

قانون المحروقات في الجزائر وإشكالية الرهانات المتضاربة

قراءة في تطور الأطر القانونية والمؤسسية لقطاع المحروقات في الجزائر

د. قوي بوحنية

أستاذ محاضر، عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة قاصدي مرباح - ورقلة

أ. محمد خميس

أستاذ مساعد، قسم العلوم السياسية

جامعة قاصدي مرباح - ورقلة

ملخص:

تحاول هذه الورقة البحثية قراءة التحولات الأساسية التي عرفتھا الأطر القانونية والتشريعية لقانون المحروقات في الجزائر، بحيث ارتبطت هذه التحولات بظروف وسياقات خاصة، بحيث جاءت بعض التعديلات وفقا لأوامر، وذلك لرغبة السلطات الجزائرية في إزاحة اللبس عن الأطر القانونية وآليات تنفيذها، لقد عرف قطاع المحروقات في الجزائر آخر تعديل مع بداية سنة 2013، ولكن يرى الكثير من الملاحظين أن هذا الإطار القانوني يبدو خجولا، وغير مرض للكثير من الأطراف، وخاصة شركات النفط والغاز العالمية التي تنظر بتوجس إلى نظام العقود والبنية المؤسسية للتعديل الجديد، ومدى تلائمه مع خيارات فتح سوق المحروقات، وتوجهات السوق العالمية للطاقة.

Abstract:

This paper aims at analysing the key transformations in Algerian hydrocarbon legislations; the hydrocarbon law had been changed and amended in Algeria in several contexts and different stakes, including amendment by ordinance to enable the legislation body a better understanding of the law implementation, and the new enactment of 2013 has established new institutional framework but, seems gloomy and insufficient according to many experts, and also raises the same concerns of International Oil & Gas Companies about institutional and contractual regime, the market liberalizing options and the changes in global petroleum industry.

تمهيد

يعتبر قطاع المحروقات في الجزائر أهم القطاعات الاقتصادية بحيث يمثل معدل 70 % من عائدات ميزانية الدولة كما يساهم بنسبة 35% من الناتج الداخلي الخام، وحوالي 98% من العائدات الخارجية للجزائر، وفضلا عن ذلك، فالجزائر تعتبر المنتج رقم 12 عالميا للنفط بمقدار 1.2 مليون برميل يوميا، كما أنها المصدر الخامس للغاز عالميا بما يعادل 60 مليار متر مكعب، وتؤكد هذه المؤشرات على أهمية قطاع المحروقات في الجزائر بحيث دفع بالحكومات الجزائرية المتعاقبة إلى وضع هذا القطاع في قمة الأولويات، من خلال السعي الدؤوب نحو تطويره وتنظيمه وجعله قاطرة التنمية في الجزائر، وقد انعكس بشكل مباشر على الإطار القانوني والمؤسسي من تعديرات وتحولات وأثارت ولا تزال تثير جدلا كبيرا.

لقد شهدت الجزائر منذ آخر تعديل قانوني في سنة 2006 انخفاضا في حجم إنتاج المحروقات البلاد بنسبة 20% خلال السنوات الخمس الماضية، وفي المقابل فقد ارتفعت نسبة الاستهلاك المحلي للنفط من 26 % من الإنتاج الكلي سنة 2005 إلى 40 % سنة 2010. ولكن بالنظر إلى هذه المؤشرات السلبية لقطاع المحروقات في الجزائر يبدو أن الأطر القانونية والتشريعية تتحمل جزءا كبيرا من المسؤولية على هذه النتائج. ولذلك سوف تحاول هذه الدراسة إعادة قراءة مسار التحولات والتغيرات في الأطر القانونية والتشريعية المتعلقة بقانون المحروقات والرهانات المتضاربة المتعلقة بها من خلال طرح الأسئلة الأساسية التالية: كيف تطورت الأطر القانونية المتعلقة بالمحروقات في الجزائر وما هي الظروف التي نشأت فيها؟ هل كانت التعديلات الجديدة على قانون المحروقات لسنة 2013 كافية لتصحيح مسار قطاع المحروقات في الجزائر؟ أم ظلت هذه التعديلات دون المستوى المأمول منه لإنهاء فترة الكساد التي يعيشها القطاع الذي لم يعلن عن أية مناقصة دولية للاستكشاف منذ سنة 2010؟ وحاولت الدراسة مقارنة هذه الأسئلة من خلال الزوايا التالية:

- أولا: قانون 1986 للمحروقات وبداية التحول

- ثانيا: قانون 2005 للمحروقات: تغيير للإطار القانوني أم استجابة للمتغيرات الدولية
- ثالثا: تعديلات 2013 على قانون 2005 للمحروقات: عود على بدء

أولاً: قانون 1986 للمحروقات وبداية التحول

لقد كان قطاع المحروقات أول قطاع مسته الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر من خلال قانون 1986 بحيث حاولت الحكومة الجزائرية إيجاد مقاربة تواءم بين سياق التحولات العالمية في قطاع الطاقة، وبين ضرورة الإصلاحات الهيكلية لقطاع الطاقة، وترتكز هذه المقاربة على الاعتماد على شركة سوناطراك الجزائرية منذ إنشائها بعد الاستقلال سنة 1964، ثم السعي إلى دعمها وتعزيزها بعد أزمة انهيار أسعار النفط سنة 1987.

إن القانون رقم 86-14 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتعلق بتحديد الأشكال القانونية لأنشطة التنقيب والاستكشاف والبحث ونقل المحروقات التي تسمح لسوناطراك بالانفتاح على الشراكة، أقر حقيقة هيمنة شركة سوناطراك على جميع أنشطة القطاع، وأقرّ عدم ثقة الدولة الجزائرية في الشركات الأجنبية للقيام بأي من هذه الأنشطة إلا من خلال الشراكة مع سوناطراك بحيث لا تقل نسبة سوناطراك عن 51٪، ووفقا للأشكال التالية:

- شراكة عقد تقاسم الانتاج (Contract Sharing Production) :
- شراكة "عقد الخدمة"
- الشراكة بالمشاركة دون شخصية قانونية حيث يؤسس الشريك الأجنبي شركة تجارية بموجب القانون الجزائري (القانون التجاري). أنظر الجداول (1) (2) (3) (4)

ويمكن أن نخلص إلى مجموعة من الملاحظات حول القواعد التنظيمية الأساسية التي رسّخها هذا القانون التالية:

1- تمنح رخص التنقيب والإنتاج بشكل حصري لشركة سوناطراك.

