أنشر ما تدفع

شفافية العائدات

لبنان

مناصرة المجتمع المدني تعزز الرقابة العامة على صفقات النفط والغاز

أجرت منظمة المجتمع المدني LOGI (المبادرة اللبنانية للنفط والغاز) في العام ٢٠١٧، تحليلًا للقوانين الناظمة لقطاع النفط والغاز الناشئ في لبنان. أسفر هذا التحليل عن ثغرات متعددة في الإطار القانوني، ثغرات قد تكون بيئة حاضنة للفساد، ولا سيّما المخاطر المتأتية عن السرية المحيطة بالعقود والتكّتم عن هوية المالكين المنتفعين للشركات التي تتلقى هذه العقود.

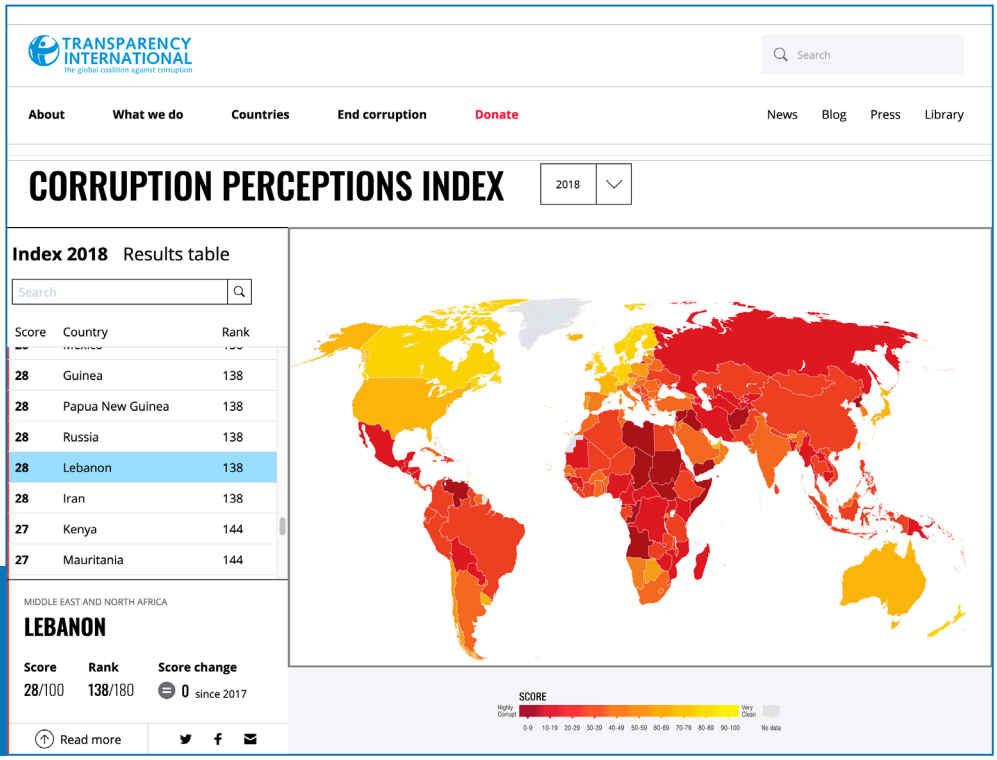
أطلقت المبادرة اللبنانية للنفط والغاز (LOGI)، مع شركائها من المجتمع المدني، حملة مناصرة للمطالبة بالإفصاح العام عن المالكين المنتفعين للشركات التي تُمنَح العقود، وعن العقود بحدّ ذاتها. وبحلول العام ٢٠١٨، كان ائتلاف المجتمع المدني قد نجح بالتوصّل إلى القوانين المطلوبة لهذه الغاية، ولكنه أيضًا كان قوة دفع نحو مصادقة القوانين التي تغطّي كامل سلسلة القيمة في قطاع الصناعات الاستخراجية. أوجد الائتلاف مساحة جديدة متاحة للمجتمع المدني كي يطالب بمساءلة الشركات والحكومات بشأن استخدام الموارد الطبيعية اللبنانية.

المشكلة

إن المبادرة اللبنانية النفط والغاز (LOGI) هي عضو في أنشر ما تدفع، شبكة عالمية من منظمات المجتمع المدني تتولّى المناصرة لتحقيق الشفافية والمساءلة في قطاع الموارد الطبيعية. أنشئت LOGI في العام ٢٠١٤، بمهمة تقضي بالحرص على أن تعود إيرادات صفقات النفط والغاز الجديدة بالفائدة على جميع اللبنانيين، وألا تستحوذ عليها براثن الفساد. بدأت LOGI ببناء شبكة من الخبراء في النفط والغاز، قاموا بإطلاع المواطنين على أهم القرارات المتعلّقة بالاستخراج، فيما تنشئ منصّة للضغط على صانعي القرارات من أجل ضمان وضع آليات الشفافية والمساءلة المطلوبة.

رأت LOGI وغيرها من أعضاء المجتمع المدني أن مصالح اللبنانيين كانت بخطر خلال عملية توسيع قطاع النفط والغاز في البلاد، ليس فقط لأن هذا القطاع معروف عالميًا على أنه عرضة للفساد الواسع النطاق، بل أيضًا لأن لبنان كان من أكثر الدول عرضة للفساد في منطقة شرق المتوسّط (ولا يزال، وفقًا للدرجة التي أحرزها عام ٢٠١٨ في *مؤشر مدركات الفساد* الخاص بمنظمة الشفافية العالمية). لذلك، يبقى اللبنانيون متوجّسون بشأن الفساد، مع ثورة ٢٠١٩ التي دعت إلى وضع حد للفساد وطالبت بإجراء إصلاحات هادفة لمعالجته.

وفيما شرع لبنان بتطوير قطاع النفط والغاز بصورة جدية، اتخذ المشرّعون خطوات أولية لتنظيم هذا القطاع من خلال إقرار قانون الموارد البترولية في المياه البحرية عام ٢٠١٠، والعمل مع شركاء من وكالات التنمية النرويجية والألمانية، ومع الاتحاد الأوروبي من أجل إرساء الممارسات الفضلى في هذا الصدد. لكن حلّ العام ٢٠١٨، ولم تتم مصادقة ولا تطبيق القوانين الشاملة التي تغطي سلسلة الصناعات الاستخراجية بأسرها. صحيح أن رقابة المواطنين على القطاع لهي فعلًا أساسية من أجل تفادي الوقوع في لعنة الموارد، إلا أن القنوات المتاحة لهم للحث على إجراء الإصلاحات الضرورية أو ممارسة الرقابة هي قليلة قليلة.



ترتيب لبنان لعام ٢٠١٨ على صفحة الويب الخاصة بمؤشر مدركات الفساد (CPI)

© Transparency International

التحديات أمام التغيير

تمكّنت LOGI، مع شركائها، من تحديد عراقيل وتحديات متعددة تمنع الوصول إلى قوانين أكثر صرامة. كانت القنوات المتوافرة للمنظمات غير الحكومية في لبنان لإحداث الأثر محدودة جدًا، في غياب أي عملية رسمية تسمح لمنظمات المجتمع المدني والخبراء والمواطنين بمراجعة مشاريع القوانين أو متابعة المصادقة عليها. كما أنه كان من الصعب اختراق الأحزاب والمجموعات السياسية، مع استئثار مستوى القيادة، إلى حد بعيد، بالقرارات المنوطة بالسياسات، ناهيك عن عدم وجود أي محادثات جارية مع أصحاب المصلحة ولا منتديات مع الحكومة أو البرلمان للتطرق إلى مسائل الشفافية، مع الإشارة إلى أن LOGI لم تكن معروفة في صفوف صانعي السياسات، بما أنها منظمة حديثة العهد نسبيًا. يُضاف إلى ذلك غياب أي سوابق لأي عملية إفصاح عن العقود، فيما لم يتوانَ السياسيون عن التشكيك الشديد بفعالية إجراءات الشفافية وقدرتها على إحداث تغيير في مسيرة مكافحة الفساد.

بدت العراقيل شاقة ومضنية، غير أن بيئة العمل في لبنان كانت تفسح في المجال لوجود مساحة متاحة للمجتمع المدني كي يقوم بالمناصرة ويحفّز الاهتمام العام.

سفينة الحفر (Tungsten) التي باشرت بحفر أول بئر استكشافية في البلوك ٤ في المياه البحرية اللبنانية

© المبادرة اللبنانية للنفط والغاز LOGI

صياغة استراتيجية مناصرة

بين العامين ٢٠١٥ و٢٠١٧، أجرت LOGI سلسلة من ورشات العمل لتبادل الأفكار (brainstorming) من أجل وضع الاستراتيجيات مع الشركاء من المجتمع المدني اللبناني حول كيفية تعزيز الشفافية، مع الإشارة إلى أن تمويل معظم هذه الاجتماعات تم من خلال التعهيد الجماعي (crowdsourcing). اتّفق الشركاء في الائتلاف على أن المناصرة كانت فعلًا مهمة وأساسية من أجل سد الثغرات على مستوى الشفافية والحرص على تحسين مشاريع القوانين والمصادقة عليها. لذلك، توصّلوا جميعًا إلى ثلاث مقاربات ضرورية في سياق العراقيل التي يواجهونها:

- إجراء تحليل شامل للثغرات في الإطار القانوني الناظم لعملية إجراء الصفقات على مستوى استخراج الموارد الطبيعية في لبنان، وبناءً عليه، تطوير مجموعة من الحلول القائمة على الأدلة والموثوقة لتقديمها إلى واضعي السياسات
- وضع برنامج مناصرة لإشراك أصحاب المصلحة الرئيسيين، والإعلان عن هذه الحلول وإقناع صانعي السياسات باتخاذ الخطوات والتدابير الضرورية
- وضع استراتيجية تواصل منسّقة من أجل تسليط الضوء وجذب الاهتمام إلى المسائل المطلوبة، والمساعدة على إقناع صانعي القرارات أنه من مصلحتهم (ومصلحة الشعب) العمل واتخاذ التدابير المناسبة.

بناء قضية مقنعة

في العام ٢٠١٧، قامت المبادرة اللبنانية للنفط والغاز بمراجعة الإطار القانوني بكامله وراء قطاع النفط والغاز الناشئ في لبنان، وحرصت على أن يكون التحليل التقني للقوانين والسياسات والممارسات الفضلى والحلول تحليلًا جيدًا، ونزيهًا ومدعومًا من الخبراء الدوليين. أسفر ذلك عن أوراق سياسات تتضمّن توصيات وفق نموذج SMART[1]، ما أكسبها مصداقية أمام صانعي السياسات. وتجدر الإشارة إلى أن عضوية LOGI في شبكة أنشر ما تدفع سمحت لها بالاطلاع على الممارسات الفضلى التي

1. الأهداف الذكية (SMART) هي أهداف محددة وقابلة للقياس وقابلة للتحقيق وذات صلة ومحددة بفترة زمنية

يعتمدها باقي الأعضاء والخبراء والائتلافات، مع مساعدة الأمانة العامة لأنشر ما تدفع التي أعانتها في بناء الروابط والمعارف. وقد دخلت LOGI في شراكات مع خبراء قانونيين في قطاع الصناعات الاستخراجية من مكتب المحاماة النرويجي Arntze De Besche، من أجل دعم التحليل الذي أجرته، كما وأنها طلبت من الفريق القانوني في معهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI) القيام باستعراض الأقران (peer review) ومراجعة تقييمها للإطار القانوني.

المناصرة مع الحكومة

أدرك الائتلاف اللبناني حاجته إلى وضع برنامج منسّق ومتناسق لبناء سمعته، وضمان مشاركة أصحاب المصلحة والترويج لنفسه وتعزيز وجوده. لذلك، عمدت LOGI إلى إطلاع السلطات التنظيمية على مسودة التوصيات التي أعدتها، واختبارها معها من أجل الحصول على التعليقات والآراء بشأنها (feedback). وعقدت أيضًا اجتماعات مشتركة مع المجتمع المدني والنواب والسلطات التنظيمية والإعلام من أجل نشر توصياتها النهائية ومناقشتها. ومن هنا، علم أعضاء الائتلاف الذين يتولّون المناصرة أنه، بفضل التوصيات القائمة على البحوث والاستمرار برفع الصوت والمناداة بالمطالب مرارًا وتكرارًا، بدأ أصحاب المصلحة بأخذهم على محمل الجد وبالإصغاء إليهم.

بالإضافة إلى ذلك، رأى المجتمع المدني حاجة في الوصول إلى المستويات الرفيعة في الحكومة، وتبيّن للائتلاف أن القناة الفضلى للوصول إلى الأحزاب السياسية كانت تقضي المرور بالمستشارين الاقتصاديين لكل حزب. فعقدت اجتماعات فردية معهم لإطلاعهم على منافع الإصلاح، كعامل محفّز، وعلى مخاطر التقاعس والبقاء مكتوف الأيدي. والجدير بالذكر أن الائتلاف نجح في بناء سمعة لنفسه على أنه مصدر موثوق للمعلومات والتحاليل، وجهة قادرة على ملء الثغرات ومعالجة مشكلة نقص المعلومات عن القطاع والخبرات مع الحكومة، وعلى رفع توصيات عملية وفقًا لأهداف ذكية (SMART). ومن خلال علاقاته مع المستشارين، تمكّن الائتلاف من الضغط على الحكومات والوكالات، بما في ذلك الهيئات المعنية بالنفط، ووزارة الطاقة ورئيس الوزراء.

استعانت LOGI بوسائل متنوعة لإبراز أهمية هذا الموضوع وإيجاد سردية للشأن العام، ولجأت لذلك إلى الرسوم البيانية ووسائل التواصل الاجتماعي ومقالات الرأي، وحرصت على التحدّث في البرامج الإذاعية والمشاركة في أهم البرامج التلفزيونية السياسية. كما تولّى الشركاء العمل على مشاركة المجتمع المحلي من خلال الجلسات الحوارية والاجتماعات في البلديات في خمس مناطق لبنانية مختلفة.

رئيس الجمهورية اللبناني ورئيس الوزراء آنذاك (ميشال عون وحسان دياب)، مع الفريق الذي عمل على سفينة الحفر Tungsten خلال حفر البئر الأول في لبنان.

© LOGI Lebanon

صورة التُقِطَت خلال إحدى الجلسات الحوارية في محادثات أصحاب المصلحة المتعددين الممتدة على يومين في العام ٢٠١٨ بشأن المواضيع المناسبة وذات الصلة المنوطة بقطاع النفط والغاز.

© LOGI Lebanon

مقياس عالمي جديد

نتيجة لحملات المناصرة التي قامت لها LOGI، تم نشر قائمة بكل الشركات المتعاقد معها من الباطن للمشاركة في جميع النشاطات المتعلقة بحفر البلوك رقم ٤. وحاليًا، LOGI في صدد إعداد تقرير عن العناية الواجبة سيكشف أسماء كل المالكين المنتفعين لهذه الشركات، في محاولة لضمان عدم تورّط أي أحزاب أو شخصيات سياسية أو أي أفراد على علاقة بهم.

بالتعاون مع أنشر ما تدفع، تعمل LOGI وتحالف حوكمة الطاقة (CEG) من أجل انتخاب ممثّلين عن المجتمع المدني في مجموعة أصحاب المصلحة المتعددين (MSG)، ما يُعتَبَر حجر أساس ضروري من أجل البدء بتنفيذ مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (EITI) وضمان شفافية أكبر في حوكمة القطاع. ولن يتحقق ذلك إلا بتمكين جميع أصحاب المصلحة، بما فيهم المجتمع المدني، من الجلوس على الطاولة ذاتها والمشاركة في صنع القرارات المنوطة بقطاع الصناعات الاستخراجية.

وإن مجرّد أن ينظر رئيس مجلس النواب بالتوصيات التي تم رفعها من أجل جعل الجلسات النيابية علنية ومتاحة للجميع لهو، بحد ذاته، دافع قوي يشجّع LOGI على الاستمرار بجهودها على مستوى المناصرة والضغط حتى إقرار هذا التغيير.

الخطوات التالية

بما أن القانون بات الآن ينص على الإفصاح عن العقود وملكية الانتفاع على مستوى التعاقد الثانوي، تعمل LOGI للحرص على تطبيق القانون بما يفضي إلى مساءلة هادفة ومفيدة. ويتضمن ذلك التدقيق بإمعان في أي تضارب للمصالح لدى مالكي الشركات الحاصلة على العقود.

كما تشارك LOGI والمجتمع المدني في تقييم ما إذا كانت الحكومة قد فاوضت على صفقات عادلة بناءً على تحليل العقود، مع السعي إلى رفع توصيات حول كيفية تحسين الصفقات، ومساعدة مجموعات المجتمع المدني الأخرى على إجراء هذا النوع من التحاليل.

إن السابقة المتمثلة بحضور منظمات المجتمع المدني اجتماعًا للجنة البرلمانية الفرعية دفعت LOGI لإطلاق حملة مناصرة كاملة، للمطالبة بالشفافية من خلال اجتماعات علنية للجان الفرعية. كما تطالب LOGI أيضًا بنشر كل محاضر اجتماعات اللجان الفرعية.

ومنذ العام ٢٠١٨، تقوم LOGI بعمل متميّز ورائد على مستوى المناصرة وتحرز تقدّمًا ضخمًا في هذا المجال. فقد بذلت جهودًا جبّارة وخصصت موارد كبيرة من أجل ضمان تطبيق القانون ٢٠١٨/٨٤، بما يشمل الإفصاح عن كل الشركات المتعاقد معها من الباطن خلال أنشطة الحفر في شهر شباط/فبراير ٢٠٢٠.

في العام ٢٠١٩، تعاونت LOGI مع شركة Open Oil لإجراء تقييم لمعرفة ما إذا كانت الحكومة قد فاوضت فعليًا على صفقات عادلة، وذلك بناء على تحليل مختلف العقود المبرمة. وقد تم تشارك نتائج هذا التقييم مع اللبنانيين عامّة، ومع أصحاب المصلحة الرئيسيين في القطاع.

اجتماع مغلَق بين المبادرة اللبنانية للنفط والغاز (LOGI) ومختلف أصحاب المصلحة لمناقشة صناديق الثروة السيادية في لبنان من وجهة نظر الحوكمة، والشأن اللبناني.

© LOGI Lebanon

وتجدر الإشارة إلى أن الخبرة التي اكتسبتها LOGI من مشاركتها في جلسات اللجنة البرلمانية كانت محرّكًا أساسيًا للمطالبة بجعل كل الجلسات علنية ومفتوحة للجميع، وبنشر محاضر الاجتماعات كافة.

أهم الدروس المستفادة

١. بإمكان ائتلافات المجتمع المدني أن تؤثّر على الحكومة على مستوى حوكمة الموارد الطبيعية، حتى لو بدأت بقنوات قليلة للتأثير، ولا سيما في السياقات حيث يتمتع المجتمع المدني بالحرية للمناصرة.

٢. من شأن الشراكات الدولية مع منظمات غير حكومية وشبكات أخرى أن تعطي الائتلافات القدرة على الوصول إلى المعلومات والتمتّع بمصداقية أكبر.

٣. إن التحليل الأكاديمي أو التقني الجيّد للقوانين والسياسات والممارسات الفضلى ذات الصلة، مع توصيات ملموسة وفق نموذج SMART، مكّن المجتمع المدني من القيام بمناصرة أكثر فعالية .

بالتالي، أطلقت LOGI حملة المناصرة الخاصة بها في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩، وقطعت شوطًا طويلًا إلى حين إحالة رئيس مجلس النواب التعديل المقترح الرامي إلى "جعل الجلسات النيابية علنية" إلى لجنة الإدارة والعدل وإلى رئيس الوزراء بغرض المراجعة.

٤. بإمكان هذا التحليل وهذه الخبرة المكتسبة إضافة قيمة للحكومة والمساعدة على ملء الثغرات على مستوى المعرفة وإنشاء علاقات تعاونية.

٥. إن التنسيق والتعاون الجيّدَين ضمن ائتلاف المجتمع المدني سَمَحا بتعبئة الموارد بفعالية أكبر. من هنا، كان من الضروري وضع خطة قائمة على المناصرة مع أهداف ذكية (SMART)، تضم نشاطات ونتائج متوخّاة مفصَّلة، مع مراحل واضحة وواقعية، وفق جدول زمني منطقي وتوزيع واضح للعمل والمهام. وبفضل تبادل الأفكار الجماعي (brainstorming) والتخطيط للتمارين والقيام بالمراجعة، نجح الائتلاف في إحداث أكبر أثر ممكن.

٦. كان من الممكن إيلاء انتباه أكبر لتحديد والإعلان عن المستخدمين، على المدى البعيد، للبيانات التي تنتجها الإفصاحات عن الشفافية وكيف يمكن لذلك أن يؤدّي إلى الاستدامة في المساءلة والرقابة.

٧. بإمكان من يتولّون المناصرة القيام بالمزيد على مستوى جمع وتوثيق السلاسل السببية والعناصر التي أدت إلى تغيير الأهداف. ومن الجيّد أيضًا تحديد الخطوات التي كانت فعالة وتلك الأقل فعالية. قد يشمل ذلك عملية تفكير رسمية يجريها من يتولّون المناصرة من خلال مراجعة الدروس المستفادة، وتعليقات (feedback) أصحاب المصلحة الآخرين وأهداف المناصرة، بغية معرفة الاستراتيجيات والنهج والنشاطات الأكثر فعالية. وإن تقديم الأدلة على مساهمة نهج معيّن في تحقيق النتائج المرجوّة يساعد ببلورة العمل الذي يجب القيام به في المستقبل.

٨. برأي من يتولّون المناصرة، كان من الممكن الاستعانة بكمّ أكبر من الرسوم البيانية باللغة العربية، إلى جانب توسيع نطاق التوعية الإعلامية والمزيد من المقالات الصحفية أو مقالات الرأي. ■

المديرة التنفيذية للمبادرة اللبنانية للنفط والغاز (LOGI) ديانا القيسي في مقابلة مع قناة تلفزيونية وطنية، تتناول فيها نتائج الدراسة التي أجرتها LOGI للنظر في الشفافية والمساءلة في قوانين النفط اللبنانية.

© LOGI Lebanon

يتم سرد قصة التغيير هذه من وجهة نظر جهة رئيسية من المجتمع المدني تتولّى المناصرة. وتشكّل هذه القصة نقطة بداية لتحديد التقدّم المحرز والتفكير بالمناصرة بغرض التعلّم. ومن هنا، يمكن تعزيز قصص التغيير والبناء عليها من خلال مراجعات واستعراضات رسمية يتم إجراؤها بعد اتخاذ كل التدابير مع المشاركين، عبر إضافة أدلة على مساهمات المجتمع المدني ووجهات نظر غيره من أصحاب المصلحة.

إعداد و بحث براندن اودونول.

جهات الاتصال الرئيسية:

جوليان كورسون:
jcourson@transparency-lebanon.org

بيار سعادة
الأمانة العامة لأنشر ما تدفع
psaade@pwyp.org

أنشر ما تدفع

البريد الإلكتروني: info@pwyp.org

www.pwyp.org