العدد 13 مجلة دراسات في الإنسانيات والعلوم التربوية نيسان 2026
No. 13 Journal of Studies in Humanities and Educational Sciences April 2026
Print ISSN 3006-3256 Online ISSN 3006-3264

رقابة السلطة التنفيذية على العوائد النفطية

م.د. خلدون عطيه مزهر
جامعة الامام جعفر الصادق فرع ذي قار/ قسم القانون العام

المستخلص:

تُعد العوائد النفطية الركيزة الأساسية للاقتصاد العراقي، مما يجعل إخضاعها لرقابة فعّالة ضرورة لضمان حسن إدارتها وتحقيق التنمية المستدامة. وتضطلع السلطة التنفيذية في العراق، ممثلة بمجلس الوزراء ووزارة النفط والجهات المرتبطة بها، بدور محوري في إدارة هذه العوائد من حيث الاستخراج والتسويق والتوزيع المالي. إلا أن هذه السلطة لا تمارس عملها بمعزل عن منظومة رقابية متعددة المستويات، تشمل الرقابة البرلمانية، والرقابة المالية، والرقابة الإدارية. وتتجسد الرقابة على العوائد النفطية من خلال آليات مختلفة، أبرزها متابعة تنفيذ الموازنة العامة، وتدقيق الإيرادات النفطية من قبل الأجهزة الرقابية المختصة، فضلاً عن دور مجلس النواب في مساءلة الحكومة عبر أدوات السؤال والاستجواب وسحب الثقة، بما يحقق مبدأ المسؤولية السياسية [OBJ]. كما تسهم الرقابة الإدارية في تعزيز الشفافية والكفاءة في إدارة الإيرادات النفطية، من خلال ضبط الإجراءات وتقليل الهدر والفساد في قطاع يعد المصدر الرئيس للدخل الوطني ورغم وجود هذه الآليات، تواجه الرقابة على العوائد النفطية تحديات عديدة، منها ضعف التنسيق المؤسسي، وتأثير العوامل السياسية، واعتماد الاقتصاد الريعي على النفط بشكل شبه كلي، مما يحدّ من فعالية الرقابة ويجعلها في بعض الأحيان شكلية أكثر منها جوهرية. وعليه، تبرز الحاجة إلى تعزيز استقلالية الأجهزة الرقابية، وتفعيل مبدأ الشفافية، وتطوير الإطار القانوني بما يضمن إدارة رشيدة ومستدامة للعوائد النفطية في العراق.

الكلمات المفتاحية: الرقابة، السلطة التنفيذية، العوائد النفطية، العراق، الشفافية، المساءلة

Executive Authority Oversight of Oil Revenues

Dr. Khaldoun Attia Mazhar
Imam Jaafar Al-Sadiq University, Dhi Qar Branch / Department of Public Law

Abstract:

Oil revenues are the cornerstone of the Iraqi economy, making effective oversight essential for their sound management and the achievement of sustainable development. The Iraqi executive branch, represented by the Council of Ministers, the Ministry of Oil, and its affiliated entities, plays a pivotal role in managing these revenues from extraction and marketing to financial distribution. However, this branch does not operate in isolation from a multi-tiered oversight system, encompassing parliamentary, financial, and administrative oversight. Oversight of oil revenues is exercised through various mechanisms, most notably monitoring the implementation of the general budget and auditing oil revenues by specialized oversight bodies. Furthermore, the Council of Representatives holds the government accountable through mechanisms such as questioning, interpellation, and votes of no confidence, thus upholding the principle of political accountability. Administrative oversight also contributes to enhancing transparency and efficiency in oil revenue management by regulating procedures and reducing waste and corruption in a sector that is the primary source of national income. Despite the existence of these mechanisms, oversight of oil revenues faces numerous challenges, including weak institutional coordination, the influence of political factors, and the near-total dependence of the rentier

economy on oil. This limits the effectiveness of oversight, sometimes rendering it more formal than substantive. Therefore, there is a pressing need to strengthen the independence of oversight bodies, activate the principle of transparency, and develop the legal framework to ensure sound and sustainable management of oil revenues in Iraq.

