

صناديق الاستقرار السيادية ومتطلبات الحوكمة: صندوق ضبط الإيرادات الجزائري نموذجا Stabilization Funds and Governance Requirements: A Case Study of Algerian Revenue Regulation Fund (RRF)

بن عيشوية رفيقة^{*1}، صدقاوي صورية²
Rafika BENAICHOUBA¹, Soraya SEDKAOUI²

¹ جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، r.benaichouba@univ-dbkm.dz
² جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، s.sedkaoui@univ-dbkm.dz

تاريخ الاستلام 2022/04/28 ؛ تاريخ القبول: 2022/05/14 ؛ تاريخ النشر: 2022/06/01

ملخص: تهدف الدراسة إلى الإحاطة بمختلف الجوانب النظرية والفنية لكيفية إدارة المالية العامة من خلال إنشاء صناديق الاستقرار، والبحث في خصوصية صناديق الاستقرار الناجحة في العالم من أجل معرفة عوامل نجاحها، والكشف عن الإصلاحات التي يحتاجها صندوق ضبط الإيرادات الجزائري على مستوى الهيكل و الشفافية و المسائلة .

ولقد خلصت الدراسة لكون أداء صندوق ضبط الإيرادات وفق مختلف معايير الشفافية و المسائلة ضعيف جدا، حيث يشوب صندوق ضبط الإيرادات نوع من الغموض، فرغم مرور أكثر من 22 سنة على نشاط هذا الصندوق إلى انه لا يملك كيان مؤسسي مستقل عن وزارة المالية و ليس له حتى مكتب محدد في وزارة المالية ، وتتم عمليات الصندوق إلى غاية الآن كأى معاملة إدارية تقوم بها وزارة المالية ، كما يوجد تعقيد واضح في الإطار القانون للصندوق وهذا من خلال ربط الإيداعات في الصندوق بمستوى أسعار النفط وهذا ما أدى إلى تعقيد سياسة المالية العامة.

كلمات مفتاحية: صناديق الثروة السيادية؛ صناديق الاستقرار؛ صندوق ضبط الإيرادات.
تصنيفات JEL : F02 ؛ F2 ؛ F24 ؛ H6.

Abstract: The study covers various theoretical and technical aspects of managing public finances through the establishment of stabilization funds. It aims to investigate the specificity of successful stabilization funds worldwide to understand the factors that contribute to their success and reveal the reforms required by the Algerian Revenue Control Fund in terms of structure, transparency, and accountability.

Findings show that the Revenue Control Fund's performance in terms of transparency and accountability is weak. There is no autonomous institutional entity or even a different office within the Ministry of Finance although it has been operating for more than 22 years already. By connecting the fund's deposits to oil prices, and so complicating public finance policy, operations have been conducted until now like any other administrative transaction by the Ministry of Finance. The fund's legislative framework is also becoming increasingly complex.

Keywords: Sovereign Wealth Funds, Stabilization Funds, Revenue Regulation Funds.
JEL Classification Cdoes : F02 ; F2; F24; H6.

*-المؤلف المرسل: رفيقة بن عيشوية، البريد الإلكتروني: benaichoubarafika@yahoo.fr

تمهيد

شهد العالم ثلاث طفرات في أسعار النفط، ومع كل طفرة يز لجوء الدول المنتجة للنفط إلى إنشاء صناديق استقرار وهذا بهدف " حماية الميزانية والاقتصاد ككل من تذبذبات أسعار السلع (النفط في العادة)"¹، ومن أمثلتها: صندوق شيلي للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وصندوق الاحتياطي في روسيا.

وعلى غرار تجارب بعض الدول التي تعتمد ميزانيتها العامة على إيرادات النفط والغاز الطبيعي، قامت الجزائر بإنشاء صندوق ضبط الإيرادات وهو صندوق سيادي جزائري، ويعد احد الآليات المستحدثة بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2000، و كان الهدف منه ضمان تمويل النفقات العامة في حال حدوث تقلبات في الإيرادات العامة والتي تنتج في الغالب عن تقلبات أسعار النفط، كما تقرر أن يتم استخدام هذا الصندوق لتخفيض الدين العمومي عن طريق تسديد المديونية العمومية (الأصل الذي بلغ آجال استخدامه) أو عن طريق التسديد المسبق للمديونية، كأهداف أولية يقوم بها صندوق ضبط الإيرادات في الاقتصاد الجزائري حاليا تعتبر كافية من اجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي إلى أن نشاط الصندوق في الواقع يشوبه بعض السلبيات فيما يخص مدى التزامه بمعايير الشفافية والمساءلة .

طرح الإشكالية:

من اجل الإحاطة بكل جوانب الموضوع نتساءل: ما مدى التزام صندوق ضبط الإيرادات الجزائري لمختلف معايير

الشفافية المعتمدة في العالم ؟

أهمية الدراسة : صندوق ضبط الإيرادات هو صندوق سيادي لم يقيم بأي نشاط استثماري، ومنه لم يتعرض لأي مخاوف غربية و لا حتى محلية، وعليه فان أهمية دراستنا لأداء صندوق ضبط الإيرادات وفقا لمختلف معايير الشفافية والمساءلة تكمن في كون هذه المعايير مهمة لأجل تعزيز أداء وموقع صندوق ضبط الإيرادات ككيان مؤسسي مالي قوي، و تأهيله للانخراط في الاقتصاد العالمي من خلال تفعيله ليصبح مستثمر استراتيجي على غرار صناديق الثروة السيادية العالمية .

أهداف البحث: تهدف الدراسة إلى الإحاطة بمختلف الجوانب النظرية والفنية لكيفية إدارة المالية العامة من خلال إنشاء صناديق الاستقرار، والبحث في خصوصية صناديق الاستقرار الناجحة في العالم من أجل معرفة عوامل نجاحها، والكشف عن الإصلاحات التي يحتاجها صندوق ضبط الإيرادات الجزائري على مستوى الهيكل و الشفافية و المساءلة.

المنهج المتبع : كل دراسة علمية في أي مجال تستدعي إتباع مناهج متكاملة للوصول إلى النتائج، فالمنهج هو الطريق الذي يتبعه الباحث للوصول إلى الحقائق العلمية، و من اجل ذلك فرضت علينا طبيعة الموضوع الاستعانة بالمنهج الوصفي للاقترب من الواقع فهو المناسب لوصف الظاهرة وتصنيفها و تحليلها وإخضاعها للدراسة الدقيقة.

بنية الدراسة: بغية الإجابة عن إشكالية الدراسة تم تقسيم الدراسة إلى ثلاث محاور، وهي

المحور الأول: صناديق الثروة السيادية بالجزائر.

المحور الثاني: صندوق ضبط الإيرادات كآلية تعامل،

المحور الثالث: صندوق ضبط الإيرادات الجزائري ومتطلبات الحوكمة.

I - صناديق الثروة السيادية بالجزائر

نظرا لأن الجزائر قد استخلصت الدروس من الماضي، فالتحذت موقفا حذرا بعد ارتفاع الأسعار خلال الطفرة النفطية الثالثة و اعتبرته مؤقتا، لذلك قامت بإنشاء ثلاث صناديق ثروة سيادية هي على التوالي صندوق ضبط الإيرادات، و صندوق وطني للاستثمار، و صندوق وطني لاحتياطات التقاعد، و لكل صندوق من هذه الصناديق الثلاث دور مختلف عن الآخر في الاقتصاد الوطني.

I - 1 مفهوم صناديق الثروة السيادية

التعريف الأكثر استخداما و الذي يعبر عن المفهوم الشامل لصناديق الثروة السيادية هو تعريف صندوق النقد الدولي على أنها "صناديق أو ترتيبات للاستثمار ذات غرض خاص تملكها الحكومة العامة، وتنشئ الحكومة العامة صناديق الثروة السيادية لأغراض اقتصادية كلية، وهي صناديق تحتفظ بالأصول أو تتولى توظيفها أو إدارتها لتحقيق أهداف مالية، مستخدمة في ذلك استراتيجيات استثمارية تتضمن الاستثمار في الأصول المالية الأجنبية، وتنشأ صناديق الثروة السيادية في العادة معتمدة على فوائض ميزان المدفوعات، أو عمليات النقد الأجنبي الرسمية، أو عائد الخصخصة، أو فوائض المالية العامة، أو الإيرادات المتحققة من الصادرات السلعية، أو كل هذه الموارد مجتمعة، ويضم صندوق النقد الدولي في تعريفه هذا " صناديق استقرار العائدات، وصناديق الادخار ، وصناديق تمويل التنمية، وصناديق احتياطات التقاعد الحكومية غير المقترنة بالتزامات تقاعدية صريحة².

وبذلك فإن الأصول المستبعدة من صناديق الثروة السيادية تتضمن احتياطات النقد الأجنبي التي تحتفظ بها السلطات النقدية للأغراض التقليدية المتعلقة بميزان المدفوعات والسياسة النقدية، أو أصول المؤسسات المملوكة للدولة بمفهومها التقليدي، أو صناديق تقاعد موظفي الحكومة، أو الأصول التي تدار لصالح أفراد.

وعليه فإن المفهوم الشامل لصناديق الثروة السيادية لا يفرق بين الصناديق العائدة إلى الدول النفطية الناتجة من إنتاج وتصدير المورد الناضبة و تلك العائدة إلى حكومات دول ناتجة من فوائض في ميزانها الجاري بسبب الزيادة في صادراتها وتراكم احتياطات صرف أجنبي لديها كالصين وسنغافورا ، كما لا يعترف بالوجود المؤسسي للصندوق لذلك يتم إدراج الاحتياطات الحكومية التي تديرها مؤسسة النقد العربي السعودي ضمن صناديق الثروة السيادية على الرغم من عدم وجود إطار مؤسسي مستقل للاستثمار .

