).

وبما أن المؤسسات تُنشأ وتُؤسس نتيجة لتوافق سياسي ومجتمعي معين في مرحلة تاريخية معينة لتحقيق وظائف مُحددة، تُنظّم وتضبط طوعا أو بالإجبار الحكومي السلوك التنظيمي للأطراف المشاركة في النشاط، فإنها أيضا بحاجة إلى الحماية الدستورية والسياسية والاجتماعية والمعنوية من نزعات الاستعمال غير الهادف والمتعسف وغير المشروع لها، إذ إن وظيفة حماية المؤسسات لا تقل أهمية عن وظيفة تكوين المؤسسات نفسها. إن المؤسسات الحاكمة والناظمة لنشاط الإعمار (القانون والكيان) ستكون ضعيفة وقابلة للاختراق والاستعمال غير المشروع لها في أحد أو جميع الظروف المحتملة الآتية:

- أدلجة وتسييس المؤسسات بما يتلاءم مع أهداف النظام السياسي القائم في البلاد.
- وجود بيئات مؤسساتية سياسية واقتصادية وقانونية طيّعة على الإدارة غير المحترفة.
- عدم الصياغة القانونية أو المفهومية أو اللغوية الواضحة والقاطعة الدلالات للحقوق والقواعد والآليات والأدوات التي تتضمنها المؤسسات.

ثانيا. الظروف المُصاحبة لنشوء المنظومة المؤسساتية الكلية لإدارة نشاط إعمار العراق:

تُولد المؤسسات الحاكمة والناظمة لإدارة النشاط الاقتصادي استجابة لحاجات مجتمعية مَلّحة، أفرزها حراك سياسي واقتصادي فاعل في لحظة زمنية معينة. في الصفحات القليلة التالية، سنرصد الظروف التي صاحبت ولادة وتطور واختفاء المؤسسات المعنية بإدارة نشاط الإعمار في أربع محطات تاريخية تغطي مدة زمنية طويلة (1950–2019) من التكوين المؤسساتي للدولة العراقية.

1. قانون مجلس الإعمار رقم (23) لسنة 1950: لا يتوفر هذا القانون على أسباب موجبة لتشريعه. لقد جاء هذا القانون استجابة لتحقيق أمرين: الأول، تلبية لاشتراط البنك الدولي للإعمار والتطوير عام 1950 في إنشاء مجلس خاص للإشراف على صرف القرض الذي طلبه العراق لتنفيذ مشروع سد الثرثار (حسين، 2017: 515)؛ الثاني، استجابة لتوقعات الحكومة العراقية بزيادة إيراداتها النفطية بعد توقيع اتفاقية مناصفة الأرباح عام 1950 بين الشركات النفطية الدولية وحكومات البلدان المنتجة للنفط في الشرق الأوسط (أبرم العراق هذه الاتفاقية في عام 1952).

2. قانون مجلس الإعمار ووزارة الإعمار رقم (27) لسنة 1953 (بموجب المادة الثالثة والعشرون منه، تم إلغاء قانون سنة 1950 السابق عليه): وبما أن هذا القانون لا يتوفر أيضا على أسباب موجبة لتشريعه، عندها سنحاول التفتيش عن الظروف المصاحبة لتشريعه من خلال مُقارنة أحكامه ذات الصلة مع أحكام القانون السابق عليه. تشترط أحكام قانون سنة 1950 (المادة الثالثة/الفقرة 1/ البند أ/ب، الفقرة 2/3) أن «يقدم مجلس الإعمار إلى مجلس الوزراء مشروعاً اقتصادياً ومالياً عاماً لتنمية موارد العراق ورفع مستوى معيشة أفراده لغرض رفعه إلى مجلس الأمة» للمصادقة عليه، فضلا عن قيام مجلس الإعمار «بتنسيق المشاريع العمرانية التي قد تنشأ في الوزارات المختصة». ومن أجل تحقيق واجبات مجلس الإعمار المذكورة، كما نعتقد، اقتضت الحاجة إلى إنشاء كيان مؤسساتي جديد مضاف إلى الكيان المؤسساتي القائم لمجلس الإعمار نفسه هو «وزارة الإعمار» يتولى التنفيذ المباشر لتلك الواجبات (أحكام قانون سنة 1953: المادة الأولى، المادة الثانية، المادة الثانية عشرة/4، المادة الثالثة عشرة/1، المادة التاسعة عشر). فضلاً عن ذلك، يلتزم مجلس الإعمار في قانونه لسنة 1950 بتسليم «... المشاريع المنجزة من قبله إلى الوزارات المختصة لإدارتها وصيانتها» (المادة الثالثة عشرة/5، وهو الالتزام نفسه في المادة الرابعة عشرة/3 من قانون 1953). ومن خلال استعراضنا لأسماء الوزراء الموقعين على القانونين المذكورين، نلاحظ عدم وجود العدد الكافي من الوزارات القطاعية لإدارة مشروعات مجلس الإعمار المنجزة (في قانون سنة 1950: وزارة المواصلات والأشغال، ووزارة المعارف؛ وفي قانون سنة 1953: وزارات الزراعة، المواصلات والأشغال، ووزارة المعارف)، وهو أمر، كما نعتقد أيضاً، تطلب تأسيس وزارة الإعمار لإدارة تصميم وتنفيذ مشروعات الإعمار من قبل مجلس الأعمار.

3. قانون السلطة التنفيذية للجمهورية العراقية رقم (74) لسنة 1959 (بموجب المادة الثانية والعشرين منه، تم إلغاء قانون سنة 1953 السابق عليه): هذا القانون لا يتوفر أيضا على أسباب موجبة لتشريعه. بموجب المادة الثانية منه، عُدّت وزارة التخطيط ضمن تشكيلة مجلس الوزراء، وبموجب الفقرة (2) من المادة التاسعة للقانون تم إنشاء «مجلس التخطيط الاقتصادي»، وبموجب المادة التاسعة عشرة منه «يزاول مجلس التخطيط الاقتصادي صلاحيات مجلس الإعمار الملغى...». يرى أحد الباحثين (علي، Sotaliraq.com/2019/09/21) في تفسيره لإلغاء مجلس الإعمار ووزارة الإعمار بعد عام 1958 السبب الآتي: "في العهد الجمهوري وجدوا

أن منهاج الإعمار هو في الواقع منهاج استثماري... وأرادوا التخطيط للتنمية فصارت تسمية مجلس الإعمار مجلس التخطيط». ربما الأمر هكذا، ولكن توسيع تشكيلة مجلس الوزراء بإضافة وزارات اقتصادية قطاعية جديدة (منها وزارات الإصلاح الزراعي والصناعة والنفط) وانخراط البعض منها (وزارتي الصناعة والإصلاح الزراعي) في عضوية مجلس التخطيط الاقتصادي المستحدث، قد أحدث تغييراً نوعياً كبيراً في عمليات إدارة أعمال الإعمار المستهدفة التحقيق في البلاد، الأمر الذي تطلب استحداث كيانين مؤسساتيين لاستيعاب هذا التغيير: كيان وزارة التخطيط، وكيان مجلس التخطيط الاقتصادي، ليحلان محل كيان وزارة الإعمار وكيان مجلس الإعمار في قانون سنة 1953. قد يكون أمر إلغاء مجلس الإعمار ووزارة الإعمار ليس بهذا القدر من التعقيد الذي نبحثه هنا، كل ما في الأمر وببساطة شديدة ربما أراد رجال العهد الجمهوري قطع الصلة بمؤسسات العهد الملكي (الذي أسموه في خطابهم السياسي بالمهاد) استجابة للمد الثوري الذي اجتاح البلاد وقتها بعد ثورة 14 تموز 1958.

4. مشروع قانون مجلس الإعمار لسنة 2019 (بموجب المادة 31 منه، تم إلغاء قانون سنة 1953 الملغى عام 1959 وليس قانون سنة 1959!): يمتلك هذا القانون الأسباب الموجبة لتشريعه، ولكن لا يُفّهم منها ظروف ومُبررات إعادة إحياء «مؤسسة مجلس الإعمار»، إذ إن غرض «تنفيذ المشاريع الكبرى بفاعلية وحسن تخطيط وإدارة... وتنفيذ مشاريع التنمية ذات الأهمية الاقتصادية للتنمية... وإنشاء المشاريع الإستراتيجية والصناعية والزراعية والصحية...» (الأسباب الموجبة لمشروع القانون) لا يُمكن لها أن تكون مُبررات موضوعية كافية لإعادة إحياء مجلس الإعمار الملغى منذ سبعين عاماً تقريباً، ولا يمكن لها أيضاً أن تكون بمثابة حقوق وقواعد وآليات وأدوات تضمن «... تأسيس مجلس يتكامل بالأهداف ويتوازن مع بقية مؤسسات الدولة ويتمتع بصلاحيات واسعة لكي يتولى التعاقد والرقابة والإشراف ومتابعة المشاريع وإدامة تشغيلها...» (الأسباب الموجبة لمشروع القانون)، كما سيرد تفصيله في هذا المبحث. في السياق، يرى أحد الباحثين (علي، Sotaliraq.com/2019/09/21)، أن مجلس الإعمار في مشروع القانون المعني جاء لمعالجة الخلل في عمل المؤسسات المسئولة عن المشروعات الاستثمارية الحكومية الواردة في الموازنات العامة، ومَرّكزة صلاحيات إدارة وتنفيذ المشروعات الاستثمارية الحكومية التي تتولاها وزارة التخطيط ووزارة المالية واللجنة الاقتصادية لمجلس الوزراء وهيأة المستشارين ومستشاري الرئاسات الثلاث والكثير من اللجان في مجلس النواب ومجلس الوزراء. في هذه الحالة، نحن نرى، بأن مؤسسة

