

The author is very grateful to Sami Atallah and LCPS for their support and to Patrick Heller from NRGI, Prof. Paul Stevens from Chatham House, Mona Sukkarieh from MESTRATE, whose insight and expertise greatly improved the research, although they may not agree with all of the interpretations/conclusions of this paper. This research was supported by IDRC.

Establishing a National Oil Company in Lebanon

Valérie Marcel

About the author

Valérie Marcel, PhD, is an associate fellow at Chatham House and has extensive experience in the field of oil and gas and international relations. As an expert on national oil companies, petroleum sector governance, and emerging oil and gas producers, she led energy research at Chatham House from 2002 to 2007 and authored the book *Oil Titans: National Oil Companies in the Middle East* as well as the recent paper 'The Cost of an Emerging National Oil Company'. Dr. Marcel also advises governments on energy sector governance, as a member of KPMG's Global National Oil Companies (NOC) team. She previously taught international relations at Sciences Po Paris (Institut d'études politiques de Paris) and the University of Cairo.

Executive Summary

This policy brief reviews possible roles for a national oil company (NOC) in Lebanon and their appropriateness at various stages of development. Specifically, it addresses the optimal timing for creating an NOC; the role it can effectively play in the pre-licensing, exploration, development, and production phases; and what governance frameworks can keep an NOC in check. The brief concludes that the establishment of an NOC presents real governance risks. While various processes and rules can mitigate these risks, such measures depend on strong political leadership. Without them, it will be difficult to hold the process to a higher standard.

Introduction

Most emerging oil and gas producer countries eventually face the question of whether to create a national oil company (NOC). For some, the need arises when the sector is well established, but for others the question emerges before discoveries are made. There is no universally optimal time for the establishment of an NOC. Rather, the balance between risk and reward for the state evolves over time, with financial risks to sovereign funds declining as a resource base becomes larger and as petroleum sector skills grow. With a more firmly established petroleum sector, there are greater financial and human resources to commit to operations. But as this brief will show, there are also governance risks to consider when establishing an NOC. Whether these types of risks

... there are governance risks to consider when establishing an NOC. Whether these types of risks grow or decline over time depends on the strength of institutions and quality of political governance

grow or decline over time depends on the strength of institutions and quality of political governance.

In addition to the issue of timing the establishment of an NOC, there is also the question of what role it will

play. Before engaging in the creation of an NOC, it is critical to have a clear answer to the question, 'Why have an NOC?' The government should consider what NOC role would be most useful, realistic, and affordable. It should also anticipate how that role would complement or hinder what other state institutions and private sector companies are doing (or planning to do).

This policy brief does not recommend a specific NOC model, nor does it advise for or against the creation of an NOC in Lebanon. Rather, it narrows down the options for NOC roles appropriate in the early stages of development of a resource. Societies and governments must examine what roles an NOC could usefully and effectively play in their country. Ultimately, if sufficient benefit to Lebanon cannot be established, the idea of creating an NOC should

Ultimately, if sufficient benefit to Lebanon cannot be established, the idea of creating an NOC should be questioned

be questioned.

For the sake of discussion, this brief presumes that petroleum discoveries will be

made and production will commence now that exploration and production agreements have been signed. In reality, the political and market backdrops may not be favorable to the rapid development of the country's resource base. The absence of leadership and political paralysis stalled the licensing round for three years. Michel Aoun was elected president of Lebanon in October 2016, ending more than two years of deadlock relating to the presidential vacuum. Despite this, recent elections resulted in most MPs who served in

the previous parliament retaining their seats while the government formation process has stalled in the aftermath of the national poll, raising questions about whether the political leadership is strong enough to provide needed direction for the oil and gas sector to reach its potential. Meanwhile, oil prices have fallen to a lower, new norm, bringing many exploration efforts to a halt—especially in areas presenting higher political and/or geological risk. Of course, there is never an assurance of discoveries. Exploration is a very high-risk enterprise and discoveries in a neighbor’s acreage offer no guarantees in other countries. It is important to recognize the possibility of the petroleum sector hitting a dead end or advancing at a glacial pace—especially when dedicating resources to the creation of new institutions for the petroleum sector.

Possible roles for a Lebanese NOC

Indeed, when there are scarce financial or human resources, strategic decisions must be made. As will be shown, the risks and rewards associated with each role change substantially over these phases, which makes a sequenced approach, involving incremental changes as the geological situation evolves and as capacity grows, very useful.

Beginning with the pre-licensing and exploration phases, the creation of an NOC in Lebanon is not warranted.

An NOC would have little to do and the Lebanese Petroleum Administration (LPA) has proven capable in oversight of the sector. The governance of the sector would not benefit from the introduction of a new organization.

Beginning with the pre-licensing and exploration phases, the creation of an NOC in Lebanon is not warranted. An NOC would have little to do and the Lebanese Petroleum Administration (LPA) has proven very capable in oversight of the sector

Moreover, existing legislation does not sanction its establishment since the Offshore Petroleum Resource Law states that an NOC could be considered ‘when necessary and after promising commercial opportunities have been verified.’

Following commercial discoveries, an NOC could be legally established and mandated with an upstream role.

It could manage or hold minority stakes on behalf of the government, provided a provision is made

... a new NOC would not have the required skills to review operators’ technical decisions and audit costs

at the licensing stage for back-in state participation. However, there are risks (and some benefits) tied to an NOC with an upstream focus in the development phase (the one to five years during which the oil companies determine how they can commercially produce oil and/or gas they have discovered).

For one, a new NOC would not have the required skills to review operators’ technical decisions and audit costs. It would therefore be risky to task such

an NOC with managing state equity interests in licenses (modeling the Norwegian NOC, Petoro, or a concessionaire-NOC). It should therefore have limited (or no) oversight responsibilities over operations.

If an NOC is created with a more commercial upstream mandate, it would not have an oversight role in the sector, but would act as any commercial oil company in Lebanon with the comparative advantage of a carried equity stake in some (or all) licenses. Here again, it would not have established skills and its technical contribution to operations would be limited. But limited skills do not bring additional risks to the state, provided these operators are carefully monitored by the LPA. However, one area of concern is finance. If the NOC's share of the development costs is not carried to production, it will be a challenge to raise the necessary finances. Consequently, such an NOC will need to provide financial markets with a robust strategy and sound financials.

That said, there is some value in the creation of an upstream NOC at the development stage, namely, that it will have years to build its skills before production starts and can learn with foreign oil company operators how to manage a complex project.

Another option during the development phase would be to create an NOC to take on a downstream role, in view of facilitating the creation of domestic markets and infrastructure to bring offshore gas to shore. This role could be beneficial to Lebanon, which relies heavily on energy imports to meet domestic demand. But it also presents significant risks if an NOC is not guided

The main risk of establishing a company is that it would become a bloated state-owned enterprise, doing favors for the ruling elite and providing no benefit to the country

by a clear government strategy for economic development and industrialization and if transfer prices are not market based (as cheap energy inputs would benefit some companies

and not others and would be a disincentive for foreign oil company investors). The state should also consider that the private sector is dynamic and capable in Lebanon and investments in infrastructure to gather and process gas from offshore facilities could be made by local private companies and supported by an enabling environment for investment (e.g., fiscal incentives, clear policy and pricing signals, early information on the petroleum project's expected supply).