- 2- تسيطر سوناطراك على أنشطة نقل المحروقات بالأنايب، وعدم فتح مجال الشراكة في مجال نقل المحروقات، فيم تستطيع الوحدات الأجنبية الاعتماد على سوناطراك عند الحاجة إلى خدمات أو منشآت النقل باعتبارها المالك الوحيد لهذه المنشآت.
- 3- يسمح قانون 1986 بالشراكة في أنشطة البحث والتنقيب والإنتاج من خلال صيغة عقد تقاسم الإنتاج، بحيث تستطيع شركات النفط والغاز الاستفادة من الأرباح على النفط أو الخام والمنتجات النفطية بما لا يتجاوز 49٪ في السنة، وتخلو من أية ضرائب (Free from any tax).
- 4- تقوم سوناطراك بطرح المناقصات لاختيار الشركاء من شركات النفط والغاز وفق آلية عقود تقاسم الإنتاج، وغالبا ما تطلب الشركات دخول سوناطراك معها في شركات عقود تقاسم الإنتاج ليس بوصفها مالكة الحقوق بل بوصفها مستثمر خاص.
- 5- استفادة سوناطراك من نمطين من الحصص، الحصص الأولى تأتي من مداخيل النفط، والنفط الخام، أو من تصدير الغاز الطبيعي، والحصص الثانية تأتي من اعتبار سوناطراك مالك للسند المنجمي⁽¹⁾ (Mining title holder).
- 6- يمنح القانون العقود في مجال المحروقات السائلة فقط.
- 7- لا تمنح امتيازات في مجال الغاز.
- 8- لا يشير القانون إلى وسائل التحكيم الدولي في المنازعات التي يمكن أن تحدث.
- أما الجانب الجبائي في قانون 1986 فيتضمن ما يلي:
- الإتاوات: تبدأ من 12.5% إلى غاية 20%.
 - الضريبة على الدخل: من 65% إلى 85%.

⁽¹⁾ François Krotoff, et al., « Another Amendment to Hydrocarbons Legislation in Algeria: Back to Square One? » International Oil and Gas Finance Review, 2007, pp. 1-5.

الجدول رقم (1): مبادئ قانون 1986

ملكية احتياطي المحروقات	الدولة الجزائرية (مثلة في سوناطراك)
أنشطة الاستكشاف والاستغلال	سيطرة الدولة
الشراكة: بين الشركات الوطنية وشريك أجنبي	ممارسة أنشطة الاستكشاف والاستغلال والإنتاج

الجدول رقم (2): عقود الشراكة بالمشاركة بحسب قانون 1986:

1- تقاسم الحقوق والواجبات اعتماد على نسبة المشاركة. 2- يجب أن لا تقل نسبة سوناطراك عن 51%	شروط الشراكة association
1- يتحمل الطرف الأجنبي مخاطر الاستكشاف Exploration بشكل كامل. 2- يتشارك الطرفان في الانتاج في المكامن المكتشفة. 3- يدفع كل طرف حقوق الإتاوة والضريبة على النفط بحسب نسبته في الشراكة. 4- يمّول الطرف الأجنبي الاستثمار في مرحلة عملية الاستكشاف. 5- وفي حالة حصول الاكتشاف التجاري تقوم سوناطراك بتعويض الطرف الأجنبي عن تكاليف الاكتشاف بنسبة 51%.	خصائص الشراكة association

الجدول رقم (3): عقود تقاسم الإنتاج (PSC) بحسب قانون 1986:

مبادئ عقود تقاسم الإنتاج	يستفيد الشريك الأجنبي كتعويض عن التكاليف، وبدل أتعاب بنقل جزء من إنتاجه عبر معايير الشحن خالية من الضرائب.
خصائص عقود تقاسم الإنتاج	1- لا تتجاوز حصة الشريك الأجنبي نسبة 49% للإنتاج الكلي للحقول الجارية. 2- يتحمل الشريك الأجنبي مخاطر عملية الاستكشاف 3- تخلو أرباح الشريك الأجنبي من أية ضرائب، بحيث تتحمل سوناطراك دفع الضرائب على الدخل عن الشريك الأجنبي والتي تعادل نسبة الضريبة العامة.

الجدول رقم (4): شراكة عقد الخدمة (RSC) بحسب قانون 1986:

مبادئ عقد الخدمة	يستفيد الشريك الأجنبي كتعويض للتكاليف وبدل أتعاب على مدفوعات من النوع أو نقداً خالية من الرسوم.
خصائص عقد الخدمة	1- تسمح هذه العقود للشريك الأجنبي باختيار نوعية المخاطر التي يتحملها. 2- يعتمد الدفع على نوع المخاطر التي اختارها الشريك الأجنبي. 3- لا يستفيد الشريك الأجنبي من أية امتيازات في حقول الإنتاج.

من المفيد التذكير أن قانون 86-14 جاء في ظروف خاصة، وهي ظروف الأزمة الاقتصادية وتراجع مداخيل المبادلات الخارجية بنسبة 34%، ولذلك جاء هذا القانون من أجل فتح مجال الاستثمار الخارجي في قطاع المحروقات من خلال الشراكة مع سوناطراك، وحتى التعديلات التي مسّت القانون سنة 1991 جاءت من أجل تحسين وتعزيز هذا القانون من خلال توسيعه ليشمل مجال الغاز الطبيعي، وكذا تحسين نظام الضرائب لجعله أكثر جاذبية للاستثمار الخارجي، من خلال التخفيف من الشرط المالية والضرائب على الدخل، والتخفيف من الإتاوات (Royalties)، وبالرغم من ذلك فقد لاقى هذا القانون بعض المعارضة داخل البرلمان من أجل إدراج تعديلات تنص على عدم تجاوز نسبة الشركات الأجنبية في الشراكة 49%⁽²⁾، والأولوية كانت تعطى للاستكشاف الجديد وليس العمل في الحقول الموجودة⁽³⁾، وقد أثر ذلك سلباً على مدى تجاوب الشركات الأجنبية مع قانون 1986، الأمر الذي دفع الحكومة الجزائرية إلى إدخال تعديلات جديدة على القانون وشملت 14 تعديلاً على قانون ثم المصادقة عليها سنة 1991 وإلحاقها بقانون 1986 وسمحت هذه التعديلات الجديدة للشركات الأجنبية حق الحصول على أرباح منصفة، ومنح حق اللجوء إلى التحكيم الدولي في حالات الخلاف والتنازع⁽⁴⁾.

ساهمت تعديلات 1991 في جلب العديد من الشركات الأجنبية إلى إبرام عقود الاستكشاف في الجزائر طوال عقد التسعينيات بالرغم من الأزمة السياسية والأمنية الخطيرة التي كانت تعيشها الجزائر⁽⁵⁾. ويمكن أن نلخص تعديلات سنة 1991 فيما يلي:

⁽²⁾ Article 24, loi n°91-21 du 04 décembre 1991

⁽³⁾ Loi n° 86-14 du 19 août 1986

⁽⁴⁾ Article 63, loi n°91-21 du 04 décembre 1991

⁽⁵⁾ Bassam Fattouh, North African Oil and Foreign Investment in Changing Market Conditions, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2008, p, 10.

- 1- إدراج آلية للتحكيم الدولي.
- 2- إدراج الشراكة في الحقل المكتشفة سلفاً.
- 3- منح امتيازات في مجال الغاز.
- 4- فتح مجال الاستثمار للشركات الأجنبية في مجال نقل المحروقات بالأنابيب.
- 5- تخفيض الإتاوات إلى 10%.
- 6- تخفيض الضريبة على الدخل إلى 42%.