قانون مجلس الإعمار في حال تشريعه بصورته الحالية ستكون بمثابة "ضربة جزاء!" في مرمى جسد مؤسسة الدولة العراقية القائمة، إذ سيمتلك هذا المجلس سلطات تخطيطية ومالية وتنفيذية ورقابية في مجالات الاستثمار والتنمية، يُراد منها أن تكون موازية لسلطات مجلس الوزراء والوزارات السيادية والقطاعية وأجهزة الدولة الأخرى المعنية، التي أناط بها دستور البلاد النافذ واجب تخطيط وتنفيذ ورقابة أداء هذه المجالات. وبالنتيجة، سيصبح مجلس الإعمار مؤسسة موازية لمؤسسة الدولة (أو دولة داخل الدولة!)، لا يتكامل معها بالأهداف ولا يتوازن معها في تحقيق الأهداف المنشودة من عمليات الإعمار والاستثمار التي تراها الأسباب الموجبة لمشروع قانون المجلس.

3.4.2. تحليل مُقارن لنُظم إدارة نشاط الإعمار في قوانين مؤسسة مجلس الإعمار

أولا. أهداف مجلس الإعمار ووسائل تحقيقها في القانون:

تَضَمّن **قانون مجلس الإعمار لسنة 1950 (وكذلك قانون مجلس الإعمار ووزارة الإعمار لسنة 1953)** هدفين إستراتيجيين رئيسين على المجلس تحقيقهما: الأول، تنمية موارد العراق المستغلة وغير المستغلة؛ الثاني، رفع مستوى معيشة أفراده (المادة الثالثة/1/أ/ب؛ المادة الثانية عشرة/1 من القانونين على التوالي). يجري تحقيق هذين الهدفين من خلال صياغة المجلس لمشروع اقتصادي ومالي عام، في هيأة منهاج عام للمشروعات التي ينبغي القيام بها من قبله، وتقديم هذا المنهاج لمجلس الوزراء للموافقة وعرضه على مجلس الأمة للمصادقة عليه. بعد المصادقة على المنهاج العام من قبل مجلس الأمة، يُباشر مجلس الإعمار تنفيذ المشروعات الواردة فيه من خلال قيام المجلس «... بإعداد الخطط والمواصفات التفصيلية للمشاريع المذكورة فيه ويباشر بتنفيذها حسب درجة أسبقيتها المقررة» (المادة الثالثة/1/د؛ المادة الثانية عشرة/1/2/4/5 من القانونين على التوالي)، فضلا عن قيام المجلس «... بتنسيق المشاريع العمرانية التي قد تنشأ في الوزارات المختصة والتي تتعلق بمنهاجه» (المادة الثالثة/3 من قانون سنة 1950)، مع الإشارة إلى أن وظيفة المجلس في تنسيق جهود المشروعات العمرانية التي تُنفذها الوزارات المختصة قد اختفت من قانون سنة 1953، وعلى ما يبدو بسبب تأسيس وزارة الإعمار للقيام بهذه الوظيفة، مع تأكيدنا على أن القانون لم يشّر إلى هذا الأمر لا ضمنا ولا صراحة.

في **قانون السلطة التنفيذية للجمهورية العراقية لسنة 1959**، جرى إلغاء كل القوانين

المتعلقة بمجلس الإعمار ووزارة الإعمار (المادة الثانية والعشرون)، وتبنى مجلس الوزراء سلطة تعيين أسس السياسة الاقتصادية وميزانية المشروعات الرئيسة (المادة التاسعة/3/أ)، ولم يجر فيه صياغة أية أهداف إستراتيجية من وراء تأسيس وزارة التخطيط (المادة التاسعة/1/أ) ومجلس التخطيط الاقتصادي (المادة التاسعة/2/أ/ب/ج). بموجب هذا القانون، كُلّفت وزارة التخطيط بوضع الخطة الاقتصادية التفصيلية وميزانية التخطيط للمشروعات الرئيسة استنادا إلى توجيهات مجلس الوزراء ومجلس التخطيط الاقتصادي واقتراحات وخطط الوزارات المختصة. بموجب هذا القانون، يتولى مجلس التخطيط الاقتصادي مهام «وضع خطط تفصيلية لتنفيذ سياسة مجلس الوزراء الاقتصادية»، و»دراسة وتعديل الخطة الاقتصادية التفصيلية التي يعرضها عليه وزير التخطيط»، وأخيرا «اتخاذ الإجراءات لمراقبة تنفيذ الخطة الاقتصادية التفصيلية». تلاحظ هنا ازدواجية العمل التخطيطي ما بين وزارة التخطيط ومجلس التخطيط الاقتصادي بشأن صياغة الخطة الاقتصادية التفصيلية للمشروعات الرئيسة للتنمية. لقد حل مجلس التخطيط الاقتصادي ووزارة التخطيط محل مجلس الإعمار ووزارة الإعمار في التخطيط لمشروعات الإعمار وتنفيذها، ولكن من دون امتلاك مؤسسة مجلس التخطيط الاقتصادي سلطات وصلاحيات مؤسسة مجلس الإعمار الملغاة في التصميم والتنفيذ المباشرين لمشروعات الإعمار المستهدفة.

في **مشروع قانون مجلس الإعمار لسنة 2019**، تختلط أهداف ووسائل تحقيق أهداف ومهام مجلس الإعمار بشكل مفاهيمي ومنهجي وإجرائي فيما بينها، حيث يصعب عندها التفريق بين الهدف ووسيلة تحقيقه ومهمة ومسؤولية المجلس في كل هذا الخلط المؤسساتي الواسع النطاق. الهدف هو خطة أفعال مترابطة ومتعاقبة للوصول إلى تحقيق غرض ما ينشده واضع الهدف، بينما وسيلة تحقيق الهدف هي آلية و/أو أداة تستخدم للوصول إلى الغرض المنشود من الخطة، أما المهمة فهي الواجب أو الوظيفة التي ينبغي لواضع الهدف أداءها لاستخدام وسيلة تحقيق الهدف المعني. في المبحث الأول من الفصل الثاني لهذا الكتاب، سبق لكاتب هذه السطور معالجة الخلط المؤسساتي المذكور عند دراستنا حظوظ تطبيق أحكام قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018، أوضحنا فيها الخلل المنهجي الكبير في صياغة الأهداف ووسائل تحقيقها، ومنها المطابقة ما بين الهدف والنتيجة المرجوة من تحقيق هذا الهدف، وغياب مسؤولية الشركة وأجهزة إدارتها وقادتها عن كفاءة وفاعلية ومنفعة وعدالة نتائج نشاطها في إدارة موارد البلاد النفطية. على سبيل المثال وليس الحصر، تأتي عملية تعاقد مجلس الإعمار لتنفيذ مشروعاته في مشروع قانونه لسنة

2019 كهدف (المادة 3/أولا/تاسعا)، وكمهمة (المادة 7/أولا/سادساً)، وكوسيلة (المادة 10/ ثانيا/ثالثا/سابعا). من جانب آخر، وبعد سبعين عاما من الارتقاء المؤسساتي غير المتوازن للدولة العراقية في صياغة أهداف إدارة أعمال الإعمار فيها، لم يجد المشرّع أمامه في سنة 2019 سوى هدفيّ مجلس الإعمار في قانون تأسيسه الأول سنة 1950 (تنمية موارد العراق، ورفع مستوى أفراده)، ليدرجهما ضمن أهدافه التسعة (المادة 3/ثانيا/سادسا)، نافيا بذلك تأثير الظروف المختلفة في تكوين المؤسسات وصياغة أهداف ووسائل تحقيق أهداف نشاطها، وهو أمر مُفزع مؤسساتيا في إدارة الدولة ومُنافي لمنطق التغير والتطور في أداء المؤسسات المعنية.

ثانيا. الطبيعة القطاعية وأسبقيات مشروعات مجلس الإعمار ومصادر تمويلها في القانون:

في هذا الجزء من المبحث، نستثني من التحليل طبيعة مشروعات الإعمار لمجلس التخطيط الاقتصادي في قانون سنة 1959، بسبب عدم ورود نص قانوني بتعدادها واكتفاء القانون بتوصيفها بكونها «مشاريع رئيسية» فقط (المادة التاسعة/3/أ).

