

صندوق ضبط الموارد في الجزائر أداة لضبط وتعديل الميزانية العامة في الجزائر

طالب ماجستير: بوفليح نبيل*
جامعة حسيبة بن بوعللي بالشلف

Le résumé:

le fonds de régulation des recettes un mécanisme de Régulation du Budget d'état en Algérie.

Le fonds de régulation des recettes et un mécanisme qui a été crée a partir de l'année 2000, face a une nouvelle situation qui se caractérise par une augmentation du recettes d'état qui vient a partir de la fiscalité pétrolière, ces principales fonctions et :

1- d'absorber le plus value des recettes d'état qui se compose essentiellement par les recettes de la fiscalité pétrolière.

2- de couvrir le déficit budgétaire qui se produira à cause d'une chute brutale des prix du pétrole.

3- de diminué la dette publique que sa soit interne ou bien externe.

-si on parle sur les effets du fonds de régulations des recettes sur la politique financière en Algérie on peu remarqué plusieurs choses :

-Depuis la créations de ce fonds spéciale les dettes publique ont diminué d'une façon appréciable.

- le fonds de régulation accumule des actifs financière qui peuvent faire une marge de sécurité au budget d'état.

Mais malgré les effets positif de se fonds sur l'équilibre du budget d'état en Algérie il faut pensé de suivre une politique financière a long terme durable et non pétrolière, c'est-à-dire de minimisé le plus possible la part de la fiscalité pétrolière au niveaux du recettes du budget d'état et de la substitué par des roussourse durable et stable.

* طالب بالسنة الأولى علوم إقتصادية تخصص نقود و مالية بجامعة حسيبة بن بوعللي بالشلف.

مقدمة:

شهدت الجزائر مؤخرا إصلاحات عميقة شملت جميع الميادين السياسية والثقافية الاجتماعية وخصوصا الاقتصادية بعدما واجهت الدولة أزمة خطيرة شملت جميع هذه الميادين أدت الى حدوث نتائج وخيمة أثرت تأثيرا كبيرا على أمن البلد واستقراره وفيما يخص الإصلاحات الخاصة بالمجال الاقتصادي فقد تمثلت أساسا في تغيير الدولة لتوجهها اتما الاقتصادية إذ أنها انتقلت من الاقتصاد الموجه الى الاقتصاد الحر أو اقتصاد السوق ضمن ظروف وأجواء عالمية كانت تفرض عليها هذا الانتقال.

وقد شهد عقد التسعينات الانطلاقة الحقيقية لهذه الإصلاحات بما فيها إصلاح السياسة النقدية والسياسة المالية للدولة وتحرير التجارة الخارجية وخصوصة بعض مؤسسات القطاع العمومي وتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار ومحاولة جلب الاستثمارات الخارجية الى الداخل وتكييف المنظومة القانونية وفق هذه التغيرات والإصلاحات.

وفيما يخص السياسة المالية للدولة وميزانية الدولة فان أهم ما يميزها اعتماد إيراداتها بشكل كبير على الجباية المتأتمية من قطاع المحروقات وكما نعلم فإلأسعار المحروقات تحدد خارجيا ضمن أسواق عالمية كبرى كسوق لندن وسوق نيويورك وبالتالي فإن إستقرار وتوازن الميزانية العامة للدولة في الجزائر مرتبط بالتغيرات التي تحصل في أسعار هذه المادة ويمكننا القول أن ميزانية الدولة في الجزائر حساسة للصدمات الخارجية التي تأتي من تقلب أسعار هذه المادة سواء كانت هذه الصدمات سلبية بانخفاض أسعار المحروقات " أو إيجابية "بارتفاع أسعارها".

وبالموازاة مع ذلك شهدت بداية العقد الحالي وإلى غاية يومنا هذا إرتفاع أسعار المحروقات بشكل كبير مما أدى إلى إرتفاع إيرادات الميزانية المتأتية من هذه المادة وتحقيق ميزانية الدولة لفوائض مالية كبيرة، و استنادا إلى تجربة بعض دول العالم التي تعتمد ميزانياتها كذلك على إيرادات المحروقات قامت الجزائر بإنشاء صندوق خاص سمي بـ "صندوق ضبط الموارد" حددت مهمته أساسا في امتصاص هذه الفوائض المالية السنوية لميزانية الدولة واستعمالها إما:

- لتسوية العجز الموازي والذي قد يحدث مستقبلا نتيجة انخفاض أسعار المحروقات.

- أو لتسديد المديونية العمومية للدولة سواء كانت داخلية أو خارجية.

فهل استطاع هذا الصندوق أن يؤدي مهامه بأفضل وجه؟
و هل يستطيع هذا الصندوق أن يصمد أمام الصدمات الخارجية والتي قد تأتي من انخفاض أسعار المحروقات مستقبلا؟.

حاولنا في بحثنا هذا الإجابة على هذه التساؤلات من خلال اعتمادنا على خطة متوازنة متكونة من ثلاث مباحث.

ففي المبحث الأول تناولنا بشكل منهجي وتدرجي كل العناصر التي لها علاقة مع موضوع بحثنا من حيث ماهية ومفهوم هذا الصندوق وظروف إنشائه في الجزائر ومدى فعاليته في تحقيق توازن وضبط وتثبيت الميزانية العامة في الجزائر، وفي المبحث الثاني تطرقنا بشكل مختصر إلى تجربة بعض دول العالم مع هذه الصناديق، وفي المبحث الثالث أشرنا إلى التأثيرات المحتملة لصندوق ضبط الموارد على الميزانية الحكومية في الجزائر وبعض الانتقادات الموجهة إلى عمل هذا

الصناديق. وفي الختام ضمنا بعض الإقتراحات و التوصيات التي نراها ضرورية للتحسين من كفاءة وفعالية هذا الصندوق .

