العقود النفطية وخلافات الحكومة الاتحادية واقليم كردستان حولها

م.م.طارق كاكه رش محي الدين
كلية القانون والسياسة-جامعة التنمية البشرية

المقدمة

يعتبر النفط من اهم الاكتشافات التي توصل اليها الانسان في القرن العشرين، فهو المصدر الأول والأساسي للطاقة، ومحور كل الانتاج الصناعي والزراعي في عالمنا المعاصر، وقد أصبح عنصراً حيوياً من عناصر الحياة اليومية. ولم يكتف النفط كونه اهم مصدر من مصادر الطاقة فحسب، بل هو في واقع الحال مصدراً لإستخراج ما لا يقل عن أحد عشرة ألف سلعة صناعية مختلفة في العالم. كما إنه أصبح أهم سلعة في التجارة الدولية، فهو يشكل حاليا ثُمن إجمالي هذه التجارة. ولم تستحوذ أي مادة أخرى على القدر نفسه من الاهمية التجارية والاقتصادية التي استحوذ عليها النفط. وبسبب تعدد استخداماته فقد تحول النفط الى سلعة استراتيجية تتحكم في مصير العالم وإقتصاده.

ولهذا ازداد الطلب على النفط في الاسواق العالمية وخاصة بعد الحرب العالمية الاولى الامر الذي شجع الشركات العالمية الكبرى على انفاق مبالغ كبيرة للبحث عن الاحتياطات النفطية وتنميتها في كل أرجاء العالم. فإذا عدنا الى الوراء جاز لنا أن نصف العقود البترولية في الثلاثينات من القرن الماضي بأنها عبارة عن عقد استثمار لثلاث شركات عالمية كبرى وهي **ستاندرد نيوجرسي، رويال شل، برتش بتروليوم** .

ومنذ نهاية العشرينيات من القرن الماضي إزداد عدد الشركات العالمية الكبرى في مجال البحث عن النفط وتكونت اسطورة (مجموعة الاخوات السبع)[*]، وفي الستينيات ظهرت شركات مستقلة ووطنية في الاسواق العالمية تمثل الدول المنتجة للنفط، وهكذا بدأ عمل الشركات الكبرى في العالم يواجه ضغوطا متزايدة في حين انه كانت هناك بلدان نامية تحتاج الى شركات عالمية للبحث عن النفط وتطويره وخاصة في منطقة الخليج العربي.

وهكذا بدأت ظاهرة العقود النفطية والتي تعكس العلاقة بين هذه الشركات العملاقة المختلفة وبين دول الانتاج النفطي او من يمثلها من شركات وطنية، وقد اختلفت اشكال العقود النفطية بمرور الزمن، فقبل الخمسينيات من القرن الماضي كان معظم العقود المبرمة بين الشركات وحكومات الدول

* الاخوات السبع هي مجموعة من سبع شركات احتكرت انتاج ونقل البترول من اماكن تصديره الى انحاء العالم وهذه الشركات هي (ستاندرد اويل نيوجرسي، رويال دوتش شل، بريتش بتروليوم، غولف اويل، تكساس اويل، سوكوني فاكوم موبيل اويل، ستاندرد اويل موبيل اوف كاليفورنيا او شيفرون) .
للمزيد من المعلومات انظر د. محمد ختاوي، النفط وتأثيره في العلاقات الدولية، دار النفاس، لبنان، ٢٠١٠، ص١٠٤.

من نوع عقود الامتياز التقليدية والتي كانت تغطي معظم مساحة الدولة للبحث والتنقيب فيها، وكذلك تمتاز بالسيطرة الكاملة للشركة على ما في باطن الأرض.

وفي المقابل لم تستفد الدولة صاحبة الارض من ثرواتها إلا القليل من الشلنات لكل برميل من النفط وتغيرت العقود بعد ذلك الى انواع اخرى، وقبل ان نقوم باستعراض اهمها والمعمول بها في انحاء العالم، يجب ان نوضح ماهي الشركات متعددة الجنسيات وما هي اهدافها وماهي نشاطاتها واليات عملها.

اهمية البحث :

تكمن اهمية دراسة العقود النفطية وخلافات الحكومة الاتحادية واقليم كردستان حولها لعدة اعتبارات في مقدمتها :

1. التطرق الى انواع العقود النفطية المتعامل بها دوليا وما هي سمات هذه العقود.
2. التباحث في مشكلة النفط والغاز بين حكومة اقليم كردستان والحكومة الفدرالية العالقة بين الطرفين وسبل حله من خلال الدستور.
3. التباحث في اختيار حكومة اقليم كردستان نوع مغاير من العقود المعمول بها في العراق .

فرضية البحث :

قامت هذه الدراسة على فرضية مفادها : (الخلافات والمشاكل بين الحكومة الفدرالية وحكومة أقليم كردستان) ولإثبات هذه الفرضية سنحاول الإجابة عن التساؤلات التالية :

1. تحديد الخلافات القانونية بين الحكومة الفدرالية وحكومة ألاقليم حول العقود النفطية.
2. ابرام العقود النفطية من قبل اقليم كردستان العراق دستورية.

منهجية البحث :

المنهج المتبع في هذا البحث هي منهج التحليل العلمي لتحليل الخلافات بين الطرفين (الخلافات الدستورية والسياسية) من الناحية الدستورية والقانونية.

المبحث الاول
أنواع العقود النفطية وأهم خصائصها

قد تستغرق قراءة جملة واحدة من هذا البحث نفس الوقت المطلوب لانتاج خمسة الى عشرة آلاف برميل من النفط من باطن الأرض وإذا كان سعر البرميل من النفط الخام يساوي ١٠٠$ دولار، فهذا يساوي مليون دولار، ولا غرابة في الامر والنفط يولد الكثير من الثروات. ولكن من المفيد أن نتذكر ان كل ذلك قد يبدأ بعملية التعاقد نفطيا.

