

مَجَلَّةُ دِرَاسَاتِ الْمَالِ الْعَامِ وَبِنَاءِ الدَّوْلَةِ

تصدر عن معهد باسسل فليحان المالي والاقتصادي

المحور

إدارة قطاع النفط والغاز
وتأثيراتها على المالية العامة

ناصر حطيط
فاروق القاسم
جريمي عرييد

الإطار المالي

ماريوز جارموزيك ونجلاء نخله
كارول نخله

إدارة الموارد

محمد شطح
إبراهيم الجمالي وإيريك لو بورنيو

مقاربات إقليمية ودولية

نقلًا عن موقع حكومي - ألاسكا
يولاند بطل

دراسات

النفط والنمو الاقتصادي في مصر
عمرو صابر الجارحي

مؤشرات اقتصادية لبنانية



السادسة مجلة تصدر عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في بيروت، تُعنى بدراسات المال العام وبناء الدولة في لبنان والعالم العربي. تسعى السادسة لتكون أداة لتعميق البحث ونشر المعرفة، ومنبراً للتداول والتواصل بين نخبة فكرية وعلمية ومهنية في المجتمع وبين مسؤولي الدولة وصناع القرار، ووسيلة لإطلاق حركة تجديد في الثقافة المالية والاقتصادية.

تعتمد المجلة منهجاً متميزاً في الكتابة، يقوم على النصوص المباشرة والمركزة والقصيرة، التي تتوافر فيها شروط البحث العلمي، مع احتواء تلك النصوص ثلاثية طرح المشكلات - عرض الوقائع وتحليلها - اقتراح الحلول.

تتركز المساهمات في السادسة أساساً في ثلاثة أبواب من أبوابها:

المحور: تتطلب المساهمة في المحور التنسيق مسبقاً مع لجنة تحرير المجلة، كون موضوعات المحاور وعناوين الأوراق التي تتضمنها محددة مسبقاً من قبل المجلة. تقع الورقة المعدة للمحور في حدود ٢٠٠٠ - ٢٥٠٠ كلمة؛ على أن تتسم هذه الأوراق بالموضوعية والدقة.

الدراسات: يجب أن تستوفي الدراسات شروط البحث العلمي، مع التركيز أيضاً على معالجة مشكلة ما وتدعيمها بمعطيات رقمية، وطرح عناصر حلول لها. تقع الدراسة في هذا الباب في حدود ٤٠٠٠ - ٥٠٠٠ كلمة كحد أقصى. تخضع الدراسات المعدة للنشر في هذا الباب للتحكيم.

مراجعة الكتب: يسعى هذا الباب لتعريف القارئ بأهم الكتب الصادرة حديثاً. تقع مراجعة الكتاب في حدود ١٠٠٠ - ١٢٠٠ كلمة.

شروط النشر

تقرض شروط النشر في المجلة أن تتوافر في النص المواصفات العلمية والمنهجية التالية:

التأصيل - الموضوعية - دقة المعلومات - الاستناد إلى مصادر حديثة - التوثيق العلمي الممنهج للهوامش والمراجع - الأمانة في دقة نقل الاقتباسات - اللغة السهلة والواضحة - الأسلوب المتناسك والمقتضب - البناء المتناسق والمنسجم للنص - عدم الخروج عن الموضوع الأساسي للنص - التقيد بالحجم المطلوب.

على ألا يكون النص منشوراً سابقاً باللغة العربية أو معروضاً للنشر لدى مطبوعة أخرى أو على موقع إلكتروني.



الآراء الواردة في المجلة لا تعبّر بالضرورة عن وجهة نظر معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

حقوق النشر محفوظة © ٢٠١٤

ISSN: 2222-4734

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

٥١٢، كورنيش النهر | ص.ب. ٥٨٧٠-١٦ بيروت، لبنان | تلفون: ١٤٧ ١٤٢٥ ٩٦١ | فاكس: ٨٦٠ ١٤٢٦ ٩٦١
البريد الإلكتروني: assadissa@finance.gov.lb

مقالات السادسة متوفرة بصيغة pdf في الموقع التالي:

المحتويات

٢	افتتاحية	لمياء المبيض بساط
٥	المحور: إدارة قطاع النفط والغاز وتأثيراتها على المالية العامة	
٦	قطاع البترول في لبنان: تاريخ، فرص وتحديات	ناصر حطييط
١٧	دروس التجربة النرويجية والتحديات بالنسبة للبنان	فاروق القاسم
٢٣	تعزيز الحوار: توصيات للسياسات البترولية في لبنان	جيريمي عرييد
٣٣	تصميم إطار مالي لمنتج مرتقب للموارد النفطية: ما هي خيارات لبنان؟	ماريوز جارموزيك ونجلة نخلة
٥٠	النظام المالي للنفط والغاز في لبنان: مبادئ توجيهية	كارول نخلة
٦١	كيف نتخذ لبنان من ثروته النفطية؟	محمد شطح
٦٨	صندوق سيادي للبنان: توصيات أولية	ايريك لو بورنيو وابراهيم جمالي
٨٩	تجارب مقارنة: النرويج وألاسكا	نقلاً عن موقع حكومي - ولاية ألاسكا
٩٩	كيف تعاملت إسرائيل مع اكتشافاتها من النفط والغاز: تقارير اللجان الحكومية	يولاند بطل
١٠٧	دراسات	
١٠٨	النفط والنمو الاقتصادي في مصر	عمرو صابر الجارحي
١٣٥	مؤشرات	
١٣٦	مؤشرات اقتصادية لبنانية	إعداد: نجلاء نخلة
١٥٠	تقديم وملخصات باللغة الإنكليزية	

فريق تحرير هذا العدد

إشراف
لمياء المبيض بساط
مدير التحرير
أمال حوّا
تحرير
يولاند بطل
محرر مساعد
فاديا صقر
هيفاء الحسيني
تدقيق لغوي ومراجعة نصوص
نادر سراج
تدقيق لغوي (اللغة الانكليزية)
سابين حاتم

اللجنة الاستشارية

الآن بيفاني
يوسف الخليل
كوثر دارة
منير راشد
رلى رزق أزغور
لمياء المبيض بساط

التنفيذ

تصميم
غنوة السوقي
تنفيذ
دولي الهاروني
خطوط
حسين ماجد
لوحة الغلاف
دعد أبي صعب
طباعة
المطبعة العربية

افتتاحية



يعود تاريخ عمليات التنقيب عن الذهب الأسود في لبنان إلى عشرينيات القرن الماضي. لكنها أخذت زخماً ومتابعة في السنوات الماضية من جراء التطور التكنولوجي، وفي أعقاب الاكتشافات الغازية في شرق البحر الأبيض المتوسط. وقد حقق لبنان نجاحات تقنية في مجال المسوحات، باعتبار أنه انفراد في إنجاز مسح ثنائي الأبعاد شمل المنطقة الاقتصادية الخالصة للبلد، وآخر ثلاثي الأبعاد شمل ٧٠٪ من هذه المنطقة. ويتعاون لبنان مع النرويج من أجل تطوير قطاع النفط والغاز، في إطار برنامج التعاون الإنمائي الذي أطلقته الحكومة النرويجية في عام ٢٠٠٧ دعماً للبنان في إدارة الموارد المرتقبة. وقد سبق للحكومة أن أصدرت في عام ٢٠١٠ قانون الموارد البترولية في المياه البحرية اللبنانية الذي أرسى الإطار القانوني لاستكشاف واستغلال الموارد الطبيعية. وجرى استكمال هذا القانون بمجموعة من المراسيم، ومن بينها نموذج اتفاقية الاستكشاف والإنتاج التي لا تزال تنتظر الإقرار.

في حال تأكدت التوقعات بشأن وجود كميات مهمة من الموارد الهيدروكربونية في المنطقة البحرية الاقتصادية الخالصة للبنان، ثمة تساؤلات كثيرة حول تأثير هذه الموارد الاستراتيجية على الاقتصاد وعلى مداخل الدولة، وتأثير الإيرادات المتوقعة على أوضاع المالية العامة، كما ودورها في دعم الأهداف التنموية على المستوى الوطني، بما في ذلك أمن الطاقة، والمساهمة في الموازنة العامة، ودعم القطاعات الصناعية، وخلق فرص عمل مناسبة. هناك أيضاً أسئلة كثيرة حول ما ستكون عليه سياسة الدولة اللبنانية في تنظيم وتحديد كيفية استخراج الريع الاقتصادي من موارد النفط والغاز، والنظام المالي والضرائبي الأمثل لهذا القطاع والذي يرسم العلاقة بين الدولة ممثلة بهيئة إدارة قطاع البترول في لبنان والشركات المتعاقدة.

هذه الأسئلة وغيرها هي مدار البحث في هذا العدد من خلال عشر مساهمات، تعرض وجهات نظر أصحاب قرار ومستشارين دوليين وخبراء مختصين لدى منظمات دولية، سعت إلى الإحاطة بمختلف جوانب إدارة الموارد النفطية، وتأثيراتها على إدارة المال العام. وهي تشمل ما يلي: وضع استراتيجية وطنية لهذا القطاع، وتوسيع المشاركة الوطنية توصلاً إلى اتخاذ القرارات الاقتصادية الصائبة لضمان الاستفادة من هذه العائدات، وضرورة تطوير الموارد البشرية المحلية وخبراتها الإدارية، التقنية، والتفاوضية بهدف تطوير إدارة الموارد البترولية، واجتباب إساءة استخدام الإيرادات والوقاية من الفساد وإبعاد هذا الملف عن المشاحنات السياسية واستعمال الإيرادات في أصول منتجة وداعمة للنمو في

سائر القطاعات. كما شغل الباحثين موضوع النظام المالي والضريبي الأمثل، ومسألة إيداع الإيرادات في صندوق الثروة السيادي لفائدة الأجيال القادمة، هذا فضلاً عن بعض التجارب التي تسلط الضوء على مقاربات عالمية وإقليمية ذات دلالة.

المقالات الافتتاحية

يستعرض المقال الافتتاحي الأول بقلم ناصر حطيط، رئيس هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان، الفرص والتحديات التي تواجه هذا القطاع، وإنجازات الهيئة، والخطوات التي تفصل لبنان عن بدء مرحلة الاستكشاف. ويشرح العائد للدولة اللبنانية مع بدء مرحلة الحفر، ومن ثم مرحلة التقويم كزيادة الاستثمار والخدمات المطلوبة لكل مرحلة، والوظائف التي ستنشأ معها، ومستوى استفادة الشركات اللبنانية المتوسطة والصغيرة من نسبة الأموال المستثمرة. كما يتطرق إلى الفرص المتاحة في قطاع الصناعات البتروكيميائية والتسويق.

أما المقال الافتتاحي الثاني، بقلم فاروق القاسم، العالم الجيولوجي، ومستشار الحكومة النرويجية لسياسات البترول، فيلخص دروس التجربة النرويجية وفوائدها المحتملة بالنسبة للبنان مستعرضاً أبرز المراحل التي قطعتها. ويؤكد القاسم أن أداء المؤسسات المعنية وأصحاب القرار هما عنصرا حاسمان في تحقيق الفائدة الاقتصادية المرجوة من عائدات البترول. ويركز على دور الكفاءات الفنية المتخصصة والقدرة التفاوضية في التوصل إلى عقد اتفاقيات منصفة مع الشركات العالمية. إلى ذلك يشرح القاسم دور المجلس النيابي في تعزيز السيطرة الوطنية على كل القرارات المتعلقة بهذه الموارد.

تتميز المساهمة الثالثة، بقلم جريمي عريبيد، المحلل الشاب في مجال الطاقة والشؤون العامة، بطرح توصيات لعملية صنع السياسة النفطية في لبنان في ظل ما يراه من غياب إطار رسمي لوضع السياسات العامة. تستند هذه الورقة إلى نتائج بحث يعتمد منهجية جون كنفندن لفهم الغموض المحيط بصناعة القرار السياسي في لبنان، بالإضافة إلى مقابلات أجراها مع ٧٠ شخصياً من المؤثرين والمعنيين، فيستنتج أن هناك فرصة سانحة لمأسسة حوار فعال بين أصحاب المصلحة في المؤسسات العامة وخارجها.

الإطار المالي والخيارات المتاحة للبنان

يعالج هذا موضوع من خلال دراستين تتناولان بالعمق تصميم النظام المالي/الضريبي الأمثل للبنان. تستعرض الدراسة الأولى، بقلم ماريوز جارموزيك ونجلاء نخله، وهما خبيران من صندوق النقد الدولي، خيارات لبنان على صعيد تصميم النظام المالي والضريبي الأمثل، والتحديات المستجدة على صعيد الإدارة المالية الكلية لموارد غير متجددة وقابلة للنفاذ، وعلى ضمان استدامة الأوضاع المالية على المدى الطويل. ويشدد الكاتبان على ضرورة تعزيز المؤسسات التي تعنى بإدارة المال العام، وإجراء الإصلاحات تحضيراً للبيئة الأكثر تعقيداً.

الدراسة الثانية، بقلم كارول نخله، الخبيرة الدولية في مجال الطاقة، تطرح مبادئ توجيهية لتصميم نظام مالي للأنشطة البترولية يناسب لبنان. وتؤكد نخله أن النظام المالي هو الذي يرسم إطار تقاسم الثروة الهيدروكربونية المحتملة بين الدولة اللبنانية والمستثمرين، لذا ينبغي أن يكون تصميمه متجانساً مع الأهداف الوطنية المنشودة من الاستثمار في هذا قطاع. وتوصي باعتماد نظام ضريبي يطمئن المستثمرين من جهة، ويضمن إيرادات حكومية مستقرة تتيح توقع النفقات وإعداد الموازنات، من جهة ثانية.

إدارة عائدات الدولة من الثروة النفطية

يتطرق هذا القسم إلى الجدول القائم بشأن كيفية استخدام الحكومات لإيرادات الموارد الطبيعية من النفط والغاز وإدارة صندوق الثروة السيادي من خلال مساهمتين. تركز المقالة الأولى، وعنوانها كيف ننقذ لبنان من ثروته النفطية؟، لوزير المالية اللبناني الراحل والاقتصادي المتميز محمد شطح، على كيفية استخدام الإيرادات المتوقعة تحقيقاً للإنصاف والعدالة بين المواطنين اللبنانيين. تعيد السادسة، نشر المقالة، المنشورة سابقاً، تكريماً لذكرى الوزير الذي كان سابقاً إلى معالجة هذا الموضوع، في مناسبة صدور هذا العدد الخاص.

أما الدراسة الثانية بقلم إبراهيم الجمالي وإريك لوبورنيو، الباحثان والخبيران في البنك الدولي (WB)، فتستعرض تجارب عدة بلدان مع الصناديق السيادية على اختلاف أنظمتها، وارتباطها بجودة الإطار المؤسسي. وتعرض لبعض المطبات الكامنة وتقتراح توصيات أولية بالنسبة لتأسيس صندوق ثروة سيادي للبنان، فتتطرق إلى علاقة الصندوق بنظام الموازنة العامة، والقواعد العمالية، بالإضافة إلى تطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة.

تجارب عالمية وإقليمية

يسلط القسم الأخير من هذا المحور الضوء على تجارب عالمية وإقليمية ذات دلالة. لهذه الغاية، تنشر السادسة نقلاً عن موقع برنامج مشاريع نقل الغاز الطبيعي في الأسكا تقريراً من إيداد لاري بريسلي، المنشق الفدرالي في ولاية أسكا الأميركية عنوانه مقارنة النرويج المختلفة لتطوير قطاع النفط والغاز. وعلى الرغم من تغير بعض المعطيات والبيانات منذ صدور التقرير في عام ٢٠١١، فإنه لا يزال يحتفظ بأهميته لجهة توضيح الاختلافات الأساسية بين النظامين الضريبيين في كل من أسكا والنرويج واللذين جرى التطرق إليهما في دراسات سابقة في هذا العدد.

أما التقرير الثاني، من إعداد الكاتبة الاقتصادية، يولاند البطل، فيتطرق بإيجاز إلى النظام المالي والضريبي الذي تعتمده دولة الاحتلال الإسرائيلي لزيادة حصة الدولة من عائدات موارد النفط والغاز. وتقيم الدراسة الأخيرة، بقلم عمرو صابر الجارحي، التجربة المصرية في تطوير قطاع النفط والغاز بين عامي ١٩٩١ و ٢٠١٠، وتأثيراتها على النمو الاقتصادي. كما يتضمن العدد مجموعة مؤشرات اقتصادية لبنانية بالإضافة إلى مؤشرات اقتصادية واجتماعية مختارة لبلدان منتجة للنفط بحسب الدخل.

في الختام، نأمل أن يقدم هذا العدد مساهمة متواضعة في النقاش الدائر حول كيفية معالجة التحديات الكبيرة التي تواجه لبنان من جراء احتمال تدفق عائدات بترولية كبيرة، علماً بأن إدارة الموارد النفطية يجب أن تتم في إطار استراتيجية وطنية تلتزم القواعد الرشيدة لإدارة شؤون البلاد، وتحقق أهداف الإصلاح الإداري والمالي، وتخفّض الدين العام، على أن تشمل أيضاً وضع سياسة متناسقة لقطاعات الطاقة والكهرباء، والطاقة المتجددة، والاستدامة البيئية، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما نتطلع إلى مساهمته في شحذ النقاش العلمي الذي يساعد الدولة على وضع أطر تنظيمية متينة وتوفير مبادئ الشفافية والثقة في كل مراحل صناعة القرار وفي كل ما يتعلق بهذه الصناعة، بدءاً من إقرار القوانين والمراسيم ووضع استراتيجيات وسياسات واضحة، وإجراء مناقشات بمعايير دولية، وإرساء نظام مالي يشمل إدارة الإيرادات والإنفاق ويحفظ حق الأجيال القادمة على قاعدة مسؤولية الجيل الحالي في الحفاظ على ما تحمله الأرض لفائدة سكانها اليوم وفي الغد.

لثاء المبيض بساط



المحور

إدارة قطاع النفط والغاز وتأثيراتها على المالية العامة



- ناصر حطيط
- فاروق القاسم
- جيري مي عرييد
- ماريو جارموزيك ونجلة نخلة
- كارول نخلة
- محمد شطح
- ايريك لو بورنيو وابراهيم جمالي
- نقلًا عن موقع حكومي - ولاية ألاسكا
- يولاند بطل
- قطاع البترول في لبنان: تاريخ، فرص وتحديات
- دروس التجربة النرويجية والتحديات بالنسبة للبنان
- تعزيز الحوار: توصيات للسياسات البترولية في لبنان
- تصميم إطار مالي لمنتج مرتقب للموارد النفطية: ما هي خيارات لبنان؟
- النظام المالي للنفط والغاز في لبنان: مبادئ توجيهية
- كيف ننقذ لبنان من ثروته النفطية؟
- صندوق سيادي للبنان: توصيات أولية
- تجارب مقارنة: النرويج وألاسكا
- كيف تعاملت اسرئيل مع اكتشافاتها من النفط والغاز: تقارير اللجان الحكومية

قطاع البترول في لبنان: تاريخ، فرص وتحديات

ناصر حطيط

رئيس هيئة إدارة قطاع البترول - لبنان



ملخص

تعرض هذه الورقة شرحاً حول أنشطة هيئة إدارة قطاع البترول الحالية ورؤيتها المستقبلية في ما يتعلق بتطوير قطاع البترول الناشئ في لبنان. وتقدّم لمحة سريعة عن صناعة البترول والفرص التي من المتوقع أن تخلقها هذه الصناعة والتحديات التي ستواجهها وكذلك الخطوات المستقبلية. وتسعى إلى تبيان عائد الدولة في كل مرحلة من مراحل هذه الصناعة بدءاً من مرحلة استكشاف هذه الموارد الهيدروكربونية في المياه البحرية اللبنانية التي تشكّل عامل جذب مهمّ للاستثمارات الأجنبية، مروراً بمرحلة المعالجة وصولاً إلى الصناعات البتروكيميائية. وتقدم هذه الورقة توصيات تتيح للبنان تحقيق الاستفادة القصوى من الصناعة البترولية. تنقسم هذه الدراسة إلى ست محاور: ١- نبذة تاريخية عن استكشاف البترول في لبنان، ٢- الوضع الحالي لقطاع البترول، ٣- الفرص المتاحة خلال مرحلتي الاستكشاف والإنتاج، ٤- الفرص المتاحة في قطاع الصناعات البتروكيميائية والتسويق، ٥- التحديات، ٦- الخلاصة والتوصيات.

الكلمات المفتاح

لبنان - التنقيب عن النفط في لبنان - الاستكشاف والإنتاج - الصناعات البتروكيميائية - الاستثمارات - الفرص والتحديات - توصيات - هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان.

مقدمة

إن التنقيب عن النفط في لبنان ليس مسألة مستجدة، فخلال القرن الماضي، وتحديدًا في عام ١٩٢٦، أصدر المفوض السامي الفرنسي هنري دو جوفنيل تشريعاً أجاز فيه التنقيب عن مناجم النفط والمعادن واستثمارها واستخراجها. وفي الحقبة الممتدة بين الثلاثينيات والسبعينيات، جرى حفر عدّة آبار في البرّ اللبناني وقد وصل عمق بعضها إلى ثلاثة آلاف متر تقريباً، لكن دون أن يتم العثور على النفط فيها. في مرحلة لاحقة، أسفرت القراءة المعاصرة لدراسة جيولوجية تناولت وصفاً للطبقات الجوفية التي تمّ الحفر فيها، والتي استندت إلى آراء الجيولوجيين الذين أشرفوا على عمليات الحفر آنذاك، عن إمكانية وجود غاز الميثان والموارد الهيدروكربونية الثقيلة. غير أنّ المستثمرين لم يبدوا اهتماماً بالغاز في ذلك الوقت، فضلاً عن أن الكلفة الباهظة لعمليات إنتاج وتصنيع الموارد

الهيدروكاربونية الثقيلة لم تكن عاملاً مشجعاً للاستثمار. لهذه الأسباب، اصطدمت أنشطة الاستكشاف بعقبات كبيرة، كما أدى تدهور الأوضاع الأمنية الناتج عن الحرب الأهلية التي اندلعت في السبعينيات إلى زيادة العوائق.

في التسعينيات، استؤنفت أنشطة الاستطلاع في المياه البحرية اللبنانية، لكنها لم تتقدم كثيراً حتى عام ٢٠١٣، باتساع نطاق المسوحات الجيوفيزيائية الثنائية الأبعاد لتغطي كامل مساحة المنطقة الاقتصادية الخالصة للبنان وشملت المسوحات الجيوفيزيائية الثلاثية الأبعاد ٧٠٪ من هذه المنطقة.

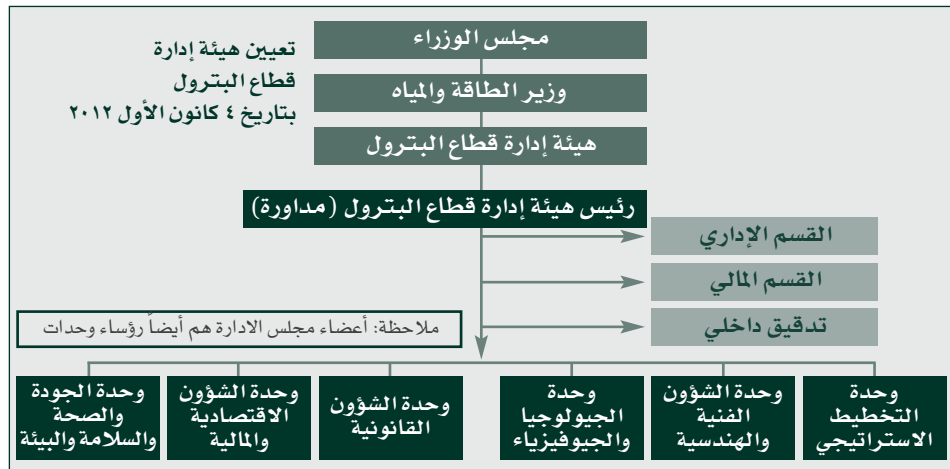
وأظهر تحليل بيانات المسوحات الزلزالية الذي أجرته هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان أن المياه البحرية اللبنانية هي عبارة عن منطقة غازية. ثم جاءت نتائج الدراسات والأبحاث الصادرة عن مراكز الأبحاث العالمية وكذلك اكتشافات الغاز في المياه البحرية المجاورة لتؤكد هذه المعلومة.

تعمل هيئة إدارة قطاع البترول حالياً، على وضع رؤية لتطوير صناعة البترول في لبنان، وستبلور هذه الرؤية لتتحول إلى استراتيجية بعد التأكد من كميات احتياطي الغاز الموجودة

وتقدّر هيئة المسح الجيولوجي الأميركية وجود ١٢٢ تريليون قدماً مكعباً من الغاز القابل للاستخراج في حوض المتوسط الذي يشمل المياه البحرية اللبنانية والفلسطينية وجزءاً من المياه البحرية القبرصية. لكن هيئة إدارة قطاع البترول تتعامل بحذر مع هذه التقديرات، وتتحرّط لجهة إعطاء أي أرقام بخصوص كميات احتياطي الغاز، لأنه لم يتم، حتى الآن، حفر أي بئر استكشاف في المياه البحرية اللبنانية.

أما بالنسبة إلى الإطار القانوني الذي ينظم الأنشطة البترولية، فقد وضع المشرّع القانون رقم ٢٠١٠/١٣٢ (قانون الموارد البترولية في المياه البحرية) والمرسوم رقم ٢٠١٣/١٠٢٨٩ (الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية)، كما تم إنشاء هيئة إدارة قطاع البترول التي تتولى المهام المحددة في هذا القانون.

الشكل رقم (١) الإطار القانوني



المصدر: هيئة إدارة قطاع البترول

قامت الهيئة فور تشكيلها، بإطلاق دورة التراخيص الأولى لمنح حقوق الاستكشاف والإنتاج في المياه البحرية اللبنانية، وقد تميّزت آلية التأهيل المسبق بأعلى درجات الشفافية والمهنية واحترام المعايير الدولية. وقد فرضت على الشركات معايير مالية وتقنية. المعايير المالية فرضت أن لا تقل موجودات الشركات المشغلة عن ١٠ مليار دولار أميركي، وأل يقل موجودات الشركات غير المشغلة عن ٥٠٠ مليون دولار أميركي، أما المعايير التقنية فرضت أن تكون الشركات المؤهلة قادرة على التنقيب عن البترول على عمق يزيد عن ٥٠٠ متر تحت البحر. وقد درست ملفات الشركات المقدمة بصورة شاملة لمعرفة مدى استيفائها للمعايير الفنية والمالية أي ما تتمتع به من معرفة ومهارات وخبرات فنية وبيئية وكذلك لجهة صحة بياناتها المالية. وبعد التصفية الأولية لشركات النفط والغاز، تأهلت اثنتا عشرة شركة كصاحب حق مشغل وأربع وثلاثون شركة كصاحب حق غير مشغل* للمشاركة في المزايدة لمنح حقوق الاستكشاف والإنتاج في المياه البحرية اللبنانية. وقد جرى الاعلان عن إطلاق دورة التأهيل المسبق للتراخيص الأولى في المياه البحرية اللبنانية في ٢٠١٣/٥/٢ على أن يتم إقفالها في ٢٠١٣/١١/٤ لكن ذلك لم يتم كونه مرتبط بإصدار الحكومة اللبنانية مرسومي تقسيم المياه البحرية اللبنانية إلى بلوكات ونموذج اتفاقية الاستكشاف والإنتاج (راجع الخانة رقم (١)) والذي كان مقرراً في ٢٠١٣/٩/٢ كحد أقصى.

...من أبرز مميزات صناعة الاستخراج والإنتاج أنها تساهم في ارتفاع مستوى الاستثمار في البلاد، مما يؤمن السيولة ويخلق فرص عمل مع إطلاق أنشطة الاستكشاف

وتعمل هيئة إدارة قطاع البترول حالياً، على وضع رؤية لتطوير صناعة البترول في لبنان، وستتبلور هذه الرؤية لتتحول إلى استراتيجية بعد التأكد من كميات احتياطي الغاز الموجودة بالاستناد إلى بيانات آبار الاستكشاف التي ستتنتج عن عمليات الحفر في المياه البحرية اللبنانية.

الوضع الحالي لقطاع البترول

في الوقت الحاضر، لاتزال مسودة مرسوم تقسيم الرقع البحرية ومسودة قانون الضرائب المتعلقة بالأنشطة البترولية بالإضافة إلى مسودة مرسوم نموذج اتفاقية الاستكشاف والإنتاج التي تنظم العلاقة بين الدولة وأصحاب الحقوق عالقتين بانتظار الموافقة عليهما من قبل مجلس الوزراء. وبعد تصديق هذه المراسيم المذكورة، ستعطي هيئة إدارة قطاع البترول الشركات النفطية مهلة ثلاثة أشهر لتحضير طلباتها وتقديمها على أن تستغرق مراجعة الطلبات وتقويمها من قبل الهيئة ستة أسابيع، يليها فترة شهر، يتم بعدها توقيع اتفاقية الاستكشاف والإنتاج في بيروت. وبما أن المسوحات الزلزالية الثلاثية الأبعاد قد أُنجزت، فلن يكون من المستبعد أن يبدأ الحفر في المياه البحرية اللبنانية خلال ستة أشهر من تاريخ توقيع الاتفاقية. ولكن وبالرغم من عدم توفر معلومات أكيدة حول كميات الموارد البترولية في المياه البحرية اللبنانية، وتجنباً لتضليل الرأي العام من خلال تزويد بمعطيات غير موثوقة، يبقى من الضروري تحضير الأرضية السليمة لتطوير الصناعة البترولية في لبنان. وفي حال تكلت مرحلة الاستكشاف الأولى بالنجاح، فالسؤال الذي سيُطرح على بساط البحث هو: ما هي الخطوات المستقبلية الواجب اتخاذها في قطاع البترول؟ وما هي النتائج المترتبة على اكتشاف الثروة النفطية؟

المياه البحرية اللبنانية هي عبارة عن منطقة غازية

(*) المشغل: الشركة التي يوافق على تعيينها مجلس الوزراء لتقوم لصالح أصحاب الحقوق البترولية بتنفيذ الأعمال اليومية الخاصة بإدارة الأنشطة البترولية.

الشكل رقم (٢)

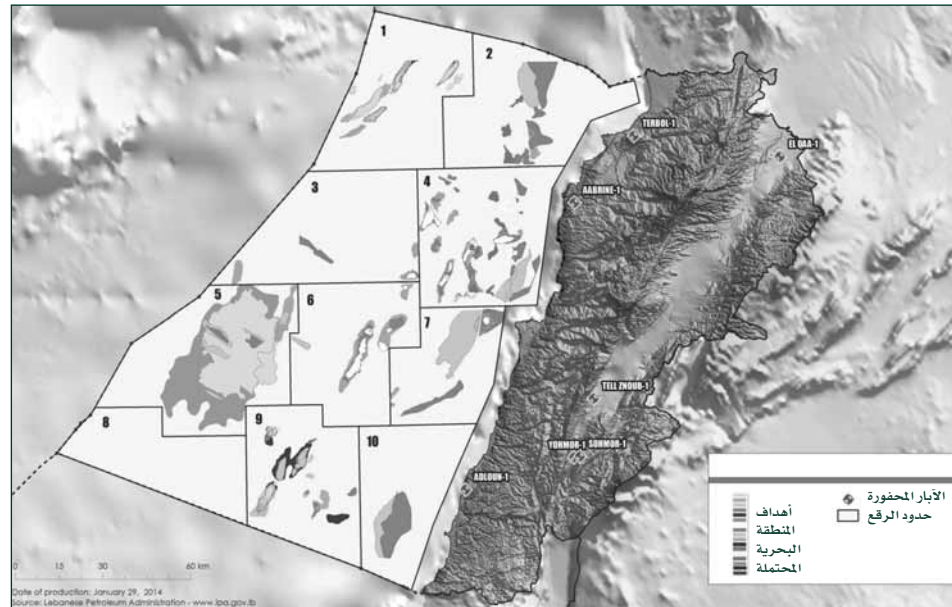
الجدول الزمني لدورة التراخيص الأولى وفق المخطط الأصلي للهيئة

5	4	3	2	I
ورشة عمل مع الشركات المؤهلة: اتفاقية الاستكشاف والإنتاج ١٧-١٨ حزيران ٢٠١٣	تعريفات شركات + هيئة إدارة قطاع البترول حزيران ٢٠١٣	إطلاق دورة التراخيص الأولى ٢ أيار ٢٠١٣	دورة التأهيل ٢٠١٣-١٥ الإعلان عن الشركات المؤهلة ١٨ نيسان ٢٠١٣	موافقة مجلس الوزراء على خارطة دورة التراخيص الأولى - ٢٧ كانون الأول ٢٠١٢
المهام المنجزة				
منح التراخيص ١٤ تشرين الثاني ٢٠١٤	نتائج دورة التراخيص الأولى تقييم العروض قبل ١٤ تشرين الأول ٢٠١٤	تاريخ جديد لاختتام دورة التراخيص الأولى ١٤ آب ٢٠١٤	مسودة قانون: الضريبة البترولية	مسودة مرسوم تقسيم الرقع البحرية مسودة مرسوم نموذج اتفاقية الاستكشاف والإنتاج
قيد الإنجاز				

المصدر: هيئة إدارة قطاع البترول

الشكل رقم (٣)

خارطة ترسيم الرقع البحرية



المصدر: هيئة إدارة قطاع البترول

الخانة رقم (١)

اتفاقية الاستكشاف والإنتاج

إن اتفاقية الاستكشاف والإنتاج (EPA) هي عقد بين الدولة وشركات نفط لبنانية أو عالمية، تمنح هذه الأخيرة الحق باستكشاف وتطوير وإنتاج مكامن النفط والغاز الموجودة في المنطقة الاقتصادية الحصرية للبنان. يُمنح هذا الحق للشركات من خلال عملية مزيدة تنافسية، ينظمها قانون الموارد البترولية في المياه البحرية (قانون OPR) وأنظمة وقواعد الأنشطة البترولية (PAR). عند توقيع الشركات لاتفاقية الاستكشاف والإنتاج، تصبح مسؤولة عن الالتزام بجميع شروط قانون OPR والPAR، بالإضافة إلى جميع القوانين اللبنانية الأخرى.

تشمل اتفاقية الاستكشاف والإنتاج مرحلتين: مرحلة الاستكشاف ويمنح الترخيص للشركات لمدة لا تتجاوز ١٠ سنوات ومرحلة الإنتاج ويمنح الترخيص للشركات لمدة لا تتجاوز ٣٠ سنة.

يُقسم النفط والغاز بين أصحاب الحقوق والدولة كما يلي. أولاً، بالنسبة للغاز، على أصحاب الحقوق أن يدفعوا إتاوات للدولة تعادل ٤٪ من الغاز المنتج، أما بالنسبة للنفط فتتراوح نسبة الإتاوات وما بين ٥٪ و ١٢٪ من الكمية المنتجة. ثانياً، تخصص نسبة (تحددها مزيدة) من النفط والغاز لأصحاب الحقوق لكي يعوّضوا التكاليف التي تكبدوها. تشارك الدولة وأصحاب الحقوق ما يتبقى من النفط والغاز بنسبٍ تحددها مزيدة، والمزيدة تحكمها صيغة تزداد بحسبها حصة الدولة بعد أن يكون أصحاب الحقوق قد استرجعوا كلفة استثماراتهم. على أصحاب الحقوق أيضاً أن يدفعوا جميع الضرائب اللبنانية.

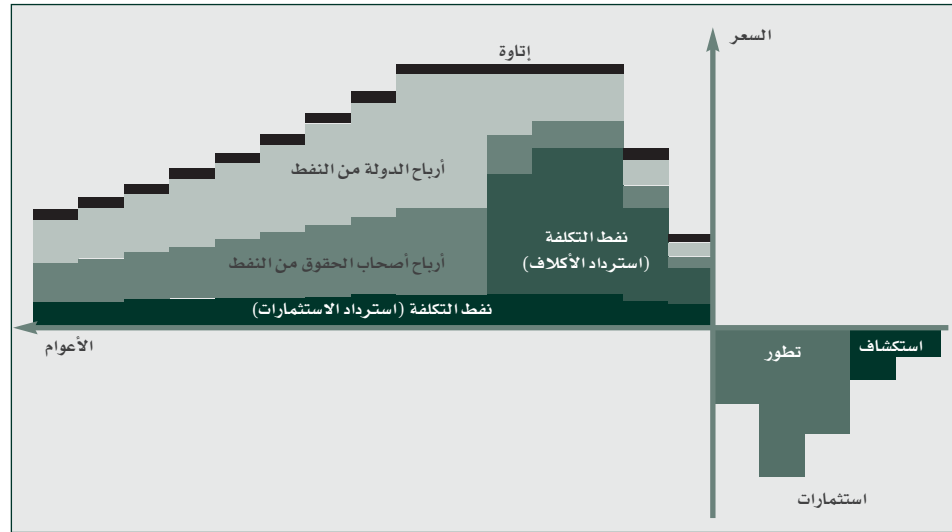
تتشرط اتفاقية الاستكشاف والإنتاج على أصحاب الحقوق أن يؤديوا عملياتهم حسب أفضل المعايير العالمية في قطاع البترول، وأن يحافظوا على الصحة والسلامة والبيئة، وأن يعالجوا أي حوادث، وأن يضعوا مبالغ نقدية في صندوق خاص لكي يضمنوا حسن تفكيك الآلات بعد نضوب المكامن. كما أنها تشترط على أصحاب الحقوق محتوى محلياً بإعطاء الأفضلية للبضائع والخدمات اللبنانية عند منحهم العقود، ويجب أن يكون ما لا يقل عن ٨٠٪ من الموظفين لبنانيين. ويُشترط أيضاً تطوير برامج تدريبية لبناء القدرات ولضمان أن يحتل المواطنون اللبنانيون مناصب في الإدارة والهندسة وغيرها من المجالات.

الشكل رقم (٤)
اتفاقية الاستكشاف والإنتاج



المصدر: هيئة إدارة قطاع البترول

الشكل رقم (٥)
اتفاقية الاستكشاف والإنتاج



المصدر: هيئة إدارة قطاع البترول

الفرص المتاحة خلال مرحلتي الاستكشاف والإنتاج

يشمل قطاع النفط جميع عمليات التنقيب والاستخراج والتكرير والنقل (غالبًا بواسطة ناقلات النفط وخطوط الأنابيب) وتسويق المنتجات النفطية. وتنقسم مرحلة الاستكشاف إلى فترتين: الفترة الأولى هي فترة الاستكشاف بالمعنى الضيق للكلمة، وتشمل حفر آبار الاستكشاف للتأكد من وجود الموارد الهيدروكربونية. أما الفترة الثانية، فهي فترة التقييم التي تشمل حفر آبار التقييم للقيام بالاختبارات والتجارب بهدف تحديد نطاق المكامن وحدودها وخصائصها وإثبات قابلية الموارد البترولية للاستخراج. تستمر مرحلة الاستكشاف ست سنوات لتبدأ بعدها مرحلة الإنتاج التي تستمر خمساً وعشرين سنة، وتشمل أنشطة تطوير حقول النفط والغاز، وبناء المنشآت والإنتاج بمعناه الحصري. وبطبيعة الحال، سيتمّ تحصيل عائدات البترول من قبل الدولة منذ بداية مرحلة الإنتاج. لكنّ هذا لا يعني أنّ الدولة لن تستفيد من أي أرباح خلال مرحلة الاستكشاف، فمن أبرز مميزات صناعة الاستخراج والإنتاج أنّها تساهم في ارتفاع مستوى الاستثمار في البلاد، ممّا يؤمّن السيولة ويخلق فرص عمل مع إطلاق أنشطة الاستكشاف. وتسهلّ لعملياتها في المياه البحرية اللبنانية، سوف تقوم شركات النفط والغاز، باستثمار الوقت والمال لتحقيق أهدافها الاستراتيجية التي تتمحور حول الاستكشاف، والتطوير، والإنتاج وبيع الموارد الهيدروكربونية. تشكّل هذه الاستثمارات عاملاً مساعداً لإنشاء الشركات المحلية الصغيرة والمتوسطة وتوفير الوظائف سواء من خلال الأنشطة التي تقوم بها شركات النفط والغاز حيث يقع على عاتقها الموجب الذي يقضي بأن تشكّل اليد العاملة اللبنانية نسبة ٨٠٪ من العاملين لديها، أو من خلال العمل في الشركات المحلية الصغيرة والمتوسطة المنشأة في لبنان لهذه الغاية.

...لاتزال مسوّدّة مرسوم تقسيم الرقع البحرية ومسوّدّة قانون الضرائب المتعلقة بالأنشطة البترولية بالإضافة إلى مسوّدّة مرسوم نموذج اتفاقية الاستكشاف والإنتاج...
عالتين بانتظار الموافقة عليهما من قبل مجلس الوزراء

على صعيد آخر، فإنّ كلفة بئر الاستكشاف في المياه البحرية اللبنانية تتراوح بين ١٢٠ و ١٨٠ مليون دولار أميركي، ويمكن التخطيط لحفر عدّة آبار في الرقع الممنوحة للمزايدة، كما تشمل الأنشطة المتعلقة بحفر آبار الاستكشاف كل من التغليف والتدعيم والخدمات اللوجستية والنقل البحري والبري والمطاعم وسائر الخدمات. وتنصّ اتفاقية الاستكشاف والإنتاج على موجب تخصيص نسبة ٨٠٪ من الوظائف، التي قد تتراوح بين ١٠٠ و ٢٠٠ وظيفة لكل بئر، لمهندسين وتقنيين لبنانيين، كما ستمكّن الشركات اللبنانية الصغيرة والمتوسطة من الاستفادة بنسبة ٥٠٪ من مجمل الأموال المستثمرة. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ الاستثمارات المخصّصة لأنشطة التقييم ستشهد نموّاً ملحوظاً نتيجة زيادة عدد الآبار التي سيتمّ حفرها والتقنيات المعقّدة المستعملة في الاختبارات والتجارب. وفي هذه الحالة أيضاً، سوف تستفيد الشركات اللبنانية الصغيرة والمتوسطة من نصف الأموال المستثمرة. وستتوفّر مئات فرص العمل. وتجدر الإشارة إلى أنّ الاستثمار المرتبط بتطوير حقول النفط والغاز في قاع البحر وبناء منشآت المعالجة فوق سطح البحر سيشهد ارتفاعاً كبيراً، ويبلغ مليارات الدولارات. وسوف تشمل الهندسية، حفر عدّة آبار إنتاج، وتركيب الأنابيب في قاع البحر، وبناء منشآت التخزين، والنقل والمعالجة، الأمر الذي سيتيح لشركات الهندسة والبناء اللبنانية وشركات الخدمات الصغيرة والمتوسطة الاستفادة من هذه الأموال بنسبة تتراوح بين ٥٠٪ و ٦٠٪، ممّا سيؤدّي أيضاً إلى خلق آلاف فرص العمل للتقنيين والمهندسين. بعد إنجاز بناء المنشآت، يبدأ

ولا بدّ من التشديد على ضرورة إيجاد أراضٍ لهذه الصناعة ممّا يحتمّ استصدار تشريعات جديدة تأخذ بعين الاعتبار الكثافة السكانية في لبنان

تبقى مسألة إيجاد تقنيين متخصصين في الوقت المطلوب تحدياً حقيقياً يستلزم تكثيف الاستثمار في قطاعي التعليم المهني الرسمي والخاص

الإنتاج وينخفض عدد الوظائف إلى المئات ليتركز في مجال عمليات الإنتاج، لكن الدولة ستبدأ بتحصيل عائدات البترول التي سيؤول جزء منها إلى الصندوق السيادي الذي لم تُحدّد هيكلته التنظيمية بعد.

باختصار، ومن جهة أولى، فإنّ تطوير حقول النفط والغاز سيجذب استثمارات مهمّة ويخلق مئات فرص العمل خلال فترة زمنية محدودة تمتدّ

من ثلاث إلى خمس سنوات، وستزدهر الصفقات التجارية ويتمكّن المواطنون اللبنانيون والشركات الصغيرة والمتوسطة المعنية بأنشطة الاستكشاف من تصدير خبراتهم إلى السوق الإقليمي وأوروبا الجنوبية. ومن جهة ثانية، فإنّ صناعة الاستخراج والإنتاج ستفتح الطريق أمام لبنان ليكرّس مكانته على الخارطة العالمية للبحث العلمي في مجال العلوم الجيولوجية، وتصميم النماذج الاقتصادية، والكيمياء والاقتصاد.

الفرص المتاحة في قطاع الصناعات البتروكيميائية والتسويق

ما هو السبيل إلى تعزيز عائدات البترول من دون الاعتماد على الصندوق السيادي وحده؟ الجواب على هذا السؤال يكمن في تطوير السوق المحلي للغاز. فالانتقال من إنتاج الطاقة بواسطة النفط إلى إنتاجها بواسطة الغاز يوفّر ١.٥ إلى ٢ مليار دولار في السنة. كما أنّ تطوير الصناعة البتروكيميائية والصناعة التي تستهلك كمية كبيرة من الطاقة سيساهمان في خلق آلاف الوظائف الدائمة لأكثر من عشرين سنة. وقد أجريت دراسة نوعية حول الصناعات التي يمكن تطويرها في لبنان، ويجب القيام بدراسات الكمية والجدوى فور المباشرة بأنشطة الاستكشاف بهدف الحصول على معلومات دقيقة حول أثر الصناعات البتروكيميائية والتسويق. ومن الصناعات القابلة للتطوير نذكر: الغاز الطبيعي المسال، تسييل الغاز (GTL)، محطات توليد الطاقة، الميثانول والإيثيلين والأسمدة، البوريا، والألمنيوم، وغيرها...

للغاز الطبيعي المسال أهمية كبيرة في تطوير الغاز المستخرج من المياه البحرية. وفور توقيع اتفاقية الاستكشاف والإنتاج، يُعتبر السوق مضموناً لتصريف هذا الإنتاج لأكثر من عشرين سنة.

أمّا بالنسبة إلى تسييل الغاز (GTL)، فهو يحدّ من الاعتماد على المنتجات البترولية المكرّرة ويعزّز احتمال تصديره إلى السوق الإقليمي، كما يساهم في تطوير أنشطة أخرى وبشكل رئيسي نقل الغاز بعد تسييله بواسطة الأنابيب، أو عبر الناقلات والموانئ.

(من الضروري أن تبدأ الشركات بالاستعداد منذ الآن، وذلك من خلال التعاون مع شركات أجنبية لديها خبرات مهمة في مجال الصناعات النفطية

وفي ما يتعلّق بمحطات توليد الطاقة، فإنّ مؤسسة كهرباء لبنان تخطّط لتطوير محطات توليد الطاقة بواسطة الغاز لتأمين استهلاك السوق المحلي، كما أنّ توسيع نطاق هذه المحطات لتشمل السوق الإقليمي يشكّل فرصة ثمينة يجب استغلالها.

بالإضافة إلى ما تقدّم، فإنّ الميثانول والإيثيلين يُستعملان في صناعة البلاستيك والمذيبات لتأمين حاجات استهلاك السوق المحلي والإقليمي، فعلى سبيل المثال، من المتوقّع أن يصل النموّ العالمي

لاستهلاك البلاستيك إلى نسبة ٥٪ في السنوات القادمة. أمّا في ما يتعلّق بإنتاج الإيثيلين، فإنّ كلفته في البلدان غير المنتجة كأوروبا الغربية وجنوب آسيا، تفوق خمس مرات كلفته في البلدان المنتجة للغاز، وبالتالي فإنّ الفرص متاحة لتصديره إلى الأسواق الإقليمية وأسواق أوروبا الجنوبية. كذلك، هناك إمكانية كبيرة لتصدير الأمونيا واليوريا إلى الأسواق الإقليمية، ويؤدّي تطوير مصانع اليوريا إلى تطوير وتنمية قطاعات أخرى كالنقل والأنابيب.

وعلى صعيد التوظيف، يشكّل استهلاك الغاز عاملاً أساسياً لتحديد عدد وطبيعة الوظائف المستحدثة والمصنّفة حسب المعدّل السنوي للتوظيف المباشر وغير المباشر، فضلاً عن التوظيف الطويل الأمد المباشر وغير المباشر والتشجيع على التوظيف الطويل الأمد. بالاستناد إلى التقديرات الصادرة عن الدول النامية الحديثة العهد بإنتاج للغاز، تشكّل نسبة الوظائف الإدارية ٢٥٪، الوظائف التقنية والهندسية ٤٠٪، والوظائف الأخرى ٣٥٪.

...خلال فترة زمنية محدودة تمتدّ من ثلاث إلى خمس سنوات، سيتمكّن المواطنون اللبنانيون والشركات الصغيرة والمتوسطة المعنية بأنشطة الاستكشاف من تصدير خبراتهم إلى السوق الإقليمي وأوروبا الجنوبية... (و) ستفتح الطريق أمام لبنان ليكرّس مكانته على الخارطة العالمية للبحث العلمي

الجدول رقم (١)

الصناعات البتروكيميائية التوقعات بحسب المشروع وفق دراسات أولية

Aluminum w/power ألومنيوم	Fertilizer أسمدة	GTL تسييل الغاز	LNG الغاز الطبيعي المسال	Methanol/Ethylene الميثانول أثيلين	
60	15	130	225	16	الغاز المستهلك (مليون قدم مكعب)
200		20	200	20	مساحة أراضي المصانع (هكتار)
300	80	500	450	100	متوسط وظائف العمل مباشرة
2000	1000	4000	4000	2000	متوسط وظائف العمل غير مباشرة

والجدير ذكره أن فرص التوظيف ستزداد مع ازدياد الطاقة الإنتاجية للمحطات والاستهلاك اليومي للغاز وذلك بحسب المشروع.

التحديات

من أجل ضمانة فعالية تطوير صناعة الاستخراج والصناعات البتروكيميائية، يترتّب على لبنان مواجهة تحديات كثيرة تشمل حسن استعمال الأراضي، البنى التحتية والتعليم، كما يجب تطوير البنى التحتية كما يلي:

■ بالنسبة إلى إنتاج الغاز في المياه البحرية: منشآت المرافئ، السفن المخصّصة للخدمات، معدّات ومستودعات التخزين، تخزين المواد الغذائية والاستهلاكية، المنشآت المعدّة لهبوط طائرات الهليكوبتر، أماكن سكن العمّال والمنشآت الطبية.

...وضع لبنان اليوم أفضل مما كانت عليه أوضاع دول أوروبية أخرى عندما بدأت أنشطة الاستكشاف والإنتاج فيها

- بالنسبة إلى منشآت معالجة الغاز في البرّ ومحطة تصدير الغاز الطبيعي المسال: مواقع الأراضي، الأنابيب، ينابيع المياه، الطرق، معدّات ومستودعات التخزين، تخزين المواد الاستهلاكية، منشآت المرافق المخصّصة لاستقبال المعدّات من الخارج والمواد المعدّة للتصدير، إمدادات الطاقة وتوزيعها، صهاريج التخزين، منشآت إعادة التغويز، شبكة الصرف الصحي، أماكن سكن العمّال، المنشآت الغذائية، المنشآت الترفيهية، المنشآت الطبية، المنشآت المعدّة لهبوط الطائرات.
- بالنسبة إلى تسييل الغاز والأسمدة: مواقع الأراضي، الأنابيب، ينابيع المياه، الطرق، معدّات ومستودعات التخزين، تخزين المواد الاستهلاكية، منشآت المرافق المخصّصة لاستقبال المعدّات من الخارج والمواد المعدّة للتصدير، صهاريج التخزين، شبكة الصرف الصحي، أماكن سكن العمّال، المنشآت الغذائية، المنشآت الترفيهية، المنشآت الطبية، المنشآت المعدّة لهبوط الطائرات.
- بالنسبة إلى أنابيب الغاز: حق المرور، استعمال الطرق، الأراضي المخصّصة لمحطات الضواغط، إمدادات الطاقة وتوزيعها، معدّات ومستودعات التخزين، أنابيب التخزين، أنظمة التحكم.

يبيّن الجدول أعلاه أنه يجب تخصيص ٧٠٪ من الوظائف للتقنيين، والمدراء أو المهندسين. وتجدر الإشارة إلى أنّ استحداث آلاف الوظائف في الصناعات الاستخراجية أو البتروكيميائية يتطلب وجود قوة عاملة ذات كفاءة عالية. وبالرغم من أنّ الجامعات الرسمية والخاصة قادرة على تأمين المهندسين المطلوبين للعمل، تبقى مسألة إيجاد تقنيين متخصصين في الوقت المطلوب تحدياً حقيقياً يستلزم تكثيف الاستثمار في قطاعي التعليم المهني الرسمي والخاص حرصاً على استفادة المجتمع بأسره من الصناعة البترولية. كما تجدر الإشارة إلى التحديات التي تواجه الشركات الصغيرة والمتوسطة في لبنان وضرورة الامتثال إلى المعايير العالمية للصناعة النفطية، وبخلاف ذلك لن يكون بإمكانها المنافسة والاستفادة من الاستثمارات الهائلة التي سيجري توظيفها. لذلك من الضروري أن تبدأ هذه الشركات بالاستعداد منذ الآن، وذلك من خلال التعاون مع شركات أجنبية لديها خبرات مهمة في مجال الصناعات النفطية.

ولا بدّ من التشديد على ضرورة إيجاد أراضٍ تتراوح مساحتها بين ٢٠ هكتار بهدف إنشاء مصانع الميثانول، و١٥٠ هكتار لإنشاء قطار الغاز الطبيعي المسال، و٢٥٠ هكتار لبناء مصانع الألومنيوم، ممّا يحتمّ استصدار تشريعات جديدة تأخذ بعين الاعتبار الكثافة السكانية في لبنان.

الخلاصة والتوصيات

إن وضع لبنان ليس سيئاً على الإطلاق، فلدينا قانون وأنظمة ومراسيم لإدارة صناعة الاستكشاف والإنتاج، لا نقول بأن الوضع مثالي، ولكن وضع لبنان اليوم أفضل مما كانت عليه أوضاع دول أوروبية أخرى عندما بدأت أنشطة الاستكشاف والإنتاج فيها. دعونا نبدأ أقله بالجولة الأولى من الاستكشاف بما يساعد على تهيئة بيئة مناسبة لتطوير النظم الحالية. وأعتقد أنه فور تأكيد وجود موارد نفطية فإن الإصلاحات سوف تتقدم سريعاً، إذ ليس منطقياً أن نطلب من المعنيين في لبنان المباشرة بالاستعدادات والتحضيرات في حال بقيت الاحتمالات غير مؤكدة.

إن اكتشاف الموارد الهيدروكربونية في المياه البحرية اللبنانية يشكّل عامل جذب للاستثمارات الأجنبية المهمّة، ويساهم في خلق فرص عمل منذ بدء أنشطة الاستكشاف، مروراً بالمعالجة وصولاً إلى الصناعات البتروكيميائية. لذلك، وبهدف الاستفادة من الصناعة البترولية، يجب أخذ التوصيات التالية بعين الاعتبار:

- وضع سياسة حديثة لاستعمال الأراضي المخصّصة لتكون مواقع للصناعات البترولية مع الأخذ بعين الاعتبار الكثافة السكانية، العمران، حماية المواقع الطبيعية والثقافية، حماية الأراضي الزراعية وحماية البيئة.
- تطوير البنى التحتية: الطرق، الأنابيب، المرافق، المراكز الطبية، المطارات ومهابط المروحيات.
- التعليم: تطوير وتحديث قطاع التعليم وإنشاء مختبرات أبحاث للعلوم الجيولوجية، الرياضيات والكيمياء.

ويجب المباشرة بهذه الإصلاحات على وجه السرعة بهدف جذب المستثمرين وتلافياً للمساوئ التالية:

- اضطرار شركات النفط والغاز التي تقوم بعمليات الاستكشاف إلى استعمال منشآت دول أخرى والاستعانة بتقنيين غير لبنانيين لتطوير حقول الغاز في لبنان.
- قيام المستثمرين في قطاع الصناعة البتروكيميائية بإنشاء مصانعهم في دول أخرى منتجة للغاز كقبرص وتركيا واليونان وكرواتيا...



دروس التجربة النرويجية والتحديات بالنسبة للبنان



فاروق القاسم*

خبير دولي في شؤون البترول
ومدير شركة (Petroteam)

ملخص

ينص القانون الدولي المتعلق بالموارد الطبيعية على استخدام هذه الموارد لما فيه منفعة مواطني البلد باعتبارها ملكاً لعامة الشعب. بيد أن تحقيق الغايات التنموية من استخدام الموارد الطبيعية يعتمد إلى حدٍ بعيد على حسن إدارة هذا القطاع، كما وعلى النظام المالي الذي يحدد سياسة الدولة في تنظيم استخراج الربح الاقتصادي من هذه الموارد. يفوض المواطنون عادة، حكوماتهم تولي هذه الأمور، وتلجأ الحكومات إلى الاستعانة بالشركات النفطية العالمية التي تمتلك الخبرة والتكنولوجيا لتطوير هذا القطاع. وبالنظر إلى الأهمية الاستراتيجية لصناعة النفط والغاز تحدد الدولة مسبقاً المبادئ التوجيهية الأساسية لاستغلال هذه الموارد، وتضع الأسس التنظيمية والمعايير اللازمة للوقاية من الفساد، فضلاً عن تطوير كفاءاتها التفاوضية. من الطبيعي أن تسعى الشركات العالمية إلى تحقيق مصالحها التي لا تصب بالضرورة في مصلحة البلد المضيف، وهذا يستدعي أن تكون الحكومة مهتأة بشكل جيد للتفاوض مع هذه الشركات من أجل تحقيق نتائج بناءة تفيد الطرفين.

الكلمات المفتاح

لبنان - إدارة الموارد الطبيعية - التنمية المحلية - الحوكمة - شروط إنتاج النفط والغاز - كفاءات تفاوضية - السيطرة الوطنية - التجربة النرويجية.

من الطبيعي أن يؤدي اكتشاف النفط والغاز إلى تنامي التوقعات والطموحات المشروعة لإحراز أهداف التنمية المحلية. وفي حين يرتبط مدى تحقيق هذه الطموحات، والتي يمكن تمويلها بعائدات النفط والغاز، إلى حد كبير بالكميات التي يجري استخلاصها وتسويقها وإخضاعها للضرائب، يشير التباين الكبير في مستويات التنمية بين الدول المنتجة - من أنغولا ونيجيريا، إلى كندا والنرويج - إلى التأثير الحاسم لإدء المؤسسات المعنية وأصحاب القرار في تحقيق الفائدة الاقتصادية المرجوة وتحسين مستويات الدخل المنشودة من إنتاج هذه الموارد.

(*) عالم جيولوجي عراقي له الفضل في اكتشاف حقل إيكوفيسك النفطية في النرويج، وهو أحد أكبر الحقول البحرية في العالم. وبوصفه مستشار الحكومة النرويجية، لعب دور القوة الدافعة التي حثت الحكومة على إنشاء شركة النفط الوطنية ستات أول، ومديرية النفط النرويجية، أي الهيئة الناظمة لقطاع الطاقة في النرويج.

الدور الناظم للدولة والحوكمة الجيدة

من المتعارف عليه أن للعلاقة بين شركات النفط العالمية والسلطات الوطنية المسؤولة عن قطاع الطاقة أهمية كبيرة لجهة تحديد مستويات الإنتاج الأمثل للحقول النفطية والغازية. وعادة ما يرسم النظام المالي الوطني للنفط والغاز Oil and Gas Fiscal Regime، ونعني بذلك سياسة الدولة في تنظيم استخراج الريع الاقتصادي لهذه الموارد، العلاقة بين الحكومة والشركات المتعاقدة كما أنه يحدّد مبادئ أساسية كالسيطرة على الأنشطة الإنتاجية، وإدارة التكاليف وتوزيع الأرباح بين الطرفين، من بين أمور أخرى. وقبل أن يبدأ حقل ما بالإنتاج، تحدد الدولة أفضل الأساليب الواجب اتباعها لاستخلاص أكبر كمية ممكنة من الاحتياطات، ومسار الوصول إلى ذروة الإنتاج والعمل على إدامته لأطول فترة ممكنة. وينسحب هذا المبدأ على الحقول النفطية والغازية على حد سواء.

ينص القانون الدولي المتعلق بالموارد الطبيعية على استخدام هذه الموارد لما فيه منفعة مواطني البلد باعتبارها ملكاً لعامة الشعب

ونظراً للأهمية الاستراتيجية لمورد النفط والغاز بالنسبة للاقتصادات الوطنية فمن الضروري إخضاع التفاوض بين الدولة والشركات الخاصة إلى الخصائص البيئية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية للبلد المعني. وغالباً ما تتأثر شروط الإنتاج بعوامل تتراوح، ما بين مستوى الكفاءات الفنية المتخصصة في البلد المضيف، والقدرة التفاوضية للهيئات العامة الناظمة. بالإضافة إلى ذلك، يتأثر إنتاج النفط والغاز بنفوذ تمارسه جهات أخرى لديها أهداف خاصة ليست بالضرورة متلائمة مع مصلحة البلد. وقد أثرت قضايا فساد كبيرة في هذا القطاع. ومن المؤكد أن للفساد وسوء الحوكمة تأثير حاسم في إضعاف إنتاجية استخراج الموارد من جوف الأرض، وفي تراجع إيرادات الدولة، ومستويات الفائدة الاقتصادية والاجتماعية في الدول المنتجة للنفط أو الغاز. ويجب الانتباه إلى أن معايير الإنتاج المثلى لهذين الموردين غالباً ما تتباين من بلد لآخر. وتختلف منطلقات وغايات الشركات النفطية العالمية عما تسعى إليه الهيئات العامة الناظمة في الدول المنتجة بالرغم من وجود مصلحة مشتركة في الاستخراج السليم والأمن لهذين الموردين. وهذا ما يدفع الشركات في بعض الأحيان إلى محاولة الحصول على نتائج معيّنة من خلال ممارسة التأثير غير المشروع على المستوى المحلي. وتسعى الشركات أيضاً إلى التعويض عن عنصر المجازفة الكبير الذي تتحمله باستخدام معدل حسم مرتفع لدى تقييم الجدوى الاقتصادية لمشاريع الاستثمار. وتؤثر توقعات اتجاه أسعار النفط العالمية في مشاريع استخلاص النفط والغاز من الحقول المنتجة، فقد تدفع أسعار النفط والغاز المنخفضة إلى تطبيق مشاريع إنتاج تؤدي إلى خفض درجة الاستخلاص دون المستوى الأمثل، وهذا الأمر إذا تم، يصبح من الصعب تقادي نتائجه السلبية في المدى البعيد. وعليه، ينبغي أن يشمل التفاوض بين الشركات والهيئة الناظمة جميع هذه المسائل قبل الموافقة على خطة تطوير الحقل وكذلك خلال عمليات المتابعة اللاحقة. كما ينبغي الأخذ في الاعتبار محاولة تخفيض تكلفة الإنتاج، والنفقات التشغيلية، وتقليل الكلفة المترتبة لاحقاً عن عمليات تحسين الاستخراج الهادفة إلى زيادة الطاقة الإنتاجية وإبطاء معدل نزوب احتياطات النفط والغاز.

يشير التباين الكبير في مستويات التنمية بين الدول المنتجة - من أنغولا ونيجيريا، إلى كندا والنرويج - إلى التأثير الحاسم لإدء المؤسسات المعنية وأصحاب القرار

كيف كسبت النرويج نعمة النفط وتجنبت نقمته من خلال السيطرة الوطنية

قبل أن تغدو النرويج أكبر بلد منتج للنفط في أوروبا في سبعينيات القرن الماضي، كان هذا البلد (النرويج) يتمتع باستقرار أمني وسياسي، وديمقراطية راسخة وجهاز حكومي متمكّن وفَعّال، واقتصاد متكامل يمتاز بقاعدة صناعية صلبة، وبمصادر مستدامة للطاقة (الشلالات الطبيعية) أسهمت في خفض مستورداته النفطية مقارنة بسائر دول أوروبا.

