



دراسة تحليلية لدور صندوق ضبط الموارد في تمويل العجز الموازي في الجزائر خلال الفترة (2000-2018)

An analytical study of the role of the Revenue Regulation Fund in financing the budget deficit in Algeria during the period (2000-2018)

أ.د شليحي الطاهر

مخبر MQEMADD

جامعة الجلفة (الجزائر)

t.chelhi@univ-djelfa.dz

ط.د حرواش زينب إيمان *

مخبر MQEMADD

جامعة الجلفة (الجزائر)

z.harouache@univ-djelfa.dz

المخلص:

معلومات المقال

تهدف هذه الدراسة الى تحليل دور صندوق ضبط الموارد في تمويل العجز الموازي في الجزائر. حيث حاولنا تقييم صندوق ضبط الموارد من خلال الوقوف على كيفية استخدامه في معالجة اختلالات الموازنة العامة خلال الفترة (2000-2018).

وقد توصلنا الى أن صندوق ضبط الموارد ساهم بشكل كبير ولعب دورا هاما وفعالا في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة فضلا عن دوره في تخفيض المديونية الخارجية.

تاريخ الارسال:
24 سبتمبر 2021
تاريخ القبول:
24 اكتوبر 2021

الكلمات المفتاحية:

- ✓ صندوق ضبط الموارد
- ✓ العجز الموازي
- ✓ الاقتصاد الجزائري

Abstract :

Article info

This study aims to analyze the role of the Revenue Regulation Fund in financing the budget deficit in Algeria. Where we tried to evaluate the Revenue Regulation Fund by identifying how it was used in addressing the imbalances of the general budget during the period (2000-2018).

We have concluded that the Revenue Regulation Fund has contributed and played an important and effective role in financing the state's general budget deficit, as well as its role in reducing the external debt.

Received
24 September 2021
Accepted
24 October 2021

Keywords:

- ✓ Revenue Regulation Fund
- ✓ Budgetary Deficit
- ✓ The Algerian Economy

مقدمة:

النصف الثاني من سنة 2014، حيث فاقت نسبة مساهمته في تمويل عجز الموازنة العمومية 90% في سنة 2015 و 83% خلال التسعة أشهر الأولى لسنة 2017 .

كما سبق تنبثق إشكالية هذه الورقة البحثية:

كيف ساهم صندوق ضبط الموارد في تمويل العجز الموازي في الجزائر خلال الفترة 2000-2018 ؟ وما هي تحديات وآفاق صندوق ضبط الموارد ؟

فرضيات الدراسة : لمعالجة إشكالية البحث يقوم بحثنا على الفرضيات التالية :

- تم انشاء صندوق ضبط الموارد لترشيد استغلال المداخل النفطية وتخفيف الصدمات الخارجية على الاقتصاد الجزائري؛
- ساهم صندوق ضبط الموارد في تغطية العجز الموازي في الجزائر حتى سنة 2018؛

- يعود العجز الموازي في الجزائر الى تبني الحكومة للبرامج التنموية بالاضافة الى إتباع سياسة إنفاقية توسعية.

اهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة لإيضاح المفاهيم الاساسية المتعلقة بكل من صناديق الثروة السيادية وصندوق ضبط الموارد والذي تم تأسيسه في سنة 2000 من أجل الاستفادة من فوائض العائدات النفطية ومساهمة هذه الاخيرة في تمويل العجز الموازي كما تهدف الدراسة الى الوقوف على التحديات التي واجهت صندوق ضبط الموارد واقتراح تعديلات لتحسين عمله.

منهجية البحث: اعتمدنا في هذه الورقة البحثية على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي لتحليل الدور الذي لعبه صندوق ضبط الموارد في تمويل العجز الموازي في الجزائر خلال الفترة الممتدة من 2000-2018 .

2. صندوق ضبط الموارد على ضوء مفهوم صناديق الثروة السيادية

تعد الميزانية العامة المرآة العاكسة لمختلف السياسات المالية والاقتصادية، فهي من أهم الادوات التي تستعملها الدولة لبلوغ اهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والتي تتزايد مع تزايد وتيرة النشاط الاقتصادي، اذ أن التزايد الكبير في حجم النفقات العامة مقارنة بحجم الإيرادات العامة يؤدي الى احداث عجز في الميزانية العامة للدولة، ولقد حظيت هذه الظاهرة باهتمام الكثير من الاقتصاديين والباحثين باعتبارها سمة تعرفها معظم الدول سواء المتقدمة منها او النامية، ونجد ان الدول التي تعتمد على النفط في صادراتها تكون امام تغيرات كثيرة وهو ما يؤثر على ميزانيتها العامة نظرا لارتباطها بعائدات البترول، وأي تغيير يطرأ على اسعار النفط خاصة في حالة انخفاضها سيؤدي الى حدوث عجز موازي وهو ما يجعل البلدان النفطية تواجه مشكلة في الحصول على موارد مالية من أجل سد العجز ومن أجل الاستغلال الأمثل لهذه المداخل النفطية أنشأت معظم الدول صناديق الثروة السيادية بهدف إدخار أو استثمار الفوائض المالية في تمويل مختلف برامج وسياسات التنمية او سداد مديونيتها.

والجزائر كغيرها من الدول النفطية التي تعتمد على النفط منذ استقلالها كمصدر اساسي لتمويل برامجها التنموية، فإيرادات النفط تعتبر المصدر الرئيسي للنقد الاجنبي وأحد أهم الموارد التي تمول بها برامج التنمية الاقتصادية فيها، وعليه فانه يوجد ارتباط وثيق بين تقلبات اسعار النفط وعائداتها مما يؤدي الى حدوث انعكاسات على الجباية البترولية ومن ثمة على اجمالي الإيرادات العامة، الامر الذي يجعل الموازنة تتخبط في دوامة العجز، وكغيرها من الدول النفطية عمدت الجزائر الى انشاء صندوق ضبط الموارد سنة 2000 تزامنا مع الارتفاع المسجل في أسعار المنتجات الطاقوية في الأسواق الدولية وحاجتها إلى مصدر لتمويل عجز الخزينة العمومية والمساهمة في تخفيض المديونية الخارجية، وقد لعب الصندوق دورا مهما في تمويل عجز الموازنة العمومية خاصة بعد انهيار أسعار النفط بعد

الفوائض المالية أو من إيرادات الصادرات أو من هذه المصادر جميعها. علما أن اغلب هذه الأموال تأتي من عمليات النقد الأجنبي الرسمية الناتجة من السلع الأساسية. (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة، 2014، صفحة 08)

2.1.2 دوافع إنشاء صناديق الثروة السيادية

إنشاء صناديق الثروة السيادية من بلد إلى آخر حسب مميزات وخصائص الهيكل الاقتصادي و مصدر الفوائض المالي المحقق، تتباين دوافع و من أهم دوافع إنشاء هذه الصناديق ما يلي (فرحات، 2015، صفحة 11.12) :

- التحسب للنبوض الطبيعي للموارد و الحاجة إلى بناء أصول أخرى تدر دخلا يعوض نبوض الأصول الحالية، واستغلال إيراداته من طرف الأجيال الحالية لضمان حقوق الأجيال القادمة، و ذلك في إطار تحقيق مبدأ العدالة بين الأجيال؛

- الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الوطني، و إمكانيات تنويع قاعدته، و هذه تعتمد على حجم الإنتاج و الاحتياطي و من ثم حجم العائدات للفرد و كذلك حجم الاقتصاد مقارنة بتلك العائدات

- ارتباط احتياطات الصرف الأجنبي بمخاطر مرتبطة بتقلبات أسعار الفائدة و سعر الصرف الأجنبي يفرض على الدول تنويع مجالات توظيف هذه الاحتياطات في أصول مالية متنوعة لتقليل المخاطر.

3.1.2 اهداف صناديق الثروة السيادية

صممت الصناديق السيادية بهدف رئيسي هو استثمار الفوائض المالية، لكن مع تطور أدائها، وتنوع آليات إدارتها، باتت دول الإقليم تعتمد عليها في تحقيق عددٍ من الاهداف ، يتمثل أهمها في الآتي (لطرش، 2018، صفحة 28) :

أ- رفع احتياطي النقد الأجنبي: تشتري الصناديق السيادية أصولاً بمختلف الاقتصادات القوية، وتقدم أموالها لتمويل استثمارات خارجية بأهم الأسواق العالمية، وعليه فإنها تدر عوائد مرتفعة بالعملة الأجنبية، مما ينتج عنه، ليس فقط زيادة في احتياطي النقد الأجنبي، بل تنويع لمصادر الحصول عليه أيضاً؛

تفترض السياسة الاقتصادية الرشيدة ادخار الأموال العامة او استثمارها بصورة منتجة وفعالة لإنعاش الاقتصاد والمساهمة في نموه وتحصينه ضد الإختلالات والأزمات.

1.2 ضبط المفاهيم المتعلقة بالصناديق الثروة السيادية

1.1.2 تعريف الصناديق السيادية

لا يوجد تعريف واحد متفق عليه للصناديق السيادية فقد جاءت محاولات عديدة من قبل علماء المالية والاقتصاد والمختصين لإعطاء الصناديق السيادية تعريفا واضحا وكاملا نظرا لأهميتها في النظام المالي العالمي ومن بين هذه التعاريف نذكر ما يلي:

يعرفها صندوق النقد الدولي على أنها صناديق استثمار حكومية تتوفر فيها الشروط الثلاثة التالية:

- تخضع لتسيير وإدارة حكومية وطنية ؛
- سياستها الاستثمارية تسعى الى تحقيق اهداف اقتصادية كلية كتنويع الانتاج الداخلي المحلي بالإضافة الى خلق التكامل بين مختلف الأنشطة الاقتصادية المحلية؛
- تعمل على تسيير أصولها المالية وفق فترة زمنية متوسطة أو طويلة الاجل. (طهراوي، 2018، صفحة 134)

كما عرفتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على أنها مجموعة من الاصول المملوكة والمدارة بطريقة مباشرة وغير مباشرة من طرف الحكومة لتحقيق اهداف وطنية تكون مموله إما باحتياط الصرف الاجنبي أو صادرات الموارد الطبيعية أو الإيرادات العامة للدولة.

