

النظام المالي للنفط والغاز في لبنان: مبادئ توجيهية*

كارول نخلة

خبيرة في مجال الطاقة ومديرة شركة كريستول إنرجي، UK



ملخص

تقوم وزارة المال بتحديث مجموعة من القوانين الضريبية بهدف وضع نظام ضريبي خاص بالأنشطة البترولية يحدّد بدقة السمات الخاصة لقطاع النفط والغاز. ويرسم هذا النظام الإطار الرئيسي لتقاسم الثروة الهيدروكربونية بين الحكومة والمستثمرين في محاولة للموازنة بين مصالحهما والتي هي بالإجمال أقرب إلى التنافس منها إلى التكامل.

غالباً ما يساء فهم العناصر التي يشملها النظام المالي. فإذا كانت الضريبة على دخل الشركات تُمثّل المكوّن الأساسي لهذا النظام، فإنّها لا تعدو كونها واحدة من مجموع الأدوات الضريبية وشبه الضريبية المتعدّدة التي تُشكّل النظام المالي للأنشطة البترولية، والذي ينظر إليه المستثمرون بمجملة لدى تقييمهم جاذبية الاستثمار في بلد ما.

في الواقع، باتت الأنظمة المالية للأنشطة البترولية شديدة التطور، تستعير سمات أساسية من بعضها البعض بحيث أضحت من الصعب تصنيفها وفق مصطلحات محدّدة بعينها، أقلّه من المنظور الاقتصادي. والواقع أنه يمكن للأنظمة المالية أن تؤدي نفس النتائج المتوخاة على صعيدي الضوابط والأثر الاقتصادي الإجمالي. ولا شك في أنّ أهميّة تصميم النظام، والتفاعلات بين الأدوات المالية وشبه المالية المختلفة، والتفاصيل المرتبطة بفرض أدوات مالية متعددة تتخطى بكثير نوع النظام الذي يجري اختياره.

الكلمات المفتاح

لبنان - الأنظمة المالية للأنشطة البترولية - مبادئ توجيهية - جاذبية الاستثمار - التكاليف التصاعدي - نظام الامتياز - النظام التعاقدي - سقف استرداد الكلفة - تقاسم الأرباح.

(* هذه الدراسة هي ترجمة للنص الإنكليزي الأصلي. بالإمكان الاطلاع على النسخة الإنكليزية على موقعنا: <http://www.institutdesfinances.gov.lb/english/listing.aspx?pageid=1533>

مقدمة

يحتاج لبنان ووزاراته الرئيسية المختصة لمراجعة واستكمال كافة الشروط الضرورية، التشريعية منها والتنظيمية، لتأسيس قطاع نفط وغاز مستدام. ويشكل تأخير الجولة الأولى من منح التراخيص لشركات الأوف-شور فرصة أخيرة لهيئة إدارة قطاع البترول في لبنان لمراجعة اتفاقية الاستكشاف والإنتاج التي صممتها سابقاً، وسدّ الثغرات الموجودة في العقد الأصلي. مثلما تقوم وزارات رئيسية حالياً، مثل وزارة المال، بمحاولات مماثلة لتحديث مجموعة من القوانين الضريبية بهدف وضع نظام ضريبي خاص بالأنشطة البترولية يحدد بدقة السمات الخاصة لهذا القطاع الضخم والمعقد. وهذه ليست مهمة

يسهل. فالآثار المترتبة على نجاح قطاع النفط والغاز، ستعيد ترتيب حجم مساهمات القطاعات الاقتصادية الأخرى، بشكل لم يشهد تاريخ لبنان مثيل له من قبل. وفي حين يعد إقرار قانون الموارد البترولية في المياه البحرية والأحكام الناظمة، واتفاقية الاستكشاف والإنتاج التي جرى استكمالهما إجراءات حاسمة على هذا الصعيد، لكنّها مع ذلك، تبقى غير كافية لبناء قطاع صلب على المدى الطويل. إذ ينبغي تعديل قوانين أخرى، ولا سيما قانون الضريبة على دخل الشركات، من أجل تضمينها الخصائص المميزة لهذا القطاع.

يتّصف هذا القطاع بسمات خاصّة، فموارد النفط والغاز غير متجدّدة وهي مملوكة للدولة، كما أنّها تخزن قدرة عالية على توليد الربح الاقتصادي. هذه الخاصية تشكل الأساس المنطقي للمطالبة بحصة أكبر للدولة من عائدات النفط

يُشكّل النظام المالي للأنشطة البترولية أحد أهم ركائز هذه العملية. ذلك أنه النظام الرئيسي الذي يرسم أطر لتقاسم الثروة الهيدروكربونية المحتملة بين الحكومة والمستثمرين، أضف إلى ذلك أنه أحد أهم أدوات الحكومة لتحقيق أهدافها المنشودة في قطاع صناعة النفط. وينبغي لهذه الأهداف أن تكون محددة بوضوح وبشكل متّسق مع سياسات البلد الأوسع نطاقاً في مجالي الطاقة والاقتصاد، والتي تحتاج بدورها إلى أن يجري تحديدها على نحو سليم. وفي الواقع، فإن كل هذه الأمور في لبنان ما يزال يكتنفها بعض الغموض.

