



AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT
ISSAM FARES INSTITUTE FOR PUBLIC
POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS
معهد عصام فارس للسياسات العامة
والشؤون الدولية



مركز رشاد للحكومة الثقافية
Rashad Center for Cultural Governance



قوة

ملخص السياسة رقم ٢ إصلاح سياسات الطاقة

إصلاح قطاع الطاقة في لبنان:
الإشكاليات والتحديات

فريدريك خير

معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية -
الجامعة الأميركية في بيروت

كانون الثاني / ديسمبر ٢٠٢٤

عن المؤلف

فريدريك خير هو مستشار معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية لبرنامج «تجاوز». وُلد فريدريك خير في بيروت عام ١٩٨٣ وهو مستشار ومحلّ سياسي. حائز إجازة في العلوم الإداريّة والسياسيّة من جامعة القديس يوسف في بيروت وماجستير من «الكلية العليا للتجارة في باريس» (ESCP Business School) وديبلوم دراسات عليا في الدبلوماسية من جامعة «أوكسفورد» في المملكة المتحدة. يعمل منذ العام ٢٠٠٥ استشارياً لدى شخصيّات وأحزاب سياسيّة و مراكز أبحاث داخل لبنان كما عمل أيضاً مستشاراً للسياسات العامة في الدول الخليجيّة. وشارك عام ٢٠١٢ في برنامج (IVLP) للقادة الشباب في العالم الذي تنظّمه وزارة الخارجيّة الأميركيّة. دخل عالم السياسة باكراً وكان أحد قادة المنظّمات الشبابيّة والطلّابيّة بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٨.

5	المقدمة
5	المنهجية
6	إصلاح قطاع الكهرباء
6	الخطة الحكومية لاستعادة الكهرباء وخطة العمل الوطنية للطوارئ: الإنجازات والإخفاقات
7	تحديات تطبيق القانون 2002/462
8	التحديات التي تواجه دمج الطاقة المتجددة في القطاع
8	التحديات التقنية
8	التحديات القانونية والتشريعية
9	حوكمة النفط والغاز
9	الإطار التشريعي والقانوني لتطوير أنشطة قطاع النفط والغاز
10	إيرادات جمع البيانات الزلزالية
11	توصيات السياسات

إن ملخص السياسة التالي هو نتيجة الشراكة بين مؤسسة أديان ومعهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية (IFI) في الجامعة الأميركية في بيروت. تتكوّن هذه الشراكة من مشروع يتمّ تنفيذه تحت اسم برنامج «تجاوز» (الممّول من السفارة الأميركية)، وهو يهدف إلى تعزيز ديناميكيات الإصلاح القائمة على القيم، والمتمحورة حول الإنسان.

وفي إطار هذا المشروع، نظّم معهد عصام فارس في أيار/مايو وحزيران/يونيو وتموز/يوليو من العام ٢٠٢٤ ثلاث ورش عمل لمعالجة موضوع إصلاح قطاع الطاقة في لبنان ولتناول المواضيع التالية: إصلاح سياسات الكهرباء، إدارة النفط و الغاز، و تحول الطاقة في لبنان. وكانت هذه الورش بإدارة مارك أيوب، ديانا قيسي وجيسيكا عبيد على التوالي. وشارك هؤلاء الخبراء في مناقشات تفاعلية مع مستشاري و مدراء مكاتب النواب، بهدف تسليط الضوء على الثغرات الموجودة في هذه السياسات، وتقديم توصيات بالإصلاحات، ومعالجة التحديات التي قد تواجه تنفيذها.

أما الجزء الثاني من برنامج تجاوز الذي تناول قانون إصلاحات قطاع الكهرباء والطاقة، فقد ركّز على تنفيذ الإصلاحات والسياسات الهيكلية، من منظور برلماني، لإيجاد حلول للمشاكل الرئيسية التي تواجهها حالياً. علاوة على ذلك، تناولت التحديات التي تواجه إدارة النفط والغاز والحقائق الحالية للتحول المحتمل في مجال الطاقة. وتعد هذه الإصلاحات والسياسات ضرورية لتعافي القطاع وتطوير نظام مؤسسي وشفاف يمكنه تقديم الخدمات اللازمة.