إن قانون 86-14 أعطى الحق لشركة سوناطراك الحصول على نسبة 51% من أية عقود تخصّ التنقيب والبحث والاستكشاف أو الإنتاج في مجال المحروقات في الجزائر، ومن الجدير بالذكر أن هذا القانون جعل شركة سوناطراك في وضع مؤسسي معقد من خلال المسؤولية الملقاة على عاتقها في إدارة قطاع المحروقات، فقد أصبحت شركة سوناطراك تحت طائلة قانون 86-14 تضطلع بدورين متناقضين في فحواهما، الأول تظهر فيه سوناطراك على أنها متعامل اقتصادي يستثمر في قطاع النفط والغاز مثل أية شركة نفطية في العالم، الثاني: تظهر فيه سوناطراك تلعب دور سلطة الضبط والتنظيم لقطاع المحروقات (Regulatory Authority) (وهو الدور الذي تلعبه الدولة عادة)، ومن خلال نسبة المشاركة في العقود التي لا تقل عن 51% أرادت الحكومة الجزائرية تحقيق هدفين أساسيين هما: جلب الاستثمار الأجنبي من جهة، والرقابة على كل العقود التي تبرم في مجال المحروقات من جهة أخرى⁽⁶⁾.

ومع ذلك بدا أن النتائج الفعلية لهذا القانون بدأت تظهر بعد سنة 1990 على مستوى العديد من المؤشرات مثل ارتفاع احتياطي العملة الصعبة الذي ظل ثابتاً في الجزائر بين سنتي 1971-1997، وأصبحت الجزائر سنة 1998 أول دولة في العالم في الاكتشافات النفطية،

⁽⁶⁾ Sean Korney, etal, «Algeria: Recent Regulatory Changes ‘What a difference a year makes...’” OGEL 3 (2006) available at: www.ogel.org/article.asp?key=2216

وقد ساهم ذلك كلّهُ بالموازاة مع برامج الإصلاح الهيكلي التي باشرتھا الجزائر بين 1994-1998 إلى إعادة الاستقرار إلى المؤشرات الكلية للاقتصاد الجزائري، وأثبت نجاعة الإستراتيجية الجزائرية في مجال الطاقة، وأكّد أن إعادة النظر في المنظومة القانونية يمكن أن يعطي نتائج فعّالة على المديين القريب والمتوسط⁽⁷⁾.

ويمكن القول أن قانون 1986 خطى خطوات مهمّة نحو تأهيل قطاع المحروقات مع ما تتطلبه التحوّلات الدولية في صناعة النفط، إلا أنه كان يعاني من بعض نقاط الضعف، خاصة تلك المتعلقة بعدم فتح مجال الاستثمار الخارجي في منشآت نقل المحروقات، لأن غلق هذا المجال أمام الشركات الأجنبية وضع ضغوطا كبيرة على ميزانية شركة سوناطراك وأضعف من قدراتها التنافسية في مجالات الاستكشاف والإنتاج.

ثانياً: قانون 2005 للمحروقات: تغيير للإطار القانوني أم استجابة للمتغيرات الدولية

يعد قانون المحروقات ل 2005 القانون الذي أضحى الهيمنة الأحادية لشركة سوناطراك على قطاع المحروقات في الجزائر سواء في مجال الاستكشاف أو الإنتاج أو أنشطة النقل، وجعلها على قدم السواء مع الشركات الدولية للنفط والغاز في مجال الاستثمار ضمن بيئة تنافسية شفافة، وذلك من أجل تحرير قطاع المحروقات، وفضلاً عن ذلك فقد أحدث قانون 2005 تغييراً مهمّاً على الأطر المؤسسية ونظام العقود، وكذا نظام الجباية، بالإضافة إلى تعامله مع عقود تقاسم الإنتاج الموجودة سلفاً (PSC).

ومن أجل تعزيز قوة التنظيم في قطاع المحروقات أنشأ قانون 2005 وكالتين وطنيتين تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلال المالي تدعيان "وكالتى المحروقات"⁽⁸⁾:

⁽⁷⁾ Algeria Hydrocarbon Guide, 2007, pp. 11-14

⁽⁸⁾ المادة 12-12 - أمر رقم 06-10 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات.

- الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات وتدعى في نص القانون "بسلطة ضبط المحروقات" L'agence Nationale de Contrôle et de Régulation :des Activités dans le domaine des Hydrocarbures (ARH)

وتتولى سلطة ضبط المحروقات التنظيم التقني المطبق على النشاطات التي يحكمها هذا القانون:

- التنظيم المتعلق بتطبيق التعريفات ومبدأ الاستعمال الحر من الغير لمنشآت النقل بواسطة القنويات والتخزين.

- التنظيم في مجال الصحة والأمن الصناعي، والبيئة والوقاية من المخاطر الكبرى وإدارتها.

- دفتر الشروط الخاص بإنجاز منشآت النقل بواسطة الأنابيب والتخزين.

- تطبيق المقاييس والمعايير المعدة على أساس أفضل تطبيق دولي، وتحدد هذه المقاييس والمعايير عن طريق التنظيم.

- تطبيق العقوبات والغرامات التي تسدد للخزينة العمومية في حالة مخالفة القوانين والتنظيمات.

وتكلف سلطة ضبط المحروقات بما يأتي:

- دراسة طلبات منح امتياز النقل بواسطة الأنابيب، وتقديم توصيات إلى الوزير المكلف بالمحروقات.

- تقديم توصية إلى الوزير المكلف بالمحروقات بسحب امتياز النقل بواسطة الأنابيب في حالة تقصير خطير فيما يخص الأحكام المنصوص عليها في عقد الامتياز حسب الشروط التي تحدد عن طريق التنظيم.

- تسيير صندوق معادلة وتعويض تعريفات نقل المحروقات والمنتجات البترولية التي تحدد كفاءات سيره عن طرق التنظيم

- التعاون مع الوزير المكلف بالمحروقات في مجال السياسة القطاعية وإعداد النصوص التنظيمية التي تحكم نشاطات المحروقات.

- الوكالة الوطنية لشمين موارد المحروقات وتدعى بـ "النفط" L'Agence Nationale :pour la Valorisation des Ressources en Hydrocarbures (ANALFT) وتكلف هذه الوكالة بما يأتي:

- ترقية الاستثمارات في مجال البحث واستغلال المحروقات،
- تسيير وتحسين بنوك العطيات الخاصة بالبحث واستغلال المحروقات
- تسليم رخص التنقيب،
- القيام بعملية طرح المناقصات عبر المنافسة وتقييم العروض المتعلقة بنشاطات البحث والاستغلال،
- المتابعة والمراقبة، بصفتها طرفا متعاقدا، وتنفيذ عقود البحث و/ أو استغلال المحروقات،
- دراسة مخططات التنمية والموافقة عليها وتحيينها دوريا،
- التأكد من استغلال موارد المحروقات ضمن احترام المحافظة المثلى عليها.
- ترقية تبادل المعلومات الخاصة بالسوق الغازية،
- المساعدة على ترقية الصناعة الوطنية
- تشجيع نشاطات البحث والتنمية،
- التعاون مع الوزير المكلف بالمحروقات في مجال السياسة القطاعية، وإعداد النصوص التنظيمية التي تحكم نشاطات المحروقات.
- القيام بإعداد مخطط على المديين المتوسط والبعيد لقطاع المحروقات بناء على مخططات متوسطة وبعيدة المدى للمتعاقدين وإرساله إلى الوزير المكلف بالمحروقات في شهر يناير من كل سنة.
- تبادل المعلومات الجبائية فيما يخص عقود البحث و/أو استغلال المحروقات مع الإدارة الجبائية.