الحكومات والمستثمرون

تركّز الأطراف الرئيسية الفاعلة في مجال استكشاف البترول وإنتاجه، أي الحكومة من جهة، وشركات النفط، من جهة أخرى، كل على مصالحها وتعمل على تحقيق أهدافها التي هي بالإجمال أقرب إلى التنافس منها إلى التكامل. وفي حين تسعى الحكومات عادةً إلى حصد إيرادات عالية من الأنشطة المرتبطة بالغاز والنفط، تريد الشركات ضمان مستوى ملائم وكافٍ من الربحية يمكن التنبؤ به في أعمالها. وبما أن الموارد المتوفرة للمستثمرين محدودة، بوجه الإجمال، والفرص السانحة أمامهم تفوق الموارد المالية والبشرية المطلوبة لتطويرها، كان لا بدّ لهم من تحديد الأولويات، علماً أنّ المستثمر العقلاني عادة ما يقوم بتخصيص الموارد اللازمة لتلك الفرص التي تعود بأفضل إيرادات على المدى الطويل والتي تتمتع بكفاءة رأس مال عالية.

تتداخل إذاً الاعتبارات التجارية البحتة مع سواها من الاعتبارات غير التجارية في عمليات تقييم مدى تنافسية وجاذبية المنطقة النفطية. ويسعى المستثمرون إلى تحقيق إيرادات معقولة في ظلّ مستوى مقبول من المخاطر. فلدى تقييم فرصة ما، يُجري المستثمر مقارنة بين النفقات المرتقبة والمردود

المحتمل. وتشمل عملية التقييم دراسة عوامل عديدة مثل الإمكانيات الجيولوجية، والآفاق التجارية، والمخاطر السياسية، والشروط الضريبية بالتأكيد. وفي المحصلة، يصبح في إمكانه ترتيب الفرص تبعاً لمحفظة استثماراته العالمية.

تهدف الحكومات، ولاسيما في السنوات الأولى لاستثمار حوض نفطي ما، إلى جني إيرادات بمجرد أن يبدأ الإنتاج. ومع أن تعظيم الإيرادات الضريبية يبقى الهدف الأساسي بالنسبة للدولة، إلا أن غالبية الحكومات تتطلع إلى تحقيق أهداف أبعد من ذلك بكثير. وتشمل هذه الأهداف التالي: (١) تأسيس شركة نفط وطنية، (NOC) national oil company؛ (٢) الحصول على التكنولوجيا المناسبة وتطبيقاتها؛ (٣) التدريب وفرص العمل؛ (٤) التزام المستثمرين بتلبية حاجات السوق المحلي من النفط أو الغاز (DMO) domestic market supply obligations، (٥) تطوير واستعمال سلسلة التوريد للنفط والغاز المحلية، بالإضافة إلى زيادة الاستثمار إلى حد أقصى وتطوير البنى التحتية.

تؤدي هذه التطلعات إلى تكبيد المستثمرين تكاليف إضافية. فعلى سبيل المثال، يعدّ تعزيز فرص العمالة المحلية من الأهداف المشروعة والمشاركة للحكومات. إلا أنه من غير المرجح توفر كامل البنى التحتية اللازمة والدعم اللوجستي المحليين في السنوات الأولى من عمر حوض نفطي ما. وغالباً ما يؤدي الضغط الحكومي للمساهمة في إنشائها إلى زيادة التكاليف التي يتكبدها المستثمر.

ينطبق الأمر نفسه على إيرادات النفط حيث تحاول كل من الحكومات والشركات النفطية ضمان الاقتسام العادل لإيرادات النفط والغاز. لكن، المشكلة الأساسية تكمن في ضبابية مفهوم العدل أو تباينه لدى الطرفين. ونظراً لعدم وجود مقياس موضوعي لتقاسم الثروات الاقتصادية بين مختلف الجهات المنخرطة في الأنشطة البترولية، من المتوقع أن يطول الجدل والتوترات بين المستثمرين والحكومة.

يمكن للأنظمة المالية، على اختلافها، أن تؤدي نفس النتائج المتوخاة على صعيدي الضوابط والأثر الاقتصادي الإجمالي

بالنسبة إلى الحكومة، من المهم تحقيق توازن بين تحصيل أكبر قدر من الإيرادات من جهة، وتشجيع واستدامة الاستثمار في صناعة الاستكشاف والإنتاج من جهة ثانية. ويعتبر النظام المالي، بالنسبة للحكومة، الأداة التي تسمح بتحديد هذا التوازن، أو تعديله عند اللزوم.

