

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

رسالة ماجستير تقدم بها الباحث

بشار علاء حسين

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

بإشراف

الدكتور
إبراهيم بحر العلوم
(خبير)
اكاديمية العراق للطاقة

الدكتورة
شفاء عبد حسين
(خبير)
وزارة النفط – بغداد

٢٠٢٦ م

١٤٤٧ هـ

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 إليها 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 اثرًا مباشراً

على تطور القطاع النفطي، وحيث ان الممارسات العملية قد كشفت عن تعدد الأساليب ما بين أساليب تقليدية كالمناقصة العامة والمحدودة والاختيار المباشر وأخرى غير تقليدية تتمثل في أسلوب جولات التراخيص النفطية كل ذلك في ظل غياب تشريع قانوني نفطي اتحادي ينظمها.

اذ يطرح هذا البحث تساؤلاً جوهري: هل تستند اساليب التعاقد مع الشركة النفطية الأجنبية الى تنظيم قانوني كاف يضمن مشروعيتها ويحقق أثرها في تطوير القطاع النفطي الاستخراجي؟ ولغرض الإجابة عنه فضلاً عن غيرها من التساؤلات سيتم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي والمنهج الاستقرائي وذلك بدراسة وتحليل النصوص الدستورية والتشريعات المنظمة للقطاع النفطي النافذة فضلاً عن نماذج العقود النفطية المبرمة مع الشركات النفطية الأجنبية وكذلك الاستعانة بالمنهج التاريخي في بعض محاور البحث.

وقد توصل هذا البحث الى ان العقد النفطي الاستخراجي المبرم في العراق هو عقد ذو طبيعة إدارية بضوء ما بينته المادة (١١٢) من الدستور العراقي التي فرضت سيادة الدولة على ثروتها النفطية، ما يسقط الاتجاهات الأخرى التي تحاول تدويله او اعتباره من عقود القانون الخاص وانه يتمتع بذاتية تميزه عن سائر عقود الدولة الأخرى، كما قد تبين من خلال الدراسة وجود فراغ تشريعي ناجم عن غياب تشريع قانوني اتحادي موحد ينظم القطاع النفطي وهو ما انعكس سلباً على بعض العقود النفطية المبرمة ما تسبب بالحكم بعدم دستورتيتها.

كما قد توصلت هذه الدراسة الى ان أسلوب جولات التراخيص النفطية يعد ممارسة مشروع للسلطة التقديرية التي تمتلكها الإدارة المختصة في ضل وجود فراغ تشريعي، وان هذا الأسلوب يستند الى مبادئ العلانية والمنافسة والشفافية فضلاً عن تميزه بمعايير تأهيل مسبق عالية الدقة تشمل الجوانب القانونية والمالية والفنية والصحة 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

أولاً: التعريف بموضوع البحث:

يعد النفط المحرك الأساسي للاقتصاد العالمي، كما يمثل الركيزة الأساسية لاقتصاد العديد من الدول النفطية ومنها العراق، إذ تمثل الموارد النفطية فيه المصدر شبه الوحيد لتمويل الموازنة العامة للدولة، الأمر الذي يفرض على الدولة ضرورة قيامها بتنظيم إدارة واستغلال هذه الثروة وفق سياسات تضمن تحقيق أعلى منفعة منها نظراً لأهميتها البالغة، وبالنظر إلى أن الصناعة النفطية تعتبر من الصناعات المعقدة بطبيعتها، لذا فإن 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 هناك 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 أن اللجوء نحو الشركات النفطية الأجنبية يستلزم اعتماد أساليب قانونية وإجرائية حديثة ومتطورة تفي بمتطلبات التعامل مع الشركات الأجنبية إذ تعمل من خلالها جهة التعاقد على اختيار الشركات وفقاً لما يسمى بأساليب التعاقد في الفقه القانوني الإداري، إذ إن الإدارة وهي تمارس نشاطها في اختيار المتعاقد معها لا تتحرك في فراغ قانوني بل تكون مقيدة بمجموعة من الضوابط والإجراءات التي تهدف إلى ضمان اختيار المتعاقد الأكثر كفاءة والقادر على تحقيق الالتزامات الموكلة إليه.

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

الاقتصادية والتطويرية المرجوة من ابرام العقد معها، ما يستلزم منا الوقوف على الأساليب الإجرائية المعتمدة في هذا الشأن ودراستها دراسة قانونية عميقة.

حيث ان الممارسات العملية لوزارة النفط العراقية افرزت لنا تعدداً في الاساليب المتبعة في اختيار الشركة النفطية الأجنبية والتي تراوحت بين الأساليب التقليدية كالمناقصة العامة والمحدودة والتفاوض المباشر وصولاً للأسلوب الحديث غير التقليدي المتمثل في أسلوب جولات التراخيص النفطية الذي تبنته وزارة النفط الاتحادية بعد عام ٢٠٠٨ في ظل غياب تشريعات قانونية صريحة وواضحة تنظمها، وبينما تشكل هذه الأساليب وسائل 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 بشكل مباشرة على تطوير القطاع النفطي الاستخراجي، لذا فان دراسة الأساليب التعاقدية وما تفضي 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 الاقتصاد العراقي، اذ تشكل الإيرادات النفطية ما يزيد عن (٩٠٪) من إيرادات الموازنة العامة للدولة، مما يجعل دراسة الأساليب التعاقدية التي تحكم اختيار الشركة النفطية الأجنبية لغرض تطوير القطاع النفطي امراً بالغ الأهمية فهي تمس أحد أبرز مقومات الاقتصاد الوطني وعوامل استقراره.

