

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -  
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير  
قسم العلوم الاقتصادية



مذكرة بعنوان:

**دور صندوق ضبط الإيرادات في تمويل عجز الميزانية العامة  
للدولة دراسة مقارنة بين الجزائر والنرويج**

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية  
تخصص: إقتصاد نقدي وبنكي

إشراف الأستاذة:  
- د. خديجة بوفنغور

إعداد الطالبتين:  
- زواد سليمة  
- قرني صبيحة

**أعضاء لجنة التقييم**

رئيسا	جامعة جيجل	أستاذ محاضر - أ -	أ. سمير محي الدين
مشرفا ومقررا	جامعة جيجل	أستاذة مساعدة - ب -	د. خديجة بوفنغور
مناقشا	جامعة جيجل	أستاذ محاضر - أ -	د. يونس مراد

السنة الجامعية: 2021 - 2022



## شكر وعرقان

الحمد لله، الحمد لله، الحمد لله، الذي بنعمته تتم الصالحات حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه يليق بجلال وجهه وعظيم سلطانه، الحمد لله حمدا يوافي نعمه ويدافع نقمه ويكافئ مزيده، حمدا يليق بجلال وجهه وعظيم جبروته وسلطانه، الحمد لله حمد ما حمده الحامدون وتمثل عن حمده الغافلون، لك الحمد يا الله حتى ترضى ولك الحمد إذا رضيت ولك الحمد بعد الرضا، لا نحصي ثناءا عليك أنتى كما أثنيته على نفسك، لا مانع لما أعطيت، ولا معطي لما منعت، ولا ينفع ذا الجد منك الجد والصلوة والسلام على سيدنا وإمامنا وفناذنا وقدوتنا النبي الأعمم، البشير الأكرم، بلغ الرسالة، واد الأمانة ونصح الأمة وكشف الغمة، ومحي الظلمة وتركننا على الطريقة الواضحة الغراء والشكر الموصول إلى السيد الدكتور المشرف الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته القيمة ونصائحه الفاضلة الأستاذ " حناش إلياس " الذي كان له الفضل في إنجازنا لهذا العمل المتواضع كما نتوجه بالشكر الجزيل إلى اللجنة العلمية المشرفة على مراجعة وتقييم هذه المذكرة كما نشكر كل من مد لنا يد العون والمساعدة على إتمام هذا العمل من قريب أو من بعيد ونشكر كل طاقم كلية العلوم الاقتصادية بجامعة جيجل.

قرني صبيحة

زواد سليمة

# إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد إلى أمي الطيبة التي كانت تساندني في مشواري رغم ظروفِي، أسأل الله تعالى أن يطيل عمرها ويمدها بموفقور الصحة والعافية والمعافة الدائمة في الدنيا والآخرة كما أتوجه بالشكر والامتنان إلى أبي العزيز الذي كان أول من شجعني للالتحاق بالماستر وكان يساندني بتوجيهاته ونصائحه القيمة لمواصلة الدرب، أسأل الله أن يحفظه لنا وأن يبقيه شمعة تنير دروبنا

إلى روح حماتي أسأل الله أن ينير قبرها ويمد بصرها وأن يسكنها فسيح جناته وإلى أبي الثاني مراد أسأل الله له طول الصحة والعافية إلى زوجي عادل الذي أمن له كل الامتنان على وقوفه معي وصبره علي، إلى أولادي أنس، لين، عبد الحميد، أسأل الله لهم الصلاح والنجاح إن شاء الله إلى أخواتي دنيا زاد، مريم، إكرام، أسماء، وأزواجهم إلى كل براعم وكتاكيث العائلة، سيدرا، ميلي، أجياد، جودي، يوسف، حسين وآخر العنقود ياسمين وزينب أسأل الله أن ينشأهم تنشئة طيبة صالحة إلى صديقتي وزميلتي في العمل شهيناز صابة إلى كل عائلة زواد وموساوي أينما كانوا وحيثما حلوا إلى كل زملائي وزميلاتي في العمل، الوكالة التجارية موبيليس إلى كل من نسيهم قلبي وحفظهم قلبي أهدي هذا العمل.

سليمة

## إهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا :

إلى الوالدين الكريمين من أحمل إسمه بكل إقتدار ومن علمتني  
العطاء بدون إنتظار إلى ملاكي في هذه الحياة حفظهما الله و أطال  
في عمرهما

إلى الذين ظفرت بهم هدية من الأقدار و من هم سندي و مأمني  
في الحياة إخواني و دون ان انسى أختي العزيزتين .

إلى براعم العائلة " ملاك، ميليسا، ألاء، ماريا، إسراء، ميرال، أمين "

إلى مديري في العمل رئيس مفتشية أملاك الدولة

"بوعويش عبد الوهاب" و رئيس قسم المحاسبة "عبيش ياسين"

إلى كل من كان خير عون لي في إنجاز هذا العمل

صريحة

# فهرس المحتويات

## فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
	الشكر
	الإهداء
	فهرس المحتويات
	فهرس الجداول
	فهرس الأشكال
أ - د	مقدمة
<b>الفصل الأول الإطار المفاهيمي لصناديق الثروة السيادية</b>	
6	تمهيد
7	المبحث الأول: ماهية الصناديق السيادية
7	المطلب الأول: مفهوم صناديق الثروة السيادية
8	المطلب الثاني: دوافع وأهداف انشاء الصناديق السيادية
12	المطلب الثالث: أنواع الصناديق السيادية
16	المبحث الثاني: مكانة الصناديق السيادية
16	المطلب الأول: تطور الصناديق السيادية حول العالم
18	المطلب الثاني: حوكمة الصناديق السيادية
26	المطلب الثالث التوزيع الجغرافي للصناديق السيادية في العالم
34	خلاصة الفصل
<b>الفصل الثاني الإطار النظري للميزانية العامة والعجز الموازي</b>	
36	تمهيد
37	المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة للدولة
37	المطلب الأول: ماهية الميزانية العامة للدولة
46	المطلب الثاني: مبادئ الميزانية العام
50	المطلب الثالث: دورة الميزانية العامة
54	المبحث الثاني: مدخل لعجز الميزانية
55	المطلب الأول: مفهوم عجز الميزانية
58	المطلب الثاني: أسباب عجز الميزانية
61	المطلب الثالث: أساليب تمويل عجز الميزانية
64	خلاصة الفصل

## فهرس المحتويات

الفصل الثالث دراسة مقارنة بين تجربتي النرويج و الجزائر	
66	تمهيد
67	المبحث الاول: دراسة حول صندوق المعاشات النرويجي
67	المطلب الاول: ماهية صندوق المعاشات النرويجي
71	المطلب الثاني: الاستراتيجية الاستثمارية لصندوق المعاشات النرويجي
80	المطلب الثالث: تطور رصيد الميزانية و مساهمة الصندوق في تمويل العجز
84	المبحث الثاني: دراسة حول صندوق الموارد الجزائري
84	المطلب الاول: ماهية صندوق الموارد الجزائري .
88	المطلب الثاني : تطور رصيد الميزانية العامة في الجزائر
98	المطلب الثالث : مساهمة صندوق ضبط الايرادات في تمويل عجز الميزانية العامة في الجزائر .
101	المطلب الرابع : دراسة مقارنة بين تجربتي النرويج و الجزائر في مجال صناديق الثروة السيادية.
106	خلاصة الفصل
108	الخاتمة
113	قائمة المراجع
	ملخص الدراسة

قائمة

الجداول والأشكال

## قائمة الجداول:

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
21	يمثل مكونات مؤشر لينبرغ مادول	1
27	توزيع الصناديق السيادية حسب المناطق	2
29	الدول متعددة الصناديق	3
68	مراحل تطور صندوق المعاشات الحكومية العام في النرويج من 1969 إلى 2017	4
80	تفصيلات الموازنة السنوية النرويجية للفترة (2014-2017)	5
83	عائد محفظة الاستثمار الخاصة بصندوق المعاش النرويجي (2010-2019)	6
97	تطور رصيد الميزانية في الجزائر خلال الفترة (2000-2019)	7
99	تطور صندوق ضبط الإيرادات خلال الفترة 2000-2019	8
101	مقارنة صندوق ضبط الموارد الجزائري مع صندوق المعاشات النرويجي	9

## قائمة الأشكال:

الصفحة	العنوان	رقم الشكل
17	يمثل تطور حجم أصول صناديق الثروة السيادية خلال افتره (2000-2018)	1
32	أكبر صناديق الثروة السيادية في العالم	2
73	أكبر حيازات استثمارية لصندوق المعاشات النرويجي	3
74	شكل توضيحي على أن أعلى نسب للمشاركة للشركات التكنولوجية الأمريكية في صندوق المعاشات النرويجية	4
76	المحفظة الاستثمارية المرجعية (المعيارية) للصندوق النرويجي	5
78	الهيكل التنظيمي لصندوق معاشات التقاعد النرويجي	6
82	تمويل الصندوق لعجز الميزانية للفترة (2001 - 2017)	7
87	الهيكل التنظيمي لصندوق الثروة السيادي الجزائري	8
97	تطور الإيرادات والنفقات العامة في الجزائر خلال الفترة (2000-2019)	9
100	تطور رصيد الصندوق ضبط الإيرادات وفائض الجباية البترولية خلال الفترة 2000-2019	10
104	الهيكل العام المقترح لصندوق ضبط الموارد	11

# مقدمة

يشهد الاقتصاد العالمي اضطرابات واختلالات هيكلية نتيجة تبعيتها المفرطة لقطاع المحروقات، فهذا الوضع غير المستقر للاقتصاد العالمي، يفرض على الدول التفكير الجدي في استغلال الفوائض المالية خاصة تلك المرتبطة بالعائدات من المحروقات والموارد الأخرى، مما يضطرها إلى إيجاد حلول تسمح لها بالاستفادة من الفترات الإيجابية لأسعار الطاقة لتعطي به فترات سلبية ولتستخدمه في مجالات أخرى، وتعتبر صناديق الثروة السيادية ظاهرة ليست بالجديدة في مجال التمويل الدولي ويرجع تواجدها على الساحة المالية الدولية منذ حوالي الخمسينيات من القرن الماضي، إلا أن أهميتها وتأثيرها من الناحية الإقتصادية والسياسية ارتفع بشكل متزايد خلال بداية الألفية الجديدة، وهذا راجع إلى تسارع نمو حجم الأصول المالية التي تسيروها، وبذلك أصبحت موضوع اهتمام متزايد من قبل محلي أسواق المال وصانعي السياسات والهيئات التشريعية الوطنية بسبب الجدل الدائر حولها، حيث تواجه الدول المتقلبة لاستثمارها مخاوف بشأن هذه الصناديق السيادية في ضوء تزايد واتساع نشاطاتها وتنوع استراتيجياتها الاستثمارية، وقد بلغت أوجها وأهميتها بعد عزوف بنود كبرى عديدة عن الاقتراض أو رفع الأسعار مما جعل تلك الصناديق تزداد وتتجه نحو الاستثمار في العقارات والطاقة والمؤسسات الصناعية الكبرى وكذلك في البنوك، بعد أن كانت تركز استثماراتها في مجالات أسواق المال والسندات للتقليل من حدة أزمات المالية وآثارها على الاقتصاديات المحلية ودعم الموازنات العامة.

وتعد تجربة النرويج في مجال تمويل عجز الميزانية من التجارب العالمية الرائدة في إنشاء وإدارة صناديق الثروة السيادية بالإضافة إلى الخبرة في مجال الإدارة والتسيير، حيث كانت تعتمد ميزانياتها على موارد النفط، واستنادا إليها قامت الجزائر بإنشاء صندوق ضبط الإيرادات لادخار الفوائض المالية المحققة من الجباية البترولية، وتوجيهها لتسيير تمويل الميزانية العامة للدولة التي تتأثر بتقلبات أسعار النفط في الأسواق العالمية.

## 1- الإشكالية

من خلال م اسبق يتم طرح الإشكالية التالية:

**ما مدى مساهمة صندوق ضبط الإيرادات في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة مقارنة**

**بصندوق المعاشات النرويجي؟**

لتوضيح الإشكالية يمكن صياغة مجموعة من التساؤلات الفرعية؟

- ما هو مفهوم صناديق الثروة السيادية؟

- ما المقصود بعجز ميزانية العامة وما هي أسباب حدوثه؟

- كيف يساهم صندوق المعاشات النرويجي في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة؟
- كيف يساهم صندوق ضبط الإيرادات الجزائري في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة؟

## 2- الفرضيات

- نجح صندوق المعاشات النرويجي في معالجة عجز الميزانية على المدى الطويل بسبب وجود استراتيجية استثمارية واضحة.
- ساهم صندوق ضبط الموارد الجزائري في معالجة عجز الميزانية العامة للدولة على المدى القصير، لكنه فشل على المدى الطويل نتيجة تبعية الاقتصاد الجزائري لقطاع النفط كمور وحيد.

## 3- دوافع اختيار الموضوع

- هناك عدة مبررات لاختيار هذا الموضوع ومن أهمها:
- حداثة الموضوع وصلته بالتخصص
- أهمية هذا الموضوع خصوصا بعد تقلبات أسعار النفط التي حثت الرغبة الشخصية في معالجة هذا الموضوع.
- محاولة تسليط الضوء على تجربة الجزائر من خلال إنشاء صندوق سيادي تحت تسمية صندوق ضبط الإيرادات ومعرفة دوره في معالجة عجز الميزانية العامة للدولة.

## 4- أهداف الدراسة

- التعرف عن صناديق الثروة السيادية ودوافع وأهداف إنشائها.
- الإشارة لأهم وأبرز الصناديق السيادية عبر العالم.
- دراسة تجربة النرويج وتحديد كفاءة وفعالية الصندوق.
- تتبع دور صندوق ضبط الموارد في الجزائر.

## 5- أهمية الدراسة

تستمد هذه الدراسة أهميتها من خلال تزايد دور صناديق الثروة السيادية في اقتصاد العالم، كأداة لتمويل المالي الدولي، على المدى البعيد، وتوضح تطور هذه الصناديق السيادية، وكيفية توظيف أصول هذه الصناديق من أجل تطوير البلدان الحاكمة، وتسليط الضوء على صندوق ضبط الموارد في الجزائر وصندوق المعاشات النرويجي.

## 6- حدود الدراسة

- **الحدود المكانية:** حدود دراسة موضوعنا اقتصر على دراسة مقارنة بين النرويج باعتبارها دولة ناجحة في مجال تمويل عجز الميزانية باستخدام صندوق المعاشات الحكومي النرويجي مع صندوق ضبط الموارد الجزائري الذي يعد أهم أسلوب في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة.

## - الحدود الزمنية

- شملت فترة دراسة صندوق التقاعد الحكومي النرويجي خلال فترة الممتدة ما بين (2001-2017)

- شملت فترة دراسة صندوق ضبط الإيرادات الجزائري خلال الفترة الممتدة ما بين (2000-2019)

## 7- منهج الدراسة

تم الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي للامام بمختلف جوانب الموضوع وتحليل مختلف المعطيات المتعلقة بصندوق ضبط الموارد وصندوق المعاشات النرويجي ودورها في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة للوصول إلى النتائج، إضافة للمنهج المقارن من أجل المقارنة بين هاذين الصندوقين.

## 8- هيكل الدراسة

لقد قسمت الدراسة إلى ثلاث فصول متكاملة والهدف من هذا التقسيم هو الإحاطة بالموضوع والإجابة على الإشكالية والتساؤلات المطروحة واختيار الفرضيات التي انطلقنا منها:

لقد جاء **الفصل الأول** تحت عنوان: الإطار المفاهيمي لصناديق الثروة السيادية وتطرقنا من خلاله في المبحث الأول ماهية الصناديق السيادية والمبحث الثاني جاء تحت عنوان مكانة صناديق الثروة السيادية في العالم

أما **الفصل الثاني** فجاء تحت عنوان مدخل للميزانية العامة للدولة والعجز الموازي وقمنا بتقسيمه إلى مبحثين حيث تناول المبحث الأول ماهية الميزانية العامة والمبحث الثاني جاء تحت عنوان الإطار النظري لعجز الميزانية.

وفي **الفصل الثالث** الذي جاء تحت عنوان دور صندوق ضبط الموارد الجزائري في علاج عجز الميزانية العامة للدولة مقارنة بصندوق المعاشات الحكومي النرويجي وتطرقنا من خلاله إلى مبحثين فتناولنا في المبحث الأول إلى مساهمة صندوق ضبط الإيرادات الجزائري في تمويل عجز الميزانية.

## 9- صعوبات الدراسة

يمكن إيجاز الصعوبات والمعوقات التي واجهتنا في هذه الدراسة في النقاط التالية:

- قلة المراجع المتعلقة بالصناديق السيادية كون الموضوع لم يلقى اهتمام كبير إلا في الآونة الأخيرة.
- شح المعلومات والإحصائيات الخاصة بتطوير صندوق ضبط الموارد وعدم وجود تقارير خاصة بالصندوق.
- وجود اختلاف في الإحصائيات من مصدر لآخر ما جعلنا نستغرق الوقت للمفاصلة بينها واختيار الأمثل لدراستنا.

## 10- الدراسات السابقة

- دراسة فرحات عباس وسعود وسيلة (2015)، الدراسة بعنوان "حوكمة الصناديق السيادية-دراسة لتجربة كل من النرويج والجزائر"، ركزت هذه الدراسة على إبراز اهم الجوانب المتعلقة بحوكمة صناديق الثروة السيادية، سواء من حيث الادارة او الاشراف والرقابة على سير هذه الصناديق استخلصت الدراسة بأن صندوق ضبط الموارد وبالرغم من أنه أهم الصناديق السيادية من حيث المبالغ التي يحتويها، إلا أنه يعاني العديد من النقائص سواء من حيث طبيعة الموارد التي يعتمدها، أو من حيث إدارته التي تعتبر مجرد حساب من حسابات الخزينة، بالإضافة لذلك فهو لا يتبع أي معيار من معايير الحوكمة، مما لا يسمح بالاستغلال الأمثل لموارده بطريقة تسمح بمضاعفتها.
- دراسة بوفليح نبيل (2004)، الدراسة بعنوان: " صندوق ضبط الموارد في الجزائر أداة لضبط وتعديل الميزانية العامة في الجزائر"، حيث قام الباحث بدراسة تقييمية لمدى فعالية صندوق ضبط الموارد في تحقيق التوازن وضبط الميزانية بينت الدراسة مدى مساهمة الصندوق في تخفيض المديونية وتمويل الميزانية.

# الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي لصناديق الثروة السيادية

## تمهيد

حظي مفهوم الصناديق السيادية في السنوات الأخيرة باهتمام بارز في وسائل الإعلام والدوائر الاقتصادية ولدى رجال المال والأعمال في العالم، خصوصا في الأوساط الغربية، فبعد سنة 2007، زادت الكتابات والتقارير والندوات التي تهدف إلى تفسير هذه الظاهرة على مستوى الاقتصاد العالمي، نظرا إلى عدة عوامل ومعطيات من أهمها النمو المتزايد للأصول المجمعلة لهاته الصناديق، وكذا حالة الاختلال والاضطراب التي أصابت النظام المالي العالمي، بعد الأزمة المالية العالمية وما خلفته من حاجة ماسة إلى السيولة وإلى دعم المؤسسات المتعثرة، إضافة إلى المخاوف التي ظهرت في الدول الغربية من النوايا الجيوإستراتيجية لاستثمارات الصناديق السيادية.

ولذلك سنقوم في هذا الفصل بالتطرق إلى المقاربة النظرية لمفهوم الصناديق السيادية ودوافع إنشائها وأنواعها ضمن المبحث الأول والمبحث الثاني سوف نبرر مكانتها من خلال التعرف على تطورها وحكومتها.

## المبحث الأول: ما هي الصناديق السيادية

أخذ الاهتمام بالصناديق السيادية باتجاهين، الاتجاه الأول يعتبرها أحد العوامل المسؤولة عن تفاقم الأزمة، في حين يعتبرها الاتجاه الثاني حلاً ممكناً من حيث قدرتها الكبيرة على توفير السيولة العالمية، ومن هذا المنظور سعت إلى إشراكها ضمن الحلول المقدمة، وهو ما دفع المنظمات الدولية إلى وضع معايير لأدائها قصد إدماجها في النظام العالمي المالي.

## المطلب الأول: مفهوم صناديق الثروة السيادية

يعتبر مفهوم صناديق الثروة السيادية من المفاهيم القديمة إلا أن المصطلح ظهر مؤخراً نتيجة ظروف اقتصادية شهدها الاقتصاد العالمي، إذ يوجد هناك تعريفات مختلفة لمنظمات اقتصادية دولية وباحثين مهتمين بهذه الظاهرة ومن بين هذه التعاريف ما يلي:

حسب صندوق النقد الدولي: هي ترتيبات استثمار عامة ذات أغراض محددة، مملوكة للحكومة، وتحت سيطرتها مهمتها الاحتفاظ بواردات الأصول لأهداف اقتصادية كلية متوسطة أو طويلة المدى، ويتم بناؤها من عمليات الصرف الأجنبي، أو عوائد عمليات التخصص أو فوائض المالية العامة أو عوائد صادرات السلع. وتطبق تلك الصناديق استراتيجيات استثمار تشمل على استثمارات ذي أصول مالية أجنبية.<sup>1</sup>

حسب منظمة التعاون الاقتصادي "OECD" هي وسائط استثمار مملوكة للحكومة يتم تحويلها من موجودات الصرف الأجنبي، وتضيف وزارة الخزانة الأمريكية إلى ذلك بأنها تدار بشكل مستقل عن الاحتياطات الرسمية للسلطات النقدية ويعرفها "كيمت" بأنها قنوات رأسمالية عدة تسيطر عليها الحكومة، وتستثمر في الأسواق بالخارج.<sup>2</sup>

أما ترومان من معهد الاقتصاديات الدولية في واشنطن: يعرف تلك الصناديق بأنها قنوات من الأصول الدولية، المملوكة والمدارة من الحكومات لتحقيق أهداف اقتصادية ومالية، ويعرفها معهد "ماكيني" الدولي بأنها تلك الممولة من احتياطات البنوك المركزية وتهدف إلى تعظيم العوائد المالية بمحددات مخاطر معينة، كما أكد Keitt Pilseam، على الصعود الدراماتيكي لصناديق الثروة السيادية في أسواق الاستثمار العالمي وتوقع لها المزيد من التطور على كافة الأصعدة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> وائق علي الموسوي، الاستقرار الاقتصادي: الصناديق السيادية، الربيع، الموازنة العامة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الأيتام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017، ص 11.

<sup>2</sup> Ronqld beck qnd ;ichqel fedorq, ' the inspct of s zf gloglobql finqnciql ;qrkets' the occosionql series no,91 frqnk furt ean centrale bank ;2008 ;p 07.

<sup>3</sup> Mekinsy global institue : http://www.markinsy.com/mgi>.

حسب البنك الأوروبي للاستثمار 2012: يعرف على أنه صندوق تستثمره الدولة في أصول مالية يمكن أن تكون في شكل أسهم، سندات، مشتقات مالية، عقارات أو رؤوس أموال خاصة لشركات أو أية وثائق مالية أخرى.<sup>1</sup>

وعليه من خلال هذه التعاريف نلاحظ أنه لا يوجد تعريف موحد ومتفق عليه من طرف الهيئات والمؤسسات المالية العالمية، حيث اختلفت في إعطاء مفهوم الصناديق السيادية فكل جهة تعرفها حسب منظورها الخاص.

وعموما من خلال التعاريف السابقة تعرف صناديق الثروة السيادية على أنها منظومة متكاملة من الآليات في كافة المجالات والتي تستخدمها الحكومات لما لها من سلطة سيادية وذلك لتحقيق هدف ترشيد وتعظيم دالة المنفعة الاقتصادية والاجتماعية من استغلال واستثمار الثروات السيادية لمختلف أشكالها، التخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة، مما يؤمن لها توزيع مصدر الدخل القومي واستدامتها وبالشكل الذي يجنبها من أحادية المصدر للدخل القومي وكذلك تحقيق مبدأ العدالة التوزيعية بين أفراد الجيل الواحد وصولا إلى تأسيس بنية تحتية متقدمة للاقتصاد الوطني في كافة المجالات، وتحقيق التنمية المستدامة، ومواجهة الصدمات الاقتصادية، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

### المطلب الثاني: دوافع وأهداف إنشاء الصناديق السيادية

بعدها تعرفنا على مفهوم الصناديق السيادية سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى دوافع وأهداف إنشائها والتي تختلف حسب ظروف متطلبات الدولة المالكة لها.

#### أولا: نشأة ودوافع إنشاء الصناديق السيادية

اختلفت دوافع وأسباب إنشاء صناديق الثروة السيادية، وتعددت بتعدد الخصائص والمميزات الاقتصادية لكل بلد بالإضافة إلى اختلاف مصادر تحويلها.

ولقد ظهرت صناديق الثروة السيادية في بادئ الأمر في الكويت سنة 1953، قبل أن تتال استقلالها التام عن دولة بريطانيا سنة 1961 حيث أنشأت الكويت صندوق سمي بـ Kuwait Investment Board كمقترح أعدته السلطات الحكومية في لندن، ولقد اعتمد في تكوين هذا الصندوق على تحويل جزء من الإيرادات المحققة من صادرات النفط المكتشف في البلاد آنذاك، حيث تطور هذا الصندوق ليصبح في الوقت الراهن من بين أغنى الصناديق في العالم، بحجم أصول وصل إلى 524 مليار دولار شهر جويلية 2018.

ولقد تتالت بعدها عمليات التأسيس لصناديق الثروة السيادية الأخرى ولكنها بشكل محتشم نوعا ما، وكان أول صندوق سيادي غير نفطي قد أسس في دولة سنغافورة سنة 1981 يهدف إلى إدارة وتسيير فوائض

<sup>1</sup> كواش خالد وبن قمجة زهرة، الاستراتيجية الاستثمارية لصناديق الثروة السيادية لدول مجلس التعاون الخليجي في ظل أزمة الرهن العقاري، مداخلة مقدمة ضمن ملتقى الدولي الثالث حول موقع صناديق الثروة السيادية ضمن النظام المالي العالمي ودورها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجبالي بو النعامة، خميس مليانة، يوم 30/29 أفريل، الجزائر، 2015، ص4.

الاحتياطات الأجنبية الرسمية للدولة، حيث أطلق على هذا الصندوق اسم شركة استثمار حكومة سنغافورة.<sup>1</sup>

من جهة أخرى يعود المصطلح المتداول حاليا لصناديق الثروة السيادية إلى الاقتصاد الروسي Andrew Rozanor، من خلال مقاله المشهور في مجلة The Central Banking Journal بعنوان "من ذا الذي يحمل ثروة الأمم؟ المنشور في سنة 2005. مشيرا إلى ظهور لاعب جديد في الساحة المالية العالمية ذو أهمية في إحداث التوازن المالي العميق.<sup>2</sup>

والغريب في الأمر أن المصطلح يفصله عن نشوء الظاهرة حوالي خمسون سنة، مما يسمح لنا بالحكم على أن المصطلح مناسب للتعبير عن أملاك الدولة السيادية بالمعنى القانوني، غير أن الإختلالات التي وقعت مع تصنيفات الصناديق الجديدة، التي لم تراعي دقة مصطلح الصناديق السيادية في حد ذاته الأمر الذي خلق دراسات في الندوات والصحف التي توسعت في تفسيرها للظاهرة، كما تعددت المصطلحات المرادفة للصناديق السيادية، فمرة نجد صناديق الحكومة، الصناديق النفطية، صناديق الاستثمار، صناديق ضبط الإيرادات أو الصناديق السيادية.

وبالرجوع إلى أسباب ودوافع إنشاء الصناديق السيادية نذكر على سبيل الحصر ما يلي:<sup>3</sup>

- التحسب لعدم كفاية الموارد الطبيعية والحاجة إلى بناء أصول أخرى ذات دخل يعوض مصادر الدخل الحالية، بما يؤمن للأجيال اللاحقة مستقبلهم وتحقيق العدالة الاجتماعية بين الأجيال.
- الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الوطني وإمكانية تنويع قاعدته، وهذه الأخيرة تعتمد على حجم الاحتياطي بالإنتاج، وبالتالي حجم العائدات بالنسبة للفرد، وكذلك حجم الاقتصاد مقارنة بتلك العائدات، وعوامل أخرى مرتبطة بالإمكانيات الحالية والممكنة لذلك الاقتصاد.
- وهذا يعني أن اقتصاديات البلدان صغيرة الحجم قليلة السكان ذات إمكانية التنويع المحدودة، يكون لديها حافزا أكبر لإنشاء صناديق ادخار أو استثمار للعوائد النفطية.
- إن وجود الانعكاسات السلبية للتدفقات الناتجة عن الثروة الطبيعية أو ما يعرف بأثر المرض الهولندي على اقتصاديات الدول المالكة لها يفرض عليها إنشاء آلية لادخار الفائض المالي أو استثماره خارجا للحفاظ على استقرار النشاط الاقتصادي وحماية قطاعاته من تداعيات هذا المرض.
- تعرض احتياطات الصرف الأجنبية لمخاطر مرتبطة بتقلبات معدلات الفائدة وسعر الصرف الأجنبي، يفرض على الدول تنويع مجالات توظيف هذه الاحتياطات في أصول مالية متنوعة مما يقلل من المخاطر.

<sup>1</sup> Matork jean ; de la souveraineté financière ; op, cit,p67, sur <http://www.per.see.fr/doc/ecafi-0987-3368-2009-los-9-1-54170>

<sup>2</sup> Andrew a who had the wealth of nations ? stqte global advisors, sga, august 2005, p01, at ( <http://www.ssga.com/library/esps/who-holds-wealth-of-nation-andrew-rozanor-8-15.05-revcr-11145995576.pdf>.

<sup>3</sup> فتحة بومزير وصورية بلهولة، الصناديق السيادية ودورها في معالجة اختلالات الموازنة العامة في الدول النفطية-دراسة حالة النرويج- أبوظبي- الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد الصديق بن يحيى- جيجل- الجزائر، 2020، ص 45.

- يمكن لصناديق الثروة السيادية أن تساعد في نقل التكنولوجيا من الدول المالكة، حيث تؤدي الاستثمارات المباشرة لهذه الصناديق في الدول المتقدمة إلى توسيع حجم المبادلات الاقتصادية بما فيها عمليات نقل التكنولوجيا.

### ثانياً: أهداف الصناديق السيادية

إن الصناديق السيادية الحكومية والتي هي مؤسسات تابعة للدولة (لاقتزان السيادة بولاية الدولة) ارتفع عددها وارادات موجوداتها وتوسعت استثماراتها في العالم بالخصوص الولايات المتحدة الأمريكية ودول أوروبا، لاسيما في منتصف التسعينيات فلم تكن موجودة سور ثلاثة صناديق عام 1969، ثم ازدادت إلى 21 صندوق سنة 1999، وأصبحت 44 صندوقاً سنة 2007،<sup>1</sup> وبلغت بحلول 2012 أكثر من 77 صندوق، وتشارك هذه الصناديق في مجملها على مجموعة من الأهداف نذكر منها ما يلي:

#### 1- العمل على تحقيق تنمية مستدامة والاستقرار الاقتصادي

من وجهة نظر أسواق رأس المال الدولية فهي تساهم في توزيع كفى للعوائد من الفوائض المالية المحلية عبر الدول، وتدعم السيولة الدولية ولاسيما في أوقات الأزمات المالية الدولية.

- تساهم صناديق الثروات السيادية في تنويع المحفظات الاستثمارية وتركز على العائد بدلا من إدارة الأصول الاحتياطية في البنك المركزي.

- تعمل على خفض تكلفة الفرص البديلة للاحتفاظ بالأصول.

- تحقيق هدف التخصص الأمثل للموارد الاقتصادية، وتحقيق التنمية المستدامة.

- عدم تبديد الثروة واكتنازها وتعطيل الثروة وانخفاض قيمتها جراء تدبب سعر الدولار (اتجروا بأموال اليتامى كي لا تأكلها الزكاة)، مما يعمل على تنمية المال وزيادته.

- كما تمثل هذه الصناديق مستثمرات طويلة الأجل مستعدة لتحمل تقلبات السوق القصيرة الأجل، فضلا عن كونها مستثمرات توفر أموالا كبيرة من دون الإصرار على التمثيل في مجالس الإدارة وحتى التأثير في الإدارة أو تغييرها أو طرد موظفيها.

- ويقول "جون ليبسكي" النائب الأول لمدير عام صندوق النقد الدولي ومن منظور الأسواق المالية الدولية: يمكن لهذه الصناديق السيادية أن تساعد في رفع الكفاءة التوزيعية للايرادات المتحققة من الفوائض السلعية في البلدان المختلفة، وأن تعزز سيولة الأسواق حتى في أوقات الضغوط المالية العالمية. كما يغلب عليها طابع الاستثمارات طويلة الأجل مع اقتنار السحب على قدر محمود من الموارد ويسمح لها بالصمود أمام ضغوطات السوق في مدة الأزمات، وبتخفيف مدة التقلبات.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> حسن كريم حمزة، العولمة المالية والنمو الاقتصادي، الطبعة 1، دار صفاء للنشر، عمان الأردن، 2011، ص 48.

<sup>2</sup> صندوق النقد الدولي، نشرة الصندوق الإلكتروني، صندوق النقد الدولي يكتف عمله المعني بصناديق الثروة السيادية، 3 مارس 2008.

- العمل على تحقيق الاستقرار من خلال امتصاص الصدمات الناتجة عن الانخفاض المؤقت في اسعار المواد الأولية وتغطيتها.<sup>1</sup>

- تحقيق أهداف استراتيجية، سياسية، اقتصادية تعمل على تحسين الوضع السياسي الاقتصادي والمالي للدولة.

- تحقيق التنمية المستدامة طويلة الأجل لرأس المال في الدول المالكة لصناديق الثروة السيادية.

## 2- دخل لتحقيق الاستقرار

حيث تهدف هذه الصناديق إلى تجنب التقلبات التي تعرفها المداخل نتيجة تغير أسعار الموارد الأولية خاصة في الدول المنتجة للنفط. فهي تلعب دوراً مهماً في حماية الاقتصاد وتمويل الدول المالكة لها ضد هذه التقلبات، حيث تقوم بتوظيف الفوائض المالية واستثمارها في عدة مجالات، ويتم استعمال عوائد تلك الاستثمارات عند انخفاض أسعار البترول وتغطية الاحتياطات التحويلية للدولة.

وتهدف صناديق الاستثمار إلى المساهمة في ثبات الاقتصاد الكلي عن طريق استقرار الإنفاق الحكومي ببرمجة تدفق الإيرادات النفطية المتقلبة وصعوبة التنبؤ بها في الميزانية، إضافة إلى هدف زيادة الشفافية في إدارة الإيرادات النفطية والسياسية والمالية.<sup>2</sup>

## 3- مدخرات الأجيال

يتم إنشاء صناديق المدخرات للحفاظ على العائدات من الموارد الطبيعية الغير متجددة، ومنه تكوين مدخرات لأجيال المستقبل من خلال المواد الخام والمواد الأخرى، والتي تعتمد عليها بعض الدول في اقتصادياتها وتوجيهها في سبيل تحقيق العدالة والمناصفة بين الأجيال لتلبية احتياجات أجيال المستقبل، خاصة عند استفاد هذه الموارد النابضة.

## 4- تمويل المعاشات التقاعدية

تهدف بعض الصناديق السيادية لتمويل التزامات المعاشات التقاعدية، ولقد انشأت هذه الصناديق لمواجهة احتمال العجز في المستقبل لرفع المعاشات التقاعدية لشيخوخة الأشخاص وذلك نتيجة تزايد النمو الديموغرافي والقدرة على تغطية متطلبات التمويل في المستقبل المتعلقة بها، عند تراكم الاحتياطات المالية وتكون البيئة الديموغرافية ملائمة، ويمكن استغلال هذه الظروف واستثمار هذه الفوائض للاستفادة منها عندما تكون هناك احتياجات متزايدة نتيجة تأثير الشيخوخة، كما يمكن ان تستخدم لضمان التوازن المالي لأنظمة تقاعد المعاشات من مدة الاشتراك، ومعدلات الإحلال، وتوزيع أفضل للموارد بين الأجيال لضمان استدامة مالية.

## 5- الأداء الأمثل

<sup>1</sup> خطاب مراد فرقاني لالة فاطمة، دور صناديق السيادية، الصندوق السيادي الكويتي نموذج، مجلة الاقتصاديات المالية العالمية البنكية وإدارة الأعمال، المجلد 09، العدد02، 2002، صادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص 139.

<sup>2</sup> برودي نعيمة، دور صندوق ضبط الإيرادات في تمويل عجز الموازنة في الجزائر خلال الفترة2000\_2019، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المجلد 06، العدد02، 2020، صادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان الجزائر، ص 470.

تهدف بعض الصناديق السياسية لتعظيم عائدات الاحتياطات الأجنبية، حيث تعتبر احتياطات النقد الأجنبي جزء ضروري للسياسة النقدية وإدارة الأسعار (الصرف) إذ يتحكم البنك المركزي بالاحتياطات الرسمية وتتم إدارتها بعناية فائقة على المدى القصير لتحقيق الهدف المزدوج المتمثل في السلامة والسيولة، وينبغي أن تغطي عادة ما لا يقل عن ثلاثة أشهر من واردات الديون الخارجية القصيرة الأجل للبلاد، أما الجزء المتبقي من احتياطات النقد الأجنبي يمكن أن تدار برشادة من الإطار الكلاسيكي المتمثلة في الاحتياطات الرسمية.

#### 6- تسيير مدخلات رؤوس الأموال

تستطيع الصناديق السيادية تمهيل تسيير الاقتصاد الكلي للفوائض الضخمة للحساب الجاري، من خلال تمويل المداخل إلى صناديق الاستثمار، تعمل الدولة المالكة على تحقيق الضغوط التضخمية المتعلقة بمدخل رؤوس الأموال والدافعة معدلات الصرف الاسمية نحو الارتفاع، مما يسهم في احتواء الطلب على الصادرات ويعدل النمو.<sup>1</sup>

#### 7- التنوع الاقتصادي

تقوم بعض الصناديق باستثمارات استراتيجية مثل صناديق التنمية التي تهدف إلى تمويل مشاريع اقتصادية واجتماعية، أو ترقية سياسة صناعية تحفز نمو الإنتاج الوطني الضروري للبلاد. مما يساعد على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما يمكن لصناديق الثروة السيادية تمويل بناء المنشآت القاعدية والبنى التحتية أو إقامة شراكة صناعية أو الاستثمار في القطاعات الاستراتيجية من أجل تطوير بلدانها.

#### المطلب الثالث: أنواع الصناديق السيادية

يوجد تقسيمات مختلفة لصناديق الثروة السيادية حيث تعتمد كل قراءة على مبدأ معين وعلى معايير لتصنيف مجموعة من الصناديق، حيث نجد معيار الهدف المورد، الجنسية، الوظيفة، درجة استقلالية الصندوق عن الحكومة، وتتحرك هذه التقسيمات ضمن جداول معينة تدخل ضمن أولويات الدولة المالكة واستراتيجياتها الاقتصادية.

#### أولاً: معيار الهدف

وهو المعيار المبني على الأهداف المسطرة من إنشاء صندوق ثروة سيادي، حيث تختلف الدول في أهدافها، فمنها من يريد تحقيق الاستقرار، ومنها من يعمل على تأمين المدخرات والاستثمار أو التنمية أو ضمان احتياطات التقاعد.<sup>2</sup>

#### 1. صناديق الاستقرار

<sup>1</sup> بن لكجل نوال، الصناديق السيادية الاستثمار بين الفرص والمخاوف، مجلة دفات البحوث العلمية، المجلد 01، العدد 03، 2013، صادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة مرسلبي عبد الله، تيبازة، الجزائر، ص 317.

<sup>2</sup> حساني بن عودة، الصناديق السيادية ومتطلبات إنشاء صندوق سيادي للجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم التجارية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة وهران-2 الجزائر، 2018، ص 50.

