



MAISON
DU FUTUR

بيت المستقبل

أوراق سياسية

– رقم ٣ –

ايلول ٢٠١٦

ثروة لبنان من النفط والغاز:

توصيات سياسية للفكاك من
لعنة "فضلات الشيطان"

د. ناصر السعيد



Konrad
Adenauer
Stiftung

ملاحظة: هذه الوثيقة لا تعكس
سوى رأي الكاتب.

فرصة لبنان من النفط والغاز

د. ناصر السعيد

كذلك أشار مسح زلزالي أُجري في المياه اللبنانية إلى وجود ترسبات ضخمة من الغاز تحت قاع البحر، يُتملّ بلوغها ٢٥ تريليون قدم مكعبة (في آب ٢٠١٢) أو نحو ٣٦,٠٪ من الموارد العالمية من الغاز. وعلى الرغم من صغر حجمها وفق المعايير الدولية (تبدو قليلة مقارنة باحتياطيات الغاز المثبتة البالغة ألف و٦٨٨ تريليون قدم مكعبة في روسيا وألف و١٩٣ تريليوناً في إيران)، تقدّم احتياطيات النفط والغاز في لبنان فرصة محتملة لإحداث تحوّل في البلاد.

ومع ذلك، يجب أن نتذكر المثل القديم القائل "إنّ بين الكأس والشفة

٢ في غياب أي حفر تنقيبي إلى الآن، لا يمكن تأكيد الاحتياطيات أو قيمتها. وفي تشرين الأول ٢٠١٣، أعلن وزير الطاقة المكلف آنذاك تقديرات تساوي ٩٥,٥ تريليون قدم مكعبة من الغاز الطبيعي وما يصل إلى ٨٦٥ مليون برميل من النفط.

تغذّي احتمالات تحوّل لبنان إلى بلد منتج للنفط والغاز التوقّعات، التي تقترب من مبالغة طائشة مفادها بأن ثروة مفاجئة في مجال الطاقة ستحرّك الاقتصاد من ركوده، وتزيد الصادرات والاستثمار والإنفاق الاستهلاكي، وتخلق وظائف جديدة في قطاع الطاقة، وترفع معدلات النمو. فما مدى واقعية هذه التوقعات، وما الذي يجب فعله للتوصل إلى إدارة سليمة للثروة اللبنانية المحتملة في الطاقة؟ قدّر تقرير للوكالة الأميركية للمسح الجيولوجي في ٢٠١٠ وجود ١٢٢ تريليون قدم مكعبة (تساوي ثلاثة آلاف و٤٥٥ مليار متر مكعب) من الغاز و١,٧ مليار برميل من النفط أمام سواحل إسرائيل وفلسطين وقبرص وسوريا ولبنان^١.

١ لقراءة خلفية عن الموضوع، انظر «قطاع البترول في لبنان: تاريخه وفرصه وتحدياته»، هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان.

سينتج كهرباء بتكلفة متوسطة تساوي ٢,٩٩ سنت للكيلوواط - ساعة، وهي تكلفة أكثر تنافسية مع معامل توليد الكهرباء بالنفط أو الغاز. وتشير اتجاهات جانبي الطلب والعرض في الطاقة هذه إلى ضغوط نزولية ستعرض إليها أسعار النفط والغاز في العقد المقبل من الزمن.

ثانياً، ثمة غموض في الاحتمالات والإنتاج. فالمسوح هي تقديرات ترجيحية لموارد محتملة وممكنة. وإلى أن يبدأ التنقيب والحفر والإنتاج/ الاستخراج، علينا أن نحتفظ بتوقعات واقعية ومحافضة حول مستوى الاحتمالات القابلة للاستخراج التي يمكن أن يكون استخراجها مجدياً تقنياً واقتصادياً وقانونياً. مثلاً، أثبت الكشف المؤكد الوحيد للغاز الطبيعي في قبرص، واسمه حقل أفروديت، أنه أصغر من توقعات المسوح الأولية.

ثالثاً، هناك خطر جيوسياسي وقانوني. فثمة نزاعات حدودية وما من اتفاق على الحدود البحرية بين

مزلق كثيرة". إذ ثمة أربعة مصادر رئيسية للشك والغموض. وأحد هذه المصادر هو تقلب الأسعار وغموضها. فأسعار النفط والغاز تراجعت بنسبة ٧٠٪ تقريباً مقارنة بما في حزيران ٢٠١٤، وتبدو احتمالات التعافي قائمة في الأجل المتوسط. ونعيش في عصر "الوضع الطبيعي الجديد للنفط" إذ تتوافر مصادر كثيرة للطاقة الجديدة. فأصبح منتجو النفط والغاز الصخريين أصبحوا مصدرراً هامشياً للنفط والغاز، إذ باتوا قادرين على المنافسة عند سعر للبرميل يساوي ٤٥ - ٥٥ دولاراً. وفي تطور أهم إستراتيجياً، يتزايد نشاط العالم في مجال التغير المناخي، إذ يتبنى كفاءة متزايدة في الطاقة ويشهد تحولاً في الطاقات المتجددة: فتكتسب الطاقة الشمسية وطاقة الرياح وطاقة حرارة الأرض تنافسية مباشرة مع المصادر التقليدية للطاقة. وتبني دبي أكبر معمل للطاقة الشمسية المركزة في العالم، ويضم معملاً ضخماً للطاقة الشمسية بقدرة ٨٠٠ ميغاواط،

الطبيعية في لبنان. وتبدو الطريق طويلة أمام الاستخراج والاستغلال في ظل العقبات السياسية: إذ مرت ست سنوات منذ المصادقة على قانون الموارد البترولية في المياه البحرية^٣، لكن الحكومات المتعاقبة لم تُصدِر بعد مرسومين تطبيقيين سيمهدان الطريق لأولى جولات الترخيص^٤ للتقيب عن الغاز أمام الساحل في المنطقة الاقتصادية اللبنانية الخاصة. ويُتَظَر من أحد المرسومين المؤجّلين أن يحدد

٣ يحدد القانون الحقوق القانونية للدولة في إدارة احتياطياتها من الطاقة. وعين مجلس الوزراء في كانون الأول ٢٠١٢ هيئة إدارة قطاع البترول المسؤولة عن إدارة اللوجستيات الملزمة لاحتياجات الهيدروكربون في المياه الإقليمية اللبنانية.
٤ في أيار ٢٠١٣، فُتِحَت جولة الترخيص الأولى للنفط والغاز البحريين لنحو ٥٠ شركة طاقة دولية كبرى، تشمل «كباراً» مثل «توتال» و«شل» و«شفرول» و«إكسون موبيل». لكن من دون المرسومين، لم تستطع الشركات التقدّم بعروض، وتأجّلت عملية المزايدة تكراراً. وفي خطوة تكتيكية، حددت حكومة سلام موعداً لإفقال جولة الترخيص بـ «سنة أشهر حداً أقصى، من تاريخ إقرار مشروع المرسومين».