فعقود النفط هي العملية التي تعبر عن كيفية اقتسام هذه الاموال ومن هي الاطراف المنتفعة، بالاضافة الى إن العقود هي التي تحدد من يدير العمليات وكيف يتم التعامل مع قضايا معينة مثل البيئة، والتنمية الاقتصادية المحلية وحقوق المجتمعات المحلية. وهذه كلها مسائل تتوقف مباشرة على بنود العقود الموقعة بين حكومات العالم وشركات النفط، وفيما يلي بعض اهم انواع العقود المستخدمة في عالم النفط.

اولا : عقود الإمتياز Licences / Concessions (التقليدي)

كان هذا النوع من العقود هو المفضل في التعامل حتى مطلع السبعينيات من القرن المنصرم، وقد شمل مناطق الانتاج في أهم الدول المصدرة للنفط في منطقة الخليج العربي واندونيسيا وفنزويلا[1]، وكانت شركات النفط العالمية الكبرى قد حصلت على أغلب تلك العقود قبل الحرب العالمية الثانية، وأحتفظت لنفسها بمزايا إقتصادية كبيرة من خلالها. ومن اهم تلك المزايا :-

1- للشركة صاحبة الامتياز حق امتلاك واستكشاف وتطوير الثروات الهيدروكاربونية في رقعة واسعة من مساحة الدولة المعنية وفي بعض الاحيان تغطي مساحة دول كاملة، مع عدم وجود شرط للتخلي الجزئي أو الكلي عن تلك المساحة خلال فترة التعاقد.

2- تكون مدة التعاقد طويلة وقد تصل في بعض الحالات الى ٩٠ عاماً.

3- تكون السيطرة الكلية طبقا لهذه العقود بأيدي الشركات، فهي تنفرد في البحث عن النفط وتتحمل وحدها مخاطر البحث بمعنى إنها لا تسترد شيئاً مما تنفقه على الاستكشاف اذا لم تعثر على النفط. وفي حالة العثور على النفط بكميات تجارية، تقوم الشركة بإنتاجه وتسويقه الى الاسواق العالمية.

4- تدفع الشركة صاحبة الامتياز بموجب هذه العقود ضريبة دخل وضريبة ملكية Royalty للدولة المضيفة[2].

5- لا تكون الشركة ملزمة بتكرير النفط محلياً ولا بإستثمار جانب من ارباحها في الدولة المضيفة.

---

[1]- د. حسين عبدالله، مستقبل النفط العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، ٢٠٠٦، ص٦٤.

[2]- وزارة النفط العراقية، دائرة العقود والتراخيص، التقرير السنوي للوزارة . www.oil.gov.iq.

6- لا تخضع الشركة الاجنبية بموجب عقد الإمتياز للقضاء المحلي في الامور الحيوية المتعلقة بشاطها في مجال النفط واحيانا في اي مجال اخر.

7- تنفرد الشركة بتحديد حجم الانتاج ووقته حسب مصالحها التسويقية الخاصة ولايحق للدولة صاحبة الارض مراجعتها في هذا الامر.

8- تؤول ملكية الموجودات الى الدول المضيفة بعد انتهاء فترة الامتياز وكذلك في حال عدم التجديد له، ومن امثلة هذا النوع من العقود، عقد الامتياز المبرم بين الحكومة العراقية مع شركة نفط العراق (شركة البترول التركية سابقا)[1] عام ١٩٢٥ وتألفت هذه الشركة من تجمع عدة شركات مثل شركة البترول البريطانية ومجموعة شركات شل الهولندية، وشركة البترول الفرنسية والمجموعة الامريكية. وكانت نسبة مساهمة كل من هذه الشركات 75،23 بالمئة ومدة العقد ٧٥ عاما.كما موضح في الشكل التالي :

اسم الشركة	الجنسية	نسبة المساهمة
1- شركة الانكلو الفارسي	بريطاني	%23.75
2- شركة رويال شل	بريطاني – هولندي	%23.75
3- شركة النفط الفرنسية	فرنسي	%23.75
4- شركة اويل لوف نيوجرسي	امريكي	%11.875
5- شركة سوكوني – فاكيوم	امريكي	%11.875
6- الشركة المساهمة (كولبنكيان)[2]	برتغالي	%5

ثانيا: عقود المشاركة في الانتاج Production sharing contracts

بصفة عامة ان عقد المشاركة هو عقد مشاركة بالانتاج تقليدي مع مفهوم حديث نسبيا، الذي يوفر فوائد اعلى للحكومة تحت ظروف مربحة اكثر ويشجع على تطوير الغاز الطبيعي الحر، وبدأت عقود المشاركة بالظهور بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، وتعتبر عقود المشاركة التي تم توقيعها في عام ١٩٥٧ بين شركات أجنبية كبرى وبين مصر وإيران الاولى في هذا المجال، ومن اهم مزايا تلك العقود

١ - د. حافظ برجاس، الصراع العربي على النفط العربي، بيان للنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠٠،ص ١٥٧ .

٢ - كولبنيكان (الوسيط الارمني) بعد تشكيل الاخوات السبع بدأت تظهر خلافات بين الشركات وتركز الخلافات حول مطالبة الولايات المتحدة بألغاء مبداء الانفراد البريطاني الفرنسي، في هذه الاثناء استطاع المهندس كولبنيكان بالوساطة بين الشركات وتقارب وجهة نظرهم، للمزيد من المعلومات انظر الى د. حافظ برجاس، المصدر السابق، ص٢١٣ .

هي رغبة الدولة المضيفة في المساهمة في إدارة صناعتها النفطية بالخبرة والتكنلوجيا والمشاركة في الربح حسب العقد المبرم واهم خصائص عقود المشاركة هي[1]:-

1- أن يقوم الشريك الاجنبي بتحمل مخاطر البحث والاستكشاف، كما يقوم بالانفاق على تلك ا لعمليات ولا يسترد شيئاً مما ينفقه خلال مرحلة الاستكشاف إذا لم يتم العثور على النفط بكميات تجارية.

2- يمنح حق البحث لفترة محدودة قد تصل الى سنتين او حسب الاتفاق بين الطرفين.

