

جامعة ابن خلدون - تيارت -

كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

قسم علوم التسيير

دور صندوق ضبط الموارد في تمويل وضبط الموازنة العامة في الجزائر

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

تخصص: مالية

الأستاذة المشرفة:

- بن أحمد ليلي

إعداد الطالبة:

- يوسف رميصاء

نوقشت وأجيزت علنا بتاريخ:

السنة الجامعية: 2015/2014

كلمة شكر

في مثل هذه اللحظات سطور كثيرة تمر في الخيال ولا يبقى لنا في نهاية المطاف إلا قليلاً من الذكريات وصور تجمعننا برفاق كانوا إلى جانبنا....

فواجب علينا شكرهم ووداعهم ونحن نخطو خطواتنا الأخيرة في الحياة الجامعية وخطواتنا الأولى في غمار الحياة....

وقبل أن نمضي نقدم أسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير والمحبة إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة، إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة....

إلى جميع أساتذتنا الأفاضل....

و سيكون علينا لزاماً وواجباً دينياً وأخلاقياً أن نشكر من كانت لها الفضل الكبير في الإشراف على هذه المذكرة و إيصالها إلى طور الانجاز، الأستاذة الفاضلة "بن أحمد ليلي" من علمتنا التفاؤل والمضي إلى الأمام وأنارت طريقنا وأرشدتنا للعلم والمثابرة، والتي أمدتنا بالعون ولم تبخل علينا بنصائحها العلمية وتوجيهاتها وإرشاداتها السديدة، فكانت كريمة معنا ومتفهمة لطبيعة وظروف عملنا ومحاولاتنا التوفيق بين العمل والتحضير لهذه الدراسة، فلك منا أستاذتنا المتميزة كل الامتنان والشكر والتقدير والاحترام وجزاك الله كل الخير.

كما لا يفوتنا أن ننسى كل من أساتذتنا الكرام الذين درسونا في جامعة ابن خلدون دون أن ننسى أحد وستبقى دائماً ذكراهم في أذهاننا ولهم منا جميعاً الشكر والتقدير.

وفي الأخير أشكر كل الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول المشاركة في مناقشة

وتقييم هذه المذكرة

إهداء

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلى بطاعتك.. ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك
ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك.. ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك الله جل جلاله
إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة.. ونصح الأمة.. إلى نبي الرحمة ونور العالمين..
سيدنا محمد عليه أفضل الصلاة والتسليم
إلى من كلله الله بالهيبة والوقار.. إلى من علمني العطاء بدون انتظار
والذي العزيز...
إلى بسمة الحياة وسر الوجود، إلى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي
إلى الغالية أمي الحبيبة...
فلولا هما لما وصلت إلى ما أنا عليه، أرجو من الله أن يطيل في عمركما لتريا ثمارا قد حان
قطافها بعد طول انتظار وستبقى كلماتكما نجوم أهتدي بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد...
إلى جدي العزيز: الذي كانت دعواته لي سند ودفع لي للمضي قدما
حفظه الله وبارك في عمره
إلى جداتي الغاليتين: اللتين رافقتني دعواتهما لي دائما
حفظهما الله وبارك في عمرهما
إلى إخوتي الأعزاء
إلى أعمامي وأخوالي الأعزاء
إلى كل الأهل والأقارب والأصدقاء، و إلى كل من نساهم قلبي ولم ينسهم قلبي....

فهرس

الشكر

قائمة الجداول والأشكال

2..... المقدمة

الفصل الأول: الإطار النظري للمالية العامة

09..... تمهيد

10..... المبحث الأول: المعالم الرئيسية لنشاط الدولة المالي

10..... المطلب الأول: إطار وأبعاد المالية العامة

16..... المطلب الثاني: التطور الوظيفي لمفهوم المالية العامة

19..... المطلب الثالث: المالية العامة في الدول النامية

21..... المبحث الثاني: ماهية النفقات العامة

21..... المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة

22..... المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العامة

27..... المطلب الثالث: أسباب تزايد النفقات العامة وآثارها الاقتصادية

35..... المبحث الثالث: الإيرادات العامة

36..... المطلب الأول: الإيرادات الاقتصادية

37..... المطلب الثاني: الإيرادات السيادية

47..... المطلب الثالث: الإيرادات الطارئة

53..... المبحث الرابع: الموازنة العامة للدولة

53..... المطلب الأول: ماهية الموازنة العامة للدولة

58..... المطلب الثاني: مبادئ الموازنة العامة للدولة

60..... المطلب الثالث: مراحل الموازنة العامة للدولة

65..... خلاصة الفصل

الفصل الثاني: التأصيل النظري لصناديق الثروة السيادية

67..... تمهيد

68..... المبحث الأول: ماهية صناديق الثروة السيادية

68..... المطلب الأول: تعريف صناديق الثروة السيادية

69..... المطلب الثاني: موجات ظهور صناديق الثروة السيادية

71..... المطلب الثالث: دوافع إنشاء صناديق الثروة السيادية

74..... المبحث الثاني: أنواع صناديق الثروة السيادية ومميزاتها وأهدافها

74..... المطلب الأول: أنواع الصناديق السيادية

78..... المطلب الثاني: مميزات صناديق الثروة السيادية

79..... المطلب الثالث: أهداف صناديق الثروة السيادية

80..... المبحث الثالث: محاولات إدماج صناديق الثروة السيادية ضمن قواعد النظام المالي العالمي

80..... المطلب الأول: مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية

81..... المطلب الثاني: مبادئ سانتياغو

92..... المطلب الثالث: أهداف مبادئ سانتياغو

94..... خلاصة الفصل

الفصل الثالث: فعالية صندوق ضبط الموارد في تمويل و ضبط الموازنة العامة

في الجزائر

96..... تمهيد

97..... المبحث الأول: تقديم عام صندوق ضبط الموارد

97..... المطلب الأول: ماهية صندوق ضبط الموارد

98..... المطلب الثاني: التعديلات التي أدخلت على الصندوق

99	المطلب الثالث: مبررات إنشاء صندوق ضبط الموارد
103	المبحث الثاني: خصائص و مميزات الموازنة العامة في الجزائر.
103	المطلب الأول: الخصائص القانونية للموازنة العامة
106	المطلب الثاني: الوضع العام للموازنة العامة للدولة
109	المبحث الثالث: تأثير صندوق ضبط الموارد في تمويل و ضبط ميزانية الدولة
109	المطلب الأول: تأثير صندوق ضبط الموارد على تغطية العجز في الميزانية العامة للدولة
111	المطلب الثاني: أثر ودور صندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الخزينة العمومية
114	المطلب الثالث: أثر وفعالية صندوق ضبط الموارد في تقليل حجم الديون الخارجية
119	خلاصة الفصل
121	خاتمة عامة
125	قائمة المصادر والمراجع

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
76	أهم صناديق الثروة السيادية في العالم في سنة 2010.	1-2
86	مبادئ سانتياغو: العناصر التي تتناول القضايا المطروحة	2-2
100	تطور بعض المؤشرات الاقتصادية المرتبطة بأسعار النفط في الفترة 1996-2000	1-3
101	فترات إنشاء صناديق الثروة السيادية في بعض البلدان النفطية	2-3
106	يوضح نسبة الإيرادات النفطية من مجموع الإيرادات الكلية الموجهة للميزانية الدولية للفترة 2009-2013	3-3
109	يوضح تغطية صندوق ضبط الموارد للعجز الميزانية للفترة 2009-2013	4-3
115	التسديد المسبق للديون الجزائرية	5-3
116	حجم الديون الخارجية للفترة 2007-2011	6-3
117	حجم الديون المحلية للفترة 2007-2011	7-3
117	حجم الديون الخارجية والخارجية للفترة 2013-2015	8-3

قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
71	تطور عدد صناديق الثروة السيادية في العالم من 1950 إلى 2007.	1-2
107	يوضح مؤشرات المالية العامة (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج الداخلي) للفترة 2009-2013.	1-3
116	يوضح تطور المديونية الخارجية للجزائر من 1998 إلى غاية 2013.	2-3

ملخص:

شهدت أسعار النفط على المستوى العالمي ارتفاعات قياسية منذ بداية العقد الحالي وصلت إلى أكثر من 100 دولار للبرميل الواحد في سنة 2008، ونتيجة لهذا حققت الدول المصدرة للنفط مداخيل كبرى من النقد الأجنبي، حيث ساهمت إلى حد ما في تحسين بعض مؤشراتهما الاقتصادية على غرار تسجيل ميزانياتها العامة لفوائض مالية معتبرة، وباعتبار الجباية النفطية من مصادر المصادر الرئيسية للإيرادات العامة لمعظم الدول وخاصة الدول النفطية، ومن أجل استغلال وتوظيف تلك الفوائض المالية أنشأت معظم الدول النفطية صناديق ثروة سيادية، وإن لموضوع صناديق الثروة السيادية ارتباط إلى حد كبير بموضوع إدارة المالية العامة خاصة بالنسبة للدول المالكة للثروة النفطية وعلاقتها بالتطورات التي تشهدها أسعار النفط، وما يميز هذه الأسعار من عدم اليقين والتذبذب، وتأثيرها على الإيرادات النفطية. التي بدورها تؤثر على الموازنات العامة لتلك الدول.

تعد الجزائر من بين هذه الدول التي أنشأت صندوق ثروة سيادي سمي بصندوق ضبط الموارد في سنة 2000 حيث تهدف دراستنا إلى التعرف على مدى فعالية صندوق ضبط الموارد في تمويل وضبط الموازنة العامة في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: المالية العامة، صناديق الثروة السيادية، صندوق ضبط الموارد.

Resumé

Les prix du pétrole ont connue au niveau international des hausses analogiques, depuis le début de la présente décennie ils ont atteint plus de 100 dollars le baril en 2008, à la suite de cette situation les pays exportateurs de pétrole ont rendu des revenus majeures de devises, ce qui a contribué dans une certaine mesure à améliorer la performance de certains indicateurs économiques tels que l'enregistrement budgets publics aux excédents financiers considérables, et que la collecte pétrolière des principales sources de recettes publiques dans la plupart des pays, et dans le but d'exploiter et d'employer des excédents financiers, la plupart des pays producteurs de pétrole ont créés des fonds souverain pour investir, réserver et utiliser les excédents financiers pour financer divers programmes de développement.

L'Algérie est parmi les pays qui ont établi le fonds souverain appelé le fonds d'ajuster les ressources de l'année 2000, où l'objectif de notre étude identifier l'efficacité du Fonds Réglez ressources pour financer et contrôler le budget général en Algérie.

En ce sens, la problématique est la suivante: quoi quelle mesure les l'efficacité du Fonds Réglez ressources pour financer et contrôler le budget général en Algérie?

Mots clés: Finance Publique, fonds souverain, le fonds d'ajuster les ressources

المقدمة

للمالية العامة أهمية بالغة في كافة المجتمعات المعاصرة بالنظر إلى ما طرأ على دور الدولة ككيان سيادي منظم من تطورات جذرية، وهو ما يتضح من تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في الاقتصاديات المخططة مركزيا، وما للمالية العامة من دور في إحداث الاقتصادية والاجتماعية في الاقتصاديات النامية. حيث أن الحكومة تجد ذاتها كمؤسسة اجتماعية وسياسية واقتصادية تعمل من أجل تحقيق الاشباع للحاجات العامة والمحافظة على انتظام مسيرة الحياة الاقتصادية.

وبذلك فإن المهمة الرئيسية تتعلق بتحديد الموارد التي يستوجب الحصول عليها من قبل الحكومة لإدامة التوازن العام والخاص، حيث أن الموارد التي تحتاجها الحكومة تقرر نفقاتها والأهداف التوزيعية لها. عرف الاقتصاد العالمي إهتمام كبير بظاهرة صناديق الثروة السيادية خاصة في أعقاب الأزمة المالية لسنة 2007، فموضوع صناديق الثروة السيادية مرتبط إلى حد كبير بموضوع إدارة المالية العامة خاصة بالنسبة للدول المالكة للثروة النفطية وعلاقتها بالتطورات التي تشهدها أسعار النفط، وما يميز هذه الأسعار من عدم اليقين والتذبذب، وتأثيرها على الإيرادات النفطية.

ما جعل العديد من الدول تلجأ إلى إنشاء صناديق ثروة سيادية يكون الهدف منه هو إدارة المالية العامة لهذه الدول وإدارة المدخرات المالية والنفطية لأغراض محددة.

شهدت الجزائر إصلاحات عميقة، شملت جميع الميادين السياسية، الثقافية والاجتماعية خصوصا الاقتصادية، بعدما واجهت الدولة الجزائرية أزمة خطيرة شملت جميع الميادين، أدت إلى حدوث نتائج وخيمة أثرت تأثيرا كبيرا على أمن البلاد وإستقراره. فيما يخص الإصلاحات الاقتصادية، فقد تمثلت أساسا في تغيير الدولة لتوجهاتها الاقتصادية إذ أنها إنتقلت من الإقتصاد الموجه إلى الإقتصاد السوق ضمن ظروف وأجواء عالمية"العولمة". أين فرض عليها هذا الإنتقال، شملت هذه الإصلاحات الاقتصادية إصلاحات السياسة النقدية والمالية وتشجيع القطاع الخاص على الإستثمار وتكييف المنظومة القانونية وفق هذه الإصلاحات.

فيما يخص السياسة المالية للدولة وميزانية الدولة، فإن أهم ما يميزها إتماد إيراداتها بشكل كبير على الجباية النفطية، أن وبما أسعار المحروقات تحدد بمحددات خارجية في الأسواق العالمية وبالتالي فإن إستقرار الوضع الإقتصادي وإستقرار الميزانية العامة للدولة مرتبط بالتغيرات التي تحصل في أسعار هذه المادة. وبالموازاة مع ذلك فقد شهدت سنة 2000 إرتفاعا كبيرا لأسعار النفط، ما أدى إلى إرتفاع إيرادات الميزانية المتأتية من الجباية النفطية و بالتالي تحقيق فوائض مالية في ميزانية الدولة، واستنادا إلى تجربة بعض الدول العالم التي تعتمد ميزانيتها على إيرادات المحروقات، قامت الجزائر بإنشاء صندوق خاص سمي

مقدمة عامة

بصندوق ضبط الموارد يعمل على إمتصاص الفوائض النفطية المالية للميزانية الدولة، وإستعمالها للضبط وتعديل ميزانية الدولة عند حدوث صدمات ناتجة عن أسعار النفط. وبناء على ما سبق فقد تم طرح إشكالية دراستنا على النحو التالي:

ما مدى فعالية صندوق ضبط الموارد في تمويل وضبط الموازنة العامة في الجزائر؟
ومن خلال الإشكالية الرئيسية للبحث يمكننا صياغة هذه الأسئلة الفرعية التالية:

- 1- ماهية المالية العامة؟
- 2- ما هي الصناديق السيادية؟
- 3- ما هي مبررات إنشاء صناديق الثروة السيادية؟
- 4- هل لصندوق ضبط الموارد أي فعالية في تمويل وضبط ميزانية الدولة؟

الفرضيات:

حتى يتسنى لنا ضبط الموضوع بشكل جيد حاولنا صياغة بعض الفرضيات من أجل الإجابة على الأسئلة التي طرحت ضمن الإشكالية على النحو التالي:

- 1) تعتبر صناديق السيادية مؤسسات استثمارية مملوكة للحكومة.
- 2) إن مبررات إنشاء صناديق الثروة السيادية تتمثل في الاستعداد للنضوب الطبيعي للموارد الطبيعية، كما أن عدم قدرة اقتصاديات بعض الدول على امتصاص واستيعاب الفوائض المالية المحققة.
- 3) صندوق ضبط الموارد يستطيع أن يصمد أمام الصدمات الخارجية التي تأتي من انخفاض أسعار المحروقات.
- 4) لم تكن أي فاعلية لصندوق ضبط الموارد في تمويل وضبط الميزانية العامة للدولة.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في كونها سلطت الضوء على أحد القضايا الأساسية التي أخذت إهتمام الدول العالمية والدول النفطية والجزائر بصفة خاصة في وقتنا الحالي نتيجة:

- نتيجة لإرتباط ظاهرة صناديق النفط بإدارة المالية العامة
- نتيجة التطورات المتسارعة لهذه الصناديق خاصة بعد الأزمة المالية العالمية. والاهتمام المتزايد بها من قبل الدول الصناعية وصندوق النقد الدولي.

مقدمة عامة

- بالنسبة للجزائر لما يمثله صندوق ضبط الموارد في الإقتصاد الجزائري بإعتباره كأداة لتحقيق الإستقرار الإقتصادي باستقرار الإيرادات.

أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى:

- التعريف بصناديق الثروة السيادية والاهتمام المتزايد بها عقب الأزمة المالية العالمية

- إبراز دور صندوق ضبط الموارد في تمويل و ضبط الميزانية الدولة.

صعوبات الدراسة :

من الصعوبات التي واجهتنا عند إعدادنا للمذكرة التناقض في الإحصائيات عند عملية البحث، وصعوبة تحليل بعض المواضيع والاحصائيات الهامة والأساسية لموضوع دراستنا من المواقع الالكترونية الرسمية للهيئات الوطنية والدولية.

الدراسات السابقة:

من الدراسات السابقة الأكاديمية التي كانت لنا معبر لدراستنا ما يلي:

1- دراسة لحاتم أمير مهران، التضخم في دول مجلس التعاون الخليجي ودور صناديق النفط في الاستقرار الاقتصادي، المعهد العربي للتخطيط - الكويت 0702 WP / AP

تناولت هذه الدراسة إشكاليتين أساسيين والمتمثل في العوامل التي تؤثر على معدلات التضخم بدول مجلس التعاون والتغيرات الهامة المؤثرة على التضخم، أما الإشكالية الثانية فتتمثل في التعرف على الدور الذي يمكن أن تلعبه صناديق النفط كأداة للسياسة الاقتصادية وفي تقليص عدم الاستقرار الاقتصادي الذي يمكن أن ينجم عن التذبذبات في الأسعار النفط والتضخم وأسعار الصرف وعرض النقود، ومن نتائج الدراسة المتوصل إليها أن إنشاء صناديق النفط في دول مجلس التعاون جعلها كأداة لتحقيق سياسة اقتصادية معينة ولتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

ساعدتنا هذه الدراسة في إستيعاب الجزء النظري المتعلق بموضوعنا فيما يتعلق بالدور الذي تلعبه الصناديق النفط أو الثروة السيادية في الإقتصاد العالمي وخاصة الإقتصاديات العربية، إلا أن هذا المرجع لم يتضمن دراسات احصائية تبرز الدور الذي تلعبه هذه الصناديق الثروة السيادية في الإقتصاد العالمي كما أنه لم يتطرق للعينة واقعية حول صندوق معينة كمحل تجربة بل تطرق إليها بصفة عامة، هذا ما جاءت به دراستنا.

مقدمة عامة

2- ماجد عبد الله المنيف، صناديق الثروة السيادية ودورها في إدارة الفوائض النفطية، مجلة النفط والتعاون العربي، المجلد 35 العدد 129، سبتمبر 2000.

تناولت الدراسة إشكالية جوانب الاهتمام العالمي بظاهرة صناديق الثروة السيادية أو صناديق ادخار عوائد النفط من طرف الدول الصناعية المتطورة وما مدى مستوى هذا الاهتمام بعد الأزميتين المالية والبتروولية الأخيرة، وما هو الحال بالنسبة للدول النفطية وخاصة دول مجلس التعاون؟، حيث توصل الباحث في هذا الموضوع إلى أن الأزمات النفطية الثلاثة التي شهدتها العالم كانت لها نتائج وتأثيرات كبيرة على السوق النفطية العالمية والاقتصاد العالمي ككل وكذا اقتصاد كل دولة من دول مجلس التعاون، لقد توصلت الدراسة إلى أن نجاح هذه صناديق الثروة السيادية في الدول النفطية وتسيير هذه الصناديق مرتبط ارتباط وثيق بموضوع إدارة المالية العامة وإرتباطها بالإيرادات النفطية الغير مستقرة ودور هذه الموارد في التنمية المستدامة.

ساعدتنا هذه الدراسة بمحاولة ربط موضوع صناديق الثروة السيادية بإدارة المالية العامة في الدول النفطية ودور الإيرادات النفطية في استقرار المالية العامة للدول، إلا أنه هذه الدراسة تطرقت للدراسة صناديق الخليج العربي ولم تتضمن طريقة تسيير هذه الصناديق، في حين كانت دراستنا حول صندوق ضبط الموارد.

3- قدي عبد المجيد، الصناديق السيادية والأزمة المالية الراهنة، مداخلة في المؤتمر الدولي حول الأزمة المالية العالمية وكيفية علاجها من منظور النظام الاقتصادي الغربي والإسلامي، طرابلس لبنان، أبريل 2009.

تناولت هذه المداخلة لظاهرة صناديق الثروة السيادية وأسباب نموها وكذا الأهمية ووزن الصناديق السيادية في النظام المالي العالمي والجدل بخصوص الصناديق السيادية وموقع صناديق السيادية من الأزمة المالية لسنة 2007 ومساهمتها في هذه الأزمة، فقد توصلت الدراسة إلى نتيجة بأن صناديق الثروة السيادية كان لها دور مهمة في الأزمة المالية لسنة 2007 وساهمت في هذه الأزمة من خلال إستعمال أموال الصندوق كقروض أعطيت للحكومات العاجزة وكان لها دور في التخفيف من أعباء البنوك العالمية وإنقاذها من إمكانية الإفلاس.

ساعدنا هذا المرجع في إستنباط ومعرفة الإهتمام العالمي بهذه الصناديق ودور هذه الصناديق في النظام المالي الدولي، إلا أن هذه الدراسة لم تربط موضوع صناديق الثروة السيادية بموضوع النفط بل ربطتها بالجانب المالي و دور البنوك والصيرفة وغيرها، إلا أن دراستنا ربطت موضوع صناديق الثروة السيادية بجانب النفط والإيرادات النفطية.

مقدمة عامة

المنهج المتبع:

لمعالجة هذه التساؤلات والانشغالات واختبار صحة الفرضيات التي اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي لإبراز فعالية صندوق ضبط الموارد في تمويل وضبط الموازنة العامة في الجزائر.

حدود الدراسة:

تم التركيز في هذه الدراسة على معرفة أثر وفعالية صندوق ضبط الموارد كأداة للتوظيف الثروة النفطية في الجزائر ودورها في تمويل وضبط ميزانية الدولة، بداية من فترة إنشائه في سنة 2007 وإلى غاية سنة 2015.

أسباب اختيار البحث:

تم اختيار الموضوع بناء على مجموعة من الاعتبارات منها الذاتية والموضوعية

الأسباب الذاتية:

بحكم الموضوع في ميدان التخصص أولاً، ثم إلى الرغبة في المعرفة مدى قدرة صندوق ضبط الموارد في دعم استقرار المالية العامة في الجزائر ومعرفة مدى شفافية تسيير مثل هذه الصناديق وجعل الرأي العام على اطلاع على تحركات الصندوق وعملياته.

الأسباب الموضوعية:

المواضيع التي تتطرق إلى فعالية صندوق ضبط الموارد وعلاقته بالموارد النفطية، من المواضيع الهامة جداً، والتي تتعلق بقطاع حساس في الجزائر هو قطاع المحروقات وبالتالي وجب تخصيص لها حيز واسع من الكتابات والدراسات الأكاديمية.

تقسيم الدراسة:

من أجل دراسة الموضوع و معالجته قسمنا البحث إلى ثلاث فصول الفصل الأول سنتطرق فيه إلى الإطار النظري للمالية العامة من خلال أربعة مباحث، حيث يضم المبحث الأول المعالم الرئيسية لنشاط الدولة المالي من خلال توضيح إطار وأبعاد المالية العامة والتطور الوظيفي لمفهوم المالية العامة والمالية العامة في الدول النامية والمبحث الثاني ماهية النفقات العامة من خلال دراسة مفهوم النفقات العامة وتقسيماتها وأسباب تزايد النفقات العامة والآثار الاقتصادية للنفقات العامة والمبحث الثالث الإيرادات العامة من خلال دراسة الإيرادات الاقتصادية والإيرادات السيادية والإيرادات الطارئة والمبحث الرابع الموازنة العامة للدولة من خلال دراسة ماهية الموازنة العامة للدولة ومبادئها ومراحل الموازنة العامة للدولة.

مقدمة عامة

الفصل الثاني سنتطرق فيه إلى التأسيس النظري لصناديق الثروة السيادية حيث يضم المبحث الأول مدخل إلى ماهية صناديق الثروة السيادية من خلال التعرف على تعريف صناديق الثروة السيادية وموجات ظهورها ودوافع إنشاء صناديق الثروة السيادية والمبحث الثاني أنواع صناديق الثروة السيادية ومميزاتها وأهدافها من خلال التعرف على أنواع ومميزات وأهداف صناديق الثروة السيادية والمبحث الثالث محاولات إدماج صناديق الثروة السيادية ضمن قواعد النظام المالي العالمي من خلال التعرف على مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية ومبادئ سانتياغو وأهداف هذه المبادئ.

الفصل الثالث سنتطرق فيه إلى فعالية صندوق ضبط الموارد في تمويل وضبط الموازنة العامة في الجزائر من خلال دراستنا في المبحث الأول تقديم عام صندوق ضبط الموارد من خلال التعرف على ماهية صندوق ضبط الموارد والتعديلات التي أدخلت على الصندوق ومبررات إنشاء صندوق ضبط الموارد وفي المبحث الثاني خصائص ومميزات الموازنة العامة في الجزائر من خلال التعرف على الخصائص القانونية للموازنة العامة والوضع العام للموازنة العامة للدولة وفي المبحث الثالث تأثير صندوق ضبط الموارد في تمويل وضبط ميزانية الدولة من خلال التطرق إلى تأثير صندوق ضبط الموارد على تغطية العجز في الميزانية العامة للدولة و أثر ودور صندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الخزينة العمومية وأثر وفعالية صندوق ضبط الموارد في تقليل حجم الديون الخارجية.

الفصل الأول

الإطار النظري للمالية العامة

تمهيد:

تعتبر المالية العامة ذات أهمية بالغة في حياة الدولة لأنها المحرك الأساسي لمختلف نشاطاتها وركيزة من ركائز بعث الاستقرار الاجتماعي مما يتطلب الحذر والرشد والفعالية و الشفافية عند الإيراد والإنفاق.

ومع تزايد دور الدولة في الحياة الاقتصادية وتزايد حجم الإنفاق العام وتنوعت أوجهه، فتعتبر النفقات العامة والإيرادات العامة أدوات مالية في يد الدولة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي، فحجم الإيرادات العامة هو الذي يحدد بشكل كبير مسار سياسة الدولة عموماً و السياسة الاتفاقية خصوصاً، لذلك تعتمد الدول على هذا الجانب باعتباره يكتسي أهمية بالغة في الموازنة العامة للدولة بحيث تحاول تنمية إيراداتها وتنويعها من أجل أن تلي وتساير احتياجات النفقات العامة، وتعتبر الضرائب من أبرز العناصر الهامة المكونة لجانب الإيرادات العامة لما لها من دور فعال في حصيللة الإيرادات بشكل عام، فنجد أن معظم الدول تحاول إصلاح نظامها الضريبي لكي يكون مرناً وفعالاً في زيادة حصيللة الإيرادات و عليه نلاحظ مدى الترابط بين حجم الإيرادات وحجم النفقات، فتهدف الدولة إلى زيادة الإيرادات العامة وتوجيه الإنفاق العام لأوجهه المحددة، فيجب أن لا يكون إنفاقاً عشوائياً لكي يكون هناك توازن بين الجانبين وهو ما يكون لنا الموازنة العامة للدولة، ومن هذا المنطلق تطرقنا في هذا الفصل إلى إطار عام حول المالية العامة للدولة من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: المعالم الرئيسية لنشاط الدولة المالي

المبحث الثاني: ماهية النفقات العامة

المبحث الثالث: الإيرادات العامة

المبحث الرابع: الموازنة العامة للدولة

المبحث الأول: المعالم الرئيسية لنشاط الدولة المالي

بالنظر إلى ما طرأ على دور الدولة من تطورات جذرية وعميقة كان لها أبعاد الأثر في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكنتيجة لذلك فقد تزايدت مسؤولية الدولة في تحقيق الإشباع العام ومع وجود حقيقتين تتمثل الأولى في أن الحاجات المتعددة غير المحدودة والمتطورة والثانية في أن الموارد المحدودة من جانب آخر، لذلك فإن مشكلة المالية العامة وهي تخصيص الموارد وتوجيهها لإشباع الحاجات العامة، وللتعرف على المهام الرئيسية لنشاط الدولة المالي والذي سيكون وفق للمطالب الثالثة الموالية.

المطلب الأول: إطار وأبعاد المالية العامة

الفرع الأول: الحاجات العامة كمحدد لنطاق النشاط المالي للدولة.

أولاً: يهدف أي نشاط مهما كان نوعه إلى تحقيق إشباع الحاجات الإنسانية التي هي احتياجات متغيرة ومتطورة بطبيعتها، قسم منها يمكن إشباعه بشكل فردي وتسمى حاجات فردية أو خاصة **individual wants** كالمأكل، المشرب، الملابس... إلخ، وقسم آخر يمكن إشباعه بشكل جماعي وتسمى الحاجات الجماعية أو العامة **collective wants** مثل حاجات الأفراد إلى الأمن والصحة... (المستشفيات، المدارس... إلخ). والأصل أن يترك أمر إشباع الحاجات الفردية للنشاط الخاص، والحاجات الجماعية للنشاط العام.¹

ثانياً: تعريف الحاجات العامة

بأنها الحاجات التي تقوم السلطة العامة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام. وبذلك فإن الفرق بين الحاجات العامة والخاصة واضح فيما يتعلق بطريقة إشباعها، فالحاجات الخاصة تترك للأفراد باعتبارها حاجات يمكن لكل فرد أن يشبع حاجته منها عن طريق ماله الخاصة والحاجات العامة يتطلب إشباعها تضافر جهود أفراد المجتمع كوحدة مترابطة، يقوم بها النشاط العام عن طريق المالية العامة. ومما تجدر الإشارة إليه أنه لا توجد بين هذين النوعين من الحاجات فروق جوهرية موضوعية، وأن ما يعتبر حاجة عامة في دولة ما قد يكون مشروعاً للهيئات الخاصة في دولة أخرى، وكذلك في نفس الدولة يمكن أن تكون هذه الحاجة عامة في وقت ما وحاجة خاصة في وقت آخر.²

¹ - السيد عبد المولى، المالية العامة، الأدوات المالية، دار الفكر العربي، مصر، 1977، ص 48.

² - محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثانية، الطبعة الثانية، دار المسيرة، الأردن، 2010، ص 15-16.

الفرع الثاني: تعريف المالية العامة

يمكننا التمييز بين تعريفين اثنين، وذلك استنادا إلى تطور مفهوم دور الدولة، فنجد التعريف القديم لعلم المالية العامة الموضوع من طرف القانوني «غاستون جيز» *gaston geze* وغيره من المؤلفين الكلاسيك حيث يعرفه بأنه: (هو مجموعة القواعد التي يجب على الحكومات والهيئات أن تطبقها في تحديد النفقات العامة وتأمين الموارد لسد هذه النفقات وبتوزيع أعبائها على المواطنين).¹

أما التعريف الحالي المتداول الذي يمكن إسناده إلى علم المالية العممة فيمكن تعريفه بأنه:

(العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهيها من خلال برنامج معين يوضح لفترة محددة، بهدف تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية)².

من كل ما تقدم يتضح أن علم المالية العامة: (هو ذلك العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العمومية ومؤسسات الدولة، وهو ذلك النشاط الذي تبذله الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لا نفاقها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة)³

وكما سبق وأن ورد في التعريف، فإن الدولة تستهدف الوصول إلى إشباع الحاجات العامة وذلك ان الإنسان له حاجات خاصة وحاجات جماعية، والحاجة الجماعية كما سبق وان أشرب إليها تظهر نتيجة وجود الأفراد في المجتمع وهي تختلف عن الحاجة الفردية في كونها تخص المجموعة والتي تتمثل في الدفاع والأمن والعدالة.

حيث أن الهيئات العامة هي التي تمارس نشاطا بقصد إشباع الحاجات العامة، وهي الأشخاص المعنوية، أي الدولة وأقسامها السياسية وجماعاتها المحلية أما الموارد التي تسعى هذه الهيئات إلى تحميلها فتسمى الإيرادات العامة، وأما أوجه الإنفاق فتسمى النفقات العامة.⁴

وما دام أنه مفروض على الدولة أن تسير على نهج منضبط وواضح عند القيام بنفقاتها وتحصيل إيراداتها فإنها تقرر ما ستقوم به من مهام ومشاريع في خلال فترة زمنية محددة، عادة ما تكون سنة، وتقدر

¹ - محمد عباس محزري، اقتصاديات المالية العامة - النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2003، ص 33.

² - سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2000، ص 08.

³ - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 04.

⁴ - محمد عباس محزري، مرجع سبق ذكره، ص 35-36.

مقدار النفقات الضرورية لتنفيذها والإيرادات المحتمل الحصول عليها لتغطيتها. وهذا التقدير والإيرادات عن فترة قادمة مقبلة عادة ما تكون سنة، هي ما يطلق عليها الميزانية العامة للدولة.¹

الفرع الثالث: أهمية التفرقة بين المالية العامة والمالية الخاصة.

يهتم علم المالية بمعالجة الجانب المالي لنشاط الدولة بمختلف مؤسساتها العامة. أما المالية الخاصة فهي تختص ببحث هذا الجانب من نشاط الأفراد، طبيعيين أما معنويين. ويرى خبراء المالية أن هناك فرقا أساسيا بين المالية العامة والخاصة، ينتج عن اختلاف المبادئ التي تحكم كلا منهما اختلافا تاما. فالمالية الخاصة هي مالية الأفراد والمؤسسات بأنواعها، أو بعبارة أخرى مالية القطاع الخاص² وتختلف المالية العامة عن المالية الخاصة من حيث:³

1- الهدف: أن الفرد يقوم بتوزيع إنفاقه على مختلف السلع والخدمات بحيث تتساوى المنافع الحدية لإنفاقه المختلفة رغبة في مضاعفة إشباعه الكلي من وحدات دخله.

وأن السلطات العامة تحاول أن توزع إنفاقها بحيث تتساوى المنافع الحدية بالنسبة للمجتمع من جراء إنفاقها على مختلف المرافق العامة ولكن المعيار الذي تتبعه الدولة هو من أجل تحقيق "الرفاهية العامة ومنفعة المجتمع" حيث تتوفى الدولة في نشاطها المالي تحقيق المصلحة العامة، لذا فإنها قد تفتح على القيام ببعض المشروعات رغم علمها مقدما إذ الإيرادات الناتجة عنها لن تسمح بتحقيق الأرباح، حيث أنها تقدم على ذلك تحقيق الاعتبارات أخرى ذات طبيعة اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية.

2- الأسلوب: كما تختلف المالية الخاصة عن المالية العامة من حيث الأسلوب المتبع في إحداث الموازنة بين النفقات والإيرادات، إذ يحدد دخل الفرد مقدار ما يستطيع إنفاقه، بينما إنفاق السلطات العامة هو الذي يحدد مقدار ما يجب أن تحصل عليه من إيرادات، وان الاختلاف في كيفية وأسلوب إحداث الموازنة بين نوعي المالية يعود أساسا إلى أن الدخل الفردي (المالية الخاصة) محدود المصادر في المعتاد، بخلاف دخل الدولة (المالية العامة) حيث تتمتع الدولة بسلطات مالية ونقدية واسعة بل أنها تتفوق أساسا على المقدر المالية القومية.

¹ - سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 07.

² - محمد عباس محزري، مرجع سبق ذكره، ص 39.

³ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص ص 16 - 17.

3- وسائل الحصول على الإيرادات: حيث أن الوسائل المتبعة في الحصول على الإيرادات لمقابلة النفقات تختلف في النشاط الخاص عنها في النشاط العام.

فالمشروعات الخاصة تحصل على إيراداتها بطريقة اختيارية وعن طريق الجهد المبذول أو بيع منتجاتها، لكن الدولة تتمتع بمقدرة واسعة بما تفرضه من ضرائب.

وإصدار القروض وزيادة إيراداتها بشتى الوسائل بما لها من سلطات مالية ونقدية واسعة. وفي هذا الصدد لا بد من الإشارة إلى أن الدولة وبالرغم مما تتمتع به من مرونة لا تستطيع أن تزيد إيراداتها إلى ما لا نهاية، فهناك جملة من القيود على دولة مراعاتها في ذلك، فهي لا تستطيع أن تزيد من الضرائب دون مراعاة الطاقة الضريبية وحالة الاقتصاد القومي. وإن اللجوء إلى القروض داخلية كانت أم خارجية يرتبط بقدرة الجهاز الإنتاجي على شديد القروض ووجود ظروف سياسية واقتصادية مناسبة تخفف على الاعتتاب بتلك القروض.

الفرع الرابع: علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم الأخرى

أولاً: المالية العامة وعلى الاقتصاد:

إن للمالية العامة علاقة وطيدة بالاقتصاد من الناحيتين النظرية أو العملية لدرجة أن كثيراً من خبراء المالية العامة يتناولونها كموضوعات اقتصادية بحتة، وبما أن علم الاقتصاد هو البحث في أفضل السبل لا تباغ الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة، ومن هذا التعريف تبداوا رابطة القرية الموجودة بين الاقتصاد والمالية العامة والاقتصاد، فإن الكثير من طرق البحث في المادتين واحدة، فالتحليل الحدي والمرونة والنظريات النقدية والنظريات الخاصة بالدورات الاقتصادية تستخدم أيضا في دراسة المالية العامة.

