



Lebanese Oil & Gas Initiative
المبادرة اللبنانية للنفط والغاز

تقرير حول اقتراح الصندوق السيادي اللبناني

٢٠ كانون الأول ٢٠١٧



Lebanese Oil & Gas Initiative
المبادرة اللبنانية للنفط والغاز

تقرير حول اقتراح الصندوق السيادي اللبناني



تكليف من:

المبادرة اللبنانية للنقط والغاز (LOGI)

بدعم من:



Norwegian People's Aid المساعدات الشعبية النرويجية
Lebanon

كتابة وبحث:

أندرو باور, خبير في المالية العامة

المقدمة

- مدخل إلى الصناديق المستقلة عن الموازنة ومن جملتها الصناديق السيادية
- الإطار اللبناني للنفط والغاز
- تقييم عام لاقتراح قانون الصندوق السيادي
- نتائج وتوصيات مستخلصة من ورشة العمل حول حوكمة الصندوق السيادي اللبناني

تستعمل عدة بلدان الصناديق المستقلة عن الموازنة لإدارة إيرادات مواردها الطبيعية.¹ والواقع أن معظم كبار منتجي النفط قد أنشأوا صندوقًا خاصًا ممولاً من الموارد الطبيعية. وتدير هذه الصناديق، مجتمعة، ألاف مليارات الدولارات من إيرادات الموارد الطبيعية سنويًا.

وفي بعض الحالات، لا تتعدى هذه الصناديق كونها مجرد حسابات ضمن خزينة الدولة، أنشئت لغايات سياسية كي تحل على الالتزام بتمويل بعض بنود الإنفاق (كالتعليم، مثلًا) أو لأغراض المحاسبة. من ذلك أن صندوق التنمية المحلية العام الذي يمول من النفط والمعادن في مونغوليا، والذي يخصص الأموال للحكومات المحلية، لا يتعدى كونه حسابًا حكوميًا. وفي حالات أخرى، تكون الصناديق مؤسسات تخضع لقواعد مختلفة عن باقي المعاملات المالية للحكومة، ومثاله هيئة الاستثمار الليبية. وقد يكون للصندوق أحيانًا ملاك قانوني وموظفين تابعين له.

صناديق الثروة السيادية إنما هي نوع واحد من الصناديق المستقلة عن الموازنة. والندوة الدولية لصناديق الثروة السيادية تعرّف هذه الصناديق بأنها كيانات مملوكة للدولة، منشأة لغاية تتعلق بالاقتصاد الكلي، لا ديون عليها وقادرة على الاستثمار جزئيًا على الأقل في أصول أجنبية.² وفي العام 2017 كان ثمة حوالي 60 صندوقًا سياديًا ممولًا بالنفط، أو الغاز أو الإيرادات المعدنية أو الفوائض المالية في بلدان تعتمد على الموارد الطبيعية. ثمانية من أصل الصناديق العشرة الكبرى الممولة من الموارد الطبيعية تعود ملكيتها للحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

هناك عدة أسباب مشروعة تبرر اختيار حكومة ما إنشاء صندوق مستقل عن الموازنة. أولها، أن الموازنات العادية توضع على أساس سنوي، بينما الصناديق السيادية يمكن أن تستعمل بهذه الصفة لسنوات عديدة. فصندوق البنية التحتية في تيمور- لستة هو موازنة مخصصة متعددة السنوات. ويتوجب على البرلمان أن يوافق على موازنة الصندوق كما يجب أن يصرّف الإنفاق عبر الإجراءات المعتادة للموازنة، ومع ذلك فإن الصندوق يحتفظ بالأموال غير المنفقة في نهاية السنة.