Keywords: Oversight, Executive Authority, Oil Revenues, Iraq, Transparency, Accountability

المقدمة:

أولا - موضوع البحث

تعتبر الثروة النفطية من أهم الثروات التي تمتلكها الدول وتعتمد عليها لتحقيق نهضتها الاقتصادية، ورفاه مواطنيها نظرا للحاجة العالمية إلى النفط لتسيير عجلة الاقتصاد العالمي، وحيث أن العراق يعتبر من الدول الغنية بالنفط فقد كان من الطبيعي أن
تحظى الثروة النفطية التي يمتلكها باهتمام المشرع الدستوري العراقي الذي أفرد لها
أحكاما خاصة في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ تجسدت في المادتين ١١١ و ١١٢
اللتان تحدثنا عن ملكية النفط والغاز وآلية توزيعهما.كما عمل المشرع القانوني على وضع الأنظمة القانونية الملائمة لتحقيق التوزيع
العادل للثروة النفطية والرقابة على عوائدها حيث أسند مهمة الرقابة إلى العديد من
الأجهزة الرقابية كديوان الرقابة الاتحادية وهيئة النزاهة، إلى جانب الرقابة التي
تمارسها السلطة التنفيذية عليها.

ثانيا - مشكلة البحث:

تتلخص مشكلة البحث الرئيسية في التساؤل حول الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية
على العوائد النفطية.
ويتفرع عن مشكلة البحث الرئيسية الأسئلة الفرعية التالية:
أولا - - ما المقصود بالعوائد النفطية، وما هي أهميتها للاقتصاد العراقي ؟
ثانيا - ما المقصود برقابة السلطة التنفيذية على العوائد النفطية، وما هي الآليات التي
تمارس من خلالها السلطة التنفيذية الرقابة على العوائد النفطية؟

ثالثا - أهمية البحث:

تنبع أهمية البحث من الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في الرقابة على العوائد النفطيةبهدف المحافظة عليها، ومنع الفساد، والاستخدام الأفضل لها.

رابعا - أهداف البحث

أولا - الوقوف على معنى العوائد النفطية، ومدى أهميتها للاقتصاد العراقي.
ثانيا تسليط الضوء على المقصود برقابة السلطة التنفيذية على العوائد النفطية
والآليات التي تمارس من خلالها هذه الرقابة في العراق.

خامسا - منهج البحث

تعتمد دراستنا على المنهج الاستقرائي و التحليلي للنصوص القانونية بغية الوصول
إلى تحديد مفهوم العوائد النفطية، وطريقة ممارسة الرقابة على عوائدها.

سادسا - خطة البحث:

سوف نقوم بتقسيم مبحثنا الى مطلبين
المقدمة:

المطلب الأول: تعريف العوائد النفطية وأهميتها في الاقتصـــاد العراقي.الفرع الأول: تعريف العوائد النفطية.الفرع الثاني: أهمية العوائد النفطية في الاقتصـــاد العراقي.المطلب الثاني: مفهوم رقابة الســـلطة التنفيذية على العوائد النفطية، وآليات ممارستها في العراق.
الفرع الأول: مفهوم رقابة السلطة التنفيذية على العوائد النفطية.
الفرع الثاني: آليات ممارسة رقابة السلطة التنفيذية على العوائد النفطية في العراق.
الخاتمة: النتائج / التوصيات.

المطلب الأول
تعريف العوائد النفطية وأهميتها
تلعب العوائد النفطية دورا هاما في تحقيق برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال ما تقدمه من مداخيل للميزانية الحكومية.
وللوقوف على ماهية هذه العوائد وأهميتها فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال الفرع الأول الذي نتناول فيه تعريف العوائد النفطية. أما في الفرع الثاني فنسلط الضوء على أهمية العوائد النفطية للاقتصاد العراقي.
الفرع الأول
تعريف العوائد النفطية
تعرف العوائد النفطية بأنها تلك الإيرادات أو العوائد التي تحصل عليها بعض الدول المنتجة والمصدرة للنفط في العالم وذلك مقابل إنتاج وتصدير مورد طبيعي وهو النفط وتحصل لقاء ذلك على مبالغ نقدية كجزء من القيمة الحقيقية لهذا المورد الطبيعي(،
وقد عرف قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ العوائد النفطية بأنها " إيرادات ناتجة عن مبيعات النفط الخام ومشتقاته والغاز محليا وخارجيا وتدخل إلى الموازنة العامة بصورة كاملة")٢(. وتشمل ما يلي": أولا - مجموع العائدات الكلية للشركات العامة من مبيعات النفط الخام المحلية
والأجنبية ومنتجات النفط الخام والغاز.
ثانيا -
- جميع المبالغ الناشئة من عقود النفط والغاز والتي تنفذها شركات النفط العالمية.
- بمن عوالي خالدية، اســـتخدام العوائد النفطية، دراســـة مقارنة بســـين تجربة الجزائر وتجربة النرويج، رسالة ماجستير
مقدمة إلى جامعة وهران ٢ ، كلية العلوم الاقتصادية، ٢٠١٥ - ٢٠١٦ ، ص ٥٦.- البند السابع عشر من المادة 1 من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة ٢٠١٩.