3- من المحتمل أن تتضمن العقد شرطاً يجبر الشركة على التخلي عن جزء من المساحة المتعاقد عليها للتصرف من قبل الدولة بالشكل الذي تراه وفقا لجدول زمني معين[2].

4- في حالة العثور على النفط وبكميات تجارية يتم التعاقد مع الشركة المستثمرة بمدة تتراوح بين (٢٠-٣٠) عاما للتسويق، وتدخل الدولة المضيفة شريكاً من تاريخ الاكتشاف.

5- تتحمل الشركة العالمية ضريبة دخل على صافي الارباح وكذلك ضريبة ملكية Royalty تستقطع من إجمالي العائدات.

6- يتم تقاسم الانتاج وفق نسب معينة يتم الاتفاق عليها مسبقاً بعد استقطاع ضريبة الملكية وضريبة الدخل والكلف النفطية.

7- تعتبر جميع المعدات والمنشأت التي يتم نصبها في موقع العمل أو في منطقة العقد مملوكة للدولة المضيفة.

8- الدولة المضيفة هي المالك للثروة الهيدروكاربونية ولها حق السيطرة عليها.

9- للدولة المضيفة الحق أن تطلب من الشركة المستثمرة تدريب كوادرها الفنية وتشغيل ايدي عاملة من شعب الدولة المضيفة.

11-عند اكتشاف النفط بشكل تجاري تدفع الشركة المستثمرة مبلغ محدود للدولة المضيفة وغير قابل للاسترجاع (هبة العقد)، ويتضمن هبة توقيع العد من مليون دولار امريكي الى خمسة مليون دولار، زائدا التمويل لتعزيز وبناء التنمية الاجتماعية [3].

ومن امثلة هذا النوع من العقود، بعض العقود المبرمة من قبل حكومة اقليم كردستان والشركات العالمية النفطية (العقد مع الشركة (DNO) النرويجية في حقل طاوكي \ زاخو، العقد مع شركة اكسن موبيل في حقل شيخان...الخ).

---

[1]- المصدر نفسه، ص١٧٣.

[2]- د. حسين عبدالله، مصدر سبق ذكره،ص٧٠.

[3] - د. بدرو فان ميورس، تحليل مقارن للشروط المالية لصيغ العقود النفطية لوزارة النفط واقليم كردستان العراق، وزارة الثروات الطبيعية لأقليم كردستان، ٢٠٠٨، ص٢٢ .

ثالثا : عقود شراء المباع[1] Buy Back Contracts

وهي نوع من عقود الاستثمار التي فيها استرجاع رؤوس الأموال للشركات مع هامش ربح بسيط، وبعدها تكون الدولة مالكة للمنطقة بالكامل ومثال ذلك الجمهورية الاسلامية في ايران والتي تتعامل مع الشركات المستثمرة بهذا النوع من العقود، وهي تجد صعوبة في اقناع الشركات المستثمرة بالقدوم اليها وتضطر في كل مرة الى تغيير بعض الشروط لصالح الشركات الراغبة من خلال مناقصات دولية للبحث والتطوير وذلك بسبب قلة هامش الارباح المتأتية من هذا النوع من العقود للشركات و هذا ما يفسر محدودية النجاح المطلوب في جذب الشركات النفطية للاستثمار في ايران. وأهم سمات هذه العقود:

1- تعتبر هذه العقود عقود استثمار حيث يتم فيها استرجاع رؤوس الأموال للشركات المستثمرة مع هامش ربح بسيط خلال فترة محدودة وفق الاتفاق المبرم بين الطرفين المتعاقدين.
2- تكون الدولة المضيفة مالكة للمنطقة ومسؤولة عن ادارة العمليات النفطية بالكامل.
3- قلة الشركات العالمية الراغبة في الاستثمار في هذا النوع من العقود.

رابعا : عقود الخدمة[2] Service Contracts

وهي عقود تتولاها الدولة المضيفة من الألف الى الياء، ويتم الاستعانة بشركة معينة لتقوم مقام المتعهد لتنفيذ أعمال البحث والتنقيب لصالح الدولة، وهذه العقود لا تجلب الاستثمارات المطلوبة ولا ترغب الشركات عادة بالمجازفة في التنفيذ مع عدم ضمان انتفاعها من العمل لذا يتم ابرام هذه العقود عادة على شكل عقد لتطوير الحقول وزيادة الانتاج لقاء مبلغ محدد لكل برميل من الانتاج، ومن اهم مزايا هذا النوع من العقد:-

1. تحتفظ الحكومة بملكيتها للثروات الهيدروكاربونية والسيطرة على العمليات النفطية كافة.
2. تكون هذه العقود محددة بفترة زمنية قد تصل الى ٢٠ سنة قابلة للتمديد بموافقة الطرفين.
3. تكون الشركة المستثمرة مسؤولة عن توفير كافة الخدمات والتقنيات والاجهزة اللازمة للتطوير مقابل اجور نقدية ولا تملك الشركة المقاولة اية حصص في الثروة الهيدروكاربونية.
4. لا توجد ضريبة ملكية Royalty وتكون ارباح الشركة خاضعة لضريبة الدخل والتي قد تصل الى ٣٥% من الربح.
5. تحدد نسبة من الواردات لإسترداد الكلف النفطية المعروفة من قبل الشركة المستثمرة وخلال فترة محددة.
6. تدار العمليات النفطية من قبل لجنة مشتركة برئاسة مالك الثروة أي (الحكومة).
7. نسبة الربح للشركة تحدد من قبل الطرفين بعد إجراء المشاورات والمفاوضات حولها.

---

[1]- والترفان دي فايفير، نفط الخليج بعد الحرب على العراق استراتيجيات وسياسات، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ابوظبي، ٢٠٠٦، ص٥٨.

[2]- د. حسين عبدالله، مصدر سابق، ص٧٠.

ان عقد الخدمة لا يوازي ابدا بين مصالح المستثمر ومصالح الحكومة المضيفة من حيث تحديد اهداف الاستكشاف المرغوب فيها (مع ملاحظة بان هناك حافزا قويا وفقا لعقد الخدمة للمستثمر بالبطء في العمل). ويشكل هذا قلقا شديدا للحكومة[1] .