ثانيًا، يمكن تخصيص الصناديق لإنفاق الإيرادات من أجل غاية مخصصة. من ذلك، أن صندوق الجامعة الدائم الممول من مبيعات النفط والأراضي بولاية تكساس في الولايات المتحدة يخصص الفوائد المكتسبة لنظام الجامعات الحكومية في تلك الولاية. وبالمثل، فإن الصندوق الائتماني للحفاظ على البراري بولاية ألاباما الأمريكية، والممول بنسبة تتراوح بين 3 و 5 بالمئة من إيرادات النفط والغاز، يخصص أموالاً للحفاظ على البيئة.

ثالثًا، يمكن للصناديق أن تحفظ رصيدًا معيّنًا من الإيرادات المالية بمنأى عن التدخلات السياسية. فمعظم صناديق التقاعد الحكومية تُنشأ كيانات مستقلة عن الموازنة بغية حماية هذه الصناديق المشتركة من الاستحواذ عليها للإنفاق على أغراض أخرى. ومن شأن هذا أن يعزز ثقة المواطنين كبار السن في الحصول على كامل معاشاتهم التقاعدية لسنين عديدة في المستقبل. ومن الأمثلة على ذلك نظام التقاعد الكندي والصندوق الاحتياطي الفرنسي للمتقاعدين. ولكلا الصندوقين أهداف واضحة، وهيكلية قانونية،

1

يعرّف صندوق النقد الدولي الصناديق المستقلة عن الموازنة باعتبارها "إجراءات حكومية عامة، كثيرًا ما تفتقر بترتيبات مصرفية ومؤسسية منفصلة، لا تدرج ضمن قانون الموازنة السنوية للدولة القومية، وموازنات الحكومات الإقليمية."

2

أنظر الرابط:
<http://ifswf.org/>

واستراتيجيات استثمارية، وقواعد سلوك للعاملين والمدراء، وهي تنشر تقارير سنوية وفصلية شاملة. إضافة إلى ذلك تخضع حساباتها للتحقيق من قبل مدققين مستقلين صارمين ينشرون حصيلة عملهم على شبكة الإنترنت فضلاً عن آليات امثال للتأكد من أن الصناديق تتم إدارتها بما يحقق المصالح الفضلى للمستفيدين، أي المواطنين المتقاعدين.³

3

Allie E. Bagnall and
Edwin M. Truman
(2013) Progress on
Sovereign Wealth
Fund Transparency
and Accountability:
An Updated
SWF Scoreboard.
Peterson Institute
for International
Economics. Online:
[https://piie.com/
publications/pb/
pb13-19.pdf](https://piie.com/publications/pb/pb13-19.pdf).

رابعاً، لا تسير عملية الموازنة سيراً سلساً في بعض الأحيان، ولا سيما في البيئات الضعيفة القدرات. أما الصناديق المستقلة عن الموازنة فتخضع لمعايير شفافية ومراقبة وحوكمة أشد صرامة من تلك المعتمدة في الموازنة، كما أنها يمكن أن تُختص بعدد أكبر من العاملين المؤهلين، بغية إيجاد جُررٍ من الحوكمة الصالحة داخل الحكومة. غير أن هذا الأمر قد لا يكون صحيحاً إلا نظرياً، ذلك أن الشواهد على «جُررٍ الحوكمة الصالحة» في عالم الواقع نادرة.

بالرغم من كثرة ما يُنشأ من هذه الصناديق لتلبية حاجات اقتصادية أو سياسية مبررة، فإن الحكومات كثيراً ما تنشئ الصناديق المستقلة عن الموازنة لتفادي التدقيق العام أو لتمويل مشاريعها الأثرية. وفي هذا الصدد يكتب معهد التنمية لما وراء البحار «من المستبعد أن تخضع المعاملات التي تجرى خارج الموازنة لنفس النوع من الضوابط التي تخضع لها معاملات الموازنة (مثال ذلك أن المشاريع المملوكة للدولة قد تتمتع بتنظيمات مالية خاصة بها وتعيّن مدققي حسابات يختصون بها)، ويعود ذلك إلى كونها مستقلة مالياً من نـاحية، وكونها لا تقارن صراحة بسواها من أبواب الإنفاق العام، من ناحية ثانية. وقد يستجر ذلك زيادة في مستوى التزوير، وقلة الانتظام، أو في استعمال أمثال هذه الصناديق لغايات غير مسموح بها. أضف إلى ذلك أن استعمال الصناديق المستقلة عن الموازنة يعني إمكانية جعل مستوى الإنفاق الحكومي المعلن يبدو أقل مما هو فعلياً. ثم إن المقارنة بين ماليّات حكومتين مختلفتين تصبح أصعب إذا ما كان لكل منهما مستويات مختلفة من الصناديق المستقلة عن الموازنة.»⁴

