

# هل تخلى مجلس النواب اللبناني عن دوره في حوكمة قطاع النفط والغاز؟

سامي عطاالله ونانسي عز الدين<sup>1</sup>

## ملخص تنفيذي

على الرغم من إناطة مجلس النواب اللبناني بسلطة رقابية وتشريعية واسعة بحسب اتفاق الطائف، لم يضطلع المجلس في حقبة ما بعد الحرب الأهلية بدوره كاملاً في عملية صنع السياسات، كما يظهر جلياً من خلال دوره (أو بالأحرى غياب دوره) في قطاع النفط والغاز الوطني. يناقش ملخص السياسة هذا إخفاق قانون الموارد النفطية في المياه البحرية الصادر في العام 2010 في إدراج إطار حوكمة متماسك، وخلو العملية التشريعية الخاصة بمجلس النواب- المفترض أن تكون جزءاً لا يتجزأ من صياغة ذلك القانون- من أي ديمقراطية في صنع القرار. أضف إلى ذلك أن مجلس النواب فشل في ممارسة دوره الرقابي، بالرغم من تأخير دام أكثر من ثلاثين شهراً لتطوير القطاع. لهذه الغاية، يناقش هذا الملخص وجوب إطلاق عجلة الإصلاح وإعادة التأهيل ضمن القطاع من خلال تعزيز الممارسات التشريعية وممارسات الرقابة في مجلس النواب، ووجوب أن يقوم مجلس النواب بتطوير رؤية تشريعية متكاملة للقطاع من خلال الإستفادة من أصحاب الخبرة ومنظمات المجتمع المدني. ويتعيّن أيضاً على مجلس النواب أن يقوم بتعزيز دور اللجان والأجهزة الداعمة، لا سيما الأجهزة الرقابية، إلى جانب تعزيز دوره من خلال تعزيز الوصول إلى المعرفة، والخبرات، والشفافية في المعلومات لأعضائه، ولعمامة الشعب.

يستند ملخص السياسة هذا إلى فصل بعنوان " دور البرلمان في الاشراف على قطاع النفط" من كتاب المركز اللبناني للدراسات مستقبل النفط في لبنان، الطاقة والسياسة والنمو الاقتصادي. أي بي تورييس. 2019. بتمويل من مركز البحوث والتنمية الدولية-كندا.

1

يتقدم الكاتبان بالشكر لميشيل بوجيكيان على مساعدتها في ترميز وتحليل مداولت اللجنة النيابية.

## عن الكتاب

سامي عطاالله هو مدير المركز اللبناني للدراسات، ويشرف حالياً على عدد من الدراسات السياسية المتصلة بالهوية الاجتماعية للشباب ومشاركتهم السياسية، والسلوك الانتخابي، والطائفة السياسية والاجتماعية، ودور البلديات في التعامل مع أزمة النازحين. هو محرر مشارك لكتاب السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي (مع منى حرب، بيروت، 2015)، ومحرر مشارك لكتاب مستقبل النفط في لبنان: الطاقة والسياسة والنمو الاقتصادي (مع بشام فتوح، أي بي تورييس، 2019)، ومحرر مشارك لكتاب المجلس النيابي اللبناني 2009-2018: بين التمديد والتفريغ خارطة طريق لاستعادة المجلس لدوره التشريعي والرقابي. (مع نائلة ججع، بيروت، 2018).

نانسي عز الدين هي مساعدة لشؤون البحوث في معهد كلينغفيلد، وباحثة معاونة في المركز اللبناني للدراسات. قبل انضمامها إلى المركز اللبناني للدراسات، عملت في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا- الاسكوا التابعة للأمم المتحدة في لبنان في مجال التنمية الاجتماعية، والاقتصادية، والتنمية المستدامة. عز الدين حائزة على درجة الماجستير في التمويل والتنمية من كلية الدراسات الشرقية والافريقية في جامعة لندن، وبكالوريوس في الاقتصاد من الجامعة الأميركية في بيروت.

## مقدمة

منذ منتصف العام 2017، قام مجلس النواب بتشكيل ثلاث لجان فرعية من أجل دراسة عدّة مشاريع قوانين، بما فيها صندوق سيادي محتمل للثروة، والنفط في البر، واحتمال تأسيس شركة نفط وطنية، وهي قضايا أساسية لتطوير قطاع النفط الوطني. وعقب انتخابات 2018، استأنف مجلس النواب جهوده التشريعية من خلال دراسة مشروع قانون حول النفط والغاز في البر، وذلك بعد أن تمكن في أيلول الماضي من إقرار قانون خاص بالشفافية للقطاع. وبالرغم من الجهود التشريعية التي تم بذلها خلال الأشهر العشرين الماضية، فقد كانت هذه السلسلة من الإجراءات التشريعية استثناءً وليس المعيار. فمن العام 2010 (حين تم إقرار قانون الموارد النفطية في المياه البحرية) وحتى منتصف العام 2017، كان مجلس النواب بالفعل غائباً عن تشريع قانون الأحكام الضريبية المتعلقة بالأنشطة النفطية، وهي إحدى الشروط الأساسية للشركات من أجل إعداد عطاءاتها. أضف إلى ذلك أنّه لو كان مجلس النواب فعّالاً في إلزام الحكومة بإقرار مرسومين- بشأن ترسيم حدود الرقع واتفاقية استكشاف وإنتاج- كانا ضروريين للبدء بالجولة الأولى من التراخيص قبل

## إن الأداء الضعيف لمجلس النواب لجهة الاضطلاع بمسؤولياته قد يسهم في أن يتحوّل النفط والغاز اللذين تم اكتشافهما حديثاً إلى نقمة بدلاً من أن يكونا نعمة

انهيار أسعار النفط في العام 2014، لَصَمَّ لبنان صفقات أفضل مع شركات النفط الدولية. إن الأداء الضعيف لمجلس النواب

لجهة الاضطلاع بمسؤولياته قد يسهم في أن يتحوّل النفط والغاز اللذين تم اكتشافهما حديثاً إلى نقمة بدلاً من أن يكونا نعمة. أما البلدان التي نجحت في أن تحوّل الموارد النفطية إلى نعمة، فهي تلك التي أنعم عليها بمؤسسات تضمن إرساء ضوابط وموازن محددة. في الواقع، تستخدم الهيئات التشريعية الوطنية آليتين أساسيتين. تتناول الأولى إنشاء الأطر التنظيمية التي تشرف على تطوير القطاع من خلال تطبيق تشريعات مناسبة. أما الثانية، فتستدعي مراقبة مجلس النواب لعمل الحكومة وأجهزة الدولة من أجل ضمان وجود تشريعات مناسبة، وبأنّ العمليات تجري بشكل يتماشى مع القانون.

ينظر ملخص السياسة هذا في دور مجلس النواب اللبناني في إدارة قطاع النفط، باستخدام نصوص قانونية، بالإضافة إلى المحاضر المدونة بخط اليد لاجتماعات سبع لجان، وعشر جلسات نيابية عامة عُقدت من حزيران 2011 وحتى آذار 2014، وقد تمّ استعراض كلّ واحدة منها، وترميزها، وتحليلها. وعلى وجه التحديد، يركّز هذا الموجز على الطريقة التي ناقش فيها مجلس النواب قانون الموارد النفطية في المياه البحرية الأول وقام بإقراره في العام 2010، وكيفية أدائه لدوره الرقابي خلال الفترة التي فشلت فيها الحكومة في إقرار مرسومين أساسيين كانا من المتطلبات الأساسية لإطلاق الجولة الأولى من تراخيص النفط والغاز.

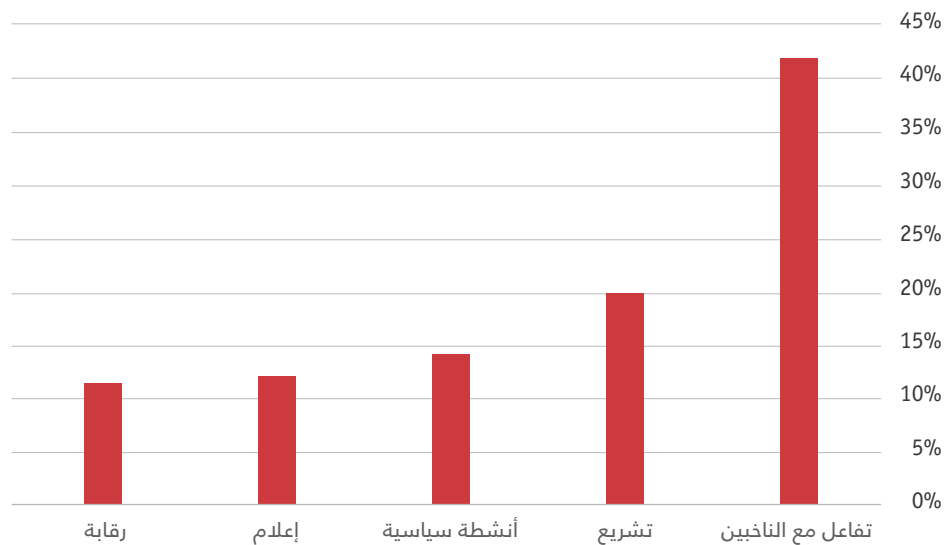
## مجلس النواب اللبناني: سلطة قوية ولكنها غير مستخدمة

من أهم التغييرات التي نص عليها اتفاق الطائف إعطاء دور أقوى لمجلس النواب في عمليتي التشريع والرقابة. في الواقع، يتمتع مجلس النواب بسلطة تشريعية يضمنها الدستور<sup>2</sup>، إلى جانب أحكام أخرى تعزز سلطته في مجال سن القوانين<sup>3</sup> وفقاً للمادة 37، إنَّ حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية وفي العقود الاستثنائية<sup>4</sup>. أضف إلى ذلك أن لدى مجلس النواب سلطات انتخابية، إذ يقوم بانتخاب رئيس الجمهورية، كما أنَّ التشاور معه إلزامي لتسمية رئيس مجلس الوزراء<sup>4</sup>.

وبالرغم من الصلاحيات التشريعية والرقابية التي يتمتع بها مجلس النواب، فهو لم يبادر إلى استخدام سلطته. مثلاً، من حزيران 2009 وحتى حزيران 2017، من بين القوانين الـ 352 التي أقرها مجلس النواب خلال 26 جلسة، ثلثين منها كانت إدارية ومالية<sup>5</sup> بطبيعتها، أي أنَّ فقط ثلث القوانين التي تم إقرارها في تلك الفترة كان لها تأثيراً مباشراً على رفاه المواطنين وتعالج شواغلهم الرئيسية<sup>6</sup>. في الواقع، لم يعالج سوى 31 قانوناً، أي ما يعادل 9% من القوانين التي تم إقرارها خلال الفترة المحددة، أولويات الناس وشواغلهم. أضف إلى ذلك أنَّ مجلس النواب لم يعقد سوى خمس جلسات رقابية بدلاً من التسع المطلوبة خلال تلك الفترة<sup>7</sup>. كما فشل في مساءلة الحكومة لعدم إصدار مراسيم تطبيقية لتفعيل القوانين الـ 33 المعلقة منذ العام 2000. أخيراً، استغرق الأمر 30 شهراً و35 جلسة لانتخاب رئيس للجمهورية في تشرين الأول 2016. ووفقاً لدراسة استقصائية أجراها المركز اللبناني للدراسات شملت 65 نائباً، فإنَّ النواب- بحسب تقديراتهم الخاصة- يمشون 20% من وقتهم فقط في التشريع، و10% في مراقبة الحكومة (الرسم 1)، ويمضون الـ 70% المتبقية من وقتهم في التفاعل مع زملائهم النواب، والإعلام، وناخبهم من أجل تمتين العلاقات الزبائنية.

الرسم 1

### كيف يوزع النواب وقتهم يومياً



المصدر: س. عطاالله وجعجع ن. 2018. 'المجلس النيابي اللبناني 2009-2017: بين التمديد والتفريغ. خارطة طريق لاستعادة المجلس لدوره التشريعي والرقابي'. المركز اللبناني للدراسات.

2

ينص الدستور اللبناني في المادة (18) منه أنه: 'لا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب.'

3

مثلاً، تنص المادة 51 من الدستور اللبناني على أن 'يصدر رئيس الجمهورية القوانين وفق المهل المحددة في الدستور بعد أن يكون وافق عليها المجلس، ويطلب نشرها، وليس له أن يدخل تعديل عليها أو أن يعفي أحداً من التقيد بأحكامها.'

4

المواد 18، و37، و49، و53 من الدستور اللبناني.

5

س. عطاالله وجعجع ن. 2018. المجلس النيابي اللبناني 2009-2017: بين التمديد والتفريغ. خارطة طريق لاستعادة المجلس لدوره التشريعي والرقابي. المركز اللبناني للدراسات.

6

يعود العدد الكبير من القوانين المرتبطة بالقضايا المالية بشكل أساسي إلى غياب موازنة عامة منذ العام 2005. وقد ألزم هذا الحكومة بالقيام بشكل متكرر باقتراح تشريع لنيل موافقة مجلس النواب على نفقاتها الإضافية.

7

على مجلس النواب تخصيص جلسة رقابية بعد كل ثلاث جلسات تشريعية (المادة 136 من النظام الداخلي لمجلس النواب).

لم يتغاض الشعب اللبناني عن الأداء الضعيف لمجلس النواب. ووفقاً لمسح البارومتر العربي، أفاد 61% من اللبنانيين عن انعدام كامل للثقة في مجلس النواب في العام 2013 مقارنة مع 49% في العام 2011.

## تقييم أداء مجلس النواب لحكومة القطاع القائم على أربعة ركائز

بالرغم من سجل مجلس النواب الحافل بالأداء الباهت، فقد تمكّن من إقرار قانون الموارد النفطية في المياه البحرية، وهو النص الأساسي الذي يحكم قطاع النفط والغاز في لبنان، والذي يتألف من 27 مادة مقسّمة إلى عشرة فصول. إذا تفحصنا النقاش النيابي الذي ترافق مع إقرار النص، تبرز قضيتان: أولاً، الحكومة أولوية بالنسبة للسياسيين.

ففي حين أنّ فقط ما يفوق 20% من المواد في قانون الموارد النفطية في المياه البحرية تعالج قضايا مرتبطة بالحكومة، استأثرت هذه المواد بـ 60% من المداولات النيابية.

## لم يتغاض الشعب عن الأداء الضعيف لمجلس النواب. ووفقاً لمسح البارومتر العربي، أفاد 61% من اللبنانيين عن انعدام كامل للثقة في مجلس النواب في العام 2013 مقارنة مع 49% في العام 2011

ثانياً، في حين أنّ الأنشطة النفطية تشكّل 64% من المواد في القانون، لم يُخصّص سوى 13% من المداولات لها.

بالنظر إلى هذا الواقع، قمنا بدراسة نظام الحكومة المحدد في قانون الموارد النفطية في المياه البحرية من خلال أربع ركائز أساسية، وعلى النحو الذي قام بتطويره تشاتام هاوس<sup>8</sup> والبنك الدولي<sup>9</sup>، وهي: سياسات القطاع وأهدافه، والتنظيم الهيكلي والهرمي للقطاع، وإدارة العائدات، ورصد الأنشطة وتنظيمها. وما لا يقلّ أهمية هو النقاش المصاحب الذي جرى خلال اجتماعات اللجنة النيابية، والذي نقوم بتحليله من أجل تسليط الضوء على معرفة النواب، وشواغلهم، وأولوياتهم.

## سياسات وأهداف للقطاع: ما من رؤية واضحة

تتضمن الركائز الأساسية للنظام النفطي السياسات والأهداف المحددة في دستور البلد، والسياسة الخاصة بالموارد النفطية، وقانون الموارد النفطية، والأنظمة الخاصة بالموارد النفطية. وفي حين أنّ دستور لبنان (المادة 89 منه) يؤكد ملكية الدولة للموارد الطبيعية، والحق الحصري للدولة بإدارتها، لم تقم الحكومة بإعداد سياسة متماسكة خاصة بالطاقة، تفضّل احتياجات الدولة من حيث الطاقة، وكيف تعتزم تلبيةها. أما سياستها الخاصة بالطاقة الصادرة في العام 2008، فهي قديمة العهد ولا تأخذ بعين الاعتبار التغييرات في الأسواق النفطية، ولا تتضمّن سوى قلة من التفاصيل. أضف إلى ذلك، تبدو سياسات الطاقة التي أعدتها الحكومة غير متماسكة أو في أفضل حالاتها مجزأة، إذ قامت وزارة الطاقة والمياه بإعداد سياسة خاصة بالكهرباء، وسياسات أخرى خاصة بالطاقة المتجددة، لم يتم إدماجها ضمن سياسة أوسع خاصة بالطاقة. بالتالي، لا تفتقر الحكومة فقط إلى سياسة متماسكة كان من الواجب أن تكون الركيزة لتطوير قطاع النفط، بل قامت أيضاً

8  
Marcel, V. 2013. 'Guidelines for Good Governance in Emerging Oil and Gas Producers.' Chatham House.

9  
AGORA. 2013. 'Parliamentary Oversight of the Extractive Industries Sector.' The World Bank.

بفصل العمليات البحرية عن العمليات في البرّ، ما ساهم في مزيد من التجزئة في الإطار القانوني. وبالنظر إلى قانون الموارد النفطية في المياه البحرية الصادر في العام 2010 فإنه يفتقر إلى التفاصيل، ويترك معالجة الآليات والأطر للأنظمة والعقود، مقوضاً بذلك دور مجلس النواب في العملية التشريعية، وتاركاً مساحة أكبر من اللازم للحكومة للتفاوض مع شركات النفط.

وبالرغم من كون عدّة نواب قد أقرّوا بالحاجة إلى وضع سياسة خاصة بالموارد النفطية قبل مناقشة مشروع قانون الموارد النفطية في المياه البحرية، فلم يتم الاستجابة لمطالباتهم. في الواقع، لم يتمكّن وزير الطاقة والمياه في حينها جبران باسيل أن يميّز بين السياسة الخاصة بالموارد النفطية وقانون الموارد

النفطية، إذ كان يعتقد على خطأ بأنّ مشروع قانون الموارد النفطية في المياه البحرية بكامله هو مساوٍ لسياسة خاصة بالموارد النفطية. أما نواب آخرون مثل غازي زعيتر، فلم يعتبروا أنّه يجب إضاعة الوقت على السياسات. أضف إلى ذلك

### ... تبدو سياسات الطاقة الحكومية غير متماسكة أو في أفضل حالاتها مجزأة، إذ قامت وزارة الطاقة والمياه بإعداد سياسة خاصة بالكهرباء، وسياسات أخرى خاصة بالطاقة المتجددة، لم يتم إدماجها ضمن سياسة أوسع خاصة بالطاقة

أنّ النائب غسان مخيبر أثار تساؤلات بشأن إقصاء الموارد النفطية في البرّ، بما أنّ 95% من المواد تنطبق على الاثنين، وقد تمّ تجاهلها من قبل رئيس مجلس النواب ووزير الطاقة والمياه.

أضف إلى ذلك أنّ مشروع القانون الذي تم تقديمه إلى مجلس النواب، تمت مناقشته في الوقت عينه في مجلس الوزراء، ما أدى إلى التباس وازدواجية في الجهود. وقد تمحورت محاولة قام بها رئيس مجلس النواب لتبديد الشواغل حول إشارته إلى أنّ مشروع القانون لديهما أصلاً مشتركاً، وهو الحكومة النرويجية، مع الإشارة أيضاً إلى الحاجة إلى المسارعة في سن القانون عبر مجلس النواب رداً على التهديد الاسرائيلي الذي غالباً ما يُشار إليه. وبالرغم من اعتراض غالبية النواب على هذه المناورة التشريعية، فقد تم تجاهلهم.

وما زاد الطين بلة، هو أنّه حين أصبحت النسخة الأخيرة من مسودة القانون متوفرة، لم يكن لدى العديد من النواب الوقت الكافي لمراجعتها. أضف إلى ذلك أنّ الأمر انتهى بإقرار مجلس النواب للقانون بالشكل الذي جاء فيه في حينه، ولم يترك سوى قلة من المجال للنقاش.

### التنظيم الهيكلي للقطاع: هيئة إدارة قطاع البترول غير مستقلة

يُعدّ تحديد الأدوار والمسؤوليات بين الجهات الفاعلة الرئيسية مكوناً أساسياً للإدارة الملائمة لقطاع النفط والغاز. تشمل الجهات الفاعلة والمؤسسات الأساسية المعنية بإدارة القطاع ورصده في لبنان: مجلس الوزراء، ووزارة الطاقة والمياه، وهيئة إدارة قطاع البترول، غير أنّ مجلس النواب غائب عن هيكلية الحوكمة المحددة في قانون الموارد النفطية في المياه البحرية. وحتى خلال المناقشات

النيابية التي جرت قبل إقرار القانون، لم يذكر سوى خمسة نواب هذه الثغرة الأساسية المرتبطة بدورهم في القطاع.

يشوب قانون الموارد النفطية في المياه البحرية نقص على مستوى التفاصيل، إذ ترك عملية التفاوض على الآليات والأطر لمجلس الوزراء، من خلال تعزيز دوره المحوري في صياغة السياسة الخاصة بالموارد النفطية واعتمادها. غير أن القانون

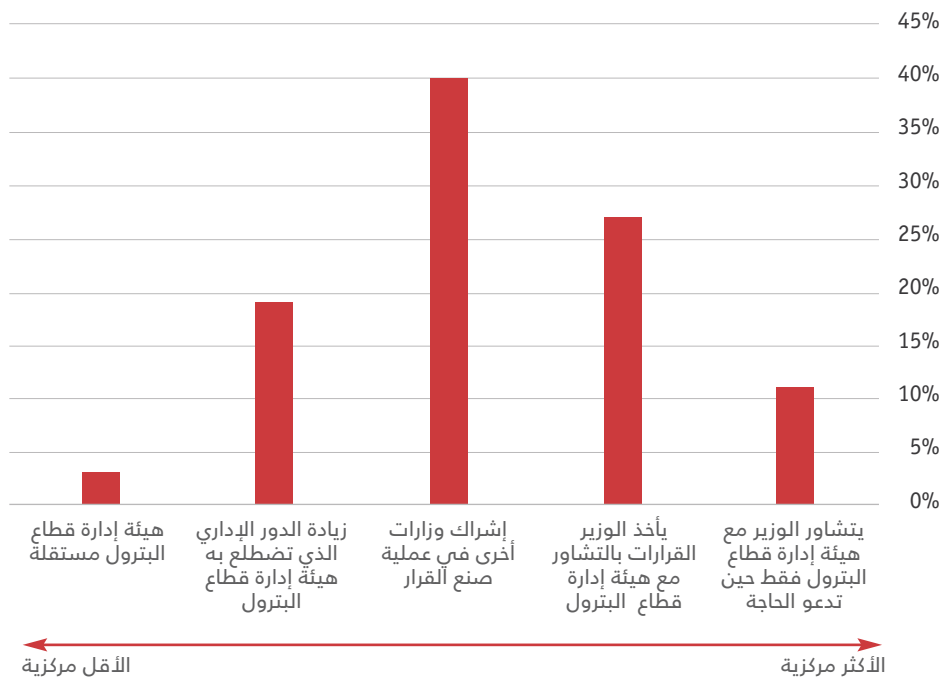
يخوّل أيضاً وزارة الطاقة والمياه 'التوقيع بالنيابة عن مجلس الوزراء'. أما في ما يتعلّق بتوزيع السلطة بين وزير الطاقة وهيئة إدارة قطاع البترول، فالقانون يمنح هيئة إدارة قطاع البترول 'استقلالية مالية وإدارية، مع ممارسة

الوزير سلطة الوصاية عليها' في حين أنّ بعض القرارات تخضع لـ 'موافقة الوزير'. وقد أثار هذا الالتباس المرتبط باستقلالية هيئة إدارة قطاع البترول نقاشاً محدثاً في مجلس النواب. ويعرض الرسم 2 الخيارات الخمسة التي ناقشها النواب في ما يتصل بمستوى السلطة الذي يجب أن تضطلع به هيئة إدارة قطاع البترول.

## مجلس النواب... غائب عن هيكلية الحوكمة المحددة في قانون الموارد النفطية في المياه البحرية. وحتى خلال المناقشات النيابية التي جرت قبل إقرار القانون، لم يذكر سوى خمسة نواب هذه الثغرة الأساسية المرتبطة بدورهم في القطاع

الرسم 2

آراء النواب بشأن السلطة المفوضة لهيئة إدارة قطاع البترول



المصدر حسابات أعدّها الكاتبان بحسب ترميز المداولات النيابية.

وبالرغم من إعراب غالبية النواب عن ميلهم تجاه نظام حكم أكثر شمولية، فقد أعطى القانون الأفضلية لأصوات الأقلية، ومال نحو هيكلية أكثر مركزية. في الواقع، 'خول' رئيس مجلس النواب نبيه بري نفسه خلال الجلسة الأخيرة للجنة أن يتفاوض بشأن هذا البند بالنيابة عن اللجنة مع رئيس مجلس الوزراء سعد الحريري، مقوضاً بذلك دور اللجنة في حلّ هذا الجدل بصورة ديمقراطية.

### إدارة العائدات: الهوس بصندوق ثروة سيادي

تعدّ الحوكمة الرشيدة في إدارة الإيرادات، التي تشمل التقسيم الملائم للأدوار والمسؤوليات وآليات مساءلة قوية، شرطاً رئيسياً لتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

لا يفي القانون بكيفية إدارة عائدات الموارد، وترك معالجة المسألة لـ 'قانون خاص'. غير أنّ القانون يسمح باستثمار 'رأس المال وجزء من العائدات' في 'صندوق استثمار للأجيال المستقبلية' و'إنفاق جزء أو أجزاء أخرى وفقاً لمعايير تضمن حقوق الدولة'.

وقد جاءت هذه المادة وغموضها نتيجة لنقاش استحوذ على حصة الأسد في النقاشات البرلمانية، حيث دار خلاف كبير حول كيفية إدارة عائدات النفط، بما في ذلك المؤسسات التي يجب أن تديرها. وقد ناصرت مجموعة من النواب إنشاء صندوق ثروة سيادي، إذ كانت تعتبر أنّ إدخال العائدات ضمن موازنة الدولة سيؤدي إلى فساد واختلاس. وكان نواب آخرون يميلون نحو أن تكون العائدات، أو أقله جزءاً منها، تحت إدارة وزارة المالية، أو مجلس الوزراء، أو مجلس النواب، لتغذية خزينة الدولة واستخدام جزء منها لتسييد الدين العام.

### رصد القطاع وتنظيمه: ما من رقابة جدية

تهدف مهام مجلس النواب المتعلقة بالرصد والتنظيم إلى التحقق من أنّه يتمّ التقيد بالسياسات وتحقيق الأهداف الوطنية. وبالرغم من أن قانون الموارد النفطية

**بالرغم من أن قانون الموارد النفطية في المياه البحرية ينصّ على أنّ الوزير مسؤول عن رصد الأنشطة النفطية والإشراف عليها، لم يأت القانون على ذكر الجهة التي تتولى بدورها مراقبة الوزير**

في المياه البحرية ينصّ على أنّ الوزير مسؤول عن رصد الأنشطة النفطية والإشراف عليها، لم يأت القانون على ذكر الجهة التي تتولّى بدورها مراقبة الوزير. وبناءً عليه، لا يشمل إطار القانون أي أطر خاصة بالمساءلة،

أو آليات رصد، أو إبلاغ عام. أضف إلى ذلك أنّه، أثناء المداولات، ما من نائب ذكر بوجود ضمان آليات رقابة برلمانية.

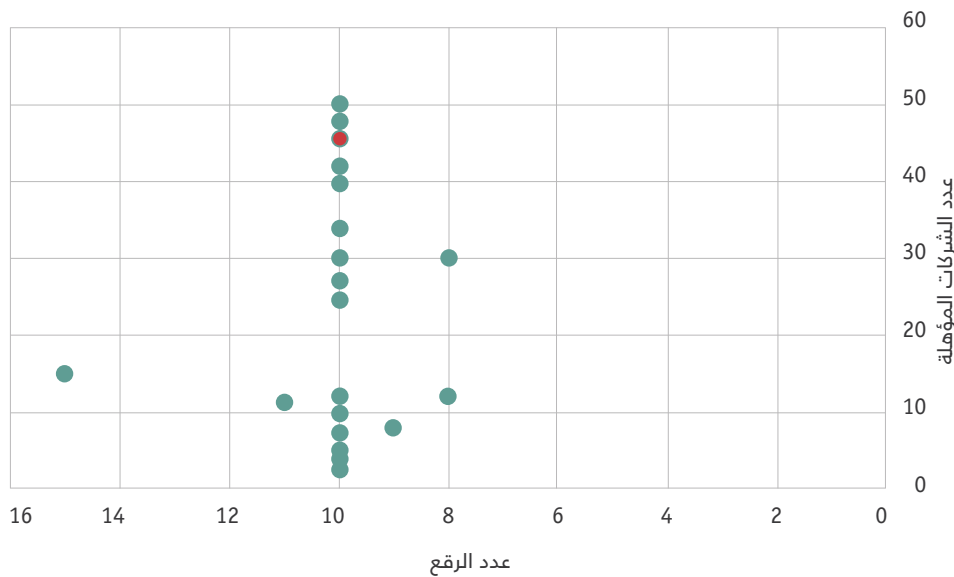
لم يفشل مجلس النواب في تطوير تدابير مساءلة ضمن القانون فحسب، بل فشل أيضاً في محاسبة الحكومة حين تعطلّ القطاع لأكثر من ثلاث سنوات. وكان العديد من النواب، بمن فيهم رئيس مجلس النواب، قد دعوا إلى تسريع الموافقة على القانون ظاهرياً لردع التهديد الاسرائيلي باستخراج النفط من داخل الحدود

اللبنانية. غير أنه حين لم تنجح الحكومة في إقرار مرسومين تسببا بشلّ تطوير القطاع، بدا أنّ النواب أنفسهم لم يعودوا قلقين إزاء التهديد المفترض والمتمثل في قيام اسرائيل باستخراج نפט لبنان وغازه. في الواقع، لم يعرب سوى سبعة نواب عن شواغل حيال هذا الموضوع خلال جلسات الرقابة.

أضف إلى ذلك أنه بغية أن يؤدي النواب دوراً فعّالاً في مجال الرقابة، لا بدّ من أن يكون لديهم بعض المعرفة بالقطاع. وقد أشارت دراسة استقصائية أجراها المركز اللبناني للدراسات مع 65 نائباً في العام 2016، مدى الاهتمام والمعرفة الضئيلة التي يتمتّع بها النواب بقطاع النفط والغاز. على سبيل المثال، يشير الرسم 3 إلى أنّ نائباً واحداً من أصل 65 تمكّن من الإجابة عن سؤالين رئيسيين حول عدد الرقع (وهو عشرة) وعدد الشركات المؤهلة مسبقاً (والذي كان 46، قبل إعادة فتح المجال للتأهيل المسبق في شباط 2017).

### الرسم 3

#### مدى معرفة النواب بقطاع النفط والغاز



المصدر: الدراسة الاستقصائية حول النواب اللبنانيين، المركز اللبناني للدراسات، 2016.

## التوصيات

في ظلّ عدم فعالية الدولة في السيطرة على الفساد وتعزيز سيادة القانون، فإنّ المسار المتسارع باتجاه تطوير الموارد ينطوي على مخاطر كبيرة على مستوى الحكومة. ويظهر ملخص السياسة العامة هذا بوضوح- من خلال تقييم المهام التي يضطلع بها مجلس النواب اللبناني في قطاع النفط والغاز- ضعف مجلس النواب على مستوى التشريع تنظيمياً ومضموناً، وفي عمليات صنع القرار، وإجراءات التنفيذ والرقابة. في الواقع، فشل مجلس النواب في خلق فسحة تتيح له أن يساهم في تطوير القطاع وممارسة الرقابة عليه. باختصار، لم يكن لرأي أغلبية أعضاء مجلس النواب أهمية. في الواقع، تعرّض النواب للتخويف بغية



الموافقة على القانون، بالرغم من الثغرات التي تشوبه شكلاً ومضموناً. أخيراً، حين قامت الحكومة بتأخير عملية إقرار مراسيم لازمة لتأسيس قطاع النفط في البلاد لأكثر من ثلاث سنوات، لم يشعر أعضاء المجلس النيابي بأنهم ملزمون بالتحقيق في أسباب التأخير.

## في ظلّ عدم فعالية الدولة في السيطرة على الفساد وتعزيز سيادة القانون، فإن المسار المتسارع باتجاه تطوير الموارد ينطوي على مخاطر كبيرة على مستوى الحوكمة

إن المضي قدماً في تعزيز المساءلة، وتحسين الكشف عن المعلومات الخاصة بالقطاع، وبناء قدرات مجلس النواب، من شأنها المساعدة على تخفيف مخاطر الحوكمة. هذا، ويمكن

أن يشكّل تعزيز كلّ من الوظائف التشريعية والرقابية للمجلس النيابي، حجر الزاوية لقطاع غاز وبنفط ناجح في لبنان. لهذه الغاية، نقدّم التوصيات التالية:

### تطوير رؤية تشريعية متكاملة لتعزيز السياسات

من خلال تحليل إطار الحوكمة الذي حدده قانون الموارد النفطية في المياه البحرية، يبدو من الواضح أنّ النواب لم يشيروا إلى نيّتهم أو جهوزيتهم للعمل على وضع إطار عام يؤدي إلى مواءمة رؤية أو استراتيجية متماسكة للقطاع. بالتالي، من الضروري أن يُقدّم مجلس النواب اقتراحات شاملة لاستراتيجيات وطنية بشأن قطاع النفط والغاز. ويمكن دعم ذلك من خلال تشكيل فرق أبحاث تقوم بمراجعة الاقتراحات ومشاريع القوانين، وبتقديم دراسات جدوى اقتصادية واجتماعية، واللجوء إلى وسائل دعم بحثي أخرى تضيف طابعاً متداخلاً للاختصاصات على العمليات التشريعية.

### معرفة متخصصة بحوكمة قطاع النفط والغاز وعملياته

بغية أن يكون مجلس النواب فعالاً في أداء دور في إدارة الموارد المستخرجة، من الضروري أن يكون لدى النواب، وموظفي الدعم، والأجهزة الفرعية معرفة حول قطاع النفط والغاز وكيفية عمله. يتطلب ذلك توفير دورات تدريبية مكثفة للبرلمانيين والموظفين الآخرين العاملين في أنشطة مرتبطة بالنفط والغاز من أجل تحسين فهمهم التقني بالقطاع وتطوير مهاراتهم في مجالي صياغة التشريعات وعمليات الرقابة.

### تعزيز قنوات المساءلة والشفافية بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية

تستدعي الرقابة البرلمانية الفعّالة لعمل الحكومة تنسيقاً وتعاوناً وثيق بين الحكومة ومجلس النواب. يجب على مجلس النواب اللبناني اعتماد أدوات جديدة لممارسة دوره من أجل تعزيز قنوات التواصل مع الحكومة والوزارات المختلفة. وبغية أن تكون إجراءات مماثلة ناجحة، من الضروري أن يقوم مجلس النواب بتشديد أنظمة الرقابة، لا سيما في ما يتعلّق بالتداعيات التي قد تنتج في حال تجاهلت الوزارات والإدارات العامة الطلبات لتشارك المعلومات، أو المستندات، أو

التوضيحات مع النواب. ويمكن أن يؤدي الإفصاح الروتيني أيضاً دوراً هاماً في معالجة ثقافة السرية هذه.

### تعزيز وإصلاح اللجان النيابية وغيرها من الأجهزة الداعمة

لدى مجلس النواب العديد من الأجهزة الفرعية يمكنه التعاون معها في أداء وظائفه في مجالي التشريع والرقابة. ويمكن للمشرّعين، من خلال عمل منظم ومنسق للجان، أن يستخدموا سلطتهم الرقابية من أجل التأكيد على دورهم في

تطبيق السياسات بشكل يضمن تمثيليتها وقابليتها للمساءلة. وفي حين أن لجنة الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه مسؤولة عن الأنشطة المرتبطة بالنفط والغاز، بما فيها التشريعات

ورصد القطاع، يتعيّن إنشاء لجنة مستقلة للنفط والغاز يقوم من خلالها المشرّعين بتنظيم انخراطهم في قطاع الصناعات الاستخراجية وتنسيقه.

## يُعدّ تعزيز التواصل والتعاون بين النواب ومنظمات المجتمع المدني، والخبراء، وغيرهم من أصحاب المصلحة، محورياً من أجل تشارك المعرفة، والإفادة من الأدوار المحورية التي من المفترض أن يؤديها مجلس النواب

### التنسيق مع أصحاب المصلحة المختلفين

يُعدّ تعزيز التواصل والتعاون بين النواب ومنظمات المجتمع المدني، والخبراء، وغيرهم من أصحاب المصلحة، محورياً من أجل تشارك المعرفة، والإفادة من الأدوار المحورية التي من المفترض أن يؤديها مجلس النواب. كما أن التنسيق المحلي سيجعل تنفيذ المشاريع أكثر فعالية حيث يمكن توفير الموارد والوقت في حال تم تشاطر الممارسات الفضلى. وعلى مجلس النواب إشراك الهيئات الأهلية في العملية التشريعية من أجل تلبية احتياجات ومطالب المواطنين من مناطق مختلفة وفي قطاعات مختلفة. أضف إلى ذلك أنه بإمكان مجلس النواب إعادة إدخال وسائل وإجراءات، مثل العرائض والشكاوى، وتطوير آليات من أجل تحفيز تواصل مستمر ومباشر بين المشرّعين والمواطنين.

## 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 ومحيدة 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