

تغییر رویکرد در الگوی جدید قراردادهای صنایع بالادستی نفت ایران

مصطفی سالاری

استادیار پژوهشی موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی،
msalari100@yahoo.com

امین ارژنگی^۱

دانش آموخته دکتری حقوق تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی دانشگاه تهران،
amin.arzhangi@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۲/۰۹ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۴/۱۰

چکیده

در راستای نیازهای صنعت نفت ایران، با استناد به اختیاراتی که در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱ ه.ش برای بهسازی قراردادهای این صنعت پیش‌بینی شده بود، شرکت ملی نفت ایران به تهیه‌ی شرایط عمومی و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز پرداخت که نهایتاً در هیات وزیران تصویب و در آبان ۱۳۹۴ ه.ش ابلاغ شد. در پی انتقاداتی که از این تصویب‌نامه شد و در راستای رفع تناقضات و مشکلات آن، در چند نوبت اصلاح گردید که سه مورد ازین اصلاحات در تاریخ‌های مرداد ۱۳۹۵، شهریور ۱۳۹۵، مهر ۱۴۰۲ ه.ش اتفاق افتاد. این اصلاحات تغییرات اساسی در نظام حقوقی-قراردادی و مالی تصویب‌نامه ایجاد کرد. آخرین تغییر که در مهر ماه سال ۱۴۰۲ ه.ش رخ داد، مهم‌ترین اتفاق قراردادی پس از سال‌ها غفلت از رویکردهای پرطرفدار در صنعت نفت جهان بود. «تجویز انعقاد قرارداد مشارکت» در اصلاح اخیر (در تمامی مراحل عملیات بالادستی نفت) نشان از تغییر رویکرد قراردادی در برابر سرمایه‌گذاران خارجی است. مقاله حاضر با بررسی مفاد، شرایط و مندرجات تصویب‌نامه‌ی مذکور با تأکید بر مهم‌ترین اصلاحات آن پرداخته و با تبیین الگوی جدید قراردادهای بالادستی صنعت نفت، نتیجه می‌گیرد رویکرد حقوقی-اقتصادی دوبرگ ایران در قراردادهای بالادستی دچار تغییرات بنیادین شده است.

طبقه‌بندی JEL: K12, K41, E22, D72, D40

کلیدواژه‌ها: ای پی سی، الگوی جدید، قراردادهای بالادستی نفت، مشارکت در تولید، بیع متقابل.

۱. نویسنده مسئول

۱- مقدمه

مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون وظایف و اختیارات نفت در سال ۹۱ این اختیار را به وزارت نفت داد تا بتواند دست به اصلاح ساختارهای سابق قراردادهای بالادستی زده و هرچه بیشتر خود را با نیازهای این صنعت وفق دهد.^۱ این در حالی بود که موانع قانونی و محدودیت‌هایی مانند عدم امکان سرمایه‌گذاری خارجی در صنعت نفت و گاز^۲ عدم امکان انعقاد قراردادهای مشارکت (ابراهیمی و کهن نژاد، ۱۳۹۵: ۱۵۶) از جذابیت بازار انرژی ایران در نگاه شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی کاسته بود (ابراهیمی و صادقی مقدم، ۱۳۹۱: ۱۷). این جریان تا جایی پیش رفت که در مهرماه سال ۱۴۰۲ ه.شمسی دولت ایران رسماً طی اصلاح تصویب‌نامه "شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز"، پس از سال‌ها پافشاری بر روی الگوی قراردادی بیع متقابل و خدماتی محض (علی‌رغم تجویز قوانین بالادستی و عقب نشینی حاکمیت حداقل در میداین مشترک)، قراردادهای مشارکت را نیز در تمامی بخش‌های بالادستی صنعت انرژی ایران تجویز نمود. این رویکرد مورد استقبال سرمایه‌گذاران خارجی که به مدل بیع متقابل انتقاداتی داشتند، قرار خواهد گرفت.

هیات وزیران پس از تصویب طرح پیشنهادی وزارت نفت، تصویب‌نامه فوق را در آبان ۱۳۹۴ به وزارت نفت ابلاغ کرد.^۳ پس از ابلاغ تصویب‌نامه، انتقاداتی به آن شد، به‌طوری که هیات دولت را مجاب کرد تا متن تصحیح شده‌ی تصویب‌نامه‌ی اول را مرداد ماه ۱۳۹۵ تصویب و دوباره به وزارت نفت ابلاغ نماید.^۴ در حالی که انتظار می‌رفت این تغییر، آخرین تغییر اساسی در متن مصوبه باشد، بار دیگر در شهریور ۱۳۹۵ آخرین تغییر دیگری در متن مصوبه داده شد که به شدت دایره شمول قراردادی مدل جدید را

۱. مورد سوم بند (ت) ماده ۳ و ماده ۷ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت: جذب و هدایت سرمایه‌ی داخلی و خارجی به منظور توسعه‌ی میداین هیدرو کربوری با اولویت میداین مشترک از طریق طراحی الگوهای جدید قراردادی از جمله مشارکت با سرمایه‌گذاران و پیمانکاران داخلی و خارجی بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و با رعایت موازین تولید صیانت شده.

۲. ماده ۶ قانون نفت ۱۳۶۶ اصلاحی ۱۳۹۰

۳. مصوبه هیات وزیران به شماره ۱۰۴۰۸۹/ت ۵۲۴۴۵ ه در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۱۱ با عنوان "شرایط عمومی ساختار و الگوی قرارداد های بالادستی نفت و گاز".

۴. هیات وزیران با اصلاحاتی که در متن مصوبه اول ایجاد کرد، تصویب نامه ای جدید را به شماره ۵۷۲۲۵/ت ۵۳۳۶۷ ه در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۱۶ به وزارت نفت، اقتصاد و دارایی و سازمان برنامه و بودجه ابلاغ کرد.

محدود کرده و عملاً با خارج کردن قسمت عمده‌ای از مخازن و میادین از موضوع تصویب نامه سابق، دست شرکت ملی نفت ایران را در طراحی و انعقاد قراردادهای دیگر، برای میادین خارج از شمول تصویب‌نامه باز گذاشته است. این امر موجب کوچکتر شدن دامنه شمول مصوبه از دامنه قراردادهای منعقد می‌گردد. با توجه به اینکه قراردادهای نفتی محرمانه است، برای تحلیل مدل‌های قراردادی و چهارچوب‌های آن ناچار به تدقیق در متن مصوبات و قوانین مربوطه هستیم. با اصلاح اخیر این مصوبه عملاً انعقاد قرارداد مشارکت در مراحل مهندسی، توسعه و بهره برداری نفت و گاز امکان‌پذیر است و زین پس می‌توان شاهد قراردادهای مشارکتی و کنسرسیومی در این بخش بود. مقاله حاضر در قسمت اول به اصلاحات مهر ماه سال ۱۴۰۲ ه.ش^۱ و مرداد ۱۳۹۵ در خصوص متن مصوبه آبان ۱۳۹۴ (اولین مصوبه) پرداخته است. این قسمت با برشمردن مهم‌ترین تغییرات آن، درصدد تبیین حقوقی موارد مذکور است. در قسمت دوم نیز با ذکر اصلاحات مندرج در مصوبه‌ی شهریور ۱۳۹۵، فرصت‌ها و چالش‌های قراردادهای جدید بالادستی صنعت نفت و گاز را طبق آخرین رویکرد قانونی نبیین می‌نماید و به بررسی اصول مندرج در «تصویب‌نامه شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز» می‌پردازد. این تحلیل‌ها از آن جهت دارای اهمیت است که نشانگر آخرین وضعیت حقوقی و اقتصادی قراردادهای صنعت بالادستی نفت ایران است و بدون دقت در ساختار مدل جدید قراردادهای نفتی ایران تحلیل و نقد آن‌ها ناممکن می‌نماید.

۲- اصلاحات اساسی تصویب‌نامه^۲ در مرداد ۱۳۹۵ و مهر ۱۴۰۲ ه.ش

۲-۱- اضافه کردن قانون حاکم

در تصویب‌نامه اول، در هیچ یک از مواد الزامی برای تعیین قانون ایران به عنوان قانون حاکم وجود نداشت و عملاً شرط قانون حاکم^۳ که در رابطه‌ی قراردادی و سازوکار حل اختلاف^۴ به شدت تعیین‌کننده است، به اراده طرفین قرارداد سپرده شده بود. در انتهای

۱. تصویب‌نامه مصوب جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۷/۱۲ هیأت وزیران درخصوص «اصلاح شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز»، طی نامه شماره ۱۳۳۳۶۱ در تاریخ ۱۴۰۲/۰۷/۲۹ توسط معاون اول رئیس جمهور ابلاغ گردید.
۲. با عنوان «شرایط عمومی ساختار و الگوی قرارداد های بالادستی نفت و گاز».

