انعكاسات الأزمة النفطية لـ 2014 على الحسابات الخاصة للخزينة في الجزائر: مع التركيز على صندوق ضبط الموارد

The impact of the 2014 oil crisis on the special Treasury accounts in Algeria-focusing on Revenue Regulation Fund

فوقة فاطمة
كُلّية العُلوم الاقتصاديّة والعُلوم التّجاريّة وعُلوم التّسيير
مخبر الأنظمة المالية والمصرفية والسياسات الاقتصادية الكلية في ظل التحولات العالمية
جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف

بوفليح نبيل
كُلّية العُلوم الاقتصاديّة والعُلوم التّجاريّة وعُلوم التّسيير
مخبر الأنظمة المالية والمصرفية والسياسات الاقتصادية الكلية في ظل التحولات العالمية
جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف

ملخص:
تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الحسابات الخاصة للخزينة التي تمثل استثناء للموازنة العامة للدولة والتي أنشأت لتبرير الدور التدخلي للدولة في مختلف المجالات، لكننا نجد هذه التقنية كأحد السمات السلبية التي يتصف بها الاقتصاد الجزائري نظرا لتضخم موارد هده الحسابات من جهة والاعتماد عليها كطريقة للتسيير العمومي من جهة أخرى في ظل انعدام الرقابة على هذه التقنية، ويعتبر صندوق ضبط الموارد أحد هذه الحسابات والذي أنشأ من أجل الاستفادة من فوائض إيرادات الجباية البترولية واستعمالها في الحفاظ على استقرار الموازنة العامة، وكانت هذه الصناديق من أبرز المتأثرين بالصدمة النفطية لسنة 2014، ولهذا سنحاول من خلال هذه الورقة إبراز أهم تأثيرات هذه الصدمة على الصناديق الخاصة بشكل عام وصندوق ضبط الموارد بشكل خاص.
الكلمات المفتاحية: الحسابات الخاصة،، صندوق ضبط الموارد، ، الموازنة العامة، أسعار النفط

Abstract:
This study aims to highlight the Special Treasury Accounts (STAs) in Algeria, especially with the decline in oil prices since July 2014. This shock had a direct negative effect on economies like the Algerian economy, which absolutely depends on oil revenues. Considering that the Revenue Regulation Fund (RRF) is one of these special accounts, which represent exceptions to the general budget, the RRF was created in order to benefit from surpluses of the oil revenues, and use it in maintaining the stability of the public budget.

We will try through this paper to highlight the most important effects of this shock on special accounts in generally and on RRF in particular.
Key words: Special accounts, Revenue Regulation Fund, Public budget, Oil prices.

مدخل:

تثير الصناديق الخاصة جدلا كبيرا في الجزائر، خصوصا في ظل الغموض التي تشهده هذه الصناديق والتي أنشئت من اجل تحقيق أغراض معينة وأهداف محددة، ولكنها لا تخضع لمساءلة ورقابة السلطة التشريعية رغم الأموال الضخمة التي تحتويها هذه الصناديق،ويعد صندوق ضبط الموارد الذي يقوم أساسا بتغطية عجز الموازنة العامة، أهم هذه الصناديق في الجزائر، وعلى اعتبار أن موارده تتمثل أساسا في فائض الجباية النفطية، وفي ظل الانهيار الذي تشهده أسعار البترول في الأسواق العالمية، كان من الوجوب تحديد أثار هذا الانهيار على هذا الصندوق بشكل مركز.

ويهدف البحث أساسا إلى التعرف على الحسابات الخاصة للخزينة، و الإحاطة بالجوانب النظرية لصندوق ضبط الموارد، بالإضافة إلى الوقوف على الانخفاض الحالي لأسعار النفط في الأسواق العالمية، وإبراز الآثار المرتقبة لانخفاض أسعار النفط على كل من الصناديق الخاصة للخزينة إجمالا، وعلى صندوق ضبط الموارد بشكل خاص.

وبناء على ما سبق فان هذا البحث يحاول الإجابة على الإشكالية التالية:

ماهي أهم انعكاسات انخفاض أسعار النفط سنة 2014 على الحسابات الخاصة للخزينة في الجزائر؟

كل ذلك سيتم التطرق إليه من خلال المحاور التالية:

- المحور الأول: مفهوم الحسابات الخاصة للخزينة؛
- المحور الثاني:ماهية صندوق ضبط الموارد؛
- المحور الثالث: قراءة في صدمة 2014 النفطية؛
- المحور الرابع: أهم الانعكاسات المباشرة لانخفاض أسعار المحروقات على الحسابات الخاصة وصندوق ضبط الموارد.

أولاً– مفهوم الحسابات الخاصة للخزينة:

بغية التعرف على تقنية الحسابات الخاصة وأنواعها في الجزائر، سنتطرق في هذه النقطة إلى نشأة هذه الحسابات، أهم التعاريف المقدمة للتقنية وأنواع هذه الحسابات في الجزائر.

1- نشأة الحسابات الخاصة للخزينة:

تم إنشاء أول حساب خاص للخزينة كان في فرنسا،وهو صندوق الضمانات النقدية*والذي أنشأ بموجب القانون الصادر في 28 أفريل 1816، ويودع في هذا الصندوق الضمانات التي يقدمها المحاسبون العموميون، المقاولون والموردون عند توليهم مهامهم، من أجل ضمان حسن التنفيذ، ويكون هذا الحساب خارج الموازنة،[1] والمتتبع لتاريخ ظهور الحسابات الخاصة للخزينة يجد علاقة وثيقة بين إقرار المبادئ العامة التي تحكم موازنة الدولة التي أقرت عقب الثورة الفرنسية عام 1789،[2]وذلك قصد السماح بتحقيق الوضوح والشفافية في تسيير الأموال العمومية وتمكين البرلمان من القيام بوظيفة الرقابة بفعالية، وتعتبر هذه الحسابات أو الصناديق (بالإضافة إلى تقنيات أخرى كالموازنات المستقلة والملحقة) أدوات تسمح للسلطة التنفيذية متمثلة في الحكومة ووزاراتها في القيام بوظائفهم دون اللجوء إلى البرلمان، وأصبحت هذه التقنيات الوسيلة المثلى لتحقيق أهداف الحكومة دون المرور على مصادقة البرلمان.

انتشرت بعد ذلك التقنية في العديد من دول العالم خاصة في المستعمرات الفرنسية، وحاولت دول أخرى كأستراليا مثلا تقنين هذه الحسابات في بداية القرن العشرين، وذلك بموجب قانون التدقيق لسنة 1901م.[3]

وتعتبر الحسابات الخاصة كاستثناء لعدة مبادئ تقيد العمليات المالية للدولة المتضمنة في الموازنة العامة للدولة، وتمثل هذه الحسابات أو الصناديق وسيلة لتدخل الدولة في مجالات متعددة قد تكون اقتصادية أو اجتماعية أو غيرها، وسنحاول في هذا المطلب التطرق إلى أهم التعاريف المقدمة لهذه التقنية، ثم عرض أهم المراحل التي مرت بها.

2- تعريف الحسابات الخاصة للخزينة:

تعتبر الحسابات الخاصة كاستثناء لعدة مبادئ تقيد العمليات المالية للدولة المتضمنة في الموازنة العامة للدولة، وتمثل هذه الحسابات أو الصناديق وسيلة لتدخل الدولة في مجالات متعددة قد تكون اقتصادية أو اجتماعية أو غيرها، وسنحاول في هنا التطرق إلى أهم التعاريف المقدمة لهذه التقنية.

2-1- التعاريف القانونية:

تطرقت العديد من تشريعات الدول التي تستخدم تقنية الحسابات الخاصة للخزينة إلى تعريف هذه التقنية، فنجد:

- **القانون الجزائري:** يبين أن عمليات هذه الحسابات هي التي تدون فيها أعباء الدولة ذات الصبغة المؤقتة والموارد المطابقة، كما أن هذه الحسابات لا يمكن فتحها إلا بموجب قوانين المالية،[4] وتمثل هذه الحسابات التعديل الثاني لقاعدة ميزانية الدولة في الجزائر وتحدد العمليات عليها وترخص وتنفذ حسب شروط عمليات الموازنة العامة للدولة،[5]كما ينقل رصيد كل حساب خاص من سنة إلى سنة ما لم ينص على أحكام مخالفة في قانون المالية.[6]

- **القانون المغربي**: تهدف إما إلى بيان العمليات التي لا يمكن إدراجها بطريقة ملائمة في الموازنة العامة نظرا لطابعها الخاص، أو لعلاقة سببية متبادلة بين المدخول والنفقة، وإما إلى بيان عمليات مع الاحتفاظ بنوعها الخاص وضمان استمرارها من سنة مالية إلى أخرى، وإما للاحتفاظ بأثر عمليات تمتد ما يزيد على سنة دون تمييز بين السنوات المالية، وترتبط هذه العمليات المحاسبية بتطبيق تشريع أو تنظيم أو التزامات تعاقدية للدولة سابقة لإحداث الحساب.[7]وتحدث الحاسبات الخاصة للخزينة بقانون المالية، كما يحدد المبلغ الأقصى للنفقات التي يمكن أن تدرج فيها.[8]
- **القانون الفرنسي**: ركز هذا القانون على أنه لا يمكن فتح هذه الحسابات إلا من خلال قانون المالية وفي أصناف محددة، ولكل حساب خاص مهمة خاصة يؤديها، تنفذ هذه الحسابات كغيرها من بنود الموازنة العامة، ما لم ينص قانون المالية على خلاف ذلك، ويمكن تحويل أرصدة الحسابات الخاصة من سنة إلى أخرى.[9]

ركزت التعاريف القانونية على العمليات التي تتعرض لها هذه الحسابات وكونها أداة قانونية تعكس تدخل الدولة في مجالات مختلفة عبر برامج محددة، كما أبرزت هذه التعاريف خصائص هذه الحسابات خاصة ما تعلق بالطابع المؤقت لها، والعلاقة بين مواردها ونفقاتها، بالإضافة إلى إمكانية تحويل أرصدتها بين السنوات. وبهذا تتضح الخطوط العريضة للاختلافات أو الاستثناءات التي تتميز بها هذه الحسابات مقارنة مع العمليات المالية الأخرى للدولة.