لبنان وقبرص وإسرائيل وسوريا، ما يشير إلى غموض قانوني يواجه استغلال البلوكات الملاصقة لهذه البلدان وعقبة أمام المزايدة على هذه البلوكات واستغلالها. كذلك وفي ظل الاستهلاك المحلي المحدود بسبب الحجم النسبي للاقتصاد والبنية التحتية المتداعية في مجال الطاقة، يتحتم تصدير كميات كبيرة. ويتطلب تطوير أسواق تصدير للغاز الطبيعي المسال أو النفط أو الغاز الطبيعي استثماراً ضخماً واتفاقاً للربط بالخط العربي للأنايب أو ربما إنشاءً لخط قبرصي - تركي للأنايب. وليس أي من الخيارين متاحاً في الوقت الحالي، ما سيتطلب مفاوضات مكثفة، ثنائية/متعددة الأطراف. وستعني التأخيرات أن العائدات المحتملة ستُوجّل أكثر إلى مواعيد مستقبلية. رابعاً، ثمة خطر سياسي محلي. فالعمل السياسي المعطل والحوكمة القائمة في لبنان ستضعان على الأرجح عقبات كأداء أمام إدارة سليمة وشفافة ومستدامة لثروة الموارد

للنظام المقترح لقطاع النفط والغاز والخيارات المختلفة المعتمدة على العروض وحصة الحكومة (متدنية، متوسطة، مرتفعة) من العائدات. وتتراوح حصة الحكومة اللبنانية وفق الخيارات المختلفة بين ٥٧٪ و ٧٨٪ من العائدات الإجمالية غير المحسومة. والمعدلات الضريبية الفعلية هذه قابلة للمقارنة بالحصص الحكومية المعتمدة في البلدان المنتجة للنفط والمتروحة بين ٦٠ و ٨٥٪.

وتستند تقديرات الصندوق إلى فرضية بدء الإنتاج في ٢٠٢١ اعتماداً على انطلاق التنقيب بحلول ٢٠١٨؛ ويُتوقع للإنتاج أن يستمر ٣٥ سنة على أن تتحقق القدرة الكاملة في ٢٠٣٦. وفي ضوء هذه الفرضيات، يُقدَّر أن عائدات الموارد ستبلغ، فور سريان الإنتاج، نحو ٢,٨٪.

البحر الإقليمي والمنطقة الاقتصادية الخاصة للبنان، فيقسم المنطقة الواقعة أمام الساحل إلى بلوكات مفتوحة أمام العروض والترخيص والتنقيب. ويُتوقع من المرسوم الثاني تحديد بنود الاتفاقيات العتيدة المتعلقة بالتنقيب والإنتاج. وستحدد هذه الاتفاقيات طريقة تقاسم العائدات المستقبلية بين الدولة والمستثمرين الذين سيقدمون رأس المال والتقنية والخبرة. ويشمل النظام المقترح للمالية العامة اللبنانية - الذي لم يُستكمل بعد - عائدات ثابتة للغاز وأخرى متحركة للنفط، وحداً لاسترجاع التكلفة (مفتوحاً للعروض)، وخطة لتقاسم الإنتاج/ الأرباح (مفتوحة للعروض)، وضريبة على مدخول الشركات.

ما قيمة عائدات لبنان من النفط والغاز؟

وضع صندوق النقد الدولي^٥ تقييماً

الصندوق بتقديم النتائج المحدثة المبينة في الرسم البياني.

٦ انظر صندوق النقد الدولي، «أنظمة المالية العامة للصناعات الاستخراجية: تصميم وتطبيق»، ٢٠١٢.

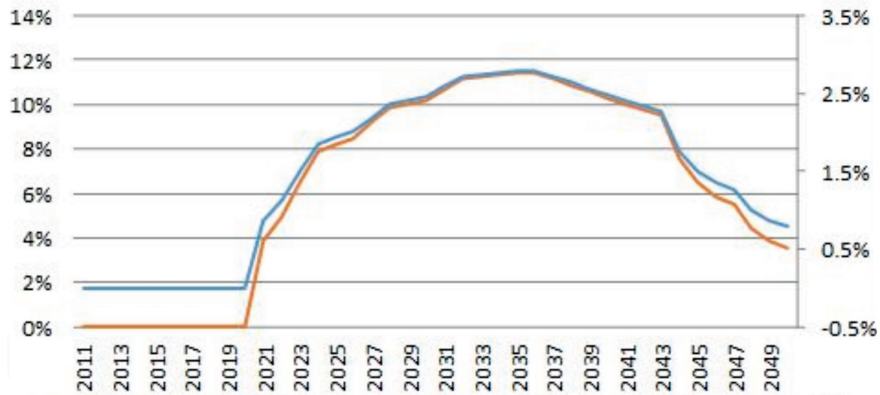
٥ انظر ورقة عمل صندوق النقد الدولي، «تصميم إطار للمالية العامة مخصص لمنتج محتمل لسعة: خيارات أمام لبنان»، WP/14/193، تشرين الأول 2014. تكرم

تبدأ بالتدفق إلا بعد خمس إلى سبع سنوات، أي بدءاً من ٢٠٢٢ وفق أقل تقدير، حتى لو خضعت البلوكات لمزايدة في ٢٠١٧ وبدأ التنقيب وكان ناجحاً. فالمن والسلوى لن يهبطا من السماء على لبنان في أي وقت قريب.