3. Applicable law

4. Dispute settlement mechanism

ماده (۱) تصویب‌نامه‌ی دوم به این مهم اشاره شد. وفق این ماده، قانون ایران حاکم بر قراردادهای بالادستی نفتی است. البته برخی از مفسرین نیز با استناد به این امر که الزاما و همیشه قانون ایران، منافع ایران را بهتر از دیگر قوانین تامین نمی‌کند، علاوه بر ایراد شکلی که از جای نامناسب ماده در متن تصویب‌نامه گرفته‌اند، به محتوای این اصلاح نیز واکنش منفی نشان دادند (نیکبخت و موسوی، ۱۳۹۷: ۶۴). با وجود اینکه در قراردادهای بالادستی صنعت نفت و گاز ایران بویژه پس از انقلاب اسلامی، پیوسته قانون ایران حاکم بر این قراردادها بوده است (ابراهیمی و شیروی، ۲۰۰۳: ۱۳). باید خاطر نشان کرد که مسئله‌ی قانون حاکم در هیچ یک از قوانین جاری نفتی حکمی نداشته است و تنها باری که در قوانین ایران از قانون حاکم صحبت به میان آمد، قانون نفت ۱۳۵۳ بود که در ماده ۲۳ تصریح می‌کرد؛ اولاً، قانون حاکم بر قراردادهای نفتی، قانون ایران است، ثانیاً، حل و فصل اختلافات ناشی از قراردادهای نفتی از طریق ارجاع به داوری مطابق با مقررات آیین رسیدگی داوری ایران انجام می‌شود و محل داوری نیز تهران است (شیروی، ۱۳۹۵: ۱۱۸). البته قانون مزبور با تصویب قانون نفت ۱۳۶۶ نسخ شد و تا تصویب‌نامه دوم، تصریحی در رابطه با قانون حاکم، در قوانین و مقررات مرتبط وجود نداشت.^۱

۲-۲- از حذف تا تایید ترتیبات مشارکتی

در جزء (۳) بند ت ماده ی (۳) قانون وظایف و اختیارات نفت مصوب سال ۱۳۹۱، «جذب و هدایت سرمایه‌های داخلی و خارجی به منظور توسعه میادین هیدروکربوری با اولویت میادین مشترک از طریق الگوهای جدید قراردادی از جمله مشارکت با سرمایه‌گذاران و پیمانکاران داخلی و خارجی بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و با رعایت موازین تولید صیانت شده» به عنوان یکی از وظایف وزارت نفت تعیین گردید. مطابق با ظاهر ماده، گویا به شرکت ملی نفت ایران اجازه داده شده تا بتواند قرارداد مشارکت^۲ نیز منعقد کند و با بیان این حکم، قانونگذار در صد تغییر بنیان قراردادهای نفتی ایران که از سال ۱۳۵۳ در قالب قراردادهای خدماتی

۱. ماده ۱۶ قانون نفت ۱۳۶۶ اصلاحیه ۱۳۹۰: از تاریخ تصویب این قانون قانون نفت ۱۳۵۳/۵/۸ لغو میگردد.

2. Joint Agreement

ریسک پذیر منعقد می‌گردید، بر آمده است. همچنین وجود چنین ماده‌ای در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت را نمی‌توان مخصص قواعد عام در این زمینه دانست و با تدقیق در قوانین موضوعه ی ایران (تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ۱۳۹۱.ش و سپس تصریح به تجویز انعقاد قرارداد مشارکت در اصلاح اخیر مصوبه در مهر ۱۴۰۲)، می‌توان گفت که قانونگذار ایرانی تا قبل از اراده اخیر خویش، به قراردادهای مشارکت روی خوش نشان نمی‌داد (ابراهیمی و کهن نژاد، ۱۳۹۵: ۱۵۵) و مبنا را برای انعقاد قرارداد با شرکت‌های نفتی بین‌المللی همان قراردادهای خرید خدمت ریسک‌پذیر^۱ می‌دانست که این رویکرد به موجب مقررات تصویب شده در سال‌های اخیر دچار تغییر شده است.

در تصویب‌نامه‌ی اول در بند (ع) ماده (۱)، شرکت عملیات مشترک^۲ و موافقتنامه‌ی عملیات مشترک^۳ را اینگونه تعریف کرده است: «شرکت یا هرگونه مشارکت مجاز که بر اساس قوانین جمهوری اسلامی ایران توسط طرف دوم قرارداد (با مشارکت شرکت‌های صاحب صلاحیت ایرانی) به ثبت رسیده و یا منعقد می‌گردد و تحت نظارت و با پشتیبانی کامل فنی و مالی طرف دوم قرارداد، مسئولیت انجام کلیه عملیات توسعه و بهره‌برداری از تاسیساتی که به موجب قرارداد برای تولید نفت و گاز و دیگر فرآورده‌های جنبی احداث می‌شود را به عهده می‌گیرد». تشکیل این شرکت و واگذاری اجرای قرارداد به آن، رافع هیچ یک از مسئولیت‌های طرف دوم قرارداد نیست. مسئله‌ای که در اینجا به آن توجه نشده است، ترتیبات مالکیت سهام شرکت و به تبع آن مالکیت محصول شرکت است زیرا مقتضای تشکیل شرکت، سهامدار شدن خارجی‌ان و شراکت آن‌ها با شریک ایرانی در شرکت بوده و همانطور که در بالا ذکر شد، با قوانین و مقررات سابق کشور در این زمینه همخوانی نداشت. جالب آنکه در تصویب‌نامه‌ی دوم، بند (ع) از این ماده به کلی حذف شد و سپس در اصلاح آخر (مهر ۱۴۰۲) دوباره دولت به قراردادهای مشارکتی روی خوش نشان داد و در قراردادهای بالادستی صنعت نفت این مهم را پذیرفت. برخی از نظریه‌پردازان نیز در انتقاد از حذف این بند در تصویب‌نامه اصلاحی مردادماه ۱۳۹۵.ش چنین استدلال کرده‌اند: انصاف آن است که گفته شود

1. Risk taking (Risk Service contract)
2. Joint Operating Company
3. Joint Operating Agreement

این ایرادات متوجه متن تصویب‌نامه‌ای که در مقام تعیین چهارچوب‌های کلی قراردادهای آتی است نبود، زیرا دلیلی ندارد مصوبه‌ای که در مقام تعیین خط‌مشی‌ها و چهارچوب‌های کلی است، در تمام جزئیاتی که باید در یک قرارداد مفصل به آنها پرداخت، ورود کند. در خصوص شرکت عملیاتی مشترک نیز امکان حل و فصل این موارد در خلال مذاکرات قراردادی و در متن قرارداد میسر بود و حذف این بند، بهترین راه حل ممکن نبود (نیکبخت و موسوی، ۱۳۹۷: ۶۶)، البته به نظر می‌رسد به دلیل موانع قانونی دیگر حتی بدون حذف این بند، امکان انعقاد قراردادی که منجر به تاسیس شرکت عملیاتی مشترک شود وجود نداشت. البته طبق نظر دیگری این حذف به دلیل هرچه هماهنگ‌تر کردن متن مصوبه با قوانین بالادستی دیگر صورت گرفته است (ابراهیمی و علیجانی، ۱۳۹۴: ۴). به هرروی، با تصویب آخرین اصلاح مصوبه مذکور در سال ۱۴۰۲ ه.ش قرارداد مشارکت برای اولین بار در متن قوانین ایران تایید شد و در کنار قراردادهای بیع متقابل (خدماتی محض)، به نظام قراردادی صنعت نفت افزوده شده است. در آخر باید خاطرنشان کرد که اصلاح بند مشارکتی در تصویب‌نامه اول صرفاً به منظور رفع الزام به امر مشارکت در بهره‌برداری بوده است و این بدان معنی نخواهد بود که چنانچه در ابتدای امر و در زمان انعقاد قرارداد، فرآیند مشارکت ایرانی و خارجی شکل پیدا کند، شرکت ملی نفت ایران، با این مشارکت موافقت نخواهد کرد. بنابراین در عمل ممکن است شرکت‌های طرف قرارداد شرکت ملی نفت ایران شرکت‌های ایرانی، خارجی یا شرکت ایرانی-خارجی باشند (ابراهیمی و کلبه داری، ۱۳۹۶: ۶۸۵). برای روشن‌تر شدن موضوع لازم است بحث مشارکت را در دو جهت و نگاه متفاوت تحلیل کرد: یکی مشارکت به عنوان طرف قرارداد سرمایه‌گذاری و توسعه که الزام به مشارکتی بودن طرف قرارداد از تصویب‌نامه اول حذف گردید و دومی مشارکت در زمان عملیات بهره‌برداری است که این نوع مشارکت مورد توجه تصویب‌نامه دوم است و ممنوع شده بود که با اصلاح اخیر تصویب‌نامه در مهر ۱۴۰۲ ه. شمسی این نوع مشارکت نیز تجویز گردیده است. باید به این نکته توجه داشت که با توجه به لحن و ادبیات ماده و همچنین سابقه تاریخی-قانونی (ابراهیمی و عبدی، ۱۳۹۳: ۳) صنعت نفت و گاز ایران، ممنوعیت در زمان بهره‌برداری و تولید در صنعت نفت ایران

سابقه داشته است و دیگر مشارکت‌ها^۱ مانند مشارکت در سرمایه‌گذاری در دوره‌های دیگر همواره اختیاری بوده و تابع شرایط مذاکرات طرفین قراردادی است. اکنون با اصلاحیه مهر ماه سال ۱۴۰۲ هیات وزیران، در تمامی مراحل قراردادی امکان مشارکت وجود دارد و تنها اجرای طرح باید به وسیله شرکت دارای صلاحیت ایرانی صورت پذیرد که از این منظر تغییر رویکرد مهمی محسوب می‌گردد.