(في العقود الأولى) رُصِدَت حصة الدولة (النرويجية) من إيرادات النفط بالكامل خصيصاً لتمويل الحصة الوطنية من تكاليف تطوير ومن ضمنها إنشاء المرافق والبنى التحتية اللازمة

وبعد اكتشاف حقل إيكوفيسك النفطية في بحر الشمال، عمدت لجنة الطاقة البرلمانية في عام ١٩٧١ إلى صياغة المبادئ الأساسية لسياسة النفط الوطنية في وثيقة مركزة يسهل على المعنيين في قطاع النفط وعموم المواطنين الرجوع إليها. وأقرّ السياسيون النرويجيون على اختلاف انتماءاتهم هذه المبادئ، وتعهدوا بالالتزام بها وإبعادها عن الجدل الداخلي. ومن باب التأكيد على أهميتها، سُمّيت الوثيقة بالوصايا العشر، وهي تشمل ما يلي:

- ضمان السيطرة الوطنية على أنشطة استخراج النفط في النرويج؛
- استغلال الاكتشافات النفطية على نحو يضمن استقلال النرويج وأمن الطاقة؛
- العمل على تطوير صناعات جديدة تقوم على استخدام النفط النرويجي كأساس؛
- تطوير صناعة النفط ينبغي أن يراعي الأنشطة الصناعية القائمة، وحماية الطبيعة والبيئة؛
- منع عمليات حرق الغاز الطبيعي؛
- كقاعدة مبدئية يجب إيصال النفط الخام والغاز الطبيعي إلى البرّ النرويجي قبل تصديرهما إلى الخارج؛
- مساهمة الدولة الفاعلة في تنسيق المصالح النرويجية في صناعة النرويج النفطية، والسعي إلى إنشاء بيئة صناعية متخصصة ومتكاملة تحدّد أهدافها على الصعيدين المحلي والدولي؛
- تأسيس شركة نفط وطنية تقوم بمصالح الدولة التجارية في قطاع النفط وتمارس الأنشطة التشغيلية بالتعاون البناء مع كل من الشركات الوطنية والدولية؛
- تطوير سياسة ملائمة للتقيب والتطوير في المناطق الواقعة شمال خط العرض ٦٢ مع مراعاة الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة في هذا الجزء من البلاد؛
- كنتيجة للاكتشافات النفطية، ينبغي تعزيز علاقات النرويج الخارجية ودعم مكانتها على المستوى الدولي.

يكمن التحدي الأساسي (بالنسبة للبنان) في الإجابة على السؤال التالي: "ماذا يريد اللبنانيون أن يفعلوا بموارد البلد البترولية؟"

وتطبيقاً لهذه الوصايا العشر، ركّزت النرويج منذ البداية على ضرورة السيطرة الوطنية على كل القرارات المتعلقة بمنح عمليات النفط وزخمها، من خلال تأسيس شركة نفط وطنية مملوكة بالكامل من قبل الحكومة (ستات أويل Statoil مع فصل إداري تام عن الوزارة)، وهيئة ناظمة (مديرية النفط النرويجية) عادلة ونزيهة، وقادرة على وضع سياسات وتوجهات الحكومة موضع التطبيق بكفاءة وفعالية، مع التقيّد بمبادئ الحوكمة الرشيدة.

ثابتت الحكومات النرويجية المتلاحقة على احترام هذه الوصايا وعملت على وضع استراتيجيات وطنية متكاملة ساعدت على تحديد الأهداف المباشرة والتوجهات الأساسية، وعلى إعداد الخطط المنسقة لتحقيقها. وفي هذا المجال، لعبت وزارة المالية دوراً مهماً في تنسيق ووضع الخطط الآيلة إلى تطوير الاقتصاد الوطني. وكانت هذه الخطط تُقدّم إلى الحكومة ثم تُحال إلى مجلس النواب سنوياً عند مناقشة الموازنة العامة للدولة بالتفصيل. ومن أجل ضمان السيطرة الوطنية على الأنشطة المرتبطة بإنتاج النفط، اشترط البرلمان النرويجي مصادقته المسبقة على خطة تطوير كل حقل قبل أن يُسمح للشركات في المباشرة بأعمال التطوير. وأتاح هذا القرار للبلاد القدرة على التحكم في استثماراتها، بصفتها شريكاً مباشراً في عمليات استخراج النفط، فبلغت نسبة المشاركة الوطنية النرويجية (الحكومية والأهلية) ما لا يقل عن ٥٠٪. كما أتاح قرار البرلمان المذكور التأكيد من أن تطوير الحقول يتم فقط بموجب أنظمة البلد، فلا يلحق ضرراً مباشراً أو غير مباشر بالصناعات القائمة خارج القطاع النفطي، أو بالسلامة العامة أو البيئة.

من المؤكد أن للفساد وسوء الحوكمة تأثير حاسم في إضعاف إنتاجية استخراج الموارد من جوف الأرض، وفي تراجع إيرادات الدولة، ومستويات الفائدة الاقتصادية والاجتماعية

صندوق الثروة السيادي النرويجي

نجحت النرويج من خلال التنظيم الجيد والالتزام والوقاية المبكرة في اجتناب المرض الهولندي (Dutch Disease) الذي أصاب الاقتصاد والصناعة في هولندا في ستينيات القرن الماضي عقب اكتشاف حقول الغاز العملاقة بالقرب من بحر الشمال. وفي العقد الأولين اللذين أعقبا اكتشاف حقول إيكوفيسك المعروف في النرويج، رُصدت حصة الدولة من إيرادات النفط بالكامل خصيصاً لتمويل الحصة الوطنية من تكاليف تطوير هذا الحقل ومن ضمنها إنشاء المرافق والبنى التحتية اللازمة. وحينما بدأت العائدات الضخمة تتدفق في تسعينيات القرن، أنشأت الحكومة في عام ١٩٩٦ صندوق النفط الوطني لصالح الأجيال القادمة، ووضعت فيه كل إيرادات النفط، بالإضافة إلى الأرباح الناتجة عن عمليات الاستثمار التي يقوم بها الصندوق. كما وضعت الحكومة مبادئ توجيهية صارمة تقيد استخدام عائدات النفط بحيث لا تعتبر كأية إيرادات حكومية عامة. ولم يسمح بسحب أية أموال من الصندوق بنسبة تزيد عن نسبة عجز موازنة الدولة غير النفطية. واتفقت الأكتريّة السياسية في البلد، على قاعدة مالية عامة لا يتجاوز بموجبها العجز في الموازنة في الظروف الاعتيادية نسبة الـ ٤٪ من الربح السنوي الناتج عن الاستثمارات التي يتولاها الصندوق. وقد حرصت النرويج على استخدام هذا العجز في استثمارات تسهم في تطوير إنتاجية البلاد ككل، وفي تعزيز المؤسسات التربوية والبحثية، أي كل ما يخدم مصلحة التطور المستدام للاقتصاد ومصلحة عموم المواطنين. وبفضل هذه الإدارة الحكيمة بلغ اليوم مجموع أموال الصندوق، بعد أقل من ٢٥ عاماً على تأسيسه، نحو ٨٥٠ مليار دولار (مقارنة بنحو ٥٠ مليار دولار لصندوق ولاية أسكا الدائم، ونحو ١٧ مليار دولار لصندوق مقاطعة ألبرتا الكندية). وتتمتع النرويج باستخدام أموال الصندوق في تمويل معاشات تقاعد مواطنيها كما يشير بذلك تغيير اسمه من صندوق النفط الوطني إلى صندوق التقاعد.

كيفما نظرنا إلى موضوع الغاز في لبنان، فإن الأمر يتطلب كفاءات تفاوضية هائلة من قبل الحكومة للتفاوض مع الشركات العالمية من أجل تحقيق نتائج بناءة ليفوز الطرفين

تحديات الموارد غير المتجددة بالنسبة للبنان

بالعودة إلى لبنان وإلى ظروفه الموضوعية، يكمن التحديّ الأساسي بنظرنا، في ضرورة التركيز على المبادئ أولاً، وذلك قبل البحث في السبل والوسائل. ومن الأهمية بمكان لهذا البلد أن يحدّد لنفسه ولمواطنيه الأهداف والغايات من استخراج الموارد النفطية والغازية، من خلال طرح صريح للمبادئ العامة لإدارة هذه الموارد على الملأ والتأكد من تلاؤمها مع الأولويات الوطنية. بمعنى آخر، ينبغي الإجابة على السؤال التالي: ماذا يريد اللبنانيون أن يفعلوا بموارد البلد البترولية؟ وهذا السؤال مهم لأنه لن تسنح لهم فرصة طرح السؤال والإجابة عليه ثانية بعد أن يتم استخراج هذه الموارد من باطن الأرض. فهذه موارد غير متجددة وقابلة للنفاذ بحسب وتيرة استغلالها.

رَكَزَتِ النرويج منذ البداية على ضرورة السيطرة الوطنية على كل القرارات المتعلقة بمنحى عمليات النفط وزخمها

وعلى اللبنانيين أن يدركوا أن القانون الدولي ينصّ على استخدام الموارد الطبيعية لمنفعة مواطني البلد لأن هذه الموارد هي ملكية عامة. فتفويض المواطنين حكوماتهم إدارة هذا المورد، والتعاقد مع شركات النفط العالمية، يجب أن يتم وفق عملية منظمة وواضحة لصناعة القرار تشرك أصحاب المصلحة والمعنيين أي المواطنين (ممثلين عن هيئات المجتمع المدني)، إلى جانب الدولة والشركات النفطية العالمية. هذا المسار التشاركي يتطلب عملية تشاورية طويلة وحوارات جدّية متواصلة بين الأطراف الثلاثة للاستفادة من جملة مقترحاتهم وملاحظاتهم بحيث يضمن الحوار أن تسير الأمور في الاتجاه الصحيح.

كيفما نظرنا إلى موضوع النفط والغاز في لبنان، فإن الأمر يتطلب توافر كفاءات تفاوضية وتنظيمية هائلة من قبل الحكومة للتفاوض مع الشركات العالمية ومتابعة اعمالها على أساس حريّة صائب. فهذه الشركات هي كيانات تجارية تتوخى الربح ولا تتطابق مصالحها بالضرورة مع مصلحة الدولة والشعب. لذا، فمن الأهمية بمكان أن تكون الحكومة مهيأة بشكل جيّد للتفاوض مع الشركات العالمية من أجل تحقيق نتائج بناءة لمصلحة الطرفين.

كذلك هناك ضرورة لإيجاد نظام مؤلف من مراحل متعددة يفرّد مساحة كافية للحوار والتواصل بين الأطراف المعنية لأن مشاكل كثيرة قد تنتج عن غياب التواصل والتفاعل بينها. على أن يشمل هذا النظام (١) وضع السياسة العامة، (٢) سنّ التشريعات، (٣) سنّ الأحكام الناظمة، (٤) صياغة العقود النموذجية التي يجري على أساسها التفاوض مع وأقز السياسيون الالتزام بها وإبعادها عن الشركات، (٥) تعزيز قدرة وكفاءة مؤسسات الدولة، (٦) عمليات التنفيذ، **الجدل الداخلي** (٧) مراقبة العمليات والإشراف، (٨) ومواكبة سير تقدّم النظام.

ومن الضروري أن تكون القواعد الموضوعية للتأهيل المسبق للشركات العالمية، الراغبة في التقدّم للحصول على تراخيص التنقيب، واضحة ومدرجة في دفتر الشروط. كذلك، من الضروري أن تكون المناقصات علنية بقدر الإمكان، وأن تستند إلى معايير تنافسية موضوعية. فالحكومة تحتاج إلى أحكام ناظمة واضحة وشفافة تحدد آلية عمل الشركات العالمية.

وفي العلاقة مع الشركات المنقّبة، من الضروري أن تلحظ عمليات التفاوض الإجابة على السؤال التالي: من سيدفع تكاليف نقل الغاز إلى السواحل اللبنانية؟ فعمليات مدّ خط أنابيب من منصات التثقيب البحرية إلى البرّ تتطلب استثمارات بمليارات الدولارات. وستحاول الشركات الدفع باتجاه اعتماد حلول بعيدة عن هذه المنطقة، أي باتجاه بناء منشآت بحرية لإنتاج الغاز المسال (LNG) لغاية التصدير. وعلى الحكومة أن تكون قد حدّدت مسبقاً خياراتها في هذا المجال .

**كان هذا البلد (النرويج) يتمتع باستقرار
أمني وسياسي، وديمقراطية راسخة وجهاز
حكومي متمكّن وفعال، واقتصاد متكامل
وبمصادر مستدامة للطاقة**

في الختام، لا بد من التأكيد مجدّداً على ثلاث أساسيات. أولاً، ضرورة تطوير الموارد البشرية الوطنية. ثانياً، رفع كفاءة الدولة التفاوضية. ثالثاً، ضرورة الوقاية من الفساد. وبالنسبة لهذا الموضوع، من المهم أن تحدد أحكام ضابطة وواقية في كل مرحلة من مراحل سلسلة الإنتاج. فالفساد هو انحراف عن النظام الذي تضعه الدولة، وهو أيضاً انحراف عن مصلحة الدولة والشعب.



تعزيز الحوار: توصيات للسياسة النفطية في لبنان*



جيريمي عريبي

محلل في مجالات الطاقة والشؤون العامة

ملخص

تعالج ورقة العمل هذه أهمية زيادة مستوى المشاركة المجتمعية في تطوير استراتيجية وطنية لقطاع النفط والغاز في لبنان، وتقتراح بعض التوصيات. يتبين بنتيجة البحث الذي قام به الباحث أن الدولة اللبنانية تعاني من قدرة محدودة على صناعة السياسات في مجالات عدّة. وفي إطار الصناعة الناشئة في مجال النفط والغاز البحريين، هناك حاجة لتطوير استراتيجيات طويلة الأمد. ولإنجاح ذلك، يجدر استقطاب خبرات تعود لمنظمات وأفراد من القطاعين الخاص والأهلي وإشراكهما في صياغة السياسات والاستراتيجيات والاستفادة القصوى من إمكانياتهم في: (١) تأمين الدعم اللازم للقدرات المحلية وردم الهوة بين السياسة والتطبيق، (٢) إعطاء الأولوية لتطوير دراسات ودراسات حالات (case study) تتناول مواضيع تطل مختلف أوجه هذا القطاع، (٣) اقتراح حلول للتحديات الاجتماعية والتقنية على المديين القريب والبعيد وتوضيح ابعادها، (٤) تحديد الاحتياجات التدريبية للقوى العاملة وتشجيع استخدام العمالة الوطنية، (٥) إشراك مؤسسات المجتمع المدني، العالمية منها والمحلية، والجامعات ومراكز الأبحاث والإعلام وشركات القطاع الخاص ومؤسسات الدولة في مداولات استراتيجية بهذا الخصوص.

الكلمات المفتاح

لبنان - توصيات للسياسة النفطية - استراتيجية - عملية صناعة السياسات - إطار J, Kingdon
للتيارات المتعددة - (Multiple Streams Framework) - تعزيز بيئة أكاديمية - مجتمع مدني - أحزاب
سياسية - الشفافية.

(* هذا المقال هو ترجمة للنص الإنكليزي الأصلي. بالإمكان الاطلاع على النص الإنكليزي على موقعنا:

<http://www.institutdesfinances.gov.lb/english/listing.aspx?pageid=1533>

يعود الفضل، جزئياً، في نشر ورقة العمل هذه، تعزيز الحوار: توصيات للسياسة النفطية في لبنان، إلى منحة مقدمة من معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت كجزء من برنامجه حول الأمم المتحدة في العالم العربي.

مقدمة

في بلد حيث كل شيء من الاقتصاد إلى توفير الخدمات الاجتماعية يخضع لتجاوزات كبيرة، وحيث أولويات الأجندة السياسية تطفئ عليها المصالح السياسية بدلاً من الاحتياجات الاجتماعية - الاقتصادية الوطنيّة، تبقى وتيرة تطوير احتياطات الغاز المحتملة والخطط المقترحة لإدارة عائدات الغاز متأثرة ومدفوعة بشكل أساسي بالطبيعة الطائفية للنظام السياسي اللبناني وديناميات سياسية فريدة وبهيكليات تنظيمية محدودة الفعالية. وإذا كان تأخير الحكومة في إقرار مراسيم مهمة متعلقة بالاتفاق النموذجي حول التنقيب والإنتاج، وعملية المناقصة وترسيم مناطق التنقيب وغيرها، يتيح على المدى المنظور توسيع دائرة المساهمة المجتمعية في تداول توجهات السياسات النفطية ومناقشتها وتقديم اقتراحات بديلة، يبقى أن التحديات السياسية والتنظيمية والإدارية تقتضي على المدى البعيد الاستفادة من مساهمات خبراء خارجيين في الجهود المبذولة لا سيما النقاش المتعلق بالمخاطر التالية: (١) المخاطر البيئية من حيث الفيض المحتمل وتأثيرها على الصحة والسلامة، (٢) المخاطر التجارية الناتجة عن الكلفة المرتفعة للاستخراج، (٣) مخاطر أمنية وقانونية متعلقة بنزاعات إقليمية متوقعة، (٤) ومخاطر تتعلق بالموارد حيث بالإمكان أن تكون الاحتياطات المثبتة أقل من المتوقع. وبإمكان لبنان تخفيف حدّة المخاطر المرتبطة بصناعة النفط والغاز البحريين من خلال توسيع حلقة الحوار المجتمعي والنقاشات العلميّة، كما وتعزيز البيئات التي تزيد مشاركة الخبراء في تصميم وتوضيح وتطوير استراتيجيات طويلة الأمد ومن خلال تسهيل إنتاج المعرفة ونقلها لتوجيه السياسات والإطار القانوني والاستراتيجيات.

بإمكان لبنان تخفيف حدّة المخاطر المرتبطة بصناعة النفط والغاز البحريين من خلال توسيع حلقة الحوار المجتمعي والنقاشات العلميّة، كما وتعزيز البيئات التي تزيد مشاركة الخبراء في تصميم وتوضيح وتطوير استراتيجيات طويلة الأمد ومن خلال تسهيل إنتاج المعرفة ونقلها لتوجيه السياسات والإطار القانوني والاستراتيجيات

الجانب النظري

باستخدام إطار Kingdon, J (2003) للتيارات المتعددة - (Multiple Streams Framework)، سعى البحث إلى فهم سبب عجز الحكومة اللبنانية عن التوصل للإجابة عن مسألتين مهمتين في السياسات العامة البترولية: تتمثل الأولى في تحديد ما إذا كان يتوجب على الحكومة اللبنانية أن تتولى تنظيم وإدارة شؤون التنقيب والاستخراج والاستغلال لمواردها المحتملة من الغاز الطبيعي والبتروول. أما الثانية فتحدد إلى أي مدى ستتولى هذه المهام، في حال قررت القيام بذلك. لهذه الغاية، سعى البحث إلى رسم خريطة المصالح في السياسة والآراء العلنة لأصحاب المصالح الرئيسيين الذين يعملون ضمن نطاق السياسة البترولية وعلى الرغم من أنه لا يوجد نموذج واحد مصمّم ليأخذ بعين الاعتبار جميع العوامل المؤثرة في الحياة السياسية في لبنان، وجد المؤلف في إطار كندغدن للتيارات المتعددة شرحاً لكيفية التوصل إلى صياغة السياسات في أوضاع تتسم بالغموض، خاصة وأن رسم السياسات العامة في لبنان شأنه في الدول ذات الأوضاع المماثلة معقد على وجه العموم ولا يعتمد نسق مؤسسي محدد. لهذه الغاية، تم إجراء مقابلات مع أصحاب المصالح المعنيين ببناء على منهجية البحث المبينة في الملحق.

الجدول رقم (١)

قائمة بالمؤسسات ونوع/المركز الوظيفي للمستطلعين الرئيسيين وعددهم

المجموع	عدد المُخبرين الرئيسيين	نوع المُخبر: المركز/اللقب	
2	2	مستشار الوزير	وزارة الطاقة والمياه
I	I	مستشار الوزير	وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية
I	I	مستشار الشؤون الاقتصادية والتنمية	رئاسة مجلس الوزراء
I	I	رئيس الدائرة	هيئة إدارة قطاع البترول
I	I	عضو برلمان	مجلس النواب اللبناني
I	I	ملحق - مدير برنامج التنمية المستدامة	سفارة الاتحاد الأوروبي في لبنان
2	I	إطار قانوني محلي/قانون النفط والغاز	خبراء
	I	اقتصاد الطاقة	
2	I	مستشار الطاقة - التخطيط والاستراتيجية العالمية	قطاع خاص
	I	محلل مخاطر الطاقة والسياسة	
2	I	المركز اللبناني لدراسة السياسات	معاهد محلية للسياسات/منظمات غير حكومية
	I	معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية	
4	I	دائرة الجيولوجيا	أكاديميون/باحثون يمثلون الجامعات المحلية الرئيسية
	I	دائرة العلوم السياسية	
	I	دائرة الاقتصاد	
	I	دائرة الهندسة	

النتائج

في شهر تشرين الأول ٢٠٠٧، تبنت مجلس الوزراء سياسة بترولية تحدد الخطوط العامة لقطاع النفط. وتمركز مجمل النقد حول هذه السياسة على كونها لم تناقش علناً. فهي على ما يبدو انبثقت عن تعاون بين عدد محدود من الأفراد المشاركين في صياغة الجوانب التقنيّة. وهذا ما عبّر عنه أحد المحامين اللبنانيين المطلّعين على تفاصيل التقدّم في هذا القطاع، بقوله: من المؤكّد أن هذه السياسة لم تطرح للنقاش، من حيث دعوة الباحثين والاقتصاديين أو [الخبراء] القانونيين في البلاد لإعطاء رأيهم. ولم تر النور بعد كاستراتيجية شاملة. وقد شرح لنا آخر، رأيه قائلاً: لا تجيب هذه السياسة، إذا ما نظرنا إلى كيفية صياغتها، عن سؤالنا حول ماهية إطار وضع السياسات في لبنان لأن الجهات الفاعلة تعمل في حقل آخر. هناك تداخل بين الفاعلين أنفسهم، ولكن لعبة صياغة السياسات واتخاذ قرار بشأن وجهتها يحدث في أماكن أخرى. هي إذاً مسألة ذات مستويات متعددة، تنتج عن اتفاقات على شكل صفقات محلية في ظل مساهمة تتراوح نسبها بين قليلة ومعدومة من قبل خبراء محليين غير مرتبطين صراحة بزعيم سياسي معيّن.

لتشجيع قيام قطاع نفط شفاف وخاضع للمساءلة في لبنان ثمة العديد من المبادرات الهادفة إلى تعزيز قيم الشفافية التي على الحكومة تنفيذها

كان هناك إجماع عند المشاركين في هذا البحث على أن إطاراً رسمياً لوضع السياسات العامة في لبنان غائب عن مشهد التخطيط السياسي وتطوير إدارة الهيئة، كما علّق أحد صانعي السياسات قائلاً: لا توجد أي سياسة متبعة في أي قطاع في لبنان.

والواقع أن التطورات النفطية قد هيأت على مدى العقد الماضي، وبشكل أكثر تحديداً على مدى العامين الماضيين، الظروف لخلق نافذة هي بمثابة فرصة مؤقتة للمضي قدماً في استخراج النفط وإن لم تكن بالضرورة في سياق إطار نافذة السياسة العامة (window for public policy)، كما يراه إطار كنفغن. ولكن بالرغم من وجود نافذة أو فرصة سانحة لتحقيق تقدم ملحوظ نحو تطوير استراتيجية تتعلق باستخراج مادتي النفط والغاز، لا تزال المشكلة تراوح مكانها. في التسعينيات، ومع إطلاق استراتيجية المخطط العام لاستخدام الغاز في لبنان، كان الهدف من الدراسة معالجة قطاعات البترول الثلاثة الرئيسية: المنبع والصناعات الوسطى/الطريق والمصب (upstream midstream and the downstream sectors)، ولسوء الحظ، لم تبصر هذه الدراسة النور. وكما كان الحال مع مجلس الوزراء السابق، يبدو الآن أن الفرصة للمضي قدماً نحو صياغة مثل هذه الاستراتيجية ليست ذات أولوية عالية بالنسبة للطبقة السياسية. يشير Fattouh, B. و El-Katiri, L. (2013) أنه على الرغم من التعقيدات السياسية ومن بينها غياب حكومة بدوام كامل والانقسامات الطائفية التي تجعل من الصعب إقرار سياسة ثابتة، تبين أن ثمة اهتمام دولي قوي بجولة التراخيص التي أجريت. بيد أن الأمر يتطلب إقرار مرسومين مهمين قبل أن تستطيع هيئة إدارة قطاع البترول المضي قدماً في أول جولة تراخيص بحرية: اتفاقية الاستكشاف والإنتاج وترسيم مناطق التقيب. تشير النتائج إلى أن الدولة اللبنانية تعاني من قدرة محدودة في صناعة السياسات تحت أي سياق كان بشكل عام، وفي سياق النفط والغاز خاصة. وتشمل العوامل المراكمة: (١) ضعف الاتساق بين

تحسين القدرة المؤسسية من خلال ملء المناصب الشاغرة بخبراء فنيين، وتحديد نطاق المسؤوليات لكي يتركز عمل كل وزارة معنية في مجال اختصاصها إضافة إلى تعديل الإطار القانوني بغية تعزيز قدرة هذه الهيئة على العمل كهيئة ناظمة لا كهيئة استشارية

السياسات العامة، (٢) المعدل العالي لتداول رؤساء الوزارات وحكوماتهم، (٣) افتقار السلطة لصناعة السياسات وتطبيقها في عهد حكومات تصريف الأعمال، (٤) والمساهمات المحدودة للمعنيين من خارج مؤسسات الدولة. أصبح هناك إزاء حاجة ماسة لتطوير استراتيجية شاملة تتناول غاز وبنفط لبنان البحريين. ويمكن هيكلة هذه الاستراتيجية حول مكونين اثنين: خطة قصيرة الأجل تغطي مراحل الاستكشاف والاستخراج، وخطة طويلة الأجل تتضمن التسليم إلى السوق وإطلاق عملية التنمية الاقتصادية. وقد يؤدي بناء استراتيجية شاملة، إلى اقتراح إنشاء وزارة نفط منفصلة عن وزارة الطاقة والمياه، بما يتيح التركيز على مورد النفط والغاز بشكل منفصل عن توليد الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها وإدارة موارد المياه كما هي الأمور منظمة حالياً ضمن وزارة الطاقة والمياه. وقد وضع أحد مجلتي السياسات في إحدى المنظمات الدولية القضية في إطار فرصة لفصل الطاقة والمياه عن البترول، [هناك] الكثير من المشاكل في قطاع الكهرباء. فصل [وزارة الطاقة والمياه] ووجود وزارة خاصة بالبنفط هو محاولة جيدة؛ نحن بحاجة إلى بناء ثقة المواطنين تجاه الحكومة. عليهم أن يثقوا بأن الحكومة ستقوم بعمل جيد في هذا القطاع. ولكن هذا الاقتراح يطرح تحديات سياسية إضافية لناحية

ثمة توصية تقتضي بتعزيز تطوير البرامج البحثية مثل مراكز أبحاث تنشأ داخل الأحزاب السياسية وتزود القادة السياسيين بالتوجيهات

تعيين وزير للنفط لكون هذه الحقيبة الوزارية تتمتع بسلطات مؤثرة للغاية نظراً لسيطرتها على مصدر إيرادات هام. واقعياً، هذا ليس حلاً قابلاً للتطبيق، وقد يستعاض عنه بمقاربة أكثر ملاءمة تركّز على أمور في صلب تطوير الاستراتيجيات (الإطار، النظرية)، كما تركّز أيضاً على النظريات والنماذج التي تطور القدرة على فهم العلاقة بين النتائج والحوافز،

وتحسين القدرة المؤسسية من خلال ملء المناصب الشاغرة بخبراء فنيين، وتحديد نطاق المسؤوليات لكي يتركز عمل كل وزارة معنية في مجال اختصاصها (مثلاً، تهتم وزارة المال بالسياسة المالية والضريبية، وتتوقع عائدات قطاع الغاز) ما يسمح باستشارة هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان، إضافة إلى تعديل الإطار القانوني بغية تعزيز قدرة هذه الهيئة على العمل كهيئة ناظمة لا كهيئة استشارية.

حددت الحكومة رؤيتها للقطاع على ثلاثة مجالات رئيسية هي: التنقيب والبنى التحتية، التعليم وإعداد العمالة، والصناعة البتروكيمياوية. كما ستساعد مندييات فكرية وحوارية مدروسة أكثر تشمل سياسيين وموظفين تكنوقراط يتفاعلون، وتباین وجهات نظرهم أحياناً، مع خبراء في مجال عملهم وقادة من القطاع الخاص وطلاب وهيئات المجتمع المدني في صياغة استراتيجية شاملة.

توصيات

يعترف الخبيران Khodr, H Hasbani, K. (2013) بطغيان المصالح السياسية الضيقة على صناعة السياسات وبالارتباط الضعيف غير المؤسسي بين البحوث في السياسات العامة والسياسات المقررة. ومع ذلك يبدو أن هناك فرصة لبناء القدرات وإنشاء قنوات اتصال فعّالة وممنهجة لقيام حوار بين أصحاب المصلحة في المؤسسات العامة وخارجها. لذلك، بهدف تعزيز تطوير استراتيجية طويلة الأجل، وتعزيز المشاركة العامة والوعي العام وتحسين الثقة بقدرات القيادة وبالقدرة على المساءلة، توصي الدراسة بإنشاء وتوسيع برامج تنمية القدرات التي تستهدف نشاط البترول على ثلاثة مستويات. وكما يبين الجدول رقم (٢) تشمل التوصيات برامج لتعزيز بيئات مؤاتية لمساهمة أصحاب المصلحة في الحوار المتعلق بالسياسات، وتوصيات تشجع قيام الأحزاب السياسية اللبنانية بتنفيذ برامج لإعداد السياسات مع التركيز على دعم الأجندة السياسية وإشراك الناخبين.

- تهيئة البنية التحتية الأكاديمية لإثراء الخبرات وتثقيف قادة المستقبل في قطاع النفط والغاز؛ تسويق البرامج والتعليم وتطوير برامج التدريبات؛ إشراك أصحاب المصلحة داخل المؤسسات الرسمية وخارجها في حوار استراتيجي؛ توفير الدعم والقدرة وسدّ الفجوة بين السياسات والممارسات؛ إعداد برامج التدريب المهني لتدريب الفنيين في برامج شهادات تتضمن: إدارة وتمويل المشاريع؛ إدارة سلسلة التوريد؛ إدارة المخاطر؛ وإدارة العقود والتفاوض.
- دعم منظمات المجتمع المدني من خلال بناء القدرات والتدريب بهدف تعزيز الشفافية وممارسة الرقابة وتعزيز التواصل بين المنظمات.
- الدعوة إلى أن تتضمن هيكلية الأحزاب السياسية برامج تعنى بتحفيز نقاش السياسات العامة داخل الحزب وتزويد القادة السياسيين بالبيانات والأجندة السياسية والسياسات لكي تبنى عليها قرارات مستنيرة.

الجدول رقم (٢)

توصيات لدعم الخبرات وفتح المشاركة في تطوير الاستراتيجيات

التوصية	الأجندة
البيئة الأكاديمية	تعزيز الخبرات؛ تثقيف قادة المستقبل؛ سد الفجوة بين السياسات والممارسات؛ إعداد برامج التدريب المهني للفنيين
منظمات المجتمع المدني	تمثيل مصالح المواطنين وتسهيل تداول خيارات السياسات المتعلقة بمجموعة من المواضيع الاجتماعية والاقتصادية والحوكمة؛ تنمية رأس المال البشري؛ الرصد والتقييم
توليد السياسات الحزبية	لمساعدة القادة السياسيين على تطوير أفكار وخطط السياسات

تعزيز بيئة أكاديمية

يظهر الشكل رقم (١) تصوراً لطريقة عمل هذه التوصيات التي تعزز التفاعل المجتمعي مع المحاور الرئيسي، أي الهيئة المعنية بإدارة قطاع البترول، وبالتالي توسع دائرة المنضويين إلى بيئة صنع القرار والسياسات. فمن خلال تعزيز بيئات الخبرات البحثية والبرامج الأكاديمية يمكن لهذه الهيئة تطوير: نتائج البحوث السياسية والتقنية، الاتصالات الاستراتيجية والعلاقات الخارجية؛ وتحديد ما يحتاج إليه تنمية القطاع على المدى الطويل؛ دفع تدريب القوى العاملة وإعدادها؛ فضلاً عن صياغة التشريعات والوثائق القانونية التي يجب أن يجري وضعها لهذا القطاع. تتيح هذه التوصيات التفاعل مع واضعي السياسات وأصحاب المصالح على نطاق واسع في عمليات تحديد الأولويات وفي وضع ونشر قائمة قضايا السياسات ذات الأولوية العالية فضلاً عن أولويات البحوث ذات الصلة؛ كتابة ملخصات السياسات أو حزم ملخصات أدلة للإبلاغ عن القضايا ذات الأولوية العالية؛ الانخراط في حوار استراتيجي شامل يضم جميع أصحاب المصالح. وعلى وجه التحديد، فإن تهيئة بيئة أكاديمية وبحثية تطلق نهجاً نشطاً لدمج المشاركة الخارجية - (أي غير حكومية) - في عملية صنع القرار، تتضمن:

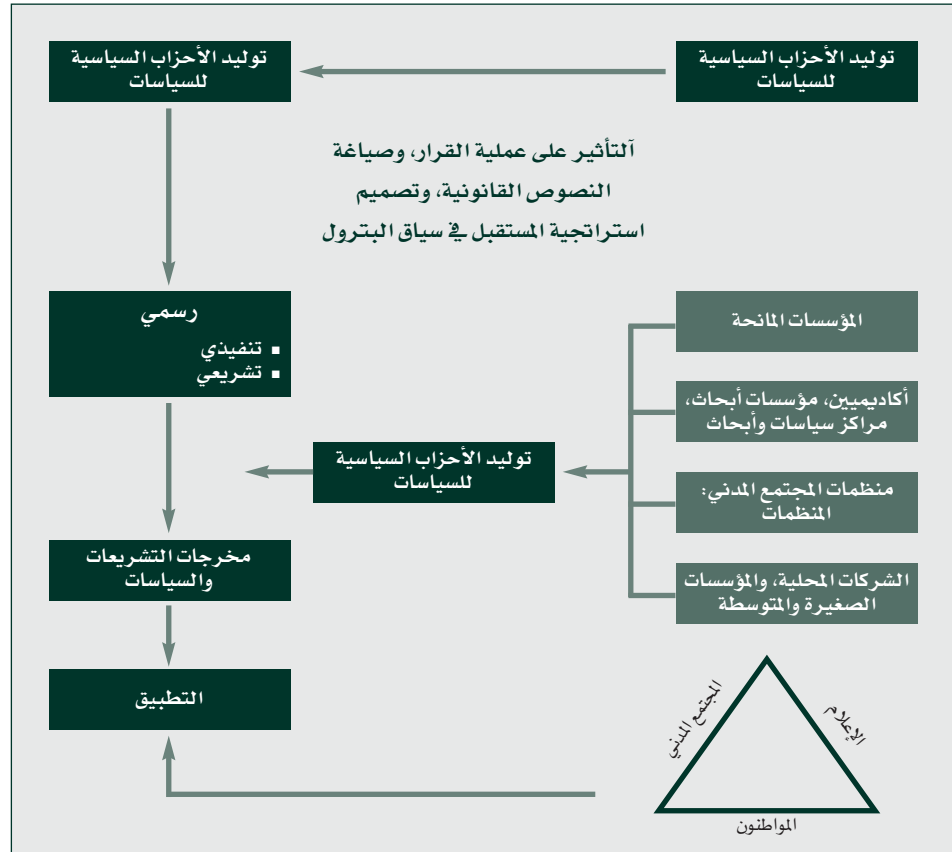
- استقلالية الأجنحة والبحوث.
- تسهيل البحوث: الإدخال والإبلاغ عن صنع القرار.
- تنسيق البرامج والتعليم وتطوير البرامج التدريبية.
- إشراك أصحاب المصالح داخل المؤسسة الرسمية وخارجها في حوار استراتيجي.
- توفير الدعم والقدرة وسد الفجوة بين السياسات والممارسات.

في حين أن العديد من الجامعات في لبنان وضعت برامج أكاديمية لبناء الخبرات وإعداد اليد العاملة اللبنانية في هذا القطاع، تبين أن الاهتمام ببرامج التدريب المهني محدود جداً. وهذا الموضوع يجري حوار بخصوصه بين هيئة إدارة قطاع البترول ومؤسسات محلية لإنشاء برامج للفنيين. بين أكثر الشهادات التي يتطلبها حسن سير العمل في هذا القطاع، تمّ تحديد الآتي: إدارة وتمويل المشاريع؛ إدارة سلسلة التوريد؛ إدارة المخاطر؛ إدارة العقود والمفاوضات؛ وقوانين الطاقة.

هناك إجماع عند المشاركين في هذا البحث (رقم ٢) على أن إطاراً رسمياً لوضع السياسات العامة في لبنان غائب عن مشهد التخطيط السياسي وتطوير إدارة الهيئة

الشكل رقم (١)

زيادة المشاركة من خلال تعزيز بيئات جديدة



المجتمع المدني

لتشجيع قيام قطاع نفط شفاف وخاضع للمساءلة في لبنان يجب بذل الجهود لتسهيل حوار عام مستدير يتيح أقله للمواطنين التمكن من فهم مبدأ للقضايا العديدة المعقدة المحيطة بالقطاع النفطي، بما في ذلك الشفافية وبرامج مكافحة الفساد. وبناء عليه ثمة العديد من المبادرات الهادفة إلى تعزيز قيم الشفافية التي على الحكومة تنفيذها، ومنها: تنفيذ بروتوكولات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (التي صادق عليها لبنان في أكتوبر ٢٠٠٨)؛ اعتماد وتنفيذ مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية (EITI)، وهي خلاصة جهد عالمي يدعو الحكومات وشركات النفط والغاز لجعل أرباحها من المبيعات ذات الصلة بالنفط متوافرة للعامّة؛^(١) الامتثال لمتطلبات مفوضية الولايات المتحدة للأمن والتبادل (لجنة البورصة)^(٢) بإبلاغ شركات النفط والغاز الأميركية، وقواعد الاتحاد الأوروبي^(٣) للشركات الأوروبية بمسألة الإعلان عن حجم مدفوعاتها للحكومات مقابل استثمار الموارد الطبيعية. ومن شأن هذه التدابير، لدى تنفيذها بالكامل، أن تسمح للمواطنين بمعرفة حجم الأموال التي تتلقاها حكومتهم مقابل مواردها وبمساءلة كيفية استخدام هذه الأموال. تحتاج المؤسسات الحكومية إلى الحث على العمل وتنفيذ هذه البروتوكولات - وهذا يمكن تحقيقه من خلال حملة مطردة وثابتة لرفع الوعي وتثقيف السكان حول أهمية المساءلة في هذا القطاع الناشئ مع التركيز على معالجة شواغل المواطنين وآفاق المستقبل بما في ذلك: البيئة والتعليم والقوى العاملة والإدارة المالية.

الأحزاب السياسية وإنتاج السياسات

ثمة توصية أخرى تقضي بتعزيز تطوير البرامج البحثية مثل مراكز أبحاث تنشأ داخل الأحزاب السياسية وتزود القادة السياسيين بالتوجيهات والبيانات وجدول الأعمال مما يسمح لهم بمواكبة القضايا الناشئة بالاعتماد على نتائج الأبحاث التي يصدرها المركز للتداول مع جمهور الناخبين. وباعتبار أن لبنان يملك القليل من مراكز أبحاث السياسات فإن منتديات آفاق الشرق الأوسط التي تشجع المركزية هي مثال حي يخدم هذه القدرة.

الاستنتاجات

إنشاء بيئة أكاديمية وبناء العلاقات مع منظمات المجتمع المدني ودفع الأحزاب السياسية لإطلاق المناقشات حول السياسات العامة داخل أحزابهم كلها أولويات من شأنها تعزيز التعاون في مجال تطوير أفضل للممارسات في هذا القطاع. كما يقدم التوجيه التقني المتسق والمنهجيات المثبتة قيمة استراتيجية أكبر للنمو الطويل الأجل والتنمية وفرص العمل. عندها سيتحول المجتمع الأكاديمي، بوصفه مركزاً للتعليم والتدريب في القطاع النفطي، بيئة حاضنة لتشجيع أبحاث جديدة وتدريب قادة مستقبليين. وسيكون بإمكان المجتمع المدني الذي يركز على التنمية المستدامة لقطاع البترول بالتعاون مع المسؤولين الحكوميين تبني المبادئ واكتساب الدراية في معالجة الشواغل العامة مثل الشفافية والمساءلة واللامركزية في عملية صنع القرار إنطلاقاً من مرحلة توليد مفاهيم السياسات وصولاً إلى مرحلة تنفيذها. أخيراً، ينبغي أن تركز الأحزاب السياسية في لبنان على إطلاق المحادثات حول السياسات داخل الحزب نفسه لتزويد قادته بالبيانات وجدول الأعمال والسياسات الضرورية لاتخاذ قرارات مستنيرة في هذا القطاع الحيوي.

تساعد هذه التوصيات لبنان في بناء رؤيته لتطوير صناعة نفطية مستدامة. وهي تسعى نحو هدف نهائي هو التنسيق بين جميع الجهات المعنية لتطوير وتخطيط وتنفيذ استراتيجية طويلة الأجل وإعداد السياسات والتشريعات لبناء قطاع البترول وتوظيف عائداته لمسارات نمو دائمة في المستقبل علاوة على بناء الثقة والدعم بين المواطنين.

الملحق: المنهجية

لاستكشاف كيفية تطبيق تيارات إطار كنفدن، استخدم هذا البحث مقارنة نوعية وظّف فيها نوعين متكاملين من مصادر البيانات. تم الحصول على أول مجموعة من البيانات عبر إجراء ١٧ مقابلة معمّقة وشبه منظّمة (semi-structured) مع أصحاب مصالح أساسيين. تناول المستوى الأول تحليل أصحاب المصلحة، وفقاً (Schmeer, K. (1999)، وهي عملية منهجية لجمع وتحليل المعلومات النوعية لتحديد المصالح التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند وضع و/أو تنفيذ سياسة أو برنامج. هذه الأداة تساعد صنّاع القرار على التنسيق من أجل ضمان مخرجات مرجوة وكذلك على تفسير نتائج السياسات المستقبلية. أدرجت أداة البحث شبه المنظّمة المستعملة جدولاً ذا مستويين. المستوى الأول تضمن جدولاً قياسياً موحداً يستند إلى أبعاد من الإطار النظري المحدّد. حاول هذا المستوى الحصول على معلومات حول السياق العام للبيئة السياسية التي تؤثر على صناعة السياسات العامة وعلى اللاعبين الأساسيين أو أصحاب المصالح المعنيين عبر الأسئلة التالية: (١) ماهي العوامل المؤثرة على صناعة السياسات في لبنان؟ (٢) إلى أي مدى يؤثر الجسман التشريعي والتنفيذي على صناعة السياسات؟ (٣) من هم أصحاب المصالح الأساسيين المؤثرين على السياسة البترولية؟

على مستوى ثان، استقصت أداة المقابلة معلومات محددة مؤثرة في السياسة النفطية بما في ذلك المؤشرات السياسية الاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى التأثير المباشر لفاعلي السياسات وأصحاب مصالح آخرين. حصل ذلك مع دمج المعلومات المكتسبة من خلال السياق العام لأسئلة المستوى الأول للإجابة عن استفسارات معرفية محدّدة وتوفير تقييم مباشر للقضايا وللمواضيع الرئيسية التي تتعلق بالسياسة النفطية. وقد تضمن التقييم الأسئلة التالية: (٤) كيف يؤثر اللاعبون السياسيون على السياسة البترولية وتطوير القطاع؟ (٥) بأية طرق تؤثر التغييرات بالجسمن التشريعي والتنفيذي على السياسة النفطية؟ (٦) ما هي الأحداث الهامة التي شكلت معلماً في تكوين سياسة نفطية؟ (٧) إلى أي مدى يؤثر اللاعبون السياسيون المحليون على صناعة السياسة النفطية؟ (٨) بأية طرق أثر التكنوقراطيون الحكوميون والخبراء القانونيون والباحثون أو الاستشاريون على مسار السياسة النفطية؟ (٩) ما مدى تأثير اللاعبين غير الحكوميين على السياسة النفطية؟ (١٠) كيف أثرت تقديرات الموارد أو العائدات المتوقعة على السياسة النفطية؟ وقد استمدت بيانات إضافية من تحليل مضمون مقالات إخبارية من وسائل إعلام رئيسية على الصعيدين المحلي والدولي ووثائق حكومية وتقارير مؤسساتية وتحليل خبراء ومنشورات بترولية أخرى وأنشطة بحثية ذات صلة. كما استفادت هذه المقاربة ذات المستويين من أداة منهجية أخرى تعرف بتحليل أصحاب المصالح لتحديد المشاركين المحتملين المرتبطين بصناعة الطاقة اللبنانية وتصنيف مواقف وقدرات أصحاب المصالح المشاركين في عملية تشكيل السياسات.

هوامش

- (١) انظر إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية لتطبيق المعايير ومتطلبات <http://eiti.org> (EITI)
- (٢) انظر إلى تعديلات لجنة الولايات المتحدة للأوراق المالية والبورصات (٢٠١٠) على الكشف عن النفط والغاز، وتنقيح نظام (S-K) ونظام (S-X) بموجب قانون الأوراق المالية لعام ١٩٣٣ وقانون تبادل الأوراق المالية لعام ١٩٣٤. انظر التعديلات الولايات المتحدة الأوراق المالية والبورصات للجنة (٢٠١٠) إلى الكشف عن النفط والغاز، وتنقيح اللائحة SK وتنظيم SX بموجب قانون الأوراق المالية لعام ١٩٣٣ وقانون للأوراق المالية لعام ١٩٣٤. <http://www.sec.gov>
- (٣) انظر إلى توجيهات الاتحاد الأوروبي المحاسبة والشفافية (٢٠١٣) التي تطلب من الشركات العامة والخاصة الأوروبية نشر ما تدفعه للحكومات في جميع أنحاء العالم لقاء الموارد الطبيعية، بلد تلو بلد ومشروع تلو مشروع.

المراجع

Fattouh, B. and El-Katiri, L. (2013). Lebanon: the next eastern Mediterranean Gas province? Oxford Institute for Energy Studies, 93.
Available at: <http://www.oxfordenergy.org/> [Accessed 14 September 2013].

Khodr, H and Hasbani, K. (2013). The Dynamics of Energy Policy in Lebanon: When research, politics, and policy fail to intersect. Energy Policy, 60.

Kingdon, J. (2003). Agendas, Alternatives, and Public Policy, Second Edition, Longman, New York.

Schmeer, K. (1999). Stakeholder analysis guidelines. Policy Toolkit for strengthening health sector reform. Available at the World Health Organization website: <http://www.who.int/> [Accessed 8 April 2013].



تصميم إطار مالي لمنتج مرتقب للموارد النفطية: ما هي خيارات لبنان؟*

ماريوز جارموزيك

نجله

اقتصاديان لدى صندوق النقد الدولي

ملخص

تشير التوقعات إلى أن لبنان قد يغدو في العقد القادم بلداً منتجاً للموارد النفطية. وهو لذلك بحاجة إلى إعادة صياغة إطاره المالي (fiscal framework) بشكل يلحظ إيراداته المحتملة من هذه الموارد. ومن الضروري أن يراعي الإطار المالي المرتقب مسألتين هما: ضمان الاستدامة المالية على المدى البعيد، وتحقيق الإنصاف بين الأجيال - كون الموارد الطبيعية قابلة للنفاذ؛ كما عليه أن يأخذ بعين الاعتبار كيفية إدارة تقلبات الإيرادات في الفترات اللاحقة. لذلك، لا بد من دعائم مؤسساتية قوية لهذا الإطار تضمن التمكن من ضبط وتيرة استخدام الثروة النفطية بما يتناسب مع القدرات المتاحة في لبنان وقيودها.

الكلمات المفتاح

لبنان - منتج مرتقب للموارد النفطية - صياغة الاطار المالي - الاستدامة المالية - الإنصاف بين الأجيال - تقلبات الإيرادات - دعائم مؤسساتية قوية للاطار المالي - القدرات المتاحة في لبنان وقيودها.

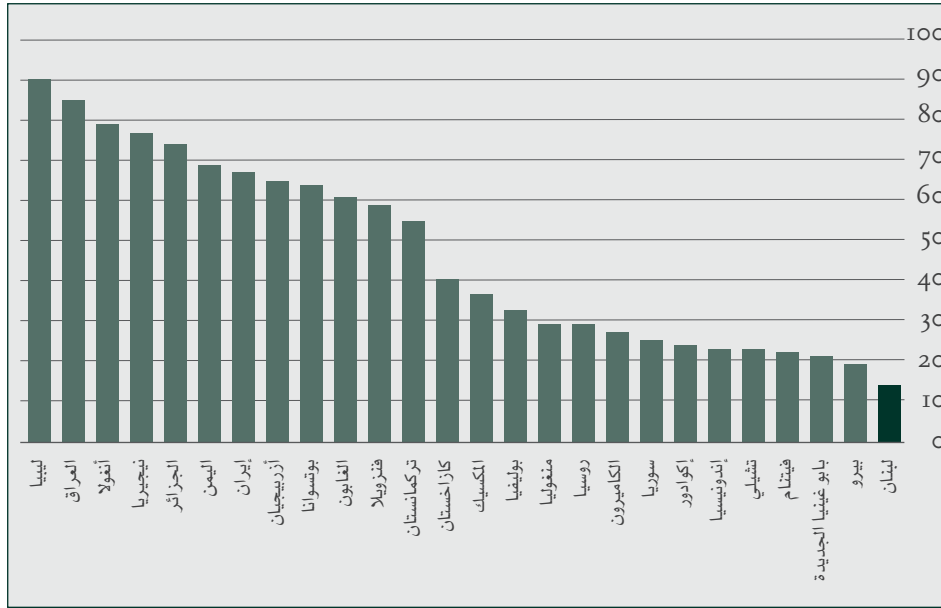
أ- الخلفية

من المتوقع أن يغدو لبنان في العقد القادم بلداً منتجاً للموارد النفطية وإن بمقدار أقل من سواء على الأرجح. فقد أظهرت المسوحات السيزمية (الزلزالية) أن احتياطي الغاز الطبيعي قد يتجاوز ٢٥ تريليون قدماً مكعباً (tcf)، وهو رقم لا يشكل احتياطاً كبيراً بحسب المعايير الدولية. مع ذلك، يتوقع أن تزداد الإيرادات بشكل ملحوظ لسنوات عديدة قادمة، اعتباراً من عام ٢٠٢٠ على أقل تقدير. وتبين تجارب بلدان عدة أن الإيرادات المتأتية من الموارد الطبيعية تشكل نسبة مهمة من إجمالي الإيرادات بل أن بعض الدول النامية تصبح شديدة الاعتماد عليها.

(* هذه الدراسة هي ترجمة للنص الإنكليزي الأصلي. بالإمكان الاطلاع على النص الإنكليزي على موقعنا:
<http://www.institutdesfinances.gov.lb/english/listing.aspx?pageid=1533>

الشكل رقم (١)

إيرادات الموارد الطبيعية بحسب البلدان (٢٠٠١-٢٠١٠)
(كنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات)



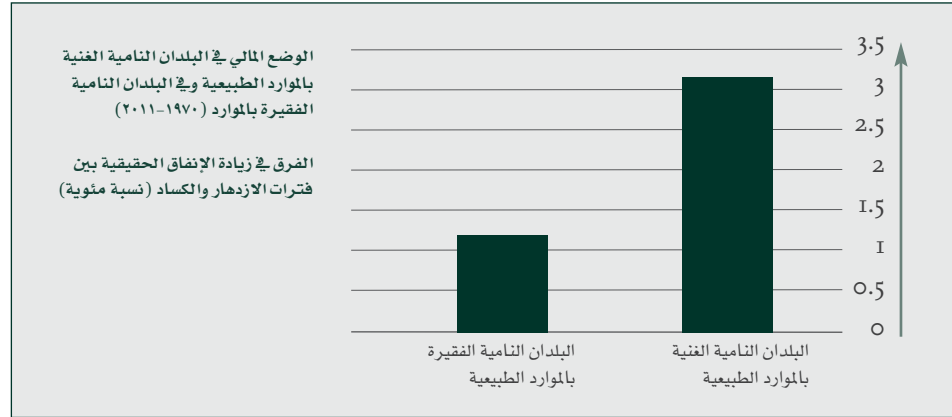
المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي

إن تحوّل لبنان إلى بلد منتج للموارد النفطية من شأنه أن يوئد تحديات جديدة على صعيد الإدارة المالية الكلية. فالموارد الطبيعية هي بطبيعتها موارد غير متجددة وقابلة للنفاذ، وي طرح استقلالها مسائل الاستدامة والإنصاف بين الأجيال. إذ يتوجب تناسق توزيع الاستهلاك الحكومي (smoothing consumption) على مدى سنوات، لتجنب الحاجة إلى القيام بتكثيف مالي كبير لدى نزوب هذه الثروات. فالاعتماد المفرط على الموارد الطبيعية غالباً ما يؤدي إلى تقلبات حادة (Volatility) في الإيرادات وفي مستويات الإنفاق العام. وبالفعل، نجد أن البلدان المنتجة للسلع الأساسية عرضة للتقلبات أكثر من غيرها من البلدان (راجع الشكل رقم (٢)). وفي هذه الحالة، تشكل السياسة المالية المتقلبة (procyclicality) مصدر قلق جدّي لهذه الدول حيث يجري إنفاقها، إبان فترات الازدهار كما الكساد، التقلبات الاقتصادية الدورية بدرجة أكثر منه في البلدان غير المنتجة للسلع الأساسية (non-commodity producers).

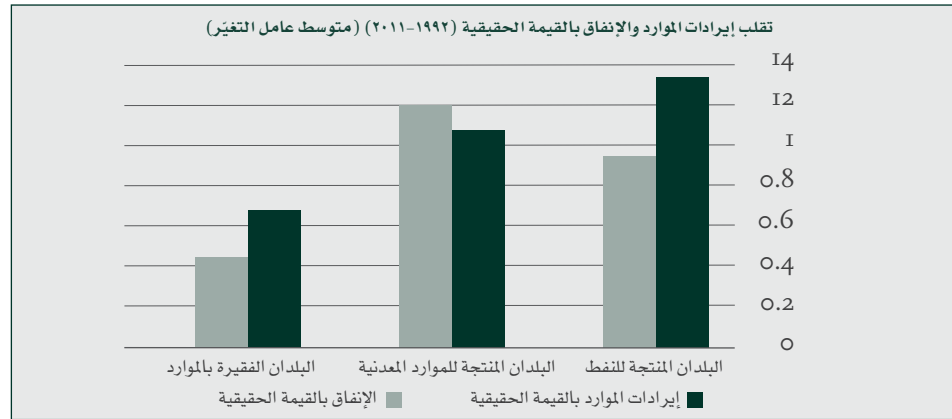
(*) السلع الأساسية هي السلع والأشياء ذات القيمة، وذات النوعية الموحدة، والتي تنتج بكميات كبيرة من قبل منتجين كثيرين ومختلفين. تشمل المواد الطبيعية والموارد الأساسية والمواد الغذائية والمنتجات الزراعية (مثل خامات الحديد والنفط الخام والفحم، والإيثانول والملح والسكر والبن وفول الصويا ومنتجات الألومنيوم والنحاس، والأرز والقمح والذهب والفضة والبلاتين والحبوب، والمعادن). هي قابلة للتبادل مع منتج آخر من نفس النوع، وتتيح هذه السلع للمستثمرين الشراء أو البيع بها، وبالنسبة لأسعار هذه السلع فهي تخضع للعرض والطلب. كلمة السلع الأساسية استخدمت في اللغة الإنجليزية في القرن الخامس عشر، وقد اشتقت من الكلمة الفرنسية 'commodité' (المحرر).

الشكل رقم (٢)

السياسة المالية للبلدان المنتجة للسلع الأساسية وللبلدان غير المنتجة للسلع الأساسية



المصادر: قاعدة بيانات السلع (IMF)، مؤشرات التنمية العالمية، (IFS)، وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي، وتقديرات الصندوق



المصادر: تقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي، وتقديرات الصندوق

انطلاقاً من هذه الخلفية من المتوقع أن تواجه السلطات اللبنانية تحديات مهمة على صعيد السياسة المالية. وسيتوجب عليها أن تقرر، أولاً، كيف تقيّم الوضع المالي الكلي من أجل توجيه السياسات العامة؛ وثانياً، كيف تحدد حصّة الإيرادات التي يجب ادخارها واستثمارها، بالنظر لحاجات التطوير الهائلة وكذلك القدرات المتاحة في لبنان وقيودها (capacity constraints)؛ وثالثاً، كيف تنشئ أو تعزّز المؤسسات القادرة على ضمان الاستخدام الشفاف والكفوء لثروة الموارد الطبيعية.

محتويات هذا التقرير: يستعرض القسم الأول من هذا التقرير الأطر المالية في البلدان المنتجة للسلع الأساسية. ثم ينتقل إلى مناقشة بعض الخيارات المطروحة بغية تحديث الإطار المالي المأمول للدولة اللبنانية، والذي يأخذ في الحسبان عنصرين أساسيين هما: الاستدامة المالية على المدى البعيد، وقابلية الموارد للنفاد. وهو يحدّد بعض الاعتبارات المؤسسية الرئيسية لضمان استخدام ثروة الموارد بفعالية وشفافية، ويخرج باستنتاجات، ويبين الآثار المترتبة على السياسات.

ينبغي أن توضع عمليات صندوق الثروة السيادية ضمن إطار شامل للسياسة العامة. إذ يجب أن يعمل الصندوق بموجب قواعد حوكمة واضحة، وأن يندرج ضمن سياسات الموازنة العامة

ب- المبادئ المعتمدة لوضع الأطر المالية في البلدان المنتجة للسلع الأساسية

بداية، ينبغي على البلدان المنتجة للسلع الأساسية لدى صياغتها السياسة المالية، أن تتجاوز إلى حد كبير الإجراءات التقليدية المتبعة لتقييم الموقف المالي. فعندما تعتمد الدولة بشكل ملحوظ على إيرادات الموارد، يصبح كلا الرصيدين، أي الرصيد المالي الكلي، والرصيد المالي الأولي، مؤشّرين مضلّين للموقف المالي (راجع الخانة رقم (١)). وتقضي التدابير الملائمة باستثناء إيرادات الموارد من الرصيد المالي الأولي كما هو معمول به في الأرصد المالية الأولية غير المرتبطة بالموارد non-resource primary balances (NRPB)

القابلية للنفاد والطبيعة المتقلبة لأسعار الموارد هما المسألتان الرئيسيتان لتصميم الأطر المالية في الدول المنتجة للسلع الأساسية. لقد عمد صندوق النقد الدولي (IMF) مؤخراً إلى صقل مشورته بالنسبة لصياغة السياسة المالية في هذه الدول.^(١) ذلك أن قابلية الموارد للنفاد تطرح مسائل الاستدامة والإنصاف بين الأجيال، كما موضوع تناسق توزيع الاستهلاك الحكومي على امتداد سنوات. وغالباً ما ينعكس تقلب أسعار السلع على حجم الإيرادات (والإنفاق)، ما يستوجب اعتماد سياسات معيّنة للحدّ من ضغط مجارة الاتجاهات الدورية. وتتفاوت الأهمية النسبية لهذه الأهداف بحسب ظروف كل دولة، أي بحسب درجة اعتمادها على الموارد وأفق ديمومتها. فبقدر ما يكون هذا الأفق قريب، تزداد اعتبارات نفاد الموارد أهمية. من هنا، ينبغي أن تركز السياسة المالية على التالي: (١) ضمان الاستدامة على المدى الطويل (٢) تأمين أدوات إجرائية مالية تساعد على إدارة التقلبات الدورية؛ (٣) تعزيز المؤسسات المالية.

ب-١ ضمان الاستدامة المالية على المدى الطويل

في البلدان ذات الاحتياجات قصيرة المدى، يكون ضمان الاستدامة على المدى الطويل هو المحور الأساسي للإطار المالي. إذ قد تنشأ في البلدان التي تعاني من عجز مالي أولي في القطاع غير المرتبط بالموارد، ضغوطاً قبل فترة طويلة من حلول زمن نفاذ الموارد. ومن أجل تجنب هذا الأمر، من الأفضل أن تلتزم السياسة المالية بالأهداف المحددة للأرصدة المالية الأولية غير النفطية، والمستمدة بدورها من تطبيق إحدى المنهجيات الثلاث الأكثر شيوعاً وهي: نموذج فرضية الدخل الدائم Permanent Income Hypothesis (PIH)، نموذج فرضية الدخل الدائم المعدلة the Modified Permanent Income Hypothesis (MPIH)، ومقاربة الاستدامة المالية (FS) Fiscal Sustainability.

- يقوم نموذج "فرضية الدخل الدائم" تقليدياً على تحديد الرصيد المالي الأولي غير المرتبط بالموارد عند مستوى يتناسب والثروة المالية المستقبلية للبلاد. وبموجب هذه المقاربة، يبقى هذا الرصيد ثابتاً مع مرور الوقت، ويجري تمويله من معدل العائدات على صافي القيمة الحالي للإيرادات المرتقبة من الموارد، بحيث تبقى ثروة هذه الموارد ثابتة عبر السنوات، لا تنضب أبداً.
- تسمح "فرضية الدخل الدائم المعدلة" بإتفاق أكبر في بداية الفترة، بالمقارنة مع "فرضية الدخل الدائم التقليدية". فبدل المحافظة على قيمة الثروة المالية عند مستوى ثابت على امتداد السنوات، تتيح فرضية الدخل الدائم المعدلة خفض الأصول المالية تدريجياً، ولبضع سنوات، خلال مرحلة التوسع في الإنفاق الاستثماري. بيد أنه ينبغي تعويض الخفض التدريجي من خلال التكيّف المالي في المستقبل، بهدف إعادة بناء الأصول المالية حتى تبلغ مستواها السابق وفق فرضية الدخل الدائم.
- أما النموذج القائم على "فرضية الاستدامة المالية" فينص على تضمين التأثير المحتمل للزيادة في الإنفاق الاستثماري على النمو وعلى الإيرادات غير المرتبطة بالموارد. وهذه نقطة هامة تميّزه عن فرضية الدخل الدائم المعدلة. فبوسع الرصيد المالي الأولي غير النفطي أن يجاري أهداف الاستدامة المالية رغم ما تنتجه هذه الفرضية من خفض مؤقت للثروة الحكومية من أجل تطوير رأس المال البشري والمادي، وتثبيت هذه الثروة في نهاية المطاف عند مستوى أدنى مما كان يمكن أن تكون عليه في حال اعتماد فرضية الدخل الدائم أو فرضية الدخل الدائم المعدلة. بيد أن ثروة مالية أقل ستخفّض نسبة إيرادات الموارد لصالح الخزينة، مما يؤدي فعلياً إلى تدني الأرصدة المالية الأولية غير النفطية. لكن رغم ذلك، يمكن تثبيت الإنفاق المالي عند مستوى أعلى لأن النمو المرتفع سيولّد إيرادات أكبر متأتية من القطاع غير النفطي.

