الاستثمار النفطي في العراق

د. أحمد سلمان شهيب السعداوي
د. حسن فضالة موسى التميمي
كلية القانون / الجامعة المستنصرية

الملخص

يواجه العراق حالياً مهمات اقتصادية وسياسية واجتماعية ضخمة واستحقاقات استثنائية يصعب معها تصور الكيفية التي يمكن له فيها إعادة اكتساب المبادرة لتخطيط أو رسم مساره الاقتصادي في ظل الظروف الصعبة .

وطالما إن العراق يعتمد بشكل أساسي على النفط فيمكن القول بأنه لا بد من التسليم لحاجة العراق الفعلية إلى ضخ الاستثمارات في الاقتصاد العراقي في ظل ما تعرض له هذا الاقتصاد على مدى أكثر من ربع قرن ، من الاستنزاف الهائل لموارده عبر ثلاثية (التدمير – النهب – الفساد) ١ ومما لا شك فيه ان لإنتاج النفط علاقة قوية بواقع الاقتصاد العراقي اذ تشكل الإيرادات النفطية بحدود ٩٣% من مجموع الإيرادات الحكومية . لذا فأن الإيرادات النفطية هي المادة الأساسية في إعادة أعمار العراق والتي تقدر بأدنى تقدير حوالي (٢٠٠ مليار دولار).

عليه لابد من العمل على توفير المبالغ الاستثمارية للحكومة العراقية ، وفي سبيل تحقيق هذه الغاية ليس هناك خيار سوى الاستغلال الامثل للثروة النفطية استغلالاً يتماثل مع درجة الحرمان التي يعاني منها الشعب العراقي لأكثر من عشرين عاماً .

ان أصحاب القرار أمام خيارين إما الاعتماد على الجهود الوطنية في استغلال الثروة النفطية أو الاعتماد على الخبرة الأجنبية من خلال التعاقد مع المستثمرين الأجانب .

ونعتقد بدورنا إن الخيار الأول يصعب تحقيقه في الوقت الحاضر، ذلك أن القدرة المحلية ضعيفة ، إذ أجهزت عليها الفترة المنصرمة في ظل النظام البائد حيث هاجر الكثير من العلماء والباحثين والفنيين المختصين في المجالات النفطية هذا من جانب .

ومن جانب أخر فقدان الإمكانيات المادية والوسائل التكنولوجية المتطورة للقيام بعمليات الاستثمار النفطي .

لذلك نعتقد أن اللجوء إلى الاستثمار الأجنبي أمر لا مناص منه ، إلا أن اللجوء إلى هذا الخيار ينبغي إن يتوج بوضع الأسس القانونية ورسم الأطر والمحددات اللازمة لمنع التلاعب بالثروة الوطنية والابتعاد عن كل شكل من إشكال الاستعمار الاقتصادي .

من هنا بات ضرورياً ان نعقد الحاجة إلى وضع تشريع قانوني يكفل الاستثمار السليم للثروة الوطنية ، فكان قانون النفط والغاز غاية الجميع وامآل

الشعب العراقي المنتظرة لذا لا بد من دراسة المشروع دراسة مستفيضة قبل إخراجه إلى الحياة ليخرج معافى وقوي وقادراً على ضمان حقوق الشعب العراقي .

عليه فقد آثرنا إن نبحث في مشروع القانون من خلال اعتماد التقسيم التشريعي له. وذلك بتقسيم البحث إلى أربعة مباحث الأول لملكية المصادر النفطية والثاني لإدارة المصادر النفطية إما المبحث الثالث سيكون لعقود الاستثمار الأجنبي ويبقى لنا إن نضع بعض الملاحظات العامة في مبحث رابع .

Abstruct

Iraq now faces many tasks whether they were economic, political or social that made it difficult to imagine how it- Iraq - can regain the initiative to plan or chart a course of its economic under these difficult circumstances.

It can be said that there is an actual need for Iraq to pump investments in its economy especially after the long period of sufferance of massive attrition of its resources.

Without any doubt that there is a strong relationship between the productions of oil with the reality of Iraqi economy. Therefore, the oil revenue is the essential object in the reconstruction of Iraq, which is estimated- at the lowest estimate- of about (200 billion dollars).

so to provide investment funds for the Iraqi government there must be a hard work, and to this end there is no choice but to make the best use of the oil wealth exploitation, which must be equal to the degree of deprivation of which the Iraqi people suffered for more than twenty years.

مقدمة

ابتداءً لابد من الاعتراف بواقع الاقتصاد العراقي المتأخر وحاجته الفعلية في ضخ الاستثمارات نتيجة لما شهده هذا الاقتصاد على مدى أكثر من جيل كامل من الاستنزاف الهائل بسبب الحروب والسياسات اللامسؤولة، بالإضافة إلى تفشي الفساد وتبديد ثرواته، بيد أن هذه الحاجة لا تكون مدعاة للتفريط بحقوق العراق وعدم ضبط مسارات أوضاعه السياسية والاقتصادية والاجتماعية في ظل توافر الرغبة العارمة بالنهوض بواقع الاقتصاد العراق من الجماهير والقوى السياسية المؤثرة في الساحة العراقية، بالإضافة إلى وجود فرصة كبيرة متمثلة بالتحالف الاستراتيجي مع القوى الاقتصادية الكبرى التي من الممكن أن توفر كمية كبيرة جداً من الاستثمارات داخل العراق، لاسيما إذا ما نظرنا بعين منصفة إلى حجم

الاقتصاد العراقي المتواضع بالقياس إلى اقتصاديات البلدان المتقدمة بل وحتى اقتصاديات الدول المجاورة.

لكن لابد من مراعاة أن فتح الاستثمارات النفطية الخاصة في القطاع النفطي سيؤدي لا محالة إلى دخول شركات النفط العالمية الكبرى التي هي إما أمريكية أو بريطانية أو فرنسية (أكسون- شيفرون- PB – شل – توتال) وبالرغم من مساس الحاجة إلى دخول أكبر قدر ممكن من الاستثمارات إلى قطاع النفط العراقي إلا أنه لابد من الموازنة بين حرية الاستثمار في هذا القطاع والمصلحة الوطنية لما يحمله هذا القطاع من أثراً هام جداً في مستقبل الاقتصاد العراقي والسيادة والوحدة الوطنية.