۲-۳- تسهیل روند انتقال دانش فنی از طریق شرکت ایرانی اکتشاف و تولید^۲

در قراردادهای سابق شرکت ملی نفت ایران خصوصاً دو نسل آخر از سه نسل بیع متقابل^۳، (بحث انتقال دانش فنی از طریق توافقنامه رایبه خدمات فنی (تی‌سی‌ای)^۴ و ضمایمی مانند پی‌اس‌اس‌ای^۵ یا همان حمایت فنی مدیریتی موثر در امر تولید از تعهدات پیمانکاران یا سرمایه‌گذاران بود. ماده‌ی (۴) تصویب‌نامه‌ی اول که به بحث انتقال و توسعه‌ی فناوری پرداخته بود، در راستای این امر صرفاً با گذاشتن تعهدی کلی و بدون ضمانت اجرا بر دوش پیمانکاران، آنها را موظف می‌کرد تا با رایبه‌ی برنامه‌ی انتقال و توسعه‌ی فناوری به عنوان بخشی از برنامه‌ی عملیاتی سالانه^۶، دانش خود را مطابق با این برنامه به شرکت ایرانی صاحب صلاحیت منتقل کرده و آنها را در زمینه دانش فنی- مدیریتی و مهندسی مخزن تقویت کنند. طرز نگارش ماده این خطر را پدید می‌آورد که پیمانکاران صرفاً با ایجاد سرفصلی به نام انتقال دانش فنی در برنامه مالی

۱. برای بررسی تفصیلی مشارکت در سرمایه‌گذاری ر.ک:

قرارداد سرمایه‌گذاری خارجی نگاهی بر ماهیت، احکام و ویژگی‌ها، سید نصراله ابراهیمی و شهاب جعفری ندوشن، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۸ شماره ۱، ۱۳۹۷، صص ۱-۱۹

2. Exploration and production company (E & P)

۳. نسل اول قرارداد های بیع متقابل برای حضور کوتاه مدت پیمانکاران خارجی با هدف توسعه میدان های قدیمی (Brown Fields) که نیازمند بازسازی و افزایش میزان برداشت بودند تهیه شد. تمرکز نسل اول بر روی توسعه بود. نسل دوم با توجه به ضرورت بهره برداری از میدان های بکر (Green Fields) تهیه و ابلاغ شد که امکان حضور به پیمانکار خارجی را در هر دو مرحله اکتشاف و توسعه می داد. در نهایت نظر به دغدغه جدی پیمانکاران خارجی در خصوص ریسک ناشی از افزایش غیر قابل پیشبینی هزینه های سرمایه ای (CAPEX) عملیات توسعه طراحی و ابلاغ شد. برای اطلاعات بیشتر در خصوص انواع قرارداد های بیع متقابل در نظام حقوقی ایران ر.ک: انتقاد های وارده بر قرارداد های بیع متقابل صنعت نفت ایران و پاسخ های آن، نصراله ابراهیمی و محمد حسن صادقی مقدم، دوره ۴۲ شماره ۴ اسفند ۱۳۹۱ صص ۱-۱۹.

4. Technical Service Agreement (TSA)

5. Production Support & Service Agreement

6. Annual work program / Annual work budget

سالانه عملاً از انتقال و توسعه ی دانش فنی سر باز زنند (ابراهیمی و خوش چهره، ۱۳۹۴(الف): ۹۸). ازین رو در تصویبنامه دوم عبارتی به آخر بند (الف) ماده ی (۴) اضافه شد، مبنی بر اینکه؛ در هر قرارداد، سیاستهای اجرایی و اقدامات عملیاتی برای تحقق مفاد این بند باید به عنوان پیوست فناوری قرارداد آورده شود. اضافه کردن این پیوست در هر قرارداد اهداف مدنظر کارفرما را عینی تر و ملموس تر کرده است و آن را از حالت ناکارآمدی درآورده و نظارت بر روند انتقال تکنولوژی را شفاف تر می سازد. در تصویبنامه ی دوم همچنین برای تسهیل انتقال دانش فنی به نیروهای بومی و همخوان با طرح توسعه استفاده حداکثری از الزام سهم داخل^۱ در صنعت نفت و گاز (ابراهیمی و خوش چهره، ۱۳۹۷(ب): ۲۶۵)، تبصره ای به بند (الف) ماده (۴) اضافه شد که به شرکت های ایرانی اکتشاف و تولید این اجازه را می داد تا در صورت تایید وزارت نفت بتوانند نقش راهبری در اجرای طرحها داشته باشد. شایان ذکر است هیات دولت در پی اصلاحی جداگانه در یکی از جلسات خرداد ۱۳۹۶، توضیحی را در مورد شرکت های اکتشاف، تولید و بهره برداری به این شرح اضافه کرد: "بر این اساس، شرکت های اکتشاف و تولید که صد در صد سهام آنها متعلق به اشخاص ایرانی است و بنا بر ضرورت های عملیاتی در خارج از ایران به ثبت رسیده اند (مانند شرکت های پتروپارس و پتروایران) با تشخیص و تایید وزارت نفت به عنوان شریک شرکت های معتبر نفتی خارجی حضور دارند و با حضور در فرآیند اجرای قرارداد، امکان انتقال و توسعه دانش فنی و مهارت های مدیریتی و مهندسی مخزن به آنها میسر می شود".

۲-۴- تقویت جایگاه شرکت ملی نفت ایران در کارگروه مدیریت مشترک و واسپاری

موضوع پیمان

در تصویبنامه اول برای نظارت بر کلیه عملیات طرح می بایست کارگروه مدیریت مشترک^۲ تشکیل می شد. مستند به بند (ت) ماده (۸) در صورتی که این کارگروه در مورد تصمیماتش به توافق نمی رسید، مدیران ارشد و مسئول هر یک از طرفین، صالح برای اتخاذ تصمیم بودند. در تصویبنامه دوم این حکم از آخر بند اخیر الذکر حذف شد و عبارت «باید به تایید مقام مجاز در شرکت ملی نفت ایران برسد» جایگزین آن شد. با

1. Local content
2. Joint Operating Committee

این تغییر، در موارد عدم توافق عملاً تصمیم‌گیری در صلاحیت انحصاری شرکت ملی نفت ایران است. نمونه دیگری که مشابه با این دست اصلاحات است، حذف تبصره (۱) بند (ب) ماده (۶) از متن تصویب‌نامه‌ی اول است.^۱ همچنین در مورد واگذاری پیمان‌های دست دوم، در بند (ت) ماده (۶) تصویب‌نامه دوم الزام به گرفتن تایید از کارفرما، مورد حکم قرار گرفته است یا در بند (ث) ماده (۸)، قانون‌گذار لزوم گرفتن چنین تاییدی را برای برنامه مالی سالانه به‌صراحت بیان می‌کند. گرچه ممکن است این سازوکارها در برخی موارد به عنوان مانعی در انعقاد قرارداد با شرکت‌های معتبر بین‌المللی عمل نماید. البته برخی از مفسرین عقیده دارند اضافه شدن عبارت اخیر و منوط نمودن تصمیمات کارگروه به تایید شرکت ملی نفت ایران در عین اینکه می‌تواند موجب تقویت کنترل و نظارت شرکت ملی نفت ایران بر اجرای قراردادهای منعقد شده شود، این خطر جدی را نیز ایجاد می‌کند که به دلیل طبع محافظه‌کارانه شرکت‌های دولتی، اجرای کارها به دلیل عدم تایید تصمیمات توسط کارفرمای دولتی با تاخیرهای جدی مواجه شود (نیکبخت و موسوی، ۱۳۹۷: ۷۱-۷۲) به طور کلی اصلاحاتی که در این قسمت بیان شد، تابع شرایط قراردادی طرفین قرارداد است و جزء قواعد آمره محسوب نمی‌شود.

۲-۵- ممنوعیت طرف دوم قرارداد در واگذاری^۲ قرارداد به صورت کلی یا جزئی

از آنجایی که قراردادهای نفت و گاز به اعتبار سابقه، سطح دانش و صلاحیت فنی-مدیریتی شرکت‌های نفتی با آن‌ها بسته می‌شود، این قراردادها قائم به شخص قلمداد می‌شوند. قاعده در قراردادهای نفتی «عدم امکان انتقال بدون رضایت کارفرما» است (شیروی، ۱۳۹۵: ۴۹۲-۴۹۳).

قبل از ابلاغ تصویب‌نامه دوم، واگذاری حقوق و تعهدات قراردادی در هیچ یک از متون قانونی مربوطه در صنعت نفت و گاز ایران نظام‌مند نشده بود و این مسئله به

۱. متن تبصره حذف شده: ضرایب ریسک مناطق اکتشافی اعم از مناطق خشکی و یا دریایی، اندازه میدان یا مخزن، آبهای عمیق و کم عمق و به طور کلی مناطق با ریسک های کم، متوسط، زیاد همراه با ضرایب ریسک خاص میدان‌ها یا مخازن مشترک و ضرایب خاص طرح های بهبود و یا افزایش ضریب بازیافت از مخازن و یا ازدیاد برداشت نفت، توسط وزارت نفت تعیین و در اسناد مناقصه درج میشود.