كما تم تعريفها بأنها " عبارة عن وسائط مالية مملوكة للدولة التي تحتفظ وتدير الموارد المالية العامة وتستثمرها في اصول متنوعة وتلك الموارد الناتجة عن سيولة اضافية في القطاع العام بسبب فوائض الميزانية والاحتياطات الرسمية للبنوك المركزية". (زايري، 2015، صفحة 08)

يعرف صندوق الثروة السيادية على أنه "صندوق أو كيان استثماري مملوك للدولة يجري إنشاؤه عادة من فوائض ميزان المدفوعات أو من عمليات النقد الأجنبي أو من عائدات عملية الخصخصة ، أو من المدفوعات التحويلية الحكومية ، أو من

يتمثل هدفها في حماية الحكومات والدول ضد الانخفاضات المحتملة والكبيرة للعوائد المرتبطة والمتأتبة من تصدير المواد الأولية.

ب - صناديق تكوين رؤوس الأموال

تهدف إلى حماية استقرار وثبات رؤوس الأموال الناتجة عن الصادرات المنجمية وتحقيق ادخار موجه لخدمة الأجيال المستقبلية

ج - صناديق تمويل التقاعد

وهي معتمدة من طرف بعض الدول والحكومات أين تؤثر درجة شيخوخة مجتمعاتها سلبا على الاقتصاد المحلي والوطني ولمواجهة خطر عدم تسديد للأنظمة الخاصة بالادخار للتقاعد بالتوزيع هذه الصناديق توظف عوائد مالية خلال الفترات التي تكون فيها نسبة الشيخوخة منخفضة، لتساهم بعد ذلك في تمويل التقاعد في الفترات التي يكون فيها تمويل الأنظمة والمؤسسات الحكومية الحالية غير كافي.

ح - صناديق تعظيم الثروة

كما يشير إليها اسمها ، إذ يجب أن تعظم الفوائد واحتياطات السيولة للبلد المعني هذه الاحتياطات الخاصة بالصندوق تستعمل في إطار حماية المعاملات الحالية ضد معدلات الصرف أو السياسة النقدية للبلد المالك، كما يجب عليها الوفاء بالالتزامات المالية الخارجية على المدى القصير أو المقابل لثلاثي الواردات.

خ - صناديق النمو

هدفها يتجسد في منح فرص للبلد المالك لها بتنوع مصادر تمويل اقتصاده وذلك بتمويل المشاريع الصناعية الكبرى والتي تنتمي إلى القطاع الاقتصادي والسياحي حيث وبالتالي يمكن من تطوير وخلق بعض القطاعات الجديدة غير مستقلة عنه ومنحه إمكانية تنوع عوائده.

5.1.2 المصادر المالية لصناديق الثروة السيادية:

يمكن تصنيف الصناديق السيادية حسب مصدر التمويل إلى صناديق سيادية يكون مصدر دخلها ناتج عن إيرادات

ب - مضاعفة أصول الدولة: استطاعت العديد من الدول، من خلال استثمارات الصناديق السيادية التابعة لها، أن تمتلك أصولاً متنوعة خارج اقتصادها المحلي، فلديها أسهم وسندات بأكبر الشركات والبنوك والمؤسسات المالية، وتستهدف هذه السياسات تجاوز معضلة الاعتماد على مصدر أحادي للدخل من خلال تطوير قطاعات بديلة؛

ج - تعزيز النفوذ السياسي: تلعب الصناديق السيادية دوراً سياسياً محورياً في العلاقات الخارجية للدول الخارجية، وتستثمر الدول بأكبر الاقتصاديات العالمية؛ ولا سيما في الولايات المتحدة، والاتحاد الأوروبي، وهو ما يضمن تحقيق نفوذ سياسي خارجي للدول المالكة لها، اويبقى سحب استثمارات صناديقها السيادية عامل ضغط وورقة رابحة في أي خلاف مع الدول المستقبلية للاستثمارات؛

د - تأمين مستقبل الأجيال: حيث تسعى الدول النفطية للتحوّل من نموذج صناديق الاستقرار المالي التي تستهدف حماية الاقتصاد والموازنة العامة للدولة من الأزمات الاقتصادية وتقلبات ميزان المدفوعات، والتغير الفجائي في أسعار النفط، والحفاظ على سعر صرف والموازنة العامة العملة الوطنية، إلى نموذج صناديق الأجيال، وتمثل احتياطات نقدية يتم توظيفها في استثمارات طويلة الأجل، هدفها مراكمة العوائد المالية لضمان استمرار العوائد الاجتماعية لدولة الرفاه، واستدامة التنمية لأجيال قادمة.

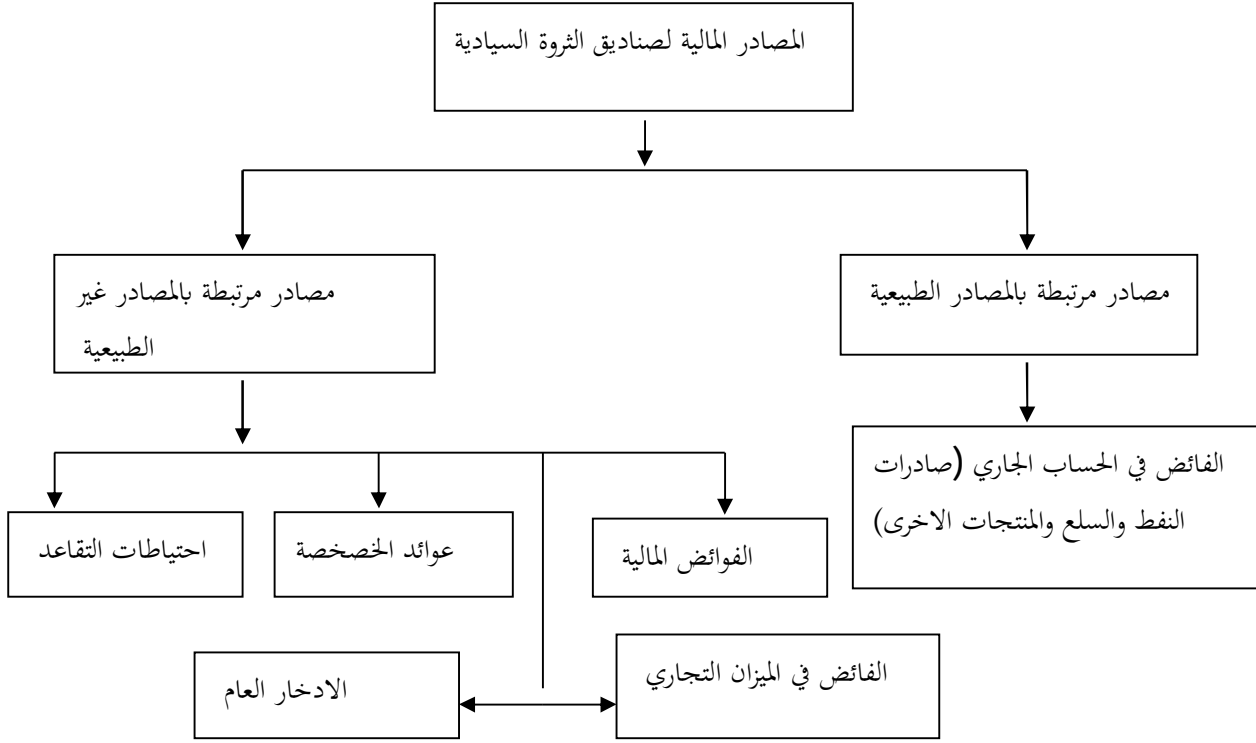
4.1.2 تصنيف الصناديق السيادية

هناك من الاقتصاديين من يرى أنه لكل صندوق سيادي هدف معين وخاص به، حيث أن الهدف المشترك بين كل الصناديق السيادية يتمثل في تحويل الثروات للأجيال القادمة، إلا أنه ليس جميع الصناديق نفس الاحتياجات ولا نفس مجالات الاستثمار، وبالتالي فأهدافها من الممكن أن تختلف (الصمد، 2019) :

أ - صناديق الاستقرار (الضبط)

المنتجات والسلع والصناديق الممولة بموارد أخرى غير مرتبطة بمصادر طبيعية كما يوضحها الشكل الموالي:

الشكل رقم 1: تصنيف صناديق الثروة السيادية حسب مصدر التمويل



المصدر: (زايري، 2015، صفحة 18).

2.2 ماهية صندوق ضبط الموارد

يعتبر الاقتصاد الجزائري من بين الاقتصاديات الأكثر عرضة لخطر التقلبات والصدمات الخارجية الناتجة عن عدم استقرار أسعار النفط في الأسواق العالمية مما جعل حكومة الجزائر تركز اهتماماتها حول كيفية التقليل من خطر الصدمات الخارجية وذلك بتحويل الثروة النفطية إلى ثروة مالية فعملت على إنشاء صندوق ضبط الموارد.

1.2.2 تعريف صندوق ضبط الموارد

يعتبر صندوق ضبط الموارد من الحسابات الخاصة للخزينة العمومية الذي تم إطلاقه منذ بداية الألفية الثالثة كآلية لإدارة الفوائض المالية بما يتماشى مع الطاقة الاستيعابية للإقتصاد الوطني، ويحافظ على التوازنات المالية للدولة.

