



Lebanese Oil & Gas Initiative
المبادرة اللبنانية للنفط والغاز

عقد تليزيم الرقعة ٤ والتعاقد الثانوي

١٤ كانون الثاني ٢٠٢٤



Lebanese Oil & Gas Initiative
المبادرة اللبنانية للنفط والغاز

عقد تلزيم الرقعة ٤ والتعاقد الثانوي

LOGI

تكليف من:

المبادرة اللبنانية للنفط والغاز (LOGI)

بدعم من:

Friedrich Ebert Stiftung (FES)



كتابة وبحث:

الأستاذة خديجة حكيم

الأستاذ أكرم حسن

التاريخ:

١٣ كانون الثاني ٢٠٢٣

Lebanese Oil & Gas Initiative
المبادرة اللبنانية للنفط والغاز

١. مقدمة: ص. ٤

٢. مراحل تلزيم الرقعة ٤ في المياه البحرية اللبنانية: ص. ٦

٣. الثغرات التشريعية في مراحل تلزيم الرقعة ٤ في المياه البحرية اللبنانية: ص. ٩

٤. التعاقد من الباطن في الإطار التشريعي اللبناني: ص. ١٣

٥. توصيات المبادرة اللبنانية للنفط والغاز في قطاع البترول في لبنان: ص. ١٨

٦. الاستنتاجات والتوصيات: ص. ٢٤

٧. السير الذاتية: ص. ٢٦

٨. المراجع: ص. ٢٧

١- مقدمة:

١- أكرم حسن
وآخرون، التوصيات
السياسية المتعلقة
بدور السلطات
المحلية في لبنان في
قطاع النفط والغاز،
منشورات مؤسسة
مبادرة المساحة
المشتركة، ٢٠١٨ ز

٢- القانون رقم
١٣٢ الصادر بتاريخ
٢٠١٠/٨/٢٤
"قانون الموارد
البتروولية في المياه
البحرية".

يُعدُّ قطاع البترول من القطاعات ذات العائد الريعي التي توفر موارد كبيرة للدول، مما يجعله مرتعاً للفساد وسوء الاستغلال، ويؤثر سلباً على الإقتصاد وعلى القدرة التنافسية لباقي القطاعات الإنتاجية.

وتتميز الموارد البترولية أنها غير ثابتة، نظراً لتأثرها بمتغيرات الأسعار الدولية، ما ينعكس تقلباً في حجم الإيرادات ويؤثر في قدرة الدول على التخطيط ووضع الموازنات العامة. كما أن ضخامة حجم هذه الموارد يجعلها عرضةً للفساد، خاصةً في البلدان الأقل نمواً، ويؤثر على بنية الإقتصاد بحيث تزداد الخشية من تمحوره حولها. على أن من أبرز خصائص هذه الموارد أنها محدودة ومعرضة للنضوب، لذلك يجب إستغلال الإيرادات المتأتية عنها في إستثمارات بعيدة المدى لضمان إستدامة عوائدها وحفظ حقوق الأجيال منها.

من هنا يقع على عاتق الدول والحكومات مسؤولية إدارة مواردها البترولية وتأمين حُسن إستخدامها، تجنّباً لوقوعها بما يُعرف بـ "لعنة الموارد". بحيث تزداد قيمة صادرات الموارد البترولية على حساب قطاعات الإنتاج الأخرى، الأمر الذي يؤثر على سعر صرف العملة الوطنية والقدرة التنافسية لباقي قطاعات الإنتاج. غير أنه يمكن تفادي الوقوع في هذه الممارسات باتباع الحوكمة السلمية للقطاع، عبر إنشاء نظام قوي من الضوابط والتوازنات الرقابية^١، وعبر اعتماد معايير الشفافية والتنافسية في كل الممارسات والقرارات الحكومية منذ إعلان دورات التراخيص والتأهيل المُسبق للشركات، إلى حين تقييم العطاءات ومنح عقود الشراء والتراخيص، وخلال مراحل تلزيم كل من عقود الاستكشاف والإنتاج والعقود الثانوية. لذا تسعى الدول المنتجة للنفط والغاز و/أو التي في طور إستخراجه إلى وضع ضوابط رقابية، وتقوية القدرات وانتهاج سياسات طويلة الأمد تتيح الاستفادة القصوى من عائداتها من هذا القطاع بشكل يؤمن تحقيق النمو القومي والرخاء الإقتصادي لشعبها.

وتختلف طريقة إدارة الموارد البترولية باختلاف النمط الذي تعتمده الدول لهذه الإدارة؛ حيث تلجأ بعض الدول إلى إنشاء شركات وطنية للتنقيب عن البترول، فيما تعتمد دولٌ أخرى طريقة تلزيم إستخراج هذه الموارد إلى شركات أجنبية مقابل حصص معينة تستفيد منها الدولة. إلا أن الوسيلة الأكثر شيوعاً تقوم على اعتماد نظام تقاسم الإنتاج مع الإحتفاظ بحق الدولة خلال أي مرحلة من مراحل تنفيذ العقد بالمشاركة في الإنتاج.

وفي لبنان نصت المادة الرابعة من قانون الموارد البترولية في المياه البحرية^٢ "يشار إليه فيما بعد بقانون الموارد البترولية" على أن ملكية الموارد البترولية والحق في إدارتها يعود للدولة حصراً. ومنحت المادة الثانية عشرة من القانون نفسه مجلس الوزراء، بناء على إقتراح الوزير وبالإستناد إلى رأي هيئة إدارة قطاع البترول "يشار إليها فيما بعد في هذه الدراسة بالهيئة"، صلاحية منح ترخيص حصري للقيام بالأنشطة البترولية بموجب إتفاقيات الإستكشاف والإنتاج. ويلاحظ أن القطاع البترولي في لبنان يخضع لإطار تشريعي وتنظيمي متدرج على أربعة مستويات رقابية وإدارية مولج لها تنظيمه وإدارته، تتدرج من الدور التشريعي والرقابي الذي يمارسه مجلس النواب، مروراً بالدور الذي يلعبه مجلس الوزراء فيما خص القرارات الكبيرة والمهمة، وبالرقابة التي تمارسها الوزارة المعنية، وصولاً إلى دور الهيئة المنشأة بموجب القانون، والتي تمارس صلاحية الإدارة والرقابة والإشراف على الأنشطة البترولية تحت وصاية الوزير. كما يمكن للمواطنين والمجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية والبحثية ممارسة دورهم في القطاع من خلال تفعيل عملهم الرقابي ومساءلة ممثليهم في المجلس النيابي عن إدارة مواردهم البترولية بما يحقق النمو الاقتصادي لبلدهم.

من هنا تأتي هذه الدراسة لتقويم أول انطلاقة للبنان نحو المباشرة بإستغلال موارده البترولية، والتي بدأت مع توقيع عقد الإستكشاف والإنتاج في الرقعة (٤) في المياه البحرية اللبنانية، مستعرضين مراحل التلزيم وصولاً إلى توقيع عقد الإستكشاف والإنتاج على هذه الرقعة، وما شاب هذه الخطوات من ثغرات وصولاً إلى التعاقدات الثانوية في عقود التوريد للسلع والخدمات التي تحتاجها الأنشطة البترولية، مستشهدين بالدراسة الصادرة عن المبادرة اللبنانية للنفط والغاز (LOGI) وما تضمنتها من توصيات تهدف إلى تعزيز الشفافية في التعاقد الثانوي. وعليه سنخصص القسم الأول من هذه الدراسة لإستعراض الخطوات التي سبقت ورافقت عملية تلزيم الرقعة (٤) في المياه البحرية اللبنانية، بدءاً من دورة التراخيص الأولى وصولاً إلى صدور قرار مجلس الوزراء بالموافقة على تلزيم الرقعة (٤) لائتلاف الشركات المؤهلة مسبقاً المكوّن من شركة "Total Sa" الفرنسية وشركة "Eni International B.V" الإيطالية وشركة "Novatek JSC" الروسية. أما القسم الثاني فسوف يخصص لبحث مدى توافق عقد التلزيم مع القوانين اللبنانية والمراسيم ذات الصلة المتعلقة بالتنقيب عن البترول، خلال مراحل تقديم العروض والتلزيم. كما سيتطرق لبعض التعديلات التي أدخلت على أسس تقويم التلزيم لعقد الشراء وما شكلته في بعض بنودها من مساس بالإطار التشريعي النافذ في قطاع البترول في لبنان، لا سيما دفتر الشروط الخاص بدورات التراخيص في المياه البحرية وفوذج إتفاقية الإستكشاف والإنتاج.

أما القسم الثالث فسوف يخصص لموضوع التعاقد من الباطن ويعرض للنصوص التي أوردتها الاتفاقية في هذا المجال وصولاً إلى تحديد النواقص والثغرات التي شابتها، خصوصاً مع تأخر صدور المرسوم الخاص بالتعاقد الثانوي. على أن يُفرد القسم الرابع لبحث مدى إستفادة المعنيين من الدراسة التي أعدتها المبادرة اللبنانية للنفط والغاز (LOGI) حول موضوع تعزيز الشفافية في التعاقد الثانوي في قطاع البترول في لبنان الصادرة في العام ٢٠١٨، ومن ثم تستعرض الأثر المترتب عن عدم الأخذ بالمقترحات والتوصيات التي تضمنتها.

وفي الختام سوف تقدّم الدراسة بعض المقترحات والتوصيات التي يمكن اللجوء إليها لتطوير العمل الإستخراجي مستقبلاً في عقود استكشاف وإنتاج تتعلق برقع أخرى في المياه البحرية اللبنانية.

٢- القسم الأول: مراحل تلزيم الرقعة ٤ في المياه البحرية اللبنانية:

شكل صدور قانون الموارد البترولية وما أعقبه من تشريعات ومراسيم تنظيمية في مجملها تأسيسًا لنظام قانوني متكامل للبنان كبلد منتج للبترول، فأوجب المشرع عدة مراحل تفصيلية قبل تلزيم إتفاقية الاستكشاف والإنتاج لأي ائتلاف شركات بهدف حماية حقوق لبنان في موارده الطبيعية على إمتداد مياهه البحرية وتحقيق إكتشافات تجارية واعدة فيه. ويعتبر تلزيم الرقعة (٤) في المياه البحرية اللبنانية لائتلاف الشركات المؤهلة مسبقًا المكوّن من شركة " Total Sa " الفرنسية وشركة " **Eni International B.V** " الإيطالية وشركة " **Novatek JSC** " الروسية " يشار إليه فيما بعد **بائتلاف شركات (توتال - إيني - نوفاتيك)**" أول تجربة عملية في لبنان لقطاع البترول، تشكل في مراحلها خريطة طريق لما يليها من خطوات في هذا القطاع، فأى تشكيك أو خطأ في التطبيق من شأنه أن يفتح المجال لنمو بيئة فساد تهدد الموارد الوطنية في القطاع.