المبحث الأول ماهية صندوق ضبط الموارد وظروف إنشائه وفعالته في الجزائر

تمهيد: إن الإعتماد الشديد على إيرادات النفط وهي كما نعلم متقلبة ولا يمكن التكهن بها وسوف تنتهي عاجلا أو اجلا يعقد كثيرا السياسة المالية للبلد ولمعالجة هذه المشكلات قامت كثير من البلدان المنتجة للنفط ومن بينها الجزائر بإنشاء صناديق لها أسماء مختلفة ولكن تشترك من حيث قواعد إنشائها وأهدافها "نمي هذا الصندوق في الجزائر صندوق ضبط الموارد " **FONDS DE REGULATION DES RECETTES** وتسمى في بعض البلدان بصناديق التثبيت أو صناديق النفط وقد أنشأت هذه الصناديق لهدفين رئيسين:

- (1) إما لمعالجة المشكلات الناشئة من تقلب إيرادات النفط وعدم القدرة على التكهن بها وبالتالي فهي تمثل: صناديق تثبت أو ضبط.
- (2) أو من أجل إدخار جزء من إيرادات النفط للأجيال المقبلة وبالتالي فهي تمثل صناديق ادخار.

المطلب الأول: ماهية صندوق ضبط الموارد في الجزائر: صندوق ضبط الموارد ينتمي الى الحسابات الخاصة للتخزين في الجزائر وقد أنشأ بموجب المادة 10 من قانون الميزانية التكميلي لسنة 2000.

قانون رقم: 02-2000 المؤرخ في 24 ربيع الأول عام 1421 الموافق لـ: 27 جوان 2000 والمتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2000¹ و التي تنص على ما يلي:

- "يفتح في كتابات 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 لاسعار المحروقات على تلك المتوقعة ضمن قانون المالية.
 - كل الإيرادات الأخرى المتعلقة بسير الصندوق.
 - ب- في باب النفقات:
 - ضبط نفقات و توازن الميزانية المحددة عن طريق قانون المالية السنوي و الحد من المديونية العمومية.
 - تخفيض الدين العمومي
 - إن الوزير المكلف بالمالية هو الأمر الرئيسي بصرف هذا الحساب.
 - تحدد كيفية تطبيق أحكام هذه المادة عن طريق التنظيم".
- من خلال تحليلنا نص المادة أعلاه نستطيع ان نستنتج بعض الملاحظات المهمة حول هذا الصندوق أهمها:
- 1- إن صندوق ضبط الموارد هو صندوق ينتمي الى الحسابات الخاصة بالخزينة وبالضبط الى حسابات التخصيص الخاص.
 - 2- إن وظائف الصندوق حددت أساسا:

- أ- إمتصاص الفائض من إيرادات الجباية البترولية والذي يفوق توقعات وتقديرات قانون المالية
- ب- تسوية وسد العجز في الميزانية العامة للدولة والذي قد ينتج عن انخفاض إيرادات الجباية البترولية والتي يمكن ان تكون أقل من تقديرات وتوقعات قانون المالية.
- ت- تسديد وتسوية المديونية العمومية للدولة بغية الحد منها وتخفيضها ويتم ذلك عن طريق:
- تسديد المديونية العمومية الداخلية والخارجية والتي حان وقت سدادها.
 - التسديد المسبق للمديونية العمومية.
- منذ إنشاء صندوق ضبط الموارد صدرت عدة مراسيم وتعليمات حددت مكونات الصندوق وكيفية تسييره وتمثل فيما يلي:
- (1) مرسوم تنفيذي رقم 67/02 الصادر بتاريخ : 06-06-2002 والذي يحدد كيفية سير حساب التخصيص الخاص رقم: 103-302 "صندوق ضبط الموارد".
- (2) قرار رقم 122 الصادر بتاريخ 16-06-2002 للسيد وزير المالية والذي يحدد الايرادات والنفقات المحسومة من حساب التخصيص الخاص رقم 103-302. "صندوق ضبط الموارد.
- تعليمية رقم 15 الصادرة بتاريخ: 18-06-2002 من طرف المدير العام للمبجة والذي يحدد شروط التطبيق المحاسبي للمرسوم التنفيذي رقم 67/02 والذي يحدد كيفية سير صندوق ضبط الموارد².

وقد تم تعديل بعض القواعد والأسس التي أنشأ من خلالها صندوق ضبط الموارد وذلك من خلال قانون المالية لسنة 2004. حيث نصت المادة 66 من قانون 22-23 المؤرخ في 04 ذي القعدة عام 1424 الموافق لـ: 28 ديسمبر 2003 والمتضمن قانون المالية لسنة 2004 على مايلي:³

"تعديل المادة 10 من القانون رقم 2000 -02 المؤرخ في 24 ربيع الأول عام 1421ه الموافق لـ : 27 ديسمبر 2000 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000 وتحرر كماياتي:

تحذف في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقم : 103-302 وعنوانه "صندوق ضبط الإيرادات ويقيد في هذا الحساب.

أ- في باب الإيرادات:

- فائض القيمة الناتج عن مستوى إيرادات جباية بترولية يفوق تقديرات قانون المالية
- تسبيقات بنك الجزائر الموجهة للتسيير النشط للمديونية الخارجية
- أية إيرادات أخرى مرتبطة بسير الصندوق.

ب- في باب النفقات:

- تعويض ناقص القيمة الناتجة عن مستوى إيرادات جباية بترولية يقل عن تقديرات قانون المالية.
- الحد من المديونية العمومية.
- وزير المالية هو الأمر الرئيسي بصرف هذا الحساب.
- تحدد كفاءات تطبيق أحكام هذه المادة عن طريق التنظيم".

من خلال إعنا على نص هذه المادة فإن أهم ما يستتج : أنه بالنسبة لإيرادات الصندوق فإنه قد أضيف إليها تسبيقات بنك الجزائر الموجهة للتسيير النشاط للمديونية الخارجية ويعود ذلك أساسا الى تحسن الوضع المالي لبنك الجزائر نتيجة ارتفاع إحتياطاته من العملة الصعبة حيث بلغت مع نهاية ديسمبر 32,9 مليار دولار⁴. والى إتباع بنك الجزائر لإستراتيجية جديدة للتسيير النشاط للمديونية تتمثل في الدفع المسبق للديون الخارجية أي قبل حلول أجل إستحقاقها.

