

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 لإداء 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 الموردتين 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 الموردتين. 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 الالتزام بها وإبعادها عن الجدال 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.

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.

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

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 الارض، 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 الأكتريية 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). وتمتزم النرويج استخدام 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. فتقويض 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.