ويتضح تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة إذا فتصمت بنود النفقات العامة والإيرادات العامة في دول مختلفة من حيث درجة نموها أو نظامها الاقتصادي وقارنا بين هذه البنود، فالسياسة المالية التي تصلح لبلد متقدم لا تصلح بالضرورة في بلد نام أو في طريقة للنمو والعكس صحيح، بالإضافة إلى ذلك، فإن الدراسات الاقتصادية تقدم الكثير من المبادئ الواجب وضعها في الاعتبار عند رسم وتطبيق النظم المالية المختلفة. بما يضمن لها تحقيق الهدف الذي وضعت من أجله.¹

¹ - محمد عباس محرزى، مرجع سبق ذكره، ص ص 46-47.

بناء على ما سبق ذكره، لا يمكن أن تفصل المالية العامة فضلا تاما عن الاقتصاد، ذلك أن المعطيات الاقتصادية تكون وتغذي عمليات المالية العامة، كما أن هذه الأخيرة تمارس تأثيرها ونقودها على الحقل الاقتصادي.¹

ثانيا: المالية العامة وعلم الاجتماع:

إن للمالية العامة كعلم علاقة بالعلوم الاجتماعية كعلم النفس والتربية وعلم الفلسفة، حيث أنه من الواضح أن كثيرا من مشكلات المالية العامة كفروع من فروع الدراسة الاقتصادية والاجتماعية، تتعلق بالسلوك الإنساني الذي يقع في دائرة علم النفس والاجتماع... فالضرائب مثلا بما لها من تأثير على مجموعة الحوافز لا شك أنها تستلزم دراسة وافية للدوافع الإنسانية، وتستخدم الضرائب على الشركات بالإضافة إلى كونها أداة للحصول على دخل للدولة، إلا أن لها آثار اجتماعية مثل تحقيق الإصلاح الاجتماعي وإعادة توزيع الثروات لتحقيق العدالة الاجتماعية.

لما في مجال الإنفاق فإن كثيرا من الإصلاحات الاجتماعية تدفع الدولة إلى تقديم بعض الخدمات مثل التعليم والصحة بالجمان أو بأسعار رمزية من أجل إتاحة الفرصة للطبقات ذات الدخل المحدود في الحصول على هذه الخدمات وما لها من تأثيرات مهمة على المجتمع ككل²

ثالثا: المالية العامة وعلى القانون:

كانت المالية العامة تعرف لدى تقليد بين التشريع المالي "La législation financière" هذا ما يبين الرابطة القرية التي كانت تجمع بين المالية العامة والقانون، واستمرت هذه العلاقة الوثيقة حتى نهاية القرن 19، حينما بعد أن تخرج دراسات المالية العامة شيئا فشيئا من دائرة السيطرة المطلقة التي يمارسها القانون العام، ورغم ذلك لا زلت الصلة قوية بين المالية العامة وفروع القانون العام، بخاصة القانون الدستوري والقانون الإداري³

إذن فإن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها الشروع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين، وتأخذ مختلف عناصر المالية العامة من نفقات وإيرادات وموازنة شكل قواعد قانونية، سواء كانت هذه القواعد دستورية، أم لائحة أم أمرا إداريا مما يستدعي الإلمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد

¹ - لوني نصيرة، ربيع زكريا، محاضرات في المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2013، ص 06.

² - محمد طاقة، هدى عزوي، مرجع سبق ذكره، ص 18.

³ - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 50.

وتفسيرها ويطلق على مجموعة هذه القواعد القانونية بالتشريع المالي كما وسبق الإشارة إليه والذي هو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات، ومثال ذلك وضع الموازنة العامة التي تتضمن إيرادات ونفقات الدولة لمدة سنة وتصدر بقانون برفض السلطة العامة القيام بالتصرفات أو النشاطات المالية ويقيدها بمضمونه ويمنعها من أي تصرف خارج إطاره وإلا تعرضت للمسؤولية.¹

رابعاً: المالية العامة والعلوم السياسية:

بما أن العلوم السياسية تهتم بدراسة تنظيم الحكم وعلاقة السلطات ببعضها البعض وعلاقتها بالأفراد، والمالية العامة تبحث نفقات وإيرادات هذه العلاقات بالسلطات.

هذا ويعتبر وضع الميزانية العامة للدولة عملاً سياسياً، لأن الحكومة تتراجع سياستها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في الموازنة، فيتضح منها إذا كانت تميل إلى زيادة التسليح أو الإقلاّب منه أو زيادة في ميزانية التعليم أو العكس، أو إلى التقليل من الإنفاق في توزيع الدخول أو الثروات...، وبذلك تحدد اتجاهها السياسي والطبقي.²

كما أن للأوضاع الدستورية والإدارية في دولة معينة أثرها على ماليتها العامة فالنفقات و الإيرادات العامة تختلف حسب كون الدولة استبدادية أو ديمقراطية مركزية أو لا مركزية وان للظروف المالية أثارها ما في أوضاع الدولة السياسية فكم من دولة فقدت استقلالها السياسي وتعرضت لنشوب الثورات بسبب ارتباك ماليتها العامة.³

خامساً: المالية العامة وعلاقتها بأدوات القياس الكمي كالمحاسبة والإحصاء

إن صلة المالية العامة بالمحاسبة وثيقة جداً إذ أن العديد من مسائل المالية العامة وخاصة الضرائب تستلزم المعرفة والإلمام بأصول المراجعة وتقنياتها من استهلاكات وجود و إحتياطات وانجاز الحسابات الختامية. كما أنه مطلوب الإلمام بالمعارف المحاسبة خاصة المحاسبة الوطنية في إعداد الميزانية العامة للدولة وتنفيذها والرقابة عليها.⁴

¹ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 19.

² - لوني نصيرة، ربيع زكرياء، مرجع سبق ذكره، ص 08.

³ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 19.

⁴ - محمد عباس محزري، مرجع سبق ذكره، ص 57-58.

كما أن علم المالية يستعين بالإحصاء للتحقق من مسائل كثيرة كمستوى الدخل الفردي وتوزيع الثروة والدخول بين الطبقات في المجتمع، وعدد السكان وتوزيعهم في المناطق الجغرافية وعلى الحرف المختلفة، وغير ذلك من الإحصاءات التي لا غنى للباحثين في المالية العامة عنها لأهميتها عند دراسة ووسع السياسية المالية للدولة.¹

المطلب الثاني: التطور الوظيفي لمفهوم المالية العامة

يختلف دور المالية العامة من دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي القائم في كل دولة، وإن تطور الفكر المالي جاء نتيجة لتطور دور الدولة في الاقتصاد من " الدولة الحارسة " إلى " الدولة المتدخلة " ثم " الدولة المنتجة " ومن خلال استعراض تطور الفكر المالي سنتعرف على خصائص ووظائف المالية العامة²

الفرع الأول: مراحل تطور مالية الدولة

مر الفكر المالي في تطوره بثلاث مراحل: المرحلة الأولى: والمتمثلة بأفكار التقليديين ولا بد من التعرف على مبادئ النظرية الاقتصادية لمعرفة انعكاساتها على مفهوم المالية العامة، حيث بدأ التطور الرأسمالي معبرة عن آراء المدرسة التقليدية (الاتباعية) (الكلاسيكية) الاقتصاد الحر، ومن روادها (آدم سميث) في كتابه " ثروة الأمم " 1776، و(ديفيد ريكاردو) في كتابه " أصول الاقتصاد السياسي " وانطلاقاً من ذلك الدور الذي بات يستغله القطاع الخاص في مجمل الحياة الاقتصادية، فقد آمن التقليديون (آلا تبايعيون) بأن الوصول إلى حالة التشغيل الكامل ومن ثم تحقيق التوازن الاقتصادي لا يتم إلا بالاعتماد على فاعلية النشاط الخاص وعدم التدخل الحكومي، وفقاً لقانون ساي Say (العرض يخلف الطلب المساوي له)، أي أن تدخل الدولة في الاقتصاد لا يخلف إضافة إلى الطلب الكلي، إذ أن العرض قد خلق الطلب المرغوب تحقيقه بصورة تلقائية وفق لمبدأ (دعه يعمل دعه يمر) وأن حرية النشاط الخاص كفيلة بتحقيق التوازن الاقتصادي التلقائي³، وحددت وظائف الدولة بثلاثة أمور وهي: الدفاع الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والقضاء وإقامة العدل وتأدية خدمات المواقف العامة، أي أن " الدولة حارسة " هيمنت خلال هذه الفترة من القرن التاسع عشر⁴ فلسفة الذكر الكلاسيكي التي تبنت في مجال المالية العامة مبدأ

¹ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 20.

² - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 23.

³ - صقر أحمد صفر، النظرية الاقتصادية الكلية، الطبعة الثانية، الكويت، 1983 ص ص 295 - 298.

⁴ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص ص 23 - 24.

الحرص على تحديد النفقات وكذا الاقتصاد في النفقات وللوصول إلى ذلك يجب الإبقاء على توازن الميزانية العامة للدولة ولضمان كل هذا رأى الكلاسيك في تحديد أداء الدولة الاقتصادي الوسيلة المثلى لذلك، فتدخل الدولة حسبهم يؤدي لا محالة إلى زيادة النفقات مما يحدث خللاً في التوازن ميزانية الدولة قد ينتج عنه اضطراب في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.¹

ووفقاً للفكرة التقليدية كانت الوظيفة الأساسية للمالية العامة هي مد الدولة بالموارد الضرورية لتغطية الأعباء العامة، وتوزيع هذه الأعباء على الأفراد توزيعاً عادلاً أي أن "المالية العامة محايدة" هذا الحياد في المالية انعكس على آرائها فكان الإنفاق الحكومي بأضيق الحدود² ولعل عبارة say الشهيرة "إن أفضل النفقات أقلها حجماً" خير ما يعبر عن هذا الاتجاه، وانعكس هذا الوضع أيضاً على إيرادات الدولة فكانت محدودة³، ولقد عرفت الضريبة في ظل الحرية الفردية بدورها المحايد في الحياة الاقتصادية لتأخذ دور مالياً وحسب، ومنفصلة عن مستوى النشاط الاقتصادي وأن تكون خفيفة الوقع على المكلفين فلا تعمل على تعبير المراكز النسبية للمكلفين والمتحققه وفقاً لقوى السوق وأن فكرة توازن الميزانية العامة للدولة قائمة على منطق المفكرين الكلاسيك القائلة بأنه "عند اختلال توازن الميزانية تضطر الدولة للافتراض، حيث أن القروض العامة تأتي لزيادة نفقات السنوات القادمة ما دام انه يجب اهتلاكها ودفع الفوائد عنها مما قد يؤدي إلى تضخيم العجز الموازين"⁴

لذا رفض التقليديون الالتجاء إلى القروض لتغطية النفقات العامة إلا في الأحوال الاستثنائية وفي أضيف الحدود.

لذا كان الكلاسيك يطالبون بضرورة توازن الموازنة أي أن الموازنة في ظل هذا الفكر لا تعدو أن تكون سوى بيان حسابي تقديري توازن فيه نفقات الدولة مع إيراداتها دون الأخذ بعين الاعتبار أي من المتغيرات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية.

المرحلة الثانية: بدأت مع انتشار الأزمات الاقتصادية ومع تفجر أزمة الكساد الاقتصادي العظيم 1929-1932، مما استوجب ظهور فكر جديد يؤمن بضرورة تدخل الدولة في الاقتصاد، فجاءت النظرية الكثرية نسبة إلى الاقتصادي الكبير "Keynes" الذي قام بتحليل العوامل الاقتصادية في مؤلفه "النظرية العامة

¹ - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 18.

² - عادل فليح العلي، اقتصاديات المالية العامة، العراق، 1989، ص 229.

³ - حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، لبنان، 1988، ص 395 - 396.

⁴ - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 19.

للتوظيف والفائدة والنقود 1936م " مؤكدا على ضرورة تدخل الدولة لرفع الطلب الفعال الطلب على أموال الاستهلاك والطلب على أموال الاستثمار " والعمل على زيادة الدخل القومي عن طريق زيادة الإنفاق الحكومي، بغية القيام بعملية الضخ في الاقتصاد وإنعاشه.¹

وصارت الميزانية الدولة، بفعل تدخل الحكومات في الأمر الاقتصادي غير حيادية وراحت تمارس تأثيرا هاما وفي بعض الأحيان حلما على تطور الوضعية الاقتصادية، هذه الحيادية التي خصت طويلا المالية العامة قد تم الاستغناء عنها للسبب الأول وهو على الاعتبار النفقات العمومية صارت تمتص جزءا هاما من الدخل الوطني وأصبح من الضروري أخذ القرارات المتعلقة بالميزانية بعين الاعتبار وللسبب الثاني أنه أصبحت كل الدول تستعمل المالية العامة كأداة رئيسية في السياسة الاقتصادية.²

وبذلك ظهر مفهوم "المالية المعوضة" أو الموجة، ازدادت معها النفقات العامة وتورث مصادر التمويل الحكومي ولم تعد الضريبية لوحدها قادرة على تحقيق الإيرادات اللازمة أو لتحقيق أهداف الدولة كأداة لتنفيذ السياسية التدخلية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية مما دفع إلى استخدام الوسائل الأخرى كالقروض والوسائل النقدية الضريبية والرسوم وأملاك الدولة (المصادر الاعتيادية للإيرادات) ولم يعد القرض وسيلة استثنائية للحصول على الإيرادات اللازمة، بل أصبح وسيلة للتدخل والتأثير على السوق المالي وتوجيه رؤوس الأموال، وامتصاص القوة الشرائية الزائدة في حالات التضخم وتحقيق استقرار الأسعار، وقد تلي الدولة إلى الإصدار النقدي الجديد لكي تعطي نفقاتها، وبذلك اكتسبت الموازنة أبعاد جديدة للوصول إلى الاستقرار الاقتصادي بواسطة التأثير في المتغيرات الرئيسية وتوجيهها بما يتفق والحالة الاقتصادية، فهي حالة الكساد تنظم الموازنة يعجز " العجز المقصود " ³ الحكومي على الإيرادات العامة لتحقير الطلب الكلي س صحيح في حالة التضخم تخفض الطلب الكلي الفعال أي عن طريق خفض الإنفاق العام والقيام بإجراءات امتصاص وسحب القوة الشرائية الزائدة في نسبة الضرائب أو فرض ضرائب جديدة وبذلك اتجهت الأنظار إلى تحقيق توازن الاقتصاد العام وليس إلى توازن الموازنة العامة فأصبحت الموازنة العامة للدولة وسيلة للتدخل الاقتصادي والاجتماعي لتحقيق رفاه المجتمع، ولم يقتصر هذا التدخل على علاج الأزمات بل امتد أيضا ليشمل الهياكل الاقتصادية والاجتماعات وامتد هذا التطور بشكل أعمق

¹ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 25.

² - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 24.

³ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 25.

ينفق وما طرأ على المجتمعات من تغيرات جوهرية في تنظيم الإنتاج والتوزيع والأخذ بأسلوب التخطيط وتنظيم الاقتصاد وامتلاك الموارد الاقتصادية.

وتولت إدارة وتنظيم كافة النشاطات الاقتصادية على أساس الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج¹

مرحلة الدولة العصرية: عرفت المالية العامة تطور أكبر خلال النصف الثاني من الفرق العشرين الراجع إلى تعددها بالنظر إلى أهمية وطبيعة الإيرادات والنفقات التي تختلف من دولة متقدمة إلى أخرى في طريق النمو² وفي ظل هذه الظروف لم تعد الدولة متدخلة أو موجهة بل أصبحت "دولة منتجة" ومن واقع اتساع دور الدولة وفقا لمفهوم "الدولة المنتجة" فقد ازدادت تنعلا لذلك نفقاتها الأمر الذي قرص ضرورة زيادة حجم الإيرادات العامة عن طريق زيادة أملاكها العامة لتملكها وسائل الإنتاج. وأصبحت الموازنة مخططة مركزيا³

المطلب الثالث: المالية العامة في الدول النامية⁴

للتعرف على طبيعة المالية العامة في الدول النامية وأهدافها يتطلب الأمر التعرف على أهم الخصائص الاقتصادية لهذه الدول.

الفرع الأول: الخصائص الاقتصادية للدول النامية

تتمثل أهم الخصائص الاقتصادية للدول النامية فيما يلي:

أولاً: انخفاض نصيب الفرد من الدخل الوطني فضلا عن سوء توزيعه

ثانياً: ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك وانخفاض الميل الحدي للادخار مما يترتب على ذلك انخفاض مستويات الاستثمار.

ثالثاً: اتصاف اقتصاديات الدول النامية بأنها اقتصاديات تابعة (أحادية الجانب) تعتمد على تصدير المواد الأولية والخامات واستيراد السلع الاستهلاكية والآلات.

رابعاً: ضعف الأجهزة المصرفية وتختلف السوق المالية والنقدية.

خامساً: تعاني الدول النامية من مشكلة الفقر التي قد لا تجد مخرجا منها بسهولة، الفقر المفرعة" لوصف حالة هذه الاقتصاديات.

¹ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 26.

² - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 25.

³ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 26.

⁴ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 26، 28.

الفرع الثاني: أهداف المالية العامة في الدول النامية

تحدد أصلاً في ضوء المشكلات الاقتصادية التي تعاني منها، وتحدد في تنمية اقتصادياتها كهدف استراتيجي، ومن هذه الأهداف نذكر:

1- توجيه النفقات العامة: من الضروري أن تستهدف الدول النامية من خلال نفقاتها العامة لتحقيق جملة أهداف منها قيامتها بتكوين رأس المال الاجتماعي أو ما يعرف " بالهياكل الارتكازية " للتنمية الاقتصادية، كالتعليم والصحة والطرق والجسور والسدود والاتصالات وتلك المشروعات التي يجمع القطاع الخاص عن قيام بها حاجتها إلى رؤوس أموال ضخمة، أولاً لانخفاض العائد منها وانعدام ربحية البعض منها أو لأن الدولة لا تسمح للقطاع الخاص باستثمار أمواله في مثل هذه المشروعات.

2- ضبط الاستهلاك: لما كانت الدول النامية تعاني من انخفاض نصيب الفرد من الدخل القومي فإن الاستهلاك الضروري هو السمة البارزة لاستهلاك غالبية أفراد المجتمع، لذلك فإن سياسة الضريبة فيها يجب أن تستهدف الحد من الاستهلاك غير الضروري (الكمالي) وذلك من خلال فرض الضرائب التصاعديّة على الدخل والثروات.

3- تعبئة المدخرات: إن مهمات المالية العامة في الدول النامية القيام بدور كبير في تعبئة الفائض الاقتصادي وتوجيهه لتمويل التنمية الاقتصادية، ولتحقيق ذلك لجأت بعض الدول إلى أسلوب " الادخار الإجمالي " بموجبه يجبر الأفراد والهيئات على تخصيص نسبة معينة من دخولهم لشراء سندات ذات عائد على أن يتم استرجاع هذه السندات بعد مدة معينة من الزمن.

كما يمكن تحقيق الادخار الإجمالي عن طريق فرض الضرائب بوصفها اقتطاعاً من دخول الأفراد أكساب المالية العامة، ويستخدم جزءاً منه لتمويل التنمية الاقتصادية.

المبحث الثاني: ماهية النفقات العامة

تلعب النفقات العامة دوراً هاماً وبارزاً في النشاط الاقتصادي للدولة، حيث تقوم بإشباع الحاجات العامة عن طريق الإنفاق العام، ومع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية أصبحت النفقات العامة في حالة تزايد مستمر، وأصبحت كأداة ووسيلة تستعملها الدولة في التأثير على النشاط الاقتصادي، ولهذا أصبحت النفقات العامة تحتل مكانة هامة وبارزة في اقتصاديات الدول.

المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة

بتطور دور الدولة في المجتمع اختلف مفهوم النفقة العامة بانتقال دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلية ففي ظل الدولة الحارسة كان دورها ينحصر في توفير الأمن والدفاع والعدالة، فكانت النفقات العامة تتميز بالحياد، وكانت موجهة لنشاطات محدودة، ولكن بعد أزمة 1929 دعا الاقتصادي كبيرة إلى ضرورة تدخل الدولة من أجل إرجاع التوازن للاقتصاد بواسطة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عن طريق الإنفاق العام، وأدى ذلك إلى زيادة التدخل في النشاط الاقتصادي بشكل أدى إلى زيادة النفقات العامة وتعددتها وتغير طبيعتها دورها ومفهومها.

الفرع الأول: تعريف النفقة العامة

من أهم التعاريف الشائعة للنفقة العامة ما يلي:

"النفقة العامة هي صرف إحدى الهيئات والإدارات العامة مبلغاً معيناً لغرض سدّ إحدى الحاجات العامة"¹

"وتعرف أيضاً بأنها مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد إشباع حاجات عامة"²

وهناك تعريف آخر للنفقة العامة "فالنفقة العامة هي كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام، وذلك إشباعاً لحاجة عامة"³.

ومن التعاريف السابقة يمكن استخلاص التعريف الشامل للنفقة العامة، فهي مبلغ من النقود يخرج من الذمة المالية للدولة، أو إحدى المؤسسات التابعة لها من أجل إشباع حاجة عامة.

¹ - محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003، ص 23.

² - أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الثامنة، دار الثقافة، الأردن، 2011، ص 36.

³ - حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، دار صفاء للنشر، عمان، 1999، ص 381.

الفرع الثاني: العناصر الأساسية للنفقة العامة (أركانها)

يمكن من التعاريف السابقة أن نستنتج ثلاثة أركان أساسية للنفقة العامة وهي:

- النفقة العامة مبلغ نقدي.

- النفقة العامة تدفع بواسطة شخص عام.

- النفقة العامة تهدف إلى إشباع حاجة عامة

أولاً: النفقة العامة مبلغ نقدي

أن النفقة العامة تتخذ طابعاً نقدياً، أي تتم في صورة تدفقات نقدية، يتمثل فيما تدفعه الدولة أو هيئاتها العامة للحصول على الموارد الانتاجية من سلع وخدمات، وعلى سلع استهلاكية تحتاجها للقيام بنشاطاتها، كدفع مرتبات وأجور العاملين والانفاق على مختلف الخدمات والمرافق العامة.¹

ثانياً: تدفع النفقة العامة من قبل شخص عام

لكي تكون النفقة عامة يجب أن تصدر من شخص معنوي عام كأحد الهيئات العامة الإدارية مثل الدولة والمجالس المحلية والتي تتمتع بشخصية إدارية وذمة مالية مستقلة، فلا بد للنفقة العامة أن تخرج من ذمة شخص معنوي عام بقصد تحقيق مصلحة عامة.²

ثالثاً: الغرض من النفقة تحقيق منفعة عامة

الأصل أن غاية النفقات العامة هي لتحقيق نفع عام يستفيد منه مجموع المواطنين وإشباع حاجاتهم، وإن المفهوم الحديث للمالية قد وسع من مضمون المنفعة العامة ليضم النفقة المخصصة للأغراض الاقتصادية والاجتماعية.³

المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العامة

يراد بتقسيم النفقات العامة، تقسيمها إلى عدة أقسام متميزة يضم كل منها تنوعاً واضحاً للنفقات العامة، وتميزاً مما يتيح للباحث الاقتصادي والمالي سهولة تحليلها وفقاً لأسس علمية تمكنه من تتبع آثار النفقات العامة. وسوف نعرض فيما يلي: التقسيمات العلمية والتقسيمات الوضعية للنفقات العامة.

¹ - محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة، الأردن، 2010، ص 106.

² - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، مرجع سبق ذكره 2001، ص 12.

³ - أعاد حمود القيسي، مرجع سبق ذكره، ص 37.

الفرع الأول: التقسيم العلمي للنفقات العامة

إن التقسيم العلمي للنفقات العامة قد احتل المكانة الأولى بين التقسيمات لشموله ولفائدته في مجال التحليل المالي.

وأهم التقسيمات التي تندرج تحت هذا التقسيم مايلي:

أولاً: تقسيم النفقات العامة بحسب انتظامها ودوريتها

حيث تنقسم النفقات العامة وفقاً لهذا الأساس إلى ما يلي:

النفقات العامة العادية: وهي تلك التي تتصف بالدورية ويتكرر إنفاقها في كل سنة، وليس المقصود بالتكرار هنا هو ثبات المبلغ المنفق كل عام، ويمكن إعطاء أمثلة على هذه النفقات في الرواتب والأجور المدفوعة لموظفي الدولة ونفقات التعليم والصحة والقضاء والدفاع أثناء السلم.¹

2. النفقات غير العادية: وهي تلك النفقات التي لا يتكرر كل سنة بصفة منتظمة، أي تحدث على فترات متباعدة، وقد أدرج تحت هذه النفقات المبالغ المنصرفة لمواجهة حالات الطوارئ كالفيضانات والأوبئة والزلازل والأعاصير... إلخ.²

ثالثاً: تقسيم النفقات حسب أغراضها

يسمى أيضاً بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة، أي أنه يتبع النشاطات المختلفة التي تقوم بها الدولة فيتم تقسيم النفقات العامة في مجموعات متجانسة، بحيث تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من هذه الوظائف. ومن هنا فإن النفقات العامة للدولة، يمكن أن تظهر تبعاً للوظائف التالية:³

1. النفقات العامة الاقتصادية: وتشمل الأموال المخصصة للقيام بخدمات تهدف إلى تحقيق هدف اقتصادي ومثال ذلك الاستثمارات في المشاريع الاقتصادية المتنوعة، والإعانات والمنح الاقتصادية والنفقات التي تستهدف تزويد الاقتصاد القومي بالخدمات الأساسية كالطاقة والنقل.. إلخ.

¹ - سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 46.

² - حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره، ص 16.

³ - محمود حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، 2007، ص 135-136.

2. النفقات العامة الاجتماعية: وتتضمن النفقات العامة اللازمة للقيام بالخدمات الاجتماعية كالمبالغ التي تمنح لبعض الفئات الاجتماعية أو الأفراد أو الأسر الكبيرة ذات الدخل المحدود والنفقات العامة المخصصة للخدمات الصحية والتعليمية والترفيهية والضمان الاجتماعي.

3. النفقات الإدارية: وهي تتضمن النفقات العامة المخصصة لتسيير المرافق العامة، من رواتب وأجور للعاملين في الإدارات الحكومية ومستلزمات الإدارات الحكومية، كما تتضمن المبالغ المخصصة للجهاز الإداري و المبالغ اللازمة لتحقيق الأمن الداخلي واستمرار العلاقات مع الخارج.

4. النفقات العسكرية: وهي تتضمن النفقات العامة المخصصة لإقامة واستمرار مرافق الدفاع الوطني من رواتب وأجور و نفقات إعداد ودعم وتجهيز القوات المسلحة، وبرامج التسليح في أوقات السلم والحرب.

5. النفقات المالية: وهي تتضمن النفقات العامة المخصصة من أجل أداء أسقاط وفوائد الدين العام والأوراق والسندات المالية الأخرى.

ثالثاً: تقسيم النفقات العامة من حيث مقابلها أو آثارها:

حيث تنقسم النفقات العامة وفقاً لهذا الأساس إلى ما يلي:

1- النفقات العامة الحقيقية: وهي تلك النفقات التي تنفقها الدولة مقابل الحصول على سلع وخدمات ضرورية لتسيير المصالح العامة تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي، من أمثلة ذلك شراء الأجهزة والمعدات والآليات، والرواتب والأجور المدفوعة للموظفين لقاء حصول الدولة على خدماتهم لتسيير المصالح العامة، وتنقسم النفقات الحقيقية إلى:¹

أ- النفقات العامة الجارية (تسييرية): فهي تلك النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة، وتصف بالدورية والانتظام فهي تتكرر بصورة معتادة في الموازنة العامة لكل سنة وتعمل الحكومة جاهدة لتغطيتها بواسطة الإيرادات الجارية كالضرائب والرسوم ومن أمثلتها الأجور والنفقات التشغيلية كإيجارات المصالح الحكومية وأثمان مستلزمات الإنتاج... إلخ

ب- النفقات العامة الاستثمارية: (الرأسمالية): فهي تلك النفقات العامة التي تهدف لزيادة التكوين الرأسمالي للدولة، وتوسيع الطاقة الإنتاجية لها، ومثال هذه النفقات بناء السدود وفتح الطرق وإقامة الجسور وبناء

¹ - جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، الطبعة الأولى، دار وائل، الأردن، 2010، صص 47-48.

المدارس والمراكز الصحية والأمنية... إلخ وتتميز هذه النفقات بأنها غير متكررة بصورة منتظمة من سنة لأخرى.

2- النفقات العامة التحويلية: تلك النفقات العامة التي لا تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي، بل تحول القوة الشرائية فيما بين الأفراد والجماعات، وهي عادة تتم بدون مقابل.¹

وتنقسم هذه النفقات تبعاً لأهم أهدافها إلى أنواع ثلاثة:²

أ- النفقات العامة التحويلية الاقتصادية: هي التي تمنح لبعض المشروعات الإنتاجية، ودعم المشاريع الوطنية الاقتصادية.

ب- النفقات العامة التحويلية الاجتماعية: وهي نفقات تقوم بها الدولة ويستفيد منها الأفراد وتتم بلا مقابل والهدف منها رفع مستوى المعيشة والحالة الاجتماعية للأفراد.

ج- النفقات العامة التحويلية المالية: مثل نفقات فوائد الدين العام واستهلاكه.

رابعاً: تقسيم النفقات العامة حسب نطاق سريانها:

حيث يعتمد هذا التقسيم على مبدأ شمول الإنفاق فتقسم النفقات العامة إلى قسمين:³

1. النفقات المركزية:

تعتبر النفقة العامة المركزية إذا كانت موجهة لصالح مجتمع الدولة بكامله وإذا تحمل المجتمع عبأها عن طريق الموازنة العامة للدولة، مثل نفقات الأمن والدفاع والبحوث العلمية. وبالتالي فالنفقات العامة المركزية يعود نفعها على كل إقليم من أقاليم الدولة.

2. النفقات المحلية:

تعتبر النفقة العامة محلية إذا كانت موجهة لصالح إقليم معين أو منطقة معينة داخل الدولة و إن تحمل عبأها مجتمع الإقليم عن طريق الموازنة المحلية للإقليم، مثل نفقات إيصال الكهرباء والماء والهاتف... إلخ. وبالتالي فالنفقات العامة المحلية يعود نفعها على جميع المواطنين في المجتمع.

¹ - محمود حسين الوادي، مرجع سبق ذكره، ص125.

² - أعاد محمود القيسي، مرجع سبق ذكره، ص46.

³ - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص139.

الفرع الثاني: التقسيمات الوضعية للنفقات العامة

قد طرأ تطور كبير على التقسيمات الوضعية تبعا لتطور المالية العامة بشكل عام ودور الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل خاص، فهناك التقسيم الإداري، والتقسيم الوظيفي، والتقسيم الاقتصادي.

أولا: التقسيم الإداري للنفقات العامة:

يتم تصنيف النفقات العامة وفقا لهذا التقسيم على أساس الوظيفة الإدارية للدولة، وهي تلك التي تنفق على تسيير أمور الدولة ودفع مرتبات الموظفين.

ثانيا: التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة:

يتم تصنيف النفقات العامة تبعا لهذا التقسيم في صورة تحقيق أهداف اقتصادية كتمويل المشروعات الاستثمارية العامة وسداد الدين العام.¹

ثالثا: التقسيم الوظيفي للنفقات العامة:

يتم تصنيف النفقات العامة تبعا لهذا التقسيم حسب الوظائف والخدمات التي تقوم بها الدولة في مختلف المجالات، وبناء عليه يتم تصنيف النفقات العامة في مجموعات متجانسة بحيث تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من هذه الوظائف.²

رابعا: التقسيم السياسي للنفقات العامة:

يتم تصنيف النفقات العامة تبعا لهذا التقسيم في صورة وظيفة سياسية، كالانفاق على التمثيل الدبلوماسي أو الانفاق على النشاط الحزبي.

خامسا: التقسيم الاجتماعي للنفقات العامة:

يتم تصنيف النفقات العامة تبعا لهذا التقسيم في صورة وظيفة اجتماعية، كالنفقات التحويلية على البطالة والمعاشات، أو إنشاء مؤسسات لها طابع الخدمة الاجتماعية، كبيوت الأمومة ودار المسنين والطفولة.³

¹ - أحمد عبد السميع علام، المالية العامة المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، بدون سنة نشر، ص 71.

² - جهاد سعيد خصاونة، مرجع سبق ذكره، ص 53.

³ - أحمد عبد السميع علام، مرجع سبق ذكره، ص 71.

المطلب الثالث: أسباب تزايد النفقات العامة وآثارها الاقتصادية

الفرع الأول: أسباب تزايد النفقات العامة

لقد تزايد حجم الانفاق العام في الكثير من الدول، وأدى ذلك إلى زيادة الأعباء المالية للأفراد (ضرائب، رسوم...) لتغطية النفقات المتزايدة، وإن لظاهرة ازدياد الانفاق العام أسباب ظاهرية وأسباب حقيقية.

أولاً: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة

المقصود بالأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة رقم الانفاق عددياً، دون أن يقابله زيادة حقيقية وفعالية في حجم الخدمات المقدمة أو تحسين مستوياتها.¹

1- تدهور قيمة العملة:

يقصد بتدهور قيمة العملة تدني قدرتها الشرائية مما يؤدي إلى نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بنفس الحجم من الوحدات النقدية عن المقدار الذي كان يمكن الحصول عليه من قبل وهي الظاهرة التي يمكن أن تشرح ارتفاع أسعار السلع والخدمات.²

2- اختلاف طرق المحاسبة المالية (اختلاف طرق إعداد الميزانية العامة)

كان المتبع فيما مضى أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة. ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها أو إيراداتها في الميزانية العامة للدولة مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من قيمتها الحقيقية.³

3- زيادة مساحة إقليم الدولة وعدد سكانها

قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة مردها زيادة مساحة إقليم الدولة أو عدد سكانها. ومثال ذلك قيام دولة ما باحتلال دولة أخرى أو استرداد جزء من أقاليمها.⁴

1 - أعاد حمود القيسي، مرجع سبق ذكره، ص 53.

2 - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 106.

3 - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 106-107.

4 - سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 64.

ثانياً: أسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة

وتعني هذه الأسباب وجود عوامل معينة تؤدي لزيادة القيمة الحقيقية للنفقات العامة و نمو حجم ومستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطنين وتحسين نوعيتها كما وكيفا، ولتزايد النفقات العامة عدة أسباب سنعرضها بإيجاز فيما يلي:

1- الأسباب الاقتصادية: وأهم هذه الأسباب تتخلص فيما يلي:¹

أ-تدخل الدول بتوجيه الاقتصاد والتأثير في بنيانه، فتلجأ إلى إنفاق مبالغ نقدية من موازنتها لتشجيع المشاريع الصناعية والزراعية والسياحية...إلخ.

ب-تأخذ الدولة على عاتقها أمر لتنمية بشكل عام، فتضع الخطط الاقتصادية والاجتماعية وتقوم أحيانا بتنفيذ المشروعات الصناعية والزراعية واستثمار الثروات الطبيعية.

ج-تعمل الدولة على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والقضاء على الآثار السلبية الناجمة عن الدورات الاقتصادية.

2- الأسباب الاجتماعية:

أدى ميل السكان في العصر الحديث إلى التمرکز في المدن والمراكز الصناعية إلى زيادة النفقات العامة، كما أدى انتشار التعليم إلى تعزيز فكرة الوعي الاجتماعي فأصبح الأفراد يتطلبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها في العصور السابقة، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة وغيرها من أسباب عدم القدرة على الكسب وقد نتج عن منح الدولة هذه الإعانات وتقديمها للعديد من الخدمات الاجتماعية زيادة النفقات العامة وبخاصة النفقات التحويلية.²

3- الأسباب الإدارية:

لقد أدت كثرة وتنوع الحاجات العامة للمواطنين والتي أصبحت الدولة ملزمة بالقيام بها إلى تضخم وكبر الحجم الإداري للدولة للقيام بهذه الأعمال مما يؤدي إلى زيادة النفقات العامة لتغطية كلفة هذا الجهاز من رواتب وأجور ومبان وأثاث وسيارات...إلخ.³

¹ - جهاد سعيد خصاونة، مرجع سبق ذكره، ص 40-41.

² - علي سيف علي المرزعي، إلياس نجمة، أثر الانفاق العام في الناتج المحلي الإجمالي دراسة تطبيقية على دولة الإمارات العربية المتحدة خلال السنوات (1990-2009)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الأول، جامعة دمشق، سوريا، 2012، ص 618.

³ - جهاد سعيد خصاونة، مرجع سبق ذكره، ص 42.

