أساليب التعاقد مع الشركات النفطية الأجنبية لتطوير القطاع النفطي الاستخراجي (العراق انموذجاً)

رسالة ماجستير تقدم بها الباحث

بشـــار عـــلاء حســـين

الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بأشراف

الدكتورة
شفـاء عبـد حسـين
(خبير)
وزارة النفط – بغداد

الدكتور
إبراهيـم بحـر العلـوم
(خبير)
اكاديمية العراق للطاقة

١٤٤٧ هـ ٢٠٢٦ م

المستخلص

يحتل القطاع النفطي الاستخراجي مكانة استثنائية خاصة في الاقتصاد العراقي، اذ تشكل الإيرادات المالية المتحققة منه أكثر من (٩٠٪) من إيرادات الموازنة العامة للدولة، وتمثل أساليب التعاقد الوسائل القانونية والإجرائية التي تلجأ اليها الإدارة المختصة لغرض تطوير هذا القطاع، الامر الذي يفترض معه ضرورة دراسة هذه الأساليب لما تحمله من أهمية تتمثل في القدرة على اختيار الشركة النفطية

الأجنبية الأكثر كفاءة والاقدر على تنفيذ الالتزامات الموكلة اليها، وما تنتجه من عقود تعكس اثراً مباشـراً على تطور القطاع النفطي، وحيث ان الممارسـات العملية قد كشـفت عن تعدد هذه الأسـاليب ما بين أسـاليب تقليدية كالمناقصـة العامة والمحدودة والاختيار المباشـر وأخرى غير تقليدية تتمثل في أسـلوب جولات التراخيص النفطية كل ذلك في ظل غياب تشريع قانوني نفطي اتحادي ينظمها.

اذ يطرح هذا البحث تسـاؤلاً جوهري: هل تسـتند اسـاليب التعاقد مع الشـركة النفطية الأجنبية الى تنظيم قانوني كاف يضـمن مشـروعيتها ويحقق أثرها في تطوير القطاع النفطي الاسـتخراجي؟ ولغرض الإجابة عنه فضـلا عن غيرها من التسـاؤلات سيتم اعتماد المنهج الوصـفي التحليلي والمنهج الاسـتقرائي وذلك بدراسـة وتحليل النصـوص الدسـتورية والتشـريعات المنظمة للقطاع النفطي النافذة فضـلا عن نماذج العقود النفطية المبرمة مع الشركات النفطية الأجنبية وكذلك الاستعانة بالمنهج التاريخي في بعض محاور البحث.

وقد توصـل هذا البحث الى ان العقد النفطي الاسـتخراجي المبرم في العراق هو عقد ذو طبيعة إدارية بضـوء ما بينته المادة (١١٢) من الدسـتور العراقي التي فرضـت سيادة الدولة على ثروتها النفطية، ما يسـقط الاتجاهات الأخرى التي تحاول تدويله او اعتباره من عقود القانون الخاص وانه يتمتع بذاتية تميزه عن سـائر عقود الدولة الأخرى، كما قد تبين من خلال الدراسـة وجود فراغ تشـريعي ناجم عن غياب تشـريع قانوني اتحادي موحد ينظم القطاع النفطي وهو ما انعكس سـلباً على بعض العقود النفطية المبرمة ما تسبب بالحكم بعدم دستوريتها.

كما قد توصلت هذه الدراسة الى ان أسلوب جولات التراخيص النفطية يعد ممارسة مشروع للسلطة التقديرية التي تمتلكها الإدارة المختصـة في ضـل وجود فراغ تشـريعي، وان هذا الأسلوب يستند الى مبادئ العلانية والمنافسـة والشـفافية فضـلا عن تميزه بمعايير تأهيل مسـبق عالية الدقة تشـمل الجوانب القانونية والمالية والفنية والصـحة والسلامة والبيئة، وقد أسهم الأسلوب والعقود الناتجة عنه بشكل ملموس في زيادة

معدلات الإنتاج النفطي من (١.٥) مليون برميل يومياً الى (٤.٤) مليون برميل يومياً عام ٢٠١٨، وايضاً كشفت الدراسة عن وجود خلل في صياغة بعض بنود العقود النفطية المرتبطة بذات الأسلوب مثل تلك المتعلقة بنقل التكنولوجيا فضلا عن القصور التشريعي في بعض بنود قانون حماية وتحسين البيئة المرتبطة بالغرامات البيئية بما يفقد اثرها الرادع.

وفي ضوء ذلك نهيب المشرع العراقي الى ضرورة الإسراع بتشريع قانون النفط والغاز الاتحادي فضلا عن تقنين المراحل التي يمر بها أسلوب جولات التراخيص النفطية ودعوة جهة التعاقد الى تعديل البنود القانونية المتعلقة بنقل التكنولوجيا والتدريب والبيئة بما يضمن تحقيق الأثر المنشود في تطوير القطاع النفطي.

المقدمة

اولاً: التعريف بموضوع البحث:

يعد النفط المحرك الأساسي للاقتصاد العالمي، كما يمثل الركيزة الأساسية لاقتصاد العديد من الدول النفطية ومنها العراق، اذ تمثل الموارد النفطية فيه المصدر شبه الوحيد لتمويل الموازنة العامة للدولة، الامر الذي يفرض على الدولة ضرورة قيامها بتنظيم ادارة واستغلال هذه الثروة وفق سياسات تضمن تحقيق اعلى منفعة منها نظراً لأهميتها البالغة، وبالنظر الى ان الصناعة النفطية تعتبر من الصناعات المعقدة بطبيعتها، لذا فان تطوير القطاع النفطي عادة ما يتطلب الكثير من الإمكانيات التقنية المتقدمة والخبرات الفنية المتخصصة والقدرة المالية العالية وهي أمور تواجه بعض البلدان النفطية النامية ومنها العراق تحدياً واضحاً في توفيرها وخصوصاً بعد عام ٢٠٠٣، لذا باتت هنالك حاجة ملحة للانفتاح على الشركات النفطية الأجنبية باعتبارها شريك يعمل على توفير هذه المتطلبات من خلال توظيف الخبرات التكنولوجية المتقدمة ورؤوس الأموال الضخمة التي تمتلكها وقدرتها على تحديث البنى التحتية وتطوير القطاع النفطي.

غير ان اللجوء نحو الشركات النفطية الأجنبية يستلزم اعتماد أساليب قانونية واجرائية حديثة ومتطورة تفي بمتطلبات التعامل مع الشركات الأجنبية اذ تعمل من خلالها جهة التعاقد على اختيار الشركات وفقاً لما يسمى بأساليب التعاقد في الفقه القانوني الإداري، اذ ان الإدارة وهي تمارس نشاطها في اختيار المتعاقد معها لا تتحرك في فراغ قانوني بل تكون مقيدة بمجموعة من الضوابط والإجراءات التي تهدف الى ضمان اختيار المتعاقد الأكثر كفاءة والقادر على تحقيق الالتزامات الموكلة اليه.

وفي هذا السياق تبرز لنا مسألة الأسلوب الذي تعتمده الإدارة في اختيار الشركة النفطية الأجنبية المتعاقدة معها، وذلك لما لهذا الأسلوب من انعكاس مباشر على مدى تحقق الأهداف

الاقتصـــادية والتطويرية المرجوة من ابرام العقد معها، ما يســـتلزم منا الوقوف على الأســـاليب الإجرائية المعتمدة في هذا الشأن ودراستها دراسة قانونية عميقة.

حيث ان الممارســات العملية لوزارة النفط العراقية افرزت لنا تعدداً في الاســاليب المتبعة في اختيار الشــركة النفطية الأجنبية والتي تراوحت بين الأســاليب التقليدية كالمناقصـــة العامة والمحدودة والتفاوض المباشر وصـولا للأسلوب الحديث غير التقليدي المتمثل في أسلوب جولات التراخيص النفطية الذي تبنته وزارة النفط الاتحادية بعد عام ٢٠٠٨ في ظل غياب تشـــريعات قانونية صـريحة وواضـحة تنظمها، وبينما تشـكل هذه الأسـاليب وسـائل إجرائية تهدف لاختيار المتعاقد الأفضل القادر على تحقيق جميع الأهداف المخطط لها المرتبطة بتطوير القطاع النفطي والتي غالباً ما تنتهي بأبرام العقد النفطي، يبقى هذا الأخير هو الاداة القانونية التي تنتج اثارها بشـكل مباشـرة على تطوير القطاع النفطي الاسـتخراجي، لذا فان دراسـة الأسـاليب التعاقدية وما تفضـي اليه من عقود واثارها مسألة جوهرية تستوجب منا بحثها بشكل متكامل.

ثانياً: أهمية البحث:

يستمد هذا البحث أهميته من جوانب متعدد سنتناولها على النحو التالي:

١- يحتل القطاع النفطي موقعاً استراتيجياً في الاقتصـاد العراقي، اذ تشـكل الإيرادات النفطية ما يزيد عن (٩٠٪) من إيرادات الموازنة العامة للدولة، مما يجعل دراســـة الأســـاليب التعاقدية التي تحكم اختيار الشــركة النفطية الأجنبية لغرض تطوير القطاع النفطي امراً بالغ الأهمية فهي تمس أحد أبرز مقومات الاقتصاد الوطني وعوامل استقراره.

٢- لم تتصـدى المؤسـسـة التشـريعية في العراق حتى لحظة إتمام هذه الدراسـة الى تشـريع نفطي متكامل ينظم اسـلوب التعاقد مع الشـركة النفطية الأجنبية في مجال اسـتخراج النفط اسـوة بمجال التصـفية مما اضـطر وزارة النفط الاتحادية الى ابرام العديد من العقود النفطية الضـخمة في ظل

هذا الفراغ التشريعي مستنداً بذلك الى النصوص القانونية وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل التي رسمت اختصاصها، سعيا منها لتطوير القطاع النفطي ورفد موازنات الدولة بالموارد المالية.

٣- تستمد هذه الدراسة أهميتها من تناول اسلوب جولات التراخيص النفطية بوصفه ظاهرة قانونية حديثة اعتمدتها في وزارة النفط بعد عام ٢٠٠٨ كأسلوب اجرائي حديث يسعى للتعامل مع الشركات النفطية الأجنبية أذ لم يحظى هذا الأسلوب بدراسة قانونية مستقلة على الرغم مما افرزه من عقود نفطية ضخمة وإشكاليات قانونية تتعلق بمدى مشروعيته واليات تطبيقه.

٤- يسهم هذا البحث في تسليط الضوء نحو بعض الثغرات القانونية في بعض بنود نماذج العقود النفطية المبرمة بعد عام ٢٠٠٨ ولا سيما فيما يتعلق بنقل التكنولوجيا وتوطين الخبرات وتشغيل الايدي العاملة وحماية البيئة وهي ثغرات تلقي بظلالها على التطور المنشود للقطاع النفطي مما يوفر دعم قانوني لجهة التعاقد يدعم صياغة بنود قانونية أكثر تماسكاً في العقود النفطية الاستخراجية.

ثالثاً: مشكلة البحث

تدور مشكلة هذا البحث حول تساؤل رئيسي يمكن طرحه بالصيغة الاتية " في ظل غياب تشريع قانوني نفطي اتحادي متكامل–قانون النفط والغاز– ينظم أساليب التعاقد مع الشركات النفطية الأجنبية لغرض تطوير القطاع النفطي وفي ظل تعدد الأساليب التي يمكن للإدارة اعتمادها لتحقيق هذا الغرض ما هو الأسلوب التعاقدي الأمثل والذي يحقق توازن بين المصلحة العامة وبين متطلبات التعامل مع الشركات الأجنبية" فضلا عن مجموعة من التساؤلات الاخرى:

١- هل ان الأساليب التعاقدية التي تم اعتمادها وخصوصاً بعد عام ٢٠٠٨ تستند الى تنظيم قانوني كافي يضمن مشروعيتها ويحقق أثرها المنشود المرتبط بتطوير القطاع النفطي الاستخراجي؟؟

٢- في ضوء إلزام المشرع للإدارة باتباع قاعدة المناقصة اصلاً في ابرام تعاقداتها هل يعد أسلوب جولات التراخيص النفطية الذي تم اعتماده بعد عام ٢٠٠٨ تطبيقاً سليماً لهذه القاعدة ومستوفياً لكافة متطلباتها، وهل يمتلك هذا الأسلوب اساساً قانونياُ كافياً ام انه يشكل خروجاً على مبدأ المشروعية؟

٣- هل تضمن معايير التأهيل المسبق المعتمدة في أسلوب جولات التراخيص النفطية ان جميع الشركات النفطية الأجنبية المتنافسة هي شركات رصينة وكفؤه وقادرة على تحقيق الالتزامات الموكلة اليها؟

٤- هل ان مبررات اللجوء نحو أسلوب الاختيار المباشر الواردة في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ تحمل ضمانات كافية تحول دون إساءة استخدام السلطة والقفز على مبادئ الشفافية والتنافسية في العقود النفطية؟

٥- ما الأثر القانوني للنزاع القائم بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان حول العقود النفطية المبرمة من قبل الاخيرة وهل أسفر ذلك عن حدوث تباين في السياسة الاقتصادية بين نماذج تلك العقود؟

٦- هل كفلت نماذج العقود النفطية الاستخراجية المبرمة بعد عام ٢٠٠٨ تحقيق الأثر المرتبط بتطوير بالقطاع النفطي وخصوصا فيما يتعلق بنقل التكنولوجيا وتوطين الخبرات وتشغيل الكوادر الوطنية فضلا عن حماية البيئة ام يوجد هنالك ثغرات قانونية يقتضي معالجتها لتحقيق الأثر المنشود؟

رابعاً: فرضية البحث:

ينطلق هذا البحث من فرضـــية تقوم على ان ســـن تشـــريع قانوني (قانون النفط والغاز الاتحادي) متكامل ينظم القطاع النفطي في العراق، مدعوماً بتعليمات تســـهل تنفيذه، وتتضـــمن معايير التأهيل المسبق للشركات النفطية الأجنبية يتم تحديثها بشكل دوري وفق أحدث المعطيات وتسري على جميع الاساليب التعاقدية ويتضمن أيضا ضوابط تطبيق تلك الاساليب سواء كانت اســـلوب جولات التراخيص النفطية من خلال تحديد معايير التنافس فيه او أســـلوب التفاوض المباشـر بتحديد مبررات اللجوء اليه ومتطلباته القانونية. سـيسـهم في ابرام عقود نفطية تقوم على أسس سليمة. فضلا عن ان إعادة صياغة بعض البنود التعاقدية المتعلقة بنقل التكنولوجيا وتدريب الكوادر الوطنية وحماية البيئة بشكل يسهم في تحويل الشركات النفطية الأجنبية الى شريك حقيقي في مجال القطاع النفطي الاســـتخراجي في العراق ويحقق الأهداف الاقتصـــادية والفنية والبيئية المنشودة.