المقدمة

بعد مرور أكثر من ثلاثين عامًا على انتهاء الحرب الأهلية اللبنانية (١٩٧٥-١٩٩٠)، لا يزال قطاع الطاقة في لبنان عرضة لإخفاقات كبيرة، مما يؤدي إلى انقطاع التيار الكهربائي المتكرر في جميع أنحاء البلاد. ونتيجة لذلك، فقد حرم الشعب اللبناني من الوصول إلى أحد احتياجاته وحقوقه الأساسية على مدى العقود القليلة الماضية. وفي الآونة الأخيرة، يُعزى هذا الوضع إلى النقص المستمر في الوقود، وتكاليف التوليد المرتفعة للغاية، وعدم القدرة على التشغيل بشكل سليم، وضعف الإدارة، والفساد، وممارسات التحصيل السيئة. في الواقع، منذ عام ١٩٩٢، تم تخصيص ما يقرب من ما يقارب ٤٠ مليار دولار أمريكي لقطاع الكهرباء، بما في ذلك الدعم، وهو ما يمثل حوالي ٤٠٪ من دين حكومة لبنان الذي تم إنفاقه بشكل أساسي على شراء الوقود الأحفوري. بعد اندلاع الأزمة المالية في عام ٢٠١٩، فشل المصرف المركزي في توفير أموال إضافية لمزيد من واردات الوقود، مما كشف عن عيوب متعددة في إدارة هذا المرفق العام الذي تديره مؤسسة كهرباء لبنان.

علاوة على ذلك، لم تنجح خطط الطوارئ المؤقتة التي وضعتها الحكومة في زيادة ساعات إمداد المواطنين بالطاقة. واعتمدت هذه في معظمها على الاتفاقية الموقعة بين لبنان والعراق صيف ٢٠٢١، التي تقضي باستلام زيت الوقود عالي الكبريت الذي لم يكن صالحاً للاستخدام في مصانع شركة كهرباء لبنان، والذي سيتم بعد ذلك استبداله، من خلال آلية المناقصة، بأنواع أخرى من الوقود المتوافق مع محطات توليد الطاقة هذه. وفي المقابل، تقوم وزارة المالية اللبنانية بدفع ثمن هذه الشحنات من حساب في البنك المركزي، لصرفها داخل لبنان مقابل الخدمات. كان هذا الاتفاق هو الحل الوحيد الذي اعتمدت عليه الحكومة اللبنانية ضمن خطة الطوارئ التي أقرتها عام ٢٠٢٢. وعلى الرغم من زيادة تعرفه مؤسسة كهرباء لبنان لتأمين ساعات إضافية من التغذية، والاعتماد فقط على تأثيرات هذا الاتفاق دون البحث عن بدائل أخرى أدى إلى عدة انقطاعات للتيار الكهربائي منذ توقيعه.

وقد سلط فشل هذا الإجراء المؤقت الضوء على الحاجة الماسة إلى إصلاحات هيكلية كبيرة في القطاع، يكملها اعتماد حلول وسياسات مستدامة من شأنها أن تسمح بتنويع مصادر توليد الطاقة وتوزيعها.

المنهجية

ولمعالجة إصلاحات قطاع الكهرباء بعمق، نظّم معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية ثلاث جلسات حوار حول سياسات إصلاح الكهرباء، وإدارة قطاع النفط والغاز، وتحول الطاقة. يلخص موجز السياسات هذا، المناقشات الرئيسية التي أجريت خلال هذه الجلسات لتجاوز الاختلافات وتعزيز الديناميكيات التشريعية الجديدة في هذه المجالات.

وفي هذا السياق، اتبعنا نهجًا نوعيًا يعتمد على المعلومات المقدمة من الخبراء والتقارير المنشورة. كما أخذنا في الاعتبار نتائج جلسات مجموعات التركيز، التي شارك خلالها أعضاء البرلمان من مختلف الكتل السياسية والعاملون معهم وتبادلوا الآراء بشكل فعال.

إصلاح قطاع الكهرباء

الخطة الحكومية لاستعادة الكهرباء وخطة العمل الوطنية للطوارئ: الإنجازات والإخفاقات

في أعقاب اندلاع الأزمة المالية في أكتوبر ٢٠١٩ وانهيار الليرة اللبنانية، دخلت البلاد فترة من النقص الحاد الذي تسبب في انقطاع التيار الكهربائي طويلاً. واضطر المواطنون إلى الاعتماد بشكل كبير على المولدات الخاصة المثبتة مسبقاً في أحياء المدن والقرى. لكن فواتير المولدات دُفعت بالعملية الصعبة أو ما يسمى بـ"الفريش دولار"، وبالتالي أصبحت أكثر تكلفة بكثير في ظل الأزمة. في الواقع، وصل هذا الوضع إلى نقطة أصبحت فيها الغالبية العظمى من الأسر اللبنانية غير قادرة على دفع فواتير الكهرباء، حيث انقطعت الكهرباء عن أسرة واحدة تقريباً من أصل كل أربع أسر نتيجة لذلك. وفي الوقت نفسه، في ٤ آب/ أغسطس ٢٠٢٠، دُمر مركز التحكم الوطني التابع لشركة كهرباء لبنان في انفجار مرفأ بيروت، مما أدى إلى تفاقم مشكلات تمس بانتاجية القطاع وإدارته.

