Forum of Federations
An International Network on Federalism
Forum des fédérations
un réseau international sur le fédéralisme

Published by the Forum of Federations • www.forumfed.org • Publié par le Forum des fédérations

النفط والغاز
الأمور المؤسساتية

جورج أندرسون

رئيس منتدى الاتحادات الفدرالية
والوكيل السابق لوزير وزارة الموارد الطبيعية في كندا

حلقة دراسية عن الفدرالية العملية في العراق
2-11 يونيو/حزيران 2006، فينيسيا

خريطة الجلسة

1. **مبادئ التصميم:**
   - مسؤولية واضحة لوضع السياسات (أي السياسات؟ من؟ كيف؟)
   - مسؤولية واضحة للإدارة (أي الجوانب؟ من؟ لماذا/كيف؟)
2. **المؤسسات المالية ومؤسسات النفط والغاز في المحيط العراقي**
   - الإدارة المشتركة للنفط والغاز (المادة 111)
   - اللجنة المالية للعراق (المادة 105)
   - دور شركة النفط الوطنية
   - الحاجة إلى تنسيق السياسات بين الحكومات؟
3. **الموضوعات الرئيسية المطروحة للمناقشة**

المؤسسات المالية / مؤسسات النفط والغاز في البلدان الفدرالية

- **تشمل المؤسسات الأساسية الموجودة في غالبية البلدان المنتجة للنفط والغاز كل من :**
  - البرلمانات / وزارات حكومية تلعب أدواراً أساسية في وضع السياسات
  - ربما تدير الهيئات المستقلة تلك السياسات
  - شركات النفط المملوكة للدولة تدير مصالح الدولة التجارية
    (كما يمكن أيضاً أن تعلب بعض الأدوار السياسية والتنظيمية)
- **قد تتواجد المؤسسات في البلدان الفدرالية في كل من المستويين الفدرالي والإقليمي - مما ينتج عنه الحاجة إلى:**
  - تحديد الأدوار والمسئوليات الخاصة بكل منها
  - ضمان المواءمة و/أو التنسيق

المسؤولية عن وضع السياسات - أي السياسات؟

- **إدارة الموارد الإجمالية**
  - على سبيل المثال، معدل التنمية
- **تأمين الإمداد**
- **هيكل سوق النفط والغاز**
  - على سبيل المثال، محلى، تصدير، توزيع، دور شركات النفط المملوكة للدولة
- **الأنظمة المالية للنفط والغاز**
  - بما في ذلك حوافز الاستثمار
- **مشاركة في العائدات الناتجة**
- **المعايير البيئية ومعايير السلامة**

المسؤولية عن وضع السياسات - من؟

- **وضع السياسات داخل كل حكومة - الأدوار الأساسية لكل من**
  - البرلمان (لوضع السياسات في القوانين)
  - وزارة المالية (على سبيل المثال الأنظمة المالية)
  - وزارات الطاقة / التخطيط (على سبيل المثال، معدل التنمية، التنظيم الفني / تنظيم السوق)
  - وزارات البيئة، والتجارة، ووزارات أخرى أيضاً
- **في نظام يعمل بصورة جيدة:**
  - يعمل كل من البرلمان والوزارات معاً من أجل مصالح الحكومة ككل
  - تعين السياسات الأساسية (من قبل البرلمان) في القوانين و (من قبل الحكومة أو الهيئات) في اللوائح التنظيمية المنشورة

المسؤولية عن وضع السياسات - من؟

- **حيثما يمكن وضع السياسات بصورة مستقلة من قبل حكومات مختلفة:**
  - تبرز الحاجة إلى ضمان عدم وجود "فجوات" سياسية (أي أن مسؤولية جميع القضايا الرئيسية تسند إلى مستوى واحد أو أكثر من مستويات الحكومة)
  - فوائد التزامن (أي عندما تمارس أكثر من حكومة واحدة المسؤولية)
  - **لكن:** هناك حاجة إلى وضوح الأفضليات (أو القواعد) في حالة تصادم السياسات الخاصة بحكومات مختلفة

المسؤولية عن وضع السياسات - كيف؟

- **في إطار اتخاذ القرار المشترك (على سبيل المثال إدارة النفط والغاز وفقاً للمادة 111)**
  - هناك حاجة إلى توضيح قواعد اتخاذ القرار (على سبيل المثال بالإجماع؟، أو التصويت بالأغلبية البسيطة أو المرجحة؟، وما إلى ذلك)
  - الحاجة إلى بناء الثقة والفهم المتبادل
- **أهمية خاصة لتجنب "شرك القرارات المشتركة"**
  - الحاجة إلى اتخاذ قرارات في الوقت المناسب في العديد من المجالات الأساسية

المسؤولية عن وضع السياسات - كيف؟

- **الحاجة إلى التنسيق فيما بين واضعي السياسات الذين يعملون بصورة مستقلة لإحداث التوازن الصحيح بين:**
  - الفوائد العائدة على المواطنين من اتباع سياسات أكثر تماسكاً
  - الفوائد العائدة على المواطنين من اتخاذ سياسات في الوقت المناسب (في ظل غياب التأخيرات المتعلقة بعملية التنسيق) والسياسات المفصلة وفقاً للاحتياجات المحلية
  - **كما يتطلب التنسيق الفعال أيضاً:**
  - آليات للتواصل والتشاور المنتظم بين واضعي السياسات
  - الثقة والفهم المتبادل من كل طرف لمصالح الآخر

المسؤولية عن الإدارة - أي الجوانب؟

- **التنظيم الفني لممارسات الصناعة**
  - على سبيل المثال، سلامة مكان العمل، منع نضوب المستودعات / التلوث
- **التنظيم الاقتصادي للعناصر الفردية الفاعلة في الصناعة**
  - على سبيل المثال، تسعير خدمات خطوط الأنابيب الاحتكارية، فرض حصص التصدير
- **تحصيل وتحويل عائدات النفط والغاز**

المسؤولية عن الإدارة - من؟

- **تلجأ العديد من الحكومات إلى فصل الوظائف الإدارية عن عملية وضع السياسات (وعن واضعي السياسات)**
- **تكوين لجان مستقلة من الخبراء تعمل بشفافية و"على بعد ذراع" من الحكومة:**
  - أفراد يتمتعون بالأمان في مناصبهم
  - معزولون من حيث المبدأ والتطبيق عن تدخلات الوزارة
  - تزاول الحد الأدنى من حرية التصرف: توجه بدلاً من ذلك بقواعد ومبادئ واضحة النصوص
  - مسؤولة جماهيرياً أمام أصحاب المصالح المباشرة (بما فيهم الحكومات)
  - خاضعة للطعون الشفافة في قراراتها، ومراجعة حساباتها بصورة منتظمة، وما إلى ذلك

المسؤولية عن الإدارة – لماذا / كيف؟

- **تقليل "نقاط التسرب" بسبب الفساد / الشروط غير المواتية إلى الشركات الخاصة...**

  ... عن طريق الفصل بين وضع السياسات (بصورة عامة) والإدارة (الخاصة بحالات معينة)

- **ضمان ثقة الجماهير والمجتمع المدني...**

  ... من خلال الإعلان المنتظم وإتاحة المعلومات عن النفط والغاز متاحة على نطاق واسع بما تسمح بها السرية التجارية

- **تيسير الإدارة من جانب الهيئات الفدرالية / الإقليمية...**

  ... من خلال تبادل المعلومات *السرية* (يخضع ذلك لمتطلبات الحفاظ على السرية)

المؤسسات المالية / مؤسسات النفط والغاز في السياق العراقي

الإدارة المشتركة للنفط والغاز (المادة 111)

- **هناك حاجة إلى توضيح:**
  - هيكل هيئة اتخاذ القرارات المشتركة
  - على سبيل المثال، أعضائها وعلاقتهم بالحكومات
  - قواعد اتخاذ القرارات
  - أي السياسات التي ستوضع بصورة مشتركة (وأيها بصورة مستقلة)
  - الروابط مع أي هيئات مستقلة تدير السياسات المشتركة

المؤسسات المالية / مؤسسات النفط والغاز في السياق العراقي

اللجنة المالية للعراق (المادة 105)

- **هناك حاجة إلى توضيح:**
  - هل هي هيئة وضع سياسات مشتركة؟ أو لجنة إدارية من خبراء مستقلين
  - العلاقة فيما بين أعضائها من "الخبراء" و"ممثلي" الحكومة، حيث إن الهيئات التي تتكون من كليهما لا تعمل بصورة جيدة

المؤسسات المالية / مؤسسات النفط والغاز في السياق العراقي

دور شركة النفط الوطنية

- **التعارض المتأصل للمصالح يجعل من الصعب على شركة النفط الوطنية أن تلعب دوراً في وضع السياسات أو دوراً تنظيمياً:**
  - تأثير سياساتها أو قراراتها التنظيمية على شركائها ومنافسيها سيلقى بظلاله حتمياً على وجهات نظرها
  - كما أن تنظيمها الذاتي لن يكون كافياً
- **إلا أن السياسات / القوانين الحكومية يمكن أن تمنحها أسباب القوة من أجل**
  - الحفاظ على المصلحة التجارية للدولة في عمليات إنتاج النفط والغاز
  - القيام باستثمارات في مجال النفط والغاز وتوليد عائدات حكومية

المؤسسات المالية / مؤسسات النفط والغاز في السياق العراقي

الحاجة إلى تنسيق السياسات بين الحكومات؟

- **التنسيق بين الأنظمة المالية / التنظيمية المستقلة**
  - لتجنب النظم / الضرائب المرهقة غير المقصودة
  - لتجنب "التسابق نحو القاع" بين الأقاليم (على سبيل المثال، التنافس المالي المفرط، الميل إلى إرخاء النظم البيئية، الخ)
- **تنسيق تحصيل العائدات**
  - الاعتماد على التحصيل الفدرالي إلى أن تتوطد القدرات الإقليمية؟
  - كما يمكن أن ينجح عدم التماثل (تحصيل إقليمي في بعض المناطق، وفدرالي في أخرى) أيضاً (على سبيل المثال: أسبانيا، كندا)
  - كما يحتاج أيضاً إلى نشر / تبادل المعلومات في التوقيت المناسب

الموضوعات الرئيسية المطروحة للمناقشة

- **وضع السياسات:**
  - هل يجب على العراق أن يميز بمزيد من الوضوح بين المؤسسات التي تهدف إلى وضع السياسات وتلك التي تهدف إلى إدارة السياسات؟
  - أي المجالات التي يجب أن يكون وضع السياسات فيها من قبل الحكومة الفدرالية؟ وأيها من قبل الحكومات الإقليمية؟ وأيها بصورة مشتركة؟
  - ما هي قواعد القرارات في المجالات التي يتخذ فيها القرار بصورة مشتركة (مثل إدارة النفط والغاز وفقاً للمادة 111)؟
- **إدارة السياسات:**
  - إلى أي مدى يمكن تفويض أمر إدارة السياسات إلى اللجان المستقلة؟

الموضوعات الرئيسية المطروحة للمناقشة

- **دور شركة النفط الوطنية:**
  - هل يجب تحديد دور شركة النفط الوطنية كأداة لإدارة المصالح التجارية للعراق في النفط والغاز (بما في ذلك دورها كوسيلة لتوليد العائدات)؟
  - هل يجب منعها من لعب دور في وضع السياسات أو دور تنظيمي؟
- **ترتيبات مؤسسية أخرى:**
  - كيف يمكن للعراق تيسير *التنسيق غير الرسمي* للأنظمة المالية الفدرالية / الإقليمية، والسياسات التنظيمية، وتحصيل العائدات (أي بالإضافة إلى اتخاذ القرارات *المشتركة بشكل رسمي* في مجالات معينة)؟