

## السياسات والتدابير المتبعة لضمان الاستدامة المالية في الجزائر خلال الفترة (2000-2019) Policies and measures adopted to ensure financial sustainability in Algeria during period (2000-2019)

حنيش أحمد\*<sup>1</sup>

Henniche Ahmed<sup>1</sup>

<sup>1</sup> جامعة الجزائر 3 (الجزائر)، [henniche.ahmed@univ-alger3.dz](mailto:henniche.ahmed@univ-alger3.dz)

تاريخ الاستلام : 2021/07/04 ؛ تاريخ القبول: 2021/12/04 ؛ تاريخ النشر: 2021/12/31

**ملخص:** تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على السياسات والتدابير المتخذة لتحقيق الاستدامة المالية في الجزائر خلال الفترة (2000-2019) ومدى قدرتها على تحقيق ذلك، وذلك من خلال ضبط المفاهيم النظرية وتحليل ودراسة المعطيات المرتبطة بالوضع المالي للدولة، وقد خلصت الدراسة إلى أن الدولة تتعرض لتحديات كبيرة في المستقبل بسبب تنامي العجز الموازي واتساع الفجوة الضريبية وهشاشة الموارد المالية بسبب عدم استقرار الجباية البترولية، وأن الوتيرة التي تتزايد بها النفقات العامة أكبر بكثير من وتيرة تزايد الإيرادات العامة، كما أن صندوق ضبط الموارد الذي عمل على ضمان تمويل العجز في الموازنة وتسديد المديونية الخارجية يعتبر أداة غير مستدامة لأنه يعتمد على مورد واحد يتميز بعدم الاستقرار، وعليه فالاستدامة المالية تبقى صعبة المنال على المدى الطويل بالرغم من تسجيل مؤشرات إيجابية بالنسبة للدين العام الخارجي، وهي مرتبطة بمدى انتعاش أسعار النفط في الأسواق العالمية.

**الكلمات المفتاحية:** استدامة مالية؛ ملاءة حكومية؛ عجز موازي؛ دين عام؛ فجوة ضريبية.

**تصنيفات JEL :** E62 ؛ H62 ؛ H63.

**Abstract:** This study aims to shed light on the policies and measures taken to achieve financial sustainability in Algeria during the period 2000-2019 and the extent of its ability to achieve this objective, through clarify the theoretical concepts and analyze the data related of financial situation for country, The study concluded that the state is waiting for her many challenges in future because increase the budget déficit and widening the tax gap and fragility of fiancial resources because instability the oil resources. As well as the increasing of public expenditure more than the increasing of public resources, also the fund of resources control wich make on garante the finance of deficit in budget and pay of foreign debt considere tool insustainable because depending on only resource characterized instable, thus the Financial sustainability is difficult in long term despite the positive indicators relative the foreign debt, its related of The recovery of oil prices in world markets.

**Keywords:** financial sustainability, adjust resources fund, budget deficit, public debts, tax gap.

**JEL Classification Codes :** E62 ؛ H62 ؛ H63.

\*-المؤلف المرسل: حنيش أحمد، [hennichea@yahoo.fr](mailto:hennichea@yahoo.fr)

## تمهيد

تساهم المالية العامة بأدوار مختلفة في النشاط الاقتصادي باعتبارها أداة لتحفيز النمو الاقتصادي، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق العدالة الاجتماعية، كما لعبت السياسة المالية دورا مؤثرا في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والحد من الاختلالات الاقتصادية، والذي يتطلب تخصيص الموارد العامة بكفاءة وضبط الإنفاق وتوجيهه وفق الأولويات التنموية، والقدرة على ضمان استدامتها المالية، وتعتمد الاستدامة المالية على توقعات النفقات والإيرادات المستقبلية طويلة الأجل، ويتم بموجب هذه التوقعات تعديل السياسات الحالية سواء بزيادة أو خفض النفقات أو الإيرادات، ويلزم لضمان استمرار الاستدامة المالية للدول توافر القدرة السياسية والقانونية والسياسية للحد من نمو تكاليف برامج الإنفاق الحالية، أو السماح لها بالنمو وفق معدلات معينة، أو إيجاد مصادر جديدة للإيرادات، أو رفع معدلات الإيرادات الحالية.

كما تعتبر الدول الغنية بالثروات الطبيعية من أكثر الدول التي تعاني من مشاكل الاستدامة المالية، وذلك بسبب اعتمادها بالدرجة الأولى على مداخل محددة في تمويل برامجها التنموية، غير أن تقلب أسعار هذه الموارد في الأسواق الدولية يؤثر على استدامة موارد الدولة ويسبب لها اختلالات في توازن الموازنة العامة للدولة، كما أن خصوصية الاقتصاد الجزائري المعتمد بالأساس على صادرات النفط والغاز، والذي يساهم بنسبة كبيرة في صادرات البلد والتي تقارب 98% من مجمل الصادرات، مما يجعل السياسة المالية والتوازنات المالية للدولة رهينة تقلبات أسعارها في الأسواق العالمية، بالإضافة إلى ضعف حصيلة الجباية العادية بسبب التهرب والغش الضريبي وانتشار ظاهرة الاقتصاد الموازي، كما ساهمت البرامج التنموية المنفذة في الجزائر في ارتفاع وتيرة النفقات العامة خلال الفترة (2000-2019)، مما يجعل تحقيق الاستدامة المالية أمر في غاية الأهمية، وهو ما يقودنا إلى طرح الإشكالية التالية: ما هي السياسات والتدابير المتخذة لتحقيق الاستدامة المالية في الجزائر؟ وما مدى انعكاس ذلك على الوضعية المالية للدولة؟

ومن أجل الإجابة على الإشكالية السابقة يمكن صياغة الفرضيات التالية:

### فرضيات الدراسة:

- تتحقق الاستدامة المالية في الدول النفطية كلما كان هناك انتعاش لأسعار النفط في الأسواق الدولية؛
  - تتأثر الاستدامة المالية بمؤشرات ترتبط بالدين العام ومستوى الفجوة الضريبية؛
  - تساهم السياسات والتدابير الاقتصادية في تعزيز الاستدامة المالية.
- أهمية الدراسة:** تكمن أهمية الدراسة في محاولة عرض أهم الإجراءات والتدابير المتخذة من طرف السلطات الجزائرية لضمان تحقيق الاستدامة المالية، بالإضافة إلى تحليل الأثر المترتب عن تطبيق هذه الإجراءات والتدابير من خلال المؤشرات المرتبطة بالاستدامة المالية والتي على أساسها يمكن الحكم على مدى تحققها.
- أهداف الدراسة:** نهدف من خلال هذه الورقة البحثية إلى:
- عرض وتوضيح بعض المفاهيم المرتبطة بالاستدامة المالية؛
  - عرض أهم السياسات والتدابير المتخذة من طرف الحكومة لتحقيق الاستدامة المالية؛
  - عرض أثر هذه السياسات والتدابير على الاستدامة المالية؛
  - تحليل بعض المؤشرات والمتغيرات التي من خلالها يمكن الحكم على مدى استدامة السياسة المالية.
- منهج الدراسة:** من أجل الإحاطة بمختلف جوانب البحث والإجابة على الإشكالية واختبار الفرضيات الموضوعية، اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي التحليلي من خلال الوصف النظري لمتغيرات الدراسة، بالإضافة إلى تحليل بعض المعطيات المرتبطة بالموضوع.

## I - الإطار النظري للدراسة

**I-1 الجوانب النظرية للاستدامة المالية:** تعد الاستدامة المالية من العناصر المهمة في الاستقرار وهي متعلقة أساسا بالعجز وتمويله ونسبته إلى الدخل الوطني، وأثاره على الطلب الكلي والتضخم، إذ يمثل العجز المالي حتمية الأمر الواقع والتي من الصعب مقاومتها، فبالنسبة للنفقات العامة لا يمكن النزول عن حدود دنيا تفرضها الضغوط الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، أما بالنسبة للإيرادات العامة فلا يمكن زيادتها فوق حد أعلى معين في فترة وجيزة، لذلك شهدت الفترة الحالية اهتماما متزايدا بتحليل نتائج السياسات المالية وتقييم أثر هذه السياسات على الوضع المالي للحكومات، إذ تسعى معظم الحكومات في مختلف دول العالم لتحقيق الاستدامة المالية.

**I-1-1 مفهوم الاستدامة المالية:** بدأ مفهوم الاستدامة المالية في الانتشار منذ منتصف الثمانينات من القرن المنصرم في كثير من البحوث التجريبية التي انبرت لقياس وتحديد مؤشرات الاستدامة في السياسة المالية لكثير من الدول المتقدمة، إذ أصبحت استدامة السياسة المالية من أكثر المواضيع جدلا لأنها تعبر عن التحديات المستقبلية التي يمكن أن تواجهها المالية العامة للدولة نتيجة لتصاعد مستويات العجز والدين الناشئ عن الإفراط في الإنفاق العام<sup>1</sup>، الأمر الذي يعني تفاقم العبء المالي الذي يمكن أن تتحمله الأجيال القادمة بشكل يحد من مستويات الرفاهية لديها نتيجة لتحمل أعباء قرارات لم يشاركوا في اتخاذها.

