Resource Governance Index

Natural Resource Governance Institute

مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

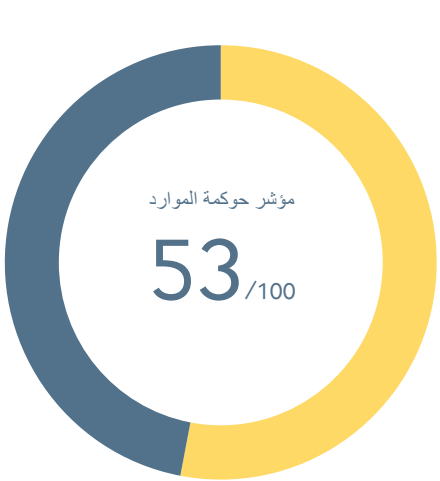
لبنان

النفط والغاز

حصل لبنان على نتيجة ٥٣ نقطة من اصل ١٠٠ في حوكمة قطاع النفط والغاز الناشئ حسب مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١، وهذه المرة الاولى التي يخضع بها القطاع والبلد للتقييم. ومع أن لبنان لم يبدأ بعد بإنتاج النفط والغاز، إلا أن حكومته عملت على إنشاء إطار مؤسسي لإدارة هذا القطاع الناشئ قبل انطلاق أنشطة الإنتاج. وقد سجّل لبنان نتيجة "مقبول" (٧٣ نقطة) على صعيد قدرته على تحقيق القيمة من القطاع المذكور بحسب مؤشر حوكمة الموارد، ورُصدت بعض الممارسات الفضلى في هيئة إدارة قطاع البترول اللبنانية في ما يتعلق بالشفافية في القطاع الاستخراجي. مع ذلك، يثير أداءُ لبنان "الضعيف" في إدارة العائدات و"السيئ" على صعيد البيئة التمكينية القلقَ بشأن مستقبل إدارة الموارد في البلاد.

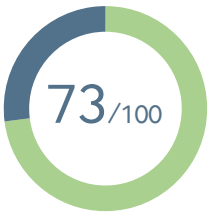
- تراعي الأطر القانونية التي تحكم عملية منح التراخيص والاعتبارات المتعلقة بالآثار المحلية الممارسات الفضلى المتبعة في هذا المجال. فقد أفصحت السلطات المحلية عن العقود وعن نتائج تقييمات الآثار البيئية والاجتماعية.
- تحتاج عملية إعداد الموازنة الوطنية إلى الاهتمام، ولا سيما في ظل غياب القواعد المالية التي تضبط الإنفاق العام والتي ينبغي على الحكومة اللبنانية وضعها قبل البدء بأنشطة الإنتاج.
- يوجد عدد من القواعد والقوانين الخاصة بالقطاع، لكن السلطات لا تقوم بتطبيقها بصفة دائمة. وتبرز في هذا الإطار فجوة في التنفيذ بفارق ١٧ نقطة تبيّن الحاجة إلى ضمان الامتثال للأنظمة والقوانين الحالية والمستقبلية والحرص على إنفاذها.
- يُعزى أداء لبنان السيئ على صعيد البيئة التمكينية، التي تشكل تقييماً للحوكمة بشكل عام، إلى أدائه "الفاشل" في المكوّنَين الفرعيين المتعلقين بمكافحة الفساد والاستقرار السياسي واللذين يهددان نجاح حوكمة قطاع النفط والغاز في المستقبل.

نتائج قطاع النفط والغاز اللبناني في مؤشر حوكمة الموارد ومكوّناته

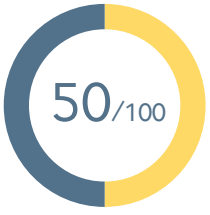


الفئات

جيد: أكثر من 75 نقطة
مقبول: بين 60 و74 نقطة
ضعيف: بين 45 و59 نقطة
سيئ: بين 30 و44 نقطة
فاشل: دون 30 نقطة



تحقيق القيمة
قياس جودة الحوكمة فيما يتعلق بتخصيص حقوق الاستخراج وكذلك الاستكشاف والإنتاج وحماية البيئة وتحصيل الإيرادات والمؤسسات المملوكة للدولة.



إدارة الإيرادات
قياس جودة وضع الميزانية على المستوى الوطني وتقاسم إيرادات الموارد دون الوطنية وصناديق الثروة السيادية.