1. يُمكن وصف مشروعات مجلس الإعمار في قانوني تأسيسه الأول عام 1950 والثاني عام 1953 بصفة التكوين للشروط المادية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، ذلك أن المشروعات المدرجة في المنهاج الإعماري لكليهما تتضمن مشروعات البنى التحتية المادية (الري وخزن المياه وتصريفها ومكافحة الفيضان، طرق المواصلات النهرية والبرية والجوية، والأبنية العامة)، ومشروعات البنى الإنتاجية (الصناعة والتعدين والكهرباء)، ومشروعات البنى التحتية الاجتماعية (السكن العائلي، وتحسين القرى والأرياف). في القانونين، كُلفَ مجلس الإعمار ليس فقط بالتحري عن وتنمية موارد البلاد الاقتصادية، وإنما أيضا بواجب تقرير أسبقية هذا المشروع أو ذاك ضمن المشروعات المدرجة في منهاجه الإعماري. لم يترك القانون أمر تقرير أسبقية المشروعات في التصميم والتنفيذ للاجتهاد الشخصي لأعضاء مجلس الإعمار، وإنما قرر بنفسه المعايير الواجب استخدامها لذلك: في قانون سنة 1950 معياري كلفة المشروع التقريبية والمدة اللازمة لتنفيذه (المادة الثالثة/1/أ، وفي تقديرنا جاء اعتماد هذين المعيارين تحت ضغط قلة الموارد المالية والحاجة للإسراع بتنفيذ مشروعات الإعمار)، وفي قانون سنة 1953 أربعة معايير هي: الأهمية الاقتصادية للمشروع، مدى أثره في زيادة الدخل القومي، ومدى تسهيله تحقيق المشروعات الأخرى، وضمان التوازن والتكامل بين المشروعات (المادة الثانية عشرة/2، وفي تقديرنا أيضا جاء اعتماد هذه المعايير

بعد توفر وفرة مالية للدولة نتيجة لتطبيق مبدأ مناصفة الأرباح بين الحكومة العراقية وشركات النفط الدولية العاملة في العراق، والارتقاء النوعي في أداء مجلس الإعمار).

2. من استعراض المشروعات (عددها 12) المكلف بتصميمها وتنفيذها مجلس الإعمار في مشروع قانونه لسنة 2019 (المادة 14/ثالثا)، نكتشف أن ستة مشروعات منها (الستة المتبقية هي: المدن الجديدة، المدن الصناعية، المدن الطبية، المدن التعليمية، السياحة، والرياضة) قد جرى إدراجها في «المشروع الاقتصادي العام» لمجلس إعمار خمسينيات القرن الماضي (الإسكان، الصناعة، المواصلات، الاتصالات، الطاقة، والري)، وهو أمر يُعطي الانطباع بأن «مؤسسة مجلس الإعمار» ووزارتها للإعمار (للمدة الأولى 1959-1950) و»مؤسسة مجلس التخطيط الاقتصادي» ووزارتها للتخطيط (للفترة الثانية 2019-1959) قد فشلت جميعها في التحري عن وتنمية موارد البلاد المستغلة وغير المستغلة من خلال عمليات تصميم وتنفيذ مشروعات البنى التحتية المادية والاجتماعية، الموصلة إلى الرفع من مستوى معيشة الشعب العراقي، على الرغم من أن مجلس إعمار الفترة الأولى المذكورة قد نجح بامتياز بأداء هذا الهدف الإستراتيجي الكبير، بينما مجلس التخطيط الاقتصادي قد فشل بامتياز أيضا في تحقيق هذا الهدف. لقد نجح مجلس إعمار سنة 1950 في مهمته لكونه مؤسسة مستقلة ماليا وإداريا ومحمية بقوانين وأعراف بيئة مؤسساتية لا تُجيز التدخل في عمله: «كان يراد لمجلس الإعمار أن يكون جهة أعلى من الوزارات بحيث أنها تأخذ توصيات منه في التصميم والتنفيذ وهو يشرف على أداءها في مجال الإعمار، ووضعت له قوانين تحدد مهامه وتحد من التدخل في شؤونه، لكن بعد فترة أُنشئت وزارة الإعمار حسب قانون (27 لسنة 1953) مع وجود مجلس الإعمار، وهناك تنازلت وظيفة المجلس إلى مستوى وزارة، وأخذت الازدواجية طريقها إليه، وأصبح كبقية الوزارات لا جهة عليا مسؤولة عن الإعمار» (حسين، 2017: 514). وفي المدة الثانية المذكورة هنا، تَبنّى مجلس التخطيط الاقتصادي الجانب الفني (التصميم، بمعنى التخطيط للمشروعات) من عمل مؤسسة مجلس الإعمار الملغاة، نافيا بذلك جوهر مفهوم «المؤسسة» المتمثل بالحقوق والقواعد/المعايير والآليات والأدوات الحاكمة والناظمة والحامية لنشاط الإعمار. وعلى ما يبدو من أحكام مشروع قانون سنة 2019، فإن مجلس الوزراء الاتحادي (صاحب مشروع القانون) قد تَبنّى أيضا فَهْم الفترة 2019-1959 لمؤسسة مجلس الإعمار الملغاة.

3. في قانوني مجلس الإعمار الأول (1950) والثاني (1953)، يتولى المجلس مهام وضع مشروع اقتصادي ومالي عام (منهاج عام)، تُدرج فيه مشروعات الإعمار الواجب انجازها، ويقوم المجلس بتقرير أسبقية هذا المشروع أو ذاك بالتصميم والتنفيذ على وفق معايير محددة ومعلنة، وبعد انجاز مشروع الإعمار المعني، يُسلم المجلس المشروع للوزارة المختصة لإدارته وصيانته، وبذلك لا يحقق المجلس أية أرباح من نشاطه. في قانون سنة 1953 (المادة الخامسة عشرة)، «تقسم مشاريع المجلس المقرر انجازها إلى قسمين الأول المشاريع العمرانية الكبرى ويرصد لها في المنهاج العام المبالغ اللازمة تحت باب واحد والثاني المشاريع العمرانية الصغرى ويرصد لها المبالغ اللازمة في المنهاج العام تحت باب آخر وينيط المجلس تنفيذها إلى الدوائر الحكومية حسب اختصاصها». في مشروع قانون سنة 2019، لا يمتلك مجلس الإعمار مشروعا اقتصاديا عاما، ولا يمتلك المعايير الواضحة لتقرير أسبقية مشروعات الإعمار الواردة فيه (أنظر المادة 14/أولا)، وليس معروفا الشخص أو الشخوص المنفّذة لمشروعات إعماره، ولمن ستؤول ملكية وإدارة وإدامة المشروعات المنجزة، وكيف يمكن للمجلس من بيع أرباحه! (المادة 10/رابعا)، ولمن سيبيع هذه الأرباح؟ وما هي علاقة توزيع أرباح الأسهم المملوكة للمجلس في مشروعاته للمواطنين العراقيين بالتشغيل التجاري الناجح للمشروع؟ ومن سيُشغّل تجاريا هذا المشروع؟ وفي أية مرحلة من مراحل التصميم والتنفيذ والتشغيل سيمتلك المجلس فيها المشروع الإعماري ليتسنى له على أساس قيمته الرأسمالية أو السوقية إصدار الأسهم وبيعها؟

4. في قانون سنة 1950 (المادة الرابعة/1)، حُددت ثلاثة مصادر لتمويل مشروعات مجلس الإعمار: «تكون للمجلس ميزانية خاصة وتتأتى من مجموع واردات الحكومة من النفط والمبالغ الأخرى التي يخصصها له مجلس الأمة من وقت لآخر وتدرج في ميزانيته حصيلة القروض الداخلية والخارجية التي يعقدها المجلس وفق هذا القانون أو تعقدها الحكومة بالنيابة عنه على أن يقوم المجلس بإطفاء تلك القروض وتسديد فوائدها وعمولاتها وسائر تكاليفها من ميزانيته». في قانون سنة 1953 (المادة الثامنة عشرة/1/أ/ب/ج/د)، جرى تغيير كمي (أربعة بدلاً من ثلاثة مصادر) ونوعي لمصادر تمويل مشروعات مجلس الإعمار الواردة في قانونه الأول: 70 % من مجموع حصة الحكومة من واردات النفط بدلاً من 100 % في القانون الأول، و»المبالغ التي تخصص له بقانون بين حين وآخر»، و»القروض التي يعقدها المجلس بضمان الحكومة بعد صدور قانون يأذن باقتراضها»، و»أمواله الأخرى ومنافع وعوائد مشروعاته التي تحصل قبل تسليمها إلى الوزارات المختصة». لقد جاء هذا التغيير الكبير في مصادر تمويل مشروعات المجلس، كما نرى، نتيجة لزيادة