The main risk of establishing a company is that it would become a bloated state-owned enterprise, doing favors for the ruling elite and providing no benefit to the country. This would come at the expense of the state budget because an NOC is unlikely to make a profit from its downstream business and is certain not to make a profit from its upstream role before production begins. The creation of a modest NOC at the development phase should therefore only be considered if it can be designed to stay lean and focused,

if financial controls are put in place to mitigate the risk of it developing into a vehicle for patronage, and if the state's back-in participation can be negotiated at favorable terms to Lebanon.

At the production phase, an NOC could be established to take on any of the above roles, as well as marketing the state's share of oil or gas and maximizing 'in-country value'. An NOC could rely on a share of petroleum revenues for its expenditure, which means it would not have to be a burden on the state budget. But it would be reducing the 'state take' (share of revenues from production going to treasury) and the government should consider carefully what NOC role is beneficial to the country in relation to other state goals. The ambition or scope of an NOC's mandate would also have to be guided by the size of the resource base and the capacity of the state to hold an NOC to account. In early production, many countries have let unrealistic expectations of oil revenue flows shape their decisions about NOCs' future roles. With greater revenues, NOCs grow in capacity and states must build their own capacity to hold them to account.

NOC Governance

In all cases, particular care should be given to the governance framework for an NOC. A well governed national petroleum sector sets clear roles, responsibilities, and goals for institutions involved in the sector, enables each institution to perform its role, provides clear and transparent information, and has accountability processes that ensure each institution is held to account for its performance.

In Lebanon, roles are broadly clear at present, as the LPA is tasked with licensing and monitoring operators. The introduction of an NOC into the system would have to be carefully managed by giving the company a mandate that is clearly delineated to avoid functional overlap with the LPA and clear oversight processes. An NOC cannot be accountable without a clear mandate and oversight structure.

The introduction of an NOC into the system would have to be carefully managed by giving the company a mandate that is clearly delineated to avoid functional overlap with the LPA

Beyond the allocation of roles, there should be clear goals. From their comparative studies of fifteen NOCs, David Victor, David Hults, and Mark Thurber concluded that the goals a government sets for its NOC (explicitly or not) are 'the single most important explanatory of NOC performance.' NOCs whose government allow them to focus on their commercial oil and gas mandate perform better. The second key element in determining NOC performance is consistency in government-NOC interactions. Governments should provide consistent goals and direction for an NOC and present a unified system of

control for the sector, which reduces uncertainty and gives an NOC a longer planning scope.

The lack of political leadership has in the past left the sector paralyzed. Government instability is ranked as the most problematic factor for doing business in Lebanon. The country ranks in the seventh percentile globally

... an NOC would face particular challenges in terms of staffing decisions, which would likely impact its performance

for political stability. The introduction of an NOC without clear political direction would certainly lead to governance failures.

It may become the pet project of some powerful figures, promoting special interests, rather than the public good. For this reason, it is preferable to delay the establishment of an NOC until a higher threshold of political leadership and broad-based consensus can emerge to guide and control it.

Building Capacity and Ensuring Transparency and Accountability

Enablement is a key challenge for most emerging NOCs, as they lack funds to develop their skills. They need to build capacity and technical skills to take on more meaningful roles in the upstream, moving from passive, financial carried, minority equity holders to more active, commercial players with operations. Conversely, when access to funding is not sufficiently controlled, they spend too much on capacity-building.¹ It is therefore important to provide NOCs with a clear financial model that enables them to accomplish the mandate they are given and that incentivizes them to control costs.

Another common problem that prevents NOCs from carrying out the role assigned to them is interference in their operations and decision-making. Commercial decisions are frequently influenced by political interference.

The efficiency of the company's operations will also likely be affected by the practice of patronage and nepotism

In Lebanon, an NOC would face particular challenges in terms of staffing decisions, which would likely impact its performance. Lebanon's confessional system is based

on a formula allocating political and administrative positions to confessional communities. It should therefore be expected that the membership of the board of directors of an NOC would be determined through drawn out haggling between political parties, with the possible nomination of members who are not sufficiently qualified or independent from political masters. Only political leadership pushing for high standards of professionalism and independence

¹ NOCAL of Liberia for instance spent \$54,794 per employee per year on training in 2014.

at an NOC would prevent this outcome.

The efficiency of the company's operations will also likely be affected by the practice of patronage and nepotism. There is a high risk that political expectations that an NOC could be a cash cow (though it will, in fact, be a cost center for many years if created before production begins) will lead to demands on management to hire more nationals. Staffing decisions and (though it is often forgotten) salary determination should be made through a transparent meritocratic process. Professionalism, performance, and meritocracy are values that can be reinforced through corporate culture. The attitude of the state is key to enabling a strong, commercial corporate culture to take root.

Strong reporting, based on clear and independently audited accounts, is critical. In Lebanon, there is a capacity to keep accounts, but the practice has been patchy. National scores on the strength of auditing and reporting standards are moderately good (in the 54th percentile globally), but transparency of government policy-making scores very poorly (7th percentile) and corruption is one of the top factors inhibiting business. According to the World Bank's Governance Indicators, control of corruption suffered a sharp downturn from 2005 to 2006 and has stayed stubbornly low since then.² Recent moves to adopt the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) would bring higher standards of disclosure and transparency to Lebanon. These primarily targeted foreign oil company payments to the state, but now also require disclosure of NOC transfers to the treasury (and vice-versa) and NOC quasi-fiscal expenditures.

However, the EITI process does not shed light on the type of corruption that could thrive: Procurement. The risk of corruption in procurement grows once (if) Lebanon reaches the development and production stages. At those stages, an NOC's ambitions and commercial activities may grow, leading it to take on project management responsibilities as an operator of a field or a processing facility. In this role, procurement decisions would present opportunities for corruption and cronyism. Also, if exploration and production licenses are awarded to oil companies that are not listed in OECD-based stock exchanges, they will not fall under the same burden of legal responsibility regarding corrupt practices. They may be more amenable to paying bribes or to awarding procurement contracts on the basis of political connections. NOC interactions with those companies would present

Strong reporting, based on clear and independently audited accounts, is critical. In Lebanon, there is a capacity to keep accounts, but the practice has been patchy

Exposing corruption, in whichever form it takes, would be essential to mitigating or preventing corruption, but would be risky for a whistle blower

² <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

increased risks for corruption (similarly for the LPA).

Exposing corruption, in whichever form it takes, would be essential to mitigating or preventing corruption, but would be risky for a whistle blower. He or she must be legally protected from punitive measures by superiors (a whistle blower law can provide such protection) and the rights of whistle blowers must be protected by an independent judiciary. Lebanon ranks poorly in terms of judicial independence in the Global Competitiveness Index (117th rank out of 140 countries). Corporate culture in an NOC, supported by corporate messaging signaling a zero-tolerance policy regarding corruption and procedures for (anonymous) assessment and reporting, can provide some internal controls.