في هذه الأثناء، يجب أن يُعالج الوضع المتهاك للمالية العامة في لبنان. ففي غياب النمو الاقتصادي، وفي ظل حالات العجز الكبيرة في المالية العامة والحساب الجاري، والإنفاق والديون

من الناتج المحلي الإجمالي (باستثناء النفط والغاز)، وستمثل نحو ٩٪ من العائدات الحكومية عند الذروة، يليها تراجع تدريجي (انظر الرسم البياني أدناه). وسيشكل الأمر إضافة مهمة إلى موارد العائدات في البلاد. لكن هذه التقديرات خاضعة لغموض الأسعار والأحجام؛ فنحن لا نستطيع أن نتوقع الأسعار المستقبلية، وإلى أن يبدأ الحفر والاستخراج، نبقى غير واثقين بالكميات المتوافرة. ومهمة أيضاً الإشارة إلى أن العائدات لن

عائدات الغاز الطبيعي المسال



عائدات الغاز الطبيعي المسال/العائدات الإجمالية (LHS)

عائدات الغاز الطبيعي المسال/الناتج المحلي الإجمالي من دون الموارد

دروس في تجنب لعنة ”فضلات الشيطان“

تقدّم التجربة الدولية دروساً كثيرة حول كيفية عدم التعامل مع طفرات السلع. فثمة دول على غرار النروج وبوتسوانا وماليزيا والمكسيك وغيرها أدارت بنجاح ثروتها من الموارد الطبيعية، فيما تشكّل بلدان مثل نيجيريا والكونغو وأوغندا وأنغولا وفرنزويلا أمثلة على لعنة الموارد الطبيعية. ووصف الوزير السابق للمناجم والهيدروكربونات في فنزويلا والمؤسس المشارك لمنظمة ”أوبك“، خوان بابلو بيريز ألفونسو، البترول بأنه ”فضلات الشيطان“ وحدّر من قدرة المادة على توليد الهدر والفساد والاستهلاك المفرط والدّين. وتبيّن أدلة تطبيقية أن ثروة مفاجئة من الموارد تفضي عادة إلى ارتفاع في السعر الحقيقي للصرف ما يقوّض الصادرات من غير الموارد، وتؤدي إلى انحسار للتصنيع، واعتماد عالٍ على عائدات النفط والغاز، ما يزيد التفاوت في

المتعاظمة المتعلقة بالأمن الاجتماعي، وخدمة لدين عام يفوق ١٣٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي، لا يُعدّ الوضع الحالي للمالية العامة في لبنان مستداماً. ولو ساهم النفط والغاز بأقل من ٢,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي (من دون الموارد) وبنحو ٩٪ من العائدات، لن يشكّل الأمر تحوّلًا رئيسياً للوضع الاقتصادي ووضع المالية العامة في لبنان، ولن يمثّل تريباقاً في غياب إصلاحات هيكلية وإصلاحات للمالية العامة. بيت القصيد هو أن الإطار المحتمل للمالية العامة يجب أن يركز أولاً على ضمان استدامة المالية العامة والإنصاف بين الأجيال. وتعزز محاكاة صندوق النقد للعائدات المستقبلية الرأي القائل بضرورة إحداث تعديل في المالية العامة عاجلاً وليس آجلاً، وبضرورة تعديل العائدات المستقبلية. والبديل، في ظل الحوكمة والعمل السياسي الحاليين، هو لعنة ”فضلات الشيطان“.

وضوابط النوعية، والبيئة الممكنة -
يبين أن ٨٠٪ من البلدان تفشل في
تحقيق حوكمة سليمة في قطاعاتها
الاستخراجية: إذ يفتقر الرأي العام إلى
معلومات أساسية عن قطاع النفط
والغاز والتعدين. فقط ١١ من أصل
٥٨ بلداً معتمدة على الموارد تملك
معايير مرضية في الشفافية والمحاسبة.
وتحل الترويج في رأس اللائحة، أما
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
هي أقل المناطق رتبة في المؤشر، إذ تأتي
بعد أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى،
مسجلة مستوى فاشلاً يساوي ٣٨
نقطة من أصل ١٠٠.

أما مؤشرات الحوكمة الخاصة بلبنان
(المشاركة والمحاسبة، والاستقرار
السياسي وغياب العنف، وفاعلية
الحكومة، وحكم القانون، وضبط
الفساد) فتدهورت بسرعة خلال
السنوات الخمس الماضية^٩. فيحلّ
لبنان في المرتبة الـ ١٢٣ من بين
١٦٧ بلداً، بحسب مؤشر مدركات

الثروة والمدخول ويقلص احتمالات
النمو. وتشجع طفرة في السلع
اقتناص الربح، والنزاع المدني (البلدان
الغنية بالموارد جنوبي الصحراء الكبرى
خير مثال)، والفساد، والرشوة -
خصوصاً في البلدان الأوتوقراطية وغير
الديمقراطية والبلدان ذات المؤسسات
الضعيفة والبلدان المفتقرة إلى حكم
القانون^٧. كذلك تبدو اقتصادات
نامية كثيرة غنية بالموارد غير قادرة
على تنويع اقتصاداتها عبر تحويل
ناجح لمواردها غير القابلة للتجديد
والمستنفدة إلى أصول منتجة أخرى،
ما يترك هذه الاقتصادات عرضة
لصدّات أسعار الموارد.

ينشر معهد حوكمة الموارد الطبيعية
مؤشراً لحوكمة الموارد^٨ - استناداً
إلى الوضعية المؤسسية والقانونية،
وممارسات الإفصاح، والضمانات

٧ انظر فريديريك فان در بلوخ، الموارد
الطبيعية: نقمة أم نعمة؟

٨ تتوافر تفاصيل أكثر حول المؤشرات
الـ ٥٠ المستخدمة والمنهجية في: <http://www.resourcegovernance.org/resource-governance-index>

٩ انظر الملحق ٣.

الوطنية. ومع استمرار الصراعات السياسية في لبنان، يجب تأسيس نظام سليم للمالية العامة وإطار فاعل للحكومة يضمنان الشفافية في استغلال الثروة اللبنانية الضئيلة من النفط والغاز.