4

ODI (2010) Guide to
Transparency of Public
Finances: Looking
Beyond the Core
Budget. Online:
[https://www.
internationalbudget.
org/wp-content/
uploads/Looking-
Beyond-the-Budget.
pdf](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Looking-Beyond-the-Budget.pdf).

وهناك مقابل كل حالة من الصناديق المستقلة الجيدة الإدارة، حالة يكون فيها الصندوق مصدرًا مستعصياً للفساد والمحسوبيات. طبعاً، هناك أيضاً حالات يكون فيها الصندوق أداة اقتصاد كلي ويخدم المصالح الشخصية للنبذة السياسية في الوقت نفسه. كما أن ثمة حالات تُساء فيها إدارة الصندوق بكل بساطة، أو تقدم إدارته على مخاطر مفرطة ويكون لذلك غير ذي جدوى.

هناك عدة فئات من المخاطر تتعرض لها الصناديق المستقلة عن الموازنة. منها ما يلي:

5

- تفويض أنظمة الإدارة المالية العامة والمساءلة: فالكثير من هذه الصناديق مصمم بحيث يمكنه التحايل على إجراءات الموازنة السويّة. وتتراوح هذه بين الموافقة البرلمانية وأنظمة الاستحواذ ومستلزمات رفع التقارير. ومع أن هذه التدابير المتخذة للالتفاف على نظام الإدارة المالية العامة قد تفلح أحياناً في تحسين قدرة الحكومة على اتخاذ القرارات، فهي في معظم الأحيان تبطئ حدوث التحسينات في النظام وتخلق موازنات موازية تصعب إدارتها. وهي تؤدي، في الحالات القصوى، إلى نشوء دول ضمن الدول أو مراكز قوى متزاحمة داخل الحكومة. من ذلك أن أموال مبيعات الأراضي في الصين من قبل الحكومات الإقليمية تذهب إجمالاً إلى صناديق مستقلة عن الموازنة، ومن شأن هذا أن يقلص المبالغ المخصصة في الموازنة العامة للصحة والتربية.⁵ ومن الأمثلة على ذلك أيضاً صندوق الثروة السيادي في آذربيجان وإيران.

- لا تحقق أهداف الاقتصاد الكلي أو السياسة الاقتصادية: تُنشأ بعض الصناديق المستقلة عن الموازنة لمعالجة مشكلة ما في الاقتصاد الكلي، كالتقلبات المفرطة في الإنفاق، عدم تطابق الآفاق الزمنية، أو لتوليد مبلغ مالي يوقف لتمويل باب من أبواب الإنفاق. غير أن العديد من هذه الصناديق لا تحقق هذه الأهداف لأنها تفتقر إلى القواعد التي لا بد منها لضبط تدفق المبالغ الواردة والصادرة

Yinqiu Liu and
Tao Sun (2013) Local
Government Financing
Platforms in China: A
Fortune or Misfortune?
IMF Working Paper
13/243.