2-2- التعاريف الأكاديمية:

حاول بعض الباحثين الأكاديميين تقديم تعاريف لتقنية الحسابات الخاصة، ومن أهم التعاريف المقدمة نذكر ما يلي:

- **تعريف خالد شحادة الخطيب**: الحسابات الخاصة ليس لها علاقة مباشرة بإيرادات ونفقات الموازنة، وتشرف عليها الخزينة العامة للدولة، فقد تتلقى الحكومة بعض المبالغ لا تلبث أن تعيدها بعد مدة لأصحابها كتامين المناقصات التي ترد لأصحابها بعد انقضاء سببها، وبذلك لا يمكن عدها إيرادات للموازنة.[10]
- **تعريف سوزي عدلي ناشد**: يقصد بالحسابات الخاصة الإطار الذي يسجل دخول أموال إلى خزينة الدولة بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها، ولا تعتبر إيرادات عامة، وتسجل خروج أموال منها لا تعتبر نفقات عامة، وفي مصر تطبق طريقة الحسابات الخاصة للخزانة فيما يتعلق بتمويل حصيلة القرض في شراء المحصول، ثم تعود لتسدده من حصيلة بيع هذا المحصول.[11]
- **تعريف David-JWEL**:عرف الحسابات الخاصة على أنها حسابات خارج الموازنة تم عزلها لأنه كل نفقة أو دخل بالنسبة لهذه الحسابات يجب أن تقابلها عملية عكسية ذات أهمية تساوي العملية الأولى داخل آجال تفوق مدة تنفيذ الموازنة.[12]
- **تعريف Christine WONG:**هي تلك الموارد التي تدار بشكل مباشر أو غير مباشر من قبل فروع إدارية تابعة للحكومة خارج أطر العمليات العادية للموازنة العامة، ويمكن أن تكون حسابات فُصلت عن الموازنة لتنفيذ نشاطات معينة. وتشمل أيضا الإيرادات التي أقرت خارج عمليات الموازنة وبعض النفقات المؤداة من قبل الخزينة العمومية، البنك المركزي أو أي هيئة لديها السلطة على المال العام.[13]
- **تعريف M. Lascombe et X. Vandendrissche**: أنشئت هذه الحسابات لتتبع النفقات ذات الطابع المؤقت والديون القابلة للاسترداد، ومع تعدد وتنوع أنشطة الدولة، أصبحت هذه التقنية وسيلة للتسيير العمومي الصناعي والتجاري. هذه الحسابات تحد من صلاحيات السلطة التشريعية، وذلك لأنها تتجاوز القيود التقليدية المفروضة على عمليات الموازنة العامة للدولة.[14]

- **تعريفJ-MARTINEZ et P-DIMALTA**: قدم الباحثان تعريفا أكثر شمولا لهذه الصناديق، حيث اعتبرها حلولا لمشاكل واجهتها الدولة عند تنفيذها بعض الأنشطة في ظل القواعد التقليدية للموازنة، وتمثل هذه التقنية مجموعة حسابات تفتح في كتابات الخزينة لتسجل عمليات مداخيل ونفقات تجري خارج الموازنة العامة، بواسطة مصالح تابعة للدولة لا تتمتع بالشخصية القانونية ولا بالاستقلال المالي، فلا يتم تسييرها بواسطة إدارات ومصالح خاصة بل بواسطة وزارات معنية بتسيير هذه الحسابات، ويتم اللجوء إليها إما لتبرير الترابط بين عملية الصرف المؤقت وبين عملية الصرف النهائي، وإما لتقدير تكاليف وأرباح مرفق معين بشكل دقيق. وفي بعض الأحيان يتم إحداث الحسابات الخاصة لإبعاد بعض العمليات المالية عن رقابة السلطة التشريعية، أو للتقليل من حجم العجز الذي تشهده الموازنة العامة للدولة[15].

من خلال استعراض أهم التعاريف الأكاديمية نجدها تتفق في مجمل النقاط والخصائص المتعلقة بالحسابات الخاصة للخزينة، فهي حسابات مملوكة للدولة تنشأ بواسطة قانون المالية لتحقيق أهداف مختلفة، ولمدة يمكن أن تتجاوز السنة، بالإضافة إلى أنها تُمكن من وجود علاقة الترابط بين موارد ونفقات هذه الحسابات، وبالتالي فهي تمثل استثناء لقواعد الموازنة العامة، لكن هذه التعاريف تختلف في تحديد الجهة المخولة لإدارة هذه الحسابات، ف KRAANيوضح إمكانية استقلالية هذه الصناديق، بحيث يمكن إسناد إدارتها لبعض الهيئات والمصالح الخاصة، أما MARTINEZوDIMALTA فيؤكدان على أنها تدار من قبل مصالح تابعة للدولة ولا تتمتع بالاستقلالية القانونية والمالية.

3- الحسابات الخاصة للخزينة في الجزائر:

إن أول ظهور للحسابات الخاصة في الجزائر كان في الفترة الاستعمارية، فقد تم نقل العديد من تقنيات النظام المالي الفرنسي إلى الجزائر بما يخدم أهداف فرنسا، فتم سنة 1922 إنشاء "صندوق تخصيصات الشركات التعاونية للاستهلاك، وفي سنة 1937بلغت عشرة حسابات خاصة منها خمسة صناديق تخصيصات خاصة.[16]ويعود ارتباطها بالموازنة العامة للدولة إلى أول موازنة مشكلة من إيرادات ونفقات والمتضمنة في قانون المالية لسنة 1947، وبعد هذا التاريخ نجد العديد من الحسابات الخاصة من بينها: صندوق السكن، صندوق التنمية الاجتماعية وصندوق التحديث التجهيزات.[17]وبعد الاستقلال حدد قانون المالية لسنة 1966 أربعة أنواع أساسية للحسابات الخاصة هي: الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسبيق وحسابات القروض، وركز قانون المالية على ذات الأصناف، لكن القانون قانون 84-17 والمتعلق بقوانين المالية أضاف نوعا آخر وهو حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، ورغم أنه لا يمكن فتح هذه الحسابات إلا بموجب قوانين المالية إلا أننا نجد صنفا كاملا لا يرد في قوانين المالية وهو حسابات المشاركة التي شرع الفتح فيها انطلاقا من 1994 بواسطة التعليمات، وهذه الحسابات هي:[18]

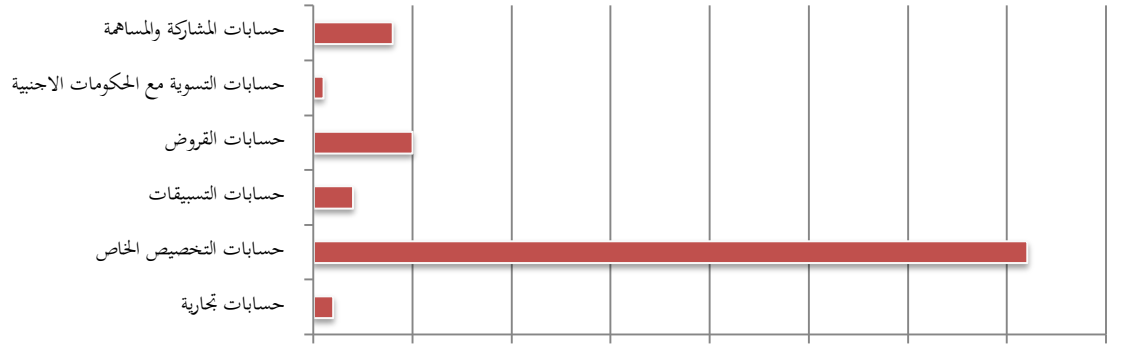
- **الحسابات التجارية:** تسجل هذه الحسابات عن طريق فتح تفرعات للحساب الفرعي رقم (301) والتي تستعمل من أجل قيد "مبالغ الإيرادات والنفقات ذات الطابع التجاري أو الصناعي التي يتم تنفيذها بصفة استثنائية من طرف المرافق العامة.
- **حسابات التخصيص الخاص:** تفتح هذه الحسابات عن طريق إحداث تفرعات للحساب الفرعي رقم (302)، والتي تستعمل من أجل تخصيص عائدات إيرادات معينة لتمويل تسديد نفقات محددة عبر هذه الحسابات بترخيص من قانون المالية. وبالتالي فهي تشكل استثناء لقاعدة الشمولية في إعداد الموازنة العامة، مثل حساب دعم مكافحة السرطان أو حساب دعم الاستثمارات إلى غيرها من الحسابات التي تفتحها وزارة المالية عند الحاجة، حيث تم إحصاء 192 حساب تخصيص خاص مفتوح في مدونة الخزينة العمومية.
- **حسابات التسبيقات:** تسجل الحسابات الفرعية للحساب رقم 303 التسبيقات من دون فائدة والمدفوعة من الخزينة العمومية والجماعات المحلية في حدود الاعتمادات المتاحة، وتسند مهمة تسيير هذه الحسابات إلى الخزينة الرئيسية التي تتولى إجراءات متابعة تحصيلها في أجل أقصاه سنتين، وفي حالة عدم تسديدها يتحول التسبيق إلى قرض يمدد أجله إلى سنتين إضافيتين،

حيث تقوم هذه الأخيرة بقيد مبالغ التسبيقات في الجهة المدينة لحساب التسبيقات، وعند تسديدها يتم تسجيلها في الجهة الدائنة لنفس الحساب حسب طبيعة التسبيق.