مسائل في إدارة ثروة لبنان من النفط والغاز

إن النفط والغاز موارد طبيعية مُستنفَدة، ما يطرح مسائل الاستدامة والإنصاف بين الأجيال. لذلك فإن إخضاع ثلاثة أسئلة أساسية لنقاش عام يشمل المجتمع المدني^{١١} أمر ضروري:

- بأي سرعة يجب استنفاد احتياطات لبنان من النفط والغاز؟ يعتمد الأمر على كمية الاحتياطات القابلة للاستخراج والأسعار والإنصاف بين الأجيال.

الفساد الأخير، كما يؤكد مؤشر الموازنة المفتوحة أن البلاد تقدّم حالياً إلى الرأي العام معلومات شحيحة عن الموازنة وأن الإشراف على الموازنة ضعيف ومحدود: وعلى سَلَم من ١٠٠ درجة، حصل لبنان على علامتين فقط (على غرار ميانمار) مقارنة بـ ٨٨ لنيوزيلاندا و٨٧ للسويد!^{١٠} إنه لواضح إذاً أن البنيتين القائمتين في مجالي العمل السياسي والحكومة لا يمكن أن يُعهد إليهما الإشراف على ثروة لبنان من النفط والغاز وتنميتها وإدارتها.

والدرس المستفاد ملخصه أن في غياب الحوكمة الحسنة والمؤسسات القوية وحكم القانون والتنظيمات الفاعلة، يُرجّح أن تؤدي الثروة المفاجئة من النفط والغاز في لبنان إلى مزيد من الفساد واقتناص الثروة من مجموعات ذات مصالح خاصة وسياسيين على نحو يضر بالمصلحة

١١ مثل «المبادرة اللبنانية للغاز والنفط»، <http://logi-lebanon.org/> وهي منظمة غير حكومية مستقلة تدعو إلى إدارة شفافة وسليمة لموارد لبنان من النفط والغاز.

١٠ انظر <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/rank-ings-key-findings/rankings/>

بهدف تحويل لبنان إلى اقتصاد رقمي حديث ومندمج دولياً. وفي ظل المستوى المرتفع للدَّين ومعدلات الفائدة وخدمة الدَّين، يجب التنبه أيضاً إلى استخدام جزء من ثروة الموارد الطبيعية لتسديد الدَّين وتقليل عبئه بهدف تخفيض معدلات الفائدة، وتحرير موارد الخزينة من أجل توظيفها في استثمارات عامة وتشجيع الاستثمار الخاص.

توصيات سياساتية لتعزيز حوكمة ثروة لبنان من النفط والغاز

ما الذي يجب فعله لكي ينجو لبنان من لعنة "فضلات الشيطان" ويستفيد من قطاع النفط والغاز لديه؟ إن المسائل أساسية وتتجاوز كثيراً القضية البسيطة المتعلقة بإقرار المرسومين التطبيقيين. فما هي أسس الحوكمة الجيدة والإدارة السليمة للثروة اللبنانية من النفط والغاز؟

• ما هو المقدار الواجب ادخاره سنوياً؟ تشير التحليلات الاقتصادية إلى أن استخراج الموارد غير المتجددة وبيعها يوازي تقليصاً لرأس المال إذا لم تُستثمر العائدات في شكل كامل في رأس مال مالي أو مادي أو بشري. وينص "قانون هارتويك" على أن الربوع المستمدة من برنامج فاعل لاستخراج مورد غير مستدام يجب أن يُعاد استثمارها في شكل كامل في رأس مال منتج وقابل للتكرار: أي رأس مال مادي أو رأس مال يخص البنية التحتية أو رأس مال بشري^{١٢}.

بكلام آخر، تتلخص الوصفة في أن رأس المال المستنفد يجب أن يُحوَّل إلى أشكال أخرى لإنتاج رأس مال مولد لا أن يُضيَّع باستهلاك حالي. • ماذا يجب فعله بالعائدات؟ في حالة لبنان، يجب ادخار أغلبية العائدات واستثمارها لتطوير البنية التحتية المتداعية وفي رأس المال البشري

١٢ انظر المناقشة في البنك الدولي «أين ثروة الأمم؟»، ٢٠٠٦.

١. على الحكومة اللبنانية أن تنضم رسمياً إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية^{١٣} بهدف ضمان الشفافية والإفصاح (انظر الملحق ١ لمزيد من التفاصيل) لحكومة مواردها الطبيعية وإدارتها. والمبادرة "معيار عالمي" يدعو إلى إدارة للموارد الطبيعية تكون علنية وخاضعة للمحاسبة. وتطلب المبادرة من الحكومات والشركات الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بخطوات أساسية في الحوكمة الخاصة بالموارد الطبيعية للطاقة في لبنان: أي العقود والرخص (بما في ذلك عملية المزايدة والمزاد ومنح البلوكات)، والتنقيب والإنتاج، وجمع العائدات (لضمان امتثال الشركات إلى مبادئ "انشر ما تدفع"^{١٤})، وتخصيص العائدات، والإنفاق الاجتماعي والاقتصادي، والتأثير في البيئة (البحرية والبرية).
٢. على لبنان أن يتبنى مبادئ ميثاق الموارد الطبيعية^{١٥}. والميثاق مهم لأنه شامل إذ يتضمن ١٢ مبدأً تغطي تسلسل القرار (انظر الملحق ٢)، والقرار ذا العلاقة، وواضعي السياسات وأصحاب المصالح ذوي الصلة. ويبرز الرسم البياني المرفق أدناه المبادئ المتوفرة بالعربية بما يضمن أن شيئاً لن يكون "ضائعاً في الترجمة". ويجب على الحكومة اللبنانية والبرلمان والمؤسسات المسؤولة، وكذلك أصحاب المصالح في المجتمع المدني، مثل "المبادرة اللبنانية للغاز والنفط"^{١٦}، أن تتبنى الميثاق رسمياً، ويجب تبنيه في التشريعات والتنظيمات ذات الصلة.