4- الأسباب المالية:

وأهم هذه الأسباب تتلخص فيما يلي:

أ- إن سهولة الإقراض في الوقت الحاضر أدى بالدولة إلى كثرة الالتجاء إلى عقد قروض عامة للحصول على موارد للخزانة العامة مما يسهم للحكومة بزيادة الانفاق، وهذا فضلا عما يترتب على خدمة الدين من دفع لأقساطه وفوائده، من الزيادة في النفقات العامة.¹

ب- إن وجود فائض في الإيرادات العامة غير مخصص لغرض ما يؤدي إلى تشجيع الحكومة بالتوسع في الإنفاق سواء أكان ذلك بإضافة خدمات جديدة أو تحسين الخدمات الموجودة وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة النفقات العامة زيادة حقيقية، والمشكلة تكمن في صعوبة تخفيض هذه النفقات العامة سياسيا إذ يؤدي ذلك إلى تدمير من سبق لهم الانتفاع من هذه النفقات العامة والمطالبة بإبقائها، وهذا ما يؤكد قاعدة "أن عبء الموازنة العامة مستقر لا يخفف"

5- الأسباب السياسية:²

وأهم هذه الأسباب تتلخص فيما يلي:

أ- انتشار المبادئ الديمقراطية

ب- ازدياد نفقات التمثيل الخارجي

ج- تزايد النفقات العسكرية والأمنية

الفرع الثاني: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

أصبح دور النفقات العامة -وهي تمثل نسبة كبيرة من الدخل القومي- مهما ومؤثرا في الاقتصاد القومي وقد أدركت معظم الدول هذا التأثير وبدأت تستخدم النفقات العامة بوصفها أداة لتحقيق أهدافها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

ولا شك أن تأثير النفقات العامة لا يمكن أن يعرف بمعزل عن آثار الاقتطاعات التي تمثلها الإيرادات العامة ذلك لأن النفقات العامة والإيرادات العامة (الضرائب) هما في الحقيقة شقا سياسة واحدة هي السياسة المالية.

¹ - أحمد عبد السميع علام، مرجع سبق ذكره، ص 59.

² - جهاد سعيد خصاونة، مرجع سبق ذكره، ص 43-44.

أولاً: أثر النفقات العامة في الإنتاج

تؤثر النفقات العامة في الإنتاج القومي ويمكن القول أن تلك الآثار يمكن أن تكون آثار مباشرة أو آثار غير مباشرة.¹

1- الآثار المباشرة:

فالانفاق العام يؤدي إلى زيادة القدرة الانتاجية للمجتمع، حيث يؤدي إلى تنمية عناصر الإنتاج كميًا و نوعيًا، فالنفقات الاستثمارية تؤدي بالضرورة إلى زيادة رأس مال المجتمع، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الطاقة الانتاجية. كما أن زيادة الانفاق على الاستهلاك يؤدي بطريق غير مباشر إلى زيادة القدرة الانتاجية للمجتمع.

2- الآثار غير المباشرة:

تؤثر النفقات العامة تأثيراً غير مباشر في الإنتاج من خلال ما يعرف بآثار المضاعف والمعجل.

المضاعف: هو عبارة عن المعامل العددي الذي يوضح لنا مقدار الزيادة في الدخل القومي الناتج عن الزيادة في الإنفاق القومي من خلال ما تؤدي إليه تلك الزيادة من تأثيرات في الاستهلاك.² ويستخرج من خلال:

$$\frac{\text{التغير في الاستهلاك}}{\text{التغير في الدخل}}$$

ويمكن استخراج المضاعف وفق صيغتين هما الصيغة الرياضية والصيغة الحسابية:

$$\frac{1}{1 - \text{الميل الحدي للاستهلاك}}$$

¹ - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص 67.

² - أحمد عبد السميع علام، مرجع سبق ذكره، ص 76.

ويشترط لضمان فعالية السياسة الانفاقية أن تكون الزيادة الحاصلة في الإنفاق هي زيادة صافية في تيار الإنفاق النقدي وبالتالي يفضل تمويلها من خلال الإصدار النقدي، القروض الخارجية، الإعانات، الاقتراض من البنوك إذا كان مصدر القرض نقوداً حاملة.

ولكي تكتمل الفائدة لابد من الإشارة إلى أن أثر المضاعف يتوقف على مقدار سياسة الدولة في مجال الضرائب وعلى نوعية الإنفاق، ذلك لأن زيادة الضرائب تعمل باتجاه معاكس لاتجاه الزيادة الحاصلة في الإنفاق، ففي الوقت الذي يؤدي فيه الإنفاق إلى تأثيرات إيجابية تؤدي الزيادة في الضرائب إلى تأثيرات سلبية ولذا فإن الصيغة الرياضية لمضاعف الضريبة يكون بالشكل الآتي:¹

$$\frac{\text{الميل الحدي للاستهلاك}}{1 - \text{الميل الحدي للاستهلاك}}$$

المعجل:

أي ذلك الاستثمار الذي يشق من الطلب على السلع الاستهلاكية. وهو ما يعرف بأثر المعجل أو المسارع، وتفصيل ذلك أن الزيادة في الإنفاق العام، تؤدي إلى زيادة الطلب على السلع النهائية الاستهلاكية، مما يدفع منتجي هذه السلع إلى زيادة إنفاقهم الاستثماري، لإنتاج تلك السلع التي ازداد الطلب عليها بمعدل أكبر.²

ثانياً: أثر النفقات على الاستهلاك القومي

إن آثار النفقات العامة على الاستهلاك تتوقف إلى حد بعيد على نوع هذه النفقات وعلى ظروف الفئة الاجتماعية التي تحصل عليها سواء كانت من الفئة الاجتماعية التي تحصل على دخول مرتفعة، وبالتالي يكون ميلها الحدي للاستهلاك منخفضاً، ومن الفئة الاجتماعية التي تكون دخولها منخفضة وبالتالي فإن ميلها الحدي للاستهلاك مرتفع.³

¹ - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص 69-70.

² - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الرابعة، دار واثل، الأردن، 2012، ص 102.

³ - فتحي أحمد ذياب عواد، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الرضوان، الأردن، 2013، ص 99.

ثالثاً: أثر النفقات في الاستقرار الاقتصادي

يعترض الاقتصاد القومي إلى حالات من عدم التوازن أي حالة انكماش في الاقتصاد أو حالة تضخم أو حالة الكساد التضخمي.

وتعني حالة التضخم قصور العرض الكلي عن مواكبة الطلب الكلي أي هي الحالة التي تفوق فيها إجمالي الإنفاق القومي (استهلاكي + استثماري + حكومي + صافي التعامل مع العالم الخارجي) إجمالي الإنتاج القومي... وهذا يعني زيادة إجمالي الطلب على السلع والخدمات على إجمالي الإنتاج يؤدي ذلك إلى ارتفاع الأسعار بمعدلات تتزايد نسبتها كلما تزايد حجم الفجوة التضخمية وهي مقدار الزيادة في الطلب الكلي عن العرض الكلي.

وحالة الانكماش هذه حالة معاكسة تماماً إذ تتمثل بقصور في الطلب الكلي عن العرض الكلي أي هي الحالة التي يقل فيها إجمالي الإنفاق القومي عن إجمالي الإنتاج القومي فيؤدي ذلك إلى انخفاض في الأسعار وتفشي البطالة بمعدلات تتزايد كلما اتسعت الفجوة الانكماشية وهي مقدار الزيادة في العرض الكلي عن الطلب الكلي.

وأمام هذه الحالة تتدخل الدولة باستخدام أدواتها المالية أي باستخدام أدوات السياسة المالية وهما السياسة الإنفاقية والسياسة الضريبية.

فحيث أن أسباب التضخم هي ارتفاع في الطلب الكلي أي أن هناك قوة شرائية زائدة تقوم الدولة في هذه الحالة بالعمل على امتصاص تلك الزيادة تمهيدا للتخلص من الفجوة التضخمية من خلال خفض الإنفاق الحكومي المتعلق بالمواد والسلع الكمالية والحد من صور الإسراف والتبذير في القطاع الحكومي مع عدم الإخلال بأي شكل من أشكال الإنفاق التي تهدف إلى زيادة الطاقة الإنتاجية... يصاحب ذلك زيادة في حجم الضرائب.

أما في حالة الانكماش وعندما تتحدد المشكلة في قصور الطلب الكلي أي أن ثمة حاجة لخلق قوة شرائية جديدة بهدف تحفيز الطلب الفعلي تكون إجراءات معاكسة لحالة التضخم حيث تقوم الدولة بزيادة الإنفاق الحكومي وتخفيض الضرائب بما يؤدي إلى تحفيز وتشجيع الإنفاق القومي حتى يقترب مستواه من مستوى الإنتاج القومي فتخفي تدريجياً الفجوة الانكماشية.¹

¹ - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص 72-73.

رابعاً: أثر الإنفاق العام في توزيع وإعادة الدخل القومي

يتعرض الدخل القومي إلى نوعين من التوزيع هما:¹

- التوزيع الأولي: على الذين شاركوا في العمليات الإنتاجية، أي عملية تحديد مكافآت عوامل الإنتاج.

- إعادة التوزيع: يقصد به إجراء التعديلات على التوزيع الأولي للدخل، ومن ثمة دورها في إعادة توزيع الدخل القومي.

أ- دور النفقات العامة في توزيع الدخل وإعادة توزيع الدخل: من خلال التوزيعين يكون للنفقات العامة دور مهم في توزيع الدخل وإعادة توزيع الدخل نوضحه في الآتي:²

أ- دور النفقات العامة في توزيع الدخل:

تمارس الدولة دورها في توزيع الدخل والتأثير فيه عن طريق تدخلها في تحديد الأثمان أو مكافأة عوامل الإنتاج وتتخذ أحد الشكلين الآتيين مباشر من خلال تحديد الأجور (وضع حد أدنى للأجور) وتحديد الفائدة (إقرار حد معين لسعر الفائدة) وتحديد الإيجارات (تثبيت نسبة قصيرة للإيجار) وتحديد الأرباح (السماح بتوزيع نسبة معينة منه) أما التوزيع غير المباشر فيتم من خلال تحديد أثمان السلع والخدمات المنتجة ويترتب على التدخل في الأسعار التأثير في عوائد الإنتاج.

ب- دور النفقات في إعادة توزيع الدخل القومي:

يمكن التعرف على دور النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل القومي من خلال عنصرين هما:

- يترتب على النفقات التمويلية الاجتماعية المتمثلة بالنفقات التعليمية والصحية والثقافية والتي يتم توزيعها مجاناً أو بأسعار تقل عن كلفة إنتاجها إعادة توزيع الدخل القومي للفئات المستفيدة وهي الفئات ذات الدخل المحدود.

- يترتب على النفقات التحويلية العينية المتمثلة بالإعانات الاقتصادية والمالية المدفوعة لبعض المشروعات بقصد خفض أو تثبيت أسعارها وإعادة توزيع الدخل في مصلحة الأفراد المستهلكين لهذه السلعة.

¹ - فتحي أحمد ذياب عواد، مرجع سبق ذكره، ص 101.

² - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، مرجع سبق ذكره، ص 74-75.

– أثر النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل القومي

إن أثر النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل القومي تتضح من خلال:¹

أ- أثر النفقات التحويلية: حيث أن النفقات التحويلية هي تلك النفقات التي لا تؤدي إلى زيادة في الإنتاج القومي المباشرة، ويقتصر دورها على تحويل جزء من الدخل من فئة اجتماعية معينة إلى فئة اجتماعية أخرى أو بين فروع الإنتاج المختلفة. والتي تنقسم من حيث غرضها إلى نفقات تحويلية اجتماعية واقتصادية ومالية. وتعتبر النفقات التحويلية أداة في غاية الأهمية في إعادة توزيع وتزداد هذه الأهمية كلما استمرت الزيادة في حجم هذه النفقات.

ب- أثر النفقات الحقيقية: فهي تؤدي إلى خلق دخول جديدة لعوامل الإنتاج وبالتالي زيادة الدخل القومي وهي بذلك تساهم في التوزيع الأولي للدخل القومي من جهة وتباشر أثرا في إعادة التوزيع.

¹ - فتحي أحمد ذياب عواد، مرجع سبق ذكره، ص 104-105.

المبحث الثالث: الإيرادات العامة

لكي تقوم الدولة بوظيفتها لا بد أن تحصل على تمويل لانفاقها العام أي أن تحصل على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها العامة. وهذه الموارد هي التي يطلق عليها بالإيرادات العامة للدولة.

وإذا كانت الإيرادات العامة تنحصر في ظل الفكر التقليدي في تغطية النفقات العامة اللازمة لقيام الدولة بوظيفتها التقليدية.¹ فقد أصبحت الإيرادات العامة في العصر الحديث ترمي إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة وبعبارة أخرى أي أنها أداة مالية في يد الدولة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي، كما هو الحال بشأن النفقات العامة.²

ولقد تعددت أنواع الإيرادات العامة وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها لأنواع الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة. ويلاحظ عدم تساوي هذه الإيرادات من حيث الأهمية أو الحصيلة ولذا حاول علماء المالية العامة تقسيمها تبعاً لطبيعتها وأتمدوا في ذلك على عدة معايير منها:

- الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة: يقصد بالإيرادات الأصلية ما تحصل عليه الدولة من أملاكها، وهي ما يعرف بدخل الدومين أو الإيرادات الاقتصادية، ويقصد بالإيرادات المشتقة تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاع جزء من ثروة الآخرين.

- الإيرادات الاختيارية والإيرادات الإجبارية: الإيرادات الإجبارية هي تلك التي تحصل عليها الدولة بالإكراه، كالضرائب والغرامات والقروض الإجبارية. أما الإيرادات الاختيارية فهي تلك التي تحصل عليها الدولة بغير الإكراه، كإيرادات المشروعات العامة، الرسوم والقروض الاختيارية.³

- إيرادات الاقتصاد العام وإيرادات الدومين الخاص: إيرادات الاقتصاد العام هي الإيرادات التي لا يتمتع بمثلها أشخاص القانون الخاص، وتسمى أحياناً بالإيرادات السيادية، كالضرائب والرسوم والإصدار النقدي الجديد وغيرها من الإيرادات، أما إيرادات الدومين الخاص فهي إيرادات الدولة المشابهة لإيرادات أشخاص القانون الخاص كإيرادات المشروعات العامة والقروض والإعانات.

- الإيرادات العادية والإيرادات الاستثنائية: يقصد بالإيرادات العادية تلك التي تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة ودورية، كدخل الدومين والضرائب والرسوم، أما الإيرادات غير العادية فهي الإيرادات التي تحصل

¹ - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص 77.

² - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 136.

³ - محمود حسين الوادي، مرجع سبق ذكره، ص 48-49.

عليها الدولة بصفة غير منتظمة، ويطلق عليها أحياناً الإيرادات الاستثنائية ومثلها القروض والإصدار الجديد والإعانات.¹

المطلب الأول: الإيرادات الاقتصادية

تمتلك الدولة عادة نيابة عن شعوبها مصادر معينة للثروات لسد نفقاتها و الاستخدامات الأخرى. يطلق على أملاك الدولة بشكل عام اسم (الدومين)، وتقسم أملاك الدولة إلى نوعين من الأملاك.

الفرع الأول: أملاك الدولة العامة (الدومين العام)

وتتكون من أملاك الدولة المخصصة للاستعمال من قبل أفراد المجتمع ككل مثل الطرق العامة والساحات و الحدائق العامة و الموانئ و الشواطئ... الخ والهدف من هذه الأملاك هو تحقيق خدمة عامة أو منفعة خاصة مباشرة للمستفيدين منها لقاء دفع مبلغ معين من المال ويعتبر ذلك إيرادا لخزينة الدولة من أملاكها العامة.²

الفرع الثاني: أملاك الدولة الخاصة (الدومين الخاص)

وهي الأملاك المعدة للاستغلال الاقتصادي بهدف تحقيق الربح. ويمكن تقسيم الدومين الخاص تبعاً لنوع الأموال التي يتكون منها إلى ثلاثة أنواع وهي: الدومين العقاري، الدومين الصناعي والتجاري، الدومين المالي وفيما يلي سنتناول هذه الأنواع.³

أولاً: الدومين العقاري: ويتكون من الأراضي الزراعية و الغابات (الدومين الزراعي) و المناجم و المحاجر (الدومين الاستخراجي) والأبنية السكنية التي تنشأها الدولة مساهمة منها في حل أزمة السكن و من ثم تعد الأموال المتحققة عن إيجار هذه المساكن للمواطنين من موارد ذلك الدومين.

وقد كان الدومين الزراعي من أقدم أنواع الدومين الخاص ولكن فقد هذا الدومين قيمته في الفكر المالي الحديث باعتبار أن الاستغلال الخاص للأراضي الزراعية أفضل أجدى من الاستغلال العام، أما

¹ - يسرى محمد أبو العلا وآخرون، المالية العامة والتشريع الضريبي، جامعة بنها كلية الحقوق مركز التكوين المفتوح، مصر، بدون سنة نشر، ص 15-16.

² - جهاد سعيد خصاونة، مرجع سبق ذكره، ص 68.

³ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 77.

بالنسبة للغابات والمناجم والمحاجر ومصادر الثروة المعدنية فإن ملكيتها يجب أن تكون بيد الدولة لدورها الحيوي في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي باعتبارها ثروة قومية يجب الحفاظ عليها.¹

ثانياً: الدومين الصناعي و التجاري: تزايدت أهمية هذا الدومين واتسعت من خلال تدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية بعد التطور الذي حصل على واجباتها وبذلك مارست الدولة التجارة و أقامت المشاريع الصناعية الكبرى لإنتاج البضائع.

ومن الطبيعي أن هذه الأملاك تختلف في حجمها وسعتها حسب طبيعة النظام الاقتصادي القائم، ومهما يكن الأمر فقد تعددت الأهداف التي من أجلها تدخل الحكومات مجال الإنتاج و التجارة، إما بغية تحقيق الأرباح وزيادة مواردها المالية وقد تدخل مجال الإنتاج لتخفيض ثمن بيع السلع للمستهلكين حتى تصبح في متناول أفراد المجتمع أو للحيلولة دون استغلال المنتج الخاص للمستهلك ومثال ذلك قيام كثير من الحكومات بإدارة مرافق الكهرباء و المياه..

وقد تجددت الحكومة نفسها مضطرة إلى مباشرة صناعة معينة لإحجام المنتج الخاص عن الدخول في هذه الصناعة لحاجتها إلى رؤوس أموال ضخمة أو لارتفاع درجة مخاطرتها.²

ثالثاً: الدومين المالي: ويقصد بالدومين المالي محفظة الدولة من الأوراق المالية. كالأسهم و السندات المملوكة من قبلها والتي تحصل منها على أرباح تدخل ضمن إيرادات الدولة من أملاكها. ويعتد هذا الدومين من أحدث أنواع الدومين الخاص ظهوراً وقد ازدادت أهميته في الوقت الحاضر لرغبة الدولة في الإشراف على القطاع الخاص وفي السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام لتضمن توجيهها لتحقيق المصلحة العامة.³

المطلب الثاني: الإيرادات السيادية

وتأتي من ممارسة الدولة لوظيفتها كحكومة.⁴ أو بعبارة أخرى هي الإيرادات التي تحصل عليها الحكومة جبراً⁵ وتنقسم إلى: الضرائب، الرسوم، الغرامات، الرخص، الإتاوات.

¹ - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص80.

² - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص78.

³ - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص82.

⁴ - محمود حسين الوادي، مرجع سبق ذكره، ص49.

⁵ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص75.

الفرع الأول: الضرائب

منذ أن وجد الإنسان على شكل مجتمع، وجدت معه الضريبة، واختلف دورها من فترة إلى أخرى ولسنا هنا بصدد تقديم عرض تاريخي لتطور الضريبة، فقد أصبح للضريبة مفهوم عصري يقوم على اعتبارها إحدى الوسائل المالية التي تمكن الدولة من التدخل في النشاطات الاقتصادية و الانتاجية، وتوجيه هذه النشاطات الوجهة السليمة.¹

أولاً: تعريف الضريبة

تتعدد التعريفات التي أوردتها الكتاب للضريبة وبرغم ذلك التعدد تبقى الخصائص العامة المستقاة من تلك التعاريف واحدة فلا تتعدى أن تكون (اقتطاع نقدي جبري نهائي يتحمله المكلف ويقوم بدفعه بلا مقابل وفقاً لمقدرته على الدفع مساهمة منه في الأعباء العامة أو لتدخل الدولة لتحقيق أهداف معينة).²

يتضح من التعريف السابق يمكن تحديد خصائص الضريبة بما يأتي:

1- الضريبة اقتطاع مالي يتم بصورة نقدية: خلافاً لما كان سائداً قديماً حيث كانت الضريبة تفرض عيناً، ذلك نتيجة لعدم سيادة الاقتصاد النقدي، ومع التقدم الاقتصادي والاجتماعي وظهور عيوب الضرائب العينية وصعوبة جبايتها، أخذت الضريبة صفة الاستقطاع النقدي من مال المكلف.³

2- الضريبة تفرض جبراً: يعد فرض الضريبة و جبايتها عملاً من أعمال السلطة العامة. بمعنى أن فرض الضريبة يستند إلى الجبر وهو اختصاص أصيل للدولة. أي أن سعر الضريبة والمكلف بأدائها وتحصيلها وتحديد وعائها يتم بإدارة الدولة منفردة. وأن للدولة عند امتناع الأفراد عن دفع الضريبة اللجوء إلى وسائل التنفيذ الجبري في تحصيلها من أموال المدين، هذا يعني أن عنصر الإلزام هو قانوني وغير معنوي.⁴

3- الضريبة بدون مقابل: إن الضريبة تدفع من قبل المكلف باعتباره عضواً متضامناً في المجتمع يلتزم بالمساهمة في الأعباء و التكاليف العامة للدولة لذلك لا يحق للمكلف أن يطلب من الدولة أن تقدم له نفعاً خاصاً ومباشراً لقاء دفعة الضريبة.⁵

¹ - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 145.

² - محمود حسين الوادي، مرجع سبق ذكره، ص 51.

³ - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 146.

⁴ - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص 92.

⁵ - جهاد سعيد خصاونة، مرجع سبق ذكره، ص 85.

4-الضريبة تهدف إلى تحقيق النفع العام: من أهداف الضريبة توفير الأموال لتغطية النفقات العامة وتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية.¹

5-الضريبة تؤدي بصفة هائية: فلا يحق للمكلف المطالبة باسترداد المبالغ التي دفعها كضريبة ما دام أنها فرضت عليه ودفعت بشكل يتفق وأحكام القانون الضريبي. و لا يغير من هذه الصفة أن القانون الضريبي يعطي للمكلف الحق باسترداد الضريبة في حالات معينة كدفعها دون وجه حق أو دفعها زيادة عما هو مقرر قانونا.²

6- الضريبة تفرض وفقا لمقدرة المكلفين: إن الضريبة تطرح على كل شخص قادر على الدفع تبعا لمقدرة المالية، فالضريبة هي طريقة لتقسيم الأعباء العامة بين الأفراد وفق قدرتهم التكلفة، وهذا ما نادى به ادم سميث، بقاعدة العدالة أي أن يسهم كل أعضاء المجتمع في تحمل أعباء الدولة تبعا لمقدرتهم النسبية على الدفع.³

ثانيا: المبادئ العامة والأساسية للضريبة

ونعني بالمبادئ العامة تلك الأسس والقواعد والاعتبارات التي يجب مراعاتها عند فرض الضريبة وأهم هذه المبادئ:

1-قاعدة العدالة: وتعني العدالة مساهمة كل عضو من أعضاء الجماعة في الأعباء الضريبية بحسب مقدرته النسبية على الدفع. ويمكن معاملة أصحاب الدخول المتساوية بالتساوي في الدفع، ويمكن التفريق بين أصحاب الدخول بناء على أوضاعهم الاجتماعية والتزامهم المالية.⁴

2-مبدأ الكفاءة: يمكن النظر للكفاءة من زاويتين:

-الزاوية الأولى تتعلق بكفاءة تحصيل الضريبة.

-الزاوية الثانية تتعلق بكفاءة الضريبة ومدى ارتباطها بكفاءة النظام الاقتصادي بأسره.

1 - محمود حسين الوادي، مرجع سبق ذكره، ص52.

2 - جهاد سعيد خصاونة، مرجع سبق ذكره، ص85.

3 - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص147.

4 - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص52.

بالنسبة لكفاءة تحصيل الضريبة يعني أن تحقق الضريبة أعلى حصيله ممكنة للخزينة العامة وبالتالي الاقتصاد في النفقات الادارية لتحصيل الضريبة. وهذا يعني عدم وجود نظام معقد ويحتاج إلى تكاليف عالية في الجباية.¹

3- قاعدة الوضوح و اليقين: على أية ضريبة مفروضة، أن تكون واضحة معلومة حق العلم، من حيث مقدارها، وموعد دفعها، وكيفية هذا الدفع، حتى تكون الضريبة بعيدة عن التعسف وعن التجاوز، وبذلك لا يجوز للضريبة أن تكون مبهمه قابلة لتأويلات السلطة الادارية و تحكمها.²

4- مبدأ التنويع: وهذا يتطلب فرض أكثر من ضريبة من قبل الدولة الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق إيرادات أوفر للدولة وعدالة أكبر بين فئات المجتمع المختلفة بالإضافة إلى أن درجة الخطر وعدم التأكد بالنسبة للدولة تكون قليلة.³

5- مبدأ الملائمة: على الضريبة أن تجبى في أنسب الأوقات ملائمة للمكلف، وبالكيفية الأكثر تيسيراً له، ويعتبر أنسب الأوقات لدفع الضريبة هي وقت حصول المكلف على دخله ومن هذا القبيل أن تجبى الضريبة على حاصلات الأرض بعد جني المحاصيل والضريبة على الأرباح بعد الحصول عليه وبالطريقة التي تتناسب مع طبيعة المادة الخاضعة للضريبة كطريقة الحجز عند المنبع بالنسبة للمرتبات و الأجور ودخل الأوراق المالية والتحصيل المباشر بالنسبة للأرباح.⁴

6- مبدأ المرونة: ويعني أن يكون هناك استجابة تلقائية للضرائب القائمة مع التغيرات في مستوى النشاط الاقتصادي، والهدف من مبدأ المرونة هو جعل الهيكل الضريبي متلائماً باستمرار مع متطلبات التغيير في الظروف الاقتصادية ومع أحوال الخزينة، مما يؤدي إلى تسهيل تحقيق أهداف السياسات المالية العامة.⁵

ثالثاً: أنواع الإيرادات الضريبية

تعتبر الدخول والثروات الأوعية الحقيقية لكافة الإستقطاعات الضريبية وعليه يلجأ المشرع إلى الإستعانة بـصـور فنية مختلفة للاخضاع الضريبي، وما من هيكل ضريبي حديث يكتفي بإخضاع الدخل للضريبة عن إنتاجه أو توزيعه، بل يستدعي الأمر أيضاً متابعة أوجه استخدام هذا الدخل وأوجه إنفاقه، الأمر

1 - محمود حسين الوادي، مرجع سبق ذكره، ص 52.

2 - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 159.

3 - محمود حسين الوادي، مرجع سبق ذكره، ص 54.

4 - عادل فليح العلي، مرجع سبق ذكره، ص 97.

5 - محمود حسين الوادي، مرجع سبق ذكره، ص 54.

الذي يتطلب فرض ضرائب مباشرة على الدخل والثروة وضرائب غير مباشرة على الإنفاق والتداول،¹ وهذا ما سيتم التفصيل فيه من خلال التطرق إلى تقسيم الإيرادات الضريبية إلى قسمين (الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة).

وهناك عدة معايير استخدمت للتمييز بين الضرائب المباشرة و غير المباشرة، ومن أهمها.

- معيار العبء الضريبي: يعتمد هذا المعيار على أساس تحمل المكلف بدفع الضريبة المفروضة عليه بصورة نهائية دون أن يتمكن من نقل العبء الضريبي إلى شخص آخر فتكون الضريبة عندها مباشرة. أما إذا تمكن المكلف الاسمي من نقل عبء هذه الضريبة المفروضة عليه إلى شخص آخر يسمى المحول الحقيقي أو النهائي فإن الضريبة حينئذ تكون غير مباشرة. ولكن يعاب على المعيار أنه قد يكون نقل العبء الضريبي جزئياً أو كلياً مثل ضريبة الأرباح التي تفرض على التجار يستطيع التاجر نقلها إلى المستهلك عن طريق رفع أسعار السلع فتتقلب إلى ضريبة غير مباشرة بعدما كانت ضريبة مباشرة.²

- المعيار الإداري: يتلخص هذا المعيار في أن الضرائب المباشرة هي التي تجبى بناء على جداول يبين فيها اسم المكلف ومبلغ الضريبة المفروضة عليه. أما الضريبة غير المباشرة فلا تجبى بمقتضى جداول وإنما تحصل بمنابذة بعض الوقائع كاجتياز البضاعة للحدود (ضريبة جمركية). ولكن هناك اختلاف في تطبيق هذا المعيار لأنه ترك أمر التفرقة بين نوعي الضريبة خاضعة لإرادة المشرع إن قرر جبايتها بواسطة جداول اسمية فجعلها ضريبة مباشرة أو قرر جبايتها بغير جداول فجعلها ضريبة غير مباشرة.³

- معيار الوعاء الضريبي: الوعاء الضريبي هو قيمة العناصر الخاضعة للضريبة. فالضرائب المباشرة هي التي تفرض على وعاء يتميز بقدر من الثبات والاستمرار كمزاولة النشاط أو التمتع بحقوق الملكية. أما الضرائب غير المباشرة فتفرض على وقائع غير منتظمة الحدوث بالنسبة للمكلف كإنفاق الدخل أو نقل حق الملكية. ويعاب على هذا المعيار أنه يعتبر البعض أن ضريبة التركات ضريبة غير مباشر لأنها مفروضة بسبب انتقال الثروة بما يرى آخرون أنها ضريبة مباشرة لأنها مباشرة فهي تنصب على رأس المال.⁴

1 - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 78.

2 - محمود حسين الوادي، مرجع سبق ذكره، ص 55-56.

3 - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص 103-104.

4 - فتحي أحمد ذياب عواد، مرجع سبق ذكره، ص 152-153.

1- الضرائب المباشرة:

هي التي تفرض على الوعاء من حيث اكتسابه أو امتلاكه. والوعاء في هذه الحالة ما هو إلا أموال المكلف. ويمكن التمييز بين مجموعتين رئيسيتين من الضرائب المباشرة:¹

- أ- **ضرائب على الدخل:** وهي الضرائب التي تفرض على الأموال عند اكتسابها، أي عند دخول الأموال في ذمة المكلف. فإذا كان المكلف فرداً أو شخصاً طبيعياً تكون الضريبة على دخول الأشخاص، أما إذا كان المكلف شخصاً اعتبارياً على شكل شركة مساهمة تحقق دخلاً تسمى الضريبة على دخول الشركات.
- ب- **ضرائب على رأس المال:** وهي الضرائب التي تفرض على الأموال عندما يملكها المكلف، أي عند حيازة الأموال وتكوين ثروة بها.

2- الضرائب غير المباشرة: إن هذه الضرائب متنوعة ومتعددة، والذي يجمع بينها أنها تفرض في الأصل

على استعمالات الدخل أو أوجه إنفاقه أو تفرض على المال بمناسبة تداوله أو انتقاله من جهة إلى أخرى. وهكذا يمكن تقسيم الضرائب غير المباشرة إلى:

أ- الضرائب على تداول الأموال:

تفرض معظم الدول ضريبة على التصرفات و المعاملات وعلى التداول القانوني للأموال مثل رسوم التسجيل، الرسوم القضائية، رسوم الطوابع (الدمغة) على المستندات كالعقود و المكاتبات... الخ. واستخدم تعبير الرسم لأنها تدفع مقابل خدمة خاصة تقدمها السلطة العامة، ولكن هذه الرسوم أصبحت الآن تزيد عن قيمة الخدمة التي تقدمها الدولة لذا سميت بـضرائب التداول.

ب- الضرائب على الإنفاق:

تعتبر الضرائب على الإنفاق من أهم أنواع الضرائب غير المباشرة وتفرض على بعض أنواع السلع أو قد تفرض كضريبة عامة على استهلاك السلع و الخدمات، لذلك تسمى بـضريبة الاستهلاك، ولما كانت هذه الضرائب تسري على السلع حال إنتاجها أو تداولها بين البائعين و المشترين لذا أطلق عليها تسميات مختلفة حسب المرحلة التي تفرض عليها مثل ضريبة المبيعات ضريبة الإنتاج... الخ.

¹ - محمود حسين الوادي، مرجع سبق ذكره، ص58.

لذا عند فرض هذا النوع من الضرائب يجب على المشرع المالي أن يوفق بين (الغرض المالي) ووفرة حصيلتها وبين تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع من منتجين أو مستهلكين.¹

ج- الضرائب الجمركية:

وهي الضرائب التي تدفع على السلع المستوردة أو المصدرة حين اجتيازها حدود الدولة، وهي تؤدي وظيفة مالية كمصدر من مصادر الإيرادات العامة للدولة ووظيفة اقتصادية كوسيلة من وسائل حماية الإنتاج الوطني وتشجيع الصناعات المحلية.²

رابعاً: الآثار الاقتصادية للضرائب

تختلف الآثار الاقتصادية للضرائب من اقتصاد إلى آخر وبموجب طبيعة النظم الاقتصادية التي تنتهجها الدولة المعنية فدرجة الآثار التي تحدثها بعض الضرائب في اقتصاد رأسمالي قد تختلف عما تحدثه مثل هذه الضرائب في اقتصاد اشتراكي أو اقتصاد متخلف، من هنا يمكن أن ندرس الآثار الاقتصادية للضرائب بشكل عام من خلال مايلي:

1- أثر الضرائب على الانتاج والاستهلاك:

تؤثر الضرائب على الانتاج من جوانب مختلفة ويظهر تأثيرها ذلك من خلال تأثيرها في المتغيرات الاقتصادية أي من خلال تأثيرها في الكميات الاقتصادية الكلية (الادخار، الاستهلاك، الاستثمار) ومن خلال تأثيرها في عناصر الانتاج (العمل ورؤوس الأموال).

فمن خلال استخدامها لتمويل البرامج و الأنشطة الاستثمارية من جهة، واستخدامها بوصفها أداة لتوجيه الاقتصاد القومي باتجاه الاستثمارات المرغوبة، ومن خلال الحوافز والإعفاءات والامتيازات، من جهة أخرى تعمل في اتجاه زيادة الانتاج القومي. فالإعفاءات الضريبية تؤدي إلى توجيه رؤوس الأموال في الاستثمار في الفروع التي تخضع لتلك الإعفاءات، كما يمكن أن تؤدي الضرائب إلى آثار توسعية في الانتاج من خلال ما يعرف بالضريبة المحفزة، كما تعمل الضرائب على حماية الانتاج المحلي من خلال رفع أسعار الضرائب الجمركية على السلع المستوردة فيقبل الأفراد على شراء السلع المحلية وبالتالي فإن زيادة الطلب ستعمل على زيادة الانتاج.

¹ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 103-104.

² - فتحي أحمد ذياب عواد، مرجع سبق ذكره، ص 160.

أما الآثار السلبية للضرائب فهي أن ضرائب الدخل المرتفعة من شأنها إضعاف حوافز العمل والإنتاج، في حين تعمل الضرائب المعتدلة على زيادة انتاجهم لتعويض ما يلحق دخولهم من نقص نتيجة الضريبة.¹

إن فرض الضريبة على المداخيل المنخفضة ينجم عنها انخفاض في الاستهلاك والإنتاج مما يؤدي إلى انخفاض الدخل الوطني ومن ثم نقص إيرادات الدولة، ونجد نفس الأثر في حالة فرض ضرائب غير مباشرة على السلع الكمالية يؤدي إلى انخفاض الاستهلاك، غير أن الأثر لا ينعكس على مقدرة الأفراد على الإنتاج (عدم تأثر الإنتاج)، إن فرض الضرائب مباشرة كانت أو غير مباشرة تبعا لقواعد معينة فإن ذلك يسمح للدولة بتوجيه كل من الاستهلاك والإنتاج تبعا لاحتياجات وظروف الاقتصاد الوطني، وذلك من ناحية التأثير الكلي على حجم الاستهلاك وحجم الإنتاج.²

2- أثر الضرائب على الادخار والاستثمار:

من الواضح أن كل الضرائب لها نتائج عكسية على حجم المدخرات حيث أن الادخار هو دالة لمستوى الدخل وعندما يقل حجم الدخل القابل للتصرف بمقدار الضريبة فإن حجم الادخار ينخفض بشكل تلقائي، و بما أن الضرائب سوف تقتطع من ادخارات القطاع الخاص فإن قدرة القطاع على الاستثمار سوف تنخفض نتيجة انخفاض حجم مدخراتهم الكلية وعلى هذا الأساس فإن كل الضرائب لها تأثير مباشر على تقليل حجم الموارد الممكن استثمارها في القطاع الخاص.³

3- أثر الضرائب على إعادة توزيع الدخل:

إن فرض الضرائب المباشرة تلعب دور أساسيا في إعادة توزيع الدخل لأنها تنصب بشكل مباشر على أصحاب الدخل المرتفعة وتكون أقرب إلى العدالة، لكن النتيجة تكون معاكسة في حالة فرض ضرائب غير مباشرة لأنها تصيب الغني والفقير على السواء، فهذا يؤدي إلى سوء توزيع الدخل والنتيجة زيادة الفوارق الاجتماعية. إلا أنها يمكن أن تساعد في إعادة توزيع الدخل في كون الدولة تعيد إنفاق

¹ - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص143.

² - دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004، (أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، غير منشورة)، الجزائر، 2005-2006، ص ص 195-196.

³ - فتحي أحمد ذياب عواد، مرجع سبق ذكره، ص ص 168-169.

حصيلة الضرائب لصالح الطبقة الفقيرة، أو عندما تفرض ضرائب على السلع الكمالية التي تقتنيها الطبقة الغنية فقط.¹

أثر الضرائب في تحقيق الاستقرار الاقتصادي:

تعمل الضرائب عموماً على تحقيق الاستقرار الاقتصادي سواء لمعالجة حالة الكساد الذي يتم معالجته من خلال زيادة الانفاق الحكومي وخفض الضرائب بهدف خلق القوى الشرائية، ويتطلب الأمر خفض الضرائب على الدخل المنخفضة وعلى أرباح الشركات رفعا لميلها الحدي للاستثمار. أما في حالة التضخم

فتؤدي الضرائب المباشرة في حالة زيادتها إلى انقاص الدخل وبالتالي إلى انقاص الاستهلاك وخفض الطلب الكلي وخفض الأسعار، أما الضرائب غير المباشرة فتؤدي الزيادة فيها، وهي تتصل من المنتج إلى المستهلك إلى ادماجها مع ثمن السلعة، وبالتالي زيادة الأسعار في حين أن الهدف هو خفض الأسعار لا زيادتها.