لقد تم إنشاء صندوق ضبط الموارد ضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000 حيث نصت المادة 10 منه على أنه يفتح في حسابات الخزينة حساب تخصيص خاص تحت رقم 103-302 بعنوان "صندوق ضبط الموارد" يكون وزير المالية

الأمر بالصرف الرئيسي ويعتبر من حسابات التخصيص الخاص الذي تديره الخزينة العمومية بشكل مستقل عن الموازنة العامة للدولة فهو لا يخضع لرقابة السلطة التشريعية.

ويتألف حساب صندوق ضبط الموارد من باب للإيرادات وباب للنفقات ففي باب الإيرادات يتم تقييد كل الفوائض من القيم الجبائية الناتجة عن مستوى أعلى لأسعار المحروقات على تلك المتوقعة ضمن قانون المالية؛ وتلك المتعلقة بسير الصندوق. أما في باب نفقاته فيقيد كل ما يتعلق بعمليات ضبط نفقات وتوازن الموازنة المحددة عن طريق قانون المالية السنوي، وتخفيضات الدين العمومي؛ وقد عدلت هذه المادة سنة 2004 بموجب المادة 66 من القانون 03-22 المتضمن قانون المالية 2004 الصادر يوم 23 ديسمبر 2003 ثم بموجب المادة 25 الأمرية 04-06 المؤرخة في 15 جويلية 2006 والخاصة بقانون المالية التكميلي 2006 في بعض الجوانب المتعلقة بكيفية تمويله وأهدافه، منها المساهمة في تمويل عجز الموازنة العامة وتوسيعه ليشمل عجز الخزينة العامة، مع

احتياطات توجه لتغطية الصدمات السلبية الناتجة عن انخفاض الأسعار
- رواج وانتشار ظاهرة إنشاء الصناديق السيادية في معظم الدول النفطية ونجاح الكثير منها في ضمان استدامة تمويل عملية التنمية الاقتصادية وتوفير مورد تمويلي مستدام يكفل حقوق الأجيال القادمة.

3.2.2 أهداف إنشاء صندوق ضبط الموارد

والتي تم تحديدها فيما يلي (عيساني، 2018، صفحة 123):
- امتصاص الفائض من الجباية البترولية والذي يفوق توقعات وتقديرات قانون المالية.
- تسوية وسد العجز في الميزانية العامة للدولة والذي قد ينتج عن انخفاض إيرادات الجباية البترولية والتي يمكن أن تكون أقل من تقديرات وتوقعات قانون المالية.
- تسديد وتسوية المديونية العمومية للدولة بغية الحد منها وتخفيضها ويتم ذلك عن طريق:
أ . تسديد المديونية العمومية الداخلية والخارجية والتي حان وقت سدادها.
ب . التسديد المسبق للمديونية العمومية.

4.2.2 تشخيص وضعية صندوق ضبط الموارد في الفترة الممتدة (2000-2018)

ارتبطت ملاءة صندوق ضبط الموارد بالدرجة الاولى بحجم التطور الذي عرفته العوائد المتأتية من الجباية البترولية منذ بداية الالفية الثالثة، وذلك بفعل الارتفاع الذي سجلته أسعار النفط في السوق الدولية، والجدول التالي يعطينا لمحة عن وضعية صندوق ضبط الموارد خلال الفترة الممتدة من 2000 الى 2018.

مراعاة أن لا يقل رصيد الصندوق عن 740 مليار دينار جزائري إلا ان هذا السقف تم اسقاطه في قانون المالية سنة 2017 بعد تراجع رصيد الصندوق عن حدوده الدنيا. (بن دعاس، 2019، الصفحات 72-73)
2.2.2 دوافع انشاء صندوق ضبط الموارد
يمكن حصر أهم دوافع إنشاء صندوق ضبط الإيرادات في الجزائر في:

- تبعية الاقتصاد الجزائري إلى قطاع المحروقات وهو ما يجعل النمو الاقتصادي مرهون بمعدل نمو قطاع المحروقات و التقلبات الحاصلة في أسعاره وحجم استثماراته وإنتاجه
- تعتبر الجباية المورد الرئيسي لإيرادات ، الدولة فالتقلبات الحاصلة في أسعار المحروقات في الأسواق الدولية تؤثر بشكل جد مباشر على الميزانية العامة للدولة وهو ما يجعل القدرة على الاستمرار ي تمويل برامج التنمية الاقتصادية واستقراره مرهونة بهذه التقلبات ارتفاعا و انخفاضاً.
- تأثير قطاع المحروقات على ميزان المدفوعات باعتبار أن الصادرات من المحروقات تشكل أكثر من 94% من إجمالي الصادرات الجزائرية، وهي المصدر الأساسي لتشكيل العملة الصعبة في الجزائر فان أي تغير في أداء قطاع المحروقات في الجزائر و أسعارها يؤثر مباشرة على توازن الميزان الجاري و منه ميزان المدفوعات
- تقلبات أسعار النفط في الأسواق الدولية وعدم استقرارها نظرا لارتباطها بمجموعة من عوامل العرض و الطلب و العوامل الجيوسياسية، و هو ما يجعل الدول الربعية على غرار الجزائر متلقية لمختلف الصدمات الناتجة خاصة عن تراجع أسعارها. و أمام هذا الوضع وجدت الحكومة نفسها مضطرة إلى البحث عن آلية كفيلة بامتصاص الفوائض المالية النفطية المتراكمة في حالة ارتفاع أسعار المحروقات والاحتفاظ بها في شكل

الجدول رقم 1 تشخيص وضعية الصندوق في الفترة 2000-2018

الوحدة مليار دينار جزائري

السنوات	مجموع موارد الصندوق	إيرادات الصندوق من الجباية البترولية المحصلة	استخدامات الصندوق	باقي الصندوق في 12/31
2000	453.24	453	221.1	232.1
2001	356	124	148.74	171.5
2002	198.04	27	170.06	28
2003	476.09	499	156	320.9
2004	944.39	623.5	222.7	721.7
2005	2090.52	1368.8	247.84	1842.7
2006	3640.69	1798	709.64	2931
2007	4669.84	1738	1454.37	3215.5
2008	5503.69	2888.2	1223.62	4280.1
2009	4680.75	400	364.28	4316.5
2010	5634.78	1318.3	791.9	4842.8
2011	7143.16	2300.8	1761.45	5381.7
2012	7917.01	2535.3	2283.26	5633.8
2013	7695.98	2062.2	2132.47	5563.5
2014	7374.10	1810.6	2965.6	4408.5
2015	4959.00	550.5	2886.5	3081.9
2016	1797.40	784.97	1803.7	1791.4

المصدر: من اعداد الباحثين بناء على معطيات التقارير السابقة لوزارة المالية من (2000 الى 2016) على الموقع <https://www.mf.gov.dz>.

رصيد الصندوق عن 740 مليار دج وتخفيض حجم المديونية العمومية. و قد شهدت موارد الصندوق تحويلات إجمالية قدرت بـ 5503.69 مليار دج بسبب تحقيق الحكومة لفوائض مالية معتبرة ناتجة عن إستمرار ارتفاع أسعار المحروقات سنة 2008 وشهدت موارد صندوق ضبط الإيرادات في الجزائر تزايدا ملحوظا منذ بداية سنة 2010 تزامنا مع التحسن الحاصل في أسعار المحروقات، حيث انتقلت من 5634.8 مليار دج إلى 7143.2 مليار دج سنة 2011 و قاربت 7917 مليار دج سنة 2012 غير أن هذه الموارد عرفت تراجعاً منذ بداية سنة 2013، فبعد أن كانت تشكل حوالي 40% من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 2010 انخفضت إلى

شهدت الفترة الممتدة بين سنة 2000 و 2000 تراجع هام في رصيد الصندوق بانقلاله من 453.24 مليار دج إلى 189.04 مليار دج مع في بداية سنة 2002 و ارجع هذا التراجع إلى انخفاض فائض الجباية البترولية من 453 مليار دج في سنة 2000 إلى 27 مليار دج في عام 2002. تجدر الإشارة إلى انه تم تعديل قواعد العمل المنظمة لنشاط الصندوق في سنة 2004 واتسمت بإدخال مورد جديد للصندوق يتمثل في تسبيقات بنك الجزائر الموجهة لتسيير النشاط للمديونية الخارجية من أجل دعم عمليات الصندوق الخاصة بالسداد المسبق للمديونية الخارجية. و في سنة 2006 عدلت أهداف الصندوق لتصب في تمويل عجز المديونية العمومية دون أن يقل

أسعار النفط ميزانية الدولة في خطر مع بداية سنة 2018 ، حيث لن يجوي الصندوق أي موارد مالية مع سنة 2018 .

3. دور صندوق ضبط الموارد في تمويل العجز الموازي خلال الفترة 2000-2018

1.3. تطور العجز الموازي في الجزائر في الفترة 2000-2019

تعتبر مشكلة عجز الموازنة العامة من المسائل و القضايا الجوهرية التي أثارت اهتمام الباحثين في دول العالم ، فهي من المشكلات المالية التي المتميزة بتطورها الذي يصيب كافة المجالات : الاجتماعية ، السياسية و الاقتصادية في ظل تقلص المواد ، و اتساع الحاجات .

وقد تعدت المشكلة كونها قضية تواجهها دول العالم الثالث ، بل و حتى الدول الصناعية المتقدمة أصبحت تنظر إلى عجز الموازنة العامة كمشكلة حقيقية تتطلب تخطيطا دقيقا و جهدا كبيرا .