النظام المالي

يعتبر تصميم النظام المالي عاملاً حاسماً لدى تقييم مدى تنافسية وجاذبية أحواض النفط والغاز، ومع ذلك، غالباً ما يساء فهم العناصر التي يشملها هذا النظام.

بالطبع، تُمثّل الضريبة على دخل الشركات المكوّن الأساسي لهذا النظام، لكنّها لا تعدو كونها مجرد واحدة من مجموع الأدوات الضريبية وشبه الضريبية المتعددة التي تُشكّل النظام المالي للأنشطة البترولية في أي بلد. ويأخذ المستثمرون في الاعتبار التفاعل بين مجمل هذه الأدوات لدى تقييمهم جاذبية الاستثمار في بلد ما.

ثمة مكونات ضريبية تقليدية تدخل في تكوين معظم الأنظمة الضريبية في العالم، ومنها الإتاوة (حقوق الملكية - royalty)، وضريبة ريع الموارد، والضريبة على الشركات، وأرباح وتكاليف أنشطة النفط/الغاز وهذه كلها معروفة للعاملين في مجال صناعات الاستكشاف والإنتاج.

ومع ذلك، هناك مجموعة واسعة من الالتزامات التجارية والتنظيمية المفروضة على المستثمرين، والمعروفة بدرجة أقل، والتي على الرغم من أنها لا تحمل صفة الضرائب، تُعتبر في الواقع مطابقة لها من منظور تبعاتها الاقتصادية. وتعود هذه الالتزامات بمنافع إضافية على الدولة، وهي تشمل: (١) مشاركة الدولة، (٢) المنح التي تدفع للدولة المضيفة عند التوقيع على الاتفاقية أو عند اكتشاف النفط أو الغاز والبدء بإنتاجه، (٣) تطويق الموارد (ring fencing)*، (٤) الاستهلاك، (٥) التزامات المستثمرين بتلبية احتياجات السوق المحلي، (٦) والضريبة على أرباح رأس المال التي تؤثر مباشرة في ربحية المشاريع.

فعلى سبيل المثال، تخضع حالياً جميع قطاعات الاقتصاد في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، باستثناء قطاع النفط والغاز، إلى ضريبة على الدخل تبلغ معدلاتها الوسطية حوالي ٢٠ في المائة، مقارنة بمعدل ٣٠ في المائة في عام ٢٠٠٠. أما في قطاع النفط والغاز، فتتراوح معدلات حصة الحكومة بالمتوسط - أي حصة إيرادات الحكومة من التدفقات الصافية النقدية للمشاريع النفطية والغازية - بين ٦٥ و ٨٥ في المائة.

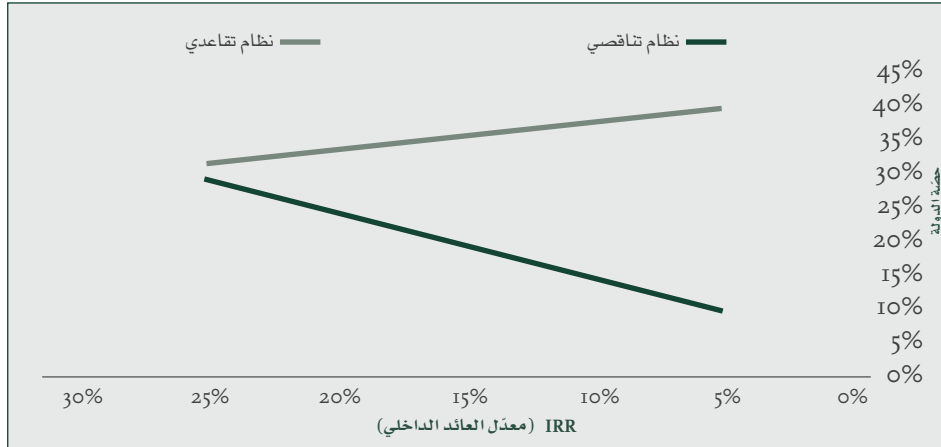
يُتصف هذا القطاع بسمات خاصّة، فموارد النفط والغاز غير متجدّدة وهي مملوكة للدولة، كما أنّها تخزن قدرة عالية على توليد الربح الاقتصادي. هذه الخاصية تشكل الأساس المنطقي للمطالبة بحصة أكبر للدولة من إيرادات النفط. بالإضافة إلى ذلك، هناك الكثير من المخاطر وأوجه من عدم اليقين على طول سلسلة الامداد للنفط والغاز (الاستكشاف والإنتاج، النقل والتخزين، التكرير والمعالجة، النقل والتسويق والتوصيل إلى المستخدم النهائي). ولعلّ أهمّها هي الجوانب المتصلة بجيولوجيا البترول وبالخصائص المحددة لحقول نفط وغاز معيّنة، وكذلك بإيرادات الاستثمار.