I - 2 أنواع صناديق الثروة السيادية

تنشئ الحكومات صناديق الثروة السيادية لأسباب عديدة و تشير تحليلات صندوق النقد الدولي إلي وجود خمسة أنواع من هذه الصناديق يمكن التمييز بينها عموما وفقا لهدفها الأساسي:

أ. **صناديق الاستقرار**: التي يتمثل هدفها الأساسي في حماية الميزانية و الاقتصاد ككل من تذبذبات أسعار السلع (النفط في العادة)³ ، ومن أمثلتها : صندوق شيلي للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وصندوق تنظيم الإيرادات الجزائري ، وصندوق الاحتياطي في روسيا.

ب. **صناديق الادخار للأجيال القادمة**: التي تهدف إلي تحويل الأصول غير المتجددة إلى حافظة أصول أكثر تنوعا⁴، لتجنب المشكلات التي تنجم عن ما يعرف بالمرض الهولندي، ومن أهم الصناديق من هذا النوع نذكر: هيئة الاستثمار الكويتي (KIA)، وصندوق المعاشات التقاعدية الحكومي للنرويج (GPF) ⁵.

ت. **شركات استثمار الاحتياطات**: التي لا تزال أصولها تدرج في الغالب ضمن فئة الأصول الاحتياطية ويتم إنشاؤها لزيادة العائد على الاحتياطات، ويعد الاستثمار في الاحتياطات الدولية بمثابة كيان منفصل، وظيفته إما خفض التكاليف السالبة الناجمة عن الاحتفاظ بالاحتياطات أو مواصلة السياسات الاستثمارية ذات العوائد المالي، وينظر في أحيان كثيرة إلى الموجودات التي تقع ضمن الترتيبات الأخيرة بأنها ما زالت تعد ضمن نطاق الاحتياطات على الرغم من انخفاض سيولتها و ارتفاع درجة مخاطرها بسبب تفضيل العائد المرتفع على السيولة⁶، وعن أهم الصناديق من هذا النوع نذكر: الشركة الصينية للاستثمار (CIC)، وحكومة سنغافورة للاستثمار (GIC).

- **صناديق التنمية:** التي تساعد في العادة على تمويل المشاريع الاجتماعية الاقتصادية أو تشجيع السياسات المتبعة في قطاعات النشاط والتي يمكن أن تعزز نمو الناتج المحتمل في البلد المعني، وهذا ما يعني انما اقل اهتماما بالعائد، ومن امثله هذا النوع صندوق التنمية لبلدان الشمال (NDF)، وصندوق التنمية الأوروبي (EDF).

ث. **صناديق احتياطات طوارئ التقاعد:** التي تغطي (من مصادر بخلاف اشتراكات الأفراد في معاشات التقاعد) التزامات التقاعد الطارئة غير المحددة في الميزانية العمومية للحكومة. "وتقدر نسبة هذا النوع حوالي 20 % من إجمالي عدد الصناديق السيادية"⁷، وعن أهم الصناديق من هذا نجد صندوق المستقبل الحكومي الأسترالي (AGFF).

وينبغي في واقع الأمر توخي المرونة في استخدام هذا التصنيف، "نظرا إلى أن أهداف صناديق الثروة السيادية قد تكون متعددة أو متداخلة أو قد تتغير بمرور الوقت، ومثال ذلك أن بعض صناديق استقرار المالية العامة قد تطورت لكي تصبح صناديق ذات أهداف ادخارية، لأن الاحتياطات المتراكمة تجاوزت على نحو متزايد المبالغ المطلوبة لتحقيق استقرار المالية العامة على المدى القصير أو الحدّ من تأثير تدفقات العملات الأجنبية الداخلة"⁸، مثال ذلك صناديق التثبيت في دول كروسيا و بتسوانا ضمت مع صناديق الادخار عندما زادت التراكمات الاحتياطية بما يفوق الكميات المطلوبة للتثبيت المالي في المدى القصير"⁹.

وتجدر الإشارة إلى أن اختلاف أهداف صناديق الثروة السيادية و تعددها "يلقي بظلاله على تنوع استراتيجيات الاستثمار التي تتبعها تلك الصناديق، و موازنتها بين العوائد و المخاطر و الأفق الزمني الذي يحكم هذه الاستثمارات . فعلى سبيل المثال ، صناديق التثبيت أو الاستقرار تحافظ على قدر أكبر من السيولة ، و هي ذات أفق استثماري قصير الأجل ، مقارنة بصناديق الثروة السيادية ذات الأهداف الادخارية ، والتي تنخفض احتياجاتها للسيولة"¹⁰.

وقد أعادت عدة بلدان النظر في أهداف صناديق الثروة السيادية التي تملكها و أعادت تصميم هياكلها لتوسيع نطاق ادوار السياسات و أهداف الاستثمار الخاصة بها، وقد حدث هذا خلال الأزمة المالية العالمية، حيث أنيط ببعض صناديق الثروة السيادية دور أكثر فعالية في تحقيق استقرار النظم المالية المحلية. ونظرا إلى حدة الأزمة، حرصت الحكومات على التوجه إلى صناديق الثروة السيادية لدعم شركاتها المحلية المتعثرة أو تخفيض العجز المالي الحكومي أو تمويل برامج التحفيز الاقتصادي. وقد يؤدي الدور الذي اضطلعت به الصناديق في إدارة الأزمة إلى تغييرات في الإطار التشريعي لبعض هذه الصناديق.

I - 3 صندوق ضبط الإيرادات كصندوق سيادي

رغم أن صندوق ضبط الإيرادات لا تنطبق عليه كل خصائص صناديق الثروة السيادية المتعارف عليها سنة 2007 إلا أننا نعتبره صندوقا سياديا لعدت اعتبارات :

أ. يجب في البداية الأخذ بالنموذج الشائع و الذي يماثل النموذج الذي وضعه ستيفن جون بشكل من التحفظ بسبب كونه وضع أولا سنة 2007 في وقت امتاز بوجود خلط مفاهيمي بين صناديق الثروة السيادية وبين الكثير من المفاهيم المشابه له، و كذلك لأنه قد حدث تطور مفاهيمي بعد ذلك بحيث أصبح يدرج في تعريف صناديق الثروة السيادية الكثير من الصناديق المشابهة لصندوق ضبط الإيرادات كصندوق الاستقرار الروسي، وأصبح من غير الممكن الحديث عن صناديق الثروة السيادية على أنها مجموعة متجانسة من حيث الهيكل والأهداف وإستراتيجية الاستثمار.

ب. إذا ما أخذنا بالتعريف الشامل الذي وضعه صندوق النقد الدولي لصناديق الثروة السيادية، نجد أن هذا التعريف ينطبق على صندوق ضبط الإيرادات، حيث و من خلال تعريف و تصنيفات الصناديق يمكننا إدراجه ضمن صناديق استقرار المالية العامة، والتي تهدف أساسا إلى حماية الميزانية العامة والاقتصاد الوطني من تقلبات أسعار المحروقات.

ت. إن عدم إعطاء الشكل المؤسسية لصندوق ضبط الإيرادات و تعريفه كحساب تخصيص خاص في الخزينة العمومية لا يحول دون اعتباره صندوقاً سيادياً، لأنه ووفقاً لما سبق فإنه يجب الفصل بين الوجود المؤسساتي للصندوق وكونه صندوقاً سيادياً يقوم بدور تحقيق الاستقرار.

ث. من خلال دراستنا لنشأة و تطور صناديق الثروة السيادية على المستوى الدولي، نجد أن هناك العديد من الأمثلة على صناديق الثروة السيادية التي بدأت بهدف تحقيقاً استقرار المالية العامة مثلما هو الحال بالنسبة لصندوق ضبط الإيرادات، ثم تمت لتصبح صناديق ثروة سيادية بالمفهوم الشائع الآن و هذا من خلال إدخال عدت إصلاحات من حيث الهيكل و الدور لتصبح في النهاية صندوقاً حكومياً يعني بالاستثمار في الخارج.

ج. العديد من الدراسات العالمية اعتبرت صندوق ضبط الإيرادات صندوقاً سيادياً، و يظهر ذلك من خلال إدراجه ضمن عينة الدراسة التي تعنى بدراسة صناديق الثروة السيادية ، ومن أولى تلك الدراسات نجد الدراسة التي قام بها صندوق النقد الدولي سنة 2008¹¹ ، وكذلك الدراسة التي قام بها كل من إدوين ترومان سنة 2007¹² ، والدراسة التي قام بها البنك الألماني "Deutsche Bank" في 10 سبتمبر 2007¹³ ، و أيضاً منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية¹⁴ .

كما يقوم كل من معهد صناديق الثروة السيادية و مركز الثروة السيادية، بإدراج صندوق ضبط الإيرادات بشكل مستمر ضمن قائمة الصناديق الثروة السيادية و هذا منذ سنة 2007 .

II - صندوق ضبط الإيرادات كآلية تعامل

الجزائر بوصفها دولة نفطية اتبعت سياسات مختلفة لتحديد آثار التذبذب واللايقين بالنسبة إلى الإيرادات النفطية، منها تبني أسعار منخفضة للنفط في تقديرات إيرادات الميزانية المالية للدولة، و إنشاء صندوق ضبط الإيرادات والذي يعد من صناديق استقرار عائدات النفط ومماثل في نشاطه كلا من صندوق شيلي للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي الذي تأسس سنة 2006 و صندوق استقرار إيرادات النفط في المكسيك الذي تأسس سنة 2000، وكذلك صندوق الاحتياطي في روسيا والذي تأسس سنة 2008¹⁵ .

II - 1 نشأة صندوق ضبط الإيرادات

أنشئ صندوق ضبط الإيرادات في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2000، لاسيما في مادته رقم 10، و التي نصت على مايلي " يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقم 103-302 بعنوان صندوق ضبط الموارد. " ¹⁶ .

يتم تمويل هذا الصندوق انطلاقاً من فائض القيم الجبائية الناتجة عن الزيادة في مستوى أسعار المحروقات مقارنة بالمداخيل المقررة في قانون المالية المبنية على أساس سعر برميل مرجعي، أي من الفارق بين سعر برميل النفط الخام المرجعي أي ما تم تحديده وفقاً لقانون المالية وسعره في السوق ، ومن مداخيل أخرى مرتبطة بتسيير الصندوق.

من جانب آخر، ومن حيث النفقات، يخصص هذا الصندوق لتعويض النقص في القيمة الناتجة عن الفارق السلبي بين مستوى المداخيل الجبائية النفطية وما كان مقرراً في قانون المالية، بالإضافة إلى التكلفة بالديون العمومية .

ومن ثم أجريت تعديلات تكميلية على المادة المذكورة أعلاه، كما قرر تطبيق عدة نصوص تطبيقية تحكم آليات تسيير هذا الصندوق.

وعن دوافع انشاء صندوق ضبط الإيرادات يمكن حضرها في النقاط التالية:

أ. توحيد آثار التذبذب و اللايقين بالنسبة إلى الإيرادات النفطية: في ظل عدم اليقين الذي يميز أسعار النفط على المدى المتوسط والطويل قررت الحكومة استحداث صندوق خاص يعمل كآلية لامتنصاف الفوائض المالية الناتجة عن الصدمات

الإيجابية والاحتفاظ بها في شكل احتياطات لمواجهة الصدمات السلبية التي يتعرض لها الاقتصاد الجزائري والناجحة عن أي اختيار قد يمس أسعار النفط مستقبلا.

ب. دوافع تتعلق بمستقبل النفط كمصدر للطاقة: هناك " مؤشرات عديدة في العالم تقول أن أزمة الطاقة تدفع إلى التفكير الجدي في البحث عن مصادر بديلة للنفط، وهناك خطط و استراتيجيات كبيرة في الولايات المتحدة و أوروبا من اجل ذلك كما أن هناك توسعا ملحوظا في بناء محطات الطاقة النووية للأغراض السلمية ، و هذا يعني أن الأمر يتعلق بمستقبل النفط كمصدر للطاقة ، و ما يشير إليه البعض من انتهاء عصر النفط"¹⁷ ، بالإضافة إلى كون احتياطات الجزائر المؤكدة من النفط مرشحة للنضوب خلال فترة لا تتجاوز 10 سنوات. و بمقتضى ذلك الاعتبار فقط فان الجزائر و بوصفها دولة ذات عمر زمني قصير لاحتياطاتها كان لها حافز اكبر للادخار للأجيال القادمة.

ت. مشكلة الطاقة الاستيعابية للفوائض المالية بالرغم من قيام الجزائر ببرامج تنمية طموحة منذ الاستقلال استنفذت الجزء الأكبر من عوائدها إلا أن مشكلة الطاقة الاستيعابية لم تحل ، لأنها لا تكمن فقط في ضيق أفق مجال استثمار الفوائض المالية المتراكمة وتحسين المؤشرات الاقتصادية وتحقيق العدالة في توزيع الثروة ، ولكن المشكلة الحقيقية تكمن في العجز في تحويلها إلى رأس مال عيني ووسائل إنتاج قادرة على خلق مناصب شغل وقيمة مضافة تؤدي في النهاية و في إطار سياسة تنمية واضحة إلى تحولات هيكلية اقتصادية و اجتماعية تقلل من الاعتماد الكلي على البترول.

ث. مشكلة التمويل قبل سنة 2000: جاءت الطفرة النفطية الثالثة بعد فترة عشر اقتصادي و بروز مشكلة التمويل نظرا لانخفاض أسعار النفط، وقد انعكست مشكلة التمويل بالجزائر على اختلال التوازن الاقتصادي الداخلي متمثلا في "عجز الميزانية العامة الذي قدر بـ (1,86 -) مليار دولار، و (1,84 -) مليار دولار، أي بنسبة (4,44 - %) و (3,8 - %) من الناتج المحلي الإجمالي لسنتي 1994 و 1998 على التوالي"¹⁸ ، و لقد اعتمدت الجزائر خلال تجارب تميمتها على التمويل الخارجي بحيث بلغت ديونها الخارجية "29,97 مليار دولار وبنسبة 4,71 % من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 1994، و 37,01 مليار دولار وبنسبة 78,2 % من الناتج المحلي الإجمالي في 1998"¹⁹ ، وهذا الوضع دفع بالجزائر إلى محاولة الاستخدام السليم لفوائض النفط من خلال إنشاء صندوق ضبط الإيرادات.

ج. رواج فكرة إنشاء صناديق الثروة السيادية بين الدول النفطية: نجاح التجارب العالمية في إنشاء صناديق الثروة السيادية كان له دور كبير في حث الجزائر على إنشاء صندوق ضبط الإيرادات حيث تعد تجربة الجزائر التجربة الأحدث في هذا المجال إذا ما قورنت بتجارب بعض الدول النفطية، ولقد تم مناقشة هذه النقطة من خلال دراستنا في الفصل الثاني لأنجح التجارب العربية و الأجنبية.

II - 2 القواعد المنظمة للتدفقات الداخلة والخارجة لصندوق ضبط الإيرادات

يحكم عمل الصندوق قواعد قانونية و أخرى تسيرية تنظم صندوق ضبط الإيرادات، وتتمثل فيما يلي:

أ. الإطار القانوني الذي يحكم صندوق ضبط الإيرادات: فيما يلي نستعرض القوانين التي تحكم هذا الصندوق، مع كل النصوص التطبيقية المرافقة لها، حسب التسلسل الزمني، بما يعكس مختلف التعديلات والتكميلات التي أضيفت على المادة العاشرة، المتعلقة بفتح صندوق ضبط المداخيل، في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2000:²⁰

-القانون رقم 2000.02 المؤرخ في 7 جوان 2000، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000، وبالأخص في مادته العاشرة.

-التعليمية رقم 15 المؤرخة في 18 جوان 2002 التي تحدد الإجراءات المحاسبية لتسيير الحساب رقم 302.103.

-القرار رقم 122 المؤرخ في 16 جوان 2002 المحدد لقائمة الإيرادات والنفقات المرصودة على حساب رقم 302.103.

-القانون رقم 04.232 المؤرخ في 04 ديسمبر 2003، المتضمن قانون المالية لسنة 2004، بالأخص مادته 66.
-المرسوم التنفيذي رقم 04.232 المؤرخ في 04 أوت 2004 المعدل والمكمل للمرسوم التنفيذي رقم 02.67 المؤرخ في 06 فيفري 2004 المحدد لإجراءات تسيير حساب التحويل الخاص رقم 302.103 "صندوق ضبط الإيرادات".
-التعليمية رقم 32 المؤرخة في 22/09/2005 للسيد وزير المالية، المتضمنة الإجراءات العملية للتكفل بفائض الجباية النفطية .

-القرار المؤرخ في 4 ديسمبر 2005، المحدد لقائمة الإيرادات والنفقات المرصودة على حساب التحويل الخاص رقم 302.103 المسمى "صندوق ضبط الإيرادات"

لحصر كل العمليات المسموح بها على هذا الحساب، نرجع دائماً لقائمة الإيرادات والنفقات المرصودة على هذا الحساب طبقاً للقوانين المعمول بها .

-من حيث الإيرادات :

بالإضافة للإيرادات الابتدائية المنصوص عليها في المادة العاشرة، والمتعلقة بفتح صندوق ضبط الإيرادات، في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2000، والمتمثلة في فوائض القيمة على إيرادات الجباية النفطية الأكبر مما قرر في قانون المالية، وكذا كل المداخل الأخرى المرتبطة بتسيير الصندوق، استحدث دخل جديد سنة 2004 يتمثل في تسبيقات بنك الجزائر المخصصة للتسيير الفعال للديون الخارجية لتكون مصدراً من مصادر تمويل الصندوق²¹، و تزامن هذا التعديل مع شروع الجزائر في تنفيذ سياسة الدفع المسبق للمديونية العمومية الخارجية .

-من حيث النفقات:

العمليات التي يتكفل بها هذا الحساب تخص تعويض النقص في القيمة الناتج عن الفارق السلبي لمستوى إيرادات الجباية النفطية مقارنة بما تقرر في قانون المالية، وكذا التقليل من الديون العمومية، فيما يخص هذه النقطة تجدر الإشارة إلى أن تسديد الديون العمومية يخص التكفل بالرصيد الأصلي للديون العمومية الداخلية والخارجية التي انتهى أجلها، وأيضاً التسديد المسبق للدين العمومي.

نشير أيضاً إلى أنه ابتداءً من قانون المالية التكميلي لسنة 2006 لاسيما في مادته 25، أصبح صندوق الضبط يتكفل بعجز الخزينة .

ب.الإجراءات التسييرية لصندوق ضبط الإيرادات: الإجراءات العملية للتكفل بفائض الجباية النفطية تحكمها التعليمية رقم 32 المؤرخة في 22 سبتمبر 2005 لوزير المالية. تنقسم هذه التعليمية إلى قسمين، قسم مخصص للأحكام العامة والقسم الثاني للأحكام المحاسبية .

-الأحكام العامة: تتمثل الأحكام العام التي تحكم صندوق ضبط الإيرادات فيما يلي :²²

-المقابل المحرر بالدينار لنتائج هذا الحساب والمخزون على مستوى بنك الجزائر في حساب خاص يحمل رقم 12 410 X500 10 ، تحت عنوان "صندوق الإيداع لدى بنك الجزائر".

-للسماح بالتسجيل المحاسبي لجميع الحركات التي تجرى على الحساب الوارد آنفاً، تقرر فتح حساب في قائمة حسابات الخزينة، ضمن مجموعة 1 - حساب عام 13، الحساب رقم 130.002 تحت عنوان "صندوق فائض الجباية النفطية المودعة لدى بنك الجزائر".

- للإشارة إن هذا الصندوق الأخير وارد في الفصل الثالث من الحالة الإحصائية والعشرية وتسير فقط في دفاتر العون المحاسبي المركزي للخبزنة .

و الجدول الموالي يلخص الأحكام العام التي تحكم عمل صندوق ضبط الإيرادات:
الجدول (1): الأحكام العامة التي تحكم صندوق ضبط الإيرادات

مدین	دائن
الأموال المودعة لدى بنك الجزائر الناتجة عن فائض الجباية النفطية (الحساب رقم X 12 410 10 500)	عمليات تحويل إلى الحساب الجاري للخبزنة لدى بنك الجزائر، وذلك لغرض: (أ) تعويض النقص في القيمة الناتج عن الفارق السلبي لمستوى إيرادات الجباية النفطية ومقارنة بما قرر في قانون المالية. (ب) تسديد الديون العمومية.

Source: Ministère des Finances, 2008, p4

-الأحكام المحاسبية: تتمثل الأحكام المحاسبية التي تحكم عمل الصندوق فيما يلي :

- كل العمليات الخاصة بصندوق ضبط الإيرادات تتم بقرار وتعليمات صادرة عن المديرية العامة للخبزنة، إذ تصدر المديرية تعليماتها للعون المحاسبي المركزي للخبزنة لكي يأمر بنك الجزائر بتقييد الحساب الجاري للخبزنة العامة بمبلغ الجباية النفطية وتقييد الصندوق "في الجانب الدائن" بفائض الجباية النفطية المودعة لدى بنك الجزائر.

- بعد استلام محضر التبليغ بالتقييد في الجانب الدائن من قبل بنك الجزائر، وبعد إخطار المديرية العامة للخبزنة، يقوم العون المحاسبي المركزي للخبزنة بالتقييد على الحساب رقم 130.002 الذي يحمل عنوان "صندوق فائض الجباية النفطية المودعة لدى بنك الجزائر"، والتقييد للحساب رقم 101.001 المسمى "الحساب الجاري للخبزنة في بنك الجزائر".

- المرحلة الأخيرة تتم على مستوى أمين الخبزنة الرئيسي الذي يسجل القيود الحسابية الواردة أدناه، وهذا بمجرد استلام الأمر بالدفع الصادرة عن الأمر، وكذا قرار وزير المالية، من خلال تحقيقات قانونية :

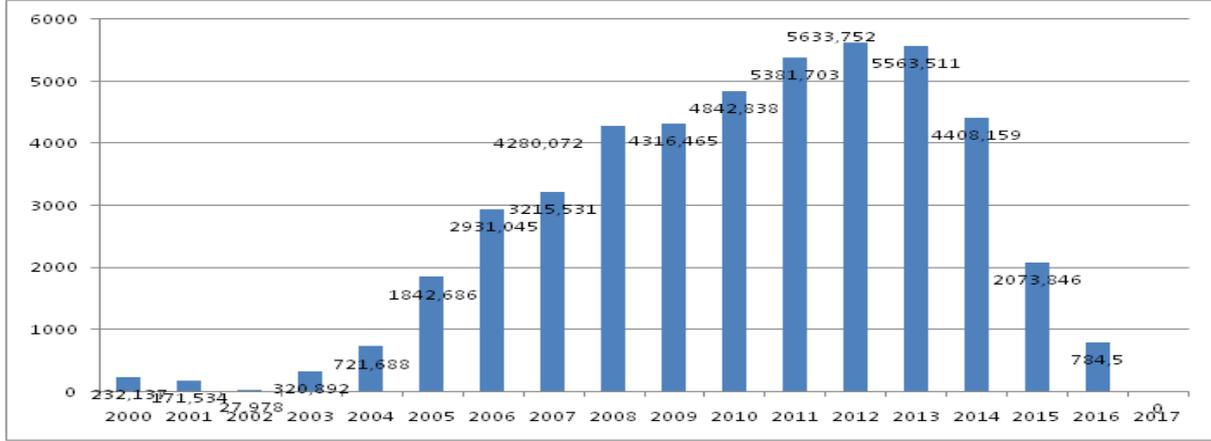
• التقييد على الحساب رقم 302.103 "صندوق ضبط الإيرادات. "

• التقييد للحساب رقم 005/500.031 "العمليات الخاصة المحولة إلى الحسابات الرئيسية"²³.

II - 3 رصيد صندوق ضبط الإيرادات :

الشكل الموالي يبين التدفقات النقدية الداخلة والخارجة من صندوق ضبط الإيرادات في الفترة الممتدة ما بين 2000 إلى غاية 2017، وهي السنة التي أصبح رصيد الصندوق صفر بفعل اللجوء المفرط لتغطية العجز المالي خلال فترة الصدمة النفطية الأخيرة قبل ان يعود الصندوق في استقبال الفوائض منذ 2021 إلى اليوم .

الجدول (2): رصيد صندوق ضبط الإيرادات 2000-2017 (مليار دينار جزائري)



المصدر: تم اعداد الشكل بالاعتماد على وزارة المالية : مديرية تمويل تدخلات الدولة و الخزينة . 2017.

يشير الشكل أعلاه أن الصندوق انخفض من 4408.2 مليار دينار (37.36 مليار دولار أمريكي) في عام 2014 إلى 784.5 مليار دينار (6.65 مليار دولار أمريكي) في عام 2016. ليصبح رصيد الصندوق صفر اعتبارا من فيفري 2017.

ويعود هذا الانخفاض في رصيد الصندوق لتراجع أسعار البترول و منه تراجع الجباية البترولية، حيث انخفضت التدفقات الداخلة لصندوق ضبط الإيرادات بنسبة 69,49 % سنة 2015 و 12,21 % سنة 2014 ، إذ بلغت 552.192 مليار دينار جزائري سنة 2015 مقابل 1810.320 مليار دينار جزائري سنة 2014 و 2062.231 مليار دينار جزائري سنة 2013 ، وأيضا بسبب زيادة الحاجة للتمويل قامت الجزائر بالاعتماد على صندوق ضبط الإيرادات لتمويل عجز الخزينة الناتج عن انخفاض حجم الإيرادات وزيادة النفقات، حيث بلغ حجم استخدامات الصندوق سنة 2015 ما قيمته 2886.505 مليار دينار جزائري مقابل 2965.672 مليار دينار جزائري سنة 2014 و 2132.472 مليار دينار جزائري سنة 2013 أي بارتفاع نسبته 35.36% (مقارنة بسنة 2013) ²⁴ .

III- صندوق ضبط الإيرادات و متطلبات الحكمة

تعرض صندوق ضبط الإيرادات إلى مجموعة من التحديات فرضتها البيئة الداخلية و الخارجية للصندوق و أهمها تحدي الحكمة التي يظهر أهمية دراستها في حالة ما إذا وسع الصندوق من نشاطه في المستقبل ليشمل الاستثمار في الداخل والخارج على وجه الخصوص، خاصة وان الصندوق من المحتمل أن يستقبل فوائض الجباية البترولية بعد ارتفاع أسعار النفط في السنة الحالية مدفوعا بالارتفاع في الطلب العالمي للطاقة جراء أزمة أوكرانيا.

III - 1 أداء صندوق ضبط الإيرادات وفقا لمؤشر لينابورج- مادويل

في إطار النقاش الذي دار حول صناديق الثروة السيادية في الدول الغربية تم تأسيس معهد صناديق الثروة السيادية مع نهاية سنة 2007 من قبل كل من مايكل مادويل "Michael Maduell" و كارل لينابورج " Carl Linaburg " ومقره الولايات المتحدة الأمريكية ²⁵ ، وهو منظمة تهدف إلى دراسة الاستثمارات العامة مع التركيز أكثر على صناديق الثروة السيادية وتأثيراتها على الاقتصاد العالمي والسياسة وأسواق المال والتجارة، ويقوم المعهد في سبيل ذلك بوضع البحوث والاستشارات، وأيضا تحديد شروط الشفافية لهذه الصناديق.

وكان للمعهد دور في النقاش في الدول الغربية حيث قام بتقديم بعض الدلائل على الغياب النسبي للشفافية في صناديق الثروة السيادية، مستخدما في ذلك مؤشر لينابورج- مادويل للشفافية الذي يعتمد على عشرة مبادئ أساسية تحدد مدى شفافية

صندوق الثروة السيادية، على أساس أن كل معيار يُصنف درجة إلى تصنيف مؤشر الشفافية المكون من 10 درجات، وتعكس هذه المعايير في مجملها مستوى الشفافية ليطلع عليها المستثمرون، وتعتبر 8 علامات ضرورية لتسجيل حسن الشفافية في الصندوق.

وعن أداء صندوق ضبط الإيرادات وفقا لهذا المؤشر فتقارير معهد صناديق الثروة السيادية تشير لكون أن الصندوق ومنذ وضع مؤشر لينابورج - مادويل تحصل على نقطة واحد من 10 نقاط فقط دون أي تقدم على خلال أكثر من 12 سنة²⁶، وهذا ما يعادل نسبة امتثال 10% دون حصول أي تطور في المؤشر منذ 2008، ما يضع هذا الصندوق ضمن الصناديق المقصرة وفقا لهذا المؤشر.

الجدول (3): أداء صندوق ضبط الإيرادات وفقا لمؤشر " لينابورج - مادويل "

الدرجة	المكونات
+1	بيان الصندوق لتاريخه، وأسباب إنشائه، ومصادر الثروة فيه، وهيكل ملكية الحكومة.
0	التزام الصندوق السيادي بإصدار تقارير سنوية مدققة من خلال مكتب محاسبة خارجي.
0	بيان الصندوق لنسب ملكيته في الشركات، والعوائد المالية، والتوزيع الجغرافي للملكية.
0	بيان حجم ومكونات والعائد على احتياطي الصرف الأجنبي، إن وُجد.
0	توفير الصندوق لقواعد إرشادية بشأن المعايير الأخلاقية، وسياسات الاستثمار، والالتزامات المالية، ومدى تفعيل تلك القواعد.
0	بيان الصندوق لاستراتيجيات وأهداف واضحة.
0	التحديد الواضح من قبل الصندوق السيادي لمعلومات الاتصال وأي فروع له، إن وجدت.
0	تحديد الصندوق للمديرين الخارجيين، إن وجدوا.
0	قيام الصندوق بإدارة موقع الكتروني خاص به.
0	بيان الصندوق لعنوان مقره الرئيس، ومعلومات الاتصال مثل الهاتف والفاكس.
1	المجموع

المصدر: تم إعداد الجدول بالاعتماد على كل من :

- المعطيات السابقة (الإطار القانوني) ، - موقع وزارة المالية ، - معطيات من وزارة المالية (أسئلة المقابلات تتوافق مع المبادئ) وفقا للجدول أعلاه، لقد اقتصر التزام صندوق ضبط الإيرادات بالالتزام بالمعيار الأول و المتعلق " ببيان الصندوق لتاريخه، وأسباب إنشائه، ومصادر الثروة فيه، وهيكل ملكية الحكومة" ، حيث يعد الالتزام بهذا المبدأ ادبي مستويات الشفافية وفقا لهذا المؤشر ، و هذا ما يعني أن الصندوق ملزم بالكثير من الإصلاحات لرفع مستويات الأداء.

III- 2 أداء صندوق ضبط الإيرادات وفقا لمؤشر ترومان

أدخل يعد إدوين ترومان " Edwin M. Truman " و هو باحث في معهد بيترسون للاقتصاد الدولي من أوائل المهتمين بموضوع صناديق الثروة السيادية، ففي مقال نشر عام 2007 أوضح ترومان بجلاء شديد موقفه من صناديق الثروة السيادية، حيث طرح في " مقاله ثلاث مواضيع جوهرية تتعلق بصناديق الثروة السيادية، و هي : الشفافية والمحاسبة، ونطاق ومحتوى الأهداف ، و أخيرا الأثر على الاقتصاد العالمي و على التكوين العالمي"²⁷، و بناء على ذلك قام ترومان بوضع مقاييس أداء تجنب صناديق الثروة السيادية الوقوع في الإشكالات الثلاث السابقة الذكر .

يهدف مؤشر ترومان إلى قياس أداء صناديق الثروة السيادية، و هذا من خلال القيام بعدة دراسات أولها سنة 2007 و شملت 32 صندوقاً سيادياً تابعاً لـ 28 بلداً، و بعد ذلك قام بعدة تعديلات على الدراسة لتصبح مكونة من 33 سؤال في سنة 2008 و قام بتوسيع العينة لتصبح مكونة من 34 صندوق سيادي و 10 صناديق تقاعد تابعة لـ 37 بلد²⁸، و تتمحور الأسئلة في كل دراسات ترومان حول أربع فئات أساسية هي : 1- الهيكل (أهداف الصندوق و إستراتيجيته الاستثمارية) ؛ 2- الحوكمة ، 3- الشفافية و المساءلة، 4- السلوك (مدى و سرعة تعديل الحافظات).

لقد أدرج إدوين ترومان من معهد بيترسون للاقتصاد الدولي صندوق ضبط الإيرادات ضمن دراسته لدليل لأفضل الممارسات من جانب صناديق الثروة السيادية منذ سنة 2007 ، وكان أداء الصندوق حسب الأربع التقارير المدروسة، كمايلي:

الجدول (4): أداء صندوق ضبط الإيرادات وفقاً لمؤشر إدوين ترومان

الفترة	عدد الدرجات	نسبة الأداء	نسبة التقدم بالمقارنة مع سنة 2012
09-2007	4.5	18	11
12-2007	4.5	18	11
12-2009	9.5	29	0
2012	9.5	29	-

Source: AllieE . Bagnall and Edwin M. Truman , Op-Cit, P8—9.

تحصل صندوق ضبط الإيرادات على نسبة أداء 29 % سنة 2012 و هذا دون أي تقدم بالمقارنة مع سنة 2009 وبتقدم نسبته 11 % مقارنة بسنة 2007 و هذا ما يعني أن صندوق ضبط الإيرادات شهد تحسن في الأداء منذ سنة 2007 إلا أن هذا المستوى يبقى بعيداً عن المستوى المتوسط وفق لهذا المؤشر و المقدر بـ 70% ، وهذا ما يضع الصندوق ضمن فئة الصناديق المقصرة وفقاً لهذا المؤشر .

ومن أجل معرفة أوجه القصور في أداء صندوق ضبط الإيرادات وفقاً لهذا المؤشر، ندرس أداء الصندوق في الفئات الأربعة الأساسية والمكونة له وهي الهيكل، الشفافية والمساءلة، السلوك، الحكم كما يلي:

الجدول (5): أداء صندوق ضبط الإيرادات وفقاً للفئات الأربعة المكونة لمؤشر إدوين ترومان

الفئة	المكونات	التنقيط	الفئة	المكونات	التنقيط
هيكل الصندوق:	تحديد أهداف الصندوق	1	المساءلة والشفافية:	الإفصاح عن فئات الاستثمارات	0.5
	الإطار قانوني	1		المعايير المتبعة في اختيار الاستثمار	0
	تغير هيكل الصندوق	1		التصنيفات الائتمانية	0
	إستراتيجية الاستثمار	0		الأمر الرسمي	1
	مصدر تمويل	1		الإفصاح عن حجم أصول الصندوق	0.5
	استخدام عائدات الصندوق	0.5		الإفصاح عن العائد المحقق	0
	التكامل مع الموازنة العامة	0		الإفصاح عن البلدان المستثمر فيها	0
	منفصلة عن الاحتياطات الدولية	1		الإفصاح عن الاستثمارات الخاصة	0
	المجموع	5.5		تكوين العملة	0

0	سنوية،	نشر		1	دور الحكومة	حوكمة الصندوق:
0	فصلية	تقارير:		0	دور الهيئة الحاكمة	
0	مراجعات منتظمة	وجود		1	دور مسيري الصندوق	
0	المراجعات المنشورة	مراجعة:		0	القرارات المتخذة من المسيرين	
0	عمليات تدقيق مستقلة			0	المعايير الأخلاقية الداخلية	
2	المجموع			0	وجود توجيهات تحدد مسؤولية الصندوق	
0	سياسة إدارة المخاطر	سلوك الصناديق:		0	وجود توجيهات أخلاقية تضبط نشاط الصندوق	
0	استخدام سياسات الرفع المالي					
0	وجود سياسة خاصة المشتقات المالية					
0	كيفية تعديل المحفظة الاستثمارية					
0	المجموع			2	المجموع	

Source: AllieE . Bagnall and Edwin M. Truman , Op-Cit , p p 19-25.

من الجدول أعلاه نلاحظ ما يلي:

-هيكل الصندوق: حقق صندوق ضبط الإيرادات وفقا لفئة هيكل الصندوق 5.5 من أصل 8 نقاط، ما يعني أن عمليات السحب من الصندوق ليست واضحة، وقرارات الإنفاق لا تتقيد بالقواعد، كما أن الصندوق غير مستقل عن الموازنة العامة للدولة وهذا يعني بالضرورة حدوث تداخل ما بين وظائفه ووظائف الموازنة العامة للدولة الشيء الذي يؤدي إلى حدوث نقص في الفعالية المرجوة من وظائف و مهام الصندوق في ضبط الموازنة العامة خاصة خلال الفترة التي ترتفع فيها أسعار المحروقات، و ارتفاع إيرادات الجباية البترولية بالتبعية، و ليس لديه إستراتيجية استثمارية، في المقابل نجد الصندوق واضحا من حيث الهيكل فهو حساب من حسابات الخزينة العمومية، و لديه إطار قانوني و مصدر أمواله معروفة و تتمثل في فائض القيمة على الجباية البترولية، و كذلك الصندوق منفصل عن الاحتياطات الدولية.

-حوكمة الصندوق: وفقا للفئة الخاصة بحوكمة الصندوق تحصل الصندوق على 2 نقاط من أصل 7 نقاط وهذا يعني أن الصندوق يفتقر لأدني مستويات الحوكمة حيث تنفرد وزارة المالية في تسيير الصندوق و هذا حسب ما نصت عليه المادة 10 من قانون المالية التكميلي لسنة 2000 و بذلك فان وزير المالية " هو الأمر بالصرف الرئيسي لهذا الحساب"²⁹، كما أن انفراد وزارة المالية بحق إدارة و تسيير الصندوق يعني سيطرة الحكومة على الصندوق، مما يؤدي إلى تدني كفاءة استغلال موارده بالنظر لهيمنة الاعتبارات السياسية على حساب الاعتبارات الاقتصادية في تسيير الصندوق.

-المساءلة والشفافية: تحصل صندوق ضبط الإيرادات وفقا لفئة المساءلة و الشفافية على 2 نقاط من أصل 14 نقطة و هذا ما يعني أن صندوق ضبط الإيرادات من اقل صناديق الثروة السيادية انفتاحاً و شفافية حيث لا يقدم معلومات عن حجمه و لا عن عوائده و لا حتى تعاملاته، و بذلك يعد من الصناديق السيادية الغامضة و السرية.

-سلوك الصناديق: فيما يخص سلوك الاستثمار الخاصة بالصندوق تحصل الصندوق على 0 من 4 نقاط و هذا راجع لكونه صندوق غير نشط، حيث يتركز مجال عمله أساسا داخل البلد، و ذلك باعتبار أن الوظيفة الأساسية له تتمثل في امتصاص فوائض الجباية البترولية، واستعمالها لتمويل أي عجز قد يحدث على مستوى الموازنة العامة للدولة نتيجة اختيار أسعار المحروقات، إضافة إلى امتداد مجال عمله خارج البلد من خلال مساهمته بالتنسيق مع البنك المركزي في سداد وتخفيض المديونية العمومية الخارجية فقط، وعلى هذا الأساس فان الصندوق ليس له إستراتيجية استثمارية.

III-3 صندوق ضبط الإيرادات و مبادئ سانتياغو

تغطي مبادئ سانتياغو المجالات الرئيسية التالية:

-الإطار القانوني والأهداف والاتساق مع السياسات الاقتصادية الكلية،

-الإطار المؤسسي وهيكل الحوكمة،

-إطار الاستثمار وإدارة المخاطر.

وبطبيعة الحال فإن هذه المبادئ تخضع لقوانين بلد الموطن ولوائحه و اشتراطاته. و أدمجت عناصر الشفافية والإفصاح في

جميع أجزاء مبادئ سانتياغو لضمان المساءلة.

لم يتم إدراج صندوق ضبط الإيرادات في مؤشر جيو ايكونوميكا الذي يرصد شفافية صناديق الثروة السيادية من خلال

النسبة المئوية لامتها لها لمبادئ سانتياغو، ويرجع عدم إدراجه في المؤشر لكون المؤشر ركز على عينة من 29 صندوق سيادي أثار

نشاطها المخاوف الغربية في حين أن صندوق ضبط الإيرادات ليس له أي نشاط استثماري ومنه لم يثر أي مخاوف تستدعي من

المؤشر دراسة الصندوق ، كما أن الجزائر ليست عضوا في المنتدى الدولي لصناديق الثروة السيادية و لم توقع على هذه المبادئ.

ولقد قدر إدوين ترومان امتثال صندوق ضبط الإيرادات لمبادئ سانتياغو سنة 2013 بـ 32%³⁰، وهذا بدون أي

تقدم في النسبة بالمقارنة مع سنة 2011³¹، ما يعني أن صندوق ضبط الإيرادات يعتبر مقصر في امتثاله لمبادئ سانتياغو وانه لم

يقم بأي مجهود من اجل تحسين من شفافيته.

أما عن أداء صندوق ضبط الإيرادات وفقا لكل فئة من مبادئ سانتياغو فيجب الإشارة انه لم يتم تناولها في أي دراسة

سابقة ، وعليه اعتمدت على مختلف القوانين المنظمة لعمل صندوق ضبط الإيرادات و كذلك على مقابلات مع مسؤولين من

وزارة المالية و على مواد متاحة في موقع وزارة المالية لتقييم مدى امتثال صندوق ضبط الإيرادات بمبادئ سانتياغو.

الجدول (6): أداء صندوق ضبط الإيرادات وفقا لمبادئ سانتياغو

التقييم	الملاحظة	المبدأ	المجال
1	حساب التخصيص الخاص	GAPP1: الإطار القانوني	الإطار القانوني والأهداف والاتساق مع السياسات الاقتصادية الكلية
1	الاستقرار	GAPP2: غرض السياسة	
1	ينسق مع سلطات المالية العامة	GAPP3: تنسيق مع سلطات المالية و النقدية المحلية	
1	يفصح	GAPP4: التمويل و السحب	
1	وزارة المالية	GAPP5: إبلاغ عن التقارير	
0	غير محدد	GAPP6: إطار الحكم	الإطار المؤسسي وهيكل الحوكمة
1	الإشراف	GAPP7: دور الهيئة الإدارية	
1	وزارة المالية	GAPP8: دور الجهاز الحاكم	
0	غير مستقل عن لوزارة المالية	GAPP9: استقلالية الإدارة عن الحكومة	
0	لا يوجد مساءلة	GAPP10: المساءلة	
1	ضمن التقرير السنوي لوزارة المالية	GAPP11: التقرير السنوي و الحسابات	
0	لا يخضع للتدقيق	GAPP12: التدقيق	
0	غير محددة	GAPP13: المعايير المهنية و الأخلاقية	
0	لا يوجد طرف ثالث	GAPP14: الأطراف ثالثة لغرض إدارة عمليات الصندوق	
0	لا يفصح	GAPP15: المتطلبات التنظيم و الإفصاح في البلدان المضيفة	

0	لا يفصح	GAPP16 : استقلالية إدارة العمليات	إطار الاستثمار وإدارة المخاطر
0	لا يفصح	GAPP17 : الإفصاح علنا عن المعلومات المالية ذات الصلة	
0	لا يفصح	GAPP18 : سياسة الاستثمار	
0	لا يفصح	GAPP19 : الكشف عن الاعتبارات غير المالية و الاقتصادية	
0	لا يفصح	GAPP20 : معلومات غير مشروعة	
0	لا يفصح	GAPP21 : حقوق الملكية	
0	لا يفصح	GAPP22 : إدارة المخاطر	
0	لا يفصح	GAPP23 : قياس الأداء	
0	لا وجود لعملية إعادة المراجعة	GAPP24 : تنفيذ مبادئ سانتياغو	

المصدر: تم اعداد الجدول بالاعتماد على: - مقابلات مع مسئولين في وزارة المالية (أسئلة المقابلة تتوافق مع مبادئ سانتياغو و المذكورة أعلاه)

- الإطار القانوني لصندوق ضبط الإيرادات. - موقع وزارة المالية الالكتروني .

بناء على الجدول أعلاه تحصل صندوق ضبط الإيرادات على علامة 8 من 24 علامة أي نسبة امتثاله تقدر بـ 33% ، و هذه النتيجة تتوافق إلى حد كبير مع ما جاء في دراسة إدوين ترومان ، و تضع هذه النسبة الصندوق في فئة الصناديق المقصرة و هي اقل بكثير من متوسط الامتثال لمبادئ سنتياغو وفقا لمؤشر جيو ايكونوميكا المقدر بـ 70% .
أما فيما يخص تقييمنا لأداء الصندوق وفقا لكل فئة من فئات مبادئ سانتياغو، فكان كالتالي :

-الإطار القانوني والأهداف والاتساق مع السياسات الاقتصادية الكلية لقد تحصل صندوق ضبط الإيرادات على 5 نقاط من 5 أي بنسبة 100% و هذا يعني أن صندوق ضبط الإيرادات ملتزم بشكل تام فيما يخص القسم الأول من مبادئ سانتياغو و تعني هذه النتيجة أن صندوق ضبط الإيرادات ينسق بشكل جيد مع السياسة الاقتصادية الكلية المحلية و منه فهو يؤثر بشكل إيجابي على المالية العامة و الأحوال النقدية و ميزان المدفوعات للجزائر .

-الإطار المؤسسي وهيكل الحوكمة: لقد تحصل الصندوق على 3 نقاط من أصل 11 نقطة أي بنسبة 25% و هذا ما يضع صندوق ضبط الإيرادات ضمن الصناديق المقصرة فيما يخص الإطار المؤسسي وهيكل الحوكمة، حيث لا يوجد لصندوق ضبط الإيرادات هيكل تنظيمي باعتبار أن الصندوق عبارة عن حساب من حسابات الخزينة العمومية، كما لا يقدم تقارير تفصيلية و في حينها حول أصوله و موارده و استخداماته ، و لا يتبع القواعد الإجبارية الخاصة بالإيداع والنفقات، و لا يقوم بتنفيذ عمليات التدقيق المالية، كما أنه لا يخضع للرقابة من السلطة التشريعية.

-إطار الاستثمار وإدارة المخاطر: لقد تحصل صندوق ضبط الإيرادات على 0 من 7 نقاط و هذا أمر طبيعي باعتبار أن الصندوق لا يستثمر أصلا و عمله كما سبق ذكره يقتصر على تمويل عجز الخزينة و تخفيض المديونية العامة.

و في الأخير، إن التطرق لمدي امتثال صندوق ضبط الإيرادات لمختلف معايير الحوكمة والمساءلة والشفافية الخاصة بصناديق الثروة السيادية، قادتنا للخروج بعدة توجيهات فيما يخص حوكمة الصندوق ، التي من شأنها أن تحسن من أداء صندوق ضبط الإيرادات في المستقبل في ما إذا تم توجيه فوائض الجباية البترولية إليه مع الزيادة الكبيرة في أسعار النفط حاليا جراء الأزمة الروسية الأوكرانية، نستعرضها فيما يلي:

أ.الإطار القانوني والأهداف والاتساق مع السياسات، الاقتصادية الكلية: لنجاح عملية إصلاح صندوق ضبط الإيرادات، لا بدّ من إصلاح الإطار القانوني الذي يحكم الصندوق و هذا من خلال الأخذ بعين الاعتبار ما يلي :

-إن الإطار القانوني لصندوق ضبط الإيرادات يتميز بالجمود ، لسببين:

أولا : بالنسبة لموارد الصندوق يشترط هذا القانون ربط الإيداعات في الصندوق بمستوى أسعار النفط من خلال اعتماد سعر مرجعي ، و هذا ما أدى إلى تعقيد سياسة المالية العامة، فموارد الصندوق فعلا هي فائض القيمة على الجباية البترولية لكل سنة و لكن الإشكال هنا يكمن في جدوى تمويل الصندوق بهذه الفوائض سنويا ثم استخدامها في نفس السنة في تمويل عجز الخزينة، هذا الوضع خلق نوعا من التعقيد في عمل الصندوق، وعليه ومن اجل فك هذا التعقيد ينبغي أن تعتمد عملية تمويله على فوائض المالية العامة الفعلية المحددة في إطار سياسة المالية العامة، وفي هذا الصدد يمكن أن يدعم الصندوق تنفيذ سياسة مالية عامة سليمة مضادة للاتجاهات الدورية، مع تعزيز شفافيتها ومصداقيتها.

ثانيا : بالنسبة لاستخدامات الصندوق لا يضع هذا القانون أي قيود على الإنفاق من الصندوق، و هو الأمر الذي أتاح للحكومات إنفاق الإيرادات التي كان من المفترض أن يدخرها الصندوق وهذا ما شاهدناه طوال فترة عمل الصندوق و بالأخص في السنوات الأخير، و بذلك ينبغي للقانون الذي ينظم عمليات الإنفاق من الصندوق أن يحدد بوضوح الهدف من الإنفاق ويبحث على إجراء الفحص البرلماني الدقيق.

ثالثا: فيما يخص تكامل الصندوق مع السياسات الاقتصادية الكلية ، فنجد أن صندوق ضبط الإيرادات مندمج بشكل كامل في إطار السياسات و هذا ما أثبتته مختلف المؤشرات السابقة الذكر " غير أنه ينبغي ألا يكون بديلا لسياسة المالية العامة، وينبغي ألا تكون القواعد المنظمة للتدفقات الداخلة إلى صندوق ضبط الإيرادات والخارجة منه بديلا للقواعد المالية السليمة³². ومن ثم فإنه يجب إن يكون دور صندوق ضبط الإيرادات دور تكميلي وهو إحدى أدوات سياسة المالية العامة.

رابعا : من حيث الهدف يجب اعتماد هدف الادخار كهدف أساسي بجانب الاستقرار ، إذ تحتاج الجزائر إلى معالجة التأثير الناجم عن التقلب وعدم اليقين اللذين يشوبان الإيرادات النفطية على المتغيرات الاقتصادية الكلية . ويمكن للجزائر في الوقت نفسه أن تستفيد من رصد مخصصات تحسبا لنضوب موارد النفط في المستقبل.

ب. الإطار المؤسسي وهيكل الحوكمة: بالتوازي مع إصلاح الإطار القانوني لصندوق ضبط الإيرادات، لا بدّ من إصلاحات الإطار المؤسسي للصندوق ، و هذا الإصلاح كفيل بتحسين حوكمة الصندوق ، حيث ان تعريف صندوق ضبط الإيرادات كحساب بدلا من إعطائه الشخصية المؤسسية حال دون تعريفه أولا كصندوق للثروة السيادية في الجزائر ، و ثانيا خضوعه للرقابة من قبل البرلمان باعتبار انه حساب من الحسابات الخاصة بالخزينة تتم خارج الموازنة العامة، و عليه فوضع هيكل للصندوق كفيل بتحسين الرقابة والإشراف من قبل السلطة التشريعية ، وسيسهم ذلك بالطبع في التحسين من شفافية الصندوق من خلال نشره للتقارير المفصلة حول عمله في موقع الكتروني خاص به.

ت. إطار الاستثمار وإدارة المخاطر: إن صندوق ضبط الإيرادات بدوره الحالي و المقترصر على الاستقرار قد أدى إلى حرمان الصندوق من فرص عديدة للاستثمار في الخارج و منه مضاعفة حجمه، كما أدى إلى استنزاف كل مدخراته لذلك يجب على الصندوق أن يوسع من مجال عمله ليشمل الاستثمار من اجل زيادة العوائد على قدر كبير أو متزايد من الأصول المالية من خلال التعرض إلى قدر معقول من المخاطر. ويمكن أن تسهم زيادة العوائد في إيجاد حيز مالي إضافي لتمويل النفقات الحالية والمستقبلية، على أن يكون هذا الاستثمار يتصف بما يلي:

أولا: ينبغي عدم استخدام صندوق ضبط الإيرادات مباشرة في تمويل أهداف التنمية المحلية و التي قد تتضمن هذه الأهداف تمويل الإنفاق على البنية التحتية والاستثمار في الأسواق المالية المحلية، و هذا لأسباب التالية :³³

-تبين الخبرات الدولية أن الإنفاق المباشر من صندوق الثروة السيادية ينشأ عنه عدد من المشكلات الخطيرة، أهمها أنه يضعف شفافية عملية الميزانية. فقد ينتج عنه ازدواجية أنشطة الميزانية، ويؤدي إلى تجزؤ سياسة المالية العامة، وينشأ عنه لبس في فهم مسؤوليات المؤسسات، ويؤدي إلى ضعف نظم تنسيق السياسات.

- تنشأ مشكلات مماثلة إذا ما قدم الصندوق دعماً محلياً للمعاملات من خلال الضمانات والقروض والمشاركة في أسهم رأس المال: فهذه العمليات تمثل (أو يمكن أن تصبح) أنشطة شبه مالية مستترة ينبغي إدراجها بوضوح في الميزانية.

- قد تتناقض الاستثمارات المالية في الأسواق المحلية مع هدف الاستقرار المالي الكلي الذي يعمل صندوق الثروة السيادية على تحقيقه من خلال ضخ وسحب موارد نقدية غير مستقرة مما يؤثر على الاقتصاد والمؤسسات المالية المحلية.

- لكل هذه الأسباب، ينبغي أن يقتصر عمل صندوق ضبط الإيرادات محلياً على تمويل أنشطة الميزانية بدلاً من تنميتها أو استبدالها.

ثانياً: وبناءً على ما سبق يتطلب تحقيق هدف الاستقرار استثمار الأصول المالية لصندوق ضبط الإيرادات في الخارج فقط، لاسيما وأنه ينطوي على مصادر إيرادات تنشأ من الخارج. ويسهم ذلك في عزل الاقتصاد عن مصادر الإيرادات المتقلبة وعزل جهات الوساطة المالية المحلية عن التدفقات الداخلة إلى الصندوق والخارجة منه.

الخلاصة

صندوق ضبط الإيرادات الجزائري تشوبه العديد من النقائص، حيث تشير الدراسة بأنه لا يمكن للصندوق الاعتماد على أسعار النفط مرتفعة باستمرار لتمويله لذلك ستبقى مسألة تطويره ليصبح قادراً على تمويل ذاته هي التحدي الأبرز الذي يواجهه حالياً، وهذا يحتاج إلى التزام الصندوق بالقيام ببعض الإصلاحات على مستوى الهيكل و الشفافية و المسائلة.

خلصت الدراسة لمجموعة من النتائج، وأهمها :

- أداء صندوق ضبط الإيرادات وفق مختلف معايير الشفافية و المساءلة ضعيف جداً، حيث يشوب صندوق ضبط الإيرادات نوع من الغموض.

- إلى غاية الآن و بالرغم من أن مدة نشاط الصندوق تفوق 20 سنة إلى أن الصندوق ليس له كيان مؤسسي مستقل عن وزارة المالية و ليس له حتى مكتب محدد في وزارة المالية ، و تتم عمليات الصندوق إلى غاية الآن كأى معاملة إدارية تقوم بها وزارة المالية.

- يوجد تعقيد واضح في الإطار القانوني للصندوق و هذا من خلال ربط الإيداعات في الصندوق بمستوى أسعار النفط و هذا ما أدى إلى تعقيد سياسة المالية العامة.

- بالنسبة لاستخدامات الصندوق لا يضع الإطار القانوني للصندوق أي قيود على الإنفاق من الصندوق .

- لا يقدم صندوق ضبط الإيرادات تقارير تفصيلية و في حينها حول أصوله و موارده و استخداماته، و لا يتبع القواعد الإجبارية الخاصة بالإيداع و الإنفاق و لا يقوم بتنفيذ عمليات التدقيق المالية كما أنه لا يخضع للرقابة من السلطة التشريعية.

التوصيات:

- فصل صندوق ضبط الإيرادات عن وزارة المالية و جعل له كيان مستقل فهذا كفيل في زيادة فعالية الصندوق في تنفيذ الأدوار الموكلة له أو التي ستسند له مستقبلاً .

- على الدولة الجزائرية أن تقتدي بالتجارب العالمية فيما يخص توفير الكفاءات الاقتصادية من اجل تسير صندوق ضبط الإيرادات.

- ينبغي أن تعتمد عملية تمويل صندوق ضبط الإيرادات على فوائض المالية العامة الفعلية المحددة في إطار سياسة المالية العامة، وفي هذا الصدد يمكن أن يدعم الصندوق تنفيذ سياسة مالية عامة سليمة مضادة للاتجاهات الدورية، مع تعزيز شفافيتها ومصداقيتها.

- توسيع نطاق عمل الصندوق ليشمل مشاريع استثمارية، و هذا يعود لكون اقتصار دور الصندوق الحالي في سد عجز الموازنة و تسديد المديونية يهدد موارد الصندوق بالنفاد في حالة استمرار قيامه بعدة عمليات من هذا النوع.
- ينبغي عدم استخدام صندوق ضبط الإيرادات مباشرة في تمويل أهداف التنمية المحلية و التي قد تتضمن هذه الأهداف تمويل الإنفاق على البنية التحتية والاستثمار في الأسواق المالية المحلية.
- على صندوق ضبط الإيرادات أن يقتصر في الاستثمار على الخارج فقط و هذا من اجل تحقيق هدف الاستقرار ، لاسيما وأن الصندوق ينطوي على مصادر إيرادات تنشأ من الخارج. ويسهم ذلك في عزل الاقتصاد عن مصادر الإيرادات المتقلبة وعزل جهات الوساطة المالية المحلية عن التدفقات الداخلة إلى الصندوق والخارجة منه..
- يستند صندوق ضبط الإيرادات على إستراتيجية استثمارية أكثر تنوعاً تراعي من خلالها الاحتياجات المالية طويلة الأمد للمجتمع، و تحقيق التنمية و تنويع مصادر الدخل و نقل المعرفة والتكنولوجيا.
- ينبغي على صندوق ضبط الإيرادات فيما إذا استثمر في الخارج أن يعتمد كبداية على الاستثمارات المشتركة كشكل من أشكال التحوط و تشارك المخاطرة مع صناديق سيادية أخرى ذات خبرة في الاستثمار.
- على صندوق ضبط الإيرادات أن يتفادى عملية التركيز في الاستثمار على منطقة جغرافية واحدة أو نوع محدد من الأصول.
- يمكن للجزائر أن تعتمد على صندوق ضبط الإيرادات من اجل تعزيز حضورها كقوة إقليمية في القارة الإفريقية، من خلال توجيه جزء من استثمارات الصندوق للاستثمار في الدول الإفريقية.
- ضرورة أن يخضع صندوق ضبط الإيرادات للرقابة بنوعها البرلمانية و الشعبية، فالأولى تتم من خلال تقارير الأداء التي تعرض على البرلمان و الثانية من خلال نشر تقارير فصلية و سنوية مفصلة على موقعها الالكتروني .
- الإحالات والمراجع :**

¹ صندوق النقد الدولي . (4 مارس، 2008). صندوق النقد الدولي يكتشف عمله المعنى بصناديق الثروة السيادية . تاريخ الاسترداد 2008 مارس، 2008، من نشرة صندوق النقد الدولي الإلكترونية: <http://imf.org/external/arabic/pubs/ft/survey/so/2008/POL030408Aa.pdf>. ص: 2.

² International Monetary Fund. (2008, February 29). *Sovereign Wealth Funds - A Work Agenda*. Retrieved march 20, 2008, from Prepared by the Monetary and Capital Markets and Policy Development and Review Departments: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/022908.pdf>. p:37.

³ صندوق النقد الدولي . (4 مارس، 2008). ص: 2.

⁴ المرجع السابق ، ص: 2-3.

⁵ Mehrpouya, A., Huang, C., & Barnett, T. (2009, September). *An Analysis of Proxy Voting and Engagement Policies and Practices of the Sovereign Wealth Funds*. Retrieved January 10, 2010, from IRRCi SWF Report : http://www.irrcinstitute.org/pdf/Sovereign_Wealth_Funds_Report-October_2009.pdf. pp9-10.

⁶ صفاء عبد الجبار الموسوي، و واثق علي محي المنصوري. (2015). *اقتصاديات صناديق الثروة السيادية* . الاردن : دار الايام للنشر والتوزيع. ص: 22.

⁷ هشام حنضل عبد الباقي. (2010). رؤية لتفعيل دور صناديق الثروة السيادية لتجنب الأزمات المالية و الاقتصادية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية. *مجلة التعاون* (69)، 19-53. ص: 29.

⁸ Das, U. S., Mazarei, A., & der Hoorn, H. v. (2010). *Economics of sovereign wealth funds: issues for policymakers*. Washington,: International Monetary Fund . p: 61

⁹ هشام حنضل عبد الباقي. (2010). مرجع سابق، ص : 28.

¹⁰ حسن حجازي. (2011). قوة جديدة في الاقتصاد العالمي : صناديق الثروة السيادية بعد الأزمة المالية. مجلة السياسة الدولية ، 46 (184)، 156-154. ص ص: 155-154.

¹¹ International Monetary Fund. (2008, February 29). p: 7.

¹² Truman, E. (2007, November 14). *Sovereign Wealth Fund Acquisitions an Other Foreign Government Investments in the United States: Assessing the Economic and National Security Implications*. Retrieved January 1, 2010, from Peterson Institute for International Economics: <https://piie.com/publications/papers/truman1107.pdf>. p: 10.

¹³ Kern, S. (2007, September 10). *Sovereign Wealth Funds – State Investments on the Rise*. Retrieved September 20, 2021, from Deutsche Bank Research: https://leblog-boursier.typepad.com/leblogboursier/files/fonds_dinvestissement_detat.pdf. p:3.

¹⁴ OECD. (2007). International investment of sovereign wealth funds: are new rules needed? *Investment Newsletter* , 5, 4-5. p:4.

¹⁵ صندوق النقد الدولي و البنك الدولي . (أفريل , 2012). ليبيا، أولويات إصلاح الإدارة المالية العامة في ظل الأوضاع الجديدة. تاريخ الاسترداد 1 أفريل, 2022، من مصرف ليبيا المركزي:

<https://cbl.gov.ly/uploads/2016/03/%D8%A7%D9%88%D9%84%D9%88%D9%8A%D8%A7%D8%AA-%D8%A5%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9.pdf>

¹⁶ المادة 10 : القانون رقم 02-2000 المؤرخ في 24 ربيع الأول عام 1421هـ الموافق لـ 28 يونيو سنة 2000، و المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000.

¹⁷ حمد ناصر شحاتة. (2008). الخليج والطفرة النفطية الثانية: أولويات الإنفاق. مجلة السياسة الدولية ، 43 (171). ص: 65

¹⁸ صندوق النقد العربي. (2000). التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2000. أبوظبي: صندوق النقد العربي. ص: 321.

¹⁹ صندوق النقد العربي، المرجع السابق، ص: 353

²⁰ Ministère des Finances. (2008). *Note D'information : Fonds de Régulation des Recettes (FRR)* . Algérie : Ministère des finances. p:2.

²¹ المادة 66: من القانون رقم 04.232 المؤرخ في 4 ديسمبر 2003 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2004.

²² Ministère des Finances, Op-Cit , p p 3 - 4.

²³ Ministère des Finances, Op-Cit , p 4

²⁴ رفيقة بن عيشوية. (2016). صناديق الثروة السيادية وتحديات العملة. أطروحة دكتوراه. جامعة الجزائر3. الجزائر. ص: 274.

²⁵ Brad, A. (2014, May 30). *Is there an SWF in your future?* . Retrieved April 22, 2022, from IR magazine: <https://www.irmagazine.com/articles/shareholder-targeting-id/20204/there-swf-your-future/>

²⁶ Sovereign Wealth Fund Institute . (2021, April 1). *LMTI: Middle Eastern Sovereign Funds Reduce Reporting Transparency*. Consulté le April 23, 2022, sur Sovereign Wealth Fund Institute : <https://www.swfinstitute.org/news/85520/lmti-middle-eastern-sovereign-funds-reduce-reporting-transparency>

²⁷ Truman, E. M. (2007, October 19). *Scoreboard for Sovereign Wealth Funds*. Retrieved January 15, 2008, from Peterson Institute for International Economics: <https://piie.com/publications/papers/truman1007swf.pdf> .

²⁸ Bagnall, A. E., & Truman, E. M. (2013, August). *Progress on Sovereign Wealth Fund Transparency and Accountability: An Updated SWF Scoreboard*. Retrieved April 23, 2022, from Peterson Institute for International Economics : <https://www.piie.com/publications/pb/pb13-19.pdf> , p:7.

²⁹ المادة 3 : من الرسوم التفضيضية رقم 02-67 المؤرخ في 6 فبراير 2002 و المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 103-302 الذي عنوانه " صندوق ضبط الموارد".

³⁰ Bagnall, A. E., & Truman, E. M. (2013, August). Op-Cit. P12.

³¹ Truman, E. M. (2011, June). *Sovereign Wealth Funds: Is Asia Different?* Retrieved January 1, 2012, from Peterson Institute for International Economic: <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/wp/wp11-12.pdf>. p21.

³² صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، مرجع سابق ، ص 20.

³³ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، المرجع السابق، ص 22