أو المستثمرة وتحقيق الأهداف التي أنشئت لأجلها. ويُعزى السبب في ذلك أحياناً إلى رداءة تصميم الصندوق؛ وأحياناً أخرى إلى كون الأهداف الفعلية تختلف عن الأهداف المعلنة. من ذلك أن صندوق ميراث ألبرتا (كندا) للادخار الائتماني قد تأسس كصندوق ادخار سنة 1976، غير أن الإيداعات فيه توقفت سنة 1987. وكان من نتيجة انعدام قاعدة للإيداعات أن الصندوق لم يجمع إلا أقل من 4 مليارات دولار من إيرادات النفط على امتداد 25 عامًا، بالرغم من دخول مئات مليارات الدولارات من إيرادات النفط خزائن الحكومة خلال المدة نفسها. وفي العام 2013 سنتت حكومة ألبرتا أخيراً مجموعة من القواعد المالية تستهدف الادخار طويل الأمد والاستقرار المالي⁶.

■ **الإفراط في الإقدام على المخاطر/عدم العناية الكافية في الاستثمارات:** يستثمر العديد من الصناديق في أصول معقدة أو محفوفة بالمخاطر من دون أن يدرك القِيّمون على الصندوق المخاطر التي ينطوي عليها استثمارهم إدراكاً كاملاً. ويعود ذلك في بعض الحالات إلى انعدام العناية المطلوبة؛ إذ لا يقوم مدراء الصندوق بالأبحاث والاستقصاءات الكافية عن استثماراتهم أو يستندون إلى معلومات يمدّهم بها مدراء خارجيون أو أصحاب أصول. في حالات أخرى يقدم المدراء بكل بساطة على مجازفة مفرطة من دون أن يستوعبوا تمامًا عواقب أفعالهم. من ذلك أن هيئة الاستثمار الليبية قامت، قبل العام 2012، بالاستثمار في صناديق تحوّل ضبابية يديرها نفرٌ من أصدقاء النظام الحاكم، ومن جملة ما استثمروا مبلغ ثلاثمئة مليون دولار أمريكي في مؤسسة بالادين Palladyne الدولية لإدارة الأصول، وهي صندوق غير معروف من قبل وذو صلات بالمدير السابق لرئيس شركة النفط الوطنية الليبية. على الرغم من استثمار مبلغ لا يزيد عن نصف هذه الأموال إلا قليلاً، فقد سجّلت بالادين خسارة تفوق 50 مليون دولار أمريكي بين 2008 ومنتصف العام 2010. كما استثمرت هيئة الاستثمار الليبية مليارات الدولارات في أصول خطيرة، وفتّنت بخسائر بالمليارات. من ذلك أنها خسرت 1.18 مليار دولار من أصل 1.2 مليار استثمرت سنة 2010 في مشتقات مالية تديرها شركة غولدمان - ساكس. وفي مثال فاضح آخر، دفعت هيئة الاستثمار الليبية 27 مليون دولار أمريكي رسوماً على استثمار بقيمة 300 مليون دولار مع برمال Permal، وهي شركة لإدارة الأموال، لتمنى بخسارة 120 مليون دولار في الصفقة⁷.

■ **رسوم إدارية مرتفعة:** فقد تبين أن بعض الصناديق تدفع رسوماً إدارية مفرطة لقاء الخدمات التي تحصل عليها. يستوفي مديرو الاستثمار السلبي إجمالاً نسبة 0.05% من قيمة الأصول سنوياً. أما استراتيجيات الاستثمار المنطوية على مزيد من التعقيد والخدمات، كالمحاسبة ورفع التقارير، فتستحق رسوماً أعلى، ولكن ثمة حالات تخضت فيها الرسوم المدفوعة كثيراً النسب المستوفاة في السوق. إضافة إلى ذلك، فإن حوافز الأداء الممنوحة لمدراء الاستثمار، وإن كانت شائعة، كثيراً ما تؤدي إلى ارتفاع في تكاليف الصندوق لا تبرره الأرباح المحققة. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك صندوقاً ألبرتا (كندا) والصندوق الليبي.