1.1.3 مفهوم العجز الموازي:

هو عبارة عن الفرق السالب بين الإيرادات العامة والنفقات العامة كنتيجة للزيادة في حجم الانفاق الحكومي على حجم الإيرادات العامة (قدي، 2004، صفحة 201) انعكاس لعدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة .

2.1.3 أسباب عجز الموازنة العامة

هناك العديد من الاسباب التي تؤدي الى الوقوع في عجز الموازنة العامة ولعل ابرزها يرجع لسببين رئيسيين احدهما انخفاض الإيرادات العامة والاخر الى تزايد النفقات - انخفاض الإيرادات العامة من اهم العوامل التي تؤدي الى انخفاض الإيرادات العامة مايلى - ضعف الجهد الضريبي: يقاس الجهد الضريبي بنسبة حصيلة الضرائب بمختلف انواعها الى الناتج المحلي الاجمالي،

35% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي لسنة 2013، ثم تراجعت إلى اقل من 25% في سنة 2014 بسبب تراجع أسعار البترول، ثم تأكل جزء كبير من عوائده التي تراجعت إلى 4959 مليار دج بداية 2015 مقابل 7374.1 مليار دج بداية 2014 ، و هو ما جعل موارده لا تشكل إلا 12.3% من إجمالي الناتج المحلي في سنة 2015 مقارنة ب 25.6% في سنة 2014. و تراجعت إلى 5% من إجمالي الناتج المحلي سنة 2016. و في هذا الإطار أقدمت الجزائر على تجميد رصيد صندوق ضبط الإيرادات، الموجه عادة لتغطية العجز المتوقع في الموازنة العامة، عند 840 مليار دينار حتى بداية ديسمبر 2016.

وتتكون هذه الموارد من 740 مليار دج وهو المبلغ الذي تم تجميده في هذا الصندوق نظرا لكونه الرصيد الاديني الإجباري منذ جوان 2016 وفائض الجباية البترولية المسجلة خلال 2016 أي 98 مليار دج وتم استغلال هذا المبلغ لتغطية عجز سنة 2017 من خلال توظيف 7.4 مليار دولار متبقية في صندوق ضبط الإيرادات . وكان قانون المالية 2017 قد ألغى العتبة المرتبطة بالرصيد الأدنى الأقصى والإجباري الخاص بهذا الصندوق الذي حدد بـ 740 مليار دج من أجل الامتصاص الجزئي لعجز الخزينة في 2017 نتيجة لتراجع فائض الجباية النفطية منذ السداسي الثاني لسنة 2014.

وزير المالية قد أشار إلى أن ناتج الصندوق مع بداية سنة 2017 بلغ 2072.2 مليار دينار أو ما يعادل 18.93 مليار دولار، أي باقتطاع قياسي بلغ 21.61 مليار دولار. و تواصلت الاقتطاعات في سنة 2017، مع بلوغ الناتج 1042.6 مليار دينار أو ما يعادل 9.52 مليار دولار. ومن دون هذا المستوى، سيعجز صندوق ضبط الإيرادات على تغطية العجز، حيث سيصل ناتجه إلى 100.9 مليار دينار بداية 2018 بما يعادل أقل من مليار دولار أو 920.93 مليون دولار، ثم سينضب تماما في غضون 2018 بعد عمليات الاقتطاع، هذا الوضع سيجعل في حالة استمرار تدهور

- الانفاق التبذيري و الترف من ذوي النفوذ و السلطة و الجاه و كبار المسؤولين. (باهي، 2018، الصفحات 141-142)

3.1.3 اساليب معالجة عجز الموازنة العامة :

لقد تطرقت دراسات عديدة لموضوع عجز الموازنة العامة , وكيفية مواجهتها , بإيجاد الطرق المثلى لتمويله والتعامل معه , وسنحاول أن نستعرض في هذا الجانب , التوجيهات الاقتصادية الحالية المعالجة لمشكلة عجز الموازنة العامة حسب الأسس الدولية والتطبيقات الحديثة.

فمن دول العالم من تنتهج برامج الإصلاح الذاتي لمعالجة المشكلة , ومنها من تلجأ إلى المؤسسات المالية الدولية لتمويل عجزها وخاصة اللجوء إلى صندوق النقد الدولي , ومختلف المؤسسات المالية الدولية الأخرى

أ - برامج الإصلاح و التنمية الذاتية :

تنتهج كثيرا من دول العالم برامج الإصلاح الذاتية التي تعتمد على إجراءات وطرق علاجية, تختلف حسب طبيعة نظامها المالي و خصائص تهدف هذه البرامج الى علاج الجزء المتعلق بالموازنة العامة من النظام المالي

بواسطة مجموعة من الاليات من بينها ترشيد النفقات العامة(وهو تطبيق عملي لأفضل كفاءة في توزيع الموارد , فهو يشمل بالضرورة الحد من الإسراف في كافة المجالات و الأخذ بمبدأ الإنفاق لأجل الحاجة الملحة لتحقيق النمو المطلوب في الاقتصاد الوطني), وزيادة الإيرادات الضرورية بفرض الضرائب على جميع المجالات القابلة لذلك أي الإبقاء على دور الدولة واضحا في الاقتصاد بما يحقق التنمية الشاملة و التخطيط المحكم, و قد تلجأ الدولة النامية إلى الاقتراض الداخلي عوضا عن طلب القروض من الأسواق العالمية في سبيل ذلك تصدر تلك الدول سندات الخزينة لتمويل العجز في الموازنة العامة , غير أن هذه السياسة قد تترتب عنها بعض الآثار السلبية كزيادة حجم الدين العام الداخلي عندما تكون أسعار الفائدة مرتفعة.

وتتسم الدول النامية بانخفاض هذه النسبة وذلك بسبب انخفاض متوسط دخل الفرد وانخفاض الوعي الضريبي لدى المكلفين بالضريبة وتوسع نطاق الاقتصاد غير الرسمي.

-جمود النظام الضريبي: الكثير من الانظمة في الدول النامية لم تتطور منذ الحقبة الاستعمارية، سواء من حيث انواع الضرائب المفروضة او من حيث معدلاتها وتحصيلها، كما ان انظمة الضرائب مليئة بالاستثناءات ومثقلة بالتعقيدات التي لا لزوم لها، مما يضعف حصيلتها.

-ظاهرة المتاخرات المالية: و يقصد به التأخير في تحصيل الضريبة في مواعيدها المقررة قانونا و يرجع ذلك للكثير من الاسباب لعل من ابرزها الاهمال الكبير من العمال المختصين بتحصيل الضريبة و ضعف الامكانيات و كثرة التعقيدات الموجودة في التشريعات الضريبية و غيرها.

-تدهور الاسعار العالمية للمواد الخام: تعاني الكثير من الدول النامية من عدم استقرار ازادتها المالية جراء الاعتماد على صادراتها من المواد الخام، فتدهور الاسعار العالمية للمواد الخام جراء الاوضاع الاقتصادية العالمية غير المستقرة يؤثر و ينعكس سلبا على الموارد المالية لهذه الدول اما بشكل مباشر حينما تكون هي المالكة لمصادر انتاج هذه الموارد او بشكل غير مباشر حينما تقل حصيلة الضرائب المفروضة على ارباح الشركات العاملة في انتاج و تصدير هذه الموارد.

- زيادة النفقات العامة: هناك العديد من العوامل الاساسية التي تؤثر على زيادة النفقات العامة و فيما يلي ابرزها:

- الزيادة الطبيعية في عدد السكان و ما يترتب على ذلك من مسؤوليات على الدولة تجاه المجتمع .

- زيادة الاعباء الدفاعية و الامنية بسبب الحروب و التهديدات الخارجية و ما يصاحب ذلك من الارتفاع المتواصل في تكاليف الاسلحة.

- تزايد اعباء خدمة الدين الخارجي و الداخلي المستخدم لتمويل عجز الموازي.

- الظروف الطارئة كالكوارث الطبيعية من فيضانات و زلازل و غيرها.

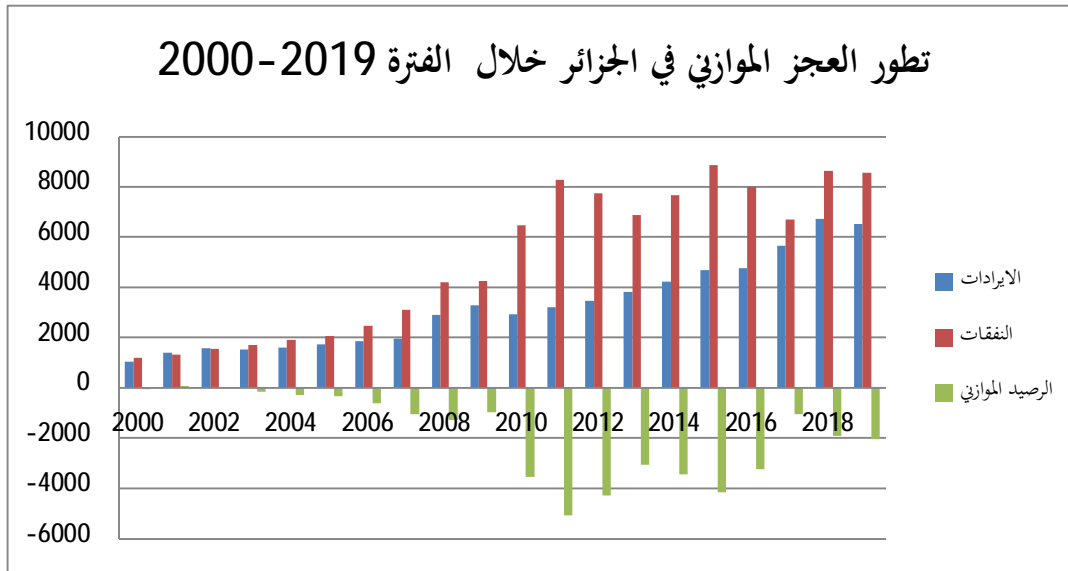
الطرق نجم عنها كثير من الاثار السلبية كتصاعد حجم الدين الخارجي وتصاعد اعباء خدمته، بالاضافة الى الكلفة السياسية والمتمثلة في مجموعة الشروط المالية والنقدية التي تشترطها الدول والمؤسسات المقدمة للقرض على الدول المقترضة. (غانمي، 2017، الصفحات 96-97)