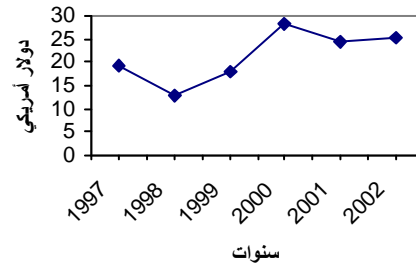
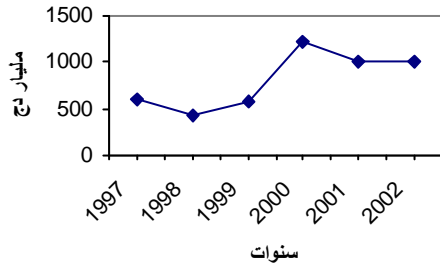
المطلب الثاني ظروف إنشاء صندوق ضبط الموارد :

كما نعلم فإن صندوق ضبط الموارد قد تم إنشاءه في أواخر شهر جوان سنة 2000 هذه السنة التي ميزها الإرتفاع الكبير لأسعار البترول ومن المعروف أن إيرادات الميزانية العامة في الجزائر تأتي في غالبها من الجباية البترولية . إن هذا الإرتفاع في أسعار البترول أدى الى إرتفاع الإيرادات المتأتية من الجباية البترولية ولتوضيح هذه العلاقة التي تربط أسعار البترول بإيرادات الجباية البترولية لدينا الشكلين البيانيين والذين يوضحان التطورات التي حصلت في كل من أسعار المحروقات والجباية البترولية من سنة 1997 إلى سنة 2002.

جدول (1) يوضح : العلاقة بين أسعار المحروقات وإيرادات الجباية البترولية

السنوات	1997	1998	1999	2000	2001	2002
سعر البرميل ⁵ الواحد بالدولار الأمريكي	19,49	12,94	17,8	28,5	24,3	25,2
إيرادات الجباية البترولية "مليار دج"	592,5	425,9	588,3	1213,1	1001,4	1007,9

المصدر : الديوان الوطني للإحصائيات www.ons.dz



شكل:01

يبين متوسط سعر برميل المتأتية من الجباية البترولية من سنة 2002-1997

شكل:02

يبين إيرادات البترول الجزائري من سنة 2002-1997

التحليل:

من خلال ملاحظتنا للشكلين نستنتج أن الموارد المتأتية من الجباية البترولية مرتبطة ارتباطا وثيقا بأسعار البترول، فأى تغير في أسعار البترول يؤدي إلى حدوث تغير في الموارد المتأتية من الجباية البترولية سواء بالسلب أو بالإيجاب، فمثلا لما انخفضت أسعار البترول خلال سنة 1998 من 19,49 دولار إلى 18,94 دولار للبرميل الواحد إنخفضت موارد الجباية البترولية من 592,5 مليار دج إلى 425,9 مليار دج ، ولما ارتفعت أسعار البترول في سنة 2000 من 17,8 دولار إلى 28,5 دولار للبرميل الواحد ارتفعت موارد الجباية البترولية من 588,3 مليار دج إلى 1213,1 مليار دج.

من هذا المنطلق فإن أي تقلب في أسعار المحروقات يؤثر تأثيرا مباشرا في وضعية الميزانية العامة في الجزائر ويتبين ذلك من خلال الجدول التالي:

جدول (2) يوضح: العلاقة الموجودة بين سعر البرميل من البترول و رصيد الميزانية

السنوات	1997	1998	1999	2000	2001	2002
سعر البرميل الواحد بالدولار الأمريكي	19,49	12,94	17,8	28,5	24,3	25,2
رصيد الميزانية "مليار دج" ⁶	+ 81,5	- 101,3	- 11,2	+ 400,0	+ 184,5	+ 52,6

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات www.ons.dz

وعلى هذا الأساس فإن الحكومة اتخذت إجراءات ومعايير صارمة أثناء إعداد الميزانية العامة للدولة من خلال اعتماد سعر مرجعي متوقع لأسعار المحروقات تقدر من خلاله إيرادات الميزانية العامة، هذا السعر المرجعي يتم تحديده بناء على المعطيات المتوفرة على تقلبات أسعار المحروقات في الأسواق الدولية، لذلك نلاحظ أن الحكومة قد اعتمدت سعرا مرجعيا قدره 19 دولارا للبرميل الواحد أثناء إعدادها لقانون الميزانية لسنة 2000 ولكن شهدت أسعار النفط إرتفاعا كبيرا في الأسواق الدولية حيث بلغ متوسط سعر البرميل الواحد من البترول الجزائري "صحاري الجزائر" 28,5 دولارا خلال نفس السنة ، هذا الإرتفاع في أسعار النفط أدى إلى إرتفاع الإيرادات العامة للدولة المتأتية من الحماية البترولية ، هذا الإرتفاع في الإيرادات البترولية أدى إلى تفكير الحكومة في إنشاء صندوق يعمل على امتصاص هذا الفائض وتصبح موارد هذا

الصندوق كإحتياط تستعمله الحكومة لتغطية النقص أو العجز الذي قد يحدث في ميزانية الدولة في المستقبل . وقد تم إنشاء هذا الصندوق في منتصف سنة 2000 من خلال قانون المالية التكميلي لسنة 2000 حيث حددت مكوناته ومهامه وكيفية تسييره وهذا ما رأيناه في المطلب الأول.

هذا الصندوق والذي رغم قصر مدة إنشائه فإنه أصبح أداة رئيسية في يد الحكومة تستعملها لتحقيق السياسة المالية التي تريد تطبيقها وهو أداة فعالة للتقليل من آثار الصدمات الخارجية "صدمة أسعار البترول" على السياسة الموازية للدولة وعلى التوازن المالي لميزانية الدولة، وتستعمل موارده كذلك لتسديد المديونية العمومية للدولة سواء كانت داخلية أو خارجية ويلاحظ ذلك من خلال الجدول التالي والذي يظهر انخفاض المديونية العمومية للدولة سواء كانت داخلية أو خارجية بنسب كبيرة.

جدول (3) يوضح: تطور المديونية العمومية بالنسبة لـ PIB منذ 1999 إلى 2002

السنوات	1999	2000	2001	2002
نسبة المديونية العمومية (داخلية وخارجية) بالنسبة لـ PIB %	80,6	67,2	58,9	54,4

المصدر: www.bank-of-algeria.dz

ويعود هذا الانخفاض في المديونية إلى :

- إتباع سياسة مديونية حذرة حيث التقليل قدر الإمكان من الاقتراض سواء الداخلي أو الخارجي.
- التسديد بنسب كبيرة لأصول الديون العمومية وخاصة الداخلية في إطار تسوية الديون تجاه البنوك.

المطلب الثالث: صندوق ضبط الموارد عنصر فعال

في عمليات الخزينة : منذ تأسيس صندوق ضبط الموارد أصبح ظهوره بارزا ضمن الميزانيات التي تبين عمليات الخزينة حيث أنه أصبح أداة فعالة لامتناع الفائض المتأتي من إيرادات الجباية والتي عرفت منذ سنة 2000 السنة الحالية تزايدا مستمرا نتيجة لمواصلة أسعار النفط في الارتفاع "رغم انخفاضها بعض الشيء في سنة 2001 من 28,5 دولار للبرميل إلى 24,3 دولار للبرميل" وهذا ما سيوضحه الجدول التالي :

جدول (4) يوضح : وضعية عمليات الخزينة من سنة 1997 إلى 2002 "مليار دج"

السنوات	1997	1998	1999	2000	2001	2002
مجموع الإيرادات	926,6	774,6	950,5	1578,1	1505,5	1603,2
I إيرادات المحروقات	592,5	425,9	588,3	1213,2	1001,4	1007,9
I-1 صندوق ضبط	-	-	-	453,2	115,8	26,5
II إيرادات خارج	334,1	348,7	358,4	364,9	488,5	595,1
II-1 إيرادات جباية	313,9	329,8	314,8	349,5	398,2	482,9
II-1-أ ضريبة على	81,8	88,1	72,2	82,0	98,5	112,2

223,4	179,2	165,0	149,7	154,9	148,0	II-1-ب ضريبة على
128,4	103,7	86,3	80,2	75,5	73,5	II-1-ج حقوق الجمارك
18,0	16,8	16,2	12,7	11,3	10,6	II-1-د حقوق التسجيل
112,2	91,3	15,4	43,6	18,9	20,2	II-2 إيرادات غير
37,6	46,6	0,0	27,1	4,2	4,4	II-2-1 أقساط بنك
74,6	43,7	15,4	16,5	14,7	15,8	II-2-2 حقوق
0,2	15,6	0,0	3,9	0,0	0,0	II-2-3 هبات

1550,6	1321,0	1178,1	961,7	876,0	845,1	مجموع النفقات العامة
1097,6	963,6	856,2	774,7	664,1	643,5	(1) نفقات جارية
346,2	324,0	289,6	286,1	268,6	245,2	(2) نفقات الأشخاص
73,9	54,4	57,7	59,9	37,9	25,0	(3) معاشات المجاهدين
68,5	46,3	54,6	53,6	47,5	43,5	(4) مواد ولوازم
471,9	391,4	292,0	248,7	199,3	220,4	(5) تحويلات جارية
137,6	114,6	92,0	81,9	75,2	74,0	(5-1) خدمات الإدارات
137,2	147,5	162,3	126,4	110,8	109,4	(6) فائدة على المديونية
452,9	357,4	321,9	187,0	211,9	201,6	(7) نفقات رأسمالية
52,6	184,5	400,0	- 11,2	- 101,3	81,5	رصيد الميزانية
- 11,2	- 20,0	- 0,7	- 5,6	- 6,9	1,1	- رصيد الحسابات
30,9	6,5	0,5	- 0,3	0,1	- 1,5	- قروض صافية للخزينة
10,5	171,0	398,0	- 16,5	- 108,3	84,1	رصيد الميزانية خارج صندوق
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,1	تعويضات لصندوق
147,8	318,6	561,1	120,0	2,5	175,5	رصيد أولي ⁷
10,5	171,0	398,8	- 16,5	108,2	66,1	رصيد إجمالي
- 10,5	- 171,0	- 398,8	16,5	108,2	- 66,1	تمويل
31,6	- 145,8	- 407,4	64,4	95,9	106,7	بنكي

32,8	85,3	105,7	24,7	20,2	- 23,1	غير بنكي
- 74,9	- 110,5	- 97,1	- 72,6	- 7,9	63,7	خارجي

مصدر: المديرية العامة للخزينة.

من خلال ملاحظتنا لهذا الجدول والذي يبين لنا عمليات الخزينة منذ سنة 1997 إلى غاية سنة 2002 نستطيع أن نقسم الجدول إلى مرحلتين:

(1) المرحلة الأولى: 1997 --- < 1999: هذه المرحلة التي سبقت إنشاء صندوق ضبط الموارد تميزت بالعجز المسجل في الميزانية العامة للدولة خلال سنتي 1998 و 1999 وهذا راجع أساسا إلى الانخفاض الذي سجل في أسعار المحروقات والذي دام سنتين تقريبا حيث بلغ الرصيد الإجمالي للخزينة سنة 1998م (108,2 - مليار جزائري) أي كان هناك عجز وقد مول هذا العجز أساسا بالتمويل البنكي (95,9 مليار دج) وبالتمويل غير البنكي (20,2 مليار دج).

وبلغ الرصيد الإجمالي للخزينة سنة 1999م (16,5 - مليار دج) أي هناك عجز وقد مول هذا العجز بالتمويل البنكي (64,4 مليار دج) و (24,7 مليار دج) بالتمويل غير البنكي.

إذن في هذه المرحلة تعرضت الميزانية العامة للدولة لصدمة خارجية تمثلت في انخفاض أسعار المحروقات مما اثر سلبا على توازن الميزانية العامة للدولة.

(2) المرحلة الثانية: 2000 --- < 2002: هذه المرحلة تميزت بدايتها أي في سنة 2000 بالارتفاع الشديد في أسعار المحروقات حيث وصل سعر البرميل الواحد إلى 28,5 دولار مما أدى إلى ارتفاع مس تووى الإيرادات الناتجة عن الجباية البترولية ، إذن إزاء هذه الصدمة الخارجية الناتجة أساسا على ارتفاع

أسعار المحروقات والتي تعرضت لها الميزانية العمدة للدولة مما أثر إيجابا على توازن الميزانية ، أنشأت الحكومة صندوق ضبط الموارد والذي استطاع أن يمتص آثار هذه الصدمة الإيجابية لإعادة التوازن لميزانية الدولة وهذا ما حدث خلال السنوات الأخرى 2001 و 2002 ، وهذا ما يتبين من خلال الجدول التالي:

جدول (5) يوضح : الإيرادات الخولة إلى صندوق ضبط الموارد منذ 2000 إلى 2002

السنوات	2000	2001	2002
الإيرادات الفائضة عن ميزانية الدولة والتي حولت إلى صندوق ضبط الموارد (مليار دج)	453,2	115,8	26,5

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات www.ons.dz

عند قراءتنا لمعطيات هذا الجدول نلاحظ أن الإيرادات الفائضة عن ميزانية الدولة والتي حولت الى صندوق ضبط الموارد كانت كبيرة في سنة 2000 حيث بلغت حوالي : 453,2 مليار دج . إلا أنها انخفضت في سنة 2001.2002 على التوالي وهذا راجع أساسا الى عاملين رئيسيين:

(1) العامل الأول: الانخفاض النسبي لاسعار المحروقات في سنتي: 2001-2002 مقارنة مع سنة 2000 حيث بلغت 24,3 دولار أمريكي و 25,2 دولار أمريكي للبرميل الواحد على التوالي بعدما كانت 28,5 دولار للبرميل.

(2) العامل الثاني: بدأ الدولة في تطبيق برنامج الإنعاش الاقتصادي وهو برنامج متوسط المدى: 2001-2004 يهدف الى تحفيز الطلب الداخلي عن طريق الزيادة في النفقات الموجهة للاستثمار خاصة في مجال البني التحتية والهياكل

القاعدية ومشاريع الإسكان وتحسين ظروف معيشة السكان وإذا ما نظرنا للجدول رقم 4 والذي يوضح وضعية عمليات الخزينة نجد أن النفقات الرأسمالية قد عرفت زيادة معتبرة منذ سنة 2000 حيث انتقلت من 321,9 مليار دج سنة 2000 الى 357,4 مليار دج سنة 2001 الى 452,9 مليار دج سنة 2002. علما ان المبلغ الإجمالي الذي خصص لتطبيق هذا البرامج على مدى أربع سنوات قدر بـ : 650 مليار دج أو حوالي 7 مليار دولار أمريكي.

استنتاج رئيسي: أن أهم إستنتاج نخرج به عندما نقيم المراحل التي مر بها صندوق ضبط الموارد منذ تاريخ إنشائه الى يومنا الحالي انه لحد الآن لم تستعمل أصوله لتحقيق الهدف الرئيسي لإنشائه وهو تعويض النقص الحاصل في إيرادات الدولة نتيجة إنخفاض أسعار المحروقات وهذا راجع أساسا الى استمرار أسعار المحروقات في الارتفاع منذ سنة 2000 "منذ تاريخ إنشائه" الى غاية السنة الحالية 2004. فقد بلغ متوسط سعر برميل البترول الجزائري في سنة 2003⁸. 28,9 دولار أمريكي وهو الان اكثر من 31 دولار أمريكي للبرميل خلال الربع الأول من سنة 2004 وهذا ما يؤدي الى ارتفاع إيرادات الميزانية وبالتالي ارتفاع إيرادات الصندوق، وقد استعملت إيرادات الصندوق خاصة في تسديد المديونية العمومية للدولة سواء الخارجية او الداخلية وبالتالي يمكننا القول بأن الميزانية العمومية للدولة لم تتعرض منذ سنة 1999 الى غاية يومنا الحالي الى صدمة خارجية سلبية⁹. وأن الصدمات التي تعرضت لها هي الصدمات الخارجية الإيجابية¹⁰ والتي استطاع صندوق ضبط الموارد أن يمتصها.

المبحث الثاني تجربة بعض الدول مع صناديق ضبط الموارد

تمهيد: كما نعلم فإن الجزائر لم تكن سباقة في إنشاء أو تأسيس صندوق ضبط الموارد فقد سبقتها عدة دول في إنشاء مثل هذه الصناديق حتى وإن اختلفت التسميات وسواء سميت صناديق التثبيت، أو صناديق النفط، أو صناديق الاستثمار فإن الأسس والقواعد التي أسست عليها هذه الصناديق تكاد تكون واحدة، وتشارك هذه الدول في معظمها باعتماد ميزانيتها على إيرادات سلعة معينة غالبا ما تكون النفط¹¹. وستناول في هذا المبحث باختصار تجربة 3 دول مع هذه الصناديق هي: نيجيريا، فنزويلا، والنرويج¹².

المطلب الأول: تجربة نيجيريا مع صناديق النفط: قبل

عام 1995 كان لدى نيجيريا أنواع مختلفة من الصناديق القائمة خارج الميزانية وكانت تمويل إيرادات النفط وتستخدم في توفير مصروفات تنفق خارج الميزانية وازداد الأنفاق من 4% من الناتج المحلي الإجمالي « PIB » في سنة 1990 الى نحو 12% من « PIB » أي أكثر من ثلث الميزانية الفيدرالية في سنة 1994 كانت المصروفات تتم أساسا في أنواع مختلفة من الاستثمارات في قطاع النفط وغيره من مشروعات التنمية الأخرى ذات الأولوية التي كانت معايير اختيار المشروعات فيها والإجراءات تتسم بالتراضي وعلاوة على ذلك لم تكن القدرة على إدارة مصروفات الاستثمار كفاءة، وترتب على ذلك أن عددا من مشروعات الاستثمار الكبيرة كانت تتطلب تمويلا كبيرا ومكلفا وكانت معدلات العائد بعد ذلك منخفضة.