وتسمى أيضا بصناديق التثبيت، وهي التي تسعى إلى حماية الموازنة العامة من تقلبات أسعار الموارد الأساسية، ونجدها منتشرة في الدول المصدرة للبترول والغاز لتتحوط من تقلبات أسعارها في السوق الدولي، مثل ما هو جار اليوم مع انهيار الأسعار عند مستويات دنيا، فهي تعمل على معالجة الخلل الذي يصيب الميزانية العمومية، وضمان انسيابية الموارد خلال السنة المالية من خلال ضخ السيولة اللازمة في الأجل المطلوبة أو تعقيم التدفقات الداخلة من العملات الأجنبية، ولهذا يستوجب أن تكون أصول صناديق الاستقرار ذات سيولة عالية لاستعمالها في وقتها المحدد، وبالسعة الكافية، وهذا ما يقود إلى استخدامها في أدوات استثمارية مضمونة وقصيرة الأجل كسندات الخزينة، وقد يمتد اختصاص صناديق الاستقرار من تعديل كفة الميزانية نتيجة تدهور الموارد إلى تغطية كل الاضطرابات التي تصيب التوازنات العامة، مثل ارتفاع التكاليف، فمع تطور أنشطة ومهام الدولة الحديثة يمكن أن يؤدي هذا إلى ارتفاع النفقات بصورة إرادية، مع السماح بمستوى عجز معين<sup>1</sup>، أو أن ترتفع النفقات بصورة غير متوقعة، ضمن ظروف استعجالية كنفقات الأزمات السياسية أو الاقتصادية أو الظروف الطبيعية المصاحبة للزلازل أو الفيضانات المدمرة، مما يحول دون مواكبتها بالنفقات العادية والسحب من صناديق الاستقرار السيادية، وتتشكل عموما من عوائد النفط والغاز في الدول الخليجية والدول الغنية بهذه المادة، لذلك فهي تتأثر بتغيرات الأسعار هبوطا وصعودا، على المدى القصير والمتوسط، ومن الناحية التقنية تكون صناديق الاستقرار والادخار غير مجهزة على إدارة الاستثمارات وعوائدها، بل تختص بتخزين تراكم الأصول المالية لفترات لاحقة، لذلك يكون جهازها الإداري المسير أقل دراية بالأسواق الدولية من صناديق الاستثمار وتقترب صناديق الاستثمار من احتياطات البنوك المركزية لذلك تكون أقرب إلى تسييرها<sup>2</sup> والنقد الموجه إلى هذا النوع من الصناديق هو أنها تتشكل في فترات الركود الاقتصادي تتضمن خطر إفراغ الصناديق، وكمثال على صناديق الاستقرار نجد صندوق الشيلي، جهاز الاستثمار الحكومي الليبي، صندوق التراث في ترينيداد وتوباغو.

## 2. صناديق الادخار

أو صناديق العدالة بين الأجيال، وصناديق احتياطي الأجيال المستقبلية، حيث تخصص بتحويل جزء من الثروة الناضبة إلى حافظة أصول أكثر تنوعا واستدامة، فمن جهة تعمل على تخزين جزء من الإيرادات المالية الفائضة للدولة في شكل مدخرات طويلة الأجل، ومن جهة أخرى تقوم بالمحافظة على ثروات الأجيال المستقبلية، وجعل الثروة مشتركة بين الأجيال الحالية والمستقبلية.

## 3. صناديق الاستثمار

تتمثل أصولها في غالب الأحوال في الأصول الاحتياطية لدى المصرف المركزي أو سلطة النقد في الدولة، وتتميز برغبتها المتزايدة لتحمل المخاطر في سبيل تحقيق عوائد أعلى من هذه الاحتياطات ومن تم

<sup>1</sup> مظهر محمد صالح، صناديق الثروة السيادية، تقييم أولي لتجربة صندوق تنمية العراق، البنك المركزي العراقي، 2008، ص 05.

<sup>2</sup> - Andrew Razane, Fonds souverains. définir les engagements, revu de l'économie financière hors-séries 2009 les fonds souverains 2009, p 306.

الحد من تكاليف الفرصة البديلة للاحتفاظ بهذه الاحتياطات الدولية لتقوية الجدارة الائتمانية السيادية للدولة.<sup>1</sup>

#### 4. صناديق التنمية

تهتم هذه الصناديق بدعم الصناعات الوطنية، وتشجيع ودعم وسائل النمو الاقتصادي من خلال تمويل المشاريع التنموية الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق النمو الداخلي، وتوزيع مصادر الدخل الوطني، وإقامة بنية تحتية متطورة سواء بالاعتماد على المؤسسات الوطنية، وبالشراكة مع المؤسسات الأجنبية. ويصف بعض الاقتصاديون صناديق الثروة الموجهة لتفعيل عمليات التنمية الاقتصادية للبلاد، بأنها بمثابة قائد الجوق، بالنسبة للقطاعات الاقتصادية الأخرى، من خلال المساهمة في التمويل المالي اللازم لتحقيق التنمية الاقتصادية، كالصندوق السنغافوري، صندوق الممتلكات البحريني، صندوق المبادلات في الإمارات العربية المتحدة، الصندوق الاستراتيجي للاستثمار في فرنسا.

#### 5. صناديق التقاعد

تعمل صناديق المعاشات التقاعدية بنحو مماثل لصناديق الادخار لدرجة أن بعض الكيانات مثل المنتدى الدولي لصناديق الثروة السيادية تعدها صندوق واحد، وتركز صناديق المعاشات التقاعدية في رفع قيمة المال على المدى الطويل مع التركيز على بناء رأس المال الذي يساعد الدولة على الوفاء بالتزاماتها المستقبلية الخاصة بالمعاشات التقاعدية والتخفيف من التدفقات المستقبلية التي حددت والخاصة بالالتزامات ذات الصلة بالمعاشات التقاعدية في الميزانية العمومية للحكومة التقليدية التي يجب أن تدفع لأعضائها باستمرار، وليس لدى صناديق المعاشات التقاعدية مثل هذه الالتزامات، ويمكنها أن تضع رؤوس أموالها في استثمارات طويلة الأجل، وتعد صناديق المعاشات التقاعدية مهمة للبلدان التي يتوقع أن يرتفع فيها عدد المسنين بنحو كبير، مما قد يفوق عدد السكان العاملين.<sup>2</sup>

#### ثانياً: من حيث مجال عمل الصندوق

تنقسم صناديق الثروة السيادية وفقاً لمجال عملها إلى صناديق محلية وصناديق دولية كما يلي:<sup>3</sup>

#### 1. صناديق سيادية محلية

هي الصناديق التي توظف الفوائض المالية في مختلف المجالات والفرص المتاحة للاستثمار في الداخل وتعود هذه الاستثمارات بفوائد كبيرة على الاقتصاد الوطني من حيث التسريع في وتيرة التنمية الاقتصادية

<sup>1</sup> جعفر هني محمد، صناديق الثروة السيادية من منظور إسلامي، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 11، العدد 13، 2015، صادرة عن كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف الجزائر، ص 06.

<sup>2</sup> سمير حبارك، استثمارات صناديق الثروة السيادية وإدارتها، دراسة صندوق الاستثمارات العامة السعودي، مجلة إدارة الأعمال و الدراسات الاقتصادية، مجلد 06، العدد 01، 2020، صادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، ص 543.

<sup>3</sup> سلمى عناب، دور صندوق الثروة السيادية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي للدول النفطية، دراسة حالة الجزائر خلال الفترة 2000-2015، مذكرة ماستر أكاديمي، مالية وبنوك جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر 2017، ص ص 15-16.

وزيادة الناتج المحلي الاجمالي إذ يوجد هناك صناديق تنشط في الداخل مهمتها الحفاظ على الاستقرار المالي على غرار سوق ضبط الإيرادات في الجزائر وصندوق الاستقرار في روسيا.

2. صناديق سيادية دولية

تستثمر بعض الدول صناديقها السيادية في الخارج كي لا يزاحم الاستثمار الحكومي الاستثمار الخاص، مثل صندوق هيئة أوظيفي للاستثمار وصندوق المعاشات النرويجي.

ثالثاً: وفقاً لمصادر التمويل: وتصنف إلى ما يلي:<sup>1</sup>

### 1. الصناديق الممولة عن طريق عوائد المواد الأولية (صناديق نفطية)

هي صناديق تكونها الدول المصدرة للمواد الأولية النفطية، ولقد وجدت هذه الدول في فكرة الصناديق السيادية حلاً للمحافظة على نصيب الأجيال القادمة في هذه الثروات بحيث يتم إحلال الموارد الطبيعية بشكل آخر من الأصول كصندوق النفط النرويجي، الصناديق السيادية للإمارات.

### 2. الصناديق الممولة بفوائض الميزان التجاري واحتياطات الصرف (صناديق غير نفطية)

إن الحجم العالمي للاحتياطات من العملات الأجنبية للبنوك المركزية بلغ 7 تريليون دولار، وتمثل ملكية الدول النامية 4% من هذا المبلغ، ولقد استطاعت العديد من الدول غير النفطية تحقيق فوائض مالية مهمة لاسيما في أمريكا اللاتينية، بفضل التنافسية التعدادية على مستوى الأسواق العالمية، مما دفعها إلى تحويل جزء من هذه الفوائض إلى صناديق سيادية، بعد أن وازنت بين الاحتفاظ كاحتياطات نقدية أو استثمارها بما يحقق لها عوائد كصناديق سنغافورة والصين.

### 3. الصناديق الممولة بعوائد الخصخصة

دخلت الكثير من الدول في برامج واسعة لخصخصة القطاع العام مما أدى إلى حصولها على عوائد مالية ضخمة، ففي فرنسا بلغت عوائد برنامج الخصخصة 24 بليون دولار، وفي الجزائر عام 2008 ما يقارب 16 بليون دولار، وتتباين استعمالات الدول لهذه العوائد فمنهم من يوجهها مباشرة لتمويل موازنها العامة، أو برنامج إعادة هيكلة الاقتصاد وسداد الديون.

### 4. الصناديق الممولة بفائض الميزانية

تلجأ بعض الحكومات عندما تحقق فائضا في الموازنة العامة للدولة إلى تحويل هذا الفائض لاستثماره في الأصول المالية قصد تحقيق عوائد من جهة ولتوجيه المعطيات الاقتصادية من جهة ثانية، ويلاحظ عند توالي تحقيق هذه الفوائض وارتفاع مستواها يتم اللجوء إلى تكوين صناديق سيادية قصد استثمارها بشكل أفضل.

<sup>1</sup> جلولي سهام، دور الصناديق السيادية في دعم التنمية المستدامة -دراسة مقارنة- أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، مالية نقود وبنوك، جامعة البليدة 2، الجزائر، 2018، ص127، 128.

رابعاً: وفقاً لدرجة الاستقلالية: وتصنف إلى:<sup>1</sup>

### 1. صناديق سيادية حكومية

تابعة للحكومة ولا تتمتع باستقلالية القرار ولا تخضع للرقابة المستقلة والمساءلة مثل الصناديق السيادية للإمارات.

### 2. صناديق سيادية مستقلة نسبياً

إذ تديرها الحكومة بالإضافة إلى البنك المركزي كما أنها تخضع لرقابة و مساءلة السلطة التشريعية والرأي العام، مثل الصندوق النرويجي.

### المبحث الثاني: مكانة الصناديق السيادية

تعتبر الصناديق السيادية ظاهرة ليست بالجديدة على مستوى المالية العالمية، حتى وإن شهدت نمواً سريعاً في نهاية القرن العشرين، كما أن ظهور الهندسة المالية بمثابة عملية تطويرية في مجال الصناعة المالية من خلال طرح الابتكارات المالية الجديدة، وفي هذا المجال تسعى الصناديق السيادية إلى توظيف أصولها في الأسواق المالية العالمية بشكل قيم منقولة بهدف الحصول على عائد أعلى مقارنة بالتوظيف التقليدي، وهناك عدة نماذج للعمل الاستثماري لهذه الصناديق.

### المطلب الأول: تطور الصناديق السيادية حول العالم:<sup>2</sup>

لا تعتبر صناديق الثروة السيادية بالظاهرة الجديدة على مستوى الساحة الاقتصادية العالمية غير أن ما تجدر الإشارة إليه هو نموها الملحوظ وبوتيرة متسارعة مع مطلع الألفية الثالثة حتى أن عددها فاق الخمسين صندوقاً مستحدثاً حتى سنة 2010، وبلغ الثمانين مع بداية الثلاثي الأول لـ2018.

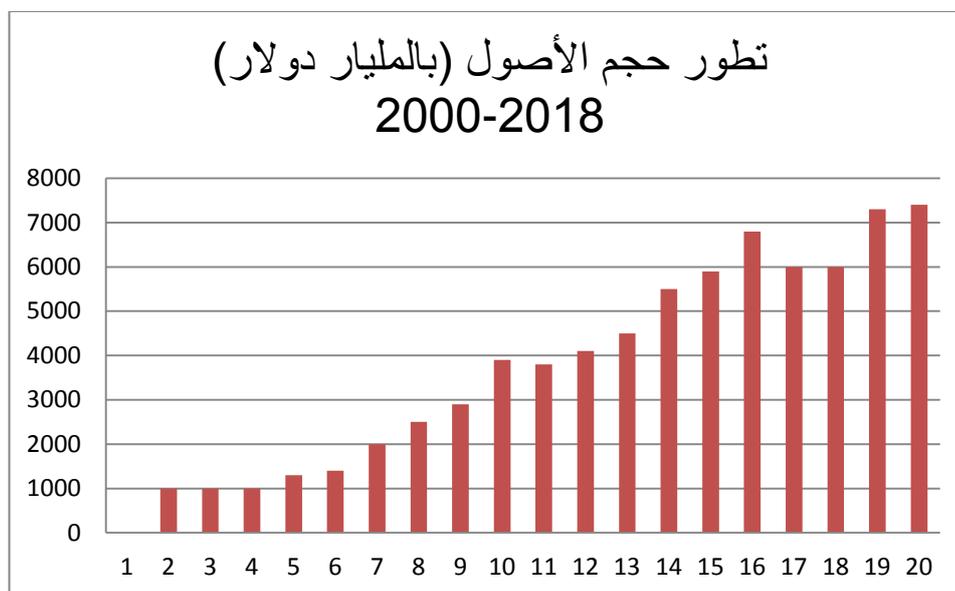
ولعل ارتفاع عدد الصناديق السيادية يعني حتمياً زيادة موجوداتها وبالتالي توسع استثماراتها على إثر التطور الذي يعرفه العالم، خاصة في ظل إنشاء منظمة التجارة العالمية، وإبرام الاتفاقيات متعددة الأطراف التي ترمي بالأساس إلى تحرير التجارة الخارجية وتسهيل حركة رأس المال الأجنبي، وهو ما يفسر ظهور غالبية الصناديق السيادية في العالم تزامناً مع هذه التطورات الاقتصادية.

ولتوضيح تطور الصناديق السيادية العالمية من حيث حجم الأصول نقوم بإدراج الشكل الموالي، حيث سوف يتم من خلال الشكل الآتي إبراز تطور حجم أصول صناديق الثروة السيادية مقومة بالدولار وذلك من خلال الفترة الممتدة من (2000-2018).

<sup>1</sup> وائق علي الموسوي، مرجع سبق ذكره، ص24.

<sup>2</sup> بونحاس عادل، دور الصناديق السيادية في ضبط الميزانية العامة وتخفيض حجم الدين العمومي -دراسة استشرافية لصندوق ضبط الإيرادات الجزائري-، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، اقتصاديات المالية والبنوك، جامعة بوقرة "بومرداس"، الجزائر، 2018، ص27.

الشكل رقم (01): يمثل تطور حجم أصول صناديق الثروة السيادية خلال افترة (2000-2018)



المصدر: بونحاس عادل، مرجع سابق، ص 27

من خلال الأعمدة البيانية الموضحة في الشكل يتضح جليا نمو حجم أصول الصناديق السيادية من سنة إلى أخرى انطلاقا من سنة 2000، أين بلغ حجم الأصول 1150 مليار دولار، لينخفض قليلا سنة 2001 أي حجم الأصول إلى مستوى 1100 مليار دولار، ليعاود الارتفاع تدريجيا انطلاقا من سنة 2002 حتى سنة 2014، أين بلغ مستوى حجم الأصول حوالي 7057 مليار دولار لينخفض قليلا ويستقر عند حدود 6500 مليار دولار خلال السنوات الثلاثة الموالية 2015، 2016، 2017، فخلال الفترة ما بين 2015 و 2017 انخفضت الأصول التي تديرها الصناديق السيادية العالمية بنسبة 0.5 في المائة، مقارنة مع سنة 2014، نتيجة للضغط المزدوج المتمثل في انخفاض أسعار النفط على نحو تجاوز النصف منذ 2014، حيث كان قد بلغ سعر البرميل الواحد 120 دولار، بينما انحصر السعر خلال 2018 بين 50 و 60 دولار وهذا من جانب، ومن جانب آخر ونتيجة ذلك شروع الحكومات في استغلال الأموال التي كدستها أيام الوفرة المالية لضخها في اقتصادياتها بهدف سد العجز الحاصل في ميزانياتها العامة.

وبحلول سنة 2018 تحديدا شهر فيفري شهدت أصول الصناديق السيادية العالمية قفزة نوعية أين بلغت قيمتها حوالي 7677.1 مليار دولار بمعدل نمو 16% مقارنة بسنة 2017، حيث أن النمو في أصول الصناديق السيادية مع مطلع القرن الحادي والعشرين يعكس نمو عدد صناديق الثروة السيادية خلال نفس الفترة والذي تزامن مع الارتفاع في أسعار النفط العالمية انطلاقا من سنة 2000.

أما عن تباين تقديرات أصول صناديق الثروة السيادية، فتجدر الإشارة إلى تفاوت التقديرات التي تحدد موجودات الصناديق بشكل واسع خاصة أن عددا كبيرا منها لا يعلن عن حجم الأصول ولا عن مصدرها.

وتشير بعض التقارير على غرار تقديرات صندوق النقد الدولي أين قدرت أصول تلك الصناديق مطلع سنة 2008 بين (1,2 و3) تريليون دولار، ويبدو أن الفرق بين التقديرات الدنيا والمرتفعة يعود بالأساس إلى التفاوت في تقديرات أصول الصناديق السيادية أبو ظبي للاستثمار وكذلك هيئة قطر للاستثمار الذين لا تتوفر معلومات حقيقية بالأساس عند حجم أصولها، وهذا على خلاف الصناديق الأخرى، أما الفرق بالنسبة لصناديق الدول غير النفطية فيعود لغياب تقديرات حقيقية عن مؤسسة الاستثمار لحكومة سنغافورة. وتجدر الإشارة أن غالبية المصادر اعتمدت في تقديراتها على الدراسات الواردة من طرف صندوق النقد الدولي.

غير أن مصدر سيزنك (SEZENQ) يرى أن التقديرات المتعلقة بدول الخليج مبالغ فيها نوعا ما، حيث قدر حجم الفوائض المالية لدول الخليج بداية 2008 ما بين 862 و 962 مليار دولار.<sup>1</sup> أما فيما يتعلق بتقديرات مؤسسة "مورغان ستانلي"، فقد قدرت هذه الأخيرة في دراسة استباقية بأن تصل قيمة موجودات الصناديق السيادية خلال سنة 2015 حوالي 9.7 تريليون دولار، بدلا من 12 تريليون، وهذا الرقم المتوقع بداية 2007.

بينما توقعت مؤسسة "ميريل لنش Merill Lynch" أن تنمو حجم الموجودات لتصل سنة 2012 ما بين (5 و 8.5) تريليون دولار، أما وحدة الأبحاث بـ (Dentshe bank) فتوقعت نمو صناديق الثروة السيادية بنسبة 15% سنويا، على أن تبلغ موجوداتها بحلول 2015 حوالي 10 تريليون.<sup>2</sup> أما فيما يتعلق بصناديق الثروة العربية في دول الخليج فهي تعتبر في قلب التحول الكبير الذي تشهده الأسواق المالية العالمية، وذلك بفعل التحول السريع لصناديق الثروة السيادية على اعتبار أن العالم العربي موطن لأهم الصناديق، والدليل كون هيئة الاستثمار أبو ظبي من أكبر الصناديق عالميا بأصول بلغت 850 مليار دولار، بينما قدر ما تديره الوكالة العربية السعودية بأكثر من 330 مليون دولار.<sup>3</sup>

### المطلب الثاني: حوكمة الصناديق السيادية

تتميز الصناديق السيادية في عمومها بغياب الحوكمة والشفافية، فقط إذا استثنينا صندوق المعاشات النرويجي وبعض الصناديق الأخرى، حيث تعتمد إدارات الصناديق السيادية على حجب المعلومات والبيانات المتعلقة بالأصول واستراتيجيات الاستثمار ومصادر التمويل على الجمهور المحلي والأجنبي، وغالبا ما تحجب الدولة المالكة للصناديق السيادية الموجودة فعلا، يزيد من الضغوط على الحكومات لتفسير الإخفاقات في التنمية، كما يمكن أن تتضمن قوانين الدول المالكة لصناديق الثروة السيادية نصوصا قانونية صريحة تفرض

<sup>1</sup> ماجد عبد الله منيف، صناديق الثروة السيادية ودورها في إدارة الفوائض النفطية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، عدد47، 2009، ص ص 63،62.

<sup>2</sup> سفين بيرنت، صناديق الثروة السيادية الخليجية، إدارة الثروة في زمن الاضطرابات مؤسسة كارنيغي للشرق الأوسط، فيفري 2009، ص02.

<sup>3</sup> سفين بيرنت، حين يتكلم المال، صناديق الثروة السيادية العربية في خطاب العولمة، مركز كارنيغي، الشرق الأوسط، العدد 12، بيروت، أكتوبر 2008، ص 06.

بالزامية العمل بسرية فيما يتعلق بتسيير الثروات الوطنية، وهذا ما نجده مطبقاً في الدستور الكويتي الذي يمنع منعاً باتاً عمليات الكشف والإظهار التام لأصول الهيئة الاستثمارية.<sup>1</sup>

ويتضمن دور الحكومة في الإستراتيجية الاستثمارية للصندوق دور المديرين لتلك الصناديق والمبادئ التوجيهية الأخلاقية التي تحكم نزاهة ومهنية القائمين على الاستثمار، ومدى الفصل بين الطموحات السياسية للمالك (الحكومة) والاعتبارات المالية والاقتصادية لإدارة العمل.<sup>2</sup>

**أولاً: مبادئ حوكمة صناديق الثروة السيادية (وفق مبدئ سنتياغو)**

إن وضع مبادئ لصناديق الثروة السيادية يسمح بضمان استمرارية المنافع المالية والاقتصادية من هذه الصناديق بكونها كيانات ذات توجه اقتصادي ومالي وتحقيق الأهداف الموجودة من خلفها. لذا قام صندوق النقد الدولي بتشكيل ما يسمى مجموعة العمل الدولية حول الصناديق السيادية في الاجتماع الذي عقد بواشنطن بالو. م. أ يومي 30 أبريل و 01 ماي 2008، وهي مجموعة تضم في عضويتها 26 بلداً عضواً في صندوق النقد الدولي ولديه صناديق للثروة السيادية، حيث كلفت بتحديد مجموعة من المبادئ التي تهدف إلى تحسين حوكمة الصناديق السيادية وتعزيز الشفافية والمساءلة، علماً أن رسالة اللجنة يشترك فيها ممثل عن دولة الإمارات المتحدة العربية وممثل عن صندوق النقد الدولي، وبالفعل فقد عقدت المجموعة ثلاثة اجتماعات في كل من واشنطن وسنغافورة، وبتاريخ 02 سبتمبر 2008، وفي اجتماع سانتياغو بالشيلي توصلت المجموعة إلى اتفاق حول مجموعة من المبادئ للحفاظ على استقرار النظام المالي، هيكل الحوكمة التي تعتمد على الشفافية والمساءلة، بالإضافة إلى ضمان تدفق رؤوس الأموال والاستثمار في ضوء المخاطر الاقتصادية والمالية واعتبارات العائدات.

وتغطي المبادئ الثلاث مجالات هامة تتمثل في:<sup>3</sup>

### 1. الإطار القانوني لصناديق الثروة السيادية وأهدافها وروابطها بالاقتصاد الكلي:

يضم الإطار القانوني والأهداف والتوافق مع السياسات الاقتصادية الكلية إن هذا الإطار يمثل ركيزة أساسية لإطار مؤسسي قوي وهيكل حوكمة مستقر يقوم عليهما صندوق الثروة السيادي، كما يسير عملية صياغة استراتيجيات الاستثمار الملائمة التي تنسق مع أهداف سياسية معلنة.

### 2. 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

<sup>1</sup> بن عودة حساني، مرجع سبق ذكره، ص 214.

<sup>2</sup> صالح فلاح، بلخير قسوم، دور صناديق الثروة السيادية في إدارة الفوائض المالية للدول المنشئة لها، مجلة العلوم الاجتماعية الأساسية، العدد السادس (1)، جامعة باتنة الجزائر، ص 69.

<sup>3</sup> نبيل بوفليح، دور صناديق الثروة السيادية في معالجة الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، مجلة الدراسات التجارية والاقتصادية المعاصر، المجلد 2، العدد 2 (جويلية 2019)، الصادرة عن المدرسة العليا للتجارة، الجزائر، ص 52.

الاستثمارية دون تدخل سياسي، وتعمل سياسة الاستثمار الواضحة على إظهار التزام الصندوق بخطة استثمار وممارسات استثمارية منضبطة.

### 3. إطار الاستثمار وعملية الحوكمة وإدارة المخاطر

وهو محور يضم مبادئ تهدف إلى تشجيع سلامة العمليات الاستثمارية للصناديق، ومدى خضوع هذه العمليات للمساءلة.

وأهم مؤشرين لقياس أداء الصناديق السيادية هما: مؤشر ترومان ومؤشر لينبرغ مادول.<sup>1</sup>

أ. **مؤشر ترومان**: سمي بمؤشر ترومان نسبة لمعه الباحث (Ediw Truman) بحيث يتكون من أربعة معايير، وكل معيار يتكون من مجموعة من الأسئلة والأجوبة على كل سؤال تقييم بنقطة.

- **مقياس الحوكمة**: يتكون من 8 أسئلة تتمثل في دور الحوكمة، دور مسيري الصندوق، القرارات المتخذة من مسيري الصندوق، وجود توجيهات تحدد مسؤولية الصندوق ووجود توجيهات أخلاقية تضبط نشاط الصندوق.

- **مقياس الهيكلية**: يتكون من 8 أسئلة تتمثل في: تحديد أهداف الصندوق، موارده، كيفية استعمال عوائد الصندوق، التكامل مع الموازنة العامة، إتباع وتنفيذ التوجيهات، إستراتيجية الاستثمار، تغيير هيكل الصندوق، الفصل بين الصندوق واحتياطات الصندوق.

- **مقياس الشفافية والمساءلة**: ويتكون من 7 أسئلة تتعلق بالإفصاح عن أنواع وأصول المستثمر فيها، استخدام محفظة الاستثمار المرجعية، استخدام تقنية تصنيف القروض، الاستعانة بمدراء محافظ استثمارية أجنب، الإفصاح عن حجم أصول الصندوق، الإفصاح عن العائد المحقق، الإفصاح عن البلدان المستثمرين فيها.

- **مقياس السلوك**: يتكون من 6 أسئلة تتعلق بكيفية تعديل المحفظة الاستثمارية وجود حد أعلى للمساهمات، وجود مساهمات بدون حق الإدارة، استخدام سياسات الرفع المالي، وجود سياسة خاصة المشتقات المالية، استخدام المشتقات المالية في التغطية فقط.

ب. **مؤشر لينبرغ مادول**: وسمي نسبة للباحثين في معهد صناديق الثروة السيادية Michael Maduell و Carl Linaburg بحيث يعتمد هذا المؤشر على مستوى الشفافية لتصنيف الدول المالكة لصناديق سيادية الذي يكون كل ثلاثة أشهر، يتكون من 10 معايير كل درجة تمثل درجة التي مبينة في الجدول كما يلي:

<sup>1</sup> عيساني العارم، حوكمة صناديق الثروة السيادية، دراسة التجربة الجزائرية لصندوق ضبط الموارد وفق مبادئ سننباغو، مجلة الدراسات التجارية و الاقتصادية المعاصر، المجلد 02، العدد 02 (جويلية 2019)، المدرسة العليا للتجارة، الجزائر، ص ص 52 53.

## جدول رقم (01): مكونات مؤشر لينبرغ مادول

الدرجة	المعيار	
1+	توفر معلومات حول هدف الصندوق، موارده، هيكله.	1
1+	توفر تقارير دورية وسنوية مستقلة حول أداء الصندوق.	2
1+	توفر معلومات حول أماكن استثمار الأصول، ونسب المساهمة في الشركات.	3
1+	توفر معلومات حول القيمة الإجمالية لمحفظه الصندوق العوائد المحققة و التعويضات الممنوحة للإطارات المشرفة على الصندوق.	4
1+	توفر معلومات حول المبادئ والمراجع المعتمدة من قبل الصندوق.	5
1+	توفر الصندوق على استراتيجيات استثمار وأهداف واضحة.	6
1+	توفر معلومات حول الهيئات الأجنبية المكلفة بإدارة استثمارات الصندوق.	7
1+	توفر معلومات حول فروع الصندوق والاتصالات الخارجية للصندوق.	8
1+	توفر الصندوق على موقع إلكتروني.	9
1+	توفر الصندوق على وسائل الاتصال البريدية والإلكترونية.	10

المصدر: نيل بوفليج دور الصناديق السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع و الأفاق مع الإشارة إلى حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، (2010)، جامعة الجزائر3.

### ثانيا: الإطار القانوني والأهداف والتوافق مع السياسات الاقتصادية الكلية (تحليل الهيكل العام لمبدأ سنتياغو)

ويشمل هذا الإطار على خمسة من مبادئ سنتياغو من واحد إلى خمسة، حيث تطالب هذه المبادئ صناديق الثروة السيادية بالإفصاح عن الإطار القانوني المنظم لها، ثم كشف الهدف من سياستها، كما تطالب بالإعلان عن ترتيبات التمويل والسحب الخاصة بصناديق الثروة السيادية، كما يعمل هذا الإطار على تسيير عملية صياغة الاستراتيجيات الاستثمارية.

وفيما يلي المبادئ الخمسة التي تدخل ضمن الإطار الأول من مبادئ سنتياغو<sup>1</sup>: مع تقديم تحليل لكل مبدأ:

**المبدأ الأول:** "يكون الإطار القانوني الذي يستند إليه صندوق الثروة السيادي سليما وداعما لفعالية تشغيله وتحقيق أهدافه المعلنة".

➤ **المبدأ الفرعي 1-1:** "يضمن الإطار القانوني بسلامة الوضع القانوني لصندوق الثروة السيادي والمعاملات التي يجريها".

<sup>1</sup> حمد السويدي، هيم كاروانا، المبادئ والممارسات المتعارف عليها والهدف والغرض الخاص، أكتوبر 2008، ص 09، 10.

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

إن عمل صناديق الثروة السيادية وفق استنادها إلى إطار قانوني يساعد على تحقيق الأهداف المسطرة، ويدعم العلاقة بين صندوق الثروة السيادي وغيره من كيانات الدولة على غرار الحكومة، على أن في غياب الإطار القانوني يصعب تحقيق الأهداف المرجوة.

**المبدأ الثاني:** "يتحدد بوضوح غرض السياسة من إنشاء صندوق الثروة السيادية ويتم الإفصاح عنها معلنا".

من المتعارف عنه أنه لكل صندوق ثروة سيادي أهدافه الخاصة كأن يكون هدف تحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي، أو ضمان حقوق الأجيال القادمة، ومثال على ذلك صندوق (KIA) و (GPFG)، لكل من دولتي الكويت والنرويج، لذلك نص هذا المبدأ على ضرورة تحديد الهدف الرئيسي من إنشاء أي صندوق ثروة سيادي.

**المبدأ الثالث:** "حيثما يكون لأنشطة صندوق الثروة السيادي انعكاسات اقتصادية كلية ومحلية مباشرة و كبيرة، يتم تنسيق هذه الأنشطة تنسيقاً كاملاً مع السلطات المالية العامة، والسلطات النقدية المحلية، بغية ضمان الاتساق مع السياسات الاقتصادية الكلية الشاملة"

ويشير هذا المبدأ إلى ضرورة متابعة الهيئات المسؤولة عن الصندوق بالحكومة مثلاً لأهم التدابير المتخذة من طرف صندوق الثروة، التابع لها.

وإن هذه التدابير لا ينجر عنها أية انعكاسات اقتصادية على غرار سعر الصرف، ومعدل الفائدة ومستوى التضخم، وإن الصندوق يعمل توازياً مع السياسات الاقتصادية المسطرة من قبل الحكومة".

#### المبدأ الرابع

➤ **المبدأ الفرعي 1-4:** يتم الإفصاح علناً عن مبدأ تمويل صندوق الثروة السيادية".

➤ **المبدأ الفرعي 2-4:** يتم الإفصاح علناً عن المنهج العام لسحب الأرصدة من صندوق الثروة السيادية والإنفاق منه نيابة عن الحكومة.

يتمثل هذا المبدأ بفرعيه جزءاً مهماً من مبادئ سانتياغو، حيث يتم من خلال الحكم على صندوق الثروة السيادي على أنه ملتزم بتطبيق هذا المبدأ حيال تصريحه بالمنهج العام الذي يتبعه هذا الصندوق عموماً والتصريح بشأن مجمل عمليات التمويل والإنفاق المتعلقة بالصندوق على وجه الخصوص وذلك بصفة مستمرة وليس آنية.

حيث أن عدم التصريح بعمليات التمويل والسحب المتعلقة بصناديق الثروة السيادية يشير إلى جملة من المخاوف خاصة لدى الدول المستقبلية لاستثمارات الصندوق، لما قد تحدثه التمويلات أو عمليات السحب

الفجائية التي قد تنتج عن عملية رفع رأس مال الصندوق أو تصنيفته بصفة غير معلنة و فجائية، من عدم استقرار في الأسواق المالية.

وللإشارة فإن معدل الالتزام بهذا المبدأ يعد ضئيلاً كونه من الصعب أن تفصح الحكومات عن عمليات التمويل والسحب ولو جزئياً، سواء يتعلق الأمر بالأرصدة ذاتها أو بالمنهج المتبع في التمويل أو الخصم أو الإنفاق في حال اعتمد ضمن هذه الأهداف.

**المبدأ الخامس:** "يتم إبلاغ الجهة المالكة على أساس يوصي بالبيانات الإحصائية ذات الصلة بصندوق الثروة السيادي، وإتاحتها للإدراج في المكان المناسب مع مجموعة البيانات الاقتصادية الكلية حسب الاقتضاء".

الالتزام بهذا المبدأ يعني تماماً رفع تقارير إحصائية مدعمة بالبيانات الاقتصادية حيث ترفع هذه التقارير إلى الجهات الوصية المالكة أو الرقابية لصناديق الثروة السيادية على غرار الحكومات، وزارة الاقتصاد، وزارة المالية، مجالس المحاسبة، البرلمان، المفثشيات في حد ذاتها تعني تماماً الالتزام بالمبدأ الخامس لمبادئ سانتياغو.

### ثالثاً: الإطار المؤسسي وهيكل الحوكمة

يشمل هذا المحور على اثني عشر مبدأ من مبادئ سانتياغو وهي المبادئ من ستة إلى سبعة عشرة، حيث يتم السعي من خلال هذه المبادئ إلى تكريس مبدأ الفصل بين الحكومة والجهة المسيرة لصناديق الثروة السيادية أو مجلس إدارتها، ومنه العمل وفق مبدأ الحوكمة وكذا مبادئ الاستقلالية في تسيير وإدارة صندوق الثروة السيادية، وبالتالي انتهاج سياسة استثمارية، سواء على المستوى المحلي أو الخارجي. دقيقة و مضبوطة بعيدة عن أي تدخل من قبل الحكومة أو بالأحرى الفصل بين النهج الاستثماري للصندوق والتدخلات السياسية من إدارته.

وفي ما يلي المبادئ الإثني عشر التي تدخل ضمن الإطار الثاني من مبادئ سانتياغو مع تحليل كل مبدأ منها على حدا:<sup>1</sup>

**المبدأ السادس:** يعمل صندوق الثروة السيادي في ظل إطار سليم للحكومة يحدد تقسيماً واضحاً وفعالاً للأدوار والمسؤوليات بما يسهل المساءلة والاستقلالية التشغيلية في إدارة الصندوق سعياً لتحقيق أهدافه.

يشير هذا المبدأ إلى ضرورة الفصل بين دور الجهات المالكة لصندوق الثروة السيادي ودور الجهاز التنظيمي أو التشغيلي للصندوق، وبالتالي عدم إتاحة الفرصة للخلط بين القرارات السياسية للحكومة والقرارات الاستثمارية للصندوق التي تقام بالأساس على مبادئ اقتصادية ومالية خاصة، حيث يكمن الهدف من امتثال صناديق الثروة السيادية للعمل وفق هذا المبدأ في العمل ضمن إطار سليم للحكومة ويسهل عملية المساءلة من طرف الجهات المخولة لذلك، ناهيك عن تحقيق أهداف الصندوق في ظل الاستقلالية التشغيلية.

<sup>1</sup> حمد السويدي وهياما كاروانا، مرجع سبق ذكره، ص ص 10، 11.

**المبدأ السابع:** تحدد الجهة المالكة للصندوق أهدافه وتتولى تعيين أعضاء جهازه للحاكم طبقاً لإجراءات واضحة التحديد، وتمارس الإشراف على عملياته.

أشرنا في ما سبق أن أهداف صناديق الثروة السيادية تختلف من صندوق إلى آخر لكنها على العموم تشترك في أنها تسعى للحفاظ على الأصول السيادية، لذلك ولتحقيق هذا الهدف تحرص مبادئ سننناغو من خلال هذا المبدأ إلى دفع صناديق الثروة السيادية للعمل وفق أسس مالية واقتصادية خالصة، تكون مستقلة تماماً عن تدخلات خارجية، لكن في ظل رقابة الجهات الوصية على الصندوق التي تتولى بدورها تعيين الجهة المخول لها تشغيله، ومن ثم الإشراف على جميع عملياته التمويلية والإنفاقية طبقاً لإجراءات محددة سلفاً، وتتوافق بالأساس مع أهداف الصندوق.

**المبدأ الثامن:** يعمل الجهاز الحاكم بما يحقق مصالح صندوق الثروة السيادي ويكلف بمهمة واضحة المعالم، ويمنح السلطة والاختصاص الكافيان لأداء وظائفه.

يتحدث هذا المبدأ بالأخص على الجهاز الحاكم والمخول له القيام بالعملية التشغيلية وعادة ما يتمثل في مجلس إدارة، وزارة المالية، وزارة الاقتصاد، أو البنك المركزي، حيث يشرف الجهاز الحاكم من خلال ما تكلف به السلطة وبما يحوز عليه من اختصاص في الميدان بأداء وظائفه بما يتماشى مع مصالح صندوق الثروة السيادية.

**المبدأ التاسع:** يتولى فريق الإدارة التشغيلية لصندوق الثروة السيادية تنفيذ إستراتيجيته بصورة مستقلة وفي إطار مسؤوليات واضحة التحديد.

يهدف هذا المبدأ إلى دعم فكرة استقلالية صندوق الثروة السيادي، من خلال استقلالية الإدارة التشغيلية، حيث قد يكون جهاز الإدارة أو أعضاء جهاز الإدارة مزدوجي الوظيفة، أو ربما ينتمون إلى القطاع الحكومي أو حتى الخاص أو الأسرة الحاكمة، وهو ما لا يدعمه هذا المبدأ، بل يدعم فكرة أن يكون المدير التنفيذي للصندوق مستقلاً عن الصندوق (خارجي)، أو مديراً له خليفة حكومية وليست له وظيفة حكومية.

**المبدأ العاشر:** "يتحدد بوضوح إطار المساءلة عن عمليات الصندوق بالنص عليه في التشريع أو الميثاق المعني أو غير ذلك من الوثائق التأسيسية أو في اتفاقية الإدارة".

إن الامتثال للمبدأ العاشر يعني الإفصاح وتحديد إطار المساءلة بوضوح تام، سواء أمام الجهة المالكة للصندوق أو الجهة الحاكمة له، حيث أن العمل وفقاً لهذا المبدأ يسهل عملية تقييم الصندوق ومعرفة حركية أرصدته.

**المبدأ الحادي عشر:** "تم إعداد تقرير سنوي مصحوب بكشوف مالية عن عمليات صناديق الثروة السيادية وكيفية أدائه، وذلك في الوقت المقرر، وطبقاً للمعايير المحاسبية الدولية أو القومية المعمول بها مع مراعاة متطلبات الاتساق".

يعزز هذا المبدأ بدوره أسس المساءلة من خلال الإشارة إلى ضرورة إعداد صندوق الثروة السيادية لتقارير سنوية، تكون عبارة عن تقرير شامل لتقارير فصلية أو شهرية أو ربما يومية، تتضمن تقرير عن الأداء المالي، حركة الأصول، وكذا حركة الخصوم، تقارير دورية حول التدفقات وعمليات السحب، والتي تخضع لمعايير المحاسبة الدولية، أو حتى المحلية المعمول بها، كما تخضع لعمليات التدفق الداخلي والخارجي.

**المبدأ الثاني عشر:** "تخضع عمليات صندوق الثروة السيادية وكشوفه المالية للتدقيق السنوي طبقاً للمعايير المحاسبية الدولية أو القومية المعمول بها".