فالاستدامة المالية هي قدرة السلطات المالية على توفير المال العام بصورة دائمة ومستمرة وعلى نحو واف تستطيع من خلاله الحكومة المضي قدما في الإنفاق على الخدمات العامة والوفاء بالتزاماتها المالية، فالتوازن بين الإيرادات والنفقات في مختلف الالتزامات المالية العمومية على الخدمات المقدمة للمجتمع، يعد أمرا ضروريا لاسيما عندما تكون مخاطر التعرض إلى الصدمات (سواء الداخلية أو الخارجية) عالية والتي قد تفضي إلى اللجوء أكثر للاقتراض وزيادة مستويات الدين العام غير قابلة للاستدامة.<sup>2</sup>

تعرف الاستدامة المالية على أنها هي قدرة الدولة حاليا ومستقبلا على الوفاء بالتزاماتها المالية وخدمة ديونها، دون الحاجة إلى إعادة جدولة الديون أو تراكم متأخرات، أو هي القدرة على تحمل الديون دون الحاجة إلى إجراء تعديلات كبيرة في السياسات المالية مستقبلا لتحقيق التوازن بين الإيرادات والمصروفات العامة، أما عدم الاستدامة فهي الحالة التي يتراكم فيها الدين إلى أجل غير مسمى بمعدل أسرع من قدرة الدولة على خدمته (تمويل بونزي)، وينطوي على مفهوم الاستدامة تحقيق مبدئي للملاءة والسيولة المالية، فالملاءة هي قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها المالية، وتحقيق إذا كان معدل الخصم الحالي للإنفاق الجاري والمستقبلي أقل من معدل الخصم الحالي للإيرادات الحالية والمستقبلية مطروحا منها مستحقات الدين، أما السيولة فهي تعني وجود موارد مالية لتلبية الالتزامات المالية حال استحقاقها.<sup>3</sup>

كما تعرف الاستدامة المالية على أنها السياسة التي تضمن ثبات نسبة الدين العام إلى الناتج الداخلي الخام، فالدين لا يعتبر مشكلة ما لم يؤثر سلبا على النمو الاقتصادي في البلد، أي أن الحكومة تستطيع أن توظف الأموال المقترضة في مشاريع واستثمارات لها مردودية حقيقية إيجابية على الناتج الداخلي الخام، وهذا يساهم في تطوير الاقتصاد وزيادة الإنتاج، مما يساعد في تحقيق الاستدامة الاقتصادية، وحتى لو كانت نسبة الدين العام إلى الناتج الداخلي الخام مرتفعة، أما إذا استخدمت الأموال المقترضة في تغطية النفقات الجارية كالرواتب فإن الدين العام لا يعتبر مستداما، حتى ولو كانت نسبته إلى الناتج الداخلي الخام منخفضة.

ويعرف صندوق النقد الدولي مفهوم الاستدامة المالية بأنها الوضع الذي يستطيع المقترض من أن يستمر في خدمة ديونه، دون الحاجة إلى إحداث تغيير جوهري في النفقات والإيرادات العامة مستقبلا، أي أن الاستدامة المالية تقتضي عدم وجود عجز

تراكمي في موازنة الدولة يجبرها على إعادة هيكلة وترتيب أولويات الإنفاق وآليات تمويل العجز في المستقبل من أجل تمويل أعباء مديونيتها.<sup>4</sup>

فالاستدامة المالية يمكن تعريفها بأنها الحالة المالية التي تكون فيها الدولة قادرة على ضمان التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة على المدى المتوسط والطويل دون أن يؤثر ذلك على ملاءمتها المالية أو التعرض لمخاطر العسر المالي والعجز عن سداد الالتزامات المستقبلية.

### **I - 1 - 2 قواعد الاستدامة المالية:** تتمثل قواعد المالية التي تستهدف تحقيق الاستدامة المالية للدولة فيما يلي:<sup>5</sup>

- **القاعدة الذهبية:** بمقتضى هذه القاعدة لا يتم اللجوء للاقتراض إلا في حالة تمويل النفقات الاستثمارية بينما يتم تمويل النفقات الجارية من خلال الإيرادات الضريبية والإيرادات الجارية؛

- **قاعدة توازن الموازنة:** تشترط هذه القاعدة أن يكون عجز الموازنة ناتج عن ظروف استثنائية يزول بزوالها، وبالتالي لا يعتبر تحقيق التعادل للموازنة العامة شرطاً في أوقات الركود، على أن الموازنة في حالة توازن خلال الدورات الاقتصادية، ومن ثم توجه الفوائض المالية التي تتحقق في أوقات الرواج الاقتصادي إلى تمويل العجز المتحقق في سنوات الركود الاقتصادي؛

- **قواعد الموازنة المرنة:** يسمح للحكومة في ظل هذه القواعد بتحقيق عجز مؤقت في الموازنة في حدود معينة، مع توضيح أسباب العجز المؤقت والاطار الزمني الذي يتم من خلاله العودة مرة أخرى إلى الوضع التوازني في الموازنة العامة؛

- **قاعدة استدامة الاستثمار:** تشترط هذه القاعدة استمرار نسبة الدين العام إلى الناتج الداخلي الخام عن مستويات تتوافر فيها شروط الحيطة والحذر خلال الدورة الاقتصادية، وتحدد هذه النسبة وفقاً لعدد المحددات والمتغيرات التي تختلف من دولة إلى أخرى.

### **I - 1 - 3 أبعاد الاستدامة المالية:** تتلخص أبعاد الاستدامة المالية في أربع أبعاد رئيسية:<sup>6</sup>

- **الملاءة الحكومية:** تتجسد في قدرة الحكومة على تمويل الالتزامات والديون الحالية والمحتملة في المستقبل، فعدم توفر الملاءة المالية يمكن أن يخلق مشكل مالي في أي بلد يفرض في الاعتماد على الديون، وأضمن طريقة للحفاظ على الملاءة الحكومية هو توليد إيرادات ضريبية إضافية كافية لتغطية الزيادة المتوقعة في الإنفاق العام للدافع للنمو.

- **استقرار الضرائب:** يتجسد استقرار الضرائب في قدرة الحكومة على تمويل الالتزامات المستقبلية دون زيادة العبء الضريبي وذلك من خلال تحقيق توازن الميزانية على المدى المتوسط الذي يمنح درجة معقولة من الاستقرار في العبء الضريبي الكلي الذي يمثل أحد المتطلبات الرئيسية لتحقيق الاستدامة المالية، فالدارس العلاقات المتبادلة بين مستويات الضرائب وحجم الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، يأخذ بعين الاعتبار احتمال أن الرفع في معدلات الضرائب قد يكون له أثر عكسي على حجم وعاء التحصيل الضريبي، ومن ثم خفض حجم الإيرادات العمومية، مما يؤدي إلى ارتفاع حجم الاستعانة بالدين العام، وإبطاء معدلات النمو الاقتصادي مما يزيد من نسبة الدين العام إلى الناتج الداخلي الخام.

إضافة إلى ذلك مخاطر الرفع من الأعباء الضريبية في المستقبل لاستيعاب ضغوط الإنفاق قد يفضي إلى وضع مالي غير مستدام، لأن المسار المتوقع للإنفاق سيجبر الحكومة إما على ضرائب أعلى أو الاستعانة بدين أكبر في المستقبل.

- **الإنصاف بين الأجيال:** يكمن مفهوم الإنصاف بين الأجيال في قدرة الحكومة على توفير المزايا المالية الصافية للأجيال القادمة بشكل لا يقل عن المزايا المالية الصافية المقدمة للأجيال الحالية، حيث توصف السياسة المالية بالمستدامة عندما تكون الأعباء الضريبية ومزايا الإنفاق منصفة ما بين الأجيال، فتحقيق الاستدامة المالية يعزز العدالة في توزيع الموارد بين الأجيال من جهة ويضمن للأجيال القادمة من دفعي الضرائب أن لا يواجهوا فاتورة لا يمكن السيطرة عليها ناتجة عن الخدمات الحكومية المقدمة للجيل الحالي.

- **استقرار النمو الاقتصادي:** يقصد باستقرار النمو الاقتصادي قدرة الحكومة على استدامة النمو الاقتصادي على مدى فترة ممتدة، فأفضل طريقة للحكومة لأجل تلبية الالتزامات المستقبلية، هو وجود اقتصاد قوي يمد الحكومة بإيرادات إضافية من عوائد النمو الاقتصادي.

فالاستدامة المالية إذا تلخص في الحالة التي يكون هناك دين عام مقبول يهدف إلى تغطية عجز مالي مطلوب من أجل تمويل نمو مستهدف ومرغوب.