المطلب الثاني: تجربة فنزويلا مع صناديق النفط: في

أواسط السبعينات من القرن الماضي، أنشأت فنزويلا صندوق الاستثمار الفنزويلي ليعمل كمستودع لما يدره النفط من الإيرادات الطارئة وسرعان ما تحولت موارده لتستخدم في الحصول على أسهم رأس المال في المؤسسات العامة "بما في ذلك قطاع الصناعات التحويلية". التي باء كثير منها بالخسران، وفي الأعوام الأخيرة إستخدمت حصة من موارد صندوق الاستثمار الفنزويلي لضخ أموال نقدية للشركات الحكومية في قطاع الكهرباء والواقع أن دعم الكهرباء كان يقدم من خارج الميزانية باستخدام موارد صندوق الاستثمار الفنزويلي. وقد أنشئت فنزويلا صندوق أ خر سمي بصندوق التثبيت الاقتصادي الكلي في أواخر عام 1998 والذي تعرض لتغيرات في القواعد ولم يمنع تنفيذ سياسة مالية توسعية حيث ارتفعت أسعار النفط في عام 2000 ولم تستطيع الحكومة أن تقدم مدفوعاتها المقررة للصندوق عام 1999 و 2000 إلا باللجوء الى قروض محلية مكلفة.

المطلب الثالث: تجربة النرويج مع صناديق النفط: تعد

تجربة النرويج مع صناديق النفط من أكثر التجارب نجاحا من بين الدول التي استعملت هذه الصناديق فهذا الصندوق يمول على نحو فعال مجمل الميزانية ومن ثم فان التراكم الكبير للموارد في الصندوق "تحتفظ به في الخارج" يمثل بوجه عام مدخرات مالية كان هذا الصندوق يعمل كحساب حكومي تحت إشراف وزارة المالية و لا يتدخل في السياسة المالية أو في عملية الميزانية وهو يخضع لمعايير متشددة من الشفافية والمحاسبة ونظام الإدارة ومع ذلك فانه من المشكوك

فيه ما إذا مثل هذا النهج يمكن ان ي كون ملائما لبلدان أخرى أم لا. وقد نفذت الترويج على نحو نموذجي سياسات سليمة وشفافة في مجال السياسات المالية والاقتصاد الكلي قبل إنشاء الصندوق الحكومي للنفط، والصندوق لا يضع قيودا على السياسة المالية، وإيرادات النفط لا تمثل سوى جزء صغير من إجمالي إيرادات الحكومة.

إجمالا فان التجارب القطرية المحددة مع صناديق النفط تلقي الضوء على بعض المشكلات العملية التي يمكن ان تخلقها، لقد تم كثيرا تغيير قواعد الصندوق مما أتاح للحكومة بالفعل قدر اكبر من حرية التصرف والتقدير، ومن ثم قوض أحد المبررات الأساسية لإنشاء مثل هذه الصناديق ويبدو أيضا أن أداء الصندوق يرتبط بأهمية إيرادات النفط والمشكلات التي تفرضها إيرادات النفط على بلدان مثل الترويج اقل كثيرا في خطورتها من كثير من البلدان الأخرى المنتجة للنفط، مما يعني أن الصناديق قد تنجح فقط حيث لا تمس الحاجة إليها.

المبحث الثالث

تأثيرات صندوق ضبط الموارد على الميزانية الحكومية في الجزائر وبعض الإنتقادات الموجه إليه

تمهيد:

يجدر بنا القول بان تجربة صندوق ضبط الموارد في الجزائر قصيرة إذا ما قورنت بتجارب البلدان التي سبقتنا في إنشاء مثل هذه الصناديق وبالتالي لا يمكننا استخلاص جميع التأثيرات المحتملة سواء كانت إيجابية أو سلبية لهذا الصندوق على الميزانية العامة في الجزائر إلا انه يمكننا استخلاص هذه الآثار من تجارب البلدان التي سبقتنا في هذا المجال لأن لها تقريبا نفس الميزات والخصائص

من حيث اعتماد الإيرادات العامة للميزانية بشكل كبير على سلعة معينة غالباً ما مثل في النفط والذي كما نعلم تحدد أسعاره خارج تلك البلدان وبالتالي فإن الميزانيات العامة لتلك البلدان في معظمها تعتبر حساسة للصدمات الخارجية سواء كانت سلبية أو إيجابية والتي تأتي من التغيرات والتقلبات التي تطرأ أعلى أسعار النفط.

المطلب الأول: تأثيرات صندوق ضبط الموارد على إيرادات النفط المتقلبة¹³: بما أن أسعار النفط في الغالب تكون

متقلبة ولا يمكن توقعها والتكهن بها فإن حال إيرادات النفط كذلك، وهذا يعني أن الإيرادات الفعلية كثيراً ما تختلف إلى حد كبير عن إسقاطات الميزانية، التي تتطلب في حالة حدوث عجز اللجوء إلى التصحيح المالي للتعويض " بإنقاص الإنفاق عادة " أو تمويل، وخفض الإنفاق لشدة خلال مهلة قصيرة يكلف كثيراً وتخفيض المصروفات الجارية يمكن أن يكون صعباً بصورة مدمومة ولا يحظى بتأييد شعبي. كما أن خفض الإنفاق الرأسمالي قد يعني التخلي عن مشروعات قادرة على البقاء لها أهمية حاسمة في تنمية البلد وفي وسع البلدان أن تقرر عدم خفض الإنفاق وان تمول عجز الإيرادات بدلاً من ذلك، ولكن الكثير من البلدان ليس لديه أصول مالية كبيرة لاستغلالها وتوجه صعوبات في الاقتراض وخاصة حين تكون إيراداتها منخفضة وإذ كانت صدمة إيرادات النفط دائمة والتي تنشأ نتيجة هبوط حاد في أسعار النفط العالمية فإن تمويل العجز لا يكون مستداماً والتعامل مع إيرادات النفط المرتفعة بأكثر مما هو متوقع أيسر، ولكن يظل من الصعب أن يتم ذلك بكفاءة : إذ أن إنفاق المال بسرعة يعني غالباً إنفاقه

بطريقة سيئة والسيف المسلط على كل مشروع لبدء العمل فيه حين ترتفع الأسعار يتمثل في خطر التخلص منه حين تهبط الأسعار.

ولذلك فان صندوق ضبط الموارد يهدف الى حل هذه المشكلة المتعلقة بإيرادات النفط المتقلبة و التي لا يمكن التكهن بها، وحين تكون إيرادات النفط مرتفعة فان إجراء منها يؤخذ من الميزانية ويوجه الى صندوق ضبط الموارد أو صندوق التثبيت. و حين تكون الإيرادات منخفضة فان صندوق الضبط يقوم بتمويل العجز وهذا يمكن أن يحقق الاستقرار لإيرادات الميزانية ومن ثم تحقيق الاستقرار لنفقاتها.