Plainly speaking, corruption can thrive when co-workers and clients are friends or owe each other favors. Patronage increases that tight-knit community in which it is difficult to challenge bad practice or crimes. Introducing processes for meritocratic hiring and promotion is recommended. But an NOC

The willingness and interest of oversight bodies to carry out their mission depends, once more, on signals given by the political leadership, but also on the professionalism of the agency

may also benefit from the introduction of outsiders. In order to benefit from an external perspective, Saudi Aramco has maintained a percentage of foreign staff in the company (14%). It

also has foreign members on their board of directors: A former chairman of Royal Dutch Shell and Anglo American plc, a former managing director of the World Bank and Chief Executive Officer of the International Finance Corporation, and a former chairman of BG Group plc and chairman and CEO of Schlumberger Ltd. These external voices provide a degree of benchmarking for the company vis-à-vis external corporate standards. They also limit group think and cronyism.

Accountability processes can only be effective when roles of all organizations involved in the petroleum sector are clear and when those responsible for oversight are capable enough to detect good and poor performance. It is therefore crucial, for the sake of accountability processes, that the state is capable and interested enough to audit a company for its financial and operational performance. The bodies responsible for auditing an NOC should have the skills necessary to do so, which includes a capacity to understand what the costs of an NOC should look like. The capacity to do so involves an understanding of petroleum sector activities and sufficient experience to compare NOC costs to other companies of similar size in the petroleum sector. The willingness and interest of oversight bodies to carry out their mission depends, once more, on signals given by the political leadership, but also on

the professionalism of the agency. Clear performance benchmarks can support the accountability processes; and the company leadership should be held accountable for meeting or failing to meet those benchmarks.

Lebanon could see improved governance standards with a partially listed NOC. A listing on an OECD stock exchange would be most appropriate, considering the small size of the Lebanese capital market, though some shares can be reserved for Lebanese citizens. Even a listing of a minority equity stake of the company can increase transparency across the company's accounts because it will require higher, external disclosure requirements and will add a layer of accountability by bringing in private shareholders. If some of the shares are offered to Lebanese citizens, the process may increase their sense of ownership of the company, and thus encourage them to hold the company to account. A more accountable NOC is a better managed NOC.

Conclusion and Recommendations

This policy brief reviewed possible roles for a new NOC in Lebanon and their appropriateness at various stages of development. It highlights an evolving balance of risk and reward concerning the establishment of an NOC, with potential benefits increasing in the production phase, for example, when an NOC could be called on to market the state's share of oil and gas. Potential rewards also increase when an NOC can draw on more technical capacity and experience to fill its ranks. Similarly, risks decline over time because the chances of a successful outcome of petroleum projects are greater in the production phase than in the development or exploration phases.

Perhaps most importantly, risks decline when the quality of political governance increases. The quality of governance and the relationship between a state and NOC are among the greatest (if not the greatest) determinants of a successful NOC. Today, the political-economy of Lebanon could enable patronage and cronyism to grow in an NOC. This could lead an NOC to make strategic decisions and contract suppliers for political rather than commercial gain and could hinder meritocratic hiring and promotion in the company, producing an ineffective company.

But this outcome is not a foregone conclusion. The LPA has notably managed to establish itself as a technically competent body, scoping out a degree of independence from political favors (in spite of its board members being nominated on the basis of confession by the Council of Ministers). It has sought to craft a professional organizational culture. Various processes and rules

The quality of governance and the relationship between a state and NOC are among the greatest (if not the greatest) determinants of a successful NOC

could also help an NOC establish itself as a commercial center of petroleum skills, but it is important to emphasize that the application of these good governance principles requires strong political support. Without a leadership committed to these principles, it will be difficult to drive a process to a higher standard.

**An NOC's role, its workforce,
and its budget can expand with the
size and maturity of the resource base
and also with the ability and will of
state institutions to hold it to account
for its performance**

An incremental approach to the establishment of an NOC is useful in an emerging producer country. An NOC's role, its workforce, and its budget can expand with the size and maturity of the

resource base and also with the ability and will of state institutions to hold it to account for its performance. A Lebanese NOC could therefore be established with a modest role and keep lean and focused once (if) the thresholds of commercial discoveries and strong political leadership are met. Over time, when production revenues allow it to access finance, its role can expand to respond to state priorities. This expansion in ambition will need to be guided by a strategic view of national development goals and met by growing state capacity to hold an NOC accountable.

LCPS

About the Policy Brief

A Policy Brief is a short piece regularly published by LCPS that analyzes key political, economic, and social issues and provides policy recommendations to a wide audience of decision makers and the public at large.

About LCPS

Founded in 1989, the Lebanese Center for Policy Studies is a Beirut-based independent, non-partisan think-tank whose mission is to produce and advocate policies that improve good governance in fields such as oil and gas, economic development, public finance, and decentralization.

Contact Information Lebanese Center for Policy Studies

Sadat Tower, Tenth floor
P.O.B 55-215, Leon Street,
Ras Beirut, Lebanon
T: + 961 1 799301
F: + 961 1 799302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org

إنشاء شركة نفط وطنيّة في لبنان

فاليري مارسيل

تعرب معدّة الملخص عن امتنانها الشديد لسامي عطاالله والمركز اللبناني للدراسات على دعمهما، ولباتريك هيلر من معهد حوكمة الموارد الطبيعيّة، والبروفسور بول ستيفنز من تشاتام هاوس، ومنى سكّريّة من MESP الذين حسّنوا هذا البحث كثيراً بإضفاء رؤيتهم وخبرتهم عليه، وإن لم يوافقوا على جميع التفسيرات/الاستنتاجات الواردة في هذا الملخص. أنجز هذا الملخص بدعم من مركز البحوث والتنمية الدولية-كندا.

ملخص تنفيذي

يستعرض هذا الملخص الأدوار المحتملة لشركة نفط وطنيّة في لبنان وتلاؤم هذه الأدوار مع مختلف مراحل تنمية القطاع. ويحدد على وجه الخصوص التوقيت الأمثل لإنشاء شركة نفط وطنيّة، والدور الذي يمكن للشركة الاضطلاع به بفاعليّة قبل منح التراخيص وخلال مراحل التنقيب والتطوير والإنتاج، إضافة إلى أطر الحوكمة التي ستشرف عليها. ويخلص إلى أن إنشاء شركة نفط وطنيّة يطرح مخاطر فعليّة تتصل بالحوكمة. وفي حين أن الإجراءات والقواعد المختلفة يمكن أن تحدّ من هذه المخاطر، فإنّ هذه التدابير تعتمد على وجود قيادة سياسيّة قويّة، ومن دونها، سيكون من الصعب الارتقاء بالمعايير في هذه العمليّة.