محدوده رضایت و قرارداد طرفین بستگی داشت که البته چه پیش از انقلاب^۱ و چه پس از آن، در قراردادهای صنعت نفت و گاز ایران به موضوع واگذاری حقوق و تعهدات به دقت پرداخته شده است. در عمل اکثر قریب به اتفاق قراردادهای بالادستی ایران به ویژه بیع متقابل نسل سوم و قراردادهای جدید نفتی ایران (آی پی سی)، بحث واگذاری پیش‌بینی و مشروط به موافقت کتبی شرکت ملی نفت شده است و در صورت واگذاری، واگذار کننده را معاف از مسئولین ندانسته است، بلکه بجای اصل مسئولیت انفرادی، مسئولیت تضامنی و اشتراکی را حاکم دانسته است. برای نمونه، در یکی قراردادهای بیع متقابل انتقال تعهدات به شرکت‌های دیگر با احراز دو شرط اجازه داده شده است: اول اینکه رضایت کارفرما مبنی بر انتقال کسب شود و دوم اینکه انتقال‌دهنده و انتقال‌گیرنده در مقابل کارفرما مسئولیت تضامنی داشته باشند (شیروی، ۱۳۹۵: ۴۹۴). در تصویب‌نامه دوم، بندی به آخر ماده (۶) اضافه شد که بیان می‌کرد: «هیچ یک از افراد طرف قرارداد، مجاز به واگذاری تمام یا بخشی از سهام (انتقال حقوق و تعهدات) خود در قرارداد به اشخاص دیگر، بدون موافقت شرکت ملی نفت ایران نخواهند بود». این بند که به نظر می‌رسد به درستی به آخر ماده اضافه شده است، انتقال بدون موافقت شرکت ملی نفت ایران را بی اعتبار خوانده است. باید توجه داشت که به استناد بند (ج) ماده‌ی (۸) دو مورد از اقدامات برشمرد شده‌اند که تحت هر شرایطی انتقال آنان به پیمانکار فرعی ممنوع شده است که عبارت‌اند از: «مدیریت مجموعه ی پیمان و انجام مطالعات مهندسی مخزن». این اقدامات به دلیل اینکه نیازمند دانش و تجربه‌ی بسیاری هستند، غیرقابل واگذاری بوده و طبیعتاً شرط خلاف آن بی اعتبار است. به نظر می‌رسد با توجه به لحن و ادبیات ماده و سابقه قراردادی در حوزه نفت و گاز، ممنوعیت واگذاری مدیریت پیمان و مطالعات مهندسی مخزن _ برخلاف اقدامات دیگر که با اجازه شرکت ملی نفت قابل واگذاری است _ قابل تخطی نیست.

۱. جزء ۳ ماده ۳۱ قرارداد پیمانکاری اکتشاف و تولید نفت بین شرکت ملی نفت ایران و کشور های اروپایی در باره ی انتقال حقوق و تعهدات میباشد.

۲-۶- جایگزین کردن شرکت صاحب صلاحیت ایرانی در راهبری عملیات تولید

با تصویب قانون نفت در سال ۱۳۵۳ ه.ش و در راستای حفظ هرچه بیشتر منافع ملی ایران، حذف مرحله‌ی بهره‌برداری از شمول قراردادها رسماً وارد نظام حقوقی-قراردادی ایران در حوزه نفت و گاز شد.^۱ پس از انقلاب نیز این اصل از اصول قابل احترام در صنعت نفت برشمرده شد و در الگوی قراردادی بیع متقابل نیز پس از اتمام مرحله توسعه، میدان برای مرحله بهره‌برداری و استخراج به شرکت ملی نفت ایران تحویل می‌گردید (ابراهیمی و شیروی، ۲۰۰۶(A): ۱۲). عدم حضور و دخالت پیمانکار در مرحله‌ی تولید و بهره‌برداری^۲ از انتقادات برشمرده شده از قراردادهای نفتی ایران بود (ابراهیمی و صادقی مقدم، ۱۳۹۱: ۱۷). توضیح آنکه شرکت خارجی در بیع متقابل باید میدان را پس از رسیدن به مرحله تولید به شرکت ملی نفت ایران واگذار کند. در نتیجه میدان نفتی از مهارت و سرمایه شرکت خارجی در زمان تولید و بهره‌برداری سود نمی‌برد (بانتر، ۲۰۱۲: ۱۱)، شرکت‌های نفتی خارجی نیز ترجیح می‌دهند تا از طریق یک هیات بهره‌برداری مشترک^۳ مستقیماً در عملیات تولید مشارکت کنند (ابراهیمی و شیروی، ۲۰۰۶(A): ۱۴). در تصویب‌نامه اول در ماده (۱۱) و تبصره آن بیان شد که از زمان شروع بهره‌برداری یا به نتیجه رسیدن تولید اضافی، تولید و بهره‌برداری از تاسیسات توسط شرکت ایرانی عملیات مشترک و یا شرکت ایرانی دیگری که توسط همین شرکت تشکیل می‌شود، با حفظ مسئولیت‌های طرف دوم قرارداد انجام می‌شود. در تصویب‌نامه‌ی دوم «شرکت ایرانی عملیات مشترک و یا شرکت ایرانی دیگری که توسط همین شرکت تشکیل می‌شود» حذف و «شرکت ایرانی» جایگزین آن شد. حساسیت صنعت نفت ایران بر روی بومی بودن عملیات در دوره بهره‌برداری، با توجه به پیشینه‌ای که بیان شد تصمیم‌گیرندگان را بر آن داشته است تا ایرانی بودن شرکت پیمانکار در دوره بهره‌برداری را اصلی غیرقابل تخطی انگاشته و این حکم را جزء قواعد الزامی قراردادهای بالادستی صنعت نفت و گاز ایران بر شمارند، در حالی که اگر شرکت خارجی که توسعه میدان را انجام داده است، در مرحله بهره‌برداری حضور نداشته باشد،

۱. بند ۱ و بند ۲ ماده ۱۴ قانون نفت ۱۳۵۳

2. Extraction phase

3. Joint operating body

حفظ میزان تولید مورد انتظار حتی با درج شرط قراردادی، موجب ایجاد مسئولیت برای وی نمی‌گردد زیرا استناد به عدم توازن فنی-اجرایی شرکت ایرانی توسط آن شرکت می‌تواند رافع مسئولیت قراردادی شرکت خارجی گردد. بدین واسطه، شرکت خارجی مذکور می‌تواند از تعهد اصلی که میزان تولید در بلند مدت می‌باشد، شانه خالی نماید. علاوه بر این، انتقال دانش فنی با تاسیس شرکت بهره‌بردار در قالب مشارکت ایرانی-خارجی روش مطلوب‌تر و واقع‌بینانه‌تری از قید شروط قراردادی غیرقابل اجراست، که با این اصلاح مورد غفلت قرار می‌گیرد. در تصویب‌نامه‌ی اول عبارت دیگری وجود داشت مبنی بر اینکه به صورت پیش فرض، در صورت عمدی بودن عدم انجام اقدامات مدنظر طرف خارجی توسط شرکت ایرانی، به صورت خودکار نقض تعهدات طرف اول یا کارفرما محسوب می‌شد که این عبارت به درستی در تصویب نامه دوم حذف گردید و از امکان ایجاد مسئولیت‌های سنگین برای شرکت ملی نفت و به تبع آن کشور ایران جلوگیری کرد.

۷-۲- تغییر شرایط اقتصادی در قراردادهای جدید بالادستی نفت ایران

۷-۲-۱- اختیار شرکت ملی نفت در پرداخت نقدی یا تحویل محصول

یکی از تفاوت‌های اصلی قراردادهای مشارکت در تولید^۱ با خرید خدمت در این است که در اولی برای پیمانکار از تولید سهمی در مالکیت ایجاد می‌شود اما در دومی صرفاً سهمی از سود حاصله از تولید را به پیمانکاران اختصاص می‌دهند (صابر، ۱۳۸۹: ۹۰-۹۱). قراردادهای مشارکت در تولید، در صنعت نفت ایران محدودیت در بکارگیری مواجهه بوده است و حتی بنابر برخی تفاسیر، انعقاد این قراردادها با موانع حقوقی مانند اصول ۴۳، ۴۴، ۴۵ و ۸۱ قانون اساسی نیز رو بروست (ابراهیمی و شیروی، ۱۳۹۲: ۲۳۰). گرچه تصریح بند (۳) جزء (ت) ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱ ه.ش مبنی بر طراحی الگوهای جدید قراردادی از جمله مشارکت با سرمایه‌گذاران خارجی بدون انتقال نالکیت نفت و گاز موجود در مخازن ... و تایید عدم مغایرت آن با احکام قانون اساسی توسط شورای نگهبان نشانگر امکان انعقاد قراردادهای مشارکت در تولید از منظر نظام حقوقی فعلی ایران است. در نتیجه در صورتی که