إن إطار فرضية الدخل الدائم التقليدية تحدد الرصيد المالي الأولي غير المرتبط بالموارد والمنشود عند مستوى متنسق مع الثروة المالية المستقبلية للبلاد. وبموجب هذه المقاربة، يبقى الرصيد المالي الأولي غير المرتبط بالموارد ثابتاً مع مرور الوقت

ب-٢ تعزيز المؤسسات المالية

- إن الالتزام الجدي بسياسة الاستقرار المالي الكلي والاستخدام الفعال لثروة البلد من الموارد، يتلزامان مع وجود نظام فعال لإدارة المال العام. ولا بد لهذا النظام بالتالي أن يضمن، في الجزء المتعلق بعملية إعداد الموازنة العامة، متطلبات ثلاث: أولاً، تقديم تقارير شفافة وشاملة حول إيرادات الموارد والوضع المالي لقطاع غير الموارد؛ ثانياً، التزام استراتيجية استدامة مالية بعيدة المدى استناداً إلى توقعات حذرة لحجم الإيرادات؛ وثالثاً، وضع آليات شفافة لتقييم مشاريع الاستثمار، وانتقائها، وترتيبها بحسب الأولوية، من أجل ضمان استخدام إيرادات الموارد لدعم التنمية الاقتصادية على المدى البعيد. ولقد حدّدت مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية (EITI)

Extractive Industries Transparency Initiative الصادرة عن البنك الدولي مستلزماً للشفافية التي ينبغي أن تتسم بها التقارير المالية الصادرة عن إدارة الموارد الطبيعية والتي تغطي جانبي الإيرادات والإنفاق. وعليه، من شأن الانضمام لهذه المبادرة أن يكون ذا فائدة كبيرة للدول المنتجة للسلع الأساسية.

■ يمكن لقانون المسؤولية المالية أن يشكل قاعدة قانونية وآلية إنفاذ فعالة من أجل سياسة مالية جديدة مبنية على قواعد واضحة. ف«قوانين المسؤولية المالية (FRLs) Fiscal Responsibility Laws،

وهي عبارة عن ترتيبات مؤسسية دائمة غايتها تحقيق الانضباط المالي، تحظى بتأييد متزايد في الاقتصادات المتقدمة وفي الأسواق الصاعدة في أميركا الجنوبية، وأوروبا، وآسيا. تشمل قوانين المسؤولية المالية تدابير إجرائية أو رقمية، أو الاثنين معاً. وتهدف التدابير الإجرائية عادة إلى تعزيز الشفافية والمساءلة، حسن الإدارة المالية، من خلال مطالبة الحكومة بالالتزام مسبقاً بوضع سياسة مالية قابلة للرصد والقياس على امتداد عدة سنوات، وبإصدار تقارير دورية تتضمن المحصّلات المالية والتغيرات الاستراتيجية المرتقبة (كما يجري على سبيل المثال، في تشيلي، والبيرو). أما التدابير الرقمية فهي أيضاً شائعة، إذ تهدف إلى وضع مقيدات دائمة على السياسة المالية، تتخذ عادة شكل مؤشر للأداء المالي. وتشمل الآليات التي تشجع تطبيق هذه التدابير، عقوبات معنوية (في الدول الأوروبية)، أو شخصية (في البرازيل) بحق المسؤولين الحكوميين الذين لا يمتثلون للتدابير.

النموذج القائم على "فرضية الاستدامة المالية" ينص على تضمين التأثير المحتمل للزيادة في الإنفاق الاستثماري على النمو وعلى الإيرادات غير المرتبطة بالموارد

ج- الخيارات المتاحة للبنان على صعيد السياسات المالية الجديدة

■ إن مبادرة الحكومة اللبنانية إلى وضع إطار مالي جديد يعكس مكانة لبنان المرتقبة كمنتج للسلع الأساسية. وبناءً على التحليل المقدم أعلاه، يعكس السيناريو الأساس والمبني على وجود احتياطي ذو أفق قصير الأجل الفرضيات المالية المبيّنة أدناه حيال الموارد المرتقبة.

هذه الأخيرة تهدف إلى ضمان الاستدامة من خلال اعتماد أسلوب المقارنات المرجعية ومقارنة المؤشرات المالية الرئيسة بالنسبة للتالي: (١) قاعدة فرضية الدخل الدائم التقليدية؛ (٢) قاعدة فرضية الدخل الدائم المعدلة؛ (٣) قاعدة الاستدامة المالية.

من الضروري إجراء إصلاحات في إدارة المال العام تحضيراً للبيئة الأكثر تعقيداً التي ستنشأ مع تدفق إيرادات الموارد الطبيعية

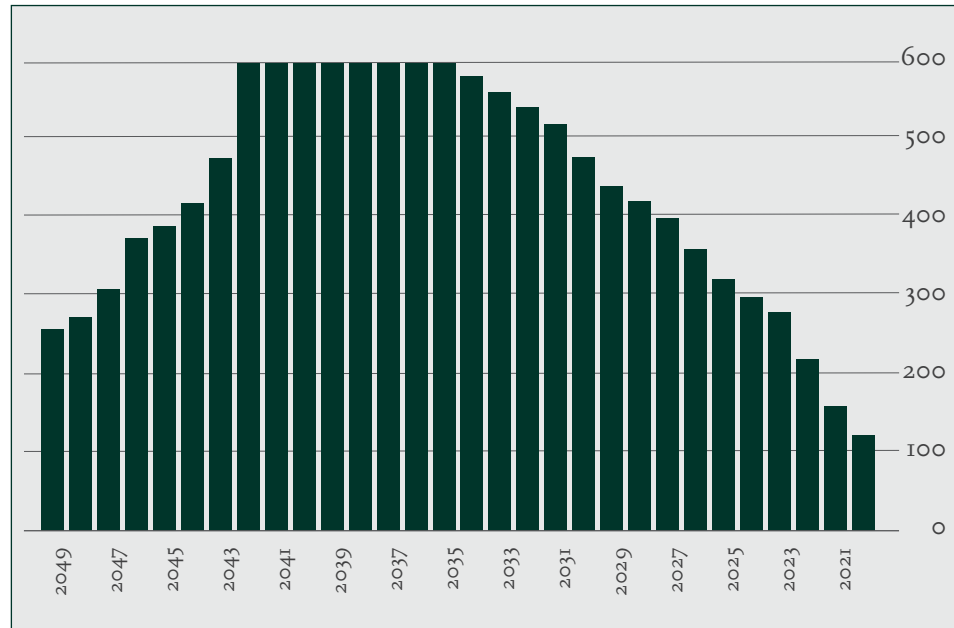
ج-١ ضمان الاستدامة المالية

■ يتناول السيناريو الأساس مخطّط إنتاج افتراضي بناءً على المعلومات المتوافرة والتجارب الدولية. وهو ينطلق من فرضية مفادها أن احتياطي موارد الغاز الطبيعي، القابل للاسترداد فعلياً، يبلغ ١٣ تريليون قدمًا مكعبة، أي ما يقارب نصف احتياطي الموارد القابلة للاسترداد بنحو ٢٥ تريليون قدمًا مكعبة، لاتجاهات عدم اليقين من القدرة على تطوير حقول جديدة. ومن المفترض أن يبدأ الإنتاج بحلول عام ٢٠٢١، بحكم أن المفاوضات مع الشركات العالمية ستنتهي بنهاية عام ٢٠١٤، وأن عمليات الاستكشاف والتنقيب ستحقق تقدماً بحلول عام ٢٠١٨. واستناداً إلى التجارب الدولية، من المتوقع أن يدوم الإنتاج لفترة ٣٥ عاماً، وأن يبلغ ذروته في عام ٢٠٣٦،^(٢) ومن المتوقع أيضاً أن يبدأ الإنتاج بالانخفاض بوتيرة متسارعة اعتباراً من عام ٢٠٤٣، وأن يبلغ مستوياته الدنيا بحلول عام

٢٠٥٥. وبناءً عليه، ينبغي أن تكون الحكومة قد ادخرت على مر السنين حصة كافية من إيرادات الموارد استعداداً لهذا السيناريو، وأن تكون قد استثمرت في أصول منتجة وداعمة للنمو في سائر قطاعات الاقتصاد.

الشكل رقم (٣)

كميات الغاز الطبيعي المتوقع استخلاصها بين الأعوام ٢٠٢١ و ٢٠٤٩ (تريليون قدم مكعبة)

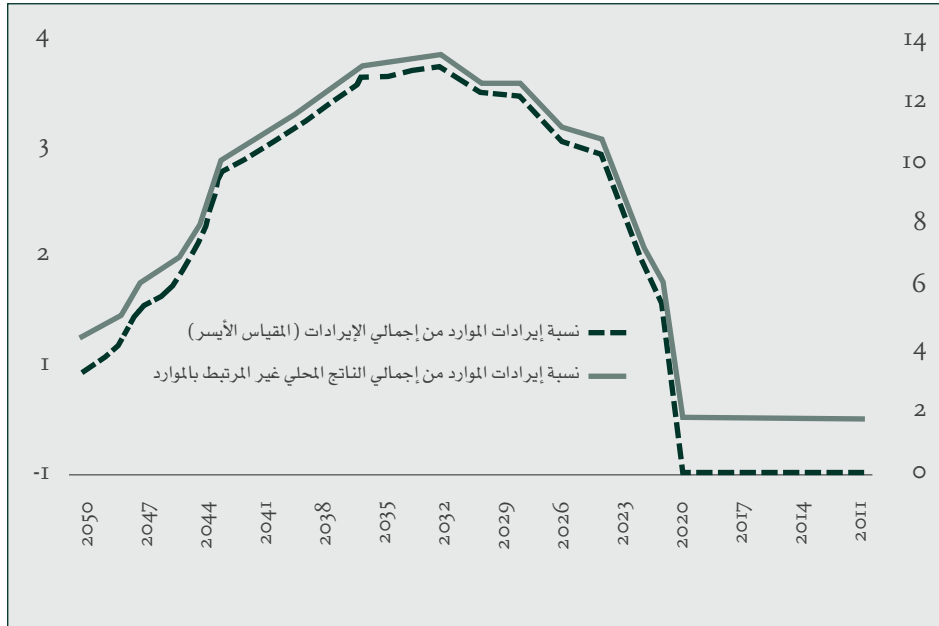


المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي

■ وبموجب هذا المخطط من المتوقع أن تكون إيرادات الموارد كبيرة إلى حد ما. ويُقدَّر بأن تبلغ ما نسبته ٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وأن تمثل ما يقارب ١٤٪ من إجمالي إيرادات الدولة في نهاية العقد القادم.^(٣) وهذا من شأنه أن يشكل مصدر إيرادات مهم للخزينة، وأن يتيح المجال أمام استخدام السياسة المالية من أجل تلبية احتياجات التنمية الملحة. ذلك أن أوجه القصور في قطاعات البنى التحتية تؤثر سلباً وتضع معوقات كبيرة أمام القدرة التنافسية، والاستقرار المالي، والنمو الاقتصادي للبلاد. من المتوقع أن توفر إيرادات الموارد فرصاً للاستثمار في مشاريع بنى تحتية عالية المردود تشمل قطاعات الكهرباء، والاتصالات، والمياه، وشبكة الطرق، إذ أنّ ما أصابها من ترهل واستهلاك يحول دون رفح إمكانات النمو في لبنان (بحسب تقرير البنك الدولي، ٢٠١٢). ويتطلب قطاع الكهرباء، بنوع خاص، ورشة إصلاح شاملة تركز على تحسين التغذية بالتيار الكهربائي من خلال زيادة قدرة توليد الطاقة الكهربائية، وخفض العبء المالي لهذا القطاع على الموازنة العامة، وتعزيز التخطيط المؤسسي والقانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص (GoL, 2010).

الشكل رقم (٤)

توقعات إيرادات الغاز الطبيعي المسال (LNG) للسنوات ٢٠٢٠-٢٠٥٠
(نسبة مئوية)



المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي

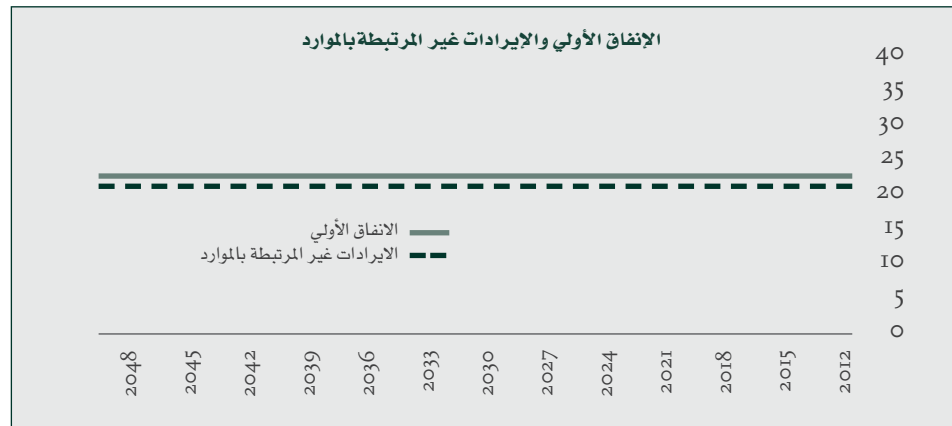
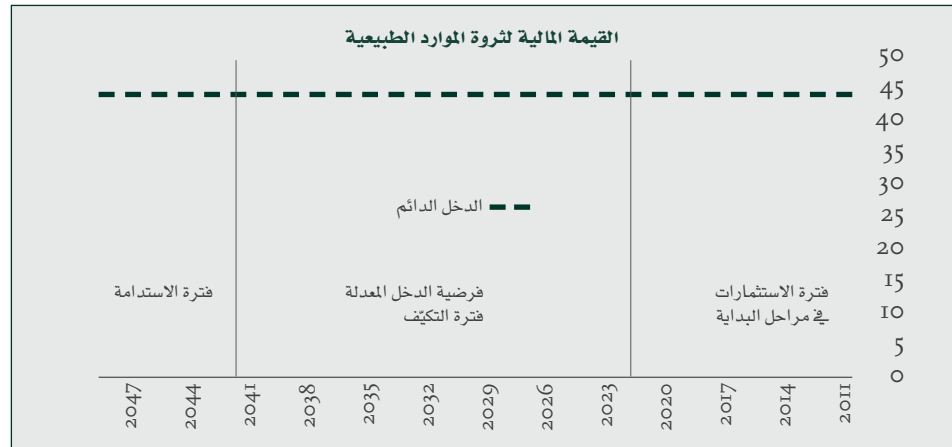
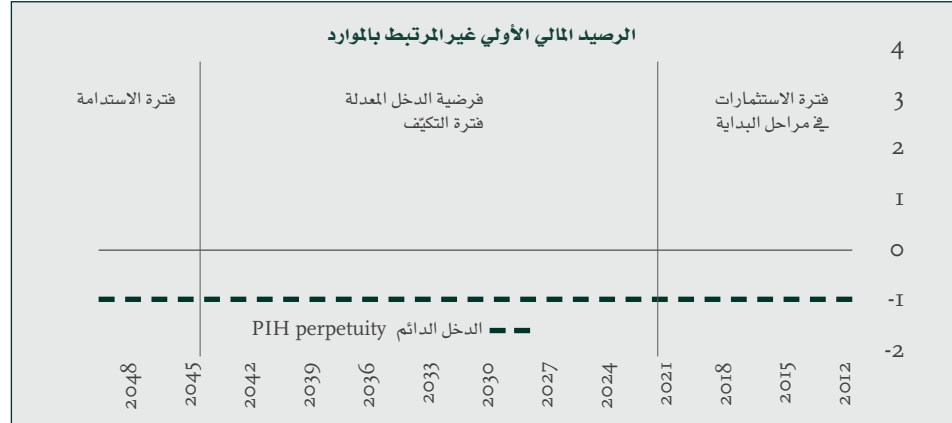
ج-٢ فرضية الدخل الدائم

■ تحدد "فرضية الدخل الدائم" الهدف المالي بما يتناسب مع قيمة الثروة المالية المستقبلية. وبموجب التقديرات الحالية للوضع في لبنان، يتبين أن الرصيد المالي الأولي غير النفطي، والمنسجم مع قاعدة فرضية الدخل الدائم، هو عبارة عن عجز مقدّر بنحو ٩,٠٪ من إجمالي الناتج المحلي. هذا الرصيد، المستقرُ بافتراض وجود إيرادات غير نفطية عند نسبة ٢٢٪ من الناتج المحلي غير النفطي، يثبت الإنفاق الأولي بشكل دائم عند نسبة ٢٣٪ من إجمالي الناتج المحلي غير المرتبط بالموارد. وتمتاز هذه المقاربة بالبساطة والاستقرار، مع أنها تتسم بالتحفظ نسبياً.

القابلية للنفاذ والطبيعة المتقلبة لأسعار
الموارد هما المسألتان الرئيسيتان بالنسبة للأطر
المالية في الدول المنتجة للسلع الأساسية

الشكل رقم (٥)

نتائج فرضية الدخل الدائم
(كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي غير المرتبط بالموارد)



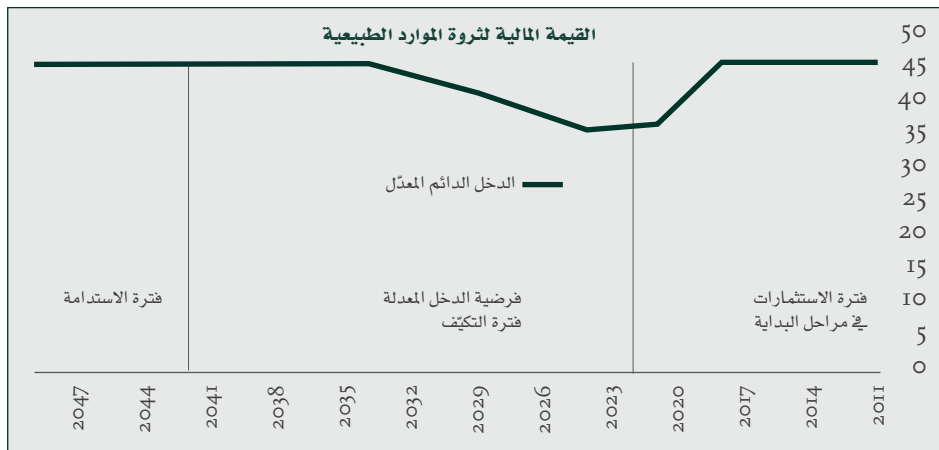
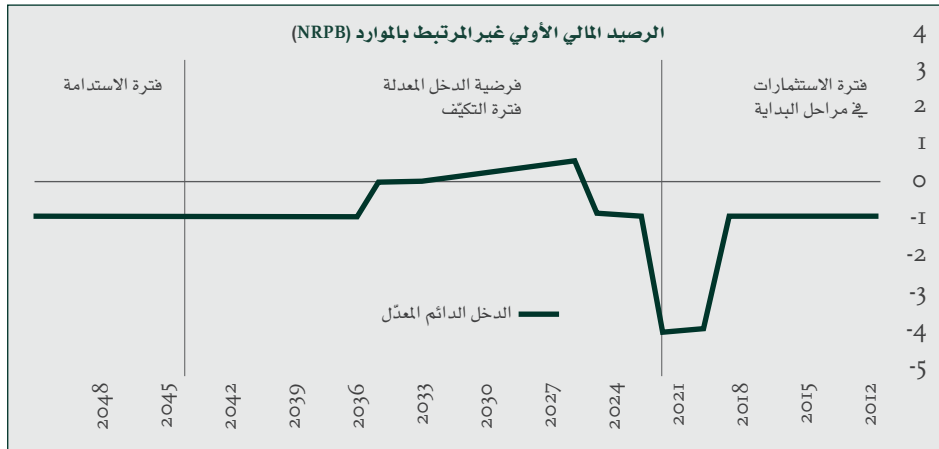
المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي

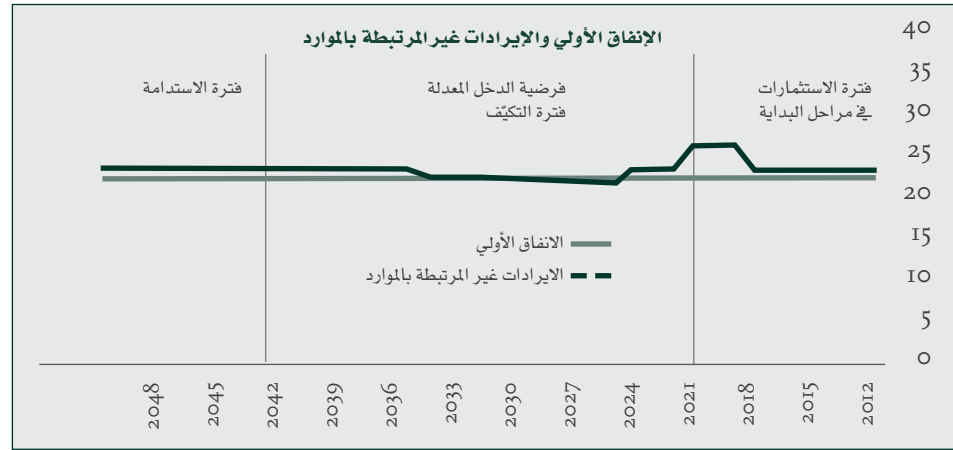
ج-٣ فرضية الدخل الدائم المعدلة

■ تحدد "فرضية الدخل الدائم المعدلة" الهدف المالي بما يتناسب مع قيمة الثروة المالية المستقبلية، ولكنها تتيح في المقابل مزيداً من الإنفاق الاستثماري المكثف. في الحالة اللبنانية، يسمح سيناريو فرضية الدخل الدائم المعدلة بزيادة سنوية في الإنفاق الرأسمالي بمعدل ٥% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي خلال فترة خمس سنوات (٢٠١٩-٢٠٢٤)، بحسب الشكل رقم (٦). وينبغي التعويض عن هذا الإنفاق الاستثماري في المرحلة الأولى من خلال تحسين سنوي للرصيد المالي الأولي غير المرتبطة بالموارد على امتداد أكثر من عشر سنوات.

الشكل رقم (٦)

نتائج فرضية الدخل الدائم المعدلة
(كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي غير المرتبط بالموارد)





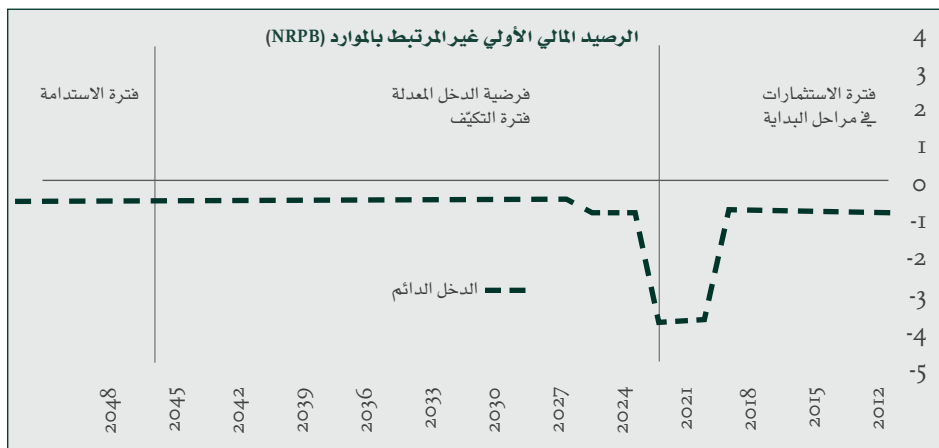
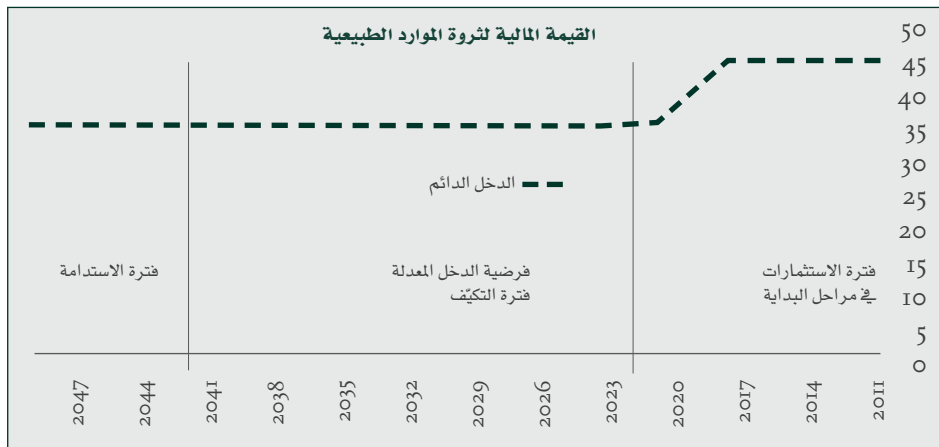
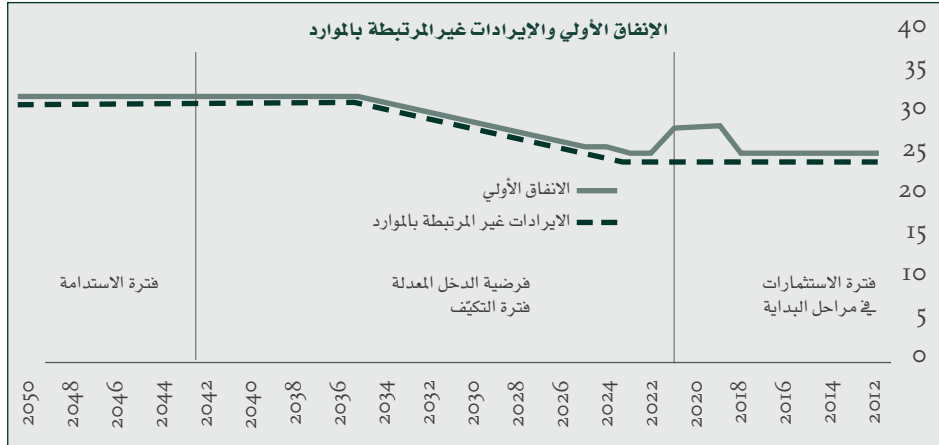
المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي

ج-٤ فرضية الاستدامة المالية

■ يشمل إطار الاستدامة المالية وبشكل واضح تأثير الإنفاق الاستثماري الحكومي الإضافي على النمو. فبعد فترة من الاستثمار في بدايات المرحلة، تتم عملية احتساب جديدة بحسب نموذج فرضية الدخل الدائم من أجل قياس قيمة الثروة الغازية المتبقية، والأصول المالية المتراكمة حتى ذلك الحين، مع الأخذ بعين الاعتبار أثر نمو الاستثمارات العامة الإضافية. فبناءً على افتراض حصول ارتفاع بالنمو الحقيقي بنسبة ١٪ نتيجة التأثير الدائم للاستثمار، مترافق مع انخفاض في القيمة الموجبة للفرق (interest rate-growth differential) بين سعر الفائدة المدفوعة لخدمة الدين العام ومعدل النمو، فإن مستويات الثروة ستخف لتصل بنهاية المطاف إلى نحو ٣٥٪ من إجمالي الناتج المحلي غير المرتبط بالموارد؛ وليستقر الرصيد المالي الأولي غير المرتبط بالموارد على عجز أقل. ومن المفترض أن يصبح المضاعف المالي للاستثمار الحكومي أعلى من نسبة ١٪ في أعقاب فترة الإنفاق المبكر، وأن يعود لاحقاً إلى مستواه المستقر عند نسبة ١٪ على المدى الطويل. فحتى لو كان الرصيد المالي الأولي غير المرتبط بالموارد، بحسب إطار فرضية الاستدامة المالية، أدنى مما هو عليه في ظل إطار فرضية الدخل الدائم، فإن مستوى الإنفاق الأولي سيكون أعلى، بفعل تأثير النمو الإضافي والتأثيرات المضاعفة على الاقتصاد.

تطرح القابلية للنفاذ مسائل الاستدامة والإنصاف بين الأجيال... وتعدّ تقلبات الأسعار التخطيط المالي لأنها تنتقل إلى الإيرادات وتفضي إلى نزعة مجايرة للتقلبات الدورية

الشكل رقم (٧)
نتائج فرضية الاستدامة المالية
(كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي غير المرتبط بالموارد)



المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي

د- تعزيز مؤسسات الدولة اللبنانية

من الضروري إجراء إصلاحات في إدارة المال العام تحضيراً للبيئة الأكثر تعقيداً التي ستشأ مع تدفق إيرادات الموارد الطبيعية. كما أن تركيز الإطار المالي المرتقب على قاعدة صلبة يستوجب، على وجه التحديد، معالجة الجوانب التالية في إدارة المال العام:

■ تعزيز الشفافية والشمولية في عرض البيانات المتعلقة بإيرادات الغاز الطبيعي. ويتطلب ذلك من وزارة المالية أن تعزز القدرات المطلوبة لتوفير بيانات مقبولة حول الإيرادات المتوقعة من الموارد الطبيعية، والأسعار، والإنتاج، والإيرادات الضريبية، بالإضافة إلى تحليل المخاطر المتصلة بالسيناريو الأساسي. وسيكون من المهم أيضاً الحرص على تقديم بيانات شفافة وحقيقية ومتجانسة حول الأرصدة المالية غير المرتبطة بالموارد.

■ التركيز على إعداد موازنات متوسطة المدى، ووضع إطار موثوق لتوقع إيرادات الموارد. وفي هذا الإطار على وزارة المالية أن تبرز قدرات وحدة المالية-الكلية المكلفة إعداد توقعات إيرادات الموارد، من خلال تعزيز قدراتها على استشراف وتوقع المخاطر على الاستقرار الماكرو-اقتصادي، والنمو، واستدامة الدين، فضلاً عن مراقبة تنفيذ الموازنة العامة على مدار العام. وتشكل هذه المحصّلات أساس الأطر الاقتصادية والمالية الفعّالة في المدى المتوسط، كي لا يظلّ تركيز السياسة العامة منصباً على أهداف قصيرة الأجل فقط.

■ تعزيز عملية تنسيق مشاريع الاستثمار واختيارها. فنظراً لزيادة حجم مشاريع الاستثمار وتعقيدها، من المهم إنشاء جهاز متخصص للاستثمار الحكومي قادر على اختيار المشاريع المناسبة وإعداد دراسات تحليلية لتكاليف الاستثمار وفوائده. وكخطوة أولى، يجب أن يطور هذا الجهاز دليل عملي يساعد على توجيه عملياته وإجراءاته. بالإضافة إلى ذلك، من المهم تطوير أنظمة الرقابة الداخلية للسماح بمتابعة تنفيذ المشاريع. وقد يتطلب الأمر تعيين موظفين جدد، ومن ضمنهم مهندسين وخبراء فنيين ذوي كفاءات عالية قادرين على ضمان مراقبة تنفيذ المشاريع بالشكل الملائم.

■ تبني الحكومة لـ "مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية" الصادرة عن البنك الدولي. فلبنان لم ينضم لتاريخه إلى هذه المبادرة، وبوسعه الاستفادة منها لتحسين المناخ الاستثماري في البلد، من خلال إعطاء إشارة إلى المستثمرين والمؤسسات المالية الدولية بأن الحكومة اللبنانية ملتزمة بمبدأ زيادة الشفافية

■ وتدرس الحكومة اللبنانية أيضاً فكرة إنشاء صندوق للثروة السيادية (Sovereign Wealth Fund) (SWF) ومن المعروف أن هذه الصناديق تساعد عموماً على تحقيق هدفين: (١) الاستقرار المالي والاقتصادي-الكلّي؛ (٢) تراكم المدخرات المالية لضمان مبدأ الإنصاف بين الأجيال والاستدامة المالية. هناك هدف ثالث أقل شيوعاً متمثل في تمويل احتياجات التنمية. بالنسبة للبنان، ينصّ قانون

الموارد البترولية في المياه البحرية الصادر عام ٢٠١٠، على إنشاء صندوق ثروة سيادي لإدارة إيرادات موارد الغاز الطبيعي. وتشمل الاستخدامات الممكنة سداد الدين العام والإنفاق على البنية التحتية. ومن المتوقع أن يتم إنشاء الصندوق السيادي في مصرف لبنان.

■ ينبغي أن توضع عمليات صندوق الثروة السيادية ضمن إطار شامل للسياسة العامة. إذ يجب أن يعمل الصندوق بموجب قواعد حوكمة واضحة، وأن يندرج ضمن

عندما تعتمد الدولة بشكل ملحوظ على إيرادات الموارد، يصبح كلا الرصيد المالي الكلي، والرصيد المالي الأولي، مؤشّرين مضللين للموقف المالي. وتقضي التدابير الملائمة باستثناء إيرادات الموارد من الرصيد المالي الأولي كما هو معمول به في الأرصدة المالية الأولية غير المرتبطة بالموارد

يمكن أن يشكل "قانون المسؤولية المالية" قاعدة قانونية وألية إنفاذ فعالة من أجل سياسة مالية جديدة مبنية على قواعد واضحة

سياسات الموازنة العامة (انظر: Das, Mazarei, Van Der Horn, 2010). فعلى سبيل المثال، إذا استخدمت الحكومة بعض أموال الصندوق لسداد الدين العام من جهة، وبقيت تقترض الأموال على قدم وساق من جهة أخرى، يعود الدين العام إلى مساره التصاعدي مجدداً. وقد أثبتت تجارب بلدان عديدة أن تراكم أصول الصندوق السيادي، مع بقاء الحكومة مثقلة بالديون، لا يفضي إلى إدارة جيدة لثروة الموارد الطبيعية. وبالتالي، فالصناديق السيادية لا يمكن أن تكون بديلاً عن التكيّف المالي. ولا ينبغي ربط قرارات الإنفاق بالتدفقات الخارجة والداخلية من وإلى الصندوق، أو بمستويات أصول هذا الصندوق؛ كما وينبغي تجنب رصد عائدات الغاز الطبيعي لغايات محددة، لأن ذلك يؤدي إلى جمود في الموازنة العامة.

قد يكون من السابق لأوانه البحث في إنشاء صندوق للثروة السيادية في ظل غياب استراتيجية هادفة لخفض العجز وتقليص الدين العام. لكن من المهم إطلاق حوار جدّي بشأن الدور الذي يمكن أن تلعبه صناديق الثروة السيادية هذه لإشراك صانعي السياسات والجمهور الواسع في نقاش معمّق حول هذه المسائل. وفي نهاية المطاف، من المهم أن يأتي إنشاء الصندوق السيادي بموجب قانون منفصل يلحظ مهامه بوضوح ودقة، وتفصيل، ويحدد إطاره القانوني والإداري، وخيارات الاستثمارات، وطريقة صرف عوائد الاستثمار، وطريقة ربطه بالموازنة العامة.

تسمح "فرضية" الدخل الدائم المعدلة"
بإنفاق أكبر في بداية الفترة، بالمقارنة مع
"فرضية الدخل الدائم التقليدية"

كما أن من شأن قانون المسؤولية المالية أن يعزز الانضباط المالي من خلال إرساء القرارات المالية ضمن إطار مبني على قواعد مالية صحيحة. وتعلّمنا التجارب الدولية أن قانون للمسؤولية المالية جيّد التصميم يسهم في تطوير الإدارة المالية، وخصوصاً إذا ارتبط بتطبيق شروط أوليّة ضروريّة، أبرزها الالتزام السياسي القوي بالانضباط المالي، وتطبيق نظم متطورة لإدارة المال العام، والالتزام بممارسات جيّدة تتميّز بالشفافية والمساءلة. ومع أن بعض هذه العناصر غير متوفر حالياً في لبنان، إلا أنه يمكن إيجادها وتطويرها تدريجياً مع الوقت.

و- استنتاجات وخراسات في السياسة العامة

يحتاج لبنان إلى إعادة صياغة إطاره المالي ليأخذ في الحسبان الإيرادات المحتملة للموارد الطبيعية. فإذا ثبت وجود احتياطي مؤكّد من الموارد الطبيعية، قد يصبح لبنان منتجاً لسلعة أساسية؛ ومن هنا، ترتدي قابلية الموارد للنفاد وتقلبات أسعارها أهمية بالغة بالنسبة لبلورة السياسة المالية. إذ تطرح قابلية الموارد للنفاد مسائل الاستدامة والإنصاف بين الأجيال، وتستدعي تناسق الاستهلاك الحكومي على امتداد السنوات القادمة، بالإضافة إلى الحرص على النمو المتوازن، وتجنب الحاجة إلى تكيّف مالي كبير ومفاجئ فور نضوب الموارد. تُعقّد تقلبات الأسعار التخطيط المالي لأنها تنتقل إلى الإيرادات وتقتضي مساندة الاتجاهات الدورية (زيادة الإنفاق الحكومي تبعاً لزيادة إيرادات الموارد). وتتفاوت الأهمية النسبية لهذه الأهداف من بلد لآخر، تبعاً لدرجة اعتماده على الموارد وأفق ديمومة الاحتياطي لديه.

في البلدان ذات الاحتياطيات القصيرة الأفق،
ينبغي أن يكون ضمان الاستدامة على المدى
الطويل هو المحور الأساسي للإطار المالي

تشير التقديرات الحالية إلى أن حجم احتياطي لبنان من الغاز الطبيعي معتدل نسبياً، مما يوجب تطبيق سياسات مالية حكيمة. فعلى سبيل المثال، قد تؤدي سياسة اقتراض مكثفة استباقاً لإيرادات موارد مستقبلية محتملة إلى نتائج عكسية، من جراء عدم القدرة على تقدير دقيق لحجم الموارد المتوقعة وأفقها الزمني. ومن هنا، على السلطات أن تتبنى مقاربة حذرة استعداداً لإدارة موارد الغاز الطبيعي.

من الضروري أن يركز الإطار المالي المرتقب، بشكل أساسي على ضمان الاستدامة المالية والإنصاف بين الأجيال. ومن المحيّد أن يتم تحديد القواعد المالية بالاستناد إلى فرضية الدخل الدائم المعدلة أو إلى فرضية الاستدامة المالية، لأن كلاهما ينطوي على فترة من الاستثمار الحكومي المكثف.

من المهم تدعيم الإطار المالي المرتقب بترتيبات مؤسسية قوية، والحرص على أن تكون وتيرة استخدام ثروة الموارد منسجمة مع القدرات المتاحة في لبنان وقيودها.

- إن القيام بإصلاحات مهمة في إدارة المال العام مسألة جوهرية تحضيراً للبيئة المعقدة التي من المتوقع أن تنشأ مع تدفق عائدات الموارد الطبيعية، على أن تشمل هذه الإصلاحات، تحديداً: (١) الإبلاغ الشامل والشفاف عن إيرادات الغاز، والوضع المالي غير المرتبط بالموارد؛ (٢) التركيز على إعداد موازنات متوسطة المدى، وعلى تعزيز كفاءة الأطر التي تسمح باستشراف وتوقع إيرادات الموارد؛ (٣) تعزيز شمولية الموازنة؛ (٤) تعزيز القدرات المؤسسية التي تسمح بتنسيق وانتقاء مشاريع الاستثمار الحكومي؛ (٥) الانضمام إلى مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية التي أطلقها البنك الدولي.
- البحث في إنشاء صندوق للثروة السيادية ضمن إطار سياسات مالية سليمة بهدف ضمان الإدارة الجيدة للثروة الغازية.
- تبني قانون المسؤولية المالية الذي يسمح بمجر توفير مستلزمات تطبيقه بوضع القرارات المالية ضمن إطار قائم على قواعد وضوابط محددة ويعزز بالتالي الانضباط المالي المنشود.

هوامش

- (١) انظر التقرير الذي أعده Baunsgaard وآخرون (٢٠١٢)، فضلاً عن تقارير صندوق الدولي التالية: IMF (2012a) وIMF (2012b)، وIMF (2012c).
- (٢) تستند ملامح الإنتاج المفترض للبنان على تجربة التنقيب عن الغاز الطبيعي قبالة ساحل الدول المجاورة، نظراً لتجاور الحقول البحرية للدولتين، وهي شبيهة بتجربة موزامبيق في هذا المجال.
- (٣) يركّز الأثر المالي على الإيرادات فقط، مع أن هناك انعكاسات أخرى متصلة بالتحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان وهي كبيرة جداً، ومن شأنها أن تحرّر مبالغ ملحوظة من الموارد.

المراجع

- Barnett, Steven and Rolando Ossowski, 2003, "Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries," IMF Working Paper 02/177 (Washington: International Monetary Fund).
- Baunsgaard, Thomas, Mauricio Villafuerte, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Christine Richmond, 2012, Fiscal Frameworks for Natural Resource Intensive Developing Countries, IMF Staff Discussion Note No. 12/04 (Washington: International Monetary Fund).
- Berg, Andrew, Rafael Portillo, Chu-Shun S. Yang, and Luis Felipe Zanna, 2012, "Public Investment in Resource Abundant Low-Income Countries" (Washington: International Monetary Fund).
- David Jeffrey, Rolando Ossowski, and Annalisa Fedelino, 2003, Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries, (Washington: International Monetary Fund).
- Das Udaibir, Adnan Mazarei, and Han van der Hoorn, 2010, Economies of Sovereign Wealth Funds, Issues for Policymakers, (Washington: International Monetary Fund).
- Government of Lebanon, 2010, "Policy Paper for the Electricity Sector."
- IMF, 2013a, "Anchoring Fiscal Policy in Oil-Exporting countries" (Washington: International Monetary Fund).
- , 2013b, "Revamping the Fiscal Framework in Azerbaijan" Country Report No. 13/165 (Washington: International Monetary Fund).
- , 2013c, "The Functions and Impact of Fiscal Councils." (Washington: International Monetary Fund).
- , 2012a, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource - Rich Developing Countries." (Washington: International Monetary Fund).
- , 2012b, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource - Rich Developing Countries Analytic Frameworks and Applications." (Washington: International Monetary Fund).
- , 2012c, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource - Rich Developing Countries - Background Paper 1 – Supplement 1." (Washington: International Monetary Fund).
- , 2009, Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances (Washington: International Monetary Fund).

———, 2007, Fiscal Transparency, Guide on Resource Revenue Transparency, Manual on Fiscal Transparency, Code of Good Practices on Fiscal Transparency, Report on the Observance of Standards and Codes (Washington: International Monetary Fund).

Lienert, Ian, 2010, “Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?”, IMF Working Paper 10/254 (Washington: International Monetary Fund).

Medas, Paulo and Daria Zakharova, 2009, “A Primer on Fiscal Analysis in Oil-Producing Countries,” IMF Working Paper 09/56 (Washington: International Monetary Fund).

Segura-Ubiergo Alex, Marcos Poplawski-Ribeiro, Christine Richmond, ApolinarVeloz, Giovanni Melina, Victor Lledó, and Esther Palacio, 2013, Fiscal Framework Considerations for the New Resource-Rich Environment, Fiscal Affairs Department Technical Assistance Report (Washington, International Monetary Fund).

Tabova, Alexandra and Carol Baker, 2012, “Non-oil Growth in the CFA Oil-Producing Countries: How Is It Different?” in Oil Wealth in Central Africa Policy for Inclusive Growth, ed. by B. Akitoby and S. Coorey (Washington: International Monetary Fund).

Takizawa Hajime, Edward Gardner, and Kenichi Ueda, 2004, “Are Developing Countries Better Off Spending Their Oil Wealth Upfront?” IMF Working Paper 04/141.

Van der Ploeg, Frederick, 2011, “Natural Resources: Curse or Blessing?” Journal of Economic Literature, Vol. 49, No. 2, pp. 366–420.

World Bank, 2012, “Using Lebanon’s Large Capital Inflows to Foster Sustainable Long-Term Growth.”



النظام المالي للنفط والغاز في لبنان: مبادئ توجيهية*

كارول نخلة

خبيرة في مجال الطاقة ومديرة شركة كريستول إنرجي، UK



ملخص

تقوم وزارة المال بتحديث مجموعة من القوانين الضريبية بهدف وضع نظام ضريبي خاص بالأنشطة البترولية يحدّد بدقة السمات الخاصة لقطاع النفط والغاز. ويرسم هذا النظام الإطار الرئيسي لتقاسم الثروة الهيدروكربونية بين الحكومة والمستثمرين في محاولة للموازنة بين مصالحهما والتي هي بالإجمال أقرب إلى التنافس منها إلى التكامل.

غالباً ما يساء فهم العناصر التي يشملها النظام المالي. فإذا كانت الضريبة على دخل الشركات تُمثّل المكوّن الأساسي لهذا النظام، فإنّها لا تعدو كونها واحدة من مجموع الأدوات الضريبية وشبه الضريبية المتعدّدة التي تُشكّل النظام المالي للأنشطة البترولية، والذي ينظر إليه المستثمرون بمجملة لدى تقييمهم جاذبية الاستثمار في بلد ما.

في الواقع، باتت الأنظمة المالية للأنشطة البترولية شديدة التطور، تستعير سمات أساسية من بعضها البعض بحيث أضحت من الصعب تصنيفها وفق مصطلحات محدّدة بعينها، أقلّه من المنظور الاقتصادي. والواقع أنه يمكن للأنظمة المالية أن تؤدي نفس النتائج المتوخاة على صعيدي الضوابط والأثر الاقتصادي الإجمالي. ولا شك في أنّ أهميّة تصميم النظام، والتفاعلات بين الأدوات المالية وشبه المالية المختلفة، والتفاصيل المرتبطة بفرض أدوات مالية متعددة تتخطى بكثير نوع النظام الذي يجري اختياره.

الكلمات المفتاح

لبنان - الأنظمة المالية للأنشطة البترولية - مبادئ توجيهية - جاذبية الاستثمار - التكاليف التصاعدي - نظام الامتياز - النظام التعاقدية - سقف استرداد الكلفة - تقاسم الأرباح.

(* هذه الدراسة هي ترجمة للنص الإنكليزي الأصلي. بالإمكان الاطلاع على النسخة الإنكليزية على موقعنا: <http://www.institutdesfinances.gov.lb/english/listing.aspx?pageid=1533>

مقدمة

يحتاج لبنان ووزاراته الرئيسية المختصة لمراجعة واستكمال كافة الشروط الضرورية، التشريعية منها والتنظيمية، لتأسيس قطاع نفط وغاز مستدام. ويشكل تأخير الجولة الأولى من منح التراخيص لشركات الأوف-شور فرصة أخيرة لهيئة إدارة قطاع البترول في لبنان لمراجعة اتفاقية الاستكشاف والإنتاج التي صممتها سابقاً، وسدّ الثغرات الموجودة في العقد الأصلي. مثلما تقوم وزارات رئيسية حالياً، مثل وزارة المال، بمحاولات مماثلة لتحديث مجموعة من القوانين الضريبية بهدف وضع نظام ضريبي خاص بالأنشطة البترولية يحدد بدقة السمات الخاصة لهذا القطاع الضخم والمعقد. وهذه ليست مهمة

يسهل. فالآثار المترتبة على نجاح قطاع النفط والغاز، ستعيد ترتيب حجم مساهمات القطاعات الاقتصادية الأخرى، بشكل لم يشهد تاريخ لبنان مثيل له من قبل. وفي حين يعد إقرار قانون الموارد البترولية في المياه البحرية والأحكام الناظمة، واتفاقية الاستكشاف والإنتاج التي جرى استكمالهما إجراءات حاسمة على هذا الصعيد، لكنّها مع ذلك، تبقى غير كافية لبناء قطاع صلب على المدى الطويل. إذ ينبغي تعديل قوانين أخرى، ولا سيما قانون الضريبة على دخل الشركات، من أجل تضمينها الخصائص المميزة لهذا القطاع.

يتّصف هذا القطاع بسمات خاصّة، فموارد النفط والغاز غير متجدّدة وهي مملوكة للدولة، كما أنّها تحتزن قدرة عالية على توليد الربح الاقتصادي. هذه الخاصية تشكل الأساس المنطقي للمطالبة بحصة أكبر للدولة من عائدات النفط

يُشكّل النظام المالي للأنشطة البترولية أحد أهم ركائز هذه العملية. ذلك أنه النظام الرئيسي الذي يرسم أطر لتقاسم الثروة الهيدروكربونية المحتملة بين الحكومة والمستثمرين، أضف إلى ذلك أنه أحد أهم أدوات الحكومة لتحقيق أهدافها المنشودة في قطاع صناعة النفط. وينبغي لهذه الأهداف أن تكون محددة بوضوح وبشكل متّسق مع سياسات البلد الأوسع نطاقاً في مجالي الطاقة والاقتصاد، والتي تحتاج بدورها إلى أن يجري تحديدها على نحو سليم. وفي الواقع، فإن كل هذه الأمور في لبنان ما يزال يكتنفها بعض الغموض.

الحكومات والمستثمرون

تركّز الأطراف الرئيسية الفاعلة في مجال استكشاف البترول وإنتاجه، أي الحكومة من جهة، وشركات النفط، من جهة أخرى، كل على مصالحها وتعمل على تحقيق أهدافها التي هي بالإجمال أقرب إلى التنافس منها إلى التكامل. وفي حين تسعى الحكومات عادةً إلى حصد إيرادات عالية من الأنشطة المرتبطة بالغاز والنفط، تريد الشركات ضمان مستوى ملائم وكافٍ من الربحية يمكن التنبؤ به في أعمالها. وبما أن الموارد المتوفرة للمستثمرين محدودة، بوجه الإجمال، والفرص السانحة أمامهم تفوق الموارد المالية والبشرية المطلوبة لتطويرها، كان لا بدّ لهم من تحديد الأولويات، علماً أنّ المستثمر العقلاني عادة ما يقوم بتخصيص الموارد اللازمة لتلك الفرص التي تعود بأفضل إيرادات على المدى الطويل والتي تتمتع بكفاءة رأس مال عالية.

تتداخل إذاً الاعتبارات التجارية البحتة مع سواها من الاعتبارات غير التجارية في عمليات تقييم مدى تنافسية وجاذبية المنطقة النفطية. ويسعى المستثمرون إلى تحقيق إيرادات معقولة في ظلّ مستوى مقبول من المخاطر. فلدى تقييم فرصة ما، يُجري المستثمر مقارنة بين النفقات المرتقبة والمردود

المحتمل. وتشمل عملية التقييم دراسة عوامل عديدة مثل الإمكانيات الجيولوجية، والآفاق التجارية، والمخاطر السياسية، والشروط الضريبية بالتأكيد. وفي المحصلة، يصبح في إمكانه ترتيب الفرص تبعاً لمحفظة استثماراته العالمية.

تهدف الحكومات، ولاسيما في السنوات الأولى لاستثمار حوض نفطي ما، إلى جني إيرادات بمجرد أن يبدأ الإنتاج. ومع أن تعظيم الإيرادات الضريبية يبقى الهدف الأساسي بالنسبة للدولة، إلا أن غالبية الحكومات تتطلع إلى تحقيق أهداف أبعد من ذلك بكثير. وتشمل هذه الأهداف التالي: (١) تأسيس شركة نفط وطنية، (NOC) national oil company؛ (٢) الحصول على التكنولوجيا المناسبة وتطبيقاتها؛ (٣) التدريب وفرص العمل؛ (٤) التزام المستثمرين بتلبية حاجات السوق المحلي من النفط أو الغاز (DMO) domestic market supply obligations، (٥) تطوير واستعمال سلسلة التوريد للنفط والغاز المحلية، بالإضافة إلى زيادة الاستثمار إلى حد أقصى وتطوير البنى التحتية.

تؤدي هذه التطلعات إلى تكبيد المستثمرين تكاليف إضافية. فعلى سبيل المثال، يعدّ تعزيز فرص العمالة المحلية من الأهداف المشروعة والمشاركة للحكومات. إلا أنه من غير المرجح توفر كامل البنى التحتية اللازمة والدعم اللوجستي المحليين في السنوات الأولى من عمر حوض نفطي ما. وغالباً ما يؤدي الضغط الحكومي للمساهمة في إنشائها إلى زيادة التكاليف التي يتكبدها المستثمر.

ينطبق الأمر نفسه على إيرادات النفط حيث تحاول كل من الحكومات والشركات النفطية ضمان الاقتسام العادل لإيرادات النفط والغاز. لكن، المشكلة الأساسية تكمن في ضبابية مفهوم العدل أو تباينه لدى الطرفين. ونظراً لعدم وجود مقياس موضوعي لتقاسم الثروات الاقتصادية بين مختلف الجهات المنخرطة في الأنشطة البترولية، من المتوقع أن يطول الجدل والتوترات بين المستثمرين والحكومة.

يمكن للأنظمة المالية، على اختلافها، أن تؤدي نفس النتائج المتوخاة على صعيدي الضوابط والأثر الاقتصادي الإجمالي

بالنسبة إلى الحكومة، من المهم تحقيق توازن بين تحصيل أكبر قدر من الإيرادات من جهة، وتشجيع واستدامة الاستثمار في صناعة الاستكشاف والإنتاج من جهة ثانية. ويعتبر النظام المالي، بالنسبة للحكومة، الأداة التي تسمح بتحديد هذا التوازن، أو تعديله عند اللزوم.

النظام المالي

يعتبر تصميم النظام المالي عاملاً حاسماً لدى تقييم مدى تنافسية وجاذبية أحواض النفط والغاز، ومع ذلك، غالباً ما يساء فهم العناصر التي يشملها هذا النظام.

بالطبع، تُمثّل الضريبة على دخل الشركات المكوّن الأساسي لهذا النظام، لكنّها لا تعدو كونها مجرد واحدة من مجموع الأدوات الضريبية وشبه الضريبية المتعددة التي تُشكّل النظام المالي للأنشطة البترولية في أي بلد. ويأخذ المستثمرون في الاعتبار التفاعل بين مجمل هذه الأدوات لدى تقييمهم جاذبية الاستثمار في بلد ما.

ثمة مكونات ضريبية تقليدية تدخل في تكوين معظم الأنظمة الضريبية في العالم، ومنها الإتاوة (حقوق الملكية - royalty)، وضريبة ريع الموارد، والضريبة على الشركات، وأرباح وتكاليف أنشطة النفط/الغاز وهذه كلها معروفة للعاملين في مجال صناعات الاستكشاف والإنتاج.

ومع ذلك، هناك مجموعة واسعة من الالتزامات التجارية والتنظيمية المفروضة على المستثمرين، والمعروفة بدرجة أقل، والتي على الرغم من أنها لا تحمل صفة الضرائب، تُعتبر في الواقع مطابقة لها من منظور تبعاتها الاقتصادية. وتعود هذه الالتزامات بمنافع إضافية على الدولة، وهي تشمل: (١) مشاركة الدولة، (٢) المنح التي تدفع للدولة المضيفة عند التوقيع على الاتفاقية أو عند اكتشاف النفط أو الغاز والبدء بإنتاجه، (٣) تطويق الموارد (ring fencing)*، (٤) الاستهلاك، (٥) التزامات المستثمرين بتلبية احتياجات السوق المحلي، (٦) والضريبة على أرباح رأس المال التي تؤثر مباشرة في ربحية المشاريع.

فعلى سبيل المثال، تخضع حالياً جميع قطاعات الاقتصاد في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، باستثناء قطاع النفط والغاز، إلى ضريبة على الدخل تبلغ معدلاتها الوسطية حوالي ٢٠ في المائة، مقارنة بمعدل ٣٠ في المائة في عام ٢٠٠٠. أما في قطاع النفط والغاز، فتتراوح معدلات حصة الحكومة بالمتوسط - أي حصة إيرادات الحكومة من التدفقات الصافية النقدية للمشاريع النفطية والغازية - بين ٦٥ و ٨٥ في المائة.

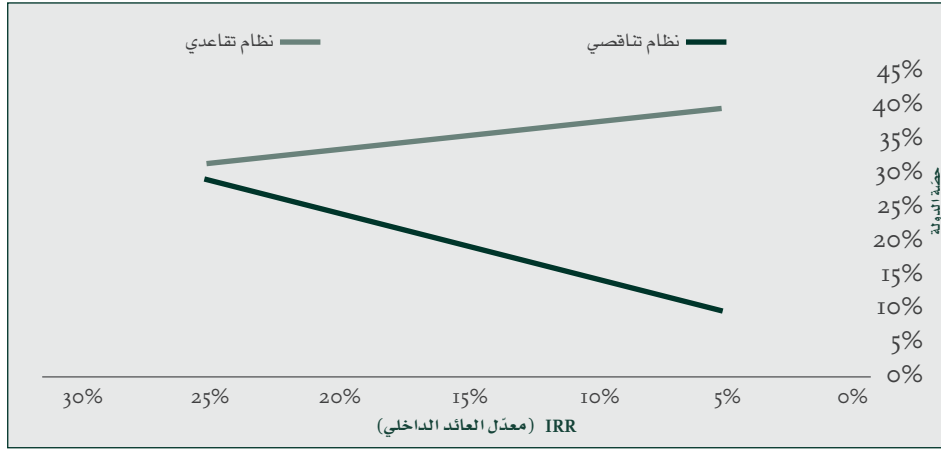
يُتصف هذا القطاع بسمات خاصّة، فموارد النفط والغاز غير متجدّدة وهي مملوكة للدولة، كما أنّها تحتزن قدرة عالية على توليد الربح الاقتصادي. هذه الخاصية تشكل الأساس المنطقي للمطالبة بحصة أكبر للدولة من إيرادات النفط. بالإضافة إلى ذلك، هناك الكثير من المخاطر وأوجه من عدم اليقين على طول سلسلة الامداد للنفط والغاز (الاستكشاف والإنتاج، النقل والتخزين، التكرير والمعالجة، النقل والتسويق والتوصيل إلى المستخدم النهائي). ولعلّ أهمّها هي الجوانب المتصلة بجيولوجيا البترول وبالخصائص المحددة لحقول نفط وغاز معيّنة، وكذلك بإيرادات الاستثمار.

يُجري المستثمر مقارنة بين النفقات المرتقبة والمردود المحتمل. وتشمل عملية التقييم دراسة عوامل عديدة مثل الإمكانيات الجيولوجية، والآفاق التجارية، والمخاطر السياسية، والشروط الضريبية بالتأكيد

عادة، تتركز تكاليف المشاريع البتروليّة في مراحل المشروع الأولى، فيما تطول المهل الزمنية التي تفصل بين الاستثمار في هذه المرحلة وتحقيق أولى الإيرادات. وقد تطول هذه المهلة لسنوات عدّة، لا بل لعقود. أي أنه يمكن لهذه المهلة بعد إنجاز مراحل الاستكشاف الأولية لمكان النفط والغاز وصولاً إلى مرحلة الإنتاج الأولى، أن تدوم أكثر من ٣٠ عاماً. وبالتالي يجب أن يأخذ تصميم النظام المالي بعين الاعتبار هذه السمات كافة. المستثمرون يفضلون إجمالاً الأنظمة التي ترتب عبء مالي أقل في البداية، والتي تأخذ بمبدأ التكلفة التصاعدي (progressive) المرتبط بمعدلات الربح. أمّا الأدوات الأخرى، مثل الإتاوات، والمنح، ومشاركة الدولة المدفوعة، وسقف الاسترداد المنخفض الكلفة، فتتميل إلى إطالة أمد تحقيق المردود المالي وتجعل النظام الضريبي أكثر تناقصاً (regressive). غير أن هذه الأدوات تمكّن الحكومة من تحصيل إيرادات بمجرد أن تبدأ عملية الإنتاج، على عكس الأدوات المربوطة بمعدل الربح. لذلك، غالباً ما يقع الاختيار على مزيج من أدوات متعدّدة تلي أهداف الحكومة والمستثمرين على حدّ سواء.

(* تطويق الموارد أو فصل الموارد أو التحوط الضريبي (Ring fencing): هو المبدأ الذي لا يسمح بإجراء مقاصة بين الإيرادات الضريبية المتأتمية من بلوك معين والأعباء القابلة للتزليل المتكبدة في بلوك آخر (المحرر).

الشكل رقم (١)
النظام التصاعدي مقارنةً بالنظام التناقصي



نظام الامتياز أو الترخيص والنظام التعاقدى

تنقسم الأنظمة المالية للنفط والغاز إلى نوعين أساسيين هما: (١) نظام مبني على أساس الامتياز (Concessionary) أو الترخيص، و(٢) نظام مبني على أساس تعاقدى (contractual).

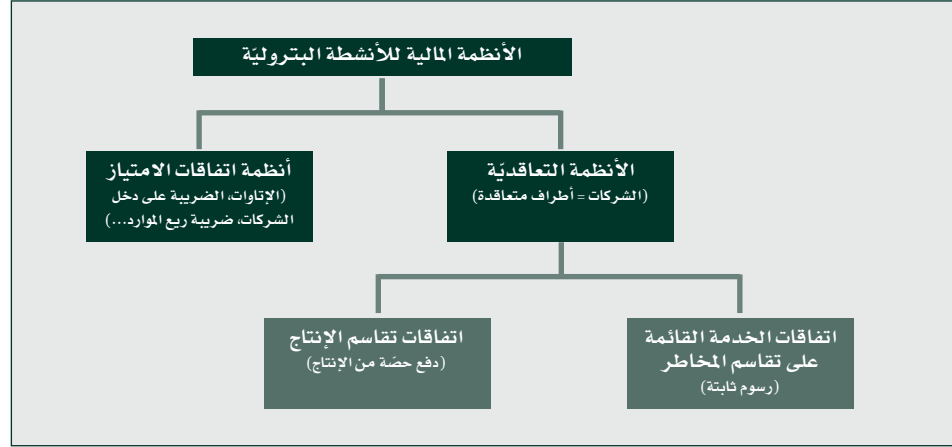
نشأ نظام اتفاقات الامتياز في بدايات الصناعة النفطية (أواسط القرن التاسع عشر) وهو لا يزال سائداً في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD). أما النظام التعاقدى فقد ظهر في أواسط القرن العشرين، وقد شكّل إجمالاً الخيار المفضل بالنسبة إلى البلدان النامية. تعتمد كلٌّ من المملكة المتحدة، وأستراليا، وكندا، والولايات المتحدة الأميركية، والنرويج، على سبيل المثال، نظام اتفاقات الامتياز، والذي يحقّ للشركات بموجبه امتلاك النفط المستخرج. بينما اختارت بلدان مثل أنغولا وأذربيجان ونيجيريا والعراق النظام التعاقدى والذي بموجبه تحتفظ الحكومة بحقّ ملكيّة البترول المنتج. بالتالي، تبقى الأنظمة التعاقدية واسعة الانتشار في البلدان النامية. في هذا السياق، اختار لبنان أن يعتمد النظام التعاقدى الشائع عموماً على مستوى المنطقة ككلّ.

يعتبر تصميم النظام المالي عاملاً حاسماً لدى تقييم مدى تنافسية وجاذبية أحواض النفط والغاز، ومع ذلك، غالباً ما يساء فهم العناصر التي يشملها هذا النظام

وبالنظر إلى أنّ أنظمة الامتياز الحديثة تشمل مزيجاً متنوعاً من الإتاوة، والضريبة على الدخل، وضريبة ريع الموارد، فهي تُعرف أيضاً بـ أنظمة الإتاوة والضرائب (Royalty and Tax Systems (R&T). وتبقى الخصائص الأساسية لأنظمة اتفاقات الامتياز في قطاع النفط والغاز متشابهة، بينما تختلف الشروط والمكونات الضريبية كثيراً، ومن المرجح جداً أن تتطوّر مع مرور الوقت ونضوج الحقول والأحواض.

الشكل رقم (٢)

الأنظمة المالية للأنشطة البترولية



تُعيّن الحكومات بموجب الأنظمة التعاقدية النموذجية، وعلى غرار النموذج المعتمد في لبنان، الشركة النفطية كجهة متعاقدة لإنجاز العمليات في منطقة ترخيص معينة. ومن ثمّ تقوم الشركة النفطية بالعمليات البترولية وفقاً للشروط المدرجة في العقد وتتحمّل المخاطر والتكاليف، فيما توفّر مجمل التمويل والتكنولوجيا في سياق إنجاز العملية.