- **حسابات القروض:** يقوم المحاسب العمومي بتسجيل القروض المدفوعة من الخزينة العمومية في الجهة المدينة لحساب القرض عند تسديدها يتم قيد المبالغ المحصلة في الجهة الدائنة لنفس القرض، حيث يتم استعمل تفرعات الحساب الفرعي رقم 304 لمتابعة عمليات منح وتسديد القروض الداخلية أو الخارجية المدفوعة من الخزينة العمومية، وذلك في حدود الاعتمادات المالية المرخصة في قانون المالية للسنة الذي يحدد نسبة الفوائد وآجال تسديد القروض الطويلة أو المتوسطة الأجل، حيث يمكن التمييز بين أنواع القروض الآتية: قروض الخزينة العمومية لقطاع السكن؛ قروض الخزينة العمومية للقطاع الزراعي؛ قروض الخزينة العمومية للقطاع الاقتصادي؛ قروض أخرى (أهمها قروض الموظفين)؛ قروض الخزينة العمومية للحكومات الأجنبية التي يتولى العون المحاسبي المركزي للخزينة مهمة متابعة تسديد هذه القروض بحيث يتم فتح حسابات فرعية لحسابات القروض لكل اتفاقية قرض على حدى بعد المصادقة عليها.
- **الحساب العام (305):** نجد هذا الصنف في قوانين المالية تحت اسم "حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية "وتقيد في هذا الصنف العمليات المنجزة تطبيقا للاتفاقيات الدولية المصادق عليها، ويكتسي المكشوف المرخص به سنويا لكل حساب طابع حصريا.[19] لكن ونظرا لتسجيل عمليات هذا الصنف من قروض تجاه الحكومات الأجنبية في الصنف السابق "304" يستعمل المحاسب العمومي تفرعات هذا الحساب بهدف متابعة استهلاك الاعتمادات المخصصة لتغطية مصاريف العلاج المجاني.
- **حسابات مساهمة الدولة:** تم إنشاء حسابات المشاركة أو المساهمة والتزامات بمناسبة عمليات تطهير المؤسسات العمومية الاقتصادية، وقد ورد ذكرها في مدونة حسابات الخزينة، ولم يرد ذكرها في القانون المتعلق بقوانين المالية ضمن الحسابات الخاصة للخزينة، ولم تشر إليها قوانين المالية السنوية، وهي حسابات مخصصة لإيواء الأسهم التي تصدرها المؤسسات العمومية لصالح الدولة من جهة، وعمليات الاكتتاب، التعويض عن التنازل وإعادة شراء سندات المساهمة والالتزامات، من جهة أخرى ويدفع الأجر المتعلق سندات المساهمة والتزامات للميزانية العامة للدولة. يتم فتح تفرعات للحساب الفرعي رقم 306 من أجل قيد المساهمات من طرف الدولة في رأس مال المؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث يمكن التمييز بين الأسهم والسندات المحررة لفائدة الخزينة العمومية.

ولتوضيح تركيبة الحسابات الخاصة للخزينة لسنة 2014 ندرج الشكل الموالي:

الشكل (01): تركيبة الحسابات الخاصة للخزينة في الجزائر لسنة 2014



المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على

- Cour des comptes, Rapport d'appréciation de la cour des comptes sur l'avant-projet de loi portant règlement budgétaire de lé exercice 2013, Algérie, 2013, p60
- قوانين المالية (2013-2016)

الملاحظ من الشكل هو أن حسابات التخصيص الخاص تأخذ حصة الأسد من مجموع الصناديق الخاصة في الجزائر وهي أكثرها حركة حيث تم فتح ما مجموعه 43 حساب تخصيص خاص في الفترة (2000-2014) وتم غلق 14 حساب في 2015 تأثرا بانخفاض أسعار المحروقات، وتم صب أغلب أرصدتها في حساب نتائج الخزينة. وفي المقابل نلاحظ عدم حركية بقية الحسابات ففي هذه الفترة لم تشهد أي تغيير ما عدا فتح حساب واحد للقروض، وهذا التركيز على فتح حسابات التخصيص الخاص مع المقارنة مع موارد ونفقات هذه الحسابات نجده خرقا لأهم مبدأ تقوم عليه هذه الحسابات وهو تخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة وفي الواقع نجد أن أغلب هذه الحسابات تمول بواسطة موارد الميزانية مما جعلها تبدو كوسيلة لتهرب من الرقابة البرلمانية.

ثانياً– ماهية صندوق ضبط الموارد:

يعتبر هذا الصندوق أهم الحسابات الخاصة للخزينة في الجزائر أكثرها علاقة بأسعار المحروقات، وبغية التعرف على هذا الصندوق سنتطرق في هذه النقطة إلى تعريف الصندوق وطرح أهم الأسباب التي دفعت الجزائر لإنشائه.

1- تعريف صندوق ضبط الموارد:

هو صندوق ينتمي إلى الحسابات الخاصة للخزينة وبالضبط إلى حسابات التخصيص الخاص. ففي سنة 2000 حقق رصيد الموازنة العامة فائضا قدره 400 مليار دينار جزائري بسبب ارتفاع إيرادات الجباية النفطية إلى 1213.2 مليار دينار نتيجة الارتفاع القياسي لأسعار النفط في الأسواق العالمية[20].

كما يعتبر هذا الصندوق حسب تصنيف معهد الصناديق السيادية[21] احد الصناديق السيادية، والتي أنشئت لتحقيق جملة من الأهداف:

- معالجة الاختلالات الناشئة عن تقلبات أسعار النفط في الأسواق الدولية والحد من آثارها السلبية؛
- ادخار جزء من إيرادات النفط للأجيال المقبلة وبالتالي فهي ذات طابع ادخاري؛
- معالجة نقص الإيرادات العامة وعجز الموازنة العامة.

أنشئ صندوق ضبط الموارد أو الإيرادات بمقتضى المادة 10 من قانون المالية التكميلي لسنة 2000 المؤرخ في 27 جوان 2000، والتي جاء فيها: يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقم 103-302 تحت عنوان: "صندوق ضبط الإيرادات"، ويقيد في هذا الحساب:

- **في باب الإيرادات:**
  - فوائض القيم الجبائية الناتجة عن مستوى أعلى لأسعار المحروقات على تلك المتوقعة ضمن قانون المالية؛
  - كل الإيرادات الأخرى المتعلقة بسير الصندوق.
- **في باب النفقات:**
  - ضبط نفقات وتوازن الموازنة المحددة عن طريق قانون المالية السنوي؛
  - تخفيض الدين العمومي.

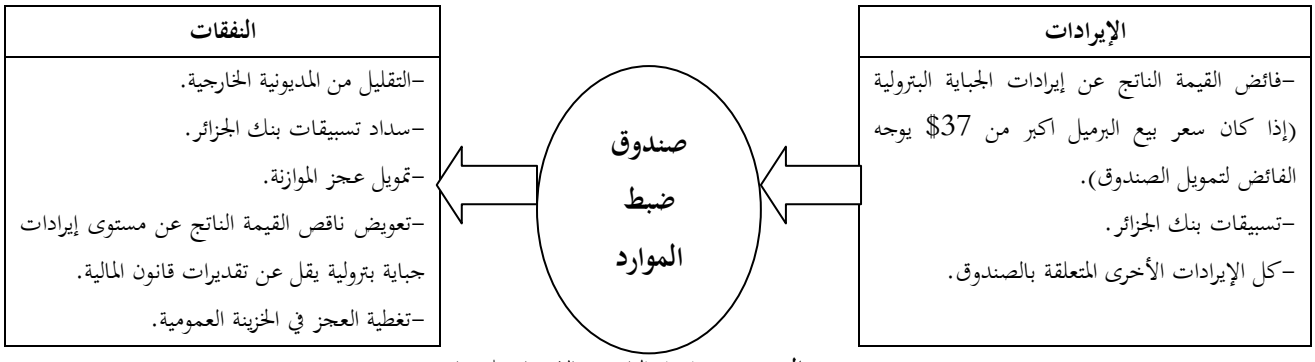
أي أن الصندوق يعتمد في تمويله أساسا على فائض الجباية البترولية، مستخدما ذلك أساسا في تحقيق توازن الموازنة بالإضافة إلى تخفيض الدين العام.

تم تعديل هذه المادة ضمن قانون المالية لسنة 2004 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003 حيث أضافت المادة 66 من ذات القانون مضيفة تسبيقات بنك الجزائر الموجهة للتسيير النشط للمديونية الخارجية في باب الإيرادات دون أي تغيير على باب النفقات، كما

قام قانون المالية لسنة 2006 بتعديل هذه المادة، حيث وضح هذا القانون أن صندوق ضبط الموارد يقوم بتمويل عجز الخزينة دون أن يقل رصيد الصندوق عن 740 مليار دينار.[22]

وكخلاصة لما سبق نقدم الشكل الموالي والذي يوضح عمليات صندوق ضبط الموارد:

الشكل (02): عمليات صندوق ضبط الموارد



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على ما سبق

2- مبررات إنشاء صندوق ضبط الموارد:

يمكن تقسيمها إلى مبررات داخلية ومبررات خارجية[23]

2-1- مبررات داخلية:

يعاني الاقتصاد الجزائري من اختلالات هيكلية خطيرة نتيجة ارتباطه القوي بقطاع المحروقات الذي يظهر تأثيره على الاقتصاد وفقا لثلاث مستويات:

- تأثير قطاع المحروقات على معدل النمو الاقتصادي: يشكل قطاع المحروقات نسبة معتبرة من الناتج المحلي الإجمالي مما يعني أن معدل النمو الاقتصادي في الجزائر يتحدد بشكل كبير بمعدل النمو الذي يسجله قطاع المحروقات.
- تأثير قطاع المحروقات على ميزان المدفوعات: تشكل صادرات قطاع المحروقات المورد الرئيسي للعملة الصعبة في الجزائر، وبما أن الميزان التجاري يمثل أحد المكونات الرئيسية لميزان المدفوعات فإن توازن هذا الأخير مرتبط أساسا بمستويات أسعار المحروقات في الأسواق الدولية.
- تأثير قطاع المحروقات على الموازنة العامة للدولة: تعد الجباية البترولية المورد الرئيسي للإيرادات العامة للدولة مما يؤدي إلى تأثر الموازنة العامة للدولة بشكل مباشر بالتغيرات التي تسجلها أسعار النفط على المستوى العالمي ، و باعتبار أن تمويل السياسات الاقتصادية العامة للدولة يتم بواسطة الموازنة العامة للدولة فإنه يمكن القول أن أداء قطاع المحروقات يعد المحدد الرئيسي لاستقرار واستمرار تنفيذ مختلف السياسات الاقتصادية في الجزائر.