يرتبط هذا المبدأ مباشرة، ويكمل المبدأ السابق له من خلال دعم فكرة التدقيق، بشقيه الداخلي والخارجي، حول الأنشطة المالية والأنظمة التشغيلية، بصفة دورية، فصلية، شهرية و حتى سنوية، وهذا كله دون إهمال مبدأ الاستقلالية وذلك دعماً للمبادئ السابقة من المبدأ السادس وحتى الحادي عشر.

**المبدأ الثالث عشر:** تتحدد بوضوح المعايير المهنية والأخلاقية الواجبة ويحاط علماً بها أعضاء الجهاز الحاكم للصندوق الثروة السيادية وإدارته وموظفيه".

يحث هذا المبدأ على ضرورة تجديد المعايير المهنية التي يعمل وفقها الصندوق، وأن تكون هذه المعايير معلنة لموظفي الصندوق وإدارته والجهات الحاكمة له، و الجهات المالكة له، حتى يتسنى لكل طرف معرفة واجبات الآخر، وأهم الوظائف المسندة إليهم والتي تعد بمثابة القواعد الداخلية لسلك الصندوق.

**المبدأ الرابع عشر:** "يرتكز التعامل مع أطراف ثالثة لغرض إدارة عمليات صندوق الثروة السيادية على أسس اقتصادية ومالية، وتزاعي فيه قواعد وإجراءات واضحة".

يدعو هذا المبدأ إلى عدم إهمال نقطة التعامل مع طرف ثالث واعتباره جزء لا يتجزأ من نظام التشغيل وقاعدة أساسية ضمن قواعد السلوك المهني، حيث ينطبق هذا المبدأ على المؤسسات الاستثمارية، مستشاري الاستثمار، المدراء الخارجيين، مؤسسات التدقيق المحاسبي، أو غيرها من الأطراف التي تساهم بشكل أو بآخر في إدارة أصول صندوق الثروة السيادي.

**المبدأ الخامس عشر:** "تدار عمليات الثروة السيادية وأنشطته في البلدان المضيفة طبقاً لمتطلبات التنظيم والإفصاح المرعية في البلدان التي يزاول نشاطه فيها".

ويمكن تقسيم هذا المبدأ إلى جزأين "الأول" أنه يحث صناديق الثروة السيادية بإدارة عملياتها خاصة عندما تستثمر الأصول بالخارج. بأن تطبق أصول التنظيم للبلد المتلقي للاستثمار، أما الجزء الثاني فهو يدفع صناديق الثروة السيادية للإفصاح وفقاً لمتطلبات نظام الدولة المستضيفة، عليه وتبعاً لعدة دراسات لمدى امتثال صناديق الثروة السيادية لهذا المبدأ وجدانها تلتزم بنسبة معتبرة للجزء الأول منه، بينما لا يمثل الجزء الثاني عدد كبير من صناديق الثروة السيادية، وهو المتعلق بمبدأ الإفصاح.

**المبدأ السادس عشر:** "يتم الإفصاح علنا عن إطار الحوكمة وأهدافها وكذلك كيفية إدارة صندوق الثروة السيادية على أساس من الاستقلالية التشغيلية عن الجهة المالكة".

على غرار المبدأ السابق لهذا المبدأ يمكن تقييم مدى الامتثال للمبدأ السادس عشر من خلال تقسيمه إلى قسمين: الأول الامتثال والكشف عن إطار الحوكمة، والثاني استقلالية الإدارة عن الجهاز الحاكم، حيث يبين هذا المبدأ أن العمل وفق نظام عام للحوكمة يضمن لصندوق الثروة السيادية العمل وفق مبدأ الشفافية، وهو ما جاء ضمن المبدأ السادس، السابع و الثامن، وهي مبادئ تدعو بدورها لعمل صناديق الثروة السيادية وفق إطار عام للحوكمة.

**المبدأ السابع عشر:** يتم الإفصاح علنا عن المعلومات المالية ذات الصلة بصندوق الثروة السيادية لتوضيح توجيهه الاقتصادي والمالي، حتى يتسنى له الإسهام في استقرار الأسواق المالية الدولية وتعزيز الثقة في البلدان المتلقية للاستثمارية".

إن الامتثال لهذا المبدأ يعني تبني مبدأ الإفصاح حول معلومات يراها البعض من أسرار الصندوق، أو بالأحرى سير تشغيل الصندوق على غرار تشغيل الأصول، مصدر العوائد، معدل الأرباح، تصنيفات المحفظة الاستثمارية للصندوق، حيث نجد هذا المبدأ يدعم المبدأ الحادي عشر من مبادئ سانتياغو، كما يدعم مبدأ المساءلة من خلال التقارير التي يعدها الصندوق بشكل دوري.

ومنه يجب التنبيه إلى أن الالتزام بهذا المبدأ يسهم في دعم الاستقرار في الأسواق المالية ويدعم الثقة في صناديق الثروة السيادية خاصة من طرف الدول المستضيفة لاستثمارات هذه الصناديق.

### المطلب الثالث: التوزيع الجغرافي لصناديق الثروة السيادية

تنتشر صناديق الثروة السيادية في القارات الخمس إلا أن نسبة توزيعها تتباين من منطقة لأخرى، حيث تشير تقديرات المعهد لأصول صناديق الثروة السيادية في بداية شهر جويلية 2015 إلى حوالي 7106.7 مليار دولار أمريكي هي أصول الصناديق تتواجد في 79 صندوق، ويستخدم معهد صناديق الثروة السيادية الكائن مقره بالولايات المتحدة الأمريكية توزيع خاص به في التوزيع الجغرافي، والجدول الموالي يوضح توزيع قيمة أصول هذه الصناديق في منتصف عام 2015 حسب المناطق:

## الجدول رقم (02): توزيع الصناديق السيادية حسب المناطق

المنطقة الجغرافية	عدد المناطق	حجم الأصول مليار دولار أمريكي
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	19	2904.3
آسيا والمحيط الهادي	18	2774.94
أمريكا اللاتينية	11	65.2
أمريكا الشمالية	10	158.7
جنوب إفريقيا والصحراء الكبرى	09	17.26
أوروبا	07	1122.7
آسيا الوسطى	05	0.8195
<b>المجموع</b>	<b>79</b>	<b>7238.9</b>

المصدر: محي الدين، صناديق الثروة السيادية بين طموحات الدول النامية ومخاوف الدول المتقدمة - دراسة تجارب دولية مع استشراف صندوق سيادي استثماري جزائري-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تحليل اقتصادي، جامعة يحيى فارس، المدينة، 2017/2018، ص 61.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن صناديق الثروة السيادية تتركز في منطقتين على: 5679.24 مليار دولار أمريكي، أي ما يمثل نسبة 78.29٪ صندوق في العالم، وتعد منطقة جنوب أفريقيا والصحراء الكبرى من أضعف المناطق من حيث حجم أصول الصناديق والتي تقدر ب 17.26 مليار دولار أمريكي أي نسبة 0.25٪ من إجمالي أصول صناديق الثروة السيادية أعلاه في العالم رغم امتلاكها لـ 09 صناديق سيادية وهي موزعة على النحو الآتي:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> سمير محي الدين، صناديق الثروة السيادية بين طموحات الدول النامية ومخاوف الدول المتقدمة -دراسة تجارب دولية مع استشراف صندوق سيادي استثماري جزائري- ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تحليل اقتصادي، جامعة يحيى فارس، المدينة، 2017/2018، ص 61.

- **منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:** وهي معهد صناديق الثروة السيادية وتضم الدول العربية إضافة لإيران، يتواجد في هذه المنطقة 19 صندوقاً بحجم أصول يقدر بـ 4.3 دولار أمريكي، وهي أكبر منطقة من حيث العدد والأصول، وتمثل نسبة 40.42% من إجمالي أصول الصناديق، ويوجد في هذه المنطقة أكبر الصناديق من حيث حجم الأصول.

- **منطقة آسيا والمحيط الهادي:** تحتل هذه المنطقة المرتبة الثانية من حيث عدد الصناديق، والتي يصل عددها إلى 18 صندوق سيادي، وتقدر أصولها 2757.34 مليار دولار أمريكي، وتمثل 38.17% من إجمالي أصول الصناديق السيادية في العالم، وتعد جمهورية الصين أكبر مالكي الصناديق بـ 5 صناديق، منها ثلاث صناديق تحتل المرتبة الأولى.

- **منطقة أوروبا:** تعد منطقة أوروبا من أهم المناطق من حيث حجم الأصول إلا أنها أقل في عدد الصناديق، حيث يتواجد في المنطقة 7 صناديق بحجم أصول تصل إلى 1122.7 مليار دولار أمريكي، وهي تحتل المرتبة الثالثة في جانب حجم الأصول، وصندوق التقاعد الحكومي التابع لمملكة النرويج هو أكبر صندوق في العالم بقيمة أصول 882 مليار دولار أمريكي.

- **منطقة آسيا الوسطى:** يتواجد بهذه المنطقة 05 صناديق للثروة السيادية بقيمة أصول 195.8 مليار دولار أمريكي، حيث تستحوذ كازاخستان على النسبة الكبرى في حجم الأصول من خلال صندوقين الأول صندوق سامروك-كارينا بقيمة 77.5 مليار دولار أمريكي، والثاني الصندوق الوطني الكازاخستاني بقيمة 77 مليار دولار أمريكي 78.9% من إجمالي أصول الصناديق في منطقة آسيا.

- **منطقة أمريكا الشمالية:** تعتبر منطقة شمال أمريكا من أعرق المناطق في ظهور مناطق الثروة فأغلبها ظهرت في السبعينات من القرن الماضي إلا أنها تتميز بضعف أصولها رغم قدمها مقارنة بمناطق أخرى، فحجم أصولها يقدر بـ 158.7 مليار دولار أمريكي موزعة على 10 صناديق، حيث تتواجد 90% من الأصول في الولايات المتحدة الأمريكية وصندوق واحد في كندا.

- **منطقة أمريكا الجنوبية:** تشكل هذه المنطقة إحدى الحلقات الأضعف في صناديق الثروة السيادية رغم عدد الصناديق الذي وصل إلى 11 صندوق سيادي، إلا أن حجم أصولها بلغ 65.2 مليار دولار أمريكي، وهي بذلك تمثل 0.91% من إجمالي صناديق الثروة في العالم.

- منطقة جنوب إفريقيا والصحراء الكبرى: تعتبر هذه المنطقة الأضعف بين جميع المناطق، رغم تواجد 9 صناديق إلا أنها أصول محدودة جدا، حيث يقدر إجمالي أصول المنطقة 17.97 مليار أمريكي وهي تمثل نسبة 0.25 من إجمالي أصول الصناديق السيادية في العالم.<sup>1</sup>

كما أن هناك بعض الدول تحتوي على أكثر من صندوق سيادي واحد ويمكن توضيحها في الجدول الآتي:

الجدول رقم (03): الدول متعددة الصناديق السيادية

الدولة	عدد الصناديق	حجم الأصول مليار دولار
التشيلي	2	22.2
المكسيك	2	6
الولايات المتحدة الأمريكية	9	139.1
الصين	5	1888.5
كازاخستان	3	156.5
سنغافورة	2	497
عمان	2	19
السعودية	2	762.5
الإمارات	7	1078.5
روسيا	3	181.8
باقي دول العالم	41	2355.63
المجموع	78	7106.73

المصدر: جمال الدين سحنون، ساعد غنية، التوزيع الجغرافي لصناديق الثروة السيادية، مداخلة في المؤتمر الدولي الثالث حول: موقع صناديق الثروة السيادية ضمن النظام المالي العالمي ودورها في تحقيق الاستقرار، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجبيلي بونعامة، خميس مليانة، يومي 29 - 30 أبريل، 2015، ص 46.

<sup>1</sup> سمير محي الدين، مرجع سبق ذكره، ص 61-71.

حافظ صندوق الاستثمارات العامة على ترتيبه العاشر بين أكبر صناديق الثروة السيادية في العالم حسب آخر تحديث لمعهد صناديق الثروة السيادية حول العالم والمتخصص في هذا الشأن، فيما خرجت مؤسسة النقد العربي السعودي "ساما" من قائمة الصناديق السيادية، وذلك فيما يبدو نتيجة لتعديل آلية المعهد في الصناديق السيادية. والأصول الاحتياطية السعودية في الخارج التي تديرها "ساما" بلغت 499.5 مليار دولار (1.87 تريليون ريال)، وبالتالي فمن المؤكد أنها ووفقا لتحليل وحدة التقارير في صحيفة "الاقتصادية"، استندت إلى بيانات صادرة عن المعهد الدولي المذكور، بلغت أصول صندوق الاستثمارات العامة 320 مليار دولار (1.2 تريليون ريال)، تشكل 4.1 في المائة من الثروات السيادية العالمية، ليحتل بها المرتبة العاشرة عالميا بين الصناديق السيادية. وفي الربع الرابع من عام 2014، كانت أصول الصندوق 152 مليار دولار (570 مليار ريال)، محتلا بها المرتبة الـ 31 عالميا، فيما بلغت 320 مليار دولار (1.2 تريليون ريال) حسب آخر تحديث للمعهد، بما يعني أن أصول الصندوق قفزت بنسبة 111 في المائة، وقيمة 168 مليار دولار (630 مليار ريال) خلال أقل من ثلاث سنوات ونصف السنة، نتيجة لهذه القفزة في أصول الصندوق، تقدم 21 مركزا. ويقترب بذلك صندوق الاستثمارات العامة من تحقيق المستهدف في برنامج التحول الوطني، وهو أن تبلغ أصوله 400 مليار دولار (1.5 تريليون ريال) بحلول عام 2020.

ويستند التقرير إلى بيانات رصدها معهد صناديق الثروة السيادية حول العالم لـ 78 صندوقا سياديا. ويعد المعهد منظمة عالمية تهدف إلى دراسة صناديق الثروة السيادية والمعاشات وصناديق التقاعد، والبنوك المركزية والأوقاف وغيرها من أجهزة الاستثمار العام على المدى الطويل.

ويرصد معهد صناديق الثروات السيادية 79 صندوقا، بإجمالي 7.77 تريليون دولار، ويتصدر صندوق التقاعد النرويجي الترتيب بقيمة أصول 1073 مليار دولار، تشكل 13.8 في المائة من إجمالي أصول الصناديق السيادية في العالم، يليه صندوق شركة الاستثمار الصينية بقيمة أصول 941.4 مليار دولار، تشكل 12.1 في المائة من إجمالي أصول الصناديق السيادية في العالم.

ثالثا صندوق أبو ظبي للاستثمار بقيمة أصول 696.7 مليار دولار، تشكل 9 في المائة من إجمالي أصول الصناديق السيادية في العالم.

وفي الترتيب الرابع، صندوق الهيئة العامة للاستثمار الكويتية بقيمة أصول 592 مليار دولار، تشكل 7.6 في المائة إجمالي أصول الصناديق السيادية في العالم.

خامسا صندوق الاستثمار النقدي لهونج كونج بقيمة أصول 509.4 مليار دولار، تشكل 6.6 في المائة من إجمالي أصول الصناديق السيادية في العالم.

سادسا صندوق شركة الاستثمار الصينية بقيمة أصول 439.8 مليار دولار، تشكل 5.7 في المائة من إجمالي أصول الصناديق السيادية في العالم، ثم صندوق سنغافورة الحكومي للاستثمار بقيمة أصول 390 مليار دولار، تشكل 5 في المائة من إجمالي الصناديق السيادية في العالم.

وجاء ثامنا صندوق تيماسيك القابضة "سنغافورة" بقيمة 375 مليار دولار، بنسبة 4.8 في المائة من إجمالي أصول الصناديق السيادية العالمية، وفي المرتبة التاسعة جاء صندوق الضمان الاجتماعي الصيني بقيمة 341.4 مليار دولار، بنسبة 4.4 في المائة من إجمالي أصول الصناديق السيادية العالمية. وفي المركز العاشر حل صندوق الاستثمارات العامة السعودي.

### برنامج صندوق الاستثمارات

ويتضمن برنامج صندوق الاستثمار العامة، أحد برامج "رؤية المملكة 2030"، في الأعوام الثلاثة المقبلة 30 مبادرة، التي ستعمل على رفع قيمة أصول الصندوق إلى 1.5 تريليون ريال سعودي (400 مليار دولار) بحلول عام 2020، وتوليد 20 ألف وظيفة محلية مباشرة -أكثر من نصفها يتطلب مهارات عالية- و256 ألف وظيفة بناء، إضافة إلى زيادة مساهمة صندوق الاستثمارات العامة في إجمالي الناتج المحلي الحقيقي من 4.4 في المائة إلى 6.3 في المائة والمساهمة في المحتوى المحلي بشكل مباشر بنحو 50 مليار ريال.

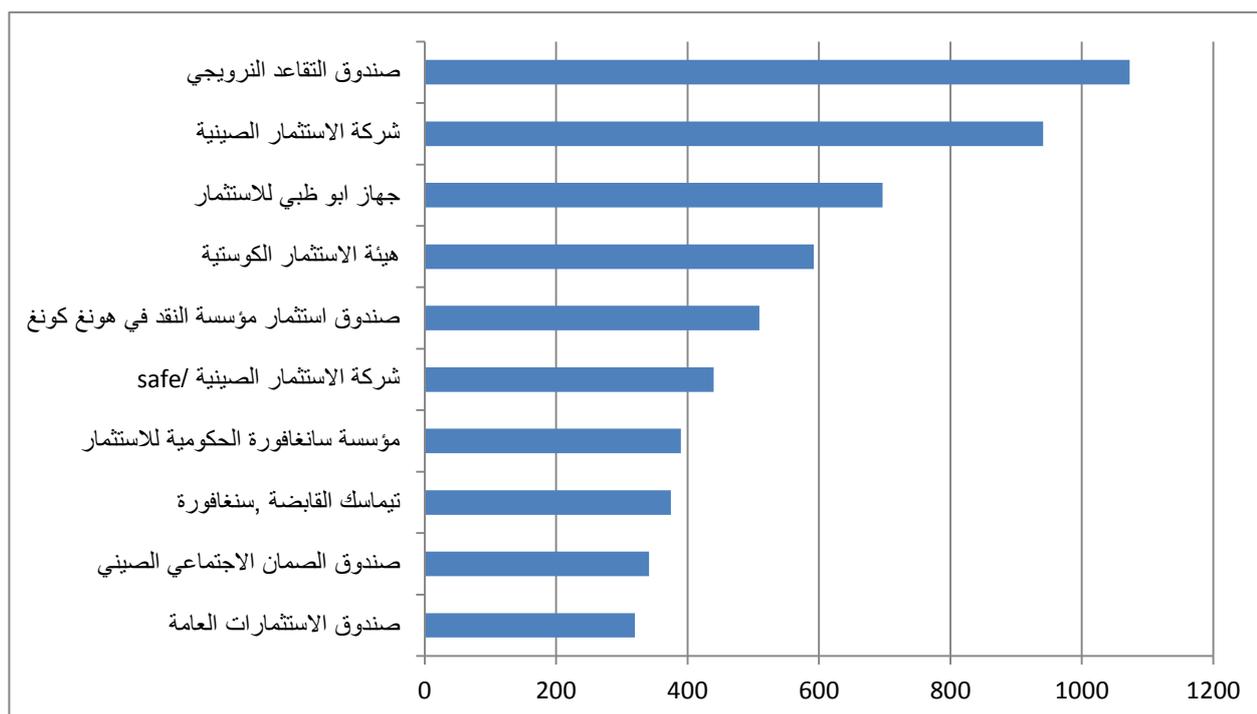
ويسعى الصندوق ليصبح واحدا من أهم صناديق الثروة السيادية في العالم وأكثرها تأثيرا، وأن يصبح محركا فاعلا في الاقتصاد العالمي والشريك المفضل في فرص الاستثمار العالمية. وتتضمن خطط تعظيم الأصول الحالية للصندوق، رفع إجمالي العائد على المساهمين من 3 في المائة إلى ما بين 4 و5 في المائة.

أما محفظة الاستثمارات العالمية الإستراتيجية فتستهدف أن يكون الصندوق محركا فاعلا في الاقتصاد العالمي، وبناء سمعة المملكة عالميا لتكون الشريك المفضل في فرص الاستثمار العالمية. كما سيتم تنويع الأصول العالمية لصندوق الاستثمارات العامة، وذلك عبر محفظة الاستثمارات العالمية المتنوعة، التي تستهدف الاستثمار في استثمارات الدخل الثابت والأسهم العامة والأسهم الخاصة والدين والعقارات والبنية التحتية وغيرها من الاستثمارات البديلة مثل صناديق التحوط.

### أكبر صناديق الثروة السيادية في العالم

تغير ترتيب صناديق الثروة السيادية في العالم في الألفية الأخيرة عشية صفقتين لصندوق الاستثمارات السعودي، كما هو موضح في الشكل التالي:

الشكل رقم (02): أكبر صناديق الثروة السيادية في العالم



تاريخ الزيارة : 23:51 ، 2022/05/26 . Source : Aleqt.com/2019/05/23article-160511.html

حافظ صندوق الاستثمارات العامة على ترتيبه العاشر بين أكبر صناديق الثروة السيادية في العالم حسب آخر تحديد معهد صناديق الثروة السيادية حول العالم ،والمخصص في هذا الشأن ن فيما خرجت مؤسسة النقد العربي السعودي ساما من قائمة الصناديق السيادية .

وذلك فيما يبدو نتيجة لتعديا الية المعهد في تحديد الصناديق السادية والاصول الاحتياطية السعودية في الخارج التي تديرها ساما، بلغت 499.5 مليار دولار ما يعادل 1.87 ترليون ريال، و بالتالي فمن المؤكد انها كانت ستختل اخذ المراكز العاشرة الكبرى ضمن الصناديق السيادية حال ادراجها ضمن القائمة .

وفقا لتحليل وحدة التقارير في صحيفة الاقتصادية ، استند الى بيانات صادرة عن المعهد الدولي المذكور، بلغت اصول صندوق الاستثمارات العامة 320 مليار دولار أو ما يعادل 1.2 ترليون ريال سعودي خلال اقل من ثلاث سنوات ونصف السنة، نتيجة لهذة القفزة في اصول الصندوق ،تقدم 21 مركز .ويقتررب بذلك صندوق الاستثمارات العامة من تحقيق المستهدف في برنامج التحول الوطني وهو ان تبلغ اصوله 400 مليار دولار ما يعادل 1.5 ترليون ريال بحلول عام 2020.

ويستند التقرير الى بيانات رصدها معهد صناديق الثروة السيادية حول العالم ل 79 صندوقا سياديا. ويعد المعهد منظمة عالمية تهدف إلى دراسة صناديق الثروة السادية والمعاشات وصناديق التقاعد، والبنوك المركزية والاقواف وغيرها من اجهزة الاستثمار العام على المدى الطويل .

ويرصد معهد صناديق الثروة السيادية 79 صندوق ، بإجمالي 7.77 ترليون دولار ن و يتصدر صندوق التقاعد النرويجي الترتيب بقيمة اصول 1073 مليار دولار ، تشكل 13.8 بالمئة من اجمالي اصول الصناديق

السيادية في العالم، و يليه صندوق شركة الاستثمار الصينية بقيمة أصول 941.4 مليار دولار، تشكل 12.1 % من إجمالي أصول الصناديق السيادية في العالم .

ثالثا صندوق ابو ظبي للاستثمار بقيمة أصول 696.7 مليار دولار، تشكل 9 % من إجمالي أصول الصناديق السيادية في العالم وفي الترتيب الرابع، صندوق الهيئة العامة للاستثمار الكويتية بقيمة أصول 592 مليار دولار، تشكل 7.6 % إجمالي أصول الصناديق السيادية في العالم.

سادسا صندوق شركة الاستثمار الصينية SAFE بقيمة أصول 439.8 مليار دولار تشكل 5.7% من إجمالي أصول الصناديق السيادية في العالم تم صندوق سنغافورة للاستثمار الحكومي بقيمة أصول 390 مليار دولار، تشكل 5% من إجمالي الصناديق السيادية في العالم.

وجاء ثامنا صندوق تيماسيك القابضة للسنغافورة بقيمة 375 مليار دولار بنسبة 4.8% من إجمالي أصول الصناديق في العالم. وفي المرتبة التاسعة جاء صندوق الضمان الاجتماعي الصيني بقيمة 341.4 مليار دولار بنسبة 4.4 % من إجمالي أصول الصناديق السيادية في العالم، وفي المركز العاشر حل صندوق الاستثمارات السعودي .

#### برنامج صندوق الاستثمارات

يتضمن برنامج صندوق الاستثمارات العامة أحد برامج رؤية المملكة "2030" في الأعوام الثلاثة المقبلة 30 مبادرة، التي ستعمل على رفع قيمة أصول الصندوق إلى 1.5 تريليون ريال سعودي بحلول عام 2020، وتوليد 20000 وظيفة محلية مباشرة، أكثر من نصفها يتطلب مهارات عالية، و 256000 وظيفة بناء، إضافة إلى زيادة مساهمة صندوق الاستثمارات العامة في إجمالي ناتج المحلي الحقيقي من 4.4% إلى 6.3% والمساهمة في المحتوى المحلي بشكل مباشر بنحو 50 مليار ريال.

ويسعى الصندوق ليصبح واحد من أهم الصناديق الثروة السيادية في العالم وأكثرها تأثيرا وأن يصبح محركا فعالا في الاقتصاد العالمي والشريك المفضل في فرص الاستثمار العالمية.

وتتضمن خطط تعظيم الأصول الحالية للصندوق رفع إجمالي العائد على المساهمين من 3 إلى 5%، أما محفظة الاستثمارات العالمية الاستراتيجية فتستهدف ان يكون الصندوق محركا فاعلا في الاقتصاد العالمي وبناء سمعة المملكة عالميا لتكون الشريك المفضل في فرص الاستثمار.

كما يتم تنويع الأصول العالمية لصندوق الاستثمارات العامة وذلك عبر محفظة الاستثمارات المتنوعة التي تستهدف الاستثمار في الدخل الثابت والأسهم الخاصة والعقارات والبنية التحتية وغيرها مثل الصناديق التحوط.

## خلاصة

تهدف صناديق الثروة السيادية إلى استثمار الفوائض المالية للدول المالكة من أجل الحفاظ على هذه الموارد لأجيال لاحقة ولتجنب أثار الصدمات المالية، البعض منها قد يختلف من حيث الأهداف، لكنها تشترك جميعها من حيث أنها طرف فاعل في الاقتصاد العالمي حالياً.

فالحاجة إلى السيولة والتمويل الطويل الأجل يجعل منها مستثمراً جيداً في الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، مصدر الأصول جعل من القدرة الاستثمارية لهذه الصناديق ينمو وفق وتيرة عالية، ما أدى إلى انتعاج سياسة استثمارية جديدة، والسياسة الاستثمارية الجديدة طرحت بعض التساؤلات حول مدى استغلال الاقتصاد لدوافع سياسية من قبل الدولة المالكة، ويات الخضوع لمعايير الحوكمة من قبل الصناديق ركناً لبناء الثقة في هذا المستثمر.

# الفصل الثاني:

الإطار النظري للميزانية العامة والعجز الموازي

**تمهيد**

تمثل الميزانية العامة المرآة العاكسة لمالية الدولة، فهي تبين مختلف الموارد التي تعتمد عليها الدولة ومجالات إنفاق هذه الموارد في سبيل تحقيق الحاجة العامة.

وقد ارتبط مفهوم الميزانية العامة ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة، فلما ساد مفهوم الدولة الحارسة في ظل الفكر التقليدي، اقتصر دور الميزانية العامة في بيان إيرادات الدولة ونفقاتها وعلى ضرورة تحقيق التوازن بينهما، ليتحول دور الدولة من الحارسة إلى المتدخلة خلال الفكر الحديث حيث ازدادت أهمية الميزانية العامة وأصبحت أداة مهمة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وعليه تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

**المبحث الأول:** ماهية الميزانية العامة للدولة.

**المبحث الثاني:** مدخل للعجز الميزانية.

## المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة للدولة

باعتبار أن النشاط المالي للدولة يسير وفق برنامج محدد بصورة دقيقة يشمل مجموع نفقات الدولة وإيراداتها التي تقررها مسبقا على العموم، وتدوّن إيرادات الدولة ونفقاتها في وثيقة يطلق عليها "الميزانية العامة" حيث يمكن اعتبار هذه الوثيقة المحور التي تدور حولها أعمال الدولة ونشاطها في جميع الميادين. من خلال هذا المبحث سنتطرق إلى مفهوم الميزانية العامة وكذا مبادئها وفي الأخير نتحدث على إعداد الميزانية وكيفية تحضيرها.

## المطلب الأول: ماهية الميزانية العامة للدولة

لقد ازدادت أهمية الميزانية العامة بازدياد الدور الذي أصبحت الدولة تلعبه الدولة في الوقت الحاضر في إدارة الحياة الاقتصادية في جميع النظم، فالتطور الذي حدث في طبيعة الدولة انعكس على وظيفتها المالية.

## أولاً: مفهوم الميزانية العامة

تعددت التعاريف الخاصة بالميزانية سواء أكان ذلك في الفقه المالي أو التشريعات الوضعية وسوف نستعرض بعضاً من هذه التعريفات، ويمكن القول بأن الميزانية العامة:

- " أنها عبارة عن تقدير للإيرادات العامة والنفقات العامة في فترة مقبلة".<sup>1</sup>
- " توقع وإجازة للنفقات العامة والإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالباً ما تكون سنة".<sup>2</sup>
- " وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية، لإشباع الحاجات العامة، والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة، عادة ما تكون سنة".<sup>3</sup>
- " برنامج مالي لسنة مالية قادمة، تستطيع من خلاله الدولة القيام بوظائفها وتحقيق نشاطاتها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية...".<sup>4</sup>
- " تقدير تفصيلي لنفقات وإيرادات الدولة خلال سنة مالية مقبلة، تعده أجهزة الدولة وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار قانون خاص بحيز تنفيذ الميزانية بجانبها".<sup>5</sup>

<sup>1</sup> علي زغدود-المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص69.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 87.

<sup>3</sup> محمد محرز عباس، اقتصاديات المالية العامة، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 5، 2012، ص 317.

<sup>4</sup> أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، إصدار سادس، الأردن 2008، ص89.

<sup>5</sup> أحمد عبد الغفور إبراهيم، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2013، ص 257.

وقد عرفت بها بعض القوانين الوضعية:

- "حسب القانون الفرنسي فقد عرفت بأنها: " الصيغة الشرعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وواراداتها، ويؤذن بها، ويقرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية".<sup>1</sup>
- وعرفها القانون البلجيكي بأنها: "بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية".
- وعرفها القانون الأمريكي بأنها: "صك تقدر فيه نفقات السنة التالية وواراداتها، بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، واقتراحات الجباية المبسطة فيها".
- وعرفها قانون المحاسبة العمومية في لبنان بأنها: " صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق".<sup>2</sup>
- وعرفها المشرع الجزائري حسب المادة 6 من القانون 17/84: "تتشكل الميزانية العامة للدولة من النفقات والايادات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".<sup>3</sup>

وحسب المادة 3 من القانون 21/90: "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها التجهيز العمومي والنفقات بالرأس مال والمرخص بها".<sup>4</sup>

وبناء على ما ذكرنا سابقا فإن مفهوم الميزانية العامة يقوم على مجموعة من العناصر والأركان تتمثل فيما يلي:

1. الميزانية العامة هي تقدير أرقام مبالغ من النفقات والإيرادات العامة للسنة المقبلة، حيث أنها بيان مفصل من النفقات العامة بما يقابله من إيرادات لتغطيتها، فهي تستند إلى عنصر التوقع.
2. الميزانية العامة هي وثيقة مالية تعدها السلطة التنفيذية وتجزئها السلطة التشريعية بموجب قانون.
3. تعد الميزانية عادة لتنفيذها خلال سنة مقبلة، وهو ما يميزها عن الحساب الختامي المتعلق بالسنة المنصرمة.

### ثانيا: مكونات الميزانية العامة

تتكون الميزانية العامة للدولة من قسمين أساسيين يتمثلان في: النفقات العامة، الإيرادات العامة.

<sup>1</sup> الدكتور فوزي عطوي، المالية العامة (النظم الضريبية وموازنة الدولة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص320.

<sup>2</sup> حسن غوطة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013، ص42.

<sup>3</sup> فطيمة مفتاح، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص20.

<sup>4</sup> فوزي عطوي، مرجع سبق ذكره، ص 321.

## 1- النفقات العامة

### - تعريف النفقة

تعرف النفقات العامة بأنها تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية الحكومة والجماعات المحلية أو أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة.

كما يمكن تعريفها أنها استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف اشباع حاجة عامة، ووفقا لهذا التعريف يمكن اعتبار النفقة العامة أنها ذات أركان ثلاثة: مبلغ نقدي، يقوم بإنفاقه شخص عام، الغرض منه هو تحقيق نفع عام.

### - شكل النفقة

تكون النفقة العامة في شكل مبلغ نقدي حيث تقوم الدولة بدورها في الإنفاق العام باستخدام مبلغ نقدي ثمنا لما تحتاجه من منتجات، سلع وخدمات، من أجل تسيير المرافق العامة وثمانا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشاريع الاستثمارية التي تتولاها ولمنح المساعدات والإعانات الاقتصادية واجتماعية وثقافية والمختلفة وغيرها.

### - مصدر النفقة العامة

لا يمكننا أن نعتبر المبالغ النقدية التي تتفق لأداء خدمة معينة من باب النفقة العامة إلا إذا صدرت من شخص عام، ويقصد بالأشخاص العامة: الدولة وأقسامها السياسية وجماعتها المحلية. بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية، والولايات المتحدة في الدول الاتحادية، أو قد تكون أشخاص عامة محلية كمجالس المحافظات والمدن والقرى في الدول الموحدة.

### - هدف النفقة العامة

يجب أن يكون الهدف من النفقات العامة هو اشباع الحاجات العامة، ومن ثم تحقيق المنفعة العامة أو المصلحة العامة وبالتالي لا يمكننا اعتبار مبلغ نقدي كنفقة عامة تم صرفه بهدف اشباع حاجة خاصة أو تحقيق منفعة خاصة تعود على الأفراد.<sup>1</sup>

### - تقسيمات النفقات العامة

تتقسم النفقات إلى عدة تقسيمات و هي كالتالي:

<sup>1</sup> محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 61-73.

أ- تقسيمات النفقات العامة حسب أهدافها المباشرة:

تنقسم النفقات العامة تبعاً للهدف المسطر لها لبلوغه إلى ثلاث: نفقات إدارية، نفقات اجتماعية ونفقات اقتصادية.

**النفقات الإدارية:** ويقصد بها النفقات المرتبطة بسير المصالح العامة والضرورية لأداء الدولة لوظائفها كنفقات الدفاع والأمن والعدالة.

**النفقات الاجتماعية:** هي النفقات المرتبطة بالوظائف والتدخلات الاجتماعية للدولة ومن أمثلتها: نفقات الصحة والتعليم.

**النفقات الاقتصادية:** هي تلك النفقات التي تقوم بصرفها الدولة لتحقيق أهداف اقتصادية بصورة أساسية ويسمى هذا النوع من النفقات بالنفقات الاستثمارية حيث تعدل الدولة على زيادة الإنتاج الوطني وتراكم رؤوس الأموال.<sup>1</sup>

ب- النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية

يمكن أن تقسم كذلك النفقات العامة طبقاً لمعيار استعمال القدرة الشرائية أو نقلها وحجم تأثيرها على الدخل الوطني إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.

ونعني بالنفقات الحقيقية تلك المبالغ المالية التي تصرفها الدولة مقابل الحصول على سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، أي هذه النفقات تؤدي إلى حصول الدولة على مقابل.

أما النفقات التحويلية هي تشكل النفقات التي تقوم بها الدولة دون أن تحصل مقابلها على سلع أو خدمات فهي تهدف من ورائها إلى تحويل جزء من الموارد المتاحة من مسار الأصلي بغرض تحقيق هدف اقتصادي أو مالي أو اجتماعي.<sup>2</sup>

ج- النفقات العادية أو غير العادية (النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية)

جرى العرف الاقتصادي على تقسيم النفقات من حيث تكرارها الدوري إلى نوعين: نفقات عادية ونفقات غير عادية.

ويقصد بالنفقات العادية تلك التي تتكرر بصفة دورية منتظمة في الميزانية العامة للدولة، أي خلال كل سنة مالية، من أمثلتها: أجور الموظفين والعمال.

أما النفقات غير العادية هي تلك التي لا تتكرر بصورة عادية منتظمة في ميزانية الدولة ولكن تدعو الحاجة إليها، مثل نفقات مواجهة مخلفات الكوارث الطبيعية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 37-39.

<sup>2</sup> عادل أحمد حشيش، مقدمة في اقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1998، ص 153.

<sup>3</sup> محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 90-91.

#### د- النفقات الوطنية والنفقات المحلية:<sup>1</sup>

يتركز تقسيم النفقات إلى وطنية ومحلية إلى معياري مجال شمولية النفقة العامة، ومدى استفادة أفراد المجتمع منها.

فالنفقات الوطنية أو المركزية هي تلك التي ترد في ميزانية الدولة وتتولى الحكومة الحادية أو المركزية القيام بها، مثل نفقات الدفاع الوطني القضاء والأمن، فهي نفقات ذات الطابع الوطني. أما النفقات المحلية أو الإقليمية فهي تلك التي تقوم بها الجماعات المحلية كالولايات والبلديات، وترد في ميزانية هذه الهيئات مثل توزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الإقليم أو المدينة.

#### 2- الإيرادات العامة:

##### - تعريف الإيرادات العامة:

هي مجموع الأموال التي تحصل عليها الدولة من مختلف المصادر والجهات لتمويل النفقات العامة وسد الحاجات العامة.<sup>2</sup>

ويقصد بالإيرادات العامة كأداة مالية، مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.<sup>3</sup>

- مصادر الإيرادات العامة: الدولة تعتمد على مصادر متعددة للإيرادات العامة والمتمثلة فيما يلي:

أ- المصادر العادية: وهي موارد الدولة من أملاكها الخاصة، الضرائب والرسوم.

✓ **إيرادات أملاك الدولة الدومين:** يقصد بأملاك الدولة (الدومين) كل ما يمتلكه الدولة سواء كانت ملكية عامة أو خاصة، وسواء كانت أموال عقارية أو منقولة. ويمكن تقسيم أملاك الدولة وفقا لمعيار "النفع" إلى الملكية العامة و الخاصة.

✓ **الدومين العام:** يشمل جميع الأموال التي تمتلكها الدولة (أو الأشخاص العامة الأخرى) والتي تخضع لأحكام القانون العام، وتخصص النفع العام مثل الطرق، الحدائق العامة... وعادة ما لا تتقاضى الدولة ثمنا مقابل استخدام الأفراد لهذه الأموال.

✓ **الدومين الخاص:** يراد بها الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة، والتي تخضع بوجه عام لقواعد القانون الخاص، فيمكن التصرف فيه بالبيع وغيره، والتي تدر على الدولة إيرادا.

✓ **الضرائب والرسوم:** إن الضرائب والرسوم تعتبران من الموارد العادية للدولة التي تتميز بصفة الإلزام أي اجبارية دفع الضرائب للأشخاص المكلفين بها.

✓ **الغرامات والإتاوات:** تعتبر الغرامات والإتاوات أيضا مصدرا من مصادر الإيرادات العامة، حيث تعرف الغرامة على أنها عقوبة مالية تفرض على مرتكبي المخالفات القانونية، ونظام الغرامات الناجح يتميز

<sup>1</sup> محمد عباس، مرجع سبق ذكره، ص92.

<sup>2</sup> رانيا محمود عمارة، المالية العامة - الإيرادات العامة، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2015، ص32.

<sup>3</sup> محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص139.

بعده خصائص يصعب معها الاعتماد عليه في تمويل النفقات العامة، فحصيله الغرامات غير ثابتة ويصعب التنبؤ بها نظرا لارتباطها بالمخالفات القانونية وجودا وعندما وهي عادة ضئيلة وتزداد ضالتها كلما ازداد قانون العقوبات قريبا من تحقيق الهدف من وجوده.

أما عن الإتاوة فتعرف على أنها مبلغ من المال تحدده الدولة ويدفعه بعض أفراد طبقة ملاك العقارات نظير عمل عام قصد به المصلحة العامة تعود عليهم، علاوة على ذلك بمنفعة خاصة تتمثل في ارتفاع القيمة الرأسمالية لعقاراتهم، وتقوم الدولة بتنفيذ الكثير من الأعمال ذات النفع العام كإنشاء الشوارع والبيادرين ويترتب على تنفيذ هذه المشروعات نفع عام يعود على جميع أفراد المجتمع وإلى جانب ذلك نفع خاص يعود على فريق معين من أفراد المجتمع.<sup>1</sup>

ب- المصادر غير العادية: تنقسم الإيرادات غير العادية إلى القروض العامة والإصدار النقدي.

