JOURNAL OF FINANCE & CORPORATE GOVERNANCE
ISSN 2602-5655
Vol. 3, No. 2 (Dec 2019)

OEB Univ. Publish. Co.

تقييم جودة حوكمة قطاع النفط في الجزائر على ضوء تحليل نتائج مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية (RGI)

زينة قمري [a]، سناء جقطة [b]★

a. gomrizina@yahoo.fr ، أستاذة محاضرة أ، جامعة فرحات عباس– سطيف 1، متخصصة في النقد والتمويل، الاهتمامات البحثية: الاقتصاد الجزائري، التمويل، المالية الدولية.

b. sana.djegta@univ-setif.dz ، طالبة دكتوراه، جامعة فرحات عباس– سطيف 1، متخصصة في الحوكمة ومالية المؤسسة.

Received date: 07/ 12/2019, Accepted date: 09/ 01/2020, online publication date: 30/ 01/2020

الملخص

إن أهمية النفط والغاز لإحداث التنمية، عبر كونها مدخلات في صناعة معظم المنتجات، وإشباع نهم الانسان للطاقة، تجعل من حوكمة قطاع الموارد الطبيعية مهمة للغاية حيث تتطلب تحديد كل ما هو إيجابي وما هو سلبي بدقة، مع ضرورة تطوير مؤشر يقيس جودة ممارساتها في القطاع.

تهدف هذه الدّراسة إلى محاولة تقييم جودة ممارسات الحوكمة بقطاع النفط في الجزائر، من خلال تطرقنا بالدّراسة إلى تقييم ثلاث مبادئ لحوكمة الموارد الطبيعية الواردة في مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية المعتمد من قبل المعهد الدولي لحوكمة الموارد الطبيعية وهي: تحقيق القيمة، إدارة الايرادات، البيئة التمكينية.

اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي لعرض وتحليل نتائج التقرير الصادر عن معهد حوكمة الموارد الطبيعية وتوصلت إلى النتائج التالية: سوء جودة تحقيق القيمة من خلال ضعف إطار الممارسات والاجراءات؛ رداءة جودة مكون إدارة الدخل نتيجة غياب إطار الحوكمة الذي يحرص على استفادة المواطنين من ثروات الموارد الاستخراجية؛ سوء جودة البيئة التمكينية في الجزائر لقطاع النفط نتيجة تدني مستويات المساءلة والشفافية. وعلى ضوء النتائج المتوصل إليها أوصت دراستنا بـــ: ضرورة إتاحة المعلومات المتعلقة بالأنشطة الاستخراجية مع التركيز على تنفيذ الأطر القانونية القائمة للقطاع؛ ضرورة انضمام الجزائر إلى مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية.

الكلمات الدالة: حوكمة النفط، تحقيق القيمة، إدارة الدخل، البيئة التمكينية، الجزائر.

تصنيفات (JEL): *

★ **المؤلف المرسل:** جقطة سنـــــــاء. sana.djegta@univ-setif.dz

1. المقدمة

تلعب الصناعات الاستخراجية وبالأخص النفطية دورا مهما في قيادة عجلة التنمية الشاملة والمستدامة للبلدان، إلاّ أنّها وإن كانت تسهم في إشباع نهم الانسان للطّاقة والمواد الخام من جهة، فإنها من جهة أخرى تشكّل التّحدي الرئيسي له عبر تغيّر المناخ، كما أنها تحقق عوائد بتريليونات الدولارات من جهة، إلاّ أنها تسهم في تدمير سبل العيش وإبقاء العديد من البلدان تحت وطأة الفقر. إضافة إلى أنّ عمليات وأنظمة إنتاج وتوزيع هذا المورد يعتريها التعقيد وصعوبة التنبؤ بأي مستقبل لها بالنظر إلى تعدد متغيرات البيئة التي تنشط ضمنها، وبالأخص تحديّات الحوكمة، وخطوط المساءلة الفاشلة.

من هذا المنطلق أصبحت كيفية إدارة هذا المورد بمسؤولية وعلى نحو يفيد جميع الأطراف أصحاب المصلحة أحد أكثر التحديات للقطاع، وكان لزاما على كل اللاعبين في قطاع النفط إنشاء وتنفيذ إطار إداري قانوني يحدد كيفية اتخاذ الموظفين التنفيذيين في شركات النفط والمسؤولين الحكوميين لقراراتهم، وإشراك ذوي المصالح فيها، وتحسين أدائها وزيادة تنافسيتها، دون التغاضي عن حماية البيئة وتطبيق أخلاقيات الأعمال، وذلك في ظل ضابط الاستدامة. فكانت الحوكمة الإطار الكفيل بذلك.

بالحديث عن الحوكمة فإن الحاجة لها برزت في الاقتصاديات المتقدمة والنامية خلال العقود القليلة الماضية وعلى إثر الأزمات المالية وفضائح كبريات الشركات نهاية القرن العشرين والتي أظهرت نقائص وعيوب ومشاكل عميقة في ممارسات الحوكمة لهذه الشركات، وعلى رأسها شركة إنرون للطاقة سنة 2001، وهنا تنامى الاهتمام بهذا المصطلح وانتشرت وتعددت المعايير والممارسات المثلى له من قبل الهيئات والمنظمات الدولية، والخبراء والأكاديميين، ما أوحى بأنّ الحوكمة هي الآلية الأنسب لتقليل السلوكيات الانتهازية للإدارات وكذا تعزيز جودة التقارير المالية، وفتح مجال المساءلة والإفصاح لأصحاب المصالح ما يجعل قرارات المستثمرين أكثر استنارة.

ناشطو قطاع النفط وعلى مستوى عالمي سعوا إلى ترسيخ مبادئ الحوكمة في الشركات والمؤسسات وعلى مستوى الحكومات، ومن بين المنظمات التي كان لها الأثر البيّن في زرع ثقافة الحوكمة في هذا القطاع والتركيز على تطويره، المعهد الدولي لحوكمة الموارد الطبيعية NRGI، والذي يرعى تعزيز حوكمة البلدان على النفط والغاز والمعادن، قصد تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، ومن أبرز الأدوات التي اعتمدها لخطته الاستراتيجية (2015–2019) مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية والذي يسعى لقياس جودة سياسات وممارسات الحوكمة في القطاع.

1.1. إشكالية الدراسة

انطلاقا من الضرورة الملحة للحوكمة في شركات النفط عموما، وبالنظر لمساعي الجزائر إلى تطبيقها في القطاع وتحسين ممارساتها وإصلاح سياساتها بغية تحسين مردودية القطاع والرفع من تنافسيته في ظل ما يواجهها من تحديات وتقلبات في أسواق النفط العالمية، تأتي دراستنا في محاولة لتقييم هذه الممارسات في قطاع النفط في الجزائر، استنادا إلى تحليل نتائج تقرير مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية، وعليه تكون إشكالية دراستنا التالية:

ما مدى جودة ممارسات الحوكمة في قطاع النفط بالجزائر على ضوء نتائج مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية؟.