إلا أنه في ظل تغير فلسفة الدولة العراقية إلى الفكر الليبرالي في كل ما يتعلق بالاقتصاد لاسيما القطاع النفطي واعتماد مبدأ حرية الاستثمار فلابد عندها من النظر إلى أهمية سلعة النفط والغاز نظرة مختلفة تنسجم مع الواقع الراهن لهذا القطاع والرغبة الصادقة بتغيير هذا الواقع والنهوض به نحو الأفضل وبالشكل الذي يحقق العدالة ويضمن السيادة الوطنية ويصون حرية الاستثمار في مفهومه الليبرالي الحديث.

عليه نبحث مشروع قانون النفط والغاز المعروض أمام مجلس النواب العراقي والمحال من قبل مجلس الوزراء بتوضيح جملة من الأمور تبين أبعاد البحث واتجاهاته وفكرة البحث من خلال الإشارة إلى (أهداف البحث) و (نطاق البحث) و (خطة البحث) على الشكل التالي:

أولاً: أهداف البحث:

يروم البحث في هذا الموضوع إلى تنظيم عقود النفط والغاز والاستثمار في مجال الصناعات النفطية وذلك لأن بقاء هذا النطاق المهم دون تنظيم يؤدي بالضرورة إلى تهديد مصلحة المجتمع العراقي لاسيما وأن المجتمعات المعاصرة تتجه نحو تحقيق تقدم كبير في مجال إبرام العقود المهمة والماسة بمصالح الناس وأبرز هذه المصالح هي الموارد المالية وسلامة أمنها الاقتصادي، إذ أن فقدان الحماية لمصلحة المجتمع قد تؤدي إلى أرباك مسيرته باتجاه التنمية والتقدم الاقتصادي.

الأمر الذي لابد معه من بحث الموضوع بقصد الوصول إلى صورة قانونية متكاملة – قدر الإمكان- ومتوازنة لتنظيم استثمار الموارد النفطية العراقية بالشكل الذي يلبي حاجة الواقع العراقي المتردي أقتصادياً ويحفظ حقوق المستثمرين من خلال زرع عامل الثقة (المفقودة) بين العراق وشركات الاستثمار دون الإخلال بمصلحة أي منهما مع توفير التشجيع والدعم للنشاط الاستثماري في المجال النفطي دون خوفاً من شبح المساس بالسيادة الوطنية أو تبديد الثروة الوطنية، الأمر الذي لابد معه من وضع قانون للنفط والغاز على أسس تنظم بشكل دقيق آلية الاستثمار وإدارة الموارد النفطية بالصورة التي تحفظ الثروة الوطنية وتحقق أعلى

عائد اقتصادي للبلد في ظل القانون وتحت إشراف العراقيين بالتنسيق مع أكبر الشركات الاستثمارية العالمية.

ثانياً: نطاق البحث:

يتمحور هذا البحث في مجالين الأول منهما هو واقع الحال من ندرة أن لم نقل انعدام الاستثمارات في مجال تطوير الحقول النفطية والغازية وتنمية الصناعات البتروكيمياوية مع غياب التشريعات التي تنظم القطاع النفطي بالشكل الذي يلبي حاجة الواقع العراقي المتأخر اقتصادياً معتمدين على دراسة وتحليل نصوص مشروع قانون النفط والغاز والمصادق عليه من قبل مجلس الوزراء والمحال على مجلس النواب آخذين بنظر الاعتبار انعكاساتها على الواقع العراقي وتأثرها به.

أما المجال الثاني فهو ما يجب أن يكون عليه الأمر من حيث معالجة المشرع للاستثمار في مجال النفط والغاز طارقين جميع الآراء القانونية والسياسية والاقتصادية ناظرين للموضوع من أكثر من زاوية.

ثالثاً: خطة البحث:

لابد من بيان آلية إدارة الموارد النفطية لغرض تحديد نطاق الاستثمارات النفطية استناداً إلى إداءات المستثمر التي تدور في فلك حقول النفط والغاز الأمر الذي يمكن مع رسم صورة واضحة لما ينبغي أن يؤديه المستثمر وما يحرم عليه من أداءات لا تتناغم وروح المصلحة الوطنية.

هذا والأمر الذي يعزز من خصوصية الاستثمارات النفطية حساسية (الإرادة العراقية) بمعنى قدرة العراقيين على اتخاذ القرار وتنفيذه في مجال إدارة الموارد النفطية والهيمنة على سلوك المستثمر الأجنبي إذ لابد أن يبارك المالك الشرعي للثروة شروع المستثمر في التنقيب والاستخراج والتصدير وإلا فليس له الولوج في درب لم يرتضيه مالك الثروة النفطية –العراق- لأن له وحده الكلمة العليا على أراضيه وثروته النفطية كما أن تلاقي إرادة الطرفين على أداء معين مفاده تطوير القطاع النفطي تنبجس عنه جملة من الالتزامات تثقل كاهل كل واحد من طرفي (عقد الاستثمار النفطي) وتحدد سلوكه ضمن أطار دقيق محكوم بحسن نية الطرفين والحفاظ على الثروة الوطنية والسيادة الوطنية وتثار بهذا الصدد العديد من التساؤلات أولها عن مدى إمكانية العراق في إدارة موارده النفطية وتعقبه تساؤلات عن آلية توزيع الموارد النفطية ومصير الأيدي العاملة العراقية ونوع العقود المبرمة مع المستثمر الأجنبي ومداها الزمني وفيما إذا أثيرت مشكلة حقول النفط المشتركة فما هو الحل المطروح من قبل المشرع العراقي والمستثمر الأجنبي؟

نسعى إلى بحث مشروع قانون النفط والغاز من خلال الإجابة – قدر الإمكان – على هذه التساؤلات التي يثيرها بحث الموضوع وقد توسلنا إلى ذلك بخطة علمية نتناول فيها الموضوع بالبحث والتحليل قوامها اربعة مباحث أولها يناقش (ملكية الموارد النفطية) موزع على مطلبين الأول منها نبحث فيه مبدأ (ملكية النفط والغاز للشعب العراقي بأسره)، ونناقش في الثاني (آلية توزيع الموارد

النفطية)، أما المبحث الثاني فيدور حول (ادارة الموارد النفطية) متفرع إلى ثلاثة مطالب الأول منها في (الرقابة البرلمانية على ادارة الموارد النفطية)، والثاني مخصص لـ(المجلس الاتحادي للنفط والغاز)، أما الثالث فهو لـ(شركة النفط الوطنية).

