

الصناديق السيادية ودورها في علاج العجز المالي صندوق ضبط الموارد نموذجا

د.غزالي عماد

جامعة المدية

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى محاولة توضيح دور الصناديق السيادية في الاقتصاد الوطني، من خلال تمويل وتغطية عجز الميزانية العامة للدولة، مع الإشارة إلى حالة صندوق ضبط الموارد في الجزائر. وقد توصلت الدراسة إلى توجه الجزائر على الاعتماد المفرط على صندوق ضبط الموارد كأداة رئيسية لتغطية عجز الميزانية العامة وتحقيق التوازن المالي في ظل انخفاض أسعار النفط ووجود أزمات مالية، وهو ما يترتب عليه من إمكانية نضوب موارد الصندوق في الأجل المتوسط. الكلمات الدالة: الصناديق السيادية، الميزانية العامة، العجز الموازي، التوازن المالي، صندوق ضبط الموارد، أسعار النفط.

Abstract:

This study aims to clarify the role of sovereign wealth funds in the national economy, through financing and cover State budget deficits, with reference to the case of the fund adjust resources in Algeria.

The study reached that Algeria focus on the excessive adopting on the Fund adjust resources as the principle instrument to cover the public budget deficit, and realizing financial balance under the low oil prices and the current financial crises .That is to say the possibility of the depletion in the funds revenues in the medium term.

المقدمة

يعتبر عجز الميزانية العامة للدولة في العديد من الدول من أكبر المشاكل التي تواجه اقتصادياتهم، لما يترتب على ذلك العجز من آثار اقتصادية غير مرغوب فيها تهمس بمجمل المتغيرات الاقتصادية الكلية للبلد، وقد زادت حدة هذا العجز خطورة مع تزايد دور الدولة ومسؤولياتها، لذلك سعت هذه الدول إلى اتخاذ كل الأساليب التي من شأنها معالجة ذلك العجز، وقد كان من بين أبرز هذه الطرق لجوء البلدان ذات الفوائض المالية الناتجة عن الموارد الربعية مثل الجزائر إلى إنشاء صناديق لاحتواء تلك الفوائض واستخدامها كأداة لتمويل عجز

الميزانية، مما سبق تبرز إشكالية البحث كما يلي: فيما يتمثل دور الصناديق السيادية في علاج وتمويل عجز

الميزانية العامة للدولة؟ وما مدى فعالية صندوق ضبط الموارد في الجزائر في تغطية العجز الموازي؟

هدف البحث: يهدف البحث إلى توضيح مفهوم صناديق الثروة السيادية ودورها في الاقتصاد المحلي، من خلال مساهمتها في تحقيق الاستقرار والتوازن المالي للميزانية العامة للدولة التي تدير مثل هكذا صناديق، إضافة إلى دورها في عزل الاقتصاديات الوطنية من الآثار السلبية المتولدة من الصدمات الخارجية.

منهجية الدراسة: يتم دراسة إشكالية البحث بإتباع المنهج الوصفي التحليلي، حيث الاعتماد على المنهج الوصفي عند التعرض للإطار النظري للصناديق السيادية، والمنهج التحليلي لدراسة دور الصناديق السيادية في الاقتصاد العالمي.

هيكل البحث: لغرض الإجابة على إشكالية البحث والوصول إلى هدف البحث تم تقسيم البحث إلى ثلاثة محاور فضلا عن الاستنتاجات والتوصيات، يتضمن المحور الأول العجز الموازي وطرق تمويله، ويختص المحور الثاني بالصناديق السيادية وأهميتها في الاقتصاد، أما المحور الثاني فيعالج دور صندوق ضبط الموارد في الجزائر في علاج عجز الميزانية العامة.

أولاً: العجز الموازي وطرق تمويله

1- مفهوم العجز الموازي:

يعرف عجز الميزانية العامة بأنه قصور الإيرادات العامة للدولة عن سداد النفقات المقدرة.¹ ويعرفه ماريو بليجير على أنه الفرق بين إجمالي النفقات والإيرادات الحكومية باستثناء المديونية.² وعجز الميزانية ما هو إلا رصيد موازي سالب تكون فيه نفقات الدولة أعلى من إيراداتها.

مما سبق يمكن القول أن العجز الموازي هو أحد الظواهر الأساسية للمالية العامة، والتي يعبر فيها عن حالة احتلال في توازن الميزانية للدولة من خلال عدم كفاية الإيرادات العامة عن تغطية النفقات العامة، وهي حالة تصيب البلدان المختلفة المتقدمة منها أو النامية، وقد يكون العجز مقصودا بتعمد زيادة الإنفاق العام لأغراض معينة، أو غير مقصود نتيجة انخفاض إيرادات الدولة أو عدم قدرتها على تحصيلها بما يتناسب وحجم الإنفاق العام.

وتختلف نظرة المدارس الاقتصادية للعجز الموازي؛ حيث يؤمن الكلاسيك بفكرة حيادية الدولة وعدم تدخلها في النشاط الاقتصادي أي حياد السياسة المالية، ومبدأ توازن الميزانية العامة للدولة أي تساوي الإيرادات العامة مع النفقات العامة بغض النظر عن حالة الاقتصاد.

وفي المقابل، يرى كثير ضرورة تدخل الدولة من خلال أدوات السياسة المالية (الإنفاق والضرائب) لتحقيق توازن الاقتصاد الكلي للبلد بغض النظر عن توازن الميزانية، وأن تصحيح العجز يكون من خلال الأدوات المالية السابقة، غير أن هذا العجز يكون مرغوبا فيه طالما يؤدي إلى مستوى التشغيل والنتائج المطلوب، ومن ثم التوازن الاقتصادي العام.