✓ **القروض العامة:** يعرف القرض العام بأنه " عقد مالي تعقده الدولة أو من ينوب عنها من أشخاص القانون العام مع الأفراد، أم مع هيئة أو دولة أخرى، تحصل بموجبه على مال تتعهد برده مع فوائد في تاريخ معين ينص عليه العقد، وتلجأ الدولة إلى الاقتراض في حال عدم كفاية إيراداتها العامة الجارية لتغطية نفقاتها العامة، وتنقسم إلى قروض داخلية عندما يكون سوق المال الذي تم فيه القرض داخل الدولة، وخارجي حين يتم إصداره في الأسواق الأجنبية بعملة أجنبية.

✓ **الإصدار النقدي:** يعتبر الإصدار النقدي أحد الموارد التي قد تلجأ إليها الدولة لتمويل نفقاتها العامة عن طريق طبع ما تحتاج إليه من أوراق نقدية، فالدولة بما لها من سلطة سيادة تستطيع إصدار الأوراق النقدية واعطائها قوة إيراد الديون.<sup>2</sup>

### ثالثا: خصائص الميزانية العامة

تتصف الميزانية بعدد من الخصائص أو الصفات التي تتلخص بكونها تقديرية وقانونية، وبكونها تتضمن الإجازة بالجباية والانفاق، فضلا عن تجديدها الزمني، وإيلائها الأولوية النفقات على الواردات، وهو ما فصله فيما يلي:

– **الصفة التقديرية للميزانية:** وتحضيرها يجري عادة في أواسط السنة السابقة ولذلك يصعب تحديد ما سوف يبدل من نفقات، أو ما سوف يجبي من واردات بصورة دقيقة وهو ما سوف نعود إلى بسطه بمزيد من التفصيل فيما بعد.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> علا محمد عبد المحسن، محددات الإيرادات العامة في فلسطين، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2005، ص24-25، من الموقع <http://scholar/najah.edu> consultée le 08/03/2020

<sup>2</sup> عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، دار الجامعية، القاهرة، مصر، 2005، ص236.

<sup>3</sup> فوزي عطوي، مرجع سبق ذكره، ص 321.

- سنوية الميزانية العامة: نحضر الموازنة العامة لمدة سنة واحدة، في معظم دول العالم (قاعدة السنوية)، وهناك امكانية لوضع موازنات لمدة أقل من سنة أو لمدة أطول من سنة (لمواجهة بعض الظروف الخاصة التي تمر بها البلاد أحيانا).
- إجازة الجباية والإنفاق: قبل البدء في تنفيذ الميزانية، فلا بد أن تعرض على السلطة التشريعية في البلاد للموافقة فهي تصدر عنها، ولا تصبح نافذة المفعول إلا بعد تصديقها منها، ويعني تصديق الميزانية العامة، الإجازة، أو السماح الحكومة بجباية الإيرادات، حسب القوانين والأنظمة المطبقة في البلاد. أما إجازة الإنفاق، فتعني الموافقة على الصرف، في حدود الاعتمادات المخصصة لأوجه الإنفاق المختلفة في فصول الميزانية.<sup>1</sup>
- الصفة التشريعية للميزانية: فالميزانية هي صك تشريعي، قال العلماء عنها أنها سند أو وثيقة أو صك أو برنامج، أو أنها عمل إداري بحت. والحقيقة أن الميزانية (الموازنة) تتألف من قانون الموازنة ومن جداول إجمالية وتفصيلية ملحقة به،<sup>2</sup> فيها تفصيل الإيرادات المقدرة، والاعتمادات المرصودة للنفقات.
- الميزانية العامة خطة مالية: هي خطة مالية ذات أهداف اقتصادية وسياسية ومالية واجتماعية في إطارها ترسمه لها الخطة الاقتصادية في حدود، مع أن اظهار هذا الدور يعد أمرا ضروريا في ظل الأخذ بنظام التخطيط الاقتصادي الذي بدأ يعم كثيرا من دول العالم، حيث أن هذا النظام يتطلب ضمانا لتنفيذ الخطة وأن تخطط لهذه الأهداف أساسا عند إعداد مشروع تقديرات الميزانية العامة للدولة استنادا إلى أن هذه الميزانية أصبحت المصدر الرئيسي في تمويل المشروعات الواردة في الخطة. كما تعد بمثابة عملية تخطيط قصير الأجل مدته سنة أو أكثر من سنة، عموما هي في الغالب سنة تترجم خطة التنمية وأهدافها إلى برامج سنوية.<sup>3</sup>
- الميزانية العامة تعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة: تتضمن الميزانية العامة برامج ومشاريع، تنفذ خلال السنة المالية المقبلة (وأحيانا في السنوات المالية التي تليها)، وتكون تلك البرامج والمشاريع مدرجة ضمن خطة التنمية للدولة، ويؤدي تنفيذها إلى تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها، وبذلك فإن الموازنة العامة تعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة وتعتبر أداة (وسيلة) تساعد في تحقيقها.<sup>4</sup> فالميزانية كسياسة اقتصادية متكاملة تتأثر بمتغيرات الاقتصاد القومي والعالمي وتؤثر آثارها في تحقيق أهداف المجتمع. ويصبح هذا التحديد لهذا البرنامج معيارا يتحتم على السلطة التنفيذية أن

<sup>1</sup> محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار السيرة للنشر والتوزيع وطباعة، الأردن، ص 17.

<sup>2</sup> حسين عوضة، عبد الرؤوف قطيش، مرجع سبق ذكره.

<sup>3</sup> عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، دراسة مقارنة المكتب الجامعي الحديث، ط1، 2014، ص 149.

<sup>4</sup> محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 18

تضع تحقيقه نصب عينها في تحضير وإعداد تنفيذ الميزانية، ومعيارا يلزم السلطة التشريعية بالرجوع إليه في مناقشتها للسياسات والبرامج والتحقق بكافة الطرق من توافره واتباعه وتنفيذه في كل المراحل.<sup>1</sup>

#### رابعاً: أهمية وأهداف الميزانية العامة

##### 1- أهمية الميزانية العامة:

تظهر أهمية الميزانية العامة فيما يلي:

- **أهميتها السياسية:** إن اعتماد الميزانية من قبل البرلمان معنى ذلك مناقشة البرنامج السياسي للحكومة، وإن احتياج السلطة التنفيذية لمصادقة البرلمان يعني تمتع الشعب بحرياته الدستورية وحقوقه الديمقراطية، ويستطيع البرلمان أثناء مناقشة الميزانية 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.

- **أهميتها الاقتصادية:** للموازنة العامة دور فعال في تحقيق التوازن الاقتصادي وذلك عن طريق استخدام السياسة الإنفاقية والإيرادية، ففي حالة كساد تدخل الدولة لتعمل على زيادة الطلب عن طريق زيادة النفقات وتخفيض الضرائب لرفع القدرة الشرائية لدى الأفراد مما يؤدي إلى زيادة الطلب الخاص بالإضافة إلى الطلب الحكومي وبذلك يخرج الاقتصاد من أزمة ويدخل مرحلة الانتعاش الاقتصادي، أما في حالة التضخم تقوم الدولة بتخفيض نفقاتها ورفع نسب الضرائب مما يؤدي إلى تخفيض ارتفاع.<sup>2</sup>

فلميزانية آثار في كل من حجم الإنتاج القومي وفي مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروع وقطاعاته، تتأثر وتؤثر بهذه القطاعات الاقتصادية فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة ومحتوياتها (نفقات وإيرادات) لإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها.

فالعلاقة وثيقة بين نشاط المالي للدولة (ميزانية) والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم وانكماش وانتعاش، بحيث يصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية، وخاصة بعد أن أصبحت الموازنة أداة مهمة من أدوات تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية.<sup>3</sup>

- **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 وغيرها من الخدمات. وفي مجال إعادة توزيع الدخل القومي حيث تكشف السياسة الضريبية فيما إذا

<sup>1</sup> حامد عبد المجيد دراز سميرة إبراهيم أيون، مبادئ المالية العامة، القسم الأول، دار الجامعية، 2002، ص 59.

<sup>2</sup> محمد طاقة وهدي العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، ط1، السيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2007، ص 171.

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 90.

كانت الحكومة تسعى لتقليل الفوارق بين دخول الأفراد وذلك من خلال الضرائب التصاعدية وتحقيق العدالة الاجتماعية.<sup>1</sup>

- **أهميتها المحاسبية:** إن أهمية الموازنة من الناحية المحاسبية تبدو واضحة فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمسакها لتنظيم معاملاتها المالية، إذ يمسك لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص وفقاً لطريقة ومدة اعتماد الموازنة، كما يمكن عن طريق النظام المحاسبي استخراج الحساب الختامي للموازنة العامة، والذي يتضمن الإيرادات والمصروفات الفعلية التي حصلت أو صرفت خلال السنة المالية، وهكذا تظهر أهمية المحاسبة بالنسبة للموازنة العامة في مراحلها المتعددة لاسيما أنها تساعد في إظهار ودراسة نتائج تنفيذ الموازنة.

مما سبق يتضح أن الميزانية حتى تؤدي رسالتها وتحقق الأهداف المطلوبة منها يجب رفع مستوى المهارة مع تحسين الأنظمة الإدارية والمحاسبية.

## 2- أهداف الميزانية العامة

الميزانية العامة للدولة تسعى لتحقيق عدة أهداف يمكن حصرها في النقاط التالية:

- **الأهداف التخطيطية:** يمكن حصر الأهداف التخطيطية في العناصر التالية:

✓ حصر احتياجات إنفاق وحدات الجهاز الحكومي خلال الفترة القادمة.

✓ حصر الموارد ومصادر التمويل الأخرى.

✓ التنسيق بين وحدات الجهاز الحكومي.

✓ التنسيق بين الميزانية كبرنامج سنوي وبين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

✓ وضع البرنامج الزمني للتنفيذ.<sup>2</sup>

- **الأهداف الرقابية:** تهدف الميزانية العامة للدولة إلى مساعدة في تحقيق رقابة أكثر فعالية على عمليات

التنفيذ وذلك من خلال:<sup>3</sup>

✓ قياس الأداء الفعلي للبرنامج والأنشطة الحكومية.

✓ متابعة البرنامج والأنشطة الحكومية.

✓ التحقق من أن الالتزام بكافة القوانين والتعليمات والقواعد الحكومية المالية منها والإدارية.

✓ الرقابة على أصول وممتلكات الوحدة والمحافظة عليها.

✓ المساعدة في تخفيض وضبط وترشيد الإنفاق الحكومي.

- **الأهداف السلوكية:** تهدف الميزانية العامة للدولة إلى التأثير في سلوك واتجاهات العاملين بالجهاز

الحكومي للدولة وذلك من خلال:

<sup>1</sup> محمد طاقة وهدي العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 172.

<sup>2</sup> قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والميزانية العامة للدولة، مؤسسة الوراق، الأردن، ص 76.

<sup>3</sup> بشير يلس شاوش، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 1، 2008، ص 274.

- ✓ التشجيع على نشر روح المبادرة والابتكار.
- ✓ افساح المجال للعاملين للمشاركة في إعداد الميزانية، ووضع أهداف ومعايير مقبولة من جانبهم، وغير مفروضة عليهم من سلطات أعلى، وذلك يؤدي إلى:
- ❖ زيادة الثقة المتبادلة بين الرؤساء والمرؤوسين.
- ❖ زيادة فعالية الاتصال بين المستويات الإدارية المختلفة وخاصة الاتصالات من الأسفل إلى الأعلى.
- ❖ توفير أساس عادل للثواب والعقاب.

### المطلب الثاني: مبادئ الميزانية العامة

يقصد بمبادئ الميزانية العامة الأصول والقواعد التي تحكم إعداد الميزانية العامة ، ومع أن العمل ببعض هذه القواعد لازال مستمرا إلى أنه مع تزايد تدخل الدولة في نشاط اقتصادي ومع تزايد أهمية الميزانية العامة للدولة فإن العديد من الحكومات عمدت إلى الخروج عن هذه القواعد وعدم التزام المطلق بها، مما جعل لهذه المبادئ العديد من الاستثناءات.

#### أولاً: مبدأ السنوية<sup>1</sup>

وفقا لهذا المبدأ يتعين أن يتم العمل بموازنة الدولة خلال فترة زمنية محددة هي سنة، وقد اتضح جليا عند استعراض مفهوم الموازنة العامة والذي عرفنا في جزء منه أن تقدير الإيرادات والنفقات الدولة يتم خلال فترة زمنية محددة هي سنة، وتعد إنجلترا من أوائل الدول التي طبقت هذا المبدأ خلال القرن السابع عشر ومنذ ذلك التاريخ والعديد من الدساتير والقوانين المالية في العديد من الدول تنص على سنوية الميزانية العامة حتى أصبحت من المبادئ الرئيسية التي يتم مراعاتها عند إعداد وتحضير الميزانية.

كما يقصد بمبدأ السنوية أن تعطي موافقة السلطة التشريعية للميزانية لمدة سنة واحدة. ويترتب عن تطبيق هذا المبدأ النتائج التالية:

- أن يكون الترخيص بتحصيل الموارد وصرف النفقات عن سنة واحدة.
- أن يتجدد هذا الترخيص كل سنة أن تتوقف مبدئيا عمليات تحصيل الموارد في اليوم الأخير من السنة إلى أن تتجدد الترخيص.
- أن تلغى الاعتمادات غير المستعملة في اليوم الأخير من السنة (يستثنى من ذلك نفقات التجهيز).

كما يثير مبدأ السنوية مشكلتين:

- في غالبية الدول تتطابق السنة المالية مع السنة المدنية، أي أنها تبدأ في الأول من جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر لكن هناك بلدان أخرى خرجت عن هذه القاعدة، ففي إنجلترا والسويد وأستراليا تبدأ في الأول

<sup>1</sup> قاسم ابراهيم الحسيني، مرجع سبق ذكره، ص 76.

من أبريل وتنتهي في 31 مارس، أما في الولايات المتحدة تبدأ في الأول من جويلية وتنتهي في 30 جويلية.

- تحديد الفترة بأقل من سنة لا يتناسب مع وقت تحصيل الإيرادات التي تكون أغلبها موسمية، وتكون إيراداتها قليلة.

### ثانيا: مبدأ شمولية (عمومية) الميزانية:<sup>1</sup>

تعني هذه القاعدة أن تكون الموازنة العامة شاملة لجميع نفقات وإيرادات الدولة وعدم إجراء مقاصة بين نفقات وإيرادات الإدارات الحكومية، بل تظهر كل الإيرادات وكل النفقات في الميزانية العامة مما يتيح رقابة أفضل على الأداء المالي للحكومة وكذلك تعني هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لوجه من وجوه الإنفاق بل تصب جميع الإيرادات في بودقة واحدة ثم تستخدم لتمويل أوجه الإنفاق العام المختلفة.

#### - مزايا قاعدة الشمولية

- ✓ تظهر حقيقة الأوضاع المالية وبالتالي مساعدة السلطات المالية على تنفيذ ميزانية ...
- ✓ تمكن السلطة التشريعية من الرقابة وتسهيل عملية الدراسة التفصيلية للميزانية بجانبها النفقات والإيرادات ومن ثم المصادقة عليها.
- ✓ تحول دون الإسراف في النفقات التي ترافق عادة طريقة الناتج الصافي (عملية المقاصة في الإيرادات والنفقات).

#### - استثناءات على قاعدة الشمولية

إن الاستثناءات على هذه القاعدة قليلة جدا وهي حالات استثنائية وتعني الأخذ بطريقة المقاصة أو الناتج الصافي ومنها بعض إيرادات موازنات الدولة الاتحادية مثل الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا حيث تقيد الإيرادات التي تدفعها الولايات في الموازنة الاتحادية صافية بعد تنزيل نفقات جبايتها ومن الاستثناءات كذلك حسابات الحقوق مع الحكومات الأجنبية وحسابات القروض الخارجية.

### ثالثا: مبدأ وحدة الموازنة

يقصد به أن تدرج كافة الإيرادات والنفقات العامة المتوقعة في وثيقة واحدة، أي في موازنة واحدة، ولا يعني هذا المبدأ أن تقدم الموازنة العامة في ورقة واحدة أو مجلد واحد، فإن الموازنة غالبا ما تتضمن تفصيلات وتقسيمات تتطلب عدة مجلدات، وإنما يعني تقديمها في وثيقة واحدة مهما تعددت أجزاءها حيث تتضمن كافة الأرقام المتعلقة بالنشاط المالي للدولة وأن تقدم للجهات المختصة في وقت واحد. إن الهدف من تقرير هذه القاعدة هو منع تشتت العمليات المالية بشكل يكون معه الوقوف على المركز المالي للدولة أمرا عسيرا حيث

<sup>1</sup> سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، طبعة 1، دار دجلة، الأردن، 2011، ص202.

تتداخل الموازنات المتعددة، وقد ظلت قاعدة الوحدة مطبقة باحترام عند التقليديين إلا أنه مع الحرب العالمية الأولى تبين للدول ضرورة عمل موازنات غير عادية لتمويل الحرب، ثم لم تبت السلطات العامة أن تخلت تدريجياً على مبدأ الوحدة حيث زاد تدخلها في الحياة الاقتصادية، وقد كان لهذا الخروج عن قاعدة الوحدة أسباب إدارية ومحاسبية، أما الإدارية فهي المحافظة على استقلالية بعض المرافق مالياً أو إدارياً. أما الأسباب المحاسبية فتتمثل في أن بعض أنشطة الدولة تتطلب موازنات خاصة حتى يمكن الحكم على ربحيتها. ومن الاستثناءات الواردة على هذه القاعدة ما يلي:<sup>1</sup>

- الموازنات غير العادية، وهي موازنات استثنائية طارئة، حيث قد تتعرض الدولة لظروف غير عادية تضطرها إلى دفع نفقات غير عادية يتم تمويلها بموارد مالية استثنائية غير عادية، كحالة الحروب والأزمات والكوارث.
- الموازنات الملحقة، وهي موازنات تختص ببعض الإدارات ذات الاستقلال المالي.
- الحسابات الخاصة على الخزينة هي حسابات مقترحة في قيود الخزينة العمومية، تتميز بكونها تتحرك خارج إطار الموازنة.

#### رابعاً: مبدأ توازن الميزانية

اعتبرت النظرة الكلاسيكية السائدة في القرن التاسع عشر توازن الميزانية مبدأً أساسياً ومقدساً في العلوم المالية، فنادت بإلحاح بوجوب تعادل مجموع النفقات العامة مع مجموع الإيرادات العامة باستثناء القروض والإصدارات النقدية، إن توافر هذا المبدأ كسب هؤلاء يعتبر دليلاً على وجود سياسة مالية محكمة، أما علماء المال المعاصرين انتقدوا هذا المبدأ لكونهم أصبحوا يولون اهتمامهم لتحقيق التوازن الاقتصادي الشامل عوض التوازن المالي المحض والمجرد لذا حطمو قداصة هذا المبدأ بل ذهب بعضهم إلى المناداة بنظرية العجز المنتظم.

- فمضمون النظرية الكلاسيكية يقضي المفهوم التقليدي لمبدأ توازن الميزانية أن تعادل مجموع النفقات العامة للدولة مع مجموع الإيرادات النهائية ومرجع ذلك أن الدولة كالأفراد لا بد عليها أن تنفق إلا في حدود مداخيلها وإلا تعرضت لمخاطر مالية، ولكن إن كانت هذه النظرية ترفض العجز نظراً لمخاطره فإنها تستبعد الفائض هو لمساوئه.<sup>2</sup>

- رفض الفائض: يتشكل الفائض من المبالغ الزائدة التي تقتطعها الدولة من الاقتصاد الوطني عن طريق الجباية محملة بذلك للأفراد تضحيات مالية ليست بحاجة إليها، تتمثل سلبيات الفائض عندئذ في نقص

<sup>1</sup> بشير بلس شاوش، مرجع سبق ذكره، ص 106.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 106.

القوى الشرائية للأفراد من جهة وحرمان القطاعات الإنتاجية الأخرى من الاستفادة من هذه الفائض من جهة أخرى.

- رفض العجز: نكون أمام عجز الميزانية عندما تتجاوز النفقات العمومية مجموع الموارد العمومية العادية المتمثلة في الضرائب وعائدات أملاك الدولة ويرفض العجز لأن تمويله لا يتم إلا بواسطة موارد غير عادية أي القرض والاصدار النقدي اللذان يؤديان إلى مخاطر مالية تتمثل في الإفلاس والتضخم المالي.
- نقد النظرية الكلاسيكية: يعاب عن هذه النظرية أنها بالغت في إظهار مخاطر العجز لأن القرض كوسيلة لتغطية العجز لا يؤدي حتما إلى أعباء لا يمكن تحملها إذا تم توظيفه في مشاريع إنتاجية. كما أن الإصدار النقدي لا يؤدي إلى تضخم مالي ما إذا استخدمت في مشاريع استثمارية.

#### خامسا: قاعدة عدم التخصيص

يقصد بهذه القاعدة ألا يخصص إيراد معين لتغطية نوع معين من النفقات، فإن جميع الإيرادات تجمع وتقابل بمجموع النفقات العامة، فالإيرادات العامة يجب أن تحصل لصالح الدولة (بوجه عام) لتوزع على جميع أوجه الإنفاق، دون تحديد أو تخصيص، مورد معين من موارد الإيرادات لتغطية نفقة معينة من أنواع النفقات. ولا يجوز بموجب هذه القاعدة، تخصيص حصيلة الضريبة على السيارات مثلا لإنشاء طرق جديدة، أو لصيانة الطرق الموجودة (القائمة حاليا)، كما هو متبع في بعض الدول (كالولايات المتحدة الأمريكية)، أو تخصيص الرسوم القضائية لنفقات المحاكم ووزارات العدل، أو رسوم المطارات لنفقات الطيران المدني.

#### - مزايا قاعدة عدم التخصيص:<sup>1</sup>

✓ تحقيق المساواة بين جميع النفقات العامة، دون إعطاء أفضلية لنفقة على أخرى بتخصيص إيراد معين لها.

✓ تساعد الحكومة على توزيع الإيرادات على وجوه الإنفاق المتنوعة، حسب مبدأ الأولويات في الإنفاق، فتوفر الأموال اللازمة لإشباع الحاجات العامة أولا ثم توزع الأموال المتبقية على الحاجات الأقل أهمية.

#### - استثناءات قاعدة عدم التخصيص:

- ✓ تخصيص بعض القروض للإنفاق على مشاريع معينة.
- ✓ تخصيص بعض الإيرادات لتسديد الدين العام.
- ✓ التخصيص لأغراض اقتصادية مثال ذلك: تخصيص حصيلة رسوم الإنتاج الصناعي لرفع مستوى الإنتاج الصناعي.

<sup>1</sup> محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 66.

## المطلب الثالث: دورة الميزانية العامة

إن عمليات الميزانية في دورة مستمرة يتداخل فيها كل من الماضي والمستقبل والحاضر على مدار السنة المالية، فنجد مثلا مصلحة من المصالح الحكومية تقوم بدراسة ومناقشة ما تم إنجازه من قبلها من أعمال وما واجهها من مشاكل في ميزانيات الأعوام الماضية، وتتابع مناقشات السلطات التشريعية لمشروع ميزانية العام القادم، وتقوم بتحضير التقديرات اللازمة لإعداد مشروع ميزانية جديدة للعام بعد القادم، كل ذلك بالإضافة إلى السهر على تنفيذ ميزانية السنة المالية الجارية، والاستمرار والتداخل هو من أبرز سمات عملية الميزانية ولذلك كان استخدام لفظ دورة الميزانية تأكيد لهذه الخاصية.<sup>1</sup>

## أولاً: إعداد وتحضير الميزانية العامة

تعتبر مرحلة التحضير والإعداد المرحلة الأولى في دورة الميزانية العامة، ومن المتفق عليه أن عملية تحضير وإعداد الميزانية العامة هي عملية إدارية بحتة تختص بها السلطة التنفيذية، في جميع الدول على اختلاف أنظمتها وهيكلها الاقتصادية والسياسية، حيث تقع على السلطة التنفيذية مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية ومن حق الحكومة أن تضع من السياسات والبرامج ما تراه في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية والمالية كفيلا بتحقيق هذه الأهداف، وأن تطالب الحكومة بكل ما تراه ضروريا لتنفيذ برامجها وسياساتها، والقيام بوظائفها. ولما كانت الميزانية العامة الترجمة المالية والفنية لتلك البرامج والسياسات فإن من حق السلطة التنفيذية أن تقوم بالإعداد والتحضير للميزانية العامة ويرجع ذلك إلى عدد من المبررات أهمها:

- إن السلطة التنفيذية هي التي تتولى إدارة المصالح العامة والمسؤولة عن إشباع الحاجات العامة للمجتمع.
- معرفة السلطة التنفيذية بالمقدرة المالية للدولة.
- إن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ الميزانية العامة بعد إقرارها واعتمادها من قبل السلطة التشريعية ويكون من باب أولى أن يترك لها إعداد وتحضير ما تتولى تنفيذه.<sup>2</sup>
- لها من الأجهزة الحكومية والامكانيات الفنية ما يجعلها أدري ولا شك بمقدرة القطاعات والفئات المختلفة على تحمل الأعباء المالية، الأمر الذي يمكنها من سلامة اختيار مصادر الإيرادات العامة.
- السلطة التنفيذية تكسب خبرة واسعة في تنفيذ ميزانيات الأعوام السابقة مما يجعلها أكثر قدرة على الإلمام بمختلف الحاجات العامة وأهمية كل منها.

<sup>1</sup> عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سبق ذكره، ص 192.

<sup>2</sup> حامد عبد المجيد درار، مرجع سبق ذكره، ص 78-79.

لها دراية على مواطن الضعف والإسراف وإمكانيات الاقتصاد ورفع الكفاءة وتحسين الأداء، مما يمكنها من القيام برسم سياسة انفاقية رشيدة.<sup>1</sup>

وتمر عملية إعداد الموازنة بخطوات تبدأ بإصدار تعليمات من وزارة المالية لكافة الوزارات للعمل على تحضير موازنتها وفق الأسس الواردة في ذلك الإصدار. تليها عملية تجميع الموازانات لمختلف الوزارات، ليتم تحليلها في وزارة المالية. وتقديمها بالشكل النهائي لمجلس وزراء تمهيدا لعرضها على البرلمان لإقرارها.

ولما كانت الموازنة العامة بطبيعتها تقديرا للمبالغ المراد صرفها والتي يتوقع تحصيلها خلال سنة مالية مقبلة فإن الأمر يستدعي مراعاة عدة اعتبارات عند إجراء التقدير نذكر منها:<sup>2</sup>

- الاسترشاد بأحداث الوقائع، ومنها أرقام النفقات والإيرادات المحققة فعلا في الحسابات الختامية لموازنات السنوات السابقة.
- يجب أن يكون تحضير الموازنة أقرب ما يكون إلى بداية السنة المالية، لأنه كلما كانت الفترة القصيرة بين التحضير والتنفيذ كلما كان التقدير أقرب إلى الدقة.
- عدم المبالغة في التقدير.

أما فيما يتعلق بأساليب تقدير نفقات وإيرادات الموازنة العامة، فإنه لتقدير الأولى لا توجد قاعدة معينة فهذا التقدير متروك للموظفين المسؤولين على عملية تحضير الموازنة، إلا أنه تراعى عادة النفقات التي صرفت فعلا في السنوات المالية السابقة ويتقرر على أساسها ما تدعو الحاجة إلى زيادته أو ما يمكن إنقاذه نظرا لمتطلبات المستقبل. أما فيما يتعلق بتقدير الإيرادات العامة فهي عملية صعبة جدا نظرا للعوامل المتقلبة التي تتحكم فيها وتستعمل للتقدير أساليب عديدة نذكر منها ثلاثة وهي:

✓ **أسلوب التقدير القياسي:** يقضي هذا الأسلوب بتقدير أرقام إيرادات السنة القادمة بالقياس إلى أرقام الإيرادات الفعلية المحصل عليها في الدورة المالية الأخيرة التي تعرف نتائج التحصيل بالنسبة إليها، فمثلا إعداد موازنة 2016 يجب الاعتماد على أرقام الجباية بالنسبة لدورة 2014، فمن مزايا هذا الأسلوب أنه سهل الاستعمال، إذ يكفي الرجوع إلى أرقام الجباية في السنة السابقة أو التي قبلها والاعتماد عليها قياسيا ما لم يكن هناك تعديلات جبائية.

لكن ما يعاب عليه كونه أسلوب آلي حسابي يفترض اقتصادا مستقرا ولا يراعي التقلبات الاقتصادية وانعكاساتها على القدرة الجبائية للمكلفين بالضريبة. كما أنه لا يأخذ بعين الاعتبار الدورات الاقتصادية ومما يرافقها من ازدهار، وإما العجز إذا استندت التقديرات على أرقام سنة ركود في الوقت الذي كانت فيه السنة محل التقدير سنة ازدهار، لهذه الأسباب تم تصحيح الأسلوب الوسطي.

<sup>1</sup> يس شاوش البشير، مرجع سبق ذكره، ص 70.

<sup>2</sup> فوزي عطوي، مرجع سبق ذكره، ص 379.

✓ أسلوب التقدير الوسطي: يقضي هذا الأسلوب بأن لا يعتمد على أرقام إيرادات المحصل عليها فعلا خلال سنة واحدة، إنما نعتد على عدد من السنوات السابقة ونأخذ المعدل الوسطي لها، ويعتبر رقما تقديريا للجباية بالنسبة للسنة المالية القادمة.

فهذا الأسلوب بدوره لم يؤدي إلى نتائج مطابقة للوقائع، إذ أنه لا يراعي بدوره الدورات الاقتصادية وبالتالي احتفظ بنفس العيوب التي وجهت للأسلوب القياسي.

✓ أسلوب التقدير المباشر: من مميزات هذا الأسلوب أنه يترك الحرية للمسؤولين عند عملية تقدير الإيرادات في اختيار الطرق والأساليب التي يرونها مناسبة على أن تكون الحكومة مسؤولة عن نتائج هذا التقدير أمام البرلمان.<sup>1</sup>

ومهما يكن من أمر فإن تحضير الموازنة العامة لم يعد مهمة حسابية. بل أصبح مهمة تحليلية يأخذ بعين الاعتبار جميع العوامل الاقتصادية والاجتماعية والقانونية.

### ثانيا: مرحلة الاعتماد

يقصد باعتماد الموازنة العامة إجازتها والموافقة عليها من طرف السلطة المختصة،<sup>2</sup> أي إعطاء الإذن بتنفيذ مشروع الموازنة الذي سبق إعداده، فاعتماد الموازنة لا بد منه حتى تأخذ التقديرات الحكومية صفة الموازنة العامة، حيث تختص السلطة التشريعية باعتماد الموازنة، وتتمثل هذه السلطة في المجالس النيابية ويبرر هذا بأن الشعب هو الذي يتحمل الأعباء المالية فوجب أن يأذن بالجباية والإنفاق ليتمكن من مراقبة سياسة الحكومة.

ونظرا لما أصبحت تنسم به الموازنة العامة من تعقيد وصعوبة يجعلان إحاطة سلطة الاعتماد بها وفهم مختلف جوانبها أمرا صعبا، لذا فإنه يلجأ عادة إلى تكوين لجان متخصصة من أعضاء ذوي الخبرة، تكون مهمتهم دراسة مشروع الموازنة حتى يتسنى للسلطة التشريعية المشاركة في دراسة الموازنة بصفة فعالة.

وحين تتقدم الحكومة للسلطة التشريعية بمشروع الموازنة فإن اللجنة الفنية المختصة تقوم بدراسة المشروع جملة وتفصيلا وإعداد تقرير عنه يشمل وجهة نظرها ومقترحات التي تراها من تعديل ونحوه، ويرفع هذا التقرير للبرلمان الذي يناقش مشروع الموازنة في ظل هذا التقرير وتتم المناقشة بصفة عامة في ثلاث مراحل:

✓ مناقشة الموازنة إجمالاً، ويتم فيه تناول سياسة الحكومة في جميع الجوانب نشاط الاقتصاد.

✓ مناقشة الموازنة تفصيلاً للاقتراع عليها، ويبدأ عادة بالنفقات ثم الإيرادات بأبوابها.

✓ يقترح المجلس على المشروع بأكمله.

<sup>1</sup> محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 102.

<sup>2</sup> بشير يلس شاوش، مرجع سبق ذكره، ص 200.

ويعد دراسة المشروع ومناقشة والاقتراع والموافقة عليه يصدر المجلس ما يسمى بـ "قانون المالية"، يحدد فيه الرقم الإجمالي لكل من الإيرادات والنفقات ويرفق بهذا القانون جدولان تفصيليان لكبل منهما. إذ الموازنة العامة في أصلها عمل إداري لا يتضمن قانونها أحكاما عامة بل مؤقتة بسنة.

وبالنسبة لحق السلطة التشريعية في تعديل الموازنة فإن كثيرا من الدساتير لا تجيز للسلطة التشريعية إجراء تعديلات جزئية على مشروع الموازنة، إلا أنها تجيز لها إبداء الملاحظات على بنود الموازنة، وطلب إجراء تعديلات بالزيادة أو النقصان ثم بعد ذلك فإن الأمر مرتبط بموافقة الحكومة على تلك التعديلات ويبرر ذلك بأن الموازنة العامة تمثل وحدة متجانسة متكاملة لتحقيق برامج الحكومة، فالتعديل قد يؤثر على إمكانية تنفيذها، كما أنه يخشى أن يكون طلب التعديل مرتبطا بمصالح حزبية لكسب رضا الناخبين، ومع هذا فإن السلطة التشريعية لها حق رفض مشروع الموازنة بأكمله إذا تقدمت بطلب تعديلات لم توافق عليها الحكومة وفي حالة تأخر الاعتماد عن بداية السنة المالية فإنه يعمل بموازنة السنة المنتهية، أو يسمح باعتماد جزئي للصرف يكون في شكل موازنة شهرية يعتمد فيها مبلغ إجمالي دون تفصيل.

### ثالثا: مرحلة التنفيذ

تدخل الموازنة العامة بعد اعتمادها من قبل البرلمان مرحلة التنفيذ، فتقوم السلطة التنفيذية بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات المدرجة فيها، ولا تثير عمليات التنفيذ مشاكل معينة طالما كانت النفقات والإيرادات المقدره دقيقة ومطابقة للواقع، إذ تتسم العمليات المالية الحكومية حينئذ بالمرونة والانتظام.

تتولى الوزارات والهيئات العامة والأجهزة الحكومية المختلفة تحصيل الإيرادات العامة باتباع قواعد أساسية وهي: قاعدة العدالة، قاعدة اليقين، قاعدة العمومية، قاعدة الوحدة والوضوح وقاعدة الاقتصاد وغيرها من القواعد، فيتطلب تحصيل كل إيراد تنفيذ عمليتين فالأولى تتولى "الجانب الإداري" وهو التحقق من قيام الحق لمصلحة الدولة ومعرفة مقداره، أما الثانية فهي "جباية وتحصيل المبالغ المحققة".

وتمر عملية تنفيذ النفقات العامة بمرحلتين، الأولى "إداريا" تتضمن المراحل التالية:<sup>1</sup>

- الارتباط بالنفقة، يقصد به القيام بالعمل الذي يجعل الدولة مدنية.
  - تحديد النفقة، أي القرار الخاص بتقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتماد المقرر في الموازنة.
  - الأمر بالدفع، يقصد به تحرير أمر من الجهة المختصة إلى الخزينة العمومية بصرف المبلغ السابق تحديده.
- أما المرحلة الثانية فهي "المرحلة المحاسبية" والتي تعني دفع المبلغ المحدد في الأمر في حين يتولى المحاسب العمومي هذه المرحلة سواء تعلق الأمر بالنفقة أو الإيراد.

<sup>1</sup> سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام، ج1، دار جامعية للطباعة والنشر، مصر، 2003، ص 195.

#### رابعاً: مرحلة الرقابة

يقصد بالرقابة على الموازنة العامة متابعة التنفيذ والتأكد من سلامته، وأنه يسير وفق ما هو مقرر ومعتمد ووفقاً للوائح المالية الصادرة مع الموازنة العامة، فهي تساعد في التأكد من تحصيل الإيرادات المقررة والتأكد من إنفاق الاعتمادات المرصودة وفقاً لخطة الدولة المرسومة والمحددة في الموازنة العامة، ويمكن التمييز بين أشكال متنوعة للرقابة على تنفيذ الموازنة حسب الزاوية التي تنظر منها للرقابة، وحسب الأشخاص الذين يقومون بعملية الرقابة وحسب توقيت الرقابة، وفيما يلي أهم هذه الأنواع:

– **الرقابة القبليّة:** يقصد بها كل عملية رقابة تتم بل خروج الأموال من الخزينة العمومية أي قبل تنفيذ الموازنة العامة وهي رقابة وقائية تقي وقوع الخطأ، وتقع على عاتق المراقب المالي للدولة والمحاسب.

– **الرقابة البعديّة:** يقصد بها كل عملية رقابة تتم بعد خروج الأموال من الخزينة العمومية، أي بعد تنفيذ الموازنة العامة، وهي من اختصاص الهيئات الآتية:

✓ **البرلمان:** وتتم الرقابة عن طريق تشكيل لجنة رقابية من بين أعضاء اللجنة المالية للمجلس ويمكن لأعضاء هذه اللجنة أن ينتقلوا إلى أي مرفق أو مؤسسة ليراقبوا تسييرها المالي في أي وقت من السنة، غير أن هذا الإجراء لا يتسنى للمجلس إلا إذا وصله تقرير من المواطنين.

✓ **مجلس المحاسبة:** يتولى مجلس المحاسبة مهم الرقابة البعديّة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية ويعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية، ويحدد القانون تنظيم مجلس المحاسبة وعمله وطريقة إجراء تحقيقاته.

✓ **المفتشية العامة للمالية:** تختص هذه الهيئة بمراقبة التسيير المالي لكل المرافق والمؤسسات والجماعات المحلية أو الوحدات الاقتصادية والتي للدولة نصيب في رأسمالها، وهي تعمل تحت إشراف وزير المالية.

#### المبحث الثاني: مدخل لعجز الميزانية

تعد مشكلة عجز الموازنة العامة للدولة من أهم المشاكل الاقتصادية المعاصرة التي كثر حولها الجدل، وتفاوتت بشأنها الآراء خاصة وقد أصبحت السمة المميزة لمعظم موازنات الدول المتقدمة الصناعية فضلاً عن بلدان نامية وقد يؤدي اتساع عجز الميزانية العامة إلى تهديد الاستقرار النقدي والمالي للدولة، لذا ازدادت أهمية هذا الموضوع عند المفكرين والاقتصاديين المعاصرين وبالتالي ازدادت الدراسات والأبحاث التي تحاول إيجاد حلول لهذه المشكلة واقتراح أدوات وأساليب لتمويل عجز الميزانية العامة والتخفيف منها، ومن خلال هذا المبحث سنتطرق إلى مفهوم عجز الميزانية العامة وأسبابه وكذلك أساليب تمويل هذا العجز.

## المطلب الأول: مفهوم عجز الميزانية

يعتبر عجز الميزانية العامة للدولة في العديد من دول العالم من أكبر المشكلات التي تواجهها، ومن هنا أصبحت الحاجة ملحة لتناول هذا المفهوم.

## أولاً: تعريف عجز الميزانية

تعددت التعاريف المتعلقة بعجز الميزانية ومن أبرزها عرف عجز الميزانية:

- بأنه تلك الوضعية التي تكون فيها النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة.<sup>1</sup>
- بأنه الرصيد السالب للميزانية العامة للدولة، والنتيجة عن كون النفقات تكون تفوق الإيرادات.<sup>2</sup>
- تخلف الإيرادات الحكومية عن نفقاتها خلال السنة المالية.<sup>3</sup>

ومن خلال ما ذكرنا سابقا يمكننا القول بأن عجز الميزانية العامة هو تلك الحالة التي تكون فيها نفقات الحكومة تفوق إيراداتها خلال سنة مالية، أو عدم تغطية الإيرادات للنفقات العامة للدولة.

## ثانياً: أنواع عجز الميزانية

لعجز الميزانية العامة للدولة أشكال متعددة ومختلفة، نذكر أهمها فيما يلي:<sup>4</sup>

**1- العجز الجاري:** ويعبر عن صافي مطالب القطاع الحكومي من موارد والذي يجب تمويله بالافتراض، ويقاس بالفرق الإجمالي بين مجموع أنواع الإنفاق والإيرادات لجميع الهيئات الحكومية مطروحا منه الإنفاق الحكومي المخصص لسداد الديون المتركمة من سنوات سابقة. وهناك من يرى أنه الفرق بين الإنفاق الجاري والإيرادات الجارية، حيث يعبر الإنفاق الجاري عن مجموع الإنفاق من دون الإنفاق الاستثماري في حين تعكس الإيرادات الجارية الإيرادات العادية.