يوافق الطرفان على أن يغطي المقابل تكاليف الاستكشاف والتطوير في مقابل حصوله على حصة من الإنتاج، أو في مقابل حصوله على مبلغ من المال لقاء خدماته، إذا تكلّلت جهوده بالنجاح. وفي حال حصلت الشركة المتعاقدة على حصة من الإنتاج (بعد اقتطاع حصة الحكومة)، يُعرف هذا النظام باتفاق تقاسم الإنتاج (Production Sharing Contract (PSC) - أو اتفاقية تقاسم الإنتاج production sharing agreement (PSA) - وهو عقد تجاري ملزم بين المستثمر - أي الشركة النفطية العالمية (IOC) - والدولة أو شركة النفط الوطنية. وعندما تُكافأ الشركة المتعاقدة بحصة من الإنتاج، تأخذ نصيبها من النفط عند رأس البئر (delivery point) (نقطة التسليم أو التصدير من المنطقة المشمولة بالعقد).

في حال كانت المكافأة مقابلاً نقدياً، يُسمّى النظام باتفاق الخدمة، حيث أن الشركة، في حال التوصل إلى مرحلة الإنتاج التجاري، تحصل على بدل مالي (غالباً ما يخضع للضرائب) لقاء خدماتها من دون أن يكون لها حق في البترول المستخرج. وتجدر الإشارة إلى أن اتفاقات الخدمة هي الأقل شيوعاً، وهي معتمدة في أقل من عشرة بلدان في العالم.

وكما هي الحال بالنسبة لأنظمة اتفاقات الامتياز، يمكن أن يأخذ تصميم الأنظمة التعاقدية أشكالاً متعددة، مع شروط تعاقدية متباينة بين حوض وآخر وفي الحوض الواحد نفسه. ولكنها في شكلها الأساسي تتضمن: استرداد الكلفة (cost recovery)، وتقاسم الأرباح، وأتعاب الخدمة، والضريبة على الدخل. كما بات من الشائع أكثر أن تشمل هذه العقود أيضاً الإتاوات (حقوق الملكية).

تتحمل الشركة المستثمرة، بموجب الاتفاقات التعاقدية، جميع تكاليف الاستكشاف والتطوير ومخاطرها. ولا يحق لها تلقي أي أجر في حال لم يحدث اكتشاف النفط وبالتالي عدم تطوير أي من الحقول. وفي حال التوصل إلى اكتشاف تجاري يصل إلى مرحلة التطوير، يحق للشركة استرداد تكاليفها عن طريق أخذها حصة من الإنتاج، وهذا ما يُعرف بـ«استرداد الكلفة أو بتروال الكلفة» (cost oil/gas).

يتشابه مفهوم استرداد الكلفة مع النفقات القابلة للحسم للأغراض الضريبية (ما يشمل استهلاك الأصول الرأسمالية) بموجب أنظمة اتفاقات الامتياز. وعلى وجه الإجمال، يشمل ذلك التكاليف غير المستردة والمتراكمة خلال السنوات الماضية والنفقات التشغيلية والنفقات الرأسمالية وتكاليف الانسحاب من المشروع وبعض المحفزات الاستثمارية. وعادةً لا يكون تمويل التكاليف أو نفقات الفوائد كلفة قابلة للاسترداد، على الرغم من أنه بالإمكان غالباً، ترحيل رصيد التكاليف غير المستردة بقيمة أعلى عوض تطبيق الفائدة المنصوص عليها أو بسعر الفائدة المسموح به.

في معظم الحالات، تحدد نسبة ثابتة من مجمل الإنتاج يسمح للمستثمرين استخدامها في السنة الواحدة من أجل استرداد تكاليفهم. وفي حال تخطت التكاليف حد استرداد الكلفة (cost recovery limit)، يؤجل الفارق ليتم استرداده في فترات لاحقة. وعادةً ما يتراوح الحد الأقصى لكلفة الاسترداد بين ٤٠ و ٦٠ في المائة من العائد الإجمالي. يسمح السقف المثبت على تكاليف الأنشطة النفطية للحكومة بتحقيق إيرادات مقدّمة ما أن تبدأ عملية الإنتاج. كما يمكن تثبيت حدود استرداد الكلفة عند معدّل محدد أو متغيّر (قيد المناقصة أو التفاوض). وكلّما كان الحدّ وافر، كلّما تأخرت الحكومة في تحقيق مردودها. في المقابل، قد تؤثر حدود استرداد التكاليف المتدنية سلباً على تطوير الحقول الهامشية.

” هناك مجموعة واسعة من الالتزامات التجارية والتنظيمية المفروضة على المستثمرين، والمعروفة بدرجة أقل، تُعتبر في الواقع مطابقة لها (للضرائب) من منظور تبعاتها الاقتصادية. وتعود هذه الالتزامات بمنافع إضافية على الدولة

بموجب عقد تقاسم الإنتاج، يُطلق على النفط أو الغاز المتبقي بعد أن تسترد الشركة النفطية تكاليفها عبر اقتطاع حصتها من إنتاج النفط أو الغاز، إجمالاً، تسمية بتروال الربح (profit oil/gas). يضمن سقف استرداد الكلفة حداً أدنى من أرباح النفط/الغاز، والتي تتقاسمها الحكومة المضيفة والشركة وفقاً لنسبة مئوية محدّدة مسبقاً ومنصوص عليها في العقد. وقد تكون القسمة ثابتة أو مرتبطة بمقياس مقرون بمعدلات الإنتاج التراكمية أو اليومية، أو بمعدلات الربحية المحقّقة في المشروع (معدّل العائد -ROR- أو عوامل العائدات R-factors).

أما في لبنان، فإن كلاً من سقف استرداد الكلفة، وتقاسم الأرباح، قابلٌ للمناقصة.

بموجب اتفاق الخدمة، وبما أنّ المتعاقد لا يحصل على حصة من الإنتاج فإنه من غير الملائم أن تشمل شروط العقد، مثلاً على مصطلح أرباح النفط، رغم أنه حسابياً غالباً ما يجري اقتطاع حصة من الإيرادات بالطريقة نفسها التي يجري فيها تقاسم الإنتاج بموجب اتفاقات تقاسم الإنتاج.

إلى ذلك، من الممكن إخضاع أرباح النفط/الغاز والبدل المالي الخدماتي إلى الضريبة على دخل الشركات. وفي بعض البلدان مثل قبرص، تدفع الحكومة ضريبة الدخل المفروضة على الشركة المتعاقدة من حصتها الخاصة من أرباح النفط؛ وهذا ما يُسمى بـالدفع بالنيابة عن اتفاقات تقاسم الإنتاج. ويميل غير الأخصائيين في المجال الضريبي إلى الخلط بين هذا الإجراء وإلغاء الضريبة على الشركات.

الخيارات المتاحة

باتت الأنظمة المالية للأنشطة البتروليّة شديدة التطور، وتستعير سمات أساسية من بعضها البعض بحيث أضحى من الصعب تصنيفها وفق مصطلحات محددة، أقله من المنظور الاقتصادي. فعلى سبيل المثال، تُفرض الإتاوات، في أنظمة عقود الامتيازات، كتعويض على نقل ملكيّة النفط المُنتج -من الناحية النظرية على الأقلّ-. لكن الإتاوات تستخدم عملياً لتوفير تدفّق مبكر ومرتبب نسبياً من الإيرادات الضريبية. وكنتيجة لذلك، نجد أنّ الكثير من عقود تقاسم الإنتاج المطبّقة في العالم تحتوي على مكوّن إتاوات أساسي، وإن كان ذلك غير متّسق مع الطبيعة القانونيّة لهذا النوع من العقود، بما أنّ الحكومات تحتفظ لنفسها بكامل حقوق الملكيّة على الإنتاج.

إضافة إلى ما سبق، من الملاحظ أنّ أنظمة امتياز كثيرة، على غرار النماذج المعتمدة في كل من المملكة المتحدة والنرويج، ألغت الإتاوة في محاولة منها لتحفيز الاستثمار في بحر الشمال ذي الموارد النامية. واليوم، يتخطّى عدد الأنظمة المالية الموجودة عدد البلدان المنتجة لهذين الموردتين.

يصنّف الجدول رقم (١) أهم البلدان المنتجة للنفط والغاز بحسب نظامها المالي. وتجدر الإشارة إلى أنّ بلداً واحداً قد يقرر أن يختار أكثر من هيكليّة مالية واحدة في نظام واحد (مثلاً، المملكة المتّحدة) أو أكثر من نظام مالي واحد (مثلاً، ليبيا).

الجدول رقم (١)

الأنظمة المالية المعتمدة في مختلف البلدان

اتفاقيات الخدمة	أنظمة تقاسم الإنتاج	أنظمة الضرائب والإتاوات	
	الجزائر؛ أنغولا؛ الكامبيرون؛ كونغو-برازافيل؛ ساحل العاج؛ مصر؛ غينيا الاستوائية؛ أريتريا؛ أثيوبيا؛ الغابون؛ غينيا بيساو؛ غينيا بيساو-السينغال؛ كينيا؛ ليبيريا؛ ليبيا؛ مدغشقر؛ مالي؛ موريتانيا؛ الموزمبيق؛ النيجر؛ نيجيريا؛ ساو تومي؛ السينغال؛ السودان؛ تنزانيا؛ توغو؛ تونس؛ أوغندا؛ زامبيا	التشاد؛ جمهورية الكونغو الديمقراطية؛ غامبيا؛ الغابون؛ غانا؛ المغرب؛ ناميبيا؛ سيراليون؛ الصومال؛ جنوب إفريقيا؛ تونس	إفريقيا
	٢٩	١١	٤٠

اتفاقيات الخدمة	أنظمة تقاسم الإنتاج	أنظمة الضرائب والإتاوات		
	بنغلادش؛ بروناي؛ كمبوديا؛ الهند؛ الفلبين إندونيسيا؛ لاوس؛ ماليزيا؛ منغوليا؛ ميانمار؛ النيبال؛ باكستان (أوف شور)؛ سريلانكا؛ فيتنام.	أستراليا؛ الصين؛ اليابان؛ نيوزيلندا؛ باكستان (براً)؛ بابوا غينيا الجديدة؛ كوريا الجنوبيّة؛ تايلند	آسيا الهادئ	
١	١٣	٨	٢٢	
	ألبانيا؛ كرواتيا (أوف شور)؛ قبرص؛ مالطا	النمسا؛ بلغاريا؛ كرواتيا (براً)؛ الدانمارك؛ فرنسا؛ ألمانيا؛ اليونان؛ غرينلاند؛ هنغاريا؛ أيسلندا؛ إيرلندا؛ إيطاليا؛ هولندا؛ النرويج؛ بولندا؛ البرتغال؛ رومانيا؛ إسبانيا؛ تركيا؛ المملكة المتّحدة	أوروبا	
	٤	٢٠	٢٤	
	أذربيجان؛ جورجيا؛ كازاخستان؛ قيرغيزستان؛ روسيا؛ تركمنستان؛ أوزبكستان	لاتفيا؛ كازاخستان؛ روسيا؛ أوكرانيا	الاتحاد السوفيّاتي السابق	
	٧	٤	١١	
الإكوادور؛ فتزويلا	أروبا؛ بيليز؛ البرازيل؛ كوبا؛ غواتيمالا؛ غويانا؛ الهندوراس؛ باناما؛ سورينام؛ ترينيداد وتوباغو؛ الأوروغواي	الأرجنتين؛ باربادوس؛ بوليفيا؛ البرازيل؛ كولومبيا؛ الإكوادور؛ فوكلاند/جزر مالفينس؛ البيرو	أميركا اللاتينيّة	
٢	١١	٧	٢٠	
إيران؛ العراق؛ الكويت	البحرين؛ الأردن؛ عُمان؛ حكومة إقليم كردستان؛ سوريا؛ لبنان؛ قطر؛ اليمن	المنطقة المحايدة؛ الإمارات العربية المتحدة؛ إسرائيل؛ قطر	الشرق الأوسط	
٣	٨	٤	١٥	
المكسيك		كندا؛ الولايات المتحدة الأميركيّة	أميركا الشماليّة	
١		٢	٣	
٦	٧٢	٥٦	المجموع ١٣٤	

التقييم السليم

يتساءل البعض إن كان النظام المالي الذي جرى اختياره للبنان هو النموذج السليم والصائب. بيد أنه يمكن للأنظمة المالية، على اختلافها، أن تؤدي نفس النتائج المتوخاة على صعيدي الضوابط والأثر الاقتصادي الإجمالي، بالنظر إلى أسعار نفط وغاز محدّدة. ولا شكّ في أنّ أهميّة تصميم النظام، والتفاعلات بين الأدوات المالية وشبه المالية المختلفة، والتفاصيل المرتبطة بفرض أدوات مالية متعدّدة، من باب التعداد لا الحصر، أكثر أهمية وأثراً من نوع النظام الذي يجري اختياره.

أبعد من ذلك، نقول أن اقتصار تقييم فعالية ومكامن القوة في النظام المالي على نوع ومعدلات الضرائب الأساسية المختارة، يقيد بشكل كبير عملية التقييم، إذ قد تؤدي عناصر عدة، مثل الإعفاءات الضريبية وعملية احتساب القاعدة الضريبية إلى تغيّرات ملحوظة على مستوى الرزم المالية، في حين أن باستطاعة هيكلية وأنظمة مختلفة أن تعطي النتائج نفسها على صعيد الإيرادات والمردود الضريبي.

إضافة إلى ما سبق، ومع تأكيدنا على أهمية الحصة الإجمالية للحكومة، فإنّ توقيت تفعيل الأدوات الضريبية المفروضة على المستثمرين، وبالتالي تأثيرها على مردودهم، هو على نفس القدر من الأهمية. ولا بدّ كذلك من التنبّه دوماً إلى الأوضاع القائمة في منطقة موارد النفط والغاز. فقد لا يكون حصول الحكومة على مستوى مردود مرتفع مبرراً في حالات الاستكشاف العالية المخاطر والتطوير عالي الكلفة، أو في تلك المناطق التي يعتبر مخزونها المتبقي من البترول متواضعاً. عموماً، يمكن المحافظة على مردود حكومي مرتفع إذا كان الحوض يحتوي على إمكانات ضخمة ويبشّر بإيرادات عالية، وهذه اعتبارات تتسم بأهمية خاصة بالنسبة للشركات النفطية الكبيرة.

من الخصائص الهامة الأخرى للنظام المالي، الثبات والتبسيط. فالأنظمة المبسطة تخفّض من الأعباء الإدارية. ويساعد النظام الضريبي الذي يسهل فهمه وتطبيقه وإدارته في جباية الضرائب على قاعدة معرفة جيداً. ويساهم في تعزيز الشفافية وتخفيف الأعباء الإدارية، بالنسبة إلى الإدارات والشركات المكلفة بالضرائب على حدّ سواء. وكلّما كانت آليات الحكومة لتحصيل مداخيلها شفافة، كلّما كان المستثمرون على بينة وإطلاع، وكلّما ضاق حيّز سوء الإدارة أو خضوع القرارات لتقدير الإدارات.

تؤثر الأنظمة المالية غير المستقرة سلباً على ثقة المستثمرين في السياسات الحكومية. بالطبع لا يتوقع أحد أن تكون الأنظمة المالية جامدة. فالظروف في أي حوض كان هي في تغيّر مستمر. ولا بدّ من وجود درجة معيّنة من المرونة في أي نظام ضريبي لتمكينه من الاستجابة لتغيرات الظروف، كمدى نمو الحقل، والتطور الحاصل من جراء التغيرات الكبرى في البيئة الخارجية. في المقابل، إذا كان النظام الضريبي متغيّر بشكل لا يمكن توقعه، تتعرّض مشاريع التطوير المستقبلية للخطر نظراً لأن ذلك يزيد من المخاطر المحتملة ويخفّف من القيمة التي يربطها المستثمرون بقنوات الدخل المستقبلية. بالتالي، يوصى بعدم إدخال تغييرات ضريبية خلال فترة تنفيذ المشروع قدر الإمكان. هذا ويتيح تصميم نظام تصاعدي التفاعل التلقائي مع تبدل الظروف مما يعزز قدرة المستثمرين على التوقّع.

يُعتبر التشديد على الاستقرار على نفس القدر من الأهمية بالنسبة للحكومات. فالنظام الضريبي المقترن بمستوى ما من قابلية التوقع والاستقرار يمكّن الحكومات من معرفة حجم الإيرادات التقديري ومتى يمكن ان تحصّل هذه المداخل. وتساعد الإيرادات الحكومية المستقرة على توفّع النفقات بطريقة موثوقة وعلى إعداد الموازنات. وبناء على ما سبق الإشارة إليه حول موضوع الاستقرار، من الضروري بمكان وضع الأمور في نصابها الصحيح منذ بداية العملية من أجل تفادي التغيرات غير المحبّذة.

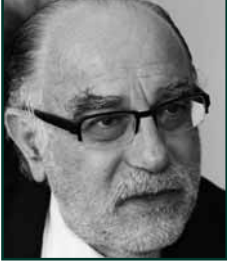
أخيراً، قد يثير موضوع حساس كفرض الضرائب على الصناعة البتروليّة ومشاركة الشركات العالمية في أنشطة النفط نقاشاً سياسياً حاداً، يمكن للأوهام والعقائد السياسيّة الجامدة أن تطغى فيه على المبادئ الاقتصاديّة. غير أن تأسيس قطاع نفط وغاز ناجح يستدعي النظر إلى القضية بموضوعية وإجراء تقييمٍ شامل وشفاف لكافة الأوضاع.



كيف ننقذ لبنان من ثروته النفطية؟*

محمد شطح

وزير المالية اللبناني الراحل



ملخص

يندرج هذا المقال في إطار الجدل الدائر حول كيفية استخدام إيرادات النفط والغاز المستقبلية في لبنان. فهو طالب باعتبار إيرادات الموارد الطبيعية أصولاً مملوكة للشعب اللبناني، وليس مجرد إيرادات ضريبية أو رسوماً تجبئها الدولة مقابل خدمات عامة. ويقترح تبني سياسة توزيع مباشر للإيرادات على المواطنين، مقتضياً بذلك تجربة ولاية أسكا الأميركية الفنية بالنفط.

الكلمات المفتاح

لبنان - عائدات النفط والغاز - النظام الضريبي - التوزيع المباشر لإيرادات النفط - الموارد الطبيعية - محاربة الفقر - العدالة الضريبية - تجربة أسكا.

مقدمة

لقد بات من شبه المؤكد أن المنطقة الاقتصادية البحرية الخالصة للبنان تحتوي على مخزونٍ من المواد النفطية، وبكميات كبيرة على الأرجح، بحسب الاختبارات الزلزالية المتقدمة وتقديرات مصلحة المساحة الجيولوجية في الولايات المتحدة الأميركية United States Geological Survey. ففي ربيع ٢٠١٠، قدّرت هذه المصلحة الموثوق بها كميات الغاز والنفط التي يمكن استخراجها من الحوض الشرقي للبحر الأبيض المتوسط Levant Basin (والذي يشكّل المنطقة الاقتصادية الخالصة للبنان ثلثه تقريباً) بما يساوي نحو ٧٠٠ مليار دولار أميركي وفقاً للأسعار العالمية آنذاك. ومن شأن هذا الرقم التقديري أن يرتفع مع اكتشاف حقول واسعة من الغاز قبالة شواطئ حيفا وجنوبي قبرص. إن حصة لبنان الفعلية (والصافية) من هذه التقديرات الكلية لمخزون حوض الشرق الأدنى لا يمكن تحديدها الآن. وفي أي حال، سينقضي بعض الوقت قبل أن تُترجم الاكتشافات النفطية في منطقتنا الاقتصادية الخالصة إلى عائدات للخرينة اللبنانية. بيد أن الأمر بات شبه محتم: فلبنان سينضمّ إلى نادي الدول المنتجة للنفط والغاز، وسيحصد من ثمّ كميات كبيرة من الأموال في المستقبل من جرّاء بيع موارده الطبيعية.

(*) قبل وفاته بفترة قصيرة، كتب وزير المالية والاقتصادي البارز د. محمد شطح هذا المقال الذي عرض فيه وجهة نظره في كيفية استخدام إيرادات النفط والغاز المستقبلية في لبنان. نُشر هذا المقال في جريدة المستقبل - الجمعة ١١ أيار ٢٠١٢ - العدد ٤٢٢٧ - شؤون لبنانية - صفحة ٩، ونعيد نشره في هذا العدد الخاص من مجلة السادسة، ومحوره موضوع إدارة قطاع النفط والغاز وتأثيراتها على المالية العامة، كوجهة نظر أخرى حول سبل مقارنة هذا الموضوع (المحرر).

إن التركيز الآن هو كما يفترض أن يكون على اتخاذ الخطوات القانونية والفنية والإدارية لدفع هذه العملية الطويلة والمضنية قدماً، لا سيما أن الكثير من الوقت قد أُضيع. غير أنه من غير المبكر بتاتاً التفكير في ما يشكّل برأيي مسألة أساسية تتعلق بإيرادات النفط والغاز المستقبلية.

التوزيع المباشر والمتساوي لعائدات النفط وتعزيز العدالة في توزيع العبء الضريبي

عادة ما يكون الجواب التلقائي على سؤال كيف يجب استخدام إيرادات لبنان من بيع النفط والغاز، بأن تستخدم الحكومة هذه الأموال لتقليص الدين العام كأولوية، ولزيادة إنفاق القطاع العام الاستثماري على البنية التحتية أيضاً إذا أمكن.

لكن المسألة ليست في ما إذا كان من الواجب تخفيض العجز المالي والدين الحكومي على نحو تدريجي، وكذلك تطوير البنية التحتية في لبنان، بل يكمن السؤال في ما إذا كان الخيار السليم يتمثل في استخدام الخزينة اللبنانية إيرادات النفط والغاز بالذات لتمويل هذا الإنفاق الحكومي، بدلاً من أن تذهب بالدرجة الأولى إلى أصحابها الحقيقيين.

إن مسألة التوزيع المباشر والمتساوي لعائدات النفط والغاز لا تتعلق فقط بالعدالة في توزيع العبء الضريبي (...). إذ يمكن أن يشكل أداة فاعلة في مكافحة الفقر

والجواب الأكيد هو أن إيرادات لبنان من النفط والغاز يجب، من حيث المبدأ، أن تُوزع على كل الشعب اللبناني بشكل مباشر ومتساوٍ.

ينطلق هذا المبدأ من طبيعة الأموال المتأتية من بيع الموارد الطبيعية، فهي ليست عائدات ضريبية أو رسوم تجبئها الدولة مقابل خدمات عامة، بل أموال تتلقاها الدولة جِزَاء بيع أصول يملكها كل الشعب اللبناني بحصص متساوية. إن الدولة مؤتمنة على إدارة هذه الأصول الطبيعية بالنيابة عن أصحاب الحق، أي المواطنين اللبنانيين، بما في ذلك بيع هذه الأصول. وهي بالتأكيد بحاجة إلى موارد مالية لإنجاز مهامها وتخفيض ديونها. ولكن الحصول على تلك الموارد المالية التي تحتاج إليها الخزينة يجب أن يتم على أساس توزيع منطقي ومنصف للأعباء يُحدِّد النظام الضريبي. إن الأنظمة الضريبية تختلف من بلدٍ إلى آخر وهي غالباً ما تكون موضع جدل واختلاف بين الأحزاب السياسية. غير أن هذه الأنظمة، بما فيها النظام الضريبي اللبناني، تستند إلى تصاعديّة العبء الضريبي كمبدأ أساسي. فَمَنْ كان دخله واستهلاكه كبيراً، يجب أن يتحمّل حصة أكبر من عبء تمويل احتياجات الخزينة، وبالتالي يجب أن يخضع لضريبة أكبر، ليس فقط بالقيمة المطلقة للضريبة بل أيضاً في معظم الأحيان كنسبة مئوية من الدخل أو الإنفاق. فمن الإنصاف أن يدفع الأثرياء ضرائب أكثر من الفقراء.

العديد من الدول التي تُكتشف فيها موارد طبيعية كبيرة، ينتهي بها الأمر إلى أن تسوء أحوالها بدلاً من أن تتحسن

وماذا إذن عن عائدات الغاز والنفط (التي هي ملك الشعب اللبناني)؟ أليس من المنطق والعدالة أكثر أن تُوزع هذه العائدات على اللبنانيين بحصص متساوية ومن ثم تُطبَّق الضريبة التصاعديّة على مجمل دخلهم واستهلاكهم عوضاً عن مصادرة تلك الحصص من الشعب اللبناني، أثرياء وفقراء، قبل أن تصل هذه الأموال إلى أيدي أصحابها الحقيقيين؟

الجواب هو ببساطة: نعم.

إن إيرادات لبنان من النفط والغاز يجب، من حيث المبدأ، أن تُوزَّع على كل الشعب اللبناني بشكل مباشر ومتساوٍ

مهما بدا هذا الأسلوب جذرياً للوهلة الأولى، فإن التوزيع المباشر لعائدات الموارد الطبيعية على كافة اللبنانيين هو أكثر منطقي وإنصافاً. بل إن من غير المنطقي ومن الظلم أن تحتفظ الدولة بهذه العائدات لنفسها، حتى ولو كان هذا الاستعمال لغايات جيدة (كتخفيض الدين العام) وعبر حكومة لا توسم ولا يعزى إليها أي إهدار أو فساد.

فلنأخذ على سبيل المثال أسرتين لبنانيتين، إحداهما ذات دخل سنوي يعادل عشرة آلاف دولار أميركي والأخرى تتمتع بدخل قدره مئة ألف دولار. ولنفترض أن عائدات النفط والغاز الكليّة ستبلغ سنوياً ما مجموعه ثلاثة مليارات دولار، وأن ثمة في لبنان نحو مليون أسرة، ممّا يجعل نصيب كل واحدة ثلاثة آلاف دولار (أرقام العائدات هي للدلالة فقط). إن احتفاظ الدولة بكامل عائدات النفط والغاز وعدم توزيعها يعادل فرض ضريبة بنسبة مئة في المئة على حصة كل أسرة من تلك العائدات. فهل من العدل أن تُصادر الدولة مبلغ ثلاثة آلاف دولار كضرائب إضافية من العائلة ذات الدخل البالغ ١٣ ألف دولار ومن الأخرى ذات الدخل البالغ ١٠٣ آلاف دولار على حدّ سواء؟ الجواب قطعاً: كلا. إن النظام الضريبي يجب أن يوزَّع العبء على أساس دخل اللبنانيين وإنفاقهم بعد تلقي كل منهم حصته من تلك العائدات. من هنا فإن فرض ضريبة بنسبة مئة في المئة على هذا المكوّن من دخل المكلفين هو في المبدأ أمر مجحف للغاية، وهذا صحيح بغض النظر عن مدى تصاعدية النظام الضريبي أو فاعليته. فإذا كانت العائلة ذات الدخل البالغ مئة ألف دولار لا تدفع ضرائب دخل أكثر بكثير من تلك ذات الدخل البالغ عشرة آلاف دولار بسبب شوائب النظام الضريبي وعدم فاعليته، فإن الدولة تزيد هذا الإجحاف إجحافاً بأن تفرض الضريبة نفسها (أي مئة في المئة) على كامل مبلغ الثلاثة آلاف دولار العائد للأسرتين.

انعكاسات أخرى للتوزيع المباشر والمتساوي لعائدات النفط والغاز

بيد أن مسألة التوزيع المباشر والمتساوي لعائدات النفط والغاز لا تتعلق فقط بالعدالة في توزيع العبء الضريبي، فنّمة انعكاسات إيجابية أخرى لهذا التوزيع، هي بمجملها إيجابية. فالكل متفق على أن الفقر وتمركز الدخل أصبحا مشكلة اجتماعية بل وطنية كبرى. لقد أعطيت أنفاً مثلاً عن عائلة تجني عشرة آلاف دولار سنوياً، إلا أن الكثير من الأسر تجني أقل من ذلك بكثير. والبعض منها ليس لديه أي مدخول مستدام على الإطلاق. إن التوزيع المباشر والمنتظم للأموال على الأسر (وهذه الأموال هي حق لها) يمكن أن يشكل أداة فاعلة في مكافحة الفقر المدقع ويؤدي إلى تحسّن ملموس ومباشر في حياة العديد من اللبنانيين الذين يكافحون لتلبية حاجاتهم الأساسية.

الحكومة، بنتيجة التوزيع النقدي المباشر للعائدات على المواطنين، ستحصل تلقائياً على إيرادات مالية إضافية نظراً إلى ارتفاع مداخيل اللبنانيين وإنفاقهم

ومن ناحية أخرى، فإن الانعكاسات الإنمائية المحتملة للتوزيع المباشر، يجب أن تكون واضحة أيضاً. إن إعطاء دفع إضافي لدخل الأسرة اللبنانية ولقدرتها الشرائية سيساعد في تحفيز الحركة الاقتصادية، وخصوصاً في المناطق التي تعاني الركود والحرمان. كما أن تدفقاً منتظماً ومستداماً لدخل إضافي (ولو كان محدوداً) من شأنه أن يعزز قدرة الأسر على توظيف هذا التدفق (من خلال القطاع المصرفي) في استثمارات صغيرة ولكن منتجة، وهو أمر أكثر صعوبة من دون هذه المدخيل الإضافية.

التوزيع النقدي المباشر للموارد الطبيعية: القابلية للتحقيق وأسئلة ذات صلة

هل يمكن تحقيق التوزيع النقدي المباشر لإيرادات البترول فعلياً؟ هل بإمكان الدولة أن توزع الأموال مباشرة على المواطنين؟ وماذا عن الغش؟ ومن هم أصحاب الحقوق؟ هل يجب توزيع الأموال على جميع اللبنانيين أم على الراشدين منهم فحسب؟

إن تكنولوجيا المعلومات (بما فيها تلك المستخدمة لأغراض التعريف والاتصال والتوزيع) جعلت آليات التوزيع النقدي المباشر ممكنة. وكما هو معلوم، فإن سجلات نفوس اللبنانيين ولوائح الشطب وغيرها من القيود موجودة وهي تُستخدم لأغراض شتى. وبالتالي، ليس صعباً وضع قاعدة بيانات آمنة وقابلة للتدقيق والتحديث دورياً. كما أن إمكانية الانتزاع والغش في المعلومات تُصبح متدنية نظراً إلى أن التوزيع النقدي سيتم بمبالغ متساوية للجميع ولا يعتمد على معايير أو شروط متعلقة بمستوى الدخل يصعب التدقيق في صحتها. أما مسألة ما إذا كان التوزيع يجب أن يشمل الجميع أو الراشدين فحسب، فهو موضوع قابل للنقاش. إن أحد الاعتبارات يكمن في أن يشكّل التوزيع المباشر للعائدات حافزاً غير مقصود لإنجاب عدد أكبر من الأولاد في حال كان التوزيع على الجميع بغض النظر عن العمر. وفي مطلق الأحوال، يتوجب وضع آليات لمعالجة مسألة حقوق الأيتام (من جانب وزارة الشؤون الاجتماعية على الأرجح). إن هذه المسائل مهمة ولكن معالجتها ممكنة، وهي على كل حال لا تُبطل مبدأ عدالة التوزيع النقدي المباشر أو فوائده الأخرى.

وماذا عن الطبيعة المتقلبة لسوق النفط؟ أليس من شأنها أن تسبب تقلبات واسعة غير مرغوب فيها في كمية الأموال الموزعة دورياً على المواطنين؟

هذا ممكن بالطبع، ولكن فقط في حال لم تتم العملية بشكل منتظم وسليم. فمن الضروري وضع سياسات وآليات تضمن استقرار واستدامة الدخل والإنفاق من عائدات النفط والغاز وتقادي مخاطر التضخم، بغض النظر عما إذا كانت الحكومة اللبنانية أم المواطن اللبناني هما من يتلقيان هذا الدخل الإضافي وينفقانه. إن آليات الصناديق السيادية أو صناديق الموارد الطبيعية موجودة في العديد من البلدان لهذا الغرض ومن غير الصعب إنشاؤها وإدارتها.

والسؤال الذي قد يتبادر إلى الذهن هو هل أن مبدأ التوزيع المباشر للأموال ينطبق على عائدات الموارد النفطية فقط دون الموارد الطبيعية الأخرى؟

في المبدأ يجب أن ينطبق التوزيع المباشر على أي مبيعات لأصول الموارد الطبيعية وليس فقط على المواد النفطية. ولكن من الناحية العملية، عندما يكون حجم المداخل صغيراً بالنسبة إلى حجم الاقتصاد وإلى الدخل المتوسط للفرد، قد لا يكون ثمة مبرر كافٍ لاتباع سياسة التوزيع المباشر ووضع آليات لها.

في الحقيقة، إن أفضل مثال للتوزيع المباشر للعائدات هو في ولاية أسكا الأميركية الغنية بالنفط، حيث يتلقى كل مواطن مقيم في الولاية سنوياً مبلغاً نقدياً بقيمة ١٥٠٠ دولار تقريباً من صندوق أسس لهذا الغرض بالتحديد. يدير الصندوق عائدات النفط والغاز بما في ذلك كيفية توزيعها ويتولى توزيع الأموال السنوية على الأفراد بطريقة تضمن استقرارها واستدامتها في الأمد الطويل. وبحسب الجميع، فإن هذا البرنامج كان ولا يزال ناجحاً جداً.

إن الأموال المتأتية من بيع الموارد الطبيعية ليست عائدات ضريبية أو رسوم تجبئها الدولة مقابل خدمات عامة، بل أموال تتلقاها الدولة جرّاء بيع أصول يملكها كل الشعب اللبناني بحصص متساوية

قد يسأل البعض، إذا كانت الحال كذلك، لماذا لم يصبح التوزيع المباشر لعائدات الموارد النفطية ممارسة شائعة دولياً؟ في الواقع، ثمة أعداد متزايدة من الدول، وخصوصاً في أفريقيا، تتبع أو تدرس اتباع سياسة التوزيع المباشر. إلا أنه من غير المستغرب أن لا ترغب الحكومات عادةً في التخلي عن النفوذ والقدرة والهامش التي توفرها عائدات الموارد الطبيعية.

ومن المؤكد أن المصادرة المستترة للعائدات هي وسيلة أكثر ملاءمة للحكومات للحصول على مداخل إضافية مقارنة مع الوسائل الأكثر عدلاً (ولكن أكثر صعوبة). أي الحصول على تلك المداخل عبر النظام الضريبي. كما أن الدائنين الدوليين قد يفضلون أن تحتفظ الحكومات المدينة بعائدات الموارد الطبيعية بيدها لضمان سداد ديونها. فبين الملاءمة والاستسهال والمصالح الكبرى من جهة، وعدالة التوزيع ومحاربة الفقر من جهة أخرى، من السهل التكهّن من يكون الفائز عادةً.

اعتبارات التنمية والحوكمة

إن فكرة التوزيع المباشر لعائدات الموارد الطبيعية، ليست جديدة تماماً، وقد كنت من مؤيديها منذ زمن طويل. ثمة عددٌ متزايد من الخبراء الاقتصاديين واختصاصيي التنمية الذين يؤيدون وجهة النظر هذه. ومن بين هؤلاء على سبيل المثال مارسيلو غويغالي المدير الحالي لبرنامج السياسات الاقتصادية ومكافحة الفقر في أميركا اللاتينية.

وبالإضافة إلى الاعتبارات التي تتعلق بالعدالة والتنمية والحدّ من الفقر، فإن فكرة التوزيع النقدي المباشر عززتها أيضاً مفارقة لافتة أشار إليها العديد من الدراسات، ألا وهي أن الموارد الطبيعية أضحت في الكثير من الدول لعنةً أكثر منها نعمة.

لقد كُتِبَ الكثير عن أسباب تلك الظاهرة ولماذا العديد من الدول التي تُكتشف فيها موارد طبيعية كبيرة، ينتهي بها الأمر إلى أن تسوء أحوالها بدلاً من أن تتحسن. ويعزو البعض ذلك إلى أن إيرادات الموارد الطبيعية تساعد في بعض الأحيان الحكومات المستبدّة والسيئة على البقاء في السلطة؛ وتُسهّل الفساد الحكومي وتفاقمه؛ كما أنها في أحيان كثيرة تضخّم الخلل في توزيع المداخل وفي التباينات الاجتماعية والشعور بالحرمان والتهميش لدى بعض فئات المجتمع. باختصار، من غير المستغرب أن يؤدي سوء استخدام مداخل الموارد الطبيعية إلى تأجج التوترات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بغض النظر عن ارتفاع مستوى الدخل القومي الكلي. من هنا كانت عبارة لعنة الموارد الطبيعية أو لعنة النفط.

إن تكنولوجيا المعلومات جعلت آليات التوزيع النقدي المباشر ممكنة. وبالتالي ليس صعباً وضع قاعدة بيانات آمنة وقابلة للتدقيق والتحديث دورياً

إن التوزيع النقدي المباشر يمكن أن يساهم وبشكل كبير في تقادي الجوانب السلبية لعائدات الموارد الطبيعية أو التخفيف من هذه السلبيات، ويتيح الاستفادة بصورة أكثر فاعلية من الجوانب الإيجابية لتلك الإيرادات.

هل ينبغي أن يشمل التوزيع المباشر كل الموارد الطبيعية؟ ألا يمكن توزيع جزء من العائدات مباشرة على المواطنين على أن تحتفظ الحكومة بالجزء الآخر وتستخدمه لأغراض مفيدة كتخفيض الدين العام وتحسين البنية التحتية؟ هذا النوع من الحل الوسط ممكن طبعاً وربما تتطلبه الواقعية السياسية. ولكن يجب أن نذكر أن الحكومة، بنتيجة التوزيع النقدي المباشر للعائدات على المواطنين، ستحصل تلقائياً على إيرادات مالية إضافية نظراً إلى ارتفاع مداخل اللبنانيين وإنفاقهم. وإذا كان من الضروري زيادة دخل الخزينة بمبالغ أكبر، فيمكن للحكومة أيضاً أن تواكب التوزيع المباشر للعائدات بزيادة ضرائب الاستهلاك مثلاً، بحيث تحصل الخزينة على مبالغ إضافية ولكن بطريقة أكثر إنصافاً، تبقى لذوي الدخل المنخفض الجزء الأكبر من حصصهم من العائدات، مما يعني أن أي جزء من مردود النفط والغاز تصادره الدولة مسبقاً، أي قبل التوزيع، يجب ألا يُشكّل الجزء الأكبر من العائدات.

خاتمة

قد يعتبر البعض أن الدعوة إلى التوزيع المباشر لمداخيل لبنان من النفط والغاز من شأنه أن يحرم الدولة مصدر قوة. لكنهم مخطئون، ذلك إن تعزيز قوة الدولة هو بالفعل هدف أساسي، بل هو القضية الأساس. هناك حاجة إلى دولة قوية وذات سلطة فعلية؛ دولة يُسَمَح لها بالقيام بمهامها؛ دولة نزيهة تساهم في إحلال العدالة الاجتماعية. ولكن هل النقص في الأموال هو السبب الحقيقي الذي يُبقي الدولة ضعيفة وغير فاعلة، أم أن تآكل النظام واستضعاف مؤسسات الدولة في لبنان هما من أسباب ضعفها المالي وليس من نتائجه؟ هل أن تقديم أموال الموارد الطبيعية إلى الدولة على طبق من فضة سيُشكّل دواءً لعللها ويحدّ من إمكانيات الهدر أو الفساد في أوصالها؟ هل أن الذين يمسون حقيقة بمكامن السلطة في الدولة سيفسحون المجال أمام مؤسسات الدولة كي تعمل بشكلٍ طبيعي وفاعل؟ وهل أن الدولة ستدير حقوق الناس من عائدات بيع الموارد الطبيعية بشكل أفضل من أصحاب الحقوق أنفسهم؟

قد تبدو هذه الأسئلة سابقة لأوانها لبعض الشيء بما أن بعض الوقت سينقضي قبل أن تبدأ أموال النفط والغاز بالتدفق علينا. ولكن الكثيرون في لبنان بدأوا يتساءلون عمّا سيعنيه هذا المنّ والسلوى القادم من السماء (أو من قعر البحر على الأصح). وآخرون ربما يفركون أيديهم بانتظار الدجاجة التي ستبيض لهم ذهباً وتغني الدولة عن ضرورة الإصلاح ومشقاته. إن فكرة التوزيع النقدي المباشر للعائدات قد لا تعجب الكثيرين، ولكنها تستحق أن تُدرس جدّياً لعلها تساعدنا في أن ننقذ لبنان من نفطه وغازه الموعودين، وأن نضمن أن موارده الطبيعية لن تكون لعنة، بل نعمة لجميع أبنائه.



صندوق سيادي للبنان: توصيات أولية*

إريك لو بورنيو

خبير اقتصادي بارز في البنك الدولي (WB)

إبراهيم الجمالي

أستاذ في علم المالية في الجامعة الأميركية في بيروت (AUB)



ملخص

مع تنامي احتمالات الكشف عن مكامن هيدروكربونية في المياه البحرية اللبنانية، دخل لبنان في طور إعداد الإطار المؤسسي لإدارة هذه الموارد. وكانت نقطة البداية لهذا الجهد المنظم صدور قانون الموارد البترولية في المياه البحرية في عام ٢٠١٠، والذي نصّ على أن تودع العائدات المحصّلة من قبل الدولة الناتجة عن الأنشطة البترولية أو الحقوق البترولية في صندوق سيادي.

تستعرض هذه الدراسة تجارب عدة بلدان مع الصناديق السيادية على اختلافها، وارتباطها بجودة الإطار المؤسسي. وتلقي الضوء على بعض ما تخفيه من مخاطر. كما تقترح توصيات أولية للبنان، وأهمها إدماج الصندوق السيادي في نظام الموازنة العامة، مع لحظ بعض المرونة في القواعد العمالية (operational) أو مرونة محدودة - من دون رصد عائدات لأبواب إنفاق معيّنة - أو مع رصد محدود - ومن دون إنفاق من خارج الموازنة، تماشياً مع استراتيجية الاستثمار العامة، ومبادئ الشفافية والمساءلة.

الكلمات المفتاح

لبنان - قانون الموارد البترولية في المياه البحرية - الصندوق السيادي - جودة الإطار المؤسسي - مدركات الفساد - مخاطر كامنة - مرونة محدودة للقواعد التشغيلية - المبادئ والممارسات المعتمدة للحوكمة (GAPP) - إدماج عائدات الصندوق في نظام الموازنة العامة.

مدخل

رجّحت دراسات حديثة احتمالات تواجد كميات وافرة من الموارد الهيدروكربونية في مياه لبنان البحرية. وأظهر مسح سيزمي ثلاثي الأبعاد للمياه الإقليمية وللمنطقة الاقتصادية الخالصة للبنان، احتواءً مياه لبنان على موارد هيدروكربونية (الغاز الطبيعي بشكل أساسي)، بما يعادل أضعاف أمثال ناتجه المحلي الإجمالي السنوي وفي حال تحقّق هذه الاكتشافات، سيحتاج لبنان إلى ما بين خمسة أو

(* هذا المقال هو ترجمة للنص الإنكليزي الأصلي. بالإمكان الاطلاع على النص الإنكليزي على موقعنا:

<http://www.institutdesfinances.gov.lb/english/listing.aspx?pageid=1533>

يوجّه الباحثان تحية شكر وتقدير إلى زملائهما في البنك الدولي التالية أسماؤهم: سامر متي، وسام حركة، كيفين كيري، وإلى المشاركين في المنتدى الاقتصادي العربي لعام ٢٠١٢، الذي نظمه البنك الدولي، وإلى طلاب كلية عليان لإدارة الأعمال في الجامعة الأميركية في بيروت على الملاحظات والأسئلة والاقتراحات القيّمة التي قدموها بعد الاطلاع على مخطوطة أولية لهذه الدراسة. إن الاقتراحات والاستنتاجات المتضمنة في هذه الدراسة لا تعبّر إلا عن آراء كاتبها. وهي لا تعبّر بالضرورة عن آراء البنك الدولي للإنشاء والتعمير/البنك الدولي (IBRD) أو المؤسسات التابعة له، أو المدراء التنفيذيين للبنك الدولي أو الحكومات الممثلة فيه.

عشرة أعوام قبل جني عائدات ملحوظة من موارده الهيدروكربونية. في هذه الأثناء، ثمة قرارات حرجة ينبغي اتخاذها باكراً في حلقة التنقيب عن النفط والغاز. وهي تشمل إنجاز اتفاقية الاستكشاف والإنتاج، التي تتحكم تعاقدياً بتدفق العائدات إلى خزينة الدولة. ولا شك في أن النجاح في إبرام اتفاقية منصفة يعدّ شرطاً مسبقاً لحصول لبنان على مردود ملموس من الإيرادات.

تتطوي الاكتشافات النفطية والغازية، بالنسبة للبنان، على فرص جديدة مثلما تطرح تحديات. تشمل هذه الفرص إمكانية مدّ معامل توليد الطاقة الكهربائية في لبنان بالغاز الطبيعي، بدّل الاعتماد على المحروقات المستوردة (الفيول وأويل والغاز أويل) الأكثر كلفة سيّما وأن معامل الكهرباء في لبنان غير مُصمّمة للعمل على الفيول، وإمكانية أن يغدو لبنان مصدراً للطاقة الكهربائية وذلك على حسب حجم الاكتشافات الهيدروكربونية. لكن التاريخ يشير أيضاً إلى طيف من التحديات التي تواجه بلدان عديدة في أعقاب اكتشافات مماثلة، على الصعيدين السياسي والمؤسّساتي مثلما على صعيد حوكمة هذا القطاع وإدارة عائدات هذه الموارد.

يمكن التحدي الاقتصادي الشائع في تعرّض الدول التي تستفيد من طفرة هائلة يتيحها الثراء الغير المتوقع في الموارد، للإصابة بالمرض الهولندي

تبرز تحديات الحوكمة بنوع خاص، بحكم واقع الإطار المؤسّساتي اللبناني وضعف المؤسسات، والقابلية للنزاع الأهلي (فعلى سبيل المثال، يحتل لبنان المرتبة ١٢٧ على قائمة ١٧٥ دولة على صعيد مؤشر مدركات الفساد (corruption perception index). وإزاء هذه التحديات، عمد لبنان- من خلال هيئة إدارة قطاع البترول التي أنشئت عام ٢٠١٢- إلى البدء في إرساء إطار قانوني ناظم للتراخيص والاستكشافات. ولقد عبّر المستثمرون عن اهتمامهم ورغبتهم في المشاركة في أعمال التنقيب عن موارد لبنان البحرية الكامنة.^(١)

يتبيّن بالدليل النظري والعملي أن البلدان التي تتمتع بظروف تؤسس لانطلاقة جيدة قادرة أكثر من سواها على الاستفادة من الثراء غير المتوقع (windfalls) الذي تتيحه الموارد الطبيعية غير المتجدّدة. وقد نبّهت دراسات (نماذج نظرية) إلى القنوات المتعددة التي يمكن من خلالها تدفق عائدات موارد غير متجددة، وغير متوقعة في بلد ما، على اقتصاده وظروف معيشة شعبه. وتشمل هذه الدراسات نمط البحث المتزايد عن الريع^(٢) (Tornell, Lane, و Velasco, 1999)؛ ونمط تقاوم النزاع الأهلي (Besley and Persson, 2008; Caselli and Coleman, 2011; Ross, 2006). كما يتبيّن بالدليل النظري والعملي أن الدول التي تتسم بضعف مؤسّساتها وبالحوكمة السيئة تتأثر سلباً باكتشاف موارد غير متوقعة.

وعليه، وبحكم ضعف لبنان المؤسّساتي وترتيبه المتدنّي على صعيد الحوكمة، فإن المخاوف التي يثيرها اكتشاف هيدروكربوني كبير هي مخاوف مبرّرة. فكما هو مبين في الجدول رقم (١)، يتسم لبنان حقاً بمؤشر مدركات فساد مرتفع، وبضعف مؤسّساته، بما فيه ضعف إنفاذ الأحكام الناظمة. ومثلما هو مبين أدناه، هناك قواسم مشتركة بين لبنان ودول أفريقية وآسيوية عديدة من منطقة المحيط الهادئ، التي تحوّلت فيها الموارد غير المتوقعة من نعمة إلى نقمة. وتعتبر هذه المؤشرات المصحوبة بحوكمة سيئة للقطاع العام، وبمؤسّسات ضعيفة، وبقابلية للنزاع الأهلي/المذهبي لا سيما تلك الناجمة عن تداعيات الأزمة السورية (البنك الدولي، ٢٠١٣)،^(٣) مدعاة للقلق. وهذا يقتضي من لبنان وقفة احترازية وسعياً جدياً لاحتواء آثار تدفق عائدات موارد غير متوقعة تأخذ بعين الاعتبار تجارب البلدان المشابهة والتدابير المعتمدة لتخفيف هذه المخاطر.

الجدول رقم (١)

مؤشري الشفافية وحكم القانون في لبنان

'مشروع العدالة الدولية' - مؤشرات حكم القانون								مؤسسة الشفافية الدولية	
نظام العدالة الجنائية	نظام العدالة المدنية	إنفاذ الأحكام الناظمة	الحكومة المفتوحة	الحقوق الأساسية	النظام والأمن	غياب الفساد	سلطات حكم محدودة	مؤشر مدركات الفساد	
٠.م.٠غ	٠.م.٠غ	٠.م.٠غ	٠.م.٠غ	٠.م.٠غ	٠.م.٠غ	٠.م.٠غ	٠.م.٠غ	163	جمهورية تشاد
0.60	0.66	0.66	0.68	0.73	0.70	0.74	0.74	22	التشيلي
0.49	0.45	0.38	0.47	0.65	0.68	0.42	0.57	127	لبنان
0.79	0.76	0.82	0.84	0.86	0.87	0.94	0.90	5	النرويج
0.40	0.50	0.45	0.41	0.47	0.49	0.39	0.31	127	روسيا

المصدر: يصدر مؤشر مدركات الفساد عن مؤسسة الشفافية الدولية (Transparency International): أما مؤشرات مشروع العدالة الدولية (World Justice Project) فهي تقيس مختلف أوجه حكم القانون (١ هي العلامة الأعلى، وصفر هي العلامة الأدنى).

يكمن التحدي الاقتصادي الشائع في تعرض الدول التي تستفيد من طفرة هائلة يتيحها الثراء الغير المتوقع في الموارد، للإصابة بـ "Dutch disease" (المرض الهولندي). ويشير هذا المصطلح إلى المخاطر الناجمة عن تدفقات عائدات كبيرة، نتيجة استخراج الموارد الهيدروكربونية غير المتوقعة وتسويقها.

يتمثل الخطر الأول في تحفيز الطلب المحلي الإجمالي بما يتجاوز إمكانات الاقتصاد، مما يؤدي ضغوطاً تضخمية تؤدي إلى ارتفاع سعر صرف العملة المحلية الحقيقي نسبةً لأسعار عملات شركاء البلد التجاريين. ويفضي ارتفاع قيمة العملة المحليّة إلى خفض القدرة التنافسية لصادرات القطاعات كافة باستثناء القطاع الريعي، مما يؤدي إلى عجز في الميزان التجاري. ومع أن قطاع استخراج الموارد الريعي يعود على الاقتصاد، وعلى ميزان المدفوعات وموازنة الحكومة، بعائدات كبيرة، إلا أن هذا القطاع لا يتطلب تشغيل أيدي عاملة كثيفة. وفي المقابل، فإن كل خسارة في القدرة التنافسية للقطاع غير النفطي قد تفضي إلى تراجع مستويات تشغيل العمالة في القطاعات التصديرية. ونظراً لكون تصدير الخدمات (بما فيه قطاع السياحة) يحتل أهمية كبرى في الاقتصاد اللبناني، لأسباب عديدة وليس أقلها طاقة تشغيل العمالة في هذا القطاع، قد يؤدي ارتفاع قيمة العملة المحلية إلى خفض القدرة التنافسية لصادرات لبنان (إذ يصبح لبنان مقصداً مكلفاً للسياح)، وتالياً، إلى تراجع كبير في مستويات تشغيل العمالة. من هنا، يُتوقع أن يتم الحد من مخاطر المرض الهولندي على لبنان، في المدى المتوسط على الأقل، من خلال تدفق تدريجي لعائدات الغاز والنفط إلى الاقتصاد اللبناني، بالتوازي مع التوسع التدريجي للطاقة الاستخراجية المتوقعة بعد أعوام.

يفضي ارتفاع قيمة العملة المحليّة إلى خفض القدرة التنافسية لصادرات القطاعات كافة باستثناء القطاع الريعي، مما يؤدي إلى عجز في الميزان التجاري

نصّ قانون الموارد البترولية في المياه البحرية (قانون رقم ١٣٢ تاريخ ٢٤/٨/٢٠١٠). أولاً، على تشكيل هيئة لإدارة قطاع البترول، وثانياً، على أن تودع العائدات المحصّلة من قبل الدولة الناتجة عن الأنشطة البترولية أو الحقوق البترولية في صندوق سيادي. وبناءً عليه، عُيّنّت هيئة إدارة قطاع البترول بموجب

مرسوم وزاري (رقم ٩٤٣٨ تاريخ ٢٠١٢/١٢/٤). وصدر أخيراً مرسوم رئاسي (رقم ١٠٢٨٩ تاريخ ٢٠١٣/٤/٣٠) يحدّد الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية تطبيقاً لقانون الموارد البترولية.^(٤) لكن، أي عمل تشريعي بخصوص الصندوق السيادي لم يبدأ بعد. تتوخّى هذه الدراسة استعراض مختلف أنواع الصناديق السيادية المعتمدة في عدد من البلدان، واستخلاص الدروس المستفادة من التجارب، وتبيان بعض ما تخفيه من مطبّات (pitfalls)، وطرح توصيات أولية صالحة للبنان، تواكب جهوده الرامية إلى إنشاء صندوق سيادي لإدارة عائدات الثروات الهيدروكربونية المرتقبة.

بحكم ضعف لبنان المؤسسي وترتيبه المتدني على صعيد الحوكمة، فإن المخاوف التي يثيرها اكتشاف هيدروكربوني كبير هي مخاوف مبررة

من المعلوم أن غاية صناديق الثروة السيادية هي مراكمة الأصول والاحتياطات المالية بالعملة الأجنبية، وقد تحولت هذه الصناديق إلى كيانات استثمارية مؤسسية عالمية تدير أصولاً تقدّر بتريليونات الدولارات.^(٥) واستناداً إلى تعريف مجموعة العمل الدولية (IWG) للصناديق السيادية، يبلغ مجموع الأصول التي تديرها صناديق الثروة السيادية ما يقارب ٤ تريليون دولار أميركي (Triki and Faye) (راجع الملحق رقم (١)) ومن المتوقع أن تصل هذه الأصول إلى نحو ١٠ تريليون دولار أميركي بحلول ٢٠١٥ طبقاً لتقديرات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD). وبما أن غاية صناديق الثروة السيادية الكبرى هو الاستثمار طويل الأمد، فقد ساهمت هذه الصناديق في استقرار النظام المالي العالمي، غداة أزمة الرهن العقاري العالية المخاطر (Bolton, Samama and Stiglitz, 2013).

ينبغي أن تواكب جهود إنشاء صندوق سيادي للبنان بأدوات السياسة العامة الأخرى الكفيلة بتحقيق أهداف البلد. والأدوات التي ثبتت إسهامها في إدارة عائدات الموارد غير المتوقعة هي التالية: (١) القواعد المالية (fiscal rules)، (٢) قوانين المسؤولية المالية (Financial Responsibility Act) تحقيق توازن الموازنة العامة، (٣) أسعار النفط الخاصة بالميزانية (budgetary oil prices)، (٤) والمشاركة في مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية (EITI). ويستعرض كل من Davis، Ossowski، و Fedelino (2003)، وصندوق النقد الدولي (٢٠١٢)، إيجابيات وسلبيات أدوات السياسة العامة على اختلافها.

الصناديق السيادية: ما هي؟

نص قانون الموارد البترولية في المياه البحرية (قانون رقم ١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٨/٢٤) على أن 'تودع العائدات المحصّلة من قبل الدولة الناتجة عن الأنشطة البترولية أو الحقوق البترولية في صندوق سيادي'

إن صناديق الثروة السيادية هي صناديق، أو كيانات، مملوكة من الحكومات، تحتوي على فوائض الدولة (balance of payments surpluses). تستخدمها الحكومات المركزية بشكل متزايد لحيازة أصول سيادية مثل الأراضي والأسهم والسندات. تحرص الحكومات على إنشائها وتملكها خدمة لأغراض اقتصادية-كليّة عمومية. تتولى صناديق الثروة السيادية إدارة مجموعة من الأصول من أجل تحقيق غايات مالية محددة تتسجم مع الأهداف الأساسية للصندوق. وتستخدم الصناديق استراتيجيات استثمارية متعدّدة، من أجل تحقيق عائد مالي ومن ضمنها حيازة موجودات خارجية. منشأ أصول هذه الصناديق هو عادةً فوائض ميزان المدفوعات، أو عمليات النقد الأجنبي الرسمية، أو عائدات الخصخصة، أو فوائض المالية العامة، أو الإيرادات المحققة من صادرات السلع (نفط، غاز، معادن أو كل هذه مجتمعة). أما بالنسبة للبنان، فتسمح الموارد الغازية والنفطية الكامنة بالشروع في إنشاء صندوق ثروة سيادي لإدارة عائدات صادرات النفط والغاز المرتقبة.

لا تعتبر الأصول التي هي أصلاً في حوزة البنوك المركزية أو المؤسسات المملوكة للدولة من ضمن موجودات هذه الصناديق. كما إن احتياطات العملات الصعبة التي يحتفظ بها البنك المركزي خدمةً لأغراض معهودة كميزان المدفوعات أو السياسة النقدية، وصناديق تقاعد موظفي الدولة، ليست من ضمن موجوداتها. لكن، هذا لا يعني أن البنك المركزي لن يُكَلَّف بإدارة أصولها، نظراً لخبرته الطويلة في إدارة الموجودات. كما أن الموجودات التي تُدار لمصلحة أفراد لا تشكل جزءاً من قاعدة أصول هذه الصناديق.^(١)

بحسب صندوق النقد الدولي (IMF)، وبالاستناد إلى تصنيف مبادئ سانتياغو (Santiago principles taxonomy)، هناك أربعة أنواع من صناديق الثروة السيادية، وهي: (١) صناديق استقرار المالية العامة؛ (٢) صناديق المدخرات ومؤسسات استثمار الاحتياطات؛ (٣) صناديق التنمية؛ (٤) وصناديق احتياطات التقاعد غير المقترنة بالتزامات تقاعدية صريحة. ومع العلم أن المشرعين في لبنان اعتمدوا صندوقاً سيادياً من نوع صناديق المدخرات، فإن لمحة موجزة عن أهداف الأنواع الأخرى من الصناديق، تفيد في توضيح ماهية الدور المنتظر من الصندوق اللبناني، وما لا يمكن أن ينتظر منه.

ينص قانون الموارد البترولية على أن تودع العائدات المحصّلة من قبل الدولة والناجمة عن الأنشطة البترولية أو الحقوق البترولية في صندوق سيادي. وتنص المادة ٣ من هذا القانون تحديداً على التالي:

يحدّد نظامُ الصندوق ونظامُ إدارته الخاصة، ووجهة استثمار وتوظيف واستعمال العائدات بموجب قانون خاص بالاستناد إلى مبادئ وأسس واضحة وشفافة للتوظيف والاستعمال، تحتفظ من خلالها الدولة برأس المال وبجزء من عائداته بمثابة صندوق استثماري للأجيال المقبلة، وتصرف الجزء الآخر وفقاً لمعايير تضمن حقوق الدولة من جهة، بما يجنب الاقتصاد أية انعكاسات سلبية محتملة على المديّن القصير والطويل. وعليه، فإن الهدف من إنشاء هذا النوع من صناديق المدخرات هو إفادة الأجيال الحاليّة والأجيال المقبلة، بالتساوي، من استخراج موارد البلد غير المتجدّدة، عبر تحويلها إلى أصول مالية مُنوّعة.

إن صناديق الثروة السيادية هي صناديق، أو كيانات، مملوكة من الحكومات، تحتوي على فوائض الدولة. تستخدمها الحكومات المركزية بشكل متزايد لحياسة أصول سيادية مثل الأراضي والأسهم والسندات. خدمة لأغراض اقتصادية-كلىة عمومية

نظراً لأفقها الاستثماري الطويل الأمد، تتميز هذه الصناديق بدرجة مرتفعة من مفاضلة المخاطر بالعائد، وبالتالي، تتيح موجوداتها تغطيةً مطلوباتها المستقبلية. ولقد أنشأت دول عدة صناديق مدخرات (مثلاً، جهاز أبوظبي للاستثمار، المؤسسة الليبية للاستثمار، وصندوق الثروة الوطني الروسي). أما الخطر الرئيسي الذي يهدّد هذه الصناديق (أو صناديق المستقبل أو الهبات) فيكمن في عدم بلوغ العائد الحقيقي المستهدف بمرور الوقت.

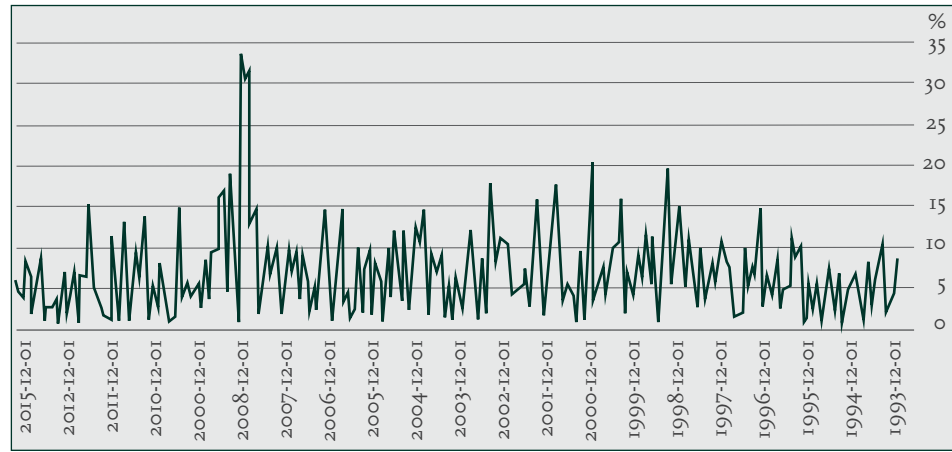
تقلبات أسعار السلع الأساسية، عائدات الصناديق السيادية، والرصيد المالي الأولي لغير الموارد: مقارنات تحليلية

عندما يُنظر إلى السلع الأساسية (commodities) بوصفها نوع من أنواع الموجودات، يتبين أن أسعارها سريعة التقلب (volatile). فكما يشير Gosbodinov وJamali (2013)، تبدي هذه السلع تقلبات مفرطة قياساً بسائر الموجودات المالية كأسعار الفوائد، ومعدلات القطع، وأسعار الأسهم. فعلى سبيل المثال، يلاحظ Burghardt (2008)، أن التقلبات السنوية للعائد على سندات الخزنة الأمريكية الآجلة

لعشرة أعوام (annualized volatilities of the 10-year Treasury note)، ومؤشر ستاندرد آند بورز 500 (S & P 500)، والنفط الخام والغاز الطبيعي هما على التوالي: ٨، ٣، ٧، ٩٪، ٥، ٣٨، ٢، ٦٢٪. ويظهر من الرسمين البيانيين الشكل (١) و (٢) ديناميات المتواليات الزمنية للتقلبات الشهرية (time-series dynamics of the monthly volatilities) لأسواق النفط الخام (WTI)، والغاز الطبيعي، وفقاً لحسابات البنك الدولي.^(٧) وبدورها، تشير هذه التقلبات الحادة إلى أن عائدات النفط والغاز تتسم بقدر كبير من عدم اليقين وبأنها كثيرة التقلب مع الوقت. وعليه، يتعين على صانعي القرار أن يأخذوا عدم اليقين هذا بالحسبان.

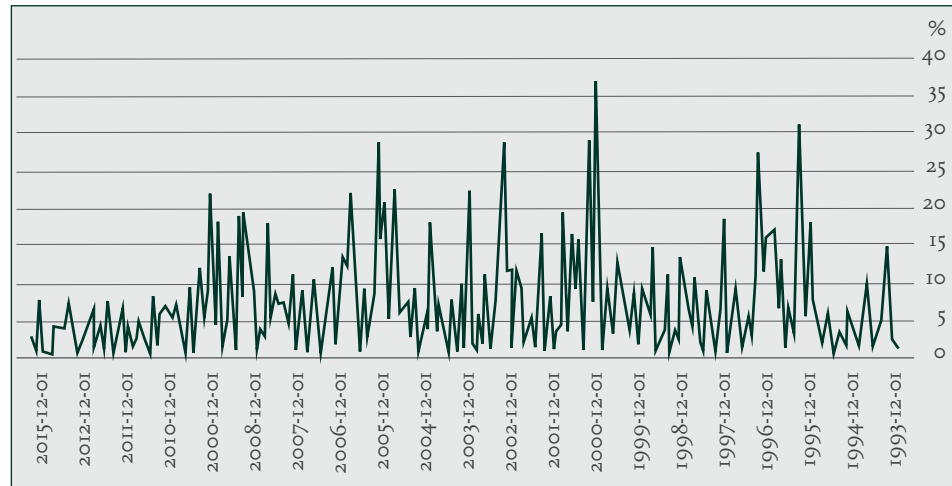
الشكل رقم (١)

تقلبات أسعار النفط الخام



الشكل رقم (٢)

تقلبات أسعار الغاز الطبيعي

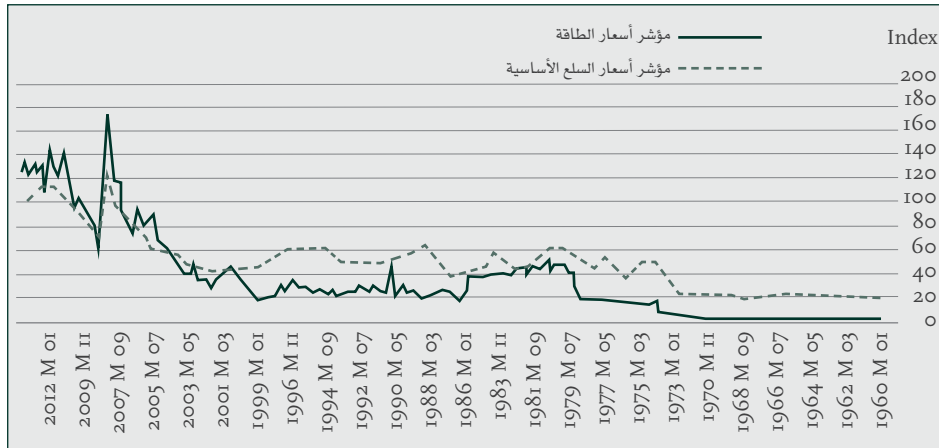


المصدر: البنك الدولي.

بالإضافة إلى التقلب المفرط في أسعار هذه السلع، فإن ما تشهده الأسعار من تقلبات طويلة الأمد يزيد من تعقيد الإدارة الاقتصادية الكلية. وهذا الأمر موضح في الشكلين التاليين (٣) و (٤). وعليه، فإن قابلية الموارد للنفاذ من جهة، والاهتزازات في أسعار السلع بالإضافة إلى تقلباتها الحادة من جهة ثانية، تقتضيان إطاراً تحليلياً ملائماً للإدارة الاقتصادية الكلية في الدول النامية الغنية بالموارد (resource-rich developing countries). ويقترح صندوق النقد الدولي (IMF) استخدام الميزان الأولي غير المرتبط بالموارد (Non- Resources Primary Balance (NRPB)، كمؤشر مالي رئيسي، يدل ارتفاع العجز فيه إلى وضع مالي توسعي (expansionary fiscal stance). وبالتالي، لصانعي القرار الاستعانة بهذا الميزان من أجل فك الارتباط بين السياسة المالية، والتقلبات المفرطة لعائدات الموارد.

الشكل رقم (٣)

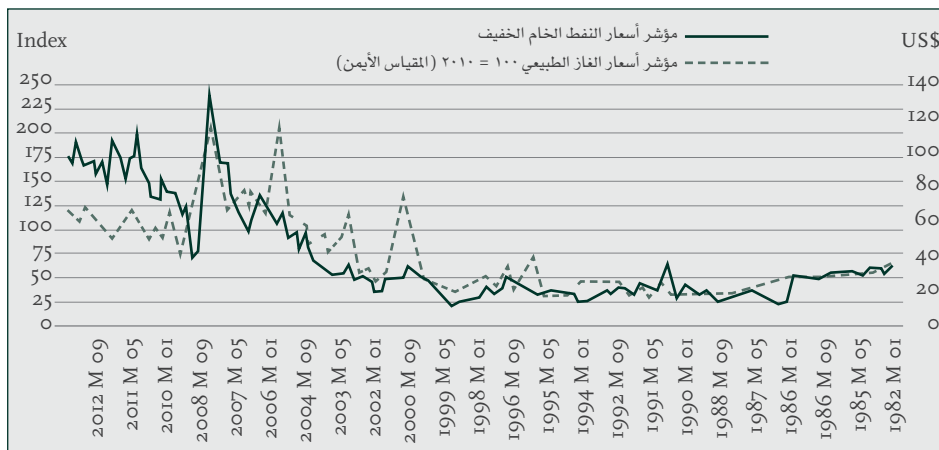
تقلبات طويلة الأمد في أسعار السلع الأساسية من (مصادر) الطاقة وسواها من السلع الأساسية



المصدر: البنك الدولي.

الشكل رقم (٤)

تقلبات طويلة الأمد في أسعار النفط الخام والغاز الطبيعي



المصدر: البنك الدولي.

حوكمة الصناديق السيادية

على الرغم من وجود طرق عديدة لإدارة هذه الصناديق، هناك مبادئ عامة للحكومة الجيدة والتي تُبَيِّن جدوى الالتزام بها في شتى البلدان منذ سنوات طويلة. وتتضمن مجموعة المبادئ والممارسات المتعارف عليها (GAPP) Good Accountable Public Practices التي صاغتها مجموعة العمل الدولية (IWG) توصيات تفصيلية بشأن الحوكمة الجيدة لصناديق الثروة السيادية.^(٨) وتماشياً مع هذه التوصيات، فإن التوصل إلى ترتيبات الحوكمة السليمة للصناديق تقتضي التالي: (١) وجود مجلس إدارة (مستقل؛ ٢) موظفين محترفين؛ (٣) تقارير تتميز بالشفافية؛ (٤) وظائف تدقيق مُحَكَّمة ومستقلة (للمزيد، انظر Gelb, Tordo and Halland, 2014).

١- مُدركات الفساد، شفافية الصناديق السيادية، ولوحة العلامات

قبل عرض مبادئ الحوكمة السليمة بالتفصيل، علينا التطرق إلى العلاقة بين مدركات الفساد من جهة وشفافية وأداء الصناديق السيادية من جهة ثانية. يعرض الجدول رقم (٢) لأحد معايير قياس الشفافية (مؤشر Linaburg-Maduell). لكن دراسة حديثة تقترح استخدام لوحة علامات (أو درجات) (score board) أكثر تطوراً. ويقدم كل من Bagnall و Truman (2013)، تصنيفاً لصناديق الثروة السيادية من خلال معايير (عددتها ٣٣) لقياس بناء هيكل الصناديق على أسس شفافة وسليمة للحكومة تكفل خضوعها للمساءلة.

لقد عمدنا إلى استخدام علامات ٥٨ صندوقاً سيادياً مختلفاً، استناداً إلى بيانات Bagnall و Truman (2013)، من أجل استكشاف العلاقة بين ترتيب الصندوق السيادي ومدركات الفساد في بلد ما. والهدف من ذلك هو إلقاء الضوء على الترتيب المحتمل لصندوق سيادي لبناني حديث النشأة. وكنقطة انطلاق، ربطنا العلامة التي يستحقها الصندوق بمؤشر مدركات الفساد للبلد (بحسب بيانات منظمة الشفافية الدولية)، من خلال استخدام مخطط التشتت (scatterplot) (راجع الشكل رقم (٥)).

الشكل رقم (٥)

الترابط بين علامات الصناديق السيادية ومؤشرات مدركات الفساد



المصدر: Bagnall and Truman, 2013.

استند المؤلفان على بيانات مؤسسة الشفافية الدولية و للحكومة، ١٠٠ هو مؤشر الحوكمة الجيدة، وصفر هو مؤشر الحوكمة السيئة.

كما هو متوقع، هناك علاقة (ترابط) مثبتة بين مؤشر مدركات الفساد ولوحة علامات الصندوق السيادي (راجع الشكل رقم (٥)). إذا توقفنا عند البيانات الناشئة المبينة في الشكل أعلاه، وجدنا أن غينيا الاستوائية (EQU) وليبيا (LYB) مثلًا حصلتا على علامة متدنية لصندوقيهما السياديين ومؤشرات فساد مرتفعة. لكن مدركات الفساد المرتفعة في بعض البلدان، لم تصحبها بالضرورة علامات متدنية على صعيد الصندوق السيادي، مثلما هي حال تيمور الشرقية (TL) وأذربيجان (AZR). و يعود ذلك إلى أن الطفرة الهيدروكربونية في هذين البلدين كانت متوقّعة. فعمدت الدولتان، إلى تصميم صناديق سيادية تتمتع بهيكلية حوكمة متينة، بمساعدة شركائها الدوليين. وبطبيعة الحال، فإن الدول التي تتميز بدرجة متدنية من الفساد نالت علامات عالية على صندوقها السيادي، مثلما هو مبين في حالتني نيوزيلندا والنرويج. وبالعودة إلى لبنان الذي يتسم بمدركات فساد عالية، يرجح أن تكون علامة صندوقه السيادي الجديد قريبةً من علامات غينيا الاستوائية، وليبيا، وتيمور الشرقية، وأذربيجان. لكن إرساء الصندوق السيادي للبنان على أسس ومبادئ الحوكمة السليمة يمكن أن تجعله أقرب إلى الوضع في تيمور الشرقية وأذربيجان، منه في ليبيا وغينيا الاستوائية. وبما أن قانون الموارد البترولية في المياه البحرية ينص على إنشاء صندوق مدخرات، سنركز الآن على الترابط المحدد بين علامات صناديق المدخرات السيادية ومؤشرات مدركات الفساد. وسوف نعاين ١٦ صندوق مدخرات من أصل ٥٨ صندوق سيادي. بالنظر إلى الترابط المبيّن في المخطط أدناه (راجع الشكل رقم (٦)).

الشكل رقم (٦)

الترابط بين علامات صناديق المدخرات ومؤشرات مدركات الفساد



المصدر: Bagnall and Truman, 2013.

استند المؤلفان على بيانات مؤسسة الشفافية الدولية الحوكمة، (١٠٠) هو مؤشر الحوكمة الجيدة، و(صفر) هو مؤشر الحوكمة السيئة.

يبين الشكل رقم (٦) الأنماط عينها من الترابط العكسي بين مدركات الفساد وعلامات الصناديق السيادية المبينة في الشكل رقم (٥). بيد أن دقة المطابقة (R2) بين انحدار مقطعي (cross-sectional regression) يربط مدركات الفساد بعلامات الصناديق، هي أدنى في هذه الحالة. وهذا يُعزى لصغر حجم العينة. يُظهر الشكل رقم (٦) أن أداء صناديق المدخرات أفضل من المعدل المتوسط (معظم العلامات هي أعلى من خط الانحدار). ومع ذلك، فإن ممثل الصندوق القطري (QA) استثنائي، لأن أداء الصندوق

السيادي القطري ليس جيداً بحسب لوحة علامات Bagnall و Truman (2013)، مع أن مُدركات الفساد في قطر منخفضة. ويحتوي الجدول رقم (٢) على العلامات التي استحقها ١٦ صندوق مدخرات في العام ٢٠١٢.

الجدول رقم (٢)

لوحة علامات صناديق المدخرات في العام ٢٠١٢

لوحة العلامات ٢٠١٢	الصندوق	الدولة
91	Alaska Permanent Fund الصندوق الدائم لألاسكا	الولايات المتحدة الأميركية، ولاية ألاسكا
89	Wyoming Permanent Mineral Trust Fund صندوق وايومينغ الدائم للتوفير	الولايات المتحدة الأميركية
88	State Oil Fund صندوق النفط الحكومي لجمهورية أذربيجان	أذربيجان
86	Alberta Heritage Savings Trust Fund صندوق ادخار ألبرتا للتراث	كندا
73	Kuwait Investment Authority (KIA) الهيئة العامة للاستثمار	الكويت
67	Alabama Trust Fund صندوق ألباما للدخار	الولايات المتحدة الأميركية، ولاية ألباما
58	Abu Dhabi Investment Authority جهاز أبوظبي للاستثمار	الإمارات العربية المتحدة
55	Dubai International Capital دبي انترناشونال كابيتل	الإمارات العربية المتحدة
46	International Petroleum Investment Company شركة الاستثمارات البترولية الدولية	الإمارات العربية المتحدة
39	Mumtalakat Holding Company شركة ممتلكات البحرين القابضة	البحرين
27	State General Reserve Fund صندوق الاحتياطي العام للدولة	سلطنة عُمان
21	Brunei Investment Agency وكالة استثمار بروناي	سلطنة بروناي
21	Investment Corporation of Dubai مؤسسة دبي للاستثمارات الحكومية	الإمارات العربية المتحدة
17	Qatar Investment Authority جهاز قطر للاستثمار	قطر
6	Libyan Investment Authority المؤسسة الليبية للاستثمار	ليبيا
18	Sovereign Investment Authority المؤسسة الاستثمارية السيادية	نيجيريا

المصدر: Bagnall and Truman, 2013.

يظهر استعراض ممارسات صناديق المدخرات التي نالت أعلى العلامات (راجع الجدول رقم (٢))، أن هذه الصناديق تتمتع بوضوح الهدف، والإطار القانوني، والهيكلية، والاستراتيجية الاستثمارية، ومصدر تمويل، كما أنها تتسم بالشفافية في طريقة استخدامها للأموال وبأن دور مجلس إدارتها محدد بوضوح. فضلاً عن ذلك، تخضع هذه الصناديق لتدقيق منتظم ومستقل، وتتبنى استراتيجيات محددة جيداً لإدارة المخاطر واستخدام الرافع المالي (leverage). كما أنها تصدر بانتظام تقارير فصلية وسنوية. وهذه الممارسات الجيدة ينبغي أن تُلهم مصممي صندوق المدخرات اللبناني، سيما وأن التصنيف الجيد للصندوق السيادي اللبناني سيكسب هذه المؤسسة الجديدة الثقة والتأييد.

نظراً لأفقها الاستثماري الطويل الأمد، تتميز هذه الصناديق بدرجة مرتفعة من مفاضلة المخاطر بالعائد، وبالتالي، تتيح موجوداتها تغطية مطلوباتها المستقبلية

٢ مبادئ الحوكمة السليمة

في السياق اللبناني، من الجوهرى الالتزام بالمبادئ والممارسات المتعارف عليها (GAPP) التي وضعتها مجموعة العمل الدولية (IWG). إذ يقضي هيكل الحوكمة السليم بالفصل بين وظائف الجهة المالكة والجهة المسيطرة. فالصناديق السيادية مملوكة من الحكومة المركزية، ولا يجوز أن يجمع المسؤولون الحكوميون بين دورَي الملكية والإشراف الإداري. وكما نبّه Gelb، وToro، وHalland (2014)، يؤدي جمع الأدوار أي الملكية والسيطرة إلى تضارب في المصالح الذي من شأنه إضعاف أداء الصندوق السيادي ونزاهته. من هنا ترتدي استقلالية مجلس الإدارة أهمية كبيرة لانتظام عمل الصندوق. وينبغي اختيار أعضائه من مختلف الخبرات والاختصاصات في هذا الحقل. وعلى اللجان المشرفة على تعيين الأعضاء أن تتمتع كذلك بالاستقلالية والموضوعية، بهدف ضمان عملية اختيار الأعضاء المناسبين بمعزل عن التدخلات السياسية. وعملاً بمبادئ المادة ١٦ من الـ GAPP، يقتضي الإفصاح علناً عن كيفية إدارة الصندوق وملكيته، المستقلتين عملاً.

٢-١ نظام التوظيف

تولي كل المؤسسات المالية الساعية إلى تحقيق أهدافها الاستثمارية مسألة انتقاء الموظفين الأكفاء واستبقائهم أهمية مركزية. وعليه، ينبغي تزويد الصندوق السيادي بموظفين محترفين ومتمرسين لتولي مهام الاستثمار من أجل تحقيق أهدافه المالية. والواقع أن لبنان غني برأسماله البشري، وخبرات أصحاب الكفاءات من المغتربين اللبنانيين الذين يشغلون مناصب قيادية في القطاع المالي، الإقليمي والدولي، تكفل حاجته بالمتخصصين من ذوي الخبرة في هذا الحقل. كما أن القطاع المصرفي اللبناني المزدهر يمكن أن يكون مصدراً لتوظيف أخصائيين أكفاء. وينبغي أن تكون معايير التوظيف وتقييم الأداء واضحة، وشفافة، ومبنية على الجدارة. ولا يجوز أن يخضع تعيين الموظفين للتدخلات السياسية والاعتبارات الطائفية أو المذهبية. كما يجب تشجيع المساواة الجندرية في عملية التوظيف.

بالنسبة للبنان، فإن مدركات الفساد المرتفعة في القطاع العام تحتم إرساء ممارسات سليمة للتدقيق الداخلي والخارجي

٢-٢ الإفصاح، التدقيق والشفافية

تعتبر الشفافية والإصدار المنتظم للتقارير مبدآن أساسيان للتخفيف من خطر التسلط (raiding) على أموال الصندوق، أو تحصيل المنفعة الشخصية (rent-seeking).^(٩) وتقتضي الحوكمة اعتماد تسلسل إداري واضح لرفع التقارير والمساءلات، ومبادئ توجيهية واضحة للاستثمار (مثلاً، الرصد الاستراتيجي للأصول بقصد تنويع محفظة الموجودات، نطاق الإدارة الفاعلة، طبقات الموجودات الجائز

الاستثمار فيها)، كي يكون التنفيذ متسقاً مع قدرة الحكومة على تحمّل المخاطر ومع الأهداف الأشمل للسياسة المالية. كما إن ربط أتعاب الموظفين بمقارنة معيارية خارجية لأدائهم قد يساعد على اجتذاب المنفعة الشخصية، ويعزز الشفافية، ويسمح بتوظيف المحترفين والمهنيين المتمرسين في مجال الاستثمار. كما ينبغي أن تَمَزَّ التدفقات النقدية عبر الحساب الموحد للخزينة بهدف تعزيز الشفافية وتسهيل إدارة السيولة.

في السياق اللبناني، من الجوهرى الالتزام بالمبادئ والممارسات المتعارف عليها (GAPP) التي وضعتها مجموعة العمل الدولية (IWG)

من سمات هيكل سليم للحكومة إخضاع الصندوق السيادي للتدقيق الداخلي والخارجي. إن إنشاء قسم مستقل للتدقيق الداخلي، يرفع تقارير مباشرة إلى مجلس إدارة الصندوق، هو مكوّن أساسي من مكوّنات الحوكمة الجيدة. كذلك، يتعيّن أن تخضع عمليات الصندوق للتدقيق الخارجي من جانب مؤسسة تدقيق معروفة عالمياً، أقله مرة واحدة كل عام على أقل تقدير، تماشياً مع معايير المحاسبة العامة الوطنية والدولية المعتمدة، ومع

مضمون المادة ١٢ من مبادئ GAPP. بالنسبة للبنان، فإن مُدركات الفساد المرتفعة في القطاع العام تحتم إرساء ممارسات سليمة للتدقيق الداخلي والخارجي من أجل أن يعمل الصندوق السيادي بفاعلية وكفاءة، ومن أجل طمأنة الناس على أن موجوداتهم تُدار وفق الأصول المرعية الإجراء.

من بين العناصر المركزية الأخرى للممارسة الجيدة لإدارة الصندوق السيادي الإفصاح عن الأنشطة على نحو أكثر شفافية. فالتقارير الداخلية (المرفوعة إلى الحكومة و مجلس الإدارة) إضافة إلى التقارير العامة والمتعلقة بأهداف الصندوق، وأنشطته، ومحفظة موجوداته وعوائده، هي مكوّنات مهمة من مكوّنات الحوكمة الجيدة. فالإفصاح الشفاف هو من متطلبات مبادئ GAPP (المادة ١٨.٣). والتقارير العامة الخارجية عن ممتلكات الصندوق السيادي وأهدافه وحسن أدائه يعزز كثيراً حوافز الإدارة القومية لموجوداته. ومن هنا، فإن نظام الإفصاح الشفاف هو أساسي في السياق اللبناني من أجل تشجيع دعم الجمهور الواسع لهذا الصندوق.

٢-٣ قواعد الإيداع والسحب

يقضي هيكل الحوكمة السليم بالفصل بين وظائف الجهة المالكة والجهة المسيطرة. فالصناديق السيادية مملوكة من الحكومة المركزية، ولا يجوز أن يجمع المسؤولون الحكوميون بين دورَي الملكية والإشراف الإداري

إن تصميم صندوق ثروة سيادي ناجح ينبغي أن يتضمّن تحديداً واضحاً لقواعد تراكم الأصول فيه، ولقواعد سحب الأموال منه. إذ تحدّد قواعد التراكم نسبة المدخرات للإنفاق، في حين تحدّد قواعد السحب شروطاً لجوء الحكومة إلى سحب الأموال من الصندوق. ويحتوي الجدول رقم (٣) المرفق على قواعد الإيداع والسحب المعتمدة في بعض البلدان. وبالنسبة للبنان، فإن اعتماد صندوقه السيادي لقواعد صارمة للتراكم والسحب هي بمثابة الشرط الحاسم لحسن أدائه. فهي (أي قواعد الإيداع والسحب) إما تقديرية/استثنائية/مبنية على قواعد. وتقضي المقاربة المبنية

على القواعد بتحويل قسم من عائدات الموارد إلى الموازنة العامة، مثلاً، عندما يتخطى سعرُ الموارد عتبةً معيّنة. لكن المجال يجب أن يُسمح لحيّز من التقدير/الاستنساب بالنسبة لهذا الصندوق. وسوف نناقش هذه المسائل ملياً في قسم التوصيات.

الجدول رقم (٣)

أهداف الصناديق السيادية، وقواعد الإيداع والسحب المعتمدة

البلد/الصندوق	الأهداف	قواعد التراكم	قواعد السحب
الكويت - صندوق الاحتياطي العام	التثبيت والمدخرات	فوائض الموازنة العامة	تحويلات استثنائية من الصندوق إلى الموازنة العامة
الكويت - صندوق احتياطي الأجيال القادمة	المدخرات	١٠٪ من مجمل إيرادات الدولة	تحويلات استثنائية من الصندوق إلى الموازنة العامة (بعد موافقة البرلمان)
النرويج - صندوق معاشات التقاعد الحكومي - العالمي	المدخرات	حصة الحكومة من عائدات النفط (النافية)	تحويلات استثنائية إلى الموازنة العامة لتمويل عجز القطاع غير النفطي
سلطنة عُمان - صندوق الاحتياطي العام للدولة	المدخرات	اعتباراً من ١٩٩٨، عائدات النفط الفائضة	تحويلات استثنائية إلى الموازنة العامة
سلطنة عُمان - صندوق إعانات الطوارئ	التثبيت	عائدات النفط الفائضة بعد التحويل إلى صندوق الاحتياطي العام للدولة	غير مفسح عنها
سلطنة عُمان - صندوق النفط	التثبيت	اعتباراً من ١٩٩٨، القيمة في السوق لـ ١٥٠٠٠ برميل من النفط في اليوم	غير مفسح عنها
جمهورية فنزويلا البوليفيية - صندوق الاستثمار لغرض التثبيت الاقتصادي - الكلي	التثبيت	اعتباراً من ١٩٩٩، ٥٠٪ من عائدات النفط فوق القيمة المرجعية	تحويلات
تيمور الشرقية - صندوق عائدات النفط	التثبيت والمدخرات	جميع مداخل النفط	تحويلات استثنائية إلى الموازنة العامة لتمويل عجز القطاع غير النفطي
الولايات المتحدة - صندوق الأسكا الاحتياطي الدائم	المدخرات	٥٠٪ من عائدات المعادن المستوفية الشروط	رأس المال يظل مستثمراً - ويجوز استخدام الفوائد بقرار من الحاكم أو الهيئة التشريعية

البلد/الصندوق	الأهداف	قواعد التراكم	قواعد السحب
كندا - صندوق ادخار ألبيرتا للتراث	المدخرات - ومنذ عام ١٩٩٧، أهداف اقتصادية واجتماعية	٣٠٪ من عائدات النفط اعتباراً من عام ١٩٨٣، و١٥٪ بين عامي ١٩٤٨ و١٩٨٣	تحويلات استثنائية إلى الموازنة العامة
أذربيجان - صندوق النفط الحكومي	المدخرات - وقبل عام ١٩٩٧: أهداف اجتماعية واقتصادية	عائدات الدولة من النفط بموجب القانون	تحويلات استثنائية لتمويل العجز غير النفطي (بموافقة البرلمان)، والسماح بإنفاق خاص بموجب مرسوم رئاسي (السحب خاص لسقف محدد)
التشاد - برنامج إدارة العائدات	التثبيت والمدخرات - توقّف صندوق الأجيال المقبلة في عام ٢٠٠٥	عائدات الدولة الصافية والمباشرة من النفط	السحب مرصود لإنفاق يتمتع بالأولوية بموجب القانون حتى عام ٢٠٠٦. واعتباراً من ٢٠٠٧، تحويلات استثنائية إلى الموازنة العامة لتمويل العجز غير النفطي
التشيلي - صندوق تثبيت أسعار النحاس	التثبيت	استناداً إلى أسعار مرجعية استثنائية تحددها الحكومة	تحويلات إلى الموازنة (وإقراض من خارج الموازنة) متناظرة مع قواعد التراكم

المصدر: Le Borgne (2012) "Challenges and choices in designing Sovereign Wealth Funds: Thoughts for Lebanon", Presentation, Olayan School of Business, American University of Beirut.

استخدام عائدات الصناديق السيادية

تزخر النظرية الاقتصادية بتوجيهات حول الاستخدام الأمثل لموارد صندوق الثروة السيادي. وبحسب Van Der Ploeg و Collier (2010) و Venables (2010)، تقتضي فرضية الدخل الدائم أن تُرصد موارد الصندوق السيادي عبر توزيع متناسق للثروة والاستهلاك على امتداد السنوات. لكن هذا الاقتراح الذي يبدو مُتصفاً في الظاهر قد لا يكون هو السياسة العامة المثلى لدولة نامية غنية بالموارد. وينبغي تالياً تعزيز فرضية الدخل الدائم البسيطة بنماذج إضافية تدرج تحديات التنمية التي يواجهها البلد. وقد يؤدي ذلك إلى تسبب أو تأجيل استخدام أصول الصندوق السيادي في إطار زمني محدد، تبعاً لمرحلة تطور البلد المعني، وقدرة مؤسساته وخصائصها.

وينظر إلى مقارنة التسبيق، أو تركيز إنفاق الموارد في البداية (front-loading)، بوصفها مناسبةً سيما في البلدان النامية، لإخراج بناء التحتية من عنق الزجاجة. ويؤكد كل من Wakemann-Linn، وAturupane، وDanninger، وGvenetadze، وHobdari، وLe Borgne (2004)، على ضرورة التبكير في الإنفاق في الحالات التالية:

- إعطاء البلد دفعة اقتصادية لانطلاقة تنمية؛
- لاعتبارات الاقتصاد السياسي، مثل تخفيف اللامساواة في الدخل؛
- عندما تكون المحافظة على مبادئ العدل والمساواة بين الأجيال (تغليب الاستهلاك لصالح الجيل الحالي الأفقر نسبياً) هدفاً مهماً.

وتنصح النظرية الاقتصادية باعتماد مقارنة الإنفاق المؤجل (back-loading) عندما يكون الإنفاق العاجل من الصندوق السيادي مقيداً بالتالي:

- مقيدات على القدرات المتاحة؛
- اعتبارات لها علاقة بالمرض الهولندي؛
- اعتبارات الحكمة والعدالة والمساواة بين الأجيال؛
- متطلبات مستقبلية غير محدّدة (رواتب تقاعدية).

وبهدف مواجهة هذه القيود، برزت توصية بإمكانية تصميم صندوق سيادي مهجن/مركب حيث يمكن إيداع العائدات في صندوق لأجل قصير، على أن تحوّل إلى الاقتصاد عندما تتطور قدرته الاستيعابية. ولكن على هذه المقاربة أن تأخذ في الحسبان المخاطر الناجمة عن خسارة تأييد المواطنين للصندوق الذي لا يلبي احتياجات البلد من جراء المبالغة في سياسة الإنفاق المؤجل. أما في لبنان، فالمطلوب التعمّق في تحليل طرق إنفاق المال من جانب الصندوق السيادي، لأن هذا البلد يجمع ما بين السمات التي تبرّر تسبيق إنفاق الموارد، وتلك التي تسوّغ للتأجيل، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى انعدام سميّ الوضوح والشفافية.

تشمل هذه التحديات (في البلدان النامية) إنفاقاً حكومياً مضطراً وعجزاً في الموازنة العامة، وتراكم الدين وخدمة الدين العام، مما يؤدي إلى نضوب موارد الصندوق بالكامل

الخبرات الدولية على صعيد الصناديق السيادية وإلى أي حد هي مناسبة للبنان

هناك عوامل مخاطر (risk factors) مؤسسية عديدة ينبغي أخذها في الحسبان لدى تصميم صندوق سيادي للبنان. فهذا البلد يعاني من عجز بنيوي كبير في موازنة الدولة، والمنحى الانحداري الذي شهدناه في نسبة الدين العام للناتج المحلي الإجمالي قد انعكس مؤخراً. فولّد التحديات المالية التي يواجهها البلد مخاطر مؤسسية كبيرة بالنسبة لصندوق سيادي حديث النشأة. وتحديداً، إن يكون عرضة لمخاطر التسلسل على أمواله، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. الخطر المباشر قد يكون عبر استخدام موارد الصندوق لخدمة غايات أخرى غير تلك المقصودة في الأصل. أما الخطر غير المباشر فيشير إلى الإفراط في تراكم الدين الزائد باستخدام موارد الصندوق. كما إن الديون المشروطة (الالتزامات)، إزاء القطاع المالي، هي مصدر محتمل آخر للخطر غير المباشر. ونظراً لتحديات لبنان المالية، يشكل سوء الاستعمال غير المباشر الخطر المؤسسي الرئيسي الذي يهدّد الصندوق السيادي. وهناك خطر مؤسسي أساسي آخر متمثل في إدارة عديمة الكفاءة لأموال الصندوق (بفعل الفساد، أو سوء الإدارة، مثلاً، إذا كان تعيين الموظفين مبنياً على اعتبارات التمثيل الطائفي أو المذهبي وليس على أساس الجدارة). وكما سنبيّن لاحقاً، ينبغي معالجة هذه التحديات عن طريق اعتماد ترتيبات قانونية ومؤسسية واضحة، معدّة خصيصاً للبنان.

تُظهر تجارب البلدان النامية، وتحديداً جزر المحيط الهادئ و بلدان شرق آسيا، أن الصناديق السيادية لم تنجح في تحقيق أهدافها المالية. فكما أظهرت دراسات Medas و Le Borgne الموثقة في عام ٢٠٠٧، تعاني هذه البلدان من تحديات مالية. وتشمل هذه التحديات إنفاقاً حكومياً مفرطاً وعجز في الموازنة العامة، وتراكم الدين وخدمة الدين العام، مما يؤدي إلى نضوب موارد الصندوق بالكامل. وتترجّح أسباب التحديات المالية بين إدارة سيئة للسيولة المصحوبة بقواعد سحب صارمة (مثلاً في جزر مارشال وتوفالو)، ونضوب الموارد من جراء استخدام أموال الصندوق (مثلاً في جزر مارشال) كضمانات لتمويل عجز الموازنة (مثلاً، في بابوا غينيا الجديدة، وفي ناورو)، واستثمارات محفوفة بالمخاطر و/أو استثمارات غير مُنوّعة، وسوء إدارة وحوكمة سيئة (مثلاً، في ناورو). ومن هنا، قد يصبح لبنان عرضة لمثل هذه التحديات، بحكم مشكلاته المالية ومكانم الضعف المؤسساتي. وسنناقش لاحقاً الدروس المستفادة من تجارب هذه البلدان، وما يترتب عليها من توصيات بالنسبة للبنان.

**ينبغي أن تبقى قرارات الإنفاق والسياسة العامة محصورة في أيدي الحكومة...
علماً أن تبني قواعد إيداع وسحب مرنة
لغاية سهل كثيراً استعمال الأموال للتثبيت**

إن مشكلات الحوكمة التي تؤثر سلباً في أداء الصناديق السيادية الأفريقية تعطي أمثلة عن بعض المخاطر الإضافية التي قد تواجه الصندوق السيادي اللبناني. إذ يلاحظ Triki و Faye (2011) أن مشكلات الحوكمة في الصناديق السيادية الأفريقية تتبع من ضعف الترتيبات المؤسسية المترافقة مع الفساد المستشري. ولقد واجهت دولة التشاد، المماثلة للبنان من حيث مدركات الفساد مشكلات على صعيد الحوكمة من جراء ضعف إنفاذ

الترتيبات المؤسسية القائمة. فعلى سبيل المثال، عدّلت الدولة التشادية قانون إدارة العائدات الوطنية لعام ٢٠٠٥، من أجل زيادة حصة الموازنة العامة من عائدات النفط. لكنها عادت وأدخلت نفقات استثنائية، وألغت صندوق الأجيال المقبلة. على الرغم من مكانة لبنان كدولة ذات دخل متوسط، فإن التحديات المالية والمؤسسية تجعل لبنان عرضة بشكل خاص لهذه المخاطر (راجع الجدول رقم (١)).

تصميم صندوق سيادي للبنان: توصيات أولية

من أجل تصميم الصندوق السيادي الأنسب للبنان، ينبغي الاستفادة من تجارب البلدان المختلفة. كما ينبغي أن تتماشى أهداف الصندوق اللبناني مع الإطار المالي والاقتصادي الكلي للبلاد بالنظر إلى التحديات المالية والمؤسسية التي تواجهها. كما ينبغي أن يشمل التصميم أدوات رقابة صارمة للإشراف على سحب الأموال، وإدارة السيولة المطلوبة، لكي يتمكن الصندوق من تحقيق أهدافه الرامية إلى الحد من حجم الإنفاق وتقلباته. ويجب أن تكون قواعد الإيداع والسحب محددة بوضوح. إن اعتماد لبنان لقواعد تشغيلية صارمة حيال حياة صندوق سيادي للمدخرات - وفق ما قرره المشرعون - سيقيد (بحكم تصميمه) إمكانية استخدام أمواله للتثبيت المالي [توازن الموازنة]، واحتمال التكيّف للملاءمة الظروف المتغيرة. ومن المرجح أن يؤدي، استعمال صندوق مدخرات لأغراض التثبيت، إلى خسائر مالية كبيرة للصندوق السيادي اللبناني، ويعرّض، في نهاية المطاف، أهدافه العامة وغايته المجتمعية التي ترمي إلى إفادة الأجيال المقبلة منه للفشل.^(١٠) وينبغي أن تكون استراتيجية إدارة الموجودات (بما فيها خيار المفاضلة بين العائد والمخاطرة) متسقة مع أهداف السياسة العامة للصندوق السيادي. فهذا التضارب، أو عدم الاتساق، كان سبب تجارب سيئة عديدة تعرّضت لها الصناديق السيادية في أكثر من بلد (Medas و Le Borgne، 2007).

وعليه، ينبغي أن يتصف تصميم الصندوق السيادي اللبناني بمرونة محدودة، وبشفافية كبيرة، وأن يتم إدماجه في أنظمة البلد المالية، بحيث يكون منسجماً مع استراتيجيات الاستثمار المعتمدة. وهناك عدد من السمات المستحبة من حيث التصميم التي ينبغي تنفيذها في صندوق سيادي حديث النشأة. وهذه تشمل: (١) إدماج الصندوق في نظام الموازنة العامة؛ (٢) اعتماد بعض المرونة في القواعد التشغيلية (أو مرونة محدودة) (٣) عدم رصد عائدات لأبواب إنفاق معيئة (أو مع رصد محدود)، لكن من دون إنفاق من خارج الموازنة؛ (٤) الاتساق مع استراتيجية الاستثمار العامة، (٥) تطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة.

ينبغي إدماج عائدات الصندوق السيادي اللبناني في أنظمة الموازنة العامة (والإدماج معناه أن تذهب التدفقات الخارجة من الصندوق إلى موازنة الدولة وليس خارجها، وليس أيضاً إلى صندوق خارج الموازنة). وهذا التكامل يضمن أن تكون قرارات الإنفاق تتماشى مع السياسة المالية وقادرة على التصدي لتحديات استبداليتها (مثلاً، في النرويج، وتيمور الشرقية). وينبغي أن تبقى قرارات الإنفاق والسياسة العامة محصورة في أيدي الحكومة، وأن يحوّل الصندوق السيادي الموارد إلى موازنة الدولة، كما تجيز ذلك قواعد التدفقات الخارجية العائدة له. ومن المفضل أن تتمتع القواعد التشغيلية الخاصة بالصندوق بمرونة محدودة. علماً أن تبني قواعد إيداع وسحب مرنة للغاية سهل كثيراً استعمال الأموال للتثبيت. وهذا منافعٍ لهدف صندوق المدخرات الذي وضعه المشرعون اللبنانيون في قانون الموارد البترولية لعام ٢٠١٠. لكن المرونة المحدودة قد تكون مطلوبة ومباحة في الظروف الطارئة (مثلاً، في حالة حدوث كارثة وطنية). في هذه الحالات، قد تكون الحاجات المالية وكلفة الاقتراض، بالنسبة للبلد، مرتفعة للغاية، بحيث أن استعمال مقدار أكبر من المعتاد من أمواله قد تخدم مصلحة البلد الطويلة الأجل. ولكن، هكذا استعمال يجب أن يكون استثنائياً بشكل واضح، وإلا فإن الإفراط في المرونة سيؤدي إلى استفاد الأصول المتراكمة في الصندوق.

فالمطلوب (في لبنان) التعمق في تحليل طرق إنفاق المال من جانب الصندوق السيادي، لأن هذا البلد يجمع ما بين السمات التي تبرر تسبيق إنفاق الموارد، وتلك التي تسوغ للتأجيل، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى انعدام سمّي الوضوح والشفافية

لا يجوز أن تكون بعض عائدات الصندوق مخصصة (earmarked) لإنفاق معين، ولا يجوز السماح بأن تمول إنفاقاً من خارج الموازنة العامة. ويتيح التقيّد بهذه القاعدة ما يلي: (١) المرونة في التأقلم مع الظروف المتغيرة والأولويات (بموجب ما تقرره الموازنة السنوية للحكومة المصادق عليها في مجلس النواب)؛ (٢) الفاعلية في الإنفاق من خلال تنافس مجالات الأولوية على الموارد؛ (٣) إدارة للسيولة أكثر بساطة؛ (٤) تعزيز الشفافية والحوكمة.

ذكرنا فيما سبق موجب أن تكون السياسة الاستثمارية للصندوق السيادي متسقة مع استراتيجيات الاستثمار الشاملة للبلد. ذلك أن تكامل سياسة الصندوق الاستثمارية مع استراتيجيات البلد الأشمل على صعيد الإدارة المالية (fiscal) وإدارة الموجودات، يجنب البلد أوضاعاً غير مستحبة على الصعيد المالي (financially). والأوضاع المقصودة هي تحمّل الدولة لدين عام بشروط مكلفة، وفي نفس الوقت حيازتها لأصول متراكمة في صندوقها السيادي والتي يعتبر عائدها المالي أدنى من كلفة خدمة الدين العام. ويرتدي هذا التكامل أهمية مركزية بالنسبة للبنان، نظراً لحجم دينه الداخلي والخارجي الكبيرين. وكما هي حال أي مستثمر مؤسستاتي آخر، ينبغي أن يكون هدف استراتيجية محفظة أصول الصندوق السيادي هو تعظيم العائد المالي (financial return) الضامن للمخاطر، والمشروط بالأهداف

المالية الأساسية. ذلك أن المطلوبات (liabilities) في الميزانية العمومية (balance sheet) اللبنانية لها دلالة خاصة. والدين العام الكبير، المصحوب بمتوسط أسعار فائدة ثابت مرتفع على الدين بالعملية الأجنبية (بلغ المتوسط المرجح لأسعار الفائدة على السندات باليورو نسبة ٦,٤٩٪ في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣)، ينطوي على تدفقات خارجية ملحوظة. ومن هنا، على الصندوق السيادي اللبناني أن يأخذ في الحسبان متطلبات لبنان الكبيرة لدى تخطيط محفظته الاستثمارية. أي أن قرارات رصد الاستثمارات، ومستويات تحمّل المخاطر، وأهداف العائد المالي للصندوق ينبغي أن تبرّر تدفقات [مدفوعات فوائد] الدين الخارجية المستقبلية للبنان.

وإذا نظرنا إلى الموضوع من منظور مالي (financial) بحت،^(١١) فأغلب الظن أن لبنان سيستخدم بعض عائداته من الموارد الهيدروكربونية لسداد بعض ديونه. أما إذا نظرنا من منطلق أصول/خصوم، فأغلب الظن، أنه في غضون السنوات القليلة الأولى من تسويق الموارد الهيدروكربونية وتحولها إلى أصول مالية، لن يكون التراكم السريع لأصول هذا الصندوق مستحياً؛ وبدلاً من ذلك، قد يكون من المستحب سداد بعض ديون البلد السيادية، وبالتالي خفض نسبة الدين للنتاج المحلي الإجمالي، بهدف توليد خفض كبير في علاوة المخاطر (risk premium). وتتطوي هذه الاستراتيجية على فوائد عدة. أولاً، يؤدي بدلاً من مخاطر سيادية منخفضة إلى تقليص مجموع كلفة الدين العام للبنان (أي إن خفض نسبة الدين للنتاج في لبنان إلى ١٠٠٪ على سبيل المثال، يؤدي إلى خفض كلفة الفائدة عن مجمل هذا الدين البالغ ١٠٠٪ من الناتج؛ وإذا نتج عن سداد بعض ديون لبنان خفض لبدل المخاطر بـ ١٠٠ نقطة قياساً لقاعدة الأساس - وهذا افتراض معقول - فهذا يوفّر على موازنة الدولة السنوية ما يعادل ١٪ من الناتج المحلي الإجمالي (٤,٤ مليار دولار سنوياً استناداً إلى الناتج المحلي الإجمالي في ٢٠١٤). ويؤدي انخفاض مستوى ديون لبنان إلى تحسين التصنيف الائتماني السيادي للبلد وبالتالي إلى خفض أسعار الفائدة على الاقتراض بالنسبة للقطاع الخاص (مثلاً، تتخفض كلفة التمويل بالنسبة للمصارف، وكذلك تكاليف الاقتراض بالنسبة للشركات والأفراد). ومن شأن ذلك تعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد وتحفيز النمو. ففي مرحلة معيّنة، وما أن تتخفض علاوة المخاطر في لبنان بشكل كاف، لن يعود مبرراً منح الأولوية لتقليص إضافي في ديون البلد، على حساب مراكمة متسارعة للموجودات المالية في هذا الصندوق. وحتى ذلك الحين، يجب تقليص التدفقات المالية الخارجة من الصندوق بشكل ملحوظ (بدلاً من استخدامها بطريقة متسارعة لسداد بعض ديون البلد) كي تتراكم الأصول بسرعة في الصندوق.

أخيراً، كما يستدل من التجارب العالمية، يتعيّن على بلد كـلبنان، يتّصف بمؤسسات ضعيفة وسوء الحوكمة، أن يجعل من موضوعي الشفافية والمساءلة في صلب تصميم صندوق سيادي. فيإمكان الرقابة الجيدة، التي تشمل تقارير الأداء، والتدقيق الخارجي، ومعايير واضحة للإفصاح عن المعلومات، أن تشجّع أداءً أفضل، وأن تكافح الفساد، وأن تعزّز ثقة الجمهور في إدارة عائدات الموارد، وتزيد من تأييده لهذا الصندوق.

الملحق رقم (١)

يحتوي الجدول أدناه قائمة بأسماء أكبر عشر صناديق ثروة سيادية وحجم الأصول التي تديرها، ومنشأ الثروة، ومؤشر الشفافية Linaburg - Maduell. واستناداً إلى تعريف مجموعة العمل الدولية (IWG) للصناديق السيادية، يبلغ مجموع الأصول التي تديرها هذه الصناديق ما يقارب ٤ تريليون دولار أميركي (Triki and Faye, 2011). ومن المتوقع أن تصل هذه الأصول إلى نحو ١٠ تريليون دولار أميركي بحلول ٢٠١٥ طبقاً لتقديرات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD). وبما أن غاية صناديق الثروة السيادية الكبرى هو الاستثمار الطويل الأمد، فقد ساهمت هذه الصناديق في استقرار النظام المالي العالمي، غداة أزمة الرهن العقاري العالية المخاطر عام ٢٠١٣ (Bolton, Samama and Stiglitz, 2013).

أكبر عشرة صناديق سيادية في العالم

الصندوق	حجم الأصول بالمليارات	تاريخ التأسيس	منشأ الأصول	مؤشر الشفافية Linaburg - Maduell
Government Pension Fund Global صندوق التقاعد الحكومي (النرويج)	818	1990	النفط	10
جهاز أبوظبي للاستثمار (ADIA)	773	1976	النفط	5
الأصول الأجنبية لمؤسسة النقد العربي السعودي (ساما)	675.9	م.ع.	النفط	4
شركة الصين للاستثمار (CIC)	575.2	2007	غير سلمي (Non-commodity)	7
شركة سيف للاستثمار (SAFE) الصين	567.9	1997	غير سلمي	4
الهيئة العامة للاستثمار (الكويت)	410	1953	النفط	6
محفظة الاستثمار التابعة لمؤسسة النقد بهونغ كونغ (Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio)	326.7	1993	غير سلمي	8
شركة حكومة سنغافورة للاستثمار (Government of Singapore Investment Corporation)	285	1981	غير سلمي	6
تيماسيك القابضة (Temasek Holdings) سنغافورة	173.3	1974	غير سلمي	10
هيئة الاستثمار القطرية	170	2005	النفط والغاز	5

المصدر: مؤسسة (SWF Institute) المتخصصة في دراسة استثمارات الحكومات والصناديق السيادية؛ وهي تشرف على إصدار مؤشر الشفافية (Linaburg - Maduell). وهي تقيّم صناديق الثروة السيادية استناداً إلى عشرة معايير مختلفة تتعلق بالشفافية والحوكمة. وتتراوح علامات التقييم التي تعطى للصناديق بين الـ ١ (أدنى علامة) والـ ١٠ (أعلى علامة). وحدها الصناديق التي تتال علامة ٨ وما فوق هي التي تعتبر صناديق شفافة.

هوامش

- (١) تلقت هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان ٥٤ طلباً من شركات راغبة في الاستثمار، خلال جولة التأهيل المسبق في أيار/مايو ٢٠١٣.
- (٢) يصف مصطلح التماس الربح السريع أو (rent-seeking) في هذا السياق بسعي أصحاب امتيازات النفط والغاز لاستغلال هذه الموارد غير المتجددة لمصلحتهم فقط. ويصف هذا المصطلح عامة سلوكاً اقتصادياً لا يخلق أي قيمة وإنما يؤدي إلى اللامساواة الاقتصادية، مثلاً: ممارسات الائتمان التعسفية، فرض ضرائب على المكاسب المالية الناجمة عن المضاربات أقل من الضرائب على الابتكارات التي تزيد الإنتاجية؛ ممارسة ضغوط احتكارية لمنع تخفيض الأسعار. وفي سياق الصناديق السيادية، يصف المصطلح استخدام السياسيين لهذه الصناديق لمنفعتهم الشخصية. (المحرر)
- (٣) المخاطر الإضافية الناجمة عن تداعيات الأزمة السورية. وتدفع آلاف النازحين السوريين الى لبنان يطرح تحدياً كبيراً على الأصدقاء الاقتصادية، والمالية، والصحية، والتعليمية. كما تأثرت سلباً الحياة السياسية الداخلية، نتيجة تعثر تشكيل الحكومة، وانعدام النصاب في البرلمان على امتداد عشرة أشهر خلال عامي ٢٠١٣-٢٠١٤. وفي ظل هذه البيئة الأمنية والسياسية المشحونة، تُطرح بإلحاح تحديات حوكمة الموارد الطبيعية (الإمسك بالجوانب المختلفة لاستغلال هذه الموارد).
- (٤) من أجل مزيد من التفاصيل حول بيانات المسح السيزمي، والتراخيص والتشريعات، انظر الموقع الإلكتروني لهيئة إدارة قطاع البترول في لبنان: <http://www.lpa.gov.lb>.
- (٥) انظر (الملحق ١) لقائمة أسماء أكبر عشرة صناديق ثروة سيادية في العالم بحسب حجم الأصول، ومنشأ الثروة، ومؤشر الشفافية
- (٦) ومن شأن إدراج هذه الموجودات ضمن موجودات صناديق الثروة السيادية أن يؤدي إلى الاحتساب المزدوج.
- (٧) يتم احتساب معدل التقلب بوصفه المعدل المصنّف للعوائد الشهرية على النفط الخام أو الغاز الطبيعي. مع العلم أن ثمة أسعار غاز مختلفة في أنحاء العالم، ويستخدم مؤشر الغاز الطبيعي الصادر عن البنك الدولي لأغراض التوضيح. ويعتبر النفط الخام سلعة قابلة للاستبدال (fungible) أكثر من الغاز الطبيعي، ولذا فإن التباينات بين مختلف أسعار النفط (نفط برنت، والنفط الخام مثلاً) ليست كبيرة.
- (٨) وتحديدًا التوصيات ٤-١٨ التي تتضمن إرشادات واضحة حول طريقة الحوكمة السليمة لصناديق الثروة السيادية.
- (٩) هذا لا يعني بالضرورة أن الصندوق السيادي اللبناني سيقبل حتماً التجربة التشادية، لأن أوجه الاختلاف بين لبنان والتشاد كثيرة. ففي لبنان وفرة من: الرأسمال البشري، وقطاع مصرفي متين، ومغتربين يمكن الاستفادة منهم في إدارة الصندوق السيادي.
- (١٠) سبق الكلام عن أن، الغاية المالية لصندوق مدخرات سيادي هي مجارة عائد الاستثمار لأجل بعيد. وهذا يقتضي الاستثمار في طبقات الموجودات المتسمة بمعدل مرتفع لمخاطر العائد، مما يعرضها لتقلبات الأسعار والسيولة المحدودة (مثلاً، العقارات، تملك حصص في شركات خاصة). فإذا ارتأى السياسيون، إبان مرحلة من الركود، مطالبة الصندوق السيادي بتسييل موجوداته بهدف تمويل برنامج إنعاش مالي، سيضطر الصندوق إلى تسييل بعض محفظة سندات ذات الأسعار المتقلبة في أسوأ توقيت (عندما تكون أسعار هذه الموجودات في الحضيض). إن سوء الموازنة بين استراتيجية التوظيف المطلوبة للصندوق السيادي من جهة، واستعمال أصوله من جهة ثانية، تؤدي لا محالة إلى خسائر مالية كبيرة.
- (١١) كما سبق ذكره، فإن الاعتبارات المالية (financial) هي واحدة فقط من الاعتبارات التي ينبغي أخذها في الحسبان عندما ندرس الاستخدام الأمثل لموارد الصندوق السيادي. وبالتالي، وبعد أخذ جميع العوامل، الاقتصادية منها، والمؤسسية، والحوكومية، والمالية، في الحسبان، يتبين أن سداداً سريعاً للدين العام الكبير للبنان ليس مضموناً.

المراجع

Al-Hassan, Papaioannou, Skancke and Sung (2013) "Sovereign wealth funds: Aspects of governance structures and investment management", IMF Working Paper No. 13/231, Washington DC.

Bagnall and Truman (2013) "Progress on sovereign wealth fund transparency and accountability: an updated SWF scoreboard". Policy brief, Petersen Institute for International Economics.

Besley and Persson (2008) "The incidence of civil war: theory and evidence" National Bureau of Economic Research, Working paper No. 14585.

Burghardt (2008) "Volume surges again: global futures and options trading rises 28% in 2007", Futures Industry Magazine , March/April, 15-26.

Bolton, Samama and Stiglitz (2013) "Sovereign wealth funds and long-term investing", Columbia University Press.

Caselli and Coleman (2011) "On the theory of ethnic conflict" Unpublished manuscript.

Collier, van der Ploeg and Venables (2010) "Managing resource revenues in developing countries", IMF Staff Papers, Vo. 57, 84-118, Washington DC.

Gospodinov and Jamali (2013) "Monetary policy surprises, positions of traders and changes in commodity futures prices" ,working paper 2013-12, Federal Reserve Bank of Atlanta.

Le Borgne and Medas (2007) "Sovereign wealth funds in the pacific island countries: macro-fiscal linkages", Working Paper 07/297, International Monetary Fund, Washington DC.

Tornell and Lane (1999) "The voracity effect," American Economic Review, Vol. 89, pp. 22-46.

International Working Group on Sovereign Wealth Funds (2008) "Sovereign wealth funds: Generally Accepted Principles and Practices "Santiago Principles".

Triki and Faye (2011) "Africa's quest for development: Can sovereign wealth funds help?" Working paper series, African Development Bank Group.

Velasco (1999) "A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms" .In Fiscal Institutions and fiscal Performance, edited by James M. Poterba and Jurgen von Hagen, 37-68 Chicago: University of Chicago Press.

Wakeman-Linn, Aturupane, Danninger, Gvenetadze, Hobdari and Le Borgne (2004) "Managing oil wealth: The case of Azerbaijan", Discussion Paper, International Monetary Fund, Washington DC.



تجارب مقارنة: النرويج وألاسكا

تقديم

النفط ببساطة هو السبب الذي يجعل ألاسكا هي الولاية الأميركية الوحيدة التي لا تفرض ضريبة قيمة مضافة أو ضريبة على دخل الأفراد، والتي لديها فائض في الموازنة. تبدلت أحوال ألاسكا جذرياً عمّا كانت عليه قبل اكتشاف النفط بكميات تجارية في أواخر خمسينيات القرن الماضي (حقل سوانسون ريفر في ١٩٥٧)، وبعد بدء تدفق الأموال عقب اكتشاف أكبر حقل نفطي في أميركا الشمالية (برودو باي على الساحل القطبي في ١٩٦٧)، وبعد بناء خط أنابيب ترانس ألاسكا في ١٩٧٤.

بلغت عائدات النفط بين ١٩٥٩ و٢٠١٠ مقدار ١٥٧ مليار دولار (٩٨٪ من إيرادات الولاية من الموارد الطبيعية). وما يقارب ٨٠٪ من عائدات النفط (٩,٤ مليار دولار في ٢٠١٠) كانت تذهب إلى المجلس التشريعي للولاية، والمبلغ الباقي (٣,١ مليار دولار) إلى صندوق ألاسكا الدائم. تلقى كل شخص مقيم في ألاسكا بين ١٩٨٢ و٢٠١٠ حصص أرباح من الصندوق بما يزيد على ٣٢٠٠٠ دولار. ووُزِعَ صندوق ألاسكا الدائم نحو ١٨ مليار دولار إلى سكان ألاسكا والمقيمين فيها على مدى ٣٠ عاماً^(٢).

بدلت الصناعة النفطية تركيبة ألاسكا الديمغرافية والأثنية، وتضاعف عدد سكانها عشرة أضعاف بين ١٩٤٠ (٧٢ ألفاً) و٢٠١٣ (٧٣٥ ألفاً). وتراجعت نسبة سكانها الأصليين من مجموع السكان والمقيمين فيها، من ٤٦٪ عام ١٩٤٠ إلى ١٤,٨٪ عام ٢٠١٣. تنامي الهجرة الداخلية جاء بنتيجة التشجيع المنظم لقدام مستوطنين للعمل في شركات التنقيب عن النفط، وفي أعمال التجارة والخدمات التي واکب ازدهارها الطفرة النفطية. ولا تزال شركات النفط والغاز تستقدم عمالاً مهرة وتقنيين أجانب متخصصين في أعمال حفر آبار البترول.

يقيّم هذا التقرير، بقلم لاري بريسلي، وهو منسق فدرالي في ولاية ألاسكا الأميركية، أهم الاختلافات بين تجربة ألاسكا والتجربة النرويجية في إدارة وتطوير قطاع النفط والغاز. وهو يقدم تحليلاً توصيفياً للخصائص الأساسية للنظام المالي والضريبي الخاص بقطاع النفط والغاز في كل من البلدين.

رأت السادسة من المفيد نشر هذا التقرير الذي يقارن بين نظام ألاسكا المالي والنظام المعمول به في النرويج، رغم صدوره عام ٢٠١١، كمساهمة في الحوار المستتير حول المقاربة الأمثل لإدارة هذا القطاع في لبنان.

المحرّر

تنعمُ النرويج، تماماً مثل ألاسكا، بالموارد البتروليّة التي تدرّ عليها مليارات الدولارات سنويًا من عائدات تطوير قطاع النفط والغاز. في المقابل، هناك اختلافات أساسية بينهما على مستوى جمع هذه الثروة وأدّخارها وإنفاقها وفي طريقة إصدار تراخيص التنقيب عن النفط والغاز (Oil and gas lease). يتأتى ثلثُ عائدات ألاسكا من النفط والغاز من حصتها من الإتاوات المفروضة على عمليّة الإنتاج التي تديرها شركات خاصّة عاملة على أراضي الولاية وفي مياهها. أمّا النرويج، فلا تقتطع أي إتاوة من إنتاج النفط والغاز، بل تجني كلّ عائداتها من خلال إخضاع أرباح المنتجين للضريبة - بالإضافة إلى حيازة حصّة كبيرة من الأسهم في العديد من المشاريع، يضاف إليه ما تجنيه من أرباح ناشئة عن أسهم في شركة نفط وغاز مملوكة بالكامل للحكومة.

وهناك فرق آخر، مقارنة مع ألاسكا، يتمثل في أن النرويج لا تمنح تراخيص التنقيب عن النفط والغاز إلى صاحب العرض الأعلى، بل إلى الطرف الذي تعتبر الحكومة أنه صاحب العرض الأفضل، بناءً على تجربة الشركة، وخبرتها، وخطة عملها لتطوير الحقول.

تعتمد النرويج بشكل كامل تقريباً على الطاقة الكهرومائيّة لتوليد الطاقة الكهربائيّة وتأمين احتياجات التدفئة

وبخلاف ألاسكا أيضاً، التي لا تدّخر سوى جزء محدد من عائدات النفط والغاز في صندوقها الدائم (Alaska Permanent Fund) الذي يبلغ رصيده الـ ٤٠ مليار د.أ.، والتي لا تتصرّف بأرباح استثمارات الصندوق سوى لجهة توزيع أرباح الإيرادات على مواطنيها، تودع النرويج ١٠٪ من عائدات النفط والغاز في صندوق الثروة السياديّة - الذي وصل رصيده إلى نحو ٥٤٠ مليار د.أ. في أواخر الشهر الماضي (شهر آب ٢٠١١). وهي تسحب من هذا الصندوق ما يعادل ٤٪ في السنة للمساعدة على سداد تكاليف الخدمات العامّة.

وقد تسنّى لأكثر من ثلاثين مسؤولاً بينهم مشرّعون ومسؤولون حكوميون ومسؤولون في البلديات وفي القطاع الخاص في ألاسكا على الفروقات بين النظامين الماليين في كل من البلدين موضوع الدراسة هنا، وذلك خلال زيارة للنرويج استغرقت أسبوعاً كاملاً، تخللتها لقاءات مع مسؤولين حكوميين وآخرون في قطاع النفط بين ٢٨ آب/أغسطس و٣ أيلول/سبتمبر (٢٠١١). وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الجلسات كانت من تنظيم معهد الشمال ومقره مدينة أنكوراج [ألاسكا].

وقد أعلم مسؤول في وزارة المالية النرويجية الوفد الزائر، بأن بلاده، التي يصل تعداد سكانها إلى خمسة ملايين نسمة، قد اعتمدت في البداية نظام الإتاوة، أي اخذ عائدات الدولة كنسبة مئوية من النفط والغاز المستخرج من المكامن. لكن الحكومة النرويجية سرعان ما تخلّت عنه، بعدما رأت أن إخضاع أرباح شركات النفط والغاز للضريبة من شأنه أن يكون أكثر نجاحاً من نظام الإتاوات المستند إلى إجمالي الإنتاج، لجهة التوفيق بين مصالح الدولة ومصالح الشركات.

النظام الضريبي الخاص بقطاع النفط والغاز

تتمتع ضريبة الدخل المفروضة على أرباح النفط والغاز في النرويج بمكوّنين اثنين: ضريبة على الأرباح بنسبة ٢٨٪ (وهي قيمة ضريبة الدخل نفسها المطبّقة على جميع المنشآت والأعمال التجارية)، وضريبة خاصة بنسبة ٥٠٪ على الأرباح المحقّقة من إنتاج النفط والغاز في مياه البحر، ليصل مجموع الضريبة إلى ٧٨٪. (يتأتى كلّ إنتاج النفط والغاز النرويجي من التراخيص الأوف-شور الفدراليّة).

وعلى سبيل المثال، فإن أصحاب محطات الوقود ومعامل التكرير يدفعون فقط ضريبة الدخل المحددة بـ ٢٨٪، حتى ولو كانت ملكيتهما تعود لشركة نفط وغاز بحرية، - ذلك أن احتساب الأرباح المترتبة على إنتاج النفط والغاز في مياه البحر يجري احتسابها على حدة.

يتأتى ثلث عائدات ألاسكا من النفط والغاز من حصتها من الإتاوات المفروضة على عملية الإنتاج

الضريبة مستقرة وما تزال تسمح للشركات بجني الأموال، بحسب قول أحد المسؤولين العاملين في وزارة البترول والطاقة، الذي أوضح أنه على الرغم من الاقتطاع الضريبي الملحوظ فإن الشركات تواصل المشاركة في المناقصات ودورات التراخيص لحقول النفط والغاز، وأنه بخلاف ألاسكا التي تقيم الضريبة التي تفرضها على دخل الشركات بحسب حصة تناسيبية من أرباح المنتجين المحققة عالمياً، يجري تقييم الضريبة على الأرباح في النرويج بحسب العائدات المحققة.

وبخلاف ولاية ألاسكا أيضاً، التي تفرض ضريبة عقارية على منشآت التنقيب، وإنتاج ونقل النفط والغاز، توكل النرويج عملية فرض الضريبة العقارية بأكملها إلى البلديات، حيث تصبح هذه العملية اختيارية - ولا توجد ضريبة فيدرالية على العقارات.

وفي حين أن إنتاج النفط في النرويج إلى تراجع، تماماً كما هو الحال في ألاسكا، لكن هذا التراجع قريب العهد بالمقارنة مع ألاسكا، كما أن الذروة التي بلغها [عام ٢٠٠٠] كانت أعلى بكثير من ذروة الإنتاج في الولاية [الأميركية] التاسعة والأربعين.

بلغ الإنتاج البحري في النرويج ذروته قبل عشرة أعوام (٢٠٠١) (نحو ٣ مليون برميل يومياً)، وأخذ يتراجع منذ ذلك الحين، وصولاً إلى إنتاج مقدّر بـ ١,٧ مليون برميل يومياً في عام ٢٠١١. ويذكر أن الإنتاج في النرويج بدأ قبل وقت قصير من بداية إنتاج النفط في المنحدر الشمالي لألاسكا؛ وقد بدأ النفط بالتدفق من منصّة بحر الشمال في عام ١٩٧١، ووصل في نهاية ثمانينيات القرن الماضي إلى نحو مليون برميل يومياً قبل أن يشهد الإنتاج طفرة حقيقية في تسعينيات القرن الماضي.

تحصل الحكومة (النرويج) من فرض الضرائب العالية على المقيمين وشركات الأعمال على معظم ما تحتاجه لتغطية تكاليف الرعاية

وقد بلغ إنتاج النفط في المنحدر الشمالي لألاسكا ذروته البالغة مليوني برميل يومياً في عام ١٩٨٨ لكنه هبط إلى نحو ٦٠٠,٠٠٠ برميل في الوقت الحالي.

بالإضافة إلى موارد النفط الوفيرة، تنعم النرويج بثروة من الغاز الطبيعي، ومن المتوقع أن يصل إنتاج الغاز هذا العام [٢٠١١] إلى ١٠.٥ مليار قدم مكعبة في اليوم الواحد كعمدّل وسطي.

بما أنّ الشركات المنتجة تباع كميّة كبيرة من النفط النرويجي إلى شركات تابعة، طوّرت الحكومة (لغايات الاحتساب الضريبي) طريقة لتحديد ما كان سيكون عليه سعر الفعلي في حال بيع النفط إلى أطراف مستقلة. ويعقد مجلس تسعير البترول (Petroleum Price Council) الاجتماع مع المنتجين، ثمّ يجري تقييمه الخاص للسوق، قبل تحديد السعر الخاضع للضريبة في كل فصل. ويختلف الوضع بالنسبة للغاز الطبيعي، إذ تقبل الحكومة بسعر البيع الفعلي الذي يعتمد المنتجون أنفسهم.

إنّ الحكومة النرويجية مدركة بحماس أنّ الاستثمار في قطاع النفط والغاز أمر جيّد، وبأن تطوير الخدمات المرتبطة بصناعة النفط والغاز من شأنها تحسين هذا الاستثمار. لذا وبالإضافة إلى تركيز الكثير من الجهود على مشاريع محلّية، حيث حجم المحتوى المحلي مرتفع بالنسبة إلى السلع والخدمات، توسّعت رقعة انتشار شركات خدمات النفط والغاز النرويجية في مختلف أنحاء العالم - بما في ذلك هيوستن - بحثاً عن فرص العمل.

الحوافز الضريبية المقدّمة

لا يخلو النظام المالي في النرويج من الإعفاءات الضريبية. ففي خطوة هادفة إلى تطوير حقل الغاز الطبيعي البحري سنوفيت (Snohvit) الواقع في أقاصي شمال النرويج، قرّرت الحكومة عدم الأخذ بمكوني ضريبة الدخل ونسبة ٧٨٪ على أرباح الغاز الطبيعي المسال (LNG) المشحون إلى الخارج. عوضاً من ذلك، اقتصرت الضريبة المفروضة على الأرباح من الغاز الطبيعي المسال على معدل الـ ٢٨٪ فقط. إذ تتيح الحكومة للمنتجين توزيع الأرباح وإسنادها إلى منشأة الغاز الطبيعي المسال التي تعمل على الساحل النرويجي، والتي هي معفية من ضريبة الـ ٥٠٪ الإضافية المفروضة على الإنتاج البحري.

لا تدخر (الأسكا) سوى جزء محدد من عائدات النفط والغاز في "صندوقها الدائم" الذي يبلغ رصيده الـ ٤٠ مليار د.أ.، والتي لا تتصرّف بأرباح استثمارات الصندوق سوى لجهة توزيع أرباح الإيرادات على مواطنيها

بالإضافة إلى تعزيز التطوير، فإن اعتماد معدل ضريبة منخفض شكّل محفزاً لخلق فرص عمل على الساحل، في منطقة هي بأمس الحاجة إلى إنعاش اقتصادي. اكتشف حقل سنوفيت للغاز الطبيعي [في بحر بارنتس النرويجي] في عام ١٩٨٤، وتطلب تطويره ٢٣ عاماً - أو ٢٦ عاماً إذا ما احتسبنا المدة منذ منح الترخيص الأول. وكان تطوير هذا الحقل معقداً ومكلفاً وذلك بسبب موقعه الجغرافي والنائي وبناءً على عوامل أخرى. لا توجد منصة تقيب بحرية؛ بل هناك وحدات إنتاج تحت سطح المياه مشادة في قاع البحر، ومنها يُضخّ الغاز إلى الساحل النرويجي عبر خط أنابيب طوله ٩٠ ميلاً، يتولى مهام نقل النفط والغاز ومياه البحر. وتقوم المنشآت الساحلية بفصل المكونات، وبإسالة الغاز الطبيعي، وبإعادة ضخ ثاني أكسيد الكربون إلى وحدات الإنتاج تحت البحر وذلك بهدف إعادة حقنه في جوف الأرض، وتحميل الغاز المسال على متن ناقلات بغية توصيله إلى مختلف أنحاء العالم.

عندما بادر أصحاب امتياز سنوفيت إلى تطوير هذا الحقل، كانوا يخططون لإيصال الغاز المنتج إلى السوق الأميركي على الساحل الشرقي للولايات المتحدة. لكنهم اضطروا إلى ابتكار خيارات تصديرية أخرى بعد أن أغرق الغاز الصخري (shale gas) هذا السوق. ا، يجري إرسال قسم من الغاز الطبيعي المسال (LNG) إلى أوروبا. كما جرى إرسال حمولة ناقلة من سنوفيت إلى اليابان في الشهر الماضي. وتجدر الإشارة إلى أن منشأة إسالة الغاز الطبيعي التي بلغت تكاليف بنائها ٥ مليار د.أ. تسمح بإسالة نحو ٧٥٠ مليون قدم مكعبة من الغاز الطبيعي في اليوم الواحد.

تُتيح النرويج للمنتجين استرداداً سريعاً نسبياً لتكاليف المشروع الرأسمالية والتشغيلية، مع تطبيق جدول اهتلاك لمدة ست سنوات لأغراض ضريبية (أي بشكل أسرع مما تسمح به كل من الحكومة الفيدرالية الأميركية وولاية أسكا على صعيد الضرائب المترتبة على دخل الشركات، لكن بشكل أبطأ مما تتيحه أسكا على صعيد التنزيل على ضريبة الإنتاج). بالإضافة إلى ذلك، تستطيع الشركات أن تشطب من ضريبة الإنتاج البحري البالغة ٥٠٪ ما نسبته ٣٠٪ من قيمة استثماراتها الموزعة على أربع سنوات؛ وهذا أساساً امتياز ضريبي يقصد منه تشجيع الاستثمار.

ويمكن لمنتجي ألاسكا أن يحققوا خصومات ضريبية تتراوح بين ٢٠ و ٤٠٪ بالنسبة للنفقات الرأسمالية المماثلة.

إن المعدل الضريبي المرتفع، المقرون بامتيازات تشجيع الاستثمار، يعني أن كل منتج يستثمر دولاراً واحداً في النرويج يوفّر ٩٣ سنتاً منه على صعيد الضريبة - وهي نسبة مشابهة جداً لمجموع الإعفاء الضريبي المسموح به بموجب القوانين الضريبية المعمول بها في الولايات المتحدة الأميركية وفي ألاسكا.

دور شركة "شتات أويل" في النرويج

بالإضافة إلى إيداع مجمل إيراداتها الضريبية المرتبطة بقطاع النفط والغاز في حساب التوفير [صندوق الادخار الوطني]، تملك الحكومة النرويجية ٦٧٪ من أسهم شركة النفط والغاز الوطنية شتات أويل، التي طرحت أسهمها للتداول العام في البورصة،^(٢) والتي تتخذ مقراً لها في مدينة ستافانغر، شمالي أوسلو، في مركز صناعة البترول النرويجية. وتودع جميع أرباح أسهم الحكومة من شركة شتات أويل في حساب التوفير أيضاً.

(بخلاف ولاية ألاسكا) التي تفرض ضريبة عقارية على منشآت التنقيب، وإنتاج ونقل النفط والغاز، توكل النرويج عملية فرض الضريبة العقارية بأكملها إلى البلديات، حيث تصبح هذه العملية اختيارية - ولا توجد ضريبة فيدرالية على العقارات

تشارك شركة شتات أويل في مناقصات التراخيص، وتتولى ٨٠٪ من إنتاج النفط والغاز في النرويج، وقد أبرمت شراكات مع بعض من أكبر شركات البترول في العالم. تنشط الشركة في ٣٣ بلداً آخرًا، بما في ذلك أنغولا والبرازيل وخليج المكسيك التابع للولايات المتحدة الأميركية وبعض مناطق استكشاف الغاز الصخري في الولايات المتحدة الأميركية - على الرغم من أنّ الكمية الأكبر من إنتاجها مصدرها المياه البحرية النرويجية.

بلغت قيمة رأسمال الشركة شتات أويل ٧٧ مليار د.أ. في الأسبوع الماضي. وهذا يضعها في المرتبة الثانية بعد شركة كونوكو فيليبس التي تبلغ قيمة رأسمالها الإجمالي ٩٣ مليار د.أ. كما أنّ شركة شتات أويل هي ثاني أكبر مصدر للغاز الطبيعي إلى أوروبا (روسيا هي المصدر الأول). وقد بلغ إنتاجها اليومي في الربع الأول من هذا العام [٢٠١١] نحو ٥ مليار قدم مكعبة من الغاز الطبيعي و ١.١ مليار برميل من النفط. وتجدر الإشارة إلى أنّ الحكومة النرويجية أنشأت شركة شتات أويل في عام ١٩٧٢، أي بعد عام من البدء بتشغيل أول آبار النفط البحرية في البلاد.

يدير البنك المركزي النرويجي صندوق الادخار الوطني الذي أنشئ في عام ١٩٩٠

لا داعي للتحقق من حجم مبيعات شتات أويل من الغاز الطبيعي في النرويج، فهي متواضعة؛ إذ تكاد تكون البلاد مستقلة تمامًا عن استخدامات الغاز الطبيعي. وفي المقابل، تعتمد النرويج بشكل كامل تقريباً على الطاقة الكهرومائية لتوليد الطاقة الكهربائية وتأمين احتياجات التدفئة. وفي ظلّ الاعتماد على مشاريع الطاقة المائية لتلبية حاجة البلاد وادّخار ثروة النفط والغاز للمستقبل، تقضي سياسة الطاقة الوطنية بشكل أساسي ببيع النفط والغاز الوطني بأفضل سعر ممكن إلى المشتريين الخارجيين. في الواقع، إنّ الكثير من منشآت إنتاج النفط والغاز البحرية في النرويج تعمل على الطاقة المائية التي تصل إلى المنصة عبر كابلات ممدودة تحت سطح البحر، بدلاً من حرق ولو متقال ذرّة من الغاز الطبيعي. وعلى غرار ألاسكا، تحرص شركة شتات أويل كثيراً على تحسين الاسترداد المعزّز للنفط في الحقول المتقدمة.

استثمار الدولة في تراخيص النفط والغاز

إن الجانب الأكبر من حجم الأموال التي تودع في حساب التوفير الوطني لا تجببه الدولة النرويجية من الضريبة المستندة إلى الأرباح أو من حصص أرباح أسهمها في شركة شتات أويل، بل من شركة بيتورو (Petoro) المملوكة للحكومة، والتي تدير محفظة المصالح المالية المباشرة للدولة (SDFI) State Direct Financial Interest.

على خلاف شتات أويل، لا تقوم شركة بيتورو بتشغيل حقول النفط. وفي المقابل، تكفي بأخذ حصة في رأسمال المنشأة في أي ترخيص تمنحه الحكومة وفقاً لرغبتها. ولا يُتاح للشركات الفائزة بالتراخيص الاعتراض أو إضافة شروط أو استثناءات. تعمل بيتورو كشريك مساهم وتدفع حصتها الكاملة من تكاليف التطوير والعمليات والصيانة. وبوجه عام، تأخذ بيتورو ٢٠٪ من الأسهم في الوقت الحاضر، علماً أن هذه الحصة كانت قد بلغت ٦٠٪ في الماضي.

إن حصة شركة بيتورو هي جزء من إشعار مناقصة التراخيص، حيث تسعى الحكومة دومًا إلى الحصول على حصص كبيرة في المشاريع الواعدة، وحصص أقل في الحقول الأخرى.

وكما هي حال جميع الشركات الناشئة، اكتست المؤشرات الرئيسية لشركة بيتورو باللون الأحمر - القاتم،^(٤) في سنواتها الأولى. بلغت خسائرها الصافية عدة مليارات د.أ. فيما كانت تتجهز في منتصف ثمانينيات القرن الماضي، وكانت تدفع حصتها من تكاليف التطوير قبل البدء باستخراج أي كمية من النفط والغاز. وبحلول عام ١٩٩٦-١٩٩٧، بدأت الأموال تتدفق لتبلغ نحو ٢٠ مليار د.أ. في السنة طوال العقد الماضي بعد خصم التكاليف التشغيلية لحقول النفط.

سيكون من الصعب تلبية التوقعات المبنية على النجاحات الماضية، بحسب قول مسؤول نرويجي

تودع الحكومة جميع الإيرادات الصافية لشركة بيتورو في حساب التوفير صندوق الادخار الوطني، ثم تقّرر، على ضوء الموازنة الفدرالية السنوية، حجم الاستثمار المرغوب في مشاريع جديدة كل عام. ولا يحقّ لشركة بيتورو الاحتفاظ بفسل واحد من أرباحها.

على الرغم من امتلاك الدولة النرويجية حصة في شركة شتات أويل ومساهمتها المباشرة عبر شركة بيتورو، تحاول الحكومة جاهدة أن تبعد السياسة عن هذا القطاع. وقلائل هم المسؤولون في وزارة المال ووزارة البترول والطاقة الذين يخسرون وظائفهم جرّاء التبدل الانتخابي. لقد كانت الحكومة مترددة جدًا في التدخل في القرارات الصغرى على مستوى الأعمال، بحسب ما جاء في وثيقة صادرة عن المعهد النرويجي للبحوث في الاقتصاد وإدارة الأعمال في عام ٢٠٠٨. وتخصّ الوثيقة أيضاً على أن: مبادئ الأعمال التجارية الفعّالة هي التي ينبغي أن تتحكم بالقرارات المتخذة في هذا القطاع.

كما إن شركة بيتورو هي شريك مساهم في خط أنابيب تحت سطح البحر بطول خمسة آلاف ميل^(٥) ينقل الغاز الطبيعي النرويجي إلى العديد من محطات استقبال الغاز الأوروبية. ومع أن منتجين آخرين يملكون حصصاً في خط الأنابيب، فقد بدأت الشركات ببيع أسهمها في هذا القطاع المنظم إلى صناديق تقاعد ومستثمرين آخرين يبحثون عن عائدات مستقرّة (ومعتدلة).

صندوق الادخار الوطني

في الوقت الذي تصبّ فيه كل أموال بيتورو وحصص أرباح شركة شتات أويل والضرائب المفروضة على أرباح النفط والغاز في صندوق التقاعد الحكومي- عالمي (Government Pension Fund-Global)^(٦) نحو ٥٧ مليار د.أ. من الإيداعات في عام ٢٠١١، بحسب معدلات الصرف الحالية^(٧) - تحصل الحكومة من فرض الضرائب العالية على المقيمين وشركات الأعمال على معظم ما تحتاجه لتغطية تكاليف الرعاية الصحية الشاملة، والتعليم المجاني بما فيه الجامعي، ونظام التقاعد السخي وبرامج أخرى.

لم تلغ النرويج أي من ضرائبها أو تخفّضها، حتى عندما بدأت عائدات النفط والغاز بالتدفق

يصل المعدل الأعلى من الضريبة على دخل الأفراد في النرويج إلى ٥٠٪؛ وتبلغ الضريبة على القيمة المضافة المفروضة على السلع والخدمات ٢٥٪؛ في حين أنّ الضريبة المفروضة على البنزين هي من بين الأعلى في العالم (يصل سعر التجزئة إلى نحو ١٠ د.أ. للغالون الواحد عند المحطة). وفي المقابل، فإنّ الضريبة على القيمة المضافة أدنى بقليل بالنسبة إلى سلع البقالة والفعاليات الثقافية، وتعفى منها الصحف النرويجية.

لم تلغ النرويج أي من ضرائبها أو تخفّضها، حتى عندما بدأت عائدات النفط والغاز بالتدفق. ويقول المسؤولون الحكوميون إن المواطنين لا يشكون كثيراً من الضرائب المرتفعة لأنهم يحصلون على الكثير في المقابل. ولأن مستوى المعيشة مرتفع جداً في النرويج، لكن المستقبل يبقى مجهولاً. وسيكون من الصعب تلبية التوقعات المبنية على النجاحات الماضية، بحسب قول مسؤول نرويجي تساءل كيف سيكون رد فعل المقيمين إذا تراجع مستوى الحياة الرغيدة في النرويج؟

إن عملية إجراء المناقصة في النرويج تختلف كثيراً عما هي عليه في ألاسكا أو أي مكان آخر من الولايات المتحدة الأميركية (أو كندا)

على رغم تسمية حساب الادخار بصندوق التقاعد الحكومي، فإن أيّاً من الإيرادات لا يذهب إلى رواتب التقاعد - الحكومية أو غير الحكومية - في الوقت الحاضر. في المقابل، يعي النرويجيون عموماً أنه سيتم اللجوء إلى الصندوق من أجل المساهمة في دفع هذه الرواتب التقاعدية لكبار السن، علاوة على تكاليف برامج أخرى عندما يتراجع النشاط الاقتصادي جراء الإنخفاض التدريجي في إنتاج النفط والغاز.

في انتظار ذلك، تهدف الحكومة إلى سحب ٤٪، كل سنة، من احتياطات الصندوق على أساس قيمة السوق، وذلك من أجل المساهمة في دعم الموازنة الفيدرالية، تماماً مثل مقارنة ألاسكا لـ«صندوق ألاسكا الدائم» (Alaska Permanent Fund) وفق النسبة المئوية وعلى أساس سعر السوق التي يدعو البعض إلى تطبيقها من دون نجاح حتى الآن. وتُشكّل نسبة ٤٪ التي تحوّل من حساب الادخار النرويجي، نحو ٢١ مليار د.أ. هذا العام (٢٠١١)، بحسب معدلات الصرف الحالية - أي ١٠٪ تقريباً من الموازنة الوطنية.

ومنذ اعتماد نسبة ٤٪ قبل عقد من الزمان، تقطع الحكومة سنوياً حاجتها من ذلك، أحياناً بشكل أكثر، وأحياناً أخرى بشكل أقل وبنسبة طفيفة.

وتوزع أصول الصندوق بنسبة ٦٠٪ على شكل أسهم عالمية ومن ٢٥٪ إلى ٤٠٪ على شكل سندات، وإلى حد الـ ٥٪ على شكل استثمارات عقارية - وهو تقسيم لا يختلف كثيراً عن الصندوق الدائم في ألاسكا. وكما هو الحال في ألاسكا أيضاً، فالنرويج لا تستثمر أموال حساب الادخار في أي مشاريع محلية، بل، تستثمر الأموال كلها في الخارج؛ وهذا إجراء أفضل من أجل تنويع المخاطر كما يرى المدراء.

وقد شرح وزير المال النرويجي للزوار الآتين من ألاسكا أن حساب الادخار لا يُستخدم لتأمين ميزانية ثانية للمشاريع المصنفة بأنها المؤهلة أقل.

يدير البنك المركزي النرويجي صندوق الادخار الوطني الذي أنشئ في عام ١٩٩٠. وعلى الرغم من أنه لم يجر التخطيط للأمور كي تجري على هذا النحو، لكنّ النرويج كانت محظوظة حيث أنّ البلاد بلغت ذروة إنتاجها النفطي في السنوات التي شهدت ارتفاعاً في الأسعار خلال العقد الفائت. وقد ساهم ذلك بشكل كبير في رفع رصيد صندوق إدارتها الوطني.

المنافسات وطلبات التراخيص في قطاع النفط والغاز

إن عملية إجراء المناقصة في النرويج تختلف كثيراً عما هي عليه في ألاسكا أو أي مكان آخر من الولايات المتحدة الأميركية (أو كندا). فمقدم العروض لا يدفعون منحةً (Bonus).^(٨) أو مبالغ نقدية مقدّماً. والحكومة هي التي تحدّد معايير واضحة في إعلان المناقصة، بما في ذلك الحصّة التي قد تحتفظ بها لشركة بيتورو، ثم تتفرّع للحكم على أهلية المتقدمين بالعروض من أجل تحديد أي شركات يمكنها أن تقوم بالعمل على أفضل وجه.

قبل إطلاق عملية المناقصة، تدفع الحكومة تكاليف المسوحات السيزمية الثلاثية الأبعاد - غير تفصيلية - كي تُعطي المتقدمين فكرة أفضل عن مكامن النفط والغاز.

وتشمل معايير المناقصة التجربة والخبرة اللازمين في الحقل الجيولوجي من أجل استكشاف موارد محتملة وإنتاجها، بالإضافة إلى ضرورة توفير المهارات الإدارية، والقدرة المالية، وخطّة التطوير المرجوة. وتتصلي عملية إجراء المناقصة المضاربين عن اللعبة، وهذا أمر جيّد، بحسب ما يؤكده المسؤولون الحكوميون. فالنرويج تريد نتائج، وليس مستثمرين ساعين إلى بيع التراخيص بنسبة ربح معينة.

النرويج كانت محظوظة حيث أنّ البلاد بلغت ذروة إنتاجها النفطي في السنوات التي شهدت ارتفاعاً في الأسعار

وفي ظاهرة لا تحدث إلا نادراً، في ألاسكا أو في أي مكان آخر في الولايات المتحدة الأميركية، لا يحق للمتقدمين بالعروض، الخاسرين، الاعتراض على قرار الحكومة أو الطعن فيه. وفي المقابل، يقول المسؤولون النرويجيون إنهم يشرحون للمتقدمين الخاسرين سبب عدم فوزهم بالتراخيص، بغية تحسين أدائهم في المرة المقبلة بهدف الفوز.

في حال فشل مزاييد فائز في إنجاز العمل ضمن الأطر الزمنية المحددة في خطة التطوير التي قدمها، فإن تمديد المهلة النهائية ممكن، ولكنه غير مرجح. فالفشل في احترام المهل الزمنية يعني أن الترخيص يعود إلى إمرة الحكومة. ولعل هذا إجراء أرحم من ذلك المعتمد في ألاسكا أو في حالات البيع الفيدرالية للتراخيص مقابل ملايين الدولارات، لا بل عشرات الملايين، أو حتى مليار د.أ. أو مليارين، للفوز بمجموعة كبيرة من التراخيص. وفي حال خسر المتقدمون هذه التراخيص، بسبب التأخر في التنفيذ، يخسرون أيضاً المنح المكلفة التي دفعوها مقدماً.

تقضي سياسة الطاقة الوطنية بشكل أساسي
ببيع النفط والغاز الوطني بأفضل سعر
ممكن إلى المشتريين الخارجيين

المسؤولية الاجتماعية

بيد أن الأمر لا يقتصر على جمع المال في صندوق الثروة النفطي وإبقائه في النرويج. فالحكومة النرويجية تشرف على إدارة برنامج النفط من أجل التنمية، من خلال توزيع نحو ٤٠ مليون د.أ. سنوياً في مختلف أنحاء العالم بهدف مساعدة البلدان الناشئة على تطوير موارد النفط والغاز فيها بشكل أفضل. ويهدف هذا البرنامج، بحسب دعائه، إلى بناء القدرات ونقل المعرفة، بالإضافة إلى التدريب على الإدارة البيئية والمالية - وفي بعض الحالات، إلى مساعدة هذه الدول على صياغة قوانين النفط والغاز الوطنية.

يتمثل الهدف الرئيسي في تخفيض معدل الفقر واستخدام أموال النفط والغاز بحكمة، علمًا أن نحو نصف موجودات صندوق المساعدة يذهب إلى الأمم الإفريقية.

إن القواعد التي تحكم عملية استثمار أموال صندوق الإيداع النرويجي تعكس قدرًا مهملاً من المسؤولية الاجتماعية. إذ لا يُسمح باستثمار هذه الأموال في الشركات المصنّعة للأسلحة، والتي قد تنتهك مبادئ إنسانية أساسية، أو في الشركات المنتجة للتبغ (وإن كان التبغ قانونيًا في النرويج). كما توجد استثناءات أخرى متصلة بظاهرة تشغيل الأطفال، وحقوق الإنسان، والفساد، والضرر الجسيم اللاحق بالبيئة.

الخانة رقم (١)

الفرقات بين النرويج وألاسكا

- النرويج هي دولة، أما ألاسكا فهي ولاية؛
- تتمتع النرويج بالمنافع الناتجة عن المصادقة على معاهدة قانون منظمة الأمم المتحدة بشأن البحار، في حين لا تتمتع ألاسكا بالمزايا نفسها، وذلك بسبب عدم مصادقة مجلس الشيوخ الأمريكي على المعاهدة؛
- يبلغ عدد سكان النرويج ٤،٩٠٠،٠٠٠ نسمة، بينما يبلغ عدد سكان ألاسكا ٧١٠،٠٠٠ نسمة؛
- يبلغ دخل الفرد في النرويج ٨٨،٤٠٠ \$ بينما يبلغ في ألاسكا ٤٣،٢٠٩ \$؛
- تفرض النرويج ضريبة على الدخل، على عكس ألاسكا؛
- تبلغ قيمة الصندوق السيادي في النرويج أكثر من ٦٠٠،٠٠٠،٠٠٠،٠٠٠ \$ في حين لا يتعدى الصندوق الدائم في ألاسكا ٣٧،٠٠٠،٠٠٠،٠٠٠ \$^(٩)؛

- تشكل ضرائب النفط والغاز أقل من ٢٦ بالمئة من الإيراد السنوي للنرويج، بينما تشكل ضرائب النفط والغاز أكثر من ٩٠ بالمئة من الإيراد السنوي في ألاسكا؛
- تمتلك النرويج قطاعاً مزدهراً لتطوير الغاز الطبيعي، في حين أن إنتاج الغاز الطبيعي في منحدر ألاسكا الشمالي يتم على نحو تجاري؛
- يُستخرج النفط والغاز الطبيعي في النرويج بشكل أساسي من مصادر بحرية، بينما يتم إنتاج النفط في ألاسكا بشكل أساسي في الحقول البرية؛
- تخلت النرويج عن نظام ضريبي قائم على المنح والإتاوة إذ أنها استنتجت أن هذا النظام قد عطل قرارات متعلقة بالاستثمار، في حين تستمر ألاسكا في استخدام نظام ضرائب على عوائد النفط والغاز؛
- تملك النرويج وتدير أغلبية حصص شركة ستات أويل (Statoil)، التي تُعتبر أكبر شركة مستثمرة في قطاع النفط والغاز النرويجي، في حين لا تُعتبر ألاسكا جهة مستثمرة في قطاع النفط والغاز في الولاية؛
- توظف النرويج بشكل مباشر ومستقل ٢٣٥،٠٠٠ شخصاً في قطاع النفط والغاز، كما تركز على بناء الكفاءات ونقل المعارف والخبرات ضمن قطاع النفط والغاز، في حين توظف ألاسكا بشكل مباشر وغير مباشر ٢٥،٠٠٠ شخصاً في قطاع النفط والغاز.^(١٠)

المصدر: "Some Comparisons between Alaska and Norway Oil Permanent Funds", 1/15/13.
<http://www.apfboardconfirmation.org/pdfs/WebNorwayPermFund1-15-13.pdf>

هوامش

- (١) نشر هذا المقال على موقع برنامج مشاريع نقل الغاز الطبيعي في ألاسكا- مكتب التنسيق الاتحادية alaska: alaska natural gas .2011. Norway's different approach to oil and gas development .lary bersley transportation projects office of the federal coordinator, at www.arcticgas.gov/norway%E2%80%99s-different-approach-to-oil-and-gas-development4.
- (٢) لفهم تأثير النفط والغاز على أوضاع السكان الأصليين انظر: The Role of the Oil and Gas Industry in Alaska's Economy, Alaska Oil and Gas Association, October 2011 <http://aoga.org/wp-content/uploads/2011/10/2011-McDowell-Study.pdf>
- (٣) بعد خصخصتها جزئياً في عام ٢٠٠١ (المحرر).
- (٤) نسبةً للبورصة حيث يتلون السهم الذي يسجل خسارة باللون الأحمر (المحرر).
- (٥) يبلغ طول الميل البحري ١٨٥٢ متراً بالضبط (المحرر).
- (٦) سابقاً: The Petroleum Fund of Norway (المحرر).
- (٧) بلغ رصيد الصندوق ٥،٤٧٨ تريليون كرون نرويجي أو ما يعادل ٨٨٩،١ مليار دولار أميركي في عام ٢٠١٤ (المحرر).
- (٨) العلاوات هي دفعات ثابتة ولا تأخذ في الاعتبار نجاح المشروع أو ربحيته؛ وعادة، تكون معفية من الضرائب، كما يجري التخلي عنها أو طرحها للتداول مقابل حصة أكبر من أرباح مستقبلية (المحرر). العلاوة التخفيفية - وهي رسوم تحتفظ بها الحكومة المضيفة بغض النظر إن جرى العثور على النفط وبدأ الإنتاج التجاري أم لا (المحرر).
- (٩) بلغ مجموع المبالغ الاجمالية التي ورّعت على المواطنين في ألاسكا من أرباح استثمارات الصندوق حوالي ١٢ مليار دولار منذ تأسيسه عام ١٩٧٦. ومنذ عام ١٩٨٢ تتلقى عائلة مكونة من أربعة أفراد مبلغ ١٤١،٧٤٠ دولار سنوياً وذلك بحسب موقع مجلس تنمية الموارد في ولاية ألاسكا (المحرر).
- (١٠) يساهم قطاع النفط، بصورة مباشرة أو غير مباشرة في توفير حوالي ١٨٧،٠٠٠ وظيفة أي حوالي نصف عدد الوظائف الاجمالية في الولاية وقد أدى ذلك إلى مضاعفة عدد سكان الولاية، بحسب المصدر السابق (المحرر).

كيف تعاملت إسرائيل مع اكتشافاتها من النفط والغاز: تقارير اللجان الحكومية



إعداد: يولاند بطل

ماجستير في الاقتصاد

ملخص

مع بدء تدفق إيرادات حقول الغاز البحرية، اعتمدت الحكومة الإسرائيلية سياسة الاستخدام الأمثل لهذه الموارد الطبيعية القابلة للنفاذ. فوضعت كوتا للتصدير (٤٠٪) بناءً على تقديرات طلب الاقتصاد المحلي على الغاز الطبيعي لفترة ٢٥ عاماً. وأقرت تشريعات ضريبية جديدة على قطاع النفط والغاز (ضريبة تصاعدية من ٢٠٪ إلى ٥٠٪ على أرباح امتيازات الغاز، وأبقت حقوق الملكية على حالها)، سعياً لزيادة حصة الدولة والمواطنين من أرباح النفط والغاز من ٣٠٪ إلى ما يتراوح بين ٥٢٪ و ٦٢٪. كما تبنت إنشاء صندوق ثروة سيادي لإفادة الأجيال القادمة من إيرادات الغاز، استناداً إلى النموذج النرويجي، والغاية منه توزيع استثمار هذه الموارد على أفق زمني طويل، وتخفيف الانعكاسات الاقتصادية الكلية، وأهمها ارتفاع قيمة العملة المحلية وتراجع القدرة التنافسية للصادرات الصناعية. وأقترح إنشاء قسم مستقل لدى بنك إسرائيل المركزي، منفصل عن القسم الذي يتولى إدارة احتياطي البنك المركزي من العملات الأجنبية، مهمته الإشراف على توظيف أموال الصندوق في الخارج، تخفيفاً لآثارها الاقتصادية السلبية في الداخل.

الكلمات المفتاح

الحكومة الإسرائيلية - إلغاء الإعفاءات الضريبية - استحداث ضرائب - ضريبة تصاعدية - زيادة حصة الدولة - خصائص الصندوق السيادي - لجنة شيشنسكي - لجنة تسيح - كوتا التصدير.

تعاملت حكومة إسرائيل مع اكتشافاتها الغازية بجديّة توازي إعلان حالة الحرب، خصوصاً أن تقديرات شركات التنقيب لقيمة احتياطي الغاز والنفط الكامن، تخطت مئتي مليار دولار (راجع الخانة رقم (١)). فأعدت الخطط لتحقيق أمنها الطاقوي، بحيث تغدو بلداً مُصدراً للغاز الطبيعي، وتضمن وضعها الجيوستراتيجي لسنوات عديدة. واعتبر سياسيوها على اختلاف انتماءاتهم أن استثمار هذه الموارد الطبيعية ينبغي أن يجلب للدولة إيرادات كبيرة. وبناءً على ذلك، عين وزير المال الإسرائيلي، في ١٢/٤/٢٠١٠، لجنة لدراسة السياسات المتعلقة بالموارد الطبيعية من النفط والغاز (لجنة شيشنسكي). تألفت اللجنة من عدة خبراء برئاسة البروفسور إيتان شيشنسكي،^(١) المختص في المالية العامة، ومهمتها: أولاً، مراجعة جميع مكونات النظام الضريبي المعمول به بالنسبة لموارد الغاز والنفط، ومقارنته بالبلدان المشابهة لإسرائيل؛ ثانياً، اقتراح سياسة ضريبية محدثة؛ وثالثاً، درس تداعيات الاكتشافات الحالية والمستقبلية على الاقتصاد الإسرائيلي (State of Israel, 2011b). كما عيّنت الحكومة، في

٢/١٠/٢٠١١، لجنة مشتركة بين عدة وزارات لدراسة سياسات الحكومة المتعلقة بموارد الغاز الطبيعي في إسرائيل برئاسة مدير عام وزارة البنى التحتية والطاقة والمياه، شاؤول تسييمح (لجنة تسييمح)، مهمتها تقدير احتياجات الاقتصاد الإسرائيلي من الغاز الطبيعي على مدى ٢٥ عاماً، واقترح ما هي نسبة كميات الغاز التي سيؤذن للشركات بتصديرها (راجع الخانة رقم (٢)).

تشريعات ضريبية جديدة

بعد درس قانون النفط ١٩٥٢-٥٧١٢، وسائر القوانين والأحكام ذات الصلة، ومقارنتها بالأنظمة الضريبية في الدول الأخرى، وبعد الاستماع إلى مختلف الآراء، الاقتصادية والقانونية، وإلى وجهات نظر مدراء شركات النفط والغاز والمستثمرين وممثلين عن المجتمع المدني، أصدرت لجنة شيشنسكي تقريرها الأولي في ١٥/١١/٢٠١٠. والعنصر الجوهرى في هذا التقرير هو التقييم التالي: إن القيمة الاقتصادية للإعفاءات الضريبية المكتنفة في النظام الضريبي الحالي تقود اللجنة إلى الاستنتاج بأنه لا يعكس كما ينبغي تملك جمهور المواطنين لموارده الطبيعية، أضف إلى أنه نظام تناقصى عملياً بمعنى أنه بقدر ما يصبح المشروع الاستثمارى مربحاً، تتضاءل حصة الدولة من الأرباح (State of Israel 'Summary', 2010, p. 10) وإذ تصل لجنة شيشنسكي إلى هذه القناعة، تقترح أولاً، إلغاء الإعفاءات الضريبية، وثانياً، استحداث ضريبة تصاعديّة على الأرباح المغالى بها (excess profits)، تتراوح بين ٢٠ و٦٠٪. وترتكز الآلية المقترحة على معامل النسبة (R-factor) الذي يزيد نصيب الحكومة من الأرباح مع تزايد نسبة الإيرادات التراكمية للمتعاقدين إلى تكاليفه التراكمية.

تعاملت حكومة إسرائيل مع اكتشافاتها الغازية بجدية توازي إعلان حالة الحرب

وأصدرت لجنة شيشنسكي تقريرها النهائي في ٣/١/٢٠١١، بعد تلقيها تعليقات الأطراف المختلفة على التقرير الأولي، وفيه عرض مقنع للأسباب الموجبة لتشريعات ضريبية جديدة، سيّما وأن حصة جمهور المواطنين في دولة إسرائيل من أرباح النفط والغاز الإجمالية [٢٠٪] هي الأدنى في العالم (State of Israel, 2011a, p. 86).^(٢) وأكدت اللجنة أن موارد الغاز والنفط هي أصول عامة (publicly owned asset)، وإذا لم يتلقَ جمهور المواطنين تعويضاً لائقاً عن بيع موارد الغاز، فكأنه يقوم بتبيد هذه الموارد هباءً (p. 8g). وأوصت اللجنة بإلغاء الإعفاء الضريبي الاستثنائي والتاريخي الخاص بنضوب الموارد (depletion deduction)، لأنه غير مبرر على الإطلاق كون الموجودات القابلة للنضوب تعتبر أملاكاً عامة (p. 8g).

وفي التوصيات النهائية الذي تبنتها الحكومة الإسرائيلية، وأقرّها الكنيست في ٣٠/٣/٢٠١١ (من ضمن مصادقته على قانون أرباح النفط والغاز الجديد ٢٠١١-٥٧٧١)، أبقّت اللجنة على معدل ضريبة الشركات على حاله. كما سمحت اللجنة بالإبقاء على معدل حقوق الملكية (royalties) على حاله، أي على نسبة ١٢,٥٪ بموجب قانون ١٩٥٢، بقولها إن النسبة المعتدلة تشكل أداة لتحقيق التوازن وتضمن حداً أدنى من المداخل للدولة في أولى مراحل الإنتاج. لكنها أخضعت إيرادات النفط والغاز لضريبة (levy) تصاعديّة على الأرباح الزائدة، والتي هي بمثابة ربع (economic rent) الموارد الطبيعية من غاز وبنفط، والتي تُجبي بالتالي بعد سداد نفقات الاستكشاف والتطوير (p. 103).^(٣) وتبدأ الضريبة بحدّ أدنى

(عيّنت الحكومة) لجنة مشتركة بين عدة وزارات... (مهمتها) تقدير احتياجات الاقتصاد الإسرائيلي من الغاز الطبيعي على مدى ٢٥ عاماً، واقترح ما هي نسبة كميات الغاز التي سيؤذن للشركات بتصديرها

يبلغ ٢٠٪ وصولاً إلى حدٍّ أقصى يبلغ ٥٠٪ (٦٠٪ في التقرير الأولي)، وتبدأ زيادة الحد الأدنى للمعدل تدريجياً عندما تبلغ نسبة الإيرادات إلى النفقات ١٥٠٪، أي بعد سداد مجمل قيمة الاستثمارات زائد ٥٠٪. ويُطَبَّق من ثمَّ الحدَّ الأقصى الضريبي عندما تبلغ نسبة الإيرادات إلى النفقات ٢٣٠٪^(٤). وأخيراً، أعربت اللجنة عن يقينها بأن النظام الجديد سيرفع حصة الدولة وعموم المواطنين في أرباح النفط والغاز من ٢٠٪ إلى ما بين ٥٢٪ و٦٢٪ (p. 6).

وتبدأ الضريبة بحدٍّ أدنى يبلغ ٢٠٪ وصولاً إلى حدٍّ أقصى يبلغ ٥٠٪... وتبدأ زيادة الحد الأدنى للمعدل تدريجياً عندما تبلغ نسبة الإيرادات إلى النفقات ١٥٠٪

الصندوق السيادي

وأقرت الحكومة الإسرائيلية في ٢٠١٣/٤/١٥، إنشاء صندوق سيادي لإفادة الأجيال القادمة من إيرادات الغاز، تنفيذاً لأحد البنود الواردة في قانون أرباح النفط والغاز الذي أقره الكنيست في آذار/مارس ٢٠١١، كجزء من توصيات لجنة شيشنسكي (Haaretz II July 2013). وبناءً عليه، بدأت لجنة العلوم والتكنولوجيا في الكنيست بنقاش مشروع قانون يتضمن أهداف الصندوق ولأئحته التنفيذية. وأعرب البروفيسور شيشنسكي عن سعادته لاختيار الحكومة الإسرائيلية النموذج النرويجي. وشرح شيشنسكي (٢٠١٣) الهدف من إنشاء الصندوق على النحو التالي:

- توزيع استثمار موارد طبيعية قابلة للنفاد على أفق زمني بعيد المدى لفائدة الأجيال المقبلة.
- تخفيف المخاطر الاقتصادية الكلية الناجمة عن تدفق الأموال الطائلة، اجتناباً لما يعرف بـ "المرض الهولندي" (راجع الخانة رقم (٣))، (Sheshinski, 2013) المتمثل بارتفاع قيمة العملة المحلية، وبتراجع القدرة التنافسية للصادرات، وبالركود.

أوصت اللجنة بإلغاء "الإعفاء الضريبي الاستثنائي والتاريخي" الخاص بنضوب الموارد

- أما خصائص عمل الصندوق، فهي مستوحاة أيضاً من التجربة النرويجية: وحدها إيرادات الدولة من الضريبة على الأرباح الفائقة (superprofits) ستدخل الصندوق، في حين يجري تحويل الضريبة على دخل الشركات وعوائد حقوق الملكية إلى الموازنة السنوية الجارية.
- إنشاء قسم مستقل لدى بنك إسرائيل المركزي، منفصل عن القسم الذي يتولى إدارة احتياطي البنك المركزي من العملات الأجنبية، مهمته الإشراف على توظيف أموال الصندوق في الخارج، تخفيفاً لآثارها الاقتصادية السلبية في الداخل.
- وحدها فائدة أموال الصندوق (من المتوقع أن يكون معدل الفائدة ٣,٥٪، طبقاً للتقديرات المحافظة)، هي التي سيؤذن برصدها لأبواب إنفاق معينة طبقاً لأولويات يقرها الكنيست الإسرائيلي.

سمحت (السلطة التشريعية) للحكومة في إسرائيل بالاقتراض من الصندوق في "الحالات الطارئة" فقط، وبموافقة أغلبية أعضاء الكنيست (٦٥ من أصل ١٢٠). ولكن، (برأي شيشنسكي) "في هذه الحال، يصبح كل شيء وارداً بما فيه سوء استعمال المال العام

وأخيراً، في خلاصة تقريره، يؤكد شيشنسكي إن نجاح أو فشل الصندوق هو شأن من شؤون الاقتصاد السياسي. فسجل الصناديق المماثلة في بلدان أخرى، يظهر أن بعضها تعرّض للسلب أو لسوء الاستخدام من قبل بعض الحكومات. وبالتالي، فإن اللائحة التنفيذية للصندوق تكون في غاية الأهمية، والتفاصيل التنفيذية والتقريرية مهمة جداً. وهنا بحسب رأي (شيشنسكي ٢٠١٣) يأتي دور السلطة التشريعية. لقد سمح للحكومة في

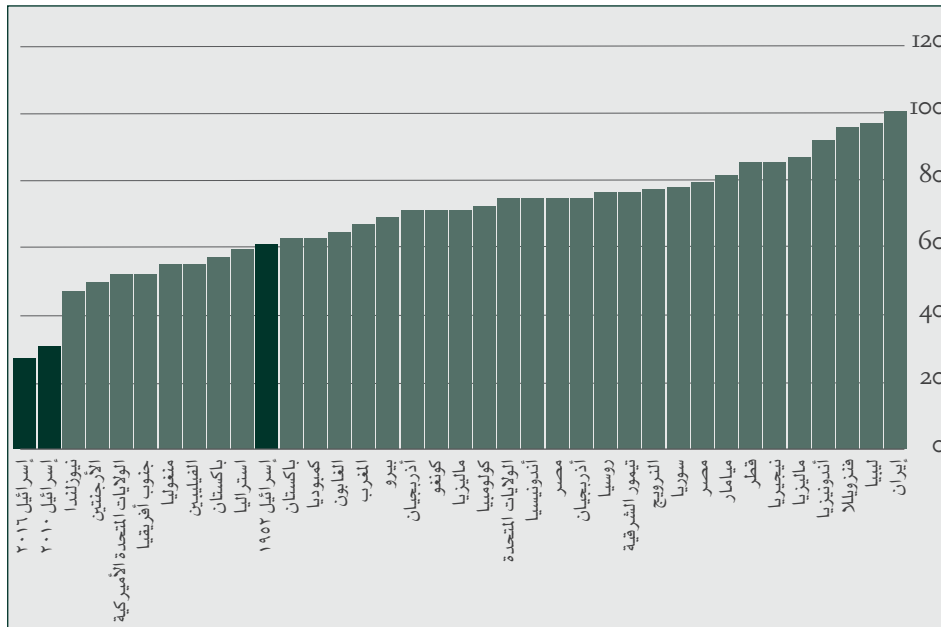
إسرائيل بالاعتراض من الصندوق في الحالات الطارئة فقط، وبموافقة أغلبية أعضاء الكنيست (٦٥ من أصل ١٢٠). ولكن، في هذه الحال، يصبح كل شيء وارداً بما فيه سوء استعمال المال العام.^(٥)

وفي الوقت الذي لا يزال الصندوق السيادي يناقش في لجنة العلوم والتكنولوجيا في الكنيست، بناءً على مطالبة سياسيين إسرائيليين بالعدل والإنصاف للجيل الحالي وليس فقط للأجيال القادمة، يبدو أن النظام الضريبي الذي اعتمد في إسرائيل يسمح للدولة بجباية حصة أكبر من أرباح مشاريع التنقيب ذات الجدوى الأعلى بالنسبة للمستثمرين، من دون الإضرار بحوافز المبادرين للاستثمار في مشاريع ذات مردود أقل. ويوفر هذا النظام المرونة الضرورية لاجتناب التغييرات والتعديلات اللاحقة نتيجة تغير الظروف الاقتصادية، مثل تقلبات أسعار الغاز في السوق العالمية.

(أبقت لجنة شيشنسكي) على معدل ضريبة الشركات على حاله. كما سمحت اللجنة بالإبقاء على معدل حقوق الملكية على حاله، أي على نسبة ١٢,٥٪

الشكل رقم (١)

حصة الدولة في بلدان العالم: وضع إسرائيل في العام ١٩٥٢ وفي ٢٠١٦
لو كان استمر النظام الضريبي القديم

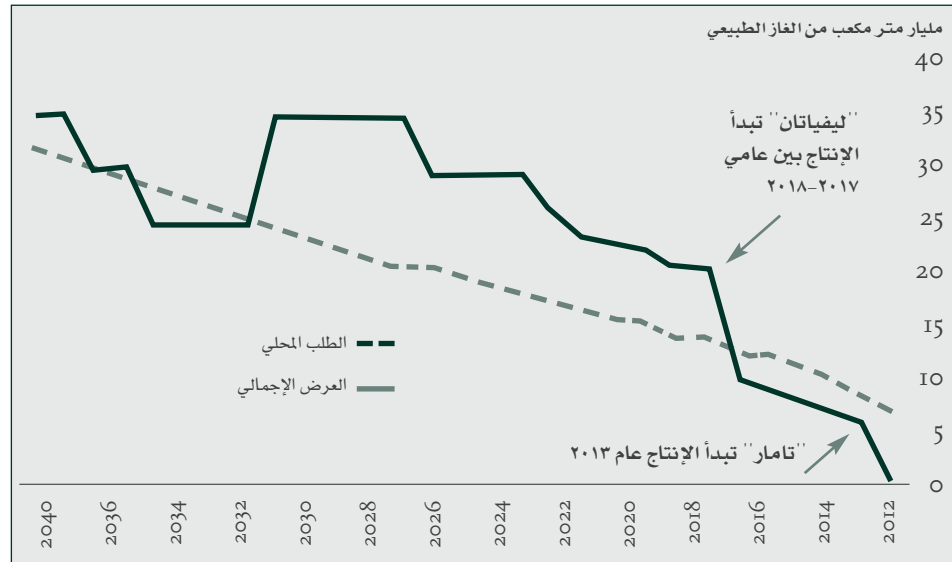


المصدر: Oil and Gas journal, 18 April 2005.

يبين الشكل أدناه توقعات إنتاج الغاز الطبيعي والطلب المحلي على الغاز حتى العام ٢٠٤٠ (بدأ إنتاج الغاز الطبيعي في حقل تمار البحري في العام ٢٠١٣، ومن المتوقع أن يبدأ إنتاج الغاز في حقل ليفتان في العام ٢٠١٨).

الشكل رقم (١)

توقعات إنتاج الغاز الطبيعي والطلب المحلي على الغاز حتى العام ٢٠٤٠



المصدر: Milken Institute (2011, figure 2, p. 6).

الخانة رقم (١)

جرى الإعلان عن أهم كشفين في العامين ٢٠٠٨ (حقل تمار البحري قبالة حيفا) و٢٠٠٩ (حقل ليفياتان العملاق). ويشكل الاحتياطي المؤكد من الغاز الطبيعي المكتشف، والمقدَّر ب ٢٤,٣ تريليون قدم مكعبة، نحو ٤,٠٪ من الاحتياطي العالمي. فهو لا يقارن باحتياطي إيران المؤكد (١١٨٧ تريليون قدم^٣، أي نحو ١٨٪ من الاحتياطي العالمي)، أو باحتياطي روسيا (١٧,٦٪)، أو قطر (١,٤٪). تقرير المراجعة السنوية لقطاع الطاقة العالمي الذي تصدره شركة بريتيش بتروليوم؛ BP Statistical Review of World Energy, June 2013

الخانة رقم (٢)

صدر تقرير لجنة تسييمح الأولي في أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، متضمناً توصية بالسماح بتصدير ٥٣٪ من كميات الغاز الطبيعي المستخرج؛ وتعرضت لجنة تسييمح لانتقادات حادة من جانب خبراء في معهد التخطيط الاقتصادي الإسرائيلي، ومن أعضاء في لجنة الاقتصاد في الكنيست، الذين اعتبروا أن لجنة تسييمح غالت في تقدير حجم احتياطي الغاز وقللت من قيمة تقديرات الاحتياجات المحلية: <http://www.haaretz.com.business/israeli-mk-seeks-to-regulate-natural-gas-exports-via-legislation.premium-1.523796#>

وتفاعلت هذه الانتقادات وتطورت إلى تظاهرات تطالب بمنع تصدير الغاز ممّا دفع بوزير البنى التحتية والطاقة والمياه، سيلفان شالوم، إلى اقتراح خفض نسبة التصدير من ٥٣٪ إلى ٤٠٪. ووافقت

الحكومة في ٢٤/٦/٢٠١٣ على السماح بتصدير ٤٠٪ من الغاز الطبيعي المكتشف. وأعلن رئيسها أن ٥٤٠ مليون متر مكعب يكفي السوق المحلي لفترة ٢٥ عاماً. وفي أعقاب قرار الحكومة، قدّم عدد من أعضاء الكنيست المعارضين لتصدير الغاز التماساً إلى المحكمة العليا في إسرائيل بهدف نقل صلاحية اتخاذ القرار بشأن تصدير الغاز من الحكومة إلى الكنيست. وردّت المحكمة العليا في أواخر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ التماس المعارضين في الكنيست وأبقت قرارات الحكومة على حالها.

الخانة رقم (٣)

شاع استخدام مصطلح المرض الهولندي أو ما يعرف بلعنة الموارد، بعد نشر مقال في الإيكونومست في عام ١٩٧٧، والذي وصف التجربة الهولندية عقب اكتشاف موارد ضخمة من الغاز في بحر الشمال في مطلع ستينيات القرن الماضي، وحدوث طفرة مالية، والتي ترتب عليها ارتفاع قيمة العملة الوطنية الغيلدر الهولندي، بفعل تزايد إيرادات تصدير الغاز، الأمر الذي جعل الصادرات الصناعية الهولندية غير تنافسية، فبدأت في الانخفاض، وهو ما ترتب عليه تراجع النمو في القطاع الصناعي، والركود الاقتصادي. وعليه، يصف هذا المصطلح سوء استخدام الدولة لعوائد الموارد الطبيعية.

هوامش

- (١) أستاذ كرسي السير أيزاك ولفسون في الجامعة العبرية في القدس، وحائز على الدكتوراه في المالية العامة من جامعة MIT (1967). علم في جامعات هارفرد، وستانفورد، وبرنستون، وله أبحاث ساهمت في نظرية التقدم التقني والنمو الاقتصادي، وفي نظرية ضريبة الدخل والمرافق العامة public goods. انضم في العام ٢٠٠٤ إلى المعهد الألماني IZA في بون، المختص في اقتصاديات العمل labor economics.
- (٢) وتبلغ حصة الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية نحو ٧٠٪ (ص. ٨٣)، وتتراوح بين ٥٥٪ و٥٨٪ في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD (ص. ٨٥)، وبين ٧٠ و٨٠٪ في مصر (ص. ١٤٧).
- (٣) ويتضمن التقرير النهائي وصفاً مفصلاً لآلية الضريبة levy mechanism (ص. ١٠٤-١١٧).
- (٤) رفضت المحكمة العليا في إسرائيل جميع شكاوى واعتراضات شركات التنقيب عن الغاز ضد ما أصبح يعرف بقانون شيشنسكي، وأجمع القضاة على أن حقول الغاز هي أملاك عامة، وأن حقوق المستثمرين هي مجرد تراخيص من الدولة تخولهم توليد أرباح من موارد طبيعية تعود ملكيتها للدولة (هأرتس، ٢٠١٢/٨/١٧).
- (٥) مداخلة البروفسور شيشنسكي في المؤتمر الرئاسي المنعقد في القدس، (١٨-٢٠) حزيران/يونيو ٢٠١٣؛ أنظر: www.youtube.com/watch?v=irxcFMxd3eo

BP, 2013 Statistical Review of World Energy, June 2013, viewed when www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf

State of Israel: Ministry of Finance (2010), "Summary of the Draft Conclusions by the Committee to Examine the Policy on Oil and Gas Resources in Israel," Headed by Prof. Eytan Sheshinski, State of Israel, November 10, 2010. Available at www.financeisrael.mof.gov.il/FinanceIsrael/Pages/En/News/20101110.aspx.

———, Ministry of Finance (2011a), "Executive Summary: Conclusions by the Committee to Examine the Fiscal Policy on Oil and Gas Resources in Israel, Headed by Prof. Eytan Sheshinski, State of Israel.

———, Ministry of Finance (2011b), "Conclusions of the Committee for the Examination of the Fiscal Policy with Respect to Oil and Gas Resources in Israel", Headed by Prof. Eytan Sheshinski, State of Israel, January 2011; <http://www.financeisrael.mof.gov.il/FinanceIsrael/Pages/en/Publications/mof.aspx?3>.

———, Ministry of Energy (2012), "The Recommendations of the Inter-Ministerial Committee to Examine the Government's Policy regarding Natural Gas in Israel", State of Israel, September 2012.



دراسات



النفط والنمو الاقتصادي في مصر ■ عمرو صابر الجارحي

النفط والنمو الاقتصادي في مصر*

عمرو صابر الجارحي

محاضر/أستاذ مساعد في الاقتصاد. جامعة شيفيلد هالدم، مدرسة شيفيلد للأعمال، قسم الإدارة



ملخص

تحاول هذه الورقة تقييم قطاع البترول والغاز الطبيعي في مصر باستخدام التحليل الرباعي. وتضع في الاعتبار تأثير أسعار البترول على النشاط الاقتصادي الفعلي في مصر مستخدمة لهذه الغاية مجموعة بيانات سنوية من عام ١٩٩١ إلى عام ٢٠١٠. استخدمت هذه الدراسة نموذج الانحدار الذاتي للإبطاء الموزع لقياس أثر أسعار النفط على النمو الاقتصادي. وبالرغم من تصدير مصر لصافي النفط في العقود الأخيرة، فقد وجدت الدراسة أن لأسعار النفط تأثيراً سلبياً على النمو الاقتصادي. تُعزى هذه النتيجة إلى الدعم الحكومي الضخم على المنتجات النفطية الذي بلغ ١٣٤ مليار جنيه مصري في فترة ٢٠١٣-٢٠١٤. وما تستتجه هذه الورقة يفيد صانعي السياسات وشركات البترول الخاصة العاملة في مصر.

الكلمات المفتاح

مصر - نموذج الانحدار الذاتي للإبطاء الموزع - النمو الاقتصادي - قطاع البترول والغاز الطبيعي - التحليل الرباعي.

مقدمة

يؤمن قطاع البترول والغاز الطبيعي في مصر إمدادات الطاقة والمواد الكيميائية الأساسية إلى المنازل والصناعات وقطاع النقل، ليضطلع بالتالي بدور محوري في الاقتصاد المصري. إذ يؤمن هذا القطاع نحو ٨٧٪ من حاجات مصر للطاقة الأساسية، ونحو ٣٥٪ من عائدات الصادرات المصرية (EIA, energy information administration, 2013). ومع ذلك، فإن تضافر عوامل مختلفة من زيادة كبيرة في استهلاك الطاقة على المستوى المحلي وعدم كفاءة الدعم الحكومي للمنتجات البترولية وعجز الموازنة الضخم وانتشار ظاهرة الاعتداءات المتكررة على أنابيب الغاز إضافة إلى استمرار الاضطرابات السياسية، يفرض تحديات ضخمة على قطاع البترول والغاز المصري، ويتوقع أن تدوم آثارها على مدى عقود آتية.

(*) هذه الدراسة هي ترجمة للنص الإنكليزي الأصلي. بالإمكان الاطلاع على النص الإنكليزي على موقعنا: <http://www.institutdesfinances.gov.lb/english/listing.aspx?pageid=1533>

يتمثل التحدي الأول في تنامي الطلب المحلي على الطاقة بمعدلات كبيرة.^(١) في الواقع، تعتمد مصر على النفط والغاز الطبيعي لتوليد الكهرباء، في حين أنها لم تستخدم بعد موارد الطاقة المتجددة. وبالطبع، تُخلف القرارات المرتبطة باستخدام الطاقة تداعيات حيوية للغاية على التغيرات القصيرة الأمد والطويلة الأمد التي قد يشهدها الأداء الاقتصادي والسياسي والاجتماعي في أي اقتصاد. وقد برزت من ثم الأهمية الكبرى لدراسة أنماط الطلب على النفط بغية استشراف الحاجات المستقبلية بصورة دقيقة إضافة إلى فهم العلاقة القائمة بين استهلاك البترول والنمو الاقتصادي. أمّا في الوقت الراهن، فإنّ الخوف من اندلاع أزمة طاقة في مصر جرى التعامل معه بشكل مؤقت من خلال التوصل إلى اكتشافات جديدة أو من خلال الاستفادة من مساعدة بلدان الخليج (لاسيما المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة والكويت). ولا تتعلّق المسألة بنضوب كميات البترول، بل بالتوقف عن اعتبار البترول كمصدر أساسي للزيادات المستقبلية في إمدادات الطاقة. ثانياً، يقضي التحدي الثاني بتحديد طرق استخدام أرباح قطاع النفط والغاز وكيفية توزيع هذه الإيرادات وإنفاقها بغرض بلوغ مرحلة جني المنافع الاقتصادية في زمن الجيل الحالي مع وضع مصلحة الأجيال القادمة في الحسبان. كما تقوم مصر باستغلال ما تملك من موارد النفط والغاز بشكل أساسي كمصدر للعملة الأجنبية من أجل تمويل عجز الموازنة. بالتالي، يتمثل التحدي هنا تحديداً باستثمار هذه العائدات.

بالنسبة لعمليات الاستكشاف ساهم قرار الحكومة المتمثل بإطلاق المشاريع المشتركة مع شركات خاصة ودفع الثمن العالمي للغاز من أي اكتشافات في تشجيع عمليات الاستكشاف في بداية ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي

إلى ذلك، تُعزى إحدى التحديات إلى التحركات السياسية التي بدأت مع ثورة ٢٥ يناير/كانون الثاني ٢٠١١، ففي حين أدى تواصل المظاهرات والاضطرابات إلى نقص في إمدادات الطاقة في السوق المحلي، طالت قطاع النفط والغاز سلسلة اعتداءات استهدفت خط إمداد الغاز العربي، الذي كان يسمح بنقل الغاز الطبيعي إلى الأردن وإسرائيل. بالتالي، انخفضت صادرات الغاز المصري إلى هذين البلدين بشكل ملحوظ في عام ٢٠١١. وبحلول شهر أبريل/نيسان ٢٠١٢، توقفت صادرات الغاز الطبيعي المتجهة إلى إسرائيل بشكل كامل (EIA, 2013).

لطالما شهد الاقتصاد المصري موجات من التقدّم والتراجع على مرّ السنوات. فعلى سبيل المثال لا الحصر، وخلال ثمانينيات القرن الماضي، في السنوات العشر الأولى من حكم مبارك، مرّت مصر بدوامة انحداريه على مستوى النمو الاقتصادي وارتفاع معدلات التضخم. وكنتيجة للصعوبات الاقتصادية التي برزت في تلك الفترة، اعتمدت مصر برنامجاً لتعديل هيكلتها الاقتصادية (ERSAP) في عام ١٩٩١ وذلك تحت إشراف مشترك بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وقد جرى تقسيم هذا البرنامج إلى مرحلتين واستمرّ حتى عام ١٩٩٨. وعلى الرغم من أن تسعينيات القرن الماضي حملت معها بعض البوادر الإيجابية كنتيجة لتطبيق البرنامج المذكور، إلا أنّ النمو الاقتصادي تباطأ في عام ١٩٩٧ بسبب حادثة الأقصر، ومن ثمّ خلال أزمة فقاعة الدوت كوم (dotcom recession) في بداية العقد الأول من القرن الحالي. وبحلول عام ٢٠٠٧، بلغت معدلات النمو ذروتها لتسجّل ٧٪، ومع ذلك فإنّ فوائد النمو الاقتصادي المحقّق لم تطل سوى نسبة صغيرة من المصريين.

وللحقيقة فما يُعزى من دعم جزئي توفره الحكومة لقطاع الطاقة يمثل أحد التحديات الأساسية الماثلة أمام مصر في موضوع عجز الموازنة. حيث من المتوقع لهذه السياسة أن يكون لها بعض الآثار السلبية على الاقتصاد المصري. وفي دراسة سابقة أعدّها كاتب هذه الورقة، ذكر أنّ إحدى المسببات الأساسية للعجز المالي الضخم في مصر قد ترتبط بفشل الحكومة في تعديل أسعار المنتجات البترولية في السوق المحلي لتعكس الارتفاع العالمي في سعر النفط الخام. وبالتالي، تدعو الضرورة القصوى إلى دراسة أثر تقلبات الأسعار على النمو الاقتصادي (Bernanke, 1983; Hamilton, 1983). كما يفيد عدد من الدراسات بأن تقلبات أسعار النفط تؤثر بشكل كبير على النشاط الاقتصادي الذي يختلف بدوره وفقاً للتحليل، إن كان يتعلق ببلد مصدر للنفط أو بآخر مستورد له. بناءً عليه، تهدف هذه الدراسة بشكل أساسي إلى تقصي هذه العلاقة في مصر باعتبارها بلداً مصدراً صافياً للنفط خلال العقود القليلة الماضية. وتعتمد هذه الورقة على مقارنة الانحدار الذاتي للإبطاء الموزع Autoregressive distributed lag (ARDL) لدراسة العلاقة بين أسعار النفط والنمو الاقتصادي في مصر. إضافة إلى ذلك، تستند الورقة إلى مقارنة توصيفية وتحليل رباعي (SWOT analysis) للنظر عن كثب في وضع قطاع البترول والغاز الطبيعي في هذا البلد. يقدم هذا التحليل لمحة سريعة عن مواطن القوة والضعف في الحاضر، كما أنه يوفّر كذلك نظرة استشرافية للفرص والتحديات المحتملة في المستقبل.

أدى التزايد السريع في احتياطات الغاز الطبيعي إلى البحث في خيارات التصدير، ما بات يستحوذ على أهمية خاصة بالنسبة إلى ميزان المدفوعات الدولي المستقبلي لمصر ٣ نظراً إلى تراجع صادرات النفط

تعتمد هذه الورقة التقسيم التالي: ينظر القسم الثاني في السياق التاريخي وآخر تطورات قطاع البترول والغاز في مصر. ويركّز القسم الثالث على العلاقة بين أسعار النفط والنمو الاقتصادي من خلال استخدام نموذج الانحدار الذاتي للإبطاء الموزع. أمّا القسم الرابع، فيستعرض النتائج ويقدم تحليلاً رباعياً إضافة إلى مناقشة لأهم التوصيات. أخيراً، يدرج القسم الخامس بعض الخلاصات الختامية.

النفط والغاز الطبيعي في مصر، ١٨٨٦-٢٠١١

في عام ١٨٨٦، نجح المستكشفان البلجيكيان م. دو بي (M. de Bay) وم. باروا (M. Barois) باكتشاف أولى الموارد البترولية في مصر، في رأس جمسه، على ساحل البحر الأحمر جنوبي قناة السويس، وبدأ الإنتاج بمعدّل ١٠ براميل في اليوم. ثمّ عيّنت الحكومة المصرية الأخصائيين الأميركيين ل. ه. ميتشيل وه. تويدل من أجل توسيع نطاق البحث عن البترول؛ لكنها سرعان ما تخلّت عن هذا المشروع في عام ١٨٨٨ بسبب ارتفاع ديونها. وفي عام ١٩١١، أطلقت شركة آبار الزيوت الإنجليزية المصرية عمليّات استكشاف البترول من جديد في رأس جمسه حيث تأسست في منطقة الفردقة محطة التكرير الأولى في مصر. فارتفع بذلك إنتاج البترول بشكل متواصل ليبلغ ٥,٠٠٠ برميلاً في اليوم في حين انطلقت عمليّة إنتاج الغاز الطبيعي في ثلاثينيات القرن الماضي. كنتيجة لذلك، نجح قطاع البترول المصري في جذب شركات عدّة، مثل شركة البترول الإنجليزية الإيرانية Anglo Iranian Oil وشركة رويال داتش شيل Royal Dutch Shell وشركة كاليفورنيا للنفط ستاندرد أويل Standard Oil of California. وفي أربعينيات القرن الماضي، اعتمدت الحكومة المصرية قانوناً يحظر تصدير النفط الخام من أجل تشجيع قطاعي التكرير والبتروكيماويات المحليين.

في أعقاب ثورة العام ١٩٥٢، وبموجب عملية التخطيط المركزي والتأميم، تأسست الهيئة العامة للبترول في عام ١٩٥٦. ثم ارتفع الإنتاج البترولي بصورة مستقرّة مع بروز اكتشافات جديدة في راس بكر وكريم ورأس غريب إضافة إلى حفر أول حقل نفط بحري (offshore) في شمال بلاعيم في عام ١٩٦١. وفي السنة التالية، تغير اسم الهيئة العامة للبترول إلى الهيئة المصرية العامة للبترول التي عملت على تنفيذ عدد من المشاريع المشتركة مع شركات أجنبية. تتحكّم هذه الهيئة التي تملكها الدولة بقطاع البترول وهي وحدها المخوّلة استيراد منتجات النفط الخام والبترول وتصديرها. كما تنشّط الهيئة على مستوى استكشاف البترول وإنتاجه وتكرير النفط الخام ومعالجة الغاز الطبيعي الخام وتقيته وقطاع البتروكيماويات. إضافة إلى ذلك، أنشأت شركة مشتركة مع بي بي-أموكو (BP-Amoco) باسم شركة بترول خليج السويس Gulf of Suez Petroleum Company (Gupco) وهي المنتج الأساسي للنفط في خليج السويس. بالتالي، باتت هذه المنطقة تُشكّل الحوض الأوّل والأساسي الذي جرى استكشافه في مصر وبقي الأهمّ حتى بداية سبعينيّات القرن الماضي (Algarhi, 2005).

في سبعينيّات القرن الماضي، تأسست وزارة البترول في مصر وانضمت مصر إلى منظمة الأقطار العربيّة المصدّرة للبترول (أوبك). وبلغ إنتاجها النفطي ٥٠٠,٠٠٠ برميلاً في اليوم. وقد بدأ تشغيل الحقول في هذه المنطقة منذ ستينيّات وسبعينيّات القرن الماضي. وفي حين أنّ مستويات الإنتاج بدأت تنخفض، إلا أنها بقيت مصدراً أساسياً للإنتاج المصري بمعدّل يصل إلى نحو ٣٦٠,٠٠٠ برميل في اليوم. حيث سعت شركة بترول خليج السويس إلى تمديد فترة تشغيل هذه الحقول من خلال الاستثمار في كفاءة الإنتاج وتعزيز عمليّات الاستكشاف.

مجموعة من المسارات التي يمكن لتغيير أسعار النفط أن تؤثر من خلالها على النمو الاقتصادي مثل: الأثر على جانب العرض والأثر على التضخم وأثر التوازن الحقيقي

استمرت منطقة خليج السويس كأكبر مناطق الإنتاج في مصر، حيث أنّها كانت توفّر أكثر من ٧٠٪ من إنتاج النفط الإجمالي، إلا أنّ حصّتها من الإنتاج الإجمالي أخذت بالتراجع. أمّا ثاني أكبر مناطق إنتاج النفط فهي الصحراء الغربيّة. إلى ذلك، تستخرج مصر النفط أيضاً من شبه جزيرة سيناء والصحراء الشرقيّة (APRC, 2003; OFE, 2001) يتأتّى معظم الإنتاج المصري من حقول صغيرة نسبياً مترابطة مع منظومات إنتاج إقليمية أكبر. بشكل عام، تراجع الإنتاج، لاسيّما في الحقول الأقدم في خليج السويس ودلتا النيل. لكن التعويض جرى جزئياً عن هذا التراجع بفضل الاكتشافات الجديدة، لاسيّما في الصحراء الغربيّة والمناطق البحرية. إضافة إلى ذلك، خفّف استخدام تقنيّات الاستخلاص المعزّز للنفط (enhanced oil recovery) في الحقول الناضجة من تراجع الإنتاج.

وفي يناير/كانون الثاني ٢٠١٣، قدر احتياطي النفط الخام المثبّت في مصر بـ ٤.٤ مليار برميل، وهو مستوى أعلى من المعدّل المحدد بـ ٣.٧ مليار برميل بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠١٠ ومعدّل ٣.٥ مليار برميل بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٢. وتُعزى هذه الزيادة إلى عدّة اكتشافات جديدة توصلت إليها شركة أباشي الأميركيّة (US Apache) منذ عام ٢٠٠٨ (١٦ اكتشافاً في عام ٢٠١١، و ١٦ في عام ٢٠١٠، و ١١ في عام ٢٠٠٩ و ١٧ في عام ٢٠٠٨) في الصحراء الغربيّة المصريّة (غرفة التجارة الأميركيّة AmCham, ٢٠٠٣؛ EIA, ٢٠١٣). وبلغ حجم الإنتاج في مصر في العام ٢٠١٣ نحو ٧٠٠ ألف برميل من النفط المكافئ يومياً (بما في ذلك السوائل المصاحبة). ويأتي الإنتاج النفطي المصري من المناطق التالية: الصحراء الغربيّة (٥١٪)، خليج السويس (٢٠٪)، الصحراء الشرقيّة (١٢٪)، شبه جزيرة سيناء (١٠٪)، البحر المتوسط (٥٪)، دلتا النيل (١٪)، والصحراء المصريّة (أقل من ١٪)، بحسب بيانات الهيئة المصرية العامة للبترول.

الخانة رقم (١)

النظام المالي والضريبي

يعتمد قطاع النفط والغاز المصري نموذج عقود تقاسم الإنتاج (PSCs) منذ ستينيات القرن الماضي. عمومًا، توافق الهيئة المصرية العامة للبترول (أو المجلس الوطني للاعتماد) على منح الشركة المشغلة حق الاستكشاف لفترة أولية (عادة ٢,٥ سنة)، قد تمتد مرتين لمدة ٣ سنوات وستين على التوالي. في حال التوصل إلى اكتشاف تجاري، يجري منح عقد تطوير لمدة ٢٠ سنة يكون قابلاً للتمديد لمدة خمس سنوات إضافية على ألا تتخطى مدة العقد القصوى ٣٥ سنة.

يحق للشركات المشغلة استرداد تكاليف على أساس فصلي من خلال اقتطاع نسبة مئوية من كمية البترول المنتجة والمحفوطة من مجمل عقود التطوير في المنطقة المشمولة بالعقد. ويجري تحديد هذه النسبة المئوية بالتفاوض ضمن اتفاقية الامتياز. إلى ذلك، تطالب الشركات أيضا بنسبة مئوية على الأرباح الناتجة من عملية الاستكشاف.

كما تحصل الحكومة على إتاوة من ١٠٪ من إجمالي كمية البترول المنتج أو المحفوظ من المنطقة خلال مرحلة التطوير علماً أن هذه النسبة ليست تصاعديّة. وتجدر الإشارة إلى أن الهيئة المصرية العامة للبترول (أو المجلس الوطني للاعتماد) هي التي تدفع هذه الإتاوة وليس الشركة المشغلة.

أما بالنسبة إلى الضرائب، فتخضع الشركات المشغلة إلى قانون الضريبة على الدخل المصري (قانون رقم ٩١، ٢٠٠٥). وتقتصر المادة ٤٩ من القانون رقم ٩١ فرض ضريبة بنسبة ٤٠,٥٥٪ على الأرباح المرتبطة بإنتاج النفط والغاز. في المقابل، تدفع الشركات العاملة في قطاعات مصرية أخرى ضريبة على دخل الشركات بنسبة ٢٠٪.

من جهة أخرى، تكون الشركات النفطية معفية من أي ضرائب أخرى قد تفرض على الأرباح والفوائد ورسوم الخدمات الفنية والإتاوات على براءات الاختراع والعلامات التجارية. إضافة إلى ذلك، يشمل هذا العفو الضريبة على المبيعات وعلى القيمة المضافة والاستكشاف وتصدير البترول وغاز البترول المسال أو نقله.

بدأ إنتاج النفط المصري يتراجع من ذروته في عام ١٩٩٦ حين بلغ ٩٢٢,٠٠٠ برميلاً في اليوم مع نضوج الحقول النفطية. كما بلغ معدّل الإنتاج النفطي في عام ٢٠١١، ٥٥٥,٠٠٠ برميلاً في اليوم، ما شكّل انخفاضاً عن معدّل الـ ٦١٨,٠٠٠ برميل في اليوم المسجّل في عام ٢٠٠٣ ومعدّل الـ ٦٣١,٠٠٠ برميل في اليوم المسجّل في عام ٢٠٠٢. أما معدّل الإنتاج الحالي فيبلغ حوالي ٦٨٥,٠٠٠ برميل في اليوم. في المقابل، شهد الطلب على النفط ارتفاعاً من ٥٠١,٠٠٠ برميل/اليوم في عام ١٩٩٦ إلى ٥٨٥,٠٠٠ برميل/اليوم في عام ١٩٩٩ كنتيجة للنمو الاقتصادي السريع بين عامي ١٩٩٥ و١٩٩٨. ثمّ ارتفع الطلب في عام ٢٠٠٣ حين سجّل ٥٦٦,٠٠٠ برميل/اليوم (AmCham, 2003; EIA, 2013). ويمكن ربط الارتفاع الحاد في استهلاك النفط المحلي خلال العقد الماضي بعاملين هما: تحقيق النمو الاقتصادي في أواخر تسعينيات القرن الماضي ما ساهم في زيادة الاحتياجات من النفط، وأيضاً الدعم الحكومي حيث أنّ معظم المنتجات النفطية تستفيد من دعم الحكومة من أجل منع الأسعار من الارتفاع. وقد ساهم ثبات سعر معظم أنواع الوقود خلال ٢٠٠٢ في تشجيع الإفراط في الاستهلاك (AmCham, 2003). لكن عمليات الاستكشاف، لاسيّما في المناطق الجديدة، مكّنت من التوصل إلى اكتشافات جديدة سمحت للإنتاج بتخطّي معدّل الـ ٨٠٠,٠٠٠ برميل في اليوم الواحد (Algarhi, 2005).

وعلى الرغم من ارتفاع معدّل أنشطة التصدير وعدد الاكتشافات الكبير منذ عام ٢٠٠٨، والتي بدأت تبلغ مرحلة الإنتاج بأسرع من المتوقع، يبدو أنّ إمكانيّة عكس هذا التراجع في مخرجات مصر من النفط الخام في المستقبل هي إمكانيّة ضعيفة. فالوضع لا يقتصر على تراجع إنتاج النفط باستمرار، بل أنّ استهلاك النفط المحلي لا ينفكّ يرتفع، ليهتز تصنيف مصر في خانة البلدان المصدرة الصافية للنفط منذ عام ٢٠٠٨. وفي عام ٢٠١٠ تجاوز الاستهلاك المحلي من النفط معدلات الإنتاج. إلى ذلك بلغت صادرات مصر من النفط الخام في عام ٢٠١١ نحو ١٠٠,٠٠٠ برميل/اليوم. وفي هذا السياق، بيّن الشكل رقم (١) مستويات الإنتاج المحلي والاستهلاك في مصر، بين الأعوام ٢٠٠٨ و٢٠١١. كما يُظهر الرسم بوضوح زيادة الطلب على النفط. تمتلك مصر تسع مصافي للنفط بطاقة تكرير إجمالية مقدارها ٧٦١ ألف برميل في اليوم، وهي الأكبر قياساً لسائر الدول الأفريقية. تراجع إنتاج مصافي النفط المصرية بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٣. واضطرت مصر إلى استيراد نحو ١٧٠ ألف برميل في اليوم من المشتقات النفطية في العام ٢٠١٣، بحسب النشرة الإحصائية السنوية لمنظمة الدول المصدرة للبترو-أوبك (EIA, 2013).

الشكل رقم (١)

حركة إنتاج النفط واستهلاكه في مصر، ١٩٨٠-٢٠١١

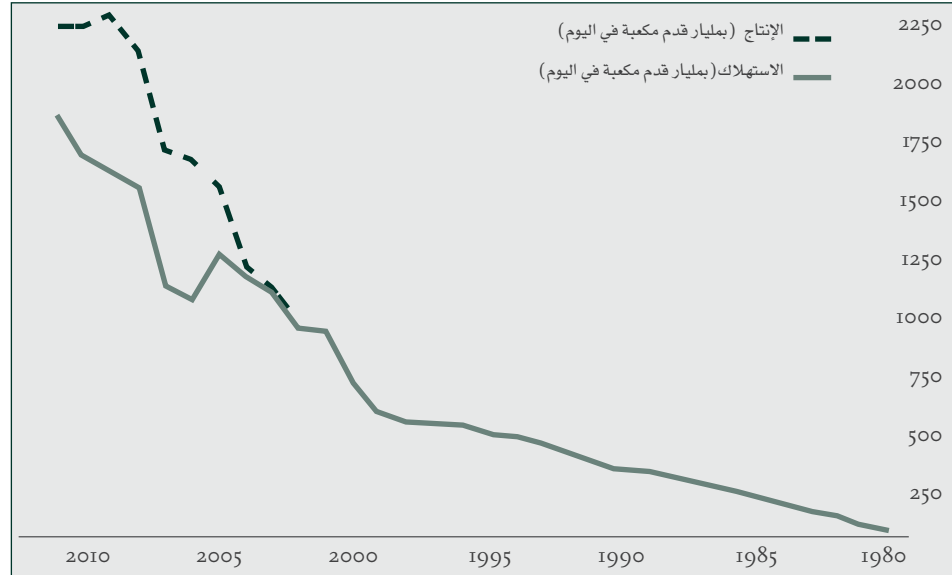


من جهة أخرى، ازدادت أهمية الغاز الطبيعي في مستقبل الطاقة في مصر نظراً إلى اكتشافات الغاز الضخمة في عام ٢٠٠٨ والتي كشفت عن وجود احتياطي كبير من الغاز الطبيعي وأسّرت إلى إمكانية ملحوظة للتوصل إلى المزيد من الاكتشافات. في مطلع تسعينيات القرن الماضي، باشرت شركات البترول الأجنبية بعمليات استكشاف أكثر جاذبية للغاز الطبيعي في مصر وسرعان ما عثرت على سلسلة من طبقات الغاز لاسيّما في الصحراء الغربية ودلتا النيل وفي عمق البحر المتوسط. ولقد بلغ حجم الاحتياطي المكتشف ٧٧ تريليون قدم مكعبة في عام ٢٠١١ مقارنة مع ٥٨ تريليون قدم مكعبة في عام ٢٠١٠ و٤٠ تريليون قدم مكعبة في عام ٢٠٠٠، في حين أنّ الاحتياطي المحتمل مقدّر بـ ١٢٠ تريليون قدم مكعبة. بالتالي، أدت الاكتشافات الكبرى بين الأعوام ١٩٩٧ و ٢٠٠٠ في دلتا النيل والصحراء الغربية إلى رفع احتياطي مصر المؤكد إلى الضعف (EIA, 2013). وقد تجاوز إنتاج الغاز الطبيعي إنتاج النفط في مصر منذ عام ٢٠٠٩، وأخذ يحل مكان النفط سواء في تلبية الاستهلاك المحلي أو لجهة حصته من إجمالي تصدير الطاقة.

شهد قطاع الغاز الطبيعي في مصر توسعاً سريعاً حيث تضاعف الإنتاج تقريباً بين الأعوام ١٩٩٧-٢٠٠٢ وارتفع إلى ثلاثة أضعاف بين الأعوام ٢٠٠٠ و ٢٠١٠. وهو يشكل حالياً حوالي ٧٠٪ من الإنتاج النفطي الإجمالي (World Bank, 2013). وبلغ الإنتاج ما يربو على ٣ مليار قدم مكعبة في اليوم الواحد مقارنة مع ١,٦ مليار قدم مكعبة سجّلت في عام ١٩٩٩. كما شكّل الإنتاج في حقلي أبو ماضي وبدر الدين أكثر من نصف كمية الغاز المنتج على المستوى الوطني آنذاك. وقد واصل إنتاج الغاز ارتفاعه لاحقاً، ليصل في عام ٢٠٠٩ إلى ٥,١ مليار قدم مكعبة في اليوم الواحد، علماً أنّ ٤٠٠ مليون قدم مكعبة في اليوم من هذه الكمية تستهلكها الآلات العاملة في الموقع من أجل استخراج الغاز، فيما تحصل الشركات الأجنبية على ١٨٠ مليون قدم مكعبة في اليوم، وتستخدم الكمية المتبقية من أجل تلبية الطلب المحلي المتنامي. لكن بعد عام ٢٠٠٩، بدأ إنتاج الغاز يتراجع على الرغم من الاكتشافات الجديدة. وقد تراجع إنتاج الغاز بمعدل ٢٪ سنوياً بين الأعوام ٢٠٠٩ و ٢٠١٣.

الشكل رقم (٢)

إنتاج الغاز الطبيعي واستهلاكه في مصر، ١٩٨٠-٢٠١١



على مستوى الاستهلاك، نما إجمالي الطلب على الطاقة الأولية [نفط وغاز وفحم] بمعدل متوسط سنوي قدره ٤,٦٪ بين الأعوام ٢٠١١ و٢٠١٣ (World Bank, p. 9). وفي حين يصل معدل متوسط الزيادة السنوية في إنتاج الغاز الطبيعي إلى نحو ١١٪ بين الأعوام ٢٠٠١ و٢٠١١. وبعد النمو السريع في إنتاج الغاز الطبيعي منذ تسعينيات القرن الماضي، بدأ الإنتاج يتراجع بعد عام ٢٠٠٩ بسبب انخفاض مخرجات حقول الغاز البحرية ما أدى بشكل طبيعي إلى تراجع الصادرات المصرية من الغاز الطبيعي بحيث أصبحت الحكومة مضطرة للمرة الأولى لاستيراد الغاز الطبيعي من أجل تلبية الطلب المحلي المتزايد ولتبقى قادرة على تصدير الغاز الطبيعي إلى الأسواق العالمية. بدأت مصر تستورد الغاز المسال (LNG) لتلبية احتياجات الاستهلاك المحلي الذي نما بمعدل ٧٪ خلال العشرة أعوام الأخيرة. ومن المفترض أن يبدأ تفريغ الغاز الطبيعي المسال المستورد من الجزائر في ميناء عين السخنة في نهاية أيلول/سبتمبر ٢٠١٤.

عمدت مصر إلى زيادة الطلب المحلي على الغاز من خلال تحويل معامل توليد الطاقة لتعمل على الغاز، حيث تستحوذ معامل الطاقة الحرارية على نحو ٦٥٪ من مجمل استهلاك الغاز في مصر. في المقابل، عمد بعض كبار المستهلكين الصناعيين أيضاً إلى التحول إلى الغاز، بما في ذلك معامل البتروكيماويات، علاوة على معمل كبير للمبيدات أقيم في السويس، ومجموعة من معامل الفولاذ الضخمة القائمة في الإسكندرية والسويس وجنوب أسوان. شكّل استهلاك قطاع الطاقة في العام ٢٠١٣، حوالي ٦٠٪ من الطلب المحلي الأجمالي واستهلاك القطاع الصناعي ٣٠٪ وصناعات الإسمنت والمبيدات ١٠٪ و٨٪ على التوالي. أما الاستهلاك المنزلي عبر خطوط توزيع ذات الضغط المنخفض وبإسطوانات غاز البترول المسال التي يوفرها تجار التجزئة فتشكل مجتمعة حوالي ٢٪ من إجمالي الطلب فيما يستحوذ استخدام الغاز الطبيعي المضغوط في المركبات ٢٪ (World Bank, 2013). وكانت مصر قد عملت على تحسين وفرة الغاز الطبيعي المخصص للاستهلاك المنزلي من خلال خصخصة

مناطق الخدمة وإيصالها إلى عدّة شركات خاصّة. في هذا السياق، تتّأس شركة الغاز البريطانيّة مجموعة تضمّ شركة أوراسكوم (شركة مصرية عاملة في البناء) وشركة إديسون انترناشيونال س.ب.ا (Edison International SpA) التي استثمرت مبلغ ٢٢٠ مليون دولار أميركي. في شبكة توزيع تخدم المنطقة الممتدة من الصعيد المصري إلى أسيوط، حيث تغيب حالياً خدمات الغاز. وقد جرى توسيع الشبكة جنوباً لتصل إلى أسيوط عام ٢٠١٠ على أن تغطي أربع محافظات في صعيد مصر بما فيها أسوان عام ٢٠١٧.

لا يوجد أي حلّ محدّد أو صحيح، أو حتى تعديل فني، يمكن لصانعي السياسات اعتماده والتقيّد به من أجل استثناء جميع الخيارات الأخرى. فقد برزت صحّة دعم حلول متعدّدة في آن واحد

بالنسبة لعمليات الاستكشاف، ساهم قرار الحكومة المتمثّل بإطلاق المشاريع المشتركة مع شركات خاصة ودفع الثمن العالمي للغاز من أي اكتشافات في تشجيع عمليّات الاستكشاف في بداية ثمانينيّات وتسعينيّات القرن الماضي. وقد أفضى هذا المحفّز إلى اكتشافات ضخمة لترسّبات الغاز في دلتا النيل والصحراء الغربيّة. لكن التطورات بيّنت أن هذه الاكتشافات شكلت نعمة ونقمة لمصر في آن معاً؛^(٢) حيث كانت الحكومة المصرية ملزمة بدفع سعر السوق المحدّد للغاز عن الكميات التي لم تستخدمها، ولم تكن قادرة في الآن نفسه على تصدير هذه الكميات غير المستخدمة لأنها كانت تفتقر البنية التحتيّة الضروريّة من أجل تسييل أي فائض من الغاز الطبيعي أو تصديره. ظهر الحلّ أخيراً في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٩، حين قرّرت الحكومة المصريّة السماح للمنتجين أنفسهم بتصدير الغاز.

أدّى هذا القرار إلى إطلاق المزيد من المشاريع المشتركة بين الحكومة والقطاع الخاص. وفي مارس/آذار ٢٠٠٠، أعلنت شركة غوبكو عن نيّتها رفع إنتاج الغاز المصري من ١,٨ مليار قدم مكعب إلى ٣,٨ مليار قدم مكعب بنهاية عام ٢٠٠٠، من خلال إطلاق عمليّاتها في حقل هابي للغاز. وفي أبريل/نيسان ٢٠٠٠، أعلنت شركة بي بي-أموكو عن صفقة أبرمتها مع الهيئة المصريّة العامّة للبتروّل من أجل بناء محطة لمعالجة الغاز وفصله في محيط خليج السويس. وقامت الشركة الإنجليزيّة الأميركيّة (Anglo-American Company) ببناء مجمّعين على ساحل البحر المتوسّط من أجل معالجة الغاز الطبيعي المسيلّ وشحنه عبر المنطقة. ومن جهة أخرى تعاونت شركة شيل مع الهيئة المصريّة العامّة للبتروّل من أجل استكشاف الغاز في حوض المتوسّط. بالتالي، قامت الشركتان بتشديد خمسة آبار في الفترة من عام ٢٠٠٠ حتى عام ٢٠٠٢ وقد وافقت الهيئة المصريّة العامّة للبتروّل على تشغيل معمل جديد للغاز الطبيعي المسيلّ في إدكو، شرق الإسكندرية يتزوّد بالغاز من منطقة امتياز غرب الدلتا في المياه العميقة. كما ستعود ملكيّة هذا المعمل ومسؤوليّة تشغيله إلى الهيئة المصريّة العامّة للبتروّل وشركتي بريتيش غاز وإديسون انترناشيونال س.ب.ا.

ومع أن مصر كانت تستهلك معظم إنتاجها من الغاز الطبيعي، لكن مجموعة الاكتشافات في المياه العميقة بعيداً عن السواحل المصريّة بدأت تتخذ طابعاً تجارياً متزايداً. كما برزت حينها دول مثل تركيا وإسرائيل وليبيا والأراضي الفلسطينيّة من بين أسواق التصدير المحتملة. وفي ديسمبر/كانون الأوّل ١٩٩٩، جرى التوصل إلى اتفاق مع إسرائيل من أجل بناء خطّ أنابيب لنقل الغاز من منطقة العريش في سيناء إلى إسرائيل وغرّة بحلول عام ٢٠٠٢، ليصل في فترة لاحقة إلى لبنان وسوريا وتركيا. لكن التفاوض الإسرائيلي زاد منذ ذلك الحين حيال التوصل إلى اكتشافات غاز بحري في مياهها الإقليمية، لذلك قرّرت إسرائيل تجميد المحادثات بشأن استيراد الغاز المصري إلى أن تتوصّل إلى تقدير أفضل لحجم احتياطياتها المرتقبة.

تحديات تصدير النفط والغاز

أدى التزايد السريع في احتياطات الغاز الطبيعي إلى البحث في خيارات التصدير، ما بات يستحوذ على أهمية خاصة بالنسبة إلى ميزان المدفوعات الدولي المستقبلي لمصر^٢ نظراً إلى تراجع صادرات النفط. وفي أواخر عام ١٩٩٩، أفادت الحكومة المصرية أن احتياطات الغاز الطبيعي المصري تفوق بشكل كبير الحاجات المحليّة وأن الشركات الأجنبية المنتجة للغاز مدعوة إلى البحث عن عملاء لتحفيز التصدير. وفي بداية عام ٢٠٠٠، أعلنت الحكومة وقفاً طوعياً (moratorium on new purchase) لاتفاقيات الشراء الجديدة التي تبرمها الهيئة المصرية العامة للبترول لأغراض الاستهلاك المحلي، نظراً لأنّ الاتفاقيات الموقّعة سابقاً تكفي لسدّ الطلب المرتقب لسنوات عدّة مقبلة. كشفت الحكومة كذلك في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠ عن سياسة تسعير جديدة تشمل تحديد سقفٍ وأرضيةٍ للأسعار، أي حدّ أقصى وأدنى، مصمّمة لحماية كلا المستهلك والمنتج من مخاطر الأسعار المربوطة بالنفط.

ستبقى العقبات ماثلة أمام مصر على مستوى تطوير المزيد من موارد النفط والغاز الطبيعي الاحتياطية، لا سيّما مع مواصلة تراجع إنتاج النفط والغاز المصري بوجود نظام إعانات يشجع على الإفراط في الاستهلاك

يوجد حالياً في مصر مصنعين لإسالة الغاز الطبيعي وهما: سيجاس في دمياط، وهو مشروع مشترك بين يونيون فينوسا الإسبانية (٨٠٪)، والهيئة المصرية العامة للبترول (١٠٪)، والمصرية القابضة للغازات الطبيعية- إيجاس (١٠٪)؛ ومصنع المصرية للغاز الطبيعي المسال في إدكو، وهو مشروع مشترك بين شركة بريتيش غاز البريطانية (٥٠، ٣٥٪)، وبتروناس الماليزية (٥٠، ٣٥٪)، والهيئة المصرية العامة للبترول وإيجاس (٢٤٪)، وغاز دو فرانس (٥٪). وتبلغ الطاقة الإنتاجية لمصنع دمياط ٥ مليون طن (٧,٥٦ مليار متر مكعب) من الغاز المسال في السنة. أما مصنع إدكو فيتكوّن من وحدتين لإسالة الغاز الطبيعي طاقة كل منهما ٣,٦ مليون طن (٥ مليار متر مكعب) في السنة.

تصدّر مصر الغاز الطبيعي عبر خطوط الأنابيب وعلى شكل غاز طبيعي مسال. وقد بدأت صادرات الغاز الطبيعي الجاف في عام ٢٠٠٣ وراحت تنمو مع استكمال المرحلة الأولى من خط أنابيب الغاز العربي الذي يربط مصر بالأردن وبدء مرحلة إنتاج الغاز الطبيعي المسال في عام ٢٠٠٤. أمّا بعد عام ٢٠٠٦، فبدأت تستقر الصادرات وبحلول عام ٢٠١٢، كانت صادرات الغاز الطبيعي قد انخفضت إلى ٢٥٦ مليار قدم مكعبة أي أقل من نصف الكمية القصوى التي بلغتها الصادرات حين سجّلت ٦٤٧ مليار قدماً مكعبة في عام ٢٠٠٩.

وفي العامين ٢٠١١ و٢٠١٢، توقفت صادرات الغاز عبر خط أنابيب الغاز العربي بسبب سلسلة الاعتداءات المتواصلة ما أدى إلى انخفاض الكميات المرسلّة إلى الأردن وإسرائيل بشكل كبير. وبالطبع فقد ساهم تنامي الطلب المحلي وركود الإنتاج المحلي وحوادث الاعتداءات والمشاكل التقنية عند خط أنابيب الغاز العربي إلى تراجع الصادرات المصرية من الغاز المنقول بالأنابيب والغاز الطبيعي المسال بعد عام ٢٠٠٩. وتجدر الإشارة إلى أنّ خط أنابيب الغاز العربي ينطلق من مصر ليمرّ بالأردن وسوريا ولبنان.

شكّلت فكرة تصدير الغاز الطبيعي إلى إسرائيل محطّ نقاش منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي وبعد وضعها جانباً لسنوات عدّة بسبب الانتفاضة الفلسطينية الثانية التي انطلقت في أواخر عام ٢٠٠٠، عادت إلى الواجهة لاحقاً ليجري تداولها بشكل جدّي. كانت نسخة الخطّة الأصلية تشتمل على تشييد خط أنابيب بحري انطلاقاً من منطقة العريش في سيناء مروراً بساحل إسرائيل مع إمكانية تمديده ليصل إلى تركيا. وقد جرى تأسيس شركة غاز شرق المتوسط East Mediterranean Gas Company (وهي تجمّع للهيئة المصريّة العامّة للبترول وشركة ميرهاف الإسرائيليّة ورجل الأعمال المصري حسين سالم) من أجل إنجاز هذا المشروع. وقد أنجزت الشركة الإيطاليّة إنّي (الوكالة الوطنية للمحروقات ENI) العمل على خطّ أنابيب يمتدّ من ساحل مصر على المتوسط إلى منطقة العريش يشكّل نقطة انطلاق لخطّ أنابيب التصدير، على أن يشمل خطّ أنابيب بحري قصير ينطلق من شمال سيناء إلى عسقلان مع تفادي المرور بغزّة. كما جرى إبرام اتفاق إطاري بين الحكومتين في شباط/فبراير ٢٠٠٥، في حين كانت المفاوضات بشأن عقد إلزامي لبيع الغاز الطبيعي مع شركة كهرباء إسرائيل (Israel Electric Corporation) جارية. وفي عام ٢٠٠٨، جرى تشييد خطّ الأنابيب من نقطة الانطلاق في العريش في مصر وصولاً إلى عسقلان في إسرائيل وذلك تحت الماء. لكن بعد ثورة ٢٥ يناير/كانون الثاني ٢٠١١، جرى تعطيل خطّ أنابيب الغاز العربي من خلال سلسلة من الاعتداءات التي أهدفته وأدّت إلى توقف إمدادات الغاز مراراً عدّة وعدم وصولها إلى بلدان المقصد، لاسيّما إسرائيل والأردن اللذين كانا الأكثر اعتماداً على الغاز المصري. وبحلول أبريل/نيسان ٢٠١٢، أعلنت شركتا النفط والغاز اللتان تملكهما الحكومة المصريّة عن إنهاء عقد توريد الغاز إلى إسرائيل. وانخفض بالتالي مجموع الصادرات عبر خطّ أنابيب الغاز العربي إلى ١٩ مليار قدمًا مكعباً، وهي كميات كانت تتجه بمعظمها إلى الأردن مع وجود كمية أقل تصل إلى إسرائيل قبل توقّف الصادرات. ويمثّل هذا المعدّل تراجعاً كبيراً مقارنة مع كميات الغاز المنقولة قبل ثورة ٢٥ يناير/كانون الثاني والتي كانت قد بلغت ١٩٣ مليار قدم مكعب في عام ٢٠١٠ على سبيل المثال.

من أجل تصدير الغاز، يبقى أمام مصر خيار الغاز الطبيعي المسال، وقد جرى العمل على مشروع غاز طبيعي مسال. قامت الشركة الإسبانية، يونيون فينوسا (Union Fenosa) ببناء معمل لإسالة الغاز الطبيعي بمسارين في دمياط قام بشحن أولى حمولاته في يناير/كانون الثاني ٢٠٠٥ لدى إنجاز المسار الأوّل بقدرته تصل إلى ٢٦٨ مليار قدمًا مكعباً في السنة. وعلى خلاف معظم مشاريع الغاز الطبيعي المسال (LNG) السابقة، فهذا المشروع غير متصل مباشرة بمراحل استكشاف الغاز الطبيعي وإنتاجه. كما تعاقدت شركة يونيون فينوسا مع الشركة المصريّة القابضة للغازات الطبيعيّة (EGAS) من أجل توريد الغاز الطبيعي من شبكة التوزيع الخاصة بها على أن تحصل على ٦٠ في المائة من إنتاج الغاز الطبيعي المسال لتستخدمها في معامل الطاقة الخاصّة بالشركة وبهدف توزيعها على مستخدمين آخرين في إسبانيا وأماكن أخرى من أوروبا. ثمّ انضمت شركة إنّي إلى هذا المشروع من خلال شراء حصة قوامها ٥٠ في المائة من أعمال شركة يونيون فينوسا في مجال الغاز الطبيعي في ديسمبر/كانون الأوّل ٢٠٠٢. (٤)

كما وقّعت شركة بي بي (بريتيش بتروليوم) على اتفاق لبيع الغاز الطبيعي من حقولها البحرية من أجل إمداد المسار الثاني في معمل دمياط في يوليو/تموز ٢٠٠٤. أمّا منشأة إسالة الغاز الطبيعي لغاية تصديره في إدكو، فهي ملك شركة بريتيش غاز بالشراكة مع شركة بتروناس (Petronas). يرتبط هذا المشروع باحتياطات الغاز الطبيعي في حقلي سيميان/سيانا التابعين إلى شركة بريتيش غاز. وبدأ الإنتاج قبل الموعد المحدد في مارس/آذار ٢٠٠٥، وجرى تشغيل مسار إسالة ثانٍ بنهاية عام ٢٠٠٥. وتشكّل شركة غاز فرنسا (Gaz de France) أكبر مشترٍ لموارد المسار الأول لمشروع الغاز المسال (LNG) في إدكو على إثر التوقيع على عقد في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٢ لشراء ١٢٧ مليار قدم مكعب من الغاز في السنة بدءاً من عام ٢٠٠٥. كما جرى التوقيع على عقد شراء لكميةٍ مماثلة من الغاز المسال (LNG) من المسار الثاني في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٣ مع شركة بريتيش غاز لخدمات الغاز الطبيعي المسال (BG LNG Services). ووفق المقرر جرى توصيل الغاز الطبيعي المسال بداية إلى مدينة لاك تشارلز، إحدى محطات استيراد السوق الأميركي في ولاية لويزيانا، قبل المدة المحددة في عام ٢٠٠٦. وفي عام ٢٠٠٧، نقلت شركة بريتيش غاز الإنتاج من إدكو إلى محطة استيراد قيد الإنشاء في برينديسي، إيطاليا، واستخدمت الإنتاج الإضافي من ترينيداد من أجل إمداد محطة لاك تشارلز. ويتمثل استخدام محتمل

ينبغي التخلي عن دعم الوقود بشكل تدريجي؛ فأى خفض مفاجئ في الدعم سيولد أثراً متفاوتة على الاقتصاد المصري. كما أن هذا الخفض من شأنه أن يؤدي إلى ارتفاع معدل التضخم. وبالتالي، يجب أن تنتقل مصر إلى مكانة تخوّلها البدء بالتفكير في إيجاد مصادر الطاقة البديلة

آخر لاحتياطات مصر من الغاز الطبيعي بإطلاق مشاريع تحويل الغاز إلى سوائل (أي الغاز الطبيعي إلى وقود سائل). إذ اقترحت شركة شيل بناء معمل لتحويل الغاز إلى سوائل بقدرة ٧٥,٠٠٠ برميل/اليوم في الموقع نفسه المخصص لمحطة الشركة المنوي تشييدها لغرض تصدير الغاز الطبيعي المسال، من خلال استخدام احتياطات الشركة من حوض المياه العميقة شمال شرق المتوسط (NEMED) كموايد أولية. في المقابل، لم يتم التوصل إلى أي اتفاق نهائي بشأن المقترح بعد، وقد انخفضت صادرات مصر من الغاز الطبيعي المسال إلى النصف خلال السنوات الخمس الماضية، من ٤٩٦ مليار قدم مكعب في عام ٢٠٠٨ إلى ٢٣٧ مليار قدم مكعب في عام ٢٠١٢. كما تراجعت صادرات الغاز الطبيعي المسال بشكل إضافي في عام ٢٠١٣ نظراً لأنّ تزايد الطلب المحلي أدى إلى تحويل المزيد من إمدادات الغاز الطبيعي إلى السوق المحلي (EIA, 2013; Algarhi, 2005).

إلى ذلك، تُشكّل أوروبا ثاني أكبر وجهة إقليمية لهذه الصادرات، حيث حصلت على ٣٩ في المائة من مجموع صادرات مصر من الغاز الطبيعي المسال في عام ٢٠١٢. ومع ذلك، فقد انخفضت واردات الغاز الطبيعي المسال الأوروبيّة من مصر بنحو ربع كمياتها في عام ٢٠١٢ مقارنة مع السنة السابقة. ويعكس هذا الانخفاض التراجع الإجمالي في مجموع الواردات الأوروبيّة من الغاز الطبيعي المسال في عام ٢٠١٢ واحتدام المنافسة في هذا القطاع في السوق العالمي. وفي العام نفسه، شكّل الغاز الطبيعي المسال المستورد من مصر ٤ في المائة من مجمل الواردات الأوروبية.

تضطلع مصر بأهمية استراتيجية نظراً لتشغيل قناة السويس وخط أنابيب سوميد (Sumed) (السويس-المتوسط)، وهما مساران لتصدير نفط الخليج العربي. وتمنح هيئة قناة السويس (SCA) خصماً بقيمة ٣٥٪ إلى ناقلات الغاز الطبيعي المسال فيما تقدّم خصومات أكبر حتى إلى الناقلات الأكبر إضافة إلى تطبيق خصومات أخرى على ناقلات النفط (غرفة التجارة الأميركية، ٢٠٠٣؛ مكتب الطاقة الحفرية، ٢٠٠١).

ومن جهتها، تواصل هيئة قناة السويس مشاريع تحسين القناة وتوسيعها علماً أنّها باتت أعمق كي تكون قادرة على استقبال أكبر ناقلات البضائع في العالم. لكن من أجل استيعاب ناقلات النفط الخام الكبيرة جداً والمحمّلة بالكامل (VLCCs) تدعو الحاجة إلى بلوغ عمق إضافي إلى حدّ ٦٨ أو ٧٠ قدماً، مقارنة مع عمق ٥٨ قدماً حالياً. كما سعت الهيئة إلى التوصل إلى اتفاق مع منافسها الأول، خط أنابيب سوميد، من أجل تقاسم حركة مرور النفط الخام المتجهة شمالاً. وفي حال حصوله، فمن شأن هذا الاتفاق أن يمنع أي ناقلة صغيرة بما يكفي تعبر القناة من نقل النفط عبر خط الأنابيب. في المقابل، تمنح هيئة قناة السويس محفّزات للناقلات من أجل تفريغ جزء من حمولتها ونقلها عبر خط أنابيب سوميد، ما يسمح لها بمواصلة طريقها عبر القناة وإعادة تحميل النفط عند الجانب الآخر لخط الأنابيب (AmCham, 2003; OFE, 2001).

يشكّل خط أنابيب سوميد بديلاً عن قناة السويس لنقل النفط من منطقة الخليج العربي إلى المتوسط. ويسري خط الأنابيب على طول ٢٠٠ ميل من منطقة العين السخنة في خليج السويس إلى منطقة سيدي كرير على المتوسط. وكانت القدرة الأساسية لخط أنابيب سوميد تبلغ ١.٦ مليون برميل/اليوم، لكنها ارتفعت إلى ٢.٥ مليون برميل/اليوم مع إنجاز المزيد من محطات الضخ. وتجدر الإشارة إلى أنّ خط الأنابيب المذكور ملكٌ لشركة خطوط أنابيب البترول العربية (APP co.)، وهي مشروع مشترك بين مصر والسعودية والكويت والإمارات العربية المتحدة. إلى ذلك، سعت شركة خطوط أنابيب البترول العربية إلى رفع القدرة التخزينية في محطتي العين السخنة وسيدي كرير (AmCham, 2003; OFE, 2001).

إضافة إلى ذلك، لعلّ إحدى أكثر القياسات شيوعاً لإمكانيات إحلال الطاقة في الاقتصاد ما يُسمّى بدالة مرونة الإحلال (σ). تُحدّد هذه الدالة التغيّر النسبي في نسب المدخلات (في هذه الحالة، نتحدّث عن النفط والغاز الطبيعي) كردّ على تغيّر نسبي في أسعارهما. وعموماً، قد تختلف مرونة الإحلال هذه، لكن يبقى ملائماً الافتراض أنّها تمثّل قيمة ثابتة كما هي الحال في هذه الورقة (LeBel, 1982; Nicholson and Snyder, 2011). ويجرى احتساب هذه المرونة بين النفط والغاز في مصر بالنسبة إلى الإنتاج كما الاستهلاك من خلال استخدام النموذج التالي للفترة ١٩٩١-٢٠١٠:

$$\ln(QOIL/QNG) = \alpha + \sigma \ln(PNG/POIL) + \varepsilon$$

حيث أنّ، QOIL = كمية النفط المُنتج أو المستهلك (ما يُعادلها من براميل النفط)
 QNG = كمية الغاز الطبيعي المُنتج أو المستهلك (ما يُعادلها من براميل البترول)
 POIL = سعر النفط (بالدولار الأميركي للبرميل الواحد)
 PNG = سعر الغاز الطبيعي (بالدولار الأميركي للبرميل الواحد)
 σ = دالة مرونة الإحلال بين النفط والغاز

تكون قيمة الدالة σ إيجابية دوماً نظراً لأنَّ معدّل النفط-الغاز يتغيّر بالاتجاه نفسه الذي يتبدل فيه معدّل سعر الغاز-النفط. وإن كانت σ مرتفعة ($\infty - \sigma$)، فذلك يعني أنّه يمكن النظر إلى النفط والغاز كموردين يمكن لأحدهما أن يحلّ مكان الآخر ضمن معادلة مثالية. ومن جهة أخرى، وفي حال كانت متدنية جداً ($\sigma = 0$)، فذلك يعني أنّه يجب استخدام النفط والغاز ضمن معدّل ثابت بغضّ النظر عن معدّل السعر بين النفط والغاز. إذا ما طبقنا الانحدار المذكور أعلاه على مصر في الفترة الممتدة بين الأعوام ١٩٩١-٢٠١٠، وعلى مستويي الإنتاج والاستهلاك، يتبيّن أنّ مرونة الإحلال بين النفط والغاز على مستوى الإنتاج تبلغ ٢,٥؛ في حين أنّها تصل إلى ٣,٩ على مستوى الاستهلاك.

شهدت الفترة الممتدة بين الأعوام ١٩٩١ و ٢٠١٠ نمواً اقتصادياً بفعل تنفيذ برنامج تعديل الهيكلية الاقتصادية في مصر بدءاً من عام ١٩٩١. لكن سرعان ما تباطأ النمو الاقتصادي في عام ١٩٩٧ بسبب حادثة الأقصر، ثمّ خلال الركود المعتدل الذي سببته فقاعة الإنترنت في بداية الألفية الجديدة، وأخيراً في نهاية ذلك العقد الأوّل بسبب حدوث الأزمة المالية في عامي ٢٠٠٧-٢٠٠٨. أمّا على صعيد توقّع نموّ الطلب على الطاقة إجمالاً أو نموّ استهلاك النفط والغاز الطبيعي بشكل منفصل، فيُظهر احتساب معدّل المرونة بين الطاقة/إجمالي الناتج المحلي أنّه يصل إلى ٠,٤ خلال الفترة الممتدة بين الأعوام ١٩٩١ و ٢٠١٠. ويبيّن ذلك أنّ نموّ إجمالي الناتج المحلي المصري بنسبة ١٪ يترافق بنموّ استهلاك الطاقة بـ ٠,٥٪.

بالتالي، ومن خلال تطبيق هذه المعادلة على معدّل نمو اقتصادي مرتقب يصل إلى ٣٪ في مصر، تشير التوقّعات إلى أنّ نموّ استهلاك الطاقة سيبلغ أقلّ من ١,٥٪. كما ستصل مرونة النفط/إجمالي الناتج المحلي إلى ٢٥,٠٪ في حين أنّها تبلغ ٨,٠٪ بالنسبة إلى الغاز الطبيعي. ويشير ذلك إلى أنّه بنموّ إجمالي الناتج المحلي بـ ١٪، يزداد استهلاك النفط إلى ٢٥,٠٪ والغاز الطبيعي إلى ٨,٠٪ ما يُظهر كذلك أنّ استهلاك الغاز الطبيعي مرتبط بالحركة العامة للطلب في الاقتصاد المصري. وقد يُعزى ذلك إلى الاعتماد الكبير على الغاز الطبيعي على مستوى الاستهلاك المنزلي والتبادلات التجارية لاسيّما بين الأعوام ١٩٩٥ - ٢٠٠٥ (Algarhi, 2005).

العلاقة بين أسعار النفط والنمو الاقتصادي

على الرغم من تنوّع الدراسات النظرية والعلمية حول العلاقة بين أسعار النفط والنمو الاقتصادي، تمحور التركيز الأساسي حول الاقتصاديات المتقدمة (انظر Rasche و Tatom، 1977؛ Hamilton، 1983؛ Bernanke، 1983). ويتمثّل الدافع الأساسي لهذه الدراسات بالتحقق من وجود أي ترابط بين أزمة النفط لعام ١٩٧٣ وبين فترة الركود التي شهدتها سبعينيّات القرن الماضي. وبالتالي، بيّنت معظم الدراسات وجود علاقة سلبية بين أسعار النفط والإنتاج الحقيقيّة مع وجود أثر ضعيف على النموّ الاقتصادي. في هذا السياق زعم Rasche و Tatom (1977) أنّ تقلبات أسعار النفط، كمؤشر هام على حدوث أزمة على مستوى العرض، قد تؤدي إلى تقليص الإنتاج الحقيقي (المخرجات الحقيقيّة). فارتفاع سعر النفط يعني زيادة في ندرة الطاقة؛ ومن ثمّ تراجع في الإنتاج المحتمل بسبب ندرة النفط، ما يؤدي إلى تقليص نموّ الإنتاج والإنتاجية. في الوقت عينه، خلّص Hamilton (1983) إلى أنّ ارتفاع أسعار النفط مسؤولٌ جزئياً عن كلّ مراحل الركود التي شهدتها الولايات المتحدة الأميركيّة بعد الحرب العالميّة الثانية باستثناء أزمة ستينيّات القرن الماضي. في المقابل، يرى Bernanke (1983) أنّ أزمات أسعار

النفط تميل إلى خفض القيمة المضافة نظراً لأنّ الشركات ستعتمد إلى تأجيل القرارات الاستثمارية التي لا عودة عنها، فيما تسعى إلى معرفة إن كان ارتفاع سعر النفط عابراً أم دائماً. بناءً على ذلك، يفضّل المنتجون تأجيل القرارات الاستثمارية المستدامة عندما لا يملكون صورة واضحة عن تقلب أسعار النفط الخام في المستقبل. ومن المرجح كذلك أن يكون لقرارات كهذه أثر سلبي على النمو الاقتصادي للإنتاج.

من جهة أخرى، يرى Hooker (1996) أنّ أسعار النفط لم تؤثر على الكثير من مؤشرات الاقتصاد الكلي الأميركي بعد عام 1973. وقد اعتبر Bernanke وآخرون (1997) أنّ جزءاً كبيراً من تأثير تقلبات أسعار النفط المفاجئة على الاقتصاد يُعزى إلى تطبيق السياسات النقدية الأكثر صرامة وليس إلى تغيير أسعار النفط. ومع ذلك، يرى Rotemberg و Woodford (1996) أنّ ارتفاع أسعار النفط يؤدي إلى خفض الإنتاج والأجور الحقيقية. إلى ذلك، قدّم Finn (2000) نموذجاً حيث تُشكل الطاقة المدمجة إحدى المدخلات الأساسية من أجل استغلال رأس المال. ينظر هذا النموذج في تقلبات معدلات الاستغلال الخاصة برأس المال الإنتاجي كدالة على استهلاك الطاقة. وقد أضاف هذا التعديل قناة غير مباشرة، تعمل من خلال المخزون الرأسمالي، إضافة إلى قناة دالة الإنتاج المباشر العادية من أجل توجيه أثر تقلبات استخدام الطاقة على الاقتصاد. ومن ثمّ، يؤدي ارتفاع سعر النفط إلى انحدار حاد في استهلاك الطاقة واستغلال رأس المال بشكل متزامن، ما يفضي إلى خفض الإنتاج والإنتاجية الهامشية لليد العاملة. أمّا Rogoff (2005)، فيرى أنّ تعزيز كفاءة الطاقة وتركز استهلاك النفط بشكل أكبر عند الطلب النهائي واعتماد السياسات النقدية المتينة والتوصّل إلى أسواق مالية أعمق نشاطاً وأسواق عمل أكثر مرونة، أدت بمجملها إلى التخفيف من آثار الأزمات النفطية.

أظهرت الدراسات المذكورة أنّ ارتفاع أسعار النفط يؤثر سلباً على الإنتاج الصناعي والنمو الاقتصادي. ومع ذلك، فقد خلصت جميعها إلى أنّ هذه العلاقة لم تكن مستقرّة بالنسبة إلى البلدان النامية على مرّ الوقت. ولقد تأكّد ذلك في دراسة أعدّها Blanchard و Gali (2007) بهدف المقارنة بين التفاعل الحالي لمعدّل التضخم والإنتاج مع صدمات أسعار النفط في مجموعة من الاقتصاديات المتقدمة وذلك الذي شهدته هذه الاقتصاديات في سبعينيات القرن الماضي. ووجد Blanchard و Gali (2007) أنّ السبب الأساسي لضعف استجابة الاقتصاديات خلال السنوات الأخيرة مرتبط بالاعتماد بدرجة أقلّ على الطاقة وتعزيز مرونة سوق العمل والتحسينات التي أدخلت على السياسة النقدية. إلى ذلك، اعتبر Hamilton (2009) أنّ إحدى الآليات الأساسية التي تؤثر تقلبات أسعار النفط المفاجئة من خلالها على الاقتصاد هي في الانقطاعات في إنفاق المستهلكين والشركات على السلع والخدمات غير النفطية. لكن في كل الأحوال، حتى ولو لم يحصل هذا الانقطاع، فإن آثار الارتفاع الحاد لأسعار النفط على الاقتصاد ستكون محكومة بعامل حصة الدولة.

أمّا بالنسبة إلى الاقتصاديات النامية، فإن الدراسات القليلة التي أجريت حول العلاقة بين أسعار النفط والنمو الاقتصادي توصلت إلى نتائج متنوّعة. إذ درس Wong و Chang (2003) تأثيرات تقلب أسعار النفط على النمو الاقتصادي في سنغافورة، ووجدوا علاقة سلبية هامشية بين الارتفاع المفاجئ لأسعار النفط وإجمالي الناتج المحلي والتضخم ومعدّل البطالة فيها. أمّا Pastuszyn و Jumah (2007) فقد اعتبروا أنّ أسعار النفط تميل إلى التأثير بطريقة سلبية على الإنتاج الحقيقي في غانا. كما وجد Wakeford (2006) علاقة سلبية بين أسعار النفط والنمو الاقتصادي في جنوب إفريقيا وبوزيد (2009) قد توصل إلى نتيجة مماثلة في تونس على عكس Markwardt و Farzanegan (2009) اللذين بيّنا وجود

علاقة إيجابية قوية بين تغيرات أسعار النفط ونمو الإنتاج الصناعي في إيران. إضافة إلى ذلك، كشفت الدراسات التي أجراها كلٌّ من Olomola (2006) و Oriakhi Akpan (2009) و Osaze (2013) عن وجود علاقة إيجابية بين ارتفاع أسعار النفط ونمو الإنتاج في نيجيريا. ويمكن لهذه النتائج أن تُعزى إلى أن إيران ونيجيريا هي من البلدان المصدرّة الصافية للنفط الخام.

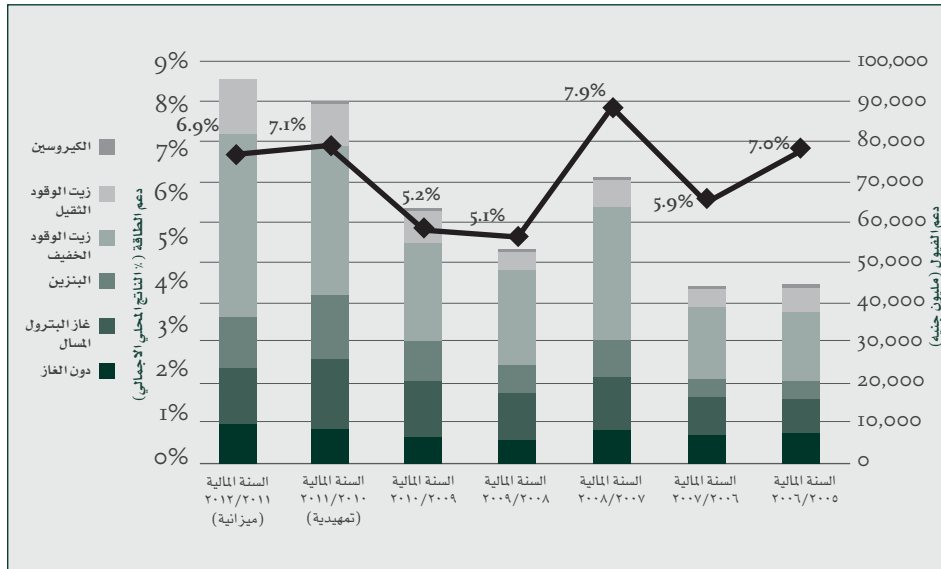
تكشف الأدبيات عن مجموعة من المسارات التي يمكن لتغيّر أسعار النفط أن تؤثر من خلالها على النمو الاقتصادي مثل: الأثر على جانب العرض والأثر على التضخم وأثر التوازن الحقيقي (للاطلاع على المزيد من النقاشات حول قنوات الانتقال من زيادة أسعار النفط إلى نمو إجمالي الناتج المحلي، انظر Yucel و Brown و 2002؛ Jimenez-Rodriguez و Bose و Das و Bhanamorthy، 2005؛ 2012). تتمثل القناة الأولى بقناة الاستيراد التي تربط بين سعر النفط العالمي وميزان الحساب الجاري وإجمالي الناتج المحلي. وإذا ما افترضنا أنّ الطلب على النفط لا يتأثر بتغيّر مستوى الأسعار، فإنّ أيّ زيادة في السعر الدولي للنفط ستؤدي إلى ارتفاع فاتورة الاستيراد بالنسبة إلى الاقتصاديات المستوردة الصافية للنفط نظراً لأنّ العوامل الأخرى تبقى مستقرّة. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى عجز أكبر في الميزان التجاري، وبالتالي إلى تدهور ميزان الحساب الجاري الخاص بالبلد. وفي نهاية المطاف، سوف تنخفض معدلات النمو الاقتصادي.

أمّا قناة التأثير الثانية فهي قناة السعر حيث أن ارتفاع الأسعار الدولية للنفط قد يؤثر على الاقتصاد من خلال رفع السعر المحلي لهذه السلعة. لكن كل ارتفاع في أسعار النفط الدولية لا ينعكس على سعر السلعة المحلي، وهذه هي حالة مصر، حيث تعتمد الحكومة إلى امتصاص جزء من زيادة الأسعار من خلال تقديم الدعم إلى مشتقات الوقود. على الرغم من ذلك، تؤدي نسبة الزيادة التي تصل إلى السوق المحلي إلى ارتفاع معدل التضخم الذي قد يتسبب بدوره برفع كلفة الإنتاج. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى تراجع في معدلات الربح ما يتسبب بدوره بخفض الاستثمار والعمالة والنمو في إجمالي الناتج المحلي. أما على صعيد الطلب، فقد يؤدي الارتفاع الحاد لأسعار النفط إلى رفع أسعار السلع الاستهلاكية. كما تتراجع الكمية الفعلية للعملة المتداولة في حين يتزايد الطلب عليها. يؤدي هذا الوضع إلى ارتفاع أسعار الفائدة. وبالتالي، فالهيئات النقدية قد تردّ على زيادة مستويات الأسعار من خلال تضيق السياسة النقدية عبر رفع معدلات الفائدة التي تحبط الاستثمار ما يميل إلى التأثير على إجمالي الناتج المحلي.

أغفلت الدراسات المذكورة أعلاه احتساب أثر تجاوب السياسة المالية مع تغيّرات أسعار النفط. لذا لا بدّ من تضمين استجابة السياسة المالية نظراً لأنها تشكل قناة أساسية يمكن من خلالها أن تؤثر تقلبات أسعار النفط الدولية على النمو الاقتصادي في البلدان النامية. في الواقع، خصّصت الحكومة المصرية نحو ١٣٤ مليار جنيه مصري في عامي ٢٠١٣-٢٠١٤ لدعم الوقود حصراً^(٥) كنتيجة لذلك، من المرجح أن يؤثر هذا التدبير بشكل ملحوظ على العلاقة بين أسعار النفط والنمو الاقتصادي في مصر. كما أنّ ارتفاع أسعار النفط يفرض رفع مستوى الدعم المخصص لهذه المادة وبالتالي زيادة النفقات الحكومية.

الشكل رقم (٣)

يشكل دعم الطاقة عبئاً مالياً كبيراً على الخزينة المصرية



المصدر: World Bank (2013), Staff calculations based on Egypt Arab Republic's Ministry of Finance data
تقديرات خبراء البنك الدولي بناءً على بيانات وزارة المالية المصرية

تتمثل إحدى أهداف هذه الورقة في دراسة البعد الديناميكي للعلاقة القائمة بين أسعار النفط دون الغاز) والنمو الاقتصادي في مصر والتوسع في الأدبيات الموجودة في هذا الصدد. ويجري استخدام نموذج الانحدار الذاتي للأبطاء الموزع لفهم تأثير السياسة المالية على العلاقة بين أسعار النفط والنمو الاقتصادي. وهي مقارنة مناسبة كذلك من أجل تحليل العلاقة الكامنة من خلال استخدام حجم عينة صغير نسبياً من الأعوام ١٩٩١ حتى ٢٠١٠ (البيانات السنوية). وتتمثل إحدى المزايا الأساسية لاعتماد هذه المقاربة في التوصل إلى نتائج سليمة انطلاقاً من عينات صغيرة.

من أجل دراسة العلاقة بين أسعار النفط والنمو الاقتصادي، من الطبيعي البدء بالتحليل من خلال نموذج سولو للنمو (Solow growth model):

$$GDP_t = F(K_t, L_t, A_t) \quad (1)$$

تمثل دالة GDP المخرج، و K رأس المال و L القوى العاملة، في حين يمثل المتغير A مجموع عامل الإنتاجية الذي يتبدل مع تبدل دالات الإنتاج المختلفة بناءً على العوامل قيد الدراسة،

$$A_t = f(OG_t, CPI_t, OG_t, D_t) \quad (2)$$

تمثل O_t السعر الأساسي للنفط الخام و G_t النفقات الحكومية و CPI_t مؤشر أسعار المستهلكين و OG_t التفاعل بين سعر النفط والنفقات الحكومية من أجل رصد ردّ السياسة المالية على زيادة سعر النفط، في حين أن D_t هي متغيّر وهمي يمثل الإصلاحات الاقتصادية التي حصلت في مصر في عام ٢٠٠٣. من خلال استبدال المعادلة ٢ في المعادلة ١ مع اعتماد طريقة كوب-دوغلاس لتوليد الدالات، يمكن استخلاص النموذج التالي:

$$\ln GDP_t = \beta_0 + \beta_1 \ln K_t + \beta_2 \ln L_t + \beta_3 \ln O_t + \beta_4 \ln G_t + \beta_5 \ln CPI_t + \beta_6 \ln OG_t + \beta_7 D_t + \varepsilon_t$$

يمكن عرض النموذج السابق عبر نموذج الانحدار الذاتي للإبطاء الموزّع على النحو التالي:

$$\begin{aligned} \Delta \ln GDP_t = & \beta_0 + \lambda \ln GDP_{t-1} + \beta_1 \ln K_t + \beta_2 \ln L_t + \beta_3 \ln O_t + \beta_4 \ln G_t \\ & + \beta_5 \ln CPI_t + \beta_6 \ln OG_t + \beta_7 D_t + \sum_{m=1}^p \alpha_m \Delta \ln GDP_{t-i} \\ & + \sum_{i=1}^p \phi_{1i} \Delta \ln K_{t-i} + \sum_{i=1}^p \phi_{2i} \Delta \ln L_{t-i} + \sum_{i=1}^p \phi_{3i} \Delta \ln O_{t-i} \\ & + \sum_{i=1}^p \phi_{4i} \Delta \ln G_{t-i} + \sum_{i=1}^p \phi_{5i} \Delta \ln CPI_{t-i} + \sum_{i=1}^p \phi_{6i} \Delta \ln OG_{t-i} + v_t \end{aligned} \quad (3)$$

ترمز Δ إلى مشغل الفارق الأوّل، و p إلى ترتيب الإبطاء، و v_t إلى مدّة الخطأ، وهي $N(0, \sigma^2)$. أمّا المعلمتان α_m و ϕ_{ji} فهما معلمتان قصيرتا الأمد، في حين أن λ و β_j هما مضاعفان طويلتا الأمد. ويُقدّر النموذج السابق من خلال اختبار الحدود المستند إلى كل من طريقة المربعات الصغرى العادية (OLS) واختبار F الإحصائي بهدف اختبار وجود علاقة طويلة الأمد بين المتغيّرات.

يجري اختبار وجود التكامل المشترك بين المتغيّرات المدروسة وفقاً لاختبار F الإحصائي. وما أن يتم إثبات التكامل المشترك من خلال نموذج الانحدار الذاتي للإبطاء الموزّع، يتمّ التوصل إلى التقديرات الطويلة الأمد لهذا النموذج وإلى تقديرات تصحيح الخطأ إضافة إلى أخطائها المعيارية المقاربة.

يمكن تقدير عرض تصحيح درجة الخطأ في نموذج الانحدار الذاتي للإبطاء الموزّع على النحو الآتي:

$$\begin{aligned} \ln GDP_t = & \kappa_0 + \sum_{m=1}^p \lambda \ln GDP_{t-i} + \sum_{i=1}^p \beta_1 \ln K_{t-i} + \sum_{i=1}^p \beta_2 \ln L_{t-i} + \sum_{i=1}^p \beta_3 \ln O_{t-i} \\ & + \sum_{i=1}^p \beta_4 \ln G_{t-i} + \sum_{i=1}^p \beta_5 \ln CPI_{t-i} + \sum_{i=1}^p \beta_6 \ln OG_{t-i} + \beta_7 D_t + \eta_t \end{aligned} \quad (4)$$

يمكن تقدير عرض تصحيح درجة الخطأ في نموذج الانحدار الذاتي للإبطاء الموزع على النحو الآتي:

$$\begin{aligned} \Delta \ln GDP_t = & \mu_0 + \sum_{m=1}^p \alpha_m \Delta \ln GDP_{t-i} + \sum_{i=1}^p \phi_{1i} \Delta \ln K_{t-i} + \sum_{i=1}^p \phi_{2i} \Delta \ln L_{t-i} \\ & + \sum_{i=1}^p \phi_{3i} \Delta \ln O_{t-i} + \sum_{i=1}^p \phi_{4i} \Delta \ln G_{t-i} + \sum_{i=1}^p \phi_{5i} \Delta \ln CPI_{t-i} \\ & + \sum_{i=1}^p \phi_{6i} \Delta \ln OG_{t-i} + \beta_7 D_t + \xi EC_{t-1} + \varepsilon_t \end{aligned} \quad (5)$$

تمثل ξ سرعة تكيف المعلمة مع التوازن طويل الأمد على إثر صدمة تلحق بالنظام يتوقع أن تكون سلبية وذات تأثير إحصائي على صعيد التأكيد الإضافي لوجود علاقة تكامل مشترك بين المتغيرات في هذا النموذج. أمّا المصطلح EC_{t-1} ، فيمثل تصحيح الخطأ الخاضع للإبطاء.

النتائج والنقاش

يستعرض هذا القسم نتائج التحليل المعروض في القسم السابق ويتعمق في تحليل رباعي لقطاع البترول والغاز في مصر، كما يُناقش التبعات على مستوى السياسات وأهم التوصيات الموجهة إلى صانعي السياسات.

أولاً، يجري تطبيق اختبار جذر الوحدة (unit root test) من أجل اختبار المتغيرات ومعرفة إذا كانت لا تعتمد في تكاملها على ترتيب أعلى من واحد. وبما أنّ إحصاءات اختبار ديكي-فولر المعزز (ADF) المحتمسبة تتخطى القيم الحرجة (first difference stationary) $-2,07$ ، $-1,94$ ، $-1,61$ عند مستويات 1% و 5% و 10% على التوالي، لا يمكن أن نخلص إلى رفض فرضية العدم. كما تواجه المعدلات الوسطية لجميع المتغيرات مشكلة على مستوى جذر الوحدة، وهي مدمجة بترتيب $I(1)$ - حيث أن جميع المتغيرات المشمولة بالتحليل ثابتة على مستوى الفارق الأول. يستعرض الجدول رقم (1) تطبيق اختبارات ديكي-فولر المعزز (ADF):

الجدول رقم (١)

اختبار ترتيب التكامل - اختبار ADF

المستويات	الفارق الأول	
GDP	٣,٤١٥	* -٤,٢٧٦
K	-٠,٣٨٦	* -٨,٣٢٩
L	-٠,٥٩٢	* -٧,٨١٠
O	٢,٧٥٤	* -٨,٠,٣
G	-٠,٣٧٦	* -٣,٩٥٥
CPI	٢,٩٧١	* -٤,٠٩١
OG	-٠,٢٢٤	* -٨,٠٤٣

ملاحظة: إن القيم الحرجة لاختبارات ADF لجذر الوحدة هي ٢,٥٧ و -١,٩٤ و -١,٦١ عند مستويات الدلالة ١٪ و ٥٪ و ١٠٪. (* تشير إلى الدلالة عند مستوى ١٪.)

ثانياً، جرى تقدير المعادلة ٣ - المكتوبة في إطار نموذج الانحدار الذاتي للإبطاء الموزع بهدف تحليل العلاقة طويلة الأمد بين النمو الاقتصادي والمتغيرات التفسيرية وأثرها على النمو الاقتصادي. ويبيّن الجدول رقم (٢) التقديرات طويلة الأمد لنموذج الانحدار الذاتي للإبطاء الموزع. يُظهر الجدول إشارة سلبية لأسعار النفط ومؤشر أسعار المستهلكين والتفاعل بين أسعار النفط والنفقات الحكومية، ما يعني أنّ لهذه المتغيرات أثر سلبي على النمو الاقتصادي في مصر؛ في حين أنّ الإنفاق الحكومي والقوى العاملة والمخزون الرأسمالي تخلف أثراً إيجابياً ملحوظاً على نموّ الإنتاج. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه النتائج مطابقة لدراسات سابقة مذكورة في الأدبيات.

الجدول رقم (٢)

إطار نموذج الانحدار الذاتي للإبطاء الموزع (تقدير المعادلة ٣)

المتغيرات	المعامل	الخطأ المعياري
C	* ٦,٧٨٢٥	١,٤٩٠١
$\ln GDP_{t-1}$	* ٠,٧٨٠١	٠,٠٦٢٠
$\ln K_t$	* ٠,٠٥٢٠	٠,٠٠١٤
$\ln L_t$	* ٠,٠٤٣٧	٠,٠٠١١
$\ln O_t$	* -٠,١٠٢٣	٠,٠٠١٦
$\ln G_t$	* ٠,٤٢٥٩	٠,٠٠٣٤
$\ln CPI_t$	* -٠,٠٠١	٠,٠٠٠٧
$\ln OG_t$	* -٠,٠٧٧٤	٠,٠٠٠٨
D_t	* -٠,٠٢١	٠,٠٠٠٥

ملاحظة: (* تشير إلى الدلالة عند مستوى ١٪.)

تشير إحدى المتغيرات التفسيرية OGt إلى مدة التفاعل كما جاءت في المعادلة رقم (٣). ولا بدّ تالياً من تفسير طريقة فهم الأثر الهامشي للمتغيرات المتفاعلة بشكل دقيق. فعلى سبيل المثال، من أجل التوصل إلى الأثر الفعلي لأسعار النفط على النمو الاقتصادي، يجب تضمين القيمة الوسطية (mean value) للإنفاق الحكومي نظراً إلى مدة التفاعل. ويعني ذلك أنّ تدخل الحكومة من أجل التخفيف من وقع أسعار النفط المرتفعة على المستهلكين من خلال الدعم سيؤدي إلى زيادة الأثر السلبي لأيّ ارتفاع في أسعار النفط على النمو الاقتصادي.

يمكن القيام بالتحليل نفسه من أجل رصد أثر الإنفاق الحكومي على النمو الاقتصادي. ومن أجل رصد الأثر الفعلي للإنفاق الحكومي، يجب تضمين أثر أسعار النفط. ويُعزى ذلك إلى التدخل الحكومي في تحديد الأسعار محلياً، الذي يؤدي بدوره إلى التخفيف من الأثر الإيجابي للإنفاق الحكومي على النمو الاقتصادي.

إلى ذلك، يمكن تقدير العلاقات القصيرة الأمد كما هو مبين في الجدول رقم (٣). ويُمثّل المصطلح معدّل التكيف من أجل استعادة التوازن في النموذج الديناميكي. يصل معامل تصحيح خطأ الإبطاء إلى ٠,٥٦٢٩، وهي نسبة سلبية وكبيرة عند مستوى الدلالة ١٪، ما يؤكّد وجود علاقة تكامل مشتركة. ويشير ذلك إلى أنّ ٥٦٪ تقريباً من الانحرافات عن مسار نموّ الإنتاج الطويل الأمد بسبب صدمات العام السابق تلتقي مجدداً لتعود إلى التوازن الطويل الأمد في السنة الحالية.

الجدول رقم (٣)

نموذج تصحيح الخطأ (تقدير المعادلة ٥)

المتغيرات	المعامل	الخطأ المعياري
C	* ٨,٤٢٩٧	١,٨٧٤٦
$\Delta \ln GDP_{t-I}$	* ٠,٢٥٧٣	٠,٠٨٣٣
$\Delta \ln K_t$	* ٠,٠٣٤٩١	٠,٠٠٤٦
$\Delta \ln L_t$	* ٠,٠٢٠٦	٠,٠٠٣٥
$\Delta \ln O_t$	* ٠,٠٨٥٤	٠,٠٠١١
$\Delta \ln G_t$	* ٠,٢٢٨٣	٠,٠١٤٠
$\Delta \ln CPI_t$	* -٠,٠٠٣٧	٠,٠٠٠٣
$\Delta \ln OG_t$	* -٠,٠٥٩٩	٠,٠٠٧٩
D_t	* -٠,٠٠٣٢	٠,٠٢٥٨
EC_{t-I}	* -٠,٥٦٢٩	٠,٠٦٦٩

ملاحظة: (*) تشير إلى الدلالة عند مستوى ١٪.

يُظهر الجدول رقم (٣) أنّ المعامل القصير الأمد الخاص بسعر النفط إيجابي ومرتفع عند الدلالة ٪١. مجدداً، ومن أجل رصد الأثر الفعلي للإنفاق الحكومي على النمو الاقتصادي، يجب تضمين القيمة الوسطية للإنفاق الحكومي نظراً إلى مدة التفاعل. ويمكن احتساب الأثر على المدى القصير من خلال استخدام المعلمين ٠,٠٨٥٤ و ٠,٠٥٩٩. وتُظهر النتيجة المدرجة في الجدول أن الانحراف عن معدّل نمو التوازن على المدى القصير كنتيجة لسعر النفط ليس كبيراً كما هو بالنسبة إلى الأثر الطويل الأمد. ويعني ذلك أنّ الدعم الحكومي لأسعار الوقود يساهم في التخفيف من أثر أسعار النفط على النمو الاقتصادي على المدى القصير مقارنة مع المدى الطويل. ومن جهة أخرى، يؤثّر الإنفاق الحكومي بشكل إيجابي على النمو الاقتصادي. ويمكن احتساب الأثر القصير الأمد من خلال استخدام المعلمين ٠,٢٢٨٣ و ٠,٠٥٩٩. وبالتالي، فإنّ أي زيادة في الإنفاق الحكومي ستؤدي حكماً إلى زيادة في النمو الاقتصادي.

يُعتبر الاختبار الرباعي ذا فائدة كبيرة من أجل التعمّق في قطاع النفط والغاز الطبيعي في مصر، إذ يقدّم لمحة سريعة عن مواطن الضعف والقوة في الوقت الحاضر ويوفّر نظرة استشرافية لما يخبئه المستقبل من فرص وتهديدات محتملة.

نقاط القوة	نقاط الضعف
<ul style="list-style-type: none"> ■ مصر هي أكبر منتج للنفط في إفريقيا من بين البلدان غير المنضّمة إلى منظمة الأوبك وثاني أكبر منتج للغاز الطبيعي الجاف. ■ يشغل هذا القطاع ما لا يقل عن ٣,١ مليون شخص في مختلف أنحاء مصر. ■ يحسّن إنتاج النفط والغاز ميزان المدفوعات. ■ تشكل قناة السويس مع خط أنابيب سوميد مسارين استراتيجيين لشحن نفط الخليج إلى أوروبا. ■ زادت سلسلة الإمداد بـ ٧,٥ مليار د.أ. لقاء تصدير السلع والخدمات. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ يميل الدعم الحكومي للوقود الذي بلغ ١٣٤ مليار جنيه مصري في ٢٠١٣-٢٠١٤ إلى التأثير سلباً على الاقتصاد. ■ تترافق زيادة الطلب المحلي مع انخفاض الإنتاج المحلي. ■ تراجمت الكميات الصافية من صادرات النفط الخام ومنتجات البترول. ■ غياب أي استراتيجية تنمية طويلة الأمد. ■ من المتوقع أن ترتفع تكاليف التشغيل بشكل كبير بسبب ضعف الإنتاج الحالي.
الفرص	التهديدات
<ul style="list-style-type: none"> ■ بروز اكتشافات جديدة من المتوقع أن تؤدي إلى رفع الإنتاج. ■ ارتفاع الطلب من السوق الدولي، لاسيّما الهند والولايات المتحدة الأميركية. ■ يوفر الخيار النووي إمكانات توليد الطاقة خلال المئة سنة المقبلة، وهذا الخيار أقلّ كلفة من خيار النفط والغاز الطبيعي. ■ يملك الغاز الطبيعي القدرة على أن يصبح وقود المستقبل مع تخطّي الطلب الإمداد المتوافر. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ تراجع إنتاج النفط والغاز الطبيعي منذ عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٨ على التوالي. ■ تراجع عمليات الحفر الاستكشافية ومعدلات النجاح. ■ وقوع الاعتداءات المتواصلة ضد خطوط أنابيب الغاز. ■ استمرار التدخل الحكومي والاضطرابات السياسيّة.

توصيات

يتوجّب على الحكومة المصرية تعظيم الفرص المحليّة وتذليل التهديدات المدرجة أعلاه. ومن شأن ذلك أن يخلف أثراً كبيراً على إنتاج مصر من النفط والغاز الطبيعي، ما يولّد بدوره منافع ملموسة على مستوى الاقتصاد المصري ككل.

من السهل وضع مجموعة من المبادئ التحليليّة مقارنة بتحديد توصيات سياسيّة. كما أنّ هذه الورقة لا تهدف إلى تقديم مشورة مفصّلة إلى الحكومة المصرية أو واضعي السياسات أو شركات البترول الخاصة العاملة في مصر. لكن ثمة مجموعة محدّدة من التبعات السياسية التي يمكن استخلاصها معاً (Eden et al., 1981).

أولاً، تتداخل قرارات مصر السياسية مع تلك المتخذة في بلدان أخرى، سيما وأن قطاع النفط والغاز الطبيعي بات قطاعاً عالمياً. بالتالي، يجب أن يعزّز الوعي بهذا التداخل كفاءات اتخاذ القرارات والقرارات المتعددة في الاتجاه الصحيح.

ثانياً، لا يوجد أي حلّ محدّد أو صحيح، أو حتى تعديل فنيّ، يمكن لصانعي السياسات اعتماده والتقيّد به من أجل استثناء جميع الخيارات الأخرى. فقد برزت صحّة دعم حلول متعدّدة في آن واحد، والسعي إلى طرق متنوّعة ومتكاملة من أجل تحقيق التوازن بين العرض والطلب.

ثالثاً، يضطلع عنصر الوقت بأهميّة محوريّة. إذ يستوجب معظم أنواع الطاقة البديلة عن النفط استثماراً رأسمالياً عالياً يتسم بمهل زمنيّة طويلة، إمّا على مستوى الإنتاج أو النقل أو التحويل أو المحافظة. ويفرض ذلك على الحكومة والمؤسسات ضرورة التخطيط والاستثمار بدرجة غير معهودة عموماً على مستوى القرارات السياسيّة. وفي المقلب الآخر، لن تتعزز مصالح منتجي النفط الطويلة الأمد من خلال فرض القيود على العرض ما يدفع بسعر النفط إلى الارتفاع لدرجة يجري فيها تطوير البدائل قبل أوانها وبصورة مفرطة، أو يتأثر النمو الاقتصادي سلباً إلى حدّ انتشار الاضطرابات الاجتماعيّة والسياسيّة على نطاق واسع.

رابعاً، ما أن يتمّ تحديد الاستراتيجيّة، واختيار المسارات السياسيّة، يبقى أن يصار إلى أدوات التي سيقع عليها الاختيار. على مستوى العرض، تنضوي الخيارات المتاحة أمام الحكومة أكثر فأكثر على قرارات مباشرة أو غير مباشرة بشأن استثمارات قطاع النفط واتفاقات تبادل الطاقة داخل البلد. أمّا الأدوات الأخرى المتاحة أمام الحكومة المصرية من أجل التأثير على العرض والحفاظ على الموارد، فتشمل الضرائب والإعانات (الدعم) والضوابط وتعزيز التعليم ودعم البحوث والتطوير. وقد يكون للحكومة أيضاً تأثير كبير على إمداد الطاقة - بشكل إيجابي أو سلبي - من خلال الطريقة التي تعتمد عليها لمقاربة القضايا البيئيّة.

في حال كان الخيار النووي مقبولاً على المستوى السياسي والبيئي، فإنه يوفر طريقة لتوليد الطاقة على مئة عام المقبلة بكلفة أدنى بكثير من كلفة استخدام النفط أو الغاز الطبيعي. إضافة إلى ذلك، يمكن للطاقة الشمسية - في غضون خمسيناً ومائة عام - أن تشكل بديلاً أساسياً، لكن علينا ألا نتوقع أن يثني ذلك الطلب على الهيدروكربونات والطاقة النووية.

أخيراً، لن تكون الحكومات المتعاقبة قادرة وحدها على حلّ مشاكل قطاع النفط والغاز الطبيعي في مصر، مهما كانت سياساتها مختارة بإتقان. إذ أن القرارات المتصلة باستهلاك الطاقة موزعة بشكل واسع على المؤسسات، وتلك الخاصة بالحفاظ على موارد الطاقة موزعة على مجموعة واسعة من الأفراد.

الخلاصات

ستبقى العقبات ماثلة أمام مصر على مستوى تطوير المزيد من موارد النفط والغاز الطبيعي الاحتياطية، لاسيما مع مواصلة تراجع إنتاج النفط والغاز المصري وبوجود نظام إعانات يشجع على الإفراط في الاستهلاك.^(٦) ونظراً لأنّ التأثير الاقتصادي لقطاع النفط والغاز الطبيعي المصري واسع النطاق على مستوى مختلف القطاعات، يتوجب على الحكومة المصرية استخدام كلّ ما يتيسر لها من أدوات سياسية ومختلف أنواع الرزم الاستكمالية من أجل تعظيم منافع النفط والغاز على الاقتصاد المصري. وفي الوقت الحاضر، جرى التعامل مع مخاوف اندلاع أزمة في قطاع الطاقة في مصر بشكل مؤقت كنتيجة للاكتشافات الجديدة أو بفعل المساعدات المقدّمة من بلدان الخليج (تحديداً المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة والكويت). هي ليست قضية نضوب النفط إذاً، بل التوقف عن النظر إلى النفط على أنّه المورد الأساسي للزيادات المستقبلية في إمدادات الطاقة.

وستجد الحكومة المصرية نفسها تالياً بحاجة إلى اتخاذ قرارات صعبة على طريق وضع المالية العامة على طريق الاستدامة. ويمكن للتقييف ورفع مستوى الوعي بأهمية الاعتماد المتبادل بين الدول أن يشكل عنصرين هاميين، لكنّ أهداف صانعي القرار وأفاقهم الزمنية تختلف بشكل كبير؛ ومن السذاجة بمكان افتراض وجود سياسة مثالية. فمشاكل الطاقة متجذّرة في قضايا اقتصادية واجتماعية أوسع، ولا مهرب من اللجوء إلى التسويات والمساومات بتاتاً. كما لا توجد مشكلة واحدة في مجال الطاقة ولا استراتيجية مثالية ولا مخرج سهل من هذه المشاكل.

نظراً لأنّ عائدات الموارد الطبيعية تشكّل المحرك الأساسي للتنمية الاقتصادية، تدعو الأهمية إلى احتساب احتياطي النفط والغاز الطبيعي المقدّر بطريقة صحيحة، أي إلى مراجعة سياسات تصدير النفط والغاز بما أنها تستند إلى تلك الكميات المقدّرة. إلى ذلك، إنّ الحكومة المصرية مدعوة إلى اعتماد خطة طويلة الأمد من أجل مناقشة أفضل استخدام ممكن لهذا الاحتياطي المقدّر والمتوفر. كما يتوجب على الحكومة المصرية إنفاق عائدات قطاع النفط والغاز الطبيعي من خلال الاستثمار في تطوير القطاع بطرق مستدامة؛ مثلاً الاستثمار في مشاريع الحفر الجديدة ومشاريع تحسين معامل التكرير والبحث عن منتجات وتكنولوجيات جديدة وتطويرها من أجل خفض كلفة العثور على النفط والغاز وإنتاجه بهدف إطالة أمد حقول النفط الموجودة، إلخ.

ينبغي التخلي عن دعم الوقود بشكل تدريجي؛ فأى خفض مفاجئ في الدعم سيولد آثاراً متفاوتة على الاقتصاد المصري. كما أن هذا الخفض من شأنه أن يؤدي إلى ارتفاع معدل التضخم. وبالتالي، يجب أن تنتقل مصر إلى مكانة تخوّلها البدء بالتفكير في إيجاد مصادر الطاقة البديلة. ويجب أن يتصدّر الخيار النووي لائحة الخيارات نظراً إلى أن هذا المصدر أقلّ كلفة من أجل توليد الطاقة خلال السنوات المئة المقبلة. كما يتوجّب على الحكومة منح المحفّزات إلى الشركات التي تعتمد مصدر طاقة بديل مثل: توربينات الرياح (wind turbines) الهوائية والطاقة الشمسية. فعلى سبيل المثال، تُخطط شركة السويس للإسمنت لإنتاج الطاقة الكهربائية من خلال استخدام التوربينات الهوائية. ومن المتوقع أن يوفر هذا المشروع ما نسبته ٣٥٪ من استهلاك الشركة للطاقة الكهربائية.

هوامش

- (١) مصر هي أكبر مستهلك للنفط والغاز الطبيعي في القارة الإفريقية (المحرر).
- (٢) أجبرت مصر الشركات العالمية على بيع حوالي ثلثي حصتها من الغاز إلى شركات مصرية مقابل الحصول على سعر ٢, ٦٥ \$ لكل مليون وحدة حرارية بريطانية (MMBtu). في المقابل يجري بيع الغاز إلى قطاع الكهرباء المحلي بسعر دولار واحد لكل مليون وحدة حرارية بريطانية، علماً أن السعر الذي تدفعه مصر للشركات المتعاقدة الأجنبية محدد بسقف ٢, ٦٥ دولار لكل مليون وحدة حرارية بريطانية (MMBtu)، شكل هذا السقف عقبة كبيرة بالنسبة لهذه الشركات. ومن هنا، جرى تعديله صعوداً أكثر من مرة. وهو يتراوح حالياً بين ٢, ٦ دولار و٦ دولار لكل مليون وحدة حرارية بريطانية - (MMBtu) (نقلًا عن تقرير البنك الدولي (المحرر)).
- (٣) جاء في تقرير البنك الدولي (٢٠١٣) أن ميزان المدفوعات المصري لا يزال غير مستقرًا. وبأن احتياطات مصر من النقد الأجنبي قد تراجعت إلى ١٢, ٤ مليار دولار في آذار/مارس ٢٠١٣ (لا تكفي المستوردات المتوقعة: أقل ب ٢/٢١ شهرًا من مستوردات البضائع والخدمات المتوقعة)، مما يمثل خسارة تزيد على ٣٠ مليار دولار في احتياطات مصر من النقد الأجنبي منذ الثورة نقلًا عن المصدر السابق (المحرر).
- (٤) في العام ٢٠١٢، اضطرت شركة يونيون فينوسا الإسبانية إلى تعليق صادراتها من الغاز المسال من منشأة دمياط، بعد أن حوّلت الحكومة المصرية كل الغاز الطبيعي المنتج إلى السوق المحلي في مصر. فقامت برفع دعوى قضائية بمليارات الدولارات ضد الدولة المصرية في ٢٠١٣ أمام محكمة التجارة الدولية بسبب مخالفة شروط العقد. وفي الوقت ذاته، دخلت في محادثات مع شركات إسرائيلية بهدف استيراد الغاز الطبيعي من حقل تمار في إسرائيل. وقدمت الشركة الإسبانية إلى الحكومة المصرية عرضاً تقوم بموجبه بإسقاط دعواها أمام محكمة التجارة الدولية في مقابل أن تسمح الحكومة المصرية باستيراد الغاز الإسرائيلي من حقل تمار إلى مصنع إسالة الغاز في دمياط (نقلًا عن نشرة غلوبس الإسرائيلية - 17/9/2014 Globes (المحرر)).
- (٥) بدأ من السنة المالية ٢٠٠٥-٢٠٠٦، بدأت الموازنة العامة تلحظ الدعم المالي المقدم للمواد البترولية [يستفيد منه المواطنون والشركات الصناعية الكبرى كثيفة الاستهلاك للطاقة]. ارتفعت تكلفة دعم الطاقة في مصر من ٤٠ مليار جنيه مصري (نحو ٧, ٢ مليار دولار) عامذاك إلى ٦٦ مليار جنيه مصري (١١, ٨ مليار دولار) في السنة المالية ٢٠٠٩-٢٠١٠، ثم إلى ٩٥, ٥ مليار جنيه مصري (١٦ مليار دولار) في السنة المالية ٢٠١١-٢٠١٢. يمثل دعم الطاقة عبئاً على الموازنة العامة، سيما وأنه بلغ ما نسبته ٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي في العام ٢٠١٢. كما أن ميزانية دعم الطاقة تتجاوز ميزانيتها الرعاية الصحية والتعليم مجتمعةً. انظر البنك الدولي (٢٠١٣) (المحرر).
- (٦) بعد كتابة هذه السطور قررت الحكومة رفع أسعار الوقود بأنواعه والغاز الطبيعي للسيارات بنسب تتراوح بين ٦, ٨ و ١٧٥ بالمائة. ولصانع الاسمدة والأسمنت والحديد والصلب بين ٢١, ٥ و ٧٥ بالمائة. كما انها سترفع اسعار شرائح استهلاك الكهرباء بنسب تتراوح من ١٠ إلى ٥٠ بالمائة.

المراجع

- Akpan, E.O. (2009), "Oil Price Shocks and Nigeria's Macroeconomy, Annual Conference of Centre for the Study of African Economies: Economic Development in Africa, Oxford.
- Algarhi, A.S.I. (2005), "Oil and Natural Gas in Egypt", Retrieved May 27, 2014, from: http://www.algarhi.com/wpEgy_oil&gas.pdf
- Am Cham (American Chamber of Commerce in Egypt) (2003), "The Petroleum Industry in Egypt: Investment & Prospects", Business Studies & Analysis Centre, 51 p.
- APRC (Arab Petroleum Research Center) (2003), "Egypt", Arab Oil and Gas Directory, Arab Petroleum Research Center, Paris, France, pp. 85-120.
- Eden R., M. Posner, R. Bending, E. Crouchand J. Stanislaw (1981), Energy Economics: Growth, Resources and Policies, Cambridge University Press, 442 p.
- EIA (Energy Information Administration) (2013), Country Analysis Briefs: Egypt, US Department of Energy, Washington, DC.
- EIA (Energy Information Administration) (2005), Country Analysis Briefs: Egypt, US Department of Energy, Washington, DC.
- Bernanke, B.S. (1983), "Irreversibility, Uncertainty, and Cyclical Investment", Quarterly Journal of Economics 98, pp. 85-106.
- Bernanke B.S., M. Gertler and M. Watson (1997), "Systematic Monetary Policy and the Effect of Oil Price Shocks", Brookings Papers on Economic Activity 1, pp. 91-157.
- Bhanumurthy, N.R., S. Das and S. Bose (2012), "Oil Price Shock, Pass-through Policy and its Impact on India", Workingpaper 2012-99, National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi, 47 p.
- Blanchard, O. and J. Gali (2007), "The Macroeconomic Effects of Oil Price Shocks: Why are the 2000s so different from the 1970s", NBER Working Papers, pp. 373-421.
- Bouziid, A. (2012), "The Relationship of Oil Prices and Economic Growth in Tunisia: A Vector Error Correction Model Analysis", The Romanian Economic Journal, pp. 3-43.
- Brown, S. P. and M. K. Yücel (2002), "Energy Prices and Aggregate Economic Activity: An Interpretative Survey", Quarterly Review of Economics and Finance 42(2), pp. 193-208.
- Chang, Y. and J. F. Wong (2003), "Oil Price Fluctuations and Singapore Economy", Energy Policy 31, pp. 1151-1165.
- Farzanegan, M. and G. Markwardt (2009), "The Effects of Oil Price Shocks on the Iranian Economy, Energy Economics 37 (3), pp. 134-151.
- Finn, M. G. (2000), "Perfect Competition and the Effects of Energy Price Increases on Economic Activity", Journal of Money, Credit and Banking 32, pp. 400-416.
- Hamilton, J. D. (1983), "Oil and the Macroeconomy since World War II", The Journal of Political Economy 91(2), pp. 228-248.

Hamilton, J. D. (2009), "Causes and Consequences of the Oil Shock of 2007-08", *Brookings Papers on Economic Activity* 1, pp. 215-261.

Hooker, M. A. (1996), "What happened to the Oil Price Macroeconomy Relationship?", *Journal of Monetary Economics* 38(2), pp. 195-213.

Jiménez-Rodríguez, R. and M. Sánchez (2005), "Oil Price Shocks and Real GDP Growth: Empirical Evidence for some OECD countries" *Applied economics* 37(2), pp. 201-228.

Jumah, A. and G. Pastuszyn (2007), "Oil Price Shocks, Monetary Policy and Aggregate Demand in Ghana", *Economics Series* 212, Institute for Advanced Studies, Vienna, 19 p.

Le Bel, Philip G. (1982), *Energy Economics and Technology*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 576 p.

Nicholson, W. and C. Snyder (2011), *Microeconomic Theory: Basic Principles and Extensions*, Thomson Learning Inc., The USA, 768 p.

OFE (Office of Fossil Energy) (2001), "An Energy Overview of the Republic of Egypt", *Energy Overview*, Office of Fossil Energy, U.S. Department of Energy, Washington, DC.

Olomola, P. A., and A. V. A de jumo (2006), "Oil Price Shock and Macroeconomic Activity in Nigeria", *International Research Journal of Finance and Economics* 3, pp. 28-34.

Oriakhi, D. E. and I. D. Osaze, I. D. (2013), "Oil Price Volatility and its Consequences on the Growth of the Nigerian Economy: An Examination (1970-2010)", *Asian Economic and Financial Review* 3(5), pp. 683-702.

Rasche, R. H. and Tatom, J. A. (1977), "Energy Resources and Potential GNP", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 59 (6), pp. 10-24.

Rogoff K. (2005), "Oil and the Global Economy", *International Energy Forum Meeting*, Riyadh, Retrieved June 4, 2014, from: http://www.ief.org/_resources/files/news/oil-and-the-global-economy/kenneth-rogooff.pdf.

Rotemberg J. and M. Woodford (1996), "Imperfect Competition and the Effects of Energy Price Increases on Economic Activity", *Journal of Money, Credit and Banking* 28(4), pp. 550-577.

Wakeford, J. (2006), "The Impact of Oil Price Shocks on the South African Macroeconomy: History and Prospects", *Accelerated and Shared Growth in South Africa: Determinants, Constraints and Opportunities*, Johannesburg, 26 p.

World Bank. 2013. *Egypt - Energy and Social Safety Nets Sector Reforms Technical Assistance Project*. Washington, DC; World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/11/19362241/egypt-energy-social-safety-nets-sector-reforms-technical-assistance-project>



مؤشرات لبيانيّة



مؤشرات اقتصادية لبيانية | Lebanese Economic Indicators ■ نجلاء نخلة

مؤشرات لبنانية | Lebanese Indicators

نجلاء نخلة

خبيرة اقتصادية لدى الصندوق الدولي



تقدم المؤشرات أدناه لمحة مقتضبة عن أداء المالية العامة في السنوات الأربعة الماضية. أما مؤشري ثقة المستهلك ومدير المشتريات فيعكسان أداء سوقي الطلب والعرض بناءً على الوضع الاقتصادي الكلي. يقدم مؤشر البنك الدولي ومصرف لبنان الإبلاغ عن النفقات الفعلية شهرياً - وهي وسيلة لقياس استدلالي غير مباشر proxy شهري للنمو الناتج المحلي السنوي استناداً إلى مجموعة من المؤشرات الأساسية/الكامنة 'underlying' ومنها النشاط السياحي وحركة مطار بيروت وإنتاج الإسمنت. أما نشاط بورصة بيروت فهو يتمثل بعدد وقيمة الأسهم المتداولة والرسملة السوقية. تصدر المؤسسات والمصارف العالمية توقعات دورية لنمو الناتج المحلي السنوي. ويشكل معدل التضخم مؤشراً مهماً لمراقبة تغيرات أسعار السلع والمواد الأساسية للاستهلاك المنزلي.

تخصص السادسة في كل عدد مؤشرات خاصة بالمحور. لذلك، اخترنا لهذا العدد مؤشرات اقتصادية واجتماعية للبلدان المنتجة للنفط بحسب الدخل.

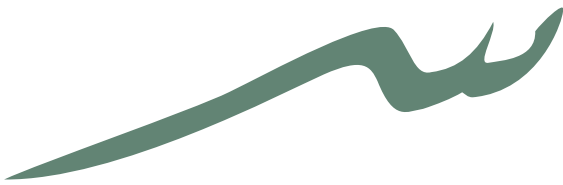


المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية للبلدان المصدرة للنفط و/أو الغاز

وضعية مبادرة EITI الـ	الطرق المعبدة (نسبة من مجموع الطرق)	عدد الأشخاص على خط الفقر ٢٥ في اليوم (نسبة من السكان)	مؤشر التنمية البشرية 2011 (HDI)	الإيرادات المالية من الموارد (كنسبة من مجموع الإيرادات معدل 2010-2006)	صادرات الموارد النفطية كنسبة من مجموع الصادرات (معدل)	الدخل القومي الصافي للفرد 2010 دولار أمريكي	
دخل منخفض							
مرشح	1	83	0.33	67	89	710	تشاد
دخل متوسط منخفض							
-	48	38	0.59	22	14	1160	فيتنام
ملتزم	9	47	0.46	68	82	1160	يمن
ملتزم	15	84	0.46	76	97	1170	نيجيريا
مرشح	8	30	0.48	27	47	1200	كاميرون
-	36	...	0.41	55	97	1300	سودان
مرشح	8	46	0.4	1650	ساحل العاج
-	7	25	0.66	32	74	1810	بوليفيا
مرشح	7	74	0.49	82	90	2240	جمهورية الكونغو
مرشح	90	25	0.57	84	99	2380	العراق
مرشح	59	51	0.62	23	10	2500	اندونيسيا
ملتزم	...	73	0.5	...	99	2730	تيمور ليست
-	91	17	0.63	25	36	2750	سوريا
-	81	50	0.69	54	91	3790	تركمنستان
دخل متوسط مرتفع							
-	73	...	0.7	73	98	4390	الجزائر
-	73	8	0.71	66	79	4520	ايران
مرشح	10	20	0.67	60	83	7680	غابون
-	34	10	0.74	58	93	11660	فينزويلا
-	57	...	0.76	89	97	12320	ليبيا

وضعية مبادرة EITI الـ	الطرق المعبدة (نسبة من مجموع الطرق)	عدد الأشخاص على خط الفقر \$٢ في اليوم (نسبة من السكان)	مؤشر التنمية البشرية 2011 (HDI)	الإيرادات المالية من الموارد كنسبة من مجموع الإيرادات معدل (2010-2006)	صادرات الموارد النفطية كنسبة من مجموع الصادرات (معدل)	الدخل القومي الصافي للفرد 2010 دولار أمريكي	
							دخل مرتفع
-	-	-	0.54	91	99	13720	غينيا الاكواتورية
-	51	-	0.76	49	38	16700	ترينيداد وتوباغو
-	21	-	0.77	79	87	17210	المملكة السعودية
-	43	-	0.71	83	73	17890	عمان
-	-	-	...	82	81	24710	البحرين
-	100	-	0.85	76	41	26370	الإمارات العربية المتحدة
-	90	-	0.83	58	88	69754	قطر
ملتزم	80	-	0.94	29	62	84640	النرويج

المصدر: Macroeconomic Policy Frameworks for Resource - Rich Developing Countries. (Washington: International Monetary Fund, 2012).



Public Finances | مؤشرات المالية العامة

2013	2012	2011	2010	2009	In LL billions ملايين الليرات البنائية
13,385,068	13,473,238	13,352,773	12,018,493	12,036,474	الإيرادات/ Revenues
10,116,120	10,187,249	9,884,673	9,975,833	8,967,305	الإيرادات الضريبية / Tax Revenues
3,268,948	3,285,989	3,468,100	2,042,660	3,069,169	إيرادات غير ضريبية/ Non Tax Revenues
16,057,644	15,305,790	16,022,347	15,186,989	15,286,972	النفقات/ Expenditure
10,057,203	9,553,834	9,988,131	8,969,351	9,200,165	نفقات عامة/ General Expenditure
5,713,770	5,457,156	5,654,799	5,893,299	5,784,054	تسديد فوائد/ Interest Payments
-2,672,576	-1,832,552	-2,669,574	-3,168,496	-3,250,498	عجز الموازنة الكلي/ Budget Total Deficit
16.64%	-11.97%	-16.66%	-20.86%	-21.26%	نسبته من مجموع النفقات / In % of Total Deficit
3,327,865	3,919,404	3,364,642	3,049,142	2,836,309	عجز/ فائض الموازنة الأولي / Budget Primary Deficit/Surplus
20.72%	25.61%	21.00%	20.08%	18.55%	نسبته من مجموع النفقات / In % of Total Expenditure
-3,689,176	-4,085,027	-860,014	-1,194,066	-1,211,487	عجز/ فائض عمليات الخزانة Treasury Operations Deficit/Surplus
-81.89%	-85.54%	-54.51%	-64.20%	-64.43%	نسبته من مجموع النفقات / In % of Total Expenditure
14,201,083	14,163,781	14,070,421	12,684,323	12,705,275	مجموع المبالغ المقبوضة/ Total Cash In
20,562,835	20,081,360	17,600,009	17,046,885	17,167,260	مجموع المبالغ المدفوعة/ Total Cash Out
-6,361,752	-5,917,579	-3,529,588	-4,362,562	-4,461,985	مجموع العجز/ الفائض الإجمالي / Total Cash Deficit/Surplus
-30.94%	-29.47%	-20.05%	-25.59%	-25.99%	نسبة العجز/ الفائض الإجمالي إلى مجموع النفقات/ In % of Total Expenditure
-361,311	-165,623	2,504,628	1,855,076	1,624,822	العجز/ الفائض الأولي الإجمالي / Total Primary Deficit/Surplus
-1.76%	-0.82%	14.23%	10.88%	9.46%	نسبته من مجموع النفقات / In % of Total Expenditure

المصدر: وزارة المالية

Economic Indicators | مؤشرات اقتصادية

Byblos Bank Consumer Confidence Index | مؤشر ثقة المستهلك

حزيران	أيار	نيسان	آذار	شباط	كانون الثاني	
-	-	-	-	-	-	2007
71.3	71.3	65.9	51.1	51.1	49.8	2008
102.8	102.8	102.3	85.6	83.3	100	2009
84.2	84.2	71.8	85.4	95.8	94.7	2010
67.4	67.4	52.5	47.5	55.6	60.7	2011
25.1	25.1	27.9	33.1	33.0	35.3	2012
27.2	27.2	34.7	29.8	26.9	29.5	2013
-	-	-	33.9	30	29.2	2014

المصدر: بنك بيبلس

BLOM Purchasing Managers' Index | مؤشر مدير المشتريات

حزيران	أيار	نيسان	آذار	شباط	كانون الثاني	
50	52.5	-	-	-	-	2013
49.1	48.0	48.5	46.2	45.5	44.7	2014

المصدر: بنك لبنان والمهجر

كانون الأول	تشرين الثاني	تشرين الأول	أيلول	آب	تموز	
58.8	63.8	63.2	61.6	67.0	68.7	2007
101.1	105.0	111.5	79.7	78.8	81.0	2008
109.6	100.6	96.3	82.1	86.2	100.5	2009
47.7	49.7	57.1	52.5	67.0	81.4	2010
33.0	41.2	48.5	58.0	46.4	58.1	2011
31.9	30.4	30.7	38.8	27.2	46.5	2012
28.6	27.0	29.1	22.0	35.3	29.8	2013
-	-	-	-	-	-	2014

كانون الأول	تشرين الثاني	تشرين الأول	أيلول	آب	تموز	
49	45.1	49.1	47	44.9	47.5	2013
-	-	-	-	-	47.9	2014

مؤشر مصرف لبنان | Banque du Liban Coincident Indicators

حزيران	أيار	نيسان	آذار	شباط	كانون الثاني	
-	-	-	-	-	-	2004
175.2	172.3	167.9	166.4	161.4	174.1	2005
191.6	193.7	189	187.1	181	176.1	2006
170.6	180.6	186	185.5	175.8	177.5	2007
197.9	187.1	200	198.4	194	192.6	2008
229	227.5	236.5	211.1	212.4	215.3	2009
249.9	250.8	259.4	264.5	245.8	244.1	2010
261.8	258.5	269.9	252.9	243.2	254.4	2011
261	265.3	273.7	264.8	263.9	249.8	2012
265.4	272.6	272	273.8	270.5	263.8	2013
-	283.5	285.1	271.8	272.5	280.3	2014

المصدر: مصرف لبنان

مؤشر البنك الدولي | World Bank Coincident Indicators

حزيران	أيار	نيسان	آذار	شباط	كانون الثاني	
-	-	-	-	-	-	2004
101.8	97.5	95.4	93.9	93.9	98.1	2005
110.1	115	114.1	110.5	108.8	103.8	2006
110.6	112.2	111.1	111.2	110.4	105.5	2007
121.9	116.2	115.4	115.6	115.9	113.1	2008
131.7	134	131.8	130.4	132.8	134.1	2009
146.2	145.1	147.3	146.6	141.5	141.8	2010
147.8	144.6	144.5	142.2	142	142.5	2011
152.6	153.1	153.8	150.6	153.2	153.7	2012
150.3	151.4	152.4	151.4	150.1	152.6	2013

المصدر: البنك الدولي

كانون الأول	تشرين الثاني	تشرين الأول	أيلول	آب	تموز	
174.8	-	-	-	-	-	2004
183.5	173.9	166.8	177.7	178.6	173.8	2005
177.7	180.8	163.7	157.1	119.8	141.3	2006
187.6	191	180.5	174.5	177.2	173.5	2007
209.6	209.8	200.2	191	198.3	201.9	2008
240.5	242.7	233.5	211.1	220.6	230.2	2009
255.5	266.7	248	229.1	228.3	251.9	2010
265.5	260.7	259.5	248.1	236.7	257.1	2011
262.5	260.8	255.6	243.5	230	247.8	2012
267.8	278.8	270.5	247.2	244.8	248.6	2013
-	-	-	-	-	-	2014

كانون الأول	تشرين الثاني	تشرين الأول	أيلول	آب	تموز	
100	-	-	-	-	-	2004
104.5	101.2	101.8	107.3	104.8	102.7	2005
106.6	108.9	97.6	99.3	78.9	77.1	2006
112.6	114.3	110.8	113.6	113.1	110.8	2007
130.8	130.5	126.4	124.4	126.3	122.7	2008
137.5	134.9	138	133.6	134.3	134.9	2009
144.6	144	143.9	143.5	144.4	147.7	2010
156.3	149.4	153.5	152.4	147.6	149.1	2011
150.8	149.4	149.2	148.4	145.8	149.3	2012
151.6	153.4	152.1	151.7	155.3	152.8	2013

مؤشر التضخم التغير السنوي | Annual Inflation Index Change

حزيران	أيار	نيسان	آذار	شباط	كانون الثاني	
6.2	7.3	6.6	6.9	5.1	6.9	2011
4.1	6.0	6.7	5.1	5.8	4.5	2012
3.7	2.4	2.9	4.6	4.4	4.3	2013
	0.6	0	-0.2	0.9	2.5	2014

المصدر: مركز البحوث والاستشارات

توقعات نمو الناتج المحلي السنوي | GDP Consensus Forecast

Fitch	EIU	EFG Hermes	Citigroup	Barclays	BMI	
1.5	1.3	1.5	1.4	1.2	1.7	2013
1.6	2.2	1.8	2.0	1.5	2.5	2014

المصدر: المؤسسات والمصارف العالمية

مؤشرات بورصة بيروت | Beirut Stock Exchange

آب 2013	تموز 2013	حزيران 2013	أيار 2013	نيسان 2013	آذار 2013	شباط 2013	كانون الثاني 2013	
1,136,561	7,014,320	3,583,569	3,775,206	4,184,711	4,940,083	1,524,871	2,975,129	Number of Traded Shares عدد الأسهم المتداولة
\$13,445,987	\$30,195,961	\$35,442,685	\$30,561,605	\$28,430,668	\$31,807,727	\$12,949,661	\$15,350,339	Value of Traded Shares القيمة المتداولة
0.13	0.29	0.35	0.29	0.26	0.30	0.12	0.14	Turnover Rate / حجم التعامل
\$10.40	\$10.56	\$10.24	\$10.71	\$11.07	\$10.70	\$10.90	\$10.85	Market Capitalization in \$ Billion رسملة السوق (بمليارات الدولارات الأميركية)
29,134,450	27,997,889	20,983,569	17,400,000	13,624,794	9,440,083	4,500,000	2,975,129	Cumulative Number of Traded Shares / المجموع المتراكم لعدد الأسهم المتداولة
198,184,633	184,738,646	154,542,685	119,100,000	88,538,395	60,107,727	28,300,000	15,350,339	Cumulative Value of Traded Shares / المجموع المتراكم للقيمة المتداولة
1.91	1.75	1.51	1.11	0.80	0.56	0.26	0.14	Turnover Rate / حجم التعامل

المصدر: بورصة بيروت

كانون الأول	تشرين الثاني	تشرين الأول	أيلول	آب	تموز	
4.3	3.9	3.1	5.3	6.5	6.3	2011
4.7	7.0	7.8	6.6	5.5	4.5	2012
2	0.2	0.8	1.1	2.5	2.9	2013
						2014

Average	Standard Chartered	Moody's	HSBC	JP Morgan	IIF	
1.3	1.3	1.0	0	2.0	0.9	2013
2.2	4.0	2.0	1.3	2.5	3.0	2014

تموز 2014	حزيران 2014	أيار 2014	نيسان 2014	آذار 2014	شباط 2014	كانون الثاني 2014	كانون الأول 2013	تشرين الثاني 2013	تشرين الأول 2013	أيلول 2013
3616820	7410380	3,204,699	1,817,870	8,071,585	6,037,763	3,300,000	3,186,671	15,046,249	2,166,463	1,866,526
19622207	57889844	\$32,279,807	\$17,838,999	\$42,927,320	\$43,140,999	\$33,300,000	\$30,056,050	\$108,272,444	\$23,954,303	\$14,728,227
10.94	11.21	0.29	0.16	0.39	0.38	0.30	0.29	1.02	0.23	0.14
	2984229	\$11.19	\$11.05	\$11.13	\$11.30	\$11.00	\$10.55	\$10.63	\$10.53	\$10.54
	733459117									
		22,431,917	19,227,218	17,409,348	9,337,763	3,300,000	51,400,359	48,213,688	33,167,439	31,000,976
246999176	227376969	169,487,125	137,207,318	119,368,319	76,440,999	33,300,000	375,195,657	345,139,607	236,867,163	212,912,860
2.26	2.03	1.51	1.24	1.07	0.68	0.30	3.56	3.25	2.25	2.02

Fiscal policy with respect to oil and gas resources in Israel

Yollande Batal

Economist

Because of the importance of national resources for the future of the Israeli economy and society, the Israeli government has instituted a policy that determines the optimum allocation of these resources. An overall export quota of 40% - 500 billion cubic meters - has been established to guarantee the needs of the economy for a period of 25 years. New tax legislation introducing a progressive levy on international companies ranging between 20% and 50%, has been adopted to ensure the sustained development of the gas industry, while the government received appropriate remuneration for exploitation of the state's natural resources. As a result, the overall profit share of the state from gas and oil production is expected to increase from one third to more than a half. A law for the establishment of a sovereign wealth fund was enacted to smooth out gas revenues on the long term, preserve them for future generations, and prevent a revaluation of the Israeli Shekel.

STUDIES

Oil and economic growth in Egypt*

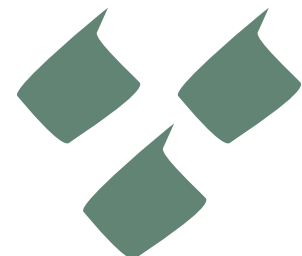
Amr Saber Algarhi

Lecturer/Assistant Professor in Business Economics,
Sheffield Business School, Sheffield, United Kingdom

This study attempts to assess the oil and natural gas sector in Egypt using SWOT analysis. It considers the impact of oil prices on economic activity in Egypt, using annual data sets between 1991 and 2010, and the Autoregressive Distributed Lag model (ARDL). Even though Egypt has been a net exporter of oil in the last few decades, oil prices have had an adverse impact on economic growth. This is attributed to the huge government subsidies on petroleum products that reached LE 134 billion \$ in 2013-2014. It is hoped that the findings of this paper will be useful both to policy-makers and private petroleum companies operating in Egypt.

Lebanese and Global Indicators

Assadissa also includes a set number of Lebanese economic indicators, in addition to economic and social indicators related to oil producing countries.



A Lebanon Sovereign Wealth Fund: Preliminary Recommendations*

Eric Le Borgne

Lead Economist at the World Bank

Ibrahim Jamali

Assistant Professor of Finance at the Olayan School of Business
of the American University of Beirut (AUB).

Given its prospects of sizeable hydrocarbon wealth, Lebanon is in the process of designing an institutional framework to manage these resources. One such issue is the establishment of a savings-type Sovereign Wealth Fund (SWF), as required by the 2010 Hydrocarbon Law. Drawing from the relation between cross-country SWF experiences and institutional quality, this paper highlights some pitfalls and presents preliminary recommendations for Lebanon. Key among these is that a Lebanese SWF should be integrated with the budget system, some (limited) flexibility in operational rules, no/limited earmarking, no extra-budgetary spending, coherence with country investment strategy, and transparency and accountability.

INTERNATIONAL EXPERIENCES Norway's Different Approach to Oil and Gas Development*

Cited from an Independent Federal Agency website-by Larry Persily

The report, written by Mr. Larry Persily, a federal coordinator in an Independent Federal Agency in Alaska, "Alaska Natural Gas Transportation Project", highlights, the main differences in how Alaska and Norway collect, save and spend their wealth, and issue oil and gas leases. Although published on September 7, 2011, Assadissa considered it beneficial to reproduce the article after obtaining permission from the author, for its clarity in explaining the major differences between the two models that are being discussed in this issue of the journal.

Lebanon Petroleum Fiscal Regime: Guiding Principles*

Carole Nakhle

Director, Crystol Energy

The Lebanese Ministry of Finance is currently reviewing the taxation system in view of establishing a specific fiscal regime for petroleum activities. Such regime needs to finely define the features of the oil and gas sector and set the main framework for profit sharing of the hydrocarbon wealth between the government and the investors, whose interests diverge more often than they converge.

The components of a fiscal regime are often misunderstood. Though the corporate income tax forms the system's corner stone, it remains one of numerous taxation and para-taxation tools that constitute the fiscal regime for petroleum activities in any country. Investors examine the regime in its totality, when assessing the investment attractiveness of a country.

In fact, fiscal regimes of petroleum activities have become highly sophisticated worldwide, sharing many common features that are difficult to classify according to a specific terminology, at least from an economic perspective. The fact remains that different fiscal regimes may lead to the same desired results in terms of restrictions or overall economic outcomes. The system design and thus consistency, including the interactions between the various fiscal and para-fiscal instruments, as well as the details concerning the bundle fiscal tools imposed are far more important elements than the type of fiscal regime that is chosen.

MANAGEMENT OF OIL REVENUES

Offshore gas belongs to the Lebanese, so let them see the money*

Mohamad Shatah

Minister of Finance, 2008-2009

Shortly before his tragic death in December 2013, Mohamad Shatah, former Minister of Finance, wrote this article to make public his views about how the future revenues of Lebanon's oil and gas resources should be used. He urged that these revenues be seen as assets owned by the Lebanese people -not simply as tax returns or fees collected by the State in exchange for public services. As such, he called for the adoption of policies that would distribute these assets directly to the Lebanese people. He cited in example the oil-rich US state of Alaska.

Shatah believed that the State should not spend natural resource revenues on cancelling out the public debt or increasing investment expenditures. He believed it was only fair and just that they be distributed directly to the Lebanese people, thereby increasing their income and spending power. In this way, natural resource revenues would enable the State itself to secure higher revenues.

The article was published in 2010 in several Lebanese newspapers, in both Arabic and English. Assadissa decided to republish it in commemoration of a distinguished economist and as a contribution to the policy debate around critical economic and political issues in Lebanon.

Fostering environments: recommendations for increased participation in Lebanon's petroleum policy discourse*

Jeremy Arbid

Policy Specialist

This working paper investigates the dynamics of policy-making for the nascent oil and gas sector in the Republic of Lebanon. Through research and in-depth semi-structured interviews conducted with key stakeholders, the paper outlines the main policy drivers concerning Lebanon's petroleum sector and recommends the establishment of capacity-building and research programs for Lebanon's oil and gas sector. The findings suggest that the Lebanese state suffers from a limited capacity for policy-making in any context. There is a need for long-term strategy development for Lebanon's emerging offshore oil and gas industry. To do this, a research think tank should be structured in parallel with the Lebanese Petroleum Administration with the functions to: (1) provide capacity support and bridge the gap between policy and practice; (2) advance the development of studies and applications within the sector; and (3) provide solutions to both long- and short-term technical and social challenges.

FISCAL FRAMEWORKS

Designing a Fiscal Framework for a Prospective Commodity Producer: Options for Lebanon*

Mariusz Jarmusek

Economist in the Fiscal Affairs Department
at the International Monetary Fund

Najla Nakhle

Economist-Head of Local Office
of the International Monetary Fund

Lebanon might become a natural gas producer over the next decade. It will thus need to reformulate its fiscal framework to take into account potential revenue from natural resources. The prospective fiscal framework should initially be focused on ensuring fiscal sustainability and intergenerational equity—given that natural resources are exhaustible; managing volatility of resource revenue could be considered at a later stage. Strong institutional arrangements need to underpin the prospective framework, with the pace of resource wealth use set in line with Lebanon's capacity constraints.

(*) The original work is submitted in English. The full English version is available at:
<http://www.institutdesfinances.gov.lb/english/listing.aspx?pageid=1533>

SUMMARY OF CONTENT

THEME

The petroleum sector in Lebanon: history, opportunities and challenges

Nasser Hoteit

President of the Lebanese Petroleum Authority

The paper presents a brief overview of Lebanon's fledgling petroleum industry, the opportunities it brings to Lebanon, the challenges it presents, and the way forward. The discovery of hydrocarbon in the Lebanese offshore can be placed under the double title of attraction of considerable foreign investments and jobs creation to operations, processing and down streaming of the petrochemical industry. The paper is divided into six sections: the history of exploration in Lebanon, the current status, opportunities during exploration and production, opportunities with petrochemical and downstream industries, and challenges ahead. It concludes with a set of recommendations for Lebanon to take full benefit of this industry.

The Norwegian oil experience: main conclusions and challenges for Lebanon

Farouk al-Kassim

International Petroleum Consultant

President of "Petroteam"

International law stipulates that natural resources are public property and should be used for the benefit of each and every citizen. Legitimate development ambitions that can be funded through oil and gas revenues are dependent on the good governance of the sector and on how the state plans to use the economic benefits of these resources. Citizens delegate this management effort to their government, which, in turn delegates it to international oil companies possessing the necessary expertise and technology. However, the strategic importance of oil and gas requires the predetermination of the main guiding principles for the exploitation of this natural wealth. It requires early organization, protection from corruption, and development of the State's negotiation capacities. International companies are profit-oriented commercial entities whose interests do not necessarily coincide with those of the State and the people. In order to achieve positive results, in a win-win framework, it is therefore vital that Governments be well prepared for the negotiation process. In this regard, Lebanon can benefit from the experience of Norway - one that is rich in valuable lessons - while necessarily adapting it to the local context.



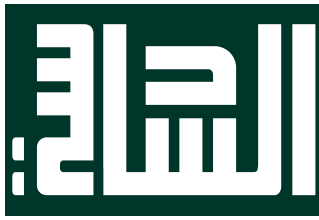
The exploration of “black gold” in Lebanon dates back to the 1920s but it recently gained momentum as a result of the technological advancement and following the discovery of gas reserves East of the Mediterranean. Lebanon has been able to achieve outstanding progress in the field of geological survey, by having completed a 2-D seismic survey encompassing its entire Exclusive Economic Zone and another 3-D seismic survey covering 70% of this zone. Lebanon has been cooperating with Norway to develop its oil and gas reserves within the framework of the Oil for Development Program in Lebanon that was launched by the Norwegian government in 2007. In 2010, the Offshore Petroleum Resources Law was issued, laying the legal framework for exploration and exploitation activities. This Law was updated by a number of decrees, including the draft of the “Exploration and Production Agreement” that is still awaiting Parliament’s ratification.

The presence of substantial amounts of gas and oil reserves in Lebanon’s maritime exclusive economic zone is confirmed, discussions are on-going concerning the impact of these strategic resources on the Lebanese economy, state revenues, national development as well as the effects of the expected revenues on public finance including public budget, strengthening the industrial sector and on job creation. Questions concern the policy options related to the extractions of economic rent from the oil and gas resources, the fiscal frameworks and the overall relationship between the State, represented by the “Lebanese Petroleum Administration” and the contracting companies.

Ten contributions from renowned public officials, researchers, international consultants and experts in international organizations address the challenges and threats most critical to the oil and gas sector in Lebanon, examine the financial and fiscal system, the management of oil revenues and the nature of the Sovereign Wealth Fund. Moreover, selected experiences shed light on interesting international and regional experiences.

Lamia Moubayed Bissat





ASSADISSA

A Journal of Public Finance & State Modernization

ISSUE NO. 5 / OCTOBER 2014

EDITORIAL TEAM

Supervised by

Lamia Moubayed Bissat

Managing Editor

Amale Hawwa

Editor

Yolande Batal

Editorial Assistants

Fadia Sakr

Haifa Husseini

Language Editing & Text Revue

Nader Sraj

English Language Editing

Sabine Hatem

ADVISORY BOARD

Alan Bifani

Youssef El-Khalil

Kawthar Dara

Mounir Rached

Rola Rizk Azour

Lamia Moubayed Bissat

EXECUTION

Design

Ghenwa El-Souki

Artwork

Dolly Harouny

Calligraphy

Hussein Majed

Cover Art

Daad Abi Saab

Printing

Arab Printing Press

CONTENTS

Editorial Lamia Moubayed Bissat 2

THEME: The Management of Oil & Gas Sector and Its Impact on Public Finance 5

Petroleum Sector in Lebanon: Opportunities and Challenges Nasser Hoteit 6

The Norwegian Oil Experience: Main Conclusions and Challenges for Lebanon Farouk el-Kasim 17

Fostering Dialogue: Recommendations for Lebanon's Petroleum Policy Jeremy Arbid 23

Designing a Fiscal Framework for a Prospective Commodity Producer: Options for Lebanon Mariusz Jarmuzek & Najla Nakhle 33

Lebanon Petroleum Fiscal Regime: Guiding Principles Carole Nakhle 50

How Can We Save Lebanon from its Oil Wealth? Mohammad Shatah 61

A Lebanon Sovereign Wealth Fund: Preliminary Recommendations Eric Le Borgne & Ibrahim Jamali 68

Norway's Different Approach to Oil and Gas Development A Report form Alaska 89

How Israel Dealt with the Discovery of Oil and Gas Yolande Batal 99

RESEARCH 107

Oil and Economic Growth in Egypt Amr Saber Algarhi 108

INDICATORS 135

Lebanese Economic Indicators Najla Nakhle 136

SUMMARY OF CONTENT 150

Assadissa is the biannual journal issued by the Institut des Finances Basil Fuleihan that is dedicated to the issues of public finance and state modernization in both Lebanon and the MENA region. The journal particularly seeks to promote in-depth research and the dissemination of knowledge in the field of financial public management, and aspires to become a platform for communication and dialogue between academics, experts, senior public officials and policymakers, hence contributing to a renewed economic and financial culture to a wide audience of Lebanese and Arab readers.

Assadissa adopts a distinct approach in writing style that is direct, concise and conforming to the scientific method of research i.e. describing the problem, presenting and analyzing data, and delineating solutions to the problems.

Contributions to **Assadissa** are welcome in mainly three of its sections:

THE MAIN THEME: Contributions to the main theme require previous coordination and approval, as the theme and its subsections are selected in advance by the Advisory Board.. Papers are limited to approximately 2000-2500 words.

STUDY AND RESEARCH PAPERS: Research papers should conform to the scientific research method by addressing a specific problem, presenting the facts supported by recent numerical and tabulated data, and suggesting elements of solutions. Papers should be limited to 4000-5000 words.

BOOK REVIEWS: This section seeks to introduce the reader to selected and recently published books. Reviews should fall within the range of 1000-1200 words.

PUBLISHING CONDITIONS

Submitted papers are required to adhere to the following criteria: originality – objectivity – accuracy of information – recent sourcing – methodological documentation of footnotes and references – precision & integrity in citing – simple, clear, coherent and concise writing style – orderly structured and harmonious text – adherence to the main topic – abidance by the required word count.

Submitted papers must not have been previously published in Arabic or submitted for publication in an Arabic publication or website.



Viewpoints disclosed in this journal do not necessarily reflect the standpoint
of the *Institut des Finances Basil Fuleihan*

All Rights Reserved © 2014

ISSN: 2222-4734

For more information contact the **Institut des Finances Basil Fuleihan**

512, Corniche al-Nahr | **P.O. BOX:** 16-5870 Beirut, Lebanon | **TEL:** +961 1 425 147

FAX: +961 1 426 860 | **EMAIL:** assadissa@finance.gov.lb

Assadissa articles are available in pdf format at the following link:



THEME

**THE MANAGEMENT OF OIL AND GAS
AND ITS IMPACT ON PUBLIC FINANCE**

NASSER HOTEIT

FAROUK AL-KASIM

JEREMY ARBID

FISCAL FRAMEWORK

MARIUSZ JARMUZEK & NAJLA NAKHLE

CAROLE NAKLE

REVENUE MANAGEMENT

MOHAMAD CHATAH

ERIC LE BORGNE & IBRAHIM JAMALI

REGIONAL AND INTERNATIONAL PRACTICES

REPORT FROM ALASKA

YOLANDE BATAL

RESEARCH

OIL AND ECONOMIC GROWTH IN EGYPT

AMR SABER ALGARHI

LEBANESE ECONOMIC INDICATORS