وتعتبر العقود المفروضة اعلاه من اهم الانواع المعمول بها في العالم، وتعتبر العقود الموقعة بين العراق و الشركات العالمية حاليا من نمط عقود الخدمة بينما يتعامل اقليم كردستان بمبدأ عقود المشاركة.

المبحث الثاني

الخلافات والمشاكل بين الحكومة الفدرالية وحكومة أقليم كردستان

تنبع أهمية النفط من دوره كأهم مصدر من مصادر الطاقة في العالم وكمادة حيوية اساسية لا غنى عنها، سواء للنقل أو للزراعة او للصناعة، بحيث اصبح مقياس التقدم والنمو في المجتمعات الحديثة، لذلك لم يعد النفط مجرد مادة خام عادية تسوق مثل المواد الاخرى، أو عنصرا اقتصاديا في التجارة الخارجية فحسب، بل وأصبح سلعة استراتيجية يتركز عليها الآمن الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والعسكري للدول المتطورة، سواء أكان في زمن السلم أو الحرب، وباتت السيطرة على هذه الموارد الطبيعية، محط اهتمام ليس فقط تجارة هذه المواد، بل صانعي القرار والساسة في البلدان الكبرى. ومن معلوم أن النفط فرض نفسة كسلعة استراتيجيته منذ الحرب العالمية الاولى بحيث غدت المناطق المنتجة مناطق استراتيجية.

واذا كان الصراع بين الآمم بأبعاده المختلفة هو صراع من أجل النمو والآرتقاء، فأن النفط بحكم توزيعه الجغرافي غير المتساوي في العالم، وبما يمثله من أهمية للحياة البشرية في تقدمها و تصورها، يشكل اليوم احد اهم محاور هذا الصراع. وقد شاءت العوامل الطبيعية ان تخص منطقة الشرق الاوسط بأكبر مخزون نفطي في العالم الى جانب موقعه الاستراتيجي، مما جعل هذه المنطقة ضمن دائرة الصراع بين الدول وكذلك الصراعات داخل الدول نفسها بسبب توزيع الثروات وكيفية تقاسم هذه الثروة وادارتها، وربما افضل مثال على ذلك هو العراق والذي يشهد صراعا على السلطة، وكذلك الصراع على توزيع واردات الثروة النفطية وادارتها بين حكومة اقليم كردستان والحكومة الاتحادية[2]، ولعل كل هذا الصراع يرجع الى التفسير القانوني للمواد الدستورية المتعلقة بثروات البلد وكيفية تنظيمها بالاضافة الى عدم اصدار قانون موحد للنفط والغاز لتنظيم وتوزيع الصلاحيات والثروات وادارتها بين حكومات الاقاليم والحكومة الاتحادية[3].

---

[1] - د. بدرو فان ميورس، مصدر سابق، ص١١ .

٢ - اقر العراق منذ اقرار دستور ٢٠٠٥ النظام الاتحادي (الفدرالي) كما اقر كون اقليم كردستان هو الاقليم الوحيد في العراق حتى الان، ينظر الى المادة (١) والمادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .

[3] - د.سعدي البرزنجي، العقود النفطية المبرمة من قبل حكومة اقليم كوردستان هي عقود دستورية بأمتياز، مجلة صوت الآخر، العدد ١٩٤، ٢١\٥\٢٠٠٨ .

وقد قام أقليم كردستان في نهاية العام ٢٠٠٦ باصدارَ قانون النفط والغاز الخاص بالاقليم والذي تم اقراره في العام التالي (قانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧)، واعتمد هذا القانون على عدة مواد من الدستور العراقي منها (١١٠،١١٢، ١١٤، ١١٥، ١٢١) لتنظيمه وتفسير هذه المواد وقراءتها، وباشكل التالي.

حيث نصت المادة (١١٠) من الدستور العراقي للحكومة الاتحادية على الاختصاص الحصري فيما يتعلق بتسع مسائل : السياسة الخارجية، الامن الوطني، والسياسة الدفاعية، السياسة المالية والكمركية، المقاييس و المكاييل و الآوزان، الجنسية و الهجرة، وسياسات الترددات البثية والبريد، الموازنة العامة، تخطيط مصادر المياه من الخارج العراق، الاحصاء والتعداد العام للسكان.

ووفقا للمادة (١١٤)، من الدستور ٢٠٠٥ فأن هناك سبعة مواضيع ذات اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم وهي : ادارة لكمارك، توليد وتوزيع الطاقة الكهربائية، السياسات البيئية، سياسة التنمية والتخطيط، السياسة الصحية العامة، السياسة التعليمية، سياسة الموارد المائية الداخلية.

أما فيما يخص الاختصاص على شؤون النفط والغاز حسب الدستور فان المادة (١١١) تعتبر النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات اذا لا فرق بين جميع الموارد النفطية في كل الحقول النفطية الموجود في العراق.

وكذلك نصت المادة (١١٢) من الدستور نفسه والمتكون من فقرتين على

اولا : تقوم الحكومة الاتحادية بأدارة النفط و الغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم و المحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للاقاليم المتضررة، التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، التي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون.

ثانيا : تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادىء السوق و تشجيع الاستثمار.

فالمادة (١١٢) تنظم / أولا النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية[1]، وهي تمنح الحكومة الاتحادية صلاحيات لادارة النفط والغاز تخضع لثلاثة قيود :

١ – تمارس تلك الادارة هذه الصلاحيات مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، وهذا يعني قيامها بالامر بالتعاون مع تلك المحافظات او الحكومات الاقليمية او على الاقل بموافقتهم.

٢- يبدو ان الادارة المشتركة تقتصر على النفط والغاز بعد ان يتم استخراجه، على هذا الاساس فأن ادارة عملية الاستخراج والانتاج ذاتها تقع خارج نطاق صلاحية الادارة الاتحادية، وعليه يفترض ان

[1] - جيمس كروفورد، استشارة قانونية مع البروفسيور جيمس كروفورد، رئيس قسم القانون الدولي التابع للامم المتحدة، ورئيس مركز لوتر باشت للبحوث في مجال القانون الدولي بجامعة كامبريدج وزميل كلية جيساس بكامبريدج، تفسير قانوني، وزارة الثروات الطبيعية لأقليم كردستان، ٢٠٠٨، ص٥ .

الصلاحيات الاتحادية المشتركة الخاصة بالنفط والغاز ستقتصر على عمليات المعالجة والنقل والتصدير بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي.

٣- يجب ان يتم توزيع ايرادات الحقول الحالية بشكل منصف كما نصت المادة ١١٢ اولا، وينظم ذلك بقانون.

ان التفسير العادي لعبارة الحقول الحالية يعني الحقول المنتجة وقت صدور المادة، يدل على ذلك كلمة المستخرج والمحافظات المنتجة، وبالمقابل فان المناطق التي يجري استكشافها بعد صدور الدستور والمادة لا تعد حقول مشمولة بهذه المادة لانها في الواقع لم تكن حقولا اصلا وانما مساحات من الاراضي، اغلبها أو كلها غير منتجة للمواد الهايدروكاربونية اي النفط الخام، وعلى هذا الاساس، فان الحقول الغير المنتجة والغير مطورة أو المكتشف فيها النفط والغاز وقت صدور الدستور تقع خارج نطاق المادة ١١٢ وبالتالي و وفقا للدستور يؤول أمر ادارة تلك المناطق حصرا لحكومة الاقليم المعنية.

وقد نصت الفقرة الثانية من المادة ١١٢ على كيفية الاعداد المشترك لوضع السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادى السوق و تشجيع الاستثمار، وهنا ينبغي التركيز لا على الادارة بل على السياسات والتي يتم رسمها كما يفترض بشكل مشترك.

فهذه الفقرة اي (الفقرة الثانية من المادة ١١٢) :

1. لا تمنح أية صلاحيات تشريعية للحكومة الاتحادية، أو أي سلطات اتحادية حصرية.
2. كما لا تنص على حظر ابرام عقود بواسطة حكومة الاقليم قبل الاتفاق على السياسات الاستراتيجية.

واذا كان هناك مثل هذا الشرط فهذا يعني ان للحكومة الاتحادية حق نقض الصلاحية الاقليمية، وهذا الامر لم يرد في الدستور ضمن قائمة الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية حسب لمادة ١١٠ من دستور العراقي، وحتى فيما يتعلق بالحقول الحالية، فان النفط لا يدخل ضمن السلطات الحصرية، وكذلك الحال بالتأكيد بالنسبة للحقول والمشاريع الجديدة، لذا فأن دور الحكومة الاتحادية يقتصر على رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير المصادر الهايدروكاربونية بالاشتراك مع حكومات الاقاليم المنتجة، هذه الصلاحيات ليست صلاحيات عامة ولا حصرية، كما اننا يجب ان نؤكد ان كل ذلك يجب أن ينظم بقانون.

وقد نصت المادة (١١٥) من الدستور العراقي، على أن كل ما لم ينص عليه ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، يكون لسلطة الاقاليم، لذا فمن الواضح ان سلطة النفط والغاز ليست صلاحية حصرية للسلطة الاتحادية، لأن ما تبقى من السلطات بعد تحديد السلطة الاتحادية تكون من صلاحية حكومات الاقليم والمحافظات والصلاحيات المشتركة تكون باتفاق وكل ذلك يجب أن ينظم بقانون، وبما انه لم يتم اقرار قانون النفط والغاز الجديد في الحكومة الاتحادية من قبل البرلمان العراقي حتى الان، واستمرار العمل بقانون ١٩٧٣ (القديم والعائد للنظام السابق)، وقيام حكومة أقليم

كردستان باقرار قانون للنفط والغاز في برلمان اقليم كردستان في ٢٠٠٧ فأن حكومة الاقليم تقوم بالعمل بموجب هذا القانون وهو قانون رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٧.[١]

وتعطي المادة ١١٥ من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ الاولوية لقانون الاقليم عندما اكدت بان الصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات الغير المنتظمة في اقليم، في حالة وجود الخلافات بينهما.

علما بأنه قد جاء في قانون النفط والغاز لاقليم كردستان في المادة ٢٢ ان وزير الثروات الطبيعية في الاقليم هو المسؤول عن التفاوض والموافقة على أية اتفاقات نفطية و تنفيذها، بعد موافقة المجلس الاقليمي[٢] عليه، ومن ثم يتم عرض هذه الاتفاقيات على (المجلس الاتحادي) والتي لم يتم انشاءه حتى الان.

وكان من المفروض ان يتم تشكيل المجلس الاتحادي والتي يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وهو يكون لديه الصلاحية البت في المشاكل بين الاقاليم والحكومة الفيدرالية ومنها ملفات النفط والبت بالخلافات حولها، والتي كان من المفترض ان يتم تكوين هذا المجلس ويباشر أعماله، لكن القوة السياسية العراقية عمدت الى تأجيل تشكيله بشكل مخالف للدستور.

والسؤال الذي يرد هنا هو لماذا اختارت حكومة اقليم كردستان نمطا من العقود يختلف عن تلك المعمول بها من قبل وزراة النفط العراقية (الحكومة الفدرالية) ومخالفا للصيغة المتبعة من قبل الحكومة العراقية رغم كونه جزءاً منها، علما بأن نوعية العقود المتبعة في الاقليم توفر فوائد كبيرة للشركات المستثمرة على حساب مالكي الثروة اكثر من تلك التي توقعها الحكومة العراقية ؟

ان الجواب على هذا السؤال ينطوي على جانب سياسي اكثر منه اقتصادي فمن المعلوم ان الاقليم يحاول شق طريق واضح نحو خطوات اكثر استقلالًا اقتصاديا مقابل ممانعة ومماحكة مستمرة من سلطات بغداد بشتى الطرق والوسائل، ومن المعروف ان الدستور العراقي ٢٠٠٥ قد جعل استخراج وادارة الثروة النفطية اختصاصا مشتركا بين الاقاليم والحكومة الفدرالية حسب المادة ١١٢ من الدستور وتنظيم ذلك بقانون، فيما حصر التسويق بيد الحكومة الفدرالية لأن التسويق يعتبر مسألة تجارية وكافة المسائل التجارية من اختصاص الحكومة الفدرالية حسب المادة ١١٠ من الدستور العراقي.

من هنا جاء تصميم الاقليم على الاستفادة من حقوقه النفطية دستوريا في ظل وجود قانون النفط والغاز لأقليم كردستان[٣] وفي ظل غياب القانون ذاته لدى الحكومة الفدرالية رغم انه حتى في حالة وجوده لايؤثر كثيرا على هذا الاتجاه لأنه (اذا كانت هنالك خلاف بين القانونين، تكون الأولوية

---

[١] - للمزيد من المعلومات انظر الى قانون النفط والغاز رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧وخاصة المواد (٢٢، ٢٣، ٢٤) من القانون، www.perleman.org، ص١٠،١١ .

[٢] - يتكون المجلس الاقليمي من رئيس مجلس الوزراء و نائب رئيس مجلس الوزراء و وزير الثروات الطبيعية و وزير المالية والاقتصاد و وزير التخطيط، حسب المادة ٤ من قانون النفط والغاز لأقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧، www.perleman.org، ص٤ .

[٣] - قانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ قانون النفط والغاز لاقليم كوردستان ـ العراق

فيها لقانون الاقاليم والمحافظات حسب المادة ١١٥ من الدستور العراقي)، لكن حكومة بغداد شنت وماتزال تشن حملة سياسية دولية مشككة في حقوق الاقليم النفطية وكان من اهم وسائلها قيام حكومة بغداد بإشهار المقاطعة كسلاح ضد جميع شركات النفط التي توافق العمل في اقليم كردستان، وهذا خلق وضعا معينا امام الاقليم تمثل بالتالي :

1. اصبحت الشركات العالمية الكبرى امام خيارين إما التعامل مع الاقليم او التعامل مع بغداد بسبب قرارات المقاطعة التي وضعتها الحكومة امام اي شركة تقرر التعامل مع نفط الاقليم.

2. اختارت جميع الشركات الكبرى التعامل مع الحكومة العراقية في بادىء الامر على التعامل مع الاقليم، ولم توافق على العمل في الاقليم الا بضع شركات نفط صغيرة الحجم مثل شركات (دانا غاز، DNO النرويجية، korea National oil corporation الكورية، OMV النمساوي، MOL الهنغاري.....الخ)[1]

3. وكان السبب في ذلك هو رغبة الشركات الكبرى في الاستفادة من الامكانات النفطية الهائلة لبقية العراق قياسا بامكانية اقليم كردستان، (اذ يقدر انتاج الاقليم بحوالي ٢٠% من انتاج العراق كدولة)

4. وكان السبب الاخر خوف الشركات الكبرى من الوقوع في محاذير قانونية وسياسية بسبب اصرار بغداد على عدم دستورية وقانونية اي تعامل نفطي مع الاقليم وتأييد دول المنطقة ودول العالم في البدء لهذا المنطق.

5. لذلك اضطر الاقليم الى الرد باساليب اخرى وكان من اهم اساليب الرد هو قراره بالعمل وفق نظام عقود المشاركة والتي تمثل اغراء واضحا للشركات النفطية قياسا لنوع العقود التي توقعها حكومة بغداد عادة (عقود الخدمة) وكذلك قامت بالتفسير القانوني للمواد الدستورية في الدستور العراقي (من قبل مختصين في الدساتير) وحقوق الاقليم فيه.

6. وقد جاءت ظروف الانهيار الامني في بقية انحاء العراق واستشراء الفساد المالي والفوضى والوضع السياسي الغير المستقر نتيجة الاعمال الطائفية والمحاصصة الحزبية وانعدام الكفاءة الادارية في ادارة الملف النفطي كواحدة من اهم الاسباب المساعدة لانفتاح الشركات الكبرى تجاه الاقليم مؤخرا مثل شركات (اكسن موبيل الامريكية، شيفرون، واويل سيرج ليمتد الاسترالي، وماراثون.....الخ)[2] والتي كانت ترفض في السابق العمل الا مع حكومة بغداد مباشرة، رغم كل التهديد والوعيد الذي دأبت حكومة بغداد على اطلاقه تجاه هذه الشركات منذ قرار الاخيرة بالعمل مع الاقليم، ولا يتوقع ان تنفذ بغداد تهديداتها تجاه هذه الشركات لانه لاتوجد خيارات اخرى امامها غير التعامل مع هذه الشركات والتي هي الوحيدة القادرة على التعامل مع حقول النفط العراقية العملاقة سواء في الرميلة ومجنون

---

[1] - د. قيوان سوارة سيويلي، سياسة التنمية النفط والغاز لاقليم كردستان، دار تفسير للنشر والاعلان، اربيل، ٢٠٠٨، ص١٨٧ .

٢ - المصدر نفسه، ص١٨٨ .

وحلفاية والاحدب وكركوك....الخ، وبالتالي فمن المتوقع ان يسجل الاقليم نصرا سياسيا واقتصاديا على طريق استقلاله الاقتصادي.

7. من خلال عقد المشاركة تمكن حكومة الاقليم جلب انظار شركات عالمية الكبرى للعمل في الاقليم من خلال هذه النوعية من العقد والتي يصب في المصالح الوطنية لأنه يوفر اطارا للمستوى الأمثل للانتاج واستخلاص النفط ويوازي بين مصالح المستثمر والحكومة المضيفة بمفهوم كفاءة الكلفة، حيث ان الطرفين لديهما مصلحة في تحقيق ادنى كلفة ممكنة [1].

١ - د. بدرو فان ميورس، مصدر سابق، ص٢٤، ٢٩ .