2-أسباب العجز الموازي:

يعزى بروز العجز الموازي بصفة عامة إلى وجود تباين بين معدلات نمو النفقات العامة من ناحية، ومعدلات نمو الإيرادات العامة من ناحية أخرى، وفيما يلي عرض لكل عامل منهما وأثره في تزايد عجز الميزانية العامة.

2-1 تزايد معدلات نمو النفقات العامة

من بين أهم العوامل التي المساهمة في تزايد معدلات الإنفاق العام نذكر ما يلي:³

- الأخذ بنظرية العجز المنظم: وهذه النظرية التي تعود إلى النظرية الكيترية، والتي تعمل على استخدام أدوات السياسة المالية في أوقات الأزمات (الكساد)، وذلك من خلال زيادة النفقات العامة لإحداث تأثير مباشر على الزيادة في الدخل الوطني؛

-أتساع نطاق نشاط الدولة: يتطلب توجه الدولة لدعم عملية التنمية الاقتصادية إقامة المشروعات الصناعية ذات الأهمية والتي قد يحجم عنها القطاع الخاص بسبب ضخامة رؤوس أموالها، وتوفير البنية التحتية والمياكل القاعدية كمشق الطرق، وهذا ما يفسر ظاهرة التزايد المستمر في النفقات العامة للدولة.

- تدهور قيمة العملة الوطنية: يترتب على انخفاض قيمة العملة المحلية ارتفاع المستوى العام للأسعار، الأمر الذي يتطلب زيادة النفقات العامة، والتي تكون زيادة في الدحول الاسمية ولا تعود إلى زيادة الدحول الحقيقية؛

-الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية وتكاليف الحماية الاجتماعية: حيث يتطلب من الدولة توفير قدر مقبول من التعليم والصحة والإسكان والضمان الاجتماعي، إضافة إلى الإنفاق الموجه لدعم أسعار بعض السلع الأساسية، وحماية القدرة الشرائية للمواطنين؛

-ارتفاع قيمة المديونية العمومية المحلية منها والأجنبية وما ينجر عنها من دفع أقساط الديون وفوائدها وخصوصا مع ارتفاع أسعار الفائدة الدولية؛

-زيادة السكان: من الطبيعي أن يترتب على زيادة السكان ارتفاع الإنفاق العام، حيث يتوجب على الحكومة التوسع في الاستثمار الحكومي لتوفير فرص عمل.

2-2 تباطؤ معدلات نمو الإيرادات العامة

من بين أهم العوامل المؤدية إلى تراجع نمو الإيرادات العامة للدولة نذكر ما يلي:⁴

- **ضآلة الجهد الضريبي:** ويقصد بذلك انخفاض نسبة الحصيلة الضريبية إلى إجمالي الناتج الوطني، وذلك لأسباب مختلفة كانتشار ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي، التهرب الضريبي، وانخفاض متوسط دخل الفرد.

- **الاعتماد على الضرائب غير مباشرة:** وتنتشر هذه الضرائب خاصة في البلدان النامية لسهولة جبايتها ووفرة حصيلتها واتساع نطاق وعائها، ويترتب علة هذه الضرائب ارتفاع المستوى العام للأسعار من جهة، وتوجيه حصيلتها للإنفاق العام الاستهلاكي من جهة أخرى، مما يؤدي إلى زيادة العجز الموازي.

- **الاعتماد على ضرائب قطاع التجارة:** تعتمد الكثير من الدول وخاصة المصدرة منها للمواد الأولية والنفط على هذا النوع من الضرائب، لمساهمتها الكبيرة في مجمل الإيرادات العامة، وتميز هذه المواد بعد استقرار أسعارها لخضوعها للعرض والطلب عليها في الأسواق العالمية، وهذا ما ينجم عنه عدم استقرار حصيلة الضرائب المفروضة عليها.

3-3 طرق تمويل العجز الموازي:

إن وجود عجز مالي في الميزانية العامة للدولة وما يترتب عليه من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية، يتطلب من صناع السياسة المالية معالجته وتغطيته بالاعتماد على مصادر مختلفة قد تتطلب التضحية ببعض الأهداف. وفيما يلي أهم طرق تمويل العجز الموازي.

3-1 التمويل بالإصدار النقدي:

في حالة عجز الميزانية العامة، وارتفاع النفقات العامة عن الإيرادات العامة تلجأ الخزينة العمومية إلى البنك المركزي لتغطية العجز من خلال زيادة إصدار النقود أو التوسع في الائتمان الذي تمنحه البنوك، مع ضرورة تناسب حجم الإصدار النقدي الجديد مع حجم الغطاء المتاح في المجتمع من سلع وخدمات، إذ أن عدم التوافق بينهما يعني وجود حالة تضخم نقدي (زيادة في الكتلة النقدية التي لا يقابلها زيادة في حجم الإنتاج)، وعادة ما يعتبر هذا الإصدار مقابلاً من مقابلات الكتلة النقدية المؤدية إلى التضخم، لتوجيهه نحو الإنفاق الاستهلاكي، وبالتالي عدم مساهمته في القيمة المضافة للاقتصاد. ويتطلب نجاح الإصدار النقدي الجديد ما يلي:

- مرونة الجهاز الإنتاجي؛

- توجيه الإصدار إلى استثمارات إنتاجية مولدة للعائد؛

- مراعاة تباعد الفترات عند ضخ الإصدار وبكميات معقولة؛

-تضافر السياسات الاقتصادية المختلفة لضمان السيطرة على الآثار التضخمية التي يخلفها الإصدار الجديد.