ب - التمويل الخارجي لتغطية عجز الموازنة العامة :

ان عدم كفاية المدخرات الوطنية وقلة مصادر التمويل المحلية، يوجه الدولة الى الاقتراض الخارجي سواء من الحكومات الاجنبية او المنظمات الدولية، وهذا النوع من التمويل للعجز يمكن ان يكون في شكل منح او القروض الميسرة او التفضيلية، والاقتراض التجاري، والدول التي اعتمدت على هذا النوع من

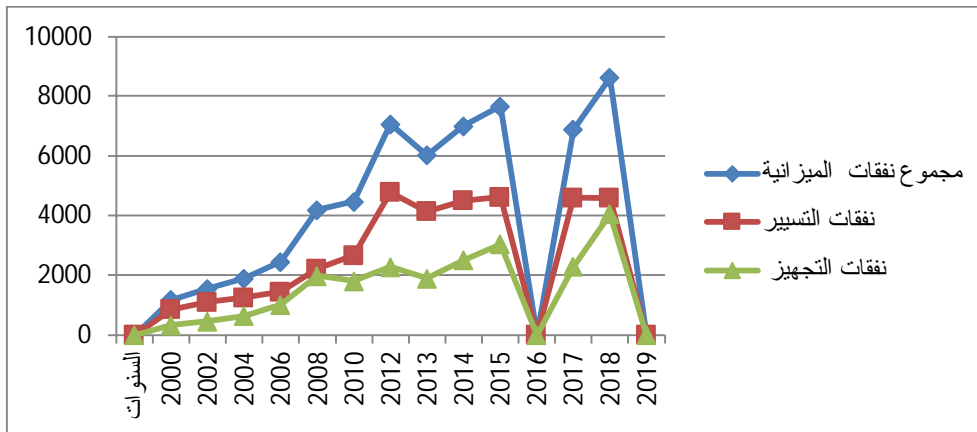
4.1.3 تحليل تطور العجز الموازي في الجزائر خلال الفترة 2000-2019.

الشكل رقم (3): تطور العجز الموازي في الجزائر خلال الفترة 2000-2019



المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على بيانات وزارة المالية على الموقع <https://www.mf.gov.dz>

الشكل رقم 03 تطور النفقات العامة (نفقات التسيير و نفقات التجهيز من الفترة 2000-2019)



المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على بيانات وزارة المالية على الموقع <https://www.mf.gov.dz>

الحكومة الجزائرية ، بعد تراجع الإيرادات النفطية منذ النصف الثاني من سنة 2014.

على إثر هذا الانخفاض المحسوس، ارتأت الحكومة في مشروع قانون المالية 2017، تحديد آلية تسقيف تسري على المدى المتوسط لسنوات 2017 و 2018 و 2019 ، حيث يمنع تجاوز النفقات العامة للدولة سقف 6800 مليار دينار، أي ألا تتجاوز نفقات الدولة كلية عتبة 62 مليار دولار، وعليه تم تسقيف ميزانية التسيير التي تمثل كتلة الاجور النصيب الهم فيها انطلاقا من سنة 2017 بـ 4500 مليار دج ، كما ينطبق الامر أيضا على ميزانية التجهيز المقرر أن تسقف في حدود 2300 مليار دينار، وهو ما بين بأن الحكومة اتجهت إلى إلغاء وتوقيف العديد من المشاريع التي كانت مسطرة ، قصد التصدي للأزمة المالية الناجمة عن انهيار أسعار النفط، أما في ما يخص سنة 2018 ، ووفقا لقانون المالية للسنة ذاتها، فقد قدر إجمالي النفقات العامة 8628 مليار دج ، موزعة على ميزانتي التسيير بمبلغ يقارب 4584 مليار دج مقابل 8.4591 مليار دج في 2017 ، أي بانخفاض قدره حوالي 7 مليار دج. في مقابل ارتفاع ميزانية التجهيز التي سجلت حوالي 4044 مليار دج سنة 2018 ، مقابل 3.2290 مليار دج سنة 2017 ، بارتفاع قارب 50 %، وذلك نتيجة رفع التجميد على الانجازات الاجتماعية التربوية المتوقفة بسبب الصعوبات المالية من جهة ، إضافة إلى قيام الدولة بتسديد الديون التي تراكمت لصالح المؤسسات المتعاقدة لانجاز مشاريع أو توفير سلع والخدمات.

سجل العجز في الموازنة انخفاض بطيء منذ سنة 2015 بحيث وصل الى 1913 مليار دج سنة 2018 نتيجة تمويل صندوق ضبط الإيرادات للعجز في الموازنة العامة و لتباع الحكومة لمجموعة من الاجراءات لمواجهة انخفاض اسعار النفط، من بينها الزيادة في الضرائب، ورفع الرسوم على العقارات والوقود والتبغ، كما قررت انذاك الحكومة تجميد التوظيف في القطاع العام و عدم زيادة الاجور.

نلاحظ من الشكل (2) والشكل (3) تزايد العجز الموازي للفترة 2000-2019 ، حيث انتقل من 53.2 مليار دينار سنة 2000 الى 2049.25 مليار دينار سنة 2019 ويعزى هذا الارتفاع للأسباب التالية التي يوضحها الشكل رقم (05) أن النفقات العامة عرفت ارتفاع بحوالي 8 مرات من سنة 2000 إلى سنة 2019 ، حيث انتقلت من حوالي 12.1178 مليار دينار إلى حوالي 7561.8 مليار دينار مع تسجيل تذبذبات في نسب نموها من سنة إلى أخرى، ويعود هذا التنامي في النفقات العامة في الجمل إلى ارتفاع أسعار المحروقات التي أدت إلى تحول جذري في السياسة المالية عامة وسياسة الانفاق الحكومي خاصة ، حيث اتبعت الجزائر سياسة إنفاقية توسعية قصد الخروج من التبعات السلبية للإصلاحات الاقتصادية لسنوات التسعينيات ، وبذلك ارتفع حجم الانفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري ، ولعل أهم ما ميز سياسة الانفاق الحكومي في الفترة الممتدة بين 2000 و 2007 هو الارتفاع الكبير في نفقات التجهيز مقارنة بنفقات التسيير فبعدما كانت نسبتها سنة 2000 تقدر بـ 32.27 % فقد بلغت 15.46 % سنة 2007، وهذه الزيادة المعتبرة مردها إلى تطبيق برامج الانعاش الاقتصادي ودعم النمو الاقتصادي بين سنتي 2009-2001 ، حيث عملت على استثمار عائدات البترول بالدرجة الاولى في قطاعات الاشغال العمومية والبناء والفلاحة والري ومختلف مشاريع البنية التحتية... إلا أنه منذ سنة 2010 بدأت وتيرة تنامي نفقات الاستثمار تعرف تراجع سنة بعد سنة لتصل إلى أدنى مستوياتها سنة 2017، حيث لم تتعدى مخصصاتها 33 % من إجمالي النفقات العمومية ، رغم أن مخصصات نفقات التجهيز في ميزانية سنة 2017 بأرقامها المطلقة تبقى مرتفعة مقارنة بسنوات قبل 2014 ، حيث سجلت حوالي 3.229 مليار دينار، في حين لم تتعدى مخصصات نفقات التجهيز 63.1434 مليار دينار سنة 2007 ، أما ما بين سنتي 2016 و 2015 فقد انخفضت بحوالي 7,18 % بسبب سياسة التقشف التي انتهجتها

3. 2. مساهمة صندوق ضبط الموارد في معالجة العجز

الموازي في الجزائر

يمكن توضيح مدى مساهمة صندوق ضبط الموارد خلال الفترة

2000-2018 من خلال معرفة حجم التحويلات الموجهة

لذلك في الجدول التالي:

الجدول رقم 02: مساهمة صندوق ضبط الموارد في تمويل العجز الموازي

مليار دينار جزائري

السنوات	مجموع موارد الصندوق	تخفيض المديونية	تسيبقات بنك الجزائر	تمويل عجز الخزينة	نسبة التمويل %	استخدامات الصندوق	باقي الصندوق في 12/31
2000	453.24	221100	0	0	/	221.1	232.1
2001	356	184467	0	0	/	148.74	171.53
2002	198.04	170060	0	0	/	170.06	27.978
2003	476.09	156000	0	0	/	156	320.89
2004	944.39	222703	0	0	/	222.7	721.68
2005	2090.52	247838	0	0	/	247.84	1842.68
2006	3640.69	618111	0	91530	14	709.64	2931
2007	4669.84	314455	607.956	531952	41	1454.37	3215.53
2008	5503.69	465437	0	758180	55	1223.62	4280.07
2009	4680.75	0	0	364282	33	364.28	4316.46
2010	5634.78	0	0	791938	53	791.9	4842.83
2011	7143.16	0	0	1761455	71	1761.45	5381.70
2012	7917.01	0	0	2283.52	70	2283.26	5633.75
2013	7695.98	0	0	1138.52	51	2132.47	7005.16
2014	7374.10	0	0	277.89	93	2965.6	5284.84
2015	4959.00	0	0	288.65	90	2886.5	7005.16
2016	1797.40	0	0	138.79	59	1803.7	179.747
2017	569.55	0	0	78.445	49	52.1138	104.262
2018	6714362	0	0	277892	24	103.253	1.009

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على بيانات وزارة المالية على الموقع <https://www.mf.gov.dz>.