عن الكاتبة

فاليري مارسيل، زميلة مشاركة في تشاتام هاوس لديها خبرة واسعة في مجال النفط والغاز والعلاقات الدولية، بصفتها خبيرة في شركات النفط الوطنية، وحوكمة قطاع النفط، ومنتجي النفط والغاز الناشئين، أدارت مارسيل الأبحاث حول الطاقة في تشاتام هاوس ما بين عامي 2002 و2007 ووضعت كتاب 'عمالقة النفط: شركات النفط الوطنية في الشرق الأوسط'، وورقة حديثة تحت عنوان 'تكلفة شركة نفط وطنية ناشئة'، تقدم مارسيل أيضاً المشورة للحكومات حول إدارة قطاع الطاقة بصفتها عضو في فريق شركات النفط الوطنية العالمي التابع لكي بي أم جي (KPMG). كما وحاضرت سابقاً في مادة العلاقات الدولية في معهد العلوم السياسية في باريس (Sciences Po Paris) وفي جامعة القاهرة.

مقدمة

قد يواجه معظم البلدان الناشئة في إنتاج النفط والغاز السؤال المتصل بإنشاء شركة نفط وطنية أو عدم إنشائها. وتبرز الحاجة إلى هذه الشركة بالنسبة إلى بعض البلدان بعد أن يكون القطاع قد تأسس، في حين يُطرح السؤال في بلدان أخرى قبل الشروع بالتنقيب. وما من وقت مثالي متعارف عليه عالمياً لإنشاء شركة نفط وطنية، بل إن التوازن بين المخاطر والمنافع بالنسبة إلى الدولة يتغير مع الوقت، فتراجع المخاطر المالية المتصلة بالصناديق السيادية مع اتساع قاعدة الموارد وازدياد المهارات في قطاع البترول. ومع رسوخ موقع قطاع النفط، تزداد الموارد المالية والبشرية التي يمكن تخصيصها للتشغيل. وبحسب هذا الملخص، هناك مخاطر تتصل أيضاً بالحوكمة عند دراسة موضوع إنشاء شركة نفط وطنية. لكنّ ازدياد هذه المخاطر أو تراجعها مع الوقت يعتمد على متانة المؤسسات

ونوعية الحوكمة السياسية.

وبالإضافة إلى موضوع

توقيت إنشاء الشركة، تُطرح أيضاً

مسألة الدور الذي ستضطلع به

هذه الشركة. قبل الشروع في

إنشاء شركة نفط وطنية، من

هناك مخاطر تتصل بالحوكمة عند دراسة موضوع إنشاء شركة نفط وطنية. لكنّ ازدياد هذه المخاطر أو تراجعها مع الوقت يعتمد على متانة المؤسسات ونوعية الحوكمة السياسية

الأهمية بمكان الإجابة على السؤال التالي: 'ما الهدف من إنشاء شركة نفط

وطنية؟'. ينبغي على الحكومة أن تنظر في دور شركة النفط الوطنية الأكثر فائدة

واقعية والأقل تكلفة. كما ينبغي أن تتوقع كيف يمكن لهذا الدور أن يكمل أو يعوّق

ما تفعله مؤسسات الدولة الأخرى وشركات القطاع الخاص (أو تخطط للقيام به).

لا يطرح هذا الملخص أي توصية بخصوص أي نموذج محدد لشركة النفط

الوطنية، كما أنه لا يدعم أو يدحض فكرة إنشاء شركة نفط وطنية في لبنان، غير

أنه يحدد الخيارات المتصلة بأدوار الشركة التي تلائم المراحل الأولى من تطوير

الموارد. ولا بدّ للمجتمعات والحكومات أن تدرس عن كثب الأدوار التي يمكن

للشركة الاضطلاع بها على نحو مفيد وفعّال في البلد. ولكن إذا تعدّر إثبات

الفائدة الوافية المتأتية عن إنشاء الشركة، فلا بدّ من إعادة النظر في الموضوع.

ولأغراض النقاش، يفترض هذا الملخص أن الاكتشافات ستتم وسيبدأ الإنتاج

بعد منح تراخيص التنقيب في كانون الأول 2017. غير أنه يمكن للخلفية السياسية

وواقع السوق ألا يكونا في الحقيقة مؤاتيين لنمو سريع لقاعدة الموارد في

البلد. وقد أدّى غياب القيادة والشلل السياسي في السابق إلى المماطلة في دورة

التراخيص إلى حين انتخاب ميشال عون رئيساً للبنان في تشرين الأول 2016.

أسفرت الانتخابات الأخيرة عن احتفاظ معظم النواب الذين خدموا في البرلمان

السابق بمقاعدهم. لكن عملية تشكيل الحكومة توقفت في أعقاب الانتخابات،

مما أثار تساؤلات حول ما إذا كانت القيادة السياسية قوية بما يكفي لتوفير

التوجيه الذي يحتاج إليه قطاع النفط والغاز للوصول إلى إمكاناته. وفي الوقت

نفسه، فإن مستقبل أسعار النفط، التي انتعشت في عام 2017 بعد انخفاض

مطوّل، يبقى غامض. أصبحت العتبة التجارية لتطوير الاكتشافات أعلى الآن - لا سيما في المناطق التي تنطوي على مخاطر سياسية و/أو جيولوجية عالية. ما من اكتشافات مضمونة طبعاً، فالتنقيب عملية عالية المخاطر، كما أنّ الاكتشافات المحقّقة في منطقة مجاورة لا تكفل تحقيقها في بلدان أخرى. ولا بدّ من الإقرار بإمكانية وصول قطاع النفط إلى حائط مسدود أو مراوحته لمكانه، سيّما عند تخصيص الموارد لإنشاء مؤسّسات جديدة تُعنى بقطاع النفط.

الأدوار المحتملة لشركة نفط وطنية لبنانية

بالفعل، عندما تكون الموارد الماليّة أو البشريّة ضئيلة، لا بدّ من اتّخاذ القرارات الاستراتيجية. وكما سنبين فيما يلي، فإنّ المخاطر والمنافع المرتبطة بكلّ من الأدوار تتغيّر بشكل كبير على مرور المراحل، ما يضيفي فائدة كبيرة على النهج المتسلسل الذي ينطوي على تغييرات تصاعديّة تتبع تطوّر الوضع الجيولوجي ونموّ الطاقات. نبدأ بمرحلة ما قبل منح التراخيص التي لا يُعتبر إنشاء شركة نفط وطنية خلالها مبرراً في لبنان. فليس لشركة النفط الوطنيّة الكثير لتفعله في هذه المرحلة، كما أنّ هيئة إدارة قطاع البترول قد برهنت عن قدرتها الكبيرة في ممارسة الرقابة على

هذا القطاع. ولن يفيد إدخال مؤسسة جديدة لإدارة القطاع بشيء. إلى ذلك، فإنّ التشريع الحالي لا يشترط إنشاءها بما أنّ قانون الموارد النفطية في

إذا تعذّر إثبات الفائدة الوافية المتأتيّة عن إنشاء الشركة، فلا بدّ من إعادة النظر في الموضوع

المياه البحريّة اللبنانيّة ينصّ على أن يُنظر في إنشاء شركة نفط وطنية 'عند الاقتضاء، وبعد التأكّد من وجود فرص تجارية واعدة'.