**I-1-4 مؤشرات الاستدامة المالية:** يتم تحليل الاستدامة المالية وفقا للمعايير التي أقرتها المؤسسات الدولية من خلال عدة مؤشرات تركيبية، وتأخذ هذه المؤشرات في الحسبان التطور التاريخي لمتغيرات السياسة المالية وخاصة الدين العام المحلي وعجز الموازنة والضرائب وتمثل هذه المؤشرات فيما يلي:

- **مؤشر نسبة الدين العام المحلي إلى الناتج الداخلي الخام:** تتمثل أهمية هذا المؤشر في إعطاء صورة إجمالية لعبء الدين العام المحلي، وقد تم الاعتماد عليه كأساس للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي وفقا لمعاهدة ماسترخت سنة 1992، إذ تشترط المعاهدة ألا تزيد نسبة الدين العام المحلي والخارجي عن 60% من الناتج الداخلي الخام، فتجاوز النسبة يعد مؤشرا على دخول الدولة في أزمة مديونية.<sup>7</sup>

- **مؤشر الفجوة الضريبية:** يستند هذا المؤشر إلى فكرة المحافظة على النسبة المطلوبة للدين العام إلى الناتج الداخلي الخام، ويتضمن ذلك أن السياسة الضريبية يجب أن تستهدف تقليل الفرق بين الضرائب المحققة للاستدامة المالية والضرائب الفعلية، وعلى ذلك فإن نسبة الضريبة إلى الناتج الداخلي الخام المستهدفة هي: نسبة الضريبة المستهدفة إلى الناتج الداخلي الخام = نسبة الإنفاق الحكومي إلى الناتج الداخلي الخام (بدون مدفوعات الفائدة) + (سعر الفائدة الحقيقي - معدل نمو الناتج الحقيقي) × نسبة الدين العام على الناتج الداخلي الخام.<sup>8</sup>

وغالبا ما يلاحظ أن نسبة الضرائب الفعلية التي يتم تحصيلها سنويا، أي حصيلة الإيرادات الضريبية المتاحة سنويا لا تكفي لتمويل أعباء الإنفاق على نحو يدفع باتجاه البحث عن مصادر تمويلية أخرى، فإن هذا المؤشر يساعد على رصد وتحليل تطور الحصيلة الضريبية باعتبارها أحد المتغيرات الرئيسية في تنفيذ سياسات المالية العامة وتمويل أعباء الأنشطة الحكومية، إلا أنه لا يمثل شرطا كافيا للحكم على استدامة السياسات المالية للحكومة.

- **مؤشر العجز الأولي:** يعتمد هذا المؤشر على تقدير قيمة العجز أو الفائض الأولي للموازنة العامة من خلال حساب الفرق بين المصروفات المحصلة إذ تشير هذه النسبة إلى مدى قوة القيود المفروضة على اتخاذ القرارات الخاصة بالموازنة العامة السنوية بسبب زيادة عبء الدين العام، إذ يترتب عليها مزاحمة أوجه الإنفاق العام الأخرى بالموازنة العامة مما ينتج عنه تحويل معظم النفقات العامة إلى نفقات حتمية، فإن هذا المؤشر للموازنة العامة يكون شرطا ضروريا لضمان ثبات نسبة الدين العام إلى الناتج والاستدامة المالية، إلا أنه ليس شرطا كافيا لتحقيق ذلك.<sup>9</sup>

**I-2 السياسات والتدابير المتخذة لتحقيق الاستدامة المالية:** أدت الظروف الاقتصادية والمالية التي شهدتها الجزائر في تسعينيات القرن الماضي، خاصة في ظل الوضعية المالية الحرجة، وما كان لها من انعكاس على التوازنات الاقتصادية والمالية بسبب ثقل المديونية الخارجية والشروط المفروضة من قبل المؤسسات المالية والنقدية الدولية كسياسات إعادة الهيكلة وإعادة الجدولة، إلى اعتماد الجزائر منذ سنة 2000 مجموعة من الإجراءات من أجل ضمان الاستدامة المالية وتجنب الإعسار المالي، خاصة في ظل السياسة المالية التوسعية المتبعة من أجل إنعاش الاقتصاد الوطني، بالإضافة إلى التقلبات الحاصلة في الأسواق الدولية للطاقة باعتبارها المورد الأساسي لخزينة الدولة وانعكاس ذلك على قيمة الموارد المالية، وقد تمثلت هذه الإجراءات فيما يلي:

**I - 2 - 1 إنشاء صندوق ضبط الموارد:** أدت الفوائض المالية التي شهدتها الجزائر مع بداية القرن الواحد والعشرين بسبب انتعاش أسعار النفط في الأسواق العالمية إلى التفكير في استغلالها بطريقة تسمح لها بمواجهة مخاطر تقلبات أسعار النفط في المستقبل، وتكفل ذلك بإنشاء صندوق ضبط الموارد.

حيث قامت الجزائر بموجب المادة 10 من القانون 02-2000 المتعلق بقانون المالية التكميلي المؤرخ في: 27 جوان 2000 بإنشاء حساب تخصيص خاص تحت مسؤولية وزير المالية وتحت رقم 103-302 بعنوان صندوق ضبط الموارد. يقيد في هذا الحساب:<sup>10</sup>

#### في باب الإيرادات:

- فوائض القيم الجبائية الناتجة عن مستوى أعلى لأسعار المحروقات على تلك المتوقعة ضمن قانون المالية؛

- كل الإيرادات الأخرى المتعلقة بسير الصندوق؛

#### في باب النفقات:

- ضبط نفقات وتوازن الموازنة المحددة عن طريق قانون المالية السنوي؛

- تخفيض الدين العمومي.

وبالتالي نلاحظ أن نفقات صندوق ضبط الإيرادات موجهة بالدرجة الأولى لضبط توازن الموازنة العامة للدولة وتخفيض قيمة الدين العمومي، ومن أجل ذلك يهدف هذا الصندوق إلى إبقاء عجز الموازنة العامة للدولة في المستوى المقرر في قانون المالية وتمويل هذا العجز.

يمكن القول أن هذا الصندوق ما هو إلا وسيلة تستخدمها الحكومة من أجل التصرف بشكل مدروس تجاه الارتفاع المفاجئ لأسعار النفط، وتحقيقها لفوائض مالية معتبرة جراء ارتفاع إيرادات الجباية البترولية، فهو أداة هدفها التسيير المحكم للموارد النفطية وتوجيهها لمواجهة أي انخفاض في أسعار النفط في الأسواق العالمية، وبالتالي يعتبر كأداة حماية لإبقاء الموازنة في وضعية التوازن، كما أدخلت عدة تعديلات على الصندوق أهمها:

- المادة 66 من القانون 03-22 المتضمن قانون المالية لسنة 2004 والذي يعدل المادة 10 من القانون 02-2000 وذلك بإضافة في باب إيرادات الصندوق: تسبيقات بنك الجزائر الموجهة للتسيير للنشاط للمديونية الخارجية.

- المادة 25 من الأمر رقم 06-04 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006 توسيع تمويل عجز الموازنة العامة ليشمل تمويل عجز الخزينة العمومية دون أن يقل رصيد الصندوق عن 740 مليار دج، وذلك من أجل تحفيز النمو الاقتصادي في إطار سياسة الإنعاش الاقتصادي التي تبنتها الدولة منذ سنة 2001، كما أن سبب العجز لم يحدد باعتبار أن السبب السابق يتمثل في انخفاض الجباية البترولية إلى مستوى أقل من تقديرات قانون المالية، وهو ما يعني أن هدف الصندوق يتمثل في تمويل أي عجز يشمل الخزينة العمومية وبالتالي الموازنة العامة للدولة مهما كان سبب العجز.

#### **I - 2 - 2 إصلاح النظام الموازي:** سعت الجزائر من وراء هذا الإصلاح من جهة إلى تدارك النقائص الموجودة على مستوى

الموازنة العامة، والتي تلتقي حول جملة من السياسات من أهمها إطار فعال للتخطيط في مجال الموازنة على المدى المتوسط والطويل، لتجنب حصر التصرف في ميدان الموازنة على الوسائل دون الأهداف والنتائج، بالإضافة إلى ضعف الرقابة المسبقة والتأخير المسجل في الرقابة اللاحقة مع ضعف المساءلة المتعلقة بالمسير وعدم نجاعة نظام المعلومات بالقطاع العمومي، كل هذه الأسباب أدت إلى التوجه نحو عصنة أنظمة الموازنة لتلافي النقائص الحالية وتحسين تسيير النفقات العمومية بهدف ترشيدها، وتقديم خدمات في مستوى تطلعات مختلف فئات المجتمع.

حيث عمدت الجزائر إلى الشروع في عصرنه نظام الموازنة العامة بما يتماشى مع التطورات التي تطرأ في مختلف دول العالم، وانتهجت هذا الأسلوب بغية إعطاء الموازنة العامة طابع الكفاءة والفعالية وتحقيق الأهداف الاستراتيجية للدولة في المدى المتوسط، وذلك بإتباع أسلوب موازني قائم على النتائج والأداء المحقق ويسمح مشروع تحديث الموازنة للحكومة الجزائرية ب:<sup>11</sup>

- تعزيز قدرتها على التنبؤ وإدارة النفقات العامة للدولة؛
- تحديث النظم الشاملة لإعداد وتنفيذ الميزانية بحيث أنّ هذا الأخير هو أكثر شفافية وكفاءة في مضمونه، وصلته مع أهداف السياسات والاستراتيجيات العامة والسياسات القطاعية؛
- تحسين عرض الميزانية العامة للدولة بحيث تكون أكثر من مجرد وثيقة مالية، بحيث تتسم بالشفافية على ممثل الحكومة عند استخدام الموارد العامة على المدى المتوسط؛
- تعزيز قدرته التحليلية في مجال رصد ومساءلة الموظفين والهيئات الميزانية.