إلا أن هذا الحل يمكن أن يكون مشوب بالعيوب، فلا يبدو أن السعر الدولي للنفط متوسطا ثابتا أو على الأقل ليس له متوسط يعود إليه في فترة عملية من الوقت ولذا فان المرء لا يستطيع أن يقول بثقة أن الأسعار ستخفض أو سترتفع في المستقبل أو أن تغيير السعر موات أو دائم، وتواجه صناديق التثبيت في حكمها قواعد تفرض غير ذلك إما تكديسا مستمرا للموارد أو استنزافا سريعا لها وتفسر الطريقة التي تسلكها الأسعار السبب في أن كثيرا من مخططات تثبيت أسعار السلع المحلية أو الدولية انهارت أو انتهت خلال الثمانينات أو التسعينات من القرن الماضي، وتستطيع صناديق التثبيت تفادي هذه المشكلة بربط سعر النفط الذي حصل بمقتضاه على موارد من الميزانية أو تحويلها إليها، بالسعر الحالي مثل متوسط أسعار النفط المحرك خلال ثلاث سنوات. غير أن مسار العمل هذا قد يجعل تمهيد وتسيير المالية العامة وليس تثبيتها هو هدف صندوق ضبط الموارد.

المطلب الثاني: تأثيرات صندوق ضبط الموارد على إيرادات الميزانية العامة من خلال تمهيدها

وتيسيرها: إن الهدف العملي لصندوق ضبط الموارد هو تمهيد وتيسير إيرادات الموازنة¹⁴ إلا أن هدف سياسة الحكومة هو تمهيد وتيسير النفقات، ونظرا لأن الموارد قابلة للاستبدال بمستحقات مماثلة. فإن صناديق الضبط تؤثر مباشرة على إيرادات الموازنة فحسب وليس على إنفاق الميزانية أو العجز الكلي وبالتالي فإن السبيل الوحيد الذي تستطيع به التأثير على الإنفاق هو فرض قيود على السيولة، وبوضع بعض إيرادات خارج الميزانية خلال الأوقات الطيبة فإن الحكومة تحاول أن تمنع نفسها من زيادة النفقات، ولكن عند غياب قيود السيولة فإن الحكومة تستطيع الإقراض أو بيع أصول من أجل تمويل نفقات مرتفعة حتى وإن كان على صندوق التثبيت أن يمهّد ويسير إيرادات الميزانية الواقعة يؤكد على أن الحكومات ستجد اقتراض ميسرا بوجه خاص حين تكون أسعار النفط مرتفعة أصول الصندوق مزدهرة ويتطلب تمهيد وتيسير النفقات اتخاذ قرارات في السياسة المالية لا يمكن أن يحل صندوق ضبط الموارد محلها.

المطلب الثالث: انتقادات موجهة لصناديق ضبط الموارد "صناديق النفط": كما أن لصناديق ضبط الموارد إيجابيات

رأيناها سابقا فإن لها سلبيات أهمها:¹⁵

(1) إن تكامل صناديق ضبط الموارد أو صناديق النفط مع الميزانية العامة للدولة قد يكون ضعيفا مما يؤدي الى فقدان الرقابة المالية الشاملة وخلق مشكلات في تنسيق النفقات مثل ازدواج النفقات واتخاذ قرارات بشأن الإنفاق الرأسمالي دون أن تأخذ بعين الاعتبار تداعيماتها على الإنفاق الجاري في

المستقبل، وقد تخلق برامج الإنفاق المنفصلة مشكلات بشأن كلفات تحديد أولويات الإنفاق وأي منها بموله الصندوق وأي تخصيص لنفقات بعينها أو إنفاق نفقات خارج الميزانية قد يضاعف هذه المشكلات.

(2) قد يعقد صندوق ضبط الموارد إدارة الأصول والخصوم العامة وقد لا تعكس إدارة صندوق النفط الحافظة الموحدة للحكومة، فمثلا قد تبيع الميزانية الاقتراض بأسعار فائدة مرتفعة في حين يستثمر صندوق النفط أموالا في أصول إيرادها قليل كما انه من غير المرجح أن يتم التنسيق بين الإدارة المالية قصيرة الأجل للصندوق وبين عمليات إدارة الديون لوزارة المالية وإدارة التدفقات النقدية الحكومية للخزينة.

(3) إن صندوق ضبط الموارد يمكن أن يقوض نظام الإدارة والشفافية والخضوع للمساءلة إذ أن صناديق الضبط أو (النفط) تقع بطبيعتها خارج نظم الميزانية القائمة وغالبا لا تخضع للمساءلة إلا أمام عدد قليل من الموظفين السياسيين المعنيين وهذا يجعل هذه الصناديق عرضة لوجه خاص لإساءة استخدامها وللتدخل السياسي فيها وكثير ما تكون شروط الإبلاغ والمراجعة الحسابية للصناديق فضفاضة كما أن افتقارها الى تكاملها مع الميزانية يجعل من الصعب على كل من البرلمان والرأي العام رصد استخدام الموارد العامة ككل.

الخاتمة

إن الحديث عن تقييم صندوق ضبط الموارد ومدى فعاليته في ضبط وتثبيت الإيرادات العامة والمحافظة على توازن الميزانية العامة في الجزائر لا يزال مبكرا بالنظر الى قصر مدة إنشاء هذا الصندوق " أربع سنوات " مقارنة مع

تجارب بعض البلدان التي سبقتنا في إنشاء مثل هذه الصناديق وبالنظر كذلك الى أن الجزائر لم تتعرض منذ تاريخ إنشاء هذا الصندوق الى صدمات خارجية سلبية ناتجة عن انخفاض أسعار المحروقات، إلا انه يمكننا أن نلمس مدى مساهمة هذا الصندوق في تخفيض المديونية العمومية سواء كانت داخلية أو خارجية حيث ما فتئت هذه الأخيرة في الانخفاض منذ سنة 2000 " تاريخ إنشاء الصندوق " والى غاية يومنا الحالي، وكما نعلم فان الصندوق يحتوي على أصول مالية كبيرة نظرا للمبالغ المالية الضخمة التي تحول إليه سنويا والناجمة عن الفوائض المحققة في الإيرادات المتأتية من الجباية البترولية إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه بشدة هو : كيف يجب أن تتصرف الحكومة إزاء الأصول المالية الضخمة التي يحتويها الصندوق؟