خامساً: منهجية البحث:

لغرض الإحاطة بالجوانب القانونية الخاصـة بموضـوع البحث، سـينتهج الباحث المنهج الوصـفي التحليلي لغرض اسـتعراض وتحليل اراء الفقهاء لاسـيما فيما يتعلق بتحديد ماهية العقود النفطية ومفهومها وخصـائصـها وانواعها واطرافها، مع الاسـتعانة بالمنهج التاريخي كأداة مسـاعدة لتتبع مسـيرة العقود النفطية عبر مراحلها التاريخية المختلفة بما يسـهم في فهم النصـوص العقدية الحالية والاسـس القانونية التي ابرمت عليها تلك العقود. كما سـيعتمد الباحث المنهج الاسـتقرائي بوصفه منهج رئيسي اذ تم الاعتماد عليه في مقارنة الآراء القانونية والترجيح فيما بينها في ضوء

تحليل مواقف الفقه، فضـــلا عن اســتخلاص الاحكام من المواد القانونية ذات الصـــلة بأســاليب التعاقد ومن البنود القانونية الواردة في نماذج العقود النفطية، بهدف الوقوف على مدى تحقق الأهداف المرتبطة بتطوير القطاع النفطي.

سادساً: نطاق البحث:

يتحدد نطاق هذه الدراســـة بنطاق زماني يمتد من الفترة التي تم فيها ابرام عقود الامتياز النفطية في مطلع القرن العشرين باعتبارها مرحلة أسست للتعامل مع الشركات النفطية الأجنبية وما اعقبها من أســاليب تعاقدية وصـــلوا الى مرحلة العقود النفطية الاســتخراجية التي تم ابرامها بموجب أســلوب جولات التراخيص النفطية. اما النطاق المكاني فقد انصـــب البحث على العقود النفطية التي تم ابرامها في العراق من قبل الحكومة الاتحادية مع الإشــارة الى عقود حكومة إقليم كردستان في حدود ما يخدم المقارنة بنوعها ويكشف اثر غياب التشريع الاتحادي الذي ينظم هذه العقود، اما النطاق الموضـوعي فقد تحدد البحث بدراسـة العقود النفطية الاسـتخراجية المبرمة مع الشركات النفطية الأجنبية من حيث أساسها القانوني وطبيعتها وأسلوب ابرامها واثرها في تطوير الصناعة النفطية الاستخراجية.

سابعاً: الدراسات السابقة:

١- ســامان محمد حســين، ســلطة الإدارة في تنظيم عمل نشــاط الشــركات النفطية الأجنبية في العراق، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا،٢٠٢١.

اذ تناولت الدراسة مفهوم سلطة الإدارة واعمالها وامتيازاتها في مواجهة الشركات النفطية الأجنبية فضلا عن استعراض بعض أنواع العقود النفطية الاستخراجية والأساليب التقليدية لإبرامها، في حين تنصب دراستنا على تناول أنواع العقود النفطية الاستخراجية بشكل أوسع وبضمنها عقود الجولة الخامسة والسادسة التكميلية والأساس القانوني لها وطبيعتها وأساليب التعاقد التقليدية وغير التقليدية وإجراءاتها مع تقييم مدى مشروعية أسلوب جولات التراخيص النفطية وما نتج عنه من عقود نفطية واثرها في ظل غياب تشريع قانوني اتحادي.

٢- د. انعام محمد رضا عبد العزيز، الإشكاليات القانونية في عقود الخدمة النفطية بين العراق والشركات الأجنبية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة الفلوجة، ٢٠٢٣.

سلطت الباحثة الضوء على الإشكاليات القانونية التي ممكن ان تحيط في عقد الخدمة النفطي المبرمة ضمن جولات التراخيص القانونية الأربعة الاولى من حيث المفهوم وتمييزها عن غيرها من العقود واشكالية نفاذها وتسوية منازعاتها مما أسهم في تعزيز الجانب النظري لعقد الخدمة ضمن دراستنا

ويلاحظ بان الدراسة قد دارت ضمن جزء من نطاق عقد الخدمة النفطي في حين تناولت دراستنا اغلب أنواع العقود النفطية الاستخراجية وكافة أنواع عقد الخدمة حتى العقود الهجينة فضلا عن أساليب ابرامها واجراءاتها مع بيان مشروعية العقود المبرمة ضمن جولات التراخيص النفطية في ظل غياب تشريعي واثرها في تطوير القطاع النفطي.