أما المبحث الثالث فهو يتولى تسليط الضوء على عقود الاستثمار النفطي في اطار مشروع قانون النفط والغاز مقسم إلى مطلبين، أحدهما مخصص لدراسة (عقود الخدمة النفطية)، والآخر (عقود المشاركة النفطية).اما المبحث الرابع نسلط الضوء فيه على بعض ثنايا قانون مشروع النفط والغاز وبعنوان (ملاحظات عامة على نصوص مشروع قانون النفط والغاز) موزع على مطلبين الاول منهما حول الملاحظات الشكلية والموضوعية في مشروع القانون والثاني مخصص لمناقشة حقول النفط المشتركة .

فإذا فرغنا من ذلك كله انهينا بخاتمة نسجل فيها أهم النتائج التي توصلنا إليها والاقتراحات التي نأمل أن تكون موضع اهتمام المشرع العراقي.

المبحث الأول
ملكية الموارد النفطية

يتمتع العراق بطاقات نفطية هائلة فمن اصل حقوله النفطية الأربعة والسبعين المكتشفة لم يستعمل سوى ١٥ حقلاً رغم إن بعض الحقول الأخرى تملك مخزوناً نفطياً هائلاً وتعتبر من الحقول العملاقة ، كما تعد الصحراء الغربية في العراق من المناطق التي يتوقع ان يكتشف فيها كميات كبيرة من النفط لكن لم يتم التنقيب عنها لحد ألان ،هذا إذا ما علمنا إن لنفط العراق خصوصية من عدة جوانب منها ، انه يلعب دور الرضاعة للا قتصاد الوطني وهو قاطرة الاقتصاد العراقي التي تسحب ورائها جميع القطاعات الأخرى فمنه تبدأ التنمية والتطور، ومنه يتم ترميم العراق ، ومنه يتم بناءه . فقبل صدور قوانين التأميم كانت معظم موارده مستغله من قبل الشركات الأجنبية وبعد التأميم لم يستفد الشعب العراقي من ملكيته لثرواته بل ذهب الحيز الأكبر من عائداته لتمويل الحروب التي قادها النظام ألبعثي من عام١٩٨٠ وحتى عام٢٠٠٣ ولم ترد ملكية الثروة المسلوبة بعد هذا التاريخ ، بل ازداد الأمر سوءً عندما دخلت القوات الامريكيه وما صاحب ذلك من عمليات تخريب ونهب وسلب ظلت وما زالت قائمه لحد ألان.

والسؤال الذي يثار هنا كيف نحمي في قانون النفط والغاز الثروة النفطية من أيدي المستعمرين والسراق ؟

ان الاجابه على هذا التساؤل سوف نتناولها من خلال مطلبين ، الأول سيكون لمناقشة بعض النصوص القانونية في مسودة النفط والغاز ومنها نص المادة (١/٢) التي جاء فيها (ملكية النفط والغاز في العراق لكل الشعب العراقي).اما المطلب الثاني فنبين من خلاله الاليه التي يتم فيها تقاسم الملكية الشائعة بين افراد الشعب العراقي .

المطلب الأول- ملكية النفط والغاز للشعب العراقي بأسره

لقد نصت المادة ألثانيه من مسودة النفط والغاز على إن ملكية النفط والغاز لكل الشعب العراقي وهو ليس إلا تطبيقاً لما جاء به الدستور العراقي في ألماده (١١) ولسؤال هنا هو هل هناك حاجه لإدراج مثل هذه المادة في مسودة القانون ؟

إن النص على هذه المادة في مسودة القانون يبدو انه جاء على سبيل التنظيم فبعد إن بين القانون آلية توزيع الصلاحيات في إدارة المصادر النفطية كان لا بد إن يؤكد على المبدأ الذي ارسي في الدستور العراقي لكي ينأى بكل من يحاول السيطرة على النفط وتثبت ملكية النفط بيد واحدة تمثل الشعب العراقي بكل أطيافه ، ولكي يتم تجاوز العوائق ألماضيه في وقت كان فيه البلد مستباحاً ولا سيادة للحكومة على أراضيه خلال الحصار الاقتصادي ، حيث كان الجزء الكردي من العراق تماماً خارج سيطرة الحكومة المركزيه وتحت حماية دوليه بالكامل ، اما الأجزاء الأخرى من البلد فهي ليست احسن حالاً فالنفط ينتج ويباع تحت سيطرة الامم المتحدة لتوفير ما يسد رمق العراقي من خلال برنامج الغذاء والدواء حيث تم هدر الكثير من اموال العراق اما على سبيل السرقة او بالإهمال .

وما يهمنا هنا النظر الى منظومة القوانين التي تنظم الاستثمار في البلد بحيث لايمكن ان يساء للوطن بشيء بل ما سيجنيه البلد من منفعة بسبب هذا الاستثمار إذ لا بد من إن يكون التشريع حامياً لملكية النفط العراقي مرجعاً إياها الى مالكها الحقيقي فضلاً عن حمايتها من الهدر والضياع وان يتم انتاج النفط وفق أرقى المعايير الهندسية باستخدام تكنولوجيا متطورة.