2-3 زيادة الضرائب:

يتطلب تمويل عجز الميزانية توفير موارد إضافية لرفع قيمة الإيرادات العامة، ويتأتى ذلك من خلال فرض ضرائب جديدة، ورفع معدلات الضريبة خاصة الضرائب على السلع الكمالية والتي تقتنيها الطبقة الغنية، وفي هذا الصدد لا بد من مراعاة انعكاسات ذلك على مداخيل الأفراد وقدرتهم الشرائية.

3-3 اللجوء إلى الأسواق المالية ببيع الدين العام:

تقوم الخزينة العمومية في مثل هذه الحالة بإصدار أذون وسندات خزينة وطرحها للاكتتاب العام، سواء للبنوك والمستثمرين للمحليين، أو حتى طرحها بعملات أجنبية للأجانب.

ثانيا: الصناديق السيادية وأهميتها في الاقتصاد:

1- مفهوم الصناديق السيادية:

يعود ظهور الصناديق السيادية إلى خمسينيات القرن العشرين عندما أنشأت دولة الكويت هيئة الاستثمار الكويتية سنة 1953، ليتوالى بعد ذلك ظهور صناديق أخرى في سنغافورة و الإمارات العربية المتحدة حتى وصلت سنة 2008 إلى 53 صندوقا.⁵ غير أن مصطلح الصناديق السيادية يعتبر حديث العهد حيث ظهر لأول مرة في سنة 2005، عندما أشار الاقتصادي أندرو روزانوف (Abdrew Rosanov) في مقاله "من الذي يحمل ثروة الأمم".⁶ وخلال النصف الأخير من سنة 2007، استحوذت تلك الصناديق، ضمن القطاع المالي وحده على حصص ذات وزن في مؤسسات عملاقة مثل مورغان ستانلي (Morgan Stanley) وبييرستين (Pierre Steern) وميريل لينش (Merial Lench) وسيتي جروب (City Group).⁷

ويعرف صندوق النقد الدولي صناديق الثروة السيادية على أنها عبارة عن صناديق استثمار ذات غرض خاص تملكها الحكومة العامة، وتنشئها لأغراض اقتصادية كلية، وهي تحتفظ بالأصول أو تتولى توظيفها أو إدارتها لتحقيق أهداف مالية تستخدم في ذلك استراتيجيات استثمارية تتضمن الاستثمار في الأصول المالية الأجنبية، وتسم صناديق الثروة السيادية بتنوع هياكلها المنظمة للجوانب القانونية والمؤسسية وممارسات الحوكمة، وهي مجموعة متغايرة الخصائص، فمنها صناديق استقرار المالية العامة وصناديق المدخرات ومؤسسات استثمار الاحتياطات، وصناديق التنمية، وصناديق الاحتياطات غير المترتبة بالالتزامات التقاعدية الصريحة.⁸

كما يعرفها معهد صناديق الثروة السيادية على أنها عبارة عن صندوق استثمار حكومي مكون من أصول مالية على غرار الأسهم والسندات وغيرها من الأدوات المالية، حيث تشكل موارد الصندوق من فائض ميزان المدفوعات أو الميزانية العامة أو نواتج عمليات الخوصصة أو إيرادات الصادرات السلعية، ووفقا لهذا التعريف فإن صندوق الثروة السيادية لا يتضمن صناديق التقاعد الحكومية والشركات الاقتصادية المملوكة للدولة بالإضافة إلى احتياطات الصرف المدارة من قبل السلطات النقدية والمستعملة لتحقيق أهداف السياسة النقدية.⁹

تنشأ صناديق الثروة السيادية في العادة معتمدة على فوائض ميزان المدفوعات أو عمليات النقد الأجنبي الرسمية، أو عائدات الخوصصة، أو فوائض المالية العامة، أو الإيرادات المتحققة من الصادرات السلعية، أو كل هذه الموارد مجتمعة. أما الأصول المستبعدة من صناديق الثروة السيادية فهي تتضمن احتياطات النقد الأجنبي التي تحتفظ بها السلطات النقدية لأغراض تقليدية متعلقة بميزان المدفوعات والسياسة النقدية، أو أموال المؤسسات المملوكة للدولة بمفهومها التقليدي، أو صناديق تقاعد موظفي الحكومة أو الأصول التي تدار لصالح الأفراد.¹⁰ والجدول الآتي يوضح بعض الصناديق السيادية.

جدول رقم (01): معلومات عامة حول بعض صناديق الثروة السيادية

موارد الصندوق	أصول الصندوق (مليار دولار أمريكي)	التسمية الرسمية للصندوق	البلد	عام التأسيس
نفط	213	هيئة الكويت للاستثمار	الكويت	1953
الفائض التجاري	110	Temasek holding	سنغافورة	1974
نفط	875	هيئة أبوظبي للاستثمار	الإمارات	1976
نفط	322	Gouvernement ponsions fund	النرويج	1990
نفط	18	Khazanah nasional « BHD »	ماليزيا	1993
احتياطي الصرف	311	State Administration of Foreign Exchange Investment Company	الصين	1997
محروقات	35	صندوق ضبط الموارد	الجزائر	2000
نفط	50	هيئة قطر للاستثمار	قطر	2000
نفط	157	Stabilisation fund « sFRF »	روسيا	2003

المصدر: نبيل بوفليح: دور صناديق الثروة السيادية في معالجة الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، مجلة بحوث اقتصادية عربية،

العددان 48-49، شتاء 2010، ص 99.

ومما سبق يمكن القول أن الصناديق السيادية تمثل مجموعة متغايرة من الخصائص تتمول من مصادر مختلفة لأغراض متنوعة، واستنادا لأهدافها عمل صندوق النقد الدولي على تقسيم هذه الصناديق إلى خمس فئات رئيسية كالتالي:¹¹

1-صناديق استقرار المالية العامة: ويتمثل هدفها في حماية الميزانية والاقتصاد من تقلبات أسعار السلع الأساسية (النفط عادة).