المجلد. 3، العدد. 2 (ديسمبر 2019)؛ ISSN: 2602-5655

وللإلمام أكثر بحيثيات الاشكالية الرئيسية نبحث الأسئلة الفرعية التالية:

- ما مستوى جودة تحقيق القيمة في قطاع النفط بالجزائر؟
- ما مستوى جودة إدارة الإيرادات في قطاع النفط بالجزائر؟
- ما مستوى جودة البيئة التمكينة لقطاع النفط بالجزائر؟

2.1. فرضيات الدراسة

- جودة ضعيفة لمحور تحقيق القيمة في قطاع النفط بالجزائر.
- جودة ضعيفة لمحور إدارة الدخل في قطاع النفط بالجزائر.
- جودة سيئة لمحور البيئة التمكينية في قطاع النفط بالجزائر.

3.1. أهمية الدراسة

تتبع أهمية دراسة موضوع حوكمة الشركات النفطية من أهمية قطاع الصناعة النفطية لدى معظم الاقتصاديات العالمية عموما والعربية والجزائرية خصوصا، لما يلعبه من دور في الخطط التنموية لهذه الاقتصاديات، وبالتزامن مع ما يواجهه القطاع من تحديات وتقلبات في الأسواق النفطية العالمية، عدا عن تحديات البيئة الداخلية وخصوصيات تسيير وإدارة شركاته، ما يحتم ضرورة تبني آليات الحوكمة، وإصلاح ممارساتها في هذه الشركات.

4.1. أهداف الدراسة

تسعى الدراسة لتحقيق الأهداف التالية:

- عرض ماهية الحوكمة في الشركات النفطية؛
- التعريف بمؤشر حوكمة الموارد الطبيعية كأداة تسهم في تقييم سياسات وممارسات السلطات لحوكمة صناعة الموارد الطبيعية؛
- تقييم واقع حوكمة الشركات النفطية في الجزائر بناء على نتائج مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية.

5.1. منهج وأدوات الدراسة

بعد عرض الإطار النظري للموضوع بالاعتماد على ما توفر من مراجع، اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي من خلال عرض وتحليل أهم النتائج المتوصل إليها من طرف فريق المعهد الدولي لحوكمة الموارد الطبيعية بالنسبة لقطاع النفط في الجزائر.

6.1. حدود الدراسة

شملت الدراسة تقييم جودة حوكمة قطاع النفط في الجزائر على ضوء تحليل نتائج مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية لسنة 2017.

7.1. مراجعة الأدبيات

د. صابر عدلى شاكر، (2017)، "أثر الحوكمة على عوائد الموارد الطبيعية دراسة تطبيقية مع الإشارة للدول العربية"، المؤتمر العلمي الدولي المشترك: الحوكمة والتنمية الإدارية والإقتصادية في المؤسسات: الواقع والطموح، الجامعة الأردنية، جامعة القدس المفتوحة، 21-2017/03/22.

هدفت الدراسة إلى تحديد أثر حوكمة الموارد الطبيعية على عوائد تلك الموارد، ومدى وجود نقطة تحول من عدمها. اعتمدت الدراسة مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية إضافة إلى بيانات الناتج المحلي الإجمالي ونضوب الموارد بالتطبيق على 56 دولة بين عربية وأجنبية. وتوصلت الدراسة إلى أنّ كل من الحوكمة والناتج المحلي ونضوب الموارد لهم تأثير طردي معنوي على عوائد الموارد الطبيعية؛ كما توصلت الدراسة إلى أنّ التشدد في تطبيق الحوكمة قد يؤدي إلى مكافحة الفساد بما يؤدي إلى طرد الاستثمارات غير المتوافقة مع البيئة الجديدة، وبالتالي الأثر السلبي على عوائد قطاع الموارد الطبيعية. كما قد تتحول الحوكمة المتشددة إلى شكل من أشكال البيروقراطية. وأوصت الدراسة بـــ توفير بيئة تشريعية تضمن النفاذ إلى بيانات قطاع الموارد الطبيعية، مع ضرورة الإفصاح عن العقود بين الحكومات والشركات الناشطة في القطاع؛ إضافة لنشر البيانات المالية عن صناديق إدارة الموارد الطبيعية وتطبيق معايير المساءلة.

تتفق دراستنا مع الدراسة السابقة في اعتماد نتائج مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية، إلاّ أنها تختلف في الهدف حيث تسعى الدراسة السابقة إلى إبراز أثر الحوكمة على عوائد الموارد وبالاسقاط على مجموعة دول في حين أنّ دراستنا تهدف لتقييم جودة ممارسات حوكمة الشركات النفطية بالجزائر فقط.

د. أمل خيري أمين محمد، 2019، "حوكمة قطاع النفط في إفريقيا وأهداف التنمية المستدامة، ساحل العاج نموذجًا"، مجلة قراءات إفريقية.

هدفت الدراسة إلى التعرف على واقع حوكمة النفط في ساحل العاج، وعلاقتها بأهداف التنمية المستدامة، اعتمدت الدراسة مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية من بين مبادرات أخرى لعرض أداء حوكمة النفط في ساح العاج، وتوصلت إلى أنّ مؤشرات الشفافية والحوكمة في قطاع النفط بساحل العاج منخفضة جدا، أداء متوسط في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وأوصت على ضوء ذلك بـــ: ضرورة إتاحة المعلومات المتعلقة بقطاع النفط، التنسيق بين الجهات الحكومية فيما يتعلق بنظم معلومات حقوق الترخيص وزيادة الجودة التنظيمية والشفافية، السعي الحثيث للتحول نحو الحوكمة والمؤسسات الفعالة.

وتتفق دراستنا والدراسة السابقة في الرجوع إلى قاعدة بيانات مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية، إلاّ أنّها تختلف وإياها بدمجها لمتغير التنمية المستدامة، وكذلك نطاق الدراسة.

2. الإطار النظري للبحث

1.2. ماهية حوكمة الشركات النفطية

1.1.2. مفهوم الحوكمة بالإسقاط على شركات النفط

رغم انتشار استخدام مصطلح الحوكمة في السنوات الأخيرة في عدة مجالات كالاقتصاد، السياسة، البيئة والاتفاق على المبادئ المكونة له؛ إلّا أنّه لم يتبلور تعريف محدد له. ونحاول في هذا السياق عرض أهم التعاريف التي قدمت مفهوما حوله.

تعتبر الحَوْكَمَة لفظا حديثا في اللغة العربية، أقره مجمع اللغة العربية في القاهرة عام 2002 ترجمةً للكلمة الإنكليزية GOVERNANCE والتي من معانيها حَكَمَ. **(Abul-Ata, 2003)** أما الترجمة العلمية التي تم الاتفاق عليها لهذا المصطلح فهي "أسلوب ممارسة السلطات للإدارة الرشيدة".