موارد الحكومة من إيرادات النفط بعد تطبيق مبدأ مناصفة الأرباح مع الشركات النفطية الدولية العاملة في البلاد كما ذكرنا ذلك آنفا، وتقييد منح الحكومة تخصيصات مالية إضافية من ميزانيتها للمجلس بقانون، وكذلك تقييد حرية المجلس بقانون في تعاقداته للحصول على قروض بضمان الحكومة، والسماح للمجلس بالحصول على منافع وعوائد من نشاط مشروعاته قبل نقل ملكيتها إلى الوزارات الأخرى. في قانون سنة 1959 (المادة التاسعة/3)، جرى تخصيص ما لا يقل عن 50 % من واردات النفط فقط كمصدر وحيد لتمويل مشروعات مجلس التخطيط الاقتصادي. في مشروع قانون سنة 2019، نرصد حالة التغير الكمي والنوعي الكبيرة أيضا في مصادر تمويل مجلس الإعمار (عددها ستة مصادر): الثلاثة مصادر الأولى تأتي بمثابة تخصيصات مالية من الموازنة العامة الاتحادية للدولة (المادة 16/أولاً/ثانياً/ثالثاً): الأول، لتغطية النفقات التشغيلية للمجلس؛ الثاني، لتمويل مشروعات المجلس (5 % من إجمالي إيرادات الموازنة العامة، التي يجري تمويلها بأكثر من 90 % من واردات النفط)؛ الثالث، تخصيصات مشروعات الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التي تدخل ضمن مشروعات المجلس. المصدر الرابع (المادة 16/رابعا) هو «الأرباح والرسوم وأجور الخدمات التي يقدمها المجلس للغير»، من دون إشارة مشروع القانون لأي نص قانوني يحكم ويضبط مسارات حركة هذا المصدر. المصدر الخامس (المادة 16/خامسا) هو «الأموال المخصصة للمجلس المنصوص عليها في التشريعات النافذة أو المودعة في صناديق خاصة بذلك وفق القانون»، وليس معروفاً من مشروع القانون ماهية هذه الأموال والتشريعات النافذة التي تحكم إدارتها ومجلس الإعمار قد تم إلغاؤه بموجب قانون رقم (74) لسنة 1959. المصدر السادس والأخير (المادة 16/سادسا) هو «أية موارد أخرى يقبلها المجلس»، من دون إشارة مشروع القانون أيضا لأي نص قانوني يحكم ويضبط عمليات إدارة هذا المصدر. اللافت في أمر مصادر تمويل مجلس الإعمار، إنه على الرغم من أن المادة (16) من مشروع قانون 2019 لم تشر إلى القروض الداخلية والخارجية التي يعقدها المجلس كمصدر من مصادر تمويل مشروعاته، إلا أن المادة (7) منه قد أوكلت للمجلس مهمة «توفير تمويل أو ضمانات تمويل أو تسهيلات مالية للمشاريع المشمولة بأحكامه بالتنسيق مع المؤسسات المالية العراقية والأجنبية» (المادة 7/رابعا)، ومهمة «الموافقة على تمويل أو ضمان تمويل مشاريع المجلس مقابل ضمان سيادي بموافقة مجلس الوزراء» (المادة 7/خامسا). هذا الأمر يعكس خطأ في منهجية صياغة أحكام مشروع القانون حسب موضوعها، إذ يُفترض بأن يكون مكان الحُكمين المشار إليهما هنا ضمن أحكام الفصل

الخامس (الأحكام المالية/المادة 16)، وليس ضمن أحكام الفصل الرابع (مهام المجلس/المادة 7) من مشروع القانون. بيد أن الأمر الأكثر أهمية في هذا السياق، يتعلق بتبعات وتكاليف ممارسة مجلس الإعمار لهاتين المهمتين: أولا، أن حكم المادة (7/رابعا) سيقود إلى استغلال مؤسسة مجلس الإعمار من قبل بعض المتنفذين الداخليين أو الخارجيين لتحقيق منافع ضيقة، ليس فقط بسبب ضعف آليات الرقابة الداخلية أو الخارجية في فعل هذه المؤسسة، وإنما أيضا بسبب غياب مُشاركة الحكومة الاتحادية (مجلس الوزراء ومجلس النواب) في الموافقة والمصادقة على نشاط مجلس الإعمار في تمويل مشروعاته بهذه الطريقة. وثانيا، أن حُكم المادة (7/خامسا) يقود إلى «خصخصة» مؤسسة مجلس الإعمار نفسها، ذلك أن هذا الحُكم يشترط، من جانب، موافقة مجلس الإعمار على تمويل أو ضمان تمويل مشروعاته مقابل ضمان سيادي من قبل مجلس الوزراء وبموافقته، ولكن من جانب آخر، من دون مصادقة مجلس النواب على هذا الضمان السيادي. إذا افترضنا أن الحكومة الاتحادية (بمعزل عن مشاركة مجلس الإعمار) قد حصلت على قروض لإعمار البلاد من دول أو مؤسسات مالية دولية، فإن هذه العقود سوف لن تنعقد إلا بموافقة مجلس الإعمار!

5. على مدى السنوات السبعين الماضية، أدت إيرادات تصدير النفط الخام أدوارا مختلفة كمصدر لتمويل مشروعات مجلس الإعمار ووزارة الإعمار (للفترة 1950–1959) ومجلس التخطيط الاقتصادي ووزارة التخطيط ومجلس الإعمار الجديد (للفترة 1959–2019). فمن جانب، تلاحظ ظاهرة التناسب العكسي بين مقدار إيرادات تصدير النفط ونسبة ما يُخصص منها لمشروعات الإعمار في قوانين (1950، 1953، 1959، 2019): تزايد مقدار الإيرادات وتناقص نسبة مساهمتها في التمويل (100 %، 70 %، 50 %، 5 % على التوالي) وتدني الأهمية الإستراتيجية لمشروعات الإعمار. من الجانب الآخر، عَدّت الحكومات العراقية المتعاقبة للمدة 1950–2005 قطاع النفط مُلكا سياديا للدولة في شخص الحكومة المركزية حسب التشريعات النافذة وقتها، وهو أمر سمح للحكومات المذكورة بتقليص نسبة ما يُخصص من إيرادات تصدير النفط لمشروعات الإعمار وزيادة نسبة حصتها من هذه الإيرادات لتمويل الجهاز الإداري الحكومي المتزايد العدد وأعمال الحروب الداخلية والخارجية. بيد أن دستور البلاد النافذ منذ عام 2005 قد انتزع ملكية ثروة النفط والغاز الوطنية من يد الحكومة المركزية ووضعها بيد الشعب (المادة 111 من الدستور)، وأناط عمليات تطويرها واستغلالها والتصرف بوارداتها بالحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط بصورة تشاركيه (المادة 112/أولاً/ثانياً من الدستور)، وهو أمر

أكدته قرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن دستورية بعض أحكام قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018 الصادرة في 23/1/2019. بكلمات أخرى، إذا كان مسموحاً قانونياً للحكومة المركزية التصرف بإيرادات تصدير النفط بالطريقة التي تراها مناسبة لها حسب التشريعات النافذة وقتها، فإن هذه الطريقة للتصرف غير مسموح بها دستوريا بعد عام 2005، وهو أمر يضع المادة (2، تأسيس مجلس الإعمار) والمادة (16، مصادر تمويل مشروعات مجلس الإعمار) من مشروع قانون مجلس الإعمار لسنة 2019 في دائرة انتهاك أحكام الدستور النافذ. في خاتمة هذا المبحث سنقدم مقترحا منهجيا بديلا عن المادتين المذكورتين من مواد مشروع القانون المعني.

ثالثا. منظومة إدارة نشاط الإعمار في قوانين تأسيس مجلس الإعمار:

يعتمد نجاح أو فشل مجلس الإعمار في أداء مهامه بإدارة عمليات إعمار البلاد على ما يوفره له قانون تأسيسه من حقوق وقواعد وآليات وأدوات مؤسساتية الطابع والإجراء التنفيذي، تُنظّم وتضبط عمل أجهزة إدارة المجلس، فضلا عن عدم تقاطع أو تناقض بعضها بالبعض الآخر أو مع أحكام الدستور والقوانين والتشريعات النافذة الأخرى، كما ذكرنا ذلك في مقدمة هذا المبحث. تتكون منظومة إدارة نشاط الإعمار، لأغراض هذا المبحث، من «**الهيكل التنظيمي**» لمجلس الإعمار، و«**السلطات والصلاحيات**» التي يكّفلها القانون لهذا المجلس، و«**الواجبات أو المهام أو الوظائف**» التي فرضها القانون على المجلس. نستبعد من التحليل في أدناه مؤسسة مجلس التخطيط الاقتصادي، بسبب عدم تكامل منظومة إدارة نشاط الإعمار في قانون تأسيسها لسنة 1959.

1. منظومة إدارة نشاط الإعمار في قانون مجلس الإعمار لسنة 1950:

حسب أحكام القانون (المادة الأولى/1/2/3/4/7)، يتكون **الهيكل التنظيمي** لمجلس الإعمار من ثمانية أعضاء: رئيس الوزراء (رئيس المجلس)، وعضوية وزير المالية وستة من أعضاء إجرائيين من غير الموظفين يكون أحدهم نائبا للرئيس يتفرغون له، ويكون ثلاثة منهم من الأخصائيين في الشؤون المالية والاقتصادية، وشؤون الري، واختصاص آخر يُقرره مجلس الوزراء، ولهم جميعاً حق التصويت. يكون أحد الأخصائيين الثلاثة سكرتيراً عاماً للمجلس، ويعين (وينحى أيضا) الأعضاء الاجرائيون بقرار من مجلس الوزراء، وتكون مدة عضويتهم خمس سنوات قابلة للتمديد بقرار من مجلس الوزراء. لا ينعقد المجلس إلا بحضور خمسة أعضاء على أن يكون أحدهم الرئيس أو وزير

المالية، وتتخذ القرارات بأكثرية الأصوات، وعند التساوي يكون صوت الرئيس أو نائبه مُرجحا. يلاحظ في هذا الهيكل قوة النفوذ التنفيذي لقرارات مجلس الإعمار برئاسته من قبل رئيس الوزراء (والذي يجري تعيينه بهذا المنصب بنتيجة انتخابات برلمانية عامة)، وامتلاك المجلس لمعلومات مالية موثقة من وزير المالية، والتأثير الكبير لأعضاء المجلس الإجرائيين (المتفرغين) على صناعة واتخاذ القرارات في المجلس.

حدد القانون **اختصاصات وسلطات** مجلس الإعمار على النحو الآتي (المادة الثانية/1/2): للمجلس شخصية حُكمية، وله أن يستأجر أو يتملك الأموال غير المنقولة اللازمة لمنهاجه الإعماري، وله أن يدخل في مقاولات مع الغير في العراق أو خارجه، وله «أن يعقد القروض ويصدر السندات ويرهن موجوداته أو يستقرض الأموال وغير ذلك باسمه على أن تعدَّ التعهدات التي يرتبط بها على هذا الوجه – سواء أكانت محلية أو خارجية – تعهدات للدولة، ويخول وزير المالية ضمان مثل هذه القروض والسندات باعتبارها تعهدات حكومية وذلك بالشروط التي يصادق عليها مجلس الوزراء على شرط أن تستحصل مصادقة مجلس الأمة قبل أن تصبح عقود القروض أو اتفاقيات الضمان نافذة المفعول». وعلى الرغم من أن مُمارسة مجلس الإعمار لاختصاصاته وسلطاته مشروطة بقرارات مجلس الوزراء ومجلس الأمة، إلا أنها تُعدّ اختصاصات وسلطات الدولة، ويجري تنفيذها من قبل المجلس نفسه بوصفه مؤسسة حكومية.

قرر القانون **واجبات** مجلس الإعمار على النحو الآتي (المادة الثالثة/1/2/3/4/5/6): يمتلك مجلس الإعمار، بعد قيامه بكشف عام لموارد العراق المستثمرة وغير المستثمرة ، استقلالية مؤسساتية كبيرة في صياغة وتنفيذ منهاج عام لمشروعات الإعمار التي ينبغي القيام بها من قبله، وتحديد درجة أسبقيتها وكلفتها والمدة اللازمة لتنفيذها، وتنسيق المشروعات العمرانية التي قد تنشأ في الوزارات المختصة ذات الصلة بمنهاجه العام، وتسليمه المشروعات المنجزة من قبله إلى الوزارة المختصة لإدارتها وصيانتها، والاقتراح على مجلس الوزراء تشريع اللوائح القانونية اللازمة لانجاز منهاجه العام في نشاط الإعمار.

تتصف منظومة إدارة نشاط الإعمار في قانون سنة 1950 بتكامل وتوازن عناصرها الداخلية المكوّنة، وتوافقها مع البيئات السياسية والدستورية والقانونية السائدة في البلاد وقتها، وهو أمر ليس فقط يَحوّل دون نشوء حالات التناقض والتقاطع المؤسساتي الداخلي في عمل مجلس الإعمار أو مع

المؤسسات الأخرى، وإنما أيضا يُعدّ شرطا أساسيا للولادة الطبيعية لمؤسسة مجلس الإعمار نفسها ونجاحها المحتمل في أداء مهامها وواجباتها. فمن جانب، يضمن القانون لمجلس الإعمار حالة التوافق الداخلي للنشاط في إدارته الإستراتيجية (صياغة المنهاج العام، تخطيط مشروعات المنهاج العام، تقرير أسبقية المشروعات، واقتراح تشريع القوانين المطلوبة لانجاز منهاجه العام) والعملياتية (تنفيذ المشروعات بنفسه، وإشرافه المباشر على الأعمال الجارية) لمشروعات الإعمار. ومن الجانب الآخر، يضمن القانون لمجلس الإعمار التوافق الخارجي لنشاطه الاستراتيجي والعملياتي مع مؤسسات البلاد الأخرى التنفيذية كمجلس الوزراء والتشريعية كمجلس الأمة.

2. منظومة إدارة نشاط الإعمار في قانون مجلس الإعمار لسنة 1953:

حسب أحكام القانون (المادة الثالثة/أ/ج، المادة الرابعة/ب، المادة العاشرة)، احتفظ **الهيكل التنظيمي** لمجلس الإعمار بقوامه السابق في قانون 1950، ولكن بتسعة أعضاء بدلا من ثمانية، بعد إضافة عضوية وزير الإعمار للمجلس. «لا ينعقد المجلس إلا بحضور ستة أعضاء اثنان منهم من الوزراء الأعضاء وتتخذ القرارات بأكثرية الأصوات ويكون صوت الرئيس مرجحاً عند التساوي». هذا الحُكم القانوني، من جانب أول، يفترض حضور رئيس المجلس (وهو رئيس الوزراء) اجتماعات المجلس لاحتساب عدد الأصوات التي يتطلبها اتخاذ القرارات، بيد أن هذا الحُكم، من جانب ثان، لا يُقرر وجوب حضور الرئيس اجتماعات المجلس بغرض ضمان الشرعية التنظيمية لهذه الاجتماعات؟ في قانون 1950، يكون أحد الأعضاء الإجرائيين الستة نائباً لرئيس مجلس الإعمار، بينما في قانون 1953 «يعين مجلس الوزراء نائبا لرئيس المجلس من بين الأعضاء يقوم مقام الرئيس بإدارة الجلسة عند غيابه». هذا الحُكم القانوني يحصر نيابة رئيس المجلس بأعضاء المجلس نفسه، ولكنه لا يُقرر من أي صنف من صنفي الأعضاء يأتي الاختيار: صنف الوزراء الأعضاء أو صنف الإجرائيين الأعضاء. فضلا عن ذلك، ربما يُعطي هذا الحُكم القانوني جوابا عن التساؤل المطروح أعلاه بشأن آلية التصويت على القرارات في اجتماعات مجلس الإعمار، إذ إن المقصود بكلمة الرئيس في المادة (الثالثة/ج) ليس رئيس المجلس (رئيس الوزراء)، وإنما المقصود هو رئيس الجلسة المعين على وفق حُكم المادة (الرابعة/ب) من قانون 1953.

في قانون 1953، جاءت **اختصاصات وسلطات** مجلس الإعمار على النحو الآتي: «للمجلس شخصية حُكمية وله حق التعاقد مع الشركات والمؤسسات والأفراد... وله حق التملك والتصرف بالأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقيق أغراضه» (المادة التاسعة). حسب القانون، أصبح وزير الإعمار «... يمثل شخصية المجلس الحُكمية ويوقع عقوده وينفذ قراراته ويقوم بالأعمال الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون» (المادة العاشرة).

حدد القانون **واجبات** مجلس الإعمار على النحو الآتي:

- «يبحث المجلس إمكانيات العراق ويتحرى موارده الإنتاجية وثروته وقواه الطبيعية ويضع على أساس هذه البحوث والدراسات منهاجا عاما لتنمية الموارد والثروات واستغلالها بقصد زيادة الدخل القومي ورفع معيشة أبناء البلاد على أن ينفذ كل منهج خلال مدة لا تزيد على سبع سنوات...» (المادة الثانية عشرة/1).
- «على المجلس أن يعطي الأسبقية للمشاريع التي يدخلها في المنهاج العام بالنسبة لأهميتها الاقتصادية ومدى أثرها في زيادة الدخل القومي وتسهيلها لتحقيق المشاريع الأخرى على أن يأخذ بنظر الاعتبار التوازن والتكامل بين المشاريع...» (المادة الثانية عشرة/2).
- «على الوزير (وزير الإعمار – المؤلف) أن يقدم إلى مجلس الوزراء منهاج المجلس العام مشفوعا بدراسة تفصيلية تبين أسبابه ونتائجه الاقتصادية وأثره في رفع مستوى الدخل القومي... ولا ينفذ المنهاج العام إلا بعد اقترانه بموافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس الأمة» (المادة الثانية عشرة/4).
- «بعد المصادقة على المنهاج العام يعد المجلس خطط المشاريع ومواصفاتها التفصيلية ويقرر تنفيذها حسب درجة أسبقيتها المقررة» (المادة الثانية عشرة/5).
- «يسلم المجلس المشاريع المنجزة إلى الوزارات المختصة لإدارتها وصيانتها» (المادة الرابعة عشرة/3).

في هذا القانون، مقارنة بقانون 1950، تراجعت المكانة المؤسساتية لمجلس الإعمار وتصاعدت المكانة التنظيمية للسلطة التنفيذية (وزير الإعمار) في عمل المجلس، الأمر الذي سيُخفض من الأهمية الإستراتيجية لمؤسسة مجلس الإعمار في قيادة أعمال الإعمار، وتأطير أنشطتها بإطار

بيروقراطية الجهاز الوزاري الحكومي والمناورات السياسية. في هذا الأمر التنظيمي البالغ الأهمية، يتشابه حال مجلس الإعمار ووزارة الإعمار في قانون سنة 1953 مع حال نظيره مجلس التخطيط الاقتصادي ووزارة التخطيط في قانون سنة 1959 (المادة التاسعة/2)، ولكن بتراجع مؤسساتي أوسع نطاقا، حين ضم الهيكل التنظيمي لمجلس التخطيط الاقتصادي وزراء: التخطيط، المالية، الصناعة، الإصلاح الزراعي، الزراعة، المواصلات، الأشغال والإسكان، والشؤون الاجتماعية.

3. منظومة إدارة نشاط الإعمار في مشروع قانون مجلس الإعمار لسنة 2019:

حسب أحكام مشروع القانون (المواد: 4/أولا/ثانياً/ثالثا/رابعا، 5، 6/ثانيا/ثالثا، 9، 13/أولا، 15/ثالثا)، يتكون **الهيكل التنظيمي** لمجلس الإعمار من أحد عشر عضواً: رئيس مجلس الوزراء (رئيسا)، وعضوية كل من: المدير التنفيذي (نائب رئيس مجلس الإعمار ورئيس الجهاز التنفيذي لمجلس الإعمار، يُرشحه رئيس مجلس الوزراء وبموافقة مجلس الوزراء)، وزير المالية، وزير النفط، وزير التخطيط، الأمين العام لمجلس الوزراء، وخمسة أعضاء من القطاع الخاص يُرشحهم رئيس مجلس الوزراء وبموافقة مجلس الوزراء. يمكن تسجيل التناقضات التنظيمية الآتية في تشكيلة مجلس الإعمار (فيما بعد المجلس) حسب أحكام مشروع قانونه الجديد:

- في التعداد المعطى لشخوص الهيكل التنظيمي حسب مشروع القانون، يحتل المدير التنفيذي للمجلس المرتبة التنظيمية الثانية بعد رئيسه، وهو أعلى من مرتبة الوزراء الأعضاء في المجلس، على الرغم من صفته الوظيفية كوزير أيضا حسب هذا القانون (المادة 4/ثانيا). لقد أشار الباحث (علي، Sotaliraq.com/2019/09/21) إلى أن هذا الأمر التنظيمي يثير إشكالات كثيرة منها: أولاً، كيف يمكن لموظف بدرجة وزير أن يرأس وزراء؛ ثانياً، لا ينبغي الاكتفاء بتعيينه في منصبه كوزير على موافقة مجلس الوزراء فقط، وإنما يجب أن تقترن الموافقة المذكورة بمصادقة مجلس النواب. ''لا يشترط في أعضاء المجلس أن يكونوا متفرغين باستثناء المدير التنفيذي'' (المادة 4/رابعا)، فضلا عن أن الجهاز التنفيذي للمجلس يُديره المدير التنفيذي نفسه (المادة 13/أولا/ثانيا) بوصفه رئيسا لهذا الجهاز (المادة 4/ب). من الناحية التنظيمية، يعني هذا الأمر ''احتكار!'' السلطة التنفيذية للمجلس من قبل المدير التنفيذي وجهازه، مع الإشارة هنا إلى مسألة إغفال مشروع القانون لضوابط وإجرائيات تشكيل الجهاز التنفيذي للمجلس، باستثناء نصه على مواصفات مدراء مكاتب الجهاز المذكور (المادة 13/ثالثا)، وتولي المدير التنفيذي للمجلس مهمة ''إصدار الأوامر الإدارية بالتعيين والتعاقد والتنسيب وغيرها'' (المادة 15/ثالثا).

- ليس مفهوماً، استناداً لمنطق بناء المؤسسات الحكومية للمدة 2019-1959 (التزايد الكمي لمؤسسات السلطة الحكومية بالتزامن مع الانخفاض النوعي لأدائها الوظيفي) استبعاد الوزارات القطاعية الرئيسة كوزارة الإعمار والإسكان والبلديات والأشغال العامة ووزارة النقل ووزارة الموارد المائية ووزارة الكهرباء ووزارة الزراعة ووزارة الصناعة وغيرها المعنية بسياسات وعمليات الإعمار من تشكيلة المجلس، واقتصار العضوية فيه على بعض الوزارات والأمانة العامة لمجلس الوزراء. وإذا كان مفهوماً، وأيضاً استناداً للمنطق المذكور في آنفاً، عضوية وزارة المالية (بافتراضنا إدارتها للمال العام المخصص للمجلس، وامتلاكها المعلومات المالية عن الموازنات العامة التي سيجري التخصيص منها لنشاط المجلس)، وعضوية وزارة التخطيط (بافتراضنا أيضا قيامها بوظيفة ضمان "تأسيس مجلس يتكامل بالأهداف ويتوازن مع باقي مؤسسات الدولة"، كما جاء في الأسباب الموجبة لمشروع قانون المجلس). ولكن ليس مفهوماً المنطق المؤسساتي والتنظيمي من وراء عضوية وزارة النفط والأمانة العامة لمجلس الوزراء في المجلس (أنظر أيضاً: المرسومي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، في 19/9/2019).

- يتساءل الباحث (علي، Sotaliraq.com/2019/09/21) مُحقاً، "على أي أساس من العرف أو التقليد أو المبادئ التي يُحتكم إليها في الوظائف السيادية أن يكون في المجلس أعضاء من القطاع الخاص...". نحن نرى أن أداء الوظائف السيادية، التي تؤديها المؤسسات السيادية كمجلس الإعمار، من قبل شخوص طبيعية هو مظهر من مظاهر فساد المؤسسات السيادية، وطريقة مُجربة من طرائق الاستحواذ على نشاط هذه المؤسسات وخصخصتها بدوافع شخصية أو فئوية أو حزبية وغيرها. في قانوني مجلس الإعمار لسنتي 1950 و1953، أُعتمد التخصص العلمي والخبرة المهنية لإشغال عضوية المجلس من قبل ستة أعضاء متفرغين من غير الموظفين الحكوميين، بينما في قانون المجلس لسنة 2019 تم الاستغناء عنهم لصالح رجال أعمال من القطاع الخاص لم يُقرر مشروع القانون (المادة4/سابعا/أ) "... الشروط ومعايير المفاضلة والآليات الواجب تطبيقها..." لاختيارهم. فضلا عن ذلك، أن عضوية أشخاص من القطاع الخاص في مجلس الإعمار (للتصرف بنسبة 5 % من واردات النفط مُخصصة للمجلس لتمويل مشروعات الإعمار) تتناقض بشكل صريح مع أحكام الدستور ذات الصلة بإدارة الثروة النفطية والغازية والتصرف بعائداتها، إذ أن دستور البلاد النافذ قد حصر ملكية هذه الثروة بيد الشعب العراقي (المادة 111)، وأناط مسؤولية تطويرها واستغلالها والتصرف بعائداتها بالحكومة الاتحادية

وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط (المادة 112)، وهو أمر أقرته قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019. سنعود إلى هذا الموضوع في خاتمة المبحث.

- في مشروع القانون، ''تنعقد جلسات المجلس بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على أن يكون من بينهم رئيس المجلس أو نائبه'' (المادة 6/ثانيا)، و''جلسات المجلس سرية...'' (المادة 9)، وكأنه مجلسا للحرب وليس مجلسا للإعمار؟! وبما أن عدد أعضاء المجلس هو (11) عضوا، وأن الأغلبية المطلقة تعني النصف زائد واحد (1+5=6)، عندها سيكون النصاب القانوني لانعقاد جلسات اجتماعات المجلس هو (6) أعضاء، نعرف من مشروع القانون أحدهم (الرئيس أو نائبه)، ولكننا لا نعرف الأعضاء الخمسة المتبقين الذين سيحضرون اجتماع المجلس. طبعاً، هناك احتمالات كثيرة لمن سيحضر الاجتماع من أعضاء المجلس لتأمين النصاب القانوني للاجتماع، ولكن من بينها احتمال حضور رئيس المجلس أو نائبه (عضو واحد) وجميع أعضاء المجلس من القطاع الخاص (خمسة أعضاء) فقط، وبذلك اكتمل النصاب القانوني لاتخاذ القرارات من قبل ''المؤسسة السيادية/الحُكمية'' (مجلس الإعمار) لإدارة أعمال إعمار البلاد الممولة بنسبة 5 % من إجمالي إيرادات الموازنة العامة الاتحادية السنوية؟! (المادة 16/ثانيا).