يمكن القول أن قانون 2005 مثل تغييرًا جذريًا في الإطار القانوني والطبيعة القانونية للعقود البترولية وخاصة أنه أحدث قطعة مع الإطار القانوني لسنة 1986 الذي نظم العقود البترولية من خلال الشراكة "Partnership" "Association" بين سوناطراك والشركات البترولية وضمن آلية عقود تقاسم الإنتاج، وبذلك جاء قانون 2005 ليقرّ آلية جديدة في إبرام عقود المحروقات من خلال صيغة عقود البحث و/ أو الاستغلال CRE، ونتج عن هذه الآلية الجديدة مجموعة من التغيرات ظهرت في المعايير التالية:

- 1- يمكن للمتعاقدین (سواء كانوا شركات بترولية خارجية أو سوناطراك الجزائرية) إبرام عقود البحث و/ أو الاستغلال CRE مع الوكالة الوطنية لثمين موارد المحروقات "ألنفط" ALNAFT لكل أنشطة البحث أو التنقيب أو الإنتاج في الجزائر.
- 2- أصبحت الوكالة الوطنية لثمين موارد المحروقات "ألنفط" مالكة السند المنجمي Mining « Title » (وليس سوناطراك كما كان الحال في إطار قانون 1986)⁽⁹⁾، وهي التي لديها السلطة منح رخص التنقيب للشركات النفطية المتعاقدة ضمن آلية CRE طوال فترة البحث أو الإنتاج.
- 3- تمنح "ألنفط" رخص التنقيب من خلال طرح مناقصات في ظل التنافس الحر والظروف الشفافة والعادلة.
- 4- عند أي حدوث أي استكشاف جديد فإن الحقوق التجارية للإنتاج تحترم على أساس الاستكشاف التجاري، وذلك بعد مصادقة "ألنفط" باعتباره يتلاءم مع مخططات التطوير.
- 5- يتم تقاسم كل المنتجات النفطية بين الأطراف المتعاقدة بعد تسديد كل الضرائب وتسديد حقوق الملكية لـ "ألنفط" (التي تمثل طرف الدولة في التعاقد)
- 6- تمتلك سوناطراك نسبة 51% عن أية عقود تتم وفقا لآلية CRE عقود البحث و/ أو الاستغلال⁽¹⁰⁾. أنظر الجدول رقم (5).

⁽⁹⁾ المادة 102- أمر رقم 06-10 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات.

الجدول رقم (5) طبيعة عقود البحث و/أو الاستغلال في قانون 2005 قبل تعديل 2006

الدولة الجزائرية ممثلة في الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات "النفط" وليس سوناطراك كما كان في قانون 1986.	مالك السند المنحني Mining Title
<p>1- تمنح رخص التنقيب من خلال طرح مناقصات.</p> <p>2- تمتلك سوناطراك 51% من أية عقود بحث و/ أو استغلال، ولسوناطراك خيار المشاركة بنسبة تصل إلى 30% و لا تقل عن 20% عندما لا تكون سوناطراك طرفا في العقد.</p> <p>3- تستفيد الشركات من امتيازات لإنجاز هياكل ومنشآت النقل بالأنايب.</p> <p>4- يتم تقاسم كل المنتجات النفطية بين الأطراف المتعاقدة بعد تسديد كل الضرائب وتسديد حقوق الملكية لـ "النفط" (التي تمثل طرف الدولة في التعاقد)</p>	مبادئ عقود البحث و/ أو الاستغلال CRE

وبالمقارنة مع قانون 1986 نجد أن عقود الاستكشاف والانتاج في قانون 86-14 عبر آلية عقود تقاسم الإنتاج (PSC) كانت تتضمن خدمات المخاطر (Risk services and joint ventures) وهو الأمر الذي لا نجده في قانون 2005 من خلال آلية CRE التي تنص على أن العقود تهدف إلى البحث و/ أو الاستغلال فقط.

⁽¹⁰⁾ Oil & Gas Update, « Algeria Lessons from the First Competitive Tender, » The Brief, March 2009, pp. 1-8

بالإضافة إلى ذلك، فإن العقود تبرم بين الشركات النفطية والوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات "ألفنت" بصفتها مالكة حقوق الاستغلال وذلك من خلال طرح مناقصات في بيئة تنافسية وتتسم بالشفافية، ولكن الاستثناء الذي يراه البعض معاكسا للتوجه الليبرالي/ التحريري الذي يحمله قانون 2005 هو مضمون المادة 48 التي تقول: "يتضمن كل عقد بحث واستغلال بندا يعطي سوناطراك شركة ذات أسهم، عندما لا تكون طرفا متعاقدًا، خيار المشاركة في الاستغلال يمكن أن يصل إلى (30%) في المائة ولا يقل عن (20%) في المائة"⁽¹¹⁾.

لقد جاء قانون 2005 بشكل عام من أجل تمكين وتعزيز القدرة التنافسية لشركة سوناطراك على مستوى الصناعة النفطية في السوق الداخلية والدولية، وعكس رغبة الحكومة الجزائرية في تحويل سوناطراك إلى متعامل اقتصادي وليس ممثلا للقطاع العام في صورة سلطة ضبط وتنظيم لقطاع المحروقات مثلما كان الوضع في ظل قانون 86-14.

إنّ التغيير الذي حدث في الإطار القانوني كان يهدف إلى دفع شركة سوناطراك إلى المنافسة من أجل الحصول على عقود نفطية في الداخل والخارج، وبدا ذلك جلياً من خلال تقليص نسبة 51% من عقود تقاسم الإنتاج PSC لسوناطراك، إلى خيار المشاركة في الاستغلال بنسبة تصل إلى 30% عندما لا تكون سوناطراك طرفا متعاقدًا، ولا تستطيع سوناطراك الاستفادة من هذا الخيار إلا بعد موافقة الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات "ألفنت" وفي فترة زمنية محدودة⁽¹²⁾ "يجب أن يمارس هذا الخيار أمام سوناطراك، شركة ذات أسهم خلال ثلاثين (30) يوماً على الأكثر بعد موافقة الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات (ألفنت) على مخطط تطوير الاكتشاف التجاري"⁽¹³⁾.

(11) المادة 48- أمر رقم 10-06 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات.

(12) Sean Korney, etal, Ibid.

(13) المادة 48- أمر رقم 10-06 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات.