البيئة التمكينية
قياس الجودة العامة للحوكمة في الدولة

مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

ملخص نتائج مؤشر حوكمة الموارد

تُظهر النتائج التي سجلها لبنان في مكوّن "تحقيق القيمة" التزام الدولة بالممارسات الفضلى، لكن إدارة الإيرادات والبيئة التمكينية جانبان مهمان لا بدّ من التطرق إليهما

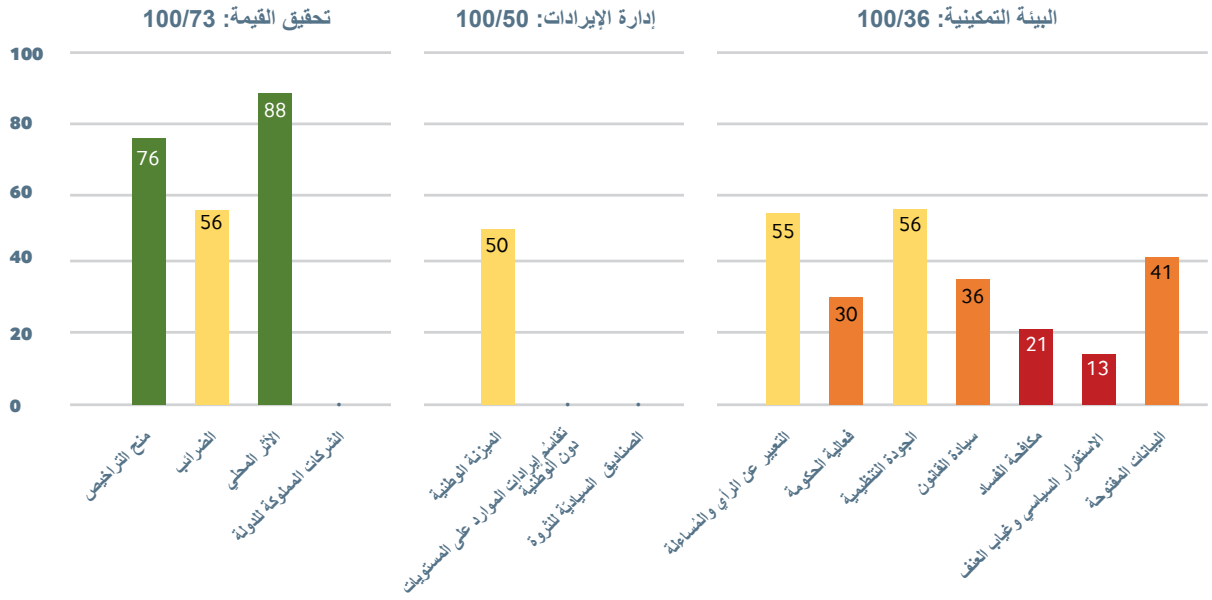
تأسست هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان في العام ٢٠١٢ بموجب مرسوم نصّ على أن تكون الهيئةُ الجهةَ المسؤولة عن الترخيص والتخطيط في قطاع النفط والغاز وعن الإشراف على هذا القطاع الناشئ وإدارته. ومع أنه لا يمكن تأكيد احتياطيات النفط والغاز في لبنان إلا بعد إجراء المزيد من أعمال الحفر، إلا أن الهيئة والحكومة وقّعتا اتفاقيات في ٢٠١٨ لاستكشاف وإنتاج النفط والغازفي البلوك ٤ والبلوك ٩ مع ائتلاف مكوّن من شركات "توتال" و"إيني إنترناشونال" و"نوفاتك". وفي العام ٢٠٢٠، أظهرت عمليات حفر البير الاستكشافي الأولى في لبنان وجود آثار للغاز، لكن لم يُعثر على احتياطي غاز كبير فيها.

ونظراً إلى أن القطاع لا يزال في بداياته، فقد أضيفت عبارة "لا ينطبق" إلى بعض الأسئلة التي تخضع عادةً للتقييم في مؤشر حوكمة الموارد، أي أنها لا تؤخذ بالاعتبار عند احتساب العلامة الإجمالية. وعلى الرغم من عدم وجود احتياطيات مُثبتة وقلة الإيرادات المحصّلة من قطاع النفط والغاز، يرى معهد حوكمة الموارد الطبيعية أن هذ االتقييم سيساعد هيئة إدارة قطاع البترول والسلطات والمجتمع المدني في المحافظة على التوجهات الإيجابية والمكاسب التي تم تحقيقها حتى اليوم وفي تعزيز الممارسات الفضلى على صعيد الشفافية والمساءلة في القطاع.

وتُظهر نتائج لبنان في مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١ تفاوتات بين المكوّنات الثلاثة الضرورية لحوكمة الموارد بكفاءة. فقد سجّل لبنان ٧٣ نقطة في مكوّن "تحقيق القيمة" وصُنّف بالتالي في الشريحة العليا للأداء المقبول بعد أن تبين أن الجهات الفاعلة الرئيسية فيه تتبنّى الممارسات الفضلى في إدارة قطاع النفط والغاز. أمّا أداء لبنان على صعيد إدارة العائدات فاعتُبر ضعيفاً وسجّل ٥٠ نقطة، فيما صُنّف أداؤه على صعيد البيئة التمكينية على أنه سيئ وحصل على ٣٦ نقطة فقط واعتُبر أداؤه فاشلاً في مكوّنات فرعية عدّة. وتشكل إدارة الموارد والبيئة التمكينية عنصرين مهمين للحوكمة القوية، لكنهما يتطلبان مشاركة مجموعة أكبر من الجهات المحلية من أجل إحداث تغيير فعليّ.

وفي ظل وجود فرصة لتحقيق إيرادات كبيرة من أنشطة استخراج النفط والغاز من البحر، يتوجب على الحكومة اللبنانية تفادي الوقوع في فخّ لعنة الموارد الذي يؤدي إلى تراجع النمو الاقتصادي حتى قبل بدء الإنتاج بسبب ضعف هيكل الحوكمة في الدرجة الأولى. وتُعتبر هذه النقطة مثيرة للقلق بالنسبة للبنان حيث أدت الأزمات السياسية على مدى عقود والانهيار الاقتصادي المستمر إلى إضعاف البيئة التمكينية والحوكمة بشكل عام. لذلك، ينبغي أن تقوم السلطات المعنية بإرساء أطر قانونية متينة وأنظمة فعالة للإدارة المالية والضريبية وأن تحرص على تطبيقها قبل حلول موعد الإنتاج لكي يتمكن لبنان من تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة انطلاقاً من الموارد المتوفرة لديه.

نتائج مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021 في لبنان



مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

تحقيق القيمة

تشير أطر منح التراخيص والآثار المحلية في لبنان إلى تطبيق الدولة معايير قوية للحوكمة، لكن بعض المجالات لا تزال بحاجة إلى تحسين

سجل لبنان ٧٣ نقطة من أصل ١٠٠ نقطة في مكوّن "تحقيق القيمة" ضمن مؤشر حوكمة الموارد بفضل النتائج الجيدة التي حققها في المكوّنَين الفرعيَين المتعلقين بمنح التراخيص والآثار المحلية. في هذا السياق، نصّ قانون الموارد البترولية في المياه البحرية والقانون رقم ٢٠١٨/٨٤ حول دعم الشفافية في قطاع البترول على معايير صارمة لتأهيل الشركات وقواعد لضبط عملية منح التراخيص، بالإضافة إلى قواعد متعلقة بالكشف عن أسماء المشاركين والفائزين والمناطق النهائية المخصصة. وقد سبق أن أرجئت جولة الترخيص الثانية بسبب جائحة كورونا ودعا الوزير الجديد إلى إجرائها في المستقبل القريب. وفي حال قررت الحكومة إجراء جولة ترخيص ثانية، سيكون من المهم التقيد بالممارسات الفضلى التي برزت في جولة الترخيص الأولى والحرص على المحافظة على الشفافية والمساءلة.

وتفصح الحكومة وهيئة إدارة قطاع البترول علناً عن العقود الموقّعة مع شركات النفط والغاز، ما يتيح للمواطنين وأصحاب العلاقة الرئيسيين فهم ما تفعله الحكومات والشركات الاستخراجية بالموارد الطبيعية في البلاد. تُطبَّق إذاً القواعد المذكورة آنفاً ويتمّ الإفصاح بشكل تام عن كافة شروط ما قبل الترخيص في الجريدة الرسمية وعلى موقع الهيئة، بما في ذلك اتفاقيات الاستكشاف والإنتاج الموقّعة للبلوك ٤ والبلوك ٩. وقد أفصحت الهيئة أيضاً عن بيانات كثيرة تتعلق بالملكية النفعية للجهات المزوّدة، فأثبتت تقيّدها بالممارسات الفضلى العالمية المتعلقة بالشفافية في التعاقد من الباطن في قطاع النفط والغاز.

وسجل لبنان ٨٨ نقطة في المكوّن الفرعي المتعلق بالآثار المحلية، علماً أن القواعد تفرض على الشركات إجراء تقييمات للأثر البيئي والاجتماعي وإعداد خطط للتخفيف من الآثار البيئية. وقد نشرت هيئة إدارة قطاع البترول هذه الوثائق على موقعها الإلكتروني وأفصحت عن نتائج تقييمات الآثار البيئية للبلوك ٤ فيما لا تزال التقييمات المتعلقة بالبلوك ٩ قيد الإعداد.

مع ذلك، لا تزال بعض المجالات بحاجة إلى تحسين. فعلى الرغم من أن قانون الموارد البترولية في المياه البحرية ينص على إنشاء سجل بترولي، إلا أن الموقع الإلكتروني لهيئة إدارة قطاع البترول والبوابات الإلكترونية الحكومية الأخرى لا تتضمن سجلاً شاملاً للتراخيص. ووفقا للممارسات الفضلى، ينبغي إنشاء سجل شامل لتمكين المجتمع المدني والهيئات الرقابية والقطاع الخاص من فهم الحقوق البترولية المتوفرة

.

إدارة العائدات

يجب اعتماد قواعد مالية ونموذج متين لحوكمة الصندوق السيادي من أجل بناء الثقة في طريقة تعامل الحكومة مع قطاع النفط والغاز

سجل لبنان ٥٠ نقطة من أصل ١٠٠ في المكوّن الفرعي المتعلق بالموازنة الوطنية فصُنّف في شريحة الأداء الضعيف. وفيما حقق لبنان نتائج جيدة على صعيد الإفصاح السريع والشفاف عن الموازنة الوطنية والدين المحلي، إلا أنه يبقى من الضروري أن تقدم الحكومة اللبنانية موازنتها من دون تأخير وأن يسارع مجلس النواب أيضاً بتمريرها وأن تشرف الجهات المعنية على الإنفاق. وينبغي أن تحرص الحكومة خلال الفترة السابقة لبداية إنتاج النفط والغاز على إصدار القواعد المالية اللازمة لضبط النفقات العامة. فعندما تبدأ الإيرادات الناجمة عن الموارد بالتدفق في الصناديق الحكومية، تؤدي القواعد المالية دوراً جوهرياً في الحؤول دون استغلال الحكومة فترات ارتفاع أسعار السلع للإفراط في الإنفاق وتتيح هذه القواعد بالتالي التوصل إلى إدارة مالية مسؤولة على المدى البعيد.

وفيما تنص المادة الثالثة من قانون الموارد البترولية في المياه البحرية على إنشاء صندوق سيادي، فإن مجلس النواب اللبناني لم يمرر أيّ قوانين لتنظيم عمل هذا الصندوق. وإذا أرادت الحكومة إنشاء صندوق سيادي شرعي في نظر المجتمع المدني وأصحاب العلاقة الرئيسيين، لا بدّ من صياغة رؤية اقتصادية واستراتيجية واضحتين للطاقة ومن اعتماد الانفتاح والشفافية والمشورة. فقبل انطلاق أنشطة الإنتاج، يجب أن يكون المواطنون واثقين من أن القواعد الصارمة المتعلقة بالودائع والسحوبات والاستثمارات والإبلاغ ستؤدي إلى حماية الإيرادات الناجمة عن الموارد.

مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021

البيئة التمكينية

تشكل مدركات الفساد وغياب الاستقرار السياسي خطراً على حوكمة الموارد في لبنان

سجل لبنان ٣٦ نقطة من أصل ١٠٠ نقطة على صعيد البيئة التمكينية فصُنّف في شريحة الأداء السيئ في هذا المجال. وفيما صُنّف أداؤه في كافة مكوّنات المؤشر الفرعية على أنه ضعيف أو سيئ أو فاشل، تدلّ علامة ٢١ التي حصل عليها في المكوّن الفرعي المتعلق بمكافحة الفساد على تفشي الفساد في الدولة والاقتصاد اللبناني. وقد تبين من خلال مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١ عدم وجود متطلبات تفرض على المسؤولين الحكوميين الإفصاح بشكل كامل عن الحيازات المالية في الشركات الاستخراجية، فضلاً عن غياب التدقيق لدى الهيئات المالية الرئيسية، الأمر الذي يزيد من احتمال تفشي الممارسات الفاسدة.

في الواقع، تعتمد الحوكمة القوية للموارد على صحة نظام الحوكمة بشكل عام واستقراره. وفي هذا السياق، تعيق الأزمة السياسية والركود الاقتصادي في لبنان قدرة قطاع النفط والغاز الناشئ على المساهمة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وفي حال عدم ضبط الفساد وتحقيق الاستقرار السياسي، قد تنعكس المساوئ التي يعاني منها لبنان حالياً على قطاع النفط والغاز في البلاد وتقوّض بالتالي ثقة المواطنين في قدرة هذا القطاع الناشئ على المساهمة في التنمية.

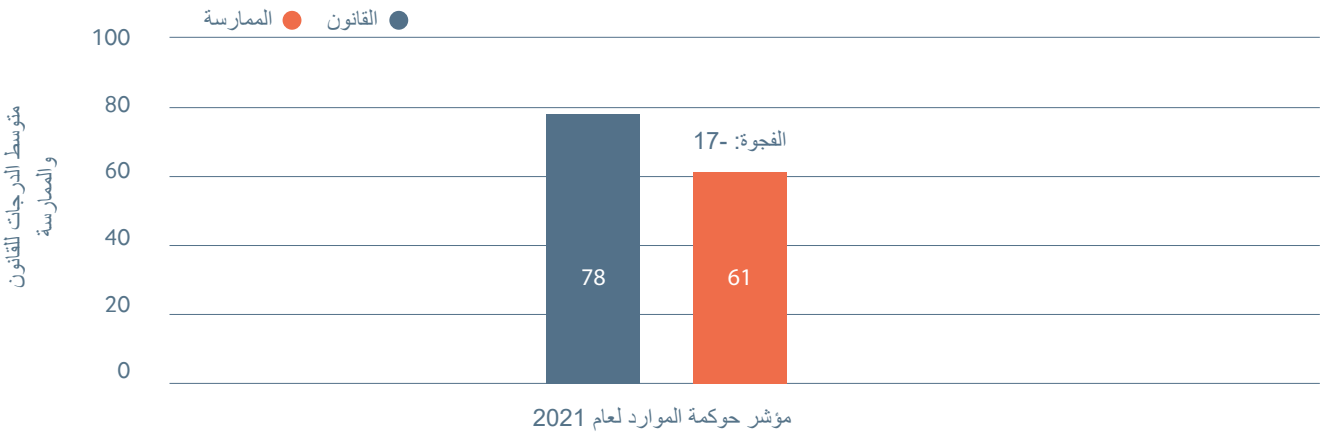
سيادة القانون

لدى لبنان إطار قانوني تخضع له بعض المجالات الرئيسية، لكن من الضروري بذل جهود أكبر لتطبيقه والامتثال له

في تقييم القواعد المتعلقة بقطاع النفط والغاز والمؤسسات المعنية به، حصل لبنان على ٧٨ نقطة بما أن لديه إطارا قانونياً جيداً، خصوصاً في ما يتعلق بأنظمة التراخيص والضرائب، إلا أن السلطات المعنية لا تطبق هذه القوانين بصفة دائمة.

ويتخلل قطاع النفط والغاز في لبنان فجوة على صعيد التنفيذ بفارق ١٧ نقطة بين العلامات الخاصة بالقوانين من جهة وتلك الخاصة بالامتثال من جهة أخرى. فالدولة تصدر قوانين مناسبة لكن لا يتمّ الالتزام بها دائماً. وتتطلب القواعد المنصوص عليها في القانون رقم ٢٠١٨/٨٤ حول دعم الشفافية في قطاع البترول الإفصاح عن المدفوعات التي تسددها الشركات الاستخراجية للحكومة، إلا أن السلطات لم تفصح عن الإيرادات والرسوم المحصّلة من طلبات ما قبل التأهيل. إضافةً إلى ذلك، لم يدقق ديوان المحاسبة تدقيقاً شاملاً في حسابات وزارة المالية منذ العام ٢٠١٥ نظراً إلى عدم تقديم هذه الحسابات من أجل مراجعتها. وعليه، يجب أن تحرص الحكومة اللبنانية على إنفاذ القواعد القائمة للحؤول دون اتساع فجوة التنفيذ وتأثيرها سلباً على فعالية المساءلة في القطاع.

الفجوة بين القانون والممارسة في لبنان



التوصيات

يوصي معهد حوكمة الموارد الطبيعية باتخاذ الإجراءات الآتية لتحسين حوكمة قطاع النفط والغاز في لبنان:

١. لا يمكن ان تكون حوكمة الموارد قوية إلا بوجود نظام متين للحوكمة بشكل عام. ويتطلب ذلك من الحكومة اللبنانية وهيئة إدارة قطاع البترول، السعي إلى جانب صانعي السياسات وأصحاب المصلحة الرئيسيين إلى بناء أنظمة شفافة وخاضعة للمساءلة تحظى بثقة المواطنين اللبنانيين. فإذا تدهورت الحوكمة بشكل عام، قد يلقى قطاع النفط والغاز المصير نفسه.

٢. يجب أن تشرك الحكومة منظمات المجتمع المدني في التشاورات المتعلقة بدور النفط والغاز المحتمل في الاقتصاد اللبناني وبمستقبل أنظمة الطاقة في ظل أزمة المناخ. ويجب أيضاً أن تشارك الحكومة في المبادرات الرئيسية وتنضم إليها، مثل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، لكي تُثبت عزمها على بناء نظام فيه درجة أكبر من المساءلة.

٣. يجب أن يشدد مجلس النواب والوزارات الرئيسية شروط الإفصاح عن الملكية النفعية والأصول التابعة للمسؤولين الحكوميين وأن تطبق عمليات تدقيق متينة تشمل كافة المؤسسات المسؤولة عن قطاع النفط والغاز.

٤. يجب أن تفي الحكومة بوعدها وأن تنشئ سجلاً محدّثاً للتراخيص.

٥. ينبغي أن تضع وزارة المالية قواعدا وسقوفاً مالية قبل بدء أنشطة إنتاج النفط والغاز لتفادي سوء الإدارة المالية للإيرادات المتأتية عن الموارد.

٦. يجب أن تحرص هيئة إدارة قطاع البترول، حيثما أمكن، على الشفافية في ما يتعلق بالاحتياطيات والإنتاج والصادرات، وذلك كخطوة أساسية للتوصل إلى إدارة شفافة للقطاع وخاضعة للمساءلة.

٧. ينبغي أن تتبع الحكومة اللبنانية الممارسات الفضلى عند إنشاء صندوق سيادي وتشغليه، وذلك من خلال بناء إطار قانون قوي واعتماد ممارسات شفافة وخاضعة للمساءلة لتفادي سوء الإدارة المالية أو اختلاس الإيرادات الناجمة عن الموارد

ما هو مؤشر حوكمة الموارد؟

يقيم مؤشر حوكمة الموارد لعام ٢٠٢١ كيفية حوكمة ١٨ من البلدان الغنية بالموارد لثرواتها من النفط والغاز والمعادن. تتألف النتيجة المركبة للمؤشر من ثالثة مكونات. يقيس مكونان منهم الخصائص الرئيسية لقطاع الصناعات االستخراجية – تحقيق القيمة وإدارة الإيرادات – بينما يعبر الثالث عن السياق العام للحوكمة – البيئة التمكينية. وتتألف هذه الأبعاد الجامعة الثالثة للحوكمة حسب عن طريق تجميع إجابات ١٣٦ سؤالاً فرعيا، وهي تضم ٥١ مؤشراً، من ١٤ مكون.

وقد قام باحثون مستقلون، تحت إشراف معهد حوكمة الموارد الطبيعية، في كل من الـ١٨ بلداً بملء استبيان لجمع بيانات أولية بشأن تحقيق القيمة وإدارة الإيرادات. وبالنسبةَ للمكون الثالث، يستند مؤشر حوكمة الموارد إلى بيانات خارجية من أكثر من ٢٠ منظمة دولية. ويغطي التقييم الفترة ٢٠١٩-٢٠٢٠. لمزيد من المعلومات حول المؤشر وكيفية إنشائه، يرجى استعراض منهجية مؤشر حوكمة الموارد (رابط).