٢- لم تتصدى المؤسسة التشريعية في العراق حتى لحظة إتمام هذه الدراسة الى تشريع نفطي متكامل ينظم اسلوب التعاقد مع الشركة النفطية الأجنبية في مجال استخراج النفط اسوة بمجال التصفية مما اضطر وزارة النفط الاتحادية الى ابرام العديد من العقود النفطية الضخمة في ظل

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

٣- تستمد هذه الدراسة أهميتها من تناول أسلوب جولات التراخيص النفطية بوصفه ظاهرة قانونية

ح د ي ث

اعتمدتها في وزارة النفط بعد عام ٢٠٠٨ كأسلوب اجرائي حديث يسعى للتعامل مع الشركات النفطية الأجنبية إذ لم يحظى هذا الأسلوب بدراسة قانونية مستقلة على الرغم مما افرزه من عقود نفطية ضخمة وإشكاليات قانونية تتعلق بمدى مشروعيتها 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" فضلاً عن مجموعة من التساؤلات الأخرى:

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 قانونياً 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 القطاع النفطي وخصوصاً فيما يتعلق بنقل التكنولوجيا وتوطين الخبرات وتشغيل

الكوادر الوطنية فضلاً عن حماية البيئة ام يوجد هنالك ثغرات قانونية يقتضي معالجتها

لتحقيق الأثر المنشود؟

رابعاً: فرضية البحث:

ينطلق هذا البحث من فرضية تقوم على ان سن تشريع قانوني (قانون النفط والغاز الاتحادي) متكامل ينظم القطاع النفطي في العراق، مدعوماً بتعليمات تسهل تنفيذه، وتتضمن معايير التأهيل المسبق للشركات النفطية الأجنبية يتم تحديثها بشكل دوري وفق أحدث المعطيات وتسري على جميع الاساليب التعاقدية ويتضمن أيضاً ضوابط تطبيق تلك الاساليب سواء كانت اسلوب جولات التراخيص النفطية من خلال تحديد معايير التنافس فيه او أسلوب التفاوض المباشر بتحديد مبررات اللجوء اليه ومتطلباته القانونية. سيسهم في ابرام عقود نفطية تقوم على أسس سليمة. فضلاً 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 الاستخراجي في العراق ويحقق الأهداف الاقتصادية والفنية والبيئية المنشودة.

خامساً: منهجية البحث:

لغرض الإحاطة بالجوانب القانونية الخاصة بموضوع البحث، سينتهج الباحث المنهج الوصفي التحليلي لغرض استعراض وتحليل آراء الفقهاء لاسيما فيما يتعلق بتحديد ماهية العقود النفطية ومفهومها وخصائصها وأنواعها وأطرافها، مع الاستعانة بالمنهج التاريخي كأداة مساعدة لتتبع مسيرة العقود النفطية عبر مراحلها التاريخية المختلفة بما يسهم في فهم النصوص العقدية الحالية والاسس القانونية التي ابرمت عليها تلك العقود. كما سيعتمد الباحث المنهج الاستقرائي بوصفه منهج رئيسي اذ تم الاعتماد عليه في مقارنة الآراء القانونية والترجيح فيما بينها في ضوء

تحليل مواقف الفقه، فضلاً عن استخلاص الأحكام من المواد القانونية ذات الصلة بأساليب 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 الدراسة بنطاق زمني يمتد من الفترة التي تم فيها إبرام عقود الامتياز النفطية في مطلع القرن العشرين باعتبارها مرحلة أسست للتعامل مع الشركات النفطية الأجنبية وما أعقبها من أساليب تعاقدية وصلوا إلى مرحلة العقود النفطية الاستخراجية التي تم إبرامها بموجب أسلوب جولات التراخيص النفطية. أما النطاق المكاني فقد انصب البحث على العقود النفطية التي تم إبرامها في العراق من قبل الحكومة الاتحادية مع الإشارة إلى عقود حكومة إقليم كردستان في حدود ما يخدم المقارنة بنوعها ويكشف أثر غياب التشريع الاتحادي الذي ينظم هذه العقود، أما النطاق الموضوعي فقد تحدد البحث بدراسة العقود النفطية الاستخراجية المبرمة مع الشركات النفطية الأجنبية من حيث أساسها القانوني وطبيعتها وأسلوب إبرامها وأثرها في تطوير الصناعة النفطية الاستخراجية.

سابعاً: الدراسات السابقة:

١- سامان محمد حسين، سلطة الإدارة في تنظيم عمل نشاط الشركات 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.