يُجري المستثمر مقارنة بين النفقات المرتقبة والمردود المحتمل. وتشمل عملية التقييم دراسة عوامل عديدة مثل الإمكانيات الجيولوجية، والآفاق التجارية، والمخاطر السياسية، والشروط الضريبية بالتأكيد

عادة، تتركز تكاليف المشاريع البتروليّة في مراحل المشروع الأولى، فيما تطول المهل الزمنية التي تفصل بين الاستثمار في هذه المرحلة وتحقيق أولى الإيرادات. وقد تطول هذه المهلة لسنوات عدّة، لا بل لعقود. أي أنه يمكن لهذه المهلة بعد إنجاز مراحل الاستكشاف الأولية لمكان النفط والغاز وصولاً إلى مرحلة الإنتاج الأولى، أن تدوم أكثر من ٣٠ عاماً. وبالتالي يجب أن يأخذ تصميم النظام المالي بعين الاعتبار هذه السمات كافة. المستثمرون يفضلون إجمالاً الأنظمة التي ترتب عبء مالي أقل في البداية، والتي تأخذ بمبدأ التكلفة التصاعدي (progressive) المرتبط بمعدلات الربح. أمّا الأدوات الأخرى، مثل الإتاوات، والمنح، ومشاركة الدولة المدفوعة، وسقف الاسترداد المنخفض الكلفة، فتتميل إلى إطالة أمد تحقيق المردود المالي وتجعل النظام الضريبي أكثر تناقصاً (regressive). غير أن هذه الأدوات تمكّن الحكومة من تحصيل إيرادات بمجرد أن تبدأ عملية الإنتاج، على عكس الأدوات المربوطة بمعدل الربح. لذلك، غالباً ما يقع الاختيار على مزيج من أدوات متعدّدة تلبّي أهداف الحكومة والمستثمرين على حدّ سواء.

(* تطويق الموارد أو فصل الموارد أو التحوط الضريبي (Ring fencing): هو المبدأ الذي لا يسمح بإجراء مقاصة بين الإيرادات الضريبية المتأتمية من بلوك معين والأعباء القابلة للتزليل المتكبدة في بلوك آخر (المحرر).

الشكل رقم (١)
النظام التصاعدي مقارنةً بالنظام التناقصي



نظام الامتياز أو الترخيص والنظام التعاقدية

تنقسم الأنظمة المالية للنفط والغاز إلى نوعين أساسيين هما: (١) نظام مبني على أساس الامتياز (Concessionary) أو الترخيص، و(٢) نظام مبني على أساس تعاقدية (contractual).

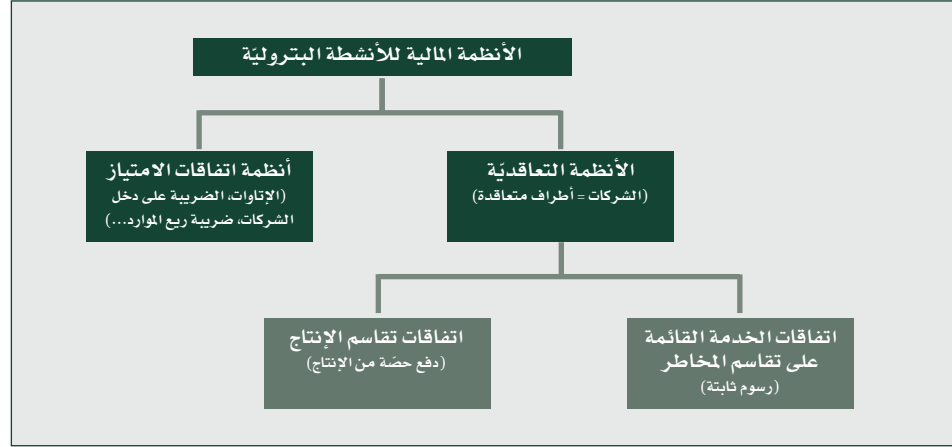
نشأ نظام اتفاقات الامتياز في بدايات الصناعة النفطية (أواسط القرن التاسع عشر) وهو لا يزال سائداً في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD). أما النظام التعاقدية فقد ظهر في أواسط القرن العشرين، وقد شكّل إجمالاً الخيار المفضل بالنسبة إلى البلدان النامية. تعتمد كل من المملكة المتحدة، وأستراليا، وكندا، والولايات المتحدة الأميركية، والنرويج، على سبيل المثال، نظام اتفاقات الامتياز، والذي يحق للشركات بموجبه امتلاك النفط المستخرج. بينما اختارت بلدان مثل أنغولا وأذربيجان ونيجيريا والعراق النظام التعاقدية والذي بموجبه تحتفظ الحكومة بحق ملكية البترول المنتج. بالتالي، تبقى الأنظمة التعاقدية واسعة الانتشار في البلدان النامية. في هذا السياق، اختار لبنان أن يعتمد النظام التعاقدية الشائع عموماً على مستوى المنطقة ككل.