المطلب الثاني - آلية توزيع الموارد النفطية

تعد قضية تقسيم الثروة الوطنية في المجتمعات من اهم القضايا ، لما يتطلب ذلك من اعتماد المعايير التي تحقق التكافؤ بين مصالح الجميع لاسيما وإذا كان هناك اختلاف في مكان وجود الثروات او ان نظام الحكم يعتمد الادارة المركزية واللامركزية .

والسؤال الذي يطرح هنا هل تبقى الحكومة الاتحادية في المركز تتصرف بثروات المحافظات والأقاليم ام نعطي هذه الأقاليم جزءً من العائدات النفطية ويرسل الباقي الى الخزانة العامة ؟

من المعروف ان الدولة اللامركزية تقوم فيها مستويات من السلطات، السلطة المركزية والسلطات اللامركزية وتتمتع الاخيرة بصلاحيات تشريعية وتنفيذية محددة في دستورياً

إن واحد من بين اهم الأسباب التي تدعو الى الاخذ بنظام اللامركزية وجود مناطق معينة تربط بين سكان الدولة الواحدة منهم روابط خاصة نابعة من خصوصية ظروفهم ومصالحهم المشتركة وتعدد اختصاصات السلطة المركزية بحيث يصعب عليها إدارة جميع أنحاء البلاد (١) .

ومن هنا فأن مسألة توزيع الثروات العامة من المسائل المهمة وحيث ان النفط يشغل معظم ايرادات الحكومة فلا بد اذن من تكرس إيرادات الى الحكومة المركزية ، لكن الامر قد يصعب أحيانا عندما تكون حقول النفط المنتجة تقع في بعض المحافظات دون أخرى وهو ما يدعو البعض الى المطالبة بضرورة حصول تلك المحافظات على نسبة كبيرة من عائدات النفط العراقي .

ان الدعوة لتخصيص نسبة معينة من عائدات النفط للمحافظة المنتجة لها قد تبدو منسجمة مع النظام الفيدرالي المزمع اقامته في العراق حيث ان الأقاليم الجديدة بحاجة الى ايرادات قد تغطي بها ميزانيتها وكذلك للأنفاق على خطط الأعمار .

وما يثار هنا هل يعني ذلك ان كل محافظة تستأثر بعائدات الثروة العراقية الموجودة في أراضيها ولا تلتفت لالتزاماتها تجاه المحافظات الاخرى. وهل تبقى المحافظات التي لا تحتوي على خزين من الثروات النفطية فقيرة لتنتظر مد يد المساعدة لها من الآخرين ؟

لم يتناول مشروع النفط والغاز هذه المسألة على الرغم من أهميتها الا ان الدستور العراقي في المادة (١١١-١١٢) نص على توزيع ايرادات النفط بشكل يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلد مع تحديد حصة ولمدة محددة للأقاليم المتضررة من النظام السابق او التي تضررت بعد ذلك .

فعائدات النفط يجب ان تحقق توازناً من دون تمييز بين المحافظات والاقاليم بالشكل الذي يضمن توزيع حصص عادلة لكل اقليم وتعد هذه الخطوة احد صمامات الأمان لرفع هواجس الحرمان والحيف المتوقع حصوله من تشكيل الاقاليم . وبما ان معظم دخل العراق من النفط فأن كل الأقاليم يجب ان يكون لها نصيب فيه ، والا سيؤدي ذلك إلى نشوب خلافات عل الثروة مما ينعكس بآثاره السيئة على البلد بأسره .

المبحث الثاني
ادارة الموارد النفطية

ينبغي الشروع في أجراء نقاش حول طريقة ادارة المصادر النفطية في ظل مسودة النفط والغاز ، مع الاخذ بنظر الاعتبار الدروس المستفادة من البلدان المنتجة للنفط وماضي الصناعة النفطية العراقية .

لقد حدد مشروع القانون الجهات التي تخول بأدارة المصادر النفطية في العراق في المادة (٦) من القانون ممثلة بمجلس النواب ومجلس الوزراء والمجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط الوطنية وشركة النفط الوطنية والهيئة الإقليمية .

ولنا بعض الملاحظات على الطريقة التي رسمت بها تلك الصلاحيات لدى بعض من تلك الجهات وهذا ما سنبحثه تفصيلاً

المطلب الاول ـ الرقابة البرلمانية على ادارة الموارد النفطية

ان الإدارة البرلمانية للنفط تختلف عن الادارة الحكومية . فالأولى تكون من خلال ممارسة دور الرقابة على الحكومة للتأكد من سير الأداء الحكومي بشكل سليم هذا من جانب ومن جانب أخر الموافقة على الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بقطاع النفط ، وهو ما اشارت اليه المادة السابعة من مسودة القانون .

ان تحديد تلك الصلاحيات للبرلمان محل نظر ، ذلك ان الاستثمار المستقبلي سوف يتم العمل به من خلال عقود مع مستثمرين أجانب (شركات متعددة الجنسية) وهذه العقود وان كانت دولية الا أنها لا تدخل في مضمون النص وبالتالي لا يجوز للبرلمان الموافقة عليها او رفضها لأن نص القانون مقصور على الاتفاقيات الدولية فقط . لذلك كان من الأفضل ان تعدل صياغة النص السابق بأن تكون على سبيل المثال (موافقة البرلمان على الاتفاقيات الدولية والعقود ذات العلاقة بقطاع النفط) او ان يحدد حد معين للعقود التي تكون من صلاحية الحكومة وما عداها يحتاج الى موافقة برلمانية اياً كان المعيار المعتمد في التحديد .