1. Production-Sharing Agreement

پیمانکار به موجب قرارداد اصلی به سهم از پیش تعریف شده‌ای از نفت تولیدی دسترسی داشته باشد و یا قرارداد به نحوی باشد که اختیار دریافت محصول برای جبران هزینه و دستمزد متعلقه با پیمانکار باشد، نه با دولت میزبان، قرارداد از خرید خدمت فاصله گرفته و به قراردادهای مشارکت نزدیک می‌شود (نیکبخت و موسوی، ۱۳۹۷: ۶۷) ولی چنانچه سهم پیمانکار از نفت و گاز درون مخزن تعیین نشده باشد و پیمانکار در سر چاه یا هر نقطه پس از استخراج، مالک درصدی از محصول تولیدی شود، منع قانونی برای انعقاد قرارداد مشارکت در تولید وجود نخواهد داشت. بر این مبنا، قراردادهای نفتی خدماتی نیز در برخی موارد مقداری از نفت تولیدی را که متناسب با هزینه‌ها و دستمزد پیمانکار است به قیمت روز در اختیار پیمانکار می‌گذارند تا او با پیدا کردن بازار مصرف و یا افزایش قیمت نفت خام بتواند از فروش نفتی که در اختیار دارد سود بیشتری کسب کند. در این نوع قراردادها اختیار دریافت نقدی و دریافت به صورت محصول به پیمانکار واگذار شده و پیمانکاران می‌توانند نسبت به مقادیر معینی نفت ادعای استحقاق کنند که این امر به آن‌ها اجازه می‌دهد بتوانند مقادیری نفت را به عنوان ذخایر در دفاتر شرکتی^۱ خود ثبت کنند. این نوع قراردادهای خرید خدمت را میتوان نوعی مشارکت در تولید کنترل شده نامید که پیمانکاران در بخشی از نفت شریک می‌شوند ولی میزان سهم آن‌ها از نفت تولیدی بر اساس دلار به ازای هر بشکه نفت تعیین می‌گردد (شیروی، ۱۳۹۵: ۴۳۱-۴۳۴). همچنین در قراردادهای بیع متقابل ایران که خرید خدمت محسوب می‌شوند بر اساس ضمیمه‌ای قراردادی، شرکت ملی نفت ایران این امکان را می‌یافت تا با فروش بخشی از نفت تولیدی میدان به صورت قرارداد بلند مدت^۲ به پیمانکار هزینه‌های آن‌ها را بازپرداخت کند.

به دلیل اهمیت موضوع، در تصویب‌نامه دوم عبارتی به آخر بند (پ) ماده (۳) اضافه شد که مقرر می‌داشت: تشخیص پرداخت به پیمانکار از طریق تحویل محصول میدان^۳ یا مخزن یا عواید آن به جای محصول^۴ (تا پایان پرداخت مطالبات پیمانکار) با شرکت ملی نفت ایران است. نکته‌ی حایز اهمیت این است با وجود اضافه شدن این بند

1. Booking reserves
2. Long-Term Crude Oil Sales Agreement
3. Pay in cash
4. Pay in kind

نمی‌توان الگوی جدید قراردادی را نوعی مشارکت در تولید دانست زیرا همچنان اختیار پرداخت به صورت محصول یا نقدی برای کارفرما وجود دارد و سرمایه‌گذاران خارجی مستحق به دریافت میزانی خاص از نفت تولیدی نمی‌باشند. گرچه با فرض مشارکت در تولید تلقی نمودن این الگوی قراردادی نیز، منع قانونی در بکارگیری آن وجود ندارد.

۲-۷-۲- تغییر در درصدهای قابل تخصیص از تولیدات میدان برای بازپرداخت هزینه‌ها با تکیه بر ظرفیت گاز

به موجب بند (پ) ماده (۶) تصویب‌نامه اول، پرداخت دستمزد برای تولید هر بشکه نفت از میدان‌ها یا مخزن‌های نفتی و یا هر فوت مکعب گاز و هر بشکه میعانات گازی از میدان‌ها یا مخازن گازی مستقل، بازپرداخت هزینه‌ها حسب مورد از محل «حداکثر پنجاه درصد از محصولات میدان و عواید آن بر پایه قیمت روز فروش محصول» پس از رسیدن به تولید اولیه انجام می‌شود. در تصویب‌نامه‌ی دوم چند مورد اصلاح بر روی بند (پ) ماده (۶) صورت گرفت که مهم‌ترین آن، مربوط به افزایش درصد تخصیصی از میداین و مخازن گازی است که تصویب‌نامه دوم با حفظ درصد تخصیصی برای نفت، درصد تخصیصی گاز برای بازپرداخت هزینه‌ها را از ۵۰ درصد به ۷۵ درصد افزایش داد که برخی از مفسرین دلیل ذکر درصد بالاتر برای میداین گازی را ناشی از قیمت پایین تر گاز نسبت به نفت _ مخصوصاً در فرضی که گاز تولیدی تحویل شرکت ملی گاز برای مصارف داخلی می‌شود - می‌دانند و این اصلاح را در توجیه‌پذیر شدن و اقتصادی بودن پروژه‌ها موثر دانسته‌اند (نیکبخت و موسوی، ۱۳۹۷: ۸۱).

۲-۷-۳- حذف اختیار شرکت نفت در تخصیص بلوک اکتشافی جایگزین^۱

با توجه به اینکه در قراردادهای بیع متقابل فعالیت‌های اکتشافی^۲ و هزینه‌های آن بر عهده پیمانکار بوده و اگر میدان تجاری کشف نمی‌شد قرارداد خود به خود خاتمه پیدا می‌کرد و با منفسخ شدن قرارداد هرگونه هزینه‌ای که پیمانکار در رابطه با فعالیت‌های اکتشافی انجام داده بود، صرفاً بر عهده ی خود او بود (ابراهیمی و شیروی، ۱۳۸۸(ب): ۲۵۹). در تصویب‌نامه اول در راستای جذاب‌تر کردن شرایط قراردادی در نظر

1. Alternative Exploration block
2. Exploration operations

شرکت‌های نفتی خارجی، بموجب تبصره (۲) ماده (۶) به اختیار کارفرما در واگذاری بلوک اکتشافی دیگر در صورت عدم کشف میدان تجاری به پیمانکار با همان شرایط قراردادی تصریح کرد که در پی انتقاداتی که برانگیخت، این تبصره در تصویب نامه دوم حذف گردید و در مورد این موضوع سکوت کرد. نکته‌ای که در مورد این حذف شایان ذکر است، این است که همچنان با حذف چنین اختیاری از متن مصوبه، امکان منعقد کردن قراردادی با چنین شرط ضمن عقدی همچنان جایز می‌نماید.

۲-۷-۴- پرداخت دستمزد در صورت عدم تکافوی عایدات میدان

اگر به دنبال الزام قانونی برای ریسک پذیر بودن قراردادهای خدمات^۱ در الگوی جدید قراردادهای نفت و گاز ایران باشیم، بی‌شک باید به متن بند (ت) ماده (۳) تصویب‌نامه اول شرایط عمومی قراردادهای بالادستی نفت و گاز استناد کنیم که بیان می‌کند: کلیه خطرات، ریسک‌ها و هزینه‌ها در صورت عدم کشف میدان یا مخزن تجاری یا عدم دستیابی به اهداف مورد نظر قراردادی و یا ناکافی بودن محصول میدان یا مخزن برای استهلاک تعهدات مالی ایجاد شده «بر عهده‌ی طرف دوم قرارداد است». در انتهای بند مذکور برای عادلانه‌تر شدن قرارداد، استثنایی وارد می‌کند که مطابق آن صرفاً در حالتی که میزان تولید تخصیص داده شده برای بازپرداخت هزینه‌های انجام شده توسط پیمانکار تکافوی بازپرداخت در طول مدت قرارداد را نداشته باشد، می‌توان برای بازپرداخت هزینه‌های وی دوره‌ی طولانی‌تری در قرارداد پیش‌بینی کرد. طرز بیان ماده و تاکید بر روی لفظ «هزینه‌ها» این نگرانی را برای سرمایه‌گذاران خارجی ایجاد می‌کرد که این ماده نسبت به دستمزد متعلقه آنان بی‌تفاوت است و گویا بازپرداخت دستمزد آنان، در صورت عدم تکافوی تولیدات در مدت قرارداد غیرقابل پرداخت است. در تصویب‌نامه دوم، نظر به این نگرانی، تبصره‌ای اضافه شد که دو موضوع را تبیین می‌کرد: اولی اینکه «دستمزد متعلقه» نیز در متن تبصره وارد شد و واژه‌ی عام «مطالبات» در صدر ماده علاوه بر هزینه‌ها شامل دستمزد هم شد، دومی اضافه کردن واژه جنجالی «از همان مخزن» به انتهای تبصره بود. جالب اینکه قبل از اصلاح ماده و ایجاد این حکم، با توجه به تحولات قانونی معاصر کشور امکان بازپرداخت از عواید میدان‌های دیگر در

1. Risk Service Contract

قراردادهای بیع متقابل در قبل وجود داشت (ابراهیمی و صادقی مقدم، ۱۳۹۱: ۹). این اصلاح درحالی صورت گرفت که یکی از انتقادهای اساسی از طرف سرمایه‌گذاران خارجی این بود که محل بازپرداخت نباید دقیقا از همان مخزن موضوع قرارداد باشد و شرکت‌های خارجی ابراز داشتند که مایل هستند اگر تولیدات میدان برای بازپرداخت هزینه کافی نباشد، بتوانند از تولیدات میادین و مخازن دیگر استفاده کنند (بایندهمان، ۱۹۹۹: ۸۱). با وجود اینکه پاسخ‌هایی^۱ در راستای تایید این محدودیت ذکر شده است، اما نمی‌توان انگاشت که پرداخت دستمزد از میادین دیگر یا از طرق دیگر، با نظم عمومی و اقتصادی ایران گره خورده و صرف پرداخت دستمزد از همان میدان، جزء قواعد آمره و الزامی صنعت نفت ایران به شمار برود.

