تعزيز الحوار: توصيات للسياسة النفطية في لبنان*

جيريمي عربيد
محلل في مجالات الطاقة والشؤون العامة

ملخّص

تعالج ورقة العمل هذه أهمية زيادة مستوى المشاركة المجتمعية في تطوير استراتيجية وطنية لقطاع النفط والغاز في لبنان، وتقترح بعض التوصيات. يتبيّن بنتيجة البحث الذي قام به الباحث أن الدولة اللبنانية تعاني من قدرة محدودة على صناعة السياسات في مجالات عدّة. وفي إطار الصناعة الناشئة في مجالي النفط والغاز البحريين، هناك حاجة لتطوير استراتيجيات طويلة الأمد. ولإنجاح ذلك، يجدر استقطاب خبرات تعود لمنظمات وأفراد من القطاعين الخاص والأهلي وإشراكهما في صياغة السياسات والاستراتيجيات والاستفادة القصوى من إمكانياتهم في: (١) تأمين الدعم اللازم للقدرات المحلية وردم الهوة بين السياسة والتطبيق، (٢) إعطاء الأولوية لتطوير دراسات ودراسات حالات (case study) تتناول مواضيع تطال مختلف أوجه هذا القطاع، (٣) اقتراح حلول للتحديات الاجتماعية والتقنية على المديين القريب والبعيد وتوضيح ابعادها، (٤) تحديد الاحتياجات التدريبية للقوى العاملة وتشجيع استخدام العمالة الوطنيّة، (٥) إشراك مؤسسات المجتمع المدني، العالمية منها والمحلية، والجامعات ومراكز الأبحاث والإعلام وشركات القطاع الخاص ومؤسسات الدولة في مداولات استراتيجية بهذا الخصوص.

الكلمات المفتاح

لبنان – توصيات للسياسة النفطية – استراتيجية – عملية صناعة السياسات – إطار Kingdon, J للتيارات المتعددة – (Multiple Streams Framework) – تعزيز بيئة أكاديمية – مجتمع مدني – أحزاب سياسية – الشفافية.

(*) هذا المقال هو ترجمة للنص الإنكليزي الأصلي. بالإمكان الاطلاع على النص الإنكليزي على موقعنا:
http://www.institutdesfinances.gov.lb/english/listing.aspx?pageid=1533
يعود الفضل، جزئياً، في نشر ورقة العمل هذه، تعزيز الحوار: توصيات للسياسة النفطية في لبنان، إلى منحة مقدمة من معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت كجزء من برنامجه حول الأمم المتحدة في العالم العربي.

مقدمة

في بلد حيث كل شيء من الاقتصاد إلى توفير الخدمات الاجتماعية يخضع لتجاذبات كبيرة، وحيث أولويات الأجندة السياسية تطغى عليها المصالح السياسية بدلاً من الاحتياجات الاجتماعية – الاقتصادية الوطنيّة، تبقى وتيرة تطوير احتياطات الغاز المحتملة والخطط المقترحة لإدارة عائدات الغاز متأثرة ومدفوعة بشكل أساسي بالطبيعة الطائفية للنظام السياسي اللبناني وبديناميات سياسية فريدة وبهيكليات تنظيمية محدودة الفعالية. وإذا كان تأخير الحكومة في إقرار مراسيم مهمة متعلقة بالاتفاق النموذجي حول التنقيب والإنتاج، وعملية المناقصة وترسيم مناطق التنقيب وغيرها، يتيح على المدى المنظور توسيع دائرة المساهمة المجتمعية في تداول توجهات السياسات النفطية ومناقشتها وتقديم اقتراحات بديلة، يبقى أن التحديات السياسية والتنظيمية والإدارية تقتضي على المدى البعيد الاستفادة من مساهمات خبراء خارجيين في الجهود المبذولة لا سيما النقاش المتعلق بالمخاطر التالية: (١) المخاطر البيئية من حيث الفيض المحتمل وتأثيرها على الصحة والسلامة، (٢) المخاطر التجارية الناتجة عن الكلفة المرتفعة للاستخراج، (٣) مخاطر أمنية وقانونية متعلقة بنزاعات إقليمية متوقعة، (٤) ومخاطر تتعلق بالموارد حيث بالإمكان أن تكون الاحتياطات المثبتة أقل من المتوقع. وبإمكان لبنان تخفيف حدّة المخاطر المرتبطة بصناعة النفط والغاز البحريين من خلال توسيع حلقة الحوار المجتمعي والنقاشات العلمّية، كما وتعزيز البيئات التي تزيد مشاركة الخبراء في تصميم وتوضيح وتطوير استراتيجيات طويلة الأمد ومن خلال تسهيل إنتاج المعرفة ونقلها لتوجيه السياسات والإطار القانوني والاستراتيجيات.