لقد فتح قانون 2005 المجال أمام الاستثمار الخارجي في مجال النقل بواسطة الأنابيب الذي لم يكن مسموحاً به إلا للشركات الوطنية في ظل قانون 1986⁽¹⁴⁾، بحيث أصبح بإمكان الشركات الأجنبية الاستفادة من امتياز النقل بواسطة الأنابيب عن طريق تقديم طلب إلى سلطة ضبط المحروقات التي تطرح مناقصة بشأن منح أي امتيازات لإنجاز هياكل أو منشآت النقل بالأنابيب، ويعطي هذا القانون لسوناطراك خيار المشاركة في أي امتياز يُمنح لنقل المحروقات إذا لم تكن طرفاً متعاقدًا⁽¹⁵⁾.

وساهم قانون 2005 بشكل أساسي في دعم وتعزيز مطلب نقل التكنولوجيا والاستفادة من التطور التكنولوجي في مجال المحروقات من خلال تحويل الملكية عند نهاية العقود أو نهاية فترات الامتياز، فعند انقضاء مدة عقد البحث و/ أو الاستغلال يتم هذا التحويل دون أية تكاليف تتحملها الدولة⁽¹⁶⁾.

ولكن مع ذلك فإن قانون 2005 واجه بعض المشكلات التقنية والتنظيمية كانت ربما تحتاج إلى نصوص قانونية أخرى مثل التعامل مع مشكلة عدم توفر السند المنحجي، أو التوضيحات بشأن مدة عقود البحث و/ أو الاستغلال CRE، أو إمكانية منح فترة احتجاز لعقود البحث و/ أو الاستغلال وخاصة في حالة عدم القدرة على إعلان اكتشاف تجاري بسبب عوائق ناجمة عن عجز في منشآت النقل بالأنابيب، هذه بعض القضايا التي تهم المتعاقدين والشركات الأجنبية التي كانت بحاجة إلى توضيحات أكثر.

ولكن مع ذلك ساهمت هذه الحزمة القانونية الجديدة في نوع وكمّ العروض التي تم قبولها وهذا مؤشر على نجاعة الإطار الجديد، ومؤشر على الرضا الذي لاقاه في أوساط الشركات العالمية

⁽¹⁴⁾ Article 17 Loi n°91-21 du 4 décembre 1991

⁽¹⁵⁾ المادة 78-79 أمر رقم 10-06 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات.

⁽¹⁶⁾ المادة 80-81 أمر رقم 10-06 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات.

للنفط والغاز التي حصلت 73 شركة من الشركات الكبرى على عقود من بينها Exxon، Shell، BP، Chevron، Total⁽¹⁷⁾.

ولكن تعديل قانون 2005 سنة 2006 اعتبره العديد من الخبراء تراجعاً عن خط تحرير قطاع المحروقات في الجزائر من خلال العودة إلى إلزامية مشاركة سوناطراك بنسبة لا تقل عن 51% في عقود الاستكشاف، والإنتاج، والنقل، ومجمل أنشطة التنقيب، ولكن هذه ليست المشكلة الوحيدة التي طرحها هذا التعديل على قانون 2005 من خلال فرضه رسم على الأرباح الاستثنائية (Taxe sur les profits exceptionnelles/Windfall Profit Tax) «WPT»⁽¹⁸⁾ غير قابل للحسم على الشركاء الأجانب، وذلك ما طرح إشكالية للشركات الأجنبية التي أبرمت عقود شراكة (في ظل قانون 1986) بحيث كان مفروضاً عليها العمل بآلية الأرباح المنزلة Profit Skimming Mechanism الذي يشبه من ناحية المبدأ الرسم على الأرباح الاستثنائية، وهذا ما يؤثر بشكل كبير على ربحية عمليات الإنتاج، وينعكس على جاذبية الاستثمار الخارجي بشكل سلبي.

⁽¹⁷⁾ Oil & Gas Update, Op cit., March 2009, pp. 1-8

⁽¹⁸⁾ المادة 101 مكرر: بغض النظر عن احكام المادة 101 أعلاه، يطبق رسم غير قابل للحسم على الأرباح الاستثنائية التي يحققها الشركاء الأجانب على حصة الإنتاج الخاصة بهم عندما يكون الوسط العددي الشهري لأسعار بتروال 'البرنت' يتجاوز ثلاثين (30) دولارا للبرميل الواحد، وذلك فيما يخص عقود الشراكة المبرمة بين سوناطراك، وشريك أجنبي أو أكثر في إطار القانون 86-14 غشت سنة 1986... ويطبق هذا الرسم من أول غشت سنة 2006. تبلغ نسبة هذا الرسم المطبق على الإنتاج الذي يعود إلى الشركاء الأجانب 5% كحد ادنى و50% كحد أقصى...

بالإضافة إلى ذلك، فإن القانون لم يُشر إلى الرسوم على الأرباح الاستثنائية في ما يخص إنتاج الغاز الطبيعي لأن تعديل 2006 أشار فقط إلى إنتاج النفط وطريقة حساب الرسم من خلال سعر البرنت⁽¹⁹⁾.

وهذا ليس المشكل الوحيد الذي قد تواجهه الشركات النفطية، لأنه إذا أضفنا إلى كل ذلك إلزامية مشاركة سوناطراك بنسبة لا تقل عن 51% في عقود الاستكشاف والإنتاج والنقل إلى الرسوم على الأرباح الاستثنائية سوف يكون ذلك مجحفا في حق الشركات الأجنبية، ويخفف من ربحية هذه العقود بشكل كبير⁽²⁰⁾.

وفي الأخير يمكن القول أن قانون 2005، وحتى تعديلات 2006 على قانون المحروقات جاءت في الحقيقة لدعم ثلاث أولويات رئيسية للحكومة الجزائرية وهي:

- استمرار سوناطراك الشركة الوطنية المتعامل الرئيسي في مجال المحروقات في الجزائر.
- تزايد المداحيل المحولة إلى الخزينة العمومية من قطاع المحروقات واستمرار تزايد الاحتياطي الجزائري من العملة الصعبة.
- استمرار قطاع المحروقات كقطاع قائد ومساهم أساسي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر.

ولكن النجاح في تحقيق هذه الأولويات الإستراتيجية الثلاث لا يزال يواجه العديد من العقبات التنظيمية والقانونية التي تبرز بشكل كبير من خلال تضارب الرهانات والتردد في اتخاذ القرارات الإستراتيجية لتغيير الأطر القانونية والتنظيمية، لأن هذه الأولويات تصطدم برهانات أخرى لا تقل أهمية من بينها ضرورة تحرير قطاع المحروقات بالشكل الذي يعزز من قدرات

⁽¹⁹⁾ Article 101- Ordonnance n° 06-10 du 29 juillet 2006 modifiant et complétant la loi n° 05-07 au 28 Avril 2005 relative aux hydrocarbures.

⁽²⁰⁾ François Krotoff, et al., op.cit., pp. 1-5.