۲-۷-۵- تصریح به چگونگی تعیین دستمزد و تغییراتی در رابطه با مبنای برنده شدن در مناقصه

تصویب‌نامه اول در بند (ث) ماده (۳) بیان داشت: «پذیرش دستمزد متناسب با شرایط و تولید اضافی ناشی از هر طرح با هدف ایجاد انگیزه در طرف دوم قرارداد، برای بکارگیری روش‌های بهینه و فناوری‌های نوین و پیشرفته در مراحل کار خود است». در این متن، روش تخمین دستمزد تصریح نشده و از نرخ بازگشت سرمایه^۲ حرفی به میان نیامده بود. به هر روی، در تصویب‌نامه دوم قانون‌گذار صراحتا بیان کرد که در پذیرش دستمزد، هدف تامین نرخ بازگشت سرمایه مورد انتظار، باید مورد توجه قرار گیرد. در انتهای بند (ب) ماده (۶) تصویب‌نامه اول عبارتی بود که معیار تعیین شرکت برنده در مناقصات را صراحتا میزان «فی» یا دستمزد اعلامی توسط آن شرکت‌ها اعلام می‌کرد با این منطوق که: «این دستمزد، مبنای اصلی تعیین شرکت برنده است»، این عبارت در تصویب نامه دوم به این شکل اصلاح شد: «این دستمزد، یکی از مبانی اصلی تعیین شرکت برنده می‌باشد»، البته برخلاف نظر برخی مفسرین که این طرز بیان تصویب نامه

۱. اینطور بیان می‌کنند که اگرچه این انتقاد از دید پیمانکار و سرمایه‌گذار خارجی وارد به نظر می‌آید، اما مصالح شرکت ملی نفت ایجاب می‌کند تضمین منافع متقابل بازپرداخت‌ها و سود پیمانکار را فقط از محل تولیدات همان میدان تامین نماید تا پیمانکار در اجرای پروژه دقت کافی را مبذول دارد، همچنین موانع قانونی مثل برنامه‌های توسعه ۵ساله را توجهی در محدود کردن بازپرداخت به میدان موضوع قرارداد می‌دانند.

2. ROR (Rate of return)

اول را دارای مفسده می‌دانند (نیکبخت و موسوی، ۱۳۹۷: ۸۰) و بیان می‌کنند دیگر معیارها مثل میزان هزینه‌ها در تعیین برنده توسط شرکت ملی نفت اصلا مورد توجه قرار نمی‌گیرد. پس محدود کردن ملاک‌های شرکت برنده به یک معیار احتمالی (دستمزد) منطقی نیست و به نظر نمی‌رسد مطلوب قانون‌گذار باشد (ابراهیمی و مداحی نسب، ۲۰۱۷: ۲).

۲-۸- شرط محرمانگی^۱

به علت گره خوردن نفت با مسایل سیاسی و امنیتی کشورها، اطلاعات موضوع قراردادهای نفتی برای کشور صاحب مخزن در رده اطلاعات محرمانه دسته بندی می‌شود، از طرفی شرکت‌های سرمایه‌گذار نیز به عنوان طرف دیگر قرارداد سود خود را در حفظ اطلاعات و اسرار تجاریشان^۲ می‌بینند. هرچند که در قراردادهای سابق نفتی و گازی جمهوری اسلامی ایران قرارداد محرمانگی وجود داشت، اما در تصویب‌نامه اول حرفی از شرط محرمانگی و الزام به وجود آن در قراردادهای جدید نفتی ایران به میان نیامده بود که در نهایت بموجب ماده (۱۳) تصویب‌نامه دوم مورد حکم واقع شد. در مردادماه سال ۱۳۹۵ ه.ش، هیات‌وزیران مصوبه‌ای^۳ را در مورد نحوه نظارت بر انعقاد و اجرای قراردادهای نفتی تصویب کرد که شیوه نظارت و مراجع صالح نظارتی بر قراردادهای نفتی را مشخص می‌نمود. هیات دولت طی جلسه‌ای در شهریورماه ۱۳۹۵ ه.ش مواردی را به تصویب‌نامه مذکور اضافه کرد که یکی از موارد اصلاحی مربوط به شرط محرمانگی بود. طبق این اصلاح: «متن سند نمونه رازداری و محرمانگی موضوع ماده (۱۳) مصوبه دولت در خصوص شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز به تصویب شورای عالی امنیت ملی خواهد رسید». بر اساس این حکم، دستورالعملی سری و طبقه بندی شده در شورای عالی امنیت تهیه شد که متن قرارداد حفظ محرمانگی موضوع قراردادهای نفت و گاز را مطابق با آن تنظیم کرده اند. باید خاطر نشان کرد که شورای عالی امنیت ملی نباید به منزله مرجعی جداگانه برای

1. Confidentiality Agreement (CA) or Non-Disclosure Agreement (NDA)

2. Trade secrets

۳. تصویب نامه شماره ۵۷۲۲۲/ت/۵۳۲۶۷ه با موضوع نحوه نظارت بر انعقاد و قرارداد های نفتی در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۱۶ توسط هیات وزیران تصویب شد و با دستور معاون اول رییس جمهور به وزارتخانه های مرتبط ابلاغ گردید.

تصویب قراردادهای نفتی به شمار رود و این وظیفه مهم، طبق قانون بر عهده مجلس شورای اسلامی است. به نظر می‌رسد صرفاً «متن نمونه رازداری» باید به تایید این نهاد برسد و مصوبه‌ی اخیر درصدد اضافه کردن یک نهاد غیرتخصصی برای نظارت بر قراردادهای نفتی و موضوعات آن نیست. در نظر برخی از حقوق‌دانان، قانون‌گذار به درستی مدتی برای قراردادهای حفظ محرمانگی ذکر نکرده و این موضوع را به مفاد قرارداد واگذار نموده است. به عنوان نمونه، در قراردادهای بیع متقابل صنعت نفت ایران، تعهد محرمانگی برای پیمانکاران مدت خاصی ندارد، اما در قرارداد رومیلی عراق این مدت ۳ سال از زمان فسخ یا انقضای آن معین شده است. به طور کلی این مدت حسب نوع قرارداد و اطلاعات آن ممکن است متفاوت باشد (شیروی، ۱۳۹۵: ۵۰۰).

۲-۹- تعیین تکلیف قراردادهای نفتی خارج از شمول مصوبه

نظر به اینکه کارشناسان صنعت نفت و گاز با استفاده از تجربیات حاصله از سه نسل اول قراردادهای بیع متقابل و با توجه به نگرانی‌هایی که نسبت به این دسته از قراردادها وجود داشت، اقدام به طراحی الگوی جدید قراردادهای بالادستی نفت و گاز (IPC) کردند (ابراهیمی و شیرجیان، ۱۳۹۳: ۳۲) انتظار می‌رفت که الگوی جدید مطرح شده در تصویب‌نامه اول جایگزین بیع متقابل شود، شاید به همین دلیل در متن این تصویب‌نامه در هیچ ماده‌ای بیع متقابل و احکام آن‌ها بازگو نشد. نهایتاً در تصویب‌نامه دوم با اضافه شدن ماده (۱۲)، قراردادهای خارج از شمول مصوبه از جمله بیع متقابل مورد حکم قرار گرفت. طبق این ماده شرکت ملی نفت تنها در یک مورد با اجازه وزیر نفت امکان انعقاد قراردادهای بیع متقابل را پیدا می‌کند، این مورد قراردادهای توسعه «میدان کشف شده و توسعه نیافته» است. با توجه به ماده (۱۲)، این نوع قراردادها نیز بجز در مورد پرداخت حق الزحمه^۱ که به روال معمول و سابق قراردادهای بیع متقابل منعقد می‌شود، در سایر شرایط مالی و حقوقی، مشابه با الگوی جدید قراردادهای نفتی ایران است.

ماده (۱۵) تصویب‌نامه اصلاحی نیز به صراحت قراردادهایی را که مسولیت عملکرد مخزن در دوره بهره برداری با طرف دوم قرارداد نیست و بازپرداخت هزینه‌ها و

1. Remuneration fee

دستمزد منوط به موفقیت در تولید نفت و گاز نیستند^۱ (قراردادهای غیر از الگوی جدید و بیع متقابل) را از شمول مصوبه خارج کرده است. این قراردادها که در متن مصوبه به صورت غیرحصری برشمرده شده است، کماکان تابع قوانین و قواعد مربوط به خود هستند.

۳- اصلاحات تصویب نامه دوم مورخ شهریور ۱۳۹۵ ش.

۳-۱- تحدید اساسی قراردادهای تحت شمول مصوبه

مهم ترین تغییری که در اصلاحیه تصویب نامه دوم، شرایط عمومی و الگوی قراردادهای جدید ایران را متاثر کرد، اضافه شدن تبصره‌ای ذیل ماده (۲) بود که به طور کلی محدوده قرارداد و مخازن مشمول تصویب نامه را مضیق و محدود ساخت. این اصلاحیه بیان نمود که قراردادهای نفتی موضوع این تصویب نامه در محدوده‌های زیر اجرایی می‌شوند:

- قراردادهای توسعه مخازن مشترک،
 - قراردادهای اکتشاف، توسعه و بهره برداری از میادین و مخازنی که اکتشاف نشده است،
 - قراردادهای بهره برداری از مخازن با ضریب بازیافت زیر بیست درصد (۲۰٪)،
 - میادین و مخازن دریای خزر، دریای عمان و مناطق شرق و شمال کشور.
- اصلاح فوق، محدوده قراردادهای تحت شمول مصوبه را به صورت ملموس کاهش داده است، به طوری که شرایط عمومی اعلام شده برای قراردادهای جدید بالادستی صنعت نفت و گاز ایران تنها حاکم بر بخش محدودی از قراردادها است. با این توضیح، دامنه مصوبه به شدت از دامنه قراردادهای موضوع صنعت نفت کوچک تر شد و شرکت ملی نفت به بهانه ی عدم شمول این مصوبه به قرارداد هایی مانند بهره برداری از مخازنی که ۲۱ درصد ضریب بازیافت دارد، به راحتی می‌تواند از شرایط موجود در این مصوبه عدول کرده و قرارداد منعطف تری را با طرف مقابل خود منعقد کند. همچنین همانطور که بیان شد، انعقاد قرارداد بیع متقابل به اجازه وزارت نفت نیاز دارد و صرفا محدود به

1. EPC / E&C / EPCF

مخازنی است که «کشف شده اما توسعه نیافته»^۱ است. حال با جمع این اصلاحات معلوم می‌شود که بخش عمده‌ای از قراردادهای حوزه بالادستی صنعت نفت و گاز بالاتکلیف باقی مانده است.

۳-۲- حمایت از شرکت‌های ایرانی اکتشاف و تولید^۲

همانگونه که بیان شد، شرکت‌های ایرانی اکتشاف و تولید در دوره بهره‌برداری به جای شرکت‌های خارجی و یا مشترک باید حضور داشته باشند و در راستای تقویت منابع داخلی و شرکت‌های بومی به آنها اجازه داده شد که تحت شرایطی، زمام کار را بر عهده بگیرند. به همین منظور، شرایط تسهیل‌گری را برای آنها فراهم دیده‌اند تا ریسک‌های شرکت ایرانی را کاهش دهند. در این راستا در اصلاحیه تصویب‌نامه دوم تبصره‌ای به بند (الف) ماده (۴) اضافه شد که بیان می‌داشت: «جهت حمایت از شرکت‌های ایرانی اکتشاف و تولید، دولت در تامین تسهیلات مالی از بانک‌ها برای آنها اولویت قایل شود». این تبصره مختصر که بدون پرداختن به شرایط و ضمانت اجرا صرفاً تکلیفی را بر دولت بار کرده، می‌تواند مبنای قانونی خوبی را در راستای چنین حمایت‌هایی از شرکت‌های ایرانی اکتشاف و تولید فراهم کند. در قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه^۳ نیز در مواد مختلفی این دید حمایتی از طرف قانون‌گذار مورد تأکید قرار گرفته است. به عنوان نمونه در بند ج ماده ۴۸، قانون‌گذار وزارت نفت را موظف می‌کند که تمهیدات لازم را برای استفاده از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های شرکت‌های خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی برای سرمایه‌گذاری در فعالیتهای اکتشاف، تولید و بهره‌برداری (نه مالکیت) میداین نفت و گاز بویژه میداین مشترک در چهارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به عمل آورد.

۱. ماده ۱۲ تصویب‌نامه دوم اصلاحی مصوب مرداد ۱۳۹۵

2. Exploration and production (E&P)

۳. قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶ - ۱۴۰۰) مصوب جلسه علنی روز شنبه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ که با نامه ی شماره ۱۰۴/۱۰۵۹۸۶ در روز ۱۳۹۵/۱۲/۲۵ ابلاغ شد.

۳-۳- تعیین تکلیف مالکیت و اعمال حقوق مالکانه در صنعت نفت و گاز

تصویب‌نامه اول در بند (ث) ماده (۱۱) در بحث مالکیت نفت و گاز بیان می‌نمود که نفت، میعانات گازی و نیز هرگونه فرآورده جانبی حاصله از تولید کلا «متعلق به کارفرما است»، با توجه به اینکه کارفرما در قراردادهای موضوع این تصویب‌نامه، شرکت ملی نفت ایران یا شرکت‌های تابعه آن‌ها هستند،^۱ این طرز نگارش ماده که با نظریات فقهی مانند انفال دانستن منابع نفتی و مبانی قانونی^۲ سابق همخوانی نداشت سولاتی را در ذهن منتقدان پدید آورد و در نهایت به اصلاح اساسی این ماده در تصویب‌نامه دوم انجامید. در متن تصویب‌نامه دوم بند (ث) ماده (۱۱) در مورد مسئله مالکیت و حاکمیت نفت اینچنین آمد: «نفت، گاز یا میعانات گازی و دیگر مواد موجود در مخازن»^۳ موضوع قرارداد کلا «متعلق به جمهوری اسلامی ایران» و نفت، میعانات گازی و نیز هرگونه فرآورده جانبی «حاصله از تولید»، کلا «متعلق به کارفرما» میباشد. از ظاهر این ماده بر می‌آید که قانون‌گذار قصد داشته تا برای اولین بار نفت داخل در مخازن را از نفت تولیدی^۴ تفکیک کند و مالکیت و احکام آن را برای هر کدام، جداگانه بیان نماید تا هرچه بیشتر خود را از تعارض با فقه و قانون برهاند. با تمام تلاش‌هایی که انجام شد در نهایت در اصلاحیه تصویب‌نامه دوم مورخ شهریور ۱۳۹۵، برای آخرین بار، بند (ث) ماده (۱۱) بازبینی نهایی شد و به این شکل در آمد: نفت، گاز یا میعانات گازی و دیگر مواد موجود در مخازن موضوع قرارداد کلاً «متعلق به جمهوری اسلامی ایران» است. همچنین «اعمال حقوق مالکانه» در خصوص نفت، گاز یا میعانات گازی و نیز هرگونه فرآورده جانبی حاصله از تولید «بر عهده کارفرما» می‌باشد. نتیجتاً در آخرین اصلاح تصویب‌نامه شرایط عمومی قراردادهای بالادستی، بحث مالکیت نفت و گاز از حاکمیت منابع نفتی به ترتیبی که توضیح داده شد تفکیک گردید.

۱. بند ذ ماده ۱ تصویب‌نامه شرایط عمومی، ساختارهای حاکم بر قرارداد های بالادستی مصوب ۱۳۹۵/۵/۱۳ : طرف اول قرارداد شرکت ملی نفت ایران و شرکت های تابعه آن به نمایندگی از آن شرکت که در این تصویب‌نامه به عنوان کارفرما نیز نامیده میشود.

۲. ماده ۲ قانون نفت ۱۳۶۶ اصلاحی ۱۳۹۰ : کلیه منابع نفتی جز انفال و ثروتهای عمومی است. اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی بر منابع مذکور به نمایندگی از طرف حکومت اسلامی بر عهده وزارت نفت است.

3. Oil in place

۴. برای تفصیل این بحث ر.ک به: تحلیل حقوقی قراردادهای نفتی، فرهاد ایرانیو، چاپ اول ۱۳۹۳

۳-۴- حذف امکان تمدید مدت قرارداد

تعیین مدت قرارداد که یکی از ارکان اساسی قراردادهای موضوع نفت است، در تصویب‌نامه اول مورد حکم قرار گرفته بود. به این ترتیب که حداکثر ۲۰ سال از تاریخ شروع عملیات توسعه، قراردادهای نفتی می‌توانند به طول بیانجامند، با این توضیح که طول دوره اکتشاف به صورت جداگانه محاسبه و حسب مورد به دوره قرارداد مزبور اضافه می‌شود.^۱ در این ماده، حکم دیگری نیز وجود داشت که بیان می‌کرد: «دوره ۲۰ ساله در طرح‌های افزایش ضریب بازیافت مخازن و یا افزایش تولید^۲ تا مدت ۵ سال قابل تمدید است». امکان تمدید مدت قرارداد این نگرانی را ایجاد می‌کرد که پیمانکار با در نظر گرفتن امکان تمدید از تعهدات خود سر باز زند یا نسبت به آن‌ها در دوره اصلی قرارداد اهمال ورزد. در اصلاحیه تصویب‌نامه دوم، امکان تمدید مدت قرارداد^۳ حذف گردید و متن ماده (۷) بدین شکل اصلاح شد: «در قراردادهای موضوع این تصویب‌نامه وزارت نفت مجاز است دوره قرارداد را متناسب با زمان مورد نیاز اجرای طرح‌ها و حداکثر تا ۲۰ سال در نظر بگیرد». در مورد طرح‌های پیوسته اکتشاف، توسعه و بهره‌برداری، دوره اکتشاف حسب مورد به دوره یاد شده قرارداد اضافه می‌گردد. همچنین با توجه به ادبیات استفاده شده در این ماده، زمان ذکر شده برای قراردادهای بالادستی صنعت نفت و گاز ایران به صورت غیرقابل عدول، ۲۰ سال به علاوه ی طول مدت اکتشاف است و امکان انعقاد قراردادی با طول مدت بیشتر در حوزه‌های بالادستی نفت و گاز وجود ندارد.

۴- نتیجه

با توجه به اهمیت قراردادهای بالادستی نفت و گاز از لحاظ اقتصادی و سیاسی برای ایران و همچنین نیاز به جذب پیمانکاران صاحب دانش فنی و سرمایه‌گذاران خارجی، دولت ایران با توجه به اختیاراتی که به وسیله قانون وظایف و اختیارات مصوب سال ۱۳۹۱ ه.ش برای وزارت نفت مقرر شده بود، مبادرت به طراحی الگوی جدید قراردادی

۱. ماده ۷ تصویب‌نامه شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز

2. EOR / IOR (Enhance Oil Recovery / Improve Oil Recovery)

3. Extension of agreement

نمود. این الگوی جدید بموجب تصویب‌نامه «شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت‌وگاز» مصوب ۱۳۹۴ ه.ش و اصلاحات بعدی ابلاغ گردید. ارزیابی مفاد و احکام مقرر در تصویب‌نامه نشان می‌دهد که الگوی جدید قراردادی سازوکاری جهت سهیم نمودن پیمانکار (سرمایه‌گذار خارجی) در مراحل اکتشاف، توسعه و بهره‌برداری تعیین نموده است و رویکرد قراردادی آن از خدماتی محض به سمت مشارکت در تولید متمایل گردیده است. دلایل مطروحه در تعارض این الگوی مصوب با قوانین و مقررات بالادستی نیز، حتی با فرض انعقاد قرارداد مشارکت در تولید نیز، در نظام حقوقی فعلی ایران یافت نمی‌شود. بنابراین محدودیت قانونی در انعقاد الگوی جدید و حتی الگوی مشارکت در تولید قابل اثبات نمی‌نماید و قابل تصور است. با توجه به تغییرات اساسی که در این مصوبه در سه نوبت صورت پذیرفت محدوده قراردادهای جدید بالادستی نفتی که تحت شمول تصویب‌نامه بودند به شدت کاهش یافت.

از طرف دیگر با تدقیق در تصویب‌نامه مورد اشاره و اصلاحات بعدی آن، در می‌بایم که نظر به پیچیدگی‌های قراردادی-مالی الگوی جدید قراردادهای بالادستی، این الگو باید در پرتو یک نظام حقوقی واحد و با توجه به تمام اصلاحات انجام شده تبیین گردد و معیارها و احکام حقوقی بکارگیری انواع الگوهای قراردادی، تحت تاثیر ملاحظات مدیریتی و سیاسی واقع نگردد. بنابراین، نظام حقوقی فعلی کشور ایران، تدوین الگوهای جدید قراردادی متنوع و با دامنه گسترده‌تر را جهت بهره‌گیری از الگوهای به‌روز مورد استفاده در سطح جهانی، محدود نمی‌سازد. این موضوع به شدت از نظر اقتصادی برای پروژه‌های بالادستی صنعت نفت تاثیرگذار است به نحوی که با کمتر شدن محدودیت‌ها در شراکت با پیمانکاران یا بازپرداخت منعطف‌تر هزینه‌های و یا تغییر مبنای دستمزد ایشان راه را برای انعقاد قرارداد با شرکت‌های دارای فناوری روز دنیا می‌گشاید که از این منظر بسیار قابل توجه است.

منابع

- ابراهیم پور، عادل، باقری محمود. ۱۳۹۵، «تحلیلی بر شرط پذیرش مسئولیت و جبران خسارت (مورد کاوی قراردادهای نفت و گاز)»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۲۰، شماره ۳، صص ۱-۲۶
- ابراهیمی، سید نصراله، کهن نژاد، روح اله. ۱۳۹۵، «چالش‌های قانونی استفاده از قراردادهای مشارکت در تولید صنعت نفت و گاز»، فصلنامه راهبرد، سال ۲۵ شماره ۷۹، صص ۱۵۶-۱۳۷
- ابراهیمی، نصراله، خوش چهره، فاطمه. ۱۳۹۴، «استفاده، انتقال و توسعه تکنولوژی در صنایع بالادستی نفت و گاز ایران»، فصلنامه حقوق پزشکی، ویژه نامه حقوق مالکیت فکری، صص ۶۵-۱۰۰
- ابراهیمی، نصراله، شیروی، عبدالحسین. ۱۳۸۸، «اکتشاف و توسعه میادین نفتی ایران از طریق قراردادهای بیع متقابل»، مجله حقوقی بین‌المللی، نشریه مرکز امور بین‌المللی ریاست جمهوری سال ۲۶ شماره ۴۱، صص ۲۶۲-۲۴۳ (ب)
- ابراهیمی، نصراله، عبدالحسین شیروی. ۱۳۹۲، «جایگاه قراردادهای بیع متقابل در پروژه‌های بالادستی نفت و گاز ایران و مقایسه آن با قراردادهای مشارکت در تولید» مجله حقوقی بین‌المللی شماره ۴۹، صص ۲۱۵-۲۳۲ (الف)
- ایرانپور، فرهاد. ۱۳۸۹، «مالکیت و مفهوم آن در قراردادهای نفتی» فصلنامه حقوق خصوصی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۰، شماره ۱، صص ۳۲-۶۵
- ایرانپور، فرهاد. ۱۳۹۳، تحلیل حقوقی قراردادهای نفتی، تهران. نشر رخ داد نو
- جعفریان، مریم، صفراپی، محمودرضا، ۱۴۰۲، «تولید صیانتی و مدیریت مخازن نفتی و نقش آن در حفاظت از منابع ملی»، فصلنامه مطالعات اقتصاد انرژی، شماره ۷۹
- داراب پور، مهرباب، شیخی، فاطمه، ۱۴۰۳، «تحلیل اقتصادی جایگاه ثمن گاز در قراردادهای بلند مدت فروش گاز طبیعی»، فصلنامه مطالعات اقتصاد انرژی، شماره ۸۰
- شیروی، عبدالحسین. ۱۳۹۵، حقوق نفت و گاز، تهران. نشر میزان

- شیربجیان، محمد. ۱۳۹۳، «قراردادهای بالادستی نفت و گاز نظام جمهوری اسلامی ایران و تبیین دلالت‌های قانونی و الزامات قراردادهای جدید»، فصلنامه اقتصاد انرژی ایران، سال سوم، شماره ۱۰، صص ۱-۳۹.
- صابر، محمدرضا. ۱۳۸۹، بیع متقابل در بخش بالادستی نفت و گاز، تهران. نشر دادگستر
- صادقی مقدم محمد محسن، سراج نرگس. ۱۳۹۱، «انتقادهای وارده بر قراردادهای بیع متقابل صنعت نفت و گاز و پاسخ‌های آن»، فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۲ شماره ۴، صص ۱-۱۹.
- طباطبایی، علیرضا، ۱۳۹۴، «روش شناسی و ابزار تحقیق در حقوق نفت و گاز»، مطالعات حقوق انرژی، دوره ۱، شماره ۲، صص ۱۳۹ تا ۱۵۲.
- قاسمی، غلامحسین، حاجیان، محمد مهدی، ۱۴۰۱، «استفاده از راهکارهای خارج از قرارداد و شروط مقداری جهت افزایش پایداری و ثبات قراردادهای بلند مدت فروش گاز طبیعی، فصلنامه مطالعات اقتصاد انرژی»، شماره ۷۳
- نیکبخت حمیدرضا، موسوی سید حسن، ۱۳۹۷، «شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۸۲، صص ۶۱-۸۴.
- Bindemann, Kristen, 1999, "Production sharing agreement", An Economic Analysis, oxford institute for energy studies.
- Bunter Michael, march 2003, "Iranian buy-back agreement", vol. I, page 11 at www.geoconsulting.co.uk.
- Callahan Michael, 2005, "construction change order claims", ASPEN publishers, second edition.
- Ebrahimi and Maddahinasab, 2017, "Controlling contractor's Rate of Return (ROR) in Risk-Service contracts with R-Factor mechanism Oil Gas Law Intelligence OGEL, (B).