ثالثا - حصة الخزينة من أرباح الشركات العامة المنفذة لعمليات النفط والغاز" (1).
أما قانون إقليم كردستان للنفط والغاز فقد عرف العوائد النفطية بأنها "عائدات حكومة الإقليم المستحصلة من العمليات النفطية، ومن ضمنها مبيعات النفط والغاز والربع ومكافآت التوقيع والإنتاج عن العقود النفطية المبرمة مع الشركات الأجنبية والمحلية)"٢(.
وعادة تتمثل العائدات النفطية التي تولدها صناعة النفط والغاز بحقوق الملكية التي تعطى بصورة نسبة مئوية من عوائدها للدولة، وبالضرائب وتشمل ضريبة الدخلوضرائب خاصة بالقطاع النفطي، وضرائب الأرباح، وضرائب التصدير. وبرسوم
التراخيص وتتلقاها الدولة سنويا كما في حالة عقود الامتياز، وبدفعات شركات النفط الوطنية وعائدات بيع الحكومة للنفط وتأتي على شكل حصة من الأرباح وتشكل جزء مهما من إيرادات الحكومة)٣(

- المادة ٣٥ من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة ٢٠١٩.الفقرة ثلاثون من المادة الأولى من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان، رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٧.- سوجيت شودريه ورفاقه النفط والغاز الطبيعي، أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقية، ، من
منشورات مركز العمليات الانتقالية الدستورية المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات برنامج الأمم المتحدة الانمائي،
٢٠١٤ ص ٥٥.

و يتأثر تطور العوائد النفطية بالعوامل التالية :(1)أولا - أسعار النفط الاسمية تؤثر أسعار النفط الخام تأثيرا حاسما في تحديد حجم
العوائد النفطية فالارتفاعات والانخفاضات في هذه الأسعار تنعكس إيجابا أو سلبا على
حجم العوائد النفطية.
ثانيا - أسعار النفط الخام الحقيقية تستخدم معظم الدول المنتجة والمصدرة للنفط الخام
في العالم الدولار كعملة رئيسية في تسوية معاملاتها التجارية التي هي ضمن عملية
تصدير النفط وبما أن الدولار معرض للانخفاضات المستمرة عليه فإن الانخفاض
الذي يتعرض له الدولار يؤثر في القيمة الحقيقية للعوائد.ثالثا - القرار السياسي وله تأثير أيضا على حجم العوائد النفطية لا يقل عن العوامل
المؤثرة الأخرى ومن الأمثلة عليه قرار خفض الإنتاج الذي أقرته منظمة أوبك سنة
٢٠٠١ والذي أدى إلى انخفاض الأسعار بنسبة كبيرة.رابعا الاحتياطات النفطية اذ أن اكتشاف احتياطات نفطية جديدة يمكن استخراجها
بتكاليف اقتصادية ينسجم مع مستوى أسعار النفط الخام، وكذلك التوسع في الحفر
وتطوير الحقول المكتشفة والتي لم يتم استغلالها بالكامل والتطورات التكنولوجية التي
قد تضيف احتياطات نفطية جديدة من خلال الوصول إلى طبقات جديدة أو من خلال
خفض تكاليف الاستخراج كل ما تقدم من شأنه أن يؤدي إلى زيادة حجم العوائد
النفطية.
- بن عوالي خالدية، المصدر السابق، ص ٥٥ وما بعدها.

خامسا
- الطاقة الإنتاجية: لأن الارتفاعات والانخفاضات في الطاقة الإنتاجية للنفط
تنعكس ايجابيا أو سلبيا على حجم العوائد النفطية. فالطاقة الإنتاجية هي التي تحدد
مقدار الإمدادات المتوفرة حاليا والتي ستكون متوافرة في المستقبل.
نخلص مما تقدم إلى أن العوائد النفطية تمثل إيرادات تدخل إلى الخزينة العامة للدولة،
وموازنتها العامة عبر طرق متعددة تتحصل من خلالها الدولة على هذه العوائد
وتتأثر هذه العوائد بالعوامل النقدية والاقتصادية والسياسية، والإنتاجية السائدة.