سوناطراك التنافسية داخلياً وخارجياً، ورهان ضرورة استقطاب الاستثمار الخارجي ومنح امتيازات واسعة للمستثمرين الراغبين في دخول السوق الوطنية، ورهان استرجاع مكانة الجزائر في مجال استخراج وإنتاج المواد الطاقوية، في ظل المنافسة التي تفرضها الدول المنتجة للنفط والدول الصاعدة المنتجة للغاز مثل قطر وليبيا ومصر، والتي تعرض حوافز كبيرة للمؤسسات والشركات الطاقوية الكبرى، وذلك من أجل الاستفادة من الاحتياطي الضخم الذي كشفت الدراسات الجيوفيزيائية أن باطن الأرض يزخر به في حقول ومناطق أخرى لم يتم الاستخراج منها بعد.

وبين الانغلاق الشديد الذي ضيق على الشركات الأجنبية والانفتاح غير المحسوب، أدى ذلك إلى عدم استقرار في الأطر القانونية والتشريعية بحيث عرفت الجزائر تغييرين قانونيين في سنة واحدة (قانون 2005 وتعديل 2006).

الرهانات الخارجية في تبنى قانون 2005

يبقى التساؤل مشروعاً عن الأسباب الحقيقية وراء هذا القانون الذي سوف تكون له تأثيرات عميقة ومتعددة على قطاع الطاقة في الجزائر، وخاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار التأثيرات التي يمكن أن تحدث لشركة سوناطراك التي تحتل المرتبة 12 في تصنيف العالمي للشركات البترولية، فضلاً عن أنها تعد ثالث شركة مصدرة للغاز في العالم، ولذلك يمكن أن نشير إلى أهم المتغيرات الخارجية وخاصة تلك المتعلقة بنمو السوق العالمية للطاقة وعلاقة ذلك مع الإطار القانوني والتنظيمي الذي أفتره قانون 2005 للمحروقات.

- أولاً: العامل الأول يتعلق بالتغيرات والتحويلات التي يمكن أن تؤثر على الجزائر باعتبارها دولة غازية ومستقبل العلاقات الجزائرية الأوروبية في مجال الغاز الذي تعتبر الجزائر أحد الممولين الرئيسيين للسوق الأوروبية به، بحيث يشهد هذا المجال منافسة شديدة من دول منتجة للغاز في المنطقة مثل (قطر، ومصر، إيران، ليبيا)، فضلاً عن ذلك فهناك توجه أوروبي إلى إعادة هيكلة السوق الأوروبية للطاقة نحو الاعتماد على الغاز الطبيعي منذ سنة 1998 ومحاولة تحرير سوق

الطاقة بشكل عام، مما قد يؤدي إلى تراجع الأسعار في السوق العالمية، ويؤدي بالنتيجة إلى إضعاف موقف الدول المصدرة للغاز من خلال خلق تنافس شديد بينها وهو ما قد يكون في مصلحة دول المجموعة الأوروبية.

- **ثانياً:** العامل الثاني هو التأثير المفترض لدخول الجزائر إلى المنظمة العالمية للتجارة على قطاع المحروقات في الجزائر، فالبعض يعتقد أن المنظمة العالمية للتجارة لا تهتم بالدول المصدرة للنفط، أو أن دخولها ليس في صالح المنظمة، وخصوصاً عند مواجهة ذلك التناقض بين مبدأ المنظمة العالمية للتجارة الذي يسعى إلى تحرير التجارة وإلغاء كل أنواع القيود سواء الكمية أو التعريفية (حسب المادة 11) على حركة التجارة الدولية، ومبدأ الدول المصدرة للنفط OPEC (التي تعتبر الجزائر عضواً فيها) الذي يعتمد على مبدأ الحصص الكمية في تصدير النفط. ويبدو أن مشكلات عديدة سوف تطرح في المستقبل لأن اتفاقيات المنظمة العالمية للتجارة سوف تؤثر بأي شكل من الأشكال على الصناعات الاستخراجية والصناعات البتروكيمياوية إن عاجلاً أم آجلاً، وسوف يستعر الجدل والنقاش حول قضايا من قبيل التسعير المزدوج للسلع النفطية للدول المنتجة (التي تضع أسعاراً منخفضة للسلع النفطية في الداخل)⁽²¹⁾.

التأثيرات المتوقعة على شركة سوناطراك:

لقد كانت هناك مخاوف حقيقية حول الوضع المستقبلي لشركة سوناطراك في مواجهة شركات النفط العالمية، وذلك بالرغم من القدرات المادية والبشرية التي تملكها فضلاً عن تمتعها بحقوق المالك الوحيد « Sole-Owner » وصاحب السند المنجمي، ولكن نشاط شركة سوناطراك بدأ يتجه نحو التراجع بعد قانون 1986 بسبب الامتيازات الكبيرة التي منحها القانون إلى شركة سوناطراك بشكل أثار على قدرتها على إدارة استثماراتها واتخاذ القرارات الإستراتيجية المناسبة.

⁽²¹⁾ Algeria Hydrocarbon Guide, 2007, pp. 11-14

أما قانون 2005 فكانت له نتائج سلبية متعددة سواء على شركة سوناطراك أو على مستقبل قطاع المحروقات في الجزائر بحيث صاحب هذا القانون انخفاض كبير في الإنتاج وجمود في الاستثمارات، أو توجه الاستثمارات في غير الموطن الملائم لها، والنتيجة كانت انكماش قياسي لصادرات الجزائر من الغاز الطبيعي، وأصبحت الجزائر مهددة بفقدان حصتها من السوق الأوروبية، بحيث بدأت بعض الدول الأوروبية ومنها فرنسا، تطالب بإعادة النظر في أسعار الغاز، وستكون الجزائر وشركة سوناطراك أكبر المتضررين من ذلك⁽²²⁾.

ولذلك بدت الحاجة ماسة إلى إعادة هيكلة العلاقة بين شركة سوناطراك والدولة الجزائرية، ووضع حدود واضحة بين الدولة كمتعامل اقتصادي أو الدولة كمرقب ومنظم، وتحتاج شركة سوناطراك إلى توضيح طبيعة العلاقة بينها وبين الدولة الجزائرية التي تعتبر مالكها، وعلى الأقل سوف يساعد هذا التحديد على تجنب سوناطراك تبعات الهزات الاقتصادية والمالية التي يمكن أن تتعرض لها الدولة الجزائرية، ويجعلها في وضع أحسن في مجال رسم الأهداف والاستراتيجيات التي تراها مناسبة لها من وجهة نظر الجدوى الاقتصادية مثلما تفعل الشركات النفطية العالمية، مع ضرورة إعادة النظر في المنظومة القانونية التي تشتغل ضمنها شركة سوناطراك والتي تضعها في موقف أضعف بالمقارنة مع الأطر المؤسساتية والقانونية التي تشتغل فيها الشركات النفطية العالمية، أصبح أمراً لا مناص منه⁽²³⁾.

ثالثاً: تعديلات 2013 على قانون 2005 للمحروقات: عود على بدء

لقد وجدت الحكومة الجزائرية نفسها مدفوعة إلى إعادة النظر في قانون 2005 من أجل تجاوز النقائص والسلبيات التي ميّزته، فاجّتهت نحو مزيد من التعديلات والتصحيحات على هذا

⁽²²⁾ مراد برور(خبير ومستشار سابق في سوناطراك) جريدة الخبر، " قانون المحروقات 2005 تسبّب في أزمة في الاستثمار، " السبت 06 أكتوبر 2012 الجزائر.

⁽²³⁾ op.cit., pp. 16

القانون، كان آخرها مصادقة المجلس الشعبي الوطني الجزائري في 21 يناير 2013 على قانون المحروقات المتمم والمعدّل لقانون 2005.

وشهدت الجزائر تراجعاً شديداً في الاحتياطات النفطية والغازية وفي الإنتاج نتيجة لاعتماد قانون 2005⁽²⁴⁾، وقد تمّ ملاحظة ذلك منذ 2006 بحيث تراجع إنتاج الجزائر من المحروقات بنسبة 25%، وكان يمكن اكتشاف ذلك حتى خارج أثر الأسعار وحصص التصدير في أوبك. ويعود تراجع الإنتاج في الجزائر إلى موقف الشركات الأجنبية التي كانت بإمكانها لوحدها الاستكشاف في الطبقات الثانوية وفي حقول الغاز الصحري⁽²⁵⁾.

ولم توفّق الجزائر في إعلان مناقصات دولية جديدة للاستكشاف منذ سنة 2010، لأن قطاع المحروقات في الجزائر أعطى رسائل سلبية للشركاء الأجانب عن جاهزيته للاستثمار، وتضاعفت الشكوك حول ربحية الاستثمار في الجزائر، ممّا دفع بسوناطراك إلى اعتماد مخطط استثمار وطني بحجم 80 مليار دولار في للخمس سنوات المقبلة، والذي يعتبره البعض مخططاً محفوفاً بالمخاطر فيما إذا تراجعت أسعار النفط في هذه الفترة، الأمر الذي قد يقلّص بشكل حاد من مكرر الربحية، وآجال استرداد رأس المال. فضلا عن ذلك، فإن زيادة قضايا التحكيم الدولي في المنازعات التجارية التي نشبت بين سوناطراك وشركات الطاقة الكبرى مثل ريسول وأناداركو شوّهت من صورة بيئة الاستثمار الأجنبي في قطاع المحروقات الجزائري.

وفي المقابل فإن القانون الجديد عليه أن يواجه الرهانات التي ترى أن سن قانون يساهم في التوسع في الاستكشافات قد يشكل خطرا على الجزائر في المدى البعيد، لأن فيه استهلاك غير

(24) إن الاحتياطي المؤكد القابل للاستغلال في الجزائر هو 11.4 مليار برميل، ويبلغ الاحتياطي المؤكد من الغاز الطبيعي 2.5 مليار متر مكعب حسب الوكالة الدولية للطاقة، و4.5 مليار متر مكعب حسب مصادر سوناطراك، وإذا اعتمدنا على مستوى الانتاج الحالي لكل من الغاز الطبيعي و النفط فيتراوح بين 16 سنة للغاز و26.3 سنة للنفط.

(25) يشير مصيطفى، مجلس الحكومة ومشروع قانون المحروقات الجديد.. أي تعديل لأية سياسة؟ جريدة الشعب، 31 جويلية 2012.

منتج للاحتياطي من النفط والغاز ، ولأنه قد يكون من الأجدى تمديد (تأجيل) فترة النضوب. ولذلك يرى البعض أن الحكومة الجزائرية أمام خيارين لا ثالث لهما:

- الخيار الأول: هو الاستمرار في سياسة الاستثمار في الاستكشافات بالمعدل المقرر الذي هو 16 مليار دولار سنويا، سوف يؤدي إلى مضاعفة الاحتياطي المؤكّد من النفط والغاز، وهو ما يتطلب دخول الاستثمار الأجنبي بشكل أوسع، ما يستدعي تعديلات راديكالية في قانون المحروقات، وهذا الخيار محفوف بالمخاطر لأنّه مقيد بالعائد على الاستثمار الذي يرتبط باتجاهات أسواق الطاقة في العالم.

- أمّا الخيار الثاني: فيفترض توسيع الإطار القانوني والتشريعي الحالي ليشمل الاستكشافات في الطاقات المتجددة، وبدائل الطاقة الأحفورية⁽²⁶⁾.

ولذلك تضمّن القانون الجديد على تعديلات وتكميلات على 58 مادة من القانون 05-07 لـ 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات بالإضافة إلى إدراج 10 مواد جديدة إليه، وتنص التعديلات الجديدة على ما يلي⁽²⁷⁾:

أ- احتكار المؤسسة الوطنية سوناطراك لنشاط النقل للمحروقات وكذا للمنتجات البترولية عبر الأنايب.

ب- استثناء إنتاج الحقول المستغلة حاليا من الإجراءات الجبائية الجديدة. - توسيع المراقبة الجبائية إلى الشركات البترولية الأجنبية التي تشتغل بالجزائر و هو إجراء كان يطبق فقط على مجمع سوناطراك الذي كان يخضع لإجراءات مراقبة الشركات التي تضمّنها قانون الضرائب الجزائري.

⁽²⁶⁾ نفس المرجع السابق، نفس المكان.

⁽²⁷⁾ وكالة الأنباء الجزائرية، "المجلس الشعبي الوطني يصادق على مشروع قانون المحروقات"، الاثنين 21 كانون الثاني (يناير) 2013.

ت- تعطى الأولوية لتلبية احتياجات السوق الوطنية من المحروقات السائلة والغازية لاسيما عن طريق نصوص تلزم المتعاقدين بالتخلي -بالسعر الدولي عن جزء من إنتاجهم- إمكانية دفع الإتاوة عينا.

ث- توضيح و تحديد بعض مهام وكالات المحروقات، توضيح و تحديد بعض مهام سلطة ضبط المحروقات وكذا الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات (النفط).

ج- تخفيف و تسهيل ظروف ممارسة نشاطات التنقيب و البحث و/أو استغلال المحروقات، مع إدراج أحكام خاصة بالتكفل بالبحث و استغلال المحروقات غير التقليدية، وتعزيز مشاركة سوناطراك في نشاطات البحث عن المحروقات، بالإضافة إلى إدراج مادة تلزم أي شخص بإشراك سوناطراك لممارسة نشاطات تحويل المحروقات و التكرير.

ح- إدراج مادة تلزم أي شخص يريد ممارسة نشاطات التكرير أن يكون لديه قدرات تخزين خاصة به.

خ- إعادة النظر في منهجية تحديد نسبة الرسم على الدخل البترولي الذي يعتمد أساسا على مردودية المشروع بدل رقم الأعمال.

د- إدراج إجراءات جبائية تحفيزية لتشجيع النشاطات المتعلقة بالمحروقات غير التقليدية للمكامن الصغيرة وللمكامن الواقعة في المناطق غير المكتشفة بما فيه الكفاية لاسيما تلك الواقعة في عرض البحر والمكامن ذات الأرضية المعقدة و/أو التي تفتقد للمنشآت.

ذ- إدخال نظام اصطفاء الأرباح الاستثنائية التي يمكن تطبيقه على المستفيدين من النسبة المخفضة للضريبة التكميلية على الإنتاج، لأن هذا الرسم سيعوض الضريبة التكميلية على الأرباح الاستثنائية WPT.

ويمكن القول أن القانون الجديد المعتمد يشبه إلى حد بعيد نظام عقود تقاسم الإنتاج لقانون 86-14، بحيث يحاول تصحيح الاختلالات في قانون 2005 الذي اعتمد على نظام الامتياز، بينما اعتمد قانون 86 عقودا وفقا للقانون التجاري، فقد سمح القانون السابق للشركات

بأن تمتلك كتلا للاستكشاف وفرض على سوناطراك أن تساهم بنسبة 51% بالمائة، وبالتالي كانت التدابير مجحفة في حق شركة سوناطراك وغير مرضية للكثير منالشركات الأجنبية، وهو السبب الذي كان وراء فشل كل المناقصات، فضلا عن ذلك، فقد ظل الرسم على الأرباح الاستثنائية يشكل مصدر نزاع لأنه فُرض بأثر رجعي.

وكان الهدف من تغيير الإطار القانوني والتشريعي هو بعث الاستكشاف في قطاع المحروقات من جديد، من أجل طمأنة الشركات الأجنبية، فتمّ تغيير النظام الجبائي الذي كان مثار العديد من الانتقادات فلم تعد الجباية في القانون الجديد تركز على المردودية بل على رقم الأعمال، وشروط استغلال وتطوير البترول والغاز غير التقليدي، بالإضافة إلى ذلك، فإن الرسم على الأرباح الاستثنائية لم يبلغ بشكل نهائي، ولكنه لم يعد يطبق بأثر رجعي، وتمّ فرض اقتطاع على الأرباح الكبيرة وفقا لنسبة المردودية، وهذه الآلية الجديدة تشبه مبدأ عقود تقاسم الإنتاج⁽²⁸⁾.

ولكن يرى الكثير من الخبراء أن التعديلات الجديدة على قانون المحروقات تبدو خجولة حدّا، وتخلو من أية تعديلات جذرية إذا ما قارناها بالتعديل القانوني لسنة 2006، وخاصة من خلال فشله في تعديل البند المتعلق بنسبة مساهمة شركات النفط العالمية بـ 49%⁽²⁹⁾، فضلا عن الضعف الشديد التي تعاني منه بيئة الاستثمار في الجزائر، بالإضافة إلى صعوبات أخرى يعاني منها قطاع المحروقات، مثل ارتفاع نسبة الاستهلاك المحلي للنفط من 26% سنة 2005 إلى 40% سنة 2010، وتراجع إنتاج المحروقات بشكل عام، ممّا أثر سلبا على حساب المبادلات التجارية للجزائر.

⁽²⁸⁾ مراد برون، مرجع سبق ذكره، نفس المكان.

⁽²⁹⁾ الحسن عاشي، "تعديلات القانون الجزائري للمحروقات لتفعيل المطلوب" جريدة الحياة اللبنانية، 22 يناير 2013

ففيما عرفت أغلب الدول المصدرة للنفط زيادة في فائض المبادلات التجارية يصل إلى 70 % فقد تراجع فائض المبادلات التجارية في الجزائر بنسبة 50%، وهو يطرح تحفظات عديدة حول مدى فعالية التعديل القانوني الجديد في مواجهة كل هذه الإشكاليات.

خاتمة

لقد مثّل قانون المحروقات 14-86 نقطة تحول جوهرية في تنظيم قطاع المحروقات في الجزائر، وذلك لعدة أسباب منها تزامنه مع أزمة اقتصادية خانقة عرفتھا الجزائر سنة 1986 مع انهيار أسعار النفط وانهيار العائدات الخارجية للجزائر بنسبة 43 %، بحيث حاولت الجزائر من خلال هذا القانون إيجاد الاستراتيجية الملائمة للخروج من هذه الأزمة، واعتبر التغيير في الإطار القانوني كأحد الحلول لتجاوز الأزمة، بحيث فتح هذا القانون الباب على مصراعيه للاستثمار الخارجي في مجال المحروقات من خلال آلية الشراكة مع شركة سوناطراك الوطنية التي كانت تعاني حينها من ضعف في القدرات المالية والتكنولوجية.

ولعب قانون 2005 دوراً أساسياً في سبيل تحرير قطاع المحروقات في الجزائر وإعادة هيكلة الإطار القانوني والمؤسسي لإدارة هذا القطاع من خلال إعفاء شركة سوناطراك من عبئ إدارة القطاع لصالح الوكالة الوطنية لتتبع موارد المحروقات "ألنفط" والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات "سلطة الضبط" وهو مساهم في تحرير قطاع المحروقات ولو جزئياً وأسهم في إنعاش الاستثمارات الأجنبية بشكل كبير، ولا سيما دوره في إعادة هيكلة نظام العقود بشكل جعلها أكثر فاعلية، ولكن تم التراجع عن أهم البنود بعد تعديل سنة 2006، ولذلك ظلت تعثره العديد من الاختلالات التي كان لها كبير الأثر على قطاع المحروقات في الجزائر من خلال تراجع إنتاج الجزائر من المحروقات بنسبة 25%، وجهود كبير في الاستثمارات، بحيث لم تعلن الجزائر عن أية مناقصات دولية للاستكشاف منذ سنة 2010، بالإضافة إلى عدم نجاعة النظام الجبائي والذي كان يشكل نقطة الخلاف الأساسية بين إدارة قطاع المحروقات والشركاء

الأجانب بحيث تعيق الرسوم على الأرباح الاستثنائية الشركات النفطية في حالة تجاوز السعر المعلن لبرميل النفط (البرنت) الـ 30 دولارا عملية التراكم الرأسمالي لتلك الشركات.

كما ظلت قاعدة 51-49 التي تحكم الاستثمار الأجنبي في قطاع المحروقات تؤثر بشكل سلبي على قدرة قطاع المحروقات على استقطاب الاستثمار الخارجي. وحتى تعديل 2013 جاء من أجل تجاوز حالة الركود التي ضربت القطاع جزاء قانون 2005 بحيث تجمدت الاكتشافات في آخر ثلاث سنوات، وتزايدت قضايا التحكيم الدولي في المنازعات التجارية بين الشركات الأجنبية وسوناطراك، ولذلك جاء القانون بإجراءات جديدة تساهم في المحافظة على جاذبية الجزائر في مجال الاستثمارات وفقا لتطور صناعة المحروقات، بحيث تم إعادة النظر في الترتيبات الجبائية، ودفع نحو الاستفادة من نقل التكنولوجيا والخبرة من خلال التسهيلات والحوافز، وتشجيع الاستكشاف في الطاقات المتجددة وبدائل الطاقات الأحفورية. إلا أن القانون لا يزال يثير المخاوف نفسها من طرف الشركات الأجنبية فيما يتعلق بقاعدة 51-49، وتأكيد على استمرار احتكار شركة سوناطراك مجال نقل المحروقات بواسطة الأنايب، لذا يعتقد الكثيرون أن التغيير التشريعي والقانوني الجديد مهم ولكنه يظل غير كاف، في ظل غياب مقارنة أشمل لسياسة طاقة في الجزائر.