الذي عرف ببرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي بقيمة 525

مليار دينار جزائري أي حوالي 10 ملايين دولار.

وفي ظل ارتفاع سعر البترول عن السعر المرجعي للميزانية خلال

هذه الفترة، عمدت الدولة إلى تخفيض حجم المديونية العمومية،

مع العلم أن النشاط الفعلي للصندوق خلال هذه الفترة قد

دخل صندوق ضبط الموارد حيز الخدمة في سنة 2000 ،

وكان الهدف الأول لإنشاءه هو امتصاص الفارق بين الجباية

المقدرة في قانون المالية والجباية البترولية الفعلية، حيث شهدت

هذه الفترة حسب قوانين المالية عجزا كبير في سنوات 2003

2004 و 2005 ، وذلك خلال البرنامج الحماسي الأول

الجباية البترولية في سنة 2013 قدر ب 7695.982 مليار دينار نتيجة ارتفاع أسعار البترول عن السعر المرجعي المحدد في قانون المالية وتعافي الاقتصاد العالمي بعد الأزمة المالية 2008 ، بالإضافة إلى ذلك انتهاء الدولة من تسديد المديونية الخارجية وخدمة الديون وكذلك تسديد تسيقات بنك الجزائر الممنوحة العمومية الخارجية.

من 2015-2018 تميزت هذه الفترة بتراجع عجز الميزانية العامة، حيث تراجع من 7695.982 مليار دينار سنة 2014 إلى 3103.70 سنة 2015 نتيجة انخفاض الإنفاق الحكومي، وذلك لتجميد عدة مشاريع كبرى وتخلى الدولة عن سياسة التوظيف، وبالمقابل تراجعت الجباية البترولية بشكل كبير حيث انتقلت من 7373831 سنة 2014 إلى 4960351 سنة 2015 ، وذلك لتقارب أسعار البترول في الأسواق العالمية مع السعر المرجعي المحدد في قانون المالية، وتم استخدام كل موارد الصندوق في شهر فيفري 2017 ، حيث أصبح رصيد الصندوق 00 دج

حسب تقرير وزارة المالية، الامر الذي أدى إلى زيادة الضغط على دور صندوق ضبط الموارد في تمويل العجز الموازي في الجزائر ، وهو التخلي عما كان يعرف " بالقاعدة الذهبية"، والتي فحواها أن إيرادات الجباية البترولية لا تمول بها نفقات التسيير وإنما توجه لنفقات التجهيز فقط، ومن شأن هذه القاعدة أن تبقي سياسات التوظيف وجميع نفقات التسيير في منأى عن أي صدمات نفطية خارجية على اعتبار إيراداتها تتأتى من الجباية العادية، ويبقى الأثر محصور فقط في النفقات الاستثمارية، غير أن التخلي عن هذه القاعدة يجعل الأثر يمتد جراء الصدمة النفطية إلى النفقات بشقيها، وهو ما يزيد من الضغط على صندوق ضبط الموارد كأداة لضبط التوازن المالي الداخلي والاقتصاد الوطني.

اقتص فقط على سداد الدين العمومي دون استخدامه في تمويل العجز الموازي، وذلك للحفاظ على استقرار الأسعار ، وبالتالي التحكم في التضخم، رغم ذلك شهد رصيد الصندوق تراكمات وصلت إلى حوالي 2428559 دج، وتم اقتطاع مبلغ 954330 دج، أي تم استخدام حوالي 39 % من إيرادات الصندوق لتسديد المديونية الخارجية.

وقتميزت الفترة 2005-2009 بقانون المالية التكميلي لسنة 2006، والذي من خلاله تم تحديد السقف الأدنى للصندوق عن 740 مليار دينار جزاري وتخفيض حجم المديونية العمومية، حيث شرعت الحكومة في استخدام موارد الصندوق في تمويل عجز الخزينة العمومية المتزايد من سنة لأخرى نتيجة ارتفاع الإنفاق الحكومي الاستثماري المستمر عن طريق المخطط الخماسي الثاني الذي قارب 4202,7 مليار دينار أي ما يعادل 75 مليار دولار ، بالإضافة إلى الاستمرار في عمليات سداد الدين العمومي بما فيها عمليات التسديد المسبق للمديونية وتسديد تسيقات بنك الجزائر التي شرع فيها ابتداء من سنة 2004 ، علما أنه لم تبدأ عملية تمويل عجز الميزانية إلا في سنة 2006 وفيما يتعلق بجانب الموارد فقد تلقى الصندوق تحويلات إجمالية تجاوزت 20585540 دج مليار دج بسبب تحقيق الحكومة لفوائض مالية معتبرة نتيجة استمرار ارتفاع أسعار المحروقات في الأسواق الدولية عن السعر المرجعي لبرميل البترول في قانون المالية، وفي المقابل تم استخدام مبلغ 399974 دج، أي تم استخدام حوالي 19 % من إيرادات الصندوق منها 41 % لتسديد المديونية و 15 % لتسديد تسيقات بنك الجزائر و 43 % لتمويل عجز الميزانية اما الفترة من 2010 الى 2014 تميزت بالارتفاع الكبير لعجز الميزانية من سنة الى أخرى حتى وصلت الى -7565.30 مليار دينار سنة 2014 أي حوالي أكثر 192 % من مجموع الإيرادات نتيجة ارتفاع الإنفاق الحكومي، وذلك من خلال برنامج الاستثمارات العمومية، الذي رصدت له الحكومة غلافاً مالياً قدره 21.214 مليار دينار أي ما يعادل 286 مليار دولار، وبالمقابل شهدت هذه الفترة تسجيل أكبر فائض في

دج لكل سند وتكون نسبة الفائدة على هذه سندات 5% سنويا لمدة 3 سنوات و 5.75% لمدة 5 سنوات، بحيث يتم دفع الفوائد الناجمة عن هذه السندات سنويا في تاريخ يوافق تاريخ الاكتتاب وتكون معفاة من الضرائب، تكون هذه السندات قابلة لتداول الحر ويمكن شرائها والتنازل عنها للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين إما عن طريق صفقة مباشرة أو بالتظهير أو عن طريق وسطاء مختصين كما يمكن رهنها لقرض مصرفي.

مكنت عمليات القرض السندي من تحصيل حوالي 2.26 مليار دولار، حيث قررت السلطات العمومية اعتماد هذه الوسيلة كآلية لتمويل المشاريع والاستثمارات تفاديا للجوء الآلي للاستدانة. (بلال، 2018، صفحة 14)

4. تحديات وآفاق صندوق ضبط الموارد في الجزائر

1.4 تحديات صندوق ضبط الموارد في الجزائر

يواجه صندوق ضبط الموارد العديد من التحديات، بعضها متعلق بمستويات الانفاق العمومي، وأخرى تتعلق بالإنتاج النفطي وتقلبات أسعار برميل النفط بالسوق الدولية، في حين تتعلق تحديات أخرى بآلية عمل الصندوق بحد ذاته. (بن دعاس، تقييم صندوق ضبط الموارد الجزائري في ظل تطاير اسعار النفط، 2018، الصفحات 25-24)

1.1.4 تحديات تتعلق بتطور حجم النفقات العامة

إن تنامي حجم النفقات العامة كما لاحظنا في الشكل (3) وعدم القدرة على حوكمة توجهاتها يعتبر من أهم العوامل الدافعة لتزايد العجز الموازي في الجزائر، وفي ظل تطاير أسعار النفط في السوق الدولية فقد أصبحت ذلك من أبرز التحديات التي تواجه صندوق ضبط الموارد.

2.1.4 تحديات تتعلق بمدى القدرة على استدامة مصادر

تمويل الموازنة العامة:

عند تفحصنا لهيكل ميزانية الدولة نجد أن الجباية البترولية من أهم مصادر تمويلها، بنسبة متوسطة تمثل حوالي 54% خلال

3.3 الاجراءات الحكومية المتخذة في ظل تراجع موارد صندوق ضبط الموارد

ونظرا للانخفاض الحاد في رصيد صندوق ضبط الموارد الجزائري منذ جوان 2014 في ظل تراجع أسعار البترول في الأسواق العالمية، اتخذت الحكومة الجزائرية جملة من الإجراءات للتقليل من آثار الأزمة على الاقتصاد الوطني وعلى موارد الصندوق تمثلت في:

- اللجوء للاقتراض من البنك الإفريقي للتنمية لجوء الجزائر مجددا الى الاستدانة الخارجية بعد التسديد المسبق لديونها ووافق البنك الإفريقي للتنمية على طلب الحكومة الجزائرية عام 2016 بمنح قرض بقيمة 900 مليون دولار لدعم الميزانية، ودعم الجزائر في جهودها الإصلاحية لإنعاش الاقتصاد بعد تراجع مداخيل الجزائر بسبب انخفاض أسعار النفط. (Banque, 2016)

- إجراءات على مستوى المالية العامة قامت الحكومة منذ سنة 2015 بإصلاحات على مستوى المالية العامة لمواجهة انخفاض الموارد، والحد من الزيادة في الإنفاق الحكومي تمثلت أساسا في (الجزائرية، 2016):

تسقيف الإنفاق الحكومي عند مستوى معين بشقيه إلا أن هذا الإجراء خلف آثارا سلبية في جانبه المتعلق بنفقات التجهيز على مستوى مؤسسات الأنجاز التي وصل بعضها إلى حد الإفلاس نتيجة لعدم تحصلها على مستحقاتها المالية ترشيد الإنفاق الحكومي والتحكم في حجمه من خلال تجميد التوظيف في قطاع التوظيف العمومي بالنسبة لميزانية التسيير وتجميد بعض المشاريع العمومية والغاء بعضها الآخر