كما تتمثل المحاور الكبرى للإصلاح الموازني فيما يلي:<sup>12</sup>

- إتباع نهج متعدد السنوات لإدارة الإيرادات والنفقات في الميزانية على أساس برنامج من أجل تحقيق النتائج؛
- إصلاح يركز على مسؤولية المسيرين ورقابة الأداء؛
- إعادة النظر في تصنيف نفقات الميزانية؛
- تحسين المحتوى وطريقة عرض الموازنة العامة للدولة لزيادة الشفافية في إدارة الميزانية ونطاق السلطة التشريعية.

وقد تكمل هذا الإصلاح بصدور القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية والمؤرخ في 02 سبتمبر 2018 والذي يقوم على أساس موازنة برامج قائمة على أساس النتائج، حيث يعد بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية على المدى المتوسط كل سنة من طرف الحكومة بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية عند إعداد قانون المالية، ويحدد للسنة المقبلة والسنتين المواليين تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة عند الاقتضاء، ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها قائما على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم بناء على مؤشرات لقياس الأداء محددة مسبقا.

كما يمكن مراجعة التأطير الميزانياتي المتوسط المدى خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة، ويجب أن يندرج إعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها وتنفيذها ضمن هدف تغطية مالية دائمة تتماشى مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى،<sup>13</sup> وهو ما يعكس توجه الدولة نحو ضمان الاستدامة المالية على المدى المتوسط والطويل.

أما بالنسبة لحسابات الدولة تمسك محاسبة ميزانياتية تنقسم إلى محاسبة الالتزامات ومحاسبة إيرادات ونفقات الميزانية قائمة على مبدأ محاسبة الصندوق، كما تمسك الدولة محاسبة عامة لجميع عملياتها قائمة على مبدأ معارضة الحقوق والواجبات، بالإضافة إلى محاسبة تحليل للتكاليف تهدف إلى تحليل تكاليف مختلف الأنشطة الملتمز بها في إطار البرامج، بحيث يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة مخرصة ودقيقة ممتلكاتها ووضعيتها المالية.

كما يهدف القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية إلى حوكمة المالية العمومية من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة، حيث تتجسد المساءلة في منح حرية أكبر للمسيرين مع ضرورة مساءلتهم عن مدى تحقق الأهداف المسطرة والتي تكون موضوع تقييم وفق مؤشرات محددة مسبقا، أما بالنسبة للشفافية فقد أشارت المادة 70 من القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية إلى أن قوانين المالية تقدم مجموع موارد وأعباء الدولة بصفة صريحة، وتقيم هذه الصراحة من خلال المعلومات المتوفرة والتقديرات التي يمكن أن تنتج عنها، كما أشارت المادة 73 إلى أن مشروع قانون المالية يتضمن أربعة أجزاء تعرض بوضوح مضمون مشروع قانون المالية، بالإضافة إلى مجموعة من الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية والمتمثلة في تقرير عن الوضعية والأفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية

على المدى المتوسط وبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية، ملاحق تفسيرية يبين فيها لاسيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى ووثائق مجمعة في ثلاث أحجام تتعلق بما يأتي: مشروع ميزانية الدولة، تقرير عن الأولويات والتخطيط والتوزيع الإقليمي لميزانية الدولة.

**I - 2- 3 نموذج النمو الاقتصادي الجديد:** يعد الحفاظ على استدامة السياسة المالية بعيدا عن الصدمات الخارجية من أهم الأهداف الرئيسية التي يسعى من أجلها نموذج النمو الاقتصادي الجديد، بحيث من الضروري تهيئة السياق الاقتصادي الذي تجري فيه السياسة المالية، لذا جاء النموذج الاقتصادي الجديد للنمو لتهيئة الظروف وتنويع الاقتصاد ومصادر التمويل، وذلك لضمان نمو اقتصادي متسارع وعدالة اجتماعية دون الاعتماد على الثروة النفطية، وهذا من خلال إحلال الطاقات المتجددة محل الطاقات الناضبة، الإنتاج الوطني محل الواردات وبيع الابتكارات محل البيع الحالي.<sup>14</sup>

تم اعتماد هذه الوثيقة من قبل مجلس الوزراء في 26 جويلية 2016، وهي تستند من جهة على نهج متجدد للسياسة الميزانية خلال الفترة 2016-2019 ومن جهة أخرى على منظور تنويع وتحول الاقتصاد في أفق 2030. ففي جانب الميزانية النموذج الجديد للنمو يضع في الحسبان الأهداف الآتية أفق 2019:<sup>15</sup>

- تعزيز الإيرادات الجبائية العادية، حتى تتمكن من تغطية معظم نفقات التسيير؛
  - خفض محسوس في عجز الخزينة في نفس الفترة؛
  - وتعبئة الموارد الإضافية الضرورية في السوق المالية الداخلية.
- أما في جانب تنويع الاقتصاد وتحوله يضع نموذج النمو الجديد أهدافا يمكن الوصول إليها خلال الفترة 2020-2030:
- مسار مستدام لنمو الناتج الداخلي الخام خارج المحروقات بنسبة 6.5% سنويا خلال الفترة 2020-2030؛
  - زيادة دخل الفرد من الناتج الداخلي الخام، حيث ينبغي مضاعفته بمقدار 2.3 مرات؛
  - مضاعفة حصة الصناعات التحويلية من حيث القيمة المضافة (من 5.3% سنة 2015 إلى 10% من الناتج الداخلي الخام أفق 2030)؛
  - عصنة القطاع الفلاحي بما يحقق الأمن الغذائي وضمان تنويع الصادرات؛
  - التحول الطاقوي الذي يسمح بتخفيض معدل نمو استهلاك الطاقة السنوي إلى النصف (من 6% سنويا سنة 2015 إلى 3% سنويا أفق 2030)؛
  - تنويع الصادرات لدعم تمويل النمو الاقتصادي المتسارع.

ويستهدف النموذج تمكين الجزائر من التحول إلى دولة ناشئة في غضون العشرية القادمة، وذلك من خلال ثلاثة مراحل للنمو:

- مرحلة الإقلاع (2016-2019): التي ستميز بتغير في حصة القطاعات المختلفة في القيمة المضافة نحو مستواها المستهدف؛

- المرحلة الانتقالية (2020-2025): التي ستسمح بتحقيق إمكانات الاقتصاد في اللحاق بالركب؛
- مرحلة الاستقرار أو التقارب (2026-2030): وهي المرحلة التي يتمكن فيها الاقتصاد الوطني من استغلال القدرات المتراكمة ومختلف المتغيرات الاقتصادية وتوظيفها لصالح استقراره.

**I - 2- 4 تدابير مرتبطة بتراجع الموارد العامة للدولة:** بعد تراجع الإيرادات العامة خلال السداسي الثاني من سنة 2014 عمدت الجزائر إلى المبادرة باتخاذ مجموعة من الإجراءات والسياسات التي من شأنها تعزيز الموارد المالية العامة لتغطية النفقات العامة المرتفعة بسبب البرامج التنموية التي عملت الدولة على إطلاقها والسياسة الإنفاقية التوسعية المتبعة خلال الفترة 2001-2019 وقد تضمنت هذه التدابير ما يلي:

- الامتثال الضريبي الطوعي: لم يصل الفرد في أي دولة من الدول إلى التحرر من أنانيته بصورة كاملة بحيث ينظر إلى الالتزام بدفع الضرائب على أنه واجب وطني مقدس لا يحتمل المخالفة أو المقاومة، ومن الطبيعي توقع ذلك من جانب المكلفين بدفع الضريبة وإبدائهم نوعاً من المقاومة التي تتخذ رد فعل يسعى للدفاع عن مصالحهم الشخصية بتفادي الضريبة كلياً أو على الأقل التقليل من نطاق الاقتطاع الضريبي المفروض عليهم، كما يعرف الامتثال الضريبي الطوعي على أنه قدرة واستعداد دافعي الضرائب للامتثال للقوانين الضريبية والتي تحددها الأخلاق والبيئة القانونية وغيرها من العوامل الظرفية في وقت ومكان معينين.<sup>16</sup>

وقد عمدت الجزائر إلى انتهاج برنامج الامتثال الضريبي الطوعي بموجب المادة 43 من قانون المالية التكميلي لعام 2015 والتي تنص على: يؤسس برنامج الامتثال الجبائي الإرادي وتكون الأموال المودعة في هذا الإطار لدى البنوك من طرف شخص طبيعي مهما كانت وضعيته محل إخضاع جزائي يجر بمعدل نسبته 7%، ويجب أن تكون هذه الأموال أو المعاملات في الأصل من مصدر مشروع، ولا ترتبط بأي فعل يجره قانون العقوبات والتشريع المنظم لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب،<sup>17</sup> هذا الإجراء يهدف إلى استقطاب المبالغ المالية الكبيرة المتداولة خارج الدائرة الرسمية للبنوك والمقدرة بحوالي 3500 مليار دج، والتي كان من المقرر أن تنقضي في نهاية ديسمبر 2016 مع العلم أنها انطلقت في أوت 2015، إلا أن الحصيلة كانت متواضعة حيث قدرت المديرية العامة للضرائب عدد الملفات التي تم تسويتها بـ 250 ملف، وتم تحصيل حصيلة متواضعة في حدود 4 مليار دج، وهو ما دفع بالسلطات العمومية إلى تمديد أجال الامتثال الضريبي الطوعي إلى غاية نهاية 2017.

- التمويل غير التقليدي (الإصدار النقدي): إن التمويل غير التقليدي هو الاعتماد على التمويل من خلال طباعة الأوراق النقدية بدون تغطية، حيث يقوم على أساسه البنك المركزي بإقراض الخزينة العمومية مباشرة من أجل تمويل عجز ميزانية الدولة، وتمويل الدين العمومي الداخلي وتوفير موارد مالية للصندوق الوطني للاستثمار.

كما تجدر الإشارة إلى أن قانون النقد والقرض مر في الجزائر بعدة تعديلات، حيث صدر القانون 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 والذي كان بغرض مواكبة تحول الجزائر نحو اقتصاد السوق ومنح استقلالية أكبر للسلطة النقدية، من أجل فتح المجال أمام الاستثمارات الأجنبية في المجال المصرفي، إلا أنه تم تعديله في سنة 2003 بموجب الأمر 03-11 ثم تم تعديله مرة أخرى في سنة 2010 بموجب الأمر 04-10.

حيث تشير المادة 45 من الأمر 03-11 إلى أنه: يمكن لبنك الجزائر ضمن الحدود ووفق الشروط التي يحددها مجلس النقد والقرض أن يتدخل في سوق النقد وأن يشتري ويبيع على الخصوص سندات عمومية وسندات خاصة يمكن قبولها لإعادة الخصم أو منح التسييقات ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن تتم هذه العمليات لصالح الخزينة أو الجماعات المحلية المصدرة للسندات، كما تنص المادة 46 على أنه يمكن لبنك الجزائر أن يمنح الخزينة مكشوفات بالحساب الجاري لا يمكن أن تتجاوز مدتها الكاملة 240 يوماً متتالية أو غير متتال أثناء سنة تقويمية وذلك على أساس تعاقدي وفي حدود حد أقصى يعادل 10% من الإيرادات العادية للدولة المثبتة خلال السنة الميزانية السابقة، كما يرخص لبنك الجزائر أن يمنح الخزينة العمومية بصفة استثنائية، تسبقاً بوجه للتسيير النشط للمديونية العمومية الخارجية<sup>18</sup>، وقد بررت الحكومة اللجوء إلى تعديل قانون النقد والقرض بعدم الرغبة في التوجه نحو الاستدانة الخارجية لتغطية عجز الميزانية، بالإضافة إلى انهيار أسعار النفط ونفاذ الموارد المالية لصندوق ضبط الإيرادات الذي كان يعتبر الملجأ لتغطية عجز الميزانية العامة لمدة طويلة حيث يرخص التعديل المنصوص عليه في القانون 17-10 من خلال المادة 45 مكرر لبنك الجزائر بصفة استثنائية وخلال فترة لا تتعدى خمس سنوات القيام بالشراء المباشر للسندات الصادرة عن الخزينة، حيث تنص المادة 45 مكرر على أنه بغض النظر عن كل الأحكام المخالفة يقوم بنك الجزائر ابتداء من دخول هذا الحكم حيز التنفيذ بشكل استثنائي ولمدة خمس سنوات بشراء مباشرة من الخزينة السندات المالية التي تصدرها هذه الأخيرة.<sup>19</sup>

- **القرض السندي (القرض الوطني من أجل النمو الاقتصادي):** هو عبارة عن تمويل داخلي تصدر الخزينة العمومية بموجبه سندات القرض الوطني للنمو الاقتصادي في شكل سندات اسمية أو سندات لحاملها حسب اختيار المكتتب، لمدة ثلاث سنوات أو خمس سنوات بقيمة 50000 دج لكل سند، على أن تكون نسبة الفائدة 5% بالنسبة للسندات بثلاث سنوات و5.75% بالنسبة للسندات بخمس سنوات، ويتم دفع الفوائد الناتجة عن هذه السندات سنويا وفي تاريخ يوافق تاريخ الاكتتاب وتكون معفاة من الضرائب.

كما تكون سندات القرض الوطني للنمو الاقتصادي قابلة للتداول الحر، ويمكن على الخصوص شراؤها أو التنازل عنها للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين إما عن طريق صفقة مباشرة أو بتظهير السند أو عن طريق وسطاء مختصين كما يمكن رهنها لقرض مصرفي، حيث تدوم مدة اكتتاب هذا القرض لمدة أقصاها ستة أشهر، ويمكن إعلان انتهاء الاكتتاب قبل انقضاء هذه المدة أخذا بعين الاعتبار المبلغ الإجمالي المعبأ.<sup>20</sup>

وقد تم الحصول على مبلغ 568 مليار دج خلال الفترة المحددة للقرض والتي انطلقت بتاريخ 17 أبريل 2016 وتم إقفالها في 16 أكتوبر 2016 من طرف وزير المالية والهدف من ذلك هو تمويل منشآت قاعدية، غير أن الوجة الحقيقية للأموال المحصلة من وراء بيع سندات الدين الداخلي من بين الأسئلة التي لا تجد إجابة طيلة مدة العملية، فقبل وأثناء الاستدانة كانت الحكومة تسوق للقرض على أنه سيمول المشاريع الكبرى، دون أن تكشف عن هذه المشاريع، غير أن وزارة المالية كشفت قبل شهر من نهاية المدة المحددة للاكتتاب أن الأموال المحصلة حتى نهاية سبتمبر 2016 وجهت لتغطية 18% من العجز المسجل في الخزينة العامة، ما يعني أن الحكومة اقترضت من أجل انقراض الخزينة وليس للاستثمار.<sup>21</sup>

- **نظام الرخص وتعليق الاستيراد:** قامت الجزائر بإصدار القانون 15-15 المؤرخ في 15 جويلية 2015 المعدل والمتمم للأمر 03-04 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها، بالإضافة إلى ذلك قامت الحكومة بضبط تطبيق هذه القواعد من خلال المرسوم التنفيذي رقم 15-306 المؤرخ في 06 ديسمبر 2015 والمحدد لشروط وكيفيات تطبيق أنظمة رخص الاستيراد أو التصدير للمنتوجات والبضائع، ويهدف هذا الإجراء في الأساس إلى المحافظة على التوازن المالي وتوازن السوق والمحافظة على الإنتاج الوطني بحيث حدد شروط لمنح الرخص التلقائية المتعلقة بالهياكل الحكومية ورخص غير تلقائية بهدف تنظيم حصص الاستيراد والتصدير والتي تعرف بنظام الحصص، بهدف تقليص الواردات. لكن في سنة 2018 لجأت الحكومة إلى إجراء أكثر حزما يتمثل في التعليق المؤقت لبعض الواردات تضمنه قانون المالية، حيث تنص المادة 116 منه والتي تعدل وتم المادة 16 من الأمر 03-04 على ما يلي: بغض النظر عن الأحكام المنصوص عليها، يمكن وضع تدابير وقائية عندما يكون ميزان المدفوعات معرضا لصعوبات، وفي هذا الإطار يمكن اتخاذ تدابير تقييدية على البضائع عند الاستيراد إلى غاية إعادة ضبط توازن ميزان المدفوعات،<sup>22</sup> وهذا الإجراء يهدف إلى ترشيد التصرف في العملة الصعبة والمحافظة على الإنتاج الوطني وتشجيع الاستثمار المحلي المنتج.

## II- الدراسة التحليلية

II-1 **تشخيص وضعية صندوق ضبط الموارد:** يعتبر صندوق ضبط الموارد حساب تخصيص خاص أنشأته الدولة من أجل امتصاص فائض الجباية البترولية التي تزيد عن الحاجة لاستغلالها في السنوات التي يكون فيها عجز، والجدول الموالي يوضح تطور وضعية صندوق ضبط الموارد خلال فترة الدراسة.

الجدول 01: وضعية صندوق ضبط الموارد وتمويل العجز خلال الفترة (2000-2019).

