أحكام استثمار العوائد النفطيّة في التشريعِ العراقيّ

أ. د. سناء محمد سدخان الباحثة/ رنا طعمة كواد

كلية الحقوق / جامعة النهرين

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٢/٩/٨ تاريخ قبول البحث ٢٠٢٢/١٠/٥ تاريخ نشر البحث ٢٠٢٣/٣/٣٠

https://doi.org/10.61353/ma.0120225

يعد الاستثمار بشكل عام جزءًا من اقتصاد الدول، وكان سبباً في تقدم المجتمعات ورقيها، وقد شهد العالم تغييرات مالية واقتصادية هامة أثرت كثيراً في الدول النامية التي تواجه تحديات هامة لتنمية نفسها اجتماعياً واقتصادياً، مما استدعى وضع استراتيجيات داخلية وخارجية لتحقيق ذلك ومن أهمها الاستثمار بجانبيه المحلي والاجنبي، وبما أنَّ العراق من الدول الريعية التي تعتمد العوائد النفطية لتمويل الانفاق والمجالات التنموية، لذا كان لابد من البحث عن بدائل لدعم الاقتصاد الوطني وتنميته، وأهمها استثمار العوائد لإحداث تنمية مستدامة وإنشاء صناديق سيادية للحفاظ على حصة الأجيال القادمة من هذه الثروة واستثمارها استثماراً مناسباً ؛ لأنَّها تسهم في رفع كفاءة أداة وانتاجية القطاعات الأخرى فضلا عن وصفها بأنّها أهم عناصر التنمية بأبعادها المختلفة، والمصدر الأساس لتمويل الموازنة العامة للدولة.

The investment is good in the economy, and the economy of countries, and it was a role in exercising, and it was an economic, economic and economic role, which necessitated the development of strategies for development and within a social and economic, which called for the development of strategies and effectiveness in that and then investing in its two local and two sides, Investment returns, investment, investment, investment, investment, investment, investment, investment in Iraq and the foreigner. Because it contributes to raising the efficiency of the tool and the productivity of other elements, as well as considering them as the elements of development in the elements of development, and the main source of the general budget.

الكلمات المفتاحية: الاستثمار، العوائد النفطية، التشريع العراقي، الصناديق السيادية.

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

إنَّ استثمار العوائد النفطية لأحداث تنمية مستدامة يتطلب انتهاج أسلوب تخطيط استراتيجي، للحد من الاستهلاك والتبذير وتوجيه نسبة متزايدة من هذه العوائد نحو الاستثمارات النبيلة، وإنشاء صناديق سيادية للحفاظ على حصة الأجيال القادمة من هذا المورد الناضب أو الاستفادة منها في وقت الأزمات المالية التي يتعرض لها البلد بسبب اعتماده بشكل أساس على الصادرات النفطية ، التي تتأثر بأسعار النفط العالمية، لذا لابد من استخدام معايير اقتصادية دقيقة عند التصرف بالعوائد النفطية والاهتمام بتنظيم حساباتها ، وتوزيعها على وفق آلية قانونية تحقق المصلحة العامة للمجتمع، وتلبي طموحات الشعب العراقي ، وتسهم بالمحافظة على عائدات النفط وتوفير السيولة النقدية اللازمة .

ثانياً:– أهمية البحث

انطلقت أهمية الدراسة من مسوغات منطقية ، أهمها:–

١– يعد الاقتصاد العراقي اقتصاداً ريعياً يعتمد العوائد النفطية بشكل رئيس في تمويل الموازنة العامة وتحقيق التنمية بأبعادها المختلفة ، مما يتطلب استثمار هذه العوائد استثماراً مناسباً يسهم في الحفاظ عليها من التبذير وحماية حصة الأجيال القادمة من هذا المورد الناضب.

٢– دراسة آليات استثمار العوائد النفطية ، وكيف يتم تعظيم الاستثمارات في ظل جولات التراخيص النفطية التي عقدتها الحكومة العراقية مع الشركات الاجنبية ومعرفة ايجابياتها وسلبياتها، ومدى تأثيرها في الاقتصاد العراقي.

ثالثاً:– اشكالية البحث:–

تنبع مشكلة هذه الدراسة من اعتماد الاقتصاد العراقي على العوائد النفطية مما يجعله اقتصاد هش عرضة للتقلبات بسبب تقلب أسعار النفط في الأسواق العالمية، وتنبع من هذه المشكلة اشكاليات عدّة سيتم طرحها والإجابة عليها من خلال الدراسة ، أهمها:–

١– ما هي آلية استثمار العوائد النفطية التي يمكن من خلالها الاستفادة من الفوائض المالية المتحققة في ظل ارتفاع أسعار النفط العالمية؟

٢– ما هي المميزات التي أشار إليها قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل في مجال استثمار العوائد النفطية.

٣– ما هي المميزات التي حققتها جولات التراخيص النفطية؟ وما آثارها الايجابية في الاقتصاد العراقي بصورة عامة وعلى القطاع النفطي بصورة خاصة؟

٤- ما الطبيعة القانونية لعقود جولات التراخيص، وما هي أهم الأسباب التي دفعت وزارة النفط العراقية لطرحها وابرامها؟

رابعاً:- منهجية البحث:-

اعتمدت الدراسة لأجل تحقيق أهدافها في معرفة آلية استثمار العوائد النفطية وفقاً للدساتير العراقية والقوانين الداخلية على المنهج التحليلي الاستقرائي من خلال تحليل النصوص القانونية ، ودراسة النتائج العامة للوصول إلى التفاصيل الخاصة بموضوع الدراسة.

خامساً:-هيكلية البحث:-

للإلمام بموضوع الدراسة سنقوم بتقسيم هذا البحث على مطلبين: سنبحث في المطلب الأول أساليب استثمار العوائد النفطية على وفق أحكام القوانين والقرارات الخاصة، وسيتضمن فرعين، أما المطلب الثاني: فسنبين تعظيم عوائد الاستثمارات النفطية في ظل جولات التراخيص وسيكون بفرعين ايضاً، وكذلك يتضمن خاتمة نبين فيها أهم ما تم التوصل إليه من نتائج ومقترحات.

المطلب الأول

أساليب استثمار العوائد النفطية وفق أحكام القوانين والقرارات الخاصة

يعد النفط في الدول المنتجة وسيلة هامة لتحقيق النمو الاقتصادي وأداة هامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الشاملة، وأنَّه مصدر للعملات الصعبة ، ووسيلة لربط الاقتصاد المحلي بالاقتصاد العالمي ، ودعم ميزان الدفوعات، من خلال توفير الايرادات المالية لتمويل الموازنات العامة، لذلك سعت الدول إلى ايجاد طريقة تتمكن من خلالها إلى الوصول لاستثمار هذ العوائد في حالة تحقيقها لفوائض مالية معتبرة في حال ارتفاع أسعار النفط من أجل دعم استقرار الموازنة العامة والمحافظة على توازن الاقتصاد، لذلك لابد من استثمار هذه العوائد عن طريق البحث عن استراتيجية وطنية من أجل حماية نصيب الأجيال القادمة من هذه الثروة واستثمارها، وهذا ما سنبحثه في هذا المطلب بتقسيمه على فرعين: سيخصص الفرع الأول لبيان آليات استثمار العوائد النفطية قبل عام ٢٠٠٣، وفي الفرع الثاني سنبين آلية استثمارها بعد عام ٢٠٠٣.

الفرع الأول

أساليب استثمار العوائد النفطية في العراق قبل عام ٢٠٠٣

مرَّ الاقتصاد العراقي بمراحل مختلفة استمرت أكثر من ثلاثة عقود، بدءًا من اكتشاف النفط وما تبعه من تنازع بين الدول الكبرى للهيمنة عليه، وعلى مقدراته الاقتصادية ثم الحرب العراقية الايرانية في بداية الثمانينات من القرن الماضي، وبعدها حرب الخليج الأولى ومرحلة الحصار الاقتصادي ، وما عانى فيها الشعب العراقي من أزمات على الأصعدة كافة ، وحتى سقوط نظام الحكم عام ٢٠٠٣ وتحول العراق نحو النظام

الفيدرالي، انعكس ذلك على مؤشرات التنمية المستدامة في العراق بصورة عامة، وعلى القطاع النفطي بصورة خاصة، فكان ولا يزال هذا القطاع بما يوفره من عوائد مالية هامة هو المهيمن وبشكل أساس على الأنشطة الاقتصادية الأخرى، وقد اختلفت آلية استثمار العوائد النفطية العراقية في كلّ مرحلة مر بها الاقتصاد العراقي، لذلك سنبحث استثمار العوائد النفطية قبل عام ٢٠٠٣ على مرحلتين: المرحلة الأولى مرحلة ما قبل فرض العقوبات الاقتصادية، أما الثانية فهي مرحلة الحصار الاقتصادي.