الفرع الثاني
أهمية العوائد النفطية
في الاقتصاد العراقي
يلعب النفط دورا رئيسا في تحديد مسار التنمية باعتباره سلعة إستراتيجية تعتبر مادة
أساسية في الصناعة ولها أثرا فعالا على مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والمالي
والمصرفي، ويسهم البترول في إجمالي الناتج المحلي وفي إيرادات الدولة وميزان
المدفوعات والصادرات الخارجية كما يلعب دورا رئيسيا في إنشاء صناعات أخرى
مرتبطة يهما من أهمها الصناعات البتر وكيميائية والكهرباء وتحليه المياه والصناعات
الثقيلة ذات الكثافة العالية في استهلاك الطاقة وتعتبر العوائد النفطية من أهم الإيرادات

التي تعتمد عليها الدول المنتجة للنفط في تمويل اقتصادها وتشمل الاستخدامات الاستهلاك العام) بما في ذلك الرفاه، والإنفاق والتنمية محليا وفي الخارج ويشمل (الإعانات المقدمة للدول والاتفاقيات الأمنية(.)١(، مما يفرض إعطاء الأولوية المطلقة في توظيف عوائد النفط للمشاريع الاستثمارية المحلية وفق الاحتياجات الوطنية مع تقليص النفقات الباهظة لاستيراد البضائع الاستهلاكية والكمالية جنبا إلى جنب مع حملات توعية كافية للتأثير على السلوك الشخصي للفرد المستهلك في البلدان النفطية.)٢(

د بن عوالي خالدية، المصدر السابق السابق، ص ٥٩.

بن عوالي خالدية، المصدر السابق السابق، ص ٦٠ .

-A-

وتبدو أهمية النفط من خلال ما يلي: (1)

المساهمة الكبيرة لعوائده في تكوين الناتج الداخلي العام.

- عوائد النفط مصدرا هاما لتكوين الاحتياطات الرسمية من العملات الأجنبية.

عوائد النفط تعتبر من أهم مصـــادر الإيرادات المالية للموازنة العامة للدولة.ونظرا إلى ان البترول يشـكل شريان الحياة الاقتصادية في العراق ودعامة أساسية في

بناء اقتصاده ومصدر رئيسي لعائدات الحكومة بسبب امتلاكه خامس أكبر احتياطي مثبت من النفط في العالم ويشكل إنتاج النفط أكثر من ٩٠% من إيرادات الحكومة فقد اهتم الدستور العراقي بموضوع الثروة النفطية وإدارتها وتوزيع عوائدها حيث نصت المادة ١١١ من الدستور العراقي على ان "النفط والغاز" هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات" . كما نصت المادة ١١٢ منه على مراعاة مبدأي العدالة والإنصاف في توزيع عوائده بما يتناسب مع التوزيع السكاني في الأقاليم والمحافظات ومنح حصة للمناطق المتضررة التي حرمت من عوائده سابقا بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد. وعلى أن 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.نخلص مما تقدم إلى أن العوائد النفطية تلعب دورا كبيرا في الاقتصاد العالمي بصورة عامة والاقتصـاد العراقي بصـورة خاصـة من خلال ما تدره من عوائد تسـهم بصـورةأسـاسـية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- سـامي فؤاد براك، دور العوائد النفطية في تحقيق التنمية المسـتدامة في الجزائر، بحث منشـور في مجلة البحوث

الاقتصادية والمالية المجلد السابع، العدد الأول، جوان، ص ٢٠٢٠ ص ٣٦٤.

.9-

المطلب الثاني

مفهوم رقابة السلطة التنفيذية على العوائد النفطية

وآليات ممارستها في العراق

يعتبر الفساد والتبذير الآفة التي تعاني منها معظم الدول المنتجة للنفط ومنها العراق لذلك فقد سعى المشرع العراقي للمحافظة على الثروة النفطية وحمايتها من الفساد من خلال سن القوانين والتشريعات الملائمة لممارسة الرقابة على العوائد النفطية وأناط بالسلطة التنفيذية ممارسة هذه الرقابة.

وللإحاطة بهذا الموضوع فإن تناولنا له سيكون من خلال الفرع الأول الذي سنبحث فيه مفهوم الرقابة الحكومية على العوائد النفطية، أما في الفرع الثاني فنسلط الضوء

على آليات ممارسة الرقابة الحكومية على العوائد النفطية في العراق.

الفرع الأول

مفهوم رقابة السلطة التنفيذية

على العوائد النفطية

تعرف الرقابة الحكومية بأنها " عمل من أعمال الإدارة تستهدف التأكد من أن الموارد المتاحة تستخدم أفضل استخدام ممكن لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها الإدارة (1) أو هي مجموعة الإجراءات والوسائل التي تمنح للسلطة المختصة بالرقابة بموجب القانون لمنع حالات الانحراف في الوظيفة العامة أو حالات الفساد المالي والإداري

- عبد السلام بدري، الرقابة على المؤسسات العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٢، ص ٨٧ -.1-