**2- العجز الأساسي:** يتضمن العجز الجاري وفق المفهوم الأول فوائد الديون، إلا أن الديون هي في الواقع تصرفات تمت في الماضي، مما يعني أن الفوائد عليها تتعلق بتصرفات ماضية وليست حالية، ويعمل العجز الأساسي على استبعاد هذه الفوائد ليتمكن من إعطاء صورة عن السياسات المالية الحالية.

**3- العجز التشغيلي:** يعبر عن ذلك العجز الناجم عن ربط الديون وفوائدها بالأسعار الجارية لتلافي آثار التضخم، حيث يطالب الدائنون، في العادة، بتغطية خسائر انخفاض القيمة الحقيقية للديون بربطها بتطور الأسعار، ومثل هذا الربط يعمل على رفع القيمة النقدية للفوائد وأقساط القروض المستحقة. ومنه يرتفع حجم

<sup>1</sup> عبد المجيد قدي، المدخل إلى سياسات الاقتصاد الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 77.

<sup>2</sup> بودلال علي، العجز الموازي في الجزائر (أسباب النتائج الحلول) مجلة اقتصاديات الأعمال والتجارة، العدد 6، سبتمبر 2018، ص 455.

<sup>3</sup> محمد علي القرني، مشكاة العجز المالي الحكومي في الاقتصاد الإسلامي، مجلة البصيرة، دار الخلدونية، الجزائر، العدد 5، 200، ص 20.

<sup>4</sup> عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 206-207.

العجز إذا استخدم صافي متطلبات القطاع الحكومي من الموارد (العجز الجاري)، مما يجعل البعض يدعوا إلى استبعاد هذه المدفوعات المتعلقة بتصحيح آثار ارتفاع الأسعار وكذلك الفوائد الحقيقية من متطلبات القطاع الحكومي من القروض.

**4- العجز الشامل:** يتكون القطاع الحكومي من الحكومة المركزية وحكومات الولايات والأقاليم والمشروعات المملوكة للدولة. ومن هذا فإن العجز الشامل يعبر عن مجموع العجز المتعلق بالحكومة المركزية والمجموعات المحلية ومؤسسات القطاع العام.

**5- العجز الهيكلي:** ويعبر عن العجز الشامل مصححا بإزالة العوامل الظرفية المؤقتة لانحرافات المتغيرات الاقتصادية (الإيرادات والنفقات) دون أن تعكس حقيقة في المدى الطويل وبالتالي يعبر العجز الهيكلي عن العجز الذي يحتمل استمراره ما لم تتخذ الحكومة إجراءات للتغلب عليه.

### ثالثا: النظريات المفسرة لعجز الميزانية

لقد تباينت الآراء حول عجز الميزانية العامة للدولة باختلاف الفكر الاقتصادي السائد في كل مرحلة من مراحل التاريخ، وسنحاول من خلال ما يلي التعرف على مختلف المدارس الاقتصادية التي تناولت مختلف الآراء والأفكار حول عجز الميزانية العامة.

**1- النظرية الكلاسيكية (التقليدية):** جاءت المدرسة الكلاسيكية على فكرة توازن الميزانية العامة، مؤكدة على احترامها وعدم الخروج منها مطلقا، وذلك على اعتبار أن حالة التوازن المالي تعكس حسن استخدام الحكومة للأموال العامة، ومنه حسن أداء الحكومة لوظائفها.

وقد عززت فكرة توازن الميزانية الحكومية في الفكر التقليدي مبدأ تعظيم دور الفرد أي الحرية الاقتصادية ووجوب ابتعاد الدولة عن التدخل في النشاط الاقتصادي وتعظيم دور الفرد، وأن دور الدولة اقتصر من وجهة نظرهم على ضمان سير المرافق العامة في أضيق الحدود دون تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، لذلك انحصر النظام المالي على الحصول على الإيرادات المالية الضرورية للنفقات العامة.

واعتمد الاقتصاديون التقليديون باتخاذهم لمواقف التوازن السنوي للميزانية على الحجج التالية:

- ✓ يؤدي الاقتراض الحكومي من القطاع الخاص إلا عرقلة التطور الاقتصادي لهذا القطاع، حيث نقل قدرة المؤسسات الرأسمالية الخاصة على اكتساب السلع الرأسمالية.
- ✓ يسمح الإنفاق بالعجز الحكومي إلى توسع نسبي للقطاع العام على حساب القطاع الخاص اجتماعيا.

✓ يؤدي عجز الميزانية العامة للدولة إلى طبع نقود وهو ما يعرف بالإصدار الجديد أي زيادة عرض النقود المتداولة، وبالتالي تزيد وسائل الدفع بشكل يفوق حجم السلع المعروضة ومنه تقع الدولة في التضخم وما ينجم عنه من آثار اقتصادية.<sup>1</sup>

## 2- النظرية الكينزية:

يعتبر ظهور الفكر الكينزي من أهم النظريات الاقتصادية التي بينت مدى أهمية عجز الموازنة كوسيلة لمعالجة الأزمات الاقتصادية خصوصا أزمة الكساد العالمي سنة 1929، ومع بداية القرن العشرين بدأت الدول الرأسمالية تبتعد عن مبدأ توازن الموازنة نتيجة الخسائر التي خلفتها الحرب العالمية الأولى حيث زادت من نفقاتها وفاقت إيراداتها العامة بشكل كبير، والتي أدت إلى الكساد العالمي وتفاقم أزمة البطالة وهو ما أدى إلى نقص الإيرادات العامة. حيث تدخلت الدولة من أجل الحد من هذه الأزمات الاقتصادية من خلال زيادة نفقاتها. فهذه النظرية تؤمن بعد التقيد بتوازن الميزانية العامة حسابيا، ولكن تركز اهتماماتها بتوازن الاقتصاد الوطني. يقول كينز أنه ليس من الضروري احترام مبدأ التوازن السنوي للميزانية العامة، ولكن المهم هو توازن الميزانية على مدار الدورة الاقتصادية بأكملها.

ولقد بنى كينز مبدأ مرونة الميزانية العامة للدولة أي أن الميزانية تقوم بدور تعويضي ويتجلى هذا الدور في أنه عند وجود بطالة فالتمويل بالعجز يؤدي إلى زيادة الطلب الفعلي ويتم تعويض النقص الذي يسود طلب قطاعات الاقتصاد الوطني الأخرى من أجل تحقيق التعادل مع مستوى العرض. نادى كينز أيضا إلى ضرورة أن تقوم الدولة بالتأثير على أنواع أسعار السلع والخدمات وكمية الاستهلاك ودرجة التوظيف وتوزيع الدخل من خلال توزيعها للضرائب وشراء السلع وبيعها وبالتالي تنشيط الطلب الفعلي ومنه التأثير على الفعالية الاقتصادية.<sup>2</sup>

## 3- نظرية المدرسة النقدية (النيوكلاسيكية):

ومع ظهور التضخم الركودي في منتصف السبعينات والتي لم يستطع الفكر الكينزي أن يجد لها حل، وجهت العديد من الانتقادات من مدرسة النقدية (التيارات المعاصرة للمدرسة النيوكلاسيكية التي تركز بشكل كبير على النقود والسياسة النقدية) وقائدها فريدمان وهايك وغيرهما، ونادوا بضرورة التوسع في تحرير الأسواق ورؤوس الأموال والاقتصاد من قيود وإعادة هيكلة الاقتصاد طبقا لذلك، ورأوا أن ذلك يحقق أعلى مستويات الأداء الاقتصادية والهدف الجوهري للسياسة الاقتصادية في تقديرهم يتحدد بمكافحة التضخم

<sup>1</sup> حلمي ابراهيم منشد، تحليل وقياس ظاهرة العجز المزودج في مصر وتونس والمغرب، لمدة (1975-2000) أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه فلسفة في العلوم الاقتصادية جامعة البصرة، 2004، ص 6-8.

<sup>2</sup> لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة الجزائر، تونس، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016، ص 118-119.

والاستقرار النقدي من خلال ضبط معدلات نمو كمية النقود بينما يتناسب مع نمو الناتج القومي الإجمالي تدريجياً من خلال تخفيض واضح في الإنفاق العام الجاري لاسيما الموجه إلى الجوانب الاجتماعية والدعم المقدم لإشباع حاجات عامة.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: أسباب عجز الميزانية العامة

هناك العديد من العوامل التي تؤدي للوقوع في عجز الموازنة، وهذه العوامل قد تكون عوامل سياسية أو عوامل اجتماعية أو اقتصادية، ولكن السبب الرئيسي يرجع للعوامل الاقتصادية، فنمو الإنفاق العام بمعدلات أكبر من معدلات نمو الإيرادات العامة من الأسباب الرئيسية لبروز العجز في الموازنة العامة وهو ما سنتناوله في هذا المطلب.

#### أولاً: عوامل تزايد في معدلات نمو النفقات العامة

**1- زيادة أعباء الديون العامة المحلية والخارجية:** لقد ظهر هذا العامل في عقد السبعينات والثمانينات وهذا بعد أن تخلت العديد من الدول النامية عن سداد ديونها بسبب تفاقم حجمها، فوجدت هذه الدول نفسها أمام خيارين صعبين إما أن توقف عملية التنمية الاقتصادية أو تقوم بخدمة الديون الخارجية، وعليه فإذا ركزت هذه الدول على تمويل التنمية الاقتصادية فلا يمكن لها أن تقوم بتسديد التزاماتها الخارجية، ومنه تهتز سمعتها لدى الدول، وفي المقابل إذا قامت بتسديد ديونها فلا يمكن لها تحقيق أهدافها التنموية، فأعباء خدمة هذه الديون تظهر في الموازنة العامة للدولة، فيتم حساب الفوائد المستحقة على الديون الداخلية والخارجية ضمن النفقات الجارية، أما أقساط الديون فتظهر في باب التحويلات الرأسمالية، ومع تزايد المديونية الداخلية والخارجية تزد معها الإنفاق الخاص بتغطية هذه الديون.

**2- الإنفاق العسكري:** تعتبر النفقات العسكرية من الأسباب الرئيسية لتزايد الإنفاق العام فهي تمثل نسبة كبيرة من النسبة الإجمالية لمجموع النفقات العامة، فارتفاع الأعباء الدفاعية والأمنية بسبب الحروب وعدم الاستقرار السياسي زاد من حجم هذه النفقات، فالإنفاق العسكري لعب دوراً بارزاً في تفاقم وزيادة عجز الموازنة للدول بسبب ضخامة هذه النفقات، فالإنفاق العسكري لا يشمل على مخصصات الأجور والرواتب والمستلزمات السلعية والخدمية الجارية فقط ولكن يشمل أيضاً النفقات المخصصة لاستيراد الأسلحة وكل المتطلبات العسكرية، ففي الآونة الأخيرة ونتيجة لعدم الاستقرار الأمني في أغلبية الدول نلاحظ التزايد الهائل في هذه النفقات خصوصاً في الدول العربية.

**3- اتساع نمو العمالة الحكومية:** تتميز العمالة في القطاع الحكومي بتزايد معدلات نموها بالإضافة إلى تزايد نسبتها إلى إجمالي حجم التوظيف على مستوى الاقتصاد الوطني ككل وهو ما يؤثر على ارتفاع حجم النفقات

<sup>1</sup> سالم عبد الحسين، عجز الموازنة العامة وروى وسياسات معالجته مع إشارة للعراق، المدة ( 2003-2012)، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، مجلد 18، العدد 28، بغداد، العراق، 2012، ص 296.

الجارية من خلال زيادة الرواتب والأجور، فعندما نتبع موازنات الدول نجد تزايد هائل في جانب نفقات التسيير سببه هو الزيادة الكبيرة في الأجور نتيجة لنمو العمالة الحكومية، فهذا النوع من الإنفاق يمثل سببا رئيسيا في زيادة الإنفاق بشكل عام واتساع حجم عجز الموازنة العامة بشكل خاص.

**4- الأزمات الاقتصادية:** تؤدي الأزمات الاقتصادية إلى زيادة عجز الموازنة العامة للدولة بسبب زيادة الإنفاق العام من أجل التخفيف من حدتها، فمثلا في حالة الركود الاقتصادي تقوم الدولة بزيادة الإنفاق العام من أجل زيادة التشغيل وبالتالي الزيادة في الدخل الوطني، ويكون ذلك فعالا في الدول المتقدمة لما تتميز به من مرونة في جهازها الإنتاجي.

**5- التوسع في النفقات غير الضرورية:** يعتبر الإسراف على إقامة المباني الحكومية الضخمة والفخمة وصرف نفقات كبيرة على شراء الأثاث الفاخر وتزيين هذه المرافق من الأسباب الرئيسية بتزايد الإنفاق العام بشكل عام وبالتالي ينعكس تأثيره السلبي على رصيد الموازنة العامة.

**6- زيادة الدعم السلعي والانتاجي وزيادة الإنفاق العام على الاستهلاك:** كلما زاد اتساع نطاق تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والحياة الاقتصادية زاد معها حجم الإنفاق فتوجه الدولة لدعم بعض السلع المحلية ودعم المنتجين المحليين يزيد من حجم نفقاتها التحويلية وهو ما يؤثر على الحجم الكلي للإنفاق العام.

**7- سياسة التمويل بالعجز:** تعتبر هذه السياسة من السياسات التي تستعمل كأداة من أدوات التمويل التنموية الاقتصادية ففي هذه حالة تلجأ الدولة إلى إحداث عجز مقصود في موازنتها العامة، بحيث يتم تمويله بواسطة الإصدار النقدي الجديد ومنه يتم تحقيق المزيد من التشغيل للموارد العاطلة من أجل تعويض ضعف الطلب في القطاع الخاص وهذا ما يؤدي إلى زيادة المشروعات الاقتصادية ومنه ارتفاع نسب التوظيف والإنتاج فيزيد على إثرها العرض الكلي، ولقد ثبت أن سياسة التمويل بالعجز قد فشلت في تحقيق أهدافها وتعتبر من الأسباب الرئيسية لتزايد نسبة عجز الموازنة العامة للدولة.

**8- التضخم:** من الأسباب الرئيسية المؤدية لتزايد الإنفاق العام هو تدهور القوة الشرائية، حيث يؤثر ذلك على الدولة عبر تزايد نفقات مشترياتها وكل مستلزماتها السلعية، ففي هذه الحالة تحاول الدولة المحافظة على نفس الإشباع قبل فترة التضخم فتمنح للأفراد علاوة من أجل تعويض الانخفاض الذي يطرأ على دخولهم الحقيقية، إضافة إلى ذلك تزيد من مخصصات الدعم السلعي وترفع كلفة الاستثمار العامة، وما تجدر إليه الإشارة أن ارتفاع الأسعار نتيجة لتدهور القوة الشرائية للنقود لا يؤدي لارتفاع كل أنواع النفقات العامة مثل النفقات المخصصة لخدمة الديون.

## ثانياً: عوامل تباطؤ معدلات نمو الإيرادات العامة

**1- ضعف الجهد الضريبي:** من أهم المقاييس الأساسية التي وضعها الاقتصاديون لقياس الجهد الضريبي هي الطاقة الضريبية، حيث أحيانا يقاس الجهد الضريبي بنسبة الإيرادات إلى الدخل القومي وتتسم الدول النامية عامة والجزائر خاصة بانخفاض نسبة الحصيلة الضريبية إلى إجمالي الناتج الوطني والسبب في ذلك يكمن في انخفاض متوسط دخل الفرد وانخفاض الوعي الضريبي وتدهور كفاءة الإدارة الضريبية وتوسع نطاق الاقتصاد غير رسمي والذي يعرف بأنه مجموع الدخول غير الواردة في الحسابات الوطنية وكل هذه الأسباب تؤثر بشكل كبير على الجهد الضريبي<sup>1</sup>.

**2- التهرب الضريبي:** يلعب هذا العالم دورا كبيرا في تردي حصيلة الضرائب في الدول النامية، ويقصد به أن يقوم المكلف قانونا بدفع الضريبة من التخلص نهائيا أو جزئيا منها، وهذا بامتناعه عن تقديم إقرار بدخله طبقا للقانون، أو أن يقدم إقرارا غير صحيح يتضمن بيانات خاطئة لتقدر على أساسه الضريبة، فالتهرب الضريبي يؤدي إلى انقاص الحصيلة الضريبية ما يؤثر على الموازنة العامة للدولة لأن الضرائب تمثل الجزء الكبير من الإيرادات العامة، وعليه يتضح لنا أن التهرب الضريبي يؤدي إلى انقاص حصيلة الإيرادات العامة ومنه اتباع سياسة ميزانية من شأنها تقليص حجم النفقات العامة<sup>2</sup>.

**3- جمود النظام الضريبي:** تعاني معظم الدول النامية عموما والدول العربية خصوصا من جمود في النظام الضريبي وعدم تطوره وهو ما عرقل مسار النمو الاقتصادي بشكل عام وأثر على إيرادات الدولة بشكل خاص<sup>3</sup>، حيث تتركز معظم الجبايات البترولية على أصحاب الدخل المحدود، بل وتتركز في كثير من الأحيان على ضرائب المداخل الشخصية المتغيرة، كما يلاحظ غياب العدالة لجهة أوعية الضريبة، حيث تظهر الضرائب على الأرباح ورؤوس الأموال والمداخل من المهن الحرة.

**4- كثرة الإعفاءات والمزايا الضريبية:** تعتبر كثرة الإعفاءات والمزايا الضريبية من الأسباب الرئيسية التي أدت إلى تراجع نمو الإيرادات الموازنة العامة للدولة، لأن معظمها تدممها الدولة في شكل امتيازات لجذب الاستثمارات الأجنبية، وهو ما يؤثر سلبا على إيرادات الدولة وبالتالي اعتماد الدولة على تقديم هذه الإعفاءات غير المدروسة يؤدي إلى الضرر بإيراداتها السيادية.

**5- ظاهرة المتأخرات المالية:** تؤدي ظاهرة المتأخرات المالية إلى تدهور موارد الموازنة العامة بسبب حصولها على الضريبة بعدد من السنين، ويرجع هذا إلى العديد من الأسباب منها التأخر في تحصيل الضريبة في

<sup>1</sup> لحسن دردودي، مرجع سبق ذكره، ص 125.

<sup>2</sup> كردودي صبرينة ترشيد، دور الاتفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد اسلامي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود وتمويل، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص 182.

<sup>3</sup> غالمي زهيرة، تمويل عجز الموازنة العامة للدولة بين البدائل التقليدية والبدائل الاسلامية، عرض تجاري دولية-أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم التسيير تخصص مالية ومحاسبة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2016، 2017، ص 99.

مواعيدها المقررة قانونا وضعف الإمكانيات وكثرة التعقيدات كل هذه الأسباب تؤثر على أهم الإيرادات الموازنة العامة للدولة.

### المطلب الثالث: أساليب تمويل عجز الميزانية

تتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وذلك بواسطة العديد من الطرق والأساليب من أجل ضمان الاستقرار الاقتصادي، ونعتبر الإيرادات أهم مصدر تقوم به الدولة لتمويل نفقاتها العامة، ومن بين الأساليب والطرق في تمويل العجز الموازنة والتخفيض منه هو الاقتراض بأنواعه سواء كان داخليا أو خارجيا أو عن طريق الإصدار النقدي الجديد.

### أولاً: تمويل عجز الميزانية بواسطة الاقتراض

**1- الاقتراض الداخلي (المحلي):** هناك العديد من أشكال الاقتراض الداخلي أي المحلي حيث تلجأ إليها الدولة عندما تكون هناك قدرة تمويل محلية، وذلك من أجل تغطية عجز الموازنة العامة ومن أهم مصادرها:<sup>1</sup>

- الاقتراض من البنك المركزي: يعتبر البنك المركزي المستشار المالي للدولة، ومصدرا هاما من مصادر الائتمان، حيث تلجأ إليه الدولة عندما تكون بحاجة لدعم مالي يغطي عجز ميزانيتها وتدعم به نفقاتها، يقوم البنك المركزي بتقديم قروض كي تواجه العجز عن طريق الإصدار النقدي الجديد، ويقوم البنك المركزي بإصدار نقود قانونية شريطة ألا يتعدى هذا الإصدار الحدود المسموح بها.
- الاقتراض من البنوك التجارية: يكون ذلك حسب استطاعتها على تمويل الائتمان الإضافي دون تخفيض الاقتراض للقطاعات الأخرى حيث أنه عندما لا يكون لدى البنوك التجارية فائض في الاحتياطات التي يمكن استخدامها من أجل الزيادة في العرض الكلي للائتمان، فإنه زيادة الاقتراض للحكومي سوف تكون على حساب القروض الممنوحة للقطاعات الأخرى.
- الاقتراض من الجمهور: تقوم الدولة بطرح أدونات الخزينة في السوق أو عن طريق البنك المركزي للجمهور والمتعاملين في السوق المالي وذلك بسعر الفائدة السائد في السوق، حيث تعتبر هذه الأداة فعالة إذا تمكنت الحكومة من جعل دخل هذه السندات مغريا، حيث أنه لنجاح هذه الوسيلة لابد أن يكون سعر الفائدة على هذه السندات موجبا أي أعلى من معدل التضخم، حيث يساعد على نجاح هذه الوسيلة توفير سوق واسعة للأوراق المالية تتداول فيها هذه السندات، وما يشجع الأفراد على شراء هذه السندات هي السيولة العالية التي تتمتع بها.

**2- الاقتراض الخارجي:** يعتبر الاقتراض الخارجي من أهم الوسائل التي يمكن للدولة أن تلجأ من أجل تغطية جزء من عجز موازنتها العامة، فلقد أصبح للمؤسسات الدولية أهمية واسعة في جانب التمويل الدولي من بينها

<sup>1</sup> لحسن درديوري، عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه في الاقتصاد الوضعي، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الرابع عشر، ديسمبر 2013، ص 111.

البنك العالمي وصندوق النقد الدولي، حيث يقوم البنك العالمي بتحقيق أهدافه من خلال دوره في الاقتراض الذي يساعد الدول التي تعاني من المديونية بواسطة القروض التي يقدمها، وذلك ما يمكن الدولة من تخفيض العجز في الميزانية العامة من خلال مديونيتها، أما بالنسبة لصندوق النقد الدولي فيتدخل من خلال عملية التصحيح الهيكلي من خلال برامج، وذلك من أجل علاج الاختلالات المالية الخارجية، حيث تقوم هذه السياسات في الأساس على تخفيض وإعادة هيكلة النفقات العامة والانفتاح على المستوى العالمي وتحرير السوق الداخلي.

ويقوم صندوق النقد الدولي بوظيفتين أساسيتين: الأولى هي عبارة عن وظيفة مصرفية فيقوم بإعداد أعضائه بوسائل الدفع الدولية وذلك عند الحاجة، حيث تكون على شكل قروض أو تسهيلات ائتمانية.

حيث تساعد هذه القروض والتسهيلات الدول التي تعاني من العجز من تقليصه وتخفيضه أما الوظيفة الثانية هي عبارة عن وظيفة رقابية، حيث تقوم بمراقبة تصرفات دول الأعضاء وذلك بما يكفل تحقيق الاستقرار لأسعار الصرف.

### ثانياً: تمويل عجز الميزانية العامة بواسطة الضرائب

وهي من أهم وسائل تمويل هذا العجز، حيث أن الزيادة في الإنفاق العام تؤدي إلى زيادة في معدلات الضريبة ويمكن هذه أن تجعل من وعائها الأرباح الصافية للمؤسسات ذات القطاع الخاص فإن القطاع يمكن أن يقرر تحويل هذه الزيادة إلى المستهلكين لرفع الأسعار حتى تحافظ على مستويات الأرباح.

وإذا تم تمويل الإنفاق العام من خلال زيادة الضرائب على الأرباح التي يجتنيها القطاع الخاص، فإن هذا الأخير وللحفاظ على نفس نسبة الأرباح، قد يقرر تحويل هذه التكاليف إلى المستهلكين من خلال رفع الأسعار، وبالتالي فإن الضرائب قد تحمل عبئها العاملون عن طريق ارتفاع تكاليف السلع والبضائع المستهلكة، وفي المقابل قد يطالب العمال بالرفع في معدلات الأجور، بمقدار يكافئ مقدار الزيادة في ارتفاع السلع والخدمات، وهذا يؤدي إلى تقليل هامش ربح المؤسسات، ونفس النتيجة إذا تم تمويل الزيادة في الإنفاق العام من خلال الضرائب المباشرة على الأجور والمرتببات.<sup>1</sup>

### ثالثاً: تمويل عجز الميزانية بواسطة الإصدار النقدي الجديد

يعتبر الإصدار النقدي الجديد كأسلوب لتمويل عجز الميزانية العامة للدولة وذلك عن طريق خلق كمية إضافية من النقود بدون تغطية لتمويل التنمية أو لتحريك الأنشطة الإنتاجية، فالإصدار النقدي الجديد هو الملجأ الأخير للإيرادات العامة، على أن هذه الآلية لا يمكن وصفها بالموارد المستقر للإيرادات العامة وذلك لما تسببه من نتائج سلبية حيث لا بد من أن يكون الإصدار بالحدود المعقولة.

<sup>1</sup> كردودي صيرينة، مرجع سبق ذكره، ص186.

فالهدف من هذا التمويل هو التعويض عن النقص الفعلي الكلي بسبب وجود جهاز إنتاجي معطل فارتفاع الطلب الكلي يؤدي في هذه الحالة إلى ارتفاع حجم التشغيل والإنتاج الكلي وإلى وضع مستوى التشغيل نظرا لمرونة الجهاز الإنتاجي، وهناك بعض الاقتصاديين يرون إمكانية الاقتراض من القطاع الخاص وذلك إذا كان هذا الاقتراض سيؤدي إلى ارتفاع سعر الفائدة ومنه التأثير على مستوى الاستثمار، ويمكن أن تلجأ الدولة من أجل استهلاك القروض العامة إلى الإصدار النقدي الجديد إلا إن كان موجهًا للاستثمار أو أن يستعمل بكميات صغيرة لكي لا تتجر عليه آثار تضخمية وخيمة.<sup>1</sup>

إن التوسع في العرض النقدي يؤدي إلى خفض سعر الفائدة، وجذب الاستثمارات الإضافية التي تؤدي إلى زيادة الطلب الكلي إلى غاية نقطة التشغيل التام، حيث أي زيادة بعد هذه النقطة يؤدي إلى حدوث تضخم.

<sup>1</sup> لحسن درديوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة-الجزائر-تونس، مرجع سبق ذكره، ص151.

## خلاصة الفصل

مما سبق يتضح أنه مهما تعددت التعاريف والمفاهيم فهي تتفق في مجملها على أن الميزانية العامة بيان مالي لمختلف العمليات المالية للدولة من خلال رصد الإيرادات العامة، وبيان مجالات صرفها من أجل تحقيق أهداف الحكومة في سبيل سد الحاجة العامة، كما تتفق في الدور الكبير الذي تلعبه أهمية الميزانية في مجالات سواء السياسية الاجتماعية والاقتصادية والمحاسبية، وقد سعت الجهود الفكرية إلى البحث عن أفضل الطرق والأساليب بإعداد الميزانية العامة وتوجيهها نحو تحقيق أهداف الدولة.

فالعجز في الميزانية العامة يعد من المشكلات الحادة التي تواجه الاقتصاديات، وتبين أن هذا العجز يحدث نتيجة بعدة أسباب تظهر من خلال التباين الحاصل بين زيادة نمو النفقات العامة للدولة من جهة وتراجع الإيرادات العامة للدولة من جهة أخرى، أما أساليب تمويل هذا العجز فتكون إما بالاعتماد على الاقتراض المحلي أو الاقتراض الخارجي بالإضافة إلى تمويل هذا العجز بواسطة الضرائب والإصدار النقدي الجديد.

## الفصل الثالث:

دراسة مقارنة بين تجربتي النرويج والجزائر

#### تمهيد

تعتبر الصناديق السيادية ظاهرة اقتصادية تم استحداثها من طرف اقتصاديات البلدان النفطية لاستثمار وادخار فوائض الإيرادات المالية نتيجة النمو المستمر لأسعار النفط، ولتشغيلها في قطاعات مختلفة داخل القطر الاقتصادي كما خارجه.

ويعتبر صندوق الثروة النرويحي وصندوق ضبط الموارد الجزائري صندوقان سياديان مهمان وذو وزن مالي واقتصادي عالمي. ومع ذلك يعتبر الثاني أقل نجاحا من الأول، نظرا لتطبيق مبادئ وقواعد الحوكمة الجيدة.

## المبحث الأول: تجربة صندوق المعاشات النرويجي في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

يعتبر صندوق المعاشات النرويجي من أهم الصناديق الموجودة في العالم كما يعتبر أسلوب تسييري مرجعا حقيقيا لباقي الصناديق السيادية حيث يتجلى نجاحه في التطور المستمر لأصوله المالية، كما يعتمد على هذا الصندوق بشكل كبير في تمويل عجز الميزانية السنوي في النرويج، ويعرض هذا المبحث ماهية صندوق المعاشات النرويجي ثم ننقل إلى الاستراتيجية الاستثمارية للصندوق لنختم المبحث بتطور رصيد الميزانية العامة للدولة ومدى مساهمة الصندوق في تمويل العجز.

### المطلب الأول: ماهية صندوق المعاشات النرويجي

#### أولاً: نشأة وتطور صندوق المعاشات النرويجي

##### 1- نشأة الصندوق<sup>1</sup>

سنة 1990 قامت الحكومة النرويجية بتأسيس أداة من أدوات السياسة المالية التي تحسن من إدارة عائدات الموارد النفطية على المدى الطويل، فأنشأت ما يعرف بـ "صندوق النفط".

هذا الصندوق كان نتيجة لمباحثات طويلة على مستوى البرلمان النرويجي، انطلقت سنة 1974 من خلال تقديم وزارة المالية لتقرير توضع فيه مختلف الأساليب التي يمكن من خلالها استغلال الثروة النفطية للبلد، وانتهت سنة 1983 بتقرير لجنة "تامبو" Tempo comitée، والتي اقترحت إنشاء صندوق يمكن الحكومة من الحفاظ وادخار الأرباح الناشئة عن استغلال الموارد النفطية.

عقب قرار عملية الإنشاء تلقى الصندوق عملية تحويل الأموال الأولى من وزارة المالية سنة 1996، وحتى سنة 1997 ظلت الاستراتيجية الاستثمارية للصندوق هي نفسها الاستراتيجية المتبعة من قبل البنك المركزي النرويجي فيما يخص احتياطاته من العملة الأجنبية، وقد استثمر الصندوق في ذلك الوقت حوالي 20 بليون دولار كانت تحت إدارته كلها في الدخل الثابت، وفي نفس السنة 1997 أعادت وزارة المالية دراسة الاستراتيجية الاستثمارية الخاصة بالصندوق، وقررت أن تستثمر 40% من أصولها في الأسهم، ونتيجة لذلك تم إنشاء بنك إدارة الاستثمارات النرويجية norges bank investement management، في 01 جانفي 1998. وأكلت له مهمة إدارة وتسيير الصندوق تحت إشراف ورقابة وزارة المالية.

- في الفترة ما بين 2000 - 2008، شهدت أسعار النفط ارتفاعا قياسيا مما أدى إلى نمو كبير وغير متوقع في إيرادات الصندوق من 44 مليار إلى 322 مليار دولار.

<sup>1</sup> د. فرحات عباس وأ. سعود وسيلة، حوكمة الصناديق السيادية - دراسة لتجربة كل من النرويج والجزائر -، مجلة الباحث الإقتصادي، جامعة المسيلة، الجزائر، العدد 04، ديسمبر 2015 ص 18.

الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

2- تطورات الصندوق

مر صندوق المعاشات الحكومية النرويجي بعدة مراحل، سواء ما تعلق الأمر بإعادة هيكلته، أو من خلال تطور الأنظمة الداخلية للصندوق، وعلاقته مع باقي المؤسسات الأخرى في النرويج، ويمكن إيجاز أهم المراحل التي مر بها الصندوق منذ نشأته إلى سنة 2017 كما يلي:

جدول رقم (04): مراحل تطور صندوق المعاشات النرويجي خلال الفترة ( 1969 - 2021 )

السنة	التطورات
1969	اكتشاف النفط في بحر الشمال والبدء في عمليات الإنتاج سنة 1971
1974	تقديم وزارة المالية لدراسة حول كفاءات استغلال الثروة في البلاد، وتفادي تأثير عوائد الصناعة النفطية على باقي الصناعات القائمة.
1983	تقديم تقرير لجنة تامبو التي اقترحت إنشاء صندوق لإدخار الثروات والأرباح الناشئة عن إيرادات الموارد النفطية.
1990	مصادقة البرلمان النرويجي على تأسيس أول صندوق للنفط النرويجي government petroleum fund ممول من قبل إيرادات الموارد النفطية .
1996	القيام بأول إيداع للصندوق النرويجي من قبل وزارة المالية بمبلغ وصل وقته إلى 02 بليون كرونة نرويجية، وما يعادل 0.3 مليار دولار.
1997	توجه الصندوق إلى القيام باستثمار نسبة 40% من أصوله في محفظة الأسهم
1998	في أول جانفي 1998 قامت وزارة المالية بإنشاء إدارة خاصة بتسيير وإدارة الصندوق وهي .norges bank investement management
2000	أضافت إدارة الصندوق خمسة أسواق ناشئة لمحفظة الأسهم بالصندوق
2002	قيام الصندوق بالاستثمار في شركات أوراق المال ضمن مؤشرات الدخل الثابت
2004	تأسيس مجلس الأخلاقيات conseil de l'etique الذي يهدف إلى مراقبة كل النشاطات الخاصة بالمؤسسات التي يستثمر فيها الصندوق وتفادي الاستثمارات الضارة بالبيئة، تجارة الأسلحة.
2006	تغيير اسم الصندوق من صندوق النفط الحكومي إلى صندوق المعاشات الحكومية العام في النرويج
2007	قيام الصندوق برفع قيمة الإستثمارات في الأسهم إلى 60%
2008	-قيام الصندوق بإضافة 05% من المحفظة الاستثمارية إلى قطاع العقارات. -تحقيق الصندوق لعائدة سنوي سلبي يقدر ب 23.3%.

الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

2009	تحقيق الصندوق عائد قياسي سنوي موجب قدر ب 25.6%.
2010	الإقرار بالإستثمار في قطاع العلاقات وتخصيص نسبة 05% من المحفظة الإستثمارية للصندوق من أجل ذلك.
2011	البدء في أول عملية استثمار في ميدان العقارات بشراء ملكيات (regent street) في لندن.
2012	أعلنت وزارة المالية عن خطة لتخفيض حصة المساهمات الأوروبية تدريجيا إلى حوالي 40% من الصندوق، وزيادة عن حصص الإستثمارات وفي الأسواق الناشئة إلى 10%
2013	الصندوق يحقق ثاني أفضل عائد منذ تأسيسه. البدء في أول عملية استثمار عقاري في الو.م.أ.
2015	ابتداء من السنوات الثلاثة الأولى يرسل مجلس الأخلاقيات توصياته بشكل مباشر إلى البنك المركزي بدلا من وزارة المالية. يقرر المجلس التنفيذي للبنك مراقبة الشركات.
2017	نموذج جديد مقدم سنة 2017 حيث يقرر البنك النرويجي تخصص العقارات ضمن قيود الأجل وان محفظة العقارات غير المدرجة قد تصل إلى 07% من المحفظة الإستثمارية
2019	محافظ البنك المركزي يشيد أن عام 2019 كان عام جيد للصندوق بزيادة قدرت ب 1.69 تريليون كرونة ما يعادل 180.49 مليار دولار.
2020	النرويج تواجه أسوأ ركود اقتصادي لها منذ الحرب العالمية الثانية.
2021	ماي 2021 الصندوق النرويجي يعلن عن بيع أصول تاريخية لتوليد النقد لمواجهة جائحة كوفيد 19، وانهييار أسعار النفط.

Source : norges bank investment management at : [http:// www.nbim.no/en](http://www.nbim.no/en) /the- fund the- historis last accessed 03/06/2022 : 19 :33.

### ثانيا: خصائص صندوق المعاشات النرويجي

يعتبر الاقتصاد النرويجي مثالا للاقتصاد المختلط، إذ يتألف من مزيج من اقتصاد رأسمالي مزدهر يقوم على السوق الحرة وملكية الدولة لبعض القطاعات الرئيسية، وتمتلك الدولة حصصا كبيرة من القطاعات الصناعية الرئيسية عبر العديد من الشركات، كشركة (ستات اويل) في قطاع البترول الاستراتيجي وشركة (ستات كرافت) لإنتاج الطاقة الكهربائية، وشركة (نورسك هيدرو) لإنتاج الألومنيوم، مما يميز صندوق المعاشات النرويجي عن غيره ما يلي:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> حميدش ميزا، حلولو بلال: أهمية صناديق الثروة السيادية في إدارة الفوائض النفطية، مرجع سبق ذكره، ص 66.

## الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

- أنه صندوق يستثمر في عدد كبير من الشركات (9202) شركة، ومع ذلك يتم التواصل مع جميع الشركات على نحو ريع سنوي لمعرفة التطورات الجديدة، وكذلك توجيه أسئلة من الصندوق إلى هذه الشركات عن خططها المستقبلية وكذلك استفسارات عن نتائجها.
- الصندوق السيادي النرويجي يتمتع بأعلى معايير الشفافية، وينشر سنويا تقريرا كاملا يكتب فيه جميع أنشطة وقرارات الصندوق خلال العام، إضافة إلى وجود جميع معلومات استثمارات الصندوق السابقة وعبر السنين من خلال موقعهم العادي .
- يعد صندوق المعاملات النرويجي أكبر صندوق ثروة سيادية وأكثرها أهمية في العالم إذ يدير إجمالي أصول يصل إلى نحو 1099 مليار دولار، تأسس بموجب القانون المصادق عليه من قبل البرلمان النرويجي سنة 1990، تحت اسم صندوق النفط، ويتم تمويله عن طريق التحويلات الحكومية للفوائض المالية المحققة على مستوى الموازنة العامة للدولة نتيجة ارتفاع أسعار النفط في الأسواق الدولية.<sup>1</sup>
- اقتصر في بداية الأمر السندات الحكومية ثم توسع ليشمل بعد ذلك الاستثمارات في الأسهم والعقارات.
- توسعت مهام وأهداف الصندوق لتشمل دعم نظام التقاعد الحكومي والحفاظ على استقراره عن طريق توفير تغطية مستدامة لنفقات التقاعد، وذلك بسبب توقع ارتفاع نسبة الشيخوخة في المجتمع النرويجي وبالتالي ارتفاع النفقات التقاعدية.
- صندوق المعاشات الحكومي العالمي يستثمر في الأوق المالية، وبالتالي فإن المخاطرة مستقلة عن الاقتصاد النرويجي، تم استثمار أكثر من 9158 شركة في 73 دولة في الصندوق (2019)، في 25 أكتوبر 2019، فقد بلغت قيمة الصندوق 10.000 مليار كرونة<sup>2</sup>.
- حفز إنشاء صندوق النفط النرويجي والذي أصبح صندوق التقاعد الحكومي استقرار أسعار النفط مصدر قلق دائم للبلدان المعتمدة على النفط منذ بداية طفرة النفط، خاصة في العقود التي أعقبت الصدمات النفطية الأولى.
- يعمل الصندوق السادي النرويجي على تحصين الاقتصاد النرويجي من التقلبات في أسواق النفط، مع ضمان مصدر مستقبلي للثروة من الإيرادات الحالية المستمدة من مبيعات النفط والغاز في النرويج.
- من أهم الشركات التي يستثمر فيها الصندوق هي microsoft, apple, nestlé, sumsung وفي المتوسط يمتلك الصندوق 1.5% من جميع الشركات المدرجة في العالم<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - <https://cutt.us/le2ai>.

تاريخ زيارة الموقع 23 ماي 2022 : 00.36

<sup>2</sup> - [http://www.alarabiya.net/as\\_waq/economy/2017/08/22](http://www.alarabiya.net/as_waq/economy/2017/08/22)

تاريخ زيارة الموقع 23 ماي 2022 : 00.36

<sup>3</sup> - [http://www.aleqt.com/2019/06/19/article\\_1620461.html](http://www.aleqt.com/2019/06/19/article_1620461.html)

الزيارة 2022/05/23 : 13:59

## الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

- أصول الصندوق تتوزع بين العقارات والأسهم وأدوات الدخل الثابت.
- يهتم بإدارة التحديات المالية لشيخوخة السكان والانخفاض المتوقع في إيرادات النفط تدريجيا في الاقتصاد النرويجي.
- إدارة الاستثمارات المصرفية النرويجية تدير الصندوق نيابة عن وزارة المالية حيث أن الوزارة تحدد استراتيجية الصندوق الاستثمارية، وبناء على نصيحة من جهات أخرى من بينها إدارة الاستثمارات المصرفية النرويجية ومناقشات في البرلمان، يتم تفويض الإدارة بتحديد نطاق الاستثمار.
- الصندوق لا يستثمر في شركات تنتج أنواعا من الأسلحة أو التبغ أو شركات تسهم من خلال سلوكها في انتهاك المعايير الأخلاقية الأساسية.