٣- تمّ لاحقًا إلغاء
المرسوم رقم
٢٠١٣/٩٨٨٢ المتعلق
بتأهيل الشركات
مسبقًا للاشتراك في
دورات تراخيص
الأنشطة البترولية
بموجب المرسوم ٤٩١٨
تاريخ ٢٠١٩/٠٥/٣١.

ولتقييم هذه التجربة لا بدّ من إستعراض الخطوات التفصيلية التي سبقت تلزيم الرقعة (٤) وفقًا لما نصت عليه القوانين والمراسيم المتعلقة بقطاع البترول، وهذه المراحل نوردها تباغًا فيما يلي:

١. إطلاق دورة التراخيص

بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٢٧، وبموجب القرار رقم (٤١) الصادر عن مجلس الوزراء اللبناني، تمت الموافقة على إطلاق دورة التراخيص الأولى لإستكشاف البترول في المياه البحرية اللبنانية الخاضعة للولاية القضائية للدولة اللبنانية تبعًا لإقتراح وزير الطاقة والمياه المستند إلى توصية الهيئة.

٢. إفتتاح مرحلة التأهيل المسبق للشركات^٣

بتاريخ ٢٠١٣/٠٢/١٥ أعلن وزير الطاقة والمياه عن إفتتاح مرحلة التأهيل المُسبق لدورة التراخيص الأولى في المياه البحرية اللبنانية.

٣. إعلان قائمة الشركات المؤهلة مسبقًا

بتاريخ ٢٠١٣/٠٤/١٨ أعلن وزير الطاقة والمياه قائمة الشركات المؤهلة مسبقًا المؤلفة من ٤٦ شركة عالمية.

٤. الدعوة لتقدم بعرض المزايدة

بتاريخ ٢٠١٣/٠٤/٣٠ أعلن وزير الطاقة والمياه عن إطلاق الدعوات للتقدّم لنيل حقوق بترولية تبعًا لدورة التراخيص الأولى، وذلك ابتداءً من أيار ٢٠١٣. وقد أعقب هذه الدعوة في ١٨ و ١٩ / ٢٠١٣/٠٦ عقد مؤتمر للشركات المؤهلة مسبقًا في بيروت، حيث دعيت إليه الشركات المنفردة لتقديم ملاحظاتها وأسئلتها على دفتر الشروط الأولى للمزايدة ونموذج إتفاقية الاستكشاف والإنتاج اللذين تمّ الإعلان عنهما من قبل الهيئة في أيار ٢٠١٣. وقد توقف مسار دورة التراخيص الأولى عقب هذا المؤتمر حتى العام ٢٠١٧، ويعود السبب الأساسي لهذا التأخير إلى تأخر مجلس الوزراء بإقرار المرسومين المتعلقين بتقسيم المياه البحرية الخاضعة للولاية القضائية للدولة اللبنانية إلى مناطق على شكل رقع ودفتر الشروط الخاص بالاشتراك بدورات التراخيص ونموذج إتفاقية الاستكشاف والإنتاج.

٥. إقرار دفتر الشروط ونموذج إتفاقية الاستكشاف والإنتاج^٤

بموجب القرار رقم (١) من المحضر رقم ٢٠١٧/٦ قرر مجلس الوزراء إستئناف مسار دورة التراخيص الأولى بعد الإتفاق على إقرار المرسمين العالقين، وبالفعل بتاريخ ٢٠١٧/٠١/١٩ وبموجب المرسوم رقم (٤٣) صدر دفتر الشروط الخاص بدورات التراخيص في المياه البحرية "يشار إليه فيما بعد بدفتر الشروط" والذي حدّد إجراءات التقدّم بطلبات المزايدة على الرقع في دورة التراخيص الأولى وإجراءات تقويم هذه الطلبات وإختيار الشركات المزايدة الفائزة، وكذلك الشروط المالية المتعلقة برسم المزايدة وكفالاتها، إضافة إلى تضمن هذا المرسوم لنموذج إتفاقية الاستكشاف والإنتاج.

٤- بموجب المرسوم رقم ٢٠١٤/٤٩١٨ تم تعديل بعض مواد وملحق المرسوم رقم ٤٣ تاريخ ٢٠١٧/٠١/١٩ الشروط الخاص بدورات التراخيص في المياه البحرية ونموذج إتفاقية الاستكشاف والإنتاج.

٦. إقرار مرسوم تقسيم المياه البنانية إلى رقع

بتاريخ في ٢٠١٧/٠١/١٩ صدر المرسوم رقم ٢٠١٧/٤٢ لتقسيم المياه البحرية الخاضعة للولاية القضائية للدولة البنانية إلى مناطق على شكل رقع، فتمّ تقسيمها إلى عشر رقع من (الرقعة ١ إلى الرقعة ١٠) محددة وفقاً لخطوط عرض وخطوط طول معينة لكل منها. وعرضت خمس رقع منها هي الرقع (١٠،٩،٨،٤،١) لتقديم العروض بشأنها والمزايدة عليها من قبل الشركات المؤهلة مسبقاً للإشتراك في دورة التراخيص الأولى وذلك بناءً على إستراتيجية تلزيم أعدتها الهيئة ورفعتها لوزير الطاقة والمياه. بعدها تمت دعوة الشركات المؤهلة مسبقاً بموجب دورة التأهيل الأولى التي أجريت في العام ٢٠١٣ إلى إعلام الهيئة خلال ١٥ يوماً من تاريخ نشر قرار وزير الطاقة والمياه بأيّ تغيير قد طرأ عليها يمكن أن يؤدي إلى إعادة النظر في توفر شروط تأهيلها.

٧. تنظيم دورة تأهيل مسبق ثانية

تمّ تنظيم دورة تأهيل مسبق ثانية للشركات الراغبة في الاشتراك بالدورة الأولى للإستكشاف والتنقيب عن الموارد البترولية في المياه البحرية اللبنانية، مع الاحتفاظ بنتائج دورة التأهيل التي أجريت في العام ٢٠١٣، وقد ساهمت هذه الخطوة في رفع عدد الشركات المؤهلة من ٤٦ شركة إلى ٥١ شركة.

٨. إعلان موعد تقديم طلبات المزايدة

تمّ تحديد تاريخ ٢٠١٧/٠٩/١٥ كموعّد لتقديم طلبات المزايدة من قبل ائتلاف الشركات المؤهلة مسبقاً. وبتاريخ ٢٠١٧/٠٩/٠٧ صدر قرار عن وزير الطاقة والمياه، بالإستناد إلى توصية الهيئة، بتأجيل موعد تقديم طلبات المزايدة إلى تاريخ ٢٠١٧/١٠/١٢ وذلك لإفساح المجال أمام الشركات المؤهلة مسبقاً للإطلاع على قانون الأحكام الضريبية المتعلقة بالأنشطة البترولية رقم (٥٧) الذي أقرّ لاحقاً بتاريخ ٢٠١٧/٠٩/١٩. وبتاريخ الموعد النهائي لتقديم طلبات المزايدة في ٢٠١٧/١٠/١٢ تقدّم طلبين من ائتلاف شركات مؤهلة مسبقاً إلى الهيئة للمزايدة على الرقع المعروضة مختومين بالشمع.

٩. فض عروض المزايدة

بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٣ قامت الهيئة بفض عرضي المزايدة على الرقع (٤ و ٩) وتبين أنهما مقدّمين من ائتلاف شركات هم شركة "Total Sa" الفرنسية (صاحب حق مشغّل بنسبة ٤٠% مشاركة) وشركة "Eni International B.V" الإيطالية (صاحب حق غير مشغّل بنسبة ٤٠% مشاركة) وشركة "Novatek JSC" الروسية (صاحب حق غير مشغّل بنسبة ٢٠% مشاركة)، فكان هناك طلب واحد على كل رقعة مقدّم من هذا الائتلاف.

١٠. تقويم العروض

بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٢٧ رفعت الهيئة توصياتها بشأن العرضين المقدمين من ائتلاف شركات (توتال - إيني - نوفاتيك) إلى وزير الطاقة والمياه بعد أن تمّ تقييمهما من قبلها - وفق الهيئة - تقييماً شاملاً وفق أسس المواثمة القانونية والتقنية والتجارية والإستراتيجية التي تطلبها دفتر الشروط المتضمن إجراءات التقويم. وستتوقف لاحقاً في الدراسة عند عملية التقويم التي قامت بها الهيئة وما تضمنته هذه العملية من مخالفة لنص دفتر الشروط.

١١. إختتام المزايمة

بناء على التقرير الذي تمّ رفعه من قبل الهيئة، دعا وزير الطاقة والمياه ائتلاف شركات (توتال - إيني - نوفاتيك) إلى مرحلة التفاوض النهائي محددًا بندين للتفاوض، وفق توصية الهيئة، هما مناقشة البند الاستدلالي للالتزام الحدّ الأدنى لموجبات العمل بغية تحديده بشكل نهائي وفقًا لأحكام دفتر الشروط، وتقصير المدة المحددة من قبل ائتلاف الشركات للبدء بحفر البئر الاستكشافي الأول في كل من الرقعتين. وبتاريخ ٢٠١٧/١٢/١١ رفع وزير الطاقة والمياه لمجلس الوزراء ملفًا كاملًا لإتخاذ القرار المناسب بشأن تلزيم الرقعتين (٤ و ٩) إلى ائتلاف شركات (توتال - إيني - نوفاتيك) مقدمي طلبي المزايمة.

٥- القانون رقم ٢٨
الصادر بتاريخ
٢٠١٧/٢/١٠ "قانون
الحق في الوصول
إلى المعلومات".

١٢. التلزيم

بتاريخ ٢٠١٧/١٢/١٤ وموجب القرار رقم (٣٢) أقرّ مجلس الوزراء تلزيم الرقعتين (٤ و ٩) إلى ائتلاف شركات (توتال - إيني - نوفاتيك) ووافق على تعيين شركة "Total SA" كمشغل في كلتا الرقعتين، وفوض وزير الطاقة والمياه بالتوقيع على النص النهائي لاتفاقيتي الاستكشاف والإنتاج في الرقعتين (٤ و ٩). وتبعًا لهذه الموافقة حدّد وزير الطاقة والمياه موعد ٢٠١٨/١/٢٩ تاريخًا لتوقيع اتفاقيتي الاستكشاف والإنتاج على الرقعتين (٤ و ٩) مع ائتلاف شركات (توتال - إيني - نوفاتيك) بموجب القرار رقم ١٥ ق/و/٢٠١٨.

١٣. تعيين ممثل الدولة في لجنتي إدارة الرقع

بتاريخ ٢٠١٨/٠٣/٠٩ عُيّن ممثل الدولة اللبنانية في لجنتي الإدارة العائدين إلى الرقعتين (٤ و ٩) في المياه البحرية اللبنانية.

١٤. نشر إتفاقيتي الاستكشاف والإنتاج للرقع (٤ و ٩)

بموجب القرار الصادر عن وزير الطاقة والمياه رقم ١٩ ق/و تاريخ ٢٠١٨/٣/٢٧ تمّ نشر اتفاقيتي الاستكشاف والإنتاج العائدين إلى الرقعتين (٤ و ٩) في المياه البحرية اللبنانية على الموقع الإلكتروني للهيئة عملاً بأحكام المادة (٢٨) من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات.

١٥. الموافقة على خطة الاستكشاف

بموجب القرار رقم ٢١ ق/و الصادر عن وزير الطاقة والمياه بتاريخ ٢٠١٨/٥/٢٨ تمت الموافقة على خطتي الاستكشاف العائدين للرقعتين (٤ و ٩) في المياه البحرية اللبنانية.



٣- القسم الثاني: الثغرات التشريعية في مراحل تلزيم الرقعة ٤ في المياه البحرية اللبنانية:

٦- تنص المادة (٩) فقرة (٨) على أنه "يمكن لهيئة إدارة قطاع البترول أن توصي بعدم منح أي حقوق بترولية في رقة معينة، بنتيجة تقييمها الشامل في نطاق الرقعة المعينة وأهداف التراخيص. يجب أن يطبق ذلك بصورة خاصة في حال كان عدد الطلبات المقدمة لرقعة معينة أقل من طليين (٢)".

بعد أن عرضنا في القسم الأول المسار الذي رافق تلزيم الرقعتين (٤ و ٩) من المياه البحرية اللبنانية، وحيث أن عملية تلزيم الرقعة (٤) في المياه البحرية اللبنانية كانت التجربة العملية الأولى لقطاع البترول في لبنان، وكأي تجربة أولى قد يتخللها بعض الثغرات التي من شأن التغاضي عنها فتح المجال للفساد وتعريض الموارد البترولية الوطنية لهذا القطاع للهدر، لذلك سوف نتطرق في هذا القسم إلى الثغرات والإختلافات التي كشفت عنها هذه التجربة بين الإطار التشريعي والتنظيمي للقطاع وعملية تلزيم المذكورة لائتلاف شركات (توتال - إيني - نوفاتيك) وفقاً لما يلي:

أولاً: المسائلة في تعطيل القطاع البترولي مدة أربع سنوات

إن نجاح القطاعات البترولية في أي دولة منتجة للبترول أو دولة تخطو خطواتها في مجال الاستكشاف والتنقيب عن البترول كالدولة اللبنانية، يرتكز على اعتماد المبادئ الأساسية لحوكمة القطاعات البترولية والتي أهمها مبدأ: المسائلة والشفافية. وبالعودة للتجربة اللبنانية في تلزيم بلوك رقم (٤)، فلناريخه لم تتم مسائلة السلطة التنفيذية التي أولج إليها إدارة قطاع البترول في لبنان سواء لجهة مجلس الوزراء أو وزير الطاقة والمياه أو الهيئة عن الأسباب التي أدت إلى تأخير صدور المراسيم التطبيقية لقطاع البترول لأربع سنوات منذ إعلان دورة التراخيص الأولى في عام ٢٠١٣ لتاريخ إعادة إعلان إستكمالها في عام ٢٠١٧ وما إستتبعه هذا التأخير من تقليص لفرص إستثمارية جديدة للتنقيب عن البترول في لبنان وما تركه من تأثير على القيمة السوقية نتيجة إنخفاض في أسعار البترول العالمية.

ثانياً: تعدد الطلبات كشرط شكلي لصحة إجراءات المزايمة

أشرنا في القسم السابق، إلى أنه وبالرغم من تمديد وزير الطاقة والمياه لتاريخ تقديم عرض المزايمة على الرقعة (٤)، لم يتقدم بتاريخ الموعد النهائي للتقديم في ٢٠١٧/١٠/١٢ سوى عرض/طلب واحد إلى وزير الطاقة والمياه مقدّم من ائتلاف شركات (توتال - إيني - نوفاتيك)، فتم فُضّ الطلب وتقومه من قبل الهيئة رغم وجوب إلغاء دورة التراخيص كلياً أو جزئياً في هذه الحال لعدم توافر الشروط القانونية شكلياً لبدء تقويم الطلب لجهة ضرورة تعدد الطلبات وفق دفتر الشروط. فالإطار التشريعي المقرّر قانوناً حاسماً في بنوده لجهة ضرورة تعدد مقدمي الطلبات لصحة إجراءات المزايمة، فعلى سبيل المثال:

- نص البند (٩،٨) في دفتر الشروط على وجوب توصية الهيئة بعدم منح أي حقوق بترولية في رقعة معينة إذا ما تبين أن عدد الطلبات المقدّمة لرقعة معينة أقل من طليين (٢)^١، بالتالي فإن الهيئة لا تملك في هذه الحال أي سلطة إستثنائية أمام صراحة النص، وكان يقتضي منها إصدار توصية بعدم المنح كون عدد الطلبات هو أقل مما أوجب القانون للتقويم.

- نص البند (٤,٣) في دفتر الشروط على حق وزير الطاقة والمياه بناءً على توصية الهيئة وموافقة مجلس الوزراء، على إلغاء دورة التراخيص كلياً أو جزئياً، وفي أي وقت كان دون أن تتحمل الدولة اللبنانية أي مسؤولية تجاه مقدّم الطلب أو أي شخص آخر أو شركة منفردة. وينطبق ذلك على وجه الخصوص على الحالات التي يقرّر فيها وزير الطاقة والمياه، بالتشاور مع الهيئة، ونتيجة لعدد و/أو مستوى الطلبات المقدمة فيما يخص رقعة معينة أو بسبب ظروف ملحة أخرى، بأن أهداف دورة التراخيص لم تتحقق أو لن يكون بالإمكان تحقيقها على نحو ملائم. الأمر الذي يعطي الحق للوزير في السياق المذكور بإلغاء دورة التراخيص لتدني عدد الطلبات.

- من قراءة للمصطلحات المستخدمة في دفتر الشروط والمتعلقة بتقديم طلبات المزايدة و/أو التقويم و/أو إختتام المزايدة، يتبين أنها تفترض وجود تعدد الطلبات. فعلى سبيل المثال نجد عبارات: "التعليمات لمقدمي الطلبات" و "دعوة مقدم الطلب الذي احتل المرتبة الأولى الفائز" و "تقويم الطلبات" و "تخصيص العلامة الأعلى في كل عرض" و "تقويم العروض التجارية"، توضح بشكل لا يدعو لبس فيه أن تعدد طلبات المقدمة للمزايدة هو أمر حتمي من حيث الشكل القانوني لصحة إجراءات المزايدة وبدء عملية التقويم حتى إختتامها. الأمر الذي يؤكد تبعاً عدم قانونية مرحلة تقويم وتلزيم المزايدة لائتلاف شركات (توتال - إيني - نوفاتيك).

ثالثاً: الثغرات التشريعية في إتفاقية الاستكشاف للإنتاج للرقعة (٤)

ومن الثغرات الرئيسية أيضاً بين الإطار التشريعي في لبنان وعملية تلزيم الرقعة (٤) لائتلاف شركات (توتال - إيني - نوفاتيك)، عقد الاستكشاف والإنتاج الذي تمّ توقيعه مع هذا الائتلاف، والذي يتضمن في بعض بنوده مخالفات لقانون الموارد البترولية ومرسوم الأنظمة والقواعد المتعلق بأنشطة البترولية رقم ٢٠١٣/١٠٢٨٩ "يشار إليه فيما بعد بمرسوم الأنشطة البترولية" والتي نورد منها فيما يلي:

- سحب حق الدولة من المشاركة دون تقييد: إن عقد الاستكشاف والإنتاج والمصطلح على تسميته "بعقد تقاسم الإنتاج" سمي بهذا الإسم لسبب رئيسي هو حق الدولة في المشاركة بالإنتاج في أي مرحلة من مراحل تنفيذ عقد الاستكشاف والإنتاج على رقعة معينة متى ارتأت الدولة أن الظروف تسمح لها بذلك خاصة في حال ثبوت جدوى تجارية من عمليات التنقيب. وهذا الحق مكرس في قانون الموارد البترولية، تحديداً في المادتين:

أ- المادة (٦) التي نصت على أنه: " تحتفظ الدولة بحق القيام أو المشاركة في الأنشطة البترولية وفقاً لأحكام هذا القانون".

ب- الفقرة (هـ) من المادة (١٩) التي نصت على ضرورة تضمين إتفاقية الاستكشاف والإنتاج لأحكام تتعلق بإحتمال مشاركة الدولة في إتفاقية الاستكشاف والإنتاج.

وبالرجوع إلى إتفاقية الاستكشاف والإنتاج الموقّعة مع ائتلاف شركات (توتال - إيني - نوفاتيك) على الرقعة (٤)، تحديداً المادة (٥) منها، يتبدى مخالفة النصوص القانونية المذكورة عبر سحب حق الدولة في المشاركة دون أي وجه حق. حيث نصت المادة المذكورة على أنه: " ليس للدولة نسبة مشاركة في دورة التراخيص الأولى" وهو ما يعدّ مخالفة صريحة للإطار التشريعي المقرّر في قانون الموارد البترولية اللبنانية، وهو محل نقد يوجب المسائلة.

وتجدر الإشارة في هذا السياق، أنه تمّ في وقت لاحق لتوقيع إتفاقية الاستكشاف والإنتاج على الرقعة (٤)، صدور المرسوم رقم ٢٠١٩/٤٩١٨ الذي يتعلق بتعديل بعض مواد وملحقي المرسوم رقم ٢٠١٧/٤٣ "مرسوم دفتر الشروط الخاص بدورات التراخيص في المياه البحرية وموذج إتفاقية الاستكشاف والإنتاج"، وقد طال التعديل البند (٥) المنوه عنه أعلاه والمتعلق بحق مشاركة الدولة. فجرى حذف الفقرة التالية "ليس للدولة نسبة مشاركة في دورة التراخيص الأولى". غير أن هذا التعديل قد يوحي للوهلة الأولى بأنه عالج الخطأ القانوني المتعلق بحق الدولة في إمكانية المشاركة، لكنه في الحقيقة لا يحقق الغاية المرجوة منه. فالمادة (٥) المعدلة وفق المرسوم رقم ٢٠١٩/٤٩١٨ تنص على أنه: " يمكن للدولة أو لأي كيان مملوك من الدولة أن تصبح أو يصبح في المستقبل صاحب حق تبعاً للمادة (٣٦) من هذه الإتفاقية" وهو تعديل محل إنتقاد وذلك لسببين نوردتهما تباعاً:

أ- أن المادة (٦) والمادة (١٩) من قانون الموارد البترولية والتي سبق الإشارة إليهما كانتا صريحتان لجهة ضرورة تضمين نص في إتفاقية الاستكشاف والإنتاج يتعلق بإحتمالية مشاركة الدولة كصاحب حق متى ارتأت ذلك دون تقييد هذا الحق.