والمحافظة على المال العام وحمايته)١(، ويقصد بالمال العام مجموعة الاعتمادات المالية التي توفرها السلطة التنفيذية في كل دولة للإنفاق على الأنشطة المختلفة في القطاع الحكومي)٢(، ولما كان النفط يعتبر أحد المصادر الرئيسية للإيرادات في الموازنة المالية للدولة فبذلك يدخل ضمن نطاق المال العام الواجب الحفاظ عليه)٣(، وقد اعتبر الدستور العراقي في الفقرة أولا من المادة ٢٧ أن للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن. كما اشترط القانون ان يكون المال العام عائدا للدولة وأن يكون مخصصا لمنفعة عامة (1) .وتهدف الرقابة إلى التثبت من صحة الحسابات ومصادر الإيراد وأوجه الإنفاق وأنها

صدرت جميعا بناء على الاعتمادات والتراخيص السليمة تبعا لقوانين الدولة ولوائحها وإنه لم يحدث هناك عجز أو اختلاس في الأموال العامة (*)، وتبرز أهمية الرقابة الحكومية في أنها تقدم المساعدة للدولة ممثلة في أجهزتها الحكومية المكلفة بالرقابة في شأن التعرف على كيفية سير الأعمال داخل الوحدات الحكومية، والتأكد من أن الموارد تحصل طبقا للقوانين واللوائح والتعليمات المخططة، وتبعا لذلك التأكد من أن الإنفاق يتم بصورة سليمة فيما خصص له مقدما من أغراض والتأكد من مدى تحقيق الوحدات الحكومية بشكل عام لأهدافها بكفاية وفاعلية بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث مسبباتها وتدعيم الموجب منها واقتراح الوسائل العلاجية للسالب من هذه الانحرافات لتفادي تكرارها مستقبلا في تلك- رياض شعلان حيرو الصالحي، فاعلية تعدد الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري،) دراسة في ظل التشريع المالي (رسالة مقدمة إلى جامعة القادسية كلية القانون، ٢٠١٨، ص٨.

- محمد عوض رضوان، حرمة المال العام في التشريعات الوضعية والإسلامية، دراسة مقارنة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٩.- فياض حمزة رملي الرقابة الحكومية على شركات انتاج النفط مدخل محاسبي معاصر في ضوء عقود المشاركة في الإنتاج ٢٠١١، ص ١٤٠.

- انظر المادة ٧١ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.- جلال بكير، الإدارة المالية، مكتبة عين شمس، مصر، ، ١٩٧٨ ص ٩٩.

-11- الوحدات الخدمية والاقتصادية وتسعى الأجهزة الحكومية جاهدة إلى تأدية مهامها بصورة كفء وفاعلية تسمح لها بالاستعمال الاقتصادي الأمثل للموارد المتاحة و لمنع موظفيها من ارتكاب الأخطاء أو إساءة استعمال الموارد وحمايتها من الضياع أو

الاختلاس وذلك عن طريق إصـــدار تعليمات تحدد الإجراءات اللازمة للحفاظ علىموجوداتها من ناحية، ودقة بياناتها المالية والمحاسـبية من ناحية أخرى)١(.ان الشـفافية والرقابة والمسـاءلة جميعها ذات أهمية بالغة في الحد من مخاطر الفساد
وسوء إدارة عائدات الموارد فحتى لو كانت الهيئات الرقابية المؤسسية ضعيفة فان الشفافية تمكن المجتمع من المطالبة بالمساءلة وضمان استخدام ثروات الموارد المصلحة السكان لقد كانت السرية المرتبطة بعائدات النفط في العديد من البلدان عاملا مهما في تسهيل عمليات الإخفاء والاختلاس وسوء الإدارة وقد عرف العديد من الدول الغنية بالموارد الاحتفاظ بمستوى عال من السرية في العائدات خصوصا عبر حسابات من خارج الموازنة لا يتم الإبلاغ عنها مما يسمح بإنفاق مبالغ كبيرة دون ذكرها في الدفاتر المحاسبية وإبقائها مخفية عن عمليات التقصي العلنية)٢(، ويمكن للدول الغنية بالموارد أن تخفف من مخاطر الفساد من خلال تأسيس شروط إبلاغ وإفصاح ويمكن ان تتسـع التزامات الإبلاغ والإفصـاح العام لتشـمل ما يلي)٣(:أولا - جميع فروع العائدات كالضـرائب والحصص من الإرباح وحقوق الملكية
ومدفوعات المكافآت ومدفوعات شركة النفط الوطنية للحكومة المركزية وأية ديون مدعومة بالنفط أو أية أشكال أخرى من الاقتراض بضمانة النفط.
- فياض حمزة رملي المصدر السابق، ص ١٥٦.
سوجيت شودريه ورفاقه المصدر السابق، ص ٦١.
سوجيت شودريه ورفاقه المصدر السابق، ص ٦٢.

ثانيا - مدفوعات الإنفاق والاستثمار كما يمكن ان تمتد إلى أشكال رئيسية لأية اتفاقيات تقاسم إنتاج أو عقود امتياز مع الشركات الخاصة ولتعزيز القواعد الهادفة إلى شفافية عمليات تحويل العائدات وتوزيعها ويمكن وضع شروط قبل حدوث أي سحب للأموال من الحسابات النفطية.
نخلص مما تقدم إلى أن الرقابة هي وسيلة يتم اللجوء إليها لغرض المحافظة على العوائد النفطية من التبديد أو الضياع أو السرقة، وحمايتها من الفساد، وضمان التوزيع العادل لها بين السكان والاستخدام الأفضل لها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
الفرع الثاني
آليات ممارسة رقابة السلطة التنفيذية
على العوائد النفطية في العراق
تمارس السلطة التنفيذية في العراق الرقابة على العوائد النفطية من خلال مجلس الوزراء وما يتبع له من وزارات ومؤسسات حيث أناط الدستور العراقي بمجلس الوزراء صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة)١(، وبناء عليه تضمن النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩ قيام المجلس بمراقبة عمل الوزارات والهيئات المستقلة، كما قام المجلس بتشكيل لجنة الشؤون الاقتصادية بموجب القرار رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٥ وأسند اليها مهمة التنسيق بين الوزارات والجهات المختصة في
- المادة ٨٠ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
١٣ -

الأمور
ذات الطابع المالي والاقتصادي بغرض صياغة السياسة الاقتصادية والمالية للدولة وتحديد وسائل تنفيذها وتذليل الصعوبات وحل المشاكل التي قد تواجهها(،

ونظرا لأهمية العوائد النفطية ودورها في تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العراق، وتأمين نفقات الميزانية العامة فقد مارس مجلس الوزراء الرقابة على العوائد النفطية من خلال ما تضمنته المادة ٣٨ من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ التي فرضت على وزير المالية أن يرفع إلى لجنة الشؤون الاقتصادية أو ما يحل محلها في مجلس الوزراء() ما يلي:

اولا : تقريرا تفصيليا عن حساب عائدات النفط والغاز ومن ضمنها الرصيد الافتتاحي ورصيد الغلق للحساب المذكور والموجودات الأساسية وخلاصة الحركات على النشاط خلال)٣(ثلاثة أسابيع من تاريخ نهاية كل شهر.

ثانيا : نتائج التدقيق الفصلية على وضع الاستثمارات قبل نهاية الشهر الذي يلي نهاية كل فصل.

ثالثا : تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي على البيانات المالية لكل سنة يتضمن تفاصيل حركة الأموال لحساب عوائد النفط والغاز.

وأسندت هذه المادة إلى لجنة الشؤون الاقتصادية أو ما يحل محلها دراسة هذه التقارير ورفعها إلى مجلس الوزراء، كما أوجبت على كل شركة من الشركات العاملة التي تمارس نشاطات تتعلق بالنفط أو الغاز أن تقدم إلى وزير المالية ووزير النفط خلال شهر واحد بعد نهاية كل ثلاثة أشهر من السنة تقريرا يتضمن كميات ومبالغ جميع

- المادة ٢ من نظام لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الوزراء المشكلة بموجب القرار رقم ٨٤ تاريخ ٥/٩/١٩٩٥.

المادة ٣٨ اولا ثانيا ثالثا من قانون الادارة المالية رقم 6 لسنة ٢٠١٩.

-١٤-

عمليات إنتاج وبيع وتصدير النفط والغاز والمدفوعات والمطالبات القائمة لشركات النفط الدولية نقدا أو عينا خلال هذه الفترة.

وبعدها يقوم وزير المالية بإعداد تقرير مطابق يرفعه إلى مجلس الوزراء خلال شهر من تاريخ تلقيه هذه التقارير يبين فيه نتائج مطابقة تقارير الشركات العامة مع تقارير حساب عائدات النفط والغاز عن هذه الفترة (1).كما يمارس مجلس الوزراء رقابته على العوائد النفطية من خلال مصادقته على

الحسابات الختامية لشركة النفط الوطنية العراقية والتي تخضع للتدقيق والمراقبة من قبل محاسبين قانونيين من ذوي الكفاءة والاختصاص وتعتمد أفضل المعايير المحاسبية المتعارف عليها في العالم، حيث نص قانون الشركة على أن يتولى مجلس إدارة الشركة المصادقة على الحسابات الختامية للشركة ورفعها إلى ديوان الرقابة الاتحادي لتدقيقها وعرضها على مجلس الوزراء للمصادقة. وإقرار سياسة الشفافية ومكافحة الفساد والإدارة الرشيدة في الصناعة النفطية والغازية)٢(. وتتجلى سياسة الشفافية من خلال ما نصت عليه المادة ٥٠ من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة ٢٠١٩ بالقول:

أولا - تلتزم وحدات الإنفاق كافة بالمبادئ والمعايير الأساسية لشفافية الموازنة العامة والإفصاح عن آليات جمع وإنفاق الأموال العامة وقيامها بتوفير ما يكفي من بيانات ومعلومات ووثائق وتقارير عن نشاطاتها المالية والإدارية) السابقة والحالية والمستقبلية(بطريقة منتظمة وفي الوقت المناسب ونشرها على مواقعها الالكترونية.

انظر المادة ٣٨ رابعا من قانون الادارة المالية رقم 6 لسنة ٢٠١٩أنظر المادة ٧٨ أولا من قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم 4 لسنة ٢٠١٨.

-10-

ثانيا - تشمل المواضيع التي تنشر على الموقع الالكتروني لوزارة المالية أو غيره من المواقع الالكترونية الحكومية الأتي:
ز - التقرير الشهري المفصل عن حساب إيراد النفط والغاز.
ح - نتائج التدقيق الفصلي من كل سنة للوضع الاستثماري لحساب إيراد النفط والغاز.
ط - البيانات المالية السنوية لحساب إيراد النفط والغاز.
ك - تقارير الشركات العامة التي تقوم بعمليات النفط والغاز والمقدمة بموجب أحكام البند)ثالثا(من المادة)٣٨(من هذا القانون.
ل - تقارير تسوية حساب إيراد النفط والغاز المنصوص عليها في البند)رابعا(من المادة)٣٨(من هذا القانون.
و بغية تسهيل مهمة الرقابة على العوائد النفطية فقد الزم قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ وزارة النفط بأن تقوم بإعداد " ... تقارير وجداول تفصيلية عن كميات النفط المنتج والمصدر ونسبة تكاليف الإنتاج إلى الإيرادات النفطية، المبالغ المخصصة لاستيراد المشتقات النفطية وآلية توزيعها، حجم الإنتاج والتصـــدير المتوقع للنفط الخام والمشـــتقات النفطية لثلاث ســـنوات تالية وترفق مع قانونالموازنة العامة الاتحادية خلال شهر تموز من سنة إعداد الموازنة" (1).
الفقرة هـ من المادة ١٠ من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة ٢٠١٩.
-17-

والى جانب الرقابة التي يمارسها مجلس الوزراء على العوائد النفطية، تمارس أيضا بعض الوزارات أيضا الرقابة الداخلية على هذه العوائد ومن هذه الوزارات:اولا : وزارة المالية حيث تقوم دائرة المحاسبة في الوزارة بتنظيم الإشراف على
السيولة النقدية للخزانة العامة وكيفية التصرف بها لتنفيذ الموازنة العامة للدولة، وخطط التنمية القومية وتطوير النظام المحاسبي الملائم لتنظيم الجانب العملي لتنفيذ تلك الخطط ، والسيطرة المحاسبية على التصرفات المالية لجميع الوحدات المنفذة لها، وتوحيد بياناتها المحاسبية بشقيها الجاري والاستثماري للقطاع الحكومي المركزي، وعرض نتائجها وفقا للأصول وتطوير أنظمة الرقابة الداخلية الخاصة بالتصرف بالأموال العامة وتوفير مستلزمات إنجاحها والإشراف المباشر وغير المباشر على تنفيذها بما في ذلك الرقابة السابقة واللاحقة والتحقيق في المخالفات المالية التي يناط أمر تنفيذها بالوزارة(1).ثانيا : وزارة النفط وتمارس الرقابة على العوائد النفطية من خلال ما تضـــمنه قانون
تنظيم وزارة النفط رقم ١٠١ لسنة ١٩٧٦ الذي أسند إلى مجلس النفط داخل الوزارة مهمة رقابة تنفيذ الخطط دوريا بعد إقرارها من قبل اللجنة و التنسيق بين مختلف أوجه نشاط القطاع، كما أناط بوكيل وزارة النفط لشؤون الاستخراج والدوائر المرتبطة به مهمة متابعة تنفيذ الخطة بعد إقرارها وتقديم تقارير بشان ذلك إلى المجلس والوزير ووكيل الوزارة للمؤسسات والشركة، وبالدائرة الإدارية، ودائرة التخطيط النوعي، ودائرة التخطيط المجتمعي في الوزارة بمهمة الرقابة وتنظيم الأمور المحاسبية والتدقيق الداخلي وتنفيذ الخطط)٢(.
انظر الفقرة ثالثا من المادة 7 من قانون وزارة المالية رقم ٩٣ تاريخ ١٢/٨/١٩٨١.
أنظر المواد ٩ و ١٠ من قانون تنظيم وزارة النفط العراقية.
- ١٧ -

نخلص مما تقدم إلى أن رقابة السلطة التنفيذية على العوائد النفطية في العراق تمارس من خلال مجلس الوزراء وما يقوم به من دور في تخطيط و الإشراف على تنفيذ

السياسة العامة للدولة، وما تلعبه لجنة الشؤون الاقتصادية في المجلس من دور في
تدقيق عوائد النفط وتدقيق التقارير التي تردها من وزارة المالية، وديوان الرقابةالاتحادية، ومصـــادقة
المجلس على الحسابات الختامية لشركة النفط الوطنية العراقية.
والى جانب الرقابة التي يمارسها مجلس الوزراء على العوائد النفطية، تمارس أيضا
بعض الوزارات أيضا الرقابة الداخلية على هذه العوائد ولا سيما وزارتي المالية
والنفط.
-1A-

أولا - النتائج:
الخاتمة
١. تمثل العوائد النفطية إيرادات تدخل إلى الخزينة العامة للدولة، وموازنتها
العامة، عبر طرق متعددة، وتتأثر هذه العوائد بالعوامل النقدية، والاقتصادية
والسياسية، والإنتاجية السائدة وتلعب دورا كبيرا في الاقتصاد العالمي بصورة
عامة والاقتصـاد العراقي بصـورة خاصـة من خلال ما تدره من عوائد تسـهمبصـورة أسـاسـية في تحقيق
التنمية الاقتصـــادية والاجتماعية.٢. الرقابة وســيلة يتم اللجوء إليها لغرض المحافظة على العوائد النفطية
وتمارس
في العراق من خلال مجلس الوزراء ولجنة الشؤون الاقتصادية فيه والتي تقوم
بتدقيق عوائد النفط وتدقيق التقارير التي تردها من وزارة المالية، كما يتولى
المجلس المصادقة على الحسابات الختامية لشركة النفط الوطنية العراقية.
والى جانب الرقابة التي يمارسها مجلس الوزراء على العوائد النفطية، تمارس أيضا
بعض الوزارات أيضا الرقابة الداخلية على هذه العوائد ولا سيما وزارتي المالية
والنفط
ثانيا - التوصيات :
1. توحيد الأسس التي تمارس من خلالها الرقابة على العوائد النفطية من قبل
السلطة التنفيذية.
.. إصدار قانون للنفط والغاز يتولى تنظيم ممارسة الرقابة على العوائد النفطية
وتحديد الجهات التي تمارسها.
-19-

أولا - الكتب
المصادر
١ جلال بكير، الإدارة المالية مكتبة عين شمس، مصر، ١٩٧٨.
٢. سوجيت شودريه ورفاقه ، النفط والغاز الطبيعي، أطر دستورية لمنطقة الشرق
الأوسط وشمال افريقية ، من منشورات مركز العمليات الانتقالية الدستورية
المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
عبد السلام بدري، الرقابة على المؤسسات العامة، دار الفكر العربي، القاهرة
١٩٧٧
٤. فياض حمزة رملي، الرقابة الحكومية على شركات إنتاج النفط، مدخل
محاسبي معاصر في ضوء عقود المشاركة في الإنتاج ٢٠١١.ه محمد عوض رضوان حرمة المال العام
في التشريعات الوضعية والإسلامية
دراسة مقارنة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
ثانيا - الرسائل الجامعية:
بن عوالي خالدية، استخدام العوائد النفطية، دراسة مقارنة بين تجربة الجزائر

وتجربة النرويج، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة وهران ٢ ، كلية العلوم الاقتصادية، ٢٠١٥ - ٢٠١٦ .
٢ رياض شعلان حيرو ،الصالحي، فاعلية تعدد الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري) دراسة في ظل التشريع المالي (رسالة مقدمة إلى جامعة القادسية كلية القانون ٢٠١٨.

ثالثا - الأبحاث والمقالات المنشورة في المجلات والدوريات١. سامي فؤاد براك، دور العوائد النفطية في تحقيق التنمية المستدامة فـــي الجزائر، بحث منشور في مجلة البحوث الاقتصادية والمالية المجلد السابع العدد الأول، جوان، ٢٠٢٠
رابعا - القوانين والأنظمة :
1. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
٢ قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة ٢٠١٩.
قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان، رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٧.
القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.
ه نظام لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الوزراء المشكلة بموجب القرار رقم ٨٤ تاريخ ٥/٩/١٩٩٥.
٦ قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم 4 لسنة ٢٠١٨.
. قانون وزارة المالية رقم ٩٣ تاريخ ١٢/٨/١٩٨١.
.. قانون تنظيم وزارة النفط العراقية رقم ١٠١ لسنة ١٩٧٦.
-1-