الوحدة: مليار دج

نسبة رصيد الصندوق إلى الناتج الداخلي الخام	رصيد صندوق ضبط الموارد	الاستخدامات				الموارد				السنوات
		مجموع الاقتطاعات	دفع التسيقات	تمويل عجز الخزينة	تسديد الديون العمومية	مجموع الموارد	تسيقات البنك المركزي	فائض الجباية البترولية	الباقى من السنة السابقة	
5.6	232.1	221.1	0	0	221.1	453.2	0	453.2	0	2000
4	171.5	184.5	0	0	184.5	356.0	0	123.8	232.1	2001
0.6	27.9	170.0	0	0	170.0	198.0	0	26.5	171.5	2002
6.1	320.9	156.0	0	0	156.0	476.9	0	448.9	27.9	2003
11.7	721.7	222.7	0	0	222.7	944.4	0	623.5	320.9	2004
24.4	1842.7	247.8	0	0	247.8	2090.5	0	1368.8	721.1	2005
34.5	2931.0	709.6	0	91.5	618.1	3640.7	0	1798	1842.7	2006
34.4	3215.5	1454.2	607.9	531.9	314.4	4669.8	0	1738.8	2931.0	2007
38.8	4280.0	1223.6	0	758.2	465.4	5503.6	0	2288.1	3215.5	2008
43.3	4316.4	364.3	0	364.3	0	4680.7	0	400.6	4280.1	2009
40.4	4842.8	791.9	0	791.9	0	5634.8	0	1318.3	4316.5	2010
37.1	5381.7	1761.4	0	1761.4	0	7143.1	0	2300.3	4842.8	2011
35.0	5633.7	2283.2	0	2283.2	0	7917.0	0	2535.3	5381.7	2012
33.6	5563.5	2132.5	0	2132.5	0	7695.9	0	2062.2	5633.7	2013
25.6	4408.4	2965.7	0	2965.7	0	7374.1	0	1810.6	5563.5	2014
24.2	2073.8	2886.5	0	2886.5	0	4960.3	0	552.2	4408.1	2015
4.5	784.4	2387.5	0	1387.9	0	2172.4	0	98.5	2073.8	2016
0	0	784.4	0	784.4	0	784.4	0	0	784.4	2017
1.5	305.5	131.9	0	131.9	0	437.4	0	437.4	0	2018
1.4	305.5	0	0	0	0	305.5	0	0	305.5	2019

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

-Ministère des finances, DGPP, Direction du Recueil des informations, rétrospective statistique, situation du fonds de régulation des recettes,(en line) Alger ; disponible sur :<http://www.dgpp-mf.gov.dz>, consulter le :15/07/2020.

نلاحظ من الجدول رقم(01) أن موارد الصندوق كلها ناتجة عن فوائض الجباية البترولية خلال الفترة (2000-2019), حيث شكلت الاقتطاعات من 2000 إلى 2008 أداة لتسديد الديون التي كانت تعاني منها الجزائر والتي تراكمت لفترات سابقة, حيث يمكن تقسيم الفترة 2000-2008 إلى مرحلتين: الأولى من 2000 إلى 2005, والتي تم تسديد عجز الخزينة فيها من فوائض رصيد الموازنة السابق أو عن طريق التمويل البنكي أو عن طريق فوائض حسابات التخصيص, وذلك لعدم وجود أي تمويل لعجز الخزينة من صندوق ضبط الموارد كما يظهر في الجدول, بينما خلال الفترة 2006-2008 يوجد تمويل لعجز الخزينة العمومية أو الموازنة العامة من صندوق ضبط الموارد إلا أنها كانت تنمو بسرعة كبيرة, حيث انتقل من 91.5 مليار دج سنة 2006 إلى 531.9 مليار دج سنة 2007 ثم 758.2 مليار دج سنة 2008, وهذا ما يبرر تعديل السعر المرجعي للبرميل البترول من 19 دولار إلى 37 دولار للبرميل سنة 2008 ثم 50 دولار سنة 2017, أما خلال الفترة 2009 إلى 2018 نلاحظ أن كل الاقتطاعات من صندوق ضبط الموارد أو من فائض الجباية البترولية كانت موجهة بالكامل لتغطية العجز في الموازنة

العامة، بالإضافة إلى أن احتياطات الصندوق شكلت نسبة كبيرة من الناتج الداخلي الخام بلغت 43.3% كأكبر نسبة سنة 2009، بينما بلغ رصيد الصندوق 5633.8 مليار دج سنة 2012 كأقصى قيمة.

كما نلاحظ أنه في السنوات الأخيرة ومنذ سنة 2014 أصبح هناك تآكل في احتياطات صندوق ضبط الموارد بسبب أن فائض الجباية البترولية خلال السنة أصبح لا يغطي عجز الموازنة خلال نفس السنة حيث كان رصيد الصندوق في نهاية 2014 يقدر بمبلغ 4408.4 مليار دج أما في نهاية سنة 2017 كان الرصيد 0 مليار دج، بينما في نهاية 2018 كان الرصيد في حدود 305.5 مليار دج بسبب تطبيق مجموعة من الإجراءات التي ساهمت ولو بالقليل في تقليص عجز الموازنة العامة. من خلال التحليل السابق يتبين أن تمويل الموازنة العامة في حالة العجز يعتمد على فائض الجباية البترولية وبنسب مرتفعة، مما دفع إلى إعادة النظر في مدى مساهمة الجباية البترولية في تمويل موازنة الدولة عن طريق تعديل السعر المرجعي.

**II- 1 تشخيص وضعية رصيد الموازنة العامة:** يعبر رصيد الموازنة العامة للدولة عن الفرق الحاصل بين الإيرادات العامة والنفقات العامة ويمكن توضيح تطور رصيد الموازنة العامة من خلال الجدول رقم (02).

**الجدول 02: تطور رصيد الموازنة العامة خلال الفترة (2000-2019).**

الوحدة: مليار دج

السنوات	الإيرادات العامة	النفقات العامة	رصيد الموازنة العامة	معدل نمو الإيرادات العامة	معدل نمو النفقات العامة	رصيد الموازنة/ن
2000	1124.9	1178.1	-53.2			-01.29
2001	1389.7	1321.0	68.7	23.54	12.13	01.62
2002	1576.7	1550.6	26.0	13.46	17.38	0.57
2003	1525.5	1690.2	-164.7	-03.25	09	-03.14
2004	1606.4	1891.8	-285.4	05.30	11.93	-04.64
2005	1714.0	2052.0	-338.0	06.70	08.47	-04.47
2006	1841.9	2453.0	-611.1	07.46	19.54	-07.19
2007	1949.1	3108.6	-1159.5	05.82	26.73	-12.40
2008	2902.4	4191.1	-1288.7	48.91	34.82	-11.67
2009	3275.3	4246.3	-971.0	12.85	01.32	-09.74
2010	3074.6	4466.9	-1392.4	06.13	05.19	-11.61
2011	3489.8	5853.6	-2363.8	13.50	31.04	-16.48
2012	3804.0	7058.2	-3254.2	09.00	20.58	-20.54
2013	3895.3	6024.1	-2128.8	02.40	-14.65	-12.79
2014	3908.4	6980.3	-3071.9	0.34	15.87	-17.83
2015	4552.5	7656.3	-3103.8	16.5	9.68	-18.57
2016	5011.5	7297.5	-2285.9	10	- 4.69	-13.05
2017	6047.8	7282.6	-1234.7	20.67	- 0.2	-06.65
2018	6389.4	7732.0	-1342.6	5.65	6.17	-06.63
2019	6601.5	7741.3	-1139.7	3.31	0.12	-05.58

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

-Ministère des finances, DGPP, Direction du Recueil des informations, rétrospective statistique, opération du trésor, op, cit

فمن خلال الجدول رقم (02) نلاحظ أن الموازنة العامة شهدت عجزا مستمرا خلال فترة الدراسة 2000-2019 باستثناء سنتي 2001 و2002 أين حققت فائضا ولكنه يظل بسيط مقارنة بالعجز المسجل في السنوات الأخرى، وقد عرف عجز الموازنة ارتفاع من 164.7 مليار دج سنة 2003 ليصل إلى 1288.7 مليار دج سنة 2008، وقد تقلص العجز سنة

2009 ليبلغ 971 مليار دج، أي بنسبة 9.74% من الناتج الداخلي الخام، بينما عرف عجز الموازنة ارتفاعا كبيرا ومتسارعا خلال الفترة 2010-2014، حيث بلغت نسب العجز إلى الناتج الداخلي الخام خلال سنوات 2010 إلى 2014 على التوالي 11.61%، 16.48%، 20.54%، 12.79%، 17.85%، مع تسجيل أكبر نسبة عجز خلال سنة 2012 بمبلغ 3254.2 مليار دج، ويرجع ذلك إلى الزيادة الكبيرة التي عرفتها النفقات خلال سنة 2012 الناتج عن قيام الدولة ببرامج تنموية، ليعرف العجز انخفاضا خلال السنوات اللاحقة حيث بلغ حدود 1139.7 مليار دج سنة 2019 بنسبة تقارب 5.58% من الناتج الداخلي الخام.

كما نلاحظ أن الموازنة العامة تتميز بعجز مزمن في الفترة الممتدة بين 2003 و2019، مما ساهم في اختلال التوازن المالي الداخلي، كما يرجع العجز إلى وتيرة نمو النفقات التي كانت أكبر من وتيرة نمو الإيرادات، حيث بلغ المعدل المتوسط لنمو النفقات 14.24% في حين بلغ المعدل المتوسط لنمو الإيرادات العامة 10.87%، كما أن نمو النفقات العامة الموجهة للتجهيز بنسبة معتبرة باعتبار أنها هي مصدر النمو الاقتصادي وخلق الثروة، إلا أن نمو نفقات التسيير كان أكبر من نفقات التجهيز.