ب- أوحث المادة (٥) المعدلة بموجب المرسوم رقم ٢٠١٩/٤٩١٨ بأنها أعادت حق مشاركة للدولة في إتفاقية الاستكشاف والإنتاج، إلا أنه إيحاء مصطنع كون أن هذه المشاركة ووفق النص قيّدت بأحكام المادة (٣٦) من إتفاقية الاستكشاف والإنتاج المعدلة والتي تتحدث عن حق الإنهاء المبكر والتنازل الجبري. فيفهم ضمناً أن حق الدولة اللبنانية للمطالبة بالمشاركة كصاحب حق في إتفاقية الاستكشاف والإنتاج مرتبط بالحالات التي نصت عليها المادة (٣٦) وهي الإنهاء المبكر والتنازل الجبري. وهو أمر محلّ نقد كون القانون كان واضحاً لجهة إعطاء الدولة اللبنانية الحق في المشاركة متى ارتأت ذلك دون تقييد، وهو غاية هذا النوع من الإتفاقيات المسماة بتقاسم الإنتاج.

- حق رهن الحقوق دون تحديد محل الرهن: أجازت المادة (٣٤) فقرة (٦) من إتفاقية الاستكشاف والإنتاج لأي صاحب حق أن يرهن حقوقه بموجب هذه الاتفاقية أو يثقلها بأي شكل آخر، سواء كلياً أو جزئياً، لصالح مصرف و/أو مؤسسة عالمية حسن/حسنة السمعة، وذلك وفقاً للمواد "٥٠ إلى ٥٣ من القانون رقم ٢٠١٠/١٣٢". وهذا ما يطرح بعض المغالطات القانونية لعدة أسباب:

أ- ينص قانون الموارد البترولية في المادة (٥٠) منه على أنه: "يحق لصاحب الحق أن يرهن حصته فقط في حق بترولي لتمويل الأنشطة البترولية المرتبطة بهذا الحق"، وذلك بعد موافقة الوزير المستند إلى رأي الهيئة، وفقاً للمرسوم الصادر عن مجلس الوزراء المتعلق بقواعد وإجراءات الرهن. فمحل الرهن المقصود بهذا النص هو الحصة المالية لصاحب الحق وليس الحق البترولي نفسه. فعمومية البند المتعلق بالرهن في إتفاقية الاستكشاف والإنتاج الوارد في الفقرة (٦) أعلاه لجهة حق صاحب الحق في رهن كل حقوقه دون تحديد لمحل الرهن هو أمر محل نقد، ذلك لأن الحق البترولي هو حق دستوري كرسته المادة (٨٩) من الدستور اللبناني، ولا يمكن بالتالي تصوّر موافقة الدولة على تحميل هذا الحق أي عبء أكان رهنياً أو سواه. وهو ما يتماشى مع القواعد المتعارف عليها في العقود البترولية لجهة تحديد محل الرهن بالحصة المالية لصاحب الحق، ويتطابق مع حرفية النص الوارد في قانون الموارد البترولية، فلصاحب الحق أن يرهن حصته فقط في الحق البترولي أي الحصة المالية وليس الحقوق بشكل كامل.

٧- "التنازل عن اتفاقية الاستكشاف والانتاج يجوز لصاحب الحق حصراً للدولة عن الاتفاقية شرط أن يكون قد نفذ موجبات العمل والحد الأدنى من النفقات الاستثمارية المحددة في اتفاقية الاستكشاف والإنتاج، وأن يكون قد سدد ما عليه من التزامات مالية للدولة بما فيها الضرائب المستحقة".

٨- هناك نص مماثل في المرسوم رقم ٢٠١٣/١٠٢٨٩، تحديداً المادة ١٠١ التي توجب على صاحب الحق أن يقدم إلى الوزير مع نسخة إلى هيئة إدارة البترول تقريراً نهائياً جيولوجياً وتقنياً حول المكمن في ما يتعلق بكل بئر أو مجرى بئر وذلك في مهلة لا تتجاوز ستة أشهر بعد اكنمال عملية حفر أو نشاط مرتبط بالحفر.

ب- نصت المادة (٣٤) فقرة (٦) المنوّه عنها أعلاه بحق صاحب الحق في رهن حقوقه لصالح مصرف و/أو مؤسسة مالية عالمية حسن/حسنة السمعة عالمية، فجاء النص عامّاً دون تحديد المعيار الذي على أساسه تحدد السمعة الحسنة والعالمية من جهة، ومن جهة أخرى مفتقراً لتحديد دور الدولة أو الإدارة البترولية في قبول أو عدم قبول هذا الاختيار. وهو أمر قد يثير إشكاليات عدة عند التطبيق أهمها مسألة تطبيع المصرف و/أو المؤسسة العالمية حسن/حسنة السمعة العالمية مع إسرائيل وهو أمر مخالف للقانون العام في لبنان.

- التنازل: أجازت المادة (٣٤) الفقرات (١ و ٢ و ٣ و ٤) من إتفاقية الاستكشاف والإنتاج لصاحب الحق في التنازل عن كل أو جزء من نسبة مشاركته وذلك في الحالات التالية:

أ- وفقاً لما هو منصوص عليه في المادة (٣٦) من إتفاقية الاستكشاف والإنتاج المتعلقة بالإنهاء المبكر والتنازل الجبري.

ب- وفقاً للفقرة (٢) من المادة (٣٤)، التي أجازت لصاحب الحق أن يتنازل لإحدى الشركات المرتبطة المملوكة بالكامل منه، شرط أن تقدّم الشركة المتنازل لها كتاباً للوزير تؤكد فيه أن موجبات الضامن سوف تطبق على موجبات الشركة المرتبطة المملوكة بالكامل. وحينها يصبح صاحب الحق المتنازل معفياً من أي موجبات أو مسؤوليات أو ضمان في إتفاقية الاستكشاف والإنتاج. وهو أمر محل نقد ومخالف للإطار التشريعي المعمول به في لبنان، وذلك لأن الأصل هو حصرية التنازل للدولة في إتفاقيات الاستكشاف والإنتاج وفق نص المادة (٢٥)^٧ من قانون الموارد البترولية، ونص المادة (٣٩) من مرسوم الأنشطة البترولية الذي ينص على أنه "لصاحب الحق، بموجب إشعار يقدمه للوزير مع نسخة إلى هيئة إدارة قطاع البترول في مهلة لا تقل عن ثلاثين يوماً، التنازل لصالح الدولة أو جزء من الحقوق". فالتنازل عن الإتفاقية أو بعض الحقوق المرتبطة بها أجاز لصاحب الحق، غير أنه لا يكون إلا للدولة اللبنانية حصراً. غير أن قانون الموارد البترولية عاد وأجاز في المادة (٧٠) منه على حق التنازل أو تحويل الحقوق والموجبات المتعلقة بحق بترولي بشكل كلي أو جزئي لشركة مؤهلة وفقاً لأحكام هذا القانون، فيفهم ضمناً أن هذا التنازل قد جاء استثناءً عن الأصل فلا يجوز التوسع فيه. لذا كان من غير المقبول أن تجيز إتفاقية الاستكشاف والإنتاج تنازل صاحب الحق عن مشاركته لشركة مملوكة بالكامل منه دون أن يشترط النص على الأقل أن تكون هذه الشركة مؤهلة وفق لقانون الموارد البترولية، حالها حال التنازل لطرف ثالث الذي اشترط في الفقرة (٣) بند (أ) من ذات المادة أن "يكون الطرف الثالث مؤهلاً وفقاً للقانون رقم ٢٠١٠/١٣٢".

- عدم احترام مهلة التبليغ التي أوجبها القانون على أصحاب الحقوق والمتعلقة بنتائج فحص بئر الاستكشاف: رغم أن القانون اللبناني أوجب على أصحاب الحقوق وفقاً للمادة (٢٨) من قانون الموارد البترولية والمادة (١٠,٢) من إتفاقية الاستكشاف والإنتاج "تقديم تقرير للوزير يصفون فيه نتائج فحص بئر الاستكشاف الذي تمّ حفره بالاستناد إلى المادة (١٠,١) من إتفاقية الاستكشاف والإنتاج وفي مهلة أقصاها (٦) أشهر تلي هذا التبليغ"^٨ إلا أن هذه المهلة لم تحتزم خلال مراحل تنفيذ العقد من ائتلاف شركات (توتال - إيني - نوفاتيك) ولتاريخه لم تعلن الهيئة و/أو وزير الطاقة عن تسلمهم مثل هذا التقرير أو الكشف عن مضمونه رغم كل الشكوك التي تعترى نتائج فحص البئر الذي تم حفره في الرقعة (٤).

٤- القسم الثالث: التعاقد من الباطن في الإطار التشريعي اللبناني:

بعد أن استعرضنا في القسم الأول من الدراسة المسار الذي واكب عملية تلزيم الرقعة (٤) في المياه البحرية اللبنانية، وبحثنا في القسم الثاني في مدى توافق عقد التلزيم مع القوانين اللبنانية والمراسيم ذات الصلة المتعلقة بالتنقيب عن البترول خلال مراحل تقديم العروض والتلزيم. سوف نسلط الضوء في هذا القسم على التوظيف المحلي والتعاقد من الباطن أو ما يصطلح على تسميته "بالتعاقد الثانوي". ويلاحظ أنه على الرغم من إصدار لبنان سلة التشريعات والنصوص التنظيمية المتعلقة بقطاع البترول، إلا أن النصوص المذكورة، بما فيها إتفاقية الاستكشاف والإنتاج، لم تتطرق تفصيلاً لموضوع العقود التي تبرمها الشركة المشغلة مع المقاولين والمتعاقدين الثانويين للقيام بالأشغال وتأمين السلع والخدمات التي يحتاجونها. وقد جاء قانون دعم الشفافية في قطاع البترول^١ ليضع ضوابط متعددة لقطاع البترول بمراحله كافة، بما فيها التعاقدات الثانوية، مستلهماً من المبادئ التي تفرزها مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (EITI)، وذلك بهدف:

٩- صدر قانون دعم الشفافية في قطاع البترول تحت الرقم ٨٤ بتاريخ ٢٠١٨/١٠/١٠.
١٠- كارول نخلة وأكرم حسن، دليل البرلمانيين في مجال النفط والغاز، دراسة أعدت بالتعاون مع مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، منشورات مجلس النواب، ٢٠١٨، ص ٤٢.

١١- المرجع السابق، ص ٤٢.

- المساهمة في تمكين المعنيين بالقطاع من امتلاك القدرات الأساسية اللازمة لتفعيل دورهم في تعزيز الشفافية والرقابة على الموارد البترولية وعلى الصناعات الاستخراجية المرتبطة بالقطاع.
- الالتزام بنشر وإتاحة المعلومات للعموم؛ عبر الفرض على الوزارات والإدارات العامة والهيئات والشركات البترولية موجب النشر والإفصاح عن كل البيانات والمعلومات حول الأنشطة البترولية، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بتدبير الأموال العامة وبخاصة الإيرادات.
- العمل مع الإعلام والرأي العام والمهتمين من أجل توسيع نطاق الشفافية وتداول المعلومات، وذلك عبر إتاحة الوصول للمعلومات ونشر التقارير الدورية ونتائج التقارير الرقابية.
- دعم وتشجيع دور المجتمع المدني في تنفيذ مبادرات نوعية لتقييم ومراقبة السياسات في الصناعات الاستخراجية من خلال أدوار أكثر تخصصية في بنية قطاع الصناعات الاستخراجية.