وإذا كانت الآثار النهائية للضريبة لا تتحدد إلا في نطاق الآثار المترتبة على الانفاق العام، فإن الأثر الناتج عن خفض الضرائب في معالجة حالة الانكماش يكون فورياً، أي أسرع من الزيادة في الانفاق إذ يحتاج هذا الأخير إلى قرارات حكومية بشأن نوع الانفاق ونوعية المشروعات المقترحة... الخ.²

الفرع الثاني: الرسوم

أولاً: مفهوم الرسم

يعرف الرسم على أنه (مبلغ معين من المال يدفعه الفرد إلى هيئة مقابل خدمة معينة طلبها الفرد من هذه الهيئة).³

بناء على التعريف السابق يتضح لنا أن للرسم خصائص عامة يتميز بها، وهي:

1-الصفة النقدية للرسم: أن الفرد له حرية الاختيار في طلب خدمة معينة وعند حصوله على الخدمة المطلوبة من إحدى الهيئات العامة يدفع مبلغ نقدي مقابل ذلك.⁴

¹ - فتحي أحمد ذياب عواد، مرجع سبق ذكره، ص172.

² - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص145-146.

³ - فتحي أحمد ذياب عواد، مرجع سبق ذكره، ص119.

⁴ - دراوسي مسعود، مرجع سبق ذكره، ص178.

2-الصفة الجبرية للرسم: يتضمن الرسم عناصر الاجبار إذ يلتزم الأفراد بدفعه عند طلب الخدمة ويأتي عنصر الإجبار من منطلق استقلال الدولة والهيئات العامة الأخرى في وضع نظامه القانوني من حيث تحديد مقداره وطريقة تحصيله.¹

3- الرسم يحقق النفع الخاص و العام: يدفع الرسم مقابل الخدمة الخاصة التي يحصل عليها الفرد من جانب إحدى الهيئات العامة، وتتميز هذه الخدمة بوجه عام بأن النفع الذي يعود من أدائها لا ينحصر على الفرد وإنما يتعدى ذلك لصالح المجتمع بأكمله.²

ثانيا: التفرقة بين الرسم والتمن العام

يتلخص الفرق بين الرسم والتمن العام في النقاط التالية:³

1- يعتبر التمن العام إيراد شبيه بإيرادات النشاط الخاص، حيث تحصل علىه الدولة من نشاطها التجاري والصناعي.. الخ، أما الرسم فهو إيراد عام سيادي تحصل عليه الدولة من نشاطها مقابل تقديم خدمة خاصة مرتبطة بالنفع العام الذي يعود على المجتمع ككل.

2- يفرض الرسم بقانون بينما يفرض التمن العام بقرار إداري من الهيئة العامة التي تتولى إدارة المشروع التجاري أو الصناعي وبالتالي فهي تمتلك خيار تعديل التمن بقرار آخر تبعا لظروف العرض والطلب والظروف الاقتصادية والاجتماعية.

3- يدفع الرسم جبراً وقد يكون هذا الإجبار قانونياً أو معنوياً، حيث تتمتع الدولة في سبيل تحصيله بحق امتياز على أموال المدين، أما بالنسبة للتمن العام فعنصر الاختيار قائم، إلا في حالات الاحتكار في إنتاج سلع معينة.

4- تتحدد الأثمان العامة عن طريق قوانين العرض والطلب، وذلك في حالات المنافسة التامة، أما الرسم فتتحدد قيمته عن طريق السلطة التي تتمتع بها الدولة وفقا للقواعد معينة.

¹ - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص85.

² - زينب حسن عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2006، ص117.

³ - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص88-89.

الفرع الثالث: الغرامات والإتاوة

1- الغرامات: الغرامة عقوبة مالية رادعة تفرض على مرتكبي المخالفات القانونية، فالأصل في الغرامة إذن هو توقيع الجزاء دون النظر إلى حصيلتها كمورد من الموارد المالية وحصيلة الغرامات عادة ضئيلة وتزداد ضآلتها كلما ازداد قانون العقوبات قربا من تحقيق الهدف من وجوده.

2- الإتاوة: يمكن تعريف الإتاوة على أنها المبلغ الذي تقتضيه الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية جبرا من أصحاب العقارات التي ترتفع قيمتها نتيجة لتنفيذ أحد مشروعات الأشغال العامة، ويتناسب المبلغ عادة مع النفع الذي حصل عليه المالك، وتسمى أيضا الإتاوة بمقابل التحسين.¹

المطلب الثالث: الإيرادات الطارئة

الفرع الأول: القروض العامة

تعتبر القروض العامة أحد مصادر الإيرادات العامة وذلك رغم الخلافات التي تثار بشأنها من حيث خطورة الاعتماد عليها، لما لها من مشاكل نتيجة الأعباء المتراكمة على القرض وخدمته، وقد تزايدت أهمية هذا المصدر لمعظم دول العالم وخاصة النامية منها التي تعاني نقص في موارد التمويل الذاتي.

أولاً: تعريف القرض العام

ويمكن تعريف القرض العام بأنه (دين مستحق على الدولة يصدر بموجب قانون تتعهد به سداد أصل القرض وفوائده بشروط محددة متفق عليها).

ويصدر القرض بقانون لا يتصف بطابع الأمر، وتأتي ضرورة ذلك لإتاحة الفرصة أمام السلطة التشريعية الممثلة لأفراد المجتمع لمناقشة أهداف هذه القروض وآثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ويطلق على مديونية أي دولة من الدولة مصطلح الدين العام ونجد أن غالبية الدول لديها دين عام خصوصا الدول النامية يختلف حجمه من دولة أخرى.²

ثانياً: أنواع القروض العامة

تنقسم القروض إلى ثلاث أنواع رئيسية هي: القروض من حيث المصدر وحرية المكتتب والقروض من حيث المدة:

¹ - أحمد عبد السميع علام، مرجع سبق ذكره، ص 85-87.

² - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 148.

1- تقسيم القروض من حيث مصدرها:

أ- القروض الداخلية:¹ هي القروض التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المقيمين في إقليمها، بغض النظر عن المصدر الحقيقي لهذه الأموال .

وينبغي التفرقة في هذا الصدد بين نوعين من القروض الداخلية وهما:

- القروض الحقيقية: فهي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الجمهور والمؤسسات المالية غير المصرفية ومن البنوك التجارية، والتي لا تنطوي على زيادة كمية النقد والائتمان.

- القروض الصورية: هي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من البنك المركزي ومن البنوك التجارية، مع خفض نسبة الاحتياطي، وتؤدي إلى زيادة كمية النقد والائتمان المصرفي، ولا تختلف في جوهرها عن الإصدار النقدي الجديد.

ب- القروض الخارجية:² يطلق على هذا النوع من القروض أيضا (القروض الدولية أو الأجنبية) تلجأ الدولة لهذه القروض عندما تستنفذ إمكانياتها في الحصول على القروض الداخلية بالعملة الوطنية أو عندما تكون الحاجة إلى الموارد المالية بالعملات الأجنبية هي الأساس في التمويل ومن أهم مبررات ذلك هو تدني مستوى الادخارات المحلية، العجز في ميزان المدفوعات، تمويل التنمية الاقتصادية.

2- يمكن تقسيم القروض العامة من حيث حرية المكتتب فيها إلى:³

أ- قروض الاختيارية: هي التي تعلن الدولة عن مقدارها وشروط الاكتتاب بها وموعد سدادها ثم تترك للجمهور حرية الاقتراض أو عدمه.

ب- قروض الإجبارية: فهي تلك القروض التي تستعمل فيها الدولة ما لها من سلطة في إجبار الجمهور على اقتراضها.

3- تقسيم القروض من حيث فترة السداد إلى:⁴

أ- القروض المؤبدة: هي التي لا تحدد الدولة تاريخا معيناً لسداد قيمتها، وتلتزم بدفع فائدة عنها.

1 - يسرى محمد أبو العلا وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص72.

2 - فتحي أحمد ذياب عواد، مرجع سبق ذكره، ص185.

3 - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، مرجع سبق ذكره، ص152.

4 - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص154.

ب- القروض المؤقتة: هي التي تحدد مقدماً أجل الوفاء بها، وتنقسم القروض المؤقتة من حيث آجالها إلى قروض قصيرة أو متوسطة أو طويلة الأجل، فالقروض القصيرة الأجل لا تزيد مدتها عن سنة مثل حوالات الخزينة، والقروض الطويلة الأجل تزيد مدتها عن عشر سنوات فأكثر، أما القروض المتوسطة الأجل فهي التي تقع بين الاثنين، وقد تحدد الدولة تاريخاً واحداً لسدادها، كما تحدد تاريخين يحق لها أن تسدد القرض في أبعدها، وواضح أن تحديد تاريخين للسداد يعطي للدولة فرصة للتخفيف من أعباء القرض قبل حلوله أجله النهائي.

ثالثاً: آثار القروض العامة الخارجية والداخلية

تعتبر القروض العامة في الفكر المالي الحديث أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية، من حيث تأثيرها على مستويات التشغيل والإنتاج وتوزيع الدخل القومي بين فئات المجتمع، ولم تعد مجرد وسيلة تلجأ إليها الدولة لتمويل النفقات العامة الاستثنائية، كما كان الشأن في الفكر المالي التقليدي.

ونتناول فيما يلي آثار القروض العامة الخارجية والداخلية، وما يتعلق بهما من وجود عبء لهما يتحمله أفراد الجيل الحالي أو جيل المستقبل.

1- آثار القروض العامة الخارجية:

ويؤدي الاقتراض الخارجي إلى زيادة حجم الموارد الحقيقية المتاحة للبلد المقترض، لاسيما من النقد الأجنبي الذي تشكل ندرته عائقاً رئيسياً للبلدان النامية في سبيل تنمية اقتصادياتها، وتتوقف الآثار الاقتصادية للقروض الخارجية على حسن استخدام حصيلتها.

فإذا أحسن استخدام هذه الحصيلة باستيراد سلع إنتاجية لأغراض التنمية الاقتصادية، فسوف يؤدي ذلك إلى زيادة رأس المال المستخدم في المشروعات، وبالتالي إلى زيادة العمالة والإنتاج ورفع مستوى الدخل القومي، وسوف يساعد أيضاً في خدمة القرض لدى السداد من منتجات هذه المشروعات، وحصيلة الصناعات التصديرية.

أما إذا خصصت حصيلة هذا القرض لاستيراد سلع استهلاكية، فإن ذلك لن يضيف شيئاً إلى الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي، فضلاً عما يحمله لهذا الاقتصاد من أعباء سداد القرض وفوائده.¹

¹ - يسرى محمد أبو العلا وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص71.

وبشكل عام وعلى الرغم من المزايا التي تحصل عليها البلدان النامية من القروض الخارجية إلا أنها قد تترتب عليها نتائج قد لا تكون في صالحها ويمكن تلخيصها كما يلي:¹

- إضعاف المركز المالي والسياسي للدولة المقترضة في المجال الدولي.

- كما تؤثر القروض الخارجية على سعر الصرف بالنسبة لعملة الدولة المقترضة.

- وإذا كانت القروض الخارجية تعمل على تخفيض حدة العجز في ميزان مدفوعات الدولة المقترضة في وقت عقد القرض فإنها تزيد من هذا العجز عند حلول فترة السداد.

2- آثار القروض العامة الداخلية:

تعتبر القروض الداخلية، أداة فعالة في الحد من الموجات التضخمية، لما تؤدي إليه من امتصاص جانب من القوى الشرائية دون التأثير على أصحاب الدخول الثابتة، كما يؤدي أيضاً في حالة وفرة الموارد الإنتاجية إلى زيادة التشغيل والإنتاج. تتوقف آثار القروض العامة الداخلية على نوعية هذه القروض ومدى حسن استخدامها لتحقيق الأهداف المرجوة منها.

ويمكن توضيح آثار كل من القروض الداخلية الحقيقية والقروض الداخلية السورية فيما يلي:²

أ- **آثار القروض الحقيقية:** إن حصيله هذه القروض تؤدي إلى تحويل جانب من الموارد الحقيقية المتاحة للاستثمار الخاص إلى الدولة، دون أن يؤثر ذلك في الأسعار. فإذا قامت الدولة باستخدام هذه القروض في تمويل إنفاق استهلاكي، مما يقلل من معدلات تكوين رأس المال المنتج في الاقتصاد وينتقص بالتالي من معدل الناتج القومي.

ب- **آثار قروض سورية:** يقوم البنك المركزي بشراء سنداتهما، ثم يقوم بإصدار نقود جديدة بقيمتها. كما تقوم البنوك التجارية عند خفض نسبة الاحتياطي، وشراء السندات الحكومية بالتوسع في خلق نقود الودائع.

وتتوقف آثار هذا النوع من القروض على حالة النشاط الاقتصادي، ففي البلاد المتقدمة حيث تملك جهازاً إنتاجياً مرناً يجذب الالتجاء لمثل هذه القروض في فترات الركود الاقتصادي، حيث يؤدي ذلك للوصول لمستوى التشغيل الكامل وزيادة الإنتاج. أما في البلاد النامية، حيث لا يتمتع جهازها الإنتاجي

¹ - فتحي أحمد ذياب عواد، مرجع سبق ذكره، ص 185.

² - يسرى محمد أبو العلا وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 73-74.

بمذه المرونة، بحيث يستطيع تشغيل مواردها الإنتاجية المتاحة تشغيلاً كاملاً، فلا يؤدي مثل هذا النوع من القروض إلا إلى ارتفاع تضخمي في الأسعار، حيث لا يوجد لديها طاقات عاطلة يتوقف تشغيلها على مجرد زيادة الطلب الفعال في الاقتصاد.

الفرع الثاني: الإصدار النقدي الجديد

تلجأ الدولة في الوقت الحاضر إلى تمويل نفقاتها والاستثمارية منها خاصة إلى إصدار النقدي الجديد، أو ما يطلق عليه بالتمويل بالتضخم، ويتم ذلك عن طريق التوسيع في الائتمان المصرفي، هذا الأسلوب في التمويل لا تلجأ إليه الدول إلا عندما تعجز إيراداتها العامة الاعتيادية كالضرائب والرسوم والقروض... إلخ عن تغطية نفقاتها العامة.

وعلى ذلك فإن الإصدار النقدي الجديد يتلاءم وفكرة وجود المنظم في الميزانية العامة.

1- تعريف الإصدار النقدي الجديد:

يتمثل الإصدار النقدي في خلق كمية إضافية من النقد الورقي تستخدمها الدولة في تمويل نفقاتها العامة، وتستند الدولة في هذا الصدد على سلطتها في الإشراف على النظام النقدي وتوجيهه، وتحديد القواعد التي تسيّر بمقتضاها، مع تعيين الكميات يمكن إصدارها من النقود¹.

2- آثار الإصدار النقدي الجديد

إن الإصدار النقدي يترك آثار ضارة على الاقتصاد القومي فهو:²

أ- يزيد في الأثمان ويؤدي إلى ارتفاع نفقات الانتاج وهذا يؤدي إلى إعاقه الانتاج عادة.

ب- يؤدي إلى ارتفاع أثمان الصادرات في الخارج فينتج عنه ضعف صمودها أمام المنافسة الأجنبية

ج- كما تنخفض القيمة الخارجية للعملة بسبب ذلك، مما يؤدي إلى ارتفاع أثمان الواردات والأضرار بميزان المدفوعات.

د- يؤدي إلى توزيع الدخل القومي في غير صالح أصحاب الدخل الثابتة كالموظفين والعمال وأصحاب السندات و العقارات.

¹ - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص158.

² - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص161.

إن الدول النامية تتضرر منه كثيرا بسبب ضعف جهازها الإنتاجي وعدم مرونته حيث يعمل على خفض ميل الأفراد للادخار برغم حاجة هذه الدول له بوصفه جزءا من التراكم الرأسمالي، وسبب عزوف الأفراد عن الادخار يعود إلى ضعف القوة الشرائية للنقود، فضلا عن الخلل الهيكلي الذي يحصل في ميزان المدفوعات الأمر الذي تضار من جرائه عملية التنمية الاقتصادية.²

² - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص162.

المبحث الرابع: الموازنة العامة للدولة

لقد احتلت دراسة الموازنة العامة جزءاً هاماً من الدراسات المالية في السنوات الأخيرة باعتبارها أداة من أدوات السياسة الميزانية التي تستعملها الدولة من أجل بلوغ أهدافها الاقتصادية، ويظهر لنا ذلك في الآونة الأخيرة، فلقد تضخم حجم الموازنات العامة وزاد تأثيرها على التوازن الاقتصادي، وسوف نتناول في هذا المبحث كل الجوانب المتعلقة بالموازنة العامة للدولة.

المطلب الأول: ماهية الموازنة العامة للدولة

لتوضيح ماهية الموازنة العامة سوف نتطرق إلى أهم التعاريف للموازنة العامة ثم نتطرق إلى خصائصها وأهميتها وأهدافها.

الفرع الأول: مفهوم الموازنة العامة للدولة

نتناول مفهوم الموازنة العامة بذكر مختلف تعاريفها وذكر أهم خصائصها

أولاً: تعريف الموازنة العامة

اختلفت التشريعات باستخدام مصطلح الموازنة والميزانية، فبعض التشريعات العربية أدرجت الميزانية بدلاً من الموازنة، رغم وجوب التمييز ما بين المصطلحين.

يفهم بالميزانية أنها تستخدم للكشف عن الوضع المالي وإعطاء صورة حسية عن وضع المنشأة سواء أكانت تجارية أو صناعية أو الخ..

وتعرف الميزانية باللغة الفرنسية بكلمة (Bilan)، وهي كشف بموجودات ومطلوبات المؤسسة أو الشركة في فترة معينة، أو في نهاية السنة المالية، ومقارنة قيمتها الحالية بقيمتها السابقة، مع إظهار وضعها المالي من أرباح أو خسائر محققة.¹

كانت كلمة الموازنة تعني حقيبة نقود أو محفظة عامة، وكانت تستخدم لحفظ كشوف إيرادات الدولة ونفقاتها. وقد استخدم هذا التعبير في إنجلترا لوصف الحقيبة الجلدية التي كان يحملها وزير المالية عند ذهابه إلى البرلمان، وتحفظ فيها كشوف احتياجات الحكومة من إنفاق وموارد مالية، كما استخدمت هذه

¹ - عدنان محسن ضاهر، الموازنات العامة في الدول العربية الإعداد والإقرار والتنفيذ والمراقبة والحساب الختامي، جمعية الأمناء العامين للبرلمانات العربية، لبنان، بدون سنة نشر، ص 09.

الكلمة أيضاً للتعبير عن المستندات التي تحفظ في هذه الحقيبة، وهي تحوي الخطة المالية التي تعرض علي الهيئة التشريعية للمصادقة عليها.¹

- إن الموازنة العامة ما هي إلا تعبير مالي عن برنامج العمل الحكومي، إذ أنها تعكس دور الدولة في النشاط الاقتصادي.²

- إن الموازنة هي خطة مالية تصدر بصك تشريعي تقدر فيها النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة، وتحدد العلاقة بينهما وتوجههما معا نحو تحقيق أهداف معينة خلال فترة زمنية قادمة غالبا ما تكون سنة.³

- إن الموازنة هي البيان الذي يتضمن تقديرا وإجازة لمصروفات وإيرادات الدولة العامة.⁴

يمكن القول بأن الموازنة هي تقدير تفصيلي لنفقات وإيرادات الدولة خلال سنة مالية مقبلة، تعده أجهزة الدولة وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار قانون خاص يجيز تنفيذ الموازنة بجانبها (الإيراد والإنفاق).⁵

ثانيا: خصائص الموازنة العامة

من خلال التعاريف التي ذكرناها يمكننا التوصل إلى خصائص الموازنة والمتمثلة بما يلي:

1- الموازنة العامة تقدير لإيرادات ونفقات الدولة عن فترة قادمة:

تتضمن الموازنة العامة للدولة توقعاً لأرقام مبالغ النفقات العامة والإيرادات العامة لمدة لاحقة غالبا ما تكون سنة، يتطلب هذا الطابع التقديري للموازنة العامة أقصى درجات الدقة والموضوعية.⁶

2- الموازنة العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية:

إن وجود تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العامة، لا يكفي وحده لتكون أمام موازنة عامة للدولة بل لا بد من أن يقترن هذا التقدير بموافقة أو إجازة من السلطة التشريعية على هذا التقدير أي أن موافقة السلطة التشريعية واعتماد الموازنة العامة شرط أساسي لتنفيذ الموازنة العامة، وبدون هذه الموافقة، تبقى الموازنة مشروعا مقترحا غير قابل للتنفيذ.⁷

1 - يسرى محمد أبو العلا وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص83.

2 - محمد خالد المهدي، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة تجارب عربية مقارنة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2012، ص14.

3 - جهاد سعيد خصاونة، مرجع سبق ذكره، ص211.

4 - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص505.

5 - عبد الغفور ابراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار الزهران، الأردن، 2009، ص257.

6 - محمد خالد المهدي، مرجع سبق ذكره، ص15.

7 - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص270.

3- الإذن بالموازنة العامة (إجازة الجباية والانفاق):

فالموازنة لا تصبح وثيقة رسمية جاهزة للتنفيذ إلا بعد أن تجاز من قبل السلطة التشريعية بالنيابة عن الشعب، وتعتبر هذه الإجازة من أهم خصائص الموازنة العامة التي تميزها عن الموازنات الخاصة، والإجازة في الموازنة العامة تنجم عن تقسيم الصلاحيات بين هيئات الدولة، فالحكومة تحضر الموازنة وتنفذها ولكن البرلمان هو الذي يصوت عليها، أي يعطي للحكومة الإجازة بصرف النفقات وجباية الإيرادات المذكورة في الموازنة.¹

4- الموازنة العامة محددة المدة (سنوية):

فالموازنة العامة في نفقاتها العامة وإيراداتها العامة يجب أن توضع لمدة زمنية معينة، وقد عملت أغلب دول العالم على تحديد هذه المدة بسنة واحدة أي اثني عشر شهراً لأسباب معينة.²

الفرع الثاني: أهمية الموازنة العامة

تظهر أهمية الموازنة من حيث:

أولاً: أهميتها السياسية: تعد الموازنة شيئاً ضرورياً أي كان شكل الحكم في الدولة، إذ بدونها لا يمكن أن تسير المصالح العامة سيراً منتظماً، وهي بذلك تعتبر وثيقة إدارية تبين فيها النفقات والإيرادات الاحتمالية المستقبلية، غير أن لها أهمية خاصة إذ يجب أن يعتمد عليها البرلمان (مجلس الشعب) وأن يجيزها ولذلك فهي تعد في النظام البرلماني عمل إجازة إلى جانب كونها عمل تقديري فيجاز للحكومة بمقتضاها إنفاق المصروفات وتحصيل الإيرادات الواردة بالموازنة.³

ويستطيع البرلمان أثناء مناقشة الموازنة فرض رقابة على أعمال السلطة التنفيذية، كذلك يستطيع عن طريق رفض اعتماد معين في مشروع الحكومة إجبارها على العدول عن سياسة اقتصادية أو اجتماعية معينة أو حملها على تنفيذ برنامج معين.⁴

1 - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 170.

2 - جهاد سعيد خصاونة، مرجع سبق ذكره، ص 214.

3 - يسرى محمد أبو العلا وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 85.

4 - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 171.

ثانيا: أهميتها الاقتصادية:

لقد أصبحت الموازنة العامة في المالية الحديثة أهم وثيقة اقتصادية تملكها الدولة لكونها توفر معلومات تتعلق بأثر السياسات الحكومية في استخدام الموارد على مستوى التوظيف والنمو الاقتصادي وتوزيع الموارد داخل الاقتصاد. قد تستخدم الموازنة العامة لتحقيق هدف العمالة الكاملة كما تستخدم أيضا كوسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

تعتمد إستراتيجية الموازنة العامة في تحقيق ما سبق ذكره على تغيير مستوى الطلب الكلي في الاتجاه المناسب مستخدمة في ذلك الضرائب والنفقات، ومن الواضح كبر حجم الموازنة هو العامل الفعال في تحقيق هذه الأهداف، كما يجب أن يتوافق حجم الموازنة وتكوينها مع الظروف الاقتصادية للدولة بهدف تحقيق بعض الأهداف المرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة، ولهذا أصبحت الموازنة الأداة الرئيسية للتدخل في الحياة الاقتصادية وتوجيهها نحو تحقيق أهداف التوازن الاقتصادي والمتمثلة، كما تعتبر جزء من الخطة المالية وأداة لتنفيذها¹.

ثالثا: أهميتها الاجتماعية: إن أهمية الموازنة الاجتماعية تتعلق بمفاهيم العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات والرفاه الاجتماعي، حيث تعكس الأهداف التي تضعها وتنفذها الحكومة في مجال الرفاه الاجتماعي مدى اهتمامها في الارتقاء بالخدمات التعليمية وتقديم التعليم المجاني في مختلف مراحلها وتطور الخدمات الصحية ومد شبكات الماء وإيصال الكهرباء... وغيرها من الخدمات².

الفرع الثالث: أهداف الموازنة العامة

تختلف أهداف الدولة تبعا لاحتياجات المجتمع عبر الزمن. ولا بد أن نشير هنا إلى أن أية دولة مهما عظمت إمكاناتها وحجم مواردها، فهي لا تستطيع تلبية جميع الحاجات العامة لمواطنيها. لذلك لابد من اختيار أنشطة كل فترة مالية حسب أولوياتها، وضمن الإمكانيات المتوفرة. وفيما يلي شرح هدف من أهداف الموازنة العامة للدولة.

أولا: الأهداف الاقتصادية:

تتضمن الموازنة العامة للدولة برامج لتحقيق الأهداف الاقتصادية المتمثلة فيما يلي³:

¹ - دراوسي مسعود، مرجع سبق ذكره، ص 137-138.

² - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 172.

³ - محمد خالد المهيايبي، مرجع سبق ذكره، ص 21-22.

1-توزيع موارد الدولة: تبين الموازنة توزيع موارد الدولة وتخصيصها على الأنشطة والخدمات العامة للمواطنين حسب أولوياتها، والمناطق الجغرافية لتنميتها، وإمكانيات والكفاءات في الدوائر الحكومية مختلفة لتحقيق الأهداف العامة للدولة.

2-الرقابة على المال العام: تمكن الموازنة الجهات الرقابية المختلفة من الرقابة على تحصيل الإيرادات المقدر، وإنفاق التخصيصات المعتمدة على الأهداف المحددة لها، ضمن المدة والوصف المحددين، والمساءلة عن أية انحرافات في التنفيذ، حماية للمال العام.

3-توجيه الاقتصاد الوطني: ضمن الحكومة الموازنة العامة سياستها المقترحة اللازمة لتوجيه الاقتصاد الوطني، ومن الأمثلة على هذه السياسات:

-تحقيق نمو اقتصادي وزيادة معدل الناتج المحلي.

-تحقيق الاستقرار المالي والنقدي.

-زيادة معدلات الادخار والاستثمار.

-تخفيض عجز الموازنة العامة.

-توازن الحساب الجاري لميزان المدفوعات.

-تخفيض نسبة الاستهلاك الكلي إلى الناتج المحلي لزيادة المدخرات المحلية.

-استقرار المستوى العام للأسعار.

-الحد من البطالة وتشجيع الاستثمار في المشروعات التي تحتاج عمالة أكبر.

-تنشيط الاقتصاد الوطني.

كما يتطلب استقرار الاقتصاد الوطني ونموه ضخ أموال للسوق في أوقات الكساد، بتخفيض الضرائب وتشجيع الاقتراض بتخفيض معدل الفائدة على القروض، وتشجيع الادخار بزيادة معدل الفائدة على الودائع. أما في أوقات التضخم فيتم امتصاص النقد الزائد في السوق لتخفيض الأسعار، بزيادة الضرائب وتقليل الانفاق.

ثانيا: الأهداف الاجتماعية:

أصبحت الموازنة العامة وسيلة إعادة توزيع الدخل القومي عن طريق فرض الضرائب التصاعديّة وبخاصة الضرائب المباشرة فيها ثم توجيه حصيلتها لتمويل بعض أنواع النفقات التي تستفيد منها الطبقات الفقيرة مثل إعانات الضمان الاجتماعي أو دعم السلع الاستهلاكية الضرورية والتعليم المجاني والخدمات الصحية المجانية التي تؤدي إعادة التوزيع الدخل القومي لتحقيق العدالة الاجتماعية بالتقليل من الفوارق في دخول الأفراد¹.

المطلب الثاني: مبادئ الموازنة العامة للدولة

تخضع الموازنة بصفة عامة إلى قواعد تراعي في إعدادها وهي:

الفرع الأول: قاعدة شمولية الموازنة

يهدف هذا المبدأ إلى تسجيل كل الإيرادات العامة والنفقات العامة في وثيقة الموازنة دون إجراء أية مقاصة بينهما، معنى ذلك أن يتم تسجيل كل تقدير بنفقة و كل تقدير بإيراد دون إجراء أية مقاصة بين نفقات وإيرادات. يعني الالتزام بمبدأ عمومية الموازنة الأخذ بالميزانية الإجمالية حيث تظهر كافة تقديرات نفقات المرافق وكافة تقديرات إيراداته.²

لتحقيق أهداف هذا المبدأ وإتاحة الظروف المهيأة لفاعليته يقتضي الأمر من الحكومة مراعاة قاعدتين فرعيتين في إعداد وتحضير ميزانية الدولة هما:

1- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات: وتقضي هذه القاعدة أن لا يتم تحديد إيرادات معينة في الموازنة لأوجه إنفاق محددة، بل تجمع كافة الإيرادات في جانب واحد ويقابلها في الجانب الآخر قائمة بالنفقات تدرج فيها

كافة المصروفات المتعلقة بالسنة المالية.³

2- قاعدة تخصيص النفقات: يقصد بها أن اعتماد البرلمان للنفقات العامة لا يجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من وجوه الإنفاق العام.⁴

¹ - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص 510.

² - دراوسي مسعود، مرجع سبق ذكره، ص 141.

³ - محمود حسين الوادي، مرجع سبق ذكره، ص 146.

⁴ - دراوسي مسعود، مرجع سبق ذكره، ص 142.

الفرع الثاني: قاعدة وحدة الموازنة.

تعني بأن تدرج جميع إيرادات العامة التي يتوقع جبايتها وجميع النفقات العامة التي يتوقع صرفها خلال السنة القادمة في الموازنة واحدة. لإعطاء فكرة واضحة وكاملة عن حالة الدولة المالية، كما تسهل عمليات المقارنة بين مجموع الإيرادات والنفقات، فإن تعدد الموازنات يؤدي إلى صعوبة المراقبة من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية التي لا يمكنها ممارسة رقابة فعالة.¹

إلا أن دولا كثيرة لا تطبق هذا المبدأ، حيث نرى لديها موازنات ملحقة، ومستقلة، واستثنائية، وتفتح عدداً من الاعتمادات في صناديق مستقلة خارج الموازنة العامة ويمكن شرحها فيما يلي:

1- الموازنات المستقلة: تمنح بعض المؤسسات موازنات مستقلة وخاصة المؤسسات المتمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة كالمؤسسات العامة أو المرافق العامة ذات الأهداف الاقتصادية أو الاجتماعية أو التعليمية أو المالية... الخ²

2- الموازنات الملحقة: تلك الموازنات المنفصلة عن موازنة الدولة والتي تشمل على إيرادات ونفقات بعض المؤسسات العامة التي لا تعتبر مستقلة عن الدولة، ولكن المشرع منحها استقلال مالي وإداري.

3- حسابات الخزينة الخاصة: وهي حسابات خاصة تسجل فيها إيرادات معينة تدخل الخزينة العامة بصورة مؤقتة ولا تعتبر إيرادات عامة وكذلك فيها نفقات معينة تصرف من الخزينة العامة ولا تعتبر نفقات عامة، لذلك سميت بالحسابات خارج الموازنة العامة كونها بعيدة عن هذه الموازنة.³

الفرع الثالث: قاعدة سنوية الموازنة.

تقتضي هذه القاعدة بأن تعد الحكومة، كل عام موازنة العامة المقبل وتعرضها على السلطة التشريعية لأخذ موافقتها، ولا تعطي هذه الموافقة مبدئياً، إلا لسنة واحدة.⁴

الفرع الرابع: قاعدة توازن الموازنة

يقصد بها أن لا تزيد الإيرادات عن النفقات أو العكس. وهذا يعني أن الموازنة تعتبر متوازنة إذا تعادلت الإيرادات مع النفقات. وتعتبر الموازنة في حالة عجز إذا زادت النفقات عن الإيرادات مما يضطر

¹ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 172.

² - أعاد حمود القيسي، مرجع سبق ذكره، ص 109.

³ - جهاد سعيد خصاونة، مرجع سبق ذكره، ص 328-329.

⁴ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 179.

الدولة إلى تمويل ذلك العجز إما عن طريق الاقتراض العام الداخلي أو استخدام الاحتياطات، أو أية أساليب أخرى لتمويل العجز في الموازنة¹.

المطلب الثالث: مراحل الموازنة العامة للدولة

تمر الموازنة العامة للدولة بأربعة مراحل وهي:

-مرحلة تحضير وإعداد الموازنة العامة

-مرحلة اعتماد الموازنة العامة

-مرحلة تنفيذ الموازنة العامة

-مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

الفرع الأول: مرحلة تحضير وإعداد الموازنة العامة

إن السلطة التنفيذية هي المؤهلة من الناحية الإدارية والإمكانات البشرية لتحضير الميزانية العامة، لما يتطلب هذا العمل من معلومات خاصة تتعلق بالإيرادات العامة، من حيث مصادرها وعبء تحصيلها من مختلف الطبقات الاجتماعية. وانفراد السلطة التنفيذية بتحضير الميزانية يعود إلى اعتبارات عدة، من بينها تمتعها بمركز يمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برامجها، كما أن السلطة التنفيذية هي السلطة الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبلغ الإيرادات العامة وتحديد النفقات العامة، مع مراعاة التوازن المالي، وذلك لأنها الأقدر على معرفة احتياجات ومتطلبات كل مرفق وكل جهاز من أجهزة الدولة².

وقد جرى العمل على مراعاة بعض القواعد لدى تحضير الميزانية منها الاسترشاد بالوقائع السابقة، أي بميزانية العام السابق وأرقام النفقات والإيرادات الواردة به، وأن يكون تحضير الميزانية أقرب ما يكون لبداية السنة المالية، وأن يراعى القائمون بإعداد الميزانية الدقة في تقدير الانفاق والإيرادات حتى لا يكون هناك إغفال لبعض النفقات أو مبالغة في تقدير بعض الإيرادات³.

¹ - محمود حسين الوادي، مرجع سبق ذكره، ص147.

² - لوني نصيرة، ربيع زكرياء، مرجع سبق ذكره، ص44.

³ - يسرى محمد أبو العلا وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص99.

أما الإجراءات المتعلقة بالإعداد يمكن أن تبدأ بإعداد إطار مشروع الموازنة العامة الذي يتولى وزير المالية باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية إعداد هذا الإطار والذي يتضمن اتجاهات السياسة المالية، وإمكانيات الخزينة العامة في ضوء مصادر التمويل الداخلية والخارجية، ومتطلبات الإنفاق العام، مع ربط ذلك بالخطوة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ثم تتولى وزارة المالية إصدار منشور الموازنة العامة وإرساله إلى جميع الوزارات والهيئات العامة، الذي يتضمن الخطوط العريضة لإعداد مشروع الموازنة مع بيانات عن عناصر السياسة المالية للسنة المقبلة مع مطالبة هذه الجهات بإرسال تقديراتها لإيراداتها ونفقاتها عن السنة المالية المقبلة في موعد يحدده وزير المالية لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع ميزانية الدولة في الوقت المحدد، وتقع المسؤولية في إعداد مشروعات موازنات الوزارات والهيئات على الأجهزة الإدارية وغالبا ما يكون دائرة مختصة لهذا العمل تكون مستقلة عن باقي الدوائر الأخرى في مسؤوليتها مثل دائرة الميزانية، التي تتولى إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالوزارة أو الهيئة المعنية ضمن إرشادات عامة وفي نطاق السياسة الاقتصادية التي تستهدفها الحكومة.

ويكون بحث ومناقشة مشروعات موازنات الوزارات والهيئات العامة بعد أن تصل كافة تقديرات الوزارات المختلفة والهيئات التابعة للدولة، فتتم مراجعتها من الناحية الفنية والمحاسبية، ثم تقوم وزارة المالية بإضافة تقديرات نفقاتها، بالإضافة إلى تقديرات إيرادات الدولة التي تحصلها المصالح التابعة لها.

وفي الأخير يتم إعداد الإطار النهائي للموازنة العامة حيث تتولى إدارة الميزانية بوزارة المالية جمع كافة التقديرات المشار إليها سابقا وتنسيقها بعد أن تتصل بالوزارات المختلفة إن دعت الحاجة لذلك وطلب ما يحتاجون إليه من بيانات ومستندات، ويكون مشروع الميزانية الذي يرسل إلى اللجنة المالية بالوزارة، وتعد هذه اللجنة مشروع الميزانية، ويتم عرضه بعد ذلك على السلطة التشريعية في الموعد المحدد قانونا.¹

الفرع الثاني: مرحلة اعتماد الموازنة العامة

يؤدي البرلمان أدوارا هامة في العملية التشريعية، حيث لا يمكن اعتبار مشروع قانون قانونا ما لم يحصل على اعتماد من السلطة التشريعية، لأنه يعد الممثل الوحيد لإرادة الشعب.