**II- 3 تطور مؤشرات الدين العام في الجزائر:** يعتبر الدين الخارجي المؤشر الأكثر استخداما لقياس مدى قدرة الدولة على تحقيق الاستدامة المالية لأنه يتم بالعملة الصعبة، ويؤثر على التوازن المالي الخارجي للدولة والذي بدوره ينعكس على التوازن الداخلي والمتمثل في الموازنة العامة للدولة، حيث تقاس الاستدامة المالية بمدى قدرة الدولة على الوفاء بالديون والخدمات المترتبة عنها، ومدى قدرة صادرتها بالعملة الصعبة على تسديد هذه الديون، والجدول التالي يعرض بعض هذه المؤشرات.

الجدول 03: تطور مؤشرات الدين العام خلال الفترة (2000-2018).

السنة	الدين الداخلي العام (مليار دج)	الدين الخارجي (مليار دولار)	نسبة الدين الداخلي / PIB	نسبة الدين الخارجي / PIB	نسبة الديون الخارجية إلى إجمالي الصادرات
2000	1022.9	25.3	24.8	46.1	112
2001	999.4	22.7	23.6	41.3	113.5
2002	980.5	22.6	21.7	39.9	113.5
2003	982.2	23.4	18.7	34.4	89.7
2004	1000.0	21.8	16.3	25.6	64.0
2005	1094.3	17.2	14.5	16.7	35.2
2006	1779.7	5.6	20.9	4.8	9.8
2007	1044.1	5.5	11.2	4.1	8.6
2008	734.0	5.6	6.6	3.3	6.8
2009	808.8	5.8	8.1	4.2	12.1
2010	1099.2	5.5	9.2	3.4	9.1
2011	1215.0	4.4	8.3	2.2	5.7
2012	1312.2	3.7	8.1	1.8	4.9
2013	1171.7	3.4	7.0	1.6	4.9
2014	1239.0	3.7	7.2	1.7	5.86
2015	1380.8	3.0	8.3	1.8	7.94
2016	3407.3	3.8	19.5	2.4	11.76
2017	4957.8	4.0	26.7	2.4	10.62
2018	7558.0	4.0	37.4	2.3	9.10

المصدر: من إعداد البحث بالاعتماد على:

-Ministère des finances, DGPP, Direction du Recueil des informations, rétrospective statistique, principaux indicateurs de l'économie Algérienne, op, cit

من خلال الجدول نلاحظ أن المديونية الخارجية في الجزائر تراجعت بشكل كبير بفعل التسديد المسبق للمديونية، حيث انتقلت من 25.3 مليار دولار أمريكي سنة 2000 إلى 5.6 مليار دولار أمريكي سنة 2006، واستمرت في الانخفاض لتصل إلى 3مليار دولار سنة 2015، لتستقر مرة أخرى في حدود 4مليار دولار سنة 2018.

كما نلاحظ أن نسبة الدين الخارجي إلى الناتج الداخلي الخام كانت في حدود 12.63% كنسبة متوسطة للفترة 2000 - 2018 مع العلم أنه في السنوات الأولى كانت المديونية مرتفعة جدا ما انعكس على هذه النسبة، لكن هذه النسبة انخفضت من 46.1% سنة 2000 إلى 1.6% سنة 2013 لتستقر عند 2.3% سنة 2018، وهذا ما يعكس الراحة المالية للجزائر وقدرتها على تسديد ديونها، كما نلاحظ أن عوائد الصادرات لا تخضع لضغوط كبيرة من أجل تسديد المديونية الخارجية، حيث انخفضت نسبة المديونية الخارجية إلى الصادرات من 112% سنة 2000 إلى 4.9% سنة 2013 لتستقر هذه النسبة عند 9.1% سنة 2018.

**II- 4 مستوى الفجوة الضريبية:** قام بالنشر عام 1990 بإجراء بحثه الأولى في هذا الشأن، وهو يقترح باستعمال مؤشر للاستدامة المالية يقدر اتساع السياسة الضريبية المعمول بها للحفاظ على ثبات نسبة الدين إلى الناتج الداخلي الخام الحقيقي والذي يعبر عن مؤشر الفجوة الضريبية الذي يقيس الفرق بين العبء الضريبي المستهدف والضرائب الفعلية، ولا يمثل هذا المؤشر شرطا كافيا للحكم على استدامة المالية عن طريق تحليل تطور الحصيلة الضريبية كأحد الأدوات الرئيسية لتنفيذ السياسة المالية، وتمويل أعباء المالية الحكومية نتيجة لعدم كفاية الحصيلة الضريبية في تحمل النفقات العامة المتزايدة.<sup>23</sup>

كما يتم قياس الفجوة الضريبية انطلاقا من مقارنة نسبة النفقات العامة إلى الناتج الداخلي الخام مع نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج الداخلي الخام والجدول الآتي يوضح ذلك:

الجدول 04: عرض الفجوة الضريبية في الجزائر خلال الفترة (2000-2019).

السنة	الناتج الداخلي الخام (ن د خ)	النفقات العامة (ن ع)	الجباية العادية (ج ع)	نسبة ن ع / ن د خ	نسبة ج ع / ن د خ	الفجوة الضريبية
2000	4123.5	1178.1	349.5	0.28	0.08	0.20
2001	4227.1	1321.0	398.2	0.31	0.09	0.22
2002	4522.8	1550.6	482.9	0.34	0.10	0.24
2003	5252.3	1690.2	524.9	0.32	0.10	0.22
2004	6149.1	1891.7	580.4	0.30	0.09	0.21
2005	7562.0	2052.0	640.5	0.27	0.08	0.19
2006	8501.6	2453.0	720.8	0.29	0.08	0.21
2007	9352.9	3108.5	766.7	0.33	0.08	0.25
2008	11043.7	4191.0	965.3	0.38	0.09	0.29
2009	9968.0	4246.3	1146.6	0.42	0.11	0.31
2010	11931.6	4466.9	1297.9	0.37	0.10	0.27
2011	14589.0	5853.5	1527.1	0.40	0.10	0.30
2012	16209.6	7058.2	1908.5	0.43	0.12	0.31
2013	16647.9	6024.0	2031.0	0.36	0.12	0.24
2014	17228.6	6995.7	2091.4	0.40	0.12	0.28
2015	16712.7	7656.3	2354.6	0.46	0.14	0.32
2016	17514.6	7297.5	2482.2	0.41	0.14	0.27
2017	18575.8	7282.6	2630.0	0.39	0.14	0.25
2018	20259.0	7732.0	2711.7	0.38	0.13	0.25
2019	20428.3	7741.3	2843.4	0.38	0.14	0.24
0.253	متوسط الفجوة الضريبية خلال الفترة					

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

-Ministère des finances, DGPP, Direction du Recueil des informations, rétrospective statistique, opération du trésor, op, cit

من خلال الجدول يتضح لنا أن حجم الفجوة الضريبية كبير ما يفسر بضعف مساهمة الضرائب في تغطية النفقات العامة للدولة، كما أن النفقات العامة نمت بصفة متسارعة سنة بعد سنة، حيث انتقلت من 1178.1 مليار دج سنة 2000 إلى 7741.3 مليار دج سنة 2019، كما سجلت نسبة النفقات العامة إلى الناتج الداخلي الخام قفزة كبيرة، حيث انتقلت من 28% سنة 2000 إلى حوالي 46% سنة 2015 ثم تراجعت قليلا لتستقر في حدود 38% سنة 2019، إلا أن الجباية العادية لم تتجاوز 14% من الناتج الداخلي الخام في أحسن الأحوال سنة 2017، حيث تراوحت النسبة بين 8% سنة 2000 و14% سنة 2017، ثم تراجعت قليلا لتبلغ نسبة 13% سنة 2018، ويرجع ذلك في الأساس إلى هيمنة عائدات الجباية البترولية على الموارد العامة لميزانية الدولة، إلا أنه وبعد سنة 2014 وتراجع أسعار النفط واتباع الدولة مجموعة من الإجراءات والتدابير والتي تم الإشارة إليها سابقا لوحظ تنامي في مساهمة الجباية العادية مقارنة بالسنوات الأولى لفترة الدراسة.