يعتبر تصميم النظام المالي عاملاً حاسماً لدى تقييم مدى تنافسية وجاذبية أحواض النفط والغاز، ومع ذلك، غالباً ما يساء فهم العناصر التي يشملها هذا النظام

وبالنظر إلى أنّ أنظمة الامتياز الحديثة تشمل مزيجاً متنوعاً من الإتاوة، والضريبة على الدخل، وضريبة ريع الموارد، فهي تُعرف أيضاً بأنظمة الإتاوة والضرائب (Royalty and Tax Systems (R&T). وتبقى الخصائص الأساسية لأنظمة اتفاقات الامتياز في قطاع النفط والغاز متشابهة، بينما تختلف الشروط والمكونات الضريبية كثيراً، ومن المرجح جداً أن تتطور مع مرور الوقت ونضوج الحقول والأحواض.

الشكل رقم (٢)

الأنظمة المالية للأنشطة البترولية



تُعيّن الحكومات بموجب الأنظمة التعاقدية النموذجية، وعلى غرار النموذج المعتمد في لبنان، الشركة النفطية كجهة متعاقدة لإنجاز العمليات في منطقة ترخيص معينة. ومن ثمّ تقوم الشركة النفطية بالعمليات البترولية وفقاً للشروط المدرجة في العقد وتتحمّل المخاطر والتكاليف، فيما توفّر مجمل التمويل والتكنولوجيا في سياق إنجاز العملية.

يوافق الطرفان على أن يغطي المقابل تكاليف الاستكشاف والتطوير في مقابل حصوله على حصة من الإنتاج، أو في مقابل حصوله على مبلغ من المال لقاء خدماته، إذا تكلّفت جهوده بالنجاح. وفي حال حصلت الشركة المتعاقدة على حصة من الإنتاج (بعد اقتطاع حصة الحكومة)، يُعرف هذا النظام باتفاق تقاسم الإنتاج (Production Sharing Contract (PSC) - أو اتفاقية تقاسم الإنتاج production sharing agreement (PSA) - وهو عقد تجاري ملزم بين المستثمر - أي الشركة النفطية العالمية (IOC) - والدولة أو شركة النفط الوطنية. وعندما تُكافأ الشركة المتعاقدة بحصة من الإنتاج، تأخذ نصيبها من النفط عند رأس البئر (delivery point) (نقطة التسليم أو التصدير من المنطقة المشمولة بالعقد).

في حال كانت المكافأة مقابلاً نقدياً، يُسمّى النظام باتفاق الخدمة، حيث أن الشركة، في حال التوصل إلى مرحلة الإنتاج التجاري، تحصل على بدل مالي (غالباً ما يخضع للضرائب) لقاء خدماتها من دون أن يكون لها حق في البترول المستخرج. وتجدر الإشارة إلى أن اتفاقات الخدمة هي الأقل شيوعاً، وهي معتمدة في أقل من عشرة بلدان في العالم.

وكما هي الحال بالنسبة لأنظمة اتفاقات الامتياز، يمكن أن يأخذ تصميم الأنظمة التعاقدية أشكالاً متعددة، مع شروط تعاقدية متباينة بين حوض وآخر وفي الحوض الواحد نفسه. ولكنها في شكلها الأساسي تتضمن: استرداد الكلفة (cost recovery)، وتقاسم الأرباح، وأتعاب الخدمة، والضريبة على الدخل. كما بات من الشائع أكثر أن تشمل هذه العقود أيضاً الإتاوات (حقوق الملكية).

تتحمل الشركة المستثمرة، بموجب الاتفاقات التعاقدية، جميع تكاليف الاستكشاف والتطوير ومخاطرها. ولا يحق لها تلقي أي أجر في حال لم يحدث اكتشاف النفط وبالتالي عدم تطوير أي من الحقول. وفي حال التوصل إلى اكتشاف تجاري يصل إلى مرحلة التطوير، يحق للشركة استرداد تكاليفها عن طريق أخذها حصة من الإنتاج، وهذا ما يُعرف بـ«استرداد الكلفة أو بتروال الكلفة» (cost oil/gas).

يتشابه مفهوم استرداد الكلفة مع النفقات القابلة للحسم للأغراض الضريبية (ما يشمل استهلاك الأصول الرأسمالية) بموجب أنظمة اتفاقات الامتياز. وعلى وجه الإجمال، يشمل ذلك التكاليف غير المستردة والمتراكمة خلال السنوات الماضية والنفقات التشغيلية والنفقات الرأسمالية وتكاليف الانسحاب من المشروع وبعض المحفزات الاستثمارية. وعادةً لا يكون تمويل التكاليف أو نفقات الفوائد كلفة قابلة للاسترداد، على الرغم من أنه بالإمكان غالباً، ترحيل رصيد التكاليف غير المستردة بقيمة أعلى عوض تطبيق الفائدة المنصوص عليها أو بسعر الفائدة المسموح به.

في معظم الحالات، تحدد نسبة ثابتة من مجمل الإنتاج يسمح للمستثمرين استخدامها في السنة الواحدة من أجل استرداد تكاليفهم. وفي حال تخطت التكاليف حد استرداد الكلفة (cost recovery limit)، يؤجل الفارق ليتم استرداده في فترات لاحقة. وعادةً ما يتراوح الحد الأقصى لكلفة الاسترداد بين ٤٠ و ٦٠ في المائة من العائد الإجمالي. يسمح السقف المثبت على تكاليف الأنشطة النفطية للحكومة بتحقيق إيرادات مقدّمة ما أن تبدأ عملية الإنتاج. كما يمكن تثبيت حدود استرداد الكلفة عند معدّل محدد أو متغيّر (قيد المناقصة أو التفاوض). وكلّما كان الحدّ وافر، كلّما تأخرت الحكومة في تحقيق مردودها. في المقابل، قد تؤثر حدود استرداد التكاليف المتدنية سلباً على تطوير الحقول الهامشية.

” هناك مجموعة واسعة من الالتزامات التجارية والتنظيمية المفروضة على المستثمرين، والمعروفة بدرجة أقل، تُعتبر في الواقع مطابقة لها (للضرائب) من منظور تبعاتها الاقتصادية. وتعود هذه الالتزامات بمنافع إضافية على الدولة

بموجب عقد تقاسم الإنتاج، يُطلق على النفط أو الغاز المتبقي بعد أن تسترد الشركة النفطية تكاليفها عبر اقتطاع حصتها من إنتاج النفط أو الغاز، إجمالاً، تسمية بتروال الربح (profit oil/gas). يضمن سقف استرداد الكلفة حداً أدنى من أرباح النفط/الغاز، والتي تتقاسمها الحكومة المضيفة والشركة وفقاً لنسبة مئوية محدّدة مسبقاً ومنصوص عليها في العقد. وقد تكون القسمة ثابتة أو مرتبطة بمقياس مقرون بمعدلات الإنتاج التراكمية أو اليومية، أو بمعدلات الربحية المحقّقة في المشروع (معدّل العائد -ROR- أو عوامل العائدات R-factors).

أما في لبنان، فإن كلاً من سقف استرداد الكلفة، وتقاسم الأرباح، قابلٌ للمناقصة.

بموجب اتفاق الخدمة، وبما أنّ المتعاقد لا يحصل على حصة من الإنتاج فإنه من غير الملائم أن تشمل شروط العقد، مثلاً على مصطلح أرباح النفط، رغم أنه حسابياً غالباً ما يجري اقتطاع حصة من الإيرادات بالطريقة نفسها التي يجري فيها تقاسم الإنتاج بموجب اتفاقات تقاسم الإنتاج.

إلى ذلك، من الممكن إخضاع أرباح النفط/الغاز والبدل المالي الخدماتي إلى الضريبة على دخل الشركات. وفي بعض البلدان مثل قبرص، تدفع الحكومة ضريبة الدخل المفروضة على الشركة المتعاقدة من حصتها الخاصة من أرباح النفط؛ وهذا ما يُسمى بـالدفع بالنيابة عن اتفاقات تقاسم الإنتاج. ويميل غير الأخصائيين في المجال الضريبي إلى الخلط بين هذا الإجراء وإلغاء الضريبة على الشركات.

الخيارات المتاحة

باتت الأنظمة المالية للأنشطة البتروليّة شديدة التطور، وتستعير سمات أساسية من بعضها البعض بحيث أضحى من الصعب تصنيفها وفق مصطلحات محددة، أقله من المنظور الاقتصادي. فعلى سبيل المثال، تُفرض الإتاوات، في أنظمة عقود الامتيازات، كتعويض على نقل ملكيّة النفط المُنتج -من الناحية النظرية على الأقلّ-. لكن الإتاوات تستخدم عملياً لتوفير تدفّق مبكر ومرتبب نسبياً من الإيرادات الضريبية. وكنتيجة لذلك، نجد أنّ الكثير من عقود تقاسم الإنتاج المطبّقة في العالم تحتوي على مكوّن إتاوات أساسي، وإن كان ذلك غير متّسق مع الطبيعة القانونيّة لهذا النوع من العقود، بما أنّ الحكومات تحتفظ لنفسها بكامل حقوق الملكيّة على الإنتاج.

إضافة إلى ما سبق، من الملاحظ أنّ أنظمة امتياز كثيرة، على غرار النماذج المعتمدة في كل من المملكة المتحدة والنرويج، ألغت الإتاوة في محاولة منها لتحفيز الاستثمار في بحر الشمال ذي الموارد النامية. واليوم، يتخطّى عدد الأنظمة المالية الموجودة عدد البلدان المنتجة لهذين الموردتين.

يصنّف الجدول رقم (١) أهم البلدان المنتجة للنفط والغاز بحسب نظامها المالي. وتجدر الإشارة إلى أنّ بلدًا واحدًا قد يقرر أن يختار أكثر من هيكليّة مالية واحدة في نظام واحد (مثلاً، المملكة المتّحدة) أو أكثر من نظام مالي واحد (مثلاً، ليبيا).

الجدول رقم (١)

الأنظمة المالية المعتمدة في مختلف البلدان

اتفاقيات الخدمة	أنظمة تقاسم الإنتاج	أنظمة الضرائب والإتاوات	
	الجزائر؛ أنغولا؛ الكامبيرون؛ كونغو-برازافيل؛ ساحل العاج؛ مصر؛ غينيا الاستوائية؛ أريتريا؛ أثيوبيا؛ الغابون؛ غينيا بيساو؛ غينيا بيساو-السينغال؛ كينيا؛ ليبيريا؛ ليبيا؛ مدغشقر؛ مالي؛ موريتانيا؛ الموزمبيق؛ النيجر؛ نيجيريا؛ ساو تومي؛ السينغال؛ السودان؛ تنزانيا؛ توغو؛ تونس؛ أوغندا؛ زامبيا	التشاد؛ جمهورية الكونغو الديمقراطية؛ غامبيا؛ الغابون؛ غانا؛ المغرب؛ ناميبيا؛ سيراليون؛ الصومال؛ جنوب إفريقيا؛ تونس	إفريقيا
	٢٩	١١	٤٠

اتفاقيات الخدمة	أنظمة تقاسم الإنتاج	أنظمة الضرائب والإتاوات		
	بنغلادش؛ بروناي؛ كمبوديا؛ الهند؛ الفلبينيين إندونيسيا؛ لاوس؛ ماليزيا؛ منغوليا؛ ميانمار؛ النيبال؛ باكستان (أوف شور)؛ سريلانكا؛ فيتنام.	أستراليا؛ الصين؛ اليابان؛ نيوزيلندا؛ باكستان (براً)؛ بابوا غينيا الجديدة؛ كوريا الجنوبيّة؛ تايلند	آسيا الهادئ	
١	١٣	٨	٢٢	
	ألبانيا؛ كرواتيا (أوف شور)؛ قبرص؛ مالطا	النمسا؛ بلغاريا؛ كرواتيا (براً)؛ الدانمارك؛ فرنسا؛ ألمانيا؛ اليونان؛ غرينلاند؛ هنغاريا؛ أيسلندا؛ إيرلندا؛ إيطاليا؛ هولندا؛ النرويج؛ بولندا؛ البرتغال؛ رومانيا؛ إسبانيا؛ تركيا؛ المملكة المتّحدة	أوروبا	
	٤	٢٠	٢٤	
	أذربيجان؛ جورجيا؛ كازاخستان؛ قيرغيزستان؛ روسيا؛ تركمنستان؛ أوزبكستان	لاتفيا؛ كازاخستان؛ روسيا؛ أوكرانيا	الاتحاد السوفيّاتي السابق	
	٧	٤	١١	
الإكوادور؛ فتزويلا	أروبا؛ بيليز؛ البرازيل؛ كوبا؛ غواتيمالا؛ غويانا؛ الهندوراس؛ باناما؛ سورينام؛ ترينيداد وتوباغو؛ الأوروغواي	الأرجنتين؛ باربادوس؛ بوليفيا؛ البرازيل؛ كولومبيا؛ الإكوادور؛ فوكلاند/جزر مالفينس؛ البيرو	أميركا اللاتينيّة	
٢	١١	٧	٢٠	
إيران؛ العراق؛ الكويت	البحرين؛ الأردن؛ عُمان؛ حكومة إقليم كردستان؛ سوريا؛ لبنان؛ قطر؛ اليمن	المنطقة المحايدة؛ الإمارات العربية المتحدة؛ إسرائيل؛ قطر	الشرق الأوسط	
٣	٨	٤	١٥	
المكسيك		كندا؛ الولايات المتحدة الأميركيّة	أميركا الشماليّة	
١		٢	٣	
٦	٧٢	٥٦	المجموع ١٣٤	

التقييم السليم

يتساءل البعض إن كان النظام المالي الذي جرى اختياره للبنان هو النموذج السليم والصائب. بيد أنه يمكن للأنظمة المالية، على اختلافها، أن تؤدي نفس النتائج المتوخاة على صعيدي الضوابط والأثر الاقتصادي الإجمالي، بالنظر إلى أسعار نفط وغاز محدّدة. ولا شكّ في أنّ أهميّة تصميم النظام، والتفاعلات بين الأدوات المالية وشبه المالية المختلفة، والتفاصيل المرتبطة بفرض أدوات مالية متعدّدة، من باب التعداد لا الحصر، أكثر أهمية وأثراً من نوع النظام الذي يجري اختياره.