كما عرفت هذه الفترة أيضا تغييرا في اسم الصندوق، فانتقل من تسمية صندوق النفط إلى صندوق ضبط المعاشات الحكومي الاجمالي، وقررت وزارة المالية رفع وزن السهم في المحفظة الاستثمارية إلى 60%.

### المطلب الثاني: الاستراتيجية الاستثمارية والهيكل التنظيمي لصندوق المعاشات النرويجي

#### أولاً: الاستراتيجية الاستثمارية لصندوق المعاشات النرويجي

وفيما يلي سنتطرق إلى عرض شرح مفصل للاستراتيجية الاستثمارية لصندوق المعاشات النرويجية:<sup>1</sup> يتكون صندوق التقاعد الحكومي من صندوق التقاعد الحكومي العالمي (GPFG) وصندوق التقاعد الحكومي النرويجي (GPFN)، وتقوم استراتيجية الاستثمار لصندوق التقاعد الحكومي على السعي إلى تعظيم العائد على أصول الصندوق وضمن مستوى مقبول من المخاطر.

وتستند الاستراتيجية إلى تقسيمات العائد المتوقع والمخاطر على المدى الطويل وهي مستمدة من الغرض من الصندوق وخصائصه المميزة، والمزايا النسبية لمدير الأصول، وكذلك الافتراضات المتعلقة بعمل الأسواق المالية، وأولت أهمية كبيرة لترسيخ استراتيجية الاستثمارات في النظرية المالية، والبحث والخبرة المتراكمة. يتم التعبير عن استراتيجية الاستثمار من خلال تكوين المؤشرات المرجعية الاستراتيجية للصندوق للأسهم والدخل الثابت، ويتم استثمار رأس مال (GPFG) بالكامل في الخارج بالعملة الأجنبية، بينما يتم استثمار الجزء الرئيسي من أصول صندوق التقاعد النرويجي الحكومي (GPFN) هو مستثمر كبير نسبيا في سوق رأس مال صغير بينما (GPFG) صندوق التقاعد الحكومي العالمي من الناحية النسبية مستثمر ثانوي في الأسواق الدولية الكبيرة.

<sup>1</sup> حميدش منير، حلولو بلال، أهمية صناديق الثروة السيادية في إدارة الفوائض النفطية، دراسة تحليلية مقارنة بين الجزائر والنرويج، مذكرة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة جيجل محمد الصديق بن يحيى، 2021، ص 70-71.

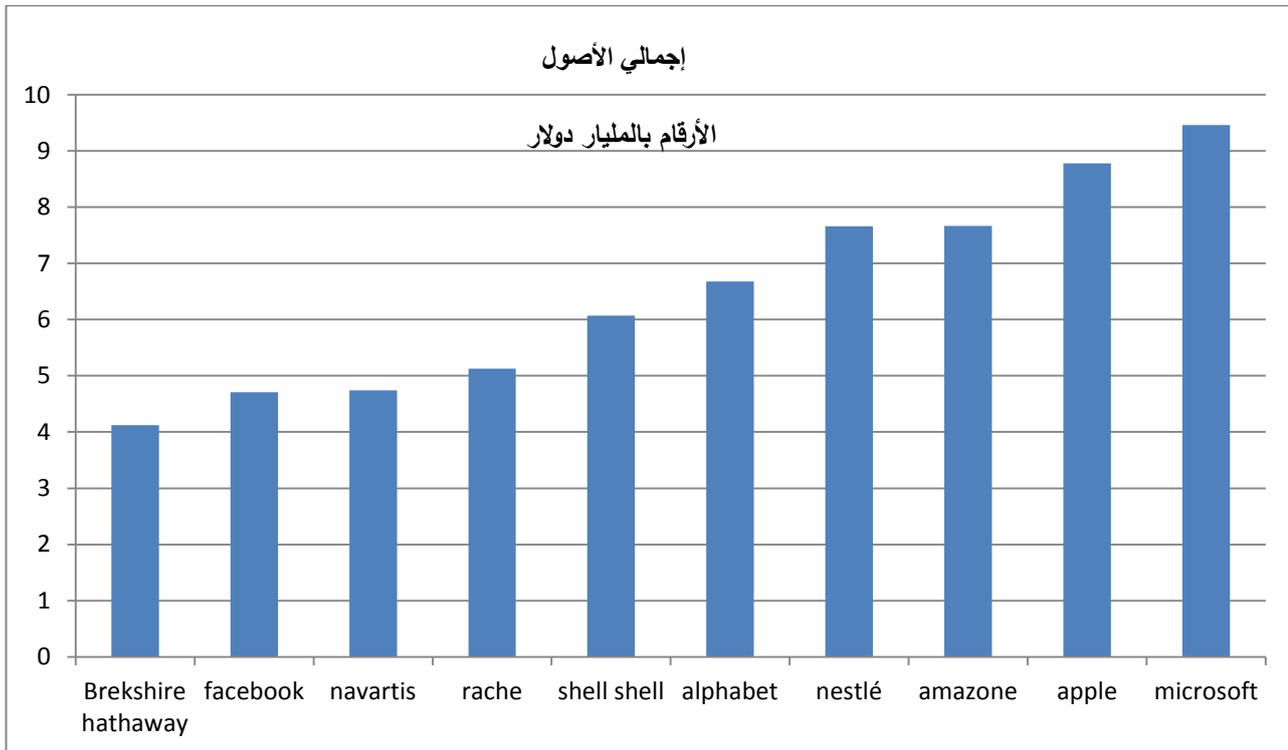
## الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

وجوب الاستعداد للتغيرات الكبيرة في قيمة صندوق التقاعد الحكومي من نسبة إلى أخرى، يتسم صندوق المعاشات بقدر كبير من المرونة في مواجهة مثل هاته التقلبات، أحد أسباب هذه القدرة العالية على تحمل المخاطر هو انخفاض احتمال عمليات السحب الكبيرة في غضون مهلة قصيرة، وبالتالي فإن استراتيجية الاستثمار لا تهدف إلى تقليل التقلبات قصيرة الأجل في قيمة الصندوق، كانت الاستراتيجية مع هذا الهدف نستنتج عائدا متوقعا أقل بكثير بمرور الوقت.

وتقوم هذه الاستراتيجية على تقييم العائدات والمخاطر المتوقعة على المدى الطويل، وتستتبط أفكارها من أهداف الصندوق وسماته المميزة، ومن ميزات إدارة الصندوق النسبية إضافة إلى الافتراضات المتعلقة بعمل الأسواق المالية، كما تولي الوزارة اهتماما كبيرا للنظرية المالية والأبحاث والخبرات المتراكمة.

قد يتخلى صندوق التقاعد الحكومي العالمي عن ممتلكاته من النفط والغاز في المستقبل القريب، إذ أوصى في نهاية عام 2017 بالتخلي عن أكثر من 300 مليار كرون نرويجي (35 مليار دولار أمريكي) من الغاز والنفط من مؤشرات أسهم الصندوق، لتلاقي آثار الهبوط المستمر في أسعار النفط والغاز.<sup>1</sup>

شكل (03): أكبر حيازات استثمارية لصندوق المعاشات النرويجي



Source : <http://al-ain.com/amp/article-fund-add-noo-billion-us-stocks>

تاريخ الزيارة

02:06 الساعة 2022/05/22

<sup>1</sup> <http://www.ibelieveinsei.com> :

تاريخ الزيارة 22/05/22 الساعة 01:18

## الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

ويعتزم الصندوق المعاشات النرويجي زيادة استثماراته في الأسهم الأمريكية نحو 100 مليار دولار، والاستحواذ على حصة أكبر من عمالقة التكنولوجيا كما هو مبين في الشكل رقم (02).

ويعتزم صندوق المعاشات النرويجي (الصندوق السيادي) إعادة هيكلته حيازته العالمية في الأسهم، ودعا إلى الابتعاد عن أوروبا في خطوة من شأنها أن تسمح له بزيادة استثماراته في الأسهم الأمريكية بما يصل إلى 100 مليار دولار، والاستحواذ على حصة أكبر من عمالقة التكنولوجيا.

وأوصى الصندوق الذي يدير تريليون دولار في خطاب إلى وزارة المالية، بتعديل نوعية استثماراته في الأسهم الأمريكية نحو أسواق التعويم الحر، وتقليل حجم الأسهم في الأسواق الأوروبية المتقدمة، وفقا لوكالة "بلومبرج" الأمريكية.

ويأتي الاقتراح بعد أن طلبت الوزارة في العام الماضي من الصندوق مراجعة الثقل الجغرافي الذي كان ساريا منذ عام 2012.

وقالت الوزارة أنها ستقدم ردها في ربيع 2020، وأن أي تغييرات سيجرى تنفيذها بشكل تدريجي.

وأشارت الوكالة أن الصندوق النرويجي كان يحرص على زيادة المعاملات في أوروبا للتوفيق بشكل أفضل مع التدفقات التجارية للنرويج، ولكن تم التشكيك في هذا الأمر، لأنه لم يحقق عائداً أكبر في السوق الأمريكية، ورجحت أن التغيير ربما يؤدي إلى حدوث موجة استثمار في الأسهم الأمريكية، بما في ذلك عمالقة التكنولوجيا مثل مايكروسفت، وأبل، وأمازون التي تمثل بالفعل أكبر حيازات استثمارية للصندوق.

وقال وزير المالية النرويجي "سيف ينسن" في بيان "الأسهم تشكل غالبية الاستثمارات في الصندوق التقاعدي الحكومي، ومن المهم أن يكون إطار هذه الاستثمارات مناسباً ومحدثاً".

وتستحوذ الأسهم الأوروبية على نحو 33.8% من محفظة الصندوق السيادي النرويجي، فيما يستحوذ الأسهم الأمريكية على 41.2% أما آسيا واورقياوسيا، والأسواق الناشئة فتبلغ أسهمها 14.6% و 10.10% على التوالي.

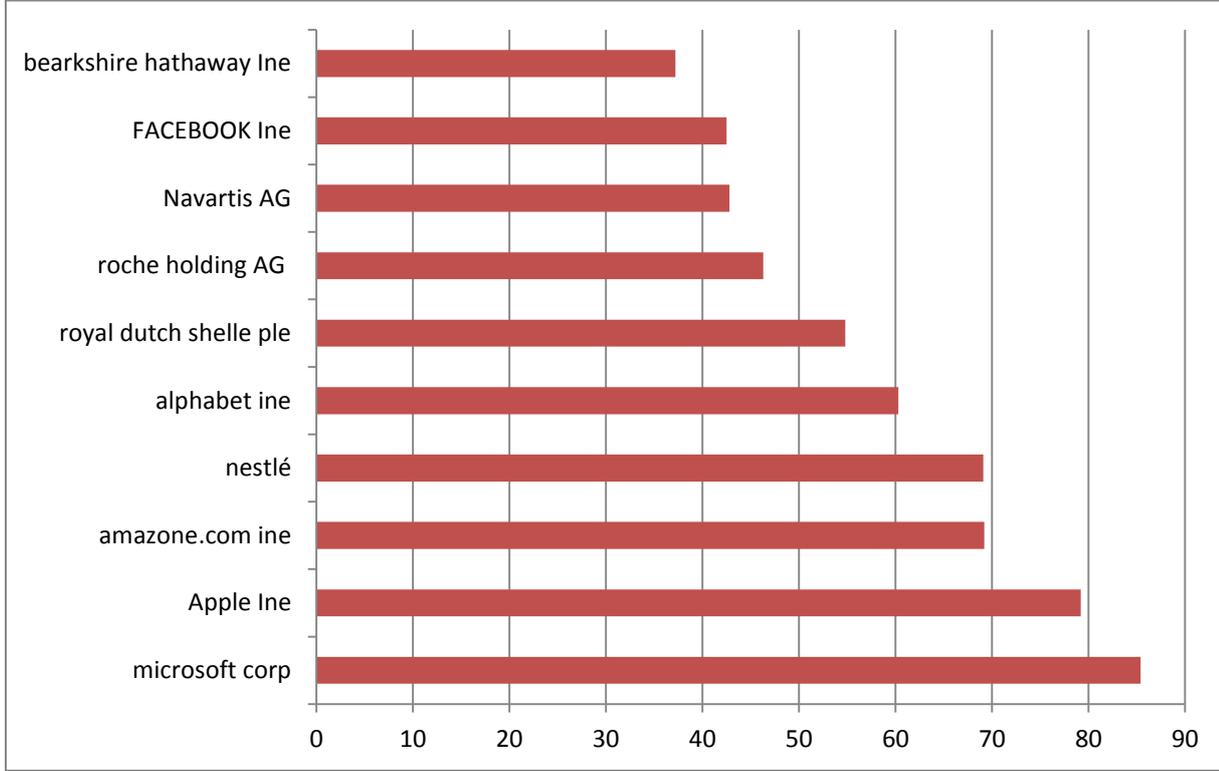
وتتمثل الأسهم الأمريكية بالفعل أكبر حيازات للصندوق، حيث بلغ حجمها 245 مليار دولار عام 2018، وإذا تغيرت معاملات التعويم الحر فإن ذلك سيرفع من قيمتها إلى 345 مليار دولار.

وقال "إيجيل ماتسن"، نائب محافظ البنك المركزي النرويجي والمسؤول الأول على الإشراف على الصندوق في مقابلة، أن التوصية بالتحرك نحو ترجيحات السوق لا تستند إلى نظرة مستقبلية للسوق للحصول على عوائد مستقبلية ولكن "تقييم هيكلية"، وأشار أيضا إلى أن الصندوق اتخذ خيارا واعيا، وليس التوصية بترجيحات محددة لوجود الكثير من عوامل الخطر التي تجنب على الوزارة مراعاتها عندما تقرر ذلك.

## الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

ويدور نقاش في النرويج حول ما إذا كان ينبغي مراعاة المخاطر العامة للبلد عند وضع مبادئ توجيهه للاستثمار، والتي تعد عاملاً رئيساً في قرار الصندوق بالتوصية بتصفية أسعار النفط والغاز.

الشكل رقم (04): نسب المشاركة للشركات التكنولوجية الأمريكية



**Source :** norges bank investement management –<http://al-ain-.com/amp/article/nor-way-fund-add-100-billion-us-stocks>.

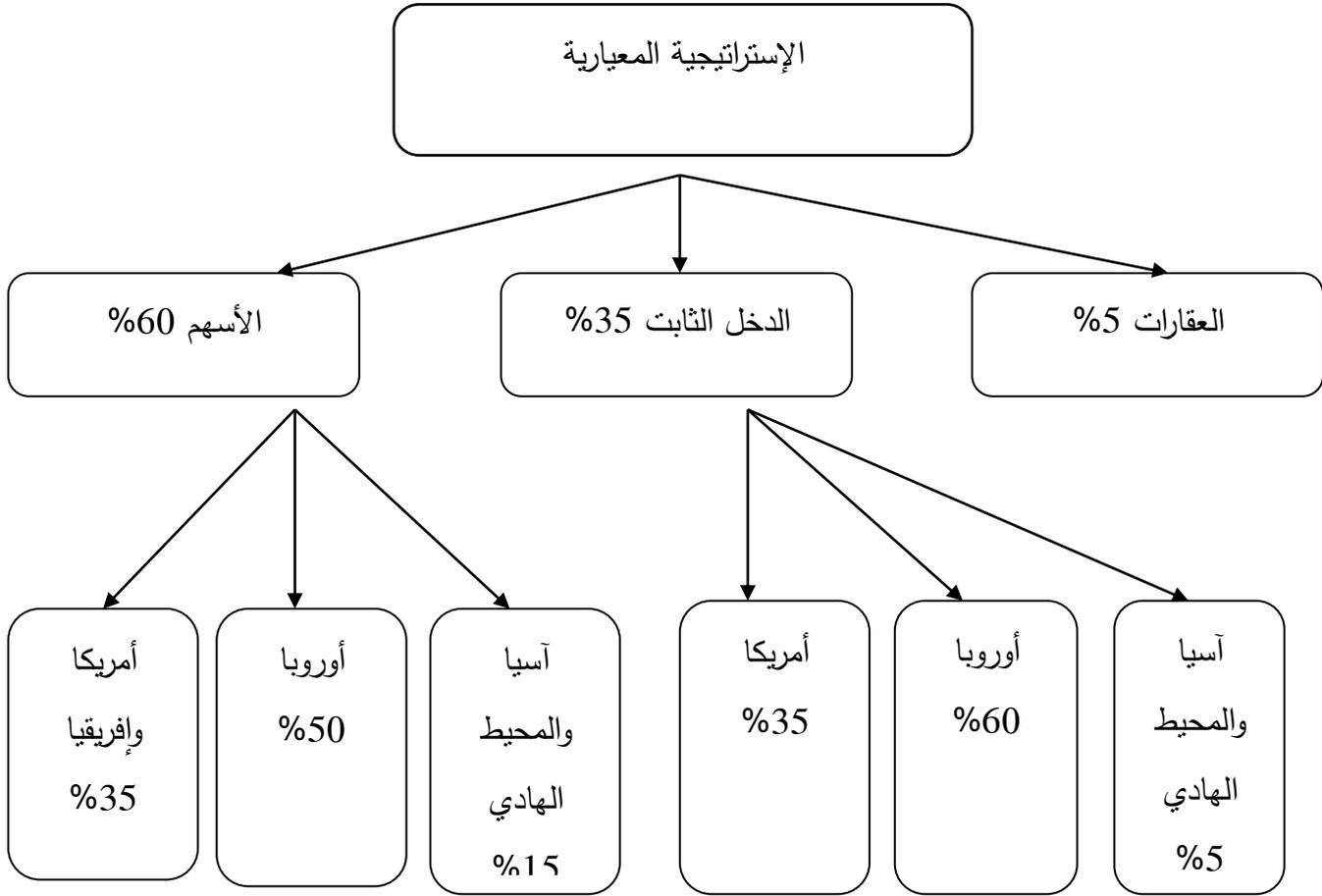
على الرغم من تضاعف استثمارات الصناديق بنسبة تقارب الـ 90% بين 2019 و 2020 إلا أنها كانت مركزة في الأسهم، حيث استغلت العديد من الصناديق انخفاض الأسعار والتقييمات في فترة الجائحة مما جعل بعض هذه الشركات مغرية لمن لديه سيولة وكاش بأرقام هائلة لاسيما صناديق الثروة السيادية. ولأول مرة منذ 2015 وبحسب البيانات الرسمية تصل استثمارات الصناديق السيادية في الأسهم مستويات 50 مليار دولار عام 2020، مقابل 22.2 مليار دولار في العام السابق و 37.3 مليار دولار قبل 6 أعوام. بالنظر في عمق أرقام الاستثمارات التي قامت بضخها الصناديق السيادية حول العالم، نجد توجهها أو نمطا جديدا قد بدأ يتشكل مؤخرا بدافع من الجائحة وهو نمط الاستدارة للداخل والتركيز على السوق المحلية والاحتياجات الوطنية.

## الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

الكثير من الصناديق السيادية حول العالم وجدت نفسها ملزمة بتحمل مسؤوليتها الوطنية اتجاه بلدانها وشعوبها في ظل جائحة تسببت في مشاكل صحية واقتصادية مزدوجة ضربت جانبي العرض والطلب وتسببت في انهيار القدرات الطبية وكذلك ركود اقتصادي غير مسبوق حول العالم، واستلزم ذلك من صندوق المعاشات النرويجي استخدام قدراته لتخفيف الخسائر والمساعدة في التعافي من الأزمة، لذا حدث تغير ملحوظ في توزيع الاستثمارات السيادية بين التوجيهات الداخلية والخارجية في 2020، فقفزت الاستثمارات المحلية أو الداخلية من 11.4% إلى 19.2% من إجمالي استثمارات الصناديق حول العالم في 2020.

خلال الجائحة لم تكن السياسة النقدية وحدها هي التي تمثل استجابة كافية لمعالجة آثار الأزمة، وكان على الحكومات في الاقتصادات المتقدمة والناشئة على حد سواء، أن تطبق سياسات مالية توسيعية بالتزامن مع نظيرتها النقدية، والدول المحفوظة هي التي تملك صندوق ثروة سيادي كصندوق الثروة النرويجي نظرا لما لديه من حيز مالي وسيولة كافية يتم توجيهها لزيادة الإنفاق والاستجابة لحالة الاستفسار والطوارئ الصحية/الاقتصادية على حد سواء، وتقديم الدعم اللازم للقطاع الصحي والحكومة والأسواق والقطاع الخاص.

الشكل رقم (05): المحفظة الاستثمارية المرجعية (المعيارية) لصندوق المعاشات النرويجي



مؤشر الأسهم

مؤشر الدخل الثابت

<ul style="list-style-type: none"> <li>• مؤشر FTSE العالمي FTSE</li> <li>• ALL QORD</li> <li>• أكثر من 7000 سهم</li> </ul>
--

<ul style="list-style-type: none"> <li>• تصنف السندات حسب مستوى الملاءة المالية للجهة المصدرة لها ( سلم التصنيف (D-AAA</li> <li>• أكثر من 10000 سند</li> </ul>
--

source : norwegian ministry of finance: P 10, op-cit last accessed 03/06/22 20.00h

## الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

وفي إطار استثمارات الصندوق قامت وزارة المالية النرويجية بإصدار دليل يحدد المبادئ الأخلاقية والتي يتعين على استثمارات الصندوق احترامها التغيير في استراتيجية الصندوق الاستثمارية والصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2004، وهذه المبادئ الأخلاقية تمنع الصندوق من الاستثمارات في الشركات التي تنشط في المجالات التالية:<sup>1</sup>

- الشركات التي تقوم بإنتاج أسلحة مستعملة في انتهاك حقوق الإنسان.
- الشركات التي تقوم ببيع أسلحة ومعدات عسكرية لدولة تنتهك حقوق الإنسان.
- الشركات التي تقوم بإنتاج مادة التبغ.
- الشركات المنتهكة لحقوق الإنسان (القتل، التعذيب، الأشغال الشاقة، تشغيل واستغلال الأطفال)
- الشركات الملوثة للبيئة والمؤسسات التي تشجع ممارسات الفساد الاقتصادي.

ومنذ عام 2006 قام مجلس الأخلاقيات وهو مجلس مكون من خمسة أعضاء معينين من الوزارة يعهد إليه مهمة مراقبة مدى احترام استثمارات الصندوق للمبادئ الأخلاقية المحددة، حيث قام برصد إنتاج بذور القطن في الهمد بسبب الاستخدام الواسع لعمل الأطفال في هذا القطاع.

وفي عام 2010 قام مجلس الأخلاقيات بمراجعة استثمارات مجموعة من الشركات تشارك في تسعة أنواع من النشاطات التي يمكن أن تسبب مشاكل خطيرة للبيئة.

وفي عام 2016 قرر المجلس استبعاد 52 شركة فحم من الصندوق<sup>2</sup>، ويقوم الصندوق باستبعاد الشركات من الصندوق أو وضعها تحت المراقبة بغض النظر عن حجمها أو حصص ملكيتها في الصندوق أو بلدها، ويستخدم في ذلك استشاريين خارجيين لإجراء عمليات بحث يومية عبر الانترنت للحصول على الأخبار حول الشركات المدرجة في المحفظة، وتتم عمليات البحث هذه بعدة طرق ولغات، حيث يتلقى المجلس تقارير شهرية عن الشركات التي قد تكون مرتبطة بانتهاك حقوق الإنسان والفساد أو الاضرار البيئية الشديدة ... إلخ.

### ثانياً: الهيكل التنظيمي لصندوق المعاشات النرويجي

يعتبر المجلس التنفيذي الهيئة المسؤولة عن مختلف عمليات بنك النرويج المركزي ويتكون من سبعة أعضاء برئاسة محافظ البنك المركزي، كما يقوم المجلس بإعداد المخططات والاستراتيجيات الخاصة بأنشطة بنك إدارة الاستثمارات « NBIM » بالإضافة إلى إعداد المبادئ المحددة لكيفية إدارة المخاطر على مستوى بنك إدارة الاستثمارات ويحدد مهام وصلاحيات مجلس إدارة البنك، أما المجلس الاستشاري الذي تم تأسيسه من قبل

<sup>1</sup> - نيبيل بوفليخ، دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والآفاق مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 134-135.

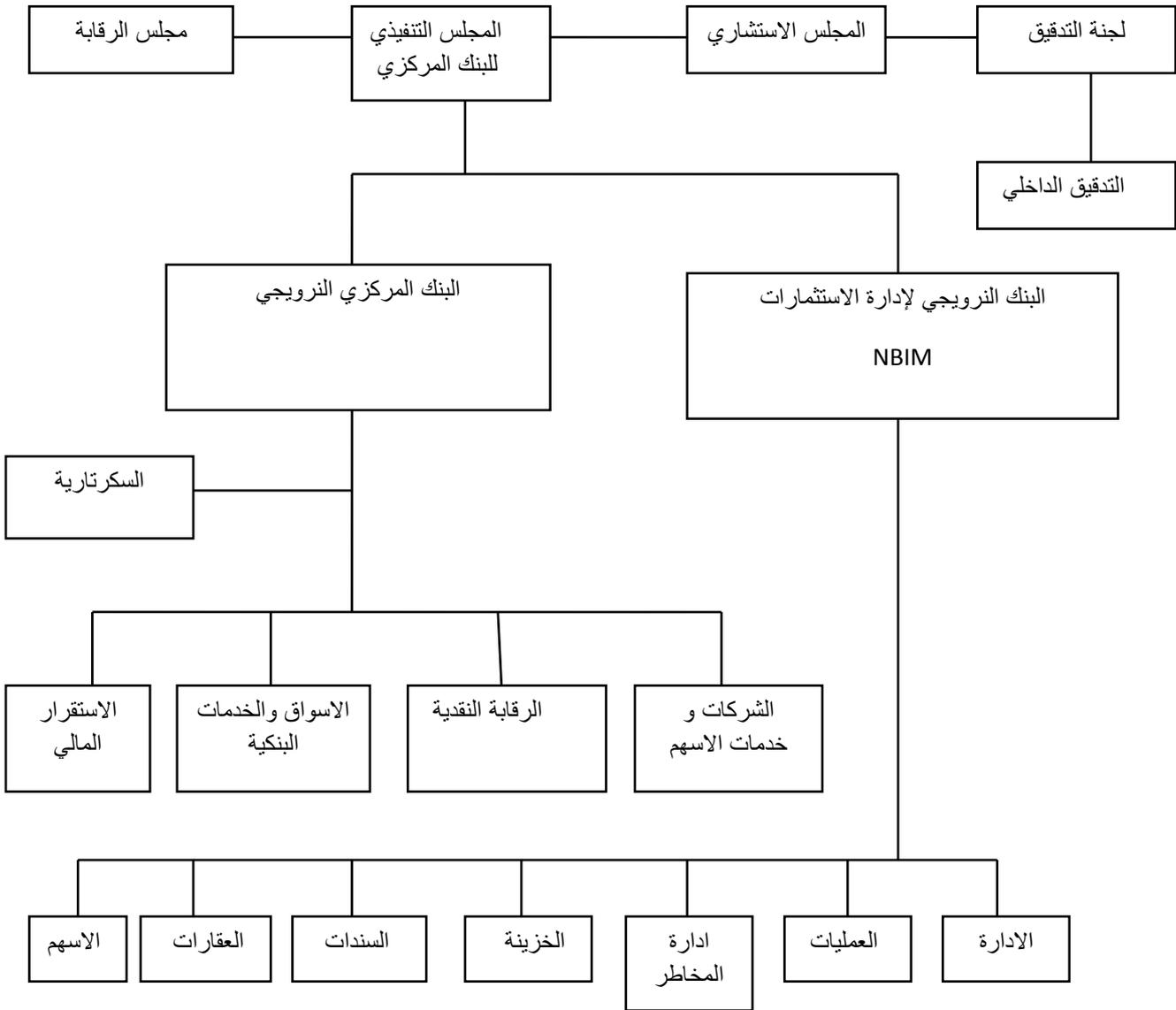
<sup>2</sup> - Norges bank « NBIM » ; annual report 15 April 2016.

الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

المجلس التنفيذي في سنة 2006 فيتكون من أربعة خبراء دوليين يقوم بتقديم استشارات لمجلس إدارة البنك لتحسين مستوى إدارة استثمارات البنك، في حين أن مجلس المراقبة الذي يتكون من خمسة عشر عضو يتم تعيينهم من قبل البرلمان تتمثل مهمته في مراقبة العمليات والأنشطة التي يقوم بها بنك « NBIM » ومدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المراجعة، والتدقيق والمصادقة على القوائم المالية السنوية للبنك، بالإضافة إلى المصادقة على ميزانية البنك<sup>1</sup>.

وفي مايلي الشكل الذي يوضح الهيكل التنظيمي لصندوق المعاشات النرويجية:

الشكل رقم(06): الهيكل التنظيمي لصندوق معاشات التقاعد النرويجي



Source : norges bank investement management GPFG annual report .2009 .P6

<sup>1</sup> بوفليج نبيل، مرجع سبق ذكره، ص: 148.

أما مصلحة الرقابة والاشراف فتعتمد على تدخل ثلاث هيئات هي:<sup>1</sup>

\* **البرلمان النرويجي**: تتمثل مهامه في:

- إصدار قوانين وتشريعات محددة لأهداف ومهام وكيفية إدارة صندوق المعاشات الحكومي الإجمالي.
- مراقبة ومساءلة وزارة المالية باعتبارها الجهة المالكة للصندوق وإجبارها على تقديم تقرير سنوي حول كيفية وأداء الصندوق.

\* **وزارة المالية**: تعتبر الهيئة المالكة للصندوق وهي مكلفة بالوظائف التالية:

- إصدار تعليمات وتوجيهات خاصة بكيفية إدارة الصندوق
- إعداد استراتيجية استثمار لأصول الصندوق عن طريق تكوين محفظة استثمار مرجعية تتضمن أنواع الأصول المالية المستثمر فيها، وأماكن استثمار هذه المحفظة، وإلزام الهيئة المسيرة على الالتزام بها.
- إعداد مبادئ أخلاقية لاستثمارات الصندوق والعمل على إقصاء الشركات المخالفة لهذه المبادئ من استثمارات الصندوق.

- تقديم تقرير سنوي للبرلمان يتضمن تقييم سياسات إدارة وأداء الصندوق.

- إلزام الجهة المسيرة (البنك المركزي) بتقديم تقارير فصلية وسنوية حول أداء استثمارات الصندوق مع إعلانها للرأي العام ووسائل الإعلام.

- القيام بعملية المراجعة والتدقيق وتقييم فعالية تسيير البنك المركزي للصندوق عن طريق الاستعانة بمنظمات استشارية مستقلة.

\* **البنك المركزي**: يعتبر الجهة المسيرة للصندوق وهو مسؤول أمام وزارة المالية مكلف بالوظائف التالية:

- العمل على تحقيق أكبر عائد ممكن لاستثمارات الصندوق مع الأخذ بعين الاعتبار المخاطر للمصاحبة لهذه الاستثمارات.

- الالتزام باستراتيجية الاستثمار المعتمدة من طرف وزارة المالية والعمل على تقليص هامش الخطأ والانحرافات المعيارية بين محفظة الاستثمار الفعلية للصندوق والمحفظة المرجعية المعتمدة من قبل وزارة المالية.

- إعداد نظام لقياس مختلف أنواع المخاطر المصاحبة لاستثمارات الصندوق.

- تقديم تقارير فصلية وسنوية لوزارة المالية تتضمن النتائج المحققة واستراتيجيات إدارة الصندوق مع الالتزام بنشر التقارير وإعلانها للرأي العام.

<sup>1</sup> بوفليح نبيل، مرجع سبق ذكره، ص 127، 128.

الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

المطلب الثالث: تطور رصيد الميزانية العامة في النرويج ومساهمة صندوق المعاشات النرويجي في تمويلها تعتمد ميزانية دولة النرويج على قطاع النفط في تحصيل الإيرادات، شأنها شأن العديد من الدول الريفية والتي تتحصل على إيرادات ضخمة أثناء ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية، حيث شكلت إيرادات النشاطات البترولية نسبة 27.14% إلى إجمالي إيرادات الموازنة سنة 2014، والجدول أدناه يشرح تفصيلات أكبر على الميزانية العامة في النرويج.

الجدول رقم(05): تفصيلات الميزانية العامة النرويجية للفترة (2014-2017)

(الوحدة: مليون كرونة)

البيان	2014	2015	2016	2017
إجمالي إيرادات الموازنة	1274225	1331514	1.158.390	1.180.571
إيرادات الموازنة للنشاطات البترولية	345946	341955	149.671	163.771
إيرادات الموازنة خارج النشاطات البترولية	928279	989559	1.008.719	1.016.800
إجمالي نفقات الموازنة	1121445	1201784	1.249.234	1.301.806
نفقات الموازنة للنشاطات البترولية	37002	38000	28.000	25.500
نفقات الموازنة خارج النشاطات البترولية	1084443	1163784	1.221.234	1.276.30
فائض الموازنة قبل تحويلات صندوق المعاشات الحكومية العام	152780	129730	-90.845	-121.235
صافي التدفقات النقدية للنشاطات البترولية	308944	303955	121.671	138.271
فائض أو عجز الموازنة خارج القطاع البترولي	-156164	-174225	-212.516	-259.506
تحويلات صندوق المعاشات العام	156.164	174.225	212.516	259.506

الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

0	0	0	0	فائض الموازنة
-121.235	-90.845	129730	152780	التخصيص الصافي إلى صندوق المعاشات العام
207.500	200.100	178300	161700	مداخل صندوق المعاشات العام
86.265	109.255	308030	314480	فائض الموازنة العامة وصندوق المعاشات العام

Source : Norwegian ministry of finance ; budget 2015 ; budget 2017 ; at. [http : //www.statsbudsjettet.no/statsbudsjettet-2017/english/](http://www.statsbudsjettet.no/statsbudsjettet-2017/english/) last accessed 03/06/22 à 23.32h.

نلاحظ من الجدول أعلاه تراجع في إيرادات الدولة من 1331514 مليون كرونة سنة 2016 إلى 1180571 مليون كرونة سنة 2017، حيث هذا الانخفاض بالأساس إلى تراجع إيرادات الميزانية للنشاطات البترولية من 34195 مليون كرونة سنة 2016 إلى 163.771 مليون كرونة سنة 2017، نتيجة تراجع أسعار النفط في الأسواق الدولية.

كما نلاحظ تطور العجز الموازي لفترة الدراسة (2014 - 2017)، حيث انتقل من -156.164 مليون كرونة نرويجية سنة 2014 إلى -259.506 مليون كرونة نرويجية سنة 2017، وقد استطاع صندوق المعاشات الحكومية العام في النرويج أن يؤمن هذه المبالغ المقدره حسب القانون ب 04 بالمئة، حيث أن قيم العجز الموازي المغطاة في جميع سنوات الدراسة تتراوح ما بين 2.42 بالمئة سنة 2014 إلى 3.26 بالمئة سنة 2017 كأقصى قيمة مسجلة.

ففي عام 2017 بلغ إجمالي نفقات الميزانية 1301806 مليون كرونة نرويجية في حين وصلت إيرادات الميزانية إلى 1180571 مليون كرونة نرويجية، وهو ما شكل عجزا في حدود -121235 مليون كرونة، كما أن القيمة المحولة من الصندوق والتي قدرت ب 259506 مليون كرونة لا تمثل سوى 19.9% من مجمل النفقات و21.98% من الإيرادات، كما أن القيمة المحولة من الصندوق إلى إجمالي أصوله المقدره ب 7952 مليار كرونة نرويجية مثلت نسبة 3.26% وهو ما يتوافق مع الطرح السابق، وعليه يمكننا القول أن عائدات صندوق المعاشات الحكومية العام في النرويج قادرة على مجابهة تحديات انخفاض أسعار النفط دون أن يكون لها أي تأثير سلبي على الاقتصاد.

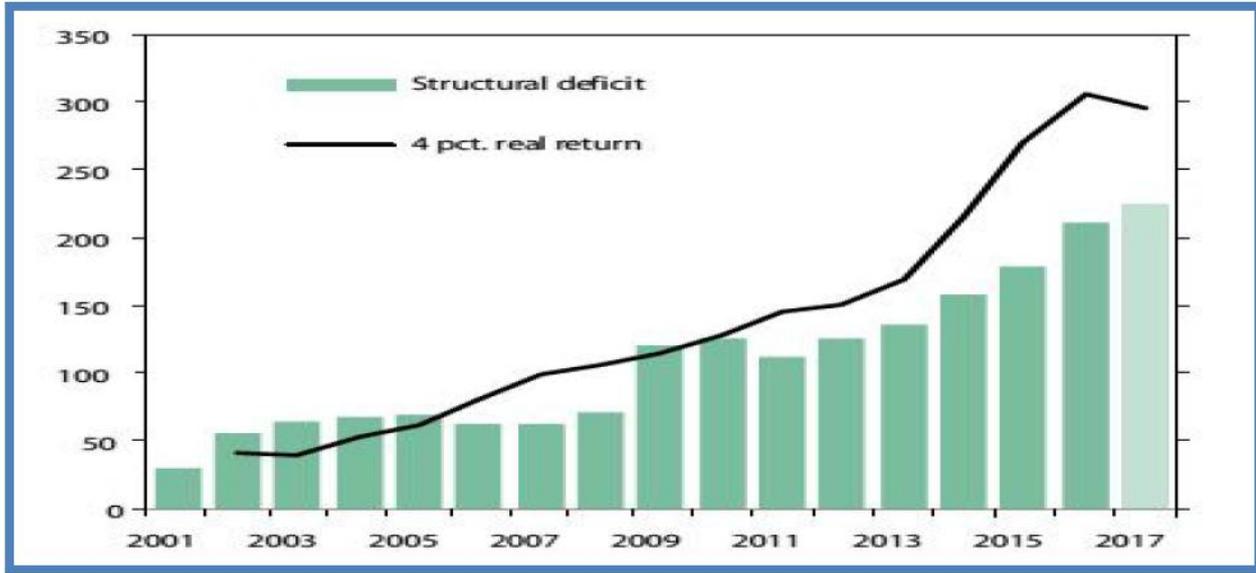
❖ كفاءة الصندوق في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

يعتبر صندوق المعاشات النرويجي أداة هامة تهدف إلى تمويل عجز الميزانية العامة، خاصة في السنوات الأخيرة التي عرفت تراجعاً حاداً في مداخل قطاع النفط، حيث أشارت التقارير أن سنة 2016 عرفت لأول مرة تجاوز مسحوبات الصندوق البالغة 212.5 مليار كرونة عائداته التي وصلت إلى 35.30 مليار كرونة.<sup>1</sup>

الشكل رقم (07): تمويل صندوق المعاشات النرويجي لعجز الميزانية العامة للدولة للفترة

(2017 - 2001)

(الوحدة: مليار كرونة)



Source: Norwegian ministry of finance; budget 2017; page n°05 at. <http://www.statsbudsjetten.no/statsbudsjetten-2017/english/> last accessed 03/06/2022 à 20h.30

نلاحظ من خلال الشكل أعلاه، قدرة الصندوق العالية في تمويل العجز الهيكلي غير النفطي، فقط إذا استثنينا خمس سنوات وهي (2002 - 2003 - 2004 - 2005 - 2009)، حيث عرفت هذه السنوات تجاوز معدل العجز لقيمة 04 % المحددة، أما بقية سنوات الدراسة فنلاحظ تجاوز النسبة المحددة لمعدل العجز الهيكلي، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على ارتفاع موجودات الصندوق، والتي انتقلت من 3312 مليار كرونة سنة 2011 إلى 7952 مليار كرونة نرويجية سنة 2017، إذا افترضنا بقاء نسبة النمو على حالها من تاريخ 01 جانفي 1998 إلى غاية سنة 2016 المقدرة ب 05.70 %، فإن أصول الصندوق ستنتقل من 7510 مليار كرونة نرويجية سنة 2016 إلى 16318 مليار كرونة نرويجية في أفق سنة 2030

<sup>1</sup> حساني بن عودة، مرجع سبق ذكره، 372.

الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

وعليه فإن الصندوق سيحافظ على الثروة للأجيال المستقبلية في البلاد، كما نلاحظ كذلك من الشكل أعلاه، أنه حتى وإن كان مستوى التحويل من الصندوق يتجاوز بكثير مستوى العجز الهيكلي المسجل في الميزانية، إلا أن الحكومة لم تقم بأي إجراء من شأنه مضاعفة التكاليف المغطاة من صندوق المعاشات النرويجي، وهو دليل على أدوات الضبط المالي التي تتميز به النرويج.

❖ تطور العائد لمحفظه الاستثمار الخاصة بصندوق المعاش النرويجي

جدول (06): عائد محفظة الاستثمار الخاصة بصندوق المعاشات النرويجي

( 2010-2019 )

البيان	العائد الإجمالي للصندوق مليار كرونة	معدل العائد الإجمالي للصندوق %	معدل العائد على الأسهم %	معدل العائد على السندات %	معدل العائد على العقارات %
2010	264	9.62	13.34	4.11	-
2011	-86	-2.54	-8.84	7.03	-4.34
2012	447	13.42	18.06	6.68	5.77
2013	692	15.95	26.28	0.1	11.79
2014	544	7.58	7.90	6.88	10.42
2015	334	2.74	3.83	0.33	9.99
2016	447	6.92	8.72	4.32	0.78
2017	1028	13.66	19.44	3.31	7.52
2018	-485	-6.12	-9.49	0.56	7.53
2019	1692	19.95	26.02	7.56	6.84

المصدر: من إعداد الطالبين اعتمادا على:

- Gouvernement pension found global, annuels reports ( 2019. p17, 21 ) ; (2016 p 17, 21) , (2012 p 9, 12) , (2010 p 13)

من خلال الشكل نلاحظ تطور في عائد المحفظة الخاصة بالاستثمار للصندوق من 2010 الى 2019 اين تفاوتت النسب والارقام بن موجب و سالب ففي 2010 بلغ العائد الإجمالي للصندوق 264 مليار كرونة بمعدل عائد إجمالي قدر ب 9.62 ، 13.34 و 4.11 بالنسبة للأسهم و السندات على التوالي. لتتخفف النسب الى سالب ب 86 مليار كرونة بالنسبة لأجمالي العائد على الصندوق ونسب سالبة لكل من معدل العائد الاجمالي ب -2.54 بالمئة ومعدل عائد على الاسهم ب -8.84 اما معدل العائد على السندات 7.03 و - 4.34 بالنسبة للعقارات.

لتعاود النسب في الصعود بوتيرة بطيئة ليصل العائد الاجمالي سنة 2017 الى 1028 ثم 1692 سنة 2019 ما بالنسبة لمعدل العائد على الصندوق فقد بلغ سنة 2017 بـ 13.66 بالمئة و 19.95 سنة 2019 اما معدل العائد على الاسهم والسندات والعقارات فقد بلغ 19.44 و 3.31 و 7.52 سنة 2017 ليصل الى 26.02، 7.56 و 6.84 بالمئة سنة 2019 على التوالي ومن هنا نستخلص ان تطور العائد على الميزانية للصندوق مرتبط بالتغيرات الاقتصادية الحاصلة في استثمارات المحفظة المالية للصندوق . والتي تعرف تدببات حسب محددات ادارة الصندوق . ولكنه في مجمله قوة اقتصادية حقيقية ، تديرها النزاهة والشفافية والمصداقية.

### المبحث الثاني: صندوق ضبط الإيرادات كآلية لتمويل عجز الميزانية العامة في الجزائر

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

#### المطلب الأول: ماهية صندوق ضبط الموارد

وستتطرق في هذا المطلب إلى بعض الجوانب النظرية المتعلقة بهذا الصندوق والتعرف عليه عن كثب، من خلال التطرق إلى النشأة والتعريف والأهداف والوظائف.

#### أولاً: نشأة صندوق ضبط الموارد<sup>1</sup>

أنشأت الجزائر في سنة 2000 صندوق ضبط الموارد، حيث سجلت الجزائر في هذه السنة فوائض مالية معتبرة ناتجة عن ارتفاع أسعار النفط، فقد حقق رصيد الميزانية فائضا قدره 400 مليار دينار جزائري بسبب ارتفاع إيرادات الجباية البترولية التي بلغت 1213.1 مليار دينار، ومن أجل الاستفادة من هذه الفوائض واستعمالها في الحفاظ على استقرار الميزانية العامة للدولة، أنشأت الحكومة صندوق ضبط الموارد الذي يعمل على امتصاص فائض إيرادات الجباية البترولية.

<sup>1</sup> برودي نعيمة ، دور صندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الموازنة في الجزائر خلال الفترة 2000-2019، مجلة ميلان للبحوث والدراسات ، ميلة، الجزائر، المجلد6، العدد2، ديسمبر 2020، ص 476.

## الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

وقد تم إنشاء هذا الصندوق من خلال قانون المالية التكميلي الذي صدر في 27 جوان 2000، حيث حدد هذا القانون نوع وأهداف ومجال عمل الصندوق، وقد تم إدخال عليه عدة تعديلات منها تعديل في سنة 2004 من خلال قانون المالية لسنة 2004، وقد أضاف هذا التعديل تسبيقات بنك الجزائر الموجهة للتسيير النشط للمديونية الخارجية في جانب الإيرادات لهذا الحساب، والتعديل الثاني جاء في سنة 2006، وقد أضاف إلى جانب النفقات من هذا الحساب الخاص تمويل عجز رصيد الخزينة العمومية بشرط أن يكون رصيد الصندوق لا يقل عن 740 مليار دينار.

### ثانيا: تعريف صندوق ضبط الموارد الجزائري

هو صندوق ينتمي إلى الحسابات الخاصة بالخزينة وبالضبط إلى حسابات التخصيص الخاص، أهم ما يميز هذه الحسابات أنها مستقلة عن الميزانية العامة للدولة أي أنها لا تخضع لقواعد ومبادئ إعداد وتنفيذ الميزانية العامة، كما أنها لا تخضع لرقابة السلطة التشريعية<sup>1</sup>، حيث يفتح في حسابات الخزينة حساب خاص رقم 103-302 بعنوان صندوق ضبط الموارد يقيد فيه من جانب الإيرادات فائض جباية المحروقات الناتجة عن ارتفاع أسعار المحروقات مقارنة بتلك المتوقعة في قانون المالية بالإضافة إلى الإيرادات الأخرى المتعلقة بسير الصندوق.

ويعرف أيضا صندوق ضبط الموارد الجزائري من ناحية عمله بأنه صندوق سيادي محلي يعمل على المستوى الداخلي، ومن جهة الوظيفة يعرف بأنه صندوق استقرار يعمل على تقليل من خطر الصدمات الخارجية والتصدي للأزمات العالمية، أما من ناحية الاستقلالية فهو صندوق حكومي يستند في سيره على وزارة المالية.<sup>2</sup>

### ثالثا: أهداف صندوق ضبط الموارد

تسعى الحكومة من خلال تشكيلها لصندوق ضبط الموارد الجزائري تحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل فيما يلي:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> بلخير فاطمة، أثر الانفتاح التجاري على العجز الموازنة في الجزائر -دراسة قياسية للفترة (1990-2016)، أطروحة دكتوراه، تجارة دولية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2020، ص 191.

<sup>2</sup> برودي نعيمة، دور صندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الموازنة في الجزائر (2000-2019)، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المجلد 06، العدد 02، 2020، صادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحفيظ بوسوف، ميلة، الجزائر، 2020، ص 477.

<sup>3</sup> مكاوي هجيرة وبوبكر محمد، دور صندوق ضبط الموارد في تمويل العجز الموازي في الجزائر خلال الفترة (2010-2010)، مجلة المالية والأسواق، المجلد 07، العدد 01، 2020، صادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، ص 275.

- مراعاة الطاقة الاستيعابية للاقتصاد عند استخدام فوائض الجباية البترولية.

- استخدام رصيد الصندوق لتغطية المديونية واحتواء العجز الموازي.

- التحوط من مخاطر الانخفاض المفاجئ لأسعار النفط في السوق الدولية.

- دعم سلامة الاقتصاد الوطني من خلال الثقة الممكن أن تعطى للمستثمرين.

وبالإضافة إلى الأهداف السابقة يسعى صندوق ضبط الموارد إلى تحقيق أهداف أخرى هي:<sup>1</sup>

- تمويل عجز الخزينة العمومية الناتج عن انخفاض إيرادات الجباية البترولية لمستوى أقل من تقديرات قانون المالية.

- يسعى صندوق ضبط الموارد الجزائري إلى تخفيض المديونية الداخلية والخارجية بالتنسيق مع البنك المركزي.

#### رابعا: وظائف صندوق ضبط الموارد وهيكله التنظيمي

##### 1- وظائف صندوق ضبط الموارد الجزائري

تتلخص وظائفه الأساسية في النقاط التالية:<sup>2</sup>

- امتصاص الفائض من إيرادات الجباية البترولية الذي يفوق توقعات وتقديرات قانون المالية.

- تسوية وتسديد المديونية العمومية للدولة بغية الحد منها خلال تسديد المديونية العمومية الداخلية والخارجية التي وصل وقت سدادها و التسديد المسبق لها.

##### 2- الهيكل التنظيمي لصندوق ضبط الموارد الجزائري:

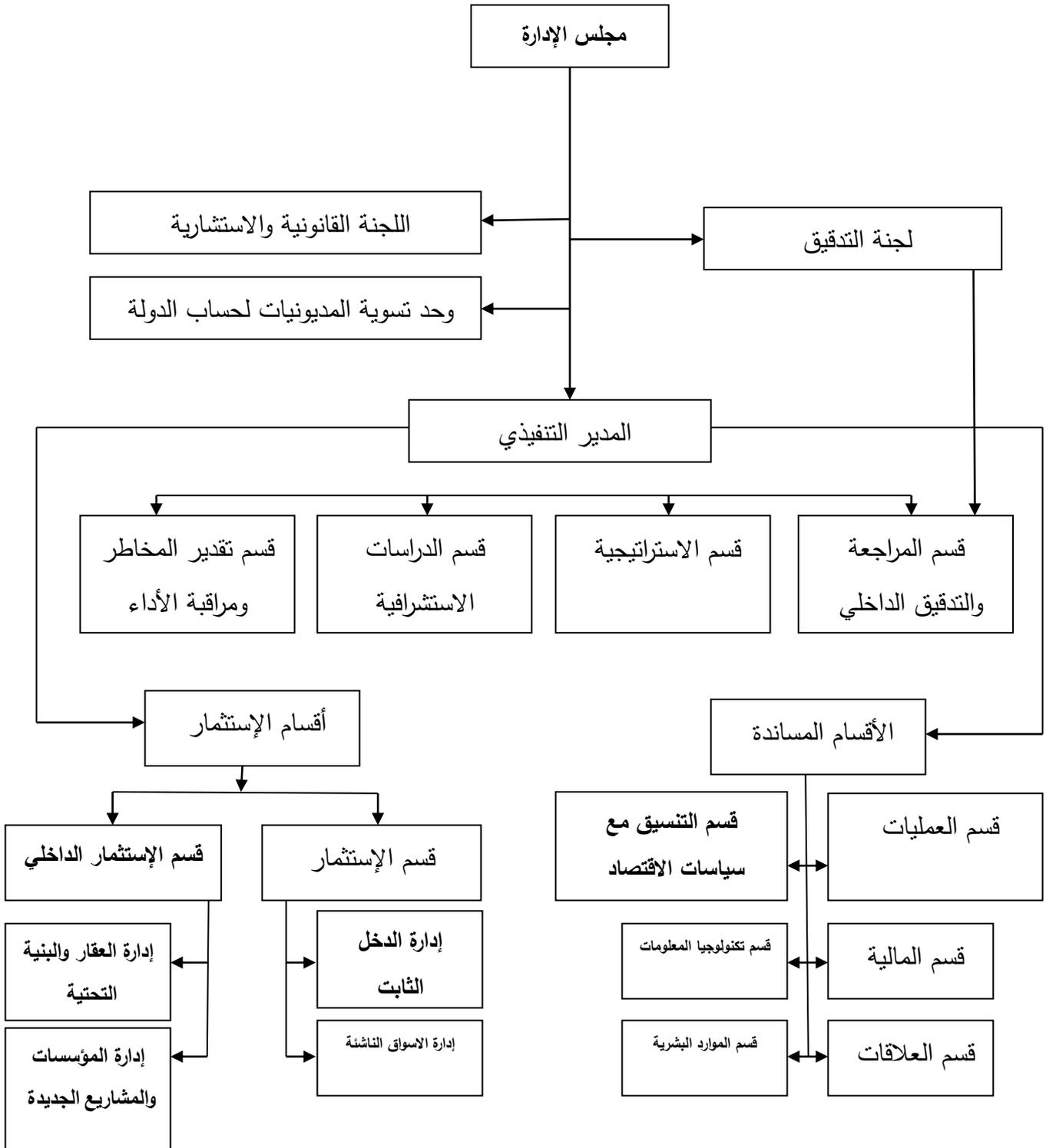
تم اقتراح هيكل تنظيمي لصندوق الثروة السيادية الجزائري مع مراعاة الأهداف المحدد للصندوق:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> حاج قويدر عبد الهادي، الاصلاحات الاقتصادية في قطاع المحروقات (1986-2009)، رسالة ضمن متطلبات الحصول على شهادة ماجستير، اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة وهران، الجزائر، 2012، ص 52.

<sup>2</sup> سعودي عبد الصمد، دور صندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة في الجزائر خلال الفترة (2000-2010) من مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 6، العدد 2، 2019، صادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، ص 77.

<sup>3</sup> هاجر يحيى، سياسات ترشيد دور صناديق الثروة السيادية في إطار مبادئ سننباغوا -دراسة حالة الانتقال من صندوق ضبط الموارد إلى صندوق سيادي في الجزائر - ، أطروحة الدكتوراه مالية بنوك وتأمينات ،كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة فرحات عباس، سطيف1، الجزائر، 2016، ص 236.

الشكل رقم (08): الهيكل التنظيمي لصندوق ضبط الموارد



المصدر: هاجر يحي، سياسات ترشيد دور صناديق الثروة السيادية في إطار مبادئ سندياغاوا -دراسة حالة الانتقال من صندوق ضبط الموارد إلى صندوق سيادي في الجزائر - ، أطروحة الدكتوراه مالية بنوك وتأمينات ،كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة فرحات عباس، سطيف،1، الجزائر،2016، ص 237.

### المطلب الثاني: تطور رصيد الميزانية العامة في الجزائر

تعتمد الميزانية العامة للدولة على العديد من الأطر القانونية والتنظيمية التي تحكمها بحيث تبين لنا هذه الأطر والضوابط والهيئات المسؤولة عن الميزانية وكل الإجراءات والعمليات الخاصة بها، وفي مايلي سنتطرق إلى تعريف الميزانية العامة ومبادئها في الجزائر وتطورها:<sup>1</sup>

#### أولاً: تعريف الميزانية العامة في الجزائر

لقد عرف المشرع الجزائري الميزانية العامة للدولة على أنها: «تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها».

ويعرفها القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية 90/21 المؤرخ في 15 أوت 1990 على أنها: «الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي ونفقات برأسمال وترخص بها».

ومن خلال المادة الثالثة من قانون 84/17 والتي تم تعديلها بالقانون 88/05 يكتمل تعريف الميزانية العامة للدولة، فهذه المادة تؤكد على أنه بناء على قانون المالية يتم تقدير وإجازة الميزانية العامة بحيث جاء نص المادة 03 كما يلي: «يقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات برأسمال».

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن تعريف الميزانية العامة للدولة في الجزائر بأنها وثيقة تشريعية سنوية تقرر الموارد والنفقات النهائية للدولة وترخص بها بهدف تسيير وتجهيز المرافق العمومية.

<sup>1</sup> دردوري لحسن ولقليطي الأخضر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الموازنة العامة في التشريع الجزائري، الجزائر، المجلد 02، العدد، 07، 2017، ص 638-653.

## ثانيا: مبادئ الميزانية العامة في الجزائر

ومن أجل السير الجيد للميزانية العامة للدولة تستلزم عمليات تحضيرها وتنفيذها بالالتزام بالعديد من القواعد والمبادئ، ولقد وضع المشرع الجزائري مبادئ وقواعد أساسية تحكم الميزانية العامة للدولة، وتتخلص أهم هذه القواعد في أربعة قواعد رئيسية هي: مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة، مبدأ العمومية، ومبدأ التوازن.

### 1. مبدأ السنوية

يظهر لنا أن مبدأ السنوية من خلال تعريف الميزانية العامة للدولة في الجزائر فالميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المالية والبيان الذي من خلاله ترخص وتقدر الإيرادات والنفقات السنوية للدولة، ومنه نلاحظ أن التحديد الدوري لترخيص الميزانية يتوافق مع السنة، فالنفقات المرخص بها في قانون المالية لا تكون صالحة إلا لسنة واحدة، فالسنة المالية في الجزائر تبدأ في الفاتح من جانفي من كل سنة وتنتهي في 12/31 من كل سنة، بحيث أن الميزانية السنوية في إعدادها شاملة في محتواها ومضمونها لأنها تترجم الجزء السنوي من برنامج التنمية للدولة، وفيها يتعلق بالإيرادات العامة فتجد قاعدة السنوية تطبيقا دقيقا فيكون الترخيص بتحصيل الضرائب والرسوم سنويا.

أما فيما يخص النفقات العامة يجب أن تبرر الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير في كل سنة وفي مجموعها ولا يمكن تحويل الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة للسنة المالية التالية، وهو ما يعني أنه لا يتم التجديد الآلي لاعتمادات التسيير وبالتالي فإن تغطية النفقات الأكثر استقرارا ورصيدها لا ينبغي أن تؤول إلى الميزانية العامة للسنة المقابلة.

وهناك بعض الاستثناءات على هذا المبدأ وهي:

(أ) **رخص البرامج:** وهي متعلقة بنفقات التجهيز بحيث يمكن أن تستعمل التخصيصات المالية لمدة تفوق السنة لأنها مرتبطة بمشاريع الاستثمار الطويلة الأجل والتي تفوق السنة.

(ب) **ترحيل الاعتمادات:** وفي هذه الحالة يتم ترحيل الاعتمادات والمخصصات المالية التي لم تصرف في السنة المالية وتأجيلها إلى السنوات القادمة.

(ج) **الميزانية الاثنى عشر:** ويتم اللجوء إليها عند مواجهة الحكومة الظروف معينة تحول دون مصادقة البرلمان على الميزانية العامة في وقتها المحدد، وهو ما يتطلب من الحكومة تقديم طلب إلى البرلمان من أجل إجازة الاعتمادات الشهرية، بحيث يتم العمل بينود قانون المالية السابق فيما يخص تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية

العامة للدولة، أي تفوض استثناء بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية المقبلة إلى حين المصادقة وذلك بعد أن يتم الاعتماد على الميزانية السابقة كأساس في تحديد المبالغ، وهو ما جاء به القانون 84/17 في مادته 69 والذي ينص صراحة أنه: "في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية لسنة معينة لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتمدة".

## 2. مبدأ الوحدة

يعني هذا المبدأ أن يتم إدراج كل عناصر الميزانية في بيان واحد أي أن تخصص الميزانية واحدة تكون ملمة بجميع النفقات والإيرادات وذلك مهما كانت طبيعتها، بحيث يقوم البرلمان بالتصويت عليها مرة واحدة وبصورة عامة، فالنفقات العامة والإيرادات العامة المدرجة في وثيقة واحدة تمكن من تبسيط التعرف على الوضعية المالية للدولة وتسهيل الدور الرقابي على ميزانية الدولة، وفي الجزائر أدخلت بعض التعديلات لقاعدة الوحدة وظهرت بعض الاستثناءات على هذه القواعد ومن أهم التعديلات التي أدخلت على قاعدة وحدة الميزانية هي إدراج الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة بالخرينة.

### أ) الميزانيات الملحقة

بالرجوع المادة 44 من القانون 84/17: «يجوز أن يكون موضوع الميزانيات الملحقة العمليات المالية لصالح الدولة التي لم يضيف عليها القانون الشخصية الاعتبارية والتي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض الموارد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن»، ومن أمثلة الميزانيات الملحقة ميزانية البريد والمواصلات.

ومنها يمكن القول أن الميزانيات الملحقة هي ميزانيات يركز عليها حسن سير بعض المرافق العامة والتي تمارس نشاط صناعي أو إداري حيث توضع لهذه المرافق ميزانيات مستقلة تشتمل على إيراداتها وتلحق بميزانية الدولة.

### ب) الحسابات الخاصة بالخرينة

وتعني هذه الحسابات الإطار الذي يسجل دخول أموال إلى خزينة الدولة جراء بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها، ولا تعتبر إيرادات عامة ويسجل خروج أموال منها ولا يتم اعتبارها نفقات عامة، فهي حسابات وجدت كاستثناء لبعض القواعد كقاعدة وحدة الميزانية، وجاء في الفصل الأول من القانون 17/84 إجازة فتح الحسابات الخاصة للخرينة على النحو التالي: لا يجوز فتح الحسابات الخاصة بالخرينة إلا بموجب قانون المالية ولا تشمل هذه الحسابات الخاصة سوى الأصناف التالية:

- حسابات التجارة.
  - حسابات التخصيص الخاص.
  - حسابات التسبيقات.
  - حسابات القروض.
  - الحسابات السنوية مع الحكومات الأجنبية.
- أما الاستثناءات الواردة على قاعدة وحدة الموازنة في الجزائر فهي:

- ✓ الإعتمادات التكميلية أو الإضافية: باعتبارها تلجأ إلى قانون المالية التكميلي في الكثير من السنوات.
- ✓ تعدد وثائق الميزانية العامة: ففكرة النظرة الواحدة لمالية الدولة تستدعي وثيقة واحدة قد استبدلت في العصر الحديث بنظرة تأليفية فرضت تعدد الوثائق.
- ✓ الميزانيات المستقلة: فالميزانيات المستقلة عموما تتمثل في ميزانية المرافق العمومية والتي لها شخصية اعتبارية بحيث تمنحها الدولة نوعا من الاستقلالية في التسيير والإدارة بغية تسهيل مهمة أداء وظائفها.

### 3. مبدأ الشمولية أو العمومية

يعني هذا المبدأ أن تظهر كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات في وثيقة الميزانية دون أي مقاصة بينهما، ويعتبر هذا المبدأ مكمل لمبدأ وحدة الموازنة، ويقوم هذا المبدأ على قاعدتين رئيسيتين وهما:

(أ) قاعدة عدم تخصيص الإيراد: تظهر لنا هذه القاعدة بشكل جلي بقراءة المادة 08 من قانون 84/17 والتي تنص أنه: «لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، وتستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية للدولة بلا تمييز».

غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات وتكتسي هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية:

- ✓ الميزانيات الملحقة.
- ✓ الحسابات الخاصة للخزينة.
- ✓ أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة والتي تسري على الاموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات.

ب) قاعدة المنتج الخام: تعني هذه القاعدة إلزامية تسجيل النفقات والإيرادات بمبلغها الخام أي بمبالغها الكاملة وهو ما يمنع مقاصة الإيرادات والنفقات.

#### 4. مبدأ توازن الميزانية

تعني قاعدة توازن الميزانية العامة للدولة ألا تزيد النفقات العامة على الإيرادات والعكس، ففي الجزائر يأخذ مبدأ توازن الميزانية طابعا خاصا فحتى سنة 1965 فإن جميع النفقات العامة تظهر في الميزانية العامة حيث بدأت تظهر بعض الإختلالات منذ بداية الجزائر بتطبيقها لمخططات التنمية خلال المخطط الثلاثي (1969/1967) عرفت الخزينة مشاكل في التمويل ومع تزايد الانفاق العام ظهرت مشكلة التوازن في الميزانية العامة للدولة، فقامت الحكومة من أجل حل هذه المشكلة بإدخال ما يعرف بالموارد المؤقتة ضمن مكونات الموازنة (التسبيقات والقروض)، وهو الأمر الذي أدى التخفيف من قبل النفقات على الخزينة العمومية والتقليص من عجز الموازنة العامة للدولة، ولكن بعد سنة 1971 شرعت الجزائر بالعديد من الإصلاحات وذلك من أجل تسهيل عملية التمويل لمختلف المخططات، فالجزائر منذ هذه الفترة أصبحت تستند إلى ما يعرف بالعجز المؤقت أو المقصود أو المنظم من أجل زيادة الطلب والتوسع في المشاريع الاستثمارية ومحاولة تحقيق مناصب عمل والوصول لتحقيق التوازن الاقتصادي، ومنها أصبحت الجزائر لا تركز على مبدأ التوازن في الميزانية لكي تتمكن من الوصول لتحقيق أهدافها الاقتصادية، ولكن ذلك لا يعني التماهي في خلق عجز في الميزانية.

#### ثالثا: دورة الميزانية العامة في الجزائر

تمر دورة الميزانية العامة للدولة بأربعة مراحل رئيسية وهي مرحلة التحضير والإعداد ومرحلة المناقشة والمصادقة ومرحلة التنفيذ وأخيرا مرحلة الرقابة بحيث تتولى كل من السلطة التنفيذية والتشريعية السهر على هذه المراحل.

#### 1- مرحلة تحضير الميزانية

تقوم السلطة التنفيذية بعملية تحضير وإعداد مشروع ميزانية الدولة، بحيث أنه في الجزائر تقوم وزارة المالية بهذه العملية باعتبارها مختصة ومؤهلة لذلك فتتم هذه العملية بالتنسيق بين وزارة المالية والوزارات الأخرى من إعداد كل التقديرات ويمكن أن تمر عملية إعداد الميزانية العامة للدولة بالمراحل التالية:

- التنسيق بين كل العناصر المعنية بالميزانية العامة في الدولة ووضع الخطوط العريضة للخطة المالية والبحث في آليات تجسيدها ميدانيا من خلال وضع الأهداف المرجوة.

- تقوم السلطة التنفيذية بالتنسيق مع كل الأعضاء وتكليف كل وزراء القطاع بتحديد التقديرات لاحتياجات قطاعه.
- يقوم كل وزير بالتنسيق مع مسؤولي قطاعه من أجل تحديد الاحتياجات اللازمة والضرورية لقطاعه.
- تقوم المديرية العامة للدراسات والتخطيط بوزارة المالية بجمع كل المعلومات والمعطيات حول كل الوزارات من أجل إستعمالها كوسيلة لقياس المؤشرات الاقتصادية واستنتاج الخطوط العريضة المساعدة في بناء مشروع الميزانية.
- تقوم وزارة المالية بدراسة التقديرات الموجودة لديها وبعد مطابقة هذه التقديرات مع سقف النفقات المحدد مسبقا تقوم بإعداد المشروع الأولي لقانون المالية الذي يكون محل الدراسة على طاولة مجلس الوزراء، بحيث تتم المناقشة بين مختلف الوزراء، كل وزير على حسب قطاعه ووزير المالية والذي يكون متمسكا بالخطة المالية للدولة من جهة وبالتركيز على الظروف الاقتصادية من جهة أخرى فمن غير الممكن أن تلبى احتياجات كل الوزارات بشكل كامل ومنه يمكن لوزير المالية أن يرفض كل مطلب يمكن أن يخل بالتوازنات المالية للدولة ويحدث أزمة، وعند انتهاء المناقشات بين مجلس الوزراء يتم إعداد مشروع قانون المالية ليمر للبرلمان من أجل المصادقة عليه.

## 2- مرحلة المصادقة على قانون المالية والميزانية

- عندما تنتهي الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية تمرره للبرلمان من أجل المصادقة عليه وذلك بعد مناقشته بحيث يجب أن يقوم البرلمان بالمصادقة على قانون المالية في أجل لا يتعدى 75 يوم من تاريخ إيداعه لدى البرلمان وتتم عملية المصادقة على قانون المالية بالمراحل التالية:
- يتم إحالة مشروع قانون المالية على طاولة لمجلس الشعبي الوطني من أجل مناقشته والمصادقة عليه.
  - يحال مشروع قانون المالية للجنة المختصة وتسمى بلجنة الشؤون المالية والتي تقوم بدراسة المشروع من كل جوانبه، لتقدم نتائج دراستها لهذا المشروع في الأخير، فتقوم بإعطاء حصيلته الدقيقة للمشروع توضح فيه الخطوط العريضة له لأعضاء البرلمان من أجل أن تسهل لهم عملية مناقشته.
  - عندما يطلع أعضاء المجلس على تقرير لجنة المالية بخصوص مشروع قانون المالية يقومون بمناقشته وإعطاء آرائهم وانتقاداتهم ويكون ذلك بحضور وزير المالية الذي يعتبر طرف دفاع على مشروع قانون المالية، وأيضا يجب أن يكون وزراء القطاعات الموجودين من أجل توضيح خطة كل قطاع من خلال هذا المشروع.

## الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

-يقوم وزير المالية والوزراء بالإجابة على كل التساؤلات التي قدمها النواب سواء كانت مكتوبة أو شفوية، بحيث يحاولون توضيح توجيهات ومعالم سياسة الميزانية للدولة وبالتالي إقناعهم بالمصادقة على مشروع القانون.

- يتم تخصيص جلسة خاصة لأعضاء المجلس للمصادقة على مشروع قانون المالية وبعد موافقة أغلبية أعضاء المجلس على المشروع أي المصادقة عليه يحال على مجلس الأمة بحيث يمر بنفس الخطوات التي مر بها في المجلس الشعبي الوطني بهدف المصادقة عليه من قبل أعضاء مجلس الأمة وعندما تتم المصادقة عليه يعرض مشروع قانون المالية على رئيس الجمهورية ليقع عليه ويتم إقراره بعد نشره في عدد خاص من الجريدة الرسمية.

### 3- مرحلة تنفيذ الميزانية

تسند مهمة تنفيذ الميزانية لوزارة المالية باعتبارها عضو من أعضاء السلطة التنفيذية وذلك بكونها مختصة في هذا المجال، فهي تسهر على تحصيل إيرادات الميزانية وتسهر على صرف النفقات العامة من جهة أخرى بحيث تعتبر مرحلة التنفيذ من أهم المراحل الأساسية في دورة الميزانية وذلك لما لها من تأثيرات كبيرة على الوضعية الاقتصادية للدولة، فعندما تنجح السلطة التنفيذية في تحصيل الإيرادات وتسهر على سلامة صرف النفقات تكون بذلك قد وصلت لتحقيق أهدافها المسطرة لذلك، تعنى هذه المرحلة باهتمام كبير من قبل الحكومة.

### 4- تحصيل الإيرادات

يلزم قانون الحكومة بتحصيل كل الإيرادات المقدرة في الميزانية ففي الجزائر نجد أن أهم الإيرادات التي يتم تحصيلها تتمثل في الإيرادات الجبائية وإيرادات أملاك الدولة ويجب توفر شرطين رئيسيين وهما أصل الديون، ورخصة الميزانية أما الإجراءات العامة لتحصيل الإيرادات فتمثل في العمليات التالية:

أ- الإثبات: وهي عملية إدارية من إختصاص الأمر بالصرف وهو إجراء يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.

ب- الإحالة على التحصل: وتعرف بالتصفية وتسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها.

ج- التحصيل: وهي عملية من إختصاص المحاسب العمومي بحيث يعتبر التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية.

## 5- مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

تعتبر عملية الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة عملية هامة وأساسية لأنها تمكن من توجيه الأموال العمومية إلى قنواتها الصحيحة دون أي تسرب ودون أي إهمال وغش وتلاعب، هذه المرحلة تعد من المراحل الرئيسية الهامة في إنجاح سياسة الميزانية للدولة وتحقيق أهدافها، بحيث نجد أن هناك العديد من أنواع الرقابة تختلف في مناهجها ولكن تشترك في غاياتها وأهدافها:

أ- **الرقابة الإدارية:** هي عبارة عن رقابة داخلية وهي تعني رقابة الهيئة التنفيذية على نفسها، فتتم الرقابة الإدارية في الجزائر من قبل السلطة الإدارية الوصية من خلال أجهزة المفتشين الدائمين على مستوى الوزارة أو الإدارة الوصية، ومن قبل السلطة المالية المختصة عن طريق الأجهزة المختصة التابعة لوزارة المالية والتي تقوم بالرقابة المالية على مستويين وهما:

-الرقابة المالية على كل الوزارات والهيئات العمومية والجماعات المحلية وتتم من قبل المراقب والمحاسب العمومي.

-الرقابة المالية على الأجهزة المالية نفسها بحيث تتم هذه الرقابة من قبل المفتشية العامة للمالية.

ويمكن للرقابة الإدارية أن تكون رقابة سابقة تتم من قبل الأجهزة التالية:

● رقابة مفتش الوظيفة العمومية.

● رقابة المراقبة المالي (تابع لوزارة المالية).

فالرقابة أثناء التنفيذ فيقوم بها المحاسب العمومي أما رقابة المفتشية العامة للمالية فهي تعتبر رقابة لاحقة على ما تم دفعه وتحصيله.

وعموما يكون الهدف من هذه الرقابة هو السهر على صحة صرف النفقات العمومية من أجل تجنب العشوائية في صرفها والعمل على توجيهها توجيهها سليما يتماشى مع الخطة المالية للدولة والوصول لتحقيق النفع العام والذي يؤدي الوظيفة الرئيسية للدولة.

ب- **رقابة مجلس المحاسبة:** هو أعلى مؤسسة للرقابة في مجال المالية العمومية بحيث يعتبر من أهم الهيئات الفعالة في الرقابة لما يتميز به من خصائص مؤهلة ليكون على هرم الهيئات الرقابية على أموال الدولة، فهو عبارة عن هيئة مستقلة خولت له صلاحيات واسعة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية للدولة، فمجلس المحاسبة يختص في مراقبة مختلف الحسابات التي يقدمها المحاسبون العموميون والأمرون بالصرف بحيث يقوم بمراجعتها مراجعة دقيقة، ومع صدور الأمر 95 /20 المؤرخ 17/07/1995 والذي وضع الإطار العملي

## الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

لمجلس المحاسبة بحيث أصبح مجلس المحاسبة يتمتع باختصاصات واسعة تشمل الإختصاص القضائي والإختصاص الإداري تمكنه من ممارسة أدائه لوظيفة الرقابة على أكمل وجه وذلك من خلال تتبع الحسابات التي تبين عمليات الإنفاق ومراقبتها مراقبة دقيقة تمكن من معاينة المتلاعبين بالأموال العمومية، ومن جهة أخرى يقوم مجلس المحاسبة بمراقبة وتقييم أداء تسيير المؤسسات العمومية ومدى كفاءته.

ومنه يمكن القول أن مجلس المحاسبة من خلال رقابته على الهيئات العمومية والإدارات العمومية يمكن أن يتم التسيير الفعال والعقلاني للأموال العمومية وصرفها في أطرها الصحيحة دون أي تبذير واختلاس وبالتالي يتم التحكم الفعال في عملية صرف الأموال العمومية.

هـ - الرقابة السياسية: تقوم بهذه الرقابة السلطة التشريعية والممثلة بالبرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فالهدف من هذه الرقابة هو التأكد من احترام التنفيذ الصحيح والسليم لميزانية الدولة سواء في عملية صرف النفقات العامة أو تحصيل الإيرادات وبالتالي يقوم بالرقابة على مدى تنفيذ الخطة المالية للدولة التي صادق عليها في بداية السنة المالية، فالحكومة ملزمة أن تقدم الحساب الختامي للميزانية في نهاية السنة المالية للبرلمان بغرفتيه، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وتكون فيه كل التفاصيل الفعلية والحقيقة للإيرادات التي تم تحصيلها والنفقات الفعلية التي تم صرفها وبالتالي مقارنتها بالمشروع الأولي للميزانية، فهذه الرقابة تمكن من:

- مراقبة مدى التزام المؤسسات العمومية بالقوانين المعمول بها والصادرة من قبل الحكومة.
- الحكم على تسيير المؤسسات للأموال العمومية وذلك من أجل عدم إهدارها وتنميتها.
- الوقوف أمام كل التلاعبات بأموال الدولة.
- العمل على تفادي كل النقائص سواء لتحصيل الإيرادات العامة أو صرف النفقات وبالتالي العمل على سلامة المركز المالي للدولة.

الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

رابعا: تطور رصيد الميزانية في الجزائر

يوضح الجدول الموالي تطور رصيد الميزانية العامة في الجزائر خلال الفترة (2000-2019)

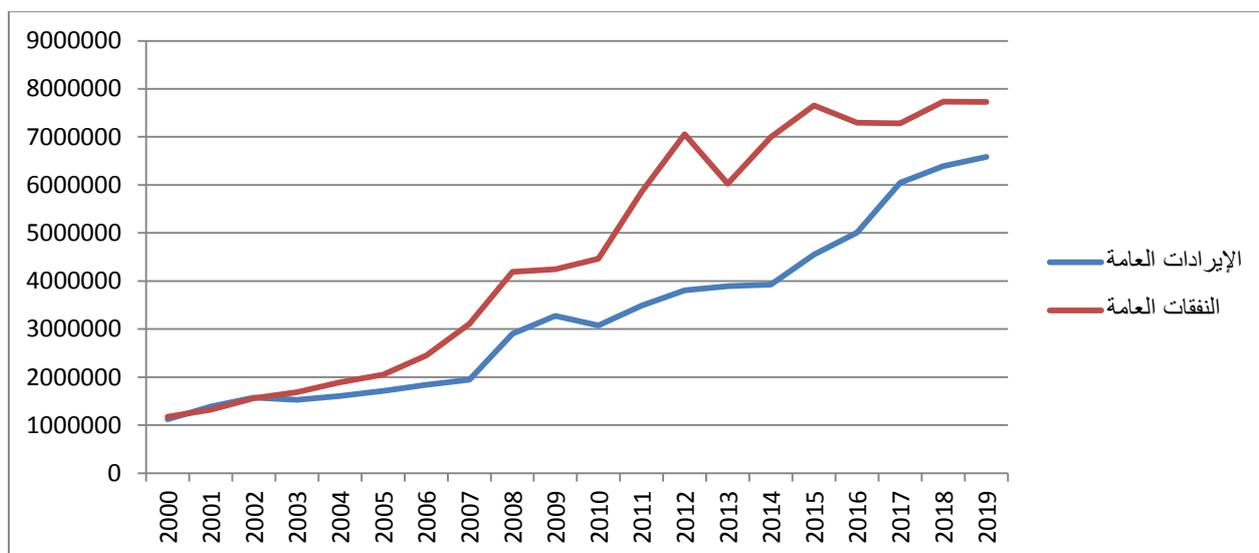
الجدول رقم (07): تطور رصيد الميزانية العامة في الجزائر خلال الفترة (2000-2019)

(الوحدة : مليون دينار)

السنوات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
المادة البترولية	720.000	840600	916400	836060	862200	899000	916000	973000	1715400	1927000	1501700
الجباية العادية	404924	549137	660284	689491	744197	814992	925925	976050	1187048	1348362	1572944
الإيرادات العامة	1124924	1389737	1576684	1525551	1606397	1713992	1841925	1949050	2902448	3275362	3074644
نفقات التسبير	856193	963633	1097716	1122761	1251055	1245132	1437870	1673931	2217775	2300023	2659078
نفقات التجهيز	321929	357395	452930	567414	640714	806905	1015144	1434638	1973276	1946311	1807862
النفقات العامة	1178122	1321028	1560646	1690175	1891769	2052037	2453014	3108569	4191051	4246334	4466940
رصيد الميزانية العامة	-53198	68709	26038	-164624	-285372	-338045	-611089	-1159519	-1288603	-970972	-1392296
السنوات	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
الجباية البترولية	1529400	1519040	1615900	1577730	1722940	1682550	2126987	2349694	2518488		
الجباية العادية	1960410	2284990	2279415	2350018	2829602	3329031	3920898	4039775	4068012		
الإيرادات العامة	3489810	3804030	3895315	3927748	4552542	5011581	6047885	6389469	6586500		
نفقات التسبير	3879206	4782634	4131536	4494327	4617009	4585564	4677182	4813683	4879125		
نفقات التجهيز	1974363	2275539	1891595	2501442	3039322	2711930	2605448	2918387	2846352		
النفقات العامة	5853569	7058173	6024131	6995769	7656331	7297494	7282630	7732070	7725477		
رصيد ميزانية عامة	-	3254143-	-2128816	-3068021	-3103789	-2285913	-1234745	-1342601	-1138977		

المصدر: من إعداد الطالبتين اعتماد على بيانات الوزارة المالية: [www.mf.gov.dz](http://www.mf.gov.dz)

الشكل رقم (09): تطور رصيد الميزانية العامة في الجزائر خلال الفترة (2000-2019)



المصدر: من إعداد الطالبتين اعتمادا على معطيات الجدول رقم (08)

## الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

يتضح من خلال الجدول رقم (08) إضافة إلى الشكل رقم (09)، أن رصيد الميزانية العامة للدولة خلال فترة الدراسة عرف عجزا مستمرا باستثناء 2001 و 2002 حيث قدر العجز بـ 53198 مليون دينار في سنة 2000، غير أن تحسن في الجباية البترولية في سنة 2001 سمح بتسجيل تحسن في إجمالي الإيرادات مقارنة بإجمالي النفقات وبذلك سجل رصيد إيجابي للميزانية العامة، ومنذ 2003 عرف رصيد الميزانية عجزا متزايدا باستثناء 2009 أين بلغت إيرادات الميزانية 3275362 مليون دينار واستقرت النفقات العامة وقد سجلت سنة 2012 أكبر عجز في الميزانية العامة قدر بـ 3254143 مليون دينار، فيما شهدت سنة 2013 انخفاضا معتبرا في النفقات الجارية سمح بتراجع العجز إلى 2128816 مليون دينار ليعاود العجز الاتساع في سنة 2014 ليلبغ 3068021 مليون دينار غير أن تراجع في سنة 2016 إلى 2285913 مليون دينار في ظل الزيادة المسجلة في إيرادات الجباية العادية وتراجع في نفقات التسيير وتراجع العجز إلى أقل من 1051168 مليون دينار، في نهاية سنة 2017 وفي سنة 2019 شهد ارتفاع الجباية البترولية وانخفاض في نفقات التجهيز حيث قدر العجز بـ 1138977 مليون دينار، وعموما يمكن إرجاع العجز المسجل في الميزانية إلى سببين هما:

✓ **السبب الأول:** متعلق بتنامي حجم النفقات بمعدلات كبيرة وذلك نظرا للبرامج التنموية التي أطلقتها الدولة منذ سنة 2000.

