



الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب
المديرية العامة للدراسات والمعلومات
مصلحة الأبحاث والدراسات

الصناديق السيادية: الآليات المعتمدة في إنشاء الصناديق السيادية، والعلاقة التي تربط الصناديق السيادية بكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية

أولاً: لمحة عامة

يُعرّف الصندوق السيادي غالباً بأنه كتلة مالية ضخمة تملكها الدولة ومخصصة لأغراض الاقتصاد الكلي، ينشأ بشكل عام، من أجل إدارة العائدات المحصلة من القطاع النفطي بطريقة سليمة وشفافة.

استُخدم هذا الصندوق في البلدان الغنية بالموارد كصمام أمان في وجه تقلبات الأسعار الدولية (صناديق الاستقرار) و/أو لادخار الثروات والموارد للأجيال المقبلة (صناديق الادخار).

وتتحقق هذه الأهداف مجتمعة باعتماد صندوق واحد كما في النرويج والكويت وقطر والإمارات العربية المتحدة، أو باتباع النموذج الذي يتفرع فيه الصندوق السيادي الى صندوقين أو أكثر كما في التشيلي وروسيا وغانا.

ثانياً: إنشاء الصندوق السيادي

يتم إنشاء الصناديق السيادية من خلال نص دستوري كما هو الحال في النيجر والولايات المتحدة الأميركية (ولاية ألاسكا)، وقد ينشأ الصندوق السيادي من خلال تعديل دستوري (ولايتي ألاباما وداكوتا الشمالية). والملفت للنظر أن ولاية داكوتا الشمالية بادرت الى اتخاذ خطوة أخرى، وهي مطالبة الناخبين بالموافقة على إنشاء صندوق سيادي.

ويمكن إنشاء صندوق سيادي من خلال تشريع (وهو الأكثر شيوعاً في العالم)، كما في الإمارات وأبو ظبي والنروج، أو من خلال مرسوم تنفيذي، كما في الكويت.

تبقى هذه الصناديق ملكاً للحكومة أياً كانت الوسيلة التي أدت الى إنشائها، وبناء على ذلك، يمكن إنشاء صندوق سيادي بشكل قانوني، كوحدة ضمن البنك المركزي، أو كوحدة ضمن وزارة المالية أو هيئة الإيرادات، أو ككيان قانوني مستقل.

تعتمد بعض الدول وضع الصناديق السيادية تحت سيطرة البنك المركزي، كما في النروج وروسيا، نظراً لما تتمتع به هذه المؤسسة من استقلالية وقدرة تشغيلية في بلدانهم، فيما اختارت أبو ظبي (الإمارات العربية المتحدة) وألبرتا (كندا) وأذربيجان والكويت، كيانات منفصلة (وهي هيئات شبه حكومية تقدم تقاريرها مباشرة الى السلطة التنفيذية)، لإدارة صناديقها الخاصة بالموارد الطبيعية.

في بعض الحالات قد تختار الصناديق السيادية تعيين "مؤسسة حاضنة"، وذلك للحفاظ على أصولها في مكان آمن، والمؤسسات الحاضنة هي مؤسسات مستقلة تماماً عن السلطة التنفيذية، الأمر الذي قد يساعد على الحد من فرص سوء إدارة الصناديق.

ثالثاً: الهيئة العليا التي تحكم الصندوق السيادي

إن السيطرة النهائية على أنشطة الصندوق السيادي تقع على عاتق السلطة التشريعية، التي توافق على الميزانية السنوية للصندوق (الولايات المتحدة الأميركية والنروج)، أو على عاتق السلطة التنفيذية (في أذربيجان وكازاخستان، الرئيس هو السلطة العليا) أو على عاتق وزارة المالية التي تمتلك السلطة المطلقة على الصندوق السيادي (التشيلي وروسيا وتيمور الشرقية)، على الرغم من أن وزير المالية في هذه البلدان يقدم تقاريره الى الرئيس أو رئيس الوزراء.

رابعاً: المدير الرسمي للصندوق السيادي

يكون المدير الرسمي للصندوق السيادي عادة جزءاً من السلطة التنفيذية (مثل مكتب الرئيس أو مكتب رئيس الوزراء أو وزارة المالية)، وذلك بالرغم من أنّ المسؤوليات تفوّض أحياناً إلى هيئة خاصة (على سبيل المثال، هيئة الرقابة في أذربيجان) أو البنك المركزي.

وفي بعض الحالات، كما هو الأمر في ألاسكا (الولايات المتحدة الأمريكية) وغانا وتيمور الشرقية وترينيداد وتوباغو، تفرض التشريعات الشروط التي يمكن بموجبها القيام بعمليات الإيداع والسحب، ممّا يحدّ من صلاحيات مدير الصندوق التقديرية من حيث الإدارة. وفي بلدان أخرى (كالنرويج مثلاً)، فإنّ البرلمان هو من لديه اليد العليا على عمليات الإيداع والسحب بسبب عدم وجود تشريع في هذا المضمار، غير أنّ مدير الصندوق يتمتع في معظم الحالات بقدر كبير من السلطة التقديرية.

يستفيد مدير الصندوق السيادي في العديد من البلدان من هيئات استشارية رسمية تعاونه في إتمام مهماته وهي ذات تأثير فعال، ومن الأمثلة على قدرتها في التأثير، تقييد عملية صنع القرار الحكومي (الكلية التشادية للرقابة والإشراف على الموارد البترولية).

في بعض الحالات تقدم هذه الهيئات الاستشارية بحوثاً أو توصيات غير ملزمة، أو استشارات معمقة للجنة التنفيذية للصندوق (الفريق الاستشاري للإستثمار في ألاسكا، اللجنة الاستشارية للإستثمار في غانا)، ولدى التشيلي أكثر مجموعات الهيئات الاستشارية تطوراً، بعضها ذات سلطات رسمية ملزمة وبعضها الآخر دون ذلك.

خامساً: المدير التنفيذي

إن المدير الرسمي للصندوق عادة هو السلطة التنفيذية التي غالباً ما تفوض مسؤوليّة التداول اليومي في الأسواق المالية، واختيار مديري الحفائب الخارجيين والإشراف عليهم، ومهامّ تقديم التقارير إلى المدير التنفيذي. ويمكن اختيار المدير التشغيلي من بين موظفي وزارة المالية أو البنك المركزي أو كيان مستقل.

سادسا: دور السلطة التشريعية في الإشراف على الصندوق

غالبا ما يكون للمشرعين السلطة المطلقة في تحديد ما يمكن وما لا يمكن لصندوق الموارد الطبيعيّة القيام به.

في معظم الأحيان، فإن إنشاء صناديق الموارد الطبيعيّة يتم من خلال إقرار مرسوم أو قانون يحدد معظم الجوانب الأساسية للصندوق، مثل الغرض منه، وقواعد الإيداع والسحب، والأهداف الاستثمارية وغيرها. فالمشرعون البرلمانيون هم الذين يحددون الأهداف الرئيسية، حتى في الحالات التي يتم فيها تفويض مسؤولية تحقيق الأهداف إلى سلطات أخرى.

ويؤدّي المشرّعون أيضا دورا هاما سنويًا في إدارة وتشغيل أيّ صندوق من صناديق الموارد الطبيعيّة، وفي ضمان مستويات مناسبة من الرقابة والشفافية والمساءلة.

يجب على المشرعين طرح أسئلة صعبة (ولكن مستنيرة) حول تدفقات الصندوق الداخليّة والخارجية، وأداء الاستثمار، وإدارة المخاطر، وعملية اتخاذ القرار.

من ناحية أخرى، ينبغي على مدراء الصندوق إعلام الهيئة التشريعية في حال وجود ضرورة في تغيير الإطار القانوني وأحكام الصندوق من أجل اتخاذ قرارات استثمارية حكيمة (على سبيل المثال، إذا كان الصندوق يحتاج أو يسمح له بالاستثمار في فئات أصول جديدة أو تنفيذ استراتيجيات).

ففي النرويج، على سبيل المثال، يوافق المجلس التشريعي على الميزانية السنوية العالمية لصندوق الرواتب التقاعدية الحكومي، ويعيّن أعضاء مجلس الإشراف على الصندوق ويستعرض تقارير المجلس.

كثيرا ما تنشأ لجان تشريعية لعقد جلسات استماع وتقديم تقرير عن الامتثال القانوني، فضلا عن تحديد حالات سوء الإدارة الحكومية.

في مقاطعة ألبرتا الكندية، تكّف لجنة دائمة بالموافقة على خطة أعمال الصندوق سنويا، ومراجعة التقارير الفصلية عن عمليات الصندوق، والموافقة على التقرير السنوي للصندوق، ورفع تقرير إلى الهيئة التشريعية عمّا إذا كان الصندوق بصدد تحقيق أهدافه، وتعدّد اجتماعات علنية مع سكان ألبرتا لمناقشة أنشطة الصندوق.

سابعا: توصيات

بعد دراسة استقصائية قام بها معهد حوكمة الموارد الطبيعية ومركز كولومبيا للاستثمار المستدام في العام ٢٠١٤ والتي شملت ٢٢ صندوقا للموارد الطبيعية في العالم، خلّصت هذه الدراسة الى ست خطوات تساهم في عدم إخفاق الصناديق السيادية في تحقيق غاياتها وهي التالية:

- تحديد أهداف واضحة للصندوق (الادخار للأجيال المستقبلية، تثبيت استقرار الميزانية، تخصيص إيرادات الموارد الطبيعية لأولويات التنمية).
 - وضع قواعد مالية للإيداع والسحب تتلاءم مع الأهداف المنوي تحقيقها.
 - وضع قواعد للاستثمار تتناسب مع الأهداف.
 - توضيح تقسيم المسؤوليات بين السلطة العليا المسؤولة عن الصندوق والهيكلية الادارية التي تديره.
 - اشتراط الإفصاح الدوري والموسع عن المعلومات الأساسية (قائمة بالاستثمارات المحددة، أسماء مدراء الصندوق، عمليات التدقيق).
 - إنشاء هيئات رقابة مستقلة فاعلة لرصد السلوك وإنفاذ القواعد.
- ويضيف أحد الخبراء أن الرقابة في إطار الصندوق السيادي من أجل حوكمة سليمة يجب أن تكون داخلية وخارجية، داخليا عبر إنشاء قسم مستقل للتدقيق الداخلي، وخارجيا بواسطة مؤسسة تدقيق معروفة عالميا، أقله مرة واحدة في العام.

اعداد: خالد فرج

مصادر:

- ١- أندرو باور ومالان ريتفيلد، "الهيكل المؤسسي لصناديق الموارد الطبيعية" (وثيقة توجيهية موجزة)، معهد مراقبة الايرادات، نيسان ٢٠١٤.
- ٢- "حوكمة صناديق الموارد الطبيعية: الأساسيات"، معهد حوكمة الموارد الطبيعية، مركز كولومبيا للإستثمار المستدام، آب ٢٠١٤.
- ٣- إريك لو بورنيو وإبراهيم الجمالي، "صندوق سيادي للبنان: توصيات أولية"، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، العدد ٥، تشرين الأول ٢٠١٤.
- ٤- فيدار أوفيسن، "ملاحظات حول اقتراح القانون المتعلق بإنشاء الصندوق السيادي اللبناني"، مشروع ممول من مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية، ٢٠١٧/٠٣/١٢.