2-صناديق المدخرات للأجيال القادمة: وتهدف إلى تحويل الأصول غير المتجددة إلى أصول محفوظة أكثر تنوعا.

3-مؤسسات استثمار الاحتياطات: وتعد أصولها على أساس أصول احتياطية، ويهدف إنشائها لزيادة العائد على الاحتياطيات.

4-صناديق التنمية: وتهدف إلى تقديم المساعدة لتمويل المشاريع الاقتصادية والبرامج الاجتماعية، وتعزيز السياسات الصناعية التي قد تزيد من نمو الإنتاج المحتمل للبلد.

5-صناديق طوارئ احتياطيات التقاعد: وذلك خارج من مصادر غير مقترنة بالتزامات الحكومة التعاقدية المصرح بها في الميزانية العامة.

وقد تتداخل أهداف الصناديق السيادية وفقا للتقسيمات السابقة الذكر، إذ يمكن لبعض صناديق استقرار المالية العامة أن تتحول لصناديق ذات أهداف ادخارية في حال تجاوز الاحتياطيات المتراكمة الحد المقبول لتحقيق استقرار المالية العامة. ويتضمن تنوع أهداف الصناديق السيادية تعدد أشكال التوظيف والاستثمار، والموازنة بين العائد والخطر، ووفقا لذلك تتباين مناهج إدارة الصناديق.

2- أنواع صناديق الثروة السيادية وتوزيعها الجغرافي:

يمكن تصنيف صناديق الثروة السيادية وفقا لعدة لمعايير كالتالي:¹²

أ- وفقا لمجال عمل الصندوق:

-صناديق سيادية محلية: يتركز نشاطها داخل البلد، مثل صندوق ضبط الموارد في الجزائر وصندوق الاستقرار في روسيا.

-صناديق سيادية دولية: يمتد نشاطها خارج البلد، مثل هيئة أبوظبي للاستثمار وصندوق النفط النرويجي.

ب- وفقا لوظيفة الصندوق:

-صناديق ادخار: على غرار صندوق ضبط الموارد في الجزائر.

صناديق استثمارية: تقوم بتوظيف أصولها في الأسواق المالية العالمية في شكل قيم منقولة مثل: هيئة أبو ظبي للاستثمار.

ت-وفقا لدرجة الاستقلالية:

صناديق سيادية حكومية: وهي صناديق تابعة للحكومة ولا تتمتع باستقلالية القرار، كما أنها لا تخضع للرقابة المستقلة والمسائلة على غرار صندوق ضبط الموارد الجزائري.

صناديق مستقلة نسبيا: وهي صناديق سيادية تتمتع بالاستقلالية النسبية عن الحكومة، إذ تديرها الحكومة إضافة إلى البنك المركزي، تخضع لرقابة ومسائلة السلطة التشريعية والرأي العام، ومثال ذلك صندوق النفط النرويجي.

ث_ وفقا لمصادر دخلها:

يتم تصنيف السيادية تبعاً إلى مصادر دخلها إلى: ¹³

-الصناديق الممولة عن طريق عوائد المواد الأولية: وهي صناديق تكونها الدول المصدرة للمواد الأولية وأساسا النفطية. ولقد وجدت هذه الدول في فكرة الصناديق حلا للمحافظة على نصيب الأجيال في هذه الثروات بحيث يتم إحلال الموارد الطبيعية بشكل آخر من الأصول.

-الصناديق الممولة بفوائض المدفوعات الجارية: ذلك أن الحجم الإجمالي العالمي من احتياطات العملات الأجنبية للبنوك المركزية ما فتى في التعاضم بحيث تجاوز **07** تريليون دولار في سنة **2008**، وتملك الدول النامية **5/4** هذا المبلغ. ولقد استطاعت الكثير من الدول غير النفطية تحقيق فوائض مالية هامة، خاصة في أمريكا اللاتينية، بفضل تنافسيتها التصديرية على مستوى الأسواق العالمية، بما يفيض عن احتياجات الاستثمار المحلي، مما دفعها إلى تحويل جزء من هذه الفوائض إلى صناديق سيادية، بعد أن وازنت بين الاحتفاظ بها في شكل احتياطات نقدية أو استثمارها بما يحقق لها عوائد.

-الصناديق الممولة بعوائد الخصخصة: دخلت الكثير من الدول في برامج واسعة لخصخصة القطاع العمومي أدت إلى حصولها على عوائد مالية ضخمة. وانطلاقاً من كون المؤسسات لخصخصة هي ملك عام لجميع الأجيال يتم تحويل كل أو جزء من عوائد الخصخصة إلى صناديق سيادية.

-الصناديق الممولة بفائض الميزانية: تلجأ بعض الحكومات مباشرة لما تحقق فائضا في الميزانية العامة للدولة إلى تحويل هذا الفائض لاستثماره في الأصول المالية قصد تحقيق عوائد من جهة، ولتوجيه المعطيات الاقتصادية من جهة ثانية، وعند توالي تحقيق هذه الفوائض وارتفاع مستواها يتم اللجوء إلى تكوين صناديق سيادية قصد استثمارها وتمييتها بشكل أفضل.

وتعتبر الصناديق السيادية المعتمدة على فوائض عوائد المواد الأولية (خاصة النفط) المصدر الأساسي لأصول أكبر الصناديق السيادية في العالم، الأمر الذي يفجر مشكلة قدرة هذا النوع من الصناديق على الاستمرار في ظل تقلبات أسعار النفط نحو التدهور.