المطلب الثاني ـ المجلس الاتحادي للنفط والغاز

أرست مسودة القانون كياناً جديداً يطلق عليه المجلس الاتحادي للنفط والغاز ويضم المجلس المذكور في عضويته عدد من الوزراء ومحافظ البنك المركزي وممثلين عن الأقاليم والمحافظات . وبين المشروع صلاحيات المجلس الاتحادي للمساهمة في عملية الاستثمار الا انه يؤخذ على القانون بعض الملاحظات :ـ

١ـ جاء في البند (اولاً ـ٦) من الفقرة(ت) من المادة الخامسة (يراعى في تشكيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز تمثيله للمكونات الأساسية للشعب العراقي)

وأول انتقاد يمكن ان نوجهه هنا هو ان المجلس الاتحادي جهة ذات اختصاصات فنية في أمور النفط والغاز ويتم تشكيله من وزراء وموظفين وممثلين عن الأقاليم ومن خبراء مختصين بشؤون النفط والغاز والمال والاقتصاد . وان مثل هذا التكوين للمجلس الاتحادي ينبغي ان يقتصر على العناصر المذكورة التي لها خبرة في مجال النفط والغاز وان تكون هذه العناصر بعيدة عن تمثيلها للمكونات الأساسية للمجتمع العراقي عند تكوين المجلس الاتحادي .

٢ـ اناط القانون بالمجلس الاتحادي للنفط والغاز مسؤولية السياسة البترولية ودراسة عقود التنقيب والتطوير والإنتاج واقتراح مشاريع القوانين ، وفقاً لما ورد في المادة الخامسة من مشروع قانون النفط والغاز المعدل . الا انه يؤخذ على هذا النص كثرة عدد اعضاءه مما يصعب فاعليته كما ان قراراته تتخذ بأغلبية الثلثين واعتقد ان ذلك يؤدي الى الإخلال بعمله وفقاً للملابسات الداخلية والإقليمية والدولية والمصالح المتشابكة .

٣- مكتب المستشارين المستقلين كما جاء في المسودة لن يكون فاعلاً حيث يتوجب موافقة المجلس الاتحادي للنفط والغاز بالإجماع على تسمية اعضائه واقتصار فترة عمله بسنة واحدة فقط واقتصار المواضيع التي يقدم المشورة بشأنها على تلك التي تحال عليه من المجلس .... ولا نعتقد بهذه الصيغة يمكن للمكتب الاستشاري ان يقدم الخدمة المرجوة منه . وعلى هذا الأساس يقترح ان تراجع هذه الفقرة على اساس الموافقة بالاغلبية على تسمية اعضائه ، وتحديد فترة عملهم بما لايقل عن ثلاث سنوات قابلة للتمديد . والنص على ان يحال اليه كافة المواضيع التي تحال الى المجلس .

المطلب الثالث- شركة النفط الوطنية

لقد تأسست شركة النفط الوطنية بموجب القانون رقم ١٢٣ لسنة ١٩٦٧ حيث سمحت خلال فترة عملها بالتعاقد مع شركات محلية لتقديم بعض الخدمات البسيطة، كالنقل او تجهيز المواد الغذائية .....وما الى ذلك من خدمات بسيطة ومحدودة ولم تساهم شركة النفط الوطنية بتطوير منظومة شركات خدمية لتقدم الخدمات التي تحتاجها الصناعة . ذلك لأن القانون لم يجبر الشركات على منح عقود خدمة للشركات المحلية لذا لم نسمع عن أي شركة عراقية انها قدمت خدمات نفطية مثل الحفر او الخدمات المصاحبة لحفر الآبار او الصيانة او الفوحصات التخصصية ..... والتي تعد من صلب خدمات الصناعة النفطية(٢).

اما اليوم وبعد وضع اللمسات الاولى لمشروع قانون النفط والغاز . نجد انه حدد عمل شركة النفط الوطنية ،ومنحها حق انشاء شركات لها في فروع المحافظات للقيام بأدارة وتشغيل حقول الإنتاج او القيام بعمليات التنقيب والإنتاج والدخول مباشرة في عقود الخدمات او عقود الادارة مع شركات نفطية ولكن ما يلاحظ على هذا المشروع انه عرف شركة النفط الوطنية وبين صلاحياته واختصاصاتها بشكل مفصل غير انه اغفل الإشارة الى الكيفية التي تؤسس بها هذه الشركة وهل هي ذات شركة النفط الوطنية التي تم تأسيسها بموجب القانون رقم ١٢٣ لسنة ١٩٦٧ ام انها تختلف عنها لذا يقتضي والحال هذه بيان الوضع القانوني لهذه الشركة .

المبحث الثالث
عقود الاستثمار النفطي

العقد هو اتفاق أرادتين او اكثر على انشاء الالتزام اوتعديله او انهاءه وهذا هو المفهوم العام للعقد(٣).

ولا تختلف عقود الاستثمار النفطي من غيرها من العقود ، فهي قائمة على مبدأ التراضي بين طرفي العقد (الحكومة والمستثمر) وحيث ان عقد الاستثمار من العقود المستمرة التنفيذ بمعنى ان المستثمر الأجنبي يبقى ملتزماً طيلة فترة

العقد بعملية التنقيب والانتاج وتلتزم الدولة بأن تغطي له المقابل عن القيام بمثل هذه الأعمال .

فأن الطريقة التي يتم من خلالها الدعوة إلى التعاقد تتم ابتداءً عن طريق منح تراخيص للمستثمر للمباشرة بتنفيذ العقود التي ابرمها مع الحكومة والتي قد تكون عقود مشاركة او خدمة .

المطلب الاول ـ عقود الخدمة النفطية

يعرف هذا العقد بأنه اتفاق تلتزم بمقتضاه الحكومة بمنح الحق في التنقيب والإنتاج الى مستثمر محلي او أجنبي لقاء مقابل يتم الاتفاق عليه(٤).

ويلاحظ ان مشروع النفط والغاز نص على صلاحية منح التراخيص والاجراءات التي يتم من خلالها اعطاء التراخيص للمستثمرين ولنا بعض الملاحظات التي اوردها المشروع بهذا الخصوص :-

١ـ اشترطت المادة التاسعة (ب ـ٢)(ان يتم تضمين العقد النموذجي في رسالة الدعوة للتعاقد التي تحوي شرط التعاقد .)

التعليق على المادة :

ان فكرة العقود النموذجية المشار اليها مستقاة من مفهوم عقود الاذعان التي توضع في الاتفاقات بين الافراد الطبيعيين والمستمرة لفترة طويلة . وهي كثيرة ويتم الموافقة على عقود الإذعان بملأ الفراغات الوارده في بنود العقد والتوقيع بلا مناقشة(٥) ، في حين ان العقود النفطية (التنقيب والإنتاج) التي تبرم مع الشركات النفطية الأجنبية عقود كبيرة ومعقدة وتحتوي تفاصيل كبيرة ودقيقة لذلك فأنه لايمكن تضمينها بشكل عقود نموذجية ، لأن التفاصيل الدقيقة الواردة في عقود التنقيب والإنتاج تحتاج الى مفاوضات صعبة وشاقة مع الشركات الاجنبية وان هذه التفاصيل الدقيقة الواردة في كثير من الأحوال قد لا ترد في العقود النموذجية لأن هناك معايير خاصة بكل عقد تنشأ من الظروف المحيطة

بالحقل النفطي وطريقة استغلاله كما ان السلطات المختصة صاحبة الصلاحية حسب احكام مسودة القانون حرة في اختيار صيغة التعاقد التي تراها مناسبة لأنسجامها مع طبيعة التكوين الجيولوجي للاراضي محل التنقيب والإنتاج وحجم المخزون النفطي .

لذا فأن السلطات المختصة غير ملزمة باعتماد صيغة بعينها للعقود المبرمة مع المستثمرين الأجانب . ولهذه الاسباب فأنه بالأمكان الاستغناء عن العقود النموذجية وإدخال التفاصيل المتعلقة بالعطاءات والشروط العامة للعقود النفطية والغازية .

٢ـ نص البند (أ)من المادة(٣٥) من مسودة القانون على انه (يحق لمالكي التراخيص تحويل الارباح الصافية المتأتية من العمليات النفطية الى خارج العراق بعد دفع الضرائب المستحقة عليهم)

ويبدو من هذا النص ان الإرباح المتأتية من العمليات النفطية التي تقوم بها الشركات النفطية مالكة الترخيص ، ستكون جميعها لها دون ان يكون للحكومة او الشعب العراقي نصيب فيها .

ان هذا يمثل غبناً فاحشاً بحق العراق ويتعارض كلياً مع مشروع قانون النفط والغاز ، لان الفقرة(رابعاً) من البند (ب) من المادة التاسعة من مشروع القانون المذكور نصت على بعض المبادئ والمعايير التي تكون اساساً للأخذ بها عند ابرام العقود مع شركات النفط الأجنبية المرخص لها في التنقيب والإنتاج في الحقول النفطية التي تجري عملياتها فيها ومن هذه المعايير المبدأ الدستوري القاضي (ملكية العراق للمصادر النفطية) وان يحصل العراق على اقصى عائد وطني وحيث ان النفط المتبقي المسمى (نفط الربح) يقسم ما بين الحكومة والمستثمر الأجنبي فلا بد من تحديد نسبة كل من الحكومة والمستثمر الأجنبي .

المطلب الثاني ـ عقود المشاركة النفطية

ان عقد المشاركة من العقود التي تسمح للحكومة في الحصول عل حصة مستمرة من النفط من خلال ما يسمى بالريع وهو نسبة من الانتاج بغض النظر عن وجود ربح في المشروع من عدمه .

وبعد ان يبدأ الإنتاج وتستلم الحكومة الريع والذي حدد مقداره في العقد فأن للمستثمر حصة من الانتاج النفطي وهي محددة ابتداءً في العقد كأن تكون ٣٠% ، ٣٥% من الإنتاج الكلي .ان الهدف من استقطاع هذه النسبة هو تغطية الكلف الاستثمارية التي صرفت على التحري وبناء المنشآت النفطية وتسمى هذه النسبة نفط الكلفة اما الباقي من النفط الناتج الذي استخرج منه نفط الكلفة والريع يقسم بين الحكومة والمستثمر الأجنبي بنسب محددة ابتداءً(٦) .

ان مسألة الشراكة بين الكيان العالمي المتطور مع شركة القطاع الوطني الحديثة بالعمل في هذا المجال ضرورية جداً الا انه ينبغي الانتباه الى ان هذا الاسلوب في التطوير معمول به في العالم اجمع ولكن هناك بعض المآخذ على فكرة هذه العقود في مشروع القانون وهي :-

١- ورد في المادة (٣٤) من المشروع ان الريع المنتج الذي تستحقه الحكومة هو بنسبة (١٢,٥%) من الإنتاج الإجمالي . في حين ان وضع نسبة ثابتة للريع الذي تحصل عليه الحكومة في كل عقد تبرمه مع المستثمرين هو أجراء يتعارض مع طبيعة هذه العقود لأن الحكومة ليست ملزمة بأخذ نسب مقررة مسبقاً للعوائد توضع في مشروع القانون ، لأن العقد هو الذي ينظم العلاقة بين الحكومة والمستثمرين ويحدد نسبة العوائد التي تحصل عليها الحكومة حسب طبيعة التكوين الجيولوجي للحقول النفطية المتعاقد عليها مع المستثمرين وحجم المخزون النفطي فيها والأوضاع المتوقعة للسوق العلمية وأسعار النفط السائدة فيها .

لذا فليس هناك ما يدعو الى تحديد نسبة ثابتة للريع في القانون وإنما تترك لكل حالة عندما يتم التعاقد بين الحكومة والمستثمرين(٧) .

٢- لتشديد في التزامات المستثمر الأجنبي بأن يلزم قانوناً بالقيام بعملية تكرير النفط المنتج وفق هذه العقود بالاستناد الى ارقى معايير الصناعة التكريرية ولا يستثنى من هذا الشرط المستثمر المحلي (٨).

المبحث الرابع
الملاحظات العامة على نصوص مشروع قانون النفط والغاز

يسعى المشرع العراقي جاهداً الى ايجاد افضل وسائل التعامل مع الاستثمارات النفطية من خلال صياغة نصوص قانون يعالج العمليات النفطية من تنقيب واستخراج وتصدير وصناعات بتروكيمياوية الا انه وبالرغم من الحرص البالغ على تضمين القانون لافضل حلول ممكنة الا انه وكأي جهد بشري اخر لا يخلو من الملاحظات عليه نناقش صياغة قانون النفط والغاز في محورين الاول يبحث في الملاحظات الشكلية والموضوعية في نصوص القانون والثاني لمناقشة موضوع حقول النفط المشتركة وعلى النحو الاتي بيانه .

المطلب الاول : الملاحظات الشكلية والموضوعية حول مشروع قانون النفط والغاز .

على الرغم من كثرة التعليقات التي أوردناها سابقاً فأن هناك الكثير من الملاحظات التي نعتقد بأهميتها ونود ان نلفت نظر المشرع إليها عسى إن يستأنس بها عند اقرار المشروع :-

١- تضمنت الفقرة رابعاً من البند (ب) من المادة التاسعة في المشروع رعاية مصالح العراق في العقود المبرمة مع المستثمر الاجنبي ، كما تضمن القسم (٥- ب) من الفقرة رابعاً ذاتها الحوافز التي ستمنح للمستثمرين لضمان تقديمه للعراق الحلول المثلى طويلة الأمد . ومنها الشرط المتعلق بنقل التكنولوجيا التي يقدمها المستثمر الاجنبي .
لذا كان من الأفضل ان تضاف مادة بالشكل الاتي (نقل التكنولوجيا ونقل الأسرار العلمية المكتشفة وطرق التصنيع والإنتاج والأسرار الصناعية التي يملكها صاحب الترخيص .)

٢- إضافة تعريف البرميل الى التعاريف الواردة في مشروع القانون وذلك بالشكل الاتي :
(البرميل يتكون من (٤٢ جالوناً أمريكيا) اذ ان لتعريف البرميل اهمية في تحديد نسب الانتاج مما يستلزم تعريفه بشكل واضح لكي لا تعطى المفاهيم المطاطية للبرميل والتي تنسجم مع مصالح المستثمر الأجنبي .

٣- الغاء البند (د) من المادة (١٤) من مشروع القانون المتعلق بتعويض الحكومة للإطراف المتضررة عن أية خسارة او ضرر ناتج عن القيام بالعمليات النفطية وفقاً لاحكام مشروع القانون وذلك للاسباب الاتية :-

أ - ان الضرر هو الأذى الذي يصيب المستثمر وينبغي لكي يتم التعويض عن الضرر ان يحصل خطأ وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر ، وما يلاحظ ان مشروع القانون اقام خطأ الحكومة المفترض ، بمعنى بمجرد حصول ضرر للمستثمر اياً كان سببه حتى وان كان خطأ المستثمر نفسه نتيجة الاستعمال الخاطئ للعمليات النفطية فأن الحكومة ملزمة بالتعويض لذا كان من الأجدر ان تترك مسألة التعويض للقواعد العامة المقررة في القانون ولا يجوز تحميل الحكومة بأخطاء لم تقترفها .

ب- ان حاملي التراخيص من الشركات الأجنبية عندما يقومون بالتنقيب والاكتشاف لمكامن النفط ضمن المناطق الممنوحة لهم فأنهم يتحملون عن ذلك الخسارة والضرر أسوة بما تتحمله الحكومة وشركة النفط الوطنية .

ج- ان اغلب الشركات الأجنبية مؤمنة لدى شركات التأمين عن نشاطاتها النفطية لذلك إن الأضرار التي تصيبها يمكن لها ان ترجع بها على شركات التأمين للمطالبة بالتأمين .

٤- يقتضي توضيح المقصود بكلمة (بالقانون) الواردة في المادة(١٩) من مشروع القانون التي نصت على انه حرية الوصول إلى مواقع العمليات النفطية الواقعة في المياه الداخلية والإقليمية والمناطق الأخرى الخاضعة للاختصاص البحري محكومة بالقانون واية اتفاقيات ذات صلة) .

اذ ينبغي توضيح المقصود بلفظ القانون هل هو القانون الداخلي ام الدولي . ذلك لأن مواقع العمليات في المياه الداخلية تخضع للقانون الداخل وفي المياه الإقليمية تخضع للقانون الدولي .

المطلب الثاني : حقول النفط المشتركة

يقصد بالحقول النفطية المشتركة هي تلك الحقول التي يكون لها امتداد عبر حدود دولتين او اكثر كما لو انه يبدأ من دولة س ويمر عبر الدولة ص وقد يكون متمركزاً في احدى الدولتين ومخترقاً لحدود دولة اخرى او اكثر من دولة بمعنى ان يكون له امتدادات جيلوجية عابرة للحدود وذلك على اعتبار ان الحقل النفطي عبارة عن تكوين جيوفيزيائي يتضمن اكثرمن مكمن نفطي واحد يضم الهيدروكاربونات ويمكن تركيب اكثر من بئر نفطي واحد على المكمن الواحد الامر الذي قد يولد نزاعات على الاستخراج والتنقيب والاستثمار للنفط والغاز بين الدول المتشاركة في هذا الحقل النفطي ويمكن تقسيم الحقول النفطية المشتركة الى عدة انواع وهي

١- الحقول المشتركة الثنائية – وهي التي تقع او تمتد بين حدود دولتين ، ومن هنا جاءت التسمية ،كالحقول النفطية التي يشترك فيها العراق مع الكويت وايران .

٢- الحقول المشتركة الجماعية - وهي الحقول التي تقع او تمتد داخل حدود اكثر من دولتين مثل حقول نفط الشمال والحقول البحرية في منطقة الخليج العربي .

وكثيراً ما تنشب خلافات بين الدول المتشاركة في حقول النفط العابرة للحدود اذ ينبغي عند نشوب خلاف او نزاع بين طرفين او اكثر حول موضوع من المواضيع المتعلقة بالحقول النفطية المشتركة من المفترض ابتداءاً السعي الى حل هذه الخلافات عن طريق الوسائل السلمية او يتم اللجوء الى القضاء الدولي او غيره حيث يجب على اطراف أي نزاع من شأن استمراره ان يعرض السلم الدولي للخطر بان يلتمسوا حله بطرق المفاوضات الدبلوماسية والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية او باللجوء الى الوكالات والتنضيمات الاقليمية او غيرها من الوسائل السلمية كالمعاهدات او العقود المشتركة ولم يعالج المشرع العراقي وسائل فض المنازعات حول حقول النفط المشتركة بين العراق من جهه وايران والكويت والسعودية من جهه اخرى اذ لا توجد في الوقت الراهن أي بروتوكولات للتعاون المشترك بين العراق والدول المجاورة بخصوص الاستثمار المشترك لحقول النفط المشتركة وكان الاجدر ان يتبنى العراق اسلوب العقود المشتركة لاستثمار حقول النفط المشتركة من خلال الاتفاق مع الدولة المشاركة للعراق في الحقل النفطي على ان يمنح هذا الحقل النفطي (التكوين الجيو فيزيائي) لشركة استثمارات نفطية واحدة تستثمر الحقل وتعمل على استخراج وتصدير النفط على ان تكون واردات النفط عن هذا الحقل بالمناصفة بين الدولتين او يوزع بنسب متفق عليها كما هو الحال في حقول النفط المشتركة بين هولندا وبلجيكا وفرنسا

الخاتمة

ان خاتمة بحثنا هذا ينبغي إلا تكون سرداً لما تم تناوله في البحث إنما ينبغي ان تتضمن اهم النتائج والمقترحات التي توصلنا إليها :-

اولاً : النتائج :

١- ان موارد النفط والغاز ملك لجميع سكان العراق وان الحكومة العراقية تلتزم بتقسيم عائدات النفط العراقي بشكل عادل على جميع الحافظات .

٢- ان المشروع سوف يرسي اطاراً للعمل المشترك فهو يؤسس لشراكة بين الاتحاد والإقليم الأمر الذي سيظهر التزام الحكومة بالديمقراطية والفيدرالية .

٣- سيخلق المشروع هيئة أساسية تتكفل بأتخاذ القرارات الخاصة بالنفط والغاز ، وهذه الهيئة يطلق عليها المجلس الاتحادي للنفط والغاز ويضم المجلس في عضويته ممثلين عن الأقاليم .

٤- سيرسي المشروع مقاييس دولية للشفافية ويصدر أوامر بالكشف العلني عن العقود والعوائد النفطية والدفعات المرتبطة بها وهو ما سيدعم بناء

الثقة والتواصل بالنظام السياسي من جانب ويسهم في محاربة الفساد من جانب اخر .
٥- سوف يوفر الإطار القانوني الجديد فرصة لتمكين الاستثمار الدولي من العمل في قطاعات النفط والغاز مما يبعده عن مركزية الدولة والممارسات المغرقة في المركزية التي كانت تمارس في ظل النظام السابق .
٦- ان القانون سوف يضمن أفضل الممارسات في حماية البيئة والإدارة والتطوير بعيداً عن الممارسات السيئة التي تؤثر سلباً على سلامة البيئة والتي كانت تتبع من قبل الشركات الوطنية بسبب تخلف الاجهزة والمعدات التقنية .

ثانياً: التوصيات :
١- الاستعانة بالخبرة والكفاءة العراقية والاستفادة منها من خلال إشراكها في مختلف العمليات الاستثمارية .
٢- تجنب الدخول بالتزامات طويلة الامد مع الشركات العالمية في عقود الاستكشاف والتطوير قبل توافر الأجواء الأمنية المناسبة .
٣- ينبغي ان تستند الخطط الاتحادية من المعدة قبل وزارة النفط إلى دراسات اقتصادية رصينة لغرض رفع الطاقة الإنتاجية تدريجياً ابتداءً بتأهيل الحقول المنتجة الحالية بالجهود الوطنية . ومن ثم تطوير الحقول المكتشفة والغير مطورة من خلال التعاقد مع الشركات الأجنبية ذات الكفاءة والقدرة الفنية وتلك التي تتمتع بسمعة جيدة بينت الأوساط العاملة .
٤- الدعوة الى وضع نص قانوني يلزم بمقتضاه المستثمر الأجنبي بإيداع العوائد المترتبة عن الاستثمار الى المصارف العراقية ومن ثم إخراجها من العراق عن طريق تلك المصارف الاجنبية .
٥- تطوير القوى العراقية المنتجة اذ ينبغي ان يتم التزام المستثمر الأجنبي بنقل التكنولوجيا وتدريب العاملين في مجال الاستثمار النفطي .لأن ذلك من الاهداف الأساسية حتى قد تفوق اهمية جني الأرباح المادية .

الهوامش والمصادر

اولاً :الكتب والابحاث
١- د. إحسان ألمفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري ، الطبعة الثانية ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص١٠٦-١٠٧ .
٢- عصام ألجلبي ، صناعة النفط والسياسة النفطية ، في العراق ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص٥٦ .
٣- د.عبد المجيد الحكيم ، الموجز في شرح القانون المدني ، بغداد : المكتبة القانونية ، ص٣٣ .
٤- علاء عزيز الجبوري ،عقد الترخيص ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة النهرين ، ١٩٩٠ ، ص١٠.
٥- د.حسن علي الذنون ، النظرية العامة للالتزامات ، بغداد المكتبة القانونية ، ١٩٧٦ ، ص٦٤
٦- د. جواد كاظم البكري ، قراءة عراقية في قانون النفط والغاز ، الجديد ، مجلة أبحاث عراقية ، العدد الثاني ، السنة ٢٠٠٧ ، ص١٥٤ .
٧- خالد القطان ، مشروع قانون النفط والغاز خطوة في تنمية الاقتصاد ، الصباح ، ٦٧

٨- المحامي رزاق العوادي ، قراءة في قانون النفط والغاز ، الصباح .

ثانياً : القوانين
١- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ .
٢- قانون شركة النفط الوطنية رقم ١٢٣ لسنة ١٩٦٧ .
٣- القانون المدني رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١