- اللجوء للقرض السندي في سنة 2016

تم إصدار القرض السندي لسنة 2016 من طرف الخزينة العامة في شكل سندات إسمية أو سندات لحاملها حسب اختيار المكتب لمدة 5 سنوات أو 3 سنوات بقيمة 50000

الفترة المدروسة، والجدول أدناه يلخص لنا نسب مساهمة الجباية
البتروولية في الإيرادات العامة للدولة مقارنة بالجباية العادية خلال

الجدول رقم(03): تطور مكونات إيرادات الموازنة العامة خلال الفترة (2000-2018)

مليار دينار جزائري

السنوات	إيرادات الميزانية	الجبائية البتروولية	نسبة الجبائية البتروولية من اجمالي الإيرادات %	نسبة هو الجبائية البتروولية %	الجبائية العادية
2000	1578,1	1213,2	76.87	-	349,5
2002	1603,2	1007,9	62.86	0,65	483
2004	2229,7	1007,9	70.44	16,35	580,4
2006	3639,8	2799	76.90	18,97	720,8
2008	5190,5	4088,5	78.76	46,18	965,2
2010	4379,6	2905	66.33	20,40	1298
2012	6339,3	4184,3	66,01	5,14	1908,6
2013	5957,5	3678,1	61.73	-12,10	2031
2014	5738,4	3388,4	59.04	-7,88	2091,4
2015	5103,1	2373,5	46.51	-29.95	2354,7
2016	4747,5	1682,5	35.44	-29.11	2722,6
2017	5563,5	2200,1	39.03	30,76	845,4 2
2018	714,30	2776,2	41,35	26,19	3033,0

المصدر: من اعداد الباحثين بناء على بيانات وزارة المالية على الموقع <https://www.mf.gov.dz>

الوتيرة في ظل تواصل التراجع الحاد لأسعار النفط سيرهن مستقبل صندوق ضبط الموارد في مواصلة تعديله وضبطه للموازنة الدولة.

3.1.4 تحديات تتعلق بمستويات الموارد المعبئة في الصندوق

يتعلق هذا التحدي أساسا بعدم التناسب بن فوائض الجباية البتروولية التي تقتطع لصالح الصندوق وحجم استخدامات موارده عند معالجة العجز الموازي أو تسديد ديون عمومية، فكما هو معلوم تبني الميزانية على سعر مرجعي يقدر 37 دولار للبرميل قبل 2017 و50 مليار دولار منذ 2017 لكن السعر التوازي في الميزانية عادة يكون أكبر بكثير من ذلك كما هو موضح في الجدول:

يتضح لنا من الجدول رقم (03): ان موارد النفط تلعب دورا هاما في توازن الموازنة العامة للدولة ، حيث تحوز الجباية البتروولية على حوالي 54 % من إيرادات الموازنة في حين تحوز الجباية العادية على ما يقارب 46 % كمتوسط ، مع ارتفاع نصيب هذه الاخيرة بشكل لافت في السنوات الاخيرة بسبب انهيار أسعار النفط.

الحاصل مما سبق أن القدرة على استدامة التمويل الموازي عموما يرتبط بعاملين اثنين ، يتعلق العامل الاول بمدى انتعاش أسعار النفط في السنوات القادمة أو على الاقل استقراره في مستويات مقبولة بما يسمح بتحقيق التوازن الموازي،

أما العامل الثاني فيتعلق بمدى نجاح نموذج النمو الاقتصادي الجديد في تنويع مصادر الدخل الوطني ، وقدرة الحكومة على ترشيد السياسة الانفاقية للدولة، فاستمرار الانفاق على هذه

الجدول رقم 4 : السعر المرجعي للميزانية والسعر الفعلي لتوازنها خلال الفترة 2006-2017

مليار دولار

السنوات	2006	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
متوسط سعر برمبيل النفط الجزائري	65,40	99,1	79,7	110,7	109,1	99,10	51,1	47,4	54
السعر المرجعي للميزانية	19	37	37	37	37	37	37	37	50
السعر التوازي	20.5	51.7	54.4	80.1	85.6	86.4	91	83	81

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على بيانات وزارة المالية على الموقع <https://www.mf.gov.dz>.

وإستراتيجية استثمار أصوله وجعل صندوق الثروة السيادي الجزائري يستفيد من مزايا التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال مع الأخذ بعين الاعتبار خصائص ومميزات الاقتصاد الجزائري وعليه فانه لكي ينجح صندوق ضبط الإيرادات في الجزائر في الاضطلاع بدوره وتحوله إلى مصدر تمويل مستدام للاقتصاد الجزائري، ويضمن الاستثمار بدرجات مخاطر أقل جدر به أن يراعي عددا من المحددات التي من شأنها رفع كفاءته وتبيان الأهداف المنوطة به والمتمثلة في

-إستثمار الإيراد النفطي في استثمارات متنوعة بهدف تنويع مصادر دخل الصندوق أولا ومن ثم الاقتصاد الوطني
-إمتصاص الموارد المالية خارج احتياجات الاقتصاد الجزائري على المدى القصير والمتوسط
-المحافظة على مدخرات الأجيال القادمة
-التركيز على إقامة شراكات خارجية وجذب استثمارات مباشرة خارج قطاع المحروقات خاصة، تكون لها إضافة للاقتصاد الوطن

-العمل على إقامة مشاريع استثمارية محليا مع عدم مزاحمة القطاع الخاص
ولتجسيد هذه الأهداف لابد من إحداث تعديلات على عمل الصندوق تشمل عدة جوانب لعل أهمها ما يلي (لطرش، 2018، الصفحات 21-22):

1.2.4 إعادة النظر في الجانب القانوني للصندوق

إن نجاح صندوق ضبط الإيرادات في أداء وظائفه يعتمد على مدى سلامة ووضوح القوانين والتوجيهات المنظمة لنشاطاته،

يتضح من الجدول رقم(04) مدى تنامي الفجوة بين السعر المرجعي الذي تبي على أساسه السياسة الإنفاقية في الميزانية وسعرها التوازي من سنة إلى أخرى، وهو ما يعكس حجم العجز الموازي من جهة، والسياسة الحذرة في ضخ تلك الاموال في الدائرة الحقيقية بسبب ضعف الطاقة الاستيعابية لاقتصاد من جهة ثانية ، لكننا نرى أن هذه الفجوة غير مبررة كونها تؤثر على الفرق بين قيمة فوائض الجباية البترولية الداخلة لصندوق ضبط الموارد وفوائضه الحقيقية ، ما يجعله مجرد آلية لتحويل الموارد مع فرق في الزمن فقط ،فالحكومة تعود كل مرة لتمويل عجز الموازنة من موارد الصندوق الذي أصبح وكأنه يتلقى أموال أكثر مما يجب ، فالمشروع سمح بها من أجل وضع تلك الاموال في حسابات خارج الميزانية ليعود إليها مرات عديدة خلال السنة لتمويل عجز الميزانية بدلا من اللجوء لتغيير السعر المرجعي.

2.4 آفاق صندوق ضبط الموارد في الجزائر

إن تحسين أداء وفعالية صندوق ضبط الموارد يتطلب إعداد إستراتيجية طويلة المدى تعتمد أساسا على تغيير نظرة الحكومة للصندوق من اعتباره أداة مؤقتة تعمل على ضبط وتعديل الموازنة العامة وسداد المديونية العمومية إلى أداة مستدامة تعمل على المدى البعيد وتساهم في ضمان مستقبل الأجيال القادمة كما أن الهدف الرئيسي لهذه الإستراتيجية يتركز على تحويل مداخيل الثروة النفطية باعتبارها ثروة زائلة إلى ثروة مالية مستدامة، ان تحقيق هذه الإستراتيجية يتطلب إدخال إصلاحات جذرية على الصندوق تشمل حوكمته ومجال نشاطه

الاقتصادي، اقتداءا بتجارب الصناديق السيادية الناجحة على المستوى العالمي.

الناحية الثانية: وهي تتعلق بتوزيع الاستثمارات جغرافيا بين مختلف دول العالم، و ذلك بتغيير وتحويل نشاط صندوق ضبط الإيرادات إلى النشاط الاستثماري الخارجي علاوة على الاستثمار الداخلي.

4.2.4 تنوع مصادر إيرادات الصندوق

تنوع مصادر الحصول على إيرادات الصندوق وعدم اقتصرها على الجباية البترولية فقط

-التحديد الدقيق للأهداف تماشيا مع الوضع الاقتصادي للبلاد و ما تحتاجه من آليات التي من الممكن أن يكون لها أثر إيجابي في دفع عجلة النمو الاقتصادي، مع منح الاستقلالية المالية و الإدارية للصندوق من خلال سن قوانين وتشريعات تحمي من أي ممارسات لا تندرج ضمن أهدافه والإستراتيجية الاستثمارية المخطط لها مسبقا و التي تراعي الاعتدال في المخاطر مقارنة بالعائد الاستثماري.

5. الخاتمة

يعتبر صندوق ضبط الموارد من الصناديق السيادية ، تزامنت ظروف انشائه مع الارتفاع الكبير في أسعار النفط في الاسواق الدولية حيث تم انشائه سنة 2000 كإجراء لمواجهة تقلبات أسعار النفط وإدارة مداخيل الثروة النفطية ، ساهم منذ إنشائه بصورة فعالة ومباشرة في تمويل العاجز الموازي للدولة والذي تعود أسبابه لسياسة الانعاش الاقتصادي بإتباع سياسة مالية توسعية، أيضا ساهم صندوق ضبط الموارد في تخفيض المديونية الخارجية والداخلية الى أدى مستوى لها.