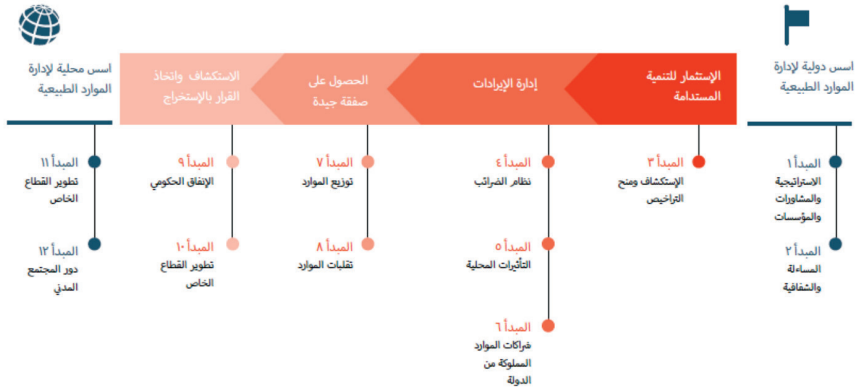
١٥ ميثاق الموارد الطبيعية متوافر هنا: http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Natural_Resource_Charter_Arabic20141002.pdf.

١٣ انظر <https://beta.eiti.org/about/how-we-work>.

١٦ انظر <http://logi-lebanon.org/>.

١٤ انظر <http://www.publishwhatyoupay.org/>.

اسس دولية لإدارة الموارد الطبيعية



وتستغلها. ويجب على الهيئة أن تمثل إلى معايير كل من مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية وميثاق الموارد الطبيعية وأن تصدر تقاريرها وفق هذه المعايير.

٤. على لبنان أن يتبنى قانوناً لمسؤولية المالية العامة وقاعدة للمالية العامة. قواعد المالية العامة هي ضوابط بعيدة الأجل لسياسات المالية العامة من خلال حدود عديدة تُوضَع على مجاميع المالية العامة، وتشمل عادة قواعد لتوازن الموازنة، وقواعد للدَّين، وقواعد

٣. على لبنان أن يؤسس جهة مستقلة ناظمة لقطاع الطاقة: يجب جعل هيئة إدارة قطاع البترول مستقلة عن وزارة الطاقة والمياه وتحويلها قانونياً إلى هيئة ناظمة لقطاع النفط والغاز تملك سلطة موسعة لتنظيم الموارد الطبيعية اللبنانية وإدارتها. ولفصل الهيئة واستقلالها عن الوزارة أهمية في حماية الإدارة وصنع القرار من التدخل السياسي. ويجب خصوصاً أن تتولى الهيئة مسؤولية عرض البلوكات في مزادات والترخيص للشركات لتستثمر في الموارد الطبيعية

٥. على لبنان أن يؤسس صندوقاً للثروة السيادية يدير ثروة النفط والغاز ويستثمرها. في دراسة حول ثروة الأمم، يستنتج البنك الدولي (٢٠٠٦) أن الاقتصادات الكثيرة الغنية بالموارد التي لم تتبع "قانون هارتويك" واستهلكت ربوع مواردها تميل إلى امتلاك معدلات ادخار "حقيقية" سلبية وتصبح أفقر سنة بعد سنة لأنها تستهلك ثروتها بدلاً عن أن تستثمرها. وتقرح الدلائل أن البلدان الغنية بالموارد التي تتبع تنوعاً على "قانون هارتويك" تملك مداخيل أعلى، وتوزيعاً أكثر إنصافاً للمدخل، ومعدلات أقوى للنمو. كذلك إن اتبعت بلدان غنية بالموارد "قانون هارتويك" (بما فيها فنزويلا وترينيداد أند توباغو والغابون) لكانت بغنى كوريا الجنوبية، فيما كانت نيجيريا ستصيب ثروة أكبر بخمسة أضعاف من ثروتها الحالية.

للإنفاق، وقواعد للعائدات^{١٧}. أما القاعدة الخاصة بالمالية العامة فضرورية للبنان من أجل تحقيق استدامة المالية العامة وملاءمتها، ولضمان شفافية السياسات ومصداقيتها، ولتحقيق الإنصاف بين الأجيال، وللتوصل إلى استقرار الاقتصاد الكلي واستقرار مالي. وفي ضوء قاعدة المالية العامة يمكن تحديد الإنفاق الحكومي من خلال تقييم للمدخل الدائم (شاملاً المساهمة المستدامة لعائدات الموارد)، فيما ستُدخّر العائدات الدورية في صندوق للثروة السيادية. وعلى غرار المثليين المعروفين جيداً لتشيلي والنرويج، ستفرض قاعدة المالية العامة ادخاراً تلقائياً لعائدات القفزات المفاجئة في أسعار النفط والغاز (في صندوق للثروة السيادية) وتحديداً للإنفاق الحكومي وفق عائدات ضريبية معدلة دورياً وحصّة من عائدات النفط والغاز.

١٧ انظر صندوق النقد الدولي (٢٠١٥)، قواعد المالية العامة في لمحة.

ملاحظات ختامية

لبنان من النفط والغاز ملك مواطنيه جميعاً، الحاليين والمستقبليين، ويجب على أي قرار يُتخذ أن يستند إلى توافق وطني وإطار للحكومة يقدم الشفافية والإفصاح والمحاسبة.

الملحق ١

معيار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية

يحدّد معيار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية المتطلبات القابلة للتطبيق في البلدان التي تتبنى المبادرة إلى جانب مواد الشراكة التي تحكم المبادرة. وأُطلق معيار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية للعام ٢٠١٦ رسمياً في المؤتمر العالمي للمبادرة الذي استضافته ليما في ٢٤ و ٢٥ شباط ٢٠١٦. ووضعت الأمانة العامة العالمية للمبادرة ملاحظات ونماذج توجيهية مخصصة لدعم البلدان في مجال تطبيق المتطلبات.