وبعد تعيين حكومة برئاسة نجيب ميقاتي في أيلول/سبتمبر ٢٠٢١، لم يَتَّهت أي مشروع إقبال آذار/مارس ٢٠٢٢ عندما ظهرت خطة عمل بعنوان «الخطة الوطنية للنهوض بالمستدام بقطاع الكهرباء في لبنان».

وكان هدف الخطة تأمين ساعات إضافية من تزويد مؤسسة كهرباء لبنان بالطاقة الكهربائية على النحو الآتي:

١- زيادة ساعات التغذية مع الاستعداد لزيادة قدرة التوليد على الشبكة. وتنص الخطة على توفير ٨ إلى ١٠ ساعات من إمدادات الكهرباء يوميا من خلال واردات الكهرباء من الأردن وواردات الغاز الطبيعي من مصر.

٢- زيادة التوليد من خلال تشغيل محطات كهرباء جديدة بمشاركة القطاع الخاص.

٣- تحسين أداء الشبكة وتقليل الخسائر وتعزيز الجباية من خلال خطة شاملة تشمل تركيب العدادات الذكية، واستعادة حملات إزالة التوصلات غير القانونية بمرافقة القوى الأمنية بدعم سياسي مطلوب، وتشجيع توطين فواتير الكهرباء.

٤- تحقيق الاستدامة المالية من خلال تطبيق تعرفة جديدة مرتبطة بأسعار النفط العالمية وسعر صرف الدولار الأمريكي.

٥- معالجة الأطر التنظيمية والتشريعية في أسرع وقت ممكن، بما في ذلك الإطلاق الفوري لعملية تعيين مفوضي هيئة تنظيم الكهرباء بموجب القانون ٢٠٠٢/٤٦٢، وآليات الترشيح بما يتوافق مع المعايير الدولية وبما يتماشى مع خارطة الطريق التي اقترحتها البنك الدولي.

لكن معظم هذه المبادرات المقترحة لم تنفذ، بسبب الوضع السياسي وصعوبة تأمين التمويل من البنك الدولي للحصول على الغاز من مصر والكهرباء من الأردن. بالإضافة إلى ذلك، فإن الفشل في الحصول على استثناء نظراً للعقوبات المفروضة على سوريا، جعل من المستحيل ربط الشبكة بشبكة طاقة إقليمية لكل من الغاز والكهرباء.

علاوة على ذلك، أدت الأزمة السياسية التي أعقبت انتهاء الولاية الرئاسية إلى تشكيل حكومة تصريف أعمال ذات صلاحيات محدودة، مما أدى إلى تعليق خطة ٢٠٢٢ المعتمدة. دفع ذلك وزارة الطاقة والمياه إلى اقتراح خطة عمل طارئة بديلة في صيف عام ٢٠٢٢. وتضمنت الخطة تمويل البنك المركزي اللبناني بحوالي ٦٠ مليون دولار أمريكي لتوفير الكهرباء للدولة لمدة ستة أشهر لمدة ثماني ساعات يوميا. ثم تم تخفيضها إلى سلفة خزينة بنحو ٣٠٠ مليون دولار على مدى خمسة أشهر لتغطية تكلفة الغاز وزيت الوقود، فضلا عن صيانة القطاع لتوفير أربع ساعات من الكهرباء يوميا. ونتيجة لذلك، وافقت الحكومة، في كانون الثاني/يناير ٢٠٢٣، على سلفة خزينة بقيمة ١١٦ مليون دولار أمريكي، مع الإفراج عن مبلغ إضافي قدره ٨٤ مليون دولار أمريكي مشروط بتشكيل لجنة وزارية

يُعين على مؤسسة كهرباء لبنان تقديم تقارير إليها بشكل دوري. وقد تم حتى الآن صرف حوالي ٢٠٠ مليون دولار أمريكي من إجمالي الميزانية.

وعانى قطاع الكهرباء من تأخيرات كبيرة في الإصلاحات بسبب الخلافات بين الأحزاب السياسية الممثلة في مجلس النواب. وهذا يسلط الضوء على الحاجة الملحة لتطبيق القانون رقم ٢٠٠٢/٤٦٢ الذي يقترح إنشاء هيئة للإشراف على القطاع وإدارته.