- فهل يجب أن تترك الحكومة هذه الأصول المالية كاحتياط أو كادخار للأوقات الصعبة والتي قد تحدث مستقبلا والناجمة عن الانخفاض الحاد في أسعار المحروقات وبالتالي حصول عجز الميزانية.
- أم هل يجب أن تستغل الحكومة هذا الاحتياط عن طريق استثماره داخليا في مشروعات قد تدر مستقبلا إيرادات دائمة للخزينة العمومية أو خارجيا سواء في مشروعات مربحة أو في الأسواق المالية بغية الزيادة في أصول هذا الصندوق.
- أن الإجابة في نظرنا تنطوي على كلا الحلين فالحكومة يجب أن تترك جزء من أصول صندوق ضبط الموارد كاحتياط ويجب أن تقوم باستثمار جزء من أصوله داخليا أو خارجيا بالشكل الذي يسمح لها بمضاعفة أصوله

- وبالتالي تعزيز قدرة صندوق ضبط الموارد على التصدي للأزمات أو الصدمات الخارجية المتكررة والتي قد تحدث مستقبلا.
- إلا انه هناك إشكالية فيما يخص صندوق ضبط الموارد في الجزائر فالقواعد والأسس القانونية التي تحكم هذا الصندوق لا تسمح للحكومة بالاستغلال الأمثل لموارد أو أصول هذا الصندوق إذن ما الحل؟
 - يمكن الحل في نظرنا بضرورة مراجعة القواعد القانونية التي تحكم سير هذا الصندوق والسماح للحكومة باستغلال أموال هذا الصندوق بالاستثمار داخليا أو خارجيا في المشاريع التي قد تدر مستقبلا إيرادات دائمة ومستقرة لميزانية الحكومة.
 - يجب إشراك البرلمان والرأي العام في مراقبة تسير الحكومة لاموال هذا الصندوق لإضفاء المزيد من الشفافية والتزاهة والخضوع للمسائلة حتى نستطيع إبعاد هذا الصندوق عن الاستخدام السيئ له والتدخل السياسي فيه
 - يجب على الحكومة في الجزائر المواصلة في تنفيذ الإصلاحات على المالية العامة عن طريق وضع سياسة مالية في سياق طويل الأمد و التركيز على الحفاظ على موازنة مالية مستدامة غير نفطية " أي التقليل قدر الإمكان من الاعتماد على الإيرادات المتأتية من الجباية البترولية " وكذلك الحد من النفقات العامة حين ترتفع أسعار المحروقات حتى تتجنب الضغوط التي قد تحصل على الميزانية حين تنخفض أسعار المحروقات وتوعية الرأي العام بضرورة تقبل مثل هذه الإجراءات والتي لا تلقي غالبا تأييدا شعبيا.
 - ويجب على الحكومة التقليل من اعتمادها المفرط على صندوق ضبط الموارد في تحقيق توازن الموازنة العمومية لان موارد هذا الصندوق غير دائمة

ومتقلبة أو بعبارة أخرى يمكن القول أن صناديق النفط قد تنجح فقط حين لا تمس الحاجة إليها.

- وأخيرا إن تخلص الاقتصاد الجزائري من التبعية المفرطة للمحروقات وتنويع موارد الدولة أفقيا سيجنب الاقتصاد الجزائري بصفة عامة والسياسة المالية بصفة خاصة ويلات الصدمات الخارجية والتي غالبا ما تنتج عنها آثار سلبية تمس جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

الهوامش

- 1- صدر في الجريدة الرسمية رقم: 37 الصادرة بتاريخ: 28 جوان 2000.
Source: www dgc - tresoretriees org /dossier instruction /inst 2002/frr.doc-2
- 3- صادر في الجريدة الرسمية رقم 83 الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2003.
- 4- المصدر؛ www.bank-of-algeria.dz
- 5- الأسعار المذكورة هنا هي سعر البرميل الواحد من البترول الخام الجزائري "صحاري الجزائر".
- 6- الإشارة السالبة تشير إلى عجز في الميزانية العامة للدولة والموجبة تشير إلى فائض في الميزانية العامة.
- 7- رصيد أولي : رصيد الميزانية خارج صندوق التطهير + فوائد المديونية العمومية.
- 8- تقرير بنك الجزائر الصادر في 8 فيفري 2004 حول الوضعية المالية الخارجية ووضعية السياسة النقدية للجزائر خلال سنة 2003.
- 9- نقصد بالصدمة الخارجية السلبية : انخفاض اسعار المحروقات.
- 10- نقصد بالصدمة الخارجية الايجابية: ارتفاع اسعار المحروقات.
- 11- باستثناء النرويج التي لا تعتمد ميزانيتها بشكل كبير على النفط.
- 12- جيفيري ديفيز، رولاندو اوسوسيسكي، جيمس دانييل وستيفن بارنيت : مقالة "صناديق النفط هل تطوح المشكلات بوصفها حلولا".
- 13- مجلة التمويل والتنمية العدد 4 ديسمبر 2001 صندوق النقد الدولي ص: 56.
- 14- جيفيري ديفيز، نفس المرجع ص: 59.
- 15- جيفيري ديفيز - نفس المرجع ص: 58.

المراجع

المجالات:

صندوق النقد الدولي،مجلة التمويل والتنمية، واشنطن، عدد "04"ديسمبر2001.

مواقع الانترنت:

موقع الديوان الوطني للإحصائيات - www.ons.dz - "موقع بنك الجزائر" - www.bank of algeria.dz

"موقع الخزينة العامة في الجزائر" www.tresour-dz-org موقع المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي
www.cnes.dz www.algeria-interface.com .

وثائق رسمية:

-جريدة رسمية عدد:28 الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984 المتضمنة قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

-جريدة رسمية عدد:37 بتاريخ 28/06/2000 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة2000

-جريدة رسمية عدد:83 الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2003 المتضمنة قانون المالية لسنة 2004.