الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب
المديرية العامة للدراسات والمعلومات
مصلحة الأبحاث والدراسات

العقود النفطية

أولاً: الملخص

يؤكد الخبراء النفطيون وجود كميات لا بأس بها من الغاز في المنطقة الاقتصادية الخالصة اللبنانية. وقد صدر قانون الموارد النفطية في العام ٢٠١٠ الذي ينظم كيفية التنقيب عن النفط واستخراجه.

عدم خبرة لبنان في استخراج نفطه جعله ينظر الى ابرام عقود التنقيب والاستخراج مع الشركات النفطية (الأجنبية).

العقود النفطية غنية عن التعريف ولكن لبنان لم يكن على مستوى الخبرة الكافية للاستفادة من نفطه في حال صدقت توقعات وجوده، والمراسيم التطبيقية لقانون ٢٠١٠ تدل على ذلك.

ثانياً: المقدمة

تعتبر موارد النفط والغاز الموجودة في الأرض وباطنها وفي المياه الداخلية والبحر الاقليمي والجرف القاري وفي المنطقة الاقتصادية الخالصة ملكاً للدولة.

عندما تفتقر هذه الدولة الى الخبرة التقنية لاستكشاف وتطوير مواردها من النفط والغاز تنيط هذه المهمة بشركات النفط العالمية، وفي بعض الحالات بالشركات المحلية (إن وجِدَت)، والتي تتمتع بالخبرة والموارد المالية الكافية لتولي هذه المهمة.

تُنظمَّ العلاقة بين الدولة وشركة النفط العالمية بموجب صك قانوني وإطار تعاقدي يحددان حقوق كل فريق وواجباته.

OSE/16/1

ثالثاً: الخلفية

يشكل النفط عصبا رئيسيا من اقتصاد العالم، وينعكس تأثيره على اقتصاديات الدول لأنه حاجة لا بد منها في عصرنا الحالي.

لذلك من المهم للدولة النفطية، أن تكون على علم بكيفية التنقيب عن النفط واستخراجه، وإلا فمن الأجدى بها أن تعلم كيفية التعامل مع الشركات النفطية العالمية، وأن تغوص عميقا في فهم العقود التي يجب عليها ابرامها معها لِما لمعرفة وكيفية ابرامها من فوائد مالية جمة، حيث سيؤدي الأمر الى ارتياح اقتصادي يصب في مصلحة مؤسساتها ومواطنيها.

رابعاً: أهم الأنظمة التي ترعى العلاقات بين الدولة وشركات النفط العالمية

إن أهم أربعة أنظمة ترعى العلاقة بين الدولة وشركات النفط العالمية هي:

- عقد الامتياز
- عقد الترخيص
- اتفاقية تقاسم الانتاج
- عقد الخدمة

١- عقد الامتياز

إن عقد الامتياز هو عقد بين الدولة وشخص خاص (طبيعي أو اعتباري، وطني أو أجنبي)، يرمي الى استثمار رأسمال معين ومهارات تقنية في سبيل القيام بأعمال، مثل التنقيب والاستخراج والانتاج والتصفية والنقل والتسويق. ويتمثل هذا العقد بوثيقة قانونية تبين حقوق وموجبات كل من الدولة مانحة الامتياز وصاحب الامتياز. ان عقد الامتياز ليس من العقود الادارية المحضة، حيث يكون جزء منه مبني على نصوص تنظيمية وآخر على نصوص تعاقدية. الدولة لا تستطيع تعديل الصك القانوني من طرف واحد، والمس بالحقوق التعاقدية من قِبلها قد يؤدي الى تسديد تعويضات للشركة.

من مساوئ هذا النظام أن البترول والغاز المكتشَف في الدولة المضيفة يصبح للشركة صاحبة الامتياز وأن دور الدولة المضيفة يقتصر على جني الضرائب.

٢- عقد الترخيص

عقد الترخيص هو إذن تمنحه دولة ما الى شركة نفطية يتمثل باستغلال منطقة جغرافية معينة مقابل رسوم وأتاوى.

تعود ملكية موارد النفط والغاز كلها في المنطقة الجغرافية المعينة الى الدولة وتنتقل ملكيتها عند استخراجها الى شركة النفط في النقطة المحددة وتكون أرباح الشركة النفطية خاضعة لضريبة الدولة المضيفة.

إن شروط الترخيص عادة ما تكون منصوص عنها في التشريعات الداخلية، وبالرغم من ذلك، تعتبر التراخيص في معظم البلدان أدوات تعاقدية أكثر منها تنظيمية وبالتالي لا يمكن تعديلها بشكل منفرد.

ان عقود الامتياز غالبا ما تستخدم من قِبل الدول التي لديها نظام قانوني غير متطور وغير مستقر بخلاف نظام عقود الترخيص التي تلزم فيه الدولة الشركات النفطية بموجبات فيما يتعلق بالاستخدام المحلي والتدريب ونقل التكنولوجيا وتلزمها بضمانات سيادية.

٣- اتفاقية تقاسم الانتاج

هي علاقة تعاقدية بين الدولة والشركة النفطية العالمية، تجيز للأخيرة استكشاف النفط والغاز في منطقة محددة ولفترة محددة.

تعتبر الشركة من خلال هذا العقد "مقاول" لإجراء الاستكشاف والانتاج مقابل حصولها على عوائد محددة من النفط والغاز المنتجَين كتعويض لها عن المخاطر التي أخذتها على عاتقها فيما تقدمه من خدمات.

وبعبارة أخرى، ان اتفاقية تقاسم الانتاج هي "عقد خدمة بمقابل عيني" يوفر للدولة الحصة نفسها من النفط والغاز المستخرَجين، في حين يتيح لها نظام الضرائب والأتاوى توزيع موارد النفط والغاز والمحافظة عليها.

أما النقاط الرئيسية التي تتناولها هذه الاتفاقية:
- تعريف المنطقة الجغرافية التي تشملها الاتفاقية ومدة الاتفاقية.
- تحديد هوية المشغِّل (الشركة النفطية أو مجموعة شركات نفطية) المسؤول عن العمليات.
- تحديد الحد الأدنى للأعمال والتزامات الإنفاق (التزامات العمل والموجبات المالية وتكون

للدولة عادة الكلمة الأساس في تحديد ذلك).
- تقاسم موارد النفط والغاز (يعتمد هذا التقاسم الدقيق على قدرة الدولة على المساومة مع الشركات).
- بند الاستقرار (يهدف الى حماية الشركة أو الشركات من امكانية قيام الدولة تعديل القوانين والضرائب).
- الآليات المعتمَدة من الدولة لمراقبة تحقيق الأهداف (يكون من قِبل لجنة إدارة تمثل توجهات الدولة).
- ملكية الموجودات (تعود للدولة وغالبا ما تقوم الشركات باستئجارها بدلا من شرائها إذا أمكن ذلك).

٤- عقد الخدمة

هو نظام تعود بموجبه الى الدولة المضيفة ملكية كاملة على النقاط ومواقع النفط والغاز كلها التي تُنتَج على أراضيها، بينما تقوم الشركات بأعمال استكشاف وانتاج لخدمة الدولة ومصالحها.

يُعتَمد هذا النظام في البلدان التي يحظّر دستورها تحكُم جهات أجنبية بمواردها الطبيعية.

تتمتع هذه الدول بالامكانات المالية وتسعى للحصول على الخبرة الفنية من الشركات النفطية لتنفيذ أنشطة الاستكشاف والانتاج.

خامساً: قانون الموارد النفطية في المياه البحرية اللبنانية والعقود النفطية

يمكن وصف النظام القانوني المعتمد في قانون الموارد النفطية في المياه البحرية اللبنانية بالنظام المختلط بين نظام الامتيازات أو التراخيص والنظام التعاقدي، إذ ان الحقوق تُمنَح بموجب تراخيص وفي الوقت عينه يتم توقيع اتفاقية استكشاف وانتاج بين الدولة وأصحاب الحقوق.

١- قانون الموارد النفطية في المياه البحرية

وضع قانون الموارد النفطية الاطار القانوني الذي ينظم ويرعى النشاط النفطي في المياه البحرية اللبنانية.

وفيما يتعلق بالتراخيص التي تُمنَح في اطار النشاط النفطي، نظم القانون عمليات منح هذه التراخيص والشروط المرتبطة بها على الشكل التالي:

- ترخيص الاستطلاع (يهدف الى تحديد وجود المكامن النفطية).
- ترخيص حقوق الاستكشاف والانتاج (يهدف الى القيام بالنشاط النفطي بموجب اتفاقيات الاستكشاف والانتاج وفقا لأحكام القانون).
- رخصة الانتاج (تحدد شروطها والاجراءات والمستندات المطلوبة لمنحها بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المستنِد الى رأي هيئة ادارة قطاع النفط).

صدر المرسوم رقم ١٠٢٨٩ المتعلق بالأنظمة والقواعد المعنية بالنشاط النفطي ونُشِر في العدد رقم ٢٠ في الجريدة الرسمية في ٢٠١٣/٠٥/٠٩، واعتُمِد نموذج اتفاقية الاستكشاف والانتاج، ما أتاح للدولة أن تسير في التفاوض وأن توقع تلك العقود مع الشركات العالمية من أجل البدء في عمليات الاستكشاف.

٢- الموارد النفطية البحرية في لبنان بين القانون والواقع

تنطوي النصوص التشريعية التي وضعت في لبنان حول انطلاق صناعة البترول والغاز على عدد كبير من المغالطات عما هو معروف ومألوف في العالم. ويُضَاف الى ذلك عدد من التناقضات بين أحكام قانون الموارد البترولية في المياه البحرية اللبناني من جهة، والمراسيم التطبيقية من جهة أخرى.

- فيما يخص اتفاقية الاستكشاف والانتاج للأنشطة البترولية

ان نموذج هذه الاتفاقية، وهو أحد المراسيم الذي لم يقر بعد في مجلس الوزراء، يدمج مرحلتي الاستكشاف والانتاج في اتفاق واحد. وهذا الدمج هو عكس ما هو متعارف عليه في البلدان الاخرى، حيث يتم البدء بالاتفاق على مرحلة الاستكشاف، قبل أن يصار على ضوء النتائج الى التفاوض حول شروط الاتفاق الممكن على انطلاق الانتاج.

أما دمج المرحلتين في اتفاق واحد كما ينص المرسوم، فهذا يعني أن الدولة تعطي مسبقا للشركة المعنية حقوق إنتاج قبل أن تعرف كميات الاحتياطي الثابت وجودة ومستوى الاستثمارات والأرباح الممكنة، وهي بذلك تحد من قدرتها التفاوضية بشأن تقاسم الانتاج وغير ذلك من الأحكام المالية.

- نظام الاستثمار

من بين أنظمة الاستثمار المعروفة قرر واضعو المراسيم التطبيقية تجاهل نظام تقاسم الانتاج الذي نص عليه قانون الموارد البترولية للعام ٢٠١٠ واستبدلوه بنظام غامض يمزج بين أحكام خاصة بنظام الامتيازات ونظام تقاسم الانتاج، فحوَّله المرسوم الى نظام "مبدأ تقاسم الأرباح"، أي الى مفهوم يعني أمورا أخرى مختلفة تماما.

فالدولة في ظل نظام تقاسم الانتاج هي التي تملك الغاز والبترول المكتشف. وتكون للشركة النفطية الأجنبية جزء من ذلك الانتاج في حالة بدء الانتاج باسترداد النفقات التي تحملتها، ثم يصار الى تقاسم ما تبقى من الانتاج بين الدولة والشركة وفق ما ينص عليه الاتفاق، بالاضافة الى دفع الشركة الضرائب والرسوم.

أما في وضع لبنان فقد اكتفى المشرِّعون بوضع مبادئ عامة ورسم خطوط عريضة لنظام الاستثمار المقترح، دون أن يتضمن أي رقم أو أي نسبة مئوية معينة، ودون الاشارة الى المضمون العملي للاتفاقيات المزمع عقدها مع الشركات المعنية.

- المساهمة غير الفعالة للدولة

في الواقع، فإن المشرع اللبناني قد استوحى في نظام استثماره المقتَرح من نظام الامتيازات مبدأ الإتاوة، ومن نظام تقاسم الانتاج مبدأ تقاسم الأرباح، وليس مبدأ مساهمة الدولة في ادارة وتنفيذ الأنشطة البترولية، ومن ثم مبدأ تقاسم الانتاج مع الشركة النفطية.

هذا المزيج لا يبدو سيئا للوهلة الأولى ولكن المراسيم التطبيقية قد حَرَفته عن هدفه الحقيقي، فمبدأ الإتاوة ترجم بنسب مئوية أقل بكثير من المستويات المعروفة في العالم، في حين أن مبدأ تقاسم الانتاج أصبح من خلال المراسيم التطبيقية اسما بلا مسمى وذلك للأسباب التالية:

أ- مساهمة الدولة:

تنص المادة الخامسة من مشروع اتفاقية الاستكشاف والانتاج: "من دون الاخلال بأحكام المادة ٣٦ (٢) لن يكون للدولة نسبة مشاركة في دورة التراخيص الأولى"، وبهذا تكون الدولة غير مشاركة فعليا في الأنشطة البترولية.

كذلك فان نص هذه المادة قد ضرب مبدأ تقاسم الانتاج والأرباح عُرض الحائط، فالتقاسم يستلزم فريقين وبما أن الدولة غير مشاركة فعليا فقد أصبحت الدولة مضطرة بأن تكون "الشريك النائم".

ب- مستوى الإتاوة

إن الإتاوة هي نوع من التعويض الذي تدفعه الشركة صاحبة الامتياز للمالك (الدولة اللبنانية)، لقاء استنفاذ ثروة طبيعية غير متجددة. وتتجلى أهميتها بأنها دخل مضمون للدولة، ولا تخضع كالضريبة لتقلبات الربح، بل تدفع في كل الحالات على أساس حجم الانتاج واسعار السوق، وهي تدفع نقدا أو عينا كما يشاء البلد المضيف فور البدء بالانتاج.

والغريب أن المراسيم التطبيقية لقانون ٢٠١٠ قد حددت الإتاوة بمستوى يبدأ من ٥% ويرتفع تدريجيا الى حد أقصى لا يزيد عن ١٢%، فيما الأعراف الدولية تقدّر نسبة الإتاوة ب ١٢.٥% من نسبة الانتاج وهذه النسبة قابلة للزيادة لا الى التراجع.

والأغرب من ذلك كله هو أن مستوى الإتاوة التي يقترحها أحد مشاريع المراسيم التطبيقية بالنسبة للغاز الطبيعي هو أدنى مستوى معروف، إذ انه لا يتجاوز ال ٤% من قيمة الانتاج وذلك طوال فترة الانتاج أي ثلاثون سنة مقابل حد أدنى عالمي لا يقل عن ١٢.٥%، ويصل في بعض البلدان الى ١٥-٢٠% أو أكثر وفق حجم الاحتياطي والانتاج أو معايير أخرى.

هذا المستوى المنخفض لنسبة الإتاوة هو دون كل المعدلات العالمية بما في ذلك البلدان المجاورة في شرق البحر المتوسط، والتي تواجه ظروفا مماثلة للبنان، والتي اعتمدت المعدل العالمي الأكثر انتشارا أي ١٢.٥%، وهذا هو الحال بالنسبة لدولة "اسرائيل" أيضا.

سادساً: الخاتمة

إن افتقار لبنان للخبرة في الموضوع النفطي يستلزم منه التأني في اختيار العقد المناسب مع الشركات النفطية العالمية، فالتحدي يكمن في تفاصيل العقود لا في مبادئه العامة، إضافة الى أنه يتوجب عليه الاستعانة بالخبراء الدوليين المختصين في العقود النفطية وبالدول الصديقة من أجل الاستشارة والنصيحة، تفاديا للوقوع في مآزق تُخسِره الكثير، كل ذلك يجب أن يكون مترافقا مع سياسة بترولية شفافة بعيدة عن الغموض، لأن لبنان بحاجة أكثر من أي وقت مضى الى رافعة تنتشله من واقعه الاقتصادي الصعب.

اعداد: خالد فرج

مصادر:

- "البترول والغاز في لبنان، نعمة أم نقمة؟"، د.نقولا سركيس، المكتبة الشرقية، الطبعة الأولى ٢٠١٥، بيروت، لبنان.
- "الغاز القاري اللبناني من النزاعات الى وضع السياسات: الجوانب القانونية والسياسية والاقتصادية"، مجموعة مؤلفين، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى أيار ٢٠١٤، بيروت، لبنان.
- "عقود التنقيب عن النفط وانتاجه"، د. كاوان اسماعيل ابراهيم، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، الطبعة الأولى ٢٠١٤، مصر.
- "النظام القانوني للاستثمارات الأجنبية النفطية"، د. بسمان نواف فتحي حسين الراشدي، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى ٢٠١٤ ، الاسكندرية، مصر.
- "العقود البترولية وحق الشعوب في الموارد النفطية"، د. سعدى محمد الخطيب، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى ٢٠١٥، بيروت، لبنان.