✓ **السبب الثاني:** متعلق بتطور حجم الإيرادات العامة بوتيرة منخفضة.

إذن مما سبق يمكن القول أن الميزانية العامة للدولة تتميز باعتمادها على عائدات الجباية ونفقات التسيير تشكل جزء كبير من النفقات العامة، وقد عرفت الميزانية العامة خلال معظم سنوات الدراسة عدم الاستقرار لكون معدل الإيرادات العامة أقل من معدل النفقات العامة.

**المطلب الثالث: مساهمة صندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة في الجزائر**

**أولا: تطور وضعية صندوق ضبط الموارد خلال الفترة (2000-2019)**

عرف صندوق ضبط الموارد الجزائري تطورات عديدة منذ نشأته سنة 2000 سواء من حيث مواردها ومن

حيث استخداماته كما هو موضح في الجدول التالي:

الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

الجدول رقم(08): تطور صندوق ضبط الإيرادات خلال الفترة 2000-2019

(الوحدة : مليون دينار)

السنة	رصيد السنة السابقة	فائض الجباية البترولية	مجموع الموارد	سداد الدين العمومي	سداد تسبيقات بنك الجزائر	تمويل عجز الميزانية	الاستخدامات	رصيد N
2000	0	4532337	453237	221100	0	0	221100	232137
2001	232137	123864	356001	184467	0	0	184467	171534
2002	171534	26504	198038	170060	0	0	170060	27978
2003	27978	448914	476892	156000	0	0	156000	320892
2004	320892	623499	944391	222703	0	0	222703	721688
2005	721688	1368836	2090524	247838	0	0	247838	1842686
2006	1842686	1798000	3640686	618111	91530		709641	2931045
2007	2931045	1738848	4669893	314455	531952	607956	1454363	3215530
2008	3215531	2288159	5503690	465437	758180	0	1223617	4280073
2009	4280072	400675	4680747	0	364282	0	364282	4316465
2010	4316465	1318310	5634775	0	791938	0	791938	4842837
2011	4842837	2300320	7143157	0	1761455	0	1761455	5381702
2012	5381702	2535309	7917011	0	2283260	0	2283260	5633751
2013	5633751	2062231	7695982	0	2132471	0	2132471	5563511
2014	5563511	1810320	7373831	0	2965672	0	2965672	4408159
2015	4408159	552192	4960351	0	2886505	0	2886505	2073846
2016	2073846	98500	2172396	0	1387938	0	1387938	784458
2017	784458	0	784458	0	784458	0	784458	0
2018	0	437412	437412	0	131912	0	131912	305500
2019	305500	0	305500	0	0	0	0	305500

المصدر: من إعداد الطالبتين اعتمادا على بيانات وزارة المالية: [WWW.mf.gov.dz](http://WWW.mf.gov.dz)

رصيد n-1: يمثل رصيد إيرادات الصندوق للسنة السابقة

فائض FP: يمثل فائض الجباية البترولية الموجه للصندوق

رصيد N: يمثل رصيد إيرادات الصندوق خلال السنة الحالية

يبين الجدول رقم ( ) أن رصيد الصندوق عرف تراجع خلال السنوات الأولى حيث انتقل 232137 مليون دينار خلال سنة 2000 إلى 171534 مليون دينار خلال سنة 2001 وبلغت قيمته 27978 مليون دينار في سنة 2002، ويعود هذا التراجع إلى انخفاض فائض الجباية البترولية لكن بعدها يلاحظ ارتفاع متزايد لرصيد خلال السنوات اللاحقة وذلك حتى سنة 2013، ليعرف في سنة 2014 وذلك بسبب انخفاض أسعار البترول وبلغ رصيده بنهاية سنة 2016 قيمة 784458 مليون دينار كما كانت التوقعات تشير حسب تقارير وزارة

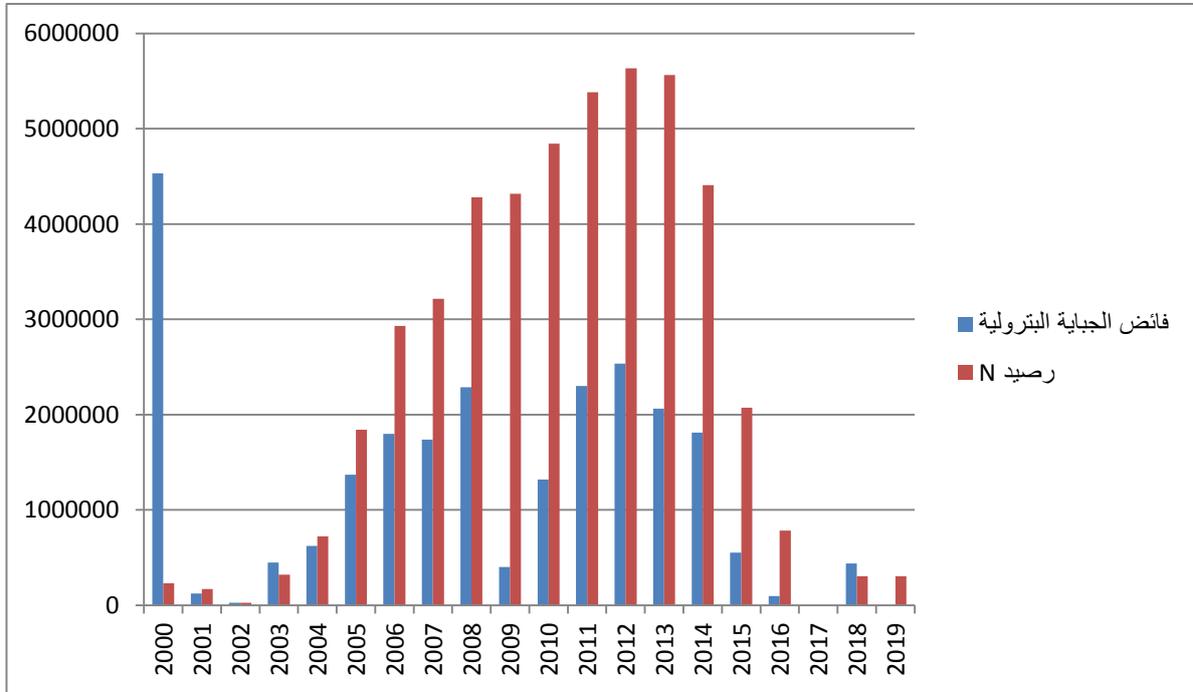
## الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

المالية إلى أن رصيد الصندوق سينفذ سنة 2017 وبالتالي كان رصيده منعدم سنة 2018 وهذا بسبب استخدام كل أرصدة الصندوق في تغطية العجز.

### ثانيا: دور صندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة

يعتبر صندوق ضبط الموارد أداة حماية لإبقاء الميزانية العامة في وضعية التوازن، لا سيما أن الجزائر تستعمل العجز الموازي كأداة من أدوات السياسة المالية من أجل تحقيق مختلف أهدافها التنموية ثم تقوم بعد ذلك بتغطية هذا العجز، ويمكن توضيح مساهمة الصندوق في تغطية عجز الموازنة من خلال الجدول رقم ( )

الشكل رقم(10): تطور رصيد صندوق ضبط الموارد وفائض الجباية البترولية خلال الفترة (2019-2000)



المصدر: من إعداد الطالبتين اعتمادا على معطيات الجدول رقم ( 08 )

يلاحظ من خلال الشكل السابق أن صندوق ضبط الموارد لعب دورا هاما في تمويل عجز الميزانية العامة ففي المرجع بداية لم تلجأ الجزائر إلى موارد الصندوق خلال الفترة الممتدة من 2000 إلى غاية 2005 في تمويل العجز الموازي وهذا راجع إلى الرغبة في استعمال موارد الصندوق فقط في حالة انهيار أسعار البترول فمن خلال تلك الفترة كان يتم استخدام الاقتراض الداخلي، لكن بداية من سنة 2006 أصبحت الدولة تعتمد على موارد الصندوق في تمويل العجز الموازي، حيث بدأت الاقتطاعات من الصندوق لتمويل عجز الخزينة العمومية، وقدر أول اقتطاع بقيمة 91530 مليون دينار من طرف الصندوق حيث تم تسجيل أعلى نسبة في سنة 2014، بعدها تبدأ قيمة تمويل عجز الميزانية في تراجع بسبب تراجع أسعار النفط وبالتالي انخفاض موارد

الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

الصندوق، وبلغت أكبر مساهمة من قبل الصندوق في تغطية العجز سنة 2012 بقيمة قدرت 2283260 مليون دينار كما تم تمويل العجز الموازي من سنة 2014 إلى غاية 2016 أساسا من اقتطاعات الصندوق بالإضافة إلى هذا الاقتطاع لجأت الخزينة العمومية أيضا إلى مصادر وأخرى للتمويل خاصة منها القرض المستندي.

وعموما إن الجزء المعتبر من العجز المسجل في ميزانية الدولة الجزائرية تم تغطيته من خلال اللجوء إلى الموارد المالية الخاصة بالجباية البترولية المودعة لدى صندوق ضبط الموارد غير أن خلال السنوات 2017 و2018 و2019 تعذر على الحكومة إيجاد مصادر أخرى لتغطية عجز الميزانية والوفاء بالتزاماتها.

**المطلب الرابع: المقارنة بين صندوق ضبط الموارد الجزائري وصندوق المعاشات النرويجي**

إن تقييم تجربة صندوق الموارد في الجزائر لا يجب أن يتم بمعزل عن تجارب البلدان السابقة في هذا المجال باعتبار أن الجزائر لا تعد البلد الوحيد الذي يتوفر على صندوق سيادي، ومن هذا المنطلق فإن إجراء مقارنة بين تجربة الجزائر وتجارب أخرى رائدة يمكن من استخلاص مزايا ونقائص التجربة الجزائرية، وفي نفس السياق سنقوم بإجراء مقارنة بين تجربتي الجزائر ونرويج التي تعد من أبرز التجارب الرائدة في هذا المجال.

**الجدول رقم (09): مقارنة صندوق ضبط الموارد الجزائري مع صندوق المعاشات النرويجي**

عناصر المقارنة	النرويج	الجزائر
<b>معلومات عامة عن الصندوق</b>		
التسمية وتاريخ التأسيس	صندوق المعاشات الحكومية الإجمالي 1990.	صندوق ضبط الموارد، 2000
نوع الصندوق ومجال عمله	صندوق ثروة سيادي نفطي، خارجي.	صندوق ثروة سيادي نفطي، داخلي.
أهداف الصندوق	-تحويل الثروة النفطية إلى ثروة مالية مع تحقيق مبدأ التوزيع العادل للثروات بين الأجيال. -الحفاظ على استقرار الموازنة العامة للدولة وحمايتها من خطر الصدمات الخارجية.	تمويل عجز الخزينة العمومية مع تخفيض المديونية العمومية.

الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

موارد الصندوق	- دعم نضام التقاعد الحكومي مستقبلا - فائض قيمة الجباية البترولية وعوائد استثمارات الصندوق.	فائض قيمة الجباية البترولية المحول من طرف الحكومة.
<b>حكومة الصندوق</b>		
ملكية الصندوق	وزارة المالية.	وزارة المالية.
إدارة الصندوق	البنك المركزي عن طريق بنك إدارة الاستثمارات النرويجي "NBIM"	وزارة المالية.
الهيكل التنظيمي	وجود هيكل تنظيمي للهيئة المكلفة بإدارة أصول الصندوق.	عدم وجود هيكل تنظيمي باعتبار أن الصندوق عبارة عن حساب من حسابات الخزينة العمومية.
الرقابة والمساءلة	- وجود نظام رقابة داخلي في الهيئة المكلفة بالتسيير ورقابة وزارة المالية. - وجود رقابة خارجية عن طريق البرلمان النرويجي.	- عدم وجود رقابة مستقلة على الصندوق باعتبار الصندوق من الحسابات الخاصة التي لا تخضع لرقابة البرلمان.
الشفافية والإفصاح.	- وجود مستوى مرتفع من الشفافية عن طريق نشر تقارير فصيلة وسنوية مفصلة حول أداء الصندوق من طرف بنك NBIM وخضوعها لمراجعة مستقلة. - تقديم وزارة المالية تقرير سنوي للبرلمان حول أداء الصندوق. - توفر موقع الإلكتروني للصندوق.	- نشر المعلومات يتم بصور سنوية وإجمالية عن موارد واستخدامات الصندوق وعدم خضوعها لمراجعة مستقلة. - عدم الإفصاح عن التعليمات التي تنظم سير الصندوق. - عدم توفر موقع إلكتروني للصندوق.
<b>التصنيف حسب مؤشرات الأداء</b>		
مؤشر ترومان '2008'	المرتبة 02 بنسبة 92%.	المرتبة 23 بنسبة 27%.
مؤشر 'لنبرغ' - مدول '2010'	المرتبة 01 بمجموع 10 نقاط.	المرتبة الأخيرة بمجموع 01 نقطة

المصدر: نبيل بوفليح، محمد شرطي، صندوق الاستثمار الجزائري البديل المستقبلي لصندوق ضبط الموارد، مداخلة مقدمة ضمن ملتقى حول: موقع صناديق الثروة السيادية في النظام المالي ودورها في تحقيق الاستقرار يومي: 29-30 أبريل 2015، جامعة الجبلاي بونعامة خميس مليانة، الجزائر، ص 87.

إن إجراء مقارنة بين تجربتي الجزائر والنرويج يمكننا من استخلاص عدة نقائص تميز التجربة الجزائرية يمكن ذكرها فيما يلي:

- **حكومة الصندوق:** إن صندوق ضبط الموارد في شكله الحالي عبارة عن حساب من حسابات الخزينة العمومية وبالتالي فهو غير مستقل عن الموازنة العامة للدولة، مما إلى حدوث تداخل بين وظائف الصندوق والموازنة العامة، الأمر الذي يقلل من فعالية الصندوق في ضبط الموازنة العامة خلال فترات ارتفاع الجباية البترولية، كما أن انفراد وزارة المالية بحق إدارة وتسيير الصندوق يعني سيطرة الصندوق على الصندوق، مما يؤدي إلى تدني كفاءة استغلال بالنظر لهيمنة الاعتبارات السياسية على حساب الاعتبارات الاقتصادية في تسيير الصندوق.
- **المراقبة والمسألة:** إن اعتبار صندوق ضبط الموارد حساب خاص من حسابات الخزينة العمومية يؤدي إلى عدم خضوعه لرقابة البرلمان بالنظر إلى أن العمليات الخاصة بحسابات الخزينة تتم خارج الموازنة العامة للدولة، مما يعني عدم لرقابة مستقلة على الصندوق وبالتالي التقليل من فرص خضوع الحكومة للمساءلة.
- **موارد الصندوق:** إن اقتصار موارد الصندوق على فائص الإيرادات البترولية يعرضه لصدمة خطيرة في حالة انخفاض أسعار النفط إلى مستويات متدنية لفترات طويلة، مما يعني أن الصندوق غير مستقل عن تقلبات أسعار النفط، كما أن استمراره في النشاط مستقبلا غير مؤكد.
- **مجال عمل الصندوق:** إن تركيز مجال عمل الصندوق الداخلي واقتصار عمله الخارجي على سداد المديونية العمومية الخارجية يؤدي إلى وجود سيولة مالية معطلة في الصندوق، وبالتالي حرمان البلد من عوائد معتبرة يمكن الحصول عليها في حالة استثمار أصول الصندوق خارج البلد.
- **الشفافية والإفصاح:** إن عدم نشر تقارير ومعلومات دورية تفصيلية عن الصندوق يقلل من شفافية التسيير ويؤدي غلى حرمان الرأي العام من الاطلاع على تطور وضعية الصندوق.

#### ❖ استراتيجيات تطوير وتحسين صندوق ضبط الموارد الجزائري

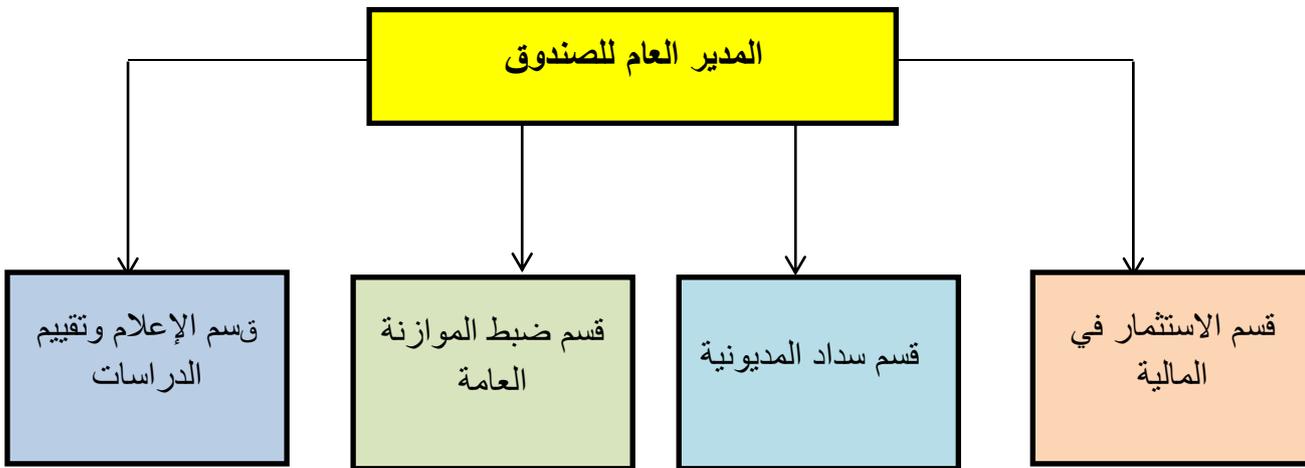
إن نجاح السلطات في تطبيق استراتيجيات التنويع الاقتصادي لا محالة إلى تحسين الأوضاع المالية للدولة، وهذا ما سينعكس إيجابا على موارد صندوق الإيرادات سواء من ناحية تعبئة مدخراته أو من ناحية ترشيد مخرجاته وهذا ما يقود إلى ضرورة رفع كفاءة وفعالية الصندوق من خلال إعداد استراتيجية طويلة المدى للصندوق تعتمد أساسا على تغيير نظرة الحكومة للصندوق من أداة مؤقتة تعمل على ضبط وتعديل الموازنة

## الفصل الثالث: دراسة مقارنة بين تجربة صندوق المعاشات النرويجي النرويج وصندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة

العامة وسداد المديونية إلى أداة مستدامة تعمل على المدى البعيد وتساهم في توزيع بين الأجيال القادمة، وعليه فإن وضع هذه الاستراتيجية يتطلب تنفيذ مجموعة من الإجراءات تتمثل في ما يلي:

- **تعديل أهداف الصندوق:** وذلك بالتوافق مع الاستراتيجية الجديدة حيث يتم الحفاظ على بعض الأهداف القديمة وإضافة أهداف جديدة وعموماً فإن أهداف الصندوق تصبح على النحو التالي:
  - الحفاظ على حقوق الأجيال القادمة في استغلال مداخيل الثروة النفطية من خلال تثمينها وتحويلها إلى أصول مالية مستدامة.
  - السماح باستثمار موارد الصندوق في الأسواق المالية مع الالتزام بمبدأ تعظيم العوائد مع تقليل المخاطر.
  - الحفاظ على استقرار وضبط الموازنة العامة للدولة من خلال امتصاص فوائض الإيرادات البترولية وتمويل العجز الموازي مع الحفاظ على معدلات تضخم متدنية، وبالموازاة مع ذلك يتعين على الحكومة قدر المستطاع تقليل اعتماد الموازنة العامة على الإيرادات البترولية.
  - سداد الدين العمومي الداخلي والخارجي.
- **تعديل هيكل الصندوق:** ذلك بفصل الصندوق عن الخزينة العمومية وتحويله من مجرد حساب إلى هيئة مستقلة مكونة من مجموعة من المصالح يرأسها مدير عام يتمتع بالاستقلالية التامة عن وزارة المالية ويخضع سلطة البرلمان يتم تعيينه بواسطة رئيس الجمهورية بعد موافقة البرلمان مع اقتراح تغيير اسم الصندوق ليصبح "صندوق الأجيال والاستثمارات العامة" ويكون هيكل الصندوق المقترح وفقاً للمخطط التالي:

الشكل رقم (11): الهيكل العام المقترح لصندوق ضبط الموارد



المصدر: سهام بن حنيش، فعالية الصندوق ضبط الموارد كأداة لتوظيف مداخيل الثروة النفطية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، تخصص اقتصاد وتسيير بترولي، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2013، ص 43.

وعليه سنقوم بشرح المخطط كما يلي:

- قسم الاستثمار الأجنبي: تتمثل المهمة الأساسية للقسم في تحويل الفائض مداخل الإيرادات البترولية إلى استثمارات مالية خارجية (أسهم وسندات) مع العمل على تعظيم عوائد هذه الاستثمارات وتدنية المخاطر المصاحبة لها، مع اقتراح إشراف البنك المركزي على هذا القسم بالنظر لتجربة البنك في هذا المجال.
- قسم ضبط الموازنة العامة للدولة: يعمل على حماية الموازنة العامة من الصدمات الخارجية الناتجة عن تقلبات أسعار النفط والحفاظ على استقرار مستوى الأسعار في البلد من امتصاصه لفائض السيولة الناتج عن ارتفاع إيرادات الجباية البترولية.
- قسم سداد الدين العمومي: يعمل على تخفيض حجم المديونية العمومية الداخلية والخارجية مع اقتراح تمويل هذا القسم للمشاريع الاستثمارية الكبرى التي تنوي الحكومة تنفيذها.
- قسم الإعلام والتقييم والدراسات: يهدف هذا القسم إلى إعداد تقارير دورية ومفصلة عن تطور وضعية الصندوق بالإضافة إلى تقييم أداء مختلف أقسام والقيام بدراسات تهدف إلى ترقية وتحسين الصندوق للحصول على صندوق يتميز بالاستدامة والاستقلالية عن مختلف التقلبات الاقتصادية العالمية.
- **زيادة شفافية الصندوق:** وذلك بإخضاع الصندوق لرقابة البرلمان من خلال تقديم مدير الصندوق لتقارير فصلية عن أداء الصندوق كما أن استخدام الحكومة لموارد الصندوق في تمويل العجز الموازني أو المشاريع الحكومية الكبرى أو سداد المديونية العمومية يجب أن يتم بموافقة البرلمان، بالإضافة إلى نشر التقارير الدورية عن أداء الصندوق وعرضها على الرأي العام من أجل زيادة الشفافية ومصداقية سياسات تسيير الصندوق.
- **تكوين إطارات عالية الكفاءة:** مختصة في مجال توظيف الأموال في الأسواق المالية العالمية تسند لها مهمة تسيير الصندوق بالإضافة إلى الإستفادة من خبرات ودراسات الباحثين الاقتصاديين في الجامعات والمعاهد العلمية المتخصصة.

### خلاصة الفصل

تعتبر الصناديق السيادية ظاهرة اقتصادية تم إنشائها من قبل معظم الدول النفطية بغية ادخار أو استثمار الفوائض المالية المحققة نتيجة لارتفاع أسعار النفط، والاستفادة منها في العديد من القطاعات سواء داخل البلد أو خارجه.

ويعتبر صندوق الثروة السيادي بالنرويج وصندوق ضبط الموارد بالجزائر من بين أكبر الصناديق السيادية في العالم، إلا أن الأول يعتبر ناجحاً مقارنة بالأخير، وهذا لاعتماده على معايير ومبادئ الحوكمة الجيدة لذا لا بد على الجزائر من إجراء تعديلات شاملة لصندوق ضبط الموارد بالاستفادة من تجربة النرويج الرائدة في مجال الصناديق السيادية من خلال عدة جوانب أهمها تعديل هيكل الصندوق وتفعيل الهيئات الرقابية عليه، إضفاء الشفافية والحوكمة في تسيير الصندوق تعديل أهداف الصندوق من خلال تحديد نسبة معينة من إيرادات الصندوق توجه لتمويل عجز الميزانية العامة لعدم المبالغة في الانفاق الحكومي والحفاظ على حق الأجيال القادمة، ووضع استراتيجية استثمارية طويلة الأجل للصندوق تتميز بالمرونة والقدرة على التكيف مع الأوضاع الاقتصادية السائدة لجعله أداة تمويلية مستدامة للاقتصاد الوطني.

# الخاتمة

## الخاتمة

لقد أسفرت الأزمة المالية العالمية على إلقاء المزيد من الضوء والاهتمام بالصناديق السيادية، وعلى مكانتها المتنامية في النظام المالي العالمي، ورغم أن الصناديق ليست مسؤولة عن الأزمة إلا أن التخوف من أدوارها المستقبلية زاد من الأعمال المتصلة بوضع إطار لعملها مما يدعم شفافية أدائها وحوكمتها، إلا أن الصناديق السيادية المنتمية بالخصوص إلى دول العالم الثالث بالرغم من لالتزاماتها ومسؤولياتها العالمية فهي مسؤولة بشكل أكبر عن دعم مسيرة التنمية في بلدانها الأصلية، وتمكين الأجيال القادمة من الاستفادة من ثمار النمو الاقتصادي، وأن تتفادى تركيز مساهمتها في عدد قليل من المؤسسات بشراء حصص كبيرة، بل تعمل على توسيع هذه المشاركات بشراء حصص صغيرة في أكبر عدد من المؤسسات في قطاعات واسعة.

ولقد استطاعت النرويج أن تحقق نجاحا اقتصاديا ملحوظا على الصعيد العالمي بشكل عام، وداخل منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي بشكل خاص، حيث تمكنت دولة النرويج من عزل الاقتصاد المحلي عن الآثار السلبية لاستغلال الموارد النفطية، وهذا من خلال تأسيس صندوق المعاشات الحكومية العام سنة 1990، حيث تمكن الصندوق من تحقيق هدفين رئيسيين، الهدف الأول قصير المدى يتضمن ديمومة استقرار الميزانية العمومية في الدولة، والهدف الثاني طويل المدى يتعلق بتكوين وتجميع ثروة حقيقية لصالح الأجيال المستقبلية، وهذا اعتمادا على مجموعة من الميكانزمات.

أما بالنسبة للجزائر فبالرغم من أن صندوقها السيادي أو ما يعرف بصندوق ضبط الموارد الجزائري، يعد من بين أكبر 20 صندوق سيادي في العالم، لكنه يعاني العديد من النقائص سواء من خلال اعتماده على مداخيل الصادرات الطاقوية، أو من خلال إدارته التي تعتبره مجرد حساب من حسابات الخزينة، ولا يتبع أي معيار من معايير الحوكمة، مما لا يسمح بالاستغلال الأمثل لموارده بطريقة تسمح بمضاعفتها.

## نتائج الدراسة

✓ أن الصناديق السيادية تساعد على الحد من اختلالات الميزانية العامة والناجمة عن عدم تنوع اقتصاديات الدول النفطية، كما يجب أن تخضع هذه الصناديق إلى مساءلة أكبر من جانب الرأي العام في دولة الأم فهي مسؤولة عن إدارة ثروة بلادها المالية، إضافة إلى تعرض بعضها إلى خسائر فادحة ويستوجب عليها أن تطبق بجرأة مبادئ سانتيانو الهادفة إلى زيادة مستوى الشفافية والمساءلة، والتي جرى التوافق عليها من قبل مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية في أكتوبر 2008، كما أنه لا بد من تنويع مصادر هذه الموارد حتى لا تتعرض هي الأخرى إلى هزات اقتصادية مفاجئة وتبقى محافظة على ملاءمتها المالية، كما حدث لبعض الدول النفطية كالجزائر مثلا

- ✓ تتميز النرويج بتجربة متميزة في صندوق المعاشات الحكومي العام، الذي يهدف إلى تحقيق الإنذار ورفع الاستثمار، ولقد سجل الصندوق مستوى مرتفع من حيث مستوى الأصول والعائد.
- ✓ يتميز الصندوق النرويجي بأسلوب منفرد من الرقابة والحوكمة الفعالة وعلى نظام استثمارات يراعي الجانب الأخلاقي.
- ✓ رغم تطوير عجز الميزانية السنوية في النرويج الذي يرجع بالأساس إلى الانخفاض في إيرادات الموازنة للنشاطات البترولية، إلا أن الصندوق يبقى محافظا على النسبة القانونية المحولة للميزانية.
- ✓ يدار صندوق التقاعد النرويجي بطريقة تتمتع بدرجة عالية من الشفافية والمسؤولية وتطبيق معايير الحوكمة التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، كما يعطي أهمية بالغة لقضايا البيئة والفساد وحقوق الإنسان، ولقد أكدت الدراسات أن السبب الحقيقي وراء نجاح النرويج في إدارة موارده النفطية يكمن في إصلاح بيئة الاقتصاد الكلي قبل شروعها في عمل الصندوق، ويمكن اعتبار عمليات صندوق المعاشات النرويجي العالمي من أفضل الممارسات للصناديق المعنية بالموارد وأهم أدوات معالجة عجز ميزانية النرويج ، لأنها تشكل جزءا من إستراتيجية متماسكة للسياسة المالية العامة، وتتألف هذه السياسة من دعامتين أساسيتين وثانيتها استبدال ثروة النفط بأصول مالية ينتظر ارتفاع قيمتها مع مرور الوقت لكي تتمكن من التعامل مع الزيادة المتوقعة في الإنفاق العام المصاحبة لزيادة عدد المسنين بحيث أصبحت عائدات الصندوق قادرة على مواجهة تحديات انخفاض أسعار النفط دون أن تؤثر سلبا على الاقتصاد وهو ما نتج عنه استقرار في الميزانية العامة للدولة، والأهم من ذلك أن السياسة المالية العامة هي التي تقود عمل الصندوق وليس العكس، وهو ما يؤكد صحة الفرضية الأولى نجح صندوق المعاشات النرويجي في معالجة عجز الميزانية على المدى الطويل بسبب وجود استراتيجية استثمارية واضحة.
- ✓ إن إنشاء صندوق الموارد الجزائري يدل على رغبة الحكومة في إيجاد وسيلة لتخفيف خطر الصدمات الخارجية على الموازنة العامة بصفة خاصة، وعلى الاقتصاد الجزائري بصفة عامة، وترشيد استغلال مصادر الثروة النفطية باعتبارها ثروة ناضبة وغير مستدامة، ورغم النقائص التي يعاني منها هيكله الذي يحد من استمراره، لعب دورا هاما وبارزا في تمويل وتغطية عجز الموازنة في الجزائر خلال الفترة 2000-2019، إلا أن زيادة اعتماد الدولة على موارد الصندوق في تمويل عجز الميزانية خاصة في ظل انهيار أسعار النفط منتصف 2014 أدى نفاذ رصيده سنة 2017 مثبتا فشله في تمويل عجز الميزانية وتجنبيها من الصدمات الخارجية على المدى الطويل وهذا ما يثبت صحة الفرضية الثانية ساهم صندوق ضبط الموارد الجزائري في معالجة عجز الميزانية العامة للدولة على المدى القصير، لكنه فشل على المدى الطويل نتيجة تبعية الاقتصاد الجزائري لقطاع النفط كمور وحيد.

✓ العمل على فصل صندوق ضبط الإيرادات الجزائري عن حسابات الخزينة جعله هيئة مستقلة تتمتع بالقدرة على استثمار موارده وتوسع أهدافه.

✓ الاستفادة من تجارب الدول الناجحة في تطوير إيرادات الصندوق، كالتجربة النرويجية بالرغم من أنها دولة منتجة للنفط، إلا أنه لا يلعب دورا كبيرا في بناء اقتصادها كمصدر لتمويل ميزانيتها، وهذا بسبب تنوع مصادر الدخل لديها.

✓ افتقار صندوق ضبط الموارد لمعايير الحوكمة يجعله أداة غير مستديمة يعتمد عليها في المستقبل كأداة هامة لاستثمار مواردها، صقل نفقات الدولة المتزايدة ومواجهة التغيرات.

### التوصيات والإقتراحات

يمكننا إيجاز التوصيات التي تحملها هاته الدراسة والتي تكون بمثابة توجيهات لباقي صناديق الثروة السيادية الأخرى، الناتجة عن المورد الطبيعي كالنفط والغاز والمعادن كالتالي:

- يستلزم بناء صندوق لتسيير ثروة الموارد الطبيعية وجود هيكل مؤسساتي قوي يوضح المسؤوليات وأدوات الرقابة.

- لا بد من تحديد أهداف الصندوق بدقة كالاستقرار، الادخار، التنمية، الاستثمار، حتى لا تتداخل تلك الأهداف في رسم استراتيجيات الصندوق السيادي.

- يجب حوكمة عمليات الإيداع والاقتطاع من أصول الصندوق الموجهة للميزانية العامة للدولة.

- يجب بناء هيكل تنظيمي ذو كفاءة عالية قادرة على معرفة خبايا الاستثمار وكفاءة استثمارية في ميدان الأسهم والسندات.

- عزل مجال الإنفاق عن التمويل من صندوق الثروة السيادي بقوانين ولوائح وتقييد ذلك بحجم محدد لتمويل عجز الميزانية.

- الاعتماد على نظام ضريبي يتميز بالحدثة والفعالية، مع ضرورة توفر عامل النزاهة والشفافية.

- الاهتمام بتطوير صناديق الثروة السيادية وتنميتها.

- العمل على تنويع مصادر التمويل للصناديق السيادية، لزيادة خلق الثروة وتوجيه تلك الثروة إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

- تخصيص إدارة خاصة بصندوق ضبط الموارد الجزائري تتماشى مع الأهمية البالغة له.

- اعتماد مبادئ الحوكمة في تسيير صندوق ضبط الموارد في الجزائر.

- هيكلة صندوق ضبط الموارد والعمل على استقلاليتها.

- وضع سياسة استثمارية للصندوق، مما يساهم في الاستغلال الأمثل للمبالغ الهامة التي يمتلكها الصندوق خاصة في فترات ارتفاع أسعار النفط.

### الآفاق:

من بين المواضيع التي تبقى تحتاج للتعلم أكثر وذات العلاقة بالدراسة والتي تعتبر آفاق مستقبلية يمكن للباحثين تناولها بشكل أكثر تفصيل ما يلي:

- بدائل تمويل عجز الميزانية العامة للدولة.
- تفعيل دور صندوق ضبط الإيرادات الجزائري في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة.
- حوكمة صندوق ضبط الإيرادات الجزائري.

# قائمة المراجع

### قائمة المراجع

#### 1- المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب

- 1- أحمد عبد الغفور إبراهيم، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن 2013.
- 2- أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط أولى، إصدار سادس، الأردن، 2008.
- 3- بشير يلس شوش، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط أولى، الجزائر، 2008.
- 4- حامد عبد المجيد دراز وسميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، القسم الأول، الدار الجامعية مصر، 2002.
- 5- حسن كريم حمزة، العولمة والنمو الاقتصادي، الطبعة 1، دار صفاء للنشر، عمان، الأردن 2011.
- 6- حسين عوضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة أولى، لبنان 2013.
- 7- حمد السويدي، هياما كاروانا، المبادئ والممارسات المتعارف عليها والهدف والغرض الخاص، أكتوبر 2008، فرنسا، 2008.
- 8- رانيا محمود عمارة، المالية العامة- الإيرادات العامة، طبعة أولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2015.
- 9- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، لندن، 1998.
- 10- سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام، الجزء الأول، الدار الجامعية للطباعة والنشر مصر، 2003.
- 11- سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار الدجلة، طبعة أولى، الأردن 2001.
- 12- سفين بيرنت، صناديق الثروة السيادية الخليجية، إدارة الثروة في زمن الاضطرابات، مؤسسة كارنيغي للشرق الأوسط، فيفري 2009.
- 13- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر 2000.

## قائمة المراجع

- 14- عادل أحمد حشيش، مقدمة في اقتصاد العلم، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر.
- 15- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها دراسة مقارنة المكتب الجامعي الحديث، ط أولى، سبتمبر 2014.
- 16- عبد المجيد قدي، المدخل إلى سياسات الاقتصادية والكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2003.
- 17- علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 18- غازي حسين عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيان، عمان، الأردن، 1998.
- 19- فوزي عطوي، المالية العامة، (النظم الضريبية وموازنة الدولة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2003.
- 20- قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والميزانية العامة للدولة، مؤسسة الوارق، الأردن.
- 21- محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 22- محمد شاكر عصفوره، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن 2007.
- 23- محمد طاقة وهدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن 2007.
- 24- محمد محرز عباسي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة خامسة 2012.
- 25- مظهر محمد صالح، صناديق الثروة السيادية، تقييم أولي لتجربة صندوق تنمية العراق، البنك المركزي العراقي، 2008.
- 26- واثق علي الموسوي، الاستقرار الاقتصادي، الصناديق السيادية، الربيع، الموازنة العامة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الأيتام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017.
- ثانيا: أطروحات الدكتوراه والماجستير
- 1- بلخير فاطمة، أثر الانفتاح التجاري على العجز الموازنة في الجزائر دراسة قياسية للفترة (1990-2016)، أطروحة دكتوراه، تجارة دولية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر.

## قائمة المراجع

- 2- بونحاس عادل، دور الصناديق السيادية في ضبط الميزانية العامة وتخفيض حجم الدين العمومي دراسة استشرافية لصندوق ضبط الإيرادات الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، اقتصاديات المالية والبنوك، جامعة بوقرة " بومرداس " الجزائر، 2018.
- 3- جلولي سهام، دور الصناديق السيادية في دعم التنمية المستدامة- دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، مالية نقود وبنوك، جامعة البليدة2، الجزائر 2018.
- 4- حساني بن عودة، الصناديق السيادية ومتطلبات إنشاء صندوق سيادي للجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم التجارية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة وهران -2- الجزائر، 2018.
- 5- حلمي إبراهيم منشد، تحليل وقياس ظاهرة العجز المزدوج في مصر وتونس والمغرب لمدة ( 1975- 2000 )، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة البصرة، 2004.
- 6- زهيرة غالمي، تمويل عجز الموازنة العامة للدولة بين البدائل التقليدية والبدائل الإسلامية، عرض تجارب دولية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، تخصص مالية ومحاسبة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2016- 2017.
- 7- سمير محي الدين، صناديق الثروة السيادية بين طموحات الدول النامية ومخاوف الدول المتقدمة - دراسة تجارب دولية مع استشراف صندوق سيادي استثماري جزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تحليل اقتصادي، جامعة يحي فارس، المدينة، 2017- 2018.
- 8- صبرينة كردودي، ترشيد دور الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود وتمويل، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 201- 2014.
- 9- عبد الهادي حاج قويدر، الإصلاحات الاقتصادية في قطاع المحروقات (1986- 2009)، رسالة ضمن متطلبات الحصول على شهادة ماجستير، اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة وهران، الجزائر، 2012.
- 10- علاء محمد عبد المحسن، محددات الإيرادات العامة في فلسطين، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2005.
- 11- فطيمة مفتاح، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.

- 12- لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر - تونس، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014.
- 13- نبيل بوفليح، دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والأفاق مع الإشارة لحالة الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم التسيير، جامعة الجزائر 3.
- 14- هاجر يحي، سياسات ترشيد دور صناديق الثروة السيادية في إطار مبادئ سنتياغو -دراسة حالة الانتقال من صