Norsk Folkehjelp

in Partnership With: Norwegian People's Aid

Lebanese Oil & Gas Initiative
المبادرة اللبنانية للنفط والغاز

قواعد الحوكمة الرشيدة

في قطاع الغاز و النفط في لبنان

ملخص تنفيذي

حزيران ٢٠١٨

قواعد الحوكمة الرشيدة

في قطاع الغاز و النفط في لبنان

ملخص تنفيذي

حزيران ٢٠١٨

عرفان وتقدير

نودّ أن نتقدّم بأصدق عبارات الشكر والتقدير من كلّ أولئك الذين أتاحوا لنا إنجاز هذا التقرير. ونخصّ بالشكر السيدة باتريسيا كرم التي تولّت مراجعة التقرير بصفتها ذات اختصاص في مجال هذا العمل. فبفضل مساهمتها في تحفيز الاقتراحات والأفكار المستنيرة، لا سيّما في مرحلة صياغة التقرير، تمكنّا من إنجاز مهمّتنا بأعلى قدرٍ من الكفاءة

بالإضافة إلى ذلك، نودّ أن ننوّه، مع بالغ التقدير، بدور الآنسة نور بو ملهب، والآنسة كريستيل حنا، والسيد إيلي خوري، لمساهماتهم القيّمة في مجال جمع البيانات وصياغة هذا التقرير

بالنيابة عن مركز كوبيرناو اللبناني
جوليان كورسون
المدير الإداري

قائمة الاختصارات

CoM: مجلس الوزراء
EEZ: المنطقة الاقتصادية الخالصة
EPA: اتفاقية الاستكشاف والإنتاج
EITI: مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية
KIA: الهيئة العامة للاستثمار الكويتية
LOGI: المبادرة اللبنانية للنفط والغاز
LPA: هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان
MP: نائب في البرلمان
MoEW: وزارة الطاقة والمياه
MoF: وزارة المالية
MSG: مجموعة أصحاب المصلحة المتعدّدين
NOC: الشركة الوطنية للنفط
NRC: ميثاق الموارد الطبيعية
NRF: صندوق الموارد الطبيعية
OPRL: قانون الموارد البترولية في المياه البحرية
PL: مجلس النوّاب
PAR: أنظمة وقواعد الأنشطة البترولية
SWF: صندوق الثروة السيادية
SEA: التقييم البيئي الاستراتيجي
TP: دفتر الشروط

يقدّم هذا التقرير تقييماً شاملاً لعمليات الحوكمة وممارساتها المعتمدة حتى يومنا هذا،بغية صياغة هيكلية عمل تُعنى بإدارة قطاع النفط والغاز في لبنان. ويستعرض التقرير مدى التقدّم المحرز في عشرة مجالات رئيسية ذات صلة بصنع القرار، فضلاً عن الأسس المطلوبة لإدارة الموارد بطريقة تؤدي إلى الازدهار، كما يسلّط الضوء على الممارسات الإيجابية، مقترحاً إجراء توصيات عملية لإدخال التحسينات المطلوبة. وهو يغطي الأنشطة التي طبّقها لبنان بين ٢٠١٠ و٢٠١٨ في المجالات التالية

- المبادئ العامة للحوكمة الرشيدة
- صياغة استراتيجية وطنيةواضحة وشاملة للنفط والغاز
- إنشاء إطار عمل قانوني ومؤسساتي لإدارة الموارد
- تحديد إطار عمل لتوزيع حقوق الاستكشاف والإنتاج
-الحصول على معلومات بشأن ملكية المنفعة
- وضع أنظمة ضريبية
- إنشاء صندوق للموارد الطبيعية
- إنشاء شركة وطنية للنفط وتحديد ولايتها
- تطبيق المحتوى المحلي
- إيلاء اهتمام خاص بالبيئة

في ما يلي ملخص يسلّط الضوء على النقاط الجوهرية التي يمكن استخلاصها من حوكمة القطاع في لبنان، على ضوء المواضيع التي يتناولها كلّ فصل. وهو يحدّد الإنجازات التي حقّقها لبنان عند مقارنتها مع أفضل الممارسات الدولية، ويوضّح إذا كان من مجالٍ للتحسين

في الحوكمة الرشيدة

الوضع الراهن في لبنان

لا يُعتبر وجود موارد في باطن الأرض، بحدّ ذاته، شرطاً كافياً لتحقيق النموّ الاقتصادي والتنمية المستدامة

صحيحٌ أنّ تطوير القطاع بنجاح يعتمد على مجموعة متنوّعة من العوامل، إلا أنّ سوء الحوكمة يمكن أن يشكّل عقبةً كبيرةً في وجه صنع السياسات، كما قد يحول دون ظهور محصّلات النموّ الاقتصادي والتنمية المستدامة بشكلٍ ملموس

لا ينفكّ لبنان يتّسم بأداء ضعيف وفقاً لمؤشّرات الحوكمة العالمية، حيث يحتلّ مرتبات أدنى من المعدّل العالمي. بالفعل، في السنوات الخمس الأخيرة وحدها، نال لبنان 50% أو أدنى على صعيد المؤشرات الستة كافة

في بادئ الأمر، اتّخذت الدولة اللبنانية خطواتٍ إيجابيةً في مجال "الحوكمة الرشيدة" من خلال الإعلان عن التزامها بمبادئ الحوكمة الرشيدة والشفافية، ونيّتها الانضمام إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية

التوصيات

يجب أن تصوغ الحكومة اللبنانية خطة عمل لتحسين نوعية الحوكمة بشكلٍ عام، على نحوٍ يساهم في حصد المنافع المحتملة لقطاع النفط، والمضيّ قدماً نحو تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية

يجب أن يبذل المجتمع المدني جهود مناصرة للدعوة إلى انضمام لبنان الكامل إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية. أما السبيل إلى ذلك، فمن خلال تشكيل مجموعة من أصحاب المصلحة المتعدّدين، تشارك مشاركةً كاملةً في تطبيق مبادرة الشفافية المذكورة

في أهمية صياغة استراتيجية دامجة وشاملة للنفط والغاز في لبنان

الوضع الراهن في لبنان

أعدّت الحكومة اللبنانية بعض المكوّنات اللازمة لصياغة استراتيجية خاصة بالقطاع. على سبيل المثال، أشرفت على صياغة إطار عمل مؤسساتي وقانوني متين، كما أجرت مسوحات زلزالية لتحديد الإمكانيات المتوفّرة لدى لبنان. مع ذلك، ما زالت حدود لبنان البحرية موضع نزاع، مما يعكس خسارةً محتملةً لعائدات ومنافع كبيرة، ويدقّ ناقوس انعدام الاستقرار على المستوى السياسي والأمني

مع ذلك، ليس من استراتيجية رسمية وشاملة توجز كيف تنوي الدولة اللبنانية تطوير قطاع النفط والغاز في لبنان

صحيحٌ أنّ المسؤولين سعوا فعلاً إلى تعزيز المنافع المحتملة لعائدات النفط والغاز التي سيجنيها لبنان في المستقبل، إلا أنهم لم يتمكّنوا من إدارة التوقعات العامة من القطاع، حيث بالغوا في تقدير المنافع قبل إجراء اكتشافات تجارية مربحة في هذا المجال

إذا لم يتمّ التحكّم بزمام التوقّعات العامة، قد لا يتمكّن لبنان من تجنّب "لعنة ما قبل الموارد"

طُرحت أربعة مشاريع قوانين على مجلس النواب في تشرين الثاني 2017 من أجل إنشاء شركة وطنية للنفط، وصندوق للثروة السيادية، ومديرية للأصول البترولية، ولتنظيم عملية التنقيب عن الغاز والنفط في الاراضي اللبنانية، مما أثار جدلاً

التوصيات

على مجلس الوزراء صياغة ونشر استراتيجية وطنية شاملة ودامجة لحوكمة قطاع النفط والغاز بطريقة دامجة، من أجل ضمان مشاركة ودعم جميع أصحاب المصلحة، بمن فيهم المجتمع المدني

يجدر بالمسؤولين اللبنانيين التوفيق بين التوقّعات الشعبية من جهة وصنع السياسات وإنجاز التطوّرات على ضوء الموارد المتوفّرة من جهة أخرى لتجنّب سيناريوهات لعنة ما قبل الموارد

يجب أن يعطي مجلس النواب اللبناني الأولوية لمشاريع القوانين المقترحة بما يتوافق مع استراتيجية وطنية للنفط

على الحكومة اللبنانية أن تستعين بوساطة أطراف ثالثة من أجل فضّ المنازعات البحرية

إطار العمل القانوني والمؤسساتي

الوضع الراهن في لبنان

يتألّف إطار العمل القانوني لحوكمة الموارد الطبيعية من مجموعة منالمراجع والوثائق التي تشمل الدستور، والقوانين، والأنظمة، والعقود

أرسى مجلس النواب ومجلس الوزراء في لبنان الأسس القانونية لقطاع النفط والغاز

ترتكز عملية صنع القرار المؤسساتي لحوكمة الموارد في لبنان، بشكلٍ أساسي، على ثلاثة كيانات حكومية هي: مجلس الوزراء (السلطة التنفيذية/ سلطة صنع السياسات)، ووزارة الطاقة والمياه (السلطة التنظيمية)، وهيئة إدارة قطاع البترول في لبنان (السلطة التنظيمية/الاستشارية). ويؤدي مجلس النواب، بدوره، دوراً تشريعياً رقابيا

في لبنان، يعكس الهيكل القانوني والإطار المؤسساتي لكلّ قطاع معالم الحوكمة الرشيدة. لكنّ هذه العناصر تقع، ضمن سياق أوسع، ضحية التحديات المرتبطة بسيادة القانون. ولا ريب في أنّ تأجيل دورة التراخيص الأولى في المياه البحرية لمدة 3 سنوات، وتقاعس السلطة القضائية عن البتّ في ادّعاءات الفساد ما هما إلا أمثلةً عن أوجه الضعف هذه

التوصيات

على مجلس النواب أن يكرّس دوره كجهة رقابية، وفقاً للولاية التي يتمتع بها بموجب قوانينه الداخلية

على السلطة القضائية التحرّي عن قضايا الفساد المحتملة والتحقيق فيها

مع انتخاب مجلس نوّاب جديد، والتشكيل المرتقب لحكومة جديدة، يجب تطبيق برامج لبناء القدرات في قطاعات محدّدة ضمن البرلمان والحكومة

في تحديد إطار عمل لتوزيع حقوق الاستكشاف والإنتاج

الوضع الراهن في لبنان

تعطي أفضل الممارسات الدولية الأفضلية لأسلوب المناقصات التنافسية، مما يعكس مبادئ المنافسة المشروعة، والشفافية، والانفتاح، وتعظيم القيمة إلى حدّها الأقصى، ومعاملة جميع المستثمرين على قدم المساواة

اعتمدت الدولة اللبنانية أسلوب المناقصات التنافسية في مرحلة التأهيل المسبق، وتقييم المناقصات، والتعاقد.

نصّ قانون الموارد البترولية في المياه البحرية على عملية توزيع الحقوق، بدعم سلسلةٍ من المراسيم الوزارية مثل أنظمة وقواعد الأنشطة البترولية، ونظام المناقصات، واتفاقية الاستكشاف والإنتاج

عملياً، تلقى لبنان عرضاًواحداً من مصدرٍ واحد لكلٍّ من الرقعتين الجغرافيتين (البلوكين) 4 و9 اللتين جرت مقارنتهما بناءً على سيناريو مماثل. ففي 14 كانون الأول 2017، وافق مجلس الوزراء على منح رخصتين لاستكشاف النفط وإنتاجه لتحالفمؤلّف من شركات توتال وإني ونوفاتيك

لعلّ أكثر ما يثير الريبة في مرسوم التأهيل المسبق هو المادة 3.3 التي تُجيز لشركة واحدة على الأقل، ضمن مجموعة من الشركات التي تسعى إلى التأهل كمجموعة واحدة، أن تثبت أنها قادرة على استيفاء شروط التأهيل المحدّدة بموجب المرسوم. غير أنّ هذه المادّة تتضارب مع المادة 7.4 من المرسوم نفسه التي تنصّ على عدم قدرة أيّ شركة متقدّمة بالطلب على التأهل ما لم تتلاءم مؤهلاتها مع المعايير المحدّدة في هذا المرسوم

التوصيات

على الحكومة اللبنانية أن تقيّم، من خلال عملية استشارية، طريقة توزيع الحقوق لضمان استفادة لبنان من منافع المناقصات التنافسية

على الحكومة اللبنانية أن تعيد تقييم مرسوم التأهيل المسبق، مع تقييم مدى جدوى المادة 3.3 وتبعاتها

قبل إطلاق دورة التراخيص الثانية، يجدر بهيئة إدارة قطاع البترول في لبنان أن تنفّذ عمليةً منظّمةً ورسميةً لإشراك أصحاب المصلحة، بغية تقييم الملاحظات الارتجاعية المتأتية عن الدورة الأولى

ملكية المنفعة

الوضع الراهن في لبنان

يشترط الملحق 1 من استمارة طلب التأهيل المسبق المتعلقة بمرسوم التأهيل المسبق أن تقوم أيّ شركة راغبة في تقديم طلب لدى هيئة إدارة قطاع البترول، لتقييم أهلية مشاركتها في المناقصات، بالكشف عن هوية أيٍّ من أصحاب الأسهم الذين يملكون أكثر من 20% من إجمالي أسهم الشركة. يُعدّ هذا البندُ البندَ القانونيّ الوحيد الذي يعالج جانباً جزئياً من مفهوم ملكية المنفعة عند هذه المرحلة

يَجري حالياً الإعداد لمشروع مرسوم حول السجل البترولي يعالج مسألة ملكية المنفعة، ومن المفترض أن يكون مكمّلاً لمشروع قانون "تعزيز الشفافية في قطاع النفط والغاز"

يشكّل إعلانُ لبنان نيّته الانضمام إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية فرصةً لتطبيق خارطة طريق تساهم في تحقيق ملكية المنفعة

التوصيات

يجب أن تصدر الحكومة اللبنانية مرسوم السجل البترولي بأسرع ما يمكن

يجب أن تفكّر مجموعة أصحاب المصلحة المتعدّدين، ما إن يتمّ تشكيلها ضمن إطار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، في صياغة خارطة طريق تمهّد لتطبيق الافصاح عن ملكية المنفعة

يجب أن يصادقالبرلمان اللبناني على مشروع قانون "تعزيز الشفافية في قطاع البترول" الذي سيساهم في تعزيز شفافية هذا القطاع

النظام الضريبي

الوضع الراهن في لبنان

ينصّ النظام الضريبي في لبنان على تسديد إتاوات، واسترداد التكاليف، وتقاسم الإنتاج بين الحكومة والشركة الاستخراجية، بالإضافة إلى فرض ضريبة الدخل على حصة الشركة

في ظلّ توافر مجموعة من الأدوات الضريبية، لا يمكن الاشارة الى نظام ضريبي واحد، بل إلى تدابير ضريبية تضمّ مجموعةً متنوّعةً من الأدوات الضريبية، كما هو الحال في العديد من البلدان عبر العالم

صُمّم النظام الضريبي في لبنان بشكلٍ يتيح للدولة تخفيف نصيبها من المخاطر والتكاليف إلى حدّها الأدنى، وتعزيز نصيبها من العائدات إلى أقصى درجة، مع جذب الشركات الاستخراجية والتكيّف مع تغييرات السوق في الوقت نفسه

التوصيات

نظراً إلى درجة تعقيد تصميم النظام الضريبي، واحتمالات التسرّب التي تشوبه، يجب أن تطوّر الحكومة اللبنانية أنظمةً متينةً للتطبيق والإشراف

يجب أن يطوّر المجتمع المدني المهارات التقنية اللازمة لفهم النظام الضريبي والإشراف على طريقة عمله

صندوق الموارد الطبيعية

الوضع الراهن في لبنان

تتطلّب الحوكمة الرشيدة لصناديق الموارد الطبيعية تحديد هدف سياساتيّ واضح، وقواعد ضريبية مناسبة، وقيود واضحة وملائمة للاستثمار، وبنية مؤسساتية فعالة، وهيئات إشراف مستقلة وقوية، ودرجات عالية من الشفافية

في الوقت الحالي، تستمدّ الحكومة اللبنانية عائداتها من القطاع من مصدرين هما: (1) رسوم تقديم الطلبات التي تدفعها الشركات مقابل المشاركة في دورة التراخيص الأولى للتنقيب عن النفط في المياه البحرية؛ (2) وبيع البيانات الزلزالية إلى الشركات المهتمّة بذلك. تُودَع هذه العائدات في حساب لدى مصرف لبنان خاضع لسلطة وزير الطاقة والمياه ومدير مرفقَي طرابلس والزهراني

في تشرين الثاني 2017، طرح النائبان ياسين جابر وأنور الخليل على مجلس النوّاب مشروع قانون لإنشاء صندوق للثروة السيادية في لبنان. وقد سلك مشروع القانون هذا مساراً سريعاً في المجلس التشريعي بعد إنشاء لجنة نيابية مشتركة لمناقشة القانون ومراجعته

التوصيات

يجب أن تصوغ الحكومة استراتيجيةً ضريبيةًكليّةً وخطة تنمية وطنية تشكّلان الأساس لتحديد أهداف صندوق الثروة السيادية في مشروع القانون

يجب أن تسعى الحكومة إلى إجراء مشاورات عامة وإشراك أصحاب المصلحة في عملية إنشاء صندوق الثورة السيادية، كما يجب أن تراعي بدقة عدم وجود أيّ ثغرة يمكن أن تحرّض على تحقّق سيناريو "لعنة ما قبل الموارد"

يجب أن تصنّف الدولة اللبنانية مصادر الإيرادات الناتجة عن رسوم تقديم الطلبات وبيع المسوحات الزلزالية، وتوضّح إذا كان يجب اعتبار هذه العائدات تمويلاً أوّلياً لإنشاء الصندوق السيادي

يجب نشر الكشوفات المالية المتعلقة بمصادر الإيرادات المذكورة أعلاه سنوياً

الشركات الوطنية للنفط

الوضع الراهن في لبنان

تنصّ المادة 6 من قانون الموارد البترولية في المياه البحرية على أنه "يمكن، عند الاقتضاء، وبعد التحقق من وجود فرص تجارية واعدة، إنشاء شركة بترول وطنية بمرسوم يُتّخذ في مجلس الوزراء." لكنّ مشروع قانون لإنشاء شركة بترول وطنية سبق وطُرح داخل البرلمان

في تشرين الثاني 2017، قدّم النائبان ميشال موسى وعلي عسيران مشروع قانون لإنشاء شركة بترول وطنية. لكنّ مشروع القانون هذا سلك طريقاً معجّلة على نحوٍ غير اعتيادي داخل البرلمان، بعد إنشاء لجنة نيابية مشتركة لمناقشة القانون ومراجعته

بحكم المادة 6 من قانون الموارد البترولية في المياه البحرية، تُعتبر أيّ مناقشة لإنشاء شركة وطنية للنفط سابقة لأوانها طالما أنه لم تُسجَّل أيّ اكتشافات تجارية مربحة بعد

يصعب تقييم هذه الخطوة من دون نشر ورقة معلومات أساسية تبرّر المنطق الذي يستند إليه مشروع القانون، والأساس الذي تمّ الارتكاز عليه لاعتماد النموذج المقترح

التوصيات

يجب أن يضمن مجلس النواب اللبناني إشراك أصحاب المصلحة في إنشاء شركة النفط الوطنية. وعلى غرار مشروع قانون صندوق الثروة السيادية، يجب أن يولي حذراً بالغاً للعناصر التي يمكن أن تؤدي إلى وقوع سيناريو "لعنة ما قبل الموارد"

المحتوى المحلي

الوضع الراهن في لبنان

يتضمّن قانون الموارد البترولية في المياه البحرية والأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية أحكاماً تحمي مصالح المحتوى المحلي من خلال منح معايير المعاملة التفضيلية في ما يتعلق بالجودة، والسعر، والأداء

تشترط اتفاقية الاستكشاف والإنتاج على أصحاب الحقوق تشغيل ما لا يقلّ عن 80% من اللبنانيين بين الموظفين

تتضمّن اتفاقية الاستكشاف والإنتاج بنداً يطلب من المشغّلمعاملةشركات الخدمات و السلع اللبنانية بطريقة تفضيلية، وإن كانت الأسعار المحلية تفوق العالمية منها حتى هامش 5% للسلع و10% للخدمات. غير أن هذا البند ليس ملزما

وفقاً لاتفاقية الاستكشاف والإنتاج، يُشترط على الشركات أن تخصّص ميزانيةً لتدريب موظفي القطاع العام بقيمة 300 ألف دولار سنوياً كحدٍّ أدنى، مع زيادةٍ بنسبة 5% سنوياً حتى بدء مرحلة الإنتاج

التوصيات

يجب أن تخفّف السلطات اللبنانية من الغموض الذي يكتنف "العقود الرئيسية" من خلال اعتماد تعريف أكثر تحديداً لهذا المصطلح، كما هو وارد في المادة 157 من الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية، مثلاً من خلال اعتماد حدّ أدنى للقِيَم، بحيث تصبح العقود التي تتجاوز هذه القيمة خاضعة لمناقصة عامة

يجب أن يدعو المجتمع المدني إلى الكشف عن تفاصيل عملية الشراء والمحتوى المحلي التي يضبطها القانون، وأن يطالب بإنشاء آلية مراقبة لرصد ما إذا كان القانون الجديد يُطبَّق بشكلٍ مناسب أم لا

على الحكومة اللبنانية أن توظّف جهودها في التواصل الاستراتيجي مع الجمهور، وإدارة التوقعات الشعبية، لا سيّما في ما يتعلق بفرص العمل المرتقبة

الوضع الراهن في لبنان

توصي أفضل الممارسات الدولية المتّبعة في هذه الصناعة بإجراء "تقييم بيئي استراتيجي" لأنشطة النفط والغاز

يزوّد التقييم البيئي الاستراتيجي الحكومة بعملية منهجية لتقييم مجمل المنافع والتكاليف المتعلقة بأنشطة استشكاف النفط وإنتاجه

تعترف المادة 7.2 من قانون الموارد البترولية في المياه البحرية، بشكلٍ صريح، بأهمية إجراء دراسة تقويم للأثر البيئي الاستراتيجي

عام 2014، نشرت الحكومة اللبنانية تقريراً عن التقييم البيئي الاستراتيجي الذي أجري عام 2012. غير أنّ هذا التقييم لم يشكّل أداةً فعالةً للتخفيف من المخاطر، ومردّ ذلك إلى نقص المعلومات بشكلٍ أساسي

ضمن إطار عملية تحديث التقييم البيئي الاستراتيجي، كما هو منصوص عليه في قانون حماية البيئة، تُنظّم هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان سلسلةً من ورش العمل الاستشارية لتحديث دراسة التقييم البيئي الاستراتيجي لقطاع النفط والغاز في المياه البحرية اللبنانية

التوصيات

يجب أن تتصرّف الحكومة وهيئة إدارة قطاع البترول بطريقة أكثر استباقية عند السعي إلى التخفيف من المخاطر البيئية، خاصّةً في ظلّ غياب قوانين الصحة والسلامة في قطاع النفط والغاز، والحاجة إلى إعداد خطة طوارئ وطنية أكثر شمولية، ومسألة النقص في البيانات، وضرورة توافر بنى تحتية فعالة لإدارة النفايات

خلاصة تنفيذية

فيما يتحضّر لبنان لاستكشاف موارد الغاز والنفط في مياهه البحرية، من المهمّ للغاية أن يكون صنّاع السياسات والشعب على علم باحتياجات القطاع ومقتضياته على صعيد الحوكمة، لا سيّما نظراً إلى المنافع التي قد يجنيها لبنان من القطاع. وبالنظر إلى التقدّم المحرز في السنتين الأخيرتين على صعيد تطوير القطاع- بما في ذلك توقيع أولى اتفاقات التنقيب عن النفط والغاز في المياه البحرية- باتت الحاجة إلى مأسسة الحوكمة الرشيدة أكثر إلحاحاً من ذي قبل. في الواقع، تثبت التجارب الدولية، بشكلٍ واضح، أهمية الترابط الإيجابي

بين الحوكمة الرشيدة من جهة وتحقيق مكاسب كبيرة في مجال النموّ والتنمية من جهة أخرى عملياً، ثَبُتَ أنّ وجود موارد في باطن الأرض لا يُعتبر، بحدّ ذاته، شرطاً كافياً لتحقيق النموّ الاقتصادي والتنمية المستدامة. في الواقع، لكي يُثمر تطوّر القطاع عن نتائج إيجابية، لا بدّ من تحسين نوعية الحوكمة. صحيحٌ أنّ الحكومة اللبنانية قد أعلنت، مبدئياً، التزامها بمبادئ الحوكمة الرشيدة والشفافية، كما صرّحت عن نيّتها الانضمام إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية- وهو المعيار الذي يتمّ على أساسه نشر معلومات عن النفط والغاز- إلا أنّ مؤشّرات الحوكمة العالمية الصادرة عن البنك الدولي عام ٢٠١٧ تُظهر أنّ لبنان بحاجة إلى تحسين نوعية الحوكمة عموماً بشكلٍ جذريّ

لعلّ أبرز تناقضٍ هو غياب استراتيجية وطنية للنفط والغاز تكون دامجةً وقائمةً على الإجماع، وتحدّد السياسة التي ستتّبعها الحكومة لتطوير قطاع النفط والغاز، ودمجه ضمن الرؤيا الاقتصادية العامة للبلاد. في هذا الإطار، يجب أن ترتكز صياغة استراتيجية النفط الوطنية، في المقام الأول، على مبدأ الدمج، والشمولية، ومراعاة الأمد الطويل، والتحسّب لانعدام الأكادية في القطاع، خاصّةً وأنّ تطوير قطاع النفط والغاز يكون عادةً عمليةً طويلةً نسبياً تستغرق عقوداً طويلةً وتشهد عليها حكوماتٌ متناوبة. من هذا المنطلق، من الضروري أن تكون القرارات الصادرة بشأن حوكمة هذا القطاع قادرةً على الصمود في وجه التغييرات في الحكومة، وأن تكون عملية صنع السياسات متماسكةً ومرتكزةً على توافق طويل الأمد

مع أنّ التوقعات من هذا القطاع الناشئ قد ارتفعت بشكلٍ ملحوظ، إلا أنّ المسؤولين الحكوميين فشلوا في التوفيق بين الخطاب السياسي والتوقعات. بالفعل، يرتبط ارتفاع سقف التوقعات بانعدام اليقين تجاه الجدوى التجارية التي قد تتّسم بها الإمكانيات الجوفية

مع ذلك، يمكن استخلاص عناصر الاستراتيجية المطلوبة من المراجع و الوثائق القانونية المطبّقة حالياً لتنظيم شؤون القطاع، لا سيّما قانون الموارد البترولية في المياه البحرية، ومراسيم تطبيق هذا القانون كما هي ممثّلة في الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية. فتشكّل هذه المراجع و الوثائق القانونية، إلى جانب الدستور اللبناني، ومرسوم نظام المناقصات، واتفاقية الاستكشاف والإنتاج، إطاراً قانونياً متماسكاً، يشمل مجلس الوزراء، ومجلس النوّاب، ووزارة الطاقة والمياه، وهيئة إدارة قطاع البترول في لبنان. لكن، بغضّ النظر عن ذلك، ما زال التطبيق يصطدم بتحديات فعلية، لا سيّما عندما يتعلق الأمر بالرقابة النيابية والتحقيق والمساءلة من قِبل السلطة القضائية. فضلاً عن ذلك، ما زال الغموض يكتنف عملية سنّ القوانين على المستوى النيابي. وبالرغم من ضرورة إقرار مجلس النوّاب لقانون شامل يعزّز الشفافية في قطاع النفط والغاز، نال مشروعا قانون الشركة الوطنية للنفط وصندوق الثروة السيادية الأسبقية. من هذا المنطلق، يمكن القول إنّ هذا الأمر يعكس حالةً من الارتباك حيال ما هو مطلوب لتنظيم القطاع بكفاءة وشفافية

من جهة أخرى، لا يخفى على أحد أنّ مفهوم توزيع الحقوق في قطاع النفط والغاز صيغ بطريقةٍ تعكس أفضل الممارسات المتّبعة دولياً. مع ذلك، يمكن لهيئة إدارة قطاع البترول أن تستفيد أكثر عند إشراك أصحاب المصلحة بطريقة منظّمة ورسمية، بهدف تقييم دورة التراخيص الأولى للتنقيب في المياه البحرية قبل المباشرة بدورة التراخيص الثانية. في بادئ الأمر، كان من المتوقّع أن يجني لبنان منافع عملية المناقصات التنافسية لتوزيع الحقوق، غير أنّ مجلس الوزراء عمد إلى توزيع الحقوق بناءً على معايير مرجعية وضعتها هيئة إدارة قطاع البترول، نظراً إلى ورود عرضٍ من مصدرٍ واحدٍ لكلّ بلوك

مع ذلك، لا بدّ من إيلاء مرسوم التأهيل المسبق اهتماماً خاصّاً، لا سيّما المادة ٣,٣ منه التي تجيز للشركات التي لا تستوفي معايير التأهيل أن تشارك في المناقصات في حال نسجت شراكةً مع شركاتٍ مؤهلة أخرى

أما بالنسبة إلى النظام الضريبي، فإنّ الإطار القانوني المعتمد في لبنان يجسّد سماته الجوهرية. صحيحٌ أنّ أنواع الأنظمة الضريبية المتوافرة متمايزةٌ ومعترف بها دولياً، إلا أنّ لبنان اختار نظاماً مختلطاً، ينطوي على عناصر من النظام الامتيازي تارةً ونظام تقاسم الإنتاج طوراً. فمن المعتقد أن يتيح هذا الأمر للدولة تخفيف نصيبها من المخاطر والتكاليف إلى حدّها الأدنى، وتعزيز نصيبها من العائدات إلى أقصى درجة، مع جذب الشركات الاستخراجية والتكيّف مع تغييرات السوق في الوقت نفسه.لكن لا يخفى على أحد أنّتصميم هذا النظام يُعتبر من التعقيد لدرجة أنه يتطلّب أنظمة تطبيق وإشراف متينةً، تكون متكيّفةً مع السياق اللبناني

من المسائل الأخرى التي تتطلّب اهتماماً من الحكومة هي مسألة الملكية النفعية. فلما كان لبنان يتعامل مع شركات دولية، ويشجّع الشركات اللبنانية على المشاركة كجهات متعاقدة من الباطن بناءً على شروط المحتوى المحلي[١]، فمن الضروري أن تكون الدولة والمواطنون على علمٍ بالجهة التي تسيطر على إدارة أيّ شركة تساهم في القطاع وتتحكّم بأرباحها (أكانت من أصحاب الحقوق أم من المتعاقدين من الباطن). في هذا الإطار، يَجري حالياً العمل على صياغة مشروع مرسوم للسجل البترولي ينظر في مسألة الملكية النفعية، فضلاً عن مشروع قانون "تعزيز الشفافية في قطاع النفط والغاز" في لبنان الذي يتضمّن بنوداً تصبّ في الاتجاه نفسه. بالإضافة إلى ذلك، مع إعلان لبنان نيّته الانضمام إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، تكشّفت فرصٌ عدّة لعلّ إحداها هي تطبيق خارطة طريق تمهّد لتحقيق الملكية النفعية ضمن قطاع النفط والغاز في لبنان

ينصّ قانون الموارد البترولية في المياه البحرية على ضرورة إيداع العائدات المحصّلة من القطاع في صندوق للثروة السيادية- يمكن إنشاؤه بموجب مشروع القانون الذي اقترحه النائبان ياسين جابر وأنور الخليل في تشرين الثاني ٢٠١٧. غير أنّ الغموض الذي يكتنف الاستراتيجية الضريبية الكليّة للبلاد، وغياب خطة تنمية وطنية، يرسّخان الحاجة إلى سنّ السياسات بطريقة تشاركية ودامجة، أي سياسات تُشرِك أصحاب المصلحة، بمن فيهم الجمهور نفسه- مع الإشارة إلى أنّ هذا الأمر ينطبق أيضاً على عملية تحديد أهداف الصندوق السيادي وأفضل طريقة لتطبيقها. الوقت الحالي، تستمدّ الحكومة اللبنانية عائداتها من القطاع من مصدرين هما: (١) رسوم تقديم الطلبات التي تدفعها الشركات مقابل المشاركة في دورة التراخيص الأولى للتنقيب عن النفط في المياه البحرية؛ (٢) وبيع البيانات الزلزالية إلى الشركات المهتمّة بذلك. تُودَع هذه العائدات في حساب لدى مصرف لبنان خاضع لسلطة وزير الطاقة والمياه ومدير مرفقَي طرابلس والزهراني. لكن من غير الواضح بعد إذا كانت تدفقات العائدات هذه قد نتجت عن استغلال الغاز والنفط أم لا، غير أنها في مطلق الأحوال يجب أن تشكّل تمويلاً أوّلياً لإنشاء صندوق سيادي

فضلاً عن ذلك، يجب نشر الكشوفات المالية التي تتضمّن رسوم الطلبات ومبيع البيانات الزلزالية، سنوياً، تحقيقاً للحوكمة الرشيدة والشفافية

١. (القيمة التي يضفيها مشروع تنقيب على الاقتصاد المحلي، في ما يتعدى عائدات الموارد" (معهد حوكمة الموارد الطبيعية، 2015"

نسجاً على المنوال نفسه، يصطدم إنشاء شركة وطنية للنفط بغموض قانوني مماثل. فتنصّ المادة ٦ من قانون الموارد البترولية في المياه البحرية على أنه "يمكن، عند الاقتضاء، وبعد التحقق من وجود فرص تجارية واعدة، إنشاء شركة بترول وطنية بمرسوم يُتّخذ في مجلس الوزراء." لكنّ صياغة مشروع قانون لإنشاء شركة بترول وطنية وتنظيم حوكمتها تمّت على عجل داخل البرلمان، قبل وقت طويل من أي اكتشافات تجارية مربحة. ومع أنّ هدف هذا القانون لا يتمثّل، بالضرورة، بإنشاء شركة وطنية للنفط في الحال، إلا أنّ الحاجة تدعو، هنا أيضاً، إلى إجراء استشاراتٍ وتقييم قانوني مدروس.
بالإضافة إلى ذلك، يتضمّن قانون الموارد البترولية في المياه البحرية، والأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية، واتفاقية الاستكشاف والإنتاج، أحكاماً تحمي مصالح المحتوى المحلي من خلال تطبيق معايير المعاملة التفضيلية في ما يتعلق بالجودة، والسعر، والأداء، فضلاً عن توظيف حصة إلزامية من اليد العاملة اللبنانية. كذلك، من المهمّ، على وجه الخصوص، إدارة توقّعات الشعب اللبناني حيال فرص العمل التي سيوفّرها هذا القطاع مستقبلاً. في هذا الإطار، ننصح الدولة اللبنانية بشرح إجراءات الشراء والمحتوى المحلي، بالتفصيل، من الناحية القانونية، مع بسط سلطات مناسبة في مجال المراقبة والتطبيق، سعياً لإزالة الغموض المحيط بتعريف "العقود الرئيسية"، كما هو وارد في المادة ١٥٧ من الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية، مثلاً من خلال اعتماد حدّ أدنى للقِيَم، بحيث تصبح العقود التي تتجاوز هذه القيمة خاضعة لمناقصة عامة

مع أخذ المخاطر البيئية المرتفعة في الاعتبار، والمخاوف المقترنة بأنشطة تطوير النفط والغاز، ومع مراعاة الإطار المعتمد لتحديث التقييم البيئي الاستراتيجي[٢]، يجب أن تتصرّف الحكومة وهيئة إدارة قطاع البترول بطريقة أكثر استباقية عند السعي إلى التخفيف من المخاطر البيئية، خاصّةً في ظلّ غياب قوانين الصحة والسلامة في قطاع النفط والغاز، والحاجة إلى إعداد خطة طوارئ وطنية أكثر شمولية لمعالجة الانسكابات النفطية المحتملة، ومسألة النقص في البيانات والمعلومات، وضرورة توافر بنى تحتية فعالة لإدارة النفايات

أخيراً، مع الاعتراف بالجهود المبذولة لتطبيق ممارسات الحوكمة الرشيدة عند تطوير قطاع النفط والغاز في لبنان، لا بدّ للدولة اللبنانية مراعاة بعض التدابير إذا ما أرادت فعلاً تكريس العمل بأفضل الممارسات في القطاع، كما هو مبيّن في مختلف الفقرات أعلاه. في الواقع، لدى لبنان فرصة هامة مع انتخاب برلمانه الجديد، والحكومة المرتقب تشكيلها عام ٢٠١٨، لسدّ الثغرات وإخماد المخاطر التي ما تزال عالقةً. في هذا الإطار، تأمل المبادرة اللبنانية للنفط والغاز أن يوفّر هذا التقرير استعراضاً متوازناً للممارسات السليمة المعتمدة، ومجالات التحسين في قطاع النفط والغاز الناشئ في لبنان، على أمل أن تلقى توصياتها اهتماماً كبيراً من قبل صنّاع القرار، ودعماً من أصحاب النفوذ والتأثير والمواطنين على السواء

٢. التقييم البيئي الاستراتيجي هو تقويمٌ للآثار البيئية والاجتماعية المحتمل أن تنجم عن البدء بتطبيق أنشطة النفط والغاز وتطويرها. يتيح هذا التقييم للحكومات معرفة القيود البيئية، والآثار المحتملة، فإيجاد الحلول المناسبة، ونقل المعلومات بدقة إلى أصحاب المصلحة (المبادرة اللبنانية للنفط والغاز 2017)

Lebanese Oil & Gas Initiative
المبادرة اللبنانية للنفط والغاز

Norsk Folkehjelp

in Partnership With: Norwegian People's Aid