### III- تحليل النتائج:

عالجت هذه الدراسة الإجراءات المتخذة لتحقيق الاستدامة المالية في الجزائر خلال الفترة (2000-2018) وتم التوصل إلى النتائج التالية:

- ارتباط صندوق ضبط الموارد بفوائض الجباية البترولية دون سواها جعل موارد المالية عرضة جعل موارد عرضة لتقلبات أسعار المواد الطاقوية إضافة إلى التآكل السريع لاحتياطات الصندوق بسبب العجز المستمر في الموازنة العامة للدولة، وهو ما يفسر خلو الصندوق من أية مبالغ في نهاية 2017؛
- عمل صندوق ضبط الموارد على تحقيق التوازن المالي على المدى القصير والمتوسط، وهو ما يعني أن الصندوق ضمن الاستدامة المالية على هذا المستوى، ولكن يصعب تحقيق ذلك على المدى الطويل؛
- تميزت الموازنة العامة للدولة في الجزائر بالعجز المستمر وهو ما ساهم في اختلال التوازن المالي والذي يرجع في الأساس إلى وتيرة نمو النفقات والتي كنت أكبر من وتيرة نمو الإيرادات، لكن هذا العجز بدأ في التراجع في السنوات الأخيرة بسبب الإجراءات التي اتخذتها الحكومة بهدف ترشيد النفقات العامة وزيادة الموارد من الجباية العادية؛
- شهدت الفترة تحسن مستمر في مؤشرات الدين العام، حيث انتقلت نسبة الدين الخارجي إلى الناتج الداخلي الخام من 46.1% سنة 2000 إلى 2.3% سنة 2018 بسبب الدفع المسبق للمديونية الخارجية، واستقرار أسعار النفط عند مستويات مقبولة؛
- حجم الفجوة الضريبية الكبير يعبر عن المساهمة الضئيلة للجباية العادية في الموارد العامة للدولة بسبب هيمنة الجباية البترولية، والنمو المستمر والمفرط للنفقات العامة وهو ما يعكس صعوبة تحقيق الاستدامة المالية إذا لم تواكب الجباية العادية الزيادة في النفقات العامة، وارتباط الجباية البترولية بالمتغيرات الحاصلة في الأسواق الدولية.

### الخلاصة

تعبّر الاستدامة المالية عن الحالة التي تكون فيها الدولة قادرة على الاستمرار في سياسات الإنفاق على المدى الطويل دون خفض ملاءمتها المالية أو التعرض لمخاطر العسر المالي، أو عدم الوفاء بالتزاماتها المالية المستقبلية في ظل إيراداتها الحالية، والتي تعتمد في الأساس على توقعات الإنفاق العام والإيرادات العامة المستقبلية على المدى المتوسط والطويل.

فمن خلال تعرضنا لأهم الإجراءات والتدابير التي اتخذتها الدولة لتحقيق الاستدامة المالية توصلنا إلى أن هذه الإجراءات والتدابير ضمننت الاستدامة المالية على المدى القصير والمتوسط، خاصة صندوق ضبط الموارد والذي عمل على ضمان تمويل العجز في الموازنة وتسديد المديونية الخارجية، إلا أن الصندوق يعتبر أداة غير مستدامة لأنه يعتمد على مورد واحد يتميز بعدم الاستقرار على المدى الطويل، كما أن الدولة تنتظرها تحديات كبيرة في المستقبل بسبب تنامي العجز الموازني واتساع الفجوة الضريبية وهشاشة الموارد المالية بسبب عدم استقرار الجباية البترولية، كما أن الوتيرة التي تتزايد بها النفقات العامة أكبر بكثير من وتيرة تزايد الإيرادات العامة، وعليه يمكن الإشارة إلى أن الاستدامة المالية تبقى صعبة المنال على المدى الطويل بالرغم من تسجيل مؤشرات إيجابية بالنسبة للدين العام الخارجي.

كما ترتبط الاستدامة المالية في الجزائر بمدى انتعاش أسعار النفط وكذا تنوع مصادر الدخل المختلفة عن طريق تنوع النشاط الاقتصادي، وعليه نقترح التوصيات الآتية:

- تنوع النشاط الاقتصادي والذي يترتب عليه تنوع في مصادر الدخل الوطني؛
  - رقمنة الإدارة الجبائية بهدف محاربة الغش والتهرب الضريبيين بغية زيادة الحصيلة الضريبية لتقليل الفجوة الضريبية الموجودة؛
  - العمل على ترشيد الإنفاق العام عن طريق إعادة ترتيب الأولويات والاعتماد على الإنفاق المنتج الذي يخلق الثروة؛
  - الابتعاد عن التمويل عن طريق الموارد الاستثنائية كالمديونية الخارجية والإصدار النقدي؛
  - تنوع موارد صندوق ضبط الإيرادات العامة حتى يتميز بالاستقرار وعدم الارتباط بمورد واحد يتأثر بتأثر هذا المورد؛
  - استقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة والتركيز على المشروعات الصغيرة والمتوسطة لدورها الكبير والمهم في الاقتصاد والمساهمة في الرفع من قيمة الناتج الداخلي الخام.
- الإحالات والمراجع :

<sup>1</sup> مقداد أحمد النعيمي، و عادل صبحي عبد القادر الباشا، (2018)، أثر استعمال الاستدامة المالية في الحد من مشاكل اعداد الموازنة العامة للدولة، مجلة الدناير(13)، ص:562.

<sup>2</sup> فتحي خن (2018)، استراتيجيات إدارة الدين العام لتحقيق الاستدامة المالية، دراسة حالة الجزائر، العربية السعودية والنرويج. أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 1، ص:72.

<sup>3</sup> وحيد بن عبد الرحمن بانافع، و عبد العزيز عبد المجيد علي، (2016)، تقييم الاستدامة المالية في المملكة العربية السعودية، دراسة تطبيقية (1969-2015)، مجلة الادارة العامة، 57(01)، ص:10.

<sup>4</sup> حسام خالد حسين الريفي، (2014)، العوامل التي تساعد السلطة الوطنية في تحقيق الاستدامة المالية(1996-2013)، رسالة ماجستير، كلية التجارة في الجامعة الاسلامية، غزة، ص:41.

<sup>5</sup> مروة فتحي السيد البغدادي (2010)، مؤشرات الاستدامة المالية والمخاطر التي تهددها في مصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، ص:424.

<sup>6</sup> فتحي خن (2018)، مرجع سابق، ص: 81-83.

<sup>7</sup> Sturn Roland, muller Markus,(1999) , *Public deficits a comparative study of their economic and political consequences in Britain, Canada, Germany and the united states*,Longman, Newy S A..P 07.

- <sup>8</sup> Ber Dahlby,(1993) , *Sustainability fiscal policy in Alberta, wecentre, for economic research in formation on bulletin*, Alberta.PP 02-03.
- <sup>9</sup> هشام محمد عمرو، و عماد حسن حسين ، (2018)، متطلبات تحقيق الاستدامة المالية في العراق، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية(55)، ص: 151.
- <sup>10</sup> القانون 02-2000، (27 جوان 2000)، قانون المالية التكميلي لسنة 2000، (المادة 10)، الجريدة الرسمية رقم 37.
- <sup>11</sup> Ministère des finances, ( 2006, Septembre), *Projet de modernisation des systèmes budgétaires, COMMUNICATION DU MINISTRE DES FINANCES, DGB.P 01.*
- <sup>12</sup> Ministère des finances, ( 2006, Septembre), *Projet de modernisation des systèmes budgétaires, COMMUNICATION DU MINISTRE DES FINANCES, DGB.P 01.*
- <sup>13</sup> القانون 15-18، (02 سبتمبر 2018)، المتعلق بقوانين المالية، (المادة 05)، الجريدة الرسمية رقم 53.
- <sup>14</sup> العارم عيساني، (2019)، استدامة السياسة المالية ضمن بيئة الصدمات الموازية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، المدرسة العليا للتجارة-القليعة، ص: 99.
- <sup>15</sup> Ministère des Finances, (2016, Juillet), *LE NOUVEAU MODELE DE CROISSANCE (SYNork, UTHESE).P 02.*
- <sup>16</sup> عباس ناصر أنور ، و رؤوف أحمد نضال، (2016)، دور الامتثال الطوعي للمكلفين في الحد من ظاهرة التهرب الضريبي في العراق، مجلة دراسات محاسبية ومالية، 11(35). ص: 222-223.
- <sup>17</sup> الأمر 01-15، (23 جويلية 2015)، قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية رقم 40.
- <sup>18</sup> الأمر 03-11، (26 أوت 2003)، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية رقم 52.
- <sup>19</sup> قانون رقم 17-10، (11 أكتوبر 2017). يتم الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 غشت سنة 2003 والمتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية رقم 57.
- <sup>20</sup> قرار وزارة المالية (28 مارس 2016)، يحدد الشروط والكيفيات التي تصدر الخزينة العمومية وفقها سندات القرض الوطني للنمو الاقتصادي، الجريدة الرسمية رقم 20.
- <sup>21</sup> عمار بن زعرور ، و بن زعرور شكري، (2019)، تدابير السياسات الاقتصادية المتخذة في الجزائر للتكيف مع تراجع أسعار النفط، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، 22(01). ص: 21.
- <sup>22</sup> القانون 11-17، (27 ديسمبر 2017)، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، الجريدة الرسمية رقم 76.
- <sup>23</sup> عماد محمد علي عبد اللطيف العاني، و عامر عبد الله مجيد الشبخاني، (2017)، توجهات السياسة المالية في تحمل العبء المالي الحكومي ومدى رشادتها في العراق خلال المدة (2004-2014)، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، 23(97)، ص: 279.