تحديات تطبيق القانون ٤٦٢/٢٠٠٢

يحدد القانون رقم ٤٦٢/٢٠٠٢ الإطار الذي يسمح بإنشاء هيئة تنظيم الكهرباء المستقلة بموجب المادة ٧ منه. وتتولى هيئة تنظيم الكهرباء الإشراف على الجوانب الفنية لقطاع الكهرباء وإدارة عملية الترخيص لتوليد الطاقة وتوزيعها ونقلها. وهذا من شأنه أن يؤدي أيضًا إلى إعادة هيكلة القطاع، وتمكين مشاركة القطاع الخاص في توزيع الطاقة وتوليدها، والتي تديرها حاليًا وحصرها شركة كهرباء لبنان. بالإضافة إلى ذلك، ستظل وسائل نقل الطاقة مملوكة للمرافق العامة، مما يستلزم إنشاء شركات لتتولى هذه الخدمة. (المادة ٥) وستتبع ذلك تعيين رئيس هيئة تنظيم الكهرباء وأربعة أعضاء، الذين سيصدرون اللوائح الداخلية للهيئة والبدء في إعادة هيكلة القطاع برمته.

ويعود التأخير في تطبيق هذا القانون إلى الجدل الدائر حول ضرورة تعديله. وقد ذكر وزراء الطاقة والمياه السابقون أن القانون يتعارض مع صلاحياتهم المنصوص عليها في المادة ٦٦ من الدستور اللبناني. وبموجب هذه المادة، يتمتع الوزراء بسلطة إدارة مصالح الدولة وهم مسؤولون عن تنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بوزاراتهم، إلا أن القانون ٤٦٢/٢٠٠٢ يمنح الوزير صلاحيات في القسم الأول من المادة ٨ والمادة ١٠ في إنشاء الهيئة وإنهائها. كما يمنحه السلطة، بموجب المادة ٦، في تنظيم قطاع الكهرباء. علاوة على ذلك، حدد القانون دور الوزير والهيئة (المادة ١٢) بشكل تكاملي، مما يثبت أن القانون لا يتعارض مع صلاحيات الوزير.

ومع ذلك، فإن التعديلات المتكررة على المادة ٧ من القانون ٤٦٢/٢٠٠٢، التي تمنح هيئة تنظيم الكهرباء سلطة منح تراخيص توليد الكهرباء للقطاع الخاص، تتسبب في تأخيرات كبيرة وتراكمية في تنفيذه. ونصت هذه التعديلات على أن تمنح هذه الصلاحية مؤقتًا لمجلس الوزراء بناءً على اقتراح كل من وزير الطاقة والمياه ووزير المالية. ولذلك، فإن هذه التعديلات المتكررة التي تتسبب في تأخير تعيين أعضاء هيئة تنظيم الكهرباء لا ينبغي التصويت عليها بعد الآن.

ويشكل تنفيذ القانون رقم ٤٦٢/٢٠٠٢ خطوة حاسمة نحو إصلاح هذا القطاع. ولا يقتصر الأمر على منح التراخيص للقطاع الخاص لتوليد الكهرباء، بل يشمل أيضًا السماح للمتخصصين المؤهلين بتقديم الحلول وإدارة المرافق العامة دون تدخلات ونزاعات سياسية. لذلك، لا بد من تطبيق هذا القانون وتعيين أعضاء مختصين في الهيئة لإدارة القطاع بكفاءة.

١ Ayoub, M., & Rizkallah, P. (٢٠٢١b). Unbundling Lebanon's Electricity Sector. In Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs. https://www.aub.edu.lb/ifi/Documents/publications/research_reports/٢٠٢١-٢٠٢٠/٢٠٢١-٢٠٢٠_unbundling_lebanon_electricity_sector_research_paper.pdf

٢ المادة ٦٦ من الدستور اللبناني (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٢٧ وبالقانون الدستوري الصادر في ٢١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠) ولا يجوز أن يتولى مناصب وزارية إلا اللبنانيون الذين تتوفر فيهم شروط العضوية. يتولى الوزراء إدارة خدمات الدولة، ويناط بهم تطبيق القوانين واللوائح، كل فيما يتعلق بالشؤون المتعلقة بدائرته. الوزراء مسؤولون مسؤولية جماعية أمام المجلس عن السياسة العامة للحكومة، ومسؤولون فردياً عن أعمالهم الشخصية.

التحديات التي تواجه دمج الطاقة المتجددة في القطاع

التحديات التقنية

يتمتع قطاع الكهرباء بفرصة كبيرة للتنمية من خلال دمج الطاقة المتجددة في السوق. وفي أعقاب الأزمة المالية، كانت هناك استثمارات كبيرة في التكنولوجيات المتجددة. وأفادت وزارة الطاقة والمياه أنه في عام ٢٠١٠، لم يكن لدى لبنان أي مشاريع للطاقة الشمسية تقريبًا، ولكن بحلول عام ٢٠٢٠، كان هناك ما يناهز ألف مشروع خاص، بقدرة إجمالية تبلغ ١٠٠ ميغاواط تقريبًا. تشير أحدث الأرقام إلى أن القدرة التراكمية للبنان ربما تجاوزت ١٥٠٠ ميغاواط بحلول شهر حزيران/ يونيو ٢٠٢٤^٣. بالإضافة إلى ذلك، قدرت الوكالة الدولية للطاقة المتجددة أن الإمكانيات التقنية لأنظمة الطاقة الشمسية الكهروضوئية على نطاق المرافق يمكن أن تصل إلى حوالي ١٨٢ غيغاواط، مما يشير إلى إمكانيات كبيرة للطاقة الشمسية في لبنان^٤.

ومع ذلك، فإن الاستثمار في الطاقة الشمسية اعتمد في المقام الأول على التمويل من البنوك ووكالات التنمية واقتصر على مشاريع الطاقة المتجددة الموزعة على نطاق صغير. وفي العام ٢٠٢١، شكّلت الطاقة الشمسية ٧٣٪ فقط من إجمالي الكهرباء السنوية التي تولدها مؤسسة كهرباء لبنان. ووفقًا لدراسة أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في لبنان ومؤسسة التمويل الدولية ٢٠٢١، تم تركيب تسع «شبكات مجتمعية صغيرة» تعمل بالطاقة الشمسية، يمول معظمها من المنظمات الدولية، بين عامي ٢٠١٦ و ٢٠٢٠. وتفيد التقارير أنه تم تركيب شبكات إضافية خلال الأزمة على مدى السنوات الخمس الماضية.

وهذا يسلب الضوء على أهمية إنشاء وتنفيذ سياسات ذات مكافآت لتعزيز إنتاج الطاقة المتجددة على نطاق أوسع، باستخدام التمويل الصغير والقروض والمنح. ومع ذلك، فإن تطوير هذه البدائل يمكن أن يواجه العديد من التحديات، بعضها تقني - مثل الافتقار إلى السيطرة على جودة الألواح الشمسية المستوردة - وبعضها سياسي - حيث «يكسب آلاف الأفراد مبالغ كبيرة من توصيل الكهرباء من مولدات الديزل^٥ المحلية. وفي هذه الحالة، «قد يؤدي التوسع في مصادر الطاقة المتجددة إلى تقليل ربحية هذه الأنشطة مع انخفاض الطلب على الوقود»^٦.

التحديات القانونية والتشريعية

تم التصديق على قانون إنتاج الطاقة المتجددة الموزعة أو القانون رقم ٣١٨/٢٠٢٣ في كانون الثاني/ ديسمبر ٢٠٢٣. ويسمح هذا القانون بالدمج في الإطار القانوني للطاقة الخاص بالقياس الصافي، أو ممارسة فوترة المرافق لتسجيل الطاقة الزائدة الناتجة عن تركيب الطاقة الشمسية وتطبيقها على فاتورة العميل كصيد للطاقة المسحوبة من الشبكة^٧. وبعبارة أخرى، فهو يسمح لأصحاب أنظمة الطاقة المتجددة ببيع فائضهم مقابل الحصول على رصيد في فاتورتهم. كما أنه «يتتبع الطاقة المستهلكة من شبكة المرافق والطاقة المصدرة من خلال نظام الطاقة المتجددة»^٨.

^٣ Abou AlJoud, S. (2024, May 13). Experts weigh in: Why is Lebanon's solar 'boom' no longer booming? L'Orient Today. Retrieved May 13, 2024, from <https://today.lorientlejour.com/article/1413635/experts-weigh-in-why-is-lebanons-solar-boom-no-longer-booming.html>

^٤ Ayoub, M., McCulloch, N., & SOAS University of London. (2021). The economics and politics of integrating renewables into electricity concessions in Lebanon [Briefing Paper]. Anti-Corruption Evidence. https://www.aub.edu.lb/ifi/Documents/publications/policy_briefs/202020210618/20-_the_economics_and_politics_of_integrating_renewables_into_electricity_concessions_in_lebanon_.pdf

^٥ Ayoub, M., & McCulloch, N. (2021b). The economics and politics of integrating renewables into electricity concessions in Lebanon. Anti-Corruption Evidence. https://www.aub.edu.lb/ifi/Documents/publications/policy_briefs/202020210618/20-_the_economics_and_politics_of_integrating_renewables_into_electricity_concessions_in_lebanon_.pdf

^٦ المرجع نفسه
^٧ Zientara, B. (n.d.). What Is Net Metering And How Does It Work? <https://www.solarreviews.com/blog/what-is-net-metering-and-how-does-it-work>

^٨ Documentary Team, Ayoub, M., McCulloch, N., Otayek, M., Kashman, A., & El-Eryani, A. (n.d.-b). What Drives Solar Energy Development? Evidence from Lebanon, Jordan, and Yemen. In Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs (IFI) and Natural Resources Governance Institute (NRGI). <https://www.aub.edu.lb/ifi/Documents/solar-energy-development-lebanon-jordan-yemen.pdf>

ومن ناحية أخرى، يهدف مشروع قانون لتفعيل الطاقة، الذي صاغه وأقره مجلس الوزراء، إلى «تعزيز التغييرات السلوكية واستخدام أجهزة ومعدات أكثر كفاءة من خلال مجموعة من السياسات والحوافز الاقتصادية»^٩. ويكمل مشروع القانون هذا، القانون رقم ٤٦٢ لسنة ٢٠٠٢ الذي ينص على إمكانية إنتاج الطاقة المتجددة والنظيفة للاستخدام الشخصي بقدرة قصوى تبلغ ١,٥ ميجاوات دون الحاجة إلى ترخيص من هيئة تنظيم الكهرباء. أما بالنسبة للقدرات الأكبر، فقد أصدر مجلس الوزراء التراخيص في ظل غياب هيئة تنظيم الكهرباء.

ومن الواضح أنه في ظل النظام الحالي، لا يمكن تنفيذ أي إصلاحات. لذلك، من الضروري تعيين أعضاء في هيئة تنظيم الطاقة ليكونوا مسؤولين عن دراسة ومراقبة تركيب محطات الطاقة المتجددة المستدامة، بطريقة تخدم المزيد من المواطنين وعدد أكبر من المجتمعات في جميع أنحاء البلاد.

حوكمة النفط والغاز

الإطار التشريعي والقانوني لتطوير أنشطة قطاع النفط والغاز

يتكون الإطار التشريعي لقطاع النفط من القوانين والمراسيم والقرارات التي تغطي كافة مراحل سلسلة القيمة النفطية^{١٠}. يتضمن هذا الإطار سلطة لتنظيم القطاع وعمليات واضحة المعالم وشفافة للشركات للتأهل المسبق لتكون قادرة للعمل في السوق.

أول تشريع وضع ركائز إدارة القطاع هو قانون الموارد البترولية البحرية (٢٠١٠/١٣٢)، الذي صدر في عام ٢٠١٠. وقد أنشأ هذا القانون الهيئة اللبنانية لإدارة قطاع البترول (LPA)، التي تتمتع بـ «الصلاحيات المالية» ويكون لها استقلال إداري، ويمارس الوزير سلطة الوصاية^{١١} عليها (المادة ١٩)، ويتم تعيين أعضائها بقرار من مجلس الوزراء.

وتتولى هذه الهيئة مسؤولية صياغة دعوات العطاءات وعمليات الترخيص، فضلاً عن مساعدة الوزير في المفاوضات مع الشركات المتقدمة بالعطاءات. كما تتولى الإشراف على القطاع وتنفيذ الاتفاقيات ذات الصلة وتقييم الأداء^{١٢}.

واكتمل القانون بصدور المرسوم رقم ٧٩٦٨ في ٧ أبريل ٢٠١٢، الذي نفذ اللائحة الداخلية لهذه الهيئة التي «تشكل من ستة أعضاء متفرغين، يعينون جميعاً لمدة ست سنوات» قابلة للتجديد لمرة واحدة، بناءً على اقتراح وزير الطاقة والمياه، بقرار من مجلس الوزراء^{١٣}.

ويتولى المجلس، كما هو مبين في المادة ١٠ من القانون، إعداد وتحديد الشروط الأساسية لجولة التراخيص البحرية لاستكشاف وإنتاج المواد الهيدروكربونية. ومن الممكن أن يتعارض دورها، الذي يعد ضرورياً لعمليات الترخيص والمناقصات، مع المادة ٦٦ من الدستور، المتعلقة بصلاحيات الوزراء.

لقد واجهت عملية إنشاء الهيئة اللبنانية لإدارة قطاع البترول تحديات وانتكاسات. وقد استقال ثلاثة من الأعضاء الستة المعيّنين ولم يتم استبدالهم، بينما تنتهي فترة ولاية الأعضاء الثلاثة المتبقين قريباً. علاوة على ذلك، تأثر أداء الهيئة سلباً بعوامل مختلفة منذ تعيين أعضائها. وقد أدى التأخير الكبير في عملية التأهيل المسبق، على النحو المنصوص عليه في المرسوم ٢٠١٣/٩٨٨٢، إلى انخفاض في عدد الشركات التي تقدمت بعروض للتنقيب عن النفط والغاز البحري في لبنان. وبالفعل انخفض عدد الشركات المتنافسة من ٥٢ في عام ٢٠١٣ إلى ثلاثة في عام

المرجع نفسه

٩

١٠ Legislative Framework, Lebanese Petroleum Administration, <https://www.lpa.gov.lb/english/sector-governance/legislative-framework>.

