

وجهات نظر

الإطار التشريعي للأنشطة البترولية في لبنان: اليوم وليس غداً

طلال فيصل سلمان

المرتفع عن نقص في السيولة في النظام المالي، وبالتالي لا يشكّل استخدام الدخل من الأنشطة البترولية لتسديد الدين حلاً ملاماً. يمكن للشراكة بين القطاعين العام والخاص أن تحلّ مشكلة البنية التحتية والخدمات العامة، في حين أن إلغاء الإعانات غير المنتجة وتحسين نظام تحصيل الضرائب يحلّ مشكلة العجز والدين المزمنة. كما أنه ينبغي تحويل الدخل الناتج عن الموارد غير المتجددة كالنفط إلى موارد مالية متجددة خارج الميزانية العامة والحفاظ عليها للأجيال القادمة، على ألا تُستخدم سوى وفق شروط صارمة وفي القطاعات الاقتصادية الصحيحة.

يتضمن المشروع الحالي لقانون الصندوق السيادي قواعد مالية خاصة بالإنفاق وصارمة للغاية. ينصّب الجزء الأصغر من الإيرادات على التنمية والجزء الأكبر على الأبحاث. يسمح هذا القانون بتخفيف عبء الدين فقط في حالة معيّنة وهي عندما تحوّل الحكومة مشكلة عجزها المزمّن إلى فائض أولي مستدام للدين؛ الأمر الذي سيشكل إنجازاً كبيراً في حال تحقق. والأهم من ذلك، يضمن هذا القانون وضع آليات الضبط الإداري وفقاً لأفضل الممارسات المعتمدة للحكومة، وتفاعل كل من مجلس إدارة الصندوق ووزير المالية ومجلس الوزراء والبرلمان والمدققين الداخليين والمدققين الخارجيين ومديرية إدارة الأصول البترولية وإدارة الصندوق السيادي، من دون أن تتجاوز أي من هذه الجهات ولاية جهة أخرى. كما أنه يضمن الشفافية الكاملة من خلال نشر جميع التقارير إلكترونياً.

يستغرق تشكيل فريق محلي يتمتع بالقدرة والكفاءات اللازمة لإدارة مثل هذا الصندوق سنوات عدة، لذلك ستكون لأي تأخير حالي انعكاسات سلبية كبيرة في المستقبل. يمكن أن تشكل عشرات الملايين من الدولارات التي نجمت عن بيع المسوحات الجيوفيزيائية للشركات رأس مال أولياً لتشغيل الصندوق. ولطالما كان لبنان دولة مقترضة، لذلك من الضروري الآن إطلاق ثقافة الأبحاث. إن الخوف من بناء مؤسسات جديدة وزيادة عدد العاملين فيها والتسبب بإفلاس مسرف، أمرٌ مبرّر نظراً لضعف الحكومة المعتمدة في لبنان. غير أنه لا ينبغي أن يدفعنا ذلك إلى البقاء مكتوفي الأيدي، بل عليه أن يشجعنا على إنشاء هذه المؤسسات وإدارتها بإطارها الصحيح.

3. قانون الشركة الوطنية للنفط:

لا يقوم هذا القانون بإنشاء الشركة الوطنية للنفط وإنما ينظم إدارتها ويحدّد طريقة مشاركة الدولة الإضافية من خلال طريقة الـ rights-back-in، أي المشاركة في حصة من الحقوق البترولية من خلال الأرباح المستقبلية للحقل وتحميل جميع المتطلبات المادية للإنتاج للشركات الأجنبية. فضلاً عن ذلك، يبدأ هذا القانون بجمع أصول النفط والغاز الحكومية في إطار كيان قانوني واحد. ينص مشروع القانون بوضوح على أنه سيتم إنشاء الشركة الوطنية للنفط وفقاً لقانون الموارد البترولية في المياه البحرية الصادر في عام 2010 والذي ينص على أنه يجب أن يتم إنشاؤها بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء، وذلك بعد إثبات الجدوى التجارية وليس على الفور، كما أنهم بعض الخبراء غير المطلعين. وهكذا، ومن خلال هذا القانون، ستمكّن شركات النفط العالمية من معرفة الطريقة المعتمدة لمشاركة الدولة كاستثمر، إضافة إلى حصتها في اتفاقية الإنتاج. إن الهدف من ذلك هو الشفافية في ما يتعلق ببنية الحكومة في جولات الترخيص المستقبلية لأن طريقة مشاركة الدولة كاستثمر ستؤثر على حصة الشركات من عمليات الإنتاج المستقبلية.

4. قانون الموارد البترولية في الأراضي اللبنانية:

نظراً إلى أن قانون الموارد البترولية في المياه البحرية يغطي فقط أنشطة التنقيب والإنتاج في المياه، فمن الواضح أن هناك حاجة لإطار تشريعي خاص بالأنشطة البرية التي تختلف بطبيعتها عن الأنشطة البحرية، ما يحتم ضرورة تنظيم هذه الأنشطة في شكل متكامل. ومن شأن هذا القانون أن يحدّد نطاق الأنشطة البرية، بما في ذلك التطوير والإنتاج ووقف التشغيل وملكية الموارد وطريقة استهلاك الأراضي ومشاركة الدولة ودور الجهات الحكومية المختلفة وكيفية الحفاظ على أي تراث ثقافي أو تاريخي، بالإضافة إلى تغطية مسائل أساسية أخرى على غرار قانون الموارد البترولية في المياه البحرية. فضلاً عن ذلك، سيساهم كل من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، الذي تم إصداره العام الماضي، واقتراح قانون دعم الشفافية في قطاع البترول، وخطة الانضمام إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (EITI)، في زيادة شفافية هذا القطاع. لقد تحبّط الاقتصاد اللبناني خلال عقود طويلة للتغلب على مختلف العوائق الداخلية والخارجية التي اعترضت طريقه نحو النمو السليم، ولا يعكس حجمه الحالي سوى ربع إمكاناته الحقيقية. لذا، تكثسي القوانين المقترحة المتعلقة بالبترول أهمية كبرى إذ إنها تدفع لبنان قديماً نحو تحقيق هذا النهج الشامل بغية وضع النمو مجدداً على مساره الصحيح، في إطار قانوني صلب وحوكمة رصينة. ويمكن أن يحقق لبنان هذه الرؤية لأنه يتمتع بالموهب والقدرة والكفاءات اللازمة لذلك.

الآن، بعد أن وقّع لبنان على أول اتفاقيتي استكشاف وإنتاج للنفط والغاز في المياه البحرية، ستبدأ الشركات بالتحضير للمباشرة بأعمال الحفر في بداية عام 2019. وهذا إنجاز طال انتظاره، خصوصاً أن أول قانون متعلق بالنفط، أي قانون الموارد البترولية في المياه البحرية، صدر في عام 2010. ثم بدأت هيئة إدارة قطاع البترول اللبنانية بالعمل في عام 2012 لتنظيم شؤون القطاع. ولم يتم إصدار المرسومين المتعلقين بتحديد الرقع ووضع نموذج اتفاقية الاستكشاف والإنتاج إلا بحلول شهر كانون الثاني 2017، أي بعد مرور أربع سنوات على صياغتهما. أما قانون الأحكام الضريبية المتعلقة بالأنشطة البترولية، والضروري لاستكمال النظام المالي النفطي اللبناني، فلم يتم إصداره إلا بحلول شهر تشرين الأول 2017، أي بعد مرور عامين على صياغة مشروع القانون الأول.

لقد استغرقت هذه العملية الكثير من الوقت في لبنان مقارنة بدول المنطقة، إذ إن مصر، على سبيل المثال، بدأت الإنتاج في حقل غاز ظهر العملاق بعد مرور أقل من ثلاث سنوات على اكتشافه. لقد عانى قطاع النفط والغاز في لبنان كثيراً بسبب التأخيرات المتكررة خلال السنوات الماضية والمرتبطة إلى حد كبير بالآزمات الإقليمية. ولكن ذلك لا يعني أنّ الجمعيات المنشأة حديثاً وبعض الخبراء والسياسيين غير المطلعين، يمكنهم الاستخفاف عند تقييمهم العمل الذي امتد على عدة سنوات والجهود الحالية الآيلة إلى استكمال الأسس القانونية للقطاع، والتي تشكل شرطاً مسبقاً لنجاحه وإدارته واستثماره وتنظيمه بشكل جيد.

تحتاج العديد من القوانين الأساسية إلى تشريع يعزّز أولاً الثقة في مناخ الاستثمار النفطي اللبناني، ويضمن ثانياً الشفافية أمام الشعب الذي هو بالنهاية المالك النهائي للموارد، ويقوم ثالثاً بإرساء أسس قانونية وحوكمة متينة لتشغيل هذا القطاع.

لقد بلغت حالياً أربعة قوانين مهمة المراحل الأولية من العملية البرلمانية: وهي تشمل إنشاء مديرية الأصول البترولية وصندوق سيادي وشركة نفط وطنية، بالإضافة إلى قانون الموارد البترولية في الأراضي اللبنانية. تقوم اللجان الفرعية حالياً بدراسة التشريعات المقترحة بتمعّن ودقّة، صحيح أن لبنان يمرّ بظروف مناسبة تعوّض عن السنوات التي ذهبت سدى، ولكن لا يجب أن يعتبر ذلك استعجالاً بوضع القوانين واعتمادها؛ إن نظرية المؤامرة هذه في غير محلّها.

فقد قام مشرّعون لبنانيون يتمتعون بالكفاءة اللازمة بتحضير هذه القوانين على مدى أكثر من عامين.

من الضروري ألا يقع لبنان في فخ لعنة الموارد، وهي حالة تمرّ بها بلدان غنية بالموارد عندما يصبح نموها الاقتصادي وديموقراطياتها وتنميتها في حال أسوأ من البلدان التي لا تملك موارد مشابهة. إن الجمعيات المعنية والخبراء يسלטون الضوء على تلك المخاطر، وهم محقون، ولكن عليهم أن يدركوا أنه تم اقتراح هذه القوانين لحمايتنا من لعنة الموارد، ويجب أن ينتبهوا إلى نوع الرسائل التي يحاولون إيصالها إلى الرأي العام. لا يكمن الحل في وقف القوانين، بل في التعاون مع المشرّعين وفي إعطاء الملاحظات البناءة.

في ما يلي ملخص للقوانين الأربعة التي تناقشها حالياً اللجان البرلمانية مع شرح موجز حول أهميتها:

1. قانون مديرية إدارة الأصول البترولية:

سوف يُنشئ هذا القانون مديرية جديدة تابعة لوزارة المالية مع مهمتين رئيسيتين. الأولى هي مساعدة وزير المالية على وضع تفويض الاستثمار الخاص بالصندوق السيادي والذي سيحتاج بعد ذلك إلى موافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس النواب. ووفقاً لأفضل الممارسات المتبعة في جميع أنحاء العالم، يتكوّن تفويض الاستثمار من وثيقة فنية بعدها خبراء من وزارة المالية، ويتضمّن مبادئ توجيهية عامة للصندوق السيادي في سياق سياسة الاقتصاد الكلي في لبنان، بما في ذلك درجة تحمّل المخاطر الخاصة بخيارات الاستثمار. إن دور الصندوق السيادي هو إدارة الأموال وليس تصميم السياسات المالية أو الاستثمارية. يهدف تفويض الاستثمار الذي يعدّه عالمياً صانعو السياسات لدى وزارة المالية ويقدمه الوزير وتوافق عليه الحكومة ومجلس النواب، إلى ضمان تماسك الصندوق السيادي مع رؤية الحكومة المركزية للاقتصاد. أما الدور الثاني الذي تقوم به مديرية إدارة الأصول البترولية فهو التدقيق في الشركات العاملة في قطاع النفط لضمان تحصيل ضريبة الدخل بنسبة 20%. إن التدقيق في الأنشطة البترولية مسؤولية جديدة بالنسبة إلى لبنان، وينبغي تعيين الخبراء المناسبين لدعم وزارة المالية في عملية تحصيل الإيرادات.

2. قانون الصندوق السيادي:

أصبح عبء الدين في لبنان مرتفعاً جداً. وبحسب المبادئ الاقتصادية الأساسية، ينبغي تسديد الدين بالأموال الحكومية الفائضة قبل محاولة تحقيق عائدات أعلى في الأسواق المالية عندما تكون كلفة الدين عالية. ولكن لا ينطبق ذلك على سياق لبنان، بل إنه قد يكون خطيراً. ففي الواقع، لا تنجم مشاكل الدين المزمّن وغياب الاستثمار في البنية التحتية وفشل الخدمات العامة والعجز السنوي

فضّلت السلطات التمادي في المديونية هم زيادات تدريجية في الضرائب غير المباشرة دون هس بالامتيازات الضريبية، التي حصلت عليها فئات اجتماعية وقطاعات اقتصادية دون هبر

الممثلة، فتقلصت بذلك القاعدة الديموقراطية للنظام ككل. هكذا يصير ممكناً أن نفهم لماذا يسكن مشروع الضريبة الموحدة على الدخل أحد الأدراج، ولماذا تضخمت وظيفة السياسة النقدية إلى هذا الحد، وهي التي باتت تتحكم بإعادة توزيع ما لا يقل عن 20% من الناتج المحلي، ولماذا هذا التلكؤ المزمّن في اتخاذ الإجراءات اللازمة لإطلاق الاقتصاد من أسر القيود الاحتكارية والريعية التي يغرق فيها.

المطلوب من أي إصلاح ضريبي هو أن تستعيد الضريبة أوارها الثلاثة المفقودة، مالياً من خلال تحسين الإدارة والجباية والتخلص من الإعفاءات غير المبررة، ما يقلص العجز المالي بضع نقاط مئوية من الناتج، واقتصادياً يجعل الضريبة أداة ذكية لتوجيه القطاعات الاقتصادية وتفعيلها نحو الأهداف المخطط لها ضمن مقاربة قائمة على الدعم والحماية والإعفاء المشروط. أما اجتماعياً، فإنّ التوازن الضريبي هو المدخل الذي لا غنى عنه لتقريب المسافة بين الفئات الاجتماعية وتضييق الفجوات الطبقيّة وتعقيم أثر الانحرافات المتراكمة في الممارسات الاقتصادية. وهذا لن يكون ممكناً ما لم يندرج في سياق إصلاح متعدد الأبعاد والمسارات، وضمن عملية سياسية معقدة، تنطوي على انقسامات وصراعات وتجاذبات يتواجه فيها الراغبون في الإصلاح من جهة، مع شبكات المصالح المعرّقة له من جهة ثانية.

* كلفة العامل السياسي للدين العام هو مجموع مؤشرين (1992 - 2005): العجز الزائد الذي يساوي 8300 مليار ل.ل. + الإيرادات الفائتة نتيجة تدني الاقتطاع الضريبي قياساً إلى المعدلات التي سجلت في سنة 2005 وما بعدها. وتقدر هذه الإيرادات بـ 11 ألف مليار ل.ل. أي ما يوازي مجموعه 13 مليار دولار أميركي. وتتضاعف الكلفة إذا احتسبنا قيمة الفوائد الزائدة في المدة عينها، والتي تضاهي هذا المجموع أو تزيد عنه.

المصارف عائدات إضافية ضخمة يساوي مجموعها كل ما ستدفعه المصارف من ضرائب على اكتتاباتها في سندات الخزينة خلال السنوات العشر المقبلة.

هناك على أي حال علاقة جدلية يصعب تفكيكها بين إصلاح النظام الضريبي والإصلاح السياسي والإداري والمالي بصفة عامة. وهذا ليس غريباً ما دام أنّ الضريبة هي أحد المنطلقات التاريخية التي مهدت لظهور الدولة الحديثة. فالمواطنون الذين يدفعون الضرائب ينشطون في مراقبة النفقات الحكومية التي يمولونها، ويحركون ديناميات المشاركة السياسية ويوسعون قاعدتها. لم يظهر هذا السياق في لبنان بسبب طبيعة العلاقات السياسية بين الدولة والمجتمع، التي تركز على كيفية توزيع النفقات لا على طرق جمع الإيرادات، بل إنّ المنظومة التوافقية قد اتسعت أكثر من اللازم لتشمل مجالات وقضايا لا ترتبط بمصالح الجماعات المخونة للسلطة.

تلقي معظم الأبحاث والدراسات على أن حصر اتخاذ القرار بالنخب المالية والاقتصادية العليا، يؤدي إلى ظهور أنظمة ضريبية لا تراعي الطبقات الدنيا، فتنتشر الفوضى ويسود الحقن الاجتماعي، وترتسم علاقة دراماتيكية خطيرة بين النمو والفقر وعدم المساواة. وحسب العديد من التجارب، يتحقق الاستقرار وتحسن مستويات المعيشة من طريق الإصلاحات الضريبية، فيما يرتب خفض الإنفاق العام مخاطر جمة على الفقراء.

إنّ إعادة توزيع الثروة والدخل هو مدخل لا بد منه لإعادة توزيع السلطة على أسس أكثر توازناً، والعكس بالعكس. فقد ساهمت آلية تمويل الدين العام المستندة إلى نظام مالي وضريبي غير متوازن، في تركيز السلطة الاقتصادية والمالية/النقدية في أيدي قلة ضعيفة التمثيل، وذلك على حساب الهيئات

رسم بياني

نسبة الاقتطاع الضريبي من الناتج المحلي الاجمالي في عينة من الدول