وبما أن البرلمان يتكون من مجموعة من النواب ذوي ثقافات متفاوتة ومختلفة، وبالتالي نجد منهم من يفقه في علم المالية ومنهم من لا يدري إلا الخطوط العريضة فقط. ولهذا السبب لا ي تصور أن يناقش

¹ - دراوسي مسعود، مرجع سبق ذكره، صص 199-200.

مشروع الميزانية كل أعضاء البرلمان، وإنما تتكون لجنة من بين النواب الذين لهم دراية بقواعد المالية العامة تسمى لجنة الميزانية والمالية، وهذه اللجنة وحدها هي التي تتولى مناقشة مشروع الموازنة مع الحكومة. وبعد ذلك يصوت البرلمان على كل فصل من فصول الميزانية. وفي حالة التصويت بالأغلبية يتم اعتماد الموازنة، ثم تحول إلى رئيس الجمهورية ليصادق عليها في إطار قانون المالية، لتصبح واجبة التطبيق ابتداء من أول يوم من السنة المدنية الجديدة¹.

الفرع الثالث: مرحلة تنفيذ الموازنة العامة

بعد صدور قانون الموازنة تنتقل إلى مرحلة التطبيق العملي المتمثلة بصرف الاعتمادات وتحصيل الإيرادات وفق ما تحويه الموازنة العامة للدولة وفقا لما مقرر من إعتمادات والتي تمثل الحد الأقصى المسموح به للإنفاق وكذلك تقوم الوزارات والهيئات بتحصيل الإيرادات استنادا إلى القوانين المالية ذات الاختصاص والتي تستمد منها السلطة التنفيذية سندها القانوني لتحصيل الإيرادات كقانون ضريبة الدخل وقانون الجمارك... الخ.²

الفرع الرابع: مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

إن عملية الرقابة تسير جميع مراحلها، وذلك من أجل التأكد من سلامة تنفيذ الخطة المالية للدولة، وتتنوع الرقابة من دولة لأخرى وسوف نتطرق إلى ثلاث أنواع من الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وهي:

أولا: الرقابة الإدارية

تتم داخل السلطة التنفيذية، يقوم بها المدبرون والرؤساء على رؤوسهم، أو تقوم بها بعض الموظفين التابعون لوزارة المالية، وهي تمارس أساسا على النفقات العامة، أكثر من ممارستها على الإيرادات.³ ويمكن تقسيم الرقابة الإدارية نوعان هما:⁴

1- الرقابة السابقة على الصرف: وهي رقابة وقائية تمنع وقوع الخطأ المالي، وتعالجه قبل حدوثه، وتمثل الجزء الأكبر الأهم من الرقابة الإدارية، وتكمن مهمتها في عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا لقواعد

¹ - لوبي نصيرة، ربيع زكرياء، مرجع سبق ذكره، ص45.

² - أعاد حمود القيسي، مرجع سبق ذكره، ص101.

³ - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص220.

⁴ - دراوسي مسعود، مرجع سبق ذكره، ص ص 211-212.

المالية المعمول بها سواء كانت قواعد الميزانية أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة. وتقوم بها وزارة المالية باعتبارها المسؤولة عن المال العام وذلك بواسطة المراقبين الماليين.

ومن مزايا هذا النوع من الرقابة تقليل فرض ارتكاب الأخطاء المالية مع المحافظة على المال العام.

2- الرقابة اللاحقة على الصرف: تبدأ هذه الرقابة بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات وإعداد الحسابات الختامية للدولة ويلاحظ أن هذه الرقابة لا تقتصر على النفقات العامة فقط ولكنها تمتد لتشمل الإيرادات العامة كذلك، فهي تركز على اكتشاف الانحرافات والأخطاء والمشكلات واتخاذ الإجراءات التصحيحية لمواجهتها وتجنب حصولها مستقبلاً وعدم تفاقمها عند اكتشافها، فهي إذن وسيلة للمحاسبة والوقاية، ولهذا تعرف باسم الرقابة العلاجية.

ويتولى هذه الرقابة جهاز يتمتع بالاستقلال التام أي أنه لا يخضع للسلطة التنفيذية. والجدير بالذكر أن الرقابة الإدارية أياً كان نوعها لا تعد وأن تكون رقابة من الإدارة على نفسها، أي أنها رقابة ذاتية أو داخلية، طبقاً للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية، ولذا فإنها لا تعد كافية للتأكد من حسن التصرف في الأموال العامة.

ثانياً: الرقابة البرلمانية (التشريعية)

والهدف من هذه الرقابة، هو السهر على تطبيق القوانين واللوائح والإدارة الحسنة للاقتصاد القومي ومنع الانحرافات وإساءة التصرف في الأموال العامة والكسب غير المشروع، وذلك من خلال الرقابة المتعددة التي يمارسها المجلس، والوسائل التشريعية التي يمنحها له القانون من استجوابات للحكومة وأسئلة مكتوبة.

إذ تلتزم الحكومة طبقاً للدستور بأن تقدم لمجلس الشعب عرضاً حول استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها بالنسبة للسنة المالية المعنية حين يجتمع المجلس هذه السنة بالتصويت على قانون يحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة وهو ما يعرف أيضاً بالحساب الختامي للميزانية.¹

ثالثاً: الرقابة المستقلة

لا تكتفي غالبية الدول بالرقابة الإدارية و الرقابة التشريعية بل تعمل على إنشاء نظم للرقابة على تنفيذ الموازنة يتولى تطبيقها أجهزة لها أوضاعها الدستورية الخاصة.

¹ - يسرى محمد أبو العلا وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 99.

وتتميز هذه الأجهزة بالاستقلالية على السلطة التنفيذية و يعطي هذا الاستقلال أسباب نجاح مثل هذه الرقابة وعدها فيما بعد أكثر أهمية وأكثر جدوى من الرقابتين السابقتين وهما الإدارية و التشريعية ذلك لأن هذا الاستقلال هو الذي يحقق نجاح وتأثير الرقابة الخارجية المستقلة لابتعادها عن أي نوع من أنواع الضغط التي قد توجه إليها من الأجهزة والأشخاص العاملين في الجهات المراقبة أو غيرها.¹

¹ - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص 510.

خلاصة الفصل:

لقد تناولنا في هذا الفصل المالية العامة ومكوناتها الرئيسية، فلقد تطرقنا إلى كل الجوانب النظرية للنفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة واستخلصنا ما يلي

- تتمتع النفقات العامة بالعديد من الخصائص والتي تميزها عن النفقات الخاصة، وهناك العديد من المعايير التي يعتمد عليها في تقسيم النفقات العامة، فهذه التقسيمات تبين لنا الهيكل العام للنفقات العامة بكل أصنافها من جهة وأثار هذه النفقات من جهة أخرى، وتعتبر ظاهرة تزايد الإنفاق العام من أهم الظواهر الاقتصادية التي صاحبت التطور الاقتصادي، فهذه الظاهرة أصبحت مصاحبة للدور الكبير الذي تلعبه الدولة في الحياة الاقتصادية، فتختلف الأسباب الرئيسية لهذا التزايد، ولكن لهذه الزيادة حدود معينة تتحكم فيها العديد من العوامل وأبرزها مستوى النشاط الاقتصادي

- للنفقات العامة العديد من الآثار الاقتصادية، فهي تؤثر في الإنتاج بطريقة مباشرة من خلال الدور الفعال في زيادة حجم الموارد الاقتصادية، ومن جانب آخر تؤثر النفقات العممة على الاستهلاك من خلال إسهامها في زيادة الطلب على الاستهلاك سواء عن طريق شراء الخدمات الاستهلاكية أو عن توزيع الدخل، وتؤثر أيضا النفقات العامة على الادخار الوطني من خلال ما تولده النفقات المنتجة من زيادة في الدخل الوطني وهو ما يؤثر على توزيع الدخل وإعادة توزيعه.

- تعتبر الإيرادات العامة للدولة من أهم أدوات سياسة الميزانية، وتتعدد مصادرها بداية بالإيرادات العامة العادية والتي تنقسم إلى إيرادات اقتصادية وهي تلك الإيرادات من ممتلكات الدولة والدومين العقاري والخاص، أما القسم الثاني فيتمثل في الإيرادات السيادية وأقسامها المتنوعة من ضرائب ورسوم وغرامات والتي تمثل أهم نوع من الإيرادات العامة لميزاتها المختلفة التي تتمتع بها، أما الإيرادات غير العادية فتتكون من القروض العامة والإصدار النقدي وهي من أهم المصادر التي تلجأ إليها الدول في الحالات الاستثنائية وغير العادية فمعظم الدول تتجنب اللجوء لمثل هذه الإيرادات لما لها من آثار سلبية وخيمة على اقتصاديات الدول، وبالتالي تختلف طريقة استخدامها من دولة لأخرى ومن وضعية اقتصادية لأخرى، فالدول تحاول أن تقوم بالاستخدام الأمثل لهذه الإيرادات.

- تبر الموازنة العامة والتي تحتوي على النفقات العامة والإيرادات العامة من أبرز الأدوات التي تستخدمها الدول للوصول للأهداف المرجوة فهي تتمتع بالعديد من الخصائص جعلتها تكتسي أهمية كبيرة في الاقتصاد الوطني فالموازنة العامة للدولة تحكمها العديد من القواعد وتمر عملية إعدادها بالعديد من المراحل لعل أبرزها عملية الرقابة على تنفيذها.

الفصل الثاني

التأصيل النظري لصناديق الثروة السيادية

تمهيد:

تعتبر صناديق الثروة السيادية ظاهرة ليست حديثة على الساحة المالية العالمية، بحيث يعود ظهور هذه الصناديق إلى خمسينيات القرن العشرين حين أنشأت دولة الكويت هيئة الاستثمار الكويتية سنة 1953 ليزداد بعدها في فترة السبعينات والثمانينات وإلى غاية الوقت الحالي ظهور صناديق سيادية بتسميات وأهداف مختلفة، فلقد عرفت فترة الألفية من القرن العشرين نمو سريعا لهذه الصناديق وبالموازاة مع التباطؤ التي يشهدها الاقتصاد العالمي وارتفاع أسعار النفط وما نتج عنه من زيادة في العائدات النفطية. وعليه عمدت الدول النفطية وغير النفطية إلى إنشاء صناديق للنفط والتي هي تحت غطاء صناديق الثروة السيادية للإدارة واستثمار هذه العوائد، أو للحد من تدهور موازنات الدول النفطية و غير النفطية.

وتطرقنا في هذا الفصل لإعطاء نظرة عامة حول صناديق الثروة السيادية وذلك من خلال دراسة

مايلي:

- 1- تعريف صناديق الثروة السيادية و كل من موجات ظهورها على الساحة المالية العالمية ودوافع إنشائها
- 2- أنواع صناديق الثروة السيادية ومميزاتها وأهدافها العامة.
- 3- دراسة مجموعة العمل الدولية ومن ثم المبادئ التي تحكم هذه الصناديق وهي مبادئ سانتياغو سمات هذه المبادئ بالإضافة إلى الأهداف التي وجدت من أجلها هذه المبادئ.

المبحث الأول: ماهية صناديق الثروة السيادية

بدأت صناديق الثروة السيادية في ظهور في خمسينيات القرن العشرين وذلك بإنشاء دولة الكويت هيئة الاستثمار الكويتية سنة 1953، لتتوالى بعدها ظهور صناديق أخرى في سنغافورة والإمارات العربية المتحدة حتى انتشرت هذه الظاهرة لبقية دول العالم.

المطلب الأول: تعريف صناديق الثروة السيادية

لا يوجد اتفاق موحد لتعريف صناديق الثروة السيادية فكل جهة تعرفها حسب معيار معين وحسب تقديرات أصول تلك الصناديق سواء آنيا أو مستقبلية.

الفرع الأول: تعريف الهيئات الدولية

أولاً: تعريف صندوق النقد الدولي

يعرف صندوق النقد الدولي صناديق الثروة السيادية بأنها صناديق أو ترتيبات استثمار عامة ذات أغراض محددة، مملوكة للحكومة وتحت سيطرتها مهمتها الاحتفاظ بالأصول وإدارتها، في الأجل المتوسط والطويل لتحقيق أهداف اقتصادية كلية ومالية، ويتم إنشاء تلك الصناديق من عمليات الصرف الأجنبي، أو عوائد عمليات الخصصة، أو الفوائض المالية العامة، أو عوائد صادرات السلع. وتطبق تلك الصناديق استراتيجيات استثمار تشتمل على استثمارات في أصول مالية أجنبية. ويضم صندوق النقد الدولي في تعريفه هذا صناديق استقرار العائدات، وصناديق الادخار، وصناديق تمويل التنمية، وصناديق التقاعد الحكومية التي ليست لديها التزامات¹.

ثانياً: تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)

تعرف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) لصناديق الثروة السيادية بأنها وسائط استثمار مملوكة للحكومة يتم تمويلها من موجودات الصرف الأجنبي².

¹ - International monetary fund، Sovereign wealth funds: A work agenda، working paper، Washington، 2008، p: 26

² - ماجد عبد الله المنيف، صناديق الثروة السيادية ودورها في إدارة الفوائض النفطية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 47، صيف 2009، ص 63.

ثالثاً: تعريف مجموعة العمل الدولية

وضعت مجموعة العمل الدولية تعريفاً أكثر دقة لصناديق الثروة السيادية فهي صناديق استثمار أو ترتيبات ذات غرض خاص تملكها الحكومة العامة¹ وتنشئ الحكومة العامة صناديق الثروة السيادية لأغراض اقتصادية كلية، وهي تحتفظ بالأصول و تتولى توظيفها أو إدارتها لتحقيق أهداف مالية، مستخدمة في ذلك استراتيجيات استثمارية تتضمن الاستثمار في الأصول المالية الأجنبية يستبعد ضمن جملة أمور، أصول احتياطات النقد الأجنبي التي تحتفظ بها السلطات النقدية للأغراض التقليدية المتعلقة بميزان المدفوعات أو السياسة النقدية، والمنشآت التقليدية المملوكة للدولة و صناديق المعاشات التقاعدية لموظفي الحكومة، والأصول التي تدار لصالح أفراد².

الفرع الثاني: تعريفات عامة مختلفة

أولاً: تعرف صناديق الثروة السيادية بأنها هي في الأساس شركات استثمار مملوكة للدولة ذات آفاق زمنية طويلة³.

ثانياً: تعريف البنك الألماني (Deutsche bank) لصناديق الثروة السيادية: يعرفها بأنها وسائط مالية مملوكة للدولة التي تحتفظ وتدير الموارد المالية العامة وتستثمرها في أصول متنوعة وتلك الموارد ناتجة من سيولة إضافية في القطاع العام، بسبب فوائض الميزانية أو الاحتياطات الرسمية للبنوك المركزية³.

ثالثاً: تُعرف صناديق السيادية بوجه عام بأنها صناديق استثمار تمتلكها الحكومات، وتشمل الاستثمار في الأصول المالية الأجنبية⁴.

المطلب الثاني: موجات ظهور صناديق الثروة السيادية

تجمع العديد من المراجع أن هيئة الاستثمار الكويتية هي أول صندوق ثروة سيادي تم تأسيسه تاريخياً، وذلك سنة 1953 لاستغلال الفوائض البترولية المتراكمة، وتم تأسيس صندوق أرخبيل كيريباتي (kiribati) سنة 1956 الذي يمثل مجموع أصوله حوالي سبع حجم الناتج الإجمالي للبلد أي 630

¹ - تضم الحكومة العامة كل من الحكومة المركزية و الحكومات دون المركزية.

² - اودايرداس، وآخرون، اقتصاديات الثروة السيادية قضايا لصناع السياسات، صندوق النقد الدولي، 10 ديسمبر 2010، الطبعة الأولى، ص60.

³ - محمد العريان، صناديق الثروة السيادية وفق المعتاد الجديد، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، 2010، ص44.

³ - ماجد عبد الله المنيف، مرجع سبق ذكره، ص63.

⁴ - اودايرداس، وآخرون، اقتصاديات الثروة السيادية قضايا لصناع السياسات، مرجع سبق ذكره، ص60.

مليون دولار في نهاية سنة 2008، وقد عرفت عملية تأسيس صناديق الثروة السيادية ثلاث مراحل أو موجات ظهور كبرى والتي نوجزها في الفروع الثلاثة التالية¹:

الفرع الأول: موجة الجيل القديم لصناديق الثروة السيادية

وبدأت هذه المرحلة بتأسيس صندوق الكويت سنة 1953، ثم صندوق كيريباتي سنة 1956، و صندوق كندا سنة 1966، وصندوق سنغفورة تيمسك سنة 1974، ثم كل من هيئة أبو ظبي للاستثمار، و صندوق ألاسكا وصندوق البارتا كندا سنة 1976 بالإضافة للصندوق الحكومي لسنغفورة سنة 1990، قد ضمت هذه المرحلة كل من الصناديق السلعية أو البترولية التي استفادت من الفوائض البترولية المحققة خلال هذه الفترة بالإضافة للصناديق التي استفادت من الفوائض التجارية و التي تعتبر صناديق غير سلعية.

الفرع الثاني: موجة تأسيس صناديق الدول الناشئة

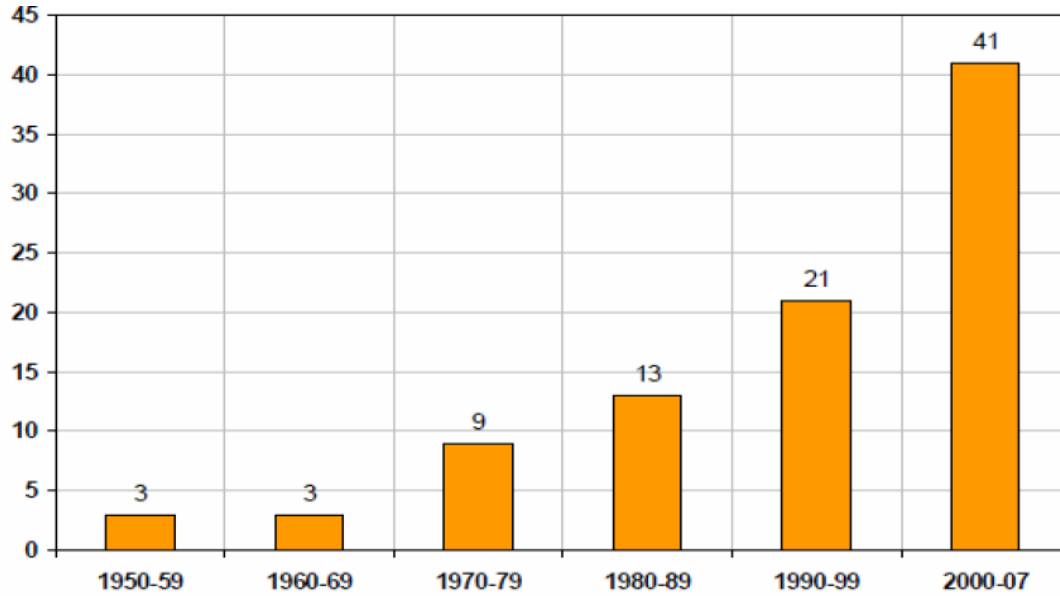
تعتبر هذه الموجة حديثة مقارنة مع الموجة الأولى و قد تميزت بظهور صناديق ثروة سيادية من قبل الدول الناشئة كالصين وروسيا، برزت من خلال التغيرات الدولية الخاصة بعد 1990، ما ولد قلقاً من احتمال سيطرة الدول الناشئة على المؤسسات الأجنبية وعزز هذه الشكوك الغموض و عدم الإفصاح المصاحب لاستثمارات هذه الصناديق.

الفرع الثالث: الموجة الحديثة لتأسيس صناديق الثروة السيادية

وتمثل هذه الموجة في الغالب الدول الناشئة والدول التي حققت فوائض بترولية تبعا لإرتفاع أسعار البترول من خلال الطفرة البترولية الثالثة ابتداء من سنة 2002 إلى سنة 2008، و التي استفادت من هذه الفوائض سواء في إنعاش اقتصادياتها المحلية أو في استثماراتها في الخارج، خاصة في سندات الخزينة الأمريكية كحالة الجزائر، و البرازيل وفتروبيلا والسعودية، وشهدت هذه الموجة تأسيس أكبر عدد من صناديق الثروة السيادية. كما يوضح الشكل

¹ - عبد السلام بريزة، دور الصناديق الثروة السيادية في إدارة الفوائض البترولية دراسة مقارنة بين صندوق ضبط الموارد الجزائري وصندوق التقاعد الحكومي النرويجي، (مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاديات الأعمال والتجارة الدولية، جامعة سطيف 1، غير منشورة)، الجزائر، 2012-2013، صص 123، 125.

الشكل (2-1): تطور عدد صناديق الثروة السيادية في العالم من 1950 إلى 2007.



المصدر: عبد السلام بريزة، دور الصناديق الثروة السيادية في إدارة الفوائض البترولية دراسة مقارنة بين صندوق ضبط الموارد الجزائري وصندوق التقاعد الحكومي النرويجي، مرجع سبق ذكره، ص 125.

المطلب الثالث: دوافع إنشاء صناديق الثروة السيادية

تتباين مبررات ودوافع إنشاء صناديق الثروة السيادية من بلد لآخر حسب مميزات وخصائص الهيكل الاقتصادي ومصدر الفائض المالي المحقق، وعلى العموم يمكن تلخيص هذه المبررات فيما يلي:

الفرع الأول: نضوب المورد الطبيعي

التحسب للنضوب الطبيعي للمورد والحاجة لبناء أصول أخرى تدر دخلا يعوض نضوب الأصل الحالي، واستغلال إيراداته من قبل الجيل الحالي، وهو ما اصطلح عليه بتحقيق العدالة بين الأجيال "Intergenerational Equity" وبمقتضى ذلك الاعتبار فقط، فإن البلدان التي يكون فيها العمر الزمني لاحتياطي الأصل الناضب قصيرا، يكون الحافز لديها أكبر للادخار من تلك البلدان التي يكون العمر الزمني لاحتياطيها أطول كبلدان الخليج مثلا، حيث يتراوح فيها ذلك العمر بمستويات الإنتاج الحالية بين عشرين إلى أكثر من مائة عام وبمتوسط 75 عاما لبلدان الخليج مجتمعة، أما إذا ألقينا نظرة شاملة على النضوب أي تقلص الطلب على النفط بسبب البدائل بغض النظر عن النضوب وأضفنا إلى ذلك أن العمر الزمني للاحتياطي غير ثابت إذ يمكن أن ينخفض بالاستغلال المفرط ويمكن أن يرتفع بالتطور التقني وزيادة

الاستثمار لتطوير الاحتياطي، فعندها يصبح العمر الزمني الاحتياطي حينئذ غير ذي أهمية بالنسبة لقرار إنشاء الصندوق الادخاري من عدمه¹.

الفرع الثاني: أثر المرض الهولندي²

إن وجود انعكاسات سلبية للتدفقات المالية الناتجة عن الثروة الطبيعية أو ما يعرف بأثر المرض الهولندي على اقتصاديات الدول المالكة لها يفرض عليها إنشاء آلية لادخار الفائض المالي أو استثماره خارجيا للحفاظ على استقرار النشاط الاقتصادي وحماية القطاع الصناعي من تداعيات هذا المرض.

الفرع الثالث: المخاطر التي تتعرض لها احتياطات الصرف الأجنبي

إن تعرض احتياطات الصرف الأجنبي لمخاطر مرتبطة بتقلبات معدلات الفائدة وسعر الصرف الأجنبي يفرض على الدول تنويع مجالات توظيف هذه الاحتياطات، وهو ما يمكن القيام به عن طريق إنشاء صناديق سيادية تقوم باستثمار جزء من هذه الاحتياطات في أصول مالية متنوعة مما يؤدي إلى التقليل من المخاطر.

الفرع الرابع: نقل التكنولوجيا إلى الدول المالكة لصناديق الثروة السيادية

يمكن لصناديق الثروة السيادية أن تساعد في نقل التكنولوجيا إلى الدول المالكة حيث تؤدي لاستثمارات مباشرة وغير مباشرة لهذه الصناديق في الدول المتقدمة إلى توسيع حجم المبادلات الاقتصادية بما فيها عمليات نقل التكنولوجيا والمعارف³.

الفرع الخامس: الطاقة الإستيعابية للاقتصاد الوطني

إن المبرر لإنشاء صناديق الثروة السيادية فقد يتعلق بالطاقة الإستيعابية للاقتصاد الوطني وإمكانات تنويع قاعدته، وهذه تعتمد على حجم الاحتياطي والإنتاج، وبالتالي حجم العائدات بالنسبة للفرد وكذلك حجم الاقتصاد مقارنة بتلك العائدات، وعوامل أخرى مرتبطة بالإمكانات الحالية والممكنة لذلك الاقتصاد، وهذا يعني أن اقتصاديات البلدان صغيرة الحجم قليلة السكان، وذات إمكانات التنويع المحدودة، يكون

¹ - ماجد عبد الله المنيف، مرجع سبق ذكره، ص 60-61.

² - ينشأ المرض الهولندي عندما تسبب التدفقات الداخلة للعملة الأجنبية زيادة في أسعار الصرف الحقيقية في البلد المتضرر. ويتمثل تأثير المرض الهولندي في خفض القدرة التنافسية الخارجية، مما يؤدي إلى إضعاف الصادرات الصافية، والإسهام بالتالي في فقدان وظائف في الصناعات ذات الصلة. والنتيجة النهائية إلحاق الضرر بالصناعات التي لا تقوم على الموارد من جراء زيادة الثروة التي تولدها الصناعات القائمة على الموارد.

³ - بوفليخ نبيل، دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والأفاق مع الإشارة إلى حالة الجزائر، (أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر 3، غير منشورة)، الجزائر، 2010-2011، ص 102.

لديها حافز أكبر لإنشاء صناديق لادخار أو استثمار العوائد النفطية ولكن حتى تلك الاعتبارات قد تتغير عبر الزمن، ونتيجة للسياسات الاقتصادية فالطاقة الاستيعابية للاقتصاد الوطني تتزايد وتتغير محدداتها، وإمكانات التنوع لها ديناميكية وتعتمد أيضا على السياسات الاقتصادية، وهناك أمثلة كثيرة من منطقة الخليج وغيرها ساهمت فيه الإيرادات الآنية والسياسات إما في بناء هياكل وعلاقات زادت من درجة التنوع الاقتصادية أو تثبطه¹.

¹ - ماجد عبد الله المنيف، مرجع سبق ذكره، ص 61.

المبحث الثاني: أنواع صناديق الثروة السيادية ومميزاتها وأهدافها

المطلب الأول: أنواع الصناديق السيادية

تختلف تصنيفات الصناديق السيادية، وفقا لمعايير معينة، وفيما يلي أهم التصنيفات:

الفرع الأول: حسب أهداف الصندوق

تنشئ الحكومات صناديق الثروة السيادية لأسباب عديدة. وتشير تحليلات صندوق النقد الدولي إلى وجود خمسة أنواع من هذه الصناديق يمكن التمييز بينها عموما وفقا لهدفها الأساسي وهي¹:

أولاً: صناديق استقرار المالية العامة: التي يتمثل هدفها الأولي في حماية الميزانية والاقتصاد من تقلبات أسعار السلع الأساسية (النفط عادة).

ثانياً: صناديق المدخرات للأجيال التالية

وترمي إلى تحويل الأصول غير المتجددة إلى حافظات أصول أكثر تنوعاً، وتخفيف آثار المرضي الهولندي.

ثالثاً: مؤسسات استثمار الاحتياطيات

هي التي كثيراً ما تحسب أصولها حتى الآن على أنها أصول احتياطية، ويجري إنشاؤها لزيادة العائد على الاحتياطيات.

رابعاً: صناديق التنمية

هي التي تقدم عادة المساعدة في تمويل المشروعات الاجتماعية، الاقتصادية أو تعزز السياسات الصناعية التي قد تزيد نمو الإنتاج المحتمل في بلد ما.

خامساً: صناديق طوارئ احتياطيات التقاعد

هي صناديق من مصادر غير مساهمات التقاعد الفردي أي غير المقترنة بالتزامات تقاعدية صريحة في الميزانية العمومية للحكومة.

¹ - اودايرداس، وآخرون، اقتصاديات الثروة السيادية قضايا لصناع السياسات، مرجع سبق ذكره، ص60

الفرع الثاني: حسب مصادر دخلها

يتم تصنيف الصناديق السيادية تبعاً إلى مصادر دخلها إلى¹:

أولاً: الصناديق الممولة عن طريق عوائد المواد الأولية

هي صناديق تكونها الدول المصدرة للمواد الأولية وأساساً النفطية. ذلك أنه تطرح أمام هذه الدول إشكالية استغلال هذه المواد التي يتسم معظمها بقابلية النضوب، وما إذا كان من الواجب إبقاء جزء منها في مكانها كحق للأجيال اللاحقة. ولقد وجدت هذه الدول في فكرة الصناديق حلاً للمحافظة على نصيب الأجيال في هذه الثروات بحيث يتم إحلال الموارد الطبيعية بشكل آخر من الأصول.

ثانياً: الصناديق الممولة بفوائض المدفوعات الجارية

ذلك أن الحجم الإجمالي العالمي من احتياطات العملات الأجنبية للبنوك المركزية ما فتى في التعاظم بحيث تجاوز 7 تريليون دولار في سنة 2008 ولقد تزايد حجمها في سنة 2007 لوحدها بـ 1 تريليون دولار وتملك الدول النامية 5/4 هذا المبلغ، ولقد استطاعت الكثير من الدول الغير نفطية تحقيق فوائض مالية هامة، خاصة في أمريكا اللاتينية، ودول شرق وجنوب آسيا، بفضل تنافسيتها التصديرية على مستوى الأسواق العالمية. مما يفيض عن احتياجات الاستثمار المحلي، مما دفعها إلى تحويل جزء من هذه الفوائض إلى صناديق سيادية بعد أن وازنت بين الاحتفاظ كاحتياطات نقدية أو استثمارها بما يحقق لها عوائد.

ثالثاً: الصناديق الممولة بعوائد الخوصصة

دخلت الكثير من الدول في برامج واسعة لخصوصة القطاع العمومي أدت إلى حصولها على عوائد مالية ضخمة. وتتباين استعمالات الدول لهذه العوائد، فمنها من يوجهها مباشرة لتمويل الميزانية العمومية وفي بعض الأحيان لتمويل برامج إعادة هيكلة الاقتصاد وسداد الديون، ونظراً لضخامة هذه العوائد وتخوفاً من أن تقود إلى توسع كبير في الإنفاق العمومي يكون أكبر من الطاقة الاستيعابية للاقتصاد، والذي يمكن أن يؤدي إلى حالة من التضخم غير المقدر على التحكم فيها. وانطلاقاً من كون المؤسسات المخصوصة هي ملك عام لجميع الأجيال يتم تحويل كل أو جزء من عوائد الخوصصة إلى صناديق سيادية.

¹ - عبد المجيد قدي، الصناديق السيادية و الأزمة المالية الراهنة، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد السادس، جامعة الجزائر، الجزائر، 2010، ص 03-

رابعاً: الصناديق الممولة بفائض الميزانية

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

جدول رقم (2-1) أهم صناديق الثروة السيادية في العالم في سنة 2010.

اسم الصندوق	البلد	تاريخ الإنشاء	قيمة الأصول ¹	مصدر التمويل
هيئة الاستثمار لأبوظبي	الإمارات العربية المتحدة	1976	627	نفط
صندوق المعاشات الحكومي الإجمالي	النرويج	1990	443	نفط
الشركة القابضة الخارجية SAMA	السعودية	-	415	احتياطي الصرف
شركة الاستثمار SAFE	الصين	1997	347.1	احتياطي الصرف
شركة الإستثمار الصينية	الصين	2007	288.8	احتياطي الصرف
شركة الإستثمار الحكومية	سنغافورة	1981	247.5	احتياطي الصرف
هيئة الاستثمار لمقاطعة hong kong	الصين	1993	227.6	نفط
هيئة الاستثمار الكويتية	الكويت	1953	202.8	احتياطي الصرف
الصندوق الأمن الاجتماعي الوطني	الصين	2000	146.5	نفط
صندوق الثروة الوطنية	روسيا	2008	142.5	احتياطي الصرف
الشركة القابضة temasek	سنغافورة	1974	122	نفط
هيئة الاستثمار الليبية	ليبيا	2006	70	نفط
هيئة الاستثمار القطرية	قطر	2005	65	احتياطي الصرف
صندوق المستقبل الأسترالي	أستراليا	2004	59.1	نفط
صندوق ضبط الموارد	الجزائر	2000	54.8	نفط
الصندوق الوطني لكازاخستان	كازاخستان	2000	38	نفط
الصندوق الدائم لآلسكا	الولايات المتحدة الأمريكية	1976	35.5	احتياطي الصرف
الصندوق الوطني لاحتياطات المعاشات	أيرلندا	2001	33	احتياطي الصرف
شركة الاستثمار الكورية	كوريا الجنوبية	2005	30.3	نفط
وكالة الاستثمار لبروناي	بروناي	1983	30	احتياطي الصرف
صندوق الاستثمار الإستراتيجي	فرنسا	2008	28	احتياطي الصرف
صندوق Khazanah National	ماليزيا	1993	25	نفط
صندوق الاستقرار النفطي	إيران	1999	23	نفط
صندوق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي	الشيلي	1985	21.8	نحاس

¹ - الوحدة: مليار دولار أمريكي.

نفط	19.6	2006	الإمارات العربية المتحدة	شركة دبي للاستثمار
نفط	14.9	1999	أذربيجان	صندوق النفط الحكومي
نفط	14	1984	الإمارات العربية المتحدة	شركة الاستثمار البترولية الدولية
نفط	13.8	1976	كندا	صندوق الثروة لمقاطعة ألبرتا
نفط	13.3	2002	الإمارات العربية المتحدة	شركة مبادلة للتنمية
متنوعة	92.5	-	-	صناديق سيادية أخرى
	2264.4	-	-	مجموع أصول الصناديق السيادية النفطية
-	3891.4	-	-	المجموع الكلي

المصدر: بوفليخ نبيل، دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والأفاق مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص106.

يبين هذا الجدول أهم صناديق الثروة السيادية ومصادر تمويل هذه الصناديق من نفط هيئة الاستثمار لأبوظبي وصندوق المعاشات الحكومي الإجمالي النرويجي والذين يحتلان المراتب الأولى بالإضافة إلى المصدر الثاني وهو احتياطات الصرف كالشركة القابضة الخارجية SAMA للسعودية وشركة الاستثمار SAFE وشركة الإستثمار الصينية للصين والتي تحتل من بين المراتب الأولى بعد الصناديق الممولة بالنفط وكذلك صناديق أخرى كصندوق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للشيلي الممول من النحاس، وهذا يبين تنوع مصادر تمويل هذه الصناديق.

الفرع الثالث: حسب مجال عمل الصندوق

أولاً: صناديق سيادية محلية: يرتكز نشاطها داخل البلد، على غرار صندوق ضبط الموارد في الجزائر، وصندوق الاستقرار في روسيا.

ثانياً: صناديق سيادية دولية: يمتد نشاطها خارج البلد، مثل هيئة أبوظبي للاستثمار، و صندوق النفط النرويجي.

الفرع الرابع: حسب درجة الاستقلالية¹

3-1- صناديق سيادية حكومية: وهي صناديق سيادية تابعة للحكومة ولا تتمتع باستقلالية القرار. كما أنها لا تخضع للرقابة المستقلة و المساءلة، على غرار صندوق ضبط الموارد الجزائري.

¹ - نبيل بوفليخ، دور صناديق الثروة السيادية في معالجة الأزمة المالية و الاقتصادية العالمية، مجلة بحوث اقتصادية العربية، العددان 48-49، جامعة شلف، الجزائر، حريف 2009 / شتاء 2010، ص100.

3-2- صناديق سيادية مستقلة نسبياً: وهي صناديق سيادية تتمتع بالاستقلالية النسبية عن الحكومة، إذ تديرها الحكومة بالإضافة إلى البنك المركزي، كما أنها تخضع لرقابة ومساءلة السلطة التشريعية و الرأي العام، على غرار صندوق النفط النرويجي.

الفرع الخامس: حسب وظيفة الصندوق¹

أولاً: صناديق استثمار: تقوم بتوظيف أصولها بطريقة مباشرة في الأسواق المالية العالمية في شكل قيم منقولة أو بطريقة غير مباشرة من خلال شراء عقارات.

ثانياً: صناديق ادخار: تقوم بادخار أصولها لدى البنك المركزي أو في المنظمات والمؤسسات المالية الدولية.

ثالثاً: صناديق مختلطة: تقوم بكلى الوظيفتين الاستثمارية والادخارية.

المطلب الثاني: مميزات صناديق الثروة السيادية

تتميز الصناديق السيادية عن غيرها من الهيئات المالية الأخرى:²

الفرع الأول: صناديق الثروة السيادية و البنوك المركزية

تتميز عن البنوك المركزية من حيث أهدافها، فهي تسعى إلى الاستثمار وليس إلى إدارة السياسة النقدية وسياسة الصرف، ويغلب على محفظة أصولها الاستثمار في الأسهم في حين أن البنوك المركزية، ولكونها ملزمة بالاحتفاظ بمستوى معين من السيولة لمواجهة التغيرات في أسعار الصرف، تستثمر أساساً في السندات. وهذا بالرغم من أن بعض الدول مثل الصين والنرويج توكل مهمة إدارة صناديقها السيادية إلى أقسام في البنوك المركزية لصالح وزارة المالية.

