Lebanese Oil & Gas Initiative
المبادرة اللبنانية للنفط والغاز

# رصد مسار الأموال:

## تعقّب العائدات الناتجة عن مبيعات البيانات الزلزاليّة من أجل زيادة المساءلة العامّة

19 كانون الأول 2019

Lebanese Oil & Gas Initiative
المبادرة اللبنانية للنفط والغاز

# رصد مسار الأموال:

## تعقّب العائدات الناتجة عن مبيعات البيانات الزلزاليّة من أجل زيادة المساءلة العامّة

## تكليف من:

المبادرة اللبنانية للنفط والغاز (LOGI)

## بدعم من:

Heinrich-Böll-Stiftung, Beirut Office - Middle East

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
بيروت
الشرق الأوسط

## كتابة وبحث:

جاد غصن, صحافي ومراسل إخباري ومعد وثائقيات

# الملخص التنفيـــذي

تزداد أهمية تطبيق أعلى معايير الشفافية والحوكمة الرشيدة في لبنان إستجابة لمطالب الشعب اللبناني منذ 17 تشرين الاول 2019 لتتصدر أولويات العمل الاصلاحي المطلوب في كافة القطاعات. وهذا يتوافق مع عمل المبادرة اللبنانية للنفط والغاز الذي يتمحور حول التأكد من أن أعلى معايير الشفافية والمسائلة تتطبقان في قطاع النفط والغاز.

من هنا سنركز بحثنا على نقطة محددة للغاية تتعلق بالأموال العامة المحصلة حتى اليوم من الأنشطة البترولية (بيع المسوحات الزلزالية و رسوم تقديم الطلبات) حيث هناك حاجة ملحة للإستحصال على معلومات ووضع آاليات لتحديد مصدر وكميات الاموال التي تدخل خزينة الدولة ويتم التتداول بها ضمن الخزينة أو خارجها.

## من خلال هذا البحث الاستقصائي الذي قام به الصحافي جاد غصن، حاولنا الاجابة على الاسئلة التالية:

1. **أين تودع العائادت؟**
2. **ما هو الاطار القانوني المتعلق بهذه العائدات؟**
3. **من يمكنه التصرف بهذه العائدات؟**
4. **هل تم إستعمال جزء من هذه العائدات؟**
5. **هل تم تطبيق مبدأ الشفافية من حيث الكشف عن حركة الرصيد الذي يحتوي على هذه العائدات (مال عام)؟**
6. **كيف سيتم التصرف بهذه العائدات مستقبلا؟**

## بناء على ما تم التوصل اليه من خلال البحث الاستقصائي، توصي المبادرة اللبنانية بما يلي:

- إجراء تدقيق مالي (audit) من قبل شركة تدقيق مستقلة (يتم إختيارها بشفافية وفق معايير تؤكد عدم إنحيازيتها و إستقلاليتها), على الحساب المصرفي الخاص الذي يتحوي على هذه العائدات للتحقق من المداخيل التي أودعت فيه ومصادرها, وللتحقق أيضا من أي إنفاق حصل من الأموال المودعة فيه.
- تطوير قانون خاص يمكن من خلاله منع التصرف بهذه العائدات حتى لا يتم صرفها بانتظار إقرار الصندوق.
- نشر هذه الإتفاقيات التي بموجبها تحصل الدولة اللبنانية على نسبة من مبيع بيانات الزلزالية.

ختاما, نتوجه الى أعضاء المجلس البرلماني الحالي بطلب القيام بطرح أسئلة/ إستجواب حول هذه العائدات على وزيرة الطاقة والمياه.

# المقدمة

في حقبة مفصلية يشهدها لبنان على الصعيد المالي والاقتصادي من جراء العجوزات المتراكمة التي أرخت بثقلها على خزينة الدولة وتوازياً مع الشح في تأمين العملة الصعبة (تحديداً الدولار الأميركي) وهي أصبحت حاجة حيوية في بلدٍ بلغت قيمة مستورداته ما يقارب 20 مليار دولار سنوياً (في وقت مجمل الناتج المحلي يوازي 55 مليار دولار), تزداد محورية قطاع البترول والأمل المعقود عليه ليشكل إحدى الدعامات التي يحتاجها لبنان كمورد طبيعي قادر على المساهمة في دعم الاقتصاد ومالية الدولة بشرط أن تتواكب الخطوات المتسارعة للمضي قدماً في قطاع البترول بإصلاحات مالية واقتصادي ملحّة.

غير أن تحديات كبيرة تواجه هذا القطاع الناشئ تعيقه من ملاقاة هذه الامال المعقودة عليه. فلبنان يعاني من غياب مزمن للحوكمة والشفافية على صعيد سلطته التنفيذية وتعطيل شبه كامل لآليات الرقابة والمحاسبة المفترضة على الحكم مما جعل حالة من إنعدام الثقة الكاملة تسود بين الحكم هذا والمجتمع. ولعدم الغوص في تدليل ما سبق مما قد يخرجنا عن نطاق بحثنا سنستند الى مؤشر عام يعطي الصورة المجملة في هذا السياق. ففي سنة 2018 حصل لبنان على المرتبة 138 عالمياً في مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية من أصل 180 دولة يقيسها المؤشر.

من هنا تزداد أهمية إبقاء كل خطوة تخطيها الهيئات الرسمية المتصلة بالأنشطة البترولية تحت المجهر وعلنية لتبقى محصنة, قدر المستطاع, من آفات الفساد السياسي والاقتصادي والمالي المستشرية في طبيعة البنية السياسية القائمة في لبنانوذلك كي لا تضيع إحدى الفرص المستقبلية الهامة للشعب اللبناني والأجيال القادمة.

من هنا سنركز بحثنا على نقطة محددة للغاية تتعلق بالأموال العامة المحصلة حتى اليوم من الأنشطة البترولية وكيفية التصرف بها في ظل عدم وجود صندوق سيادي لإدارتها وذلك بحسب ما ينص عليه "قانون الموارد البترولية في المياه البحرية" رقم 2010/132 الذي ينظم القطاع.

لنبدأ أولا بوضع السياق العام لانطلاق العمل في قطاع البترول منذ عام 2010 وحتى اليوم.

# أولاً: مسار قطاع البترول في لبنان:

انطلق مسار العمل في قطاع البترول في لبنان إجرائياً عام 2010 مع إقرار "قانون الموارد البترولية في المياه البحرية" وهو الإطار القانوني الناظم لإدارة القطاع ليليها تباعاً مجموعة المراسيم التطبيقية المعروفة باسم "أنظمة وقواعد الأنشطة البترولية"

في تشرين الثاني من عام 2012 تم إقرار هيئة إدارة قطاع البترول بمرسوم صدر عن مجلس الوزراء وبدأت أعمالها بعد شهر من ذلك.

وضعت الهيئة خطة عمل مع مهل زمنية من أجل دورة التراخيص الاولى للتنقيب عن الموارد البترولية في البحر اللبناني, وتمت الموافقة على شروط التأهيل للدورة في آذار من عام 2013, قبل أن يتوقف إطلاق هذه الدورة مع استقالة حكومة دولة الرئيس نجيب ميقاتي.

ما بين 2013 و أوائل 2017 أدى عدد من العوامل السياسية التي لا تزال مبهمة وغامضة حتى الان الى تاخير إصدار مرسومي دفتر الشروط وتقسيم البلوكات البحرية وبالتالي الى تأخير اطلاق دورة التراخيص الاولى, الامر الذي قلل (بالاضافة الى تدني أسعار النفط والغاز عالميا) من حماس شركات النفط الدولية.

في 5 كانون الثاني 2017 أقر مجلس الوزراء المرسومين العالقين (مرسومي دفتر الشروط, وتقسيم البلوكات البحرية) وأطلقت بذلك دورة التراخيص الاولى التي استكملت في شهر تشرين الاول بتقديم مجموعة واحدة مؤلفة من 3 شركات (توتال الفرنسية-مشغل, أني الايطالية ونوفاتيك الروسية غير مشغل) عرضين على الرقعتين 4 و 9 في البحر اللبناني. وقعت في كانون الثاني من عام 2018 الدولة اللبنانية ممثلة بوزير الطاقة والمياه اتفاقية لاستكشاف وانتاج النفط والغاز مع هذه المجموعة.

في السادس عشر من كانون الأول عام 2019 أعلنت وزارة الطاقة والمياه إصدار وتسليم أول ترخيص للتحالف بالتنقيب عن النفط والغاز في بلوك 4 .

بانتظار نتائج الحفر الاستكشافي في البلوك رقم 4 لا تزال تفصل لبنان عن تحقيق المداخيل المالية من جراء استخراج الغاز وبيعه سنوات, غير أن ذلك لا يعني أن لبنان لم يحقق حتى اليوم مردود مالي من بدء مسار القطاع منذ عام 2010 وحتى اليوم.

حاليا هناك مصدرين لعائدات متأتية من هذا القطاع تستفيد منها الدولة اللبنانية: أولاً, رسوم تقديم الطلبات التي تدفعها الشركات مقابل المشاركة في دورة التراخيص الأولى في المياه البحرية؛

# ثانياً: بيع بيانات المسوحات الزلزالية إلى الشركات المهتمة

## الإطار القانوني المالي الذي ينظم العائدات من قطاع البترول في لبنان:

في "قانون الموارد البترولية في المياه البحرية" بندان (الثاني والثالث) في المادة الثالثة منه تحددان الإطار القانوني المعتمد من الدولة اللبنانية لتنظيم عائدات البترول:

**2 –** تودع العائدات المحصلة من قبل الدولة الناتجة عن الأنشطة البترولية أو الحقوق البترولية في صندوق سيادي.

**3 –** يحدد نظام الصندوق ونظام إدارته الخاصة, ووجهة استثمار وتوظيف واستعمال العائدات بموجب قانون خاص بالاستناد إلى مبادىء 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 يجّنب الاقتصاد أية انعكاسات سلبية محتملة على المدى القصير والطويل"

أي أن عائدات الأنشطة والحقوق البترولية لا تدخل الخزينة العامة كما باقي مداخيل الدولة, بل تودع في صندوق سيادي تحدد آليات إدارته واستخدامه في قانون خاص.

وهنا تبرز الإشكالية, فكيف يتم التصرف بالعائدات التي تحققت لغاية الآن من رسوم تقديم الطلبات للشركات المشاركة في دورة التراخيص والعائدات الناتجة عن بيع بيانات المسوحات الزلزالية للشركات المهتمة, أو أي عائدات مماثلة يمكن أن تتحقق من جولات تراخيص مستقبلية قبل إقرار الصندوق السيادي الذي يجب أن يكون بحسب القانون وجهة الأموال هذه؟

هنا, وبعد الإطلاع على المرسوم التطبيقي لقانون الموارد البترولية في المياه البحرية, «الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية», نلحظ فرقاً أساسيا لناحية وجهة العائدات المتأتية من رسوم تقديم الطلبات والعائدات الناتجة عن المسوحات الزلزالية.

بالنسبة الى الرسوم, جاء نص المرسوم التطبيقي في كل المواد التي يحتويها واضحاً من ناحية تحديد وجهة الأموال هذه لخزينة الدولة, ومنطق التحديد هذا واضح كون هذه المبالغ ناجمة عن رسوم مرتبطة بقطاع البترول أي أنها غير معتبرة بعائدات ناتجة عن الأنشطة والحقوق البترولية. وهذه عينتان من مرسوم "الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية:"

**المادة ١٧: الرسم المرتبط بالاستطلاع:**

يخضع طلب الحصول على أي نوع من رخص الاستطلاع لاستيفاء رسم قدره عشرون ألف (20,000) د. أ. دولار أميركي يسدد لخزينة الدولة. في حال لم يتم دفع هذا الرسم, يعتبر طلب الرخصة كأنه لم يقدم.

**المادة ٢٦: رسم الطلب:**

على كل من يريد استلام نموذج لطلب الحصول على حق الاستكشاف والإنتاج أن يسدد لخزينة الدولة اللبنانية رسماً قيمته خمسون ألف (50,000) د. أ. دولار أميركي.

هذا بالنسبة الى الرسوم, أما في ما خصالعائدات الناجمة عن بيع بيانات المسوحات الزلزالية في البحر إلى الشركات المهتمة فالأمر أكثر تعقيداً وبخاصة في ظل غياب أي نص قانوني يعنى بها في "قانون الموارد البترولية في المياه البحرية" كما يوجد بالنسبة للرسوم في "الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية". لذلك كان تحديد وجهة العائدات من بيع المسوحات الزلزالية أمرا خضع للإجتهادات سنعرضها تباعاً.

لكن, وقبل التطرق لهذه الاجتهادات, لا بد من مراجعة سريعة لمسار المسوحات الزلزالية قبل تحديد الوجهة التي اعتمدتها الحكومة اللبنانية للعائدات المحصلة نتيجة بيع المسوحات للشركات المهتمة.

## المسوحات الزلزالية البحرية في لبنان وعائداتها:

المسوحات الزلزالية تقنية تصدر عنها بيانات يمكن معالجتها وتفسيرها لتعطي معلومات تقديرية قيمة تفيد الشركات المهتمة بتحديد فرص توفر مواد بترولية في باطن الأرض.

وكانت قد تعاقدت شركتان مع الدولة اللبنانية لإنجاز المسوحات هما (Petroleum GeoServices (PGS و Spectrum. الشركتان قامتا بمسح المياه الاقليمية كاملة مسح ثنائي الأبعاد, كما أنجزتا مسحاً ثلاثي الأبعاد يغطي 80% من المياه اللبنانية.

المسوحات انتهت عام 2014, غير أن بدايتها تعود لعام 2000 (شركة Spectrum) و لعام 2006 (PGS ) وقامت الشركتان بأعمال متقطعة لاستكمال المسوحات واعادة تدويرها.

وكانت قد اجريت في اواخر القرن الماضي مسوحات ثنائية الأبعاد ( عام 1993)من قبل شركة Geco Prakla قبالة شاطئ طرابلس شمالاً.

وتجدر الاشارة بأن وزير الطاقة والمياه السابق سيزار أبي خليل كان قد أكد وجود عقود سابقة تعود لما قبل سنة 2010 تربط الدولة اللبنانية وشركات المسح وتحدد حصة الشركات من بيع نتائج المسوحات بـ 80% مقابل 20% للدولة اللبنانية. ولقد تغير هذا الامر بعد سنة 2010 لتصبح حصة الدولة من البيوعات 80% مقابل 20% للشركات.

غير أن هذه العقود المبرمة ما بين الدولة والشركات غير منشورة من قبل وزارة الطاقة وبالتالي لا يمكننا التأكد من مضمونها.

أما بالنسبة الى وجهة الالعائدات من بيع المسوحات للشركات المهتمة فهي غير محددة بأي من القوانين أو المراسيم الناظمة للقطاع. حتى أنه في مرسوم دفتر الشروط الخاص بدورات التراخيص في المياه البحرية نرى أن الدولة تلزم الشركات المقدمة على شراء هذه المسوحات ولكنها لا تحدد الوجهة الخاصة للعائدات المحصلة:

**المادة 5.4 عند تقديم الطلب، يقتضي على مقدّم الطلب أن يضمّن طلبه إثباتاً:**

**(ii)** بأنه سدد ثمن شراء رخصة كامل بيانات المسح الزلزالي الثلاثي الأبعاد المتاحة للرقعة موضوع الطلب ("ثمن شراء رخصة البيانات الثلاثية الأبعاد")؛ و

**(iii)** في حال وجود مسوحات جيوفيزيائية أخرى غير المسوحات الزلزالية الثنائية الأبعاد والثلاثية الأبعاد في الرقعة موضوع الطلب، يجب على مقدّم الطلب أن يثبت تسديده لثمن شراء هذه المسوحات."

بما أن حصة الدولة اللبنانية من بيع هذه المسوحات يعتبر مالاً عاماً، وبما أن الصندوق السيادي المنصوص عنه في "قانون الموارد البترولية في المياه البحرية" لم يتم إنشاؤه من خلال قانون تطبيقي، كان المفترض قانوناً أن تذهب هذه العائدات الى خزينة الدولة، كما تشير المادة ٢٤٣ من قانون المحاسبة العمومية بوضوح:

«يحظر على الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة والأشخاص المعنويين المذكورين في المادة الثانية من هذا القانون فتح حسابات في المصارف الخاصة أو فتح حساب خاص بها في مصرف لبنان.».

غير أنه عام 2012 اتخذ مجلس الوزراء قراراً قضى بتحويل العائدات المحصلة من بيع المسوحات الزلزالية الى حساب خاص في مصرف لبنان باسم وتوقيع وزير الطاقة والمياه والمدير العام لمنشآت النفط في لبنان.

بحسب وزير الطاقة والمياه السابق سيزار أبي خليل فإن تخصيص حساب خاص لأموال عامة عوض تحويلها الى الخزينة جاء من منطلق احترام روحية "قانون الموارد البترولية في المياه البحرية" الذي أشار في المادة الثانية منه الى أن عائدات الأنشطة البترولية تودع في صندوق سيادي. كما و أشار في المادة الثالثة منه الى اعتبار هذا الصندوق بمثابة صندوق استثماري للأجيال اللاحقة. وبحسب التعليل هذا، كان من الضروري أن تحترم روحية هذا القانون ولو أن قانون الصندوق السيادي لم يقر بعد، وذلك من خلال عدم إيداع عائدات بيع المسوحات في الخزينة لتتبدد في انفاق الموازنات وخصوصاً أن هذه العائدات ليست بالمبالغ الضخمة. وبذلك يكون تحويلها الى حساب خاص في مصرف لبنان هو من باب حماية هذه الأموال من إنفاق الخزينة لتصبح نواة الصندوق السيادي الأولى لدى إقراره.

غير أنه نجم عن هذا القرار إشكال آخر يتعلق بالشفافية االلازمة للتصرف بهذه الأموال العامة. فمن خلال إيداعها في حساب خاص في مصرف لبنان تكون هذه الأموال خارجة عن الرقابة المالية وعن الموازنات العامة، أي عن الرقابة البرلمانية على شمول إيراد وإنفاق موازنة الدولة.

هذه الإشكالية تعززت مع عدم نشر أي بيانات مفصلة من الوزارة أو هيئة إدارة قطاع البترول تفصل المبالغ المودعة في الحساب كما تلك التي تصرف منه، واستمر ذلك حتى آذار عام 2019 عندما، وبعد ضغط مجموعات من المجتمع المدني لتعزيز الشفافية بما خص عائدات المسوحات، نشرت هيئة إدارة قطاع البترول المبلغ المودع في الحساب الخاص هذا وأصبح هذا الرقم يحدث على موقع الهيئة الإلكتروني دورياً مذذاك، وآخر التحديثات تشير الى أن رصيد حساب بيع بيانات المسوحات الزلزالية بتاريخ ٣١ تشرين الأول 2019 هو 43.03 مليون دولار أميركي.

# توصيات لتعزيز الشفافية:

بعد استعراض المسار الزمني للأنشطة التي أدت الى الاستحصال على عائدات من جراء أنشطة بترولية, والإطار القانوني الذي يحكم هذه الإيرادات, يمكن وضع التوصيات التالية تعزيزاً للشفافية:

1. إجراء تدقيق مالي (audit) من قبل شركة تدقيق مستقلة (يتم إختيارها بشفافية وفق معايير تؤكد عدم إنحيازيتها و إستقلاليتها), على الحساب المصرفي الخاص الذي يحتوي على هذه العائدات للتحقق من المداخيل التي أودعت فيه ومصادرها, وللتحقق أيضا من أي إنفاق حصل من الأموال المودعة فيه.

   يهدف هذا التدقيق الى تحقيق شفافية مفقودة في كيفية التصرف بمال عام وذلك بغض النظر عن حجم هذا الحساب.