من خلال هذا البحث تم التوصل إلى جملة من النتائج، التي نلخصها في النقاط التالية:

- تعد صناديق الثروة السيادية بمثابة ترتيبات للاستثمار ذات غرض خاص تملكها الحكومة، تشرف على إدارة الفوائض المالية المتأتية من مصادر مختلفة سواء من حصيلة عمليات الخوصصة أو صادرات المحروقات والمواد الأولية أو فائض الموازنة وغيرها ،

وفي هذا المجال يتعين على الحكومة إصدار قانون أساسي للصندوق مستقل عن قانون المالية مع اعتباره المرجع الرئيسي لجميع اللوائح والتعليمات المتعلقة بالصندوق، على أن يتضمن التحديد الدقيق لأهداف الصندوق على المديين الطويل و القصير، حيث تتمثل الأهداف بعيدة المدى للصندوق في تحويل الثروة النفطية إلى ثروة مالية مستدامة، مع ضمان حق الأجيال القادمة في الاستفادة من الثروات النفطية مع الحفاظ على نفس الأهداف قصيرة المدى للصندوق المتمثلة في الحفاظ على توازن الموازنة لعامة وحمايتها من خطر الصدمات الخارجية وتخفيض المديونية العمومية وتمويل المشاريع الإستراتيجية الكبرى التي تساهم في تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة، وهو ما يتطلب توسيع مجال نشاط الصندوق ليشمل المجال الخارجي، مع ضرورة إعداد إستراتيجية استثمار للصندوق واضحة المعالم و الأهداف تتميز بالمرونة والقدرة على التكيف مع الظروف الاقتصادية، وهو ما يتطلب القيام بعملية تقييم دورية ومستمرة للإستراتيجية، وهنا تنبع حتمية إيجاد هيكل تنظيمي للصندوق يتم من خلاله تحديد مهام كل طرف بما يخدم السير الجيد لعمل الصندوق

2.2.4 زيادة درجة شفافية الصندوق وحوكمتة

إن رفع درجة شفافية وحوكمة صندوق ضبط الإيرادات في الجزائر يقتضي جعل ملكية الصندوق تابعة إلى وزارة المالية على أن تخضع لرقابة البرلمان و ضرورة الإفصاح و نشر كل المعلومات المتعلقة بنشاطه بصورة دورية. وذلك لان الشفافية والحوكمة تمنح فرصا للتقييم وللرقابة، وتعد من أهم محددات الكفاءة لإدارة الصناديق السيادية.

3.2.4 تعدد مسارات الاستثمار

يكفل تنوع المحفظة المالية لصندوق ضبط الإيرادات في الجزائر درجات أقل من المخاطر، ويتم التنوع من ناحيتين :

الناحية الأولى: تنوع محفظة الاستثمارات: يجب تنوع طبيعة استثمارات صندوق ضبط الإيرادات لتشمل الاستثمار في القطاع المالي و الحقيقي بما في ذلك الاستثمار في القطاع الزراعي و العقاري ومختلف القطاعات القائدة للنمو

والهدف من وراء ذلك إلى تنويع فرص الاستثمار والحصول على عوائد مالية مستقرة ومستدامة تحفظ حقوق الأجيال القادمة؛

- عايشت الجزائر منذ بداية الألفية الثالثة عجز موازي حساسي، ناتج بالأساس عن التوسع في سياسة الإنفاق العمومي من خلال مختلف البرامج التنموية انطلاقا من برامج الإنعاش الاقتصادي بدعم النمو الاقتصادي ثم برامج توطيده، معتمدة في تمويلها بالدرجة الأولى على الموارد المتأتية من الجباية النفطية؛

- جاء انشاء صندوق ضبط الموارد في سنة 2000 حيث كان من اهم القرارات التي تم اتخاذها في قطاع المحروقات، بحيث عمل الصندوق على استغلال فوائض الجباية البترولية التي حققت في تلك الفترة،

- ان مساهمة صندوق ضبط الموارد في تغطية العجز الحاصل في الميزانية العامة كان بمعدلات كبيرة حيث بدأت تحويلات الصندوق الموجهة للموازنة العامة منذ 2006 وذلك راجع الى توجيه اهتمام الصندوق في البداية الى التسديد الدين العمومي ابتداء من العام 2000، ثم المديونية الخارجية وتسيقات بنك الجزائر بعد ذلك، وبهذا فقد لعب الصندوق دور فعال في تمويل العجز الموازي ما جعله أداة فعالة لضبط الميزانية والمساهمة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي؛

- أن الصندوق يعاني من عدة نقائص وتطبعه عدة خصائص تضعف من دوره التمويلي للاقتصاد الجزائري و التي ترتبط بمصادر إيراداته وتمويله باعتباره يعتمد على مداخيل الصادرات النفطية و هو ما جعلها تتآكل وتتناقص بسبب التراجع الحاصل في أسعار المحروقات منذ النصف الثاني لسنة 2014، وتزايد حجم تدخله لتمويل عجز الموازنة العمومية، أو من ناحية إدارته كونه حساسا خاصا من حسابات الخزينة العمومية و بالتالي لا يخضع إلى معايير الحوكمة وتدني مستويات الشفافية والإفصاح فيه، مما يؤثر على الاستغلال الأمثل والعقلاني لموارده وفقا لمتطلبات ومقتضيات التنمية الاقتصادية السليمة.

وبناء على نتائج الدراسة تم الخروج بجملة من التوصيات نوجزها في مايلي:

- ترشيد الإنفاق الحكومي خاصة فيما يتعلق بسياسة الدعم وتحديد الفئات المستفيدة منه وإعادة توجيه النفقات العامة للقطاعات المنتجة؛

- البحث عن موارد وإيرادات أخرى لتمويل الصندوق بشكل لا يلغي دور الجباية البترولية، لضمان استقرارها وديمومتها؛

- تحويل صندوق ضبط الموارد من أداة لضبط الميزانية الى أداة مستدامة تعنى بالمحافظة على ثروة الاجيال القادمة من خلال تنويع آليات الاستثمار المكاني والقطاعي؛

- الاستفادة من تجارب صناديق الثروة السيادية الرائدة كالتجربة النرويجية و الصينية و دعم الاستثمار لإيرادات صندوق ضبط الإيرادات في الجزائر .

5. قائمة المراجع

- Banque, A. d. (2016, Octobre). programme d'appui a' la competitivité industrielle et énergétique.

- استعراض وتحديد فرص التجارة والتنمية القائمتين على السلع الاساسية. (2014). مؤتمر الامم المتحدة للتجارة، قطاع الموارد الطبيعية، 08.

- العارم عيساني. (مارس، 2018). دور صندوق ضبط الموارد الحد من المديونية الخارجية بالجزائر خلال الفترة 2000-2015. مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية(03)، صفحة 123.

- بلقاسم زايري. (2015). دور صناديق الثروة السيادية في تطوير التمويل الاسلامي في ظل تطورات الاقتصاد السياسي الخليجي. منتدى فقه الاقتصاد الاسلامي، صفحة 08.

- بوجمعة وافي ناجم بلال. (2018). صناديق الثروة السيادية كمصدر للإنفاق الحكومي مع الاشارة لحالة الجزائر. "Revue Repères et Perspectives Economiques" (02)02.

- دومة علي شاقور الجلطية فائزة طهراوي. (2018). حوكمة الصناديق السيادية ودورها في تحقيق الاستقرار المالي مع دراسة أداء بعض الصناديق السيادية بالنسبة لمؤشر الشفافية والحوكمة. مجلة مينا للدراسات الاقتصادية(01)، صفحة 134.

- ذهبية كتاف شافية لطرش. (جوان, 2018). فعالية صندوق ضبط الايرادات في تمويل عجز الموازنة العمومية خلال الفترة 2000-2017. مجلة التنمية الاقتصادية(05)، صفحة 28.
- زهير نريمان رقوب بن دعاس. (03 سبتمبر, 2018). تقييم صندوق ضبط الموارد الجزائري في ظل تطاير اسعار النفط. مجلة دراسات وابحاث(03)، الصفحات 25-26.
- زهير نريمان رقوب بن دعاس. (مارس, 2019). صندوق ضبط الموارد الجزائري بين مطرقة تطاير اسعار النفط وسندان العجز الموازي. ملفات الابحاث في الاقتصاد والتسيير(07)، الصفحات 72-73.
- زهيرة غانمي. (2017). تمويل عجز الموازنة العامة بين البدائل التقليدية والبدائل الاسلامية. 96-97. علوم التسيير تخصص مالية ومحاسبة، الشلف، الجزائر: جامعة حسيبة بن بوعلي.
- سعودي عبد الصمد. (ديسمبر, 2019). دور صندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة في الجزائر (2000-2018). مجلة دراسات اقتصادية، 6(2)، صفحة 72.
- عباس سعود وسيلة فرحات. (ديسمبر, 2015). حوكمة الصناديق السيادية -دراسة لتجربة كل من النرويج والجزائر. مجلة الباحث الاقتصادي(04)، الصفحات 11-12.
- عبد المجيد قدي. (2004). مدخل الى السياسات الاقتصادية الكلية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجزائري.
- نوال أيمن فريد باهي. (سبتمبر, 2018). الصكوك المالية الاسلامية كبديل متاح لتمويل عجز الموازنة العامة في الجزائر. مجلة شعاع الاقتصادية، 04، الصفحات 141-142.
- وزارة المالية الجزائرية. (جمادى الثانية, 2016). قرار رقم 21 المتعلق بالكيفيات والشروط التي تصدر وفقه الخزينة العامة سندات القرض الوطني للنمو الاقتصادي. مديرية المالية الجزائرية.