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة يتضح لنا ان هذا العصر هو عصر النفط التي لها اهمية بالغة لبناء الاسس الاقتصادية والبنة التحتية للبلدان النفطية وخاصة بلدان الشرق الاوسط، وسيبقى كذلك مادام النفط هو اداة الطاقة الرئيسية ومصدرها شبه الوحيد في اقتصاد القرن الحادي والعشرين، والتي اصبحت طاقة الحيوية وسلعة ضرورية واستراتيجية ومن المستحيل التخلي عنها مهما كانت الظروف والصعوبات، وكذلك اهمية الشركات المتعددة الجنسيات ودورها في التنقيب وتطوير الثروة النفطية.

وقد شهد العراق تغيرا دراماتيكيا ليس في شكل نظامه السياسي فحسب بل في كل بنى واشكال الدولة العراقية ككل وذلك في احداث ٢٠٠٣ المعروفة، ومن هذا التغيرات تلك المتعلقة بشكل الدولة وثرواتها بالاضافة الى قضايا اخرى كثيرة.

وبالنسبة لشكل الدولة، فقد تم اقرار الشكل الفدرالي لاول مرة منذ تأسيس الدولة العراقية في ١٩٢١ والتي اثار هذا التغيير جملة من المسائل المتعلقة بتقاسم الثروات والسلطات بين الحكومة الفدرالية والحكومات المحلية (وهي منحصرة في اقليم كردستان باعتباره الاقليم الوحيد في العراق).

ورغم صدور الدستور الفدرالي العراقي لاول مرة في ٢٠٠٥ والذي يفترض ان يكون قد قام بتحديد السلطات والصلاحيات بين المركز والاقليم، الا ان الخلافات والمشاكل لم تنقطع منذ ذلك الحين وحتى الان، وتمحور كل هذه المشاكل والخلافات حول محاور عديدة ونقاط خلاف كثيرة تعذر معها ايجاد الحلول لها، ويعتبر محور النفط وتقاسم الثروات الهيدركاربونية واحدا من اخطر وهم محاور الخلاف بين الطرفين.

وكانت قضية التعاقد مع الشركات النفطية الاجنبية سواء مع حكومة الاقليم او الحكومة الفدرالية، مثار خلاف وجدل قانوني وسياسي على حد سواء.

لذلك حاولت من خلال هذا البحث التطرق الى نقاط الخلاف ونقاط التقارب من الناحية القانوية والسياسية وايجاد الحلول العملية له، وتم التأكيد واللاسراع على المصادقة على قانون النفط والغاز موحدة في العراق، وتفعيل دور ممثلي مجالس المحافظات والاقاليم حسب الدستور الدائم في اعداد وتنفيذ السياسة النفطية والمؤسسات النفطية و المشاركة الفعالة في السيطرة على عمليات الانتاج والتصدير والتكرير والتوزيع للمحروقات.

الأستنتاجات

1- النصوص الدستورية هو سبب الازمات الموجودة بين الحكومة الفدرالية وحكومة الاقليم لعدم وضوح الكثير من فقراته.

2- من حق الاقليم ابرام العقود النفطية مادام الدستور لم ينص على منح هذا الحق للحكومة الفدرالية حصرا، وبالتالي فكل ما لم يكن من من اختصاص الحكومة الفدرالية حصرا يصبح من اختصاص حكومة الاقليم حسب المادة ١١٥ من الدستور.

3- نفس الامر ينطبق على الحقول المستكشفة بعد صدور الدستور، اذ لم ينص على تضمينها في اختصاصات الحكومة الفدرالية حصرا مما جعلها من اختصاص حكومة الاقليم.

4- ان حكومة الاقليم اضطرت لتفضيل عقود المشاركة على نمط عقود الخدمة (المعمول بها من قبل الحكومة الاتحادية) بسبب تعرض الاقليم والشركات النفطية المتعاملة معه الى ضغوط الحكومة الاتحادية، مما اضطر حكومة الاقليم الى تقديم بعض التنازل من حقوقها لصالح الشركات، بالاضافة الى حاجة الاقليم الى جذب انتباه الشركات النفطية العالمية الى قدرات الاقليم النفطية.

5- من ملاحظة وقائع الاحداث وفي دراسة مجرى الصراع القائم بين الحكوم الاتحادية وحكومة الاقليم نرى ان الاخيرة نجح في كسب معركة جذب الشركات العالمية رغم التفاوت الهائل بين قدرات الاقليم وقدرات بقية العراق النفطية.

وهذا عائد الى حسن سياسة تعامل الاقليم مع هذه الشركات والجو الامني المزدهر في الاقليم قياسا ببقية العراق بالاضافة الى عامل الامتيازات الذي سبق ذكره، والدليل هو مغادرة شركات عملاقة عالمية من شركات (شفرون واكسن موبيل) والتي كانت تعمل في الحقول الجنوبية في العراق والتي تبلغ انتاجيتها اضعاف ما تنتجه حقول الاقليم.

التوصيات

1. تقوم الحكومة الفدرالية وبرلمان الاتحادي بتشريع قانون النفط والغاز الاتحادي والتعامل مع البنود الدستورية و الذي يمكن بواسطته فقط تحديد السياسة النفطية بشكل واضح وفي ادارة قطاع الصناعة النفطية بشكل ينسجم مع الوضع القائم الحالي في العراق..

2. الاسراع بتشكيل المجلس الاتحادي والتي يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم داخل الدولة حسب المادة ٦٥ من الدستور للاشراف على جميع الامور المتعلقة بادارة ثروات البلد وطرق تقاسمها، وخاصة النفط والغاز.

3. ضعف التنسيق بين المؤسسات المعنية في ادارة قطاع النفط والطاقة، مثل العلاقة والعمل المشترك بين مؤسسات(لجنة الطاقة في مجلس الوزراء، لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب، وزارة النفط ومؤسساتها المعنية في ادارة قطاع النفط، وزارة الثروات الطبيعية في اقليم كردستان.

4. الاحتكام للبنود الدستورية (دستور ٢٠٠٥) لحل الخلافات والمشاكل العالقة بصدد العقود النفطية لاقليم كردستان.