"بإمكان لبنان تخفيف حدّة المخاطر المرتبطة بصناعة النفط والغاز البحريين من خلال توسيع حلقة الحوار المجتمعي والنقاشات العلمّية، كما وتعزيز البيئات التي تزيد مشاركة الخبراء في تصميم وتوضيح وتطوير استراتيجيات طويلة الأمد ومن خلال تسهيل إنتاج المعرفة ونقلها لتوجيه السياسات والإطار القانوني والاستراتيجيات"

الجانب النظري

باستخدام إطار Kingdon, J (2003) للتيارات المتعددة – (Multiple Streams Framework)، سعى البحث إلى فهم سبب عجز الحكومة اللبنانية عن التوصل للإجابة عن مسألتين مهمتين في السياسات العامة البترولية: تتمثل الأولى في تحديد ما إذا كان يتوجب على الحكومة اللبنانية أن تتولى تنظيم وإدارة شؤون التنقيب والاستخراج والاستغلال لمواردها المحتملة من الغاز الطبيعي والبترول. أما الثانية فتحدد إلى أي مدى ستتولى هذه المهام، في حال قررت القيام بذلك. لهذه الغاية، سعى البحث إلى رسم خريطة المصالح في السياسة والآراء المعلنة لأصحاب المصالح الرئيسيين الذين يعملون ضمن نطاق السياسة البترولية وعلى الرغم من أنه لا يوجد نموذج واحد مصمّم ليأخذ بعين الاعتبار جميع العوامل المؤثرة في الحياة السياسية في لبنان، وجد المؤلف في إطار كنغدن للتيارات المتعددة شرحاً لكيفية التوصل إلى صياغة السياسات في أوضاع تتسم بالغموض، خاصةً وأن رسم السياسات العامة في لبنان شأنه في الدول ذات الأوضاع المماثلة معقد على وجه العموم ولا يعتمد نسق مؤسسي محدد. لهذه الغاية، تم إجراء مقابلات مع أصحاب المصالح المعنيين بناء على منهجية البحث المبيّنة في الملحق.

الجدول رقم (١)

قائمة بالمؤسسات ونوع/المركز الوظيفي للمستطلعين الرئيسيين وعددهم

	نوع المُخبر: المركز/اللقب	عدد المُخبرين الرئيسيين	المجموع
وزارة الطاقة والمياه	مستشار الوزير	2	2
وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية	مستشار الوزير	1	1
رئاسة مجلس الوزراء	مستشار الشؤون الاقتصادية والتنمية	1	1
هيئة إدارة قطاع البترول	رئيس الدائرة	1	1
مجلس النواب اللبناني	عضو برلمان	1	1
سفارة الاتحاد الأوروبي في لبنان	ملحق – مدير برنامج التنمية المستدامة	1	1
خبراء	إطار قانوني محلي/قانون النفط والغاز	1	2
	اقتصاد الطاقة	1	
قطاع خاص	مستشار الطاقة – التخطيط والاستراتيجية العالمية	1	2
	محلل مخاطر الطاقة والسياسة	1	
معاهد محلية للسياسات/منظمات غير حكومية	المركز اللبناني لدراسة السياسات	1	2
	معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية	1	
أكاديميون/باحثون يمثلون الجامعات المحلية الرئيسية	دائرة الجيولوجيا	1	4
	دائرة العلوم السياسية	1	
	دائرة الاقتصاد	1	
	دائرة الهندسة	1	

النتائج

في شهر تشرين الأول ٢٠٠٧، تبنّى مجلس الوزراء سياسة بترولية تحدد الخطوط العامة لقطاع النفط. وتمركز مجمل النقد حول هذه السياسة على كونها لم تناقش علناً. فهي على ما يبدو انبثقت عن تعاون بين عدد محدود من الأفراد المشاركين في صياغة الجوانب التقنيّة. وهذا ما عبّر عنه أحد المحامين اللبنانيين المطّلعين على تفاصيل التقدّم في هذا القطاع، بقوله: "من المؤكد أن هذه السياسة لم تطرح للنقاش، من حيث دعوة الباحثين والاقتصاديين أو [الخبراء] القانونيين في البلاد لإعطاء رأيهم. ولم تر النور بعد كاستراتيجية شاملة". وقد شرح لنا آخر، رأيه قائلاً: "لا تجيب هذه السياسة، إذا ما نظرنا إلى كيفية صياغتها، عن سؤالنا حول ماهية إطار وضع السياسات في لبنان لأن الجهات الفاعلة تعمل في حقل آخر. هناك تداخل بين الفاعلين أنفسهم، ولكن لعبة صياغة السياسات واتخاذ قرار بشأن وجهتها يحدث في أماكن أخرى". هي إذاً مسألة ذات مستويات متعددة، تنتج عن اتفاقات على شكل "صفقات" محليّة في ظل مساهمة تتراوح نسبها بين قليلة ومعدومة من قبل خبراء محليين غير مرتبطين صراحة بزعيم سياسي معيّن.

"لتشجيع قيام قطاع نفط شفاف وخاضع للمساءلة في لبنان ثمّة العديد من المبادرات الهادفة إلى تعزيز قيم الشفافية التي على الحكومة تنفيذها"

كان هناك إجماع عند المشاركين في هذا البحث على أن إطاراً رسمياً لوضع السياسات العامة في لبنان غائب عن مشهد التخطيط السياسي وتطوير إدارة الهيئة، كما علّق أحد صانعي السياسات قائلاً: "لا توجد أي سياسة متّبعة في أي قطاع في لبنان".

والواقع أن التطورات النفطية قد هيّأت على مدى العقد الماضي، وبشكل أكثر تحديداً على مدى العامين الماضيين، الظروف لخلق "نافذة" هي بمثابة فرصة مؤاتية للمضي قدماً في استخراج النفط وإن لم تكن بالضرورة في سياق إطار "نافذة" السياسة العامّة (window for public policy)، كما يراه إطار "كنغدن". ولكن بالرغم من وجود "نافذة" أو فرصة سانحة لتحقيق تقدم ملحوظ نحو تطوير استراتيجية تتعلق باستخراج مادتيّ النفط والغاز، لا تزال المشكلة تراوح مكانها. في التسعينيات، ومع إطلاق استراتيجية المخطط العام لاستخدام الغاز في لبنان، كان الهدف من الدراسة معالجة قطاعات البترول الثلاثة الرئيسية: المنبع والصناعات الوسطى/الطريق والمصب (upstream midstream and the downstream sectors)، ولسوء الحظ، لم تبصر هذه الدراسة النور. وكما كان الحال مع مجلس الوزراء السابق، يبدو الآن أن الفرصة للمضي قدماً نحو صياغة مثل هذه الاستراتيجية ليست ذات أولوية عالية بالنسبة للطبقة السياسية. يشير Fattouh, B. و(2013) El-Katiri, L. أنه على الرغم من التعقيدات السياسية ومن بينها غياب حكومة بدوام كامل والانقسامات الطائفية التي تجعل من الصعب إقرار سياسة ثابتة، تبيّن أن ثمة اهتمام دولي قوي بجولة التراخيص التي أجريت. بيد أن الأمر يتطلب إقرار مرسومين مهميّن قبل أن تستطيع هيئة إدارة قطاع البترول المضي قدماً في أول جولة تراخيص بحرية: اتفاقية الاستكشاف والإنتاج وترسيم مناطق التنقيب. تشير النتائج إلى أن الدولة اللبنانية تعاني من قدرة محدودة في صناعة السياسات تحت أي سياق كان بشكل عام، وفي سياق النفط والغاز خاصة. وتشمل العوامل المراكمة: (١) ضعف الاتساق بين

"تحسين القدرة المؤسسيّة من خلال ملء المناصب الشاغرة بخبراء فنيين، وتحديد نطاق المسؤوليات لكي يتركز عمل كل وزارة معنية في مجال اختصاصها إضافة إلى تعديل الإطار القانوني بغية تعزيز قدرة هذه الهيئة على العمل كهيئة ناظمة لا كهيئة استشارية"

السياسات العامة، (٢) المعدل العالي لتداول رؤساء الوزارات وحكوماتهم، (٣) افتقار السلطة لصناعة السياسات وتطبيقها في عهود حكومات تصريف الأعمال، (٤) والمساهمات المحدودة للمعنيين من خارج مؤسسات الدولة. أصبح هناك إذاً حاجة ماسة لتطوير استراتيجية شاملة تتناول غاز ونفط لبنان البحريين. ويمكن هيكلة هذه الاستراتيجية حول مكوّنين أثنين: خطة قصيرة الأجل تغطي مراحل الاستكشاف والاستخراج، وخطة طويلة الأجل تتضمن التسليم إلى السوق وإطلاق عمليّة التنمية الاقتصادية. وقد يؤدي بناء استراتيجية شاملة، إلى اقتراح إنشاء وزارة نفط منفصلة عن وزارة الطاقة والمياه، بما يتيح التركيز على مورد النفط والغاز بشكل منفصل عن توليد الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها وإدارة موارد المياه كما هي الأمور منظمة حالياً ضمن وزارة الطاقة والمياه. وقد وضع أحد محللي السياسات في إحدى المنظمات الدولية القضية في إطار فرصة لفصل الطاقة والمياه عن البترول، [هناك] الكثير من المشاكل في قطاع الكهرباء. فصل [وزارة الطاقة والمياه] ووجود وزارة خاصة بالنفط هو محاولة جيدة؛ نحن بحاجة إلى بناء ثقة المواطنين تجاه الحكومة. عليهم أن يثقوا بأن الحكومة ستقوم بعمل جيد في هذا القطاع. ولكن هذا الاقتراح يطرح تحديات سياسية إضافية لناحية تعيين وزير للنفط لكون هذه الحقيبة الوزارية تتمتع بسلطات مؤثرة للغاية نظراً لسيطرتها على مصدر إيرادات هام. واقعياً، هذا ليس حلاً قابلاً للتطبيق، وقد يستعاض عنه بمقاربة أكثر ملاءمة تركّز على أمور في صلب تطوير الاستراتيجيات (الإطار، النظرية)، كما تركّز أيضاً على النظريات والنماذج التي تطور القدرة على فهم العلاقة بين النتائج والحوافز، وتحسين القدرة المؤسسيّة من خلال ملء المناصب الشاغرة بخبراء فنيين، وتحديد نطاق المسؤوليات لكي يتركز عمل كل وزارة معنية في مجال اختصاصها (مثلاً، تهتمّ وزارة المال بالسياسة المالية والضريبية، وتتوقع عائدات قطاع الغاز) ما يسمح باستشارة هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان، إضافة إلى تعديل الإطار القانوني بغية تعزيز قدرة هذه الهيئة على العمل كهيئة ناظمة لا كهيئة استشارية.

"ثمّة توصية تقتضي بتعزيز تطوير البرامج البحثية مثل مراكز أبحاث تنشأ داخل الأحزاب السياسية وتزوّد القادة السياسيين بالتوجيهات"

حددت الحكومة رؤيتها للقطاع على ثلاثة مجالات رئيسية هي: التنقيب والبنى التحتية، التعليم وإعداد العمالة، والصناعة البتروكيماوية. كما ستساعد منتديات فكرية وحوارية مدروسة أكثر تشمل سياسيين وموظفين تكنوقراط يتفاعلون، وتتباين وجهات نظرهم أحياناً، مع خبراء في مجال عملهم وقادة من القطاع الخاص وطلاب وهيئات المجتمع المدني في صياغة استراتيجية شاملة.

توصيات

يعترف الخبيران Khodr, H Hasbani, K. (2013) بطغيان المصالح السياسية الضيقة على صناعة السياسات وبالارتباط الضعيف غير المؤسسي بين البحوث في السياسات العامة والسياسات المقرّة. ومع ذلك يبدو أن هناك فرصة لبناء القدرات وإنشاء قنوات اتصال فعّالة وممنهجة لقيام حوار بين أصحاب المصلحة في المؤسسات العامة وخارجها. لذلك، بهدف تعزيز تطوير استراتيجية طويلة الأجل، وتعزيز المشاركة العامة والوعي العام وتحسين الثقة بقدرات القيادة وبالقدرة على المساءلة، توصي الدراسة بإنشاء وتوسيع برامج تنمية القدرات التي تستهدف نشاط البترول على ثلاثة مستويات. وكما يبين الجدول رقم (٢) تشمل التوصيات برامج لتعزيز بيئات مؤاتية لمساهمة أصحاب المصلحة في الحوار المتعلق بالسياسات، وتوصيات تشجع قيام الأحزاب السياسية اللبنانية بتنفيذ برامج لإعداد السياسات مع التركيز على دعم الأجندة السياسية وإشراك الناخبين.

- تهيئة البنية التحتية الأكاديمية لإثراء الخبرات وتثقيف قادة المستقبل في قطاع النفط والغاز؛ تنسيق البرامج والتعليم وتطوير برامج التدريبات؛ إشراك أصحاب المصلحة داخل المؤسسات الرسمية وخارجها في حوار استراتيجي؛ توفير الدعم والقدرة وسدّ الفجوة بين السياسات والممارسات؛ إعداد برامج التدريب المهني لتدريب الفنيين في برامج شهادات تتضمن: إدارة وتمويل المشاريع؛ إدارة سلسلة التوريد؛ إدارة المخاطر؛ وإدارة العقود والتفاوض.
- دعم منظمات المجتمع المدني من خلال بناء القدرات والتدريب بهدف تعزيز الشفافية وممارسة الرقابة وتعزيز التواصل بين المنظمات.
- الدعوة إلى أن تتضمن هيكلية الأحزاب السياسية برامج تعنى بتحفيز نقاش السياسات العامة داخل الحزب وتزويد القادة السياسيين بالبيانات وبالأجندة السياسية والسياسات لكي تبنى عليها قرارات مستنيرة.

الجدول رقم (٢)

توصيات لدعم الخبرات وفتح المشاركة في تطوير الاستراتيجيات

التوصية	الأجندة
البيئة الأكاديمية	تعزيز الخبرات؛ تثقيف قادة المستقبل؛ سد الفجوة بين السياسات والممارسات؛ إعداد برامج التدريب المهني للفنيين
منظمات المجتمع المدني	تمثيل مصالح المواطنين وتسهيل تداول خيارات السياسات المتعلقة بمجموعة من المواضيع الاجتماعية والاقتصادية والحوكمة؛ تنمية رأس المال البشري؛ الرصد والتقييم
توليد السياسات الحزبية	لمساعدة القادة السياسيين على تطوير أفكار وخطط السياسات

تعزيز بيئة أكاديمية

يظهر الشكل رقم (١) تصوراً لطريقة عمل هذه التوصيات التي تعزّز التفاعل المجتمعي مع المحاور الرئيسي، أي الهيئة المعنية بإدارة قطاع البترول، وبالتالي توسع دائرة المنضويين إلى بيئة صنع القرار والسياسات. فمن خلال تعزيز بيئات الخبرات البحثية والبرامج الأكاديمية يمكن لهذه الهيئة تطوير: نتائج البحوث السياسية والتقنية، الاتصالات الاستراتيجية والعلاقات الخارجية؛ وتحديد ما يحتاج اليه تنمية القطاع على المدى الطويل؛ دفع تدريب القوى العاملة وإعدادها؛ فضلاً عن صياغة التشريعات والوثائق القانونية التي يجب أن يجري وضعها لهذا القطاع. تتيح هذه التوصيات التفاعل مع واضعي السياسات وأصحاب المصالح على نطاق واسع في عمليات تحديد الأولويات وفي وضع ونشر قائمة قضايا السياسات ذات الأولوية العالية فضلاً عن أولويات البحوث ذات الصلة؛ كتابة ملخصات السياسات أو حزم ملخصات أدلة للإبلاغ عن القضايا ذات الأولوية العالية؛ الانخراط في حوار استراتيجي شامل يضمّ جميع أصحاب المصالح. وعلى وجه التحديد، فإن تهيئة بيئة أكاديمية وبحثية تطلق نهجاً نشطاً لدمج المشاركة الخارجية –(أي غير حكومية)– في عملية صنع القرار، تتضمن:

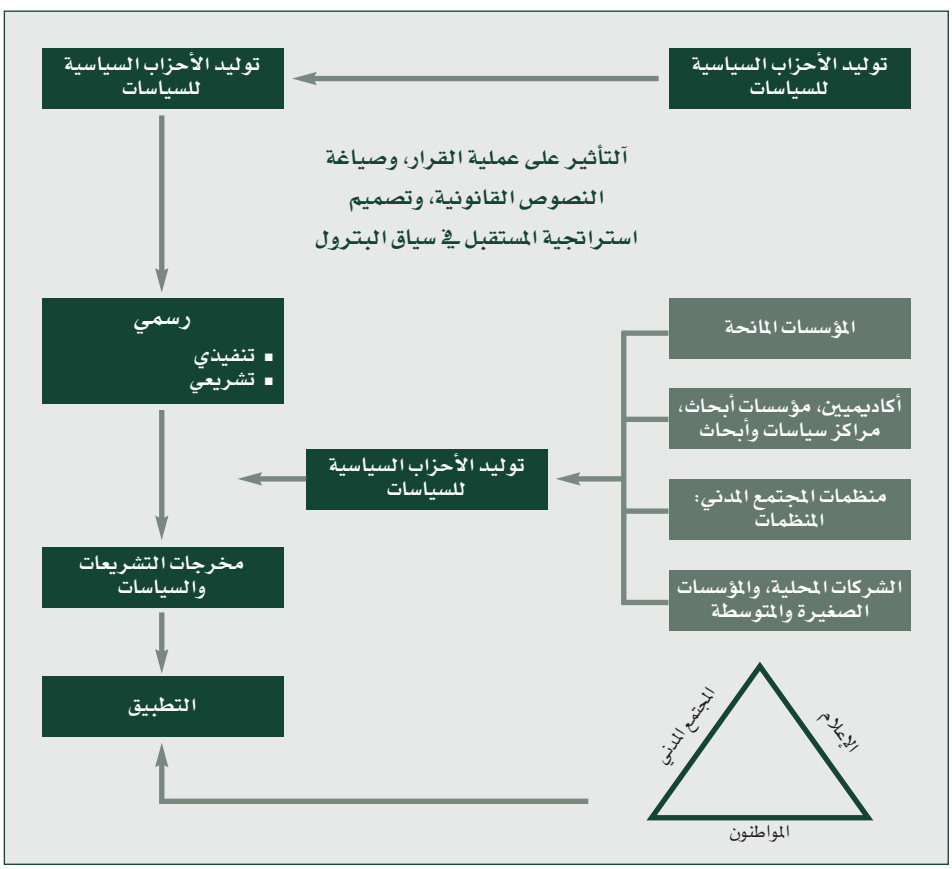
- استقلالية الأجندة والبحوث.
- تسهيل البحوث: الإدخال والإبلاغ عن صنع القرار.
- تنسيق البرامج والتعليم وتطوير البرامج التدريبية.
- إشراك أصحاب المصالح داخل المؤسسة الرسمية وخارجها في حوار استراتيجي.
- توفير الدعم والقدرة وسد الفجوة بين السياسات والممارسات.

في حين أن العديد من الجامعات في لبنان وضعت برامج أكاديمية لبناء الخبرات وإعداد اليد العاملة اللبنانية في هذا القطاع، تبين أن الاهتمام ببرامج التدريب المهني محدود جداً. وهذا الموضوع يجرى حوار بخصوصه بين هيئة إدارة قطاع البترول ومؤسسات محلية لإنشاء برامج للفنيين. بين أكثر الشهادات التي يتطلّبها حسن سير العمل في هذا القطاع، تمّ تحديد الآتي: إدارة وتمويل المشاريع؛ إدارة سلسلة التوريد؛ إدارة المخاطر؛ إدارة العقود والمفاوضات؛ وقوانين الطاقة.

"هناك إجماع عند المشاركين في هذا البحث على أن إطاراً رسمياً لوضع السياسات العامة في لبنان غائب عن مشهد التخطيط السياسي وتطوير إدارة الهيئة"

الشكل رقم (١)

زيادة المشاركة من خلال تعزيز بيئات جديدة



المجتمع المدني

لتشجيع قيام قطاع نفط شفاف وخاضع للمساءلة في لبنان يجب بذل الجهود لتسهيل حوار عام مستنير يتيح أقلّه للمواطنين التمكّن من فهم مبدأي للقضايا العديدة المعقدة المحيطة بالقطاع النفطي، بما في ذلك الشفافية وبرامج مكافحة الفساد. وبناء عليه ثمّة العديد من المبادرات الهادفة إلى تعزيز قيم الشفافية التي على الحكومة تنفيذها، ومنها: تنفيذ بروتوكولات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (التي صادق عليها لبنان في أكتوبر ٢٠٠٨)؛ اعتماد وتنفيذ مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية (EITI)، وهي خلاصة جهد عالمي يدعو الحكومات وشركات النفط والغاز لجعل أرباحها من المبيعات ذات الصلة بالنفط متوافرة للعامة؛[١] الامتثال لمتطلبات مفوضية الولايات المتحدة للأمن والتبادل (لجنة البورصة)[٢] بإبلاغ شركات النفط والغاز الأميركية، وقواعد الاتحاد الأوروبي[٣] للشركات الأوروبية بمسألة الإعلان عن حجم مدفوعاتها للحكومات مقابل استثمار الموارد الطبيعية. ومن شأن هذه التدابير، لدى تنفيذها بالكامل، أن تسمح للمواطنين بمعرفة حجم الأموال التي تتلقاها حكومتهم مقابل مواردها وبمساءلة كيفية استخدام هذه الأموال. تحتاج المؤسسات الحكومية إلى الحثّ على العمل وتنفيذ هذه البروتوكولات – وهذا يمكن تحقيقه من خلال حملة مطردة وثابتة لرفع الوعي وتثقيف السكان حول أهمية المساءلة في هذا القطاع الناشئ مع التركيز على معالجة شواغل المواطنين وآفاق المستقبل بما في ذلك: البيئة والتعليم والقوى العاملة والإدارة المالية.

الأحزاب السياسية وإنتاج السياسات

ثمّة توصية أخرى تقضي بتعزيز تطوير البرامج البحثية مثل مراكز أبحاث تنشأ داخل الأحزاب السياسية وتزوّد القادة السياسيين بالتوجيهات والسياسات والبيانات وجداول الأعمال مما يسمح لهم بمواكبة القضايا الناشئة بالاعتماد على نتائج الأبحاث التي يصدرها المركز للتحاور مع جمهور الناخبين. وباعتبار أن لبنان يملك القليل من مراكز أبحاث السياسات فإن 'منتديات آفاق الشرق الأوسط' التي تشجع المركزية هي مثال حيّ يخدم هذه القدرة.

الاستنتاجات

إنشاء بيئة أكاديمية وبناء العلاقات مع منظمات المجتمع المدني ودفع الأحزاب السياسية لإطلاق المناقشات حول السياسات العامة داخل أحزابهم كلها أولويات من شأنها تعزيز التعاون في مجال تطوير أفضل للممارسات في هذا القطاع. كما يقدم التوجيه التقني المتّسق والمنهجيات المثبّتة قيمة استراتيجية أكبر للنمو الطويل الأجل والتنمية وفرص العمل. عندها سيتحول المجتمع الأكاديمي، بوصفه مركزاً للتعلم والتدريب في القطاع النفطي، بيئةً حاضنة لتشجيع أبحاث جديدة وتدريب قادة مستقبليين. وسيكون بإمكان المجتمع المدني الذي يركز على التنمية المستدامة لقطاع البترول بالتعاون مع المسؤولين الحكوميين تبني المبادئ واكتساب الدراية في معالجة الشواغل العامة مثل الشفافية والمساءلة واللامركزية في عملية صنع القرار إنطلاقاً من مرحلة توليد مفاهيم السياسات وصولاً إلى مرحلة تنفيذها. أخيراً، ينبغي أن تركّز الأحزاب السياسية في لبنان على إطلاق المحادثات حول السياسات داخل الحزب نفسه لتزويد قادته بالبيانات وجداول الأعمال والسياسات الضروريّة لاتخاذ قرارات مستنيرة في هذا القطاع الحيوي.

تساعد هذه التوصيات لبنان في بناء رؤيته لتطوير صناعة نفطية مستدامة. وهي تسعى نحو هدف نهائي هو التنسيق بين جميع الجهات المعنية لتطوير وتخطيط وتنفيذ استراتيجية طويلة الأجل وإعداد السياسات والتشريعات لبناء قطاع البترول وتوظيف عائداته لمسارات نمو دائمة في المستقبل علاوة على بناء الثقة والدعم بين المواطنين.

الملحق: المنهجية

لاستكشاف كيفية تطبيق تيارات إطار 'كنغدن'، استخدم هذا البحث مقاربة نوعية وظّف فيها نوعين متكاملين من مصادر البيانات. تم الحصول على أول مجموعة من البيانات عبر إجراء ١٧ مقابلة معمّقة وشبه منظّمة (semi-structured) مع أصحاب مصالح أساسيين. تناول المستوى الأوّل تحليل أصحاب المصلحة، وفقاً (Schmeer, K. (1999، وهي عملية منهجية لجمع وتحليل المعلومات النوعية لتحديد المصالح التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند وضع و/أو تنفيذ سياسة أو برنامج. هذه الأداة تساعد صنّاع القرار على التنسيق من أجل ضمان مخرجات مرجوّة وكذلك على تفسير نتائج السياسات المستقبلية. أدرجت أداة البحث شبه المنظّمة المستعملة جدولاً ذا مستويين. المستوى الأول تضمن جدولاً قياسياً موحداً يستند إلى أبعاد من الإطار النظري المحدّد. حاول هذا المستوى الحصول على معلومات حول السّياق العام للبيئة السياسية التي تؤثر على صناعة السياسات العامة وعلى اللاعبين الأساسيين أو أصحاب المصالح المعنيين عبر الأسئلة التالية: (١) ماهي العوامل المؤثّرة على صناعة السياسات في لبنان؟ (٢) إلى أي مدى يؤثر الجسمان التشريعي والتنفيذي على صناعة السياسات؟ (٣) من هم أصحاب المصالح الأساسيين المؤثرين على السياسة البترولية؟

على مستوى ثانٍ، استقصت أداة المقابلة معلومات محددة مؤثرة في السياسة النفطية بما في ذلك المؤشرات السياسية الاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى التأثير المباشر لفاعلي السياسات وأصحاب مصالح آخرين. حصل ذلك مع دمج المعلومات المكتسبة من خلال السياق العام لأسئلة المستوى الأول للإجابة عن استفسارات معرفية محدّدة وتوفير تقييم مباشر للقضايا وللمواضيع الرئيسية التي تتعلق بالسياسة النفطية. وقد تضمن التقييم الأسئلة التالية: (٤) كيف يؤثر اللاعبون السياسيون على السياسة البترولية وتطوير القطاع؟ (٥) بأية طرق تؤثّر التغييرات بالجسمين التشريعي والتنفيذي على السياسة النفطية؟ (٦) ما هي الأحداث الهامة التي شكلت معلماً في تكوين سياسة نفطية؟ (٧) إلى أي مدى يؤثّر اللاعبون السياسيون المحليون على صناعة السياسة النفطية؟ (٨) بأية طرق أثّر التكنوقراطيون الحكوميون والخبراء القانونيون والباحثون أو الاستشاريون على مسار السياسة النفطية؟ (٩) ما مدى تأثير اللاعبين غير الحكوميين على السياسة النفطية؟ (١٠) كيف أثّرت تقديرات الموارد أو العائدات المتوقعة على السياسة النفطية؟ وقد استمدت بيانات إضافية من تحليل مضمون مقالات إخبارية من وسائل إعلام رئيسية على الصعيدين المحلي والدولي ووثائق حكومية وتقارير مؤسساتية وتحاليل خبراء ومنشورات بترولية أخرى وأنشطة بحثية ذات صلة. كما استفادت هذه المقاربة ذات المستويين من أداة منهجية أخرى تعرف بـ'تحليل أصحاب المصالح' لتحديد المشاركين المحتملين المرتبطين بصناعة الطاقة اللبنانية وتصنيف مواقف وقدرات أصحاب المصالح المشاركين في عملية تشكيل السياسات.

هوامش

(١) انظر إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية لتطبيق المعايير ومتطلبات (EITI) http://eiti.org

(٢) انظر إلى تعديلات لجنة الولايات المتحدة للأوراق المالية والبورصات (٢٠١٠) على الكشف عن النفط والغاز، وتنقيح نظام (S-K) ونظام (S-X) بموجب قانون الأوراق المالية لعام ١٩٣٣ وقانون تبادل الأوراق المالية لعام ١٩٣٤. انظر التعديلات الولايات المتحدة الأوراق المالية والبورصات اللجنة (٢٠١٠) إلى الكشف عن النفط والغاز، وتنقيح اللائحة SK وتنظيم SX بموجب قانون الأوراق المالية لعام ١٩٣٣ وقانون للأوراق المالية لعام ١٩٣٤. http://www.sec.gov

(٣) انظر إلى توجيهات الاتحاد الأوروبي المحاسبة والشفافية (٢٠١٣) التي تطلب من الشركات العامة والخاصة الأوروبية نشر ما تدفعه للحكومات في جميع أنحاء العالم لقاء الموارد الطبيعية، بلد تلو بلد ومشروع تلو مشروع.

المراجع

Fattouh, B. and El-Katiri, L. (2013). Lebanon: the next eastern Mediterranean Gas province? Oxford Institute for Energy Studies, 93.
Available at: http://www.oxfordenergy.org/ [Accessed 14 September 2013].

Khodr, H and Hasbani, K. (2013). The Dynamics of Energy Policy in Lebanon: When research, politics, and policy fail to intersect. Energy Policy, 60.

Kingdon, J. (2003). Agendas, Alternatives, and Public Policy, Second Edition, Longman, New York.

Schmeer, K. (1999). Stakeholder analysis guidelines. Policy Toolkit for strengthening health sector reform. Available at the World Health Organization website: http://www.who.int/ [Accessed 8 April 2013].