أولاً:-استثمار العوائد النفطية في مرحلة ما قبل فرض العقوبات الاقتصادية

تعود فكرة أنَّ النفط مورد وطني ناضب وأنَّ عائداته يجب أن تستخدم لأغراض استثمارية إلى عام ١٩٢٥، عندما استلمت الحكومة العراقية لأول مرة ضريبة الامتياز[١] من الشركات الاجنبية، واتخذت قرارها بتوجيه هذه الايرادات لتمويل مشاريع البنى التحتية، فظلت السياسة النفطية آنذاك تدار من قبل الشركات المستثمرة بعيداً عن تأثير وسلطة الحكومة، ففي ١٤ آذار ١٩٢٥ تم توقيع اتفاقية منح الامتياز لشركة النفط التركية (شركة نفط العراق فيما بعد)، حق البحث والتنقيب والاستخراج والتصدير والعمليات المتعلقة بالصناعة النفطية، وبعدها تم منح حق الامتياز لعدة شركات، ومنها شركة نفط خانقين ١٩٢٦، وشركة نفط البصرة جنوب العراق ١٩٣٨، وكانت هذه الشركات هي التي تتحكم بالإيرادات المالية التي تأتي من النفط وتحصل الحكومة العراقية على عوائد ضئيلة كثيراً[٢]، أعدت الحكومة العراقية برنامجاً للأشغال العامة في السنوات (١٩٣١-١٩٣٥) وتم تخصيص مبلغ قدره (٢,٢١٠) مليون دينار من الايرادات المالية لانفاقها على المشاريع الهامة، مثل مشروع الحبانية ، وخصص له ٤١% والطرق والجسور ٢٨% والأبنية الجديدة ٢٨%، ولكنه لم ينفذ في حينه ؛ لأنَّ جميع العوائد النفطية المستلمة من الشركات قد استخدمت في تمويل العجز المتراكم في الموازنة العراقية[٣]، وبسبب ظروف الحرب العالمية الثانية وتدمير خطوط النقل أدى ذلك إلى توقف تصدير النفط وانخفاض العوائد النفطية، وبعد نهاية الحرب العالمية الثانية ازداد الطلب على النفط واستأنفت الشركات النفطية زيادة الانتاج، وفي سنة ١٩٥٠ بدأ التخطيط من أجل تنمية اقتصادية حقيقية من جانب الحكومة العراقية، وقد شجعها على ذلك اتفاقية مناصفة الأرباح لعام ١٩٥٢، مما كان له الأثر البالغ في حياة البلاد إذ أصبح النفط بما يدره من عوائد مالية ذات حضور فاعل وواضح في تمويل الموازنة العامة للدولة، وشكل إعلان الجمهورية العراقية عام ١٩٥٨ واسقاط نظام الحكم الملكي انعطافة حقيقية في حياة البلاد إذ اصدرت الحكومة العراقية قانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١ والذي شكّل بداية حقيقية لاستعادة الثروة النفطية إلى السيادة الوطنية تم مصادرة ٩٥,٥% من الامتيازات النفطية بموجبه وإنهاء احتكار الشركات الاجنبية للنفط وعوائده[٤]، ثم تأسس على أثره شركة النفط الوطنية بموجب قانون رقم ١١ لسنة ١٩٦٤ لتكون المُنَفِذ الحقيقي للإدارة

الوطنية في الاستثمار المباشر لهذه الثروة، وجعل من أغراض الشركة العمل داخل العراق وخارجه في الصناعة النفطية[٥].

وأصبحت الحكومة تحصل على العوائد النفطية بنسب عالية أسهمت في تمويل الموازنة العامة وتطوير البنى التحتية للبلاد وانتعاش الاقتصاد العراقي، وما إن حلّ عام ١٩٦٨ لتبدأ مسيرة جديدة عنوانها الاستثمار المباشر لهذه الثروة ، ويتم هذا النوع من الاستثمار من خلال النقل الكلي أو الجزئي لملكية الصناعة النفطية من الشركات الاجنبية إلى الشركات النفطية الوطنية[٦]، وفي عام ١٩٧٢ صَدر قانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٢ بإعلان الحكومة العراقية تأميم النفط بالكامل ، وبذلك أصبحت نسبة الحصص المؤممة ٩٥% من مجموع الاستثمارات المستغلة، واستكملت الحكومة العراقية سيطرتها على كامل الثروة النفطية بصدور قانون رقم (٢٠٠) لسنة ١٩٧٥ بتأميم كامل القطاع النفطي[٧]، وإنَّ تأميم النفط العراقي قد عزز أهمية وفاعلية شركة النفط الوطنية وأدى إلى تدفق العوائد النفطية ووفرتها، فبعد تأميم النفط وظروف السوق العالمية التي أخذت تتغير في بداية السبعينات مصحوبة بطفرات في أسعار النفط العالمية، ادت إلى نمو العوائد النفطية بوتيرة سريعة غير متوقعة، إذ ارتفع سعر البرميل الواحد من (١,٧٢ دولار) سنة ١٩٧٠ إلى (٢,٤٥ دولار) عام ١٩٧٢ ثم إلى (٥,٠٦ دولار) عام ١٩٧٣ أثناء حرب اكتوبر، ثم (١١,٦٧ دولار) عام ١٩٧٤، وأدى ارتفاع الأسعار مصحوباً بزيادة الكميات المصدرة إلى زيادة العوائد النفطية للعراق، إذ كانت صناعة النفط الخام تهمين على الصادرات النفطية[٨].

ومن الجدير بالذكر فأنَّه خلال المدة بين عام (١٩٥٠-١٩٧٢) أسهمت العوائد مساهمة فاعلة في ايرادات الدولة ، إذ بلغت مساهمتها في الموازنة العامة نسبة بلغت ٥٣%، كما اسهمت في الدخل القومي بنسبة (٣٣-٤٤%)، وهكذا فقد لعبت ايرادات النفط الدور الحاسم في ميزان المدفوعات العراقي وأسهم في سد العجز الحاصل فيه، وأدى ذلك إلى تدفق العوائد النفطية ووفرتها واستثمارها في مشاريع اقتصادية حيوية وبنى تحتية، مما أسهم في رفع المستوى المعاشي للمواطن وتقدم البلاد في كافة النواحي وبشكل ملحوظ يفوق اغلب دول المنطقة[٩]، إلّا أنَّ الحال لم يستمر طويلا إذ دخل العراق في حرب مع ايران استمرت ثماني سنوات ، وأضيفت صفحة الحرب الاقتصادية إلى الحرب العسكرية باستهداف وتدمير المنشآت النفطية وأولها مراكز التصدير، محدثة أضراراً كبيرة ، أدت بالمحصلة إلى فقدان العراق القدرة التصديرية، وبهذا انخفضت الصادرات العراقية بنسبة ٦٥% عما كانت عليه عام ١٩٧٣ بمقدار (٧٣%) لذلك عانى العراق من انخفاض شديد في عوائده النفطية بسبب توقف صادراته عبر الخليج، وانخفضت احتياطاته من النقد الاجنبي إلى الصفر تقريباً عام ١٩٨٣، وقد واجه العراق مصاعب اقتصادية جمة نتيجة انهيار الأسعار النفطية أثناء العام ١٩٨٦ إذ انخفضت إلى النصف تقريباً عما كانت عليه عام ١٩٨٥ (انخفض معدل السعر من ٢٦,٥ دولار للبرميل

الواحد إلى ١٣,٧ دولار) وبذلك انخفضت قيمة الصادرات النفطية وبشدة وخصص الجزء الأكبر من العوائد النفطية للاتفاق العسكري، إذ كان العراق أكبر مستورد للسلاح أثناء المدّة من ١٩٨٠-١٩٨٧ وبلغت مشترياته من الأسلحة ٤٣,٢٢٥ مليون دولار، وأثناء هذه المدّة كان استثمار العوائد النفطية لا يشكل نسبة كبيرة في تحقيق التنمية ، إذ لا توجد فوائض مالية من هذه العائدات يمكن استثمارها حتى عام ١٩٨٨ ، وبانتهاء الحرب أصبح العراق يعاني من مصاعب مالية وقدرت خسائره من العوائد النفطية بسبب الحرب بحوالي ٦٠ مليار دولار[١٠]، وبعدها بدأ العراق بإصلاح ما دمرته الحرب من منشآت نفطية والموانئ والمصافي وخطوط الانابيب وعاودت معدلات الانتاج إلى الصعود ، وبلغت الطاقة الانتاجية لعام ١٩٩٠ أكثر من ٣,٨ مليون برميل يومياً، حتى بدأ النظام السابق بشن هجوم على الكويت ، وأصدر مجلس الأمن قراره رقم ٦٦١ لسنة ١٩٩٠ الذي توقفت بموجبه الصادرات النفطية[١١].

ثانياً: استثمار العوائد النفطية في مرحلة فرض العقوبات الاقتصادية على العراق

تأثر الاقتصاد العراقي وإدارته بالتدويل متمثلاً بقرارات مجلس الأمن فكان استثمار العوائد النفطية وتنظيم حساباتها يعتمد على هذه القرارات.

إذ صدر قرار الأمم المتحدة رقم (٦٦١) لعام ١٩٩٠ القاضي بفرض الحصار الاقتصادي والمالي على العراق، وبموجب هذا القرار منع تصدير السلع والخدمات التي كافة منشاؤها العراق، كما منع تجهيز كافة السلع والخدمات إلى العراق عدا التجهيزات الطبية والمواد الغذائية لأسباب إنسانية، وتوقفت الصادرات قاطبة وبضمنها صادرات النفط الخام، إلّا كميات يسيرة من النفط حوالي (٦٠ الف) برميل يومياً، وأدى الحصار الاقتصادي إلى ضمور القطاعات الأخرى وتراجعها، ونظراً للحالة الغذائية والصحية الصعبة التي أصبح عليها الشعب العراقي بعد الحصار وحرب الخليج الثانية، وبناءً على تقرير منظمة الغذاء الدولية الذي صدر في تموز ١٩٩٣، بعد أن زارت بعثة منها العراق لدراسة الحالة الغذائية وتقييمها، فقد وجدت أنَّ الحصة التموينية التي يحصل عليها الفرد العراقي تسد حوالي (٥٥%) فقط من السعرات الحرارية التي يحصل عليها[١٢].

وبناءً على ذلك أصدر مجلس الأمن الدولي، قرارين أحدهما رقم (٧٠٦) في ١٩٩١/٨/١٥، والثاني رقم (٧١٢) بتاريخ ١٩٩١/٩/١٩و سمح للعراق بموجبها تصدير كمية من النفط قيمته (١,٦) مليار دولار أثناء ٦ اشهر، على أن ينظر في أمر تصدير كمية أخرى من البترول في المستقبل إذا تطلبت حاجات الشعب العراقي الإنسانية ذلك، كما واشترط القرارين أن يكون البيع بإشراف الأمم المتحدة وأن تودع الايرادات النفطية لدى صندوق خاص يشرف عليه الامين العام للأمم المتحدة مباشرة[١٣]، رفضت الحكومة العراقية العمل بهذين القرارين بحجة كونهما ينقصان من سيادة العراق، وجرت المفاوضات بين وفود من الأمم المتحدة والعراق ولم يتفقوا على شيء يذكر، ونتيجة لذلك تدهورت حالة الشعب العراقي تدهوراً خطيراً في كافة المجالات، وعدّ

برنامج النفط والغذاء في إطار مذكرة التفاهم من أخطر السوابق السياسية والاقتصادية في التاريخ الحديث لدول العالم الثالث ؛ لأنَّه يضع مقدرات الثروة النفطية العراقية والتي تمثل اكبر احتياطي نفطي في العالم بعد السعودية بيد هيمنة تابعة للأمم المتحدة وبدا تنفيذ برنامج النفط مقابل الغذاء بعد مفاوضات طويلة[١٤]، ونرى أنَّه لم يتحقق الاستثمار الأمثل لهذه العوائد إذ لم يكن هناك فائض من العائدات النفطية ، التي يمكن استثمارها لمتطلبات التنمية وتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية.

وفي نهاية عام ١٩٩٦ بعد الاتفاق بين الحكومة العراقية والأمم المتحدة على تنفيذ تفاصيل القرار (٩٨٦) والذي سمح للعراق ببيع ما تصل قيمته إلى ملياري دولار في مرحلة أمدها (١٨٠) يوماً وتم تقسيم تنفيذ البرنامج على مراحل، وبعد ذلك تدهور انتاج النفط العراقي سبب الضغط على منشآت النفط، مما أدى إلى الانهيار في انتاج النفط وقدرته التصديرية وتدهور الحالة الإنسانية للشعب العراقي حتى عام ٢٠٠٣[١٥].

ومما تقدم نجد أنَّ استثمار العوائد النفطية قبل عام ٢٠٠٣ قد اعتمد كثيراً على القرارات التي صدرت عن الأمم المتحدة أثناء مدّة الحصار الاقتصادي، واقتصر على توفير الاحتياجات الضرورية للشعب العراقي، وتميزت هذه المدّة بانخفاض الانتاج وضعف العوائد النفطية المتأنية منه.

الفرع الثاني

أساليب استثمار العوائد النفطية في العراق بعد عام ٢٠٠٣

اختلفت آلية استثمار العوائد النفطية وتنظيم حساباتها بعد التغيير الذي حدث في العراق بسقوط نظام الحكم، وانفتاح العراق على العالم، وتحول شكل الدولة إلى النظام الفيدرالي الاتحادي[١٦]، إذ لم يكن استثمار هذه العوائد النفطية قبل عام ٢٠٠٣ بالمستوى الذي يحقق الرفاهية والتنمية ولاسيما بعد الحرب العراقية الايرانية ومرحلة فرض العقوبات الاقتصادية على العراق بعد عام ١٩٩٠ نتيجة احتلاله للكويت، لذا سنبحث استثمار العوائد النفطية وفقاً لقانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ (الملغى) وآلية استثمارها وفقاً لقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل وعلى النحو الآتي :-

أولاً:- آليات استثمار العوائد النفطية وفقاً لقانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ (الملغى):- بعد سقوط نظام الحكم في العراق، وصدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ (الملغى)، والذي حددت المادة الخامسة والعشرون منه اختصاصات الحكومة العراقية الانتقالية على سبيل الحصر، وكان أهم هذه الاختصاصات هو إدارة الثروات الطبيعية[١٧]، واستناداً إليه صدر قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ (الملغى)، الذي خصص القسم الخامس منه لإدارة واستثمار العوائد النفطية، ونص القانون على أن تودع عائدات النفط في حساب صندوق تنمية العراق أو الحساب الذي سيخلفه ، ويشار إليه بحساب عائدات النفط وسيعكس الايرادات والتحولات من وإلى الموازنة، وفقاً لقرار مجلس الأمن الدولي رقم

(١٤٨٣) لسنة ٢٠٠٣ والقرارات اللاحقة المتعلقة بمجلس الأمن الولي فإنَّ (٥%) أيّ نسبة أخرى قد تحدد من قبل مجلس الأمن أو بالمشاركة الدولية المعترف بها، والحكومة الممثلة للعراق في لجنة التعويضات في الأمم المتحدة على وفق القرار ١٤٨٣ من عائدات تصدير النفط تحول إلى صندوق التعويضات المنشأ بموجب قرار مجلس الأمن رقم ٦٨٧ لسنة ١٩٩١، وتودع هذه العائدات في حساب عوائد النفط ، ويكون الانفاق من هذا الحساب مقيداً بالانفاق الضروري لتمويل الموازنة العامة للدولة[١٨]، التي ستتضمن احتياطي كافٍ للالتزامات الحكومية بموجب قرارات مجلس الأمن الدولي ذات الصلة، والقانون الدولي وفي حالة تأسيس الجهة التي ستكون الخلف في حساب صندوق تنمية العراق، أو يستمر صندوق تنمية العراق، تناط مسؤولية إدارة حساب عائدات النفط التوسع في كيفية استثمار هذه العوائد هل أشار القانون إلى صندوق سيادي أم بين كيف تستثمر هذه العوائد الرجوع إلى ذلك بوزير المالية ، الذي يرتبط بمجلس الوزراء والذي سيأخذ بنصائح البنك المركزي وافراد آخرين ، وكما يراه المجلس مناسباً، ومنح القانون لمجلس الوزراء سلطة تقديرية في تحويل لجنة يختارهم المجلس، مسؤولية الاشراف على عمليات حساب عوائد النفط، على أن تتضمن هذه اللجنة على الاقل وزير المالية ووزير النفط والبنك المركزي كجهة لها صلاحية إصدار النصح ، ويتطلب الانفاق من حساب عائدات النفط توقيع معتمد من قبل شخصين مخولين على الأقل وهما موظفين دائمين بمكتب رئيس الوزراء ووزارة المالية، وعند حصول ايجابية في موازنة حساب عائدات النفط ، فلوزير المالية انفاقها بموافقة مكتوبة من مجلس الرقابة المالية الاتحادي، وأي مبلغ ينفق يجب أن يبقى كلّ الأوقات مملوكاً للحكومة العراقية، ولا ينفذ العقد أو الاتفاق الذي يقصد به اثقال كاهل اموال حساب عائدات النفط، ويستمر تمتع الاموال بالمزايا والحصانات في الحدود المبينة في قرار مجلس الأمن الدولي رقم (١٤٨٣) أو كما يقرر مجلس الأمن، وعلى وزير المالية أن يبين علناً تفاصيل حساب عائدات النفط ومن ضمنها فتح وغلق ميزانية الأصول الأساسية وخلاصة النشاطات في ٣ أسابيع من تاريخ نهاية كلّ شهر، ويخول وزير المالية بمراجعة فصلية إلى وضع الاستثمارات ويقدم تقرير بنتائج مراجعة مجلس التدقيق المالي ينص على تفاصيل كلّ استثمار ، ويعلن التغييرات في المحفظة السنوية[١٩].

وتدقق نشاطات حساب عائدات النفط وفقاً لهذا القانون من قبل مدققين خارجيين وبإشراف من مجلس الاستشارة والمراقبة الدولية وفقاً لأي متطلبات في قرارات مجلس الأمن الدولي وعندما لا يقوم مجلس الاستشارة والمراقبة الدولية بهذا الدور فإنَّ التدقيق الخارجي سيكون تحت إشراف ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

ثانياً:- آليات استثمار العوائد النفطية وفقاً لقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ (المعدل)

صدر قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ (المعدل)، الذي خصص المشرّع فيه العوائد النفطية لتمويل تخصيصات الموازنة العامة الاتحادية والاستثمار الفائض منها لتغطية كلف عمليات النفط والغاز، وإنَّ

عملية الصرف من هذه العائدات حدده القانون حصراً بتوقيع وزير المالية وموظفين اثنين لا تقل درجة أيّ منهما على مدير عام يختارهما الوزير وليس لهما تخويل غيرهما[٢٠]، وتتمثل آليات الاستثمار على وفق هذا القانون بمحاور عدّة هي:-

١- استثمار العوائد النفطية وفقا للمادة (٣٧) من القانون

نصّ قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ (المعدل) في المادة (٣٧) منه على أنَّه يجوز استثمار فائض حساب عائدات النفط والغاز أصول مالية ذات مصداقية[٢١]، ويقصد بالأصول المالية هي الأصل الذي يستمد قيمته من العقد الذي يعنيه سواء كانت نقود مالية أو أسهم أو سندات أو ودائع مصرفية وغيرها من الأصول وتكون أكثر سيولة من الأصول الملموسة الأخرى مثل السلع والعقارات، ويمكن تداولها في الاسواق المالية[٢٢]، فيمكن استثمار هذه الفوائض بأصول مالية ذات مصداقية ، ويمكن أن تكون داخلية أو خارجية، وأكد القانون أعلاه على أن يكون استثمار فائض حساب عائدات النفط والغاز من خلال البنك المركزي أو المصارف الحكومية وطبقاً للسياسة الاستثمارية، فحدد من يقوم بالاستثمار وهو البنك المركزي والمصارف الحكومية حصراً عند وجود هذا الفائض، ولم يحدد أوجه أو مجالات الاستثمار ، وإنما ترك الأمر لوزارة المالية بأن تعد السياسة الاستثمارية لهذا الفائض وتقدمها إلى مجلس الوزراء للموافقة عليها، وتراجع الوزارة هذه السياسة مرة واحدة على الأقل كلّ (٦) أشهر[٢٣]، ويقصد بالسياسة الاستثمارية القواعد والأساليب والإجراءات التي تحكم وتوجه قرارات الاستثمار لتحقيق أكبر قدر من الطاقة الانتاجية والعوائد بأقل التكاليف أثناء مدّة زمنية معينة[٢٤].

وتحتاج القرارات الاستثمارية إلى سياسة مستقرة وواضحة ، ويكون الاستثمار وفقاً للقوانين والقرارات ذات العلاقة ، وأن لا تتعارض مع أحكام الدستور وتكون هذه السياسة بتبني سياسات اقتصادية متناسقة ذات استراتيجية واضحة ومتوافقة مع الظروف الاقتصادية للعراق للتغلب على المعوقات التي تعيق إقـامة وإدارة الصناديق السيادية.

ونرى أنَّ هذ الأمر غير مبرر ، فهو يجعل هذه العوائد عرضة للمضاربة والتصرف غير الرشيد، سيما إذا ما علمنا أنَّ البنك المركزي ، وكذلك المصارف الحكومية تعمل ضمن نطاق قوانين خاصة، وكان الافضل إنشاء صندوق خاص لذلك كما هو الحال تجارب بعض الدول التي لها تجارب ناجحة في هذا الشأن[٢٥]، فتذهب هذه الدول ذات الفائض الاقتصادي المالي من النفط وطاقاتها الاستيعابية الداخلية محدودة وبعد تأمين الاستثمار المادي في البنى التحتية إلى فكرة استثمار تلك الفوائض في صناديق للثروة السيادية بأدوات استثمار مالية وحقيقية ضمن محافظ استثمارية خارجية في الغالب، اما العراق فقد عجز عبر تقريباً ٤٠ عاماً، فلم تتح

له فرصة التنمية الداخلية أو بناء صندوق ثروة خارجية بسبب الحروب والحصار والاحتلال والصراعات السياسية[٢٦].

٢- استثمار العوائد النفطية بإنشاء صندوق سيادي من فائض النفط والغاز

نصّ قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ (المعدل) في المادة (١٩) منه على آلية قانونية عند تجاوز الايرادات الفعلية تقديرات الموازنة العامة الاتحادية وهي ((عند تجاوز الايرادات الفعلية التقديرات في قانون الوازنة العامة الاتحادية للسنة المالية، وبعد تغطية العجز الفعلي إن وجد يتم توفير الفائض لاستخدامه في موازنات السنوات التالية في صندوق سيادي)) [٢٧]، فيمكن تفعيل هذا الصندوق والاستفادة من الفوائض المالية المتحققة بسبب زيادة الايرادات النفطية الناتجة عن ارتفاع أسعار النفط باستثمارها في مجالات تسهم في زيادة الايرادات وتحقيق التنمية الاقتصادية وارتفاع المستوى المعاشي، أو إعادة بناء العراق وتطويره، والادخار للأجيال القادمة وضبط الانفاق العام من خلال توزيع عادل للثروة النفطية بين الأجيال وتحقيق اقتصاد مستقر، كما يمكن أن تساهم في دعم القطاع الخاص بما في ذلك الشركات والمشاريع الخاصة والمستثمرين ، وما سواها من المجالات الأخرى التي تعود بمردودات ايجابية على نواحي الحياة المختلفة، وتسهم في تحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي[٢٨].

ويمكن أن نجد أساساً دستورياً لإنشاء صناديق سيادية في العراق بموجب دستور العراق ٢٠٠٥ النافذ وهي إشارات ضمنية يمكن اتخاذها أساساً لإقامة صندوق ثروة سيادي، منها ما ورد في ديباجة الدستور (على الرغم من اختلاف القيمة القانونية لها مقارنة مع مواد الدستور إلّا أنَّ أهميتها كبيرة)، فنصّت صراحة على السعي لبناء عراق المستقبل من دون نعرة طائفية، وهي إشارة منها للأخذ بصناديق الثروة السيادية لما فيها من تخطيط لبناء مستقبل الدولة، فضلاً عن عبارة (وتَبَني أسلوب التوزيع العادل للثروة) فكما هو معلوم أنَّ العدالة في توزيع الثروات تتحقق بمراعاة حقوق الجيل الحالي والأجيال المقبلة ، ولاسيما ما يتعلق بالثروات الطبيعية الناضبة كالنفط الذي هو مصدر للإيرادات وأهم ثروات العراق[٢٩]، ومنها ما ورد في المادة (١٤) التي نصت على أنَّ العراقيين متساوون أمام القانون من دون تمييز، إذ ما نص عليه المشرّع في هذه المادة يمكن اتخاذه كأساس لإنشاء صندوق ثروة سيادي يضمن حقوق جميع العراقيين، ويضمن عدم التمييز بينهم من الجيل الحالي والأجيال القادمة في الاستفادة من ثروات البلد ، ولاسيما النفط وما يدره من عوائد كبيرة على الدولة العراقية، وكذلك المادة (٢٦) التي نصت على أن تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون، فيمكن الاستناد إليها كأساس لإنشاء صناديق ثروة سيادية في العراق ؛ وذلك لإنَّ المشرّع أكد على كفالة الدولة لتشجيع الاستثمارات في جميع القطاعات وبضمنها صناديق الثروة السيادية، وهذا لا يدع مجالا للشك بقانونية إنشاء صناديق للثروة السيادية التي تنشط العمل الاستثماري، وكذلك المادة (١٠٨) التي أجازت استحداث هيئات مستقلة حسب الحاجة ، فهي إشارة صريحة لإمكانية إنشاء صندوق

سيادي من خلال إدارة الفوائض من مختلف مصادرها لتحقيق تنمية مستدامة، وتمنح هذه الهيأة الاستقلالية الكاملة لإدارة الصندوق[٣٠].

والمادة (١١١) من الدستور التي نصت على أنَّ (النفط والغاز هو ملك كلّ الشعب العراقي في كلّ الاقاليم والمحافظات) [٣١]، وإنَّ عبارة كلّ الشعب العراقي هي عبارة عامة تعني أنَّ الشعب له حق الاستفادة من هذه الثروات من خلال الاستخدام الأمثل لها واستغلال فوائضه وادخاله في مشاريع تدر على الدولة أرباحاً تعود بالنفع على جميع أبناء الشعب من الجيل الحالي والجيل المستقبلي، من خلال إنشاء صناديق ثروة سيادية.

المطلب الثاني

تعظيم عوائد الاستثمارات النفطية في العراق في ظل جولات التراخيص

تتميز عقود التراخيص النفطية بحداثة نشأتها إذا ما قورنت بغيرها من العقود المعروفة في إطار القانون العام أو الخاص، كما تتميز بارتباطها الوثيق بمصالح متعارضة فهي ترتبط بمصلحة الدولة المالية وتحقيق النفع العام لها من جهة، وترتبط بمصالح الشركات الاجنبية المرخصة التي تطمح إلى زيادة أرباحها من جهة أخرى، وقد اختلفت التعريفات التي تناولت مفهوم التراخيص النفطية كما اختلفت الآراء في تحديد الطبيعة القانونية لهذه العقود لذا سنبحث في هذا الفرع معنى جولات التراخيص النفطية وطبيعتها القانونية وأهميتها في تعظيم الإيرادات النفطية.

الفرع الأول

معنى جولات التراخيص النفطية

اختلفت التشريعات المنظمة لعقود التراخيص النفطية في الدول وكذلك الفقه في تحديد المقصود بهذه العقود. فعُرفت بأنَّها ((حق يُعطى من سلطة مختصة لمباشرة عمل لا يعد مشروعاً دون هذا الترخيص)) [٣٢]، أو هي الاتفاقيات التي تلتزم بمقتضاها الدولة بمنح الحق في التنقيب والانتاج إلى مستثمر محلي أو اجنبي لقاء مقابل يتم الاتفاق عليه.

أما المشرّع العراقي فقد عرفها في مشروع قانون النفط والغاز العراقي لعام (٢٠١١)[٣٣]، لذا فالتراخيص النفطية ((أحد أساليب العقود النفطية بين الشركة الوطنية النفطية مع شركة اجنبية تعمل في مجال الصناعة النفطية تتعهد بموجبه الشركة الاجنبية بالبحث والتنقيب وانتاج النفط لمدة محددة مقابل أجر متفق عليه بين الطرفين على أن تبقى الدولة المنتجة المالك الوحيد للثروة النفطية ولا يتعدى دور الشركة الاجنبية على دور المقاول الذي يعمل لحساب الدولة المضيفة)).

فعقود جولات التراخيص هي عقود خدمة تعمل فيها الشركة المتعاقدة كمقاول تحت إشراف وسيطرة الجهات الحكومية وتأخذ ما تصرفه من كلف استثمارية أو مكافآت (اجور خدمة) بحسب ما تقوم بإنشائه من كميات اضافية من النفط المستخرج ولا علاقة لها بملكية الاحتياطي أو النفط المنتج، وتكون الشركات

المتعاقدة عادة شركات متوسطة الحجم ، إذ أنَّ الشركات البترولية الكبيرة لا تفضل هذه العقود ؛ لأنَّها لا تسمح لها بإضافة الاحتياطي إلى موجوداتها المعلنة لتحسين قيمة أسهمها في الأسـواق.

أما أسباب لجوء وزارة النفط إلى جولات التراخيص فقد تعددت بين الأسباب الفنية والتشغيلية والإدارية والمالية، ولما كانت العوائد المالية المتأتية من انتاج وتصدير النفط تشكل النسبة الاعظم من ايرادات الموازنات السنوية للدولة، والنفط يعد المحرك الرئيس لنمو الاقتصاد، فقد تمثلت أهم هذه الأسباب بما يأتي[٣٤].

١- تراجع انتاج الحقول المنتجة في الجنوب والشمال بنسبة كبيرة.

٢- عدم توفر الأموال الكافية لدى الحكومة لتمويل مشاريع إعادة تطوير وانتاج هذه الحقول.

٣- الحاجة إلى خبرات من حيث القدرة الفنية والإدارية لتنفيذ وإدارة مشاريع إعادة تطوير الحقول، وذلك بسبب ترك كثير من الكوادر العمل في الشركات الوطنية وهجرتها إلى الخارج بسبب الظروف السائدة في البلد، فضلاً عن ضعف برامج تدريب وتأهيل الموظفين الجُدد في الشركات لتولي المسؤوليات والمناصب الفنية والإدارية والتجارية، وهذا الأمر جعل الاستعانة بشركات النفط العالمية ذات الامكانات المالية والفنية والإدارية الكبيرة خياراً ملحاً.

٤- المنظومة التشريعية من حيث القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة ذات الصلة بإعداد وتنفيذ المناقصات وإحالة العقود وعدم ملائمتها لتنفيذ مشاريع كبيرة الحجم مثل إعادة تطوير الحقول.

٥- حاجة الدولة إلى عوائد مالية اضافية للإيفاء بمتطلبات الموازنات السنوية ومن بينها تسديد الديون المترتبة عليها.

ونتيجة لذلك اعلنت وزارة النفط العراقية بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٣٠ عن جولات التراخيص النفطية والتي اسفر عنها توقيع عدة عقود مع شركات عالمية مختصة في الصناعة النفطية، وحظيت جولات التراخيص النفطية العراقية باهتمام كبير في النقاشات والمؤتمرات داخل العراق وخارجه، لأهمية الموضوع في تحديد مستقبل العراق الاقتصادي وتعلقه بالثروة النفطية، ومنها مؤتمر باريس عام (٢٠٠٨)، ومؤتمر دبي في آيار (٢٠٠٨)، ومؤتمر لندن في كانون الأول ٢٠٠٩، وقد أجرت الحكومة العراقية ٤ جولات تراخيص من عام ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٣ منحت بموجبها عدد من الحقول النفطية في مختلف مناطق العراق للشركات الاجنبية بهدف البحث والتنقيب عن النفط وتطوير الحقول المنتجة لرفع معدلات الانتاج، وقد تعددت الضمانات التي توفرها الدول في عقود جولات التراخيص النفطية للشركات الأجنبية بين الضمانات القانونية والقضائية والمالية والضريبية وغيرها من التي تهدف إلى تشجيع الاستثمارات النفطية[٣٥].

أمّا النتائج التي تحققت جراء تنفيذ عقود جولات التراخيص فعلى الرغم من التحديات والصعوبات التي واجهتها عقود التراخيص النفطية، إلّا أنَّ ما تحقق كان ملموساً على كثير من الأصعدة ومنها[٣٦]:

١- ارتفاع مستوى انتاج النفط الخام إذ بلغت النسبة المئوية في الانتاج إلى الانتاج الكلي (٦١%).
٢- تطوير البنى التحتية في المناطق القريبة من مناطق التعاقد، وتحديداً بعد صدور قرار مجلس الوزراء بالرقم ١٣٩ لسنة ٢٠١٣ الذي ألزم الشركات المقاولة بتخصيص مبلغ (٥ مليون دولار) سنوياً لكل منطقة تعاقد لأغراض البنية التحتية ، وقد تم استغلال هذه المبالغ لتنفيذ كثير من المشاريع.
٣- استخدام التقنيات الحديثة للتنفيذ وتطوير المختبرات ومراكز البحث والتطوير ، وبناء مراكز بحث وتدريب جديدة. وتطور امكانات وقدرات كوادر الشركات الاستخراجية ، ورفع مستوى كفاءتهم وخبراتهم من خلال برامج التدريب والتطوير ولبعثات الدراسية، وتشغيل العمالة العراقية والحد من البطالة، ومشاركة المقاولين العراقيين في مشاريع تطوير الحقول.
٤- الايرادات المالية الهائلة للحكومة: إذ أنَّ زيادة معدلات انتاج النفط الخام من الحقول المنتجة، أو الحقول المكتشفة غير المطورة هي الغاية والهدف الأساس من هذه العقود، بما يؤدي إلى زيادة معدلات التصدير، وتحقيق ايرادات مالية كبيرة، إذ تصل نسبة الايرادات المالية للزيادة في الانتاج الكلي (٦١%) ، فقد بلغت نسبة مساهمة الايرادات النفطية في الموازنة العامة ٢٠٠٨ (٨٧,٥%) اما في عام ٢٠٠٩ فقد بلغت (٨٨,٤%) بعد أن كانت (٨٦,٦%) عام ٢٠٠٧ قبل البدء بتنفيذ جولات التراخيص، وهذا وضح تأثير هذه العقود على زيادة الايرادات النفطية وأثرها الايجابي في ذلك[٣٧]، وقد اسهمت عقود جولات التراخيص الأولى والثانية وبشكل كبير في تطوير حقول النفط في العراق وضاعفت من كميات الانتاج وتطوير الآبار ورفع مستوى انتاجية العاملين ، وتحسين التكنلوجيا المطبقة وإدارة العمليات النفطية بشكل عام فضلاً عن حجم العوائد المالية المتحققة التي تقارب ٥٠٠ مليار دولار لصالح الموازنة العامة للدولة[٣٨].

وبلغت العوائد المالية للدولة العراقية للفترة من ٢٠١٠ – ٢٠١٨ عن الانتاج أكثر من (٥٧١) مليار دولار ومبلغ الضريبة الذي تم جبايته = (٢,٥١٢) مليار دولار، ومبلغ حصة الشريك الحكومي من اجور ربحية = (١,٥٩٧) مليون دولار، فضلا عن الضريبة على رواتب منتسبي الشركات المقاولة ، وكذلك رسوم تسجيل الشركات ورسوم الكمارك وسمات الدخول وغيرها، وبلغت نسبة الزيادة بالإنتاج المتحققة من الحقول لجولتي التراخيص الأولى والثانية (٢,٨٥٨) مليون برميل يومياً، وبلغت النسبة المئوية للزيادة في الانتاج إلى الانتاج الكلي (٦١%)، فوصلت النسبة المئوية للإيرادات المالية للزيادة في الانتاج إلى (٥٧%)، وأكدت وزارة النفط العراقية من خلال تقاريرها أنَّ عقود التراخيص النفطية الموقعة مع الشركات النفطية العالمية في ١٠ سنوات، حققت مبالغ مالية للعراق بحدود (٧٤٠) مليار دولار، فضلاً عن زيادة الطاقة الانتاجية من مليون و ٧٠٠ الف برميل إلى ٣ ملايين برميل يومياً[٣٩]، وبكل الأحوال كانت جولات التراخيص بكل مراحلها

ذات أثر كبير في تعظيم كمية الانتاج النفطي في الحقول المستثمرة إذ امتازت بقلة المخاطرة وزيادة العوائد المالية للدولة كونها اعتمدت الاستثمار الحقول النفطية العملاقة.

خصائص جولات التراخيص النفطية:-

تتميز التراخيص النفطية بخصائص عدة وهي كالآتي[٤٠]:-

١- نطاق ومدة العقد: تكون العقود المبرمة بأسلوب الترخيص النفطي محدودة النطاق بالنسبة للمساحة وبذلك تختلف عن بقية العقود التي سبقت الإشارة إليها، وتتراوح المدة بين ٢٠ عام كمدة أساسية قابلة للتمديد لمدة اقصاها ٥ سنوات أيّ لا تتعدى مدة العقد (٢٥) سنة فقط.

٢- سلطة الدولة: أن توكل انتاج وتطوير حقولها النفطية إلى الجهة التي تمتلك رأس المال الكافي والخبرة الفنية اللازمة إلى شركات اجنبية مستثمرة من خلال العروض المختلفة التي تتقدم بها تلك الشركات لتتولى لجان خاصة داخل الدولة فحص الطلبات واختيار الانسب منها.

٣- بالنسبة لجولات التراخيص النفطية العراقية فتلزم الشركة النفطية الاجنبية بموجب العقد بتدريب الأيدي العاملة العراقية وادخالهم دورات خارج البلاد ولشركات النفط العراقية صلاحيات واسعة بما فيها اشغال ٨٥% من فرص العمل مباشرة أو من خلال قسم العمليات الحقلية.

٤- منحة التدريب وهو مبلغ مالي تلتزم الشركات الاجنبية المتعاقدة بدفعه إلى الطرف الوطني سنوياً، وذلك لتمويل صندوق التدريب والتقنية والأبحاث الدراسية لاكتساب الخبرة العلمية في العمليات النفطية والتعليم الاكاديمي.

٥- تعد الشركات الوطنية شريك وطني للشركات الاجنبية بنسبة لا تقل عن ٢٥%و وتعد الشركة النفطية الاجنبية مقاولا يتحمل المخاطرة بكافة الاعباء المالية، حتى يتم اكتشاف النفط بكميات تجارية فإنَّ أخفق فهو يتحمل الخسارة وحده، وإن أسفرت نتائج البحث عن وجود النفط والغاز بكميات تجارية، أسهمت الدولة بتحميل التكاليف المالية معها.

٦- العوائد المالية: تبقى الدولة محتفظة بملكيتها للنفط والغاز في جميع مراحل العمليات النفطية على خلاف التعاقدات النفطية السابقة، وهنا تملك الدولة المنتجة سلطة التصرف في البترول المنتج سواء ببيعه أو تصديره أو منع تصديره لدولة ما أو تخفيض النسبة لدولة أخرى وهكذا[٤١].

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية لعقود التراخيص النفطية

إنَّ تحديد الطبيعة القانونية لعقود التراخيص النفطية له أهمية كبيرة، وهو من الأمور التي تستحق البحث ؛ لأنَّ استغلال النفط وإن قام على اعمال تهم القطاع العام بوصفه متعلق بثروة هامة من الثروات الطبيعية للبلاد لأي دولة منتجة، إلّا أنَّها تعهد به عادة إلى الشركات المستثمرة، ويُقصد بالطبيعة القانونية للعقد ارجاعه إلى نظام قانوني معين يحدد طبيعة الحقوق والالتزامات الناشئة عنه، والقانون الذي يحكمه، ويّعد من المسائل الهامة لما تنطوي عليه من اعتبارات كثيرة ليس فقط اعتبارات قانونية ؛ بل أنَّ هذه العقود ترتب حقاً للشركات المستثمرة في استغلال الحقول المكتشفة والخاضعة للتطوير(٤٢)، ولا يتم استغلال هذه الثروات إلّا بترخيص من الدولة المنتجة(٤٣)، غير أنَّ استغلال الحقول النفطية لا يتم إلّا بعد اتحاد ارادة الدولة المنتجة والشركات الاجنبية المستثمرة(٤٤).

وهنا يطرح تساؤلا هاماً وهو هل هذه العقود عقوداً إدارية أم تجارية ، أم تعد من قبيل المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية؟

ويرى بعضهم أنَّ هذه العقود تندرج ضمن الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ، وأطلق عليها أيضا الاتفاقيات النفطية أو اتفاقيات التنمية الاقتصادية وهذه محاولات لإضفاء الصفة الدولية وتحويل الالتزامات الناشئة عنها إلى التزامات دولية بالمعنى الدقيق، ومن ثَم ترتب المسؤولية الدولية على الاخلال بها من قبل جهة الدولة المتعاقدة، كما يحصل في المعاهدات الدولية، وبعض الفقهاء يرفض تكييف هذه العقود على أنَّها معاهدات دولية ؛ لأنَّها ليست اتفاقات بين منظمات أو دول. فمصطلح المعاهدات الدولية لا ينصرف إلّا على الاتفاقيات المنعقدة بين أشخاص القانون الدولي، في حين أنَّ هذه العقود تبرم بين أحد الأشخاص وهو الدولة واحد أشخاص القانون الداخلي، لذا لا يمكن اعتبارها في عداد المعاهدات الدولية ؛ لأنَّ اصطلاح اتفاقية أو معاهدة لا ينصرف إلّا على الاتفاقيات التي تتم بين اعضاء المجتمع الدولي(٤٥)، وقد بينت المادة الثانية من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ أنَّ اصطلاح المعاهدة يتصرف إلى الاتفاق الذي يبرم بين دولتين أو أكثر(٤٦).

ونرى أنَّ عقود التراخيص النفطية لا تُعد من قبل الاتفاقيات الدولية ؛ لأنَّها تبرم بين الدولة المنتجة والشركة المستثمرة والتي قد تكون ربما وطنية أو اجنبية ، وبذلك فهي لا تعد اتفاقية دولية وإن أبرمت أثر مفاوضات يشترك فيها بشكل غير مباشر دول والشركات المستثمرة، ؛ لأنَّ الشركات الاجنبية مهما كان حجمها واتساع نطاق عملها ليست من أشخاص القانون الدولي، وهكذا فإنَّ اصطلاح اتفاقية أو معاهدة غير دقيق فأنَّه

يستعمل في إطار القانون الدولي العام عندما تبرم الدولة اتفاقية مع دولة أخرى، لذلك نفضل استعمال مصطلح العقد.

ولذلك فهي عقود، ولكن نسأل : هل هي من العقود الإدارية أم التجارية ، ويمكن بيان ذلك عبر اتجاهين:-

الاتجاه الأول: وقد ذهب هذا الاتجاه إلى جعل هذه العقود من عقود القانون العام عقوداً إدارية ويستندون في ذلك إلى نظرية العقد الإداري(٤٧).

ونرى أنَّ عقود التراخيص النفطية وإن توفرت فيها بعض شروط العقد الإداري، إلّا أنَّها لا تعد عقدا ذا طابع إداري محض، فوجود الدولة طرفاً في هذه العقود لا يعد معياراً كافياً لجعلها عقداً إدارياً.

الاتجاه الثاني: رفض هذا الاتجاه جعل هذه العقود إدارية ، وينظرون إليها على أنَّها عقود تجارية ذات طبيعة خاصة، ويستندون في ذلك إلى اعتبارات عملية ومنطقية ، إذ لابد من توافر قدر كبير من المرونة في هذه العقود كي تحقق مصالح كلّ من الطرفين ، وهذا لا يكون متوفراً في العقد الإداري، فمتطلبات التجارة الدولية توجب على الدولة أن تكون في التعاقد شأنها شأن المستثمر معها حتى تحقق مصالحها ، وحتى تحتفظ بعلاقات اقتصادية متينة، ومن ثم فأنَّها لا تتمتع بسلطات استثنائية تجاه الطرف الآخر إلّا بمقدار ما تسمح به شروط العقد، وإنَّ وجود الدولة طرفاً في العقد لا يؤثر في طبيعة العقد ، وإنما تبقى في حدود العقود التجارية، إذا كان منصباً على خدمة التجارة، أو كان من ضمن مواضيع النشاط التجاري(٤٨).

ونحن نرى أنَّ عقود التراخيص النفطية لا يمكن أن تختزل بطائفة من العقود الخاضعة للقانون العام، أو عقود أخرى تخضع للقانون الخاص فهي تعد ذات طبيعة مختلطة، وذلك بوصف الدولة ذات سيادة ، وهي تمنح التراخيص للشركة المستثمرة، ولحتمية ارادات الدولة المنتجة والطرف الآخر، فعقد النفط يعد من التصرفات القانونية المركبة إذ أنَّ رخصة الحكومة للشركات الاجنبية التي تريد الاستثمار ، التي يكون لها الحق في استغلال الثروات النفطية محل الترخيص ذات اعتبار.

ومن الجدير بالذكر أنَّه لا يوجد قانون ينظم التراخيص النفطية في العراق، وإنما تعتمدها وزارة النفط أسلوباً لإبرام عقودها لما تتمتع به من سلطات لإدارة الأمور النفطية، وتعتمد على بعض القوانين والتعليمات السابقة في الوزارة، وإنَّ أسلوب التراخيص النفطية يقترب كثيراً من أسلوب الدعوة المباشرة لإبرام العقود الإدارية(٤٩)، إلّا أنَّ الأول يتعلق بإبرام العقود النفطية فقط، لإنَّ الوزارة توجه الإعلان أو الترخيص النفطي إلى جهات محددة، وشركات تتمتع بالقدرة والكفاءة المالية والفنية ، أو أن تعلن بشكل عام للجمع للمشاركة في التراخيص النفطية لاستغلال الثروة النفطية، وتقوم باختيار الشركات التي تراها مناسبة للعقد بكلا الحالتين لا

يتعارض مع معنى الدعوة المباشرة، علماً أنَّ الدعوة المباشرة منظمة وفقاً لقانون العقود الحكومية وتعليمات تنفيذها على العكس من الترخيص النفطي[٥٠].

الخاتمة

توصلنا من هذه الدراسة إلى عدد من النتائج والمقترحات ، أهمها :-

أولاً:- التوصيات:-

١- اختلفت آلية استثمار العوائد النفطية باختلاف المراحل التاريخية التي مرّ بها الاقتصاد العراقي فهي تختلف قبل عام ٢٠٠٣ عن آلية استثمارها بعد عام ٢٠٠٣.

٢- على الرغم من وجود نص صريح وواضح في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ (المعدل)، بإنشاء صندوق سيادي عند توفر فوائض مالية ناتجة عن ارتفاع أسعار النفط العالمية، إلّا أنَّه لم يتمّ تفعيل هذا الصندوق والافـادة منه.

٣- يتضح من البحث أنَّه على الرغم من بعض العيوب التي تتعلق بجولات التراخيص النفطية، إلّا أنَّها حققت آثاراً ايجابية أهمها الايرادات المالية الكبيرة التي حصلت عليها الحكومة العراقية بعد عقد هذه التراخيص.

ثانياً:- المقترحات:-

١- ضرورة تأسيس صناديق سيادية والاستفادة من تجارب الدول الأخرى في هذا المجال، ولاسيما الدول الخليجية التي سبقتنا في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٢- تشجيع العلاقة الاستثمارية بين الشركات الاجنبية وشركات النفط العراقية وتنظيمها، وتقليل القيود على الاستثمار النفطي، والسعي لاكتشاف حقول جديدة وتطويرها بطرح تراخيص أخرى بشروط وضوابط تتجاوز السلبيات التي رافقت جولات التراخيص السابقة.

٣- ضرورة الإسراع بإقرار مشروع قانون النفط والغاز لعام (٢٠٠٧)، وتعديله بما يتفق مع ما وصلت إليه عقود الاستثمارات النفطية المبرمة في الوقت الحالي في كثير من الدول المنتجة.

المصادر والمراجع:

---

(١) ضريبة الامتياز: هي الضريبة المفروضة من قبل الدولة على الشركة المستأجرة القائمة للحصول على امتياز للقيام بـأعمالها، ويتم حساب قيمة هذه الضريبة بحسب الأرباح والأسهم أو حجم الأعمال التي تقوم بها الشركة، للمزيد ينظر الى: د. حسن رشك غياض، السياسة النفطية في العراق، محددات الاستثمار الاجنبي والاستثمار الوطني، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٦، ص ٢٣.

(٢) د. ثجيل منخي الخفاجي، النظام القانوني لأحدث عقود النفط والغاز المبرمة بين العراق والشركات الاجنبية منذ عام ٢٠٠٣، الطبعة الاولى، بلا مكان طبع، ٢٠١٩، ص ٢٥.

(٣) د. حسن رشك غياض الدبيسي، المصدر السابق، ص ٤١.

(٤) د. طالب حسن حافظ، النفط والسياسة في العراق، الطبعة الاولى، دار الكتب العلمية، بغداد، ٢٠١٧، ص٧١.
(٥) جمهورية العراق، وزارة النفط، تقرير منشور (شركة النفط الوطنية العراقية في تواريخ) على الموقع الرسمي للوزارة:- https://oil. Gor. Iq-
(٦) د. ثجيل منخي الخفاجي، المصدر السابق، ص ٢٨.
(٧) أهم ما جاء في هذين القانونين أنّه تنقل إلى شركة النفط الوطنية العراقية ملكية جميع الأموال والحقوق والموجودات التي آلت إلى الدولة بموجب هذا القانون وتؤول إليها مسؤولية إدارة جميع العمليات النفطية التي تقوم بها شركة نفط البصرة المحدودة في المناطق المخصصة لتلك الشركة قبل صدور هذا القانون وتؤمم بقية الحصص الشائعة في عمليات شركة نفط البصرة المحدودة ، التي لم تشملها قوانين التـأميم الأخرى وتؤول إلى الدولة ملكية جميع الحقوق والأموال والموجودات المغلقة بتلك العمليات.
(٨) د. محمد علي زيني، الاقتصاد العراقي: الماضي والحاضر وخيارات المستقبل، الطبعة الرابعة، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، بغداد، ٢٠٠٩، ص١٤١.
(٩) د. عباس النصراوي، الاقتصاد العراقي (١٩٥٠-٢٠١٠)، دار الكنوز الادبية، بيروت، بلا سنة طبع، ص ٣٣-٣٤.
(١٠) د. طالب حسن حافظ، النفط والسياسة في العراق، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بغداد، ٢٠١٧، ص٥٣٢.
(١١) د. حسن رشك غياض الدبيسي، المصدر السابق، ص ٨١-٨٢.
(١٢) منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، على الموقع الالكتروني https://www.Fao.org–
(١٣) د. محمد علي زيني، الاقتصاد العراقي الماضي والحاضر(خيارات المستقل)، دار الملاك للفنون، ط٤، سنة ٢٠١٠، ص ٢٩٤.
(١٤) برنامج النفط مقابل الغذاء: هو برنامج الأمم المتحدة الصادر بموجب قرار مجلس الأمن رقم (٩٨٦) لسنة ١٩٩٥ ، الذي سمح للعراق بتصدير جزء محدد من نفطه ليستفيد من عائداته في شراء الاحتياجات الإنسانية لشعبه تحت إشراف الأمم المتحدة، وفي عام ١٩٩٦ وبعد صدور القرار أعلاه نتج عنه توقيع مذكرة تفاهم بين الأمم المتحدة والحكومة العراقية فيما يتعلق بتنفيذ القرار ٩٨٦ لسنة ١٩٩٥. للمزيد من التفاصيل ينظر: د. سناء محمد سدخان، مظاهر الفساد المالي في عقود مذكرة التفاهم، النفط مقابل الغذاء، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد ٢، المجلد ١٨، ٢٠١٦، ص ١٥٦.
(١٥) د. جمال مظلوم، العراق بعد الحرب إلى اين، مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية، ابو ظبي، الامارات العربية المتحدة، ٢٠٠٣، ص ٢٢.
(١٦) المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
(١٧) الفقرة (هـ) من المادة (٢٥) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى).
(١٨) القسم الخامس من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ (الملغى).
(١٩) القسم الخامس من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ (الملغى).
(٢٠) الفقرة (ثانياً وثالثاً) من المادة ٣٧ من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل.
(٢١) المادة (٣٧/رابعاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
(٢٢) د. حياة بن حراث ابراهيمي، سياسة واستراتيجية الاستثمار، جامعة بن المجيد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، قسم العلوم المالية، الجزائر، بحث منشور، ٢٠١٩ – ٢٠٢٠، ص ٣٠.
(٢٣) المادة (٣٧/خامساً/أ ، ج) من القانون أعلاه.
(٢٤) د. حياة بن حراث ابراهيمي، سياسة واستراتيجية الاستثمار، جامعة بن المجيد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، قسم العلوم المالية، الجزائر، بحث منشور، ٢٠١٩ – ٢٠٢٠، ص ٣٠.

(٢٥) مثل التجربة النرويجية والتجربة الكويتية: للمزيد من التفاصيل عن تجارب هذه الدول ينظر إلى : د. فاروق قاسم، النموذج النرويجي (إدارة المصادر البترولية)، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ٢٠١٠، ص ٥٣.

(٢٦) مقابلة شخصية مع الدكتور مظهر محمد صالح، المستشار المالي لرئيس الوزراء، بتاريخ ٢٠٢٢/٤/١٩، الساعة ٢:٣٠م.

(٢٧) الفقرة (ثانياً) من المادة (١٩) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٢٨) د. لنجة صالح حمة طاهر، صناديق الثروة السيادية (دراسة قانونية مقارنة)، ط١، مركز الرافدين للحوار، بيروت، لبنان، ص ٢٠٢١، ص ١٥٨.

(٢٩) ديباجة دستور جمهورية العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٣٠) المواد (١٤، ٢٦، ١٨) من دستور العراق ٢٠٠٥.

(٣١) المادة (١١١) من دستور العراق ٢٠٠٥ النافذ.

(٣٢) د. ماجد عبد الحميد السيد عمار، عقد الترخيص الصناعي وأهميته للدول النامية، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة طبع، ص ١٦.

(٣٣) المادة (٧/١) من مشروع قانون النفط والغاز العراقي لسنة ٢٠١١ إذ نصّت على أنَّ ((المراحل التي تمر بها عملية اختيار المتنافس الأفضل وتتضمن (الإعلان العام عن الرقع الاستكشافية والحقول النفطية والغازية وتأهيل وتسجيل الشركة لدى الهيئة المختصة، وتوجيه الدعوى لتقديم العروض، وفتح العروض المقدمة وتحليلها واختيار الأفضل منها لغرض التعاقد ثم استكمال الإجراءات حسب أحكام المادة ١٨ من هذا القانون))).

(٣٤) مقابلة شخصية مع د. عاصم جهاد، المتحدث الرسمي باسم وزارة النفط بتاريخ ٢٠٢٢/٥/٦.

(٣٥) باسم جاسم حمادي الحسن، عقود التراخيص النفطية وأثرها في تنمية الاقتصاد العراقي، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية، لبنان، ٢٠١١، ص ١٤٢.

(٣٦) مقابلة شخصية مع د. عاصم جهاد، المتحدث الرسمي باسم وزارة النفط بتاريخ ٢٠٢٢/٥/٦.

(٣٧) جمهورية العراق، وزارة المالية، الحساب الختامي للسنوات ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ على الموقع الرسمي لوزارة المالية
تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٠ الوقت ١٠:٣٠م http://www.mof. gor. Iq.

(٣٨) مقابلة شخصية مع د. عاصم جهاد المتحدث الرسمي لوزارة النفط العراقية بتاريخ ٢٠٢٢/٥/٦.

(٣٩) جمهورية العراق، وزارة النفط، دائرة متابعة العقود والتراخيص البترولية، الموقع الرسمي لوزارة النفط.

(٤٠) د. سناء محمد سدخان وفاطمة علي المحمداوي، ضريبة الدخل على الشركات الاجنبية العاملة في العراق، المصدر السابق، ص ١٦.

(٤١) من الجدير بالذكر أنَّ استغلال الثروة النفطية بواسطة أسلوب التراخيص النفطية لا يتطلب تأسيس شركة جديدة، إنما تتولى الشركة الاجنبية نفسها تنفيذ العمليات النفطية وتلزم بدفع ضريبة دخل للدولة العراقية بسنبة ٣٥% من الأرباح المتحققة لها في العراق. للمزيد ينظر الى: سعدية عزيز دفار، الحق في تعديل عقود التراخيص النفطية في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٧ ، ص٢٣–٢٤.

(٤٢) فاطمة عبد الرحيم علي، النظام القانوني لعقود التراخيص النفطية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢، ص ٢٤.

(٤٣) وهذا ما نص عليه البند أ من المادة ٩ من مشروع النفط والغاز العراقي لسنة ٢٠٠٧ ((تمنح تراخيص العمليات النفطية على أساس عقد تنقيب وانتاج بين الوزارة وشخص عراقي أو اجنبي)).

(٤٤) د. عبد الحميد الأحدب، النظام القانوني للبترول في المملكة العربية السعودية، مؤسسة نوفل، بيروت، ١٩٨٢، ص ١١٨.

(٤٥) فاطمة عبد الرحيم علي، المصدر السابق، ص ٢٥.
(٤٦) نصّت المادة (٢) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات: أ- يقصد بالمعاهدة الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي تنظمه القانون الدولي سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة.
(٤٧) العقد الإداري: هو العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام لتسير مرفقاً عاماً أو إدارته أو تنظيمية وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بـأحكام القانون العام ، يتضمن هذا العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص: للمزيد ينظر إلى . د . مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ط٤، دار القارئ، لبنان – بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٧٣.
(٤٨) د. ثجيل منخي الخفاجي، المصدر السابق، ص ٦٩.
(٤٩) تمتلك الإدارة في هذا الأسلوب حرية التعاقد مع الجهات بصورة مباشرة من دون اتباع إجراءات خاصة، بإصدار أمر الشراء أو التكليف بالأعمال مباشرة من المختص بتوقيع العقود، وتلجأ الإدارة لهذا الأسلوب في أحوال معينة، والمنافسة هنا تقتصر على عدد من الأشخاص، للمزيد ينظر الى: د. مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ٣٠١.
(٥٠) د. سناء محمد سدخان وفاطمة علي المحمداوي، المصدر السابق، ص ١٣٦.