بعد الاكتشافات التجاريّة، يمكن إنشاء شركة نفط وطنية وتفويضها بدور ما قبل الإنتاج وإدارة حصص أقلية بالنيابة عن الحكومة أو حيازتها، على أن يصدر في مرحلة الترخيص قراراً يقضي باستعادة الدولة لأسهمها في الشركة. غير أنّ أيّ شركة نفط وطنية تركّز على العمليات قبل الإنتاج خلال مرحلة التطوير (سنة إلى خمس سنوات تحدّد خلالها شركات النفط إدارة إنتاجها للنفط و/أو الغاز المكتشف تجارياً) من شأنها أن تواجه المخاطر أكثر مما ستحصدها من منافع. ذلك أنّ قدرات شركة النفط الوطنيّة الجديدة ستكون محدودة في مجال مراجعة القرارات الفنية وتكاليف التدقيق الخاصة بالمشغلين وبالتالي سيكون من المجازفة منح مثل هذه الشركة مهمة إدارة حقوق ملكية الدولة في مرحلة التراخيص (مثال شركة النفط الوطنيّة النرويجيّة، بيتورو أو شركة نفط وطنية صاحبة إمتياز).

إذا ما تم إنشاء شركة نفط وطنية وإناطتها بصلاحيات أكبر للإنتاج التجاري، لن يكون لها دور إشرافي في القطاع، ولكنها ستعمل كأى شركة نفط تجارية في لبنان مع الميزة النسبية لحصة أسهم مملوكة في بعض (أو جميع) التراخيص. وهنا مرة أخرى، لن يكون لديها مهارات محددة وستكون مساهمتها الفنية في العمليات محدودة. غير أنّ المهارات المحدودة لا تجلب مخاطر إضافية للدولة،

شريطة أن يتم رصد هؤلاء المشغلين بعناية من قبل هيئة إدارة قطاع البترول. لكن أحد المجالات المثيرة للقلق هو التمويل. إذا لم يتم نقل حصة شركة النفط الوطنية من تكاليف التطوير إلى الإنتاج، سيشكل جمع الموارد المالية اللازمة تحدياً. وبالتالي، ستحتاج شركة النفط الوطنية إلى تزويد الأسواق المالية باستراتيجية قوية وبيانات مالية سليمة.

ولكن لا شك أنّ إنشاء شركة نفط وطنية لإدارة عمليات ما قبل الإنتاج في مرحلة التطوير ينطوي على بعض الفوائد، لاسيّما أنّ ذلك يتيح لها تعزيز مهاراتها على مدى عدّة سنوات قبل بدء الإنتاج، والتعلّم من شركات النفط الأجنبية المشغلة كيفية إدارة مشروع معقّد.

ويتمثّل خيار آخر خلال مرحلة التطوير بإنشاء شركة نفط وطنية تضطلع بدور في عمليات ما بعد الإنتاج بغية تسهيل إنشاء أسواق وبنى تحتية محلية لنقل الغاز البحري إلى البرّ. ومن شأن هذا الدور أن يعود بالفائدة على لبنان الذي يعتمد بشكل كبير على واردات الطاقة لتلبية الطلب المحلي، لكنّه يطرح مخاطر جدية إذا لم تسترشد شركة النفط الوطنية باستراتيجية حكومية واضحة للتنمية الاقتصادية والتحوّل إلى الصناعة، وإذا لم تكن أسعار النقل محدّدة على أساس السوق (لأنّ

مدخلات الطاقة قليلة الكلفة تستفيد منها بعض الشركات دون غيرها، وقد تشكّل عاملاً مثبطاً لشركات النفط الأجنبية المستثمرة). وعلى الدولة أن تفكّر أيضاً بأنّ القطاع الخاص

يكمن الخطر الأساسي في إنشاء شركة وطنية، تحوّلها إلى إحدى مؤسسات الدولة المتضخمة التي تقدّم الخدمات للنخبة الحاكمة من دون أن تعود بأيّ نفع على البلاد

في لبنان ديناميّ ويخترن قدرات كبيرة، وأنّ الاستثمارات في البنية التحتية لاستخراج الغاز ومعالجته في المنشآت البحرية يمكن أن يتم أيضاً من قبل شركات خاصة لبنانية تحفزها بيئة مؤاتية للاستثمار (مثلاً: حوافز مالية، وضوح في السياسة المالية ومؤشرات التسعير، الإدلاء بالمعلومات المبكرة بشأن العرض المتوقع من المشروع النفطي).

ويكمن الخطر الأساسي في إنشاء شركة وطنية، تحوّلها إلى إحدى مؤسسات الدولة المتضخمة التي تقدّم الخدمات للنخبة الحاكمة من دون أن تعود بأيّ نفع على البلاد. ويأتي ذلك على حساب موازنة الدولة لأنّه من غير المرجح لشركة النفط الوطنية أن تحقق الأرباح من عمليات ما بعد الإنتاج، في حين أنّه من المؤكّد أنّها لا تحقق أي ربح من الدور الذي تؤديه في مرحلة عمليات قبل الإنتاج قبل انطلاقة الإنتاج الفعلية. وبالتالي، لا يجب التفكير بإنشاء شركة نفط وطنية متواضعة في مرحلة التطوير إلاّ بعد دراسة إمكانية تصميمها بشكل يتيح لها أن تحافظ على مرونتها وتركيزها، إذا ما تمّ وضع الضوابط المالية للحدّ من خطر تحوّلها إلى أداة للمحسوبيات، وإذا أمكن التفاوض على استعادة الدولة لأسهمها بشروط مؤاتية للبنان.

خلال مرحلة الإنتاج، يمكن إنشاء شركة نفط وطنية للاضطلاع بأيّ من الأدوار المذكورة أعلاه، كما للتسويق لحصة الدولة من النفط والغاز وزيادة القيمة داخلياً.

ويمكن لشركة النفط الوطنية أن تعتمد على حصة من إيرادات النفط لتغطية نفقاتها، ما يعني أنها لن تشكّل عبئاً على موازنة الدولة. ولكنها ستخفف من 'حصة الدولة' (الحصة من الإيرادات المتأتية عن الإنتاج والتي تُحوّل إلى الخزينة)، وعلى الحكومة أن تتوخّى الحذر في دراسة دور شركة النفط الوطنية الذي من شأنه أن يعود بالنفع على البلد لناحية الأهداف الحكومية الأخرى. ولا بدّ للشركة الوطنية من خلال صلاحياتها ونطاق عملها أن تسترشد أيضاً بحجم قاعدة الموارد وقدرة الدولة على مساءلتها. ففي المراحل الأولى للإنتاج، سمحت بعض البلدان لتدفقات إيرادات النفط وما يتصل بها من توقعات غير واقعية، إلى أن تحدّد قراراتها بشأن الأدوار المستقبلية لشركة النفط الوطنية. ومع ازدياد الإيرادات، تنمو قدرات شركة النفط الوطنية، ما يستدعي من البلدان أن تبني قدراتها لمساءلتها.

حوكمة شركة النفط الوطنية

في جميع الحالات، لا بدّ من إيلاء اهتمام خاص بإطار الحوكمة الذي ستعمل من خلاله شركة النفط الوطنية. فالقطاع النفطي الوطني الذي يتسم بإدارة رشيدة، يحدّد بوضوح الأدوار والمسؤوليات والأهداف الخاصة بالمؤسسات المعنية بالقطاع، كما يمكن كلاً من المؤسسات من الاضطلاع بدورها، ويوفّر معلومات واضحة وشفافة، كما يعمل على تسيير عمليات المساءلة التي تضمن محاسبة كلّ من المؤسسات على أساس أدائها.

سيستوجب إدخال شركة نفط وطنية إلى هذه المنظومة إدارة حريصة، مع إعطاء الشركة صلاحيات محدّدة المعالم تفادياً لأيّ تداخل وظيفي مع هيئة إدارة قطاع البترول

وتتسم الأدوار في لبنان بالوضوح بشكل عام في الوقت الراهن، مع تفويض هيئة إدارة قطاع البترول بمنح التراخيص ومراقبة المشغّلين.

سيستوجب إدخال شركة نفط وطنية إلى هذه المنظومة إدارة حريصة، مع إعطاء الشركة صلاحيات محدّدة المعالم تفادياً لأيّ تداخل وظيفي مع هيئة إدارة قطاع البترول، وتحديد عمليات الرقابة بوضوح. فلا يمكن مساءلة شركة النفط الوطنية من دون صلاحيات محددة وبنية رقابية واضحة.

وإلى جانب توزيع الأدوار، لا بدّ أيضاً من توضيح الأهداف. وقد خلص دافيد فكتور، دافيد هلتس ومارك ثربر (فكتور، وآخرون. 2012) في دراستهم المقارنة لـ 15 شركة نفط وطنية إلى أنّ الأهداف التي تحدّدها الحكومة لشركة النفط الوطنية (صراحةً أو ضمناً) 'تشكل وحدها أبرز دليل على أداء شركة النفط الوطنية'. فشركات النفط الوطنية التي تتيح لها حكوماتها أن تركز على صلاحياتها التجارية في مجال النفط والغاز تحقق أداءً أفضل. أمّا العنصر الأساسي الثاني في تحديد أداء شركة النفط الوطنية، فهو الاتساق في التفاعلات بين الحكومة وشركة النفط الوطنية. وعلى الحكومات أن تتوخّى الاتساق في الأهداف والتوجيهات التي تحددها لشركات النفط الوطنية، وأن تؤمّن منظومة موحّدة لمراقبة القطاع، ما يحدّ من أوجه عدم اليقين ويعطي شركة النفط الوطنية أفقاً أبعد للتخطيط.

أدى غياب القيادة السياسيّة في المرحلة السابقة إلى شلّ القطاع. فانعدام الاستقرار في الحكم يُعدّ من أبرز الإشكاليّات التي تعيق ممارسة الأعمال التجاريّة في لبنان (المنتدى الاقتصادي العالمي 2015). وصنّف البلد في الشريحة المئويّة السابعة عالمياً لجهة الاستقرار السياسي (البنك الدولي 2014). ولا شك أنّ إدخال شركة نفط وطنيّة بدون توجه سياسي واضح سيؤدّي إلى إخفاقات في الإدارة. وقد تتحوّل إلى مشروع خاص ببعض الشخصيات النافذة لتعزيز مصالحهم الخاصّة عوضاً عن الصالح العام. ولهذا السبب، يُفضّل تأجيل إنشاء شركة نفط وطنيّة إلى حين بلوغ مستوى أعلى من القيادة السياسيّة وإمكانية تحقيق توافق واسع النطاق لتوجيهها ومراقبتها.

بناء القدرات وضمن الشفافية والمساءلة

يبرز التمكين كتحديّ أساسي لمعظم شركات النفط الوطنيّة الناشئة، وذلك لأنّها تفتقر إلى الأموال لتطوير مهاراتها. وهي بحاجة إلى بناء قدراتها ومهاراتها التقنيّة للاضطلاع بأدوار أكثر

أهميّة في الإنتاج، والانتقال من دور المساهم غير الفاعل بحصّة الأقلية الذي يشكل عبئاً مالياً، إلى دور اللاعب التجاري

ستواجه أي شركة نفط وطنيّة في لبنان تحديات محددة لجهة قرارات التوظيف، ما من شأنه أن يؤثر على أدائها

الأكثر فاعليّة الذي يشارك في العمليّات. وفي المقابل، عندما لا يخضع التمويل إلى المراقبة الكافية، تميل الشركات إلى الإسراف على بناء القدرات.¹ من الأهميّة بمكان إذاً توفير نموذج مالي واضح لشركات النفط الوطنيّة يمكّنها من ممارسة صلاحياتها ويحفّزها على ضبط التكاليف.

وتكمن إحدى المشكلات الشائعة التي تمنع شركات النفط الوطنيّة من الاضطلاع بالدور المناط بها، التداخل في عمليّاتها وقراراتها، إذ غالباً ما تتأثر القرارات التجاريّة بالتدخلات السياسيّة.

وستواجه أي شركة نفط وطنيّة في لبنان تحديات محددة لجهة قرارات التوظيف، ما من شأنه أن يؤثر على أدائها. فالنظام الطائفي في لبنان يقوم على صيغة توزيع المناصب السياسيّة والإداريّة على الجماعات الطائفيّة. وبالتالي، من المتوقّع أن يتمّ تحديد العضويّة في مجلس إدارة شركة النفط الوطنيّة إثر تجاذبات مطوّلة

بين الأحزاب السياسيّة، مع تعيين أعضاء قد لا يتمتّعون بالقدر الكافي من الكفاءة أو

تتأثر فاعليّة عمليّات الشركة أيضاً بممارسة المحسوبيّات والمحاباة

الاستقلاليّة عن زعمائهم السياسيّين. ولن يمنع مثل هذه النتيجة إلاّ وجود قيادة سياسيّة تدفع قدماً بمعايير الاحتراف والاستقلاليّة في شركة النفط الوطنيّة. تتأثر فاعليّة عمليّات الشركة أيضاً بممارسة المحسوبيّات والمحاباة. فالتوقّعات السياسيّة حول شركة النفط الوطنيّة باعتبارها بقرة حلوب، أمر في غاية الخطورة على الرغم من أنّها ستكون في الواقع مصدراً للتكاليف لسنوات عديدة إذا

¹ أنفقت شركة نوكال الليبيرية على سبيل المثال \$54.794 لكل عامل سنوياً على التدريب عام 2014.

أنشئت قبل بدء الإنتاج)، وسيؤدّي إلى مطالبة الإدارة بتوظيف عدد أكبر من المواطنين. ولا بدّ لقرارات التوظيف وتحديد المرتبات (على الرغم من أنّ ذلك غالباً ما لا يؤخذ بالحسبان) أن تتمّ من خلال عمليّة شفافة على أساس الجدارة. فالاحتراف، والأداء، والجدارة جميعها قيم يمكن تعزيزها من خلال ترسيخها في ثقافة الشركة. وفي هذا الصدد، يُعتبر سلوك الدولة أساسي لترسيخ ثقافة مؤسسية تجارية قويّة للشركة.

وتكتسي التقارير المتناسكة التي تستند إلى حسابات واضحة تم تدقيقها باستقلاليّة، أهميّة بالغة. يكتنز لبنان قدرات لوضع الحسابات، لكنّ الممارسة لم تتسم بالاستقرار. ويُعتبر المستوى الوطني لناحية تطبيق معايير التدقيق وإعداد التقارير معتدل إلى جيّد (في الشريحة المئويّة الرابعة والخمسين عالمياً)، رغم أنّ مستوى الشفافية في صنع القرار الحكومي متدنٍ جدّاً (الشريحة المئويّة السابعة)،

تكتسي التقارير المتناسكة التي تستند إلى حسابات واضحة تم تدقيقها باستقلاليّة، أهميّة بالغة. يكتنز لبنان قدرات لوضع الحسابات، لكنّ الممارسة لم تتسم بالاستقرار

في حين يُعتبر الفساد من بين أهمّ العوامل التي تعيق الأعمال التجاريّة. وبحسب مؤشرات الحوكمة الخاصّة بالبنك الدولي، شهدت مكافحة الفساد تراجعاً

حاداً بين عامي 2005 و2006، وبقيت عند هذا المستوى المتدنيّ مذّاك.² ومن شأن الخطوات الأخيرة باتّجاه اعتماد مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجيّة (EITI) أن ترفع معايير الإفصاح والشفافية في لبنان. وكانت هذه المعايير في البداية تستهدف الدفعات التي تسدها شركات النفط الوطنيّة إلى الدولة، لكنّها باتت تشترط أيضاً الإفصاح عن تحويلات شركات النفط الوطنيّة إلى الخزينة (والعكس بالعكس)، كما عن النفقات شبه الماليّة لشركات النفط الوطنيّة. إلا أنّ آليّة مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجيّة لا تضيء على المجال الذي قد يستفحل فيه الفساد: المشتريات. فخطر الفساد في مجال المشتريات سيزيد في لبنان عند (أو في حال) بلوغ لبنان مرحلتي التطوير والإنتاج. ففي هاتين المرحلتين، قد تتوسّع طموحات شركات النفط الوطنيّة ونشاطاتها التجاريّة، ما يحدو بها إلى الاضطلاع بمسؤوليّات إدارة المشاريع كمشغلّ لحقل أو منشأة للإنتاج. وفي إطار هذا الدور، تمثّل قرارات الشراء فرصاً للفساد والمحسوبيّات. وإذا ما مُتحت تراخيص التنقيب والإنتاج إلى شركات نفطيّة غير مدرجة في أسواق الأسهم في دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية - OECD، فلن تتحمّل عواقب المسؤوليّات القانونيّة نفسها في ما يتّصل بممارسات الفساد. وقد تكون أكثر قابليّة لدفع الرشاوى أو لمنح عقود المشتريات على أساس العلاقات السياسيّة. ويزيد تفاعل شركة النفط الوطنيّة مع هذه الشركات مخاطر الفساد (ما ينطبق أيضاً على هيئة إدارة قطاع البترول).

لا شك أنّ فضح الفساد، بأيّ شكل من الأشكال سيكون أساسياً للتخفيف من الفساد أو منعه، ولكنه يعرّض المبلّغ عنه للخطر. ولا بدّ له/لها من حماية قانونيّة من التدابير العقابيّة من الرؤساء (يمكن لقانون الكاشفين عن الفساد أن يوفرّ مثل

2

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

هذه الحماية)، كما لا بدّ من حماية حقوق المبلّغين عن الفساد من قبل قضاء مستقلّ. ولا يتمتّع لبنان بتصنيف جيّد لناحية استقلاليّة القضاء بحسب مؤشر التنافسيّة العالميّة (المرتبة 117 من بين 140 بلداً). ويمكن لثقافة شركة النفط الوطنية، المدعومة برسائل الشركة التي تشير إلى سياسة عدم التسامح مع الفساد وبإجراءات التقييم والإبلاغ (المغفلة) أن توفرّ بعض الضوابط الداخليّة. وبصريح العبارة، يمكن للفساد أن يستشري عندما يكون الزملاء أو الزبائن من الأصدقاء، أو عندما يدين بعضهم بالخدمات للبعض الآخر. وتزيد المحسوبيّات من تماسك هذا المجتمع حيث يصعب الطعن بأيّ ممارسات سيّئة أو جرائم. ويوصى باعتماد آليات للتوظيف والترقية على أساس الجدارة. إلا أنّ شركة النفط الوطنيّة قد تستفيد أيضاً من الاستعانة بموظّفين من الخارج. وبغية الاستفادة من وجهات النظر الخارجيّة، حافظت أرامكو السعوديّة على نسبة مئويّة من الموظّفين الأجانب في الشركة (14%)، كما أنّها ضمّت أعضاء أجانب إلى مجلس إدارتها، على غرار رئيس سابق لرويال داتش شل وأنغلو أميركان، ومدير عام سابق للبنك الدولي، ورئيس تنفيذي لدى مؤسّسة التمويل الدوليّة سابقاً، ورئيس سابق لمجموعة بي جي، ورئيس مجلس الإدارة والمدير التنفيذي لشلومبرجير. وتوفّر هذه الأصوات الخارجيّة درجة من المقارنة المعياريّة للشركة في مقابل المعايير الخارجيّة للشركات. وهي تحدّ أيضاً من التفكير الجماعي والمحسوبيّات.

لا يمكن لعمليات المساءلة

أن تنجح إلاّ عندما تتسم أدوات جميع المنظمات المعنيّة بقطاع النفط بالوضوح، وعندما تتمتّع المنظمات المسؤولة عن الرقابة بالقدرات الكافية للكشف عن الأداء

يعتمد استعداد الهيئات الرقابية واهتمامها بإنجاز هذه المهمة مرّة جديدة على الرسائل الصادرة عن القيادة السياسيّة، بالإضافة إلى احترام الهيئات بحدّ ذاتها

الجيد والسيء. من الضروري إذاً، بغية ضمان عمليّات المساءلة، أن تتمتّع الدولة بما يكفي من القدرة والاهتمام بمراجعة الأداء المالي والتشغيلي للشركة. ولا بدّ أن تتمتّع الهيئات المسؤولة عن مراجعة أداء شركة النفط الوطنيّة بالمهارات اللازمة لذلك، ما يتضمّن القدرة على فهم الشكل الذي تتخذه تكاليف شركة النفط الوطنيّة. وتنطوي القدرة على القيام بذلك على فهم أنشطة قطاع النفط وعلى خبرة وافية لمقارنة تكاليف شركة النفط الوطنيّة بشركات أخرى مماثلة من حيث الحجم ضمن القطاع. ويعتمد استعداد الهيئات الرقابية واهتمامها بإنجاز هذه المهمة مرّة جديدة على الرسائل الصادرة عن القيادة السياسيّة، بالإضافة إلى احترام الهيئات بحدّ ذاتها. ويمكن للمعايير المرجعيّة الواضحة للأداء أن تدعم عمليّات المساءلة، كما يتعيّن مساءلة إدارة الشركة عن الالتزام بهذه المعايير المرجعيّة أو الإخلال بها.

يمكن للبنان أن يشهد تحسّناً في معايير الحوكمة مع إدراج جزئي لشركة النفط الوطنيّة. أمّا الأمثل فيبقى الإدراج في سوق الأسهم في أحد بلدان منظمّة التعاون الإقتصادي والتنمية نظراً لصغر حجم سوق الأسهم اللبناني، وإن تمّ

تخصيص بعض الأسهم للمواطنين اللبنانيين. ويمكن إدراج أسهم أقلية للشركة أن يزيد من الشفافية في كامل حسابات الشركة، إذ سيترتب على ذلك متطلبات إفصاح خارجية بمستوى أعلى، وسيضيف من شأن المساءلة من خلال إدخال مساهمين من القطاع الخاص على الخط. وإذا تمّ تقديم بعض الأسهم إلى المواطنين اللبنانيين، فقد يعزّز ذلك حسّ ملكية الشركة لديهم، ما سيشجّعهم على مساءلتها. فكلّما زادت مساءلة شركة النفط الوطنية، تحسّنت إدارتها.

توصيات السياسات العامة

استعرض هذا الملخص الأدوار المحتملة التي يمكن لشركة نفط وطنية في لبنان أن تضطلع بها، وملاءمتها لمختلف مراحل التطوير. وألقى الضوء على الميزان المتغيّر للمخاطر والمنافع الذي يحيط بإنشاء شركة نفط وطنية، مع احتمال ازدياد الفوائد عند انطلاق مرحلة الإنتاج، عندما يصبح من الممكن على سبيل المثال تفويض شركة نفط وطنية بتسويق حصّة الدولة من النفط والغاز. ويمكن أن تنشأ منافع محتملة أيضاً عندما تكثّف شركة النفط الوطنية من قدراتها التقنية وخبراتها لتعبئة صفوفها. وفي الوقت نفسه، تتراجع المخاطر مع مرور الوقت لأنّ فرص تحقيق النجاح من المشاريع النفطية هي أعلى في مرحلة الإنتاج منها في مرحلتي التطوير والتنقيب.

الحوكمة والعلاقة بين الدولة وشركة النفط الوطنية هما من أهمّ عوامل النجاح للشركة (إن لم نقل الأهمّ)

لكنّ الأهمّ ربّما يبقى أنّ المخاطر تتراجع عندما تزداد جودة الحوكمة الرشيدة. فجودة الحوكمة والعلاقة بين الدولة

وشركة النفط الوطنية هما من أهمّ عوامل النجاح للشركة (إن لم نقل الأهمّ). وفي ظل الوضع الاقتصادي-السياسي القائم حالياً في لبنان، قد تتمكن المحسوبيات والمحاباة من التغلغل في شركة النفط الوطنية. ومن شأن ذلك أن يحدو بشركة النفط الوطنية إلى اتّخاذ قرارات استراتيجية والتعاقد مع مزوّدين سعياً إلى تحقيق مكاسب سياسية وليس تجارية، كما قد يعيق التوظيف والترقية على أساس الجدارة، ما يؤدّي إلى انعدام الكفاءة في الشركة.

بيد أنّ هذه الحصيلة ليست محسومة سلفاً. فقد نجحت هيئة إدارة قطاع البترول في إثبات نفسها كجهاز يتمتّع بالكفاءة التقنية، وحدّدت لنفسها حيزاً من الاستقلالية عن المسابير السياسية (على الرغم من تعيين أعضائها على أساس الطائفة من قبل مجلس الوزراء). وقد سعت إلى صياغة ثقافة احترافية للمنظمة. ويمكن لآليات وقواعد مختلفة أيضاً أن تساعد شركة النفط الوطنية على إثبات نفسها كمركز تجاري للمهارات النفطية، ولكن لا بدّ من التشديد على أنّ تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة هذه يتطلّب دعماً سياسياً قوياً. فبدون قيادة ملتزمة بهذه المبادئ، يصعب الارتقاء بأيّ عملية إلى مستوى أعلى.

يعدّ النهج التدريجي لإنشاء شركة نفط وطنية مفيداً في البلدان التي برزت حديثاً كمنتجة للنفط. ويمكن لدور شركة النفط الوطنية، وقواها العاملة، وميزانيتها

أن تتوسّع مع ازدياد حجم قاعدة الموارد ونضوجها، كما بحسب قدرة واستعداد مؤسسات الدولة على مساءلتها عن أدائها. يمكن إذاً إنشاء شركة نفط وطنية وإنفاة دور متواضع بها، مع الحفاظ على مرونتها وتركيزها عند (أو في حال) بلوغ المستويات المطلوبة من الاكتشافات التجارية واستيفاء متطلبات القيادة السياسية

القويّة. ومع مرور الوقت، عندما تتيح لها إيرادات الإنتاج الوصول إلى التمويل، يمكن توسيع دورها للاستجابة إلى الأولويّات الحكوميّة. ولا بدّ لهذا التوسّع في الطموح أن يسترشد برؤية استراتيجية

لأهداف التنمية الوطنيّة، وأن يُستكمل بقدرة متزايدة للدولة على مساءلة شركة النفط الوطنيّة.

يمكن لدور شركة النفط الوطنيّة، وقواها العاملة، وميزانيّتها أن تتوسّع مع ازدياد حجم قاعدة الموارد ونضوجها، كما بحسب قدرة واستعداد مؤسسات الدولة على مساءلتها عن أدائها

LCPS

حول ملخص السياسة العامة
ملخص السياسة العامة هو منشورة قصيرة تصدر بشكل منتظم عن المركز اللبناني للدراسات تحلل مواضيع سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية وتقدم توصيات في السياسات العامة لشريحة واسعة من صناعات القرار والجمهور بوجه عام.

حول المركز اللبناني للدراسات
تأسس المركز اللبناني للدراسات في عام 1989. هو مركز للأبحاث مقره في بيروت، إدارته مستقلة ومحايدة سياسياً، مهمته إنتاج ومناصرة السياسات التي تسعى إلى تحسين الحكم الرشيد في مجالات مثل اللامركزية، والتنمية الاقتصادية، والمالية العامة والنفط والغاز.

للإتصال بنا

المركز اللبناني للدراسات
برج السادات، الطابق العاشر
ص.ب. 55-215، شارع ليون
رأس بيروت، لبنان
ت: + 961 1 799301
ف: + 961 1 799302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org