لا أستنظر من النظام السياسي المعتل والفاشل الحالي في لبنان أن يقبل الإطار التوجيهي المقدم أعلاه أو يطبقه طوعاً، ولو جزئياً. فهدف هذا الملخص السياسي هو تقديم توصيات واضحة حول السياسات والحكومة، وتعزيز الوعي بالمسائل، وتحريك مجموعات المواطنين والمجتمع المدني وجميع أصحاب المصالح الساعين إلى لبنان جديد. إن الرهانات عالية: فالإدارة السليمة والفاعلة والحكومة الجيدة في شأن الثروة اللبنانية المحتملة من النفط والغاز يمكن أن تكون تحويلية؛ إذ قد تفتح آفاقاً جديدة وتحسن احتمالات الرفاه والنمو للأجيال الحالية والمستقبلية. والبديل في ظل الحكومة والممارسات الحالية هو لعنة "فضلات الشيطان" ومفاجمة النظام الفاشل الحالي من الهدر، والمحسوبة، والتفاوت المتزايد في الثروة والمدخول، والرشوة، والفساد المستشري. إن ثروة

المتطلب ١ للمبادرة: إشراف مجموعة أصحاب المصالح المتعددين

تتطلب المبادرة إشرافاً من أصحاب المصالح المتعددين، بما في ذلك مجموعة فاعلة من أصحاب المصالح المتعددين تشمل الحكومة والشركات ومشاركة كاملة ومستقلة وفاعلة ومؤثرة من المجتمع المدني. وتشمل المتطلبات الأساسية المتعلقة بإشراف أصحاب المصالح المتعددين: (١، ١) مشاركة الحكومة؛ (١، ٢) مشاركة الصناعة؛ (١، ٣) مشاركة المجتمع المدني؛ (١، ٤) تأسيس مجموعة من أصحاب المصالح المتعددين وعملها؛ و(١، ٥) خطة العمل مع أهداف واضحة لتطبيق المبادرة، وجدول زمني ملائم للمهل المقررة من مجلس إدارة المبادرة.

(مزيد من التفاصيل في:

<https://eiti.org/node/٤٩٢٢#r1>)

المتطلب ٢ للمبادرة: إطار قانوني ومؤسسي يشمل منح العقود والرخص

تتطلب المبادرة إفصاحاً عن المعلومات المتعلقة بقواعد إدارة القطاع الاستخراجي، وتمكين أصحاب المصالح من فهم القوانين والإجراءات الخاصة بمنح حقوق التنقيب والإنتاج، والإطار القانوني والتنظيمي والتعاقد المطبق على القطاع الاستخراجي، والمسؤوليات المؤسسية للدولة في إدارة القطاع. وتشمل متطلبات المبادرة المتعلقة بإطار قانوني شفاف ومنح الحقوق الصناعية الاستخراجية: (٢، ١) الإطار القانوني ونظام المالية العامة؛ (٢، ٢) تخصيص الرخص؛ (٢، ٣) تسجيل الرخص؛ (٢، ٤) العقود؛ (٢، ٥) الملكية النفعية؛ و(٢، ٦) مشاركة الدولة في القطاع الاستخراجي.

(مزيد من التفاصيل في:

<https://eiti.org/node/٤٩٢٢#r٢>)

المتطلب ٣ للمبادرة: التنقيب والإنتاج

تتطلب المبادرة إفصاحاً عن المعلومات المتعلقة بالتنقيب والإنتاج، وتمكيناً لأصحاب المصالح من فهم إمكانيات القطاع. وتشمل متطلبات المبادرة المتعلقة بالشفافية في نشاطات التنقيب والإنتاج: (٣،١) معلومات عن نشاطات التنقيب؛ (٣،٢) بيانات الإنتاج؛ و(٣،٣) بيانات التصدير.

(مزيد من التفاصيل في:

<https://eiti.org/node/٤٩٢٢#١٣>

(٤،١) إفصاح شامل عن الضرائب والعائدات؛ (٤،٢) بيع حصة الدولة في الإنتاج أو عائدات أخرى مجموعة عينياً؛ (٤،٣) مخصصات البنية التحتية وترتيبات المقايضة؛ (٤،٤) عائدات النقل؛ (٤،٥) تعاملات المشاريع المملوكة للدولة؛ (٤،٦) المدفوعات على المستوى دون الوطني؛ (٤،٧) مستوى التجزئة؛ (٤،٨) التوقيت المناسب للبيانات؛ و(٤،٩) نوعية البيانات.

(مزيد من التفاصيل في:

<https://eiti.org/node/٤٩٢٢#١٤>

المتطلب ٥ للمبادرة: تخصيصات العائدات

تتطلب المبادرة إفصاحاً عن المعلومات المتعلقة بتخصيصات العائدات، يمكن أصحاب المصالح من فهم كيفية تسجيل العائدات في الموازنات الوطنية وحيث يصح الأمر، في الموازنات دون الوطنية. وتشمل متطلبات المبادرة المتعلقة بمخصصات العائدات: (٥،١) توزيع العائدات؛ (٥،٢)

المتطلب ٤ للمبادرة: جمع العائدات

يمكن لفهم مدفوعات الشركات والعائدات الحكومية أن ينير نقاشاً عاماً حول حوكمة الصناعات الاستخراجية. وتتطلب المبادرة توفيقاً شاملاً بين مدفوعات الشركات والعائدات الحكومية من الصناعات الاستخراجية. وتشمل متطلبات المبادرة المتعلقة بجمع العائدات:

المتطلب ٧ للمبادرة: النتائج والتأثير

ليس للإفصاح المنظم عن بيانات القطاع الاستخراجي استخدام عملي كبير من دون وعي عام، وفهم لما تعنيه الأرقام، ونقاش عام حول كيف يمكن استخدام عائدات الموارد في شكل فاعل. وتسعى متطلبات المبادرة المتعلقة بالنتائج والتأثير إلى ضمان مشاركة أصحاب المصالح في حوار يتناول إدارة عائدات الموارد الطبيعية. وتؤدي تقارير المبادرة إلى تلبية مبادئها من خلال المساهمة في نقاش عام أوسع. وثمة أهمية حيوية للعمل وفق الدروس المستخلصة من التطبيق، ولشرح الفوارق المحددة في تقارير المبادرة ومعالجتها حين تدعو الحاجة، ولتطبيق المبادرة على أساس مستقر ومستدام.

(مزيد من التفاصيل في:

<https://eiti.org/node/4922#rv>

التحويلات دون الوطنية؛ و(٥،٣) إدارة العائدات والنفقات.