الفرع الثاني: صناديق الثروة السيادية و صناديق المعاشات العمومية

تتميز عن صناديق المعاشات العمومية لكون موارد هذه الأخيرة تأتي أساساً من الاشتراكات من جهة، وهي تهدف إلى تمويل معاشات الأجيال القادمة من جهة ثانية.

¹ - بوفليخ نبيل، دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والأفاق مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص105.

² إياح حماد، إدارة الصناديق السيادية وصناديق التحوط، (مذكرة ماجستير إدارة أعمال، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق)، سوريا، 2008-2009، ص08.

الفرع الثالث: صناديق الثروة السيادية والمؤسسات العمومية

تتميز عن المؤسسات العمومية، حيث تأخذ المؤسسات العمومية شكل شركات تجارية وتخضع بموجب ذلك للقانون التجاري. والأمر ليس كذلك بالنسبة للصناديق السيادية التي هي عبارة عن صناديق استثمار. ووظيفة الشركات الأساسية هي إنتاج السلع والخدمات في حين أن الوظيفة الأساسية للصناديق السيادية هي استثمار الأصول المالية.

المطلب الثالث: أهداف صناديق الثروة السيادية

تتباين أهداف الصناديق السيادية باختلاف أنواعها ومبررات إنشائها ورغم ذلك يمكن إبراز أهم الأهداف فيما يلي¹:

- حماية الاقتصاد والموازنة العامة من خطر الصدمات الخارجية الناتجة عن التقلبات الحادة في مداخل الصادرات.
- تحقيق مبدأ عدالة توزيع الثروة بين الأجيال عن طريق تعظيم الادخار الموجه للأجيال القادمة.
- تنويع مداخل البلد وبالتالي التقليل من الاعتماد على صادرات السلع الغير متجددة.
- تعظيم عوائد احتياطات الصرف الأجنبية.
- مساعدة السلطات النقدية على امتصاص السيولة الغير مرغوبة.
- توفير أداة لتمويل برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- تحقيق النمو المستدام "طويل الأجل" لرأس المال في البلدان المالكة للصناديق.
- تحقيق أهداف إستراتيجية سياسية واقتصادية.

¹-Some Fund Objectives، Sovereign Wealth Fund Institute تاريخ الاطلاع 2014/12/14 على الخط "www.SWFInstitute.org/research.php"

المبحث الثالث: محاولات إدماج صناديق الثروة السيادية ضمن قواعد النظام المالي العالمي

إدراكاً للأهمية المتنامية التي اكتسبتها صناديق الثروة السيادية ونظراً لدور صندوق النقد الدولي في مراقبة سلامة واستقرار النظام المالي العالمي وجهت اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية في أكتوبر الماضي الدعوة إلى الصندوق لإقامة حوار مع الدول الأعضاء للتوصل إلى أفضل الممارسات الطوعية في مجال إدارة هذه الصناديق¹ ويمكن توضيح محاولات إدماج صناديق الثروة السيادية ضمن قوائم النظام المالي العالمي من خلال مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية ومبادئ سنتياغو كما يلي:

المطلب الأول: مجموعة العمل الدولية لصناديق السيادية

الفرع الأول: ظروف تأسيس مجموعة العمل الدولية لصناديق السيادية

اجتمع ممثلو صناديق الثروة السيادية في مقر صندوق النقد الدولي في العاصمة واشنطن يومي 30 أبريل والأول من ماي 2008. وأدى الاجتماع إلى تيسير تبادل الآراء المفيدة بين ممثلي صناديق الثروة السيادية، والبلدان المستفيدة، وممثلي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)، والمفوضية الأوروبية. واتفق المشاركون على أن صناديق الثروة السيادية تستثمر على أساس المخاطر الاقتصادية والمالية والاعتبارات ذات الصلة بالعائد. وقد تمخض المؤتمر عن إنشاء مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية (IWG) بصفة رسمية، لكي تقدم بحلول أكتوبر 2008 مجموعة من المبادئ المنظمة لهذه الصناديق تتضمن توضيحاً كافياً لممارساتها الاستثمارية وأهداف نشاطها الاستثماري².

الفرع الثاني: أهم النقاط المنبثقة عن اجتماع مجموعة العمل الدولية لصناديق السيادية³

وتم الاتفاق في الاجتماع أيضاً على أن تبدأ المجموعة عملها بمساهمة من صندوق النقد الدولي في دور المسير والمنسق. واختير للتشارك في رئاستها السيد حمد السويدي وكيل وزارة المالية في أبوظبي، والسيد هايم كارونا مدير إدارة الأسواق النقدية والرأسمالية بصندوق النقد الدولي. وتضم مجموعة العمل الدولية في

¹ - صناديق الثروة السيادية وأثرها على الاستقرار المالي العالمي، تاريخ الاطلاع: 2014/12/28 على الخط:

<http://mail.syriasteps.com/index>

² - صندوق النقد الدولي، إدارة العلاقات الخارجية، إنشاء مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية تيسيراً للجهود المتعلقة بالمبادئ الطوعية، بيان صحفي رقم 08،01/97، 08 ماي 2008، ص 01.

³ - مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية، تقرير المبادئ والممارسات المتعارف عليها، صندوق النقد الدولي، أكتوبر 2008، ص 01-02

عضويتها 26 بلدا عضوا في صندوق النقد الدولي هي: أستراليا، أذربيجان، البحرين، بوتسوانا، كندا، شيلي، الصين، غينيا الاستوائية، إيران، أيرلندا، كوريا الجنوبية، الكويت، ليبيا، المكسيك، نيوزلندا، النرويج، قطر، روسيا، سنغافورة، تيمور الشرقية، ترينيداد وتوباغو، الإمارات العربية المتحدة، الولايات المتحدة، ويشترك فيها بصفة مراقب كل من: عمان، السعودية، فيتنام، منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي والبنك الدولي. وقد عقدت المجموعة ثلاثة اجتماعات - في العاصمة واشنطن وفي سنغافورة وفي سانتياغو (شيلي) لتحديد مجموعة من المبادئ والممارسات المتعارف عليها (GAPP) وصياغتها على نحو يعكس صورة صادقة لممارستها و أهدافها الاستثمارية، واتفق أعضاؤها على (مبادئ سانتياغو) في الاجتماع الثالث وتم أيضا تشكيل مجموعة فرعية منبثقة عن مجموعة العمل الدولية - برئاسة السيد ديفيد موراي، رئيس مجلس أوصياء صندوق المستقبل - لتتولى أعمال الصياغة الفنية وقد اجتمعت مجموعة الصياغة ثلاث مرات في أوسلو وسنغافورة وسانتياغو - لصياغة المبادئ والممارسات المتعارف عليها. واستعانت مجموعة العمل الدولية في أداء مهمتها بالنتائج التي خلص إليها المسح الطوعي المعني بصناديق السيادية والذي أصدر صندوق النقد الدولي تكليفا بإجرائه لاستطلاع الهياكل والممارسات الحالية، كما أفادت من المبادئ والممارسات الدولية التي تلقى قبولا واسع النطاق بالفعل في المجالات ذات الصلة.

كذلك استقت مجموعة العمل الدولية معلومات من مساهمات عدد من البلدان المتلقية لتدفقاتها الاستثمارية - أستراليا البرازيل وفرنسا وألمانيا وإيطاليا واليابان وجنوب إفريقيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة - إضافة إلى المفوضية الأوروبية، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي و البنك الدولي. واضطلع صندوق النقد الدولي بدور الميسر و المنسق لعمل المجموعة، كما تولى مهام الأمانة اللازمة لها.

المطلب الثاني: مبادئ سانتياغو

الفرع الأول: تحديد مبادئ سانتياغو

للقضاء على المخاوف المتعلقة بالدور المتنامي الذي تلعبه صناديق الثروة السيادية في النظام المالي العالمي، تم وضع مبادئ سانتياغو لتكون معبرة عن ممارسات وأهداف الاستثمار لدى هذه الصناديق، وتعتبر تلك المبادئ طوعية يتبناها الأعضاء في مجموعة العمل الدولية للصناديق السيادية سواء كانوا يقومون بتطبيقها فعليا أو كانوا يطمحون في ذلك، إذ ارتأت مجموعة العمل الدولية أن الطريق الأمثل للإندماج في النظام المالي العالمي، يتمثل في وضع مجموعة من المبادئ غير الملزمة المتوقعة للقرارات الاستثمارية لصناديق الثروة السيادية التي يجب أن تسيّرّها الاعتبارات المالية والاقتصادية لا الدوافع السياسية، وبناء على ذلك

قامت مجموعة العمل الدولية التي اجتمعت في العاصمة التشيلية سانتياغو في سبتمبر 2008 بالموافقة على 24 مبدأ منفصل، وقامت بنشرها في أكتوبر من نفس السنة، وقد شكلت تلك المبادئ مجموعة قوانين شاملة تعهدت صناديق الثروة السيادية بتنفيذها، وتحمل عنوان: "المبادئ والممارسات المقبولة بشكل عام" وتعرف أيضا بمبادئ سانتياغو¹ والتي تعبر تعبيرا دقيقا عن ممارسات وأهداف الاستثمار في صناديق الثروة السيادية. وتتمثل المبادئ الأربعة والعشرون فيما يلي:

المبدأ 1: يكون الإطار القانوني الذي يستند إليه صندوق السيادي سليما و داعما لفعالية تشغيلية وتحقيق أهدافه المعلنة.

المبدأ الفرعي 1-1: يضمن الإطار القانوني سلامة الوضع القانوني لصندوق السيادي والمعاملات التي يجريها.

المبدأ الفرعي 1-2: يتم الإفصاح العلني عن أهم موصفات الأساس والهيكل القانونيين لصندوق السيادي، وكذلك العلاقة بين كل صندوق وغيره من كيانات الدولة.

المبدأ 2: يتحدد بوضوح غرض السياسة من إنشاء صندوق السيادي ويتم الإفصاح عنه علنا.

المبدأ 3: حيثما يكون لأنشطة صندوق السيادي انعكاسات اقتصادية كلي ومحلية مباشرة كبيرة، يتم تنسيق هذه الأنشطة تنسيقا كاملا مع سلطات المالية العامة والسلطات النقدية المحلية، بغية ضمان الاتساق مع السياسات الاقتصادية الكلية الشاملة.

المبدأ 4: توضع سياسات أو قواعد أو إجراءات أو ترتيبات واضحة و معلنة بشأن المنهج العام لصندوق السيادية حيال عمليات التمويل والسحب والإنفاق.

المبدأ الفرعي 1-4: يتم الإفصاح علنا من مصدر تمويل الصندوق السيادي

المبدأ الفرعي 2-4: يتم الإفصاح علنا عن المنهج العام لسحب الأرصدة من الصندوق السيادي و الإنفاق منه نيابة عن الحكومة.

المبدأ 5: يتم الإبلاغ الجهة المالكة على أساس يومي بالبيانات الإحصائية ذات الصلة بصندوق السيادي، أو أتاحتها للادارج في المكان المناسب مع مجموعات البيانات الاقتصادية الكلية حسب الاقتضاء.

¹ - عبد السلام بريزة، مرجع سبق ذكره، ص148.

- المبدأ 6:** يعمل صندوق السيادي في ظل إطار سليم للحوكمة يحدد تقسيما واضحا وفعالا للأدوار والمسؤوليات. مما يسهل المساءلة والاستقلالية التشغيلية في إدارة الصندوق سعيا لتحقيق أهدافه.
- المبدأ 7:** تحدد الجهة المالكة أهداف الصندوق السيادي، وتتولى تعيين أعضاء جهازه الحاكم طبقا لإجراءات واضحة التحديد، و تمارس الإشراف على عملياته.
- المبدأ 8:** يعمل الجهاز الحاكم بما يحقق مصالح الصندوق السيادي و يكلف بمهمة واضحة المعالم و يمنح السلطة و الاختصاص الكافيان لأداء وظائفه.
- المبدأ 9:** يتولى فريق الإدارة التشغيلية لصندوق السيادي تنفيذ استراتيجياته بصورة مستقلة وفي إطار مسؤوليات واضحة التحديد.
- المبدأ 10:** يتحدد بوضوح إطار المساءلة عن عمليات الصندوق السيادي بالنص عليه في التشريع أو الميثاق المعني أو غير ذلك من الوثائق التأسيسية أو في اتفاقية الإدارة.
- المبدأ 11:** يتم إعداد تقرير سنوي مصحوب بكشوف مالية عن عمليات الصندوق السيادي وكيفية أدائه، وذلك في الوقت المقرر وطبقا للمعايير المحاسبية الدولية أو القومية المعمول بها ومع مراعاة متطلبات الاتساق.
- المبدأ 12:** تخضع عمليات صندوق السيادي وكشوفه المالية للتدقيق السنوي طبقا للمعايير المحاسبية الدولية أو القومية المعمول بها¹.
- المبدأ 13:** تحدد بوضوح المعايير المهنية والأخلاقية الواجبة ويحاط علما بها أعضاء الجهاز الحاكم لصندوق السيادي و إدارته و موظفيه.
- المبدأ 14:** يركز التعامل مع أطراف ثالثة لغرض إدارة عمليات الصندوق السيادي على أسس اقتصادية ومالية و تراعي فيه القواعد و إجراءات واضحة.
- المبدأ 15:** تدار عمليات الصندوق السيادي و أنشطته في البلدان المضيئة طبقا لمتطلبات التنظيم و الإفصاح المرعية في البلدان التي يزاول نشاطه فيها.
- المبدأ 16:** يتم الإفصاح علنا عن إطار الحوكمة وأهدافها وكذلك عن كيفية إدارة الصندوق السيادي على أساس من الاستقلالية التشغيلية عن الجهة المالكة.

¹ - مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية، مرجع سبق ذكره، ص ص 9-10.

المبدأ 17: يتم الإفصاح علنا عن المعلومات المالية ذات الصلة بالصندوق السيادي لتوضيح توجهه الاقتصادي و المالي، حتى يتسنى له الإسهام في استقرار الأسواق المالية الدولية و تعزيز الثقة في البلدان المتلقية لاستثماراته.

المبدأ 18: تتسم السياسة الاستثمارية لصندوق السيادي بالوضوح و الاتساق مع أهدافه المحددة و المخاطر التي يتعرض لها و درجة تحمله لها و إستراتيجيته الاستثمارية حسبما حددها الجهة المالكة أو الحاكمة، كما تركز على مبادئ سليمة لإدارة الحافطة.

المبدأ الفرعي 18-1: يسترشد الصندوق السيادي بسياسته الاستثمارية في تقنين مدى انكشافه للمخاطر المالية وإمكانية استخدامه للرفع المالي.

المبدأ الفرعي 18-2: تعالج السياسة الاستثمارية مدى إمكانية الاستعانة بمديرين داخليين و/أو خارجيين للاستثمار و أنواع أنشطتهم وطبيعة السلطة المخولة لهم و العملية المتبعة في اختيارهم ومراقبة أدائهم.

المبدأ الفرعي 18-3: يتم الإفصاح علنا عن توظيف لسياسة الاستثمار المتعمدة لدى صندوق سيادي.

المبدأ 19: تهدف القرارات الاستثمارية التي يتخذها الصندوق السيادي إلى تعظيم العائد المالي المعدل حسب المخاطر بما يتوافق مع سياسته الاستثمارية و استنادا إلى أسس اقتصادية و مالية¹.

المبدأ الفرعي 19-1: إذا كانت قرارات الاستثمار تخضع لاعتبارات أخرى بخلاف الاعتبارات الاقتصادية والمالية، يتم النص بوضوح على هذه الاعتبارات ضمن سياسة الاستثمار ويتم الإفصاح عنها علنا.

المبدأ الفرعي 19-2: تدار إدارة أصول صندوق سيادي وفقا للطريقة السليمة والمقبولة عموما في مجال إدارة الأصول

المبدأ 20: لا يجوز لصندوق السيادي السعي لمعرفة معلومات سرية أو اكتساب نفوذ من خلال الحكومة بمفهومها الأوسع أو استغلال مثل هذه المعلومات أو النفوذ في التنافس مع الكيانات الخاصة.

المبدأ 21: ينظر الصندوق السيادي إلى حقوق ملكية المساهمين باعتبارها عنصرا أساسيا في قيمة استثمارات أصوله، و إذا اختار أن يمارس حقوق ملكيته، فعليه القيام بذلك على نحو يتسق مع سياسته الاستثمارية ويحمي القيمة المالية لاستثماراته. ويفصح الصندوق السيادي بشكل علني عن منهجه العام تجاه الأسهم

¹ - مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية، مرجع سبق ذكره، ص 10-11.

المانحة لحقوق التصويت في الكيانات المدرجة في البورصة، بما في ذلك العوامل الأساسية المرشدة لممارسة حقوق الملكية.

المبدأ 22: يستند صندوق السيادي إلى إطار يحدد مخاطر عملياته و يقدرها و يديرها.

المبدأ الفرعي 1-22: يتضمن إطار إدارة المخاطر معلومات موثوقة ونظماً لإبلاغ البيانات في الوقت المقرر، مما يتيح مراقبة المخاطر ذات الصلة وإدارتها في ظل مَعْلَمَات ومستويات مقبولة وآليات للرقابة والحوافز ومدونات لقواعد السلوك وتخطيط لاستمرارية العمل ووظيفة تدقيقية مستقلة.

المبدأ الفرعي 2-22: يتم الإفصاح علناً عن المنهج العام المعتمد لإطار إدارة المخاطر.

المبدأ 23: تقاس أصول الصندوق السيادي و أداؤه الاستثماري (سواء على أساس مطلق أو مقارن بمعايير قياسه أن وجدت) و تُرفع تقارير بشأنها للمالكها طبقاً لمبادئ و معايير واضحة التحديد.

المبدأ 24: يجري الصندوق السيادي بشكل مباشر أو من خلال طرف ينوب عنه عملية مراجعة منتظمة لتطبيق المبادئ و الممارسات التعارف عليها.¹

الفرع الثالث: مضمون مبادئ سانتياغو

تغطي مبادئ سانتياغو ثلاث محاور رئيسية :

أولاً: الإطار القانوني والأهداف والتنسيق مع السياسات الاقتصادية الكلية

اعترفت مجموعة العمل الدولية بأن وجود أطر قانونية واضحة و سليمة مسألة مهمة نظر لأنها تشكل أساسات ستند إليه هياكل الحوكمة، وتوفر كيانا لخطوط واضحة للمسؤولية، كما أنها تساعد صندوق الثروة السيادية على العمل بطريقة فعالة. و إن من الأهمية بمكان أيضا التنسيق مع السياسة الاقتصادية الكلية المحلية، لأن حجم أصول صندوق الثروة السيادية وعائداته وعملياته يمكن أن يؤثر إلى حد كبير على المالية العامة والأحوال النقدية وميزان المدفوعات. وتغطي المبادئ عددا من العناصر المهمة في هذا المجال:²

1- يرد في المبدأ 1 الحاجة إلى وجود أطر قانونية سليمة وواضحة، يتم الإفصاح عنها علناً، وتوضح أبعاد العلاقة بين صناديق الثروة السيادية وغيرها من كيانات الدولة. وينص (المبدأ 2) على وجوب توضيح

¹ - مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية، مرجع سبق ذكره، ص 12.

² - اودايرداس، و آخرون، مرجع سبق ذكره، ص 65.

الغرض من إنشاء صندوق الثروة السيادية من منظور السياسات، والإفصاح عن هذا الغرض علنا. وهذه العناصر جميعا تسهم في الحوكمة الرشيدة والشفافية، كما يتضح في عدد من معايير صندوق النقد الدولي ومبادئه التوجيهية. و إن وضوح الغرض من إنشاء الصندوق من منظور السياسات، لاسيما الإفصاح عن هذا الغرض علنا، كفيل بالحماية من التدخل السياسي في قرارات الاستثمار، وتعزيز الفهم العام لأهداف صندوق الثروة السيادية و أدائه.

2- ينص (المبدأ 3) على ضرورة التنسيق الوثيق بين أنشطة صناديق السيادة الوطنية وصوغ السياسة الاقتصادية الكلية. ويبرز هذا المبدأ أنه ينبغي ضمان التنسيق الوثيق بين أنشطة صناديق الثروة السيادية ذات الانعكاسات الاقتصادية الكلية المباشرة المهمة، وسلطات المالية العامة والسلطات النقدية المحلية. وهذا يساعد على ضمان دعم صندوق الثروة السيادية لإطار السياسة الاقتصادية الكلية، و ألا يكون مناهضا له.

الجدول رقم (2-2) مبادئ سانتياغو: العناصر التي تتناول القضايا المطروحة¹

القضايا الرئيسية	عناصر المبادئ التي تتناول القضايا الرئيسية
الحوكمة المساءلة الضوابط و الموازين مهمة لضمان إدارة صندوق السيادي بكفاءة طبقا لأهداف سياسات المالكين له.	تعزز العناصر التالية إدارة صندوق سيادي بكفاءة : -وضع هدف واضح لصندوق السيادي في مجال السياسات (المبدأ 2) -إطار قانوني سليم يكون أساسا لهيكل مؤسسي و إداري متين، يبين بوضوح توزيع المسؤوليات و الفصل بينها (المبادئ 1 و 9-6) -نظم إبلاغ ملائمة - تشمل التقارير السنوية والبيانات المالية المراجعة - تسمح بمراقبة الأداء، و ضمان اتساق عمليات صندوق السيادي مع أهدافه المعلنة (المبادئ 7 و 10 12- و 23) . -تكفل المعايير المهنية و الأخلاقية، والقواعد و الإجراءات الواضحة للتعامل مع ا لأطراف الثالثة، نزاهة عمليات صندوق سيادي (المبدأ 13 و 14. -الإفصاح علنا عن هدف سياسة صندوق السيادية، و إطاره القانوني و إطار حوكمته، لتعزيز الضوابط والموازنات، وتعزيز فهم واضح لصندوق السيادي (المبادئ 1 و 2 و 16)

¹ - اودايرداس، و آخرون، مرجع سبق ذكره، ص66.

<p>تحديات السياسة الاقتصادية الكلية من المحتمل أن يكون لأصول صندوق الثروة السيادية وعائداته وعمليات تأثير قوى في إطار عمل السياسة الاقتصادية الكلية للبلد المالك للصندوق.</p>	<p>دعم اتساق عمليات صندوق الثروة السيادية مع السياسات الاقتصادية الكلية للحكومة من خلال:</p> <p>-التنسيق الملائم بين عمليات صندوق السيادي و سلطات السياسات الاقتصادية الكلية (المبدأ 3)</p> <p>-اتساق قواعد واضحة بشأن المنهج العام لصندوق السيادي إزاء التمويل والسحب، مع هدف سياسات الصندوق (المبدأ 4).</p> <p>-تضمين مجموعات البيانات الاقتصادية الكلية بيانات عن صندوق الثروة السيادية لتسهيل تحليل السياسة الاقتصادية (المبدأ 5).</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

المصدر: اودايرداس، وآخرون، اقتصاديات الثروة السيادية، مرجع سبق ذكره، ص 66.

لقضايا الرئيسية	عناصر المبادئ التي تتناول القضايا الرئيسية ¹
<p>إدارة ثروة الأمة</p> <p>تساعد الاستراتيجيات الاستثمارية القوية والأطر المتينة لإدارة المخاطر على الوقاية من سوء إدارة الأموال، وتدني أداء الحافظات</p>	<p>تعزيز أداء صندوق الثروة السيادية من خلال:</p> <p>- سياسة استثمارية واضحة تظهر الالتزام بخطة استثمارية منضبطة (المبدأ 18) ؛</p> <p>- توجي العناية والمهارة والحذر والاحتياط الواجب في الممارسات الاستثمارية لصندوق السيادي (المبدأ 19) ؛</p> <p>- إعمال حقوق الملكية على نحو يتماشى مع السياسة الاستثمارية ل صندوق السيادي (المبدأ 21) ؛</p> <p>- إطار قوي لتحديد الأصول، وإدارة المخاطر في عمليات صندوق السيادي (المبدأ 22) ؛</p> <p>إ- لإفصاح علنا عن توصيف السياسات الاستثمارية لصندوق السيادي، ومنهجه العام إزاء إطار إدارة المخاطر، وأعمال حقوق الملكية (سلفا) تعزيزا للمساءلة (المبادئ 18 و 21 و 22).</p>

¹ - اودايرداس، وآخرون - اقتصاديات الثروة السيادية - قضايا لصناع السياسات، مرجع سابق الذكر - ص 66-67

<p>ترمي صناديق السيادي إلى طمأنة البلدان المتلقية للاستثمارات للاستثمار بشأن توجهها التجاري من خلال:</p> <p>- الإفصاح علنا عن أهداف سياساتها و أطر حوكمتها، والمعلومات المالية ذات الصلة، لإظهار أن استثماراتها تركز على اعتبارات اقتصادية ومالية (المبدأ 2 و16) ؛</p> <p>- الإحجام عن تحقيق أهداف غير تعظيم العائد المالي المعدل حسب المخاطر (المبدأ 4 و19) ؛</p> <p>- الإفصاح علنا عن منهجها العام إزاء التصويت والتمثيل في مجالس إدارة الشركات العامة التي تستثمرها للتأكد من أن تأثيرها على التوجه الاستراتيجي لهذه الشركات لا يقوض أطر حوكمتها (المبدأ 21).</p>	<p>السلوك التجاري</p> <p>تود البلدان المتلقية للاستثمارات للاستثمار أن تتأكد من أن صناديق السيادية تستثمر على أساس تجاري، و أنها لا تتوخى تحقيق أهداف سياسية أو الاستثمار في مجالات تعتبر تهديدا للأمن الوطني.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

المصدر: اودايرداس، و آخرون، مرجع سبق ذكره، ص 66-67

عناصر المبادئ التي تتناول القضايا الرئيسية	القضايا الرئيسية
<p>تلتزم الصناديق السيادية بعدم الحصول على ميزة غير عالية في الأسواق، وذلك من خلال:</p> <p>- احترام وتطبيق جميع القواعد والقوانين واللوائح السارية في البلد المضيف (المبدأ 15).</p> <p>- لإحجام عن السعي للحصول على معلومات متميزة أو الاستفادة من النفوذ الحكومي على نحو غير ملائم (المبدأ 20).</p>	<p>المنافسة العادلة في الأسواق يهتم مستثمرون آخرون بعدم حصول الصناديق السيادية على ميزة غير عادلة، مثل انخفاض تكلفة رأس المال نتيجة للضمانات الحكومية، أو نتيجة لما تتمتع به من أفضلية في الحصول على المعلومات.</p>
<p>تعزز الصناديق السيادية استقرار الأسواق المالية من خلال:</p> <p>- الإفصاح عن المعلومات المالية ذات الصلة والعناصر الرئيسية لسياساتها الاستثمارية لإيضاح استعدادها لتحمل المخاطر، ومدى انكشافها للمخاطر ومسارات تخصيص الأصول (المبدأ 17 و18) ؛</p>	<p>استقرار الأسواق المالية أسهمت صناديق السيادي مؤخرا في الاستقرار المالي من خلال ضخ رأس المال في المؤسسات المالية التي</p>

<p>-توصيف استخدام الرفع المالي أو الإفصاح عن تدابير أخرى تتعلق بالتعرض للمخاطر المالية (المبدأ 18) ؛</p> <p>- ممارسة حقوقها التصويتية بطريقة تتماشى مع سياستها الاستثمارية، وحماية القيمة المالية للاستثمارات (المبدأ 21) ؛</p> <p>-مراقبة التشغيل بصورة شفافة وسليمة وإقامة نظام لإدارة المخاطر (المبدأ 22) ؛</p>	<p>تنطوي على أهمية للنظام الاقتصادي كله . ومع ذلك فإن التحولات الحقيقية أو المزعومة في تخصيص الأصول في عمليات كبيرة وغير واضحة لصناديق الثروة السيادية، يمكن أن تحدث تقلبات في أسواق معينة وفي تصنيفات الأصول.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

يتضمن المبدأ 4 قواعد واضحة بشأن المنهج العام لصندوق الثروة السيادية إزاء التمويل، وقواعد السحب والإنفاق، والإفصاح عنها علنا . ويساعد هذا المبدأ على ضمان الاتساق بين أنشطة الصندوق وعمليات الميزانية وأهدافها . ومن شأن وضع إطار يمكن التنبؤ به أن يساعد القائمين على إدارة الاستثمار، إذ يسمح لهم بالتفكير بعيد المدى والاستثمار المتسع الأفق . كما أن نشر هذه القواعد يدعم المساءلة . وتنص المبادئ على أن صناديق الثروة السيادية ستفصح علنا عن السياسات أو القواعد المتعلقة بمنهجها العام إزاء عمليات التمويل والسحب والإنفاق . وعلى الرغم من فائدة ذلك لأغراض الشفافية الكلية للمالية العامة في بلد، على النحو المبين في مدونة صندوق النقد الدولي بشأن شفافية المالية العامة، ينبغي أيضا للملاك الحكوميين لصناديق الثروة السيادية إضفاء الوضوح على الروابط بين صندوق الثروة السيادية وإطار الميزانية المتوسط الأجل، ونشر البيانات المتعلقة بتعاملات صناديق الثروة السيادية مع الحكومة .

إن توفير البيانات لوكالات الإحصاءات الوطنية لإدراجها في مجموعات البيانات الاقتصادية الكلية، مسألة مهمة لكي يتمكن صناع السياسات والمستعملين الآخرين من الحصول على بيانات كاملة تشمل عمليات صناديق الثروة السيادية (المبدأ 5) . وسيكفل ذلك دقة المعلومات المتاحة عن الأداء الاقتصادي لبلد ما . ولم يتضح دائما حتى الآن ما إذا كانت المعلومات المتاحة عن صناديق الثروة السيادية قد أدرجت على نحو دقيق في مجموعات البيانات الاقتصادية الكلية . وتنص مبادئ سانتياغو صراحة على ضرورة تزويد وكالات الإحصاءات بالبيانات ذات الصلة . ويعتزم صندوق النقد الدولي تشجيع وكالات الإحصاءات على إدراج هذه البيانات في مجموعات البيانات الاقتصادية الكلية، وستعاون معها تحقيقا لهذا الغرض¹ .

¹ - اودايرداس، وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 67-68.

ثانيا: الإطار المؤسسي وهيكل الحوكمة

يضم الإطار المؤسسي وهيكل الحوكمة وهو المحور الذي يفصل بين وظائف الجهة المالكة والجهاز الحاكم وفريق الإدارة مما يؤدي إلى تسيير الاستقلالية التشغيلية في إدارة صندوق الثروة السيادي وبما يكفل اتخاذ قرارات الاستثمار وتنفيذ العمليات الاستثمارية دون تدخل سياسي، وتعمل سياسة الاستثمار الواضحة على إظهار التزام الصندوق بخطة استثمار وممارسات استثمارية منضبطة¹.

-تناولت المبادئ 6 و 9 و 16 ، توزيع السلطات والفصل بينها .وبعض هذه المبادئ مستمد من المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن حوكمة المنشآت المملوكة للدولة، والتي تعزز الاستقلالية التشغيلية. وتضع هذه المبادئ حدودا فارقة للمسؤوليات وتقسّمها بين مالك صندوق الثروة السيادية، وهيئاته الحاكمة، وإدارته .وهذه المبادئ من المرونة بحيث يمكنها مراعاة الهياكل المؤسسية المختلفة لصناديق الثروة السيادية؛ ومثال ذلك أن بعض هذه الصناديق قد أنشئ في شكل كيانات قانونية منفصلة، بينما أنشئ البعض الآخر في شكل مجموعات للأصول بدون شخصية قانونية(اعتبارية) منفصلة، وترد هذه الاختلافات في التعليقات المصاحبة لهذه المبادئ.

1-تغطي المبادئ عمليات المحاسبة والمراجعة طبقا للمعايير المحاسبية أو الوطنية المعترف بها، وتنص على إعداد تقرير سنوي ولكنها لا تشترط نشره .وتسلم المبادئ بضرورة وجود معايير وإجراءات للمراجعة الدقيقة الداخلية، ووجود مراجع خارجي مستقل للحسابات(المبدأ 12)، و إعداد تقرير سنوي وما يصاحبه من كشوف مالية(المبدأ 11) ومع ذلك، لا تشجع المبادئ نشر تقرير سنوي، على الرغم من أن النشر يحظى باعتراف عام باعتبارها أداة مهمة من أدوات الشفافية والمساءلة(. المبدأ 22)

2-تنص المبادئ على إبلاغ المعلومات المالية الخاصة لصندوق الثروة السيادية إلى ملاكها(المبدأ 23) و إلى هيئات التنظيم في البلدان المتلقية للاستثمارات(المبدأ 15) ، ولكن من المستحسن أيضا الإفصاح علنا عن هذه المعلومات على نطاق أوسع .و طبقا لهذه المبادئ، ينبغي لصندوق الثروة السيادية الإفصاح علنا عن المعلومات المالية ذات الصلة، بما في ذلك تخصيص الأصول، والقواعد القياسية، وكذلك معدلات العائد في فترات تاريخية ملائمة عند الاقتضاء(المبدأ 17) ولكن المبادئ لا تغطي مجالات أخرى من المعلومات المالية عن صندوق الثروة السيادية، مثل الكشوف المالية المراجعة، والمعلومات عن حجم الأصول الخاضعة

¹ - بوفليح نبيل، دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والأفاق مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 149.

للإدارة، واستخدام المشتقات المالية، والرفع المالي؛ و ستقدم هذه المعلومات علانية بناء على ما يراه صندوق الثروة السيادية، أو تقدم سرا إلى هيئات التنظيم بناء على طلبها. ومن المسلم به أيضا أن بعض صناديق الثروة السيادية حديثة النشأة قد تحتاج إلى مزيد من الوقت لكي تتمكن من الإفصاح عن المعلومات ذات الصلة المذكورة في (المبدأ 17) وقد ناقشت مجموعة العمل الدولية ما ينبغي للمبادئ أن تتطلبه من معلومات مالية يتعين الإفصاح عنها علنا .

وعلى الرغم من التباين الواضح في وجهات النظر في إطار مجموعة العمل الدولية، إلا أنها قررت في نهاية المطاف أن الإفصاح العلني ينبغي ألا يتجاوز تقديم معلومات مالية ملائمة تكفي لإيضاح توجهه الاقتصادي والمالي لصندوق الثروة السيادية¹.

ثالثا: إطار الاستثمار وإدارة المخاطر

يطالب صناديق الثروة السيادية باستخدام الأطر الملائمة للاستثمار وإدارة المخاطر والكشف عن السياسة الاستثمارية، ويجب أن يتمتع صندوق الثروة السيادية بإطار لتحديد مخاطر عمله وتقديرها وإدارتها، ولقياس أدائه الاستثماري باستخدام معايير نسبية أو مطلقة²

1- ترمي المبادئ في هذا المجال إلى تحقيق مزيد من الوضوح بشأن السياسات الاستثمارية لهذه الصناديق وأطرها لإدارة المخاطر، وكذلك سياساتها بشأن ممارسة حقوق الملكية. وتنص المبادئ على وجود سياسة استثمارية سليمة، ونشر توصيف لهذه السياسة (المبدأ 18) وينص هذا المبدأ أيضا على أن السياسة الاستثمارية لصندوق الثروة السيادية ينبغي أن تتسم بالوضوح والاتساق مع أهدافه المحددة، والمخاطر التي يتعرض لها ودرجة تحملها لها، حسبما حددها الجهة المالكة أو الهيئة أو الهيئات الحاكمة للصندوق، وأن تركز على مبادئ سليمة لإدارة الحافظة. و أن صندوق الثروة السيادية إذ يحدد سياسته الاستثمارية، فإنه يلتزم بالمساءلة عن خطة استثمارية ملائمة ومنضبطة. وينبغي أن يسترشد صندوق الثروة السيادية بسياسته الاستثمارية في تقنين مدى انكشافه للمخاطر المادية وإمكانية استخدامه للرفع المالي.

2- ينص المبدأ 19 على أنه ينبغي لصناديق الثروة السيادية أن تعمل استنادا إلى أسس اقتصادية ومالية . وينبغي أن تهدف القرارات الاستثمارية لصندوق الثروة السيادية إلى تعظيم العائد المالي المعدل حسب

¹ - اودايرداس، وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 68-69.

² - عبد السلام بريزة، مرجع سبق ذكره، ص 150.

المخاطر بما يتوافق مع سياسة الاستثمارية. ويرمي هذا الالتزام الرئيسي إلى تهدئة المخاطر في البلدان المتلقية للاستثمارات.

3- تتناول المبادئ أيضا القضية الحاسمة التي تتعلق بالإفصاح علنا عن سياسات التصويت في صندوق الثروة السيادية. وتدعو المبادئ صناديق الثروة السيادية إلى الإفصاح علنا، ومقدما، عن مناهجها إزاء التصويت، بما في ذلك العوامل الرئيسية التي تسترشد بها في ممارسة حقوق الملكية، ولكن ينبغي أن يُترك أي إفصاح لاحق عن نسق التصويت الفعلي لتقدير صندوق الثروة السيادية. وعلى الرغم من أن الإفصاح عن سجلات التصويت يمكن أن يساعد على التحقق مما إذا كان النسق التصويتي لصندوق الثروة السيادية يتمشى مع النوايا المعلنة، فقد رأى عدد من أعضاء مجموعة العمل الدولية أن الالتزام بالإفصاح علنا عن سجلات التصويت يتجاوز ما هو مطلوب حسب فهمهم لكيانات مؤسسية استثمارية أخرى (مثل صناديق التحوط، و صناديق الأسهم الخاصة). ومع ذلك اتفق أعضاء مجموعة العمل الدولية على أن الإفصاح عن سياسات التصويت ينبغي أن يتسم بدرجة كافية من الشفافية لكي يوضح أن السياسات تستند إلى معايير اقتصادية ومالية.

4- ونحن نشجع ونحث صناديق السيادية على أن تراجع ترتيباتها الحالية، و أن تقيّم تطبيق المبادئ على نحو منظم (المبدأ 24) وتشمل الخيارات المتاحة لهذه المراجعة التقييم الذاتي، والتحقق بواسطة طرف ثالث. وإن من الضروري متابعة العمل بشأن هذه القضية¹.

المطلب الثالث: أهداف مبادئ سانتياغو

- أهداف مبادئ سانتياغو: تدرك مجموعة العمل الدولية بأن استثمارات صناديق الثروة السيادية مفيدة وبالغة الأهمية في نفس الوقت بالنسبة للأسواق المالية الدولية، ولهذا الغرض سوف يكون من المهم البرهنة للبلدان المالكة والبلدان المستقبلية والأسواق المالية الدولية على أن ترتيبات صناديق الثروة السيادية مقامة على أسس سليمة، وأن استثماراتها تركز على أساس اقتصادي ومالي، ولذلك فإن مبادئ سانتياغو تقوم على الأهداف الإرشادية التالية لصناديق الثروة السيادية:

- المساعدة على الاحتفاظ بنظام مالي عالمي مستقر وبحرية تدفق رؤوس الأموال والاستثمارات.
- الالتزام بكافة متطلبات التنظيم والإفصاح المطبقة في البلدان التي تستثمر فيها.

¹ - اودايرداس، و آخرون، ص 70.

- الاستثمار في ضوء المخاطر الاقتصادية والمالية واعتبارات العائد.
- إرساء هيكل شفاف وسليم للحوكمة يكفل الضوابط التشغيلية الملائمة وسلامة إدارة المخاطر والمساءلة¹.
- تعميق فهم بلدان الموطن والبلدان المتلقية والأسواق المالية الدولية لطبيعة صناديق الثروة السيادية.
- ضمان استمرار المنافع الاقتصادية والمالية التي تحققها الصناديق للبلدان المالكة والمتلقية والمؤسسات الاقتصادية.

¹ - مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية، مرجع سبق ذكره، ص 04.

خلاصة الفصل:

ما يمكن إستخلاصه مما جاء في هذا الفصل، هو أن موضوع صناديق الثروة السيادية بدأ الإهتمام بها أكثر في بداية خمسينيات القرن العشرين، تعرف هذه الصناديق على أنها صناديق استثمار ذات أهداف محددة، يتم إنشائها من عمليات عوائد المحروقات، فوائض المالية العامة والميزانية الدولة، وعمليات التخصيص، هذه الصناديق تختلف كلا حسب أغراضه سواء صناديق ادخار، صناديق تنمية، صناديق احتياط وصناديق استقرار العائدات.

تهدف صناديق الثروة السيادية إلى حماية الاقتصاد والموازنة العامة من خطر الصدمات الخارجية الناتجة عن التقلبات الحادة في مداخيل الصادرات، وتحقيق مبدأ عدالة توزيع الثروة بين الأجيال عن طريق تعظيم الادخار الموجه للأجيال القادمة، وتقوم باستثمار مدخراتها وذلك لتنويع مداخيل البلد وبالتالي التقليل من الاعتماد على صادرات السلع الغير متجددة، كما تعمل على تحقيق أهداف إستراتيجية سياسية واقتصادية.

قام صندوق النقد الدولي من خلال مجموعة العمل الدولية بالعمل على إيجاد مبادئ دولية موحدة للكيفية تسيير هذه الصناديق من قبل الدول المالكة والدول المتلقية لاستثماراتها تلك الصناديق أطلق على هذه المبادئ بمبادئ ستيباغو والتي تهدف إلى دعم الإطار المؤسسي ونظام الحوكمة والعمليات الاستثمارية التي تقوم عليها صناديق الثروة السيادية والتي تسترشد بالغرض الخاص وراء سياساتها وبأهدافها المقررة وتتوافق مع إقامة إطار اقتصادي كلي سليم، ومن المتوقع أن يساعد نشر هذه المبادئ والممارسات على تحسين الفهم السائد حول صناديق الثروة السيادية باعتبارها كيانات لها توجه اقتصادي ومالي في كل من البلدان المالكة والبلدان المستقبلة.

الفصل الثالث

فعالية صندوق ضبط الموارد في تمويل
وضبط الموازنة العامة في الجزائر

تمهيد:

تصنف الجزائر ضمن الدول الشديدة الارتباط بالنفط لذلك فهي معرضة لصدمة خارجية دورية نتيجة تبعية المفرطة لقطاع المحروقات، وفي نفس السياق ساهم الارتفاع القياسي لأسعار النفط في الفترة 2000-2008 في تسجيل فوائض مالية معتبرة لم تشهدها البلاد منذ عدة عقود، إن هذا الارتفاع تزامن مع قيام العديد من دول العالم بتأسيس صناديق ثروة سيادية لاستغلال تلك الفوائض المالية المحققة نتيجة ارتفاع أسعار المواد الأولية وزيادة مستويات التبادل التجاري العالمي.

استنادا إلى تجارب بعض الدول التي تعتمد ميزانيتها على إيرادات المحروقات قامت الجزائر بإنشاء صندوق خاص سمي بصندوق ضبط الموارد، حددت مهمته أساسا في امتصاص الفوائض المالية الناتجة عن الصدمات الإيجابية والاحتفاظ بها في شكل احتياطات لمواجهة الصدمات السلبية التي يتعرض لها الاقتصاد الجزائري والناتجة عن انهيار أسعار النفط في المستقبل، والذي بدوره يؤثر على الميزانية الدولية

وتطرقنا في هذا الفصل إلى دراسة صندوق ضبط الموارد الجزائري من خلال دراسة الأسباب التي أدت إلى إنشاء هذا الصندوق و الخصائص و المميزات التي تتصف الموازنة العامة في الجزائر و من ثم تقييم فعالية هذا الصندوق من خلال تقييم مدى نجاحه في تحقيق الأهداف المحددة له.

المبحث الأول: تقديم عام لصندوق ضبط الموارد.

تميزت سنة 2000 بتحقيق الجزائر لفوائض مالية معتبرة شملت الموازنة العامة وميزان المدفوعات بسبب الارتفاع الهام لأسعار المحروقات في الأسواق العالمية خلال نفس السنة، حيث حقق رصيد الموازنة العامة فائض قدر ب 400 مليار دينار جزائري نتيجة ارتفاع إيرادات الجباية البترولية إلى 1213 ، 2 مليار دينار، ومن أجل استغلال هذه الفوائض، واستعمالها في الحفاظ على استقرار الموازنة العامة للدولة بالنظر لعدم اليقين الذي يميز أسعار النفط على المدى المتوسط والبعيد، قررت الحكومة تأسيس صندوق لضبط إيرادات الجباية البترولية يعمل على امتصاص فائض إيرادات الجباية البترولية الذي يفوق تقديرات قانون المالية الذي يتم إعداده سنويا، وقد تم تأسيس هذا الصندوق من خلال قانون المالية التكميلي الذي صدر في 27 جوان 2000 ، الذي حدد نوع وأهداف ومجال عمل الصندوق علما أن الصندوق قد خضع لتعديلات مهمة خلال سنتي 2004¹ و 2006²، وفيما يلي بعض خصائص ومميزات الصندوق³.

المطلب الأول: ماهية صندوق ضبط الموارد

الفرع الأول: تعريف صندوق ضبط الموارد

هو صندوق ينتمي إلى الحسابات الخاصة للخزينة وبالضبط إلى حسابات التخصيص الخاص، وتم إنشاء الصندوق بمقتضى المادة 10⁴ من قانون المالية التكميلي 2000 بناء على القانون رقم 2000-02 المؤرخ في 27 جوان 2000 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2000، وينص القانون على أنه (يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص رقم 103-302 بعنوان صندوق ضبط الموارد) ويقيد في هذا الحساب:

1- في باب الإيرادات

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

- كل الإيرادات الأخرى المتعلقة بسير الصندوق.

¹ - قانون رقم 23-22 المؤرخ في 04 ذي القعدة عام 1424 الموافق لـ 28 ديسمبر 2003 المتضمن قانون المالية لسنة 2004.

² - أمر رقم 06-04 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق لـ 15 جويلية 2006 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006.

³ - وفقا للمادة 10 من قانون الميزانية التكميلي لسنة 2000، قانون رقم 2000-02 المؤرخ في 24 ربيع الأول عام 1421 الموافق لـ 27 جوان 2000، والمتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2000.

⁴ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 25 ربيع الأول 1421 الموافق لـ: 27 جوان 2000، العدد 37، ص 07.

2- في باب النفقات

- ضبط نفقات وتوازن الميزانية المحددة عن طريق قانون المالية السنوي.

- تخفيض الدين العمومي.

إن الوزير المكلف بالمالية هو الأمر الرئيسي بالصرف الرئيسي هذا الحساب.

تحدد كفاءات تطبيق أحكام هذه المادة عن طريق التنظيم.

الفرع الثاني: أهداف الصندوق

تتمثل في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة الناتج عن انخفاض إيرادات الجباية البترولية لمستوى أقل من تقديرات قانون المالية، و تخفيض حجم المديونية العمومية.

الفرع الثالث: مجال عمل الصندوق

إن مجال عمل الصندوق يتركز أساسا داخل البلد باعتبار أن الوظيفة الرئيسية تتمثل في امتصاص فوائض الجباية البترولية واستعمالها لتمويل أي عجز قد يحدث مستقبلا على مستوى الموازنة العامة للدولة نتيجة انهيار أسعار المحروقات، مع العلم أن مجال عمل الصندوق يمتد خارج البلد من خلال مساهمته بالتنسيق مع البنك المركزي في سداد وتخفيض المديونية العمومية الخارجية.

المطلب الثاني: التعديلات التي أدخلت على الصندوق

سجل صندوق ضبط الموارد تطورات مهمة حيث تم تعديل بعض القواعد المسيرة للصندوق خلال سنتي 2004-2006 شملت العناصر التالية:

الفرع الأول: مصادر تمويل الصندوق¹

أضاف قانون المالية لسنة 2004 تسبيقات بنك الجزائر الموجهة للتسيير النشط للمديونية الخارجية لتكون مصدرا من مصادر تمويل الصندوق، مع العلم أن هذا التعديل تزامن مع شروع الحكومة في تنفيذ سياسة الدفع المسبق للمديونية العمومية الخارجية في نفس السنة حيث تتم هذه العملية بالاعتماد على موارد الصندوق بالإضافة إلى التسبيقات المقدمة من البنك المركزي إلى الصندوق.

¹ - وفقا للمادة 66 من قانون 23-22 المؤرخ في 04 ذي القعدة 1424 الموافق لت 28 ديسمبر 2003 والمتضمن قانون المالية لسنة 2004.

الفرع الثاني: أهداف الصندوق

عدل قانون المالية التكميلي لسنة 2006 الهدف الرئيسي للصندوق ليصبح على النحو التالي (تمويل عجز الخزينة دون أن يقل رصيد الصندوق عن 740 مليار دينار جزائري) إن هذا التعديل يبين بأن تمويل عجز الموازنة العامة قد وسع ليشمل تمويل عجز الخزينة العمومية¹، كما أن سبب العجز لم يحدد باعتبار أن السبب السابق يتمثل في انخفاض الجباية البترولية إلى مستوى أقل من تقديرات قانون المالية، وهو ما يعني أن هدف الصندوق يتمثل في تمويل أي عجز يشمل الخزينة العمومية وبالتالي الموازنة العامة للدولة مهما كان سبب هذا العجز، بالإضافة إلى أن رصيد الصندوق يجب أن لا يقل عن 740 مليار دينار مما يعني تحديد سقف لنفقات الصندوق لا يمكن تجاوزه، وهو ما يؤكد رغبة الحكومة على جعل صندوق ضبط الموارد أداة مستدامة لتعديل وضبط الموازنة العامة للدولة على المدى البعيد.

المطلب الثالث: مبررات إنشاء صندوق ضبط الموارد

يمكن تقسيمها إلى:²

الفرع الأول: مبررات داخلية

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

1- 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.

2- 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.

¹ - إن مفهوم رصيد الخزينة العمومية أوسع من مفهوم رصيد الموازنة العامة حيث يضم رصيد الخزينة العمومية رصيد الموازنة العامة للدولة بالإضافة إلى أرصدة مختلف العمليات التي تقوم بها الخزينة العمومية لاسيما أرصدة الحسابات الخاصة للخزينة

² - بوفليج نبيل، فعالية صناديق الثروة السيادية كأداة لتسيير مداخيل النفط في الدول العربية، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، العدد 4، 2010، ص ص 83-84.

3- تأثير قطاع المحروقات على الموازنة العامة للدولة: تعد الجباية البترولية المورد الرئيسي لإيرادات العامة للدولة مما يؤدي إلى تأثير 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 وصددمات 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 بسبب 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.

الفرع الثاني: مبررات خارجية: تتمثل في:

1- 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 لصددمات إيجابية أو سلبية حسب مستويات الأسعار المسجلة في الأسواق العالمية.

جدول رقم (3-1): تطور بعض المؤشرات الاقتصادية المرتبطة بأسعار النفط في الفترة 1996-2000

الوحدة: دولار أمريكي

السنوات	1996	1997	1998	1999	2000
متوسط سعر البرميل من البترول الجزائري	21.7	19.5	12.9	18	28.5
رصيد الميزان التجاري	4.13	5.69	1.51	3.36	12.31
رصيد الموازنة العامة (مليار دينار جزائري)	100.1	81.5	101.2-	11.2-	400

SOURCE: IMF COUNTRY REPORT، ALGERIA STATISTICAL APPENDIX، 2001، 2005.

يبين الجدول رقم (3-1) مدى التقلبات الحادة التي تميز أسعار النفط، فعلى سبيل المثال سجل سعر البرميل من البترول الجزائري انخفاضا حادا بين سنتي 1997، 1998 لينتقل من 19.5 دولار أمريكي إلى 12.5 دولار وبنسبة 33.84% في المقابل سجل ارتفاع في سعر البرميل بين سنتي

1998 و 2000 لينتقل من 12.9 دولار إلى 28.5 دولار ما يمثل زيادة بنسبة 120.93% إن هذه التذبذبات أدت إلى تعرض الاقتصاد الجزائري إلى صدمتين:

- الصدمة الأولى سلبية خلال سنة 1998 وهو ما يتضح من خلال تسجيل رصيد الميزان التجاري لانخفاض بنسبة 73.46% عن الرصيد المسجل خلال سنة 1997 كما أن رصيد الموازنة العامة سجل عجزا بقيمة 101.2 مليار دينار جزائري.

-الصدمة الثانية إيجابية سجلت في سنة 2000 إذ ارتفع رصيد الميزان التجاري بنسبة 266.7% عن الرصيد المسجل في سنة 1999 كما أن رصيد الموازنة العامة سجل فائضا قياسيا بقيمة 400 مليار دينار جزائري، وأمام هذا الواقع وفي ظل عدم اليقين الذي يميز أسعار النفط على المدى المتوسط الطويل قررت الحكومة استحداث صندوق خاص يستعمل كأداة لامتنصص الفوائض المالية الناتجة عن الصدمات الإيجابية والاحتفاظ بها في شكل احتياطات لمواجهة الصدمات السلبية التي يتعرض لها الاقتصاد الجزائري والناتجة عن أي انهيار قد يمس أسعار النفط مستقبلا.

2- 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.

جدول رقم (3-2): فترات إنشاء صناديق الثروة السيادية في بعض البلدان النفطية

البلد	الصندوق	سنة إنشاء الصندوق
الكويت	هيئة الاستثمار الكويتية	1953
الإمارات العربية المتحدة	هيئة أبو ظبي للاستثمار	1976
مملكة بروناي	وكالة بروناي للاستثمار	1983
النرويج	صندوق المعاشات الحكومي الإجمالي	1990
إيران	صندوق الاستقرار النفطي	1999
الجزائر	صندوق ضبط الموارد	2000
روسيا	صندوق الاستقرار	2000
كازاخستان	صندوق النفط الوطني	2000
قطر	هيئة الاستثمار القطرية	2005

المصدر: بوفليج نبيل، فعالية صناديق الثروة السيادية كأداة لتسيير مداخيل النفط في الدول العربية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، العدد04، 2010، ص 84.

إن تأسيس الدول النفطية لصناديق ثروة سيادية لا يعنى بالضرورة وجود نموذج موحد لهذه الصناديق، إذ يلاحظ وجود اختلافات بين تجارب الدول تشمل على وجه الخصوص أهداف وهيكل وآليات عمل وحتى التسميات الرسمية المعتمدة لهذه الصناديق، إلا أن العامل المشترك بينها هو مصدر تمويلها الذي يتمثل أساسا في الفوائض المالية المحققة نتيجة ارتفاع أسعار النفط أو المبادلات التجارية على المستوى العالمي.

المبحث الثاني: خصائص و مميزات الموازنة العامة في الجزائر.

من المعلوم أن إعداد و تنفيذ الموازنة العامة في بلد ما يخضع لقواعد و أسس متفق عليها، إلا أن ذلك لا يعني عدم تأثر الموازنة العامة بالظروف الاقتصادية الخاصة بكل بلد، إذ غالبا ما تعد الموازنة العامة وفقا للظروف الاقتصادية السائدة بالبلد، كما أن الأهداف التي تحدد لها غالبا ما تتوافق مع الأهداف الاقتصادية التي يود البلد تحقيقها، و في نفس السياق تتميز الموازنة العامة في الجزائر بخصائص تشمل كل من الإطار القانوني و هيكل الموازنة.

المطلب الأول: الخصائص القانونية للموازنة العامة

يعتبر القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/07/07¹ و المتعلق بقوانين المالية المرجع الرئيسي للمالية العامة في الجزائر، إذ حدد هذا القانون ماهية الموازنة العامة للدولة من حيث مفهومها مكوناتها، مراحل إعدادها وتنفيذها، كما أنه أضفى صبغة قانونية على الموازنة العامة من خلال تقديمها في شكل قانون مالي يتم المصادقة عليه سنويا من طرف الهيئة التشريعية.

الفرع الأول: تعريف قانون المالية

وفقا للمادة 03 من القانون 84-17 فإن قانون المالية يقر و يرخص بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة و أعبائها، و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تنفيذ المخطط الإنمائي السنوي، كما أن الهدف من إعداد قانون المالية يتمثل في تحديد طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة و مبلغها و تخصيصها في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المتعددة السنوات و السنوية² كما يشمل قانون المالية كل

من قانون المالية السنوي و قانون المالية التكميلي و المعدل و ضبط الميزانية، إذ أن المصادقة على قانون المالية السنوي لا يعني أن تبقى الإعتمادات المفتوحة في أول السنة على حالها خلال مرحلة تنفيذ الموازنة، و إنما يمكنها أن تتغير نتيجة تغير بعض المعطيات الاقتصادية أو الاجتماعية أو حتى الطبيعية أو كلاهما معا و من أجل ذلك يتم إعداد قانون مالية تكميلي أو معدل يسمح بتكييف الموازنة العامة وفقا لهذه التغيرات، كما أن قانون ضبط الميزانية يهدف إلى ضبط النتائج المالية لكل سنة و إجازة الفروقات

¹ - قانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1404هـ الموافق 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية الصادر في الجريدة الرسمية عدد 28 بتاريخ 10 جويلية 1984.

² - وفقا للمادة الأولى من القانون 84-17 .

بين ما تم تنفيذه فعلا و ما كان متوقعا، كما يعتبر أداة لمراقبة تنفيذ الموازنة العامة و أداة أساسية أيضا في تقدير بيانات وإعداد الموازنات المستقبلية.

- يلاحظ أن مبادئ الموازنة العامة في الجزائر هي نفسها المبادئ المعمول بها عالميا و المتمثلة في مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة، مبدأ التوازن، العمومية، إلا أن هنا استثناء فيما يخص مبدأ العمومية إذ أقرت المادة 08 من القانون 84-17 بإمكانية تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات و تكتسي هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية:

- الميزانيات الملحققة.

- الحسابات الخاصة للخزينة.

- الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات.

الفرع الثاني: مكونات الموازنة العامة

تبين المادة 06 من القانون 84-17 مكونات الميزانية العامة للدولة، إذ تشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا. بموجب قانون المالية و الموزعة وفقا للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها.

1- الإيرادات العامة للدولة¹

حدد القانون 84-17 موارد الميزانية العامة للدولة فيما يلي:

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي و كذا حاصل الغرامات.

- مداخيل الأملاك التابعة للدولة.

- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى.

- الأموال المخصصة للمساهمات والهبات والهدايا

- التسديد بالرأسمال للقروض والتسيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة و كذا الفوائد المترتبة عنها.

¹ - يلس شاوش بشير، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص30.

- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.
- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص لها قانونا.
- الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع.

النفقات العامة للدولة: حددت المادة 23 من القانون 84-17 النفقات العامة للدولة فيما يلي:

نفقات التسيير: تتكون من¹:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.
- تخصيصات السلطات العمومية.
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.
- التدخلات العمومية.

نفقات الاستثمار: تتكون من²:

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.
- النفقات الأخرى بالرأسمال.

القروض والتسيقات: تتكون من³:

- قروض على المدى الطويل تمنح من موارد الادخار التي تحصلها الخزينة و المؤسسات المالية المتخصصة الأخرى.
- قروض مصرفية يمكن حسمها لدى مؤسسة الإصدار.
- مساهمات خارجية معبأة من قبل الخزينة العمومية و البنوك و المؤسسات العمومية مع مراعاة التوازنات المالية الخارجية، ووفقا لإجراءات تحدد عن طريق التنظيم.

¹ - وفقا للمادة 24 من القانون 84-17.

² - وفقا للمادة 35 من القانون 84-17.

³ - وفقا للمادة 42 من القانون 84-17.

- الأموال الخاصة للمؤسسات العمومية.

- مساهمات نهائية عند الاقتضاء من الميزانية العامة للدولة.

المطلب الثاني: الوضع العام للموازنة العامة للدولة

تعتبر الموازنة العامة للدولة أهم أدوات السياسة المالية للدولة في تحقيق التوازن والاستقرار الإقتصادي، وضمان تحقيق الإستقرار يكون من خلال التحكم في حجم الإنفاق العام والإيرادات العامة وإعادة توزيع الدخل والثروات من خلال السياسة الضريبية والإنفاقية¹، إن عجز الموازنة عبارة عن حدوث فجوة بين الإيرادات المتوقعة والنفقات المتوقعة للدولة ويأخذ عجز الموازنة شكلين أحدهما يكون ناتج عن ضعف الجهاز الإنتاجي للدولة وعدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية التزايد في النفقات العمومية، والذي يصيب الدول النامية من بينها الجزائر، أما الشكل الثاني للعجز فيكون ناتجا عن إتباع إحدى السياسات الاقتصادية التي تخلق هذا العجز في الميزانية العامة وهذا يظهر في الإقتصاديات المتطورة².

تشكل إيرادات ميزانية الدولة من إيرادات جباية المحروقات، واعتبار لما تمثله الميزانية الدولة في تمويل الإقتصاد وانعاشه فالجدول رقم(3-3) يوضح نسبة الإيرادات النفطية للميزانية من إجمالي إيرادات الموجهة للميزانية.

جدول رقم (3-3): يوضح نسبة الإيرادات النفطية من مجموع الإيرادات الكلية الموجهة للميزانية الدولة الفترة 2009-2013. وحدة: مليار دينار جزائري

2013	2012	2011	2010	2009	الإيرادات الفعلية لميزانية الدولة (مليار دينار)
3678.1	4184.3	3979.7	2905.0	2412.7	إيرادات الجباية النفطية ³
2262.8	2155.0	1810.4	1487.8	1263.3	إيرادات الجباية العادية
5940.9	6339.3	5790.1	4392.9	3676.0	مجموع الإيرادات الميزانية
61.91	66.01%	68.73%	66.12%	65.63%	نسبة الجباية النفطية من إجمالي الإيرادات

مصدر: بنك الجزائر، التقرير السنوي 2013، التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، نوفمبر 2014، ص95.

نلاحظ من خلال الجدول رقم (3-3) بأن إيرادات الجباية النفطية تمثل الأغلب من الإيرادات الميزانية العامة للدولة، بلغت في سنة 2009 نسبة إيرادات الجباية النفطية نسبة 65.63% من إجمالي

¹ - مسعود درواسي، مرجع سبق ذكره، ص224.

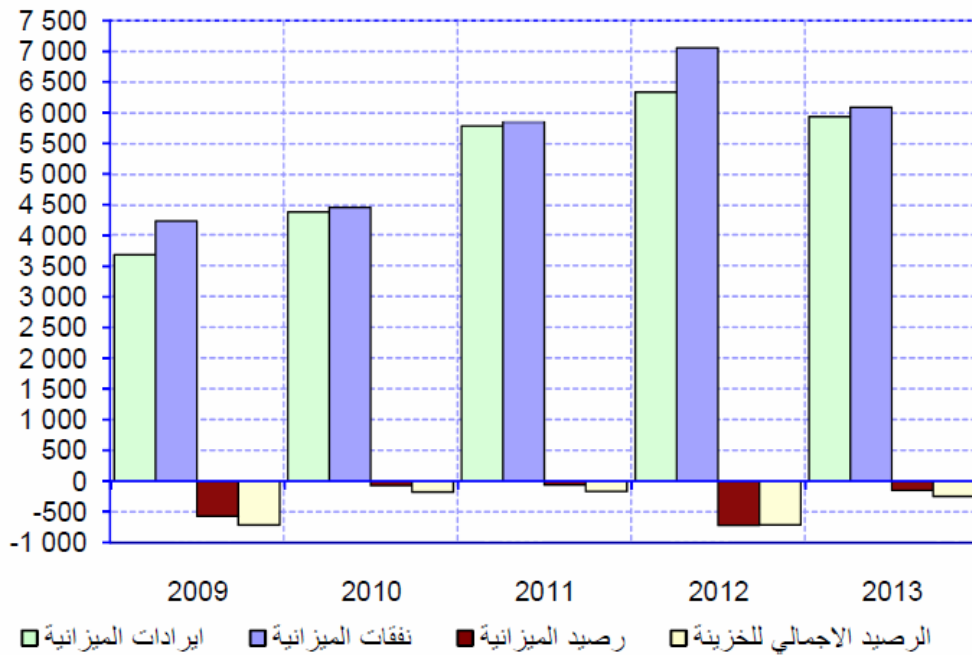
² - فطيمة حفيظ، الإصلاحات الاقتصادية وإشكالية النمو الإقتصادي في دول المغرب العربي الجزائر، تونس، المغرب، (أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة باتنة، غير منشورة)، الجزائر، 2011-2012، ص68.

³ - بما فيها حصص أربا المؤسسة الوطنية البترولية

الإيرادات المكونة للميزانية الدولة، إلا أنه ومن ملاحظتنا للجدول رقم (3-3) نوعا ما انخفضت من نسبة 65.63% من إجمالي الإيرادات إلى نسبة 61.91% من إجمالي الإيرادات المكونة للميزانية الدولة سنة 2013 هذا ناتج عن التوجه الجزائر نحو التقليل من الإعتماد على الإيرادات الجباية النفطية، وجعل النشاط الإقتصادي يكون له دور وحركية فعالة في إيرادات الميزانية الدولة وكذا توسيع وتنويع النشاط الإقتصادي المدر للدخل خارج المحروقات ومحاربة التهرب الضريبي.

يعتبر عجز الميزانية العامة للدولة من أحد العوامل التي تبعث بأوضاع مختلفة لتوازن الاقتصادي العام، فظاهرة العجز الموازني ناتج عن التزايد الكبير للنفقات عن الإيرادات المحصلة، لذلك يشهد رصيد الميزانية العامة للدولة عجزا متواصل هذا مع أسعار النفط التي تتميز بالتذبذب.

الشكل رقم (3-1): يوضح مؤشرات المالية العامة (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج الداخلي) للفترة 2009-2013.



المصدر: بنك الجزائر، التقرير السنوي 2013، مرجع سبق ذكره، ص 87.

من ملاحظتنا للشكل رقم (3-1)، نستخلص أن رصيد الميزانية شهد عجز كبير بمقدار 570.3 مليار دينار حيث بلغ رصيد الميزانية بالنسبة للناتج المحلي الداخلي نسبة 5.55% في سنة 2009 لينخفض إلى نسبة 0.72% من الناتج المحلي الداخلي سنة 2010، لينخفض سنة 2011 بنسبة قليلة حيث بلغت نسبة العجز 0.06% من الناتج المحلي الداخلي، إلا أنه ومع حلول سنة 2012 شهد رصيد الميزانية من إجمالي الناتج الداخلي عجزا أكبر قدر بنسبة 6.99% حيث قدر رصيد الميزانية بـ 718.8 - مليار دينار بسبب

زيادة النفقات، لينخفض العجز مرة أخرى إلى 1.47% من الناتج المحلي الداخلي حيث قدر رصيد الميزانية بـ 151.2 مليار دينار وذلك لرغبة الحكومة في تخفيض العجز الموازي حيث قامت في سنة 2013 بتخفيض النفقات إلى 6092.1 مليار دينار بعدما وصلت في سنة 2011 إلى 7.058.1 مليار دينار. يفسر هذا العجز إلى تفاقم النفقات العمومية التي تزايدت بمعدل أكبر من الإيرادات نتيجة البرامج التنموية وسياسة الإنعاش¹ جاءت بها الحكومة لدعم تنمية مناطق الجنوب والهضاب العليا، هذه البرامج خصصت لها مبالغ كبيرة وبالتالي تأثيرها على رصيد الميزانية.

Farid Yaici , la problématique des revenus des Algérie le mal et le remède en -¹ hydrocarbures ou comment les excédents pétroliers ont été transformés en utilités, université Bejaia,2010,p19

المبحث الثالث: تأثير صندوق ضبط الموارد في تمويل و ضبط ميزانية الدولة

بعد أن عدل قانون المالية التكميلي لسنة 2006 الهدف الرئيسي للصندوق ليصبح تمويل عجز الخزينة دون أن يقل رصيد الصندوق عن 740 مليار دينار جزائري ومن هذا المنطلق يمكن دراسة فعالية صندوق ضبط الموارد في ضبط ميزانية الدولة. من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: تأثير صندوق ضبط الموارد على تغطية العجز في الميزانية العامة للدولة

للتحديد الدور الذي يقوم به الصندوق في تمويل عجز الميزانية العامة لدينا الجدول الآتي:

جدول رقم: (3-4): يوضح تغطية صندوق ضبط الموارد للعجز الميزانية للفترة 2009-2013 (مليار دينار جزائري)

السنوات	سعر النفط المرجعي المعتمد لدى إعداد الميزانية دولار للبرميل	موارد صندوق ضبط الموارد مليار دينار	رصيد الميزانية العامة مليار دينار	نفقات الميزانية مليار دينار
2009	37	400.7	-570.3	4246.3
2010	37	1318.3	-74.0	4466.9
2011	37	2300.3	-63.5	5853.6
2012	37	2535.3	-718.8	7058.1
2013	37	2062.2	-151.2	6092.1

المصدر: بنك الجزائر، التقرير السنوي 2013، مرجع سبق ذكره، ص95.

يوضح الجدول رقم (3-4) السعر المرجعي المعتمد عند إعداد الميزانية وموارد صندوق ضبط الموارد التي تستمدتها من الفائض الناتج عن الفارق بين الجباية النفطية المحددة في الميزانية على أسعار السعر المرجعي المحدد لدى وزارة المالية والجباية النفطية الحقيقية المنجزة عن مبيعات النفط المحسوبة على أساس السعر البترول الحقيقي في الأسواق الدولية، وكذا رصيد الميزانية ونفقات الميزانية العامة، حاولنا عرض هذه العناصر الأربعة لمعرفة تأثير كل عنصر من هذه العناصر ودور صندوق ضبط الموارد، فمن خلال الجدول رقم (3-4) نستخلص عدة ملاحظات نوردتها فيما يلي:

- بالنسبة للسعر المرجعي في بداية الألفية كانت الجزائر تعتمد على سعر مرجعي لإعداد الميزانية بلغ 19 دولار للبرميل للسنوات 2000 وإلى غاية 2007، لكن مع الارتفاع الذي تشهده أسعار

النفط التي بلغت سنة 2008 حوالي 400.3 مليار دينار وقدرت تتم الإيرادات ما يقارب 204 مرة مقدار الضريبة البترولية المدونة في الميزانية على أساس السعر المرجعي المحدد عند 37 دولار للبرميل تم دفع الجزء من الإيرادات الحقيقية للمحروقات أما الذي يفوق الإيرادات المدونة في الميزانية فيضاف إلى صندوق ضبط الإيرادات.¹

- تزايدت موارد صندوق ضبط الموارد بشكل مستمر منذ 2009 فقد بلغت موارد الصندوق سنة 2009 حوالي 400.7 مليار دينار لترتفع سنة 2010 إلى 1318.3 مليار دينار لترتفع في سنة 2011 إلى 2300.3 مليار دينار إلا أنه سنة 2013 شهد انخفاض لانخفاض أسعار النفط إذ بلغت موارد الصندوق 2062.2 مليار دينار مقارنة بسنة 2012 التي سجلت فيها موارد الصندوق أقصى حد لها منذ 2009 حيث قدرت ب 2535.3 مليار دينار.

- شهد رصيد الميزانية في سنة 2009 عجز كبير حيث بلغ 570.3 - مليار دينار إلا أنه سنة 2010 شهد بلغت قيمة العجز حوالي 74.0 - مليار دينار، ليزداد إنخفاض العجز الميزانية إلى 63.5 - مليار دينار في سنة 2011 إلا أنه شهد في سنة 2012 انخفاضا كبيرا أكبر من المسجل في سنة 2009 حيث بلغ 718.8 - مليار دينار ولكنه عرف تحسنا كبيرا إذ بلغ العجز حوالي 151.2 - مليار دينار في سنة 2013 وهذا يدل على رغبة الحكومة في تخفيض العجز الموازي.

- شهدت النفقات العمومية ارتفاعا كبيرا سنة 2013 مقارنة مع سنة 2009، بلغت النفقات الميزانية سنة 2009 حوالي 4246.3 مليار دينار لترتفع سنة 2012 إلى حوالي 7058.1 مليار دينار وهذا أكبر ارتفاع مسجل منذ سنة 2009 هذا ناتج عن مجموعة البرامج التنموية التي قامت بها الحكومة لبعث التنمية والاستقرار وتحسين الوضع الإقتصادي والاجتماعي الداخلي من زيادة في الأجور، زيادة النفقات المرتبطة بالاستثمار في قطاع البناء والسكن والطرق وكذا دعم المواد الواسعة الاستهلاك التي شهدت ارتفاع في الأسواق الدولية، ما جعل الميزانية الدولية تشهد عجزا مستمرا وكبيرا، لينخفض الانفاق إلى حوالي 6092.1 مليار دينار في سنة 2013 وهذا يدل أيضا على رغبة الحكومة من جهة

أخرى إلى تقليص العجز الموازي، وفيما يخص تغطية العجز من قبل صندوق ضبط الموارد وبالاعتماد على معطيات الجدول رقم (3-4) نستخلص ما يلي:

- خلال الفترة 2009-2012 لم تستخدم الحكومة موارد الصندوق لتمويل العجز الميزانية بحيث شهدت موارد الصندوق ارتفاعا ولم يسجل انخفاضا، هذا يدل على أن الدولة لم تقوم باقتطاعات من موارد

¹ - بنك الجزائر، التقرير السنوي 2008، التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، سبتمبر 2009، ص 104.

الصندوق لتمويل العجز بل الاعتماد على مصادر أخرى للتمويل العجز¹، إلا أنه في سنة 2013 سجلت انخفاض موارد الصندوق نتيجة انخفاض أسعار النفط، و يؤدي بنا ذلك للاستنتاج بأن سنة 2013 قامت الجزائر بتمويل العجز الميزانية من خلال الصندوق بسبب انخفاض الجباية النفطية، نتيجة انخفاض أسعار النفط، لذلك شهدت موارد الصندوق انخفاضا من 2535.3 مليار دولار سنة 2012 إلى 2062.2 مليار دولار سنة 2013.

وعليه هذا ما يدل على أن رغبة الحكومة في الحفاظ على موارد الصندوق واستعمالها فقط لتمويل أي عجز يحدث نتيجة انهيار أسعار النفط عن المستوى المطلوب وبالتالي هذا ما يتوافق مع أهداف الصندوق.

المطلب الثاني: أثر ودور صندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الخزينة العمومية

نبرز الأثر فيما يلي:

الفرع الأول: التطور في عجز الخزينة الدولة

منذ تأسيس صندوق ضبط الموارد والتعديل الذي جاء في قانون المالية لسنة 2006، أصبح الصندوق ظاهريا وبارزا ضمن عمليات الخزينة، فالتعديل الذي جاء به القانون المالي التكميلي لسنة 2006 والمذكور سابقا وسع التمويل ليشمل عجز الخزينة، جاء هذا بعد شروع الجزائر في التسديد المسبق للمديونية الخارجية يتميز هذا التعديل الذي يشمل الخزينة العمومية بأنه لم يحدد سبب العجز، بمعنى أي عجز قد يطرأ على حساب الخزينة، عكس الميزانية العامة الذي حدد نتيجة انخفاض الجباية البترولية إلى مستوى أقل من تقديرات قانون المالية.