يفسر النمو المضطرب في عدد الصناديق وأحجامها بالعوامل التالية:¹⁴

- ارتفاع أسعار البترول ابتداء من تسعينات القرن العشرين بوتيرة غير مسبوقة.
- تباطؤ النمو العالمي وانعكاساته على الحساب الجاري للولايات المتحدة الأمريكية وشركائها التجاريين الرئيسيين الآسيويين.

- تزايد مخصصات الاحتياطات وتحويلات فوائض الميزانية لصالح هذه الصناديق.

- ظهور صناديق سيادية جديدة (تاوان، البرازيل، الصين، اليابان. . . الخ).

يتميز الشكل التقليدي للصناديق السيادية للاستثمار في سندات الدين العمومي الأمريكية ثم الأوروبية، باعتبارها ذات عوائد مضمونة حتى ولو كانت منخفضة إلا أنها قليلة المخاطر. أما الشكل الحديث لها هو التوجه نحو البحث عن فرص الاستثمار في الأسواق المالية العالمية والتملك في المؤسسات والشركات الكبرى ذات العوائد المالية المرتفعة.

تنوزع الصناديق السيادية في الشرق الأوسط بنسبة 44 %، وذلك بسبب الوفرة المالية التي تتميز بها دول المنطقة باعتبارها أكبر منطقة منتجة ومصدرة للنفط في العالم، ثم في آسيا بنسبة 35 % حيث تعتبر الصين وسنغافورة وماليزيا من أبرز الدول الآسيوية نتيجة الفوائض التجارية المحققة بالإضافة إلى احتياطات الصرف التي تتوفر عليها دول المنطقة، وفي أوروبا بنسبة 17 %، حيث تعتبر الترويج تعد أبرز دولة أوروبية لديها صندوق سيادي باعتبارها أكبر دولة منتجة للنفط في أوروبا، في حين لا يتعدى مشاركتها في أمريكا وباقي دول العالم سوى 2 %.¹⁵

3- أهمية الصناديق السيادية في الاقتصاد

تتمثل أهمية صناديق الثروة السيادية فيما يلي:¹⁶

- قدرتها على أداء دور صناديق الاحتياط بالنسبة للدول المالكة لها، بتحويل جزء من عوائدها لصالح الأجيال المولودة بعد نزوب المواد الأولية.

- سماحها بتنويع مصادر الناتج المحلي الخام بتطوير أنشطة جديدة. كما هو حال صناديق أبو ظبي، دبي بتطويرها للعقارات والسياحة وصناعات التسلية والأنشطة الأخرى المرتبطة بالمواد الأولية.

-توفيرها موارد دائمة ومنتظمة للدول المالكة لها تكون غير مرتبطة بالمواد الأولية التي مهما بلغ مخزنها تبقى قابلة للنضوب.

-قيامها بدور استقرارى بامتصاص الصدمات الناجمة عن الانخفاض المؤقت في أسعار المواد الأولية، فيسمح تكوين صندوق سيادي بتوفير مداخيل سنوية غير مرتبطة بأسعار المواد الأولية، وتعمل على تغطية الصدمات الاقتصادية السلبية، فلقد استطاع صندوق الأجيال القادمة في الكويت مثلا تمويل إعادة أعمار الكويت بعد الغزو العراقي.

-المساهمة في تنمية الدول المستقبلية لاستثمارات الصناديق، بتمويل الهياكل القاعدية، وهذا ما دفع رئيس البنك العالمي إلى الاقتراح على هذه الصناديق استثمار 01% من أصولها في المؤسسات الإفريقية بالتعاون مع البنك.

-المحافظة على الوظائف التي توفرها الشركات بدعمها لرؤوس أموال الشركات المتعثرة.

-المساهمة في زيادة تكامل الاقتصاد العالمي وزيادة المشاركة و ربط المصالح.

-المساهمة في تحقيق مزيد من الاستقرار الاقتصادي، في الدول المنتمة إليها بتنوع الاقتصاد بالتوسع في الأنشطة غير النفطية خاصة، بما يعمل على تقليص الاعتماد على واردات السلع الاستهلاكية، ومن ثم تأثيرات التضخم المستورد.

ثالثا: صندوق ضبط الموارد في الجزائر ودوره في علاج العجز الموازي

1-صندوق ضبط الموارد الجزائري:

في محاولة لاستغلال الوفرة المالية الناتجة عن ارتفاع أسعار النفط، وخاصة في بداية العقد الجديد من القرن الحالي، وتجنبنا لتقلبات هذا المورد ونضوبه مستقبلا، سعت الجزائر أواخر شهر جوان سنة 2000، كغيرها من البلدان إلى إنشاء صندوق لتجميع الفوائض النفطية سمي بصندوق ضبط الموارد.

ينتمي صندوق ضبط الموارد إلى الحسابات الخاصة للخرينة في الجزائر وقد أنشأت بموجب المادة 10 من قانون الميزانية التكميلية لسنة 2000، والذي ينص على ما يلي:¹⁷

- يفتح في حسابات الخزينة حساب تخصيص رقم 103-302 بعنوان "صندوق ضبط الموارد" ويقيد في هذا الحساب:

أ- في باب الإيرادات:

- فوائض القيمة الجبائية الناتجة عن مستوى أعلى لأسعار المحروقات على تلك المتوقعة ضمن قانون المالية.

- كل الإيرادات الأخرى المتعلقة بسير الصندوق.