أولاً: التوظيف المحلي والتعاقد والشراء من الباطن في النصوص اللبنانية

التعاقد الثانوي في إطار الأنشطة البترولية، أو ما يعرف باتفاقية التوريد، هو العقد أو الاتفاق المبرم بين المتعاقد الأصلي (الشركة المشغلة صاحبة الحق البترولي) وشخص آخر طبيعي أو معنوي (المقاول الثانوي) للقيام بأي من الأنشطة البترولية المرتبطة أو الناتجة عن اتفاقيات الاستكشاف والإنتاج^١. كما يشمل التعاقد الثانوي العقد أو الاتفاق المبرم بين المقاول الثانوي وشخص طبيعي أو معنوي (المتعاقد الثانوي) للقيام بجزء من الأنشطة البترولية الناجمة عن اتفاقيات الاستكشاف والإنتاج^١، وغالباً ما تكون هذه العقود لتأمين توريد سلع وبضائع وخدمات تحتاجها الأنشطة البترولية. على أنه، تبعاً لنص المادة ١٥٧ من مرسوم الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية، تخضع العقود الرئيسية لشراء السلع والخدمات لغايات تنفيذ الأنشطة البترولية للمناقصة العمومية، على أن يراعى السعر والنوعية وشروط التسليم والضمانات المقدمة عند تقويم العروض ومنح العقود.

أما أبرز النصوص التي تطرقت إلى موضوع التعاقد الثانوي وعمليات الشراء من الباطن فهي:

- **قانون الموارد البترولية في المياه البحرية،** الذي نصت المادة (٦٧) منه أنه على صاحب الحق والمقاولين الثانويين الذين تعاقد معهم أن يعطوا الأولوية للشركات اللبنانية في ما يعود للعقود المتعلقة ببناء منشأة ما أو تزويد مواد ومنتجات وخدمات متعلّقة بالأنشطة البترولية، وذلك في حال كانت الشروط المقدّمة من قبل الموردّين اللبنانيين متساوية مع منافسيهم.
- **مرسوم أنظمة وقواعد الأنشطة البترولية،** الذي نصت المادة (١٥٧) منه على وجوب إخضاع العقود الرئيسية لشراء السلع والخدمات لغايات تنفيذ الأنشطة البترولية للمناقصة العمومية. وأوجب مراعاة النوعية والسعر وشروط التسليم والضمانات المقدّمة عند تقويم العروض ومنح العقود. وفرضت على المشغل ضمان معاملة تفضيلية لشراء السلع والخدمات ذات المنشأ اللبناني، حين تكون هذه السلع والخدمات قادرة على المنافسة دولياً فيما يختص بنوعيتها ومدى توافرها وسعرها وأدائها. كما أعطى المرسوم الأفضلية لإستخدام إجراء لبنانيين مؤهلين، في حال توافرهم، بالإضافة إلى موجب تمويل دورات تدريبية مرتبطة بالأنشطة البترولية وتنظيمها. مع الإشارة إلى أن التكاليف التي تتكبدها الشركات البترولية لقاء هذه الدورات تكون قابلة للإسترداد.
- **قانون دعم الشفافية في قطاع البترول:** تناول قانون دعم الشفافية في قطاع البترول بشكلٍ مركّز موضوع الشفافية في مختلف مراحل القطاع. وفرض على الجهات المعنية، بدءاً من الوزارة وهيئة إدارة قطاع البترول والشركات أصحاب الحقوق موجب الافصاح والنشر لكل العمليات التي تتم في القطاع بما فيها التعاقدات الثانوية. ومن أبرز المواد التي تطرقت إلى موجبات الجهات المعنية وموجبات أصحاب الحقوق والمقاولين الثانويين والمتعاقدين الثانويين فهي:
 ١. المادة (٣) بعنوان **نطاق المساءلة** التي نصت بفقرتها السادسة أنه يُسأل بموجب هذا القانون الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة والمقاولين الثانويين والمتعاقدين الثانويين والشركات المشغلة من غير أصحاب الحقوق.
 ٢. المادة (٦) بعنوان **الامتناع عن الاستثمار في الأنشطة البترولية** التي منعت على جميع الأشخاص والجهات الذين يتولون مناصب عامة خلال فترة توليهم لمناصبهم ولمدة خمس سنوات متتالية بعد تركهم مناصبهم الاستثمار بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بأي شكل من الأشكال في الشركات المؤهلة مسبقاً للاشتراك في دورات التراخيص والشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات الأم و/أو الشركات المرتبطة بها والشركات المؤهلة لانتقال حق بترولي إليها والمقاولين الثانويين والمتعاقدين الثانويين مع هذه الشركات. أكان ذلك، عن طريق تملك أسهم أو غير ذلك من الطرق والأشكال. كما منع على هؤلاء تولي منصب رئيس مجلس الإدارة و/أو المدير العام أو عضو مجلس إدارة و/أو مدير رئيسي في أي من هذه الشركات. ويشمل المنع المذكور أزواجهم وأصولهم وفروعهم حتى الدرجة الأولى.
 ٣. المادة (٧) بعنوان **مكافحة الفساد** التي حظرت في فقرتها الثانية على أي شخص طبيعي أو معنوي تقديم أو قبول أي عرض أو عمولة أو تعويض أو مدفوعات أو هدايا أو وعود أو غير ذلك من المنافع في سبيل تسهيل تعاقد المقاولين الثانويين مع الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة، أو التسهيل للمتعاقدين الثانويين التعاقد مع هؤلاء المقاولين. وذلك تحت طائلة التعرّض لعقوبة الإعتقال المؤقت لمدة لا تقلّ عن أربع سنوات وبغرامة تتراوح ما بين ضعفي وثلاثة أضعاف قيمة المنفعة المادية المتوقعة أو المحقّقة.

٤. المادة (١٣) بعنوان الاستخدام التي نصت فقرتها الأولى أنه على وزير الطاقة والمياه والهيئة والشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المُشغلة والشركات المملوكة من الدولة والمقاولين الثانويين الإفصاح عن هوية المستخدمين في قطاع البترول وعن نسبة العمالة الوطنية ونسبة عمالة الأجانب المقيمين ونشرها.

كما حدّدت المادة المذكورة الإجراءات الشفافة للاستخدام التي يقتضي على الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المُشغلة القيام بها وهي:

أ- الإعلان عن مراكز العمل المطلوب ملؤها لدى أصحاب الحقوق على مواقع إلكترونية منها الموقع الإلكتروني للهيئة.

ب- اتباع إجراءات واضحة للتقدّم من قبل المؤهلين المرشحين لمراكز العمل المطلوب ملؤها، وسهولة الوصول إلى المعلومات وسهولة تقديم طلبات الترشح إلى مراكز العمل هذه سواء كان بصورة مباشرة أم إلكترونياً.

ج- نشر النتائج النهائية لملء مراكز العمل بصورة تُتيح للذين ترشحوا لملء مراكز العمل معرفة هذه النتائج بسهولة.

وأوجبت المادة نفسها على الهيئة التأكيد من إلتزام أصحاب الحقوق بتنفيذ برنامج استخدام العاملين اللبنانيين لديهم المُوافق عليه من الهيئة، والتأكد من قيام أصحاب الحقوق سنوياً بتحديث هذا البرنامج والموافقة عليه وفقاً للآليات المحدّدة في اتفاقيات الاستكشاف والإنتاج. فضلاً عن إرسال تقرير كل أربعة أشهر إلى مجلس النواب يُحدّد كيفية ومسار عملية التوظيف والإستخدام.

٥. المادة (١٥) من القانون التي نصت أنه في حال قيام الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المُشغلة بمخالفات متكررة وجسيمة لأحكام قانون دعم الشفافية، على مجلس الوزراء تطبيق المادة ٧١ من قانون الموارد البترولية في المياه البحرية، وذلك بناء على اقتراح وزير الطاقة والمياه والمستند الى رأي الهيئة.

٦. المواد (١٧) و (١٩) من القانون التي منحت جمعيات دعم الشفافية صلاحيات واسعة في مجال تعزيز الشفافية في القطاع خلال مراحل كافة ومنها مرحلة التعاقد القانوني، بما فيها صلاحية الإدعاء.

ثانياً: الخطوات المطلوبة لمعالجة الثغرات القانونية والتنظيمية في مجال التعاقد الثانوي

بالرغم من النصوص المهمة التي أوردتها القوانين والمراسيم التنظيمية المتعلقة بقطاع البترول في لبنان، لا سيما تلك التي أوردتها قانون دعم الشفافية في قطاع البترول، يلاحظ بأن العديد من الموجبات التي تضمنتها غير محدّدة بشكلٍ دقيق. الأمر الذي يقتضي إصدار مراسيم تنظيمية تحدّد آليات تطبيقها والموجبات المفروضة على الهيئة والشركات البترولية، لا سيما الشركة المشغّلة، والمقاولين والمتعاقدين الثانويين الذين يتم تلزيمهم عمليات توريد السلع والخدمات لمصلحة الشركة المشغّلة. علماً أن المادة ٥٢ من قانون الموارد البترولية في المياه البحرية أنشأت سجلاً لتسجيل الحقوق البترولية، وأوكلت إلى مجلس الوزراء إصدار مرسوم، بناءً على اقتراح الوزير بعد أخذ رأي وزير المالية، لتحديد النظام والأحكام المتعلقة بالسجل البترولي لم يصدر لتاريخه، على الرغم من مرور أكثر من عشر سنواتٍ على إقرار القانون.

كما أن الفقرة (٢) من المادة (٧٢) من قانون الموارد البترولية أوجبت إصدار مرسوم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المستند إلى رأي الهيئة، تُحدّد فيه موجبات أصحاب الحقوق فيما يتعلق بالتصريح عن العقود الثانوية والذي وهو بدوره لم يصدر حتى اليوم. وهنا لا بد من التركيز على ضرورة أن يضمن مرسوم التعاقد الثانوي المذكور تأمين تكافؤ الفرص والمساواة للحدّ من إمكانيات الفساد في إطار هذه التعاقدات، لذا نوصي عند إقرار المرسوم المطلوب اعتماد آليات تنفيذية للقوانين المرعية الإجراء تركز إلى:

- استبعاد أي عارض في حال ارتكابه مخالفة أو عمل يحظره القانون لا سيما جرائم الفساد والرشوة، أو إذا كان له ميزة تنافسية غير منصفة أو لديه تضارب مصالح بما يخالف أحكام القانون، ونشر أسباب الاستبعاد.
- وضع آلية لاستبعاد الشركات المملوكة بالكامل أو جزئياً من أشخاص محظّر عليهم المشاركة في الأنشطة البترولية، المحدّدين في قانون دعم الشفافية في قطاع البترول.
- إنشاء سجل خاص لعمليات الشراء ضمن الهيئة يتضمن كل المعلومات المتعلقة بهذه العمليات يكون متاحاً للعموم إلكترونياً، وتضمينه المعلومات الأساسية التالية:
- ١- تواريخ إطلاق عملية الشراء وتقديم العروض وطلبات التأهل إن وُجِدَت.
- ٢- تاريخ فتح العروض وتحديد العرض الفائز.
- ٣- وصف موجز لموضوع الشراء.
- ٤- قيمة العقد وأهمّ أحكامه وشروطه؛ بالإضافة إلى نسخة عنه. وفي حالة إجراءات الاتفاق الإطاري، يُضاف ملخّص لأهم أحكامه وشروطه ونسخة عن الاتفاق الإطاري المكتوب المنجّز.
- ٥- في حال إلغاء الشراء، تحديد الأسباب والظروف التي استندت إليها الجهة الشارية لاتخاذ قرارها بإلغاء الشراء.
- ٦- ملخّص طلبات الإستيضاح المتعلقة بوثائق التأهيل المسبق، إن وُجِدَت، أو ملفات التلزيم، والردود على هذه الطلبات، وملخّص لكل تعديل على هذه الوثائق أو الملفات.

- ٧- أسماء وعناوين العارضين وإسم وعنوان الجهة الملتزمة.
- ٨- في حال استبعاد عارض من إجراءات التلزيم، بيان بالأسباب والظروف التي استندت إليها الجهة الشارية في ذلك القرار.
- ٩- المعلومات المتعلقة بمؤهلات العارضين مقدمي طلبات تأهّل والعروض، إن وجدت، أو المعلومات التي تثبت افتقارهم إلى المؤهلات المطلوبة.
- ١٠- في حال اعتبار المعلومات سرّية، تحديد الأسباب والظروف التي تستدعي اعتماد السريّة.
- ١١- أيّ معلومات أخرى يلزم إدراجها في السجل.



٥- القسم الرابع: توصيات المبادرة اللبنانية للنفط والغاز في قطاع البترول في لبنان:

بعد أن عرضنا في القسم السابق للإطار التشريعي المنظم للتعاقد الثانوي والثغرات القانونية التي تعتره، سوف نتطرق في هذا القسم لأبرز ما تضمنته الدراسة الصادرة عن المبادرة اللبنانية للنفط والغاز (LOGI) بتاريخ ٢٦ أيلول ٢٠١٨ حول تعزيز الشفافية في التعاقد الثانوي في قطاع البترول في لبنان^١، ومدى إلتزام الجهات المعنية بمضمون التوصيات التي خلصت إليها^٢.

<https://logi-le-12banon.org/KeyIssue/reinforcing-transparency-in-subcontracting-lebanese-oil-gas-sector>
Arabic-2018-or

١٣- صدرت

الدراسة والتوصيات قبل أشهر من توقيع وزير الطاقة والمياه على اتفاقية الاستكشاف والانتاج مع ائتلاف شركات (توتال - إيني - نوفاتيك).

أولاً: دراسة مبادرة اللبنانية للنفط والغاز (LOGI) وأبرز ما خلصت إليه من توصيات:

انطلقت الدراسة من واقع عدم توفر معايير عالمية متفق عليها ترعى مسألة التوريد الخاص أو التعاقد الثانوي، وبالتالي ركزت على مقارنة الممارسات الفضلى عالمياً في هذا المجال، واستلهمت من عدة مبادرات دولية أبرزها مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (EITI) ومن تقرير أعدّه معهد حوكمة الموارد الطبيعية بالتعاون مع مبادرة الشراكة التعاقدية المفتوحة بعنوان "التعاقد المفتوح لحقوق النفط والغاز والمعادن: تسليط الضوء على الممارسة السليمة". وبالخلاصة طرحت دراسة (LOGI) مجموعة من التوصيات أبرزها:

- الإفصاح المبكر من قبل أصحاب الحقوق، بمن فيهم المشغّل، عن مشاريع التعاقد الثانوي المرتقبة، كي تتمكن الشركات المؤهلة الراغبة في المشاركة من التقدّم بعروضها.

- الإفصاح تفصيلاً عن المعلومات المتعلقة بمنح العقود للمقاولين والمتعاقدين الثانويين، بما في ذلك شروط العقد وأي تعديل يستجد في مشاريع التعاقد الثانوي والترتيبات الناشئة عنه، وذلك وفقاً لما تلزمه المبادئ العالمية للتعاقد المفتوح.

- الإفصاح عن القواعد والمعايير الناظمة لمنح العقود، ومعايير التأهيل المُسبق واختيار المؤهلين.

- الإفصاح عن شروط تقديم الطلبات ومعايير اختيار الفائزين بالعقود.

- إفصاح المجال أمام جميع المزودين المؤهلين الذين يستوفون الشروط المطلوبة للمشاركة في تقديم العروض.

- الإفصاح عن قائمة مقدمي الطلبات أو مقدمي العروض، وأسماء المالكين والمنتفعين وجنسياتهم وبلد إقامتهم، وأسماء الأشخاص البارزين سياسياً الذين لديهم مصالح مباشرة أو غير مباشرة، إن وجدوا.

- إقصاء الشركات المتقدّمة في حال كان للأشخاص البارزين سياسياً مصالح مباشرة أو غير مباشرة فيها.

- الإفصاح عن مضمون العقود الممنوحة للمقاولين والمتعاقدين الثانويين، وعن أسباب منحهم للعقد، وأسباب استبعاد غيرهم من مقدمي العروض.

- إنشاء آلية لمراقبة التزام أصحاب الحقوق بموجب المعاملة التفضيلية للبنانيين لدى اختيار المتعاقدين الثانويين.
- وضع آلية وجهة مشرفة للبت بموضوع وجود تعارض المصالح، ولفض النزاعات التي قد تنشأ بين أصحاب الحقوق ومقدمي العطاءات الذين أقصوا عن العقد.

ثانياً: مدى إلتزام الجهات المعنية بمضمون التوصيات:

صدرت هذه الدراسة قبل عدة أشهر من توقيع وزير الطاقة والمياه، بتكليف من مجلس الوزراء، بتاريخ ٢٩/١/٢٠١٨ على إتفاقيتي الاستكشاف والإنتاج لتلزيم الرقعتين (٤ و ٩) إلى ائتلاف شركات (توتال - إني - نوفاتيك) وتعيين شركة "Total SA" كمشغل فيها.

وقد نصت اتفاقية الاستكشاف والإنتاج على وجوب لجوء أصحاب الحقوق إلى إجراء التوريد على أساس مناقصات تنافسية، إلا إذا كان العقد أو مجموع العقود المترابطة الممنوحة لا تتعدى قيمته الاجمالية أكثر من خمسين ألف دولار أمريكي (\$٥٠,٠٠٠). وذلك مع وجوب منح معاملة تفضيلية للبضائع والخدمات اللبنانية ضمن شروط وحدود معقولة. كما أوجب اعتماد نفس المعاملة التفضيلية للشركات اللبنانية، أو الشركات التي تكون بأكثريتها مملوكة من أشخاص لبنانيين، عند اختيار المقاولين لتقديم خدمات متعلقة بالأنشطة البترولية، وذلك ضمن شروط ومعايير محدّدة. ويمكن القول بأن شرط المناقصات التنافسية لعمليات التوريد يعدّ بحدّ ذاته أمراً مهماً ويؤمن الشفافية بمقدار كبير. لكنه لا يلغي احتمالات الفساد والمحاباة لموردين محدّدين، خاصةً أن الاتفاقية في المادة (٢٧) منها أوجبت الحصول على موافقة الوزير المُسبقة على أي عقد، بناءً لتوصية الهيئة، وذلك في حال كان أي صاحب حق أو شركة مرتبطة به طرفاً في العقد (عدا المشغل بصفته هذه)، أو إذا كان مجموع التكاليف القابلة للاسترداد التي سيتم تكبّدها بموجب العقد تتجاوز عشرين مليون دولار أمريكي أو كانت تتجاوز عشرة ملايين دولار أمريكي في سنة تقويمية واحدة. على أن يتضمن طلب الحصول على الموافقة المقدم للوزير معلومات عن قيمة العقد وإسم المقاول ونسخة عن العقد أو وصفاً مفصلاً لأهم أحكامه، ويكون للوزير مهلة شهر للجواب على الطلب وإلا عدّ الطلب موافقاً عليه.

من هنا يمكن القول أن شرط الحصول على موافقة الوزير على عقود التوريد، قد يجعل من الشركات البترولية ملزمةً بحماية شركات معينة تجد أن الوزير أو الهيئة يفضلونهم على سواهم. وذلك تجنباً لخطر المخامرة برفض الموافقة على العقد.

كما تجدر الإشارة إلى أن الاتفاقية أحالت أيضاً على النصوص القانونية والتنظيمية المرعية الإجراء في قطاع البترول، وبالتالي سوف نتطرق إلى التوصيات التي تضمنتها دراسة (LOGI) للتدقيق في مدى شمولها في اتفاقية الاستكشاف والإنتاج وفي باقي النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في قطاع البترول.

ومراجعة نصوص الاتفاقية، لا سيما تلك المتعلقة بالتعاقد الثانوي، يمكن ملاحظة أن معظم التوصيات الواردة في الدراسة لم يتم الأخذ بها، وفق ما هو مبين أدناه:

١. الافصاح المبكر من قبل أصحاب الحقوق، بمن فيهم المشغل، عن مشاريع التعاقد الثانوي المرتقبة: خلت المادة (٢٧) من اتفاقية الاستكشاف والإنتاج من أي نص يتعلق بالافصاح المبكر عن مشاريع التعاقد المرتقبة، التي ينوي أصحاب الحقوق والشركة المشغلة طرحها للمناقصة أو التعاقد بشأنها. فيما اكتفى مرسوم الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية^{١٤} في المادة (١٥٧) منه بالإشارة إلى وجوب منح مهلة معقولة لإعداد العرض وأن لا تكون المواصفات ومهلة تقديم العروض وشروط التسليم معقدة كي لا يتم استثناء مزودين منافسين على نحو غير مناسب. ويتضح من النص أنه غير كافٍ ويترك المجال للاستنسابية في النشر والافصاح، ما يجعل الهدف منه، وهو تكافؤ الفرص بالنسبة للمقاولين والمتعاقدين الثانويين، غير متحقق.

كما تطرقت المادة (١٣) من قانون دعم الشفافية في قطاع البترول بعنوان "الاستخدام" بشكلٍ عرضي للموضوع فذكرت في الفقرة الثانية منها أنه "على الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة اتباع إجراءات شفافة للاستخدام تضمن تكافؤ الفرص بالنسبة إلى الاختصاصيين المؤهلين للعمل مع هذه الشركات في الأنشطة البترولية..." وتعتبر من الإجراءات الشفافة للاستخدام التي يقتضي على الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة القيام بها: الإعلان عن مراكز العمل المطلوب ملؤها لدى أصحاب الحقوق على مواقع إلكترونية منها الموقع الإلكتروني للهيئة، واتباع إجراءات واضحة للتقدم من قبل المؤهلين المرشحين لمراكز العمل المطلوب ملؤها، وسهولة الوصول إلى المعلومات، وسهولة تقديم طلبات الترشح إلى مراكز العمل هذه سواء كان بصورة مباشرة أم إلكترونياً.

٢. الافصاح تفصيلاً عن المعلومات المتعلقة بمنح العقود للمقاولين والمتعاقدين الثانويين، بما في ذلك شروط العقد وأي تعديل يستجد في مشاريع التعاقد الثانوي والترتيبات الناشئة عنه. فضلاً عن الافصاح عن القواعد والمعايير الناظمة لمنح العقود، ومعايير التأهيل المسبق واختيار المؤهلين، وشروط تقديم الطلبات ومعايير اختيار الفائزين بالعقود: لم تأت الاتفاقية على أي ذكر لهذه المسألة، والأمر نفسه بالنسبة لقانون الموارد البترولية في المياه البحرية. فيما يشير مرسوم الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية في المادة (١٥٧) منه إلى وجوب توفير المعلومات المتعلقة بمنح عقد تزويد رئيسي من قبل المشغل أو صاحب الحق، على أن تتضمن هذه المعلومات المقومات الأساسية التي تبرز اختيار المزود، من دون الإشارة إلى أسباب استبعاد سواه. كما أن موجب الافصاح والنشر غير مؤمنين. بالمقابل يوجب المرسوم توزيع دعوات التأهيل لتقديم وإرسال العروض إلى عدد معقول من المزودين الذي يعتبرون أو يتوقع أن يكونوا قادرين من حيث النوعية والمؤهلات والخبرات على تسليم السلع أو أداء الخدمة المطلوبة. وهنا يُثار موضوع سبب السماح بانتقاء عدد (معقول) من المزودين بدل اعتماد طريقة الشراء المفتوح.

أما قانون دعم الشفافية في قطاع البترول فلم يتطرق بدوره لإلزام أصحاب الحقوق والشركة المشغلة بالافصاح عن المعلومات المتعلقة بالعقود ومعايير التأهيل المسبق واختيار المؤهلين ومن ثم معايير منح هذه العقود. كما أغفلت الاتفاقية وقانون دعم الشفافية فرض موجب الافصاح عن مضمون العقود الممنوحة للمقاولين والمتعاقدين الثانويين، وعن أسباب منحهم للعقد، وأسباب استبعاد غيرهم من مقدمي العروض.

٣. إفساح المجال أمام جميع المزودين المؤهلين الذين يستوفون الشروط المطلوبة بالمشاركة في تقديم العروض: لم يرد في نص الاتفاقية أو في قانون الموارد البترولية في المياه البحرية ومرسوم الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية أي إشارة لوجوب التزام أصحاب الحقوق، بمن فيهم الشركة المشغلة، بقبول مشاركة جميع المزودين المستوفين للشروط المطلوبة في تقديم العروض. وأغفل قانون دعم الشفافية في قطاع البترول الإشارة إلى هذه المسألة على الرغم من الأهمية الكبيرة لمثل هذا الالتزام كونه يؤمن بشكل واضح وصريح مبدأ تكافؤ الفرص بين جميع المزودين المؤهلين ويضمن منافستهم في الحصول على العقود المطروحة للتزيم.

٤. الإفصاح عن قائمة مقدمي الطلبات أو مقدمي العروض، وأسماء المالكين والمنتفعين وجنسياتهم وبلد إقامتهم، وأسماء الأشخاص البارزين سياسياً الذين لديهم مصالح مباشرة أو غير مباشرة، إن وجدوا: لا تلزم الاتفاقية أصحاب الحقوق والمشغل بالإفصاح عن مقدمي الطلبات والعروض أو أي معلومات عنهم، كما أغفل قانون الموارد البترولية في المياه البحرية وقانون دعم الشفافية في قطاع البترول هذه الناحية. فيما أشار مرسوم الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية إلى وجوب تقديم نسخة عن قائمة العارضين المؤهلين إلى هيئة إدارة قطاع البترول لأخذ العلم، وكذلك إبلاغها بالقرار الذي يتم بموجبه منح عقود تزويد رئيسية. كما أشير إلى وجوب تلقي المزودون المحتملون مواصفات الدعوة نفسها سواء كانوا مدعويين تحديداً لتقديم العرض أم لا، من دون موجبي النشر والإفصاح.

٥. إقصاء الشركات المتقدمة في حال كان للأشخاص البارزين سياسياً مصالح مباشرة أو غير مباشرة فيها: لم تطرق الاتفاقية وباقي النصوص القانونية والتنظيمية إلى موضوع إقصاء الشركات المتقدمة بعروض للحصول على عقود المقاولات وعقود توريد السلع والخدمات التي يحتاجها أصحاب الحقوق البترولية بما فيها الشركة المشغلة لتنفيذ الأنشطة البترولية. أما قانون دعم الشفافية في عقود البترول، فقد أفرد عدة مواد تمنع على الأشخاص والجهات الذين يتولون مناصب سياسية عامة أو وظائف عليا في البلاد، أكانوا رؤساء أو وزراء أو نواب أو قضاة وأمنيين أو موظفين كبار ودبلوماسيين أو سياسيين وسواهم، من الاستثمار بصورة مباشرة أو غير مباشرة وبأي شكل من الأشكال، في الأنشطة البترولية بما فيها أنشطة المقاولين الثانويين والمتعاقدين الثانويين المتعاقدين مع الشركات صاحبة الحقوق البترولية، مشغلين أو غير مشغلين، أكان ذلك عن طريق تملك الأسهم أو غير ذلك من الطرق والأشكال. كما فرض القانون نفسه بأن يمتد هذا المنع ليشمل زوج وأصول وفروع أولئك الأشخاص حتى الدرجة الأولى. وفرض القانون عقوبات على هؤلاء في حال قيامهم بأي من هذه الأفعال.

إلا أنه بالرغم من هذه الأحكام، لم يتطرق القانون إلى الخطوات الواجب على الشركات البترولية إتباعها في حال تبين لها وجود أشخاص بارزين في عداد الشركات المتقدمة للحصول على عقود مقاولات وتوريد سلع وبضائع، ما يشكل ثغرة أساسية يجب معالجتها.

٦. إنشاء آلية لمراقبة التزام أصحاب الحقوق بموجب المعاملة التفضيلية للبنانيين لدى اختيار المتعاقدين الثانويين: لم تأت الاتفاقية والقوانين المرعية الإجراء في قطاع البترول على أي ذكر لموضوع إنشاء مثل هذه الآلية التي تهدف إلى مراقبة إلتزام أصحاب الحقوق بموجب المعاملة التفضيلية للبنانيين لدى اختيار المقاولين والمتعاقدين الثانويين. وهو ما يطرح السؤال عن الجهة المولجة بإجراء هذا النوع من الرقابة، والمعايير التي يجب إتباعها لتحقيق هذه الغاية. خاصة وأن نص الاتفاقية في هذا المجال قد أتى عاماً ولم يتضمن آليات تنفيذية لتطبيقه.

٧. وضع آلية وجهة مشرفة للبتّ بموضوع وجود تعارض المصالح، ولفض النزاعات التي قد تنشأ بين أصحاب الحقوق ومقدمي العطاءات الذين أقصوا عن العقد: لم تطرق الاتفاقية والقوانين المطبّقة في قطاع البترول بأي شكل من الأشكال لمضمون هذه التوصية، بالرغم من أهمية وضع آلية للبتّ بموضوع تضارب المصالح، وتحديد الجهة المختصة بفضّ النزاعات التي قد تنشأ بين أصحاب الحقوق ومقدمي العطاءات الذين تمّ إقصاءهم عن العقود. وهذا الأمر يستدعي برأينا إصدار مرسوم تطبيقي لقانون دعم الشفافية في قطاع البترول بما يؤمن تحقيق الشفافية المطلقة وتكافؤ الفرص بين جميع العارضين المتقدمين لنيل عقود توريد. كما أن من شأن وضع هذه الآلية التسهيل على الشركات البترولية الالتزام بأحكام قانون دعم الشفافية في قطاع البترول لجهة منع الأشخاص البارزين من المشاركة في الأنشطة البترولية بما فيها عقود المقاولات وعقود التوريد الثانوية.



٦- الاستنتاجات والتوصيات

إن الإدارة المثلى لقطاع البترول تقتضي حوكمة جميع مراحلها، ومن بينها مرحلة منح عقود تليزيم الأشغال والعقود الثانوية من عقود المقاولات وتوريد السلع والخدمات. وقد تناولت هذه الدراسة مراحل التليزيم في دورة التراخيص الأولى وعقد الاستكشاف والإنتاج الموقَّع مع ائتلاف الشركات الثلاث (توتال - إيني - نوفاتيك) على الرقعة (٤)، كما تناولت موضوع التعاقد الثانوي في مجال الأنشطة البترولية بإعتباره جزء مكمّل لعمليات الإستكشاف والإنتاج.

وقد خلصت الدراسة إلى الإستنتاجات التالية:

١. تركيز القوانين والمراسيم على إعطاء الأفضلية للمكوّن المحلي اللبناني في سائر مراحل الأنشطة البترولية، وإغفالها للأطر والآليات التي تضمن وتراقب عملية التحقّق.
٢. وجود مخالفات للنصوص القانونية خلال مرحلة تليزيم عقد الاستكشاف والإنتاج، نظراً لغياب التنافسية الناجم عن تقديم عرض واحد للتنقيب والاستكشاف في الرقعة (٤) و (٩).
٣. خروج بعض أحكام اتفاقية الإستكشاف والإنتاج عن النصوص القانونية والتنظيمية الراعية لقطاع البترول.
٤. اعتماد المناقصة كوسيلة لمنح عقود المقاولات والتوريد لغايات الأنشطة البترولية.
٥. تضمين إتفاقية الاستكشاف والإنتاج الموقَّعة مادة وحيدة ترعى التعاقد الثانوي، استعادت ما ورد في النصوص القانونية والتنظيمية، لجهة إعطاء الأفضلية للمكوّن المحلي خلال عملية تليزيم عقود المقاولات وعقود التوريد. كما منحت الوزير صلاحية الموافقة على قسم كبير من هذه العقود تبعاً لحجمها.
٦. إغفال القوانين والمراسيم لموجب الإفصاح والنشر لكل المعلومات المتعلقة بالعقود المنوي تليزيمها، وشروط التأهيل وآلية تليزيم هذه العقود، وموجب الإفصاح عن الجهات والشركات الفائزة فيها، وأسباب استبعاد آخرين عن المناقصة.
٧. غياب آليات المراقبة للتأكد من توفر الشفافية وتكافؤ الفرص خلال مرحلة التليزيم ومنح العقود.
٨. غياب آلية واضحة تضمن عدم تليزيم العقود لمقاولين وشركات تحظى بالرعاية، سواء عبر تملكها أو تملك حصص منها من جهات نافذة أو أقربائهم، أو عبر تدخّل هذه الجهات لمصلحة شركات محدّدة بشكل مباشر أو غير مباشر.

ومن خلال استعراض الدراسة كل ما ورد من ثغرات، يتبين أن تحصين وحوكمة موضوع التلزيم والتعاقدات الثانوي في الاتفاقيات التي يمكن توقيعها مستقبلاً على رقع أخرى، يوجب القيام بخطوات عدة؛ سواء على النطاق التشريعي والتنظيمي أو من خلال السعي لتعديل بعض نصوص نموذج إتفاقية الإستكشاف والإنتاج. وسوف نقسّم هذه التوصيات بحسب الجهات المولجة القيام بها:

توصيات على صعيد السياسة العامة:

أولاً: وضع سياسة نفطية شاملة واضحة المعالم وإقرارها من قبل الجهات المعنية، على أن تتطرق هذه السياسة إلى موضوع التعاقد الثانوي واتفاقيات التوريد، وتضع الأسس العامة الواجبة للإتباع في هذا الشأن^{١٥}.

١٥- كارول نخلة
وأكرم حسن، دليل
البرلمانيين في مجال
النفط والغاز، دراسة
أعدت بالتعاون مع
مؤسسة وستمنستر
للديمقراطية،
منشورات مجلس
النواب، ٢٠١٨، ص
١٢.

ثانياً: تعزيز تطبيق القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد وحق الوصول إلى المعلومات، وتأمين الآليات التنفيذية لها.

ثالثاً: تأمين النفاذ العام إلى المعلومات المتعلقة بالبترو، بما في ذلك ما يتعلق بالتعاقد الثانوي في كل مرحله، الأمر الذي سوف ينعكس إيجاباً على شفافية القطاع.

رابعاً: إيجاد آلية للمراقبة الشاملة في كل مرحلة من مراحل التلزيم والتنقيب والإنتاج.

خامساً: تعزيز آلية الإفصاح عن المعلومات المفصلة المتعلقة بأنشطة الاستكشاف وبيانات الاستكشاف، وما يتعلّق بالاستطلاع والحفر الاستكشافي، والمعلومات المتعلقة بنتائج الاستكشاف وتقويم الآبار وتحديثها وفق ما تتطلبه القوانين في القطاع البترولي.

سادساً: انضمام لبنان إلى مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية وإلى شراكة الحكومات المفتوحة، بما يؤمن مستوى أعلى من الشفافية في القطاع لا سيما في ما يتعلق بالتعاقد الثانوي.

توصيات على صعيد التشريعات والنصوص التنظيمية:

أولاً: إصدار مرسوم التعاقد الثانوي المنصوص عنه في المادة ٧٢ من قانون الموارد البترولية في المياه البحرية. على أن يحدّد المرسوم كيفية اختيار المقاولين الثانويين والمتعاقدين الثانويين الذين يتم التعاقد معهم لتوريد سلع وخدمات تحتاجها الأنشطة البترولية، وموجبات أصحاب الحقوق فيما يتعلق بالتصريح عن العقود الثانوية^{١٦}.

١٦- يصدر المرسوم في
مجلس الوزراء بناءً
على اقتراح الوزير
المستند إلى رأي
الهيئة.

ثانياً: إصدار المرسوم الذي يحدّد النظام والأحكام المتعلقة بالسجل البترولي، المنصوص عنه في المادة ٥٢ من قانون الموارد البترولية في المياه البحرية.

ثالثاً: إصدار المرسوم المتعلق بالرهن والقواعد والإجراءات المتعلقة به سواء لجهة رهن الحصص في الحق البترولي أو المنشآت.

رابعاً: إصدار المراسيم التطبيقية لقانون دعم الشفافية في قطاع البترول، بما يحدّد الآلية التنفيذية للموجبات التي فرضها القانون المذكور على الجهات المعنية كافة، لا سيما موجبات النشر والإفصاح، بدءاً من وزارتي الطاقة والمالية مروراً بهيئة إدارة قطاع البترول وصولاً إلى أصحاب الحقوق من الشركات البترولية بما فيهم الشركة المشغّلة. فضلاً عن تحديد المعلومات التي تعتبر سرية وبالتالي يُعفى الجهات المعنية من نشرها والافصاح عنها.

١٧- تعتبر الصناعات الاستخراجية من القطاعات المعقّدة والمتشعبة، وبالتالي فإن حجم المعلومات المتعلقة بها متنوع وضخم. من هنا تبرز ضرورة توفر المعلومات المتعلقة بالقطاع بآليات ثابتة وشفافة، بما يؤمن وصول العامة بشكل منظم وسهل إليها.

خامساً: إزالة التعارض بين النصوص التشريعية والتنظيمية المقرّرة في القطاع البترولي والنصوص الواردة في نموذج إتفاقية الإستكشاف والإنتاج.

سادساً: توضيح آلية لإلزام أصحاب الحقوق والشركة المشغّلة بالمعايير المرتبطة بالتوظيف المحلي الواردة في عقد التلزيم. وذلك عبر تعديل نص الاتفاقية أو إصدار مرسوم أو قرار تطبيقي، استناداً إلى دراسة تركز على سياسة واستراتيجية شاملة.

توصيات على صعيد هيئة إدارة قطاع البترول:

أولاً: وضع خطة عمل لمتابعة موضوع التعاقد الثانوي تركز إلى مبادئ أساسية ثلاث هي؛ الشفافية، رفع التقارير إلى الجمهور، والمشاركة العامة والمساءلة.

١٨- يراجع دليل تعزيز الشفافية في الصناعات الاستخراجية، إعداد لبيب شائف محمد اسماعيل، ٢٠١٥.

ثانياً: تصنيف المعلومات المتعلقة بالأنشطة البترولية وتبويبها وإتاحتها عبر النشر الإلكتروني و/ أو الورقي^{١٧}، ونشر التوصيات والدراسات وتقارير الشفافية المتعلقة بالصناعات الاستخراجية على الموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة.

ثالثاً: وضع آلية تنفيذية لاستيعاب ومتابعة نتائج التقارير والدراسات والتوصيات المقترحة ودراساتها وإبداء الرأي والتعليق عليها^{١٨}.



٧- السير الذاتية:

الأستاذة خديجة حكيم: حائزة على الماجستير في القانون الدولي العام ودراسات عليا في العلاقات الدبلوماسية والسياسية وتعمل حاليًا على السنة النهائية لإتمام رسالة دكتوراه في موضوع العقود النفطية موضوعها "النظام القانوني الدولي للموارد البترولية- لبنان حالة الدراسة". مستشارة قانونية في مجال العقود لأكثر من ١٧ سنة باللغتين العربية والإنجليزية بين لبنان والخليج العربي، وباحثة قانونية في مجال النفط والغاز ولها مقالات وأبحاث منشورة في مجال ترسيم الحدود البحرية اللبنانية.

الأستاذ أكرم حسن: حائز على الماجستير في القانون الدولي حول موضوع الحدود البحرية اللبنانية ويعمل على تحضير رسالة دكتوراه حول الحلول القانونية للنزاعات على المجاري المائية المشتركة، أمين سرّ للجنة الطاقة النيابية منذ عقد ونيّف واكب خلال عمله المسار الذي سلكته التشريعات والمراسيم التنظيمية والقرارات المتعلقة بقطاع النفط والغاز (بالتعاون مع د. كارول نخلة) ودراسة حول دور البلديات في مجال النفط والغاز (بالتعاون مع د. كارول نخلة والأستاذة تريزا كرم).



٧- المراجع

- القانون رقم ١٣٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٨/٢٤ "قانون الموارد البترولية في المياه البحرية".
 - القانون رقم ٨٤ الصادر بتاريخ ٢٠١٨/١٠/١٠ "قانون دعم الشفافية في قطاع البترول".
 - القانون رقم ٢٨ الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ "قانون الحق في الوصول إلى المعلومات".
 - المرسوم رقم ١٠٢٨٩ الصادر بتاريخ ٢٠١٣/٤/٣٠ "مرسوم الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية" تطبيقاً للقانون رقم ١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٨/٢٤ (الموارد البترولية في المياه البحرية).
 - المرسوم رقم ٢٠١٣/٩٨٨٢ المتعلق بتأهيل الشركات مسبقاً للاشتراك في دورات تراخيص الأنشطة البترولية بموجب المرسوم ٤٩١٨ تاريخ ٢٠١٩/٠٥/٣١.
 - المرسوم رقم ٢٠١٤/٤٩١٨ تم تعديل بعض مواد وملحقي المرسوم رقم ٤٣ تاريخ ٢٠١٧/٠١/١٩ دفتر الشروط الخاص بدورات التراخيص في المياه البحرية ونموذج اتفاقية الاستكشاف والإنتاج.
 - اتفاقية الاستكشاف والإنتاج للأنشطة البترولية في الرقعة ٤ الموقعه بين الجمهورية اللبنانية وائتلاف شركات (توتال - إيني - نوفاتيك).
 - تعزيز الشفافية في التعاقد الثانوي في قطاع البترول في لبنان، دراسة صادرة عن المبادرة اللبنانية للنفط والغاز (LOGI) بتاريخ ٢٦ أيلول ٢٠١٨.
- <https://logi-lebanon.org/KeyIssue/reinforcing-transparency-in-subcontracting-lebanese-oil-gas-sector>
Arabic-٢٠١٨-
- كارول نخلة وأكرم حسن، دليل البرلمانيين في مجال النفط والغاز، دراسة أعدت بالتعاون مع مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، منشورات مجلس النواب، ٢٠١٨.
 - أكرم حسن وآخرون، التوصيات السياسية المتعلقة بدور السلطات المحلية في لبنان في قطاع النفط والغاز، منشورات مؤسسة مبادرة المساحة المشتركة، ٢٠١٨.
 - دليل تعزيز الشفافية في الصناعات الاستخراجية، إعداد لبيب شائف محمد اسماعيل، ٢٠١٥.





بناء شبكة عالمية من الخبراء
لمساعدة لبنان على الاستفادة من
إمكاناته في ثروة النفط والغاز.

تعرف على المزيد حول LOGI

www.LOGI-Lebanon.org

FOLLOW US



Logilebanon

تكليف من:

المبادرة اللبنانية للنفط والغاز (LOGI)

بدعم من:

Friedrich Ebert Stiftung (FES)

**FRIEDRICH
EBERT****STIFTUNG**

كتابة وبحث:

الأستاذة خديجة حكيم
الأستاذ أكرم حسن

التاريخ:

١٣ كانون الثاني ٢٠٢٣