إن ارتباط الاقتصاد الجزائري بأداء قطاع المحروقات يؤدي إلى تعرضه لأزمات وصدمات خارجية دورية على غرار أزمة سنة 1986 التي استمرت تداعياتها إلى غاية نهاية فترة التسعينات من القرن العشرين، والتي يرجع سببها إلى تراجع أداء قطاع المحروقات بسب انهيار أسعار النفط ،ومن هذا المنطلق فإن مبررات إنشاء صندوق ضبط الموارد تكمن في رغبة الحكومة استحداث آلية تعمل على ضبط الإيرادات العامة للدولة وبالتالي الحفاظ على استقرار الموازنة العامة للدولة الأمر الذي يمكنها من تنفيذ مختلف سياساتها الاقتصادية، ومن ثم التخفيف من حدة الصدمات التي يتعرض لها الاقتصاد الجزائري. والجدول الموالي يبين تركيبة الاقتصاد الجزائري أو بالأحرى تركيبة التجارة الخارجية الجزائرية:

الجدول (01): حصيلة التجارة الخارجية الجزائرية في الفترة (2005-2015) مليون دج

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	*2015
الصادرات خارج مجال المحروقات	1099	1158	1332	1937	1066	1526	2062	2062	2165	2582	2063
مساهمة الصادرات خارج المحروقات في إجمالي الصادرات	2,44%	2,12%	2,21%	2,44%	2,36%	2,67%	2,81%	2,87%	3,28%	%4.1	% 5.4
صادرات المحروقات	43937	53456	58831	77361	44128	55527	71427	69804	63752	60304	35724
%مساهمة المحروقات في إجمالي الصادرات	97,56	97,88	97,79	97,56	97,64	97,33	97,19	97,13	96,72	95,54	94.54
اجمالي الصادرات	45036	54613	60163	79298	45194	57053	73489	71866	65917	62886	37787
الواردات	20048	21456	27631	39479	39294	40473	47247	47490	54852	58580	51501
الميزان التجاري	24989	33157	32532	39819	5900	16580	26242	24376	11065	4306	13714-

*: متوقع

المصدر: الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، http://www.andi.dz/index.php/ar/statistique/bilan-du-commerce-exterieur، تاريخ الاطلاع: 2016/10/02

من الجدول نلاحظ أن الصادرات تمثل اكبر نسبة من إجمالي الصادرات الجزائرية (حوالي 97%)، في حين سجلت الصادرات خارج المحروقات نسبة محتشمة طول هذه الفترة (لم تتجاوز الـ 4.5%)، ومن هنا نستنتج أن الجزائر تعتمد في هيكل تجارتها مع الخارج على المحروقات كمصدر أساسي للعملة الأجنبية. ومن جهة أخرى نجد أن الميزان التجاري في الجزائر حقق نتائج نمو ايجابية من 2005 وحتى 2009 وهي السنة التي تلت أزمة الرهن العقاري ليتعافى بعد ذلك رصيد الميزان، لكن انطلاقا من 2013 شهد انخفاضا شديد ليسجل أول عجز له خلال مدة الدراسة، وهذا راجع للصدمة النفطية التي تشهدها أسعار المحروقات عالميا والتي أدت إلى انخفاض مداخيل الجزائر من العملة الأجنبية، فالملاحظ من الجدول هو انخفاض صادرات الجزائر سنة 2015 بنسبة قاربت الـ 40% وهذا رقم مهول في اقتصاد يعتمد أساسا على عوائد المحروقات.

2-2- مبررات خارجية:

تتمثل في:

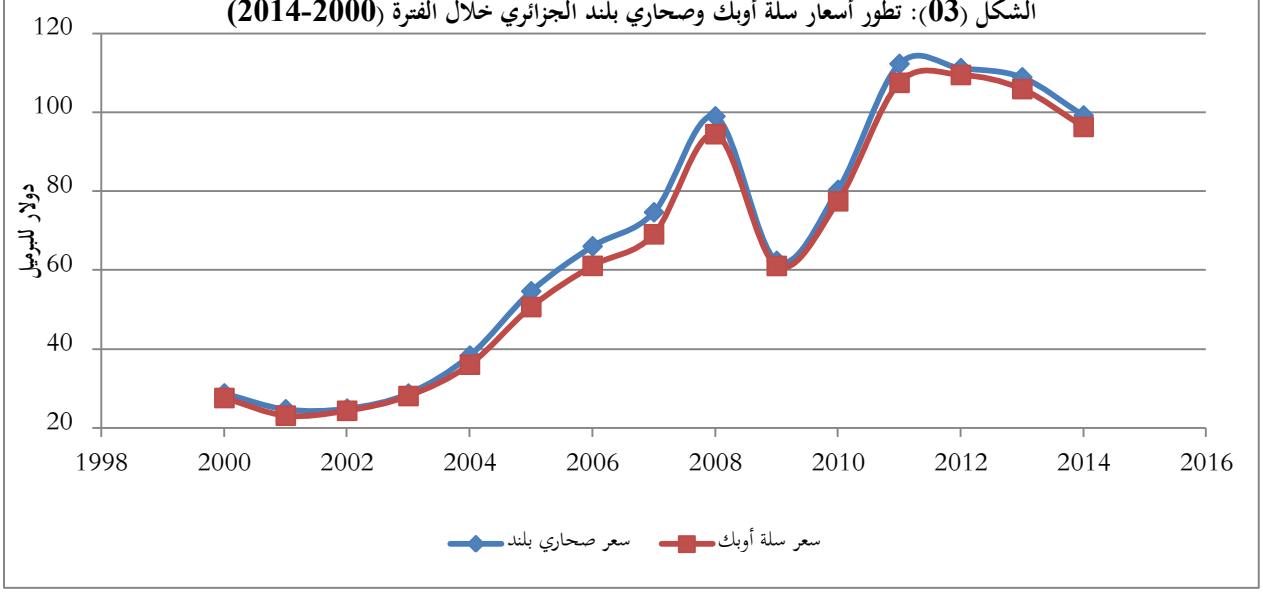
- تقلبات أسعار النفط في الأسواق العالمية: تتميز أسعار النفط بعدم استقرارها بالنظر لتأثرها بمجموعة من العوامل الاقتصادية والسياسية وهو ما يؤدي إلى تعرض اقتصاديات الدول النفطية من بينها الجزائر لصدمات إيجابية أو سلبية حسب مستويات الأسعار المسجلة في الأسواق العالمية.
- رواج فكرة إنشاء صناديق الثروة السيادية بين الدول النفطية: تعد تجربة الجزائر الأحدث في هذا المجال مقارنة بتجارب بعض الدول النفطية غرار الكويت، الإمارات العربية المتحدة، إيران ،وبالتالي يمكن القول أن تأسيس صندوق ضبط الموارد في الجزائر هو نتيجة حتمية لانتشار ورواج فكرة إنشاء مثل هذه الصناديق بين الدول النفطية ،كما أن تعدد تجارب هذه الدول يسمح للحكومة بالاستفادة من التجارب الرائدة في هذا المجال.

ثالثاً– انعكاسات الأزمة النفطية لـ 2014:

انطلاقا من سنة 2001 شهدت الأسعار ارتفاعا مستمرا حيث انتقلت من 24.4$ سنة 2001 إلى 115.22$ سنة 2013 أي بارتفاع قارب الـ 372% في ظرف 13 سنة، وهذا راجع لعدة أسباب أهمها الظروف السياسية التي شهدتها بعض الدول المنتجة والمتمثلة في غزو العراق ثم الاضطرابات وأعمال العنف في العديد من الدول المنتجة للنفط، بالإضافة إلى عوامل اقتصادية أهمها استمرار نمو الاقتصاد العالمي رغم مروره بأزمة الرهن العقاري والتي أدت إلى انخفاض الأسعار من 97.26دولار سنة 2008 إلى 61.67دولار سنة 2009 أي بانخفاض قدره 36.59% في ظرف سنة واحدة، لتعود الأسعار مباشرة للارتفاع لتصل سنة 2011 الى أعلى مستوياتها لتصل في المتوسط إلى 111.2$ وهذا راجع لتعافي الاقتصاد العالمي وارتفاع معدلات النمو في العديد من الدول

المستوردة مما دفع بالطلب العالمي للارتفاع وبالتالي ارتفاع الأسعار، لكن بعد ذلك نلاحظ بداية انخفاض هذه الأسعار وهذا راجع أساسا لانخفاض الطلب بسبب بداية انكماش اقتصاديات العديد من الدول المستوردة أهمها بعض الدول الأوروبية والآسيوية أهمها الصين وفي المقابل ارتفاع المعروض من الطاقات مع ظهور بدائل جديدة متمثلة في النفط والغاز الصخري والطاقات المتجددة، وتجدر الإشارة إلى أن صحاري بلند وهو النفط الجزائري يعتبر من أغلى الأنواع حيث فاق سعره متوسط أسعار سلة أوبك، ووصل أعلى سعر له (متوسط السنة) في 2011 بتجاوزه حاجز الـ 112 دولار للبرميل، ويمكن إبراز تطور أسعار النفط خلال الفترة (2000-2014) من خلال الشكل الموالي:

الشكل (03): تطور أسعار سلة أوبك وصحاري بلند الجزائري خلال الفترة (2000-2014)

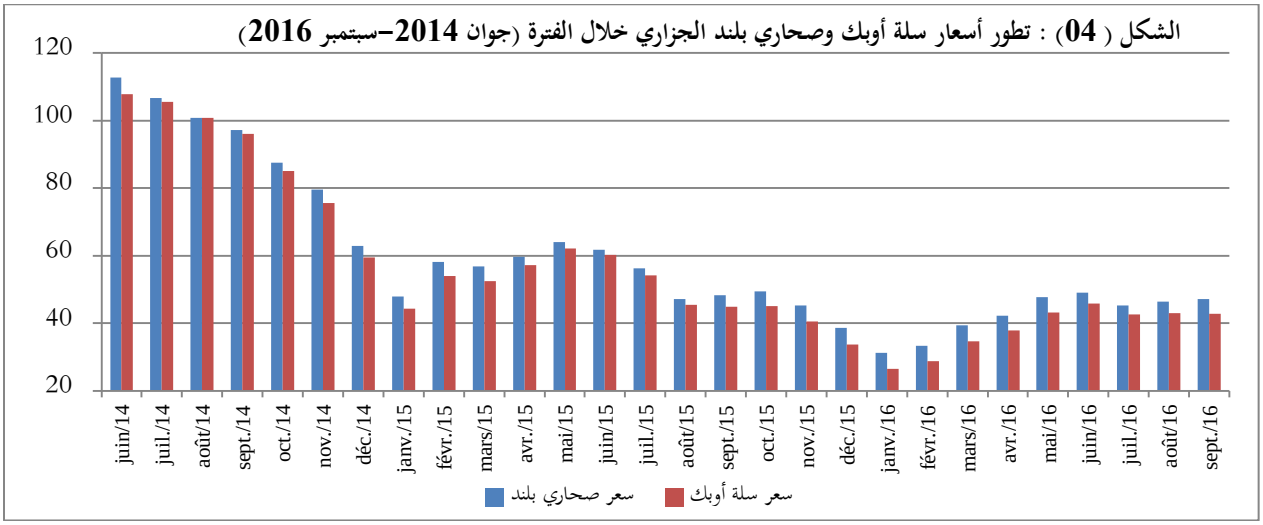


المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على:

- OPEC, Annual Statistical Bulletin, 2010/2011, p84
- OPEC, Annual Statistical Bulletin, 2015, p82

لكن وبداية من منتصف جويلية 2014 شهدت أسعار النفط هبوطا حادا ومفاجئا حيث انتقلت من مستويات فاقت فيها الـ 110 دولار إلى ما دون الـ 45 دولار في جانفي 2015 ثم إلى أقل من 30 دولار في جانفي 2016 ، وهو ما يوضحه الشكل الموالي الذي يظهر تطور أسعار السلة الأوبك وصحاري بلند الجزائري خلال الفترة جوان 2014 – سبتمبر 2016:

الشكل (04) : تطور أسعار سلة أوبك وصحاري بلند الجزاري خلال الفترة (جوان 2014–سبتمبر 2016)



المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد علىالتقارير الشهرية لمنظمة أوبك (أوت 2014–أكتوبر 2016)

OPEC Monthly Oil Market Reports from August 2014 to October 2016

الملاحظ من الشكل هو الانخفاض الشديد لأسعار النفط في الفترة ما بين جويلية 2014 وجانفي 2015 حيث انتقلت أسعار سلة أوبك من 105 دولار إلى 44 دولار أي بانخفاض تجاوز الـ 57% في ظرف 6 أشهر، ونفس الشيء بالنسبة لصحاري بلند الذي فقد نفس النسبة تقريبا، استقرت الأسعار بعد ذلك عند مستويات منخفضة(مقارنة ببداية الأزمة) في الحدود الـ 40 إلى 60 دولار، ووصل السعر بعدها إلى أدنى مستوياته بين ديسمبر 2015 وجانفي 2016 ببلوغه أقل من 27 دولار للبرميل، شهدت الأسعار بعدها ارتفاعا متوسطا ببلوغها الـ 42 دولار لسلة الأوبك و47 دولار لصحاري بلند. هذا الهبوط المفاجئ أو الانهيار بعد أكثر من 13 عاما من الارتفاع المستمر للسعر هو ما أوقع الدول المنتجة للنفط وخاصة المعتمدة على عوائده كأساس لتمويل موازناتها في مأزق فعلي حقيقي، وعليه فرغم ارتفاع سعر النفط الجزائري مقارنة للباقي بلدان الأوبك إلا أنها تعد أكثر المتضررين بهذا الانخفاض، نتيجة لاعتمادها بشكل أساسي على عوائد المحروقات.

ويعزى الانخفاض المتواصل لأسعار المحروقات إلى مجموعتين أساسيتين من الأسباب:[24]

1- أسباب الاقتصادية:

تشمل العوامل الاقتصادية المحضة والتي تتعلق بحجم العرض والطلب، التوترات في المناطق النفطية وغيرها بالإضافة إلى المضاربات في سوق النفط واستغلال بيانات ضعف اقتصاديات الدول المؤثرة في النفط تصديرا واستيرادا.

1-1- وفرة المعروض من النفط والغاز:

حيث ازداد إنتاج النفط في الفترة ما بين جويلية وديسمبر 2014، فقد بلغت الصادرات النفطية لكل من روسيا والعراق في النصف الثاني من 2014 مستويات قياسية رغم الاضطرابات التي يعيشها العراق. وفي نفس الفترة قامت كل من السعودية، إيران والعراق بتخفيض أسعارها للتخلص من فائض الإنتاج الموجود لديها.

1-2- طفرة النفط والغاز الصخريين:

تعد هذه النقطة من أهم أسباب انخفاض أسعار النفط فقد شهدت السوق العالمية لمواد الطاقة دخول منتج جديد منافس للمصادر التقليدية، ويتعلق الأمر بالنفط والغاز الصخريين، ونقدم فيما يلي جدولا يتضمن أهم الاحتياطات العالمية لهذه المواد:

الجدول (02): أكبر عشرة دول من حيث احتياطي النفط والغاز الصخريين القابلين للاستخراج (2013)

أكبر عشرة دول من حيث احتياطي النفط الصخري											
الدولة	روسيا	الو م أ	الصين	الأرجنتين	ليبيا	فنزويلا	المكسيك	باكستان	كندا	اندونيسيا	العالم
حجم الاحتياطي (مليار برميل)	75	58	32	27	26	13	13	9	9	8	345
أكبر عشرة دول من حيث احتياطي الغاز الصخري											
الدولة	الصين	الأرجنتين	الجزائر	الوم أ	كندا	المكسيك	أستراليا	كوريا الجنوبية	روسيا	البرازيل	العالم
حجم الاحتياطي (تريليون قدم مكعب)	1115	802	707	665	573	545	437	390	285	245	7299

Source:U.S. Department of Energy, " Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States", U.S. Department of Energy Washington, June 2013, p10

وقد ارتفع حجم المعروض من النفط الصخري من4.2 مليون برميل يوميا سنة 2012، إلى 4.9 مليون برميل سنة 2014 ثم إلى 5.6 مليون برميل سنة 2015،[25] وهوما يعكس رغبة منتجيه في إحلاله كبديل فعلي للنفط التقليدي، وتتراوح تكلفة استخراج النفط الصخري بين الـ 70 و80 دولار ويمكن أن تنخفض بتطور تكاليف الاستخراج، وتتركز أساسا عمليات الاستخراج في الولايات المتحدة الأمريكية، ولكن ما يعاب على هذه المواد هو آثارها البيئية المدمرة والتي جعلت عمليات الاستخراج تتعرض للعديد من الانتقادات من قبل منظمات حماية البيئة.

1-3- انخفاض الطلب العالمي:

انخفض الطلب العالمي نتيجة تباطؤ نمو الاقتصاد العالمي، حيث أسهم ضعف النمو في منطقة اليورو وتباطؤ معدل النمو الاقتصادي في الصين والبرازيل أسهم في التراجع الشديد لأسعار النفط، ويشير صندوق النقد الدولي إلى أن قراءة متفحصة لتوقعات منظمة الطاقة الدولية للطلب على الخام بين شهري جويلية وديسمبر من عام 2014 تؤكد أن تراجع الطلب أسهم بنسبة تتراوح بين 20% و35% من تراجع أسعار البترول.

كما يمكن إرجاع انخفاض الطلب العالمي على النفط إلى النسب المحققة في الناتج العالمي والتي يمكن توضيحها من خلال الجدول الموالي:

الجدول(03):تطور النمو الاقتصادي العالمي (2007-2017)

السنة	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*
التغير السنوي في إجمالي الناتج العالمي	5,7	3,1	0,0	5,4	4,2	3,4	3,3	3,4	3,1	3,4	3,6

*متوقع

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على:

- صندوق النقد الدولي، آفاق الاقتصاد العالمي " التكيف مع أسعار السلع الأولية المنخفضة"، منشورات صندوق النقد الدولي، واشنطن، الو م أ، أكتوبر 2015، ص168
- صندوق النقد الدولي، مستجدات آفاق الاقتصاد العالمي "تحديث لأهم التوقعات في تقرير آفاق الاقتصاد العالمي"،منشورات صندوق النقد الدولي جانفي 2016، ص6.

نلاحظ من خلال الجدول أن النمو الاقتصادي العالمي وصل إلى أعلى مستوياته في هذه الفترة سنة 2007 ببلوغه نسبة 5.7% ليتأثر مباشرة بأزمة الرهن العقاري سنة 2008 والتي كان من آثارها تثبيت معدل النمو الاقتصادي العالمي سنة 2009 حيث لم يتغير الناتج العالمي في هذه السنة عن سابقتها، تحسن بعدها هذا المعدل سنة 2010 ليعود للانخفاض سنة 2011 تأثرا بأزمة الديون السيادية الأوروبية وتراجع معدلات النمو في العديد من الاقتصاديات سواء النامية أو المتقدمة، السبب الآخر لانخفاض معدلات النمو هو الانهيار الحالي لأسعار النفط وما صاحبه من أحداث ونتائج سواء على الدول المصدرة أو المستوردة لهذه المادة، وذلك أدى إلى إضعاف التأثير الايجابي لانخفاض الأسعار على نمو الناتج العالمي، فانخفاض مداخيل الدول النفطية يؤدي إلى إتباعها سياسات انكماشية تمس بالدرجة الأولى تكلفة الواردات؛

وكان من بين نتائج هذا الانهيار تباطؤ النشاط الاقتصادي في الصين وانخفاض الاستثمار في استخراج النفط والغاز. وبشكل عام فان العرض والطلب العالميين لم يتغيرا بالشكل الكبير الذي يمكن أن يؤدي إلى هذا الانخفاض المفاجئ وفي هذه الفترة الوجيزة فحسب وكالة الطاقة الدولية بلغ متوسط العرض بلغ 93.74 مليون برميل، ومتوسط الطلب بلغ 93.08 مليون برميل، وبالتالي فالانخفاض هنا ليس بسبب العرض والطلب البحت فلابد من وجود أسباب أخرى دفعت إلى انهيار الأسعار.

1-4- التوترات العسكرية:

هذه التوترات ليست جديدة بل تكاد تكون ثابتة خلال السنوات الأربع الأخيرة، فلم تشتد أزمات المنطقة بشكل فجائي ليتسبب ذلك في الهبوط المفاجئ لأسعار النفط، فالغليان والتوترات في المنطقة منذ 2011 حتى الآن تستمر بوتيرة تكاد لا تكون مفاجئة في أحداثها، هذا مع العلم بأن الأصل في ظل الأزمات السياسية في المنطقة وفي العالم أن يحدث ارتفاع في أسعار النفط كما حصل في حوادث عدة منذ 1973، والآن وقد تفاقمت الأزمات في أوكرانيا وسوريا والعراق وليبيا، وكان من المفترض أن يقفز سعر البرميل إلى 120دولار أو 150 دولار حسب بعض التوقعات. فهبوط الأسعار بهذا الشكل غير معتاد لو كانت العوامل المسببة اقتصادية فحسب لأن الأزمات والحروب تؤثر في طرق الإمداد ومن ثم يقل العرض فيرتفع السعر لا أن ينخفض إلا أن تكون هناك أسباب أخرى غير العوامل الاقتصادية.

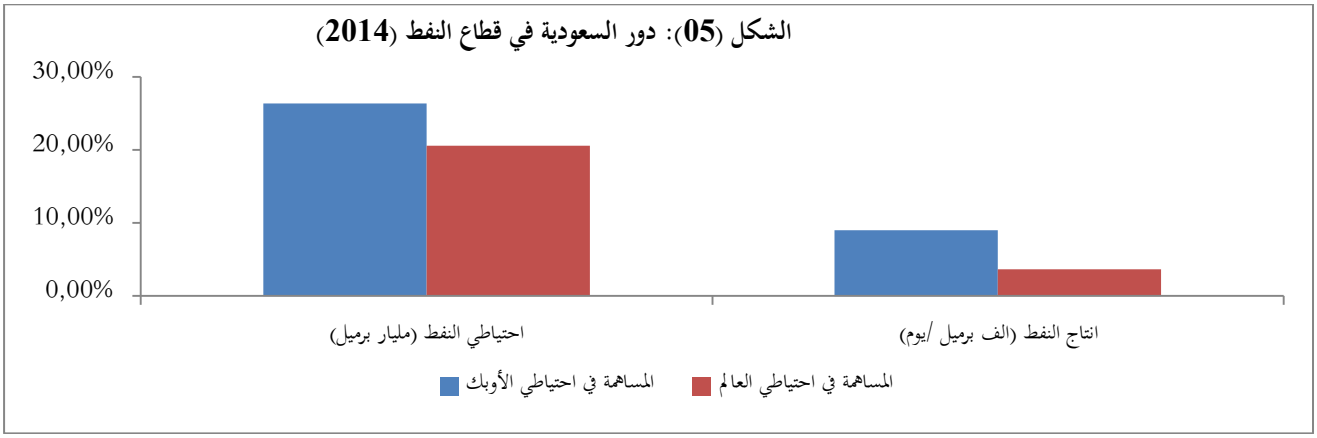
1-5- المضاربات واستغلال البيانات الاقتصادية:

منذ 2008 عند اشتداد الأزمة الاقتصادية والأمور تراوح مكانها فلم تشتد أكثر بل أصابها بعض التحسن، ولهذا فيمكن القول أن العامل الاقتصادي ليس هو السبب الرئيسي في انخفاض أسعار النفط لهذا المعدل الهابط الذي تجاوز في انخفاضه 50 %.

2- أسباب أخرى:

وتتمثل أساسا في العوامل الجيوسياسية وكيفية تحريك العامل الاقتصادي نحو مصلحة الدولة صاحبة العمل السياسي، فمثلا زيادة الإنتاج أو عرض كميات كبيرة من الاحتياطي النفطي ولكن ليس لحاجة اقتصادية، بل لتخفيض السعر من أجل التأثير في سياسة دول منافسة،خاصة التي تعتمد في ميزانيتها على أسعار النفط، أو للحد من إنتاج النفط الصخري بتخفيض سعر النفط الطبيعي إلى حد يقل عن كلفة النفط الصخري ليصبح استخراج النفط الصخري دون جدوى، وهنا نجد الدور الكبير الذي لعبته السعودية في هذا الانخفاض، ويمكن توضيح المكانة التي تحتلها السعودية من خلال الشكل الموالي:

الشكل (05): دور السعودية في قطاع النفط (2014)



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على تقرير صندوق النقد العربي 2015

من الشكل يتضح الدور الكبير الذي تلعبه السعودية في قطاع النفط فهي تحوز على أكثر من 20% من احتياطي العالم النفطي وتعد أهم أعضاء منظمة أوبك، هذه المكانة خولتها لأن تصبح اللاعب الأهم في انخفاض الأسعار الحالي، فقد وصفت مجلة "الايكونوميست"، 6 ديسمبر 2014 في مقال بعنوان "الشيوخ مقابل النفط الزيتي" الواقع الحالي بأنه حرب السعودية ضد مستغلي النفط الصخري في الولايات المتحدة الأمريكية.

وفي تفسير معاكس ارجع الكاتب توماس فريدمان في مقالة بصحيفة "نيويورك تايمز" بتاريخ 14 أكتوبر 2014 والتي جاءت بعنوان "حرب المضخات" وبنى فيها تحليله على افتراض وجود اتفاق بين الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة العربية السعودية من اجل خفض أسعار النفط والغاز، مما سيؤثر سلبا على روسيا وإيران على اعتبارهما من أكثر المتضررين من هذا الانخفاض. ففي روسيا كان انخفاض النفط العامل الأبرز في تراجع الاقتصاد الروسي بنسبة 4.8% في 2015 إذا استمرت أسعار النفط عند هذه المستويات المنخفضة، بالإضافة إلى هبوط العملة الروسية إلى مستويات تاريخية مقابل الدولار. أما إيران فتوقع صندوق النقد الدولي أن تحقق عجزا بقيمة 8.6 مليار دولار في 2014 نتيجة هبوط أسعار النفط. هذه الأوضاع الاقتصادية حسب المحللين ستجعل كلا من إيران وروسيا تلتفتان إلى داخل البلدين خوفا من أن يتصاعد الضغط الشعبي تحت وطأة التأثيرات الاقتصادية، وبالتالي تلتهبان عن التدخل في كل من الشأن الروسي والأوكراني.

وعلى كل فمهما كانت الأسباب فان الحقيقة هي انخفاض أسعار النفط والمتوقع أن لا تعود إلى تجاوز سقف الـ 100 دولار في أي وقت قريب وذلك لتوفر المعروض منه سواء التقليدي أو الصخري. لهذا يجب على الدول المصدرة للنفط والتي تعتمد عليه أساسا

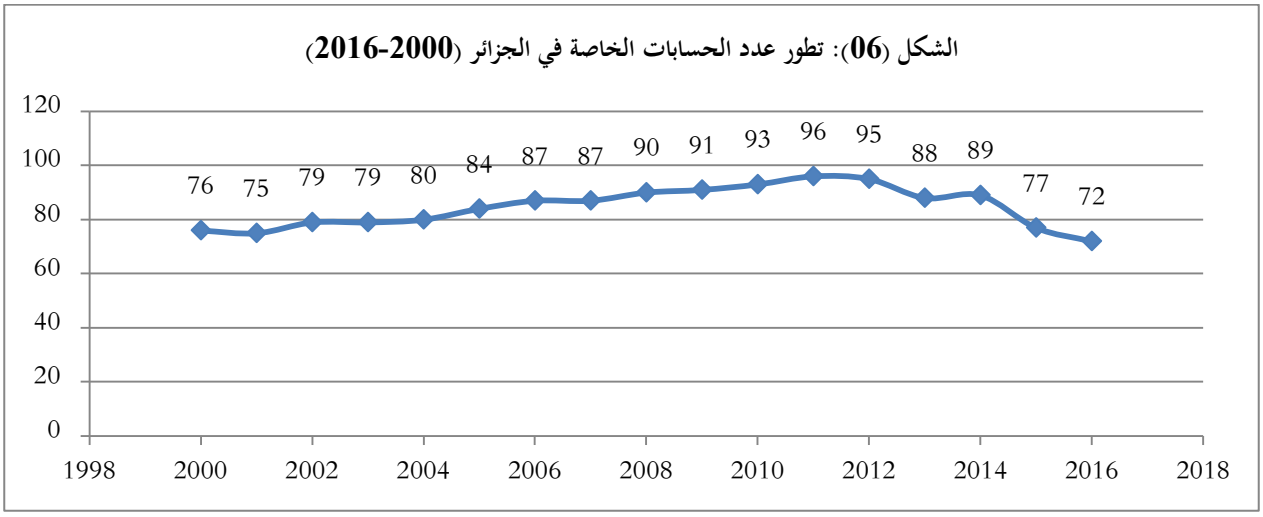
البحث عن بدائل عاجلة للخروج من هذه الصدمة لتفادي حالة تآكل المدخرات الموفرة وقت ارتفاع الأسعار لتفادي حالات الأزمات الداخلية مثلما يحدث في فنزويلا التي تشهد حاليا بوادر أزمة داخلية حادة نتيجة لانخفاض وارداتها خاصة من السلع الغذائية.