- سجل رصيد الميزانية في 2011 و للسنة الثالثة على التوالي، عجزا طفيفا قدره 28 مليار دينار، أي أقل مما كان عليه في 2010 قدر ب 74 -مليار دينار)، وخاصة مما كان عليه في 2009 3,570- مليار دينار، سنة الصدمة الخارجية. كما كان عليه الحال في 2010، يرجع هذا العجز كليا إلى زيادة نفقات التسيير بنسبة 8,42٪، على الرغم من الارتفاع القوي للإيرادات الكلية وخاصة الضريبة على المحروقات. بلغ تدفق الادخار العمومي (الإيرادات الكلية مطروحا منها نفقات التسيير) 2,906 مليار دينار مقابل 1 9,733 مليار دينار في 2010. ونتيجة لذلك، يمثل الادخار العمومية نسبة 4,33٪ من الإيرادات الكلية و 5,28٪ من إجمالي الادخار الداخلي في 2011 مقابل 5,39٪ و 3,30٪ على التوالي في 2010. سمح هذا المبلغ من الادخار العمومي بتمويل تقريبا كل نفقات الاستثمار للدولة في 2011، حيث نتج عن ذلك احتياج ضعيف للتمويل من طرف الخزينة العمومية 1,95 مليار دينار. غير أنه تعززت قدرة تمويل الخزينة

¹ - كالجوء للقرض الداخلي من البنك الجزائر.

العمومية المعبر عنها بقوائم الادخارات المالية لدى بنك الجزائر، حيث بلغت 5 7,381 مليار دينار مقابل 4 8,842 مليار دينار في نهاية 2010. تمثل قدرة تمويل كهذه 4,37٪ من إجمالي الناتج الداخلي و 4,94٪ من الإيرادات الكلية و 9,93٪ من النفقات العمومية. إذا سمح تكوين قدرة التمويل هذه للخزينة العمومية خلال العشرية بالمساهمة في تحصيل المالية العامة من تقلبات أسعار المحروقات وكذا الصدمات الخارجية المحتملة، فإن تطور هيكل إيرادات الميزانية يعتبر عنصرا إضافيا من الهشاشة تجاه لا هيكل الجديد لنفقات الميزانية¹.

- سجل رصيد الميزانية عجزا في سنة 2012، بلغ الرصيد 6,758 مليار دينار، فائقا ذلك المسجل في 2009، سنة الصدمة الخارجية الكبيرة، بما يقارب 188 مليار دينار. كما كان عليه الحال في 2010 و 2011، يرجع هذا العجز أساسا إلى ارتفاع نفقات التسيير بنسبة 2,27٪ في ظرف يتميز بارتفاع متواضع للإيرادات الكلية.

يقدر الادخار العمومي (الإيرادات الكلية مطروحا منها نفقات التسيير)، بموجب سنة 2012، بـ 1 4,475 مليار دينار مقابل 9,9101 مليار دينار في 2011 وبالتالي، يمثل الادخار العمومي نسبة 23٪ من الإيرادات الكلية.

لم يمول هذا المبلغ من الادخار العمومي نفقات الاستثمار للدولة في 2012 إلا بواقع 66٪، مؤديا إلى احتياج للتمويل من طرف الخزينة العمومية بـ 1,746 مليار دينار. غير أن قدرة التمويل للخزينة العمومية، المعبر عنها بقوائم الادخارات المالية لدى بنك الجزائر، قد تعززت لتبلغ 5 4,633 مليار دينار مقابل 5 7,381 مليار دينار في نهاية 2011. تمثل قدرة تمويل كهذه 6,35٪ من إجمالي الناتج الداخلي و 9,87٪ من الإيرادات الكلية و 6,78٪ من النفقات العمومية. وإن كان تكوين قدرة التمويل هذه للخزينة العمومية خلال العشرية قد سمح بالمساهمة في تحصيل المالية العامة من الصدمات الخارجية المحتملة، يمثل تطور هيكل إيرادات الميزانية عنصرا هشاشة إضافيا تجاه الهيكل الجديد لنفقات الميزانية. يعتبر التحدي أكثر أهمية علما أن مستوى سعر البترول اللازم لتحقيق توازن ميزانية الدولة يفوق 120 دولار للبرميل².

- بلغ العجز الميزاني لسنة 2013 مقدار 2,151 مليار دينار، وهو عجز يقل عن ذلك المسجل في سنة 2009، سنة الصدمة الخارجية، وعن ذلك المسجل في 2012، ويؤكد وضعية عجز المتوالية. لكن، على عكس عجز سنة 2010 و 2011 و 2012، نجم العجز الميزاني المسجل في سنة

¹ - بنك الجزائر، التقرير السنوي 2011، التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، أكتوبر 2012، ص 97-98.

² - بنك الجزائر، التقرير السنوي 2012، التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، نوفمبر 2013، ص 103-104.

2013 عن انخفاض إيرادات الجباية البترولية وارتباطا بذلك، انخفاض الإيرادات الكلية على الرغم من الانخفاض المعتبر في النفقات الجارية ورأس المال.

بلغ تدفق الادخار العمومي (ايرادات كلية مطروحا منها نفقات التسيير) 6,1736 مقابل 7,1556 مليار دينار في سنة 2012. نتيجة لذلك، يمثل الادخار العمومي 2,29٪ من الايرادات الكلية مقابل 6,24٪ في سنة 2012.

مول هذا المبلغ للادخار العمومي نفقات الاستثمار للدولة في سنة 2013 بواقع 92٪ (4,68٪ في 2012)، مؤديا إلى احتياج الخزينة العمومية للتمويل بواقع 2,248 مليار دينار. لكن لم تنخفض قدرة التمويل للخزينة العمومية، والمعبر عنها بقوائم ادخاراتها المالية لدى بنك الجزائر، إلا بـ 2,70 مليار دينار لتستقر في مستوى 2,5643 مليار دينار مقابل 4,5713 مليار دينار في نهاية 2012. تمثل قدرة التمويل هذه 2,33٪ من النفقات العمومية بموجب سنة 2013.¹

الفرع الثاني: أثر صندوق ضبط الموارد في تغطية عجز الخزينة

كما سبق وأن ذكرنا فقد بلغ العجز الميزاني لسنة 2013 مقدار 2,151 مليار دينار، وهو عجز يقل عن ذلك المسجل في سنة 2009، سنة الصدمة الخارجية، وعن ذلك المسجل في 2012، ويؤكد وضعية عجز المتوالية.

إذا تم تمويل عجوزات السنوات من 2009 إلى 2012 دون اللجوء إلى الاقتطاعات الفعلية من صندوق ضبط الايرادات (FRR) ، فإن تمويل عجز سنة 2013، رغم ضعفه (أقل من 1٪ من إجمالي الناتج الداخلي) تم اقتطاع قدره 2,70 مليار دينار من هذا الصندوق الذي تمثل موارده قدرة تمويل هامة.

- سمحت قدرة التمويل هذه للخزينة العمومية خلال العشرية بالمساهمة في تحصين المالية العامة من تقلبات أسعار المحروقات وكذا من الصدمات الخارجية المحتملة، تشكل تطورات الجباية البترولية، ارتباطا بتوجه حجم الصادرات للمحروقات وهيكل الإيرادات الضريبية خارج المحروقات، عناصر هشاشة أمام الهيكل الجديد لنفقات الميزانية.²

¹ - بنك الجزائر، التقرير السنوي 2013، مرجع سبق ذكره، ص ص 93-94.

² - بنك الجزائر، التقرير السنوي 2013، مرجع سبق ذكره، ص ص 93-94.

- يجب أن تبرز من الآن فصاعدا قابلية استمرار المالية العامة بالنسبة للاقتصاد الوطني، المعتمد بشكل كبير على المحروقات وعلى منطقة نفوذ الميزانية أكثر فأكثر، كهدف استراتيجي على المدى المتوسط. فلا نستبعد قابلية استمرار المالية العامة على المدى المتوسط تنفيذ تدابير مالية لغرض تحفيز النمو، نظرا لضعف الدين العمومي وقدرة تمويل الخزينة العمومية التي تم تكوينها في السنوات الأخيرة هذه. إن إعداد ووضع قيد التنفيذ التدابير الرامية إلى زيادة الإيرادات خارج المحروقات، ترابطا مع فعالية النفقات والاستهداف الجيد للبعض من، ها يعد ملائما مع مساهمة منطقة نفوذ الميزانية في تحفيز النشاط الاقتصادي وتشجيع الاستثمار المنتج.¹

المطلب الثالث: أثر وفعالية صندوق ضبط الموارد في تقليل حجم الديون الخارجية

الفرع الأول: أسباب ظهور أزمة المديونية

هناك عدة أسباب ساهمت في تفاقم أزمة المديونية في الجزائر نذكر منها²

- 1- التقلبات في قطاع المحروقات: اعتمدت الجزائر في تحقيق التنمية اعتمادا كلي على قطاع المحروقات، هذا القطاع يتعرض إلى تقلبات كبيرة وتذبذب لأسعار النفط، الذي أثر بشكل مباشر على تفاقم حجم المديونية الخارجية للجزائر، فانخفاض أسعار النفط في سنة 1986 أدى إلى تقليص العائدات المحروقات ومن ثم حدث عجز في ميزان المدفوعات وبالتالي عدم القدرة على تسديد الديون.
- 2- ضخامة الجهود الإستثمارية: اعتمدت الجزائر منذ السبعينات على سياسة تنموية تعتمد خاصة على القطاع الصناعي، الذي تطلب استثمارات ضخمة فاقت إمكانيات التمويل المحلية، مما أدى بالجزائر إلى اللجوء للقروض الخارجية، نظرا لاعتقاد رسمي السياسة الاقتصادية أنه لا يمكن تجاوز مرحلة التخلف التي يعيشها الاقتصاد الجزائري إلا عن طريق إقامة استثمارات ضخمة، تمويله عن طريق القروض الخارجية ما جعل الجهاز الانتاجي تابع للخارج، إذ أن عملية تشغيله تتوقف إلى حد كبير على واردات السلع الأولية والسلع الوسيطة. للخارج، إذ أن عملية تشغيله تتوقف إلى حد كبير على واردات السلع الأولية والسلع الوسيطة.

3- غياب سياسة سليمة للإقراض: نذكر منها

- زيادة خدمات الدين الخارجي.
- عدم المصدقية في تسيير القروض.
- عدم فعالية الجهاز الإنتاجي إذ أن معظم النتائج التي حققتها مختلف القطاعات الإنتاجية التي مولت بالقروض كانت ضعيفة ما عدا قطاع المحروقات.

لقد كان الدين الخارجي الطويل الأجل ما بين 1995 و1998 يفوق 30 مليار دولار وقد بلغ 33.2 مليار دولار نهاية 1996، وتم الحل الأولي للأزمة المديونية التي شهدتها الجزائر وبصفة مؤقتة عن طريق

¹ - بنك الجزائر، التقرير السنوي 2011، مرجع سبق ذكره، ص 98.

² - هدى بوحنيك، دور بنك الجزائر في تسيير عمليات المالية المرتبطة بالخارج، مجلة الباحث العدد 8، 2008، ص 113.

إعادة الجدولة خلال عامي 1994 و 1995 ، لكن و مع الإستقرار النسبي التي عرفته المديونية الخارجية للجزائر من 23 مليار دولار إلى 22.5 مليار دولار أمريكي ما بين 2001-2003 أدى بمستويات استحقاق الديون الخارجية المتوسطة والطويلة الآجل في اتجاه الإنخفاض منذ سنة 2004¹ ، تشهد وضعية المديونية الخارجية تحسن ملحوظ منذ بداية سنوات 2000 ، وذلك بسبب تراجع نسبة الدين الخارجي من إجمالي الناتج الداخلي منتقلة من 4.31% في سنة 2006 إلى 3.62% في سنة 2007 لتبلغ 2.51% في سنة 2008.

وانطلاقا من كون المديونية مثلت في التسعينيات القرن العشرين عبئا كبيرا على الإقتصاد الجزائري، وكذا التراكم المستمر في حجم الاحتياطات نتيجة الإرتفاع الغير المسبوق لأسعار النفط في الأسواق العالمية، قررت السلطات الجزائرية سنة 2006 بدايات التسديد المسبق للديون الخارجية.

جدول رقم (3-5): التسديد المسبق للديون الجزائرية (بملايين الدولارات)

الدولة الدائنة	تاريخ توقيع الإنفاق	المبالغ التسديد
فرنسا	11 ماي 2006	1600
السويد	11 ماي 2006	92
البرتغال	20 ماي 2006	20
هولندا	22 ماي 2006	45
بلجيكا	27 ماي 2006	225
الدنمارك	6 جوان 2006	54.3
الولايات المتحدة	15 جوان 2006	625
النمسا	21 جوان 2006	369
اسبانيا	22 جوان 2006	690
النرويج	22 جوان 2006	15.6
كندا	24 جوان 2006	255
فنلندا	27 جوان 2006	11.8
المملكة المتحدة	28 جوان 2006	202

المصدر: زايري بلقاسم، إدارة الاحتياط الصرف وتمويل التنمية في الجزائر، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 41، 2008، ص 23.

من خلال الجدول رقم (3-5) نستخلص مايلي:

أكبر مديونية من بين الدول الدائنة للجزائر تحتلها فرنسا بمبلغ 1600 مليون دولار، لتأتي بعدها إسبانيا بمبلغ 690 مليون دولار، وفي المرتبة الثالثة الولايات المتحدة الأمريكية بمبلغ 625 مليون دولار، تحتل هذه الدول

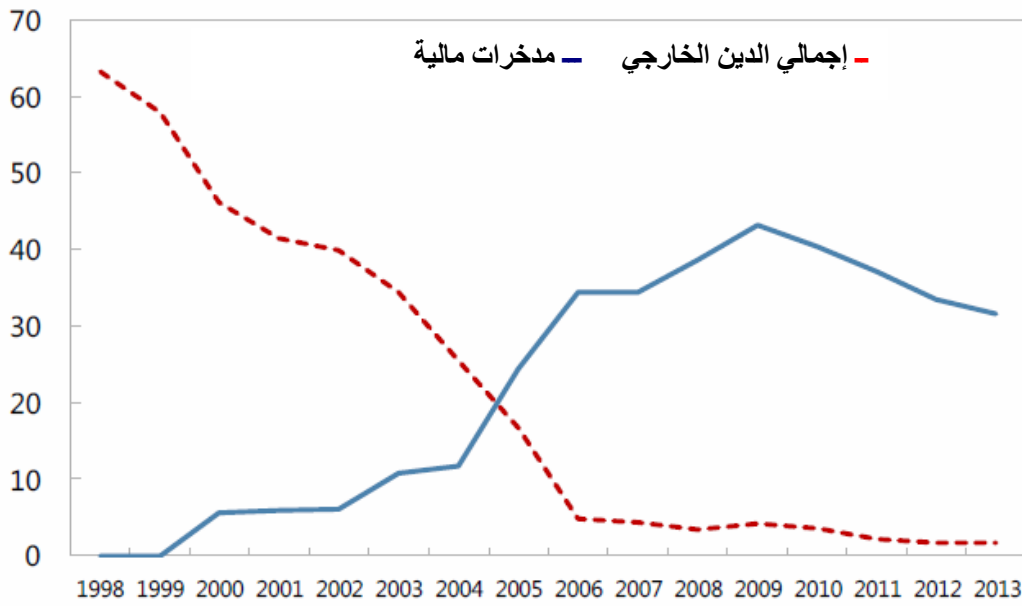
¹ - زايري بلقاسم، إدارة الاحتياط الصرف وتمويل التنمية في الجزائر، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 41، 2008، ص 22.

أكبر حجم للديون المدانة من قبل الجزائر نتيجة العلاقات التجارية الكبيرة بين الجزائر وهذه الدول التي تعتبر أكبر الموردون للجزائر.

الفرع الثاني: أثر صندوق ضبط الموارد في التقليل من حجم المديونية الخارجية
نستوضح الأثر من خلال ما يلي:

الشكل رقم (3-2): يوضح تطور المديونية الخارجية للجزائر من 1998 إلى غاية 2013.

الوحدة: مليار دولار أمريكي



Source: IMF, Algeria Statistical Appendix, Report N:14/342, Washington Dc ,feb2013, p05.

من خلال الشكل رقم (3-2) نلاحظ مايلي:

- شهدت الديون الخارجية اتجاهها تنازليا إبتداءا من سنة 1998 ، فقد انخفض رصيد الديون الخارجية على المدى المتوسط والبعيد إلى غاية 2013.

جدول رقم(3-6): حجم الديون الخارجية للفترة 2007- 2011 (مليار دولار أمريكي)

السنوات	2007	2008	2009	2010	2011
اجمالي الديون الخارجية	5795	5921	5687	5681	4405

Source: IMF, Algeria Statistical Appendix, Report N:13/49, Washington Dc ,feb2013, p28

- بلغ حجم الديون الخارجية سنة 2007 حوالي 5795 مليار دولار، وذلك بعد التسديد المسبق للمديونية الخارجية الذي طبقتة الجزائر في 2006 كما هو موضح في الجدول رقم (3-6)

لينخفض حجم الديون إلى 5681 مليار دولار سنة 2010 لينخفض بعد ذلك إلى 4405 مليار دولار في سنة 2011. وهذا بسبب اختيار الدولة لخيار سداد المسبق لمديونية الخارجية مع التوقف عن الاقتراض الخارجي، بالنظر إلى الفوائض المالية التي حققتها منذ سنة 2000، وكذا استعمال الحكومة موارد صندوق ضبط الموارد لسداد وتخفيض حجم المديونية الخارجية، فقد وصلت مجموع الاقتطاعات من صندوق ضبط الموارد الموجهة أساسا لسداد المسبق الخارجي حوالي 1820.27 مليار دينار¹ خلال الفترة 2000-2006، مع العلم أن هذه الفترة سجلت إنحفاضا كبيرا للديون الخارجية وهي الفترة التي قامت فيها الجزائر بالتسديد المسبق للديون.

جدول رقم (3-7): حجم الديون المحلية للفترة 2007-2011 (مليار دينار)

السنوات	2007	2008	2009	2010	2011
الناتج المحلي الإجمالي	9408.2	11042.9	10034.3	12049.5	14384.9
اجمالي الديون المحلية	103.9	734.0	816.3	1107.4	1214.8

Source:IMF, Algeria Statistical Appendix, Report N:13/49, Washington Dc ,feb2013, p16

من خلال الجدول رقم (3-7) نلاحظ أن حجم المديونية المحلية تذبذب واضح من خلال انخفاضه إلى 6.6% من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 2008 ثم ارتفاعه إلى 8.1% و 9.2% على التوالي لسنتي 2009 و 2010، وبعدها انخفض إلى نسبة 8.4% من الناتج المحلي الإجمالي وهذا يمكن أن يدل على أن الحكومة تفضل أن تقوم بالاقتراض بدلا من استخدام موارد الصندوق وادخارها لاستعمالها في أغراضها المحددة ودون استثمارها.

جدول رقم (3-8): حجم الديون الخارجية والخارجية للفترة 2013-2015 (مليار دولار أمريكي)

السنوات	2013 أولية	2014 توقعات	2015 توقعات
اجمالي الناتج المحلي الاسمي	209	211	208
مجموع الديون الخارجية	3344	4009	3120
مجموع الديون الحكومية	17.347	18.568	18.720

المصدر: صندوق النقد الدولي، الجزائر، بيان صحفي رقم 14/566، واشنطن، 11 ديسمبر 2014، ص 16.

من خلال الجدول رقم (3-8) نلاحظ أن حجم المديونية الخارجية عرف انخفاض قدر 1.6% من اجمالي الناتج المحلي الاسمي ومن المتوقع أن يرتفع إلى 1.9% سنة 2014 وبعدها ينخفض

¹ - معطيات، تاريخ الاطلاع 2015/01/02 على الخط: <http://www.andi.dz/index.php/ar/declaration-d-investissement>

إل نسبة 1.5% من اجمالي الناتج المحلي الاسمي، أما حجم الديون الحكومية فيتوقع أن ترتفع إلى 8.8% سنة 2014 وبعد تسجيلها لنسبة 8.3% في سنة 2013 ثم تواصل ارتفاعها إلى 9.0% من اجمالي الناتج المحلي الاسمي في سنة 2015 وهذا يدل على أن الحكومة تعمل على الحفاظ على موارد صندوق ضبط الموارد وعدم استعمالها للإنفاق والعمل على الاقتراض الداخلي والاستغناء عن موارد الصندوق إلا في حدود الأهداف المسطرة له.

خلاصة الفصل:

يعتبر صندوق ضبط الموارد من الأدوات المستحدثة بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2000، والتي كان الهدف منه ضمان تمويل النفقات العمومية في حال حدوث تقلبات في الإيرادات العامة، والتي تنتج في الغالب عن تقلبات أسعار النفط وبالتالي عندما تزيد أسعار النفط عن السعر المعتمد لإعداد الميزانية العامة للدولة، فإن الجباية الناجمة عن الفرق بين السعر الفعلي والسعر المرجعي تذهب لتمويل الصندوق، ليتم إستعمال موارد الصندوق في ضبط ميزانية الدولة وبما أن الجزائر عملت على التسديد المسبق للمديونية بين سنة 2004 و 2006، فقد خصصت نسبة كبيرة من موارد الصندوق للتغطية عجوزات الخزينة العامة نتيجة النفقات المتراكمة بسبب البرامج الحكومية الداعمة للتنمية الاقتصادية، الإجتماعية، العلمية.

تتميز تجربة الجزائر في إنشاء صندوق ثروة سيادية متواضعة ولم ترقى إلى المستوى المطلوب نتيجة الارتباط الصندوق بالميزانية الدولة بإعتبار أن الصندوق هو حساب من حسابات الخاصة للخزينة، وبما أن وضعية صندوق ضبط الموارد في وقتنا الحالي لم ترق لمستوى الكفاءة والفعالية ولتحسين وضعه.

خاتمة عامة

خاتمة عامة:

تطرت الدراسة لإبراز الإهتمام العالمي بصناديق الثروة السيادية، ناتج هذا عن التطورات المالية والاقتصادية العالمية في وقتنا الحالي، وكذا للدور الذي تقوم به صناديق الثروة السيادية كأداة لإستقرار الإقتصادي ما جعل صندوق النقد الدولي يولي اهتمامه لهذه الصناديق خاصة في أعقاب الأزمة المالية العالمية، وقد تم وضع مجموعة من المبادئ تسمى بمبادئ ستياغو تهدف إلى دعم الإطار المؤسسي ونظام الحوكمة والعمليات الاستثمارية التي تقوم عليها صناديق الثروة والتي تسترشد بالغرض الخاص وراء سياساتها وبأهدافها المقررة وتتوافق مع إقامة إطار اقتصادي كلي سليم، ومن المتوقع أن يساعد نشر هذه المبادئ والممارسات على تحسين الفهم السائد حول صناديق الثروة السيادية باعتبارها كيانات لها توجه اقتصادي ومالي في كل من البلدان المالكة والبلدان المستقبلة، ويتوخى من هذا الفهم أن يسهم في استقرار النظام المالي العالمي، ويحد من الضغوط الحمائية، ويساعد في الحفاظ على مناخ استثماري منفتح ومستقر، كما يتوقع من هذه المبادئ أن تتيح لصناديق الثروة حديثة النشأة تطوير هيكلها التنظيمي وسياساتها المعتمدة وممارساتها الاستثمارية، أو مراجعتها و تقويتها.

فيما يخص السياسة المالية للدولة وميزانية الدولة، فإن أهم ما يميزها إعتقاد إيراداتها بشكل كبير على الجباية النفطية، أن وبما أسعار المحروقات تحدد بمحددات خارجية في الأسواق العالمية وبالتالي فإن إستقرار الوضع الإقتصادي وإستقرار الميزانية العامة للدولة مرتبط بالتغيرات التي تحصل في أسعار هذه المادة. وبالموازاة مع ذلك فقد شهدت سنة 2000 إرتفاعا كبيرا لأسعار النفط، ما أدى إلى إرتفاع إيرادات الميزانية المتأتية من الجباية على إيرادات المحروقات، قامت الجزائر بإنشاء صندوق خاص سمي بصندوق ضبط الموارد يعمل على إمتصاص الفوائض النفطية المالية للميزانية الدولة، وإستعمالها للضبط و تعديل ميزانية الدولة عند حدوث صدمات ناتجة عن أسعار النفط.

اختبار صحة الفرضيات

من خلال دراستنا للموضوع تبين لنا ما يلي:

1- قبول الفرضية الأولى لأن الصناديق السيادية هي ترتيبات ذات غرض خاص تملكها الحكومة وتنشئها لأغراض اقتصادية كلية و يتم بناؤها من عمليات الصرف الأجنبي أو عوائد عمليات التخصيص أو فوائض المالية العامة أو عوائد صادرات السلع مثل صادرات النفط .

خاتمة عامة

2- قبول الفرضية الثانية لان يتمثل في الاستعداد للنضوب الطبيعي للموارد الطبيعية، والحاجة إلى

إيجاد أصول جديدة لتعويض الانخفاض المحتمل في الدخل القومي، كما أن عدم قدرة اقتصاديات بعض الدول على امتصاص واستيعاب الفوائض المالية المحققة يعد سببا مهما في لجوء هذه الدول إلى إنشاء صناديق ثروة سيادية من أجل استثمار هذه الفوائض خارج الوطن والتخفيف من الانعكاسات السلبية للتدفقات المالية الناتجة عن الثروة الطبيعية أو ما يعرف بأثر المرض الهولندي.

3- قبول الفرضية الثالثة لأن صندوق ضبط الموارد استطاع أن يصمد أمام الصدمات الخارجية التي

تأتي من انخفاض أسعار المحروقات وذلك من خلال التغيير في سعر المرجعي من 19 دولار إلى 37 دولار ابتداء من 2008.

4- أما فيما يخص الفرضية الرابعة فقد ثبت خطأها حيث أن صندوق ضبط الموارد لعب دورا بارزا

في تمويل عجز ميزانية الدولة، الناتجة عن النفقات الكبيرة نتيجة للسياسة الإنفاقية التوسعية المنتهجة من قبل الدولة، فقد لعب صندوق ضبط الموارد دورا هام في تغطية العجز المستمر للميزانية كما ساهم في تغطية عجز الخزينة بتخصيص نسبة كبيرة من موارد الصندوق للضبط وتعديل ميزانية الدولة، وإستعمالها للتمويل العجز المسجل في هذه الأخيرة، فصندوق ضبط الموارد لعب دورا بارزا في حل مشكلة المتعلقة بالإيرادات النفط المتقلبة والمؤثرة على اتجاه رصيد الميزانية.

نتائج البحث:

تمثلت أهم النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراستنا لهذا الموضوع في النقاط التالية:

- تعتبر الصناديق السيادية ليست بظاهرة جديدة على الساحة العالمية و إنما يعود تاريخها إلى ستينات القرن التاسع عشر و لكن زاد الاهتمام بها في الآونة الأخيرة نتيجة لتبني معظم الدول النامية مثل هذه الصناديق.
- موارد صندوق ضبط الموارد على المدى البعيد غير مستقرة، لارتباطها بالإيرادات قطاع المحروقات، هذا الأخير أوضاعه على المدى البعيد غير معروفة ويشوبها عدم الإستقرار، ناتج للتوجه العالمي المستقبلي نحو الطاقات المتجددة، بإعتبار أن صندوق ضبط الموارد يستمد موارده من الفوائض النفطية.
- لعب صندوق ضبط الموارد دورا بارزا ذلك بتغطيته للعجزات الميزانية الناتجة عن النفقات المتراكمة.
- استطاع صندوق ضبط الموارد أن يحقق الأهداف المسطرة له منذ إنشائه إلى غاية يومنا الحالي.

الاقتراحات والتوصيات

على ضوء لدراستنا لهذا الموضوع يمكن وضع التوصيات و الاقتراحات التالية:

- ضرورة إخضاع صندوق ضبط الموارد لتعديلات وإصلاحات جذرية تشمل الإطار القانوني والهيكل التنظيمي للصندوق وتوسيع مجال عمل الصندوق ليشمل الاستثمار الخارجي مع تزويد الصندوق بإستراتيجية استثمار مرنة وفعالة.

-تكوين إطارات عالية الكفاءة مختصة في مجال إدارة الاستثمارات في الأسواق المالية العالمية تسند إليها مهمة إدارة صندوق ضبط الموارد والاستفادة من خبرات ودراسات الباحثين في الجامعات والمعاهد العلمية المتخصصة.

-التقليل من اعتمادها المفرط على صندوق ضبط الموارد في تحقيق توازن الموازنة العمومية لأن موارد هذا الصندوق غير دائمة و متقلبة أو بعبارة أخرى يمكن القول إن صناديق النفط قد تنجح فقط عندما لا يتم استخدام مواردها بشكل عشوائي وتنظيم عمليا الاستثمار بما يضمن تحقيق أرباح دون تعريضها للمخاطر.

- إن كفاءة وفعالية صندوق الثروة السيادي يعتمد على مدى صحة وسلامة الوضع الاقتصادي للبلد وفي هذا المجال يتعين على الحكومة تركيز جهودها على معالجة الإختلالات التي تميز الإقتصاد الجزائري وتقليل تبعيته المفرطة لقطاع المحروقات.

آفاق الدراسة:

الجوانب التي لم نتطرق لها في هذه الدراسة يمكن أن تكون مواضيع دراسات مستقبلية والمتعلقة:

- ظاهرة التضخم في الجزائر ودور صندوق ضبط الموارد.
- آفاق صندوق ضبط الموارد في ظل عصر ما بعد النفط.
- فعالية صندوق ضبط الموارد في إدارة التنمية المستدامة.
- آليات استثمار موارد صندوق ضبط الموارد في الجزائر.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المراجع

الكتب:

- 1- أحمد عبد السميع علام، المالية العامة المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر.
- 2- أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الثامنة، دار الثقافة، الأردن، 2011.
- 3- اودايرداس، وآخرون، اقتصاديات الثروة السيادية قضايا لصناع السياسات، صندوق النقد الدولي، 10 ديسمبر 2010، الطبعة الأولى.
- 4- جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، الطبعة الأولى، دار وائل، الأردن، 2010.
- 5- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، لبنان، 1988.
- 6- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، دار صفاء للنشر، عمان، 1999.
- 7- حسن مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 8- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- 9- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الرابعة، دار وائل، الأردن، 2012.
- 10- زينب حسن عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2006.
- 11- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2000.
- 12- السيد عبد المولى، المالية العامة، الأدوات المالية، دار الفكر العربي، مصر، 1977.
- 13- صقر أحمد صفر، النظرية الاقتصادية الكلية، الطبعة الثانية، الكويت، 1983.
- 14- عادل فليح العلي، اقتصاديات المالية العامة، العراق، 1989.
- 15- عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي و الضريبي، الطبعة الأولى، دار الحامد، الأردن، 2007.
- 16- عبد الغفور ابراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار الزهران، الأردن، 2009.
- 17- عدنان محسن ضاهر، الموازنات العامة في الدول العربية الإعداد والإقرار والتنفيذ والمراقبة والحساب الختامي، جمعية الأمناء العاميين للبرلمانات العربية، لبنان، بدون سنة نشر.
- 18- فتحي أحمد ذياب عواد، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الرضوان، الأردن، 2013.
- 19- لوني نصيرة، ربيع زكريا، محاضرات في المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2013.
- 20- محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003.

قائمة المصادر والمراجع

- 21- محمد خالد المهائبي، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة تجارب عربية مقارنة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2012.
- 22- محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثانية، الطبعة الثانية، دار المسيرة، الأردن، 2010.
- 23- محمد عباس محزري، اقتصاديات المالية العامة- النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- 24- محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة، الأردن، 2010.
- 25- محمود حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، 2007.
- 26- يسرى محمد أبو العلا وآخرون، المالية العامة والتشريع الضريبي، جامعة بنها كلية الحقوق مركز التكوين المفتوح، مصر، بدون سنة نشر.
- 27- يلس شاوش بشير، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- الرسائل الجامعية:**
- 28- إياد حماد، إدارة الصناديق السيادية وصناديق التحوط، (مذكرة ماجستير إدارة أعمال، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق)، سوريا، 2008-2009.
- 29- بوفليح نبيل، دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والأفاق مع الإشارة إلى حالة الجزائر، (أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر 3، غير منشورة)، الجزائر، 2010-2011.
- 30- دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004، (أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، غير منشورة)، الجزائر، 2005-2006.
- 31- عبد السلام بريزة، دور الصناديق الثروة السيادية في إدارة الفوائض البترولية دراسة مقارنة بين صندوق ضبط الموارد الجزائري وصندوق التقاعد الحكومي النرويجي، (مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاديات الأعمال والتجارة الدولية، جامعة سطيف 1، غير منشورة)، الجزائر، 2012-2013.
- 32- فطيمة حفيظ، الإصلاحات الاقتصادية وإشكالية النمو الاقتصادي في دول المغرب العربي الجزائر، تونس، المغرب، (أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة باتنة، غير منشورة)، الجزائر، 2011-2012.

قائمة المصادر والمراجع

المقالات العلمية:

- 33- بوفليح نبيل، فعالية صناديق الثروة السيادية كأداة لتسيير مداخيل النفط في الدول العربية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، العدد 4، 2010.
- 34- زايري بلقاسم، إدارة الاحتياط الصرف وتمويل التنمية في الجزائر، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 41، 2008.
- 35- عبد المجيد قدي، الصناديق السيادية و الأزمة المالية الراهنة، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد السادس، جامعة الجزائر، الجزائر، 2010.
- 36- علي سيف علي المزرعي، إلياس نجمة، أثر الانفاق العام في الناتج المحلي الإجمالي دراسة تطبيقية على دولة الامارات العربية المتحدة خلال السنوات (1990-2009)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الأول، جامعة دمشق، سوريا، 2012.
- 37- ماجد عبد الله المنيف، صناديق الثروة السيادية ودورها في إدارة الفوائض النفطية، بحوث اقتصادية عربية، العدد 47، صيف 2009.
- 38- محمد العريان، صناديق الثروة السيادية وفق المعتاد الجديد، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، 2010.
- 29- نبيل بوفليح، دور صناديق الثروة السيادية في معالجة الأزمة المالية و الاقتصادية العالمية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 48-49، جامعة شلف، الجزائر، خريف 2009 / شتاء 2010.
- 40- هدى بوحنيك، دور بنك الجزائر في تسيير عمليات المالية المرتبطة بالخارج، مجلة الباحث العدد 8، 2008.

التقارير:

- 41- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2008، التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، سبتمبر 2009.
- 42- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2011، التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، أكتوبر 2012.
- 43- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2012، التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، نوفمبر 2013.
- 44- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2013، التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، نوفمبر 2014.
- 45- تقرير وزارة المالية 2012.
- 46- مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية، تقرير المبادئ و الممارسات المتعارف عليها، صندوق النقد الدولي، أكتوبر 2008.

قائمة المصادر والمراجع

- 47-صندوق النقد الدولي، إدارة العلاقات الخارجية، إنشاء مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية تيسيرا للجهود المتعلقة بالمبادئ الطوعية، بيان صحفي رقم 01،08/97،01ماي 2008.
- 48-صندوق النقد الدولي،الجزائر، بيان صحفي رقم 14/566،واشنطن، 11ديسمبر2014.
- مراسيم وقوانين:**
- 49-قانون رقم 23-22 المؤرخ في 04 ذي القعدة عام 1424 الموافق لـ 28 ديسمبر 2003 المتضمن قانون المالية لسنة 2004.
- 50-أمر رقم 06-04 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق لـ 15 جويلية 2006 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006.
- 51-وفقا للمادة 10 من قانون الميزانية التكميلي لسنة 2000، قانون رقم 2000-02 المؤرخ في 24 ربيع الأول عام 1421 الموافق لـ 27 جوان 2000، والمتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2000.
- 52-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،25ربيع الأول 1421الموافق لـ:27جوان 2000،العدد37،ص07.
- 53-وفقا للمادة 66 من قانون 23-22 المؤرخ في 04 ذي القعدة 1424 الموافق لت 28 ديسمبر 2003 والمتضمن قانون المالية لسنة 2004.
- 54-قانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1404هـ الموافق 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية الصادر في الجريدة الرسمية عدد 28 بتاريخ 10 جويلية 1984.
- 55-وفقا للمادة الأولى من القانون 84-17.
- 56-وفقا للمادة 24 من القانون 84-17.
- 57-وفقا للمادة 35 من القانون 84-17.
- 58-وفقا للمادة 42 من القانون 84-17.
- مواقع الانترنت:**

59-Some Fund Objectives, Sovereign Wealth Fund Institute

تاريخ الاطلاع 2014/12/14 على الخط :

www.SWFInstitute.org/research.php

60- صناديق الثروة السيادية وأثرها على الاستقرار المالي العالمي،تاريخ الاطلاع: 2014/12/28 على

الخط:

<http://mail.syriasteps.com/index>.

قائمة المصادر والمراجع

61-معطيات، تاريخ الاطلاع 2015/01/02 على الخط:

<http://www.andi.dz/index.php/ar/declaration-d-investissement> -

المراجع بالفرنسية:

62-Farid Yaici , la problématique des revenus des Algérie le mal et le remède en hydrocarbures ou comment les excédents pétroliers ont été transformés en utilités, université Bejaia,2010.

المراجع بالانجليزية:

63 -International monetary fund, Sovereign wealth funds: A work agenda, working paper, Washington, 2008.

64 -IMF, Algeria Statistical Appendix, Report N:14/342, Washington Dc ,feb2013.

65 -IMF, Algeria Statistical Appendix, Report N:13/49, Washington Dc ,feb2013