المرجع نفسه

١١

المرجع نفسه

١٢

المرجع نفسه

١٣

٢٠١٧ بسبب التأخير، وانخفاض الأسعار الدولية، والنزاعات السياسية الداخلية^٩. وأسفرت جولة التراخيص الثانية عن الإعلان عن مناقصات لشراء النفط والغاز في البقعتين ٨ و١٠، مع تقدم تحالف يضم توتال إنيرجي وإيني وقطر للطاقة^{١٠}. وفشل التحالف لاحقاً في توقيع عقود استكشاف واستغلال هذه البقعة^{١١}، وتم تمديد الموعد النهائي لتقديم طلبات المناقصة لجولة التراخيص الثالثة من ٢ تموز/ يوليو ٢٠٢٤ إلى ١٧ آذار/ مارس ٢٠٢٥.

إيرادات جمع البيانات الزلزالية

أما بالنسبة للبيانات السيزمية التي تم الحصول عليها للبقع ذات الصلة، فقد تم الحصول عليها من خلال المسح الذي بدأ في عام ٢٠١٠. ووفقاً للمادة ٥٤، من بروتوكول المناقصة لجولات التراخيص البحرية، فإن الشركات المتقدمة للحصول على الترخيص ملزمة بشراء الاستطلاعات الناتجة عن هذا المسح.

تحدد المادة ٥٤ أنه عند تقديم الطلب، يجب على مقدم الطلب تقديم دليل على دفع سعر شراء الترخيص لجميع البيانات السيزمية ثلاثية الأبعاد المتعلقة بالبقعة المعنية (سعر شراء الترخيص ثلاثي الأبعاد)، وكذلك لأي استطلاعات جيوفيزيائية أخرى يتم إجراؤها من أجل البقعة نفسها. ووفقاً للمادة ٣ من قانون الموارد البترولية البحرية، يتم إيداع الإيرادات الناتجة عن أنشطة قطاع البترول في الصندوق السيادي اللبناني للموارد البترولية. ومع ذلك، لم يتم إنشاء هذا الصندوق بعد وتم إيداع الإيرادات الناتجة عن بيع البيانات في حساب خاص في البنك المركزي. وهذه مخالفة صريحة للمادة ٨٣ من الدستور اللبناني التي تنص على أنه "كل سنة، في بداية دورة تشرين الأول، تقدم الحكومة إلى مجلس النواب تقديرات الموازنة العامة لنفقات الدولة وإيراداتها للسنة التالية". -» ومن المادة ١٥٨ من قانون مساهمة الخدمة العامة. علاوة على ذلك، لا يمكن أن يخضع هذا الحساب الخاص للتدقيق المالي والموازنة العامة، وبالتالي فهو مستبعد من الرقابة البرلمانية.

ومع ذلك، فإن إنشاء الصندوق السيادي اللبناني للموارد البترولية دون وضع استراتيجية واضحة يمكن أن يمثل عبئاً مالياً جديداً على القطاع العام. الخيار الأفضل هو طلب إجراء تدقيق مستقل للحساب المعني، مع العلم أن هيئة إدارة قطاع البترول قد نشرت مبلغ الأموال المستردة من عملية الاسترداد على موقعها الإلكتروني. وينبغي أن يتبع هذا الإجراء الإجراء القانوني المتاح لأعضاء البرلمان بموجب القانون ٢٣٣ المتعلق بالحقوق في الوصول إلى المعلومات. يسمح هذا القانون للأفراد بطلب الوصول إلى المستندات من مكاتب الدولة أو المؤسسات العامة أو الكيانات الخاصة، إما عبر الإنترنت أو من خلال مسؤول معلومات معين في كل من هذه الكيانات. وعلى الرغم من كونه خطوة إيجابية، إلا أن هذا القانون أدى إلى العديد من التحديات التي جعلت عملية الوصول إلى المعلومات «شاقة وبيروقراطية وبطيئة وغير فعالة»^{١٢}.

ولن تؤدي هذه الخطوة المهمة إلى توضيح وضع الأموال المجمعة في هذا الحساب فحسب، بل ستؤدي أيضاً إلى إطلاق عملية برلمانية تركز على المساءلة والشفافية. بمعنى آخر، من شأن هذا الإجراء أن يحقق نتائج سريعة ويخلق نجاحاً مشتركاً بين الكتل النيابية المختلفة.

٩ Kaissy, D. (2024, June). Governance of Lebanon's petroleum sector. ISSAM FARES INSTITUTE IN COLLABORATION WITH ADYAN FOUNDATION, Beirut, Lebanon.

١٠ Consortium of TotalEnergies, ENI, QatarEnergy bids in Lebanon oil and gas licensing round. (2023, October 2). Asharq Al-Awsat English. <https://english.aawsat.com/business/4581191-consortium-totalenergies-eni-qatarenergy-bids-lebanon-oil-and-gas-licensing-round>

١٦ Hage Boutros, P., & Grandchamps, C. (2024, February 18). Blocks 8,10 of Lebanese EEZ: Consortium fails to sign contracts: The two blocks are de facto back in the running for the third tender. L'Orient Today.

١٧ <https://www.lpa.gov.lb/english/licensing-rounds/third-licencing-round/timeline>

توصيات السياسات

بناءً على الجلسات التي تم عقدها وآراء الخبراء والمشاورات التي تم جمعها، يجب أن تدور توصيات السياسة الرئيسية الناجمة عن هذه المناقشات حول القضايا الرئيسية التالية:

- تطبيق القانون رقم ٤٦٢ لسنة ٢٠٠٢ المتضمن تعيين أعضاء هيئة تنظيم الكهرباء مع منع حصول أي تعديلات أخرى على المادة ٧ من القانون التي تعطي صلاحية مؤقتة لمجلس الوزراء في منح تراخيص الكهرباء الجيل للقطاع الخاص.

- طلب الاستفسار عن وضع إيرادات جمع البيانات السيزمية من خلال قانون الحق في الوصول إلى المعلومات.

معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية

تأسس معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت عام ٢٠٠٦، وهو معهد مستقل قائم على الأبحاث وموجه نحو السياسات. يهدف المعهد إلى بدء وتطوير البحوث المتعلقة بالسياسات في العالم العربي وجواره. يسعى المعهد إلى سدّ الفجوة بين الأوساط الأكاديمية وصنع السياسات من خلال إجراء أبحاث عالية الجودة حول القضايا والتحديات المعقدة التي تواجه المجتمعات اللبنانية والعربية ضمن السياقات الدولية والعالمية المتغيرة.

يعمل المعهد على توليد توصيات وحلول سياسية قائمة على الأدلة للبنان والعالم العربي، ويهدف إلى خلق مساحة فكرية للتبادل متعدد التخصصات للأفكار بين الباحثين والعلماء والجهات الفاعلة في المجتمع المدني ووسائل الإعلام وصناع السياسات.

مركز رشاد للحوكمة الثقافية في مؤسسة أديان

مركز رشاد للحوكمة الثقافية هو مركز أبحاث تابع لمؤسسة أديان، يُعنى بوضع السياسات وتعزيز الحوكمة الثقافية وإدارة التنوع. منذ عام ٢٠١٧، يدير المركز مجموعة متنوعة من المشاريع المحلية والدولية، التي تُركّز على قبّذأي المناصرة والحوار المتعلّق بالسياسات، المُكرّسين لتحسين الاستجابات الخاصة والعامة لمواجهة التحديات الناشئة في هذا المجال.

من خلال البحث الميداني المستقلّ، والتحليل الدقيق للسياسات، والمشاركة المباشرة مع صانعي القرار، يقوم المركز بتحفيز المناقشات الإستراتيجية، وصنع السياسات وإثرائها وتعزيزها. ويعمل المركز مع الشباب والنساء، وممثلي الحكومة، والسلطات الدينية. في ضمن نطاق المواطنة الحاضنة للتنوع، والتعايش وحقوق الإنسان وحرية الدين والمعتقد، يتعاون شركاء مركز رشاد مع: الحكومات، والمراكز الأكاديمية، ومراكز الفكر، ومنظمات المجتمع المدني، والمنظمات الدولية غير الحكومية، ومعنيين آخرين؛ لرصد الممارسات الديمقراطية والتوسط فيها والتفاوض بشأنها، والتأثير في صانعي القرار والجمع بينهم، وتسهيل الحوار، وزيادة الوعي، وبناء القدرات السياسية والديمقراطية، وتطوير السياسات.

من خلال أدواته التشغيلية الثلاث (صنع السياسات، وتحليل البيانات الاجتماعية، وتقديم الخدمات الاستشارية)، يعمل المركز على تعزيز القدرات المؤسسية، وتقديم توصيات سياسية مستهدفة لكل من القطاعين العام والخاص.