ب- في باب النفقات:

- ضبط النفقات وتوازن الميزانية المحددة عن طريق قانون المالية السنوي والحد من المديونية العامة.
- تخفيض الدين العمومي.
- ويهدف إنشاء هذا الصندوق للأغراض التالية:
- معالجة المشكلات الناشئة مثل تقلب إيرادات النفط ومن ثم تجنب الصدمات النفطية، وبالتالي فهي تمثل صناديق تثبيت أو ضبط.
- ادخار جزء من إيرادات النفط للأجيال المقبلة، وبالتالي فهي تمثل صناديق ادخار.
- تمويل عجز الميزانية العامة للدولة في حالة وجوده، وبالتالي فهي تمثل صناديق تمويل.
- تسديد المديونية العمومية للدولة سواء الخارجية أو الداخلية منها.
- إلا أن الغرض الرئيسي الذي أنشأ من أجله الصندوق هو امتصاص فائض الإيرادات وتعويض النقص الحاصل في إيرادات الميزانية، وبالتالي فهو موجه لضبط الميزانية العامة للدولة وتخفيض قيمة الدين العمومي، مع إبقاء عجز الميزانية للدولة في المستوى المقرر في قانون المالية وتمويل هذا العجز.
- ومن المعروف أن إيرادات الميزانية العامة في الجزائر تأتي غالبيتها من الجباية البترولية، فهذا الارتفاع في الأسعار أدى إلى الارتفاع في الإيرادات المتأتية من الجباية البترولية وعلى هذا الأساس فإن الحكومة قد اتخذت إجراءات ومعايير صارمة أثناء إعدادها لقانون الميزانية لسنة 2000 من خلال اعتمادها على سعر مرجعي متوقع لأسعار المحروقات قدره 19 دولار تقدر من خلاله إيرادات الميزانية العامة هذا السعر يتم تحديده بناء على المعطيات المتوفرة على تقلبات الأسعار في الأسواق الدولية.

2- دور صندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة

- يعد استحداث صندوق ضبط الموارد كآلية لتجميع الإيرادات الناتجة عن الفروقات بين أسعار النفط الفعلية والمرجعية، لذلك تتحدد قيمة موارد الصندوق بمستوى أسعار النفط، وتتوقف عملياته على تمويل عجز الميزانية والدين العام في حالة عدم قدرة الجباية النفطية وغير النفطية في تمويل الإنفاق العام للدولة.
- والجدول الآتي يوضح تطور وضعية صندوق ضبط الموارد.

جدول رقم: (02) تطور وضعية صندوق ضبط الموارد

(الوحدة: مليار دينار جزائري)

2014	2013	تراكم 2012-2000	
			إيرادات الصندوق
7005.169	5633.751	18821.076	المتبقي في نهاية N-1
2023.757	2509.946	15424.476	فائض قيمة الجباية البترولية
			استخدامات الصندوق
00	00	2600.172	تخفيض مستوى الدين العام
00	00	607.956	تسيقات البنك المركزي
1802.562	1138.527	6582.597	تمويل عجز الميزانية
7226.364	7005.169	5633.751	رصيد الصندوق بعد الاقتطاع

المصدر: وزارة المالية، مذكرة عرض مشروع قانون المالية لسنة 2014، ص 14.

يتبين من خلال الجدول السابق فائض قيمة الجباية البترولية هو المورد الرئيسي لإيرادات صندوق ضبط الموارد، ومن الواضح ارتفاع قيمة هذه الإيرادات لتصل إلى مستوى مرتفع قدره 2509.946 مليار دينار جزائري سنة 2013، ويرجع ذلك إلى الطفرة النفطية وارتفاع أسعار النفط خاصة في الفترة ما قبل الأزمة المالية العالمية لسنة 2008. وأتاحت الوفرة المالية لصندوق ضبط الموارد إلى استخدامها في بداية إنشائه لتسديد الديون العامة للدولة، ثم تحول منذ سنة 2006 إلى تمويل عجز الميزانية، وذلك إثر التخلص النسبي من المديونية العامة وبداية بروز مظاهر العجز الموازي.

ومن الملاحظ أن مشاريع قوانين المالية لكل سنة تتضمن عجزا في الميزانية العامة، ويسوى هذا العجز بواسطة صندوق ضبط الموارد، وبالتالي يمكن اعتبار هذا الصندوق وسيلة تستعملها الحكومة للتصرف اتجاه التغير المفاجئ لأسعار البترول، فهو أداة للتسيير المحكم للموارد النفطية وتوجيهها لمواجهة أي انخفاض في أسعار النفط في الأسواق العالمية، وبالتالي يعتبر أداة لحماية الميزانية وتحقيق وضعية التوازن، خصوصا في ظل اعتبار العجز الموازي كأداة من أدوات السياسة الموازية في الجزائر لتحقيق الأهداف التنموية.

ومن المعلوم أن إعداد الميزانية العامة في الجزائر يتم على أساس سعر مرجعي قدره 37 دولار للبرميل منذ سنة 2008، غير أن عدم كفاية هذا السعر لمواجهة التزامات الإنفاق العام، ووجود عجز في الميزانية العامة نتيجة ابتعاد السعر المرجعي عن السعر الفعلي لتحقيق توازن الميزانية، الأمر الذي يتطلب تدخلا ماليا من

خلال صندوق ضبط الموارد لتمويل ذلك العجز. والجدول الآتي يوضح مساهمة الصندوق في تمويل العجز الموازي.

جدول رقم: (03) تطور صندوق ضبط الموارد وتمويله لعجز الميزانية العامة في الجزائر

خلال الفترة (2006-2014) (الوحدة: مليار دينار جزائري)

2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	
1578	1616	1519	1529	1502	1927	1715	973	916	الحياية البتروولية
4200	3863	3805	3474	3057	3275	2895	1951	1836	الإيرادات العامة
-3438	-2965.6	-3570	-63.5	-74	-570.3	999.5	579.3	1186.8	رصيد الميزانية العامة
7374	7695.983	7917.012	7143.157	5634.775	4680.747	5503.690	4669.839	3640.686	موارد الصندوق
-4.18	2.79	10.83	26.76	20.38	14.95	17.85	28.26	-	معدل نمو موارد الصندوق
2965.6	2132.4	2283.2	1761.4	791.9	364.282	758.180	531.952	91.530	قيمة الاستخدامات المتعلقة بالميزانية
40.21	27.70	28.83	24.65	14.03	7.78	13.77	11.39	2.51	نسبة موارد الصندوق الموجهة لتمويل الميزانية العامة

المصدر: وزارة المالية: مديرية التوقعات والسياسات، 2015.

من خلال الجدول السابق، يمكن القول أن صندوق ضبط الموارد بدأ استخدامه لتمويل الميزانية العامة منذ سنة 2006، ومن الملاحظ أن نمو موارد الصندوق يرتبط بالفارق بين الحياية البتروولية الموجهة للميزانية والحياية البتروولية الفعلية، والتي تعتمد على وضعية أسعار النفط، لذا تلعب تقلبات أسعار النفط دورا هاما في تطور أو تراجع موارد الصندوق، حيث ارتفعت قيمة هذه الموارد من 3604.68 مليار دينار جزائري سنة 2006 إلى 5503.690 مليار دينار جزائري سنة 2008، بمعدل نمو قدره 28.26 % و 17.85 % ويرجع ذلك إلى الطفرة النفطية وارتفاع أسعار النفط، حيث وصل إلى في بعض الأحيان

خلال تلك الفترة إلى 147 دولار للبرميل واعتماد الجزائر على سعر مرجعي للبترول قدره 22 دولار للبرميل.

وتمثل سنتي 2008 و2009 محطة هامة في الاقتصاد العالمي، بسبب بروز الأزمة المالية العالمية وتداعياتها على انخفاض أسعار النفط، حيث تراجعت أسعار النفط إلى 98.96 و 62.35 دولار للبرميل خلال سنتي 2008 و 2009 على التوالي. والجزائر كغيرها من الدول المصدرة للنفط والمعتمدة عليه بشكل بالغ في إيرادات الميزانية (أكثر من 70 % من إيرادات الميزانية متأتية من الجباية البترولية)، الأمر الذي أدى إلى تسجيل عجز موازني سنة 2009 قدره 570.3 مليار دينار جزائري، تطلب معه اللجوء إلى صندوق ضبط الموارد 364.282 مليار دينار جزائري.

وفي مقابل ذلك شهدت الفترة 2010-2013 نموا لموارد الصندوق وصل إلى ما يقارب 7695.983 مليار دينار جزائري، وذلك نتيجة استقرار أسعار النفط بين 80 و 120 دولار للبرميل خلال تلك الفترة، والتي شهدت عجزا مرتفعا في الميزانية العامة انتقل من 74 مليار دينار سنة 2010 ليصل إلى 2965.6 مليار دينار جزائري، الأمر الذي تطلب تدخلا ماليا من صندوق ضبط الموارد لتمويل العجز، إذ انتقلت قيمة الاقتطاع من الصندوق لتمويل العجز من 791.9 مليار دينار جزائري إلى 2132.4 مليار دينار، بما يمثل نسبة أكثر من 28 % من موارد الصندوق.

وتعد سنتي 2014 و2015 السنوات الحرجة لكل من عجز الميزانية وموارد صندوق ضبط الموارد، حيث تراجعت أسعار النفط خلال السداسي الثاني من سنة 2014 إلى ما دون 60 دولار للبرميل، مما أدى إلى ارتفاع عجز الميزانية ليصل إلى 3438 مليار دينار، وتمويل ذلك من صندوق ضبط الموارد بقيمة 2965.6 مليار دينار، وبما يعادل 40 % من إجمالي موارد الصندوق.

ومن الملاحظ خلال السنوات الأخيرة إفراط الحكومة في استخدام صندوق ضبط الموارد وتدخله في تغطية العجز في الميزانية والخزينة العمومية، حيث فقد الصندوق في الفترة الممتدة ما بين سنتي 2012 و2014 أكثر من 71 مليار دولار، ووفقا لتقديرات وزارة المالية فقد تم اقتطاع أكثر من 23.07 مليار دولار من الصندوق سنة 2012، و 21.55 مليار دولار في سنة 2013، ثم 29.97 مليار دولار خلال سنة 2014 مقابل عجز في الميزانية يفوق 46 مليار دولار، أي أن صندوق ضبط الموارد يمكن في حال استمرار الوضع السيئ للإيرادات أن ينضب تقريبا في ظرف ثلاث سنوات، مما يصعب من تغطية النفقات الموجهة لتسديد الأجرور ودعم المواد الغذائية.

وعلى الرغم من تمتع الجزائر بهوامش أمان وقائية في حساباتها الخارجية كرسيد احتياطات الصرف الأجنبي والفوائض المالية لصندوق ضبط الموارد، إلا أن هذه الهوامش تبقى كافية في الأجل القصير، حيث يشكل استمرار تزايد عجز الميزانية العامة ضغطا عليها نتيجة الأزمات المالية العالمية 2008 وأهيار أسعار البترول لسنتي 2014 و2015، وبالتالي تراجع قيمة الجباية البترولية، وفي مقابل ذلك تزايد متسارع في النفقات الرأسمالية، واستمرار ارتفاع النفقات الجارية، والتي ارتفعت في الفترة ما بين سنتي 2008 و2013 من 2290.4 إلى 4081.2 مليار دينار. بما يمثل نسبة 62 % من إجمالي الميزانية، وذلك بسبب ارتفاع فاتورة الأجر، وزيادة تكاليف الدعم والتحويلات الاجتماعية، والتي تمثل ما يعادل 26 % من إجمالي الناتج المحلي.

خاتمة:

تقوم الصناديق السيادية بدور هام في الاقتصاد المحلي، ويتجلى ذلك من خلال قدرتها على إدارة وتوظيف الموارد الربعية ومساهمتها في تحقيق الاستقرار والتوازن المالي والاقتصادي للبلدان المالكة لهذه الصناديق، وأهميتها في التخفيف من حدة الأزمات المالية، وتتركز أهم الاستنتاجات المتوصل إليها في هذا الصدد فيما يلي:

- يترتب على العجز الموازي آثار غير مرغوب فيها، مما يتطلب البحث عن آليات وأساليب كفيلة لتمويل وتغطية العجز بعيدا عن التمويل التضخمي والتمويل بالضرية، ولذلك عمدت العديد من البلدان إلى تشكيل صناديق لامتنصص الفوائض المالية الربعية واستخدامها كأداة بديلة لمعالجة العجز، خاصة في ظل الصدمات الخارجية سواء النفطية منها أو التجارية.

-تعتبر الصناديق السيادية أداة هامة لدعم التنمية وتحقيق العوائد، حيث لا يقتصر دوره على المستوى المحلي من خلال إدارة الفوائض البترولية وتمويل العجز الموازي والحفاظة على حقوق الأجيال القادمة، بل يمكن استثماره في الاقتصاد الحقيقي لتمويل التنمية الاقتصادية، وتوظيفه على مستوى الأسواق المالية المحلية والدولية.

-تعتمد إيرادات الميزانية في الجزائر بصورة كبيرة على إيرادات الجباية البترولية، لذا فإن تقلب أسعار النفط من شأنه التأثير على الاقتصاد الجزائري، و بروز العجز الموازي فيه، الأمر الذي تطلب إنشاء صندوق ضبط الموارد لتحصيل فوائض الجباية البترولية، وتوجيهها لتمويل وتغطية عجز الميزانية العامة.

تم استخدام صندوق ضبط الموارد في الجزائر بفعالية في تمويل عجز الميزانية العامة، غير ان الإشكال لا يقتصر على طبيعة الاقتطاعات الموجهة لتمويل الميزانية، بل يكمن في استمرار هذا العجز خلال السنوات الأخيرة، وعدم جدواه للاقتصاد الجزائري، مع ضرورة البحث عن مصادر أخرى لتمويل العجز الموازي. - ضرورة توظيف موارد صندوق ضبط الموارد في الجزائر في استثمارات إنتاجية تنموية، بدلا من تركها جامدة ومخصصة لتغطية عجز الميزانية، ومن ثم تمويل النفقات الجارية والرأسمالية المتزايدة، وبالتالي تأكل موارد الصندوق خصوصا في ظل تغيرات أسعار الصرف والتضخم.

هوامش ومراجع البحث:

- 1 حسين راتب يوسف ريان: عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي، دار النفائس، الأردن، 1999، ص92.
- 2 ماريو بليجير، أرويين تشيستس: كيف يقاس العجز المالي، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، سبتمبر 1992، ص40.
- 3 عبد المجيد قدي: المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، دراسة تحليلية تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 205 .
- 4 حامد عبد المجيد دراز: مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، ص206.
- 5 عبد المجيد قدي: الصناديق السيادية والأزمة المالية العالمية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 6، الجزائر، ص 2.
- 6 يسري مهدي حسن، رافع أحمد حسن: الصناديق السيادية ومتطلبات إنشاء صندوق سيادي للعراق، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، الإصدار السابع، جامعة واسط، العراق، 2012، ص3.
- 7 نبيل حشاد: صناديق الثروات السيادية، الأزمة المالية وتأثيرها على الاقتصاد العربي، المركز العربي للدراسات والاستثمارات والمصرفية بالقاهرة، 2009.
- 8 مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية: صناديق الثروة السيادية، المبادئ والممارسات المتعارف عليها، صندوق النقد الدولي، 15 سبتمبر 2008، ص03.

⁹ نبيل بوفليح: دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية، الواقع والأفاق مع الإشارة إلى حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر3، 2011، ص98.

¹⁰ عبد الله بلوناس، حاج موسى نسيمة: واقع صناديق الثروة السيادية العربية في ظل أزمة الرهن العقاري، مداخلة مقدمة للمؤتمر العلمي السادس حول التحديات التي تواجه منظمات الأعمال المعاصرة الأزمة المالية العالمية والأفاق المستقبلية، كلية العلوم الإدارية والمالية، جامعة فيلادلفيا، الأردن، 13-14 ماي 2009.

¹¹ أورداير داس، عدنان مزارعي وهان فان درهورن: اقتصاديات الثروة السيادية قضايا لصناع السياسات، صندوق النقد الدولي، 2010، ص60.

¹² نبيل بوفليح: دور صناديق الثروة السيادية في معالجة الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 48-49، شتاء 2010، ص100.

¹³ عبد المجيد قدي: الصناديق السيادية والأزمة المالية الراهنة، مرجع سابق، ص3.

¹⁴ المرجع السابق، نفس الصفحة.

¹⁵ نبيل بوفليح: مرجع سابق، ص101.

¹⁶ عبد المجيد قدي، الصناديق السيادية والأزمة المالية الراهنة، مداخلة مقدمة لمؤتمر الأزمة المالية العالمية وكيفية علاجها من منظور الاقتصاد الغربي والإسلامي، جامعة الجنان، بيروت، لبنان، 2009، ص5.

¹⁷ المادة 10 من قانون الميزانية التكميلي لسنة 2000، قانون رقم 2000-02 المؤرخ في 24 27 جوان 2000 والمتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2000.