رابعاً– الآثار المرتقبة لانخفاض أسعار النفط على صندوق ضبط الموارد:

1- الانعكاسات المرتقبة على الحسابات الخاصة

إن الانخفاض الذي تشهده أسعار النفط في الأسواق العالمية اثر على هذه الحسابات، حيث اعتبرت من أهم الموارد المالية البديلة لأنها أموال ضلت مجمدة لعدة سنوات ويمكن اللجوء إليها في حال استمرار تقلص المداخيل[26]، ويمكن إبراز تطور أعداد الحسابات الخاصة في الجزائر من خلال الشكل الموالي:

الشكل (06): تطور عدد الحسابات الخاصة في الجزائر (2000-2016)



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على: قوانين المالية (2000-2016)، مدونة الخزينة العمومية.

*أقر قانون المالية لسنة 2016 استمرار 5 حسابات خاصة في العمل إلى غاية الانتهاء من إجراءات الإدراج في الميزانية والتي يجب أن تكون في اجل أقصاه 2017/12/31 بالنسبة لـ4 صناديق، و2018/12/31 لصندوق واحد آخر.

الملاحظ من الشكل هو الانخفاض التدريجي في إعداد هذه الصناديق أو الحسابات، فانتقلت من 96 حساب سنة 2011 إلى 72 حساب في 2016، أي بانخفاض قدره 25% وهو معدل كبير نسبيا. والسبب الأساسي وراء هذا الخفض هو إما انتهاء الغرض الذي أنشئت من اجله هذه الحسابات أو عدم تمكنها من تحقيق الأهداف المسطرة لها. وفيما يلي نقدم وضعية بعض الحسابات الخاصة في الجزائر ونسبة استهلاكها من مواردها:

الجدول (04):وضعية بعض الحسابات الخاصة في الجزائر

اسم الصندوق	سنة الفتح	نسبة الاستهلاك من الموارد
صندوق تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة	2006	%0.21
صندوق التحكم في الطاقة	2003	%25.26
صندوق ترقية التنافسية الصناعية	2001	%40

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على مداخلة وزير المالية محمد جلاب في اليوم البرلماني حول "حسابات التخصيص الخاصة بالميزانية"

من الجدول نلاحظ أن هذه الحسابات لم تقم باستهلاك حتى 50% من إيراداتها، بل في أحيان أخرى لم تتجاوز نسبة الاستهلاك 1% من إجمالي الموارد رغم مرور فترة طويلة من تاريخ إنشائها، ومن هنا يطرح التساؤل حول جدوى فتح حسابات لا تستهلك مواردها وبالتالي لا تحقق الأهداف التي فتحت من أجلها.

ولهذا واستجابة لتساؤلات المختصين وتدخلات البرلمان مما سلط الضوء على هذا النوع من الحسابات لتقوم الحكومة بتقليص أعدادها في الفترة من 2011 إلى 2016،كما كان لانهيار أسعار النفط اثر واضح على خفض هذه الإعداد حيث تم غلق 20 حساب خاص بين سنتي 2015 و2016.

كما أنه وبعد انهيار الأسعار اعتبرت الصناديق الخاصة من أهم الموارد البديلة وذلك لأنها أموال ضلت مجمدة لعدة سنوات(قدر الرصيد الإجمالي للحسابات الخاصة سنة 2013 بأكثر من 13129 مليار دج) [27]، فجاء قانون المالية مشددا الرقابة على هذه الحسابات، فتناولت المواد من 104 إلى 126 من قانون المالية لسنة 2015 موضوع الحسابات الخاصة. فجاءت المادة 105 من ذات القانون مطالبة بوضع جهاز تنظيمي يعده وزير المالية مع الآمرين بالصرف، يسمح بـ:

- وضع مدونة الإيرادات والنفقات؛
- تحديد كيفيات متابعة وتقييم هذه الحسابات عبر تحديد المتدخلين والنمط العملياتي الموصى به.

أما المادة 106 من ذات القانون فأقرت بأنه:

- يتم إقفال حسابات التخصيص الخاص الموجهة لتسيير الأحداث الظرفية (ثقافية، رياضية أو أخرى) بعد سنتين من تاريخ الإقفال النهائي لهذا الحدث وتقديم الحصيلة ويصب رصيد هذه الحسابات في حساب ناتج الخزينة مع استثناء تلك الموجهة لتنفيذ عمليات الاستثمارات العمومية والعمليات ذات الطابع الدائم أو المفاجئ؛
- غلق الحسابات التي تمول عملياتها حصريا وكليا عن طريق موارد الميزانية؛
- غلق الحسابات التي لم تعمل خلال ثلاث سنوات متتالية ويصب رصيدها في حساب نواتج الخزينة.

وبهذا تم غلق 12 حسابا في قانون المالية لسنة 2015، منها 6 حسابات دمجت مهامها ومواردها مع حسابات أخرى تعمل وفق أهداف مشتركة، في حين تم غلق 6 حسابات أخرى نهائيا مع تكفل موازنة الدولة بنفقات هذه الحسابات، أما رصيدها فيصب في حساب نتائج الخزينة، أما في قانون المالية التكميلي لسنة 2015 فتم غلق حسابين آخرين، أما في قانون المالية لسنة 2016 فتم غلق 6 حسابات، ورغم الانخفاض الذي تشهده أسعار النفط إلا انه تم فتح حسابين خاصين جديدين في قانون 2015 و حساب في قانون 2016.وهو ما ينفي وجود أي توجه لوقف إنشاء حسابات التخصيص الخاص بسبب الظرف الراهن للاقتصاد الوطني في سياق تراجع أسعار البترول.

2- الانعكاسات على صندوق ضبط الموارد:

يعتبر صندوق ضبط الموارد من أكثر المتأثرين بالانخفاض الحاصل في أسعار النفط عالميا، باعتباره يمول مباشرة من فائض إيرادات الجباية البترولية، ويهدف أساس إلى تغطية العجز في الموازنة العامة، أي أنأي تغير في أسعار النفط سينعكس مباشرة على إيرادات ونفقات الصندوق، فإذا ارتفعت الأسعار زادت الإيرادات وانخفضت النفقات العكس صحيح.وقدر رصيد صندوق ضبط الموارد لسنة 2014 بـ 4773.51 مليار دينار في حين سجل هذا الرقم ما مقداره 5238.8 مليار دينار عام 2013، وذلك نتيجة السحوبات التي تمت من الصندوق لتغطية عجز الخزينة العمومية من جهة وعجز الموازنة العامة من جهة أخرى، ولتوضيح تطور السحب من الصندوق نورد الجدول الموالي:

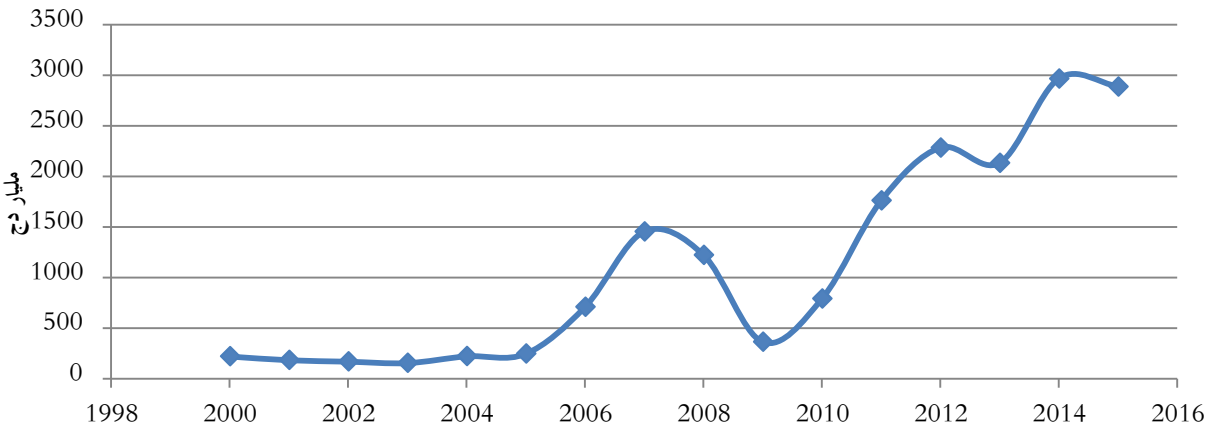
الجدول (05):الوضعية الإجمالية لصندوق ضبط الموارد (2000-2014) مليار دج

السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
مواردالصندوق	453	356	198	476	944	2090	3640	4669	5503	4680	5634	7143	7917	7695	7374
رصيدالصندوق	232	171	27	320	721	1842	2931	3215	420	4316	4842	5381	5633	5563	4408

المصدر: من أعداد الباحثين بالاعتماد على تقارير المديرية العامة للتنبؤ والسياسات بوزارة المالية لعام 2014.

الملاحظ من الجدول هو الارتفاع المستمر لرصيد الصندوق في الفترة (2002-2012) حيث انتقل من 27 إلى 5633 مليار دج وهذا راجع لارتفاع مداخيل الجباية البترولية التي تعد الممول الرئيسي للصندوق، لكن ومنذ 2013 نلاحظ بداية انخفاض الرصيد وذلك نتيجة لارتفاع قيمة المسحوبات من الصندوق، ويمكن توضيح قيمة المسحوبات خلال الفترة (2000-2015) من خلال الشكل الموالي:

الشكل (07): تطور قيمة المسحوبات من صندوق ضبط الموارد (2000-2015)



المصدر: من أعداد الباحثين بالاعتماد على التقارير الدورية للمديرية العامة للتنبؤ والسياسات بوزارة المالية لعام 2016.

الملاحظ من الشكل هو الارتفاع المتواصل لقيمة المسحوبات، حيث توجه هذه المسحوبات لتغطية عجز الخزينة العمومية من جهة وعجز الموازنة العامة من جهة أخرى، وهو ما يبرز الدور الكبير الذي يلعبه هذا الصندوق في الحفاظ على استقرار الموازنة العامة.ونتيجة للانخفاض الذي شهدته أسعار النفط في الأسواق العالمية ابتداء من جويلية 2014 تراجعت العائدات البترولية والتي بلغت 3388.3 مليار دينار جزائري سنة2014 مقابل 3678.1 مليار دينار سنة 2013، مما ضاعف الضغوطات على صندوق ضبط الموارد حيث بلغت متاحات الصندوق بعد إجراء السحوبات ما مقداره 4408.4 مليار دينار مقابل 5563.5 مليار دينار بنهاية 2013.

وفي أفريل 2015 قدر رصيد صندوق ضبط الموارد بـ77 مليار دولار سنة 2014[28]، ليصبح هذا الرصيد في نوفمبر 2015 يقدر بـ 50 مليار دولار[29]، أي في ظرف 8 أشهر خسر الصندوق أكثر من 35% من إجمالي أصوله وهو رقم كبير جدا لصندوق وضيفته الأساسية الادخار، وانتقل بذلك ترتيب الصندوق من المرتبة الـ 17 عالميا إلى المرتبة الـ 25 أي خسر 8 مراتب كاملة، والمتوقع في ضوء المعلومات الجديدة المقدمة في قانون المالية لسنة 2016 أن تستمر هذه الخسائر سواء في رصيد الصندوق أو مرتبته عالميا.

والملاحظ أنه ورغم مرور قرابة السنة لم يتغير رصيد صندوق ضبط الموارد على مستوى معهد صناديق الثروة السيادية الذي يتسم بالتحديث الدائم لأرقامه، وذلك نظرا لغياب أي تصريح رسمي برصيد هذا الصندوق وتكتفي وزارة المالية بذكر قيمة المسحوبات التي بلغت في ظرف 6 أشهر 1333.84 مليار دينار والتي وجهت أساسا لتمويل عجز الموازنة

وفي ضوء المعلومات المقدمة فان موارد الصندوق ستنتهي في غضون عامين على الأكثر، ولن يتبقى في الصندوق سوى 17 مليار دولار لمواجهة أي انخفاض لأسعار النفط عن المستوى أو السعر المرجعي المحدد من قبل الحكومة، ويبقى السؤال المطروح هل ستضطر الحكومة إلى التنازل عن تعديل 2006 الذي وضح هذا القانون أن صندوق ضبط الموارد يقوم بتمويل عجز الخزينة دون أن يقل رصيد الصندوق عن 740مليار دينار في ظل نفاد الحلول أمام الحكومة لتمويل نفقاتها.

ولهذا فعلى الجزائر وللحفاظ على ما تبقى من موارد لهذا الصندوق أن توجهها لاستثمارات في مجالات تهدف لتنويع الاقتصاد الوطني من جهة، ولتقليل التبعية لقطاع المحروقات من جهة أخرى خاصة ظل الإمكانيات الطبيعية والبشرية الهائلة التي تتمتع بها الجزائر.

خلاصة

يعاني الاقتصاد الجزائري من تبعية مطلقة للمحروقات حيث يعتبر النفط المصدر الأساسي للموارد من العملة الأجنبية بحوالي 97%مع انعدام شبه تام للصادرات خارج المحروقات. وفي ظل الارتفاع المستمر للنفقات العامة في ظل الحسابات الخاصة والتي تعتبر من الاستثناءات على الموازنة العامة حيث أنها لا تخضع لرقابة البرلمان، ما جعلها تتعرض لانتقادات شديدة نظرا للأموال الضخمة التي تحتويها وغياب أرقام فعلية حول هذه الحسابات. وكمثال عن هذه الحسابات نجد أن صندوق ضبط الموارد والذي يصنف ضمن هذه الحسابات يقوم بهدف رئيسي يتمثل في تغطية عجز الميزانية العامة وتتمثل موارده أساسا من الجباية البترولية. وفي ظل الانخفاض الحالي لأسعار النفط ازدادت المسحوبات من هذا الصندوق والذي يعتبر كملجأ أمان للحكومة الجزائرية يمكنها من مواجهة هذه الأزمات السعرية للنفط في المدى المتوسط والقصير. وقد تأثرت موارد هذا الصندوق مباشرة بعد انخفاض أسعار النفط.

ومن خلال ما سبق يمكن تقديم مجموعة من التوصيات حول موضوع الدراسة وهي:

- ضرورة التقليل من فتح الحسابات الخاصة والمحافظة على الهدف الرئيسي الذي أنشأت من اجله وهو التقليص من حجم الموازنة العامة، والتي تتضمن فقط الإيرادات والنفقات الدائمة، وان لا يكون الهدف من فتحها هو التهرب من الرقابة على الموازنة العامة، أي إخضاعها لمبادئ الحوكمة.
- حوكمة موارد صندوق ضبط الإيرادات، لان هذا سيضمن أن أرصدته ستوجه فعلا للمحافظة على استقرار الموازنة العامة للدولة؛
- توجيه باقي أرصدة الصندوق نحو الاستثمار في قطاعات تدر عوائد معتبرة من جهة وتفيد الاقتصاد الوطني من جهة أخرى؛
- توجيه أموال الحسابات التي تم غلقها نحو الاستثمار وتطوير الاقتصاد وليس فقط تمويل نفقات الدولة؛
- إن الجزائر في وضع اقتصادي حساس يجب أن توجه فيه كل الموارد الممكنة لإيجاد حلول دائمة وليس فقط إيجاد حلول مؤقتة هدفها فقط كسب الوقت، فيمكن أن تكون أزمة انخفاض البترول ذات فوائد على الاقتصاد الوطني الذي اعتمد على لفترة طويلة على عوائد المحروقات توجيه الاهتمام إلى القطاعات المنتجة الأخرى في ظل الإمكانيات الضخمة التي تتوفر عليها الجزائر.

الهوامش و المراجع المعتمدة:

*Compte de cautionnements en numéraire

[1]- Amavi Kouévi, "Les Comptes Spéciaux du Trésor", Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, France, 2000, p15.

[2]- حمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، ط1، دار المسيرة، عمان، الأردن، 2008، ص16.

[3]- Department of Finance and Administration, "Guidelines for the Management of Special Accounts", Financial Management Guidance No.7, Australia, 2003, p5

[4]- المرسوم 65-320 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، المادة 6 مكرر4، الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1965.

[5]- المرسوم رقم 93-01 المتضمن قانون المالية لسنة 1993، المادة 132، الصادر بتاريخ 20 جانفي 1993.

[6]- القانون رقم 82-14 المتضمن قانون المالية لسنة 1983، المادة 17، المؤرخ بتاريخ 30 ديسمبر 1982.

[7]- الجريدة الرسمية للملكة المغربية عدد 4644، القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.98.138 بتاريخ 3 دجنبر 1998.

[8]– الجريدة الرسمية للملكة المغربية، عدد 6370، القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.15.62 بتاريخ 2 يونيو 2015 ، المادة 21

[9]- Article 20, Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

[10]– خالد شحادة الخطيب واحمد زهير شامية،"أسس المالية العامة"، ط3، دار وائل للنشر، الأردن، 2007، ص280.

[11]– سوزي عدلي ناشد، "أساسيات المالية العامة"، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص 343.

[12]– زبيدة نكاز، "الحسابات الخصوصية في المالية العامة"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة فاس، المغرب، 2005/2004، ص 15.

[13]- Christine Wong, "Extrabudgetary Funds", World Bank, 1999, p2.

[14]- Michel Lascombe et Xavier Vandendrissche, "Les Finances Publiques", 4e édition, DALLOZ, Paris, France, 2001, p46.

[15]- Jean-Claude MARTINEZ et Pierre Di MALTA, "Droit Budgétaire", 3eEdition, LITEC, Paris, France, 1999, p532.

[16]– لعمارة جمال، "منهجية الموازنة العامة للدولة في الجزائر"، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004، ص13

[17]– أمزال فاتح، "حسابات التخصيص الخاص في النظام الميزاني الجزائري"، بدون طبعة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 16

[18]– شلال زهير، "آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2014/2013، ص ص 164-165.

[19]– لعمارة جمال، "منهجية الموازنة العامة للدولة في الجزائر"، مرجع سبق ذكره، ص113.

[20]– نبيل بوفليح، "دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والآفاق مع الإشارة إلى حالة الجزائر"، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2010، ص 199.

[21]– موقع معهد صناديق الثروة السيادية الالكتروني: http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/ تاريخ الاطلاع:2015/03/17

[22]– انظر قوانين المالية 2000، 2004، 2006.

[23] – نبيل بوفليح، مرجع سابق ، ص190.

[24]– انظر: سعيدي فاطمة الزهراء، "تغيرات أسعار النفط في السوق الدولية خلال الفترة (1990-2015) واهم العوامل المؤثرة فيها"، مداخلة مقدمة للمؤتمر الدولي الأول حول انعكاسات انهيار أسعار النفط على الاقتصاديات المصدرة له المخاطر والحلول، جامعة المدية، يومي 7-8 أكتوبر 2015، الجزائر، ص10.

[25]– جمال قاسم حسن، "النفط والغاز الصخريين وأثرهما على أسواق النفط العالمية"، صندوق النقد العربي، يوليو-2015، ص12.

[26]– مداخلة وزير المالية محمد جلاب في اليوم البرلماني حول "حسابات التخصيص الخاص بالميزانية" المنظم يوم 13 مارس 2015.

[27]- Cour des comptes, "Rapport d'appréciation de la cour des comptes sur l'avant-projet de loi portant règlement budgétaire de lé exercice 2013", op-cit, p65

[28]– معهد صناديق الثروة السيادية ، متوفر على: http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/، تاريخ الاطلاع: 2015/04/01.

[29]– معهد صناديق الثروة السيادية ، متوفر على: http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/، تاريخ الاطلاع: 2016/10/27.