أبعد من ذلك، نقول أن اقتصار تقييم فعالية ومكامن القوة في النظام المالي على نوع ومعدلات الضرائب الأساسية المختارة، يقيد بشكل كبير عملية التقييم، إذ قد تؤدي عناصر عدة، مثل الإعفاءات الضريبية وعملية احتساب القاعدة الضريبية إلى تغيّرات ملحوظة على مستوى الرزم المالية، في حين أن باستطاعة هيكلية وأنظمة مختلفة أن تعطي النتائج نفسها على صعيد الإيرادات والمردود الضريبي.

إضافة إلى ما سبق، ومع تأكيدنا على أهمية الحصة الإجمالية للحكومة، فإنّ توقيت تفعيل الأدوات الضريبية المفروضة على المستثمرين، وبالتالي تأثيرها على مردودهم، هو على نفس القدر من الأهمية. ولا بدّ كذلك من التنبّه دوماً إلى الأوضاع القائمة في منطقة موارد النفط والغاز. فقد لا يكون حصول الحكومة على مستوى مردود مرتفع مبرراً في حالات الاستكشاف العالية المخاطر والتطوير عالي الكلفة، أو في تلك المناطق التي يعتبر مخزونها المتبقي من البترول متواضعاً. عموماً، يمكن المحافظة على مردود حكومي مرتفع إذا كان الحوض يحتوي على إمكانات ضخمة ويبشّر بإيرادات عالية، وهذه اعتبارات تتسم بأهمية خاصة بالنسبة للشركات النفطية الكبيرة.

من الخصائص الهامة الأخرى للنظام المالي، الثبات والتبسيط. فالأنظمة المبسطة تخفّض من الأعباء الإدارية. ويساعد النظام الضريبي الذي يسهل فهمه وتطبيقه وإدارته في جباية الضرائب على قاعدة معرفة جيداً. ويساهم في تعزيز الشفافية وتخفيف الأعباء الإدارية، بالنسبة إلى الإدارات والشركات المكلفة بالضرائب على حدّ سواء. وكلّما كانت آليات الحكومة لتحصيل مداخيلها شفافة، كلّما كان المستثمرون على بينة وإطلاع، وكلّما ضاق حيّز سوء الإدارة أو خضوع القرارات لتقدير الإدارات.

تؤثر الأنظمة المالية غير المستقرة سلباً على ثقة المستثمرين في السياسات الحكومية. بالطبع لا يتوقع أحد أن تكون الأنظمة المالية جامدة. فالظروف في أي حوض كان هي في تغيّر مستمر. ولا بدّ من وجود درجة معيّنة من المرونة في أي نظام ضريبي لتمكينه من الاستجابة لتغيرات الظروف، كمدى نمو الحقل، والتطور الحاصل من جراء التغيرات الكبرى في البيئة الخارجية. في المقابل، إذا كان النظام الضريبي متغيّر بشكل لا يمكن توقعه، تتعرّض مشاريع التطوير المستقبلية للخطر نظراً لأن ذلك يزيد من المخاطر المحتملة ويخفّف من القيمة التي يربطها المستثمرون بقنوات الدخل المستقبلية. بالتالي، يوصى بعدم إدخال تغييرات ضريبية خلال فترة تنفيذ المشروع قدر الإمكان. هذا ويتيح تصميم نظام تصاعدي التفاعل التلقائي مع تبدل الظروف مما يعزز قدرة المستثمرين على التوقع.

يُعتبر التشديد على الاستقرار على نفس القدر من الأهمية بالنسبة للحكومات. فالنظام الضريبي المقترن بمستوى ما من قابلية التوقع والاستقرار يمكّن الحكومات من معرفة حجم الإيرادات التقديري ومتى يمكن ان تحصّل هذه المداخل. وتساعد الإيرادات الحكومية المستقرة على توفّع النفقات بطريقة موثوقة وعلى إعداد الموازنات. وبناء على ما سبق الإشارة إليه حول موضوع الاستقرار، من الضروري بمكان وضع الأمور في نصابها الصحيح منذ بداية العملية من أجل تفادي التغيرات غير المحبّذة.

أخيراً، قد يثير موضوع حساس كفرض الضرائب على الصناعة البتروليّة ومشاركة الشركات العالمية في أنشطة النفط نقاشاً سياسياً حاداً، يمكن للأوهام والعقائد السياسيّة الجامدة أن تطغى فيه على المبادئ الاقتصاديّة. غير أن تأسيس قطاع نفط وغاز ناجح يستدعي النظر إلى القضية بموضوعية وإجراء تقييمٍ شامل وشفاف لكافة الأوضاع.