المجلد. 3، العدد. 2 (ديسمبر 2019)؛ ISSN: 2602-5655

ويشار للحوكمة على أنها: نموذج مقاربات مدمجة، تساهمية، تسمح بتسيير مسائل معقدة بفعالية اقتصادية، من خلال مجموعة مؤسسات وطرائق تسمح لمختلف الفاعلين بالتفاوض لتحقيق المصالح المشتركة بالإضافة إلى تكوين شراكات بين القطاع العام، المجتمع المدني، والقطاع الخاص. **(Douglas, 2005)**

ويأتي البنك الدولي لتعريف الحوكمة بأنها: "الأسلوب الذي يتمّ من خلاله إدارة الموارد الاقتصادية للمجتمع بكفاءة عالية بهدف التنمية" **(World Bank, 1992)**، ويشير بها إلى إرساء قواعد العدالة والشفافية، ومحاسبة المسؤولية.

أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فعرفتها عام 1998 بأنها: "ذلك النظام الذي يتم من خلاله توجيه وإدارة الشركات، ويحدد هيكل الحوكمة الحقوق والمسؤوليات بين مختلف الأطراف ذات الصلة بنشاط الشركة، مثل مجلس الإدارة، المساهمين، أصحاب المصالح، كما يحدد قواعد وإجراءات اتخاذ القرارات المتعلقة بشؤونها، كذلك يحدد الهيكل الذي يتّم من خلاله وضع الأهداف ووسائل تحقيقها ووسائل الرقابة عليها. **(World Bank, 1992)** وما يلاحظ على هذا التعريف أنه يشمل استخدام كافة الآليات التي من شأنها الوصول إلى الاستخدام الأمثل لكافة الموارد المتاحة للمؤسسة وإدارتها ضمن نظام رقابة فعال، فكان التعريف الأكثر شمولية.

وفي الإطار الأوسع يمكن اعتبار الحوكمة بأنها: مفهوم احتوائي يتضمن عمليات متعددة الأوجه حيث يتم السعي إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية عن طريق التفاعل بين جميع الأطراف المعنية في حقل معين من التنمية، وتتطلب هذه العملية تشجيع الحوار الهادف إلى اتخاذ القرار والمشاركة الفعلية لأصحاب المصلحة كما تأخذ بعين الاعتبار الطرائق التي تتفاعل من خلالها الحكومات والمنظمات، وكيف تدار المساءلة. **(Abdel Dayem & Odeh, 2012)**

وهناك ما يعرف بالحوكمة الاقتصادية، والتي يقصد بها تلك العمليات الداعمة للنشاط الاقتصادي والمعاملات الاقتصادية، وذلك من خلال حماية حقوق الملكية وضمان تنفيذ العقود، وكذلك اتخاذ الإجراءات العامة التي من شأنها توفير البنية المادية والتنظيمية المناسبة، على أن تتم كافة تلك العمليات داخل المؤسسات الرسمية وغير الرسم. **(Dixit, 2008)**

وتعرف الحوكمة حسب "ميثاق الحكم الراشد للمؤسسات" المنعقد في الجزائر في 11 مارس 2007 أنها: "فلسفة تسييرية ومجموعة من التدابير العملية الكفيلة في آن واحد، لضمان استدامة وتنافسية الشركة بواسطة تعريف حقوق وواجبات الأطراف الفاعلة فيها وتقاسم الصلاحيات والمسؤوليات المترتبة على ذلك". **(Goureen, 2010)**

ويشار إلى حوكمة قطاع النفط بأنها نظام اتخاذ القرارات المتعلقة باستغلال موارد النفط والغاز في الدولة وتنفيذها. وتشمل التنظيم الهيكلي والتسلسل الهرمي للقطاع، وعمليات صنع القرار والاتصال، والسياسات والأهداف التي تحكم أنشطته وتنظيم تلك الأنشطة). **(Glada & Valérie, 2009)**

2.1.2. دواعي حوكمة الشركات النفطية

يمكن تلخيص أهم دواعي حوكمة الشركات النفطية في النقاط التالية:

عديد البلدان النامية ومع احتياطاتها الهائلة من النفط والغاز والمعادن لا تزال الأفقر في العالم، في خضم تحديات الإدارة وخطوط المساءلة الفاشلة أو المنعدمة. كما أنّها تملك معدلات تجربة منخفضة من ناحية الاستثمار في المجالات الحيوية للتنمية المستدامة. عدا عن أنّ إيرادات الموارد الطبيعية لها تقزم المساعدات الدولية. هذا الخلل الذي يجعل الحوكمة الفعالة للقطاع في هذه البلدان حرجة، فانعدام المساءلة والفساد مع ضعف الصفقات المنظمة في القطاع ما يمنع استفادة المواطنين منها ورغم التوقعات الكبيرة للمشاريع التي يتم تمويلها بإيرادات الموارد الطبيعية يليها الفشل في تحسين نوعية الحياة، إضافة إلى توليد الصراعات، والحرمان الاقتصادي والاجتماعي، كما يمكن ذكر الدواعي الأتية:

- تقلبات أسعار النفط ما يطرح ضرورة التدقيق في كيفية إدارة إيراداته واستخدامها؛
- تنامي طلب المجتمعات المدنية وأصحاب المصلحة على المساءلة في أعقاب فضائح الفساد الكبرى.
- إساءة إدارة الموارد تعزّز الفقر.
- الحوكمة الجيّدة تساعد على تجنّب الأضرار البيئية.

2.2. قياس الحوكمة في قطاع النفط:

تتعدد مؤشرات قياس وتقييم الحوكمة عموما إلاّ أنّ حوكمة الموارد الطبيعية كالنفط والغاز يتم قياسها باستخدام مؤشر وحيد وهو "مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية Naturrel Ressource Governance Index " NRGI" الصادر عن معهد حوكمة الموارد الطبيعية.

1.2.2. معهد حوكمة الموارد الطبيعية: (https://resourcegovernanceindex.org, s.d.)

هو منظمة مستقلة غير هادفة للربح، مكرسة لتحسين حوكمة البلدان لمواردها الطبيعية بما فيها النفط قصد تعزيز التنمية الشاملة والمستدامة، يقع مقره في نيويورك بالولايات الأمريكية المتّحدة، ونشأ من خلال دمج معهد مراقبة الإيرادات وميثاق الموارد الطبيعية في عام 2013.

وتماشيا مع مهامه، يدعم NRGI منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص ووسائل الإعلام من خلال المشورة البحث التطبيقي وتحليل السياسات، وتنمية القدرات فيما يتعلق بإدارة وحوكمة الموارد الطبيعية. ومن بين الأدوات الرئيسية التي تمّ تطويرها في هذا السياق مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية.

2.2.2. مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية: (https://resourcegovernanceindex.org, s.d.)

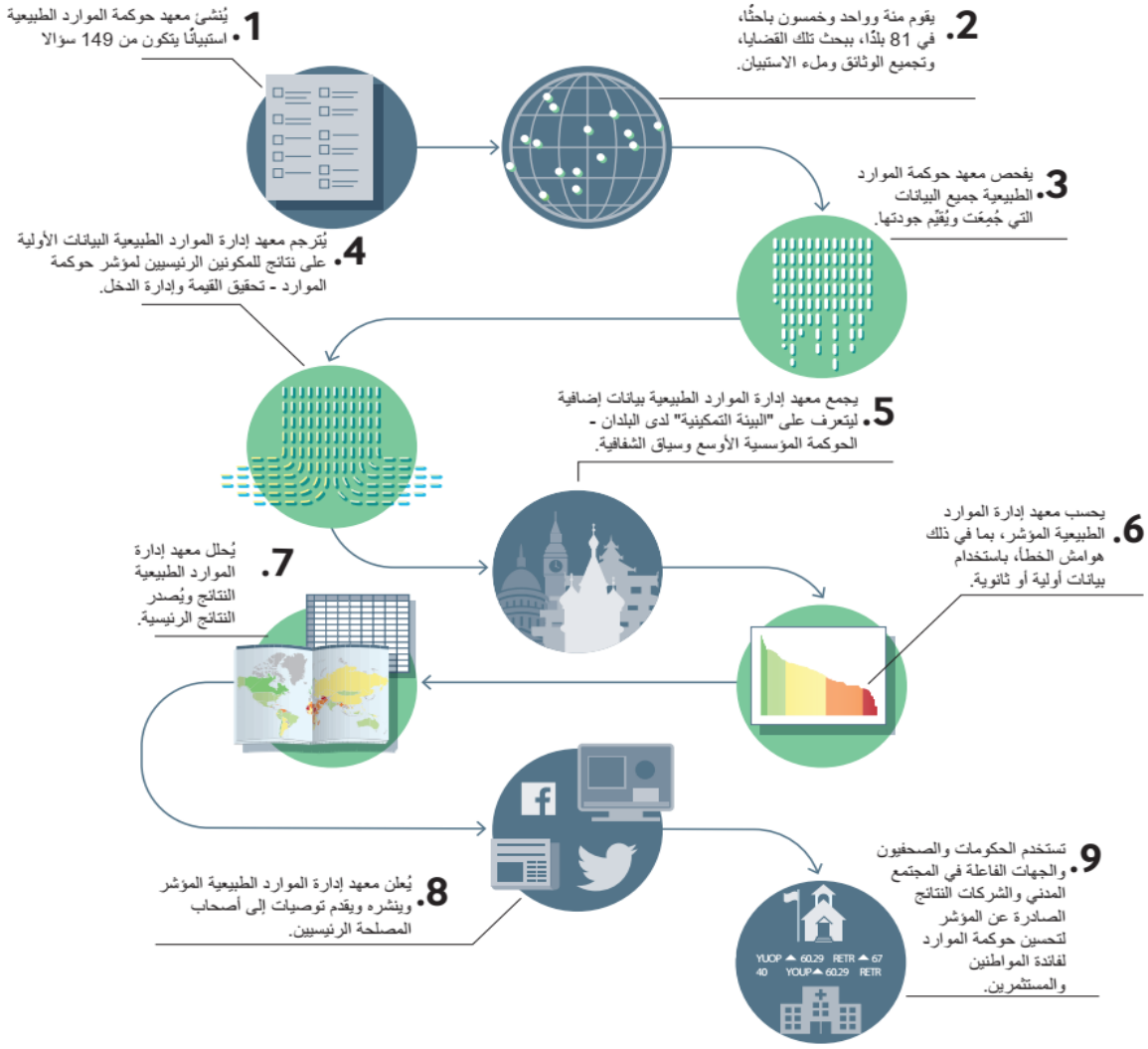
هو المؤشر الدولي الوحيد المخصص لحوكمة الموارد الطبيعية، وغايته تقييم جودة السياسات والممارسات التي تستخدمها السلطات لحوكمة صناعات النفط والغاز والتعدين في بلادها. ويرتكز المؤشر على أساس فكري يتمثل في ميثاق الموارد الطبيعية، وكلاهما نتاج لخبرة موظفي معهد حوكمة الموارد الطبيعية وشبكة من العلماء والممارسين الخارجيين. يتألف المؤشر من مجموع تقييمات 89 بلدا، في صيغة تستخدم إطارا من 149 سؤالا، مكرسًا لقياس وجود القواعد وجودتها في أي بلد، وتشير "القواعد" هنا للقوانين أو اللوائح أو مستندات السياسة الحكومية المتعلقة بقطاع الاستخراج. يجيبها مجموعة باحثين، كما تستند إجاباتهم إلى مجموعة من الوثائق والمستندات. ويتم الدمج ما بين التقييمات الدقيقة التي أجراها الباحثون لعوامل قطاع

المجلد. 3، العدد. 2 (ديسمبر 2019)؛ ISSN: 2602-5655

الصناعات الاستخراجية مع البيانات الموجودة من قبل المستمدة من مصادر أخرى، خاصة فيما يخص البيئة التمكينية للبلد.

أ.منهجية إعداد مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية

شكل رقم01 : مخطط إنشاء مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية



Source: (Natural Resource Governance Institute, 2017)

مكونات مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية

يتكون المؤشر من ثلاث مكونات رئيسية:

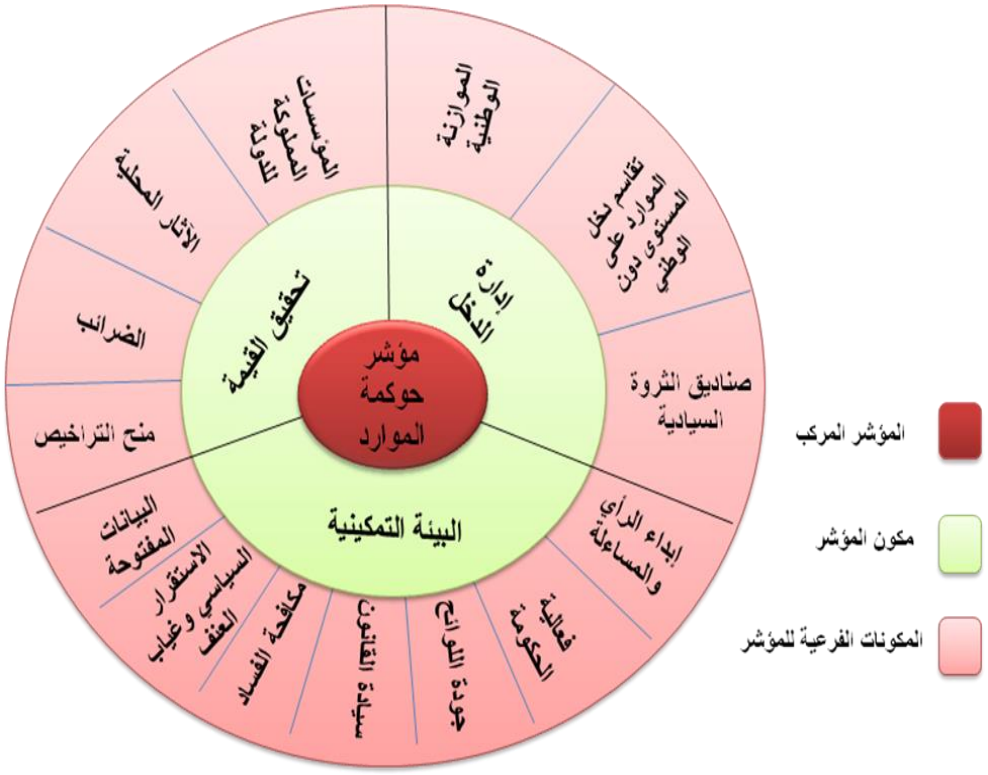
تحقيق القيمة: ويغطي حوكمة منح أو اسناد حقوق الاستخراج، والتنقيب والانتاج والحماية البيئة وتحصيل الدخل والمؤسسات المملوكة للدولة.

إدارة الدخل: يلّم بكيفية وضع الموازنات الوطنية وتقاسم دخل الموارد على المستوى دون الوطني وصناديق الثروة السيادية.

البيئة التمكينية للبلاد: ويهتم بقياس السياق الأوسع للحوكمة، بما في ذلك إشراك أصحاب المصلحة والاستماع لآرائهم وخطوط المساءلة (مدى قدرة مواطني البلد على المشاركة في اختيار حكومتهم، حرية التعبير، الاجتماع، والإعلام)، سيادة القانون، مكافحة الفساد والبيانات المتاحة، استقلالية القضاء.

ويركز كل مكون فرعي داخل تحقيق القيمة وإدارة الدخل على مجالات منفصلة ويرتبط بمبدأ من مبادئ ميثاق الموارد الطبيعية الصادر عن معهد حوكمة الموارد الطبيعية والإطار المرجعي الخاص به، وهو عبارة عن أدوات تحليلية تشخيصية تمثل سلسلة القرارات التي يجب على الحكومات والمجتمعات اتخاذها للاستفادة من مواردها. كما توفر البيانات التي يتضمنها المؤشر المعلومات التي يستند إليها حساب نتائج البلدان للإطار القانوني والتنفيذ. تتضمن نتيجة الإطار القانوني جميع المؤشرات التي تتعلق بتغطية القوانين واللوائح التي تشكل حوكمة الموارد وجودتها (مثل إذا ماكان البلد لديه قاعدة تشترط الإفصاح عن العقود). وتغطي نتيجة التنفيذ أو الممارسة المؤشرات المتعلقة بالإجراءات المتخذة من قبل الحكومة (مثلا، ما إذا كان المسؤولون قد أفصحوا بالفعل عن العقود) ومدى جودة تنفيذ الحكومة للسياسات والقوانين التي سنّتها.

شكل رقم02: تركيب مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية.



Source: (Natural Resource Governance Institute, 2017)

تعطى نتائج المؤشر على مقياس من الصفر إلى مئة لكل مستوى من المؤشر، مما يتيح للمستخدمين مقارنة جودة حوكمة الموارد عبر المؤشر المركب والمكونات الفرعية سواء داخل البلد أو فيما بين البلدان. وتجمع النتائج طبقا لنطاقات الأداء: جيّد، مقبول، ضعيف، سيئ وفاشل. والشكل التالي يبين ذلك:

المجلد. 3، العدد. 2 (ديسمبر 2019)؛ ISSN: 2602-5655

شكل رقم 03: نتائج مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية.

جيد	≥ 75	سنّت البلاد قوانين وممارسات يحتمل أن تؤدي إلى استفادة المواطنين من ثروات الموارد الاستخراجية، إلا أنه قد يكون هناك بعض التكاليف التي يتحملها المجتمع.
مقبول	60-74	لدى البلاد بعض سياسات وممارسات الحوكمة القوية، ولكن بعض المجالات تحتاج إلى تحسين. من المحتمل أن يؤدي ذلك إلى استفادة المواطنين من ثروات الموارد الاستخراجية، إلا أنه قد يكون هناك بعض التكاليف التي يتحملها المجتمع.
ضعيف	45-59	تمتلك البلاد خليطًا من مجالات الحوكمة القوية و اخرى تعاني من مشكلات. تشير النتائج إلى أنه بالرغم من أن استخراج الموارد قد يؤدي في نهاية المطاف إلى استفادة المواطنين من ثروات الموارد الاستخراجية، إلا أنه من المحتمل أن تكون مثل هذه الفوائد ضعيفة في الوقت الحالي.
سيئ	30-44	أنشأت البلاد بعض الإجراءات والممارسات الانتقائية والتي تمثل الحد الأدنى لحوكمة الموارد، ولكن معظم العناصر اللازمة لكي تؤدي إلى استفادة المواطنين من ثروات الموارد الاستخراجية مفقودة.
فاشل	< 30	لا يوجد في البلاد تقريبًا إطار حوكمة يمكن أن يؤدي إلى استفادة المواطنين من ثروات الموارد الاستخراجية. من المحتمل للغاية أن تتدفق أية فوائد في الغالب إلى بعض الشركات والنخبة.

Source: (Natural Resource Governance Institute, 2017)

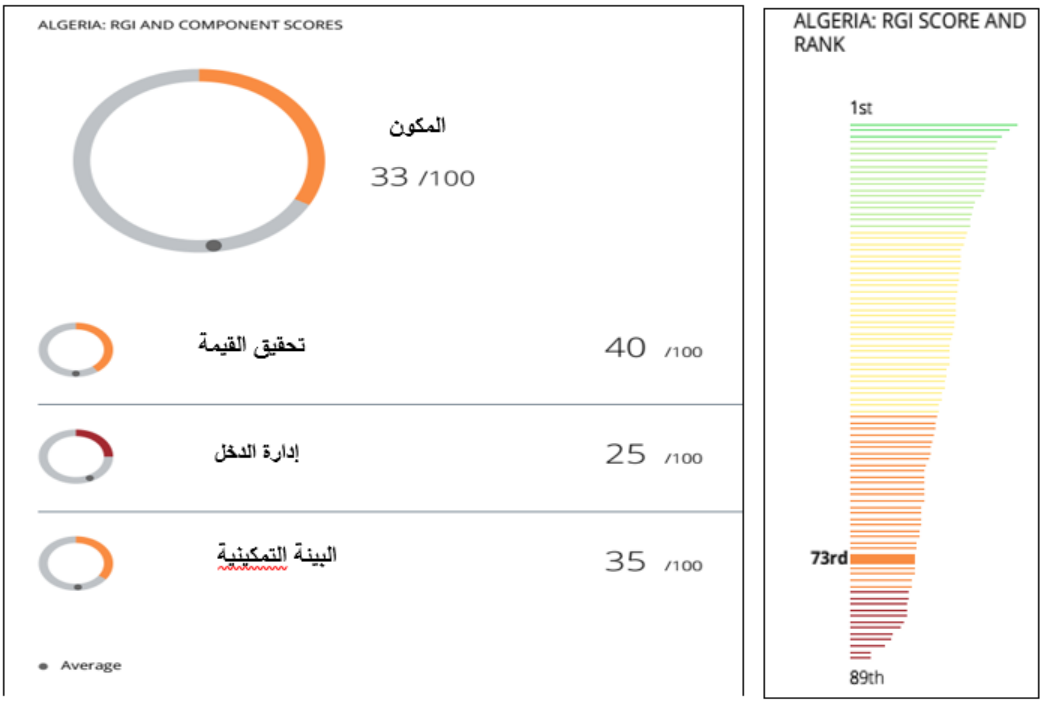
3. تحليل نتائج مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية في الجزائر:

نعتمد في تحليل نتائج قياس أبعاد الحوكمة في قطاع النفط بالجزائر على نتائج تقرير المعهد الدولي لحوكمة الموارد الطبيعية، حيث نأتي إلى تحليل النتائج المتعلقة بالمبادئ الثلاث إجمالا، ثم تحليل نتائج كل بعد على حدا، لنصل أخيرا إلى استخلاص أهم النتائج المتوصل إليها.

1.3. التحليل الإجمالي لنتائج المؤشر:

سجل قطاع النفط والغاز الجزائري عموما 33 نقطة من 100 نقطة، ويحتل المرتبة 73 من بين 89 تقييما في مؤشر حوكمة الموارد **RGI**، يعتبر هذا الأداء ضعيفا ويعزى إلى الانخفاض الكبير في محور إدارة الدخل حيث قيّم المحور بـــ25 نقطة فقط. أما محور البيئة التمكينية فقد حقق 35 نقطة من 100 في حين بلغ تقييم محور تحقيق القيمة 40 نقطة من 100 وكان الأحسن من بين المحاور الثلاث. وسجل فشل الجزائر في الحفاظ على نسبة احتياطي كافية من خلال عجزها عن تطوير حقول جديدة للنفط أو الغاز، إضافة إلى عجز القطاع في استقطاب استثمارات جديدة من كبريات شركات الطاقة، وكذا فإنّ الجزائر تعتبر من البلدان الأفقر في العالم ضمن مؤشر الفقر متعدد الأبعاد. ويبين الشكل رقم:04 ترتيب الجزائر من بين 88 دولة، كما يبين الشكل رقم:04 رصيد المحاور الثلاث المتضمنة في المؤشر.

شكل رقم 04: نتائج مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية للجزائر (الرتبة والرصيد)



المصدر:(https://resourcegovernanceindex.org/country-profiles/DZA/oil-gas, s.d.)

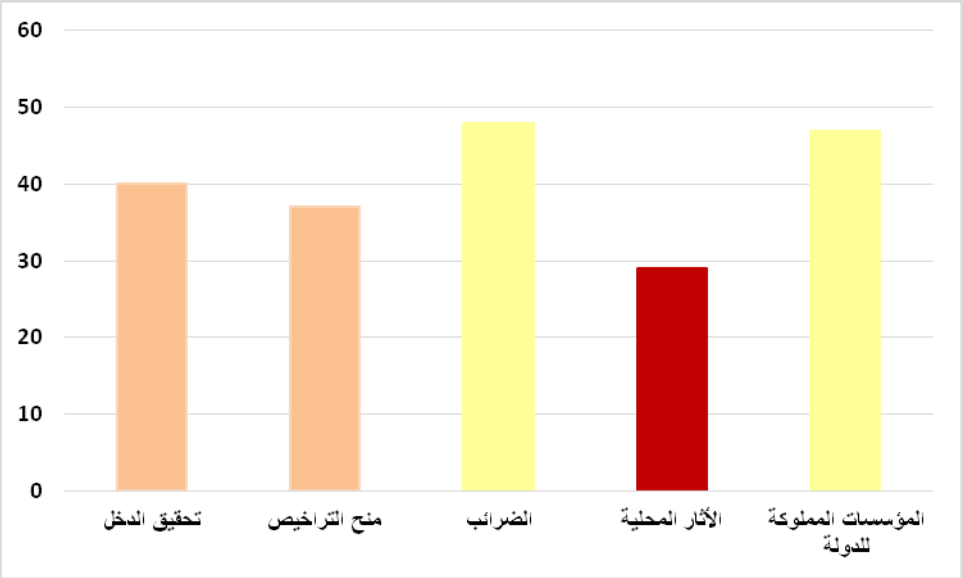
2.3. تحليل نتائج المحاور الفرعية لمؤشر حوكمة الموارد الطبيعية بالجزائر:

نستعرض فيما يلي تقييمات مكونات مؤشر حوكمة الموارد في الجزائر، نتبعها برسومات توضيحية ثم تحليل نتائج كل محور على حدا:

- **مؤشر تحقيق القيمة:** صنفت الجزائر في المرتبة 70 من أصل 89 بلدا بمجموع نقاط قدر بـــ40 نقطة من أصل 100 نقطة بالنسبة للمكون الرئيسي تحقيق القيمة، وهو المكوِّن الذي يقيس قدرة البلاد على استخلاص القيمة من ثرواتها الطبيعية. وبالتدقيق في نتائج تقييم مكونات المحور فقد تباينت نتائجها إذ تراوحت ما بين 29 نقطة كأدنى تقييم سجل على بند التأثير المحلي بدرجة فاشلة و48 نقطة كحد أقصى سجل على بند الضرائب بدرجة ضعيفة، ويعتبر قطاع الضرائب الأفضل أداءا من بين مكونات المؤشر على مستوى الجزائر، إلاّ أنه يعتبر أداءا ضعيفا إذا ما قورن بأداء دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إذ تصنّف الجزائر في المرتبة 11 من أصل 16 دولة فيما يخص أداء قطاع الضرائب، بينما سجل المؤشر الفرعي المؤسسات المملوكة للدولة رصيد 47 نقطة والمرتبة 39 بدرجة ضعيف، وكذلك مؤشر منح التراخيص الذي سجل رصيد 37 نقطة والمرتبة 43 من أصل 89 بدرجة سيئ وبهذا تكون معظم المؤشرات الفرعية درجتها سيئة إلى فاشلة وضعيفة. والشكل الموالي يوضح ذلك:

المجلد. 3، العدد. 2 (ديسمبر 2019)؛ ISSN: 2602-5655

الشكل رقم 05: تمثيل بياني لمعطيات مكون تحقيق القيمة في الجزائر



المصدر: من إعداد الباحثتين بالاعتماد على بيانات *NRGI*

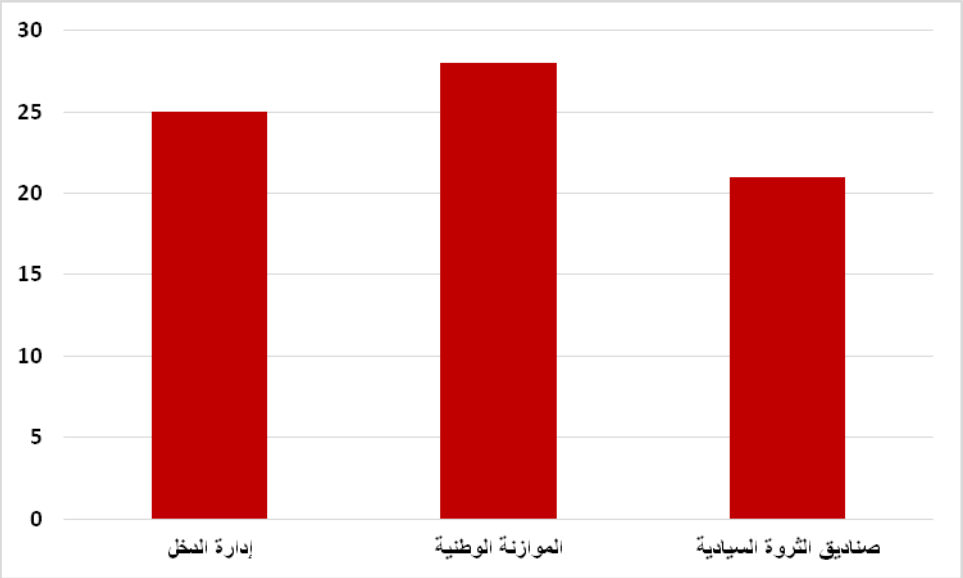
وتعزى هذا النتائج المسجلة على المحور إلى:

- محدودية الإفصاح من طرف شركات القطاع عن مختلف البيانات التي تخص القطاع الاستخراجي بالجزائر(عقود التراخيص، العوائد المالية، حجم الانتاج، حجم الاحتياطي، المدفوعات للحكومة والضرائب، حجم الصادرات، قيمة الديون) من حيث الوقت المناسب أو من حيث مقروئيتها من طرف أصحاب المصلحة.
- عدم اعتماد معايير انتقائية عند منح التراخيص ويتم التفاوض مباشرة بين الحكومة والشركات؛
- انعدام التدقيق في حسابات الشركات ومراجعة حساباتها من طرف سلطة الضرائب المستقلة.
- عدم الزام الشركات بإجراء تقييم الأثر البيئي والاجتماعي وخطط الإدارة أو الامتثال لقواعدها.
- عدم تعويض المتضررين من أصحاب الأراضي؛
- ضعف استقلالية مجلس إدارة الشركة حيث أن أغلب أعضاءه ينتمون للحكومة المركزية.
- ضعف الامتثال عموما لبعض الشروط واللوائح ونصوص القوانين من طرف شركات القطاع.

وحسب نتائج المؤشر عموما يمكن الحكم أنّ جودة تحقيق القيمة في قطاع النفط بالجزائر **سيئة** ومدلولها حسب سلم نتائج مؤشر حوكمة الموارد أنّ **الجزائر أنشأت بعض الإجراءات والممارسات الانتقائية والتي تمثل الحد الأدنى لحوكمة الموارد، ولكن معظم العناصر اللازمة لاستفادة المواطنين من عوائد وثروات الموارد الاستخراجية مفقودة.**

- **إدارة الدخل:** حققت الجزائر المرتبة 77 من بين 89 دولة برصيد نقاط 25 من أصل 100 ما يعبر عن فشل في إدارة الدخل حسب نتائج المؤشر، وقد سجل بند الصناديق السيادية أسوأ رصيد بمقدار21 نقطة محققا المرتبة 28 من بين 34 دولة، كما قيّم بند الموازنة الوطنية بـــ28 نقطة وترتيب 76 من بين 89 دولة، أما بند تقاسم الإيرادات على المستوى دون الوطني فلم يشتمل عليه التقييم. والشكل الموالي يوضح ذلك:

الشكل رقم 06: تمثيل بياني لمعطيات مكون إدارة الدخل في الجزائر



المصدر: من إعداد الباحثتين بالاعتماد على بيانات **NRGI**

تجدر الإشارة إلى أن قيمة المكون "تقاسم دخل الموارد على المستوى دون الوطني" في مؤشر إدارة الدخل غير متاحة.

وتعزى النتائج السيئة لهذا المحور لما يلي:

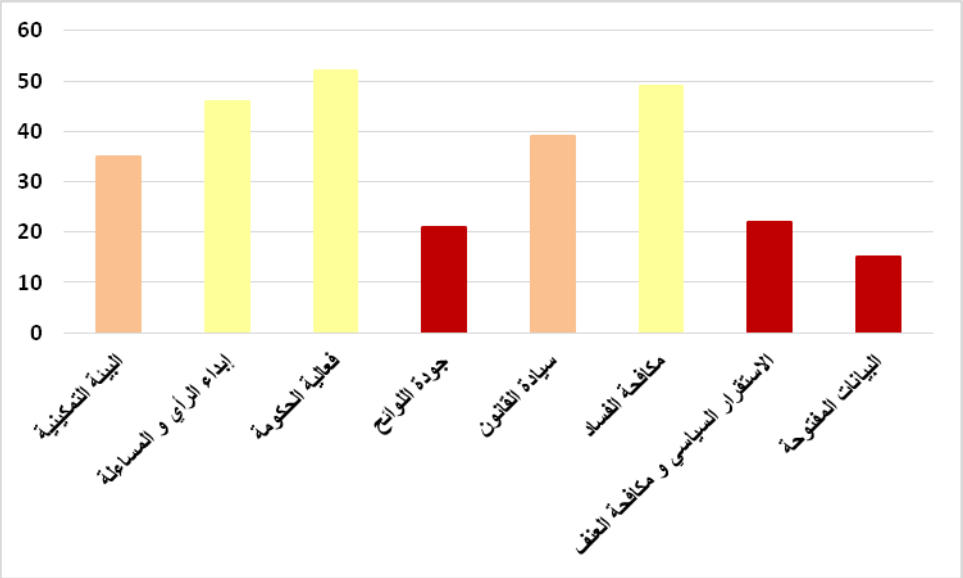
- فشل أداء صندوق الثروة السيادية في الجزائر من خلال غياب القواعد المالية التي تحكم عمليات السحب من الصناديق السيادية والايداع، إضافة لانعدام الافصاح عن عوائد استثماراتها، وعدم الزامها باعداد تقارير مالية سنوية؛
- غياب رقابة الهيئات التشريعية على مختلف عملياتها، والتدقيق والمراجعة الخارجية للحسابات.
- تدني مستوى حوكمة تخطيط الموازنة العامة للدولة.

وحسب نتائج المؤشر عموما يمكن الحكم أنّ جودة إدارة الدخل في قطاع النفط بالجزائر **فاشلة** ومدلولها حسب سلم نتائج مؤشر حوكمة الموارد أنّه **لا يوجد في الجزائر تقريبا إطار حوكمة يمكن أن يؤدي إلى استفادة المواطنين من ثروات الموارد الاستخراجية. من المحتمل للغاية أن تتدفق الفوائد غالبا إلى بعض الشركات والأطراف من النخبة.**

- **البيئة التمكينية:** حققت الجزائر المرتبة 66 من بين 89 دولة برصيد نقاط 35 من أصل 100 ما يعبر عن سوء البيئة التمكينية حسب نتائج المؤشر، وقد سجل بند فعالية الحكومة أفضل رصيد على مستوى المحور بـــ52 نقطة يليها بند مكافحة الفساد ثم إبداء الرأي والمساءلة برصيد 49 نقطة و46 نقطة على التوالي، في حين حقق كل من بند الاستقرار السياسي وغياب العنف وبند البيانات المفتوحة أسوأ رصيدين حيث بلغا على التوالي 22 نقطة و15 نقطة. والشكل الموالي يوضح ذلك:

المجلد. 3، العدد. 2 (ديسمبر 2019)؛ ISSN: 2602-5655

الشكل رقم 07: تمثيل بياني لمعطيات مؤشر البيئة التمكينية في الجزائر



المصدر :من إعداد الباحثتين بالاعتماد على بياناتNRGI

وتعزى نتائج المحور إلى :

- تدني مستويات المساءلة وجودة سيادة القانون؛
- تفشي الفساد والممارسات اللاأخلاقية في التعاملات بين الحكومة وشركات القطاع.

وحسب نتائج المؤشر عموما يمكن الحكم أنّ جودة البيئة التمكينية لقطاع النفط بالجزائر **سيئة** ومدلولها حسب سلم نتائج مؤشر حوكمة الموارد أنّ **الجزائر أنشأت بعض الإجراءات والممارسات الانتقائية والتي تمثل الحد الأدنى لحوكمة الموارد، ولكن معظم العناصر اللازمة لاستفادة المواطنين من عوائد وثروات الموارد الاستخراجية مفقودة.**

4. خاتمة:

تطرقت هذه الدراسة لقياس جودة الحوكمة في قطاع النفط بالجزائر من خلال تحليل نتائج مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية من طرف المعهد الدولي لحوكمة الموارد الطبيعية، وكانت أهم نتائج هذه الدراسة كما يلي:

- الحوكمة الفعالة للموارد تتطلب أساسا واسعا من السّياسات والإجراءات القوية؛
- تعني الحوكمة الجيّدة امتلاك قواعد جيدة ورقابة قوية لتنفيذ القواعد، والكفاءة والاستعداد لمتابعتها؛
- رغم حاجة الجزائر إلى إحراز تقدم في اعتماد وتحسين القوانين واللوائح الخاصة بالصناعات الاستخراجية إلاّ أنّ التحدي الأكبر هو تنفيذ هذه القوانين واللوائح؛
- يعتبر أداء حوكمة قطاع النفط في الجزائر ضعيفا إلى سيئ حيث سجلت دراستنا النتائج التالية على محاور حوكمة القطاع:

- سوء جودة تحقيق القيمة وتعزى إلى غياب الإفصاح الكافي عن كل البيانات التي تعنى بالقطاع الاستخراجي في الجزائر والتعاملات مابين حكومتها وشركات القطاع، وعدم الامتثال للوائح والقوانين أو الالزام بها، ونحكم هنا بضعف إطار الممارسات والاجراءات والتي تمثل الحد الأدنى للحوكمة في الجزائر؛

- فشل جودة مكون إدارة الدخل وتعزى إلى ضعف أداء الصناديق السيادية وغياب القواعد المالية التي تنظم مداخيل الثروة النفطية، إضافة إلى سوء تخطيط الموازنة العمومية، ما يعني غياب تام لإطار الحوكمة الذي يحرص على استفادة المواطنين من ثروات الموارد الاستخراجية. .
- سوء جودة البيئة التمكينية في الجزائر لقطاع النفط نتيجة تدني مستويات المساءلة والشفافية وتفشي الفساد ومركزية القرار وتحجيم إشراك الجمهور من أصحاب المصلحة، عدا عن ضعف الأطر القانونية .

الاقتراحات:

على ضوء النتائج المتوصل إليها تأتي التوصيات التالية:

- توفير بوابات إلكترونية لإتاحة المعلومات المتعلقة بالأنشطة الاستخراجية لحل مشكلة غموض وتضارب البيانات.
- التركيز على تنفيذ الأطر القانونية القائمة للقطاع؛
- حماية الحيّز المتاح للمجتمع المدني والدفع بمشاركته في القرار ومساءلة الحكومة؛
- ضرورة انضمام الجزائر إلى مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية دعما لتدابير الشفافية.

المراجع

Natural Resource Governance Institute. (2017). *Resource Governance Index Report.* Natural Resource Governance Institute publication.

Abdel Dayem, S., & Odeh, N. (2012). *Water Governance.* Arab League Report.

Abul-Ata, N. (2003). *Corporate Governance for Progress with Spotlight on the Egyptian Experience.* Publications of the Center for International Private Enterprise, American Chamber of Commerce, Washington.

Dixit, A. (2008). governance institutions and economic performance. *Revista de Economía - Segunda Epoca*, *15*(2).

Douglas. (2005). The restructuring of local government in rural region: a rural development perspective. *journal of rural studies*(2).

Glada, L., & Valérie, M. (2009). *Good Governance of the National Petroleum Sector*. The Chatham House Document: london.

Goureen, H. (2010). Accounting Governance in Algeria under the New Financial Accounting System and its Role in Promoting the Financial Market. *The First International Forum on Accounting Governance for the Foundation, Reality, Bets and and Prospects,* . Faculty of Economic Sciences, Management Sciences and Commercial Sciences, Arbi Bin Mhidi University, Umm Al-Bawaki .

World Bank. (1992). *Governance and Development.* Washington, DC: World Bank.

(https://resourcegovernanceindex.org. (s.d.).

المجلد. 3، العدد. 2 (ديسمبر 2019)؛ ISSN: 2602-5655

MEASURING THE QUALITY OF OIL SECTOR GOVERNANCE IN ALGERIA BASED ON THE RESULTS OF RESOURCES GOVERNANCE INDEX (RGI)

Zina GOMRI [a] ، Sana DJEGTA [b]★

a. gomrizina@yahoo.fr ,University of Setif 1, Algeria.
b. sana.djegta@univ-setif.dz ,University of Setif 1, Algeria.

Received date: 07/ 12/2019, Accepted date: 09/ 01/2020, online publication date: 30/ 01/2020

ABSTRACT

The importance of oil and gas, as main materials using in most industrial products, in the development process makes the governance of hydrocarbons sector very important where the strength and weakness points in this sector should be precisely identified and an index for the quality of the use of such resources should be developed.

In this side, this study aims to measure the quality of governance practices related with oil industry in Algeria based on the three Resources Governance Principles, namely: value realization, revenue management and country's enabling environment, contained in RGI adopted by the International Institute of Natural Resources Governance.

The research is a descriptive and an analytical research where the results of NRGI report have been analyzed. The main research's findings are as follows: the lack of creating value due to the weakness of procedures which concerned as the basis for governance practices, the poor revenue management index due to the lack of governance framework that ensures the benefit of citizens from the wealth of extractive resources, the poor quality of the enabling environment due to the low level of accountability and transparency. Based on those results, the recommendations are: the necessity of providing information about extractive activities and implementing laws related to this sector, the need to join the Extractive Industries Transparency Initiative by Algerian Government.

Keyword: oil governance, value realization, revenue management, enabling environment, Algeria.

JEL Code: *

★ **Corresponding Author:** Djegta Sana. sana.djegta@univ-setif.dz .