- في سياق النقطة أعلاه، يقول مشروع القانون (المادة 6/ثالثا): ''تتخذ قرارات وتوصيات المجلس بأغلبية عدد أصوات الحاضرين بضمنهم رئيس الجلسة وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الجلسة'' (ورئيس الجلسة هو رئيس مجلس الإعمار – رئيس مجلس الوزراء أو نائبه المدير التنفيذي لمجلس الإعمار). لو افترضنا أن النصاب القانوني لاجتماع المجلس قد حصل بنتيجة الاحتمال المذكور في النقطة السابقة (حضور الرئيس أو نائبه، وجميع أعضاء القطاع الخاص الخمسة)، معنى هذا أن قرارات وتوصيات المجلس ستُهيمن عليها أغلبية أصوات أعضاء ''القطاع الخاص''! وسوف لن يكون ثمة وزن كمي لصوت رئيس المجلس أو نائبه إذا كان معارضاً للقرار أو التوصية المعنية. لقد استولى القطاع الخاص على مؤسسة مجلس الإعمار في عملية تصويت قانونية صرفة! وهذا معناه ''خصخصة'' المؤسسات العامة الحاكمة والناظمة لإدارة نشاط إعمار البلاد، الممولة بالأموال العامة للبلاد، لصالح توجهات سياسية ومصالح اقتصادية لبعض ممثلي القطاع الخاص، وهذا هو أحد مظاهر فساد المؤسسات وأكثرها خطورة! ليست لدى كاتب هذه السطور أي اعتراضات على مساهمة القطاع الخاص الوطني في أعمال إعمار البلاد، ولكن على القطاع

الخاص أن يُقرر اتجاهات ومسارات ومقادير هذه المساهمة برؤوس أمواله الذاتية وليس من خلال التأثير في قرارات المؤسسات الحكومية (هنا مؤسسة مجلس الإعمار) المديرة لأموال الشعب العراقي والمخصصة من قبل الدولة للإعمار. فضلا عن ذلك، وبتأثير التوجهات السياسية لانقلابات عامي 1963 و1968 ولغاية سقوطها السياسي في عام 2003، جرى تدمير القطاع الخاص الوطني بغرض الحيلولة دون نشوء طبقة وسطى تكون مُنافساً سياسياً مُحتملاً لنظام الحكم السائد وقتها، وهي الطبقة القائدة لأعمال القطاع الخاص في الاقتصادات الحديثة والمتطورة، ولم تتشكل بعد عام 2003 ولغاية اليوم طبقة وسطى يُمكن لتوجهاتها السياسية والاقتصادية في مجلس الإعمار أن تكون سبباً اقتصادياً وسياسياً كافياً ومشروعاً لعضويتها فيه، ولم ينشأ قطاع خاص وطني لغاية الحين لا يتسم سلوكه الاقتصادي والتنظيمي بسمات الهامشية والانتهازية والنفعية الضيقة والطفيلية غير المنتجة، المميزة له خلال المدة 1968-2019.

في مشروع القانون، جاءت **اختصاصات وسلطات** مجلس الإعمار تحت عنوان «مهام المجلس» على النحو الآتي (المادة 7، المادة 8):

- التفاوض والتعاقد مع الغير (المؤسسات الوطنية والدولية)، «... ويتم ذلك وفق الأنظمة والتعليمات والضوابط الخاصة التي يصدرها المجلس فيما يتعلق بمشاريعه، ولا تسري عليها التشريعات ذات الصلة التي تنظم تعاقد الجهات الحكومية» (المادة 7/أولا). لقد عَدّت المحكمة الاتحادية العليا، عند نظرها بالطعون المقدمة بشأن دستورية بعض مواد قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018، هذه الأحكام بعدم الدستورية.

- "فيما يتعلق بمشاريع المجلس، وضع الأنظمة والسياسات والخطط... التي تلتزم وزارات الدولة ودوائرها والقطاع الخاص بتنفيذها" (المادة 7/ثانيا). في النظام السياسي القائم حاليا في بلادنا حسب أحكام الدستور النافذ، تلتزم وزارات الدولة ودوائرها بقرارات مجلس الوزراء في جميع مجالات أنشطتها، ولم يستثن الدستور مجال مشروعات الإعمار من هذا الالتزام، ليقوم مجلس الإعمار المقترح في مشروع قانونه بفرض إراداته (وهي إرادات يتحكم فيها البعض من رجال الأعمال من القطاع الخاص الوطني) على أجهزة الدولة وسلبها سلطاتها واختصاصاتها السيادية. فضلاً عن ذلك، وكما يتساءل الباحث (علي، Sotaliraq.com/2019/09/21) مُحقاً "... مجلس الإعمار سلطة حكومية كيف لها أن تتصرف بأموال القطاع الخاص..."؟!

- ”للمجلس صلاحية ومهام واختصاص هيأة الاستثمار الوطنية المنصوص عليها في قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 فيما يخص مشاريع المجلس...“ (المادة 8). هناك احتمالان تنظيميان محتملان لتنفيذ هذا الحُكم القانوني: الاحتمال الأول، اندماج هيأة الاستثمار الوطنية ككيان مؤسساتي مستقل بكيان مجلس الإعمار المستقل أيضا في نطاق مشروعات المجلس، ولكن بهيمنة تنظيمية للمجلس لم يُحدد مشروع قانون المجلس كيفية ممارستها. في الممارسة التنظيمية، تجري عمليات الاندماج عادة بين كيانات الشركات التجارية على وفق ضوابط قانونية حاكمة وناظمة لهذه العمليات، وأيضا على مجموعة قواعد سلوك تتضمنها الأنظمة الداخلية لهذه الشركات. الاحتمال الثاني، ابتلاع هيأة الاستثمار الوطنية من قبل مجلس الإعمار وذوبان شخصيتها المؤسساتية المستقلة في شخصية المجلس. بيد أن مشروع قانون مجلس الإعمار لم يُلغ قانون الهيئة الوطنية للاستثمار، وهو أمر، كما هو حال الاحتمال الأول، مُسببا لنشوء حالة تناقض مؤسساتي وتنظيمي كبيرة بين الكيانين المذكورين في نطاق إدارة مشروعات الإعمار المستهدفة التخطيط والتحقيق من قبلهما.

مُقارنة باختصاصات وسلطات مجلس الإعمار في قانوني سنة 1950 وسنة 1953، المشروطة بموافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس الأمة، لا يشترط مشروع قانون المجلس لسنة 2019 هذا الأمر، إذ يُمارس المجلس اختصاصاته وسلطاته على وفق الأنظمة والتعليمات والضوابط الخاصة التي سيصدرها المجلس بنفسه (المادة 17/أولا، المادة 20/أولا، المادة 21/ثانيا/ثالثا/رابعا، المادة 32) واستثناء من التشريعات النافذة ذات الصلة، وبدون موافقة ومصادقة السلطات التنفيذية والتشريعية في البلاد، وهو أمر عَدّته المحكمة الاتحادية العليا غير دستوريا في قانون شركة النفط الوطنية العراقية لسنة 2018. أكثر من هذا، إن الضمان السيادي الذي تقدمه الدولة لتمويل مشروعات المجلس يجب أن يقترن بموافقة المجلس نفسه (المادة 7/خامسا). في هذا الأمر، سيُمارس مجلس الإعمار اختصاصات وسلطات دولة موازية للدولة القائمة!

بيد أن مُمارسة ”دولة مجلس الإعمار!“ لاختصاصاتها وسلطاتها لا يجري تحقيقها مباشرة من قبل المجلس نفسه، وإنما تم إيكالها لدولة ثانية داخل دولة مجلس الإعمار، وهي ”دولة الجهاز التنفيذي لمجلس الإعمار!“، بمثابة **واجبات** لمجلس الإعمار يتولى تنفيذها الجهاز التنفيذي للمجلس على النحو الآتي (المادة 14، المادة 15):

- ”اقتراح وإعداد... الخطط والمشاريع والبرامج السنوية وأساليب التمويل.. وآليات

التنفيذ...'' (المادة 14/أولا).

- ''تحديد واقتراح مشاريع المجلس المناسبة لأهدافه وتحديد أولويات هذه المشاريع...'' (المادة 14/ثالثا).

- ''إدارة شؤون المجلس المالية والإدارية''، ''إصدار الأوامر الإدارية بالتعيين والتعاقد...''، ''تشكيل اللجان التخصصية في مجالات عمل المجلس''، ''توقيع أية عقود بتخويل من المجلس''، ''التعاقد مع الجهات الاستشارية العراقية والأجنبية ودعوتهم لحضور الاجتماعات حسب ضرورة العمل''، ''ممارسة أي اختصاصات أخرى ذات الصلة بعمل المجلس'' (المادة 15/الفقرات أولا، ثالثا، رابعا، سادسا، سابعا، تاسعا على التوالي).

في مشروع القانون، نرصد ليس فقط حالة تراجع المكانة المؤسساتية لمجلس الإعمار والتصاعد الجزئي (مُقارنة بمجلس التخطيط الاقتصادي في قانون 1959) للمكانة التنظيمية للسلطة التنفيذية وانحسار التخصص العلمي والجدارة المهنية في عمل المجلس، وإنما أيضا نرصد حالة التكوين الهجين لمؤسسة مجلس الإعمار السيادية من خلال إشراك بعض رجال الأعمال من القطاع الخاص في عضوية المجلس، وهيمنة الجهاز التنفيذي للمجلس في تقرير وتنفيذ توجهات وسياسات المجلس. هذا الأمر ليس فقط سيُخفض من الأهمية الإستراتيجية لمؤسسة مجلس الإعمار في قيادة أعمال الإعمار، وتأطير أنشطتها بأطر بيروقراطية الجهاز الوزاري الحكومي والمناورات السياسية، وبالسلوك النفعي لبعض رجال الأعمال، وإنما أيضا سيقود إلى نشوء حالات التناقض والنزاع مع المؤسسات الحكومية السيادية الأخرى، ومع أحكام الدستور والتشريعات الوطنية النافذة.

الخاتمة:

في المبحث الثاني من الفصل الأول لهذا الكتاب، عند دراستنا لقانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018، اكتشفنا أن مؤسسة القانون وكيان الشركة سيقودان إلى «خصخصة» ثروة النفط والغاز الوطنية (من خلال سلطة وهيمنة ونفوذ ستة شخوص طبيعية في مجلس إدارة الشركة)، وإلى الاستحواذ غير المشروع لمجلس إدارة الشركة على الحقوق والسلطات الدستورية للحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط في إدارة عمليات تطوير واستغلال هذه الثروة (وهو الأمر الذي أقرته قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019).

في المبحث الثالث من هذا الفصل، اقترحنا تشكيل كيان إداري هو **المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار**، وأيضا تشكيل كيان إداري آخر هو **مجلس الإعمار الاتحادي** (يأتي هذا الكيان كبديل عن المادة 2 في مشروع قانون مجلس الإعمار لسنة 2019). يُمكن لمنظومة إدارة مجلس الإعمار الاتحادي أن تكون على النحو الآتي:

- **مجلس إدارة الإعمار الاتحادي**، ويتكون من عضوية (تسعة أعضاء):

– رئيس المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار، رئيساً لمجلس إدارة الإعمار الاتحادي.

– نائب رئيس مجلس إدارة الإعمار الاتحادي (وسيكون رئيسا للجهاز التنفيذي لمجلس الإعمار الاتحادي).

– ممثل عن حكومة الإقليم المنتج للنفط والغاز (في الوقت الحاضر حكومة إقليم كردستان).

– ممثل عن حكومة المحافظة المنتجة للنفط والغاز (مثلا اختيار أربع محافظات ذات الاستخراج النفطي الأكبر).

– ممثل عن وزارة المالية الاتحادية (لأداء وظيفة مراقبة حركة التخصيصات المالية للمجلس).

– ممثل عن وزارة التخطيط الاتحادية (لأداء وظيفتي التنسيق والتكامل بين مشروعات مجلس الإعمار الاتحادي ومشروعات مؤسسات الدولة الأخرى).

- **الجهاز التنفيذي لمجلس الإعمار الاتحادي**، يختص بأعمال الإدارة التنفيذية لنشاط مجلس الإعمار الاتحادي، ويتكون من الشخوص التنظيمية الآتية:

– رئيس الجهاز التنفيذي (يجري ترشيحه من قبل رئيس مجلس إدارة الإعمار الاتحادي، والتصويت على ترشيحه في المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار).

– نائب رئيس الجهاز التنفيذي (يجري ترشيحه من قبل رئيس الجهاز التنفيذي، والتصويت على ترشيحه في مجلس إدارة الإعمار الاتحادي).

– المديرون العامون لمشروعات البنى التحتية والمرافق العامة (نقترح وعلى مدى العشر سنوات القادمة من عمل مجلس الإعمار الاتحادي أن تنحصر مشروعاته في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية الآتية: الإسكان العائلي، البنى التحتية المادية للصحة والتعليم، الري والمياه واستصلاح الأراضي الزراعية وتنمية الأرياف، خطوط ومحطات السكك الحديدية، طرق المواصلات البرية ما بين المدن ومع دول الجوار، توليد ونقل وتوزيع الطاقة الكهربائية، الموانئ البحرية والمطارات المدنية).

وكما يُلاحظ، فقد استبعدنا عضوية الخبراء وممثلي القطاع الخاص الوطني من الهيكل التنظيمي لمجلس الإعمار الاتحادي وجهازه التنفيذي، لقناعتنا العلمية والسياسية الراسخة بأن مثل هذه العضوية ستكون مُناقضة لأحكام الدستور المتعلقة بالتصرف بعائدات النفط، وبابا واسعة ومفتوحة على مصراعيها للفساد المالي والإداري والسياسي في عمل المجلس. يمكن للهياكل التنظيمية لمجلس الإعمار الاتحادي أن تأخذ بمقترحنا الخاص بإنشاء **المركز الوطني لدراسات الطاقة والإعمار**، والذي يجري تأسيسه ووضع نظام عمله الداخلي من قبل المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار كمؤسسة بحثية تابعة تنظيميا له، ويجري تمويل نشاطه من قبل مجلس الإعمار الاتحادي. يُقدم المركز خدماته من الدراسات والاستشارات والمعلومات بطلب رسمي من المجلس الاتحادي للطاقة والإعمار أو شركة النفط الوطنية العراقية أو مجلس الإعمار الاتحادي.

مصادر المبحث:

دستور جمهورية العراق (2005).

حسين، غصون مزهر (2017). قانون مجلس الإعمار في مناقشات مجلس النواب العراقي لسنة 1950 /دراسة تاريخية. الجامعة المستنصرية، مجلة كلية التربية، العدد الرابع.

السعدي، صبري زاير (2019). مشروع قانون مجلس الإعمار. www.akhbaar.org، في 11 تشرين الأول.

علي، أحمد ابريهي (2019). قانون مجلس الإعمار: ملاحظات. Sotaliraq.com، في 21 أيلول.

قانون مجلس الإعمار رقم (23) لسنة 1950. جريدة الوقائع العراقية رقم (2836) في 27/5/1950.

قانون مجلس الإعمار رقم (27) لسنة 1953. جريدة الوقائع العراقية رقم (3280) في 13/5/1953.

قانون السلطة التنفيذية للجمهورية العراقية رقم (74) لسنة 1959. جريدة الوقائع العراقية رقم (164) في 4/5/1959.

قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018. جريدة الوقائع العراقية رقم (4486) في 9/4/2018.

قرارات المحكمة الاتحادية العليا في 23/1/2019 بشأن دستورية بعض مواد قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018. iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2019/01/1

الكعبي، جواد كاظم لفته (2017). التنظيم المؤسساتي لصناعة استخراج النفط. الناشر: شركة الغدير للطباعة والنشر المحدودة، ط1، البصرة.

لفته، جواد كاظم (2011). منهجية الإدارة المعاصرة في معالجة المعضلات الاقتصادية. الناشر: دار صفاء للنشر والتوزيع، ط1، عمان.

المرسومي، نبيل جعفر (2019). قراءة أولية في مشروع قانون مجلس الإعمار في العراق. شبكة الاقتصاديين العراقيين، في 19/9/2019.

مشروع قانون مجلس الإعمار لسنة 2019. new-site. iraqieconomists. net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2019/09/2019

نبذة عن المؤلف:

الاستاذ الدكتور جواد كاظم لفته الكعبي

دكتوراه علوم D.Sc في الإدارة، 2001. جامعة الدولة للإدارة، موسكو/روسيا الاتحادية. عنوان الأطروحة: ''نظرية معاصرة في فاعلية إدارة منظمات الأعمال''.

دكتوراه فلسفة Ph.D في إدارة الأعمال، 1979. جامعة الدولة للنفط والغاز، موسكو/ روسيا الاتحادية. عنوان الأطروحة: '' فاعلية إدارة رأس المال الثابت والاستثمارات في صناعة استخراج النفط بالعراق''.

بكالوريوس في الاقتصاد، 1971، جامعة البصرة / العراق.

عمل استاذاً في الجامعات العراقية والعربية والاجنبية

هذا الكتاب:

ينصب الاهتمام العلمي الأساسي للكتاب في استخدام مفردات الحقوق والقواعد/المعايير والآليات والأدوات المؤسساتية الطابع والإجراء التنفيذي، للتعامل المنهجي مع شركة النفط الوطنية بوصفها «**مؤسسة**» Institute، تحكم سلوكها التنظيمي ونشاطها الوظيفي في إدارة الموارد النفطية الوطنية المفردات المؤسساتية المذكورة أعلاه. وعلى هذا الأساس المعرفي، يعتمد الكتاب المنهج المؤسساتي في معالجة مشكلات موضوعه، بغرض سبّر أغوارها الداخلية والصلات فيما بينها في سياق تطورها التاريخي، بغرض تقرير المكانة المؤسساتية التي تشغلها الشركة في منظومة إدارة الموارد النفطية الوطنية القائمة، أو تلك التي ستشغلها في المنظومات المعنية المقترح تأسيسها.

978-9922-9637-2-3