■ **الفساد والمحسوبية:** لقد تحولت بعض الصناديق إلى مصادر مفضوحة للمحسوبية أو الفساد عبر عمليات شرائها الأصول. ففي وسع مدراء الصندوق أن يستثمروا مباشرة في شركات هم من مالكيها المستفيدين، أو في شركات أخرى مقابل رشاوى، أو يستعملون أموال الصندوق لخدمة مصالحهم السياسية. صناديق التنمية الإقليمية الممولة من المعادن في قرغيزستان، والمصمّمة لتمويل البنى التحتية المحلية، والبرامج الاجتماعية الاقتصادية والقروض الصغيرة، بإدارة موظفين محليين لا رقابة فعلية عليهم، ليست إلا مثلاً واحداً على ذلك⁸. صندوق ثروة أنغولا السيادي وشركة ماليزيا برهاد للتنمية مثالان آخران على ذلك.

Andrew Bauer (ed.)
(2014) Managing the
Public Trust: How to
make natural resource
funds work for
citizens. NRG-CCSI.

المصدر نفسه.

NRGI-UNDP (2016)
Natural Resource
Revenue Sharing.
Online:
[https://
resourcegovernance.
org/analysis-tools/
publications/natural-
resource-revenue-
sharing.](https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-revenue-sharing)

9

Andrew Bauer (ed.)
(2014) Managing the
Public Trust: How to
make natural resource
funds work for
citizens. NRG-CCSI.

المساءلة والمحاسبة أمام الحكومة، والبرلمان والجمهور بعامة شروط جوهرية لتفادي بعض المخاطر المذكورة آنفاً في هذه الورقة. عملياً، هذا يعني إنشاء هيكلية إشراف على كافة قرارات الصندوق من خلال منطمتين على الأقل، الأولى داخلية والثانية خارجية. المنظمات الداخلية تحيل إلى المدراء، والمدققين الداخليين، ومجالس الرقابة أو المسؤولين المنتخبين. المنظمات الخارجية تحيل إلى مجالس الإشراف التي يعيّنها البرلمان، المدققين الخارجيين المستقلين، وسائل الإعلام، وهيئات المجتمع المدني، أو القضاء. ومع أن التفاصيل تتوقف على السياق المخصوص، فإن ثمة استراتيجيات مجرّبة وثابتة لضمان كون البنى الإدارية والإشرافية فعالة.

وينبغي أيضاً أن تختص قواعد تدفق الأموال الواردة والأموال الصادرة بالسياق المخصوص وأن تخدم أهداف الصندوق. ومع هذا، فإن بعض القواعد أكثر فعالية من سواها في تحقيق هذه الأهداف. فقد أنشئ صندوق كازخستان الوطني كصندوق لدعم الاستقرار وتقليص الآثار السلبية لأسعار النفط المتقلبة في الاقتصاد الوطني، وكادخار للأجيال المستقبلية لتوفير نصيب من إيرادات النفط لهم.

وينبغي لقواعد الاستثمار أيضاً أن تكون وظيفة لأهداف الصندوق. مثال ذلك أن صندوق تثبيت الاستقرار الذي يُحتاج إلى السحب منه في حال تدني الإيرادات المالية يجب أن يكون مستثمراً في أصول أكثر سيولة من الادخارات طويلة الأمد التي يمكنها أن تستثمر في أصول تنطوي على مجازفة أكبر وسيولة أقل. وبالمثل فمن الواجب ألا يسمح للصندوق المصمّم لتعقيم تدفقات رأس المال بأن يستثمر في الاقتصاد المحلي لأن من شأن هذا أن يقوّض هدف التعقيم.

تتصف صناديق الثروة السيادية في ألبرتا (كندا)، والتشيلي، والنرويج، وتيمور - لسته بقواعد استثمار شاملة مقننة تحدّ من المخاطر التي يمكن أن يقدم عليها القيّمون على الصندوق وهي تفرض، في حال النروج، توجيهات أخلاقية عامة على استثمارات الصندوق. القواعد والتوجيهات تتفاوت ولكن المشتركات بينها تتضمن حظر الاستثمارات المحلية إضافة إلى شراء الأصول التي لا يمكن تحويلها إلى عملات أو تلك المنطوية على مخاطر كبرى، كالعقارات في مواقع ذات حقوق ملكية ضعيفة. كما أن القواعد والتوجيهات تحدد نظام المكافآت للمدراء الخارجيين، بما يحدّ من مقدار الرسوم والإقدام على المجازفات.⁹



إطار النفط والغاز اللبناني

يحتوي حوض المشرق، استنادًا إلى المسوح الجيولوجية الأولية، على أكثر من ثلاثة آلاف وخمسمئة مليار مترًا مكعبًا من الغاز إضافة إلى 1.7 مليار برميل من النفط منتشرة على طول عدة ولايات قضائية في البحر المتوسط. وهذا يساوي احتياطيات بحر الشمال. ويقع حوالي 25 بالمئة من الغاز و40 بالمئة من النفط في الأراضي اللبنانية، وفقًا للحكومة اللبنانية. غير أن الصلاحية التجارية لهذه الاحتياطيات وطرق نقلها ما تزال غير واضحة.¹⁰

في كانون الأول 2017، وبعد تأخر طويل، منحت الحكومة اللبنانية تراخيص التنقيب والإنتاج في بلوكين بحريين لتحالف مؤلف من شركات توتال، وإنبي، ونوفاتيك. ومن المتوقع أن تستمر فترة التنقيب ثلاث سنوات، وأن يبدأ حفر الآبار الأولى في العام 2019.¹¹

10

Nicholas Newman (2013) "Levant Basin Holds Massive Energy Potential" E&P Magazine. 5 November 2013. Online: <https://www.epmag.com/levant-basin-holds-massive-energy-potential-706926#p=1>

11

Marc Ayoub (2017) "Lebanon Finally Books its Place on the East-Med O&G Map" Lebanon Oil and Gas. 19 December 2017. Online: <http://www.lebanongasandoil.com/index.php/news-details/155>

تقييم عام لاقتراح قانون الصندوق السيادي

هناك عدة اقتراحات قوائم للصندوق السيادي مطروحة أمام المجلس النيابي اللبناني. وهذا التقييم يستند إلى مسودة أولية «لقانون الصندوق السيادي اللبناني». ينشئ القانون صندوقاً سيادياً ينقسم إلى فرعين: محفظة الادخار ومحفظة التنمية. الغاية من محفظة الادخار هي استثمار إيرادات النفط لصالح الأجيال المستقبلية أما محفظة التنمية فمصممة لتقليص مستوى الدين العام. العائدات على أموال الدولة (وربما حقوقها أيضاً، وإن كان هذا غير واضح) تودع في محفظة الادخار. وقد يستعمل جزء من الفوائد المكتسبة لتمويل نفقات الحكومة. الإيرادات الضريبية من شركات النفط تودع في صندوق التنمية وقد تستعمل لتسديد الدين العام حتى تصل نسبة الدين إلى 20 بالمئة من الناتج القومي الإجمالي. أما من حيث توزيع الأصول، فلا يحق لهاتين المحفظتين الاستثمار في مشتقات مالية إلا في ظروف معينة. ولا يحتوي القانون على أي حظر ملموس آخر في مجال توزيع الأصول.

تترك مسودة القانون كما هي الآن مجالاً واسعاً للاستنسابية في سلطة المدراء وهي عرضة لخطر أن يصبح الصندوق مطية جديدة للفساد والمحسوبيات. ثمة مخاوف محددة، وهي:

- **دور الصندوق في إدارة الاقتصاد الكلي:** النتيجة العملية للمادتين 11 و 12 من القانون هي احتمال عدم نشوء أية مذكرات وتخصيص مبلغ زهيد من الأموال لخدمة الدين و/أو تسديده. ومن الممكن تحقيق الهدف نفسه من دون مخاطر سوء الإدارة أو التكاليف البيروقراطية بمجرد سن قانون مالي يحد من تنامي الإنفاق أو يضع سقفاً للدين العام. علاوة على ذلك، لا توضح المادة 12 من القانون أن «السحوبات» تشير إلى ما يسحب لصالح خزينة الدولة، وتترك مجالاً لاحتمال أن تسحب الأموال لصالح حساب آخر.
- **حوكمة الصندوق وهيكلته:** حوكمة الصندوق غير واضحة وربما كانت متناقضة. فمجلس الإدارة يتكون من خبراء يعيّنهم مجلس الوزراء، بينما يفترض أن يقع الصندوق تحت وصاية وزير المالية. في معظم الصناديق يكون وزير المالية عضواً في مجلس الإدارة أو يعيّن بعض أعضاء هذا المجلس. أضيف إلى ذلك أن مجلس الإدارة لا يشمل على أعضاء مستقلين، كما هي الحال أحياناً، كما أن أدوار أعضاء المجلس ومؤهلاتهم ليست محددة، وفي هذا ما يفتح المجال أمام تعيينات أعضاء غير مؤهلين. ومن شأن شرط تجاوز الأعضاء سن الخامسة والثلاثين أن يحرم من العضوية عددًا من المرشحين الأكفاء لهذا المنصب.
- **إدارة الصندوق:** تقع وزارة المالية تحت مجلس الإدارة وفوق هذا المجلس في الوقت نفسه، وهذا وضع لا مثيل له في أي صندوق آخر في العالم. ولا ذكر أيضاً لاستعمال بنك للحفظ ولا أين تودع الأموال مادياً ولا من المسؤول عن مسك الدفاتر. يضاف إلى ذلك أن القانون يحدد أسماء لجان الصندوق ولكنه لا يذكر أدوارها ومسؤولياتها، وهذا غير مألوف في قوانين صناديق الثروة السيادية.

- **قواعد الاستثمار:** غياب قواعد الاستثمار أو الحظر على شراء بعض أنواع الأصول (كالعقارات؛ والأسهم ذات القيمة الاستثمارية المتدنية) أمر مقلق. ومثله غياب أية تفاصيل عن الحد الأقصى لرسوم الإدارة، أو إشراف المدراء الخارجيين أو انتقاء هؤلاء المدراء. كما أن نسبة 20 بالمئة من الاستثمار داخل لبنان تجعل الصندوق عرضة لتوظيف الأموال في شركات لبنانية على صلة بمدراء الاستثمار. أخيراً، يجب أن ينص القانون على معايير صارمة تتعلق بتضارب المصالح وغرامات على سوء الإدارة. ونظراً إلى هذه القواعد، أو بالأحرى انعدامها، فثمة احتمال قوي لأن يجري استعمال الصندوق للفساد والمحسوبيات.
- **المراقبة الخارجية:** لا تفرض أية شروط للإفصاح علانية عن التدقيق الخارجي الكامل للحسابات، بل مجرد تقرير سنوي محزّر، مما يعني ضمناً أنه من الممكن ألا يكشف للبرلمان أو الرأي العام عن أي سوء إدارة محتمل. ومن غير الواضح أيضاً كون ديوان المحاسبة كافياً لضمان اطلاع الجمهور والبرلمان على معلومات وافية عن سلوك مدراء الصندوق وقراراتهم.
- **الشفافية:** ينبغي أن يوضح القانون أن الصندوق سوف ينشر قائمة بموجوداته إلى جانب المدراء القيمين على هذه الموجودات.



حصيلة ورشة العمل حول حوكمة الصندوق السيادي في لبنان والتوصيات

في 9 كانون الأول 2017 نظمت المبادرة اللبنانية للنفط والغاز ورشة عمل لممثلي المجتمع المدني والسياسيين لمناقشة إنشاء صندوق سيادي في لبنان. تناولت الورشة تعريف صناديق الثروة السيادية وتاريخها وسواها من الصناديق المستقلة عن الموازنة؛ إدارة إيرادات الموارد الطبيعية؛ الخبرة الدولية في حوكمة أمثال هذه الصناديق؛ واعتبارات تتعلق بحوكمة الصندوق السيادي اللبناني. أنفق المشاركون فترة ما بعد الظهر في مناقشة الأهداف، والإدارة والإشراف والرقابة على أي صندوق سيادي لبناني.

وقد نشأ اختلاف في وجهات النظر حول أهداف الصندوق. ينص القانون 132 على وجوب توجيه كل إيرادات النفط إلى صندوق سيادي وأن يستعمل الصندوق أداة للادخار من أجل الأجيال المستقبلية، ولكن المشاركين اختلفوا حول الأهداف العملية. فقد شعر البعض بأنه يجب أن تخصص الفوائد المُجَنَّبَة لمشاريع البنى التحتية بدلاً من تسديد ديون لبنان (لأن تسديد الدين قد يخدم مصالح خاصة في لبنان)، بينما ذهب آخرون إلى أن مهمة تقليص الدين أمر مناسب. ومع ذلك فقد أجمع الحاضرون على أن وضع قاعدة مالية تضبط كافة ماليات الحكومة يجب أن يكون شرطاً مسبقاً لإقرار أي قانون يتعلق بصندوق سيادي. ومن شأن قاعدة مالية كهذه أن تحدّ من نمو الإنفاق، وتضع سقفاً لمستوى الدين العام أو تستلزم موازنة متوازنة البنية. وسوف تعمل أية من هذه الإجراءات على التأكد من أن الصندوق لا يسدّد الدين العام باليد اليمنى بينما الحكومة تقترض المزيد باليد اليسرى.

وقد توافق المجتمعون على وجوب أن تسترشد إدارة الصندوق بعدة مبادئ أساسية، ولا سيما الاستقلال، والحياد، وضبط الأموال العامة. يجب أن يكون البرلمان ومجلس الوزراء مسؤولين عن الصندوق في نهاية المطاف، وأن تكون لوزارة المالية الوصاية فحسب. ولا بد من أن يضم مجلس الإدارة تمثيلاً للمصرف المركزي، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وخبراء أجنبي في المالية أو الحوكمة، مع تعيين رئيس مجلس الإدارة من قبل مجلس الوزراء، على غرار هيئة إدارة قطاع البترول اللبنانية. وينبغي لقرارات مجلس الإدارة والمدراء أن تسترشد برأي مجلس استشاري مكون من مهنيين ومستشارين ماليين مستقلين. وينبغي لحيوان المحاسبة أن يشرف على الصندوق، كما ينبغي أن يرفع الصندوق تقريراً سنوياً إلى وزير المالية الذي يطرحه بدوره على مجلس الوزراء، ثم يصار إلى نشره بعد الموافقة عليه.

ولا بد أيضاً من أن يخضع الصندوق لدرجة عالية من المراقبة والشفافية. ويجب أن يقوم مدقق مستقل والمصرف المركزي بالإشراف على أنشطة الصندوق. ومن الممكن أن يكون للمجلس الاستشاري أيضاً دور في تقييم أنشطة الصندوق ورصدها. كما أنه من الممكن أن يكون لهيئات المجتمع المدني ممثل في المجلس الاستشاري.

إن اقتراح قانون الصندوق السيادي كما هو مطروح أمام البرلمان يحتاج إلى عمل كثير إذا ما كان له أن يلي المعايير الدولية. وهو يؤدي في صيغته الحاضرة، وفي أحسن السيناريوهات، إلى تخصيص إيرادات النفط لتقليص الدين العام. أما في أسوأ السيناريوهات فهو سيتحول إلى مصدر جديد للمحسوبية والفساد. ولذلك كان من الضرورة بمكان أن يعاد النظر في القانون أو يؤجل إقراره إلى حين إدخال التحسينات عليه.





Lebanese Oil & Gas Initiative المبادرة اللبنانية للنفط والغاز

Building a global network of experts to help Lebanon benefit from its potential oil and gas wealth.

LEARN MORE ABOUT LOGI
www.logi-lebanon.org

FOLLOW US



Logilebanon