2. تطوير قانون خاص يمكن من خلاله منع التصرف بهذه العائدات حتى لا يتم صرفها بانتظار إقرار الصندوق السيادي,

   إن البحث عن سبل لاحترام روحية "قانون الموارد البترولية في المياه البحرية" من خلال منع صرف العائدات عبر خزينة الدولة يعد أمرا معقولا .غير أن إيداع هذه العائدات في حساب خاص في مصرف لبنان خاضع لتوقيع وزير الطاقة والمياه ومدير منشآت النفط بقرار حكومي هو أمر مخالف لأحكام القانون, فإجراء كهذا يحتاج الى قانون من مجلس النواب ولا يتم من خلال قرار وزاري, خصوصاً وأن المادة 83 من الدستور تنص على ان:

   **"كل سنة في بدء عقد تشرين الاول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة بنفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة,"**

   وهذا يتلازم مع مبدأ "شمولية الموازنة" الذي يوجب ان تشمل الموازنة كل انواع الانفاق وكل انواع العائدات. الى جانب ذلك, فإن إدارة هذا الحساب الخاص يجب أن يكون لخزينة الدولة كما تنص المادة 158 من قانون المحاسبة العمومية:

   **"تتولى خزينة الدولة جميع عمليات القبض والدفع التي يستوجبها تنفيذ موازنة الدولة, وإدارة الحسابات المفتوحة خارج الموازنة."**

3. نشر الإتفاقيات التي بموجبها تحصل الدولة اللبنانية على نسبة من مبيع بيانات الزلزالية. مع حجب منها ما يمكن أن يشكل ضرراً على مصلحة الدولة تجاه الشركات. ويأتي ذلك في سياق الحفاظ على التنافسية. بحسب المعنيون, فأن نشر الإتفاقيات بين الدولة والشركات التي قامت بالمسوحات الزلزالية أمر قد يضر بالمصلحة العامة من حيث أن الكشف عن معلومات قد تؤثر سلباً على التنافسية المطلوبة للشركات المهتمة بدورات التراخيص. كما يمكن أن يضعف قدرة الدولة على التفاوض أمام الشركات الأخرى التي ممكن أن يتم التعاقد معها مستقبلاً لمزيد من المسوحات.

# نبذة عن الباحث

**جاد غصن،** صحافي ومراسل إخباري ومعد وثائقيات، متخصص بالعلوم السياسية والإدارية ومتخرج من جامعة سيدة اللويزة قبل تسجيل الدراسات العليا في الدراسات السياسية في الجامعة الأميركية في بيروت.

عام 2009 كان أول احتكاك لغصن في العمل الصحافي حيث عمل لأقل من عام في إذاعة صوت المدى كمقدم لنشرة الأخبار ومراسل إذاعي.

عام 2012 بدأ العمل كمراسل إخباري في تلفزيون OTV قبل أن ينتقل بداية عام 2013 الى قناة الجديد حيث لا يزال يعمل حتى اليوم.

تركزت أعمال غصن الصحافية على الملفات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بأسلوب بين المراجعة النقدية والاستقصاء. كما انه عمل في إعداد عدد من البرامج التلفزيونية غير تلك التي قدمها أو شارك في تقديمها، بالإضافة الى إطلالات دورية على وسائل التواصل الاجتماعي الخاصة بتلفزيون الجديد بفيديوهات تشرح بعض المفاهيم السياسية والاقتصادية انطلاقاً من الاحداث اليومية بصورة سهلة ومبسطة.

Lebanese Oil & Gas Initiative

المبادرة اللبنانية للنفط والغاز

*Building a global network of experts to help Lebanon benefit from its potential oil and gas wealth.*

## LEARN MORE ABOUT LOGI

**www.logi-lebanon.org**

## FOLLOW US

LOGILebanon

LOGI_Lebanon

Lebanese Oil and Gas Initiative

## تكليف من:

المبادرة اللبنانية للنفط والغاز (LOGI)

## بدعم من:

Heinrich-Böll-Stiftung, Beirut Office - Middle East

## كتابة وبحث:

جاد غصن, صحافي ومراسل إخباري ومعد وثائقيات