(مزيد من التفاصيل في:

<https://eiti.org/node/4922#ro>

المتطلب ٦ للمبادرة: الإنفاق الاجتماعي والاقتصادي

تتطلب المبادرة إفصاحاً عن المعلومات المتعلقة بالنفقات الاجتماعية وتأثير القطاع الاستخراجي في الاقتصاد، بما يساعد أصحاب المصلحة على تقييم ما إذا كان القطاع الاستخراجي يدفع باتجاه التأثيرات والنتائج الاجتماعية والاقتصادية المرغوبة. وتشمل متطلبات المبادرة المتعلقة بالإنفاق الاجتماعي والاقتصادي: (٦،١) النفقات الاجتماعية للشركات؛ (٦،٢) النفقات شبه المالية العامة للمشاريع المملوكة للدولة؛ و(٦،٣) ونظرة عامة إلى مساهمة القطاع الاستخراجي في الاقتصاد.

(مزيد من التفاصيل في:

<https://eiti.org/node/4922#r6>

المطلب ٨ للمبادرة: امتثال البلدان المطبقة للمبادرة والمهل المحددة لها

يحدد هذا القسم الأطر الزمنية التي قررها مجلس إدارة المبادرة لنشر تقارير المبادرة (٨, ٢)، وتقارير التقدم السنوية (٨, ٤)، والتحقق (٨, ٣). ويحدد نتائج عدم الامتثال إلى المهل والمتطلبات الخاصة بتطبيق المبادرة. ويشرح أيضاً الإمكانيات الخاصة بالبلدان والمعايير التي عليها تنفيذها في سبيل التطبيق المتكيف (٨, ١) وتمديد المهل (٨, ٥).

(مزيد من التفاصيل في:

<https://eiti.org/node/٤٩٢٦#٢٨>

وطنياً، وتوزيع العائدات، وتقلب العائدات، والإنفاق الحكومي، وتنمية القطاع الخاص، ودور الشركات المتعددة الجنسيات، ودور المجتمع الدولي.

المبدأ ١: الإستراتيجية والتشاور والمؤسسات

ينبغي أن تؤدي إدارة الموارد إلى تأميناً كبيراً مقداراً بالمنفعة للمواطنين من خلال الإستراتيجية ووطنية شاملة، وإطار قانوني واضح، ومؤسستهم ختصة.

(مزيد من التفاصيل في:

[http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-١-strategy-consultation-and-](http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-١-strategy-consultation-and-institutions)

[institutions](http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-١-strategy-consultation-and-institutions)

المبدأ ٢: المحاسبة والشفافية

تتطلب إدارة الموارد أن يكون صناع القرار مسؤولين أمام جمهور مستنير.

(مزيد من التفاصيل في:

[http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-٢-accountability-and-](http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-٢-accountability-and-transparency)

[transparency](http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-٢-accountability-and-transparency)

الملحق ٢:

ميثاق الموارد الطبيعية

يشمل ١٢ مبدأ تضم الإستراتيجية والتشاور والمؤسسات، والمحاسبة والشفافية، والتنقيب ومنح الرخص، والضرائب، والتأثيرات المحلية، والشركات المختصة في الموارد والمملوكة

(مزيد من التفاصيل في:

[http://resourcegovernance.org/
approach/natural-resource-charter/](http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/)

([precept-5-local-effects](#))

المبدأ ٦: الشركات المختصة في

الموارد والمملوكة وطنياً

يجب أن تكون الشركات المملوكة وطنياً قابلة للم
سألة، وذات صلة بحيات محددة جيداً، وتهدف
لتحقيق الكفاءة التجارية.

(مزيد من التفاصيل في:

[http://resourcegovernance.org/
approach/natural-resource-charter/
precept-6-nationally-owned-resource-](http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-6-nationally-owned-resource-companies)

([companies](#))

المبدأ ٧: توزيع العائدات

يجب على الحكومة استثمار الإيرادات بما يحقق
أفضل النتائج العادلة للأجيال الحالية والقب
ادمة.

(مزيد من التفاصيل في:

[http://resourcegovernance.org/
approach/natural-resource-charter/](http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-7-revenue-distribution)

([precept-7-revenue-distribution](#))

المبدأ ٣: التنقيب ومنح الرخص

يجب على الحكومة تشجيع عمليات التنقيب والإنت
اجدات الكفاءة، ومنح التراخيص بشفافية.

(مزيد من التفاصيل في:

[http://resourcegovernance.org/
approach/natural-resource-charter/
precept-3-exploration-and-license-](http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-3-exploration-and-license-allocation)

([allocation](#))

المبدأ ٤: الضرائب

يجب أن تمكننا أنظمة الضريبة والشروط المتع
اقدية الحكومة من تحقيق القيمة الكاملة من
مواردنا بما يتسق مع جذب الاستثمارات ال
زمة، ويجب أن تكون قوية ومتماسكة إزاء تغير
الظروف.

(مزيد من التفاصيل في:

[http://resourcegovernance.org/
approach/natural-resource-charter/](http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-4-taxation)

([precept-4-taxation](#))

المبدأ ٥: التأثيرات المحلية

يجب على الحكومة متابعة الفرص المتاحة للحص
ولعل فوائد محلية، وأخذ التكلفة البيئية وال
جتماعية لمشاريع استخراج الموارد في الاعتبار
ارمعال عملت تخفيفها والتعويض عنها.

المبدأ ٨: تقلب العائدات

يجب على الحكومة اتباع منحى سلس للإنفاق المحلي للإيرادات مراعاةً لتقلبها.

(مزيد من التفاصيل في:

<http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-8-revenue-volatility>

المبدأ ٩: الإنفاق الحكومي

ينبغي على الحكومة استخدام إيرادات الموارد كرفصة لزيادة فعالية الإنفاق العام على الصعيدين الوطني ودون الوطني.

(مزيد من التفاصيل في:

<http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-9-government-spending>

المبدأ ١٠: تنمية القطاع الخاص

ينبغي على الحكومة تسهيل استثمار القطاع الخاص لتتويج الاقتصاد والاندماج الصناعي. اتالا استخراجية.

(مزيد من التفاصيل في:

<http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-10-private-sector-development>

المبدأ ١١: دور الشركات المتعددة الجنسيات

يتعين على الشركات كالاتزاماً على معايير حقوقاً لبيئة والحقوق الاجتماعية وحقوق الإنسان، وبالتنمية المستدامة.

(مزيد من التفاصيل في:

<http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-11-roles-international-companies>

المبدأ ١٢: دور المجتمع الدولي

ينبغي على الحكومات والمنظمات الدولية تعزيزاً لتسيق التصاعد للمعايير لدعم التنمية المستدامة.