5. ضرورة توحيد السياسة النفطية على أساس استراتيجي، لان مستقبل الاقتصاد يعتمد على توحيد هذه السياسة. ذلك لان النزاع بين المركز والاقاليم بشأن الصلاحيات والسياسات النفطية وملكية انابيب النفط يؤدي الى اضطراب صناعة النفط بسبب المجادلات حول حدود هذه الصلاحيات والسياسات مما يترك آثاراً سلبياً على العلاقة مع الاستثمار الاجنبي الذي يستغل هذا النزاع لصالحه.

6. ضرورة انشاء الشركات الوطنية وخاصة شركة استكشاف كردستان للاستكشاف بخبرات وطنية والاستعانة بخبرات اجنبية للاستفادة منه وذلك لإستكشاف الإحتياطي وتحقيق السيادة الإقتصادية الوطنية على الثروة النفطية.

7. تأهيل مصافي النفط الحالية وبناء مصاف جديدة لتلبية حاجة الاستهلاك الداخلي الذي يسّد جزء كبير منه عن طريق استيراد المشتقات النفطية والانتظار من الحكومة المركزي ارساله.

8. ضرورة اخضاع عقود النفط من أي نوع كانت الى تصديق برلمان الاقليم بغية ضمان رقابة وطنية شفافة على السياسة النفطية للحكومة.

قائمة المصادر

1. د. حافظ برجاس، الصراع الدولي على النفط العربي، بيسان للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٠.
2. د. بدرو فان ميورس، تحليل مقارن للشروط المالية لصيغ العقود النفطية لوزارة النفط واقليم كردستان العراق، وزارة الثروات الطبيعية لأقليم كردستان، ٢٠٠٨.
3. د. محمد ختاوي، النفط وتأثيره في العلاقات الدولية، دار النفاس، لبنان، ٢٠١٠.
4. د. حسين عبدالله، مستقبل النفط العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، ٢٠٠٦.
5. د. قيوان سواره سيويلي، سياسة التنمية النفط والغاز لاقليم كردستان، دار تفسير للنشر والاعلان، اربيل، ٢٠٠٨.
6. والترفان دي فايفير، نفط الخليج بعد الحرب على العراق استراتيجيات وسياسات، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ابوظبي، ٢٠٠٦.
7. جيمس كروفورد، استشارة قانونية مع البروفسيور جيمس كروفورد، رئيس قسم القانون الدولي التابع للامم المتحدة، ورئيس مركز لوتر باشت للبحوث في مجال القانون الدولي بجامعة كامبريدج وزميل كلية جيساس بكامبريدج، تفسير قانوني، وزارة الثروات الطبيعية لأقليم كردستان، ٢٠٠٨، ص٥.
8. قانون النفط والغاز رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧، www.perleman.org.
9. وزارة النفط العراقية، دائرة العقود والتراخيص، التقرير السنوي للوزارة www.oil.gov.iq
11. د. سعدي البرزنجي، العقود النفطية المبرمة من قبل حكومة اقليم كوردستان هي عقود دستورية بأمتياز، مجلة صوت الآخر، العدد ١٩٤، ٢٠٠٨\١٥\٢١.

الملخص

العقود النفطية وخلافات الحكومة الاتحادية واقليم كردستان حولها

ان قضية التعاقد مع الشركات النفطية الاجنبية سواء مع حكومة الاقليم او الحكومة الفدرالية، مثار خلاف وجدل قانوني وسياسي على حد سواء.

لذلك جاء بحثنا المتواضع ليحيط اللثام عن هذا الموضوع الشائك سياسيا وقانونيا ودستوريا، من خلال مبحثين :

المبحث الاول : يتناول البدء بتعداد انواع العقود النفطية المتعامل بها في انحاء العالم وتفاصيلها واشكالها ونماذج منها على الصعيد الدولي والداخلي.

المبحث الثاني : يتناول توضيح وتحليل اوجه الخلاف بين حكومة الاقليم والحكومة الاتحادية فيما يخص قضية التعاقد تحديدا، وقد تم استعراض ومناقشة وتحليل كل المواد والنصوص القانونية والدستورية في هذا الموضوع من اجل الوصول الى النتائج التي توضح لنا اوجه الخلاف واوجه الحل في نفس الوقت.

پوخته

گرێبەستە نەوتیەکان وکێشەکانی هەرێم وبەغدا لە سەر ئەوگرێبەستانە

بەستنی گرێبەستی نەوتی لە گەڵ کۆمپانیە بیانیەکان لە لایەن حکومەتی هەرێمەوە یاخد لەلایەن حکومەتی فیدراڵەوە، کێشەی یاسایی و سیاسیەکان لێکەوتۆتەوە کە بە بێ چارەسەر ماوەتەوە.

ئەم توێژینەوە باس لە گرنگترین کێشە سیاسی ودەستوری ویاساییەکانی نێوان هەرێم بەغدا دەکات لە سەر گرێبەستیە نەوتیەکان لە دوو مەبحەسدا :

١.مەبحەسی یەکەم : باس لە جۆرەکانی گرێبەستە نەوتیەکان دەکات، ئەو گرێبەستانەی کە لە سەر ئاستی جیهاندا کاری پێدەکرێت، بەنمونەوە لەر ئاستی ناوەوەو دەرەوە.

٢.مەبحەسی دووەم : شیکردنەوەی ئەو کێشە یاسایی ودەستوورییانەی نێوان حکومەتی هەرێم و حکومەتی فیدراڵە، هەروەها شیکردنەوەیان و گرنگترین ئەنجامەکان و تەوسیەکان.

Abstract

The issue of contracting between the oil companies & the Federal Government or the Local Governments was & still a very serious political، lawful point.

Thus، our humble research try to lighting all the aspects of that point through two chapters :

- **First one**، try to count all the kinds of oil contracts in the world، and its details، forms and examples of it inside or outside Iraq & Middle East.

- **Second one**، it tries to analyzing the disagreements between the Kurdish Government and the Federal Government about the oil contracting specifically، by discussing it politically، economically، constitutionally and lawfully.