(مزيد من التفاصيل في:

<http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-12-role-international-community>

الميثاق بكامله متوافر للتحميل في:

http://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrcj1193_natural_resource_charter_19,6,14.pdf

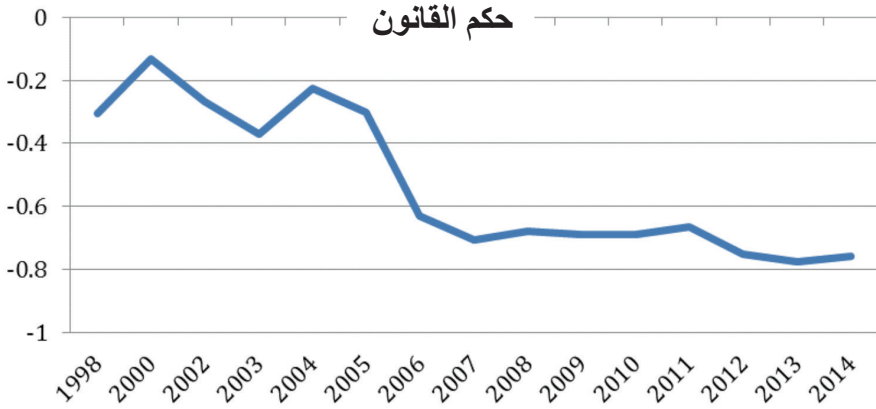
الملحق ٣:

الحوكمة والشفافية والمحاسبة

مؤشرات الحوكمة في العالم

2014	2006	2000	
1.063-	0.938-	0.405-	التحكم بالفساد
0.375-	0.322-	0.142-	فاعلية الحكومة
1.721-	1.846-	0.529-	الاستقرار السياسي وغياب العنف/الإرهاب
0.220-	0.190-	0.387-	النوعية التنظيمية
0.759-	0.631-	0.134-	حكم القانون
0.417-	0.410-	0.288-	المشاركة والمحاسبة

المصدر: البنك الدولي



المصدر: البنك الدولي

المصادر

- في لبنان: تاريخه وفرصه وتحدياته“، السادسة، معهد باسل فليحان المالي ساكس، جاي دي ووارنر، إيه إم (٢٠٠١): ”لجنة الموارد الطبيعية“، الدورية الاقتصادية الأوروبية، المجلد ٤٥، ص ص ٨٢٧ - ٨٣٨
- سولو (١٩٧٤): ”اقتصاديات الموارد أو موارد الاقتصاديات“، الدورية الاقتصادية الأميركية، المجلد ٦٤، العدد ٢، أوراق الاجتماع السنوي ال ٨٦ للجمعية الاقتصادية الأميركية وأعماله (أيار ١٩٧٤)، ١ - ١٤ شعبان، ج وحرب، ج (٢٠١٥): ”التداعيات على الاقتصاد الكلي لعائدات مفاجئة من النفط والغاز في لبنان“، المركز اللبناني للدراسات صندوق النقد الدولي (٢٠١٢): ”أنظمة المالية العامة للصناعات الاستخراجية: تصميم وتطبيق“، دائرة شؤون المالية العامة، آب
- صندوق النقد الدولي (٢٠١٤): ورقة عن مسائل مختارة حول لبنان، التقرير
- ”بنك الاعتماد اللبناني ش م ل“ (٢٠١٥): ”قطاع النفط والغاز: دعامة اقتصادية جديدة للبنان“، المنشور البحثي الاقتصادي، كانون الثاني
- إلياس، أ ر (٢٠١٦): ”الموارد البترولية في المياه اللبنانية: الحاجة إلى تقييمات موثوقة وسياسات مناسبة“، المركز اللبناني للدراسات
- البنك الدولي (٢٠٠٦): ”أين ثروة الأمم؟ قياس رأس المال في القرن الحادي والعشرين“، كُتبت مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير
- جرموزك، إم، بويو، دي ونخلة إن (٢٠١٤): ”تصميم إطار للمالية العامة مخصص لمنتج محتم للسلعة: خيارات أمام لبنان“، ورقة عمل لصندوق النقد الدولي ١٤/WP/١٩٣، تشرين الأول
- حطيظ، ن/هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان (٢٠١٤): ”قطاع البترول

لا لعنة ولا قدر“، البنك الدولي،
مطبعة جامعة ستانفورد

المبادرة اللبنانية للغاز والنفط، ورقة
بيضاء؛ متوفرة للتحميل في:

<http://logi-lebanon.org/>

مؤشر حوكمة الموارد ٢٠١٣. متوفر

في: http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/country_pdfs/Index-MENA.pdf

د. ناصر السعيد

شغل ناصر السعيد سابقاً مناصب
وزير الاقتصاد والتجارة، ووزير الصناعة،
والنائب الأول لحاكم المصرف المركزي
اللبناني. وشغل سابقاً أيضاً منصب كبير
الاقتصاديين والإستراتيجيين لـ "مركز دبي
المالي العالمي" وكبير المستشارين لوزير
المال الإماراتي. هو اليوم رئيس شركة
"ناصر السعيد وشركاه".

القطري الرقم ٢٣٨/١٤، تموز

صندوق النقد الدولي (٢٠١٥):

”قواعد المالية العامة في لحظة“، مستند

مرجعي، نيسان. <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>

[-%20Background%20Paper.pdf](https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf)

صندوق النقد الدولي (٢٠١٥):

تقرير الخبراء عن مشاورات المادة

الرابعة، التقرير القطري الرقم

١٥/١٩٠، تموز

فان در بلوخ، إف (٢٠١١)، “الموارد

الطبيعية: نقمة أم نعمة؟“، مجلة

الأدبيات الاقتصادية، المجلد ٤٩،

العدد ٢، ص ص ٣٦٦ - ٤٢٠

فرنكل، جاي إيه (٢٠١٠): ”لعنة

الموارد الطبيعية: مسح“، ورقة العمل

١٥٨٣٦، المكتب الوطني للبحوث

الاقتصادية

لودرمان، دي ومالوني، دبليو إف

(محرر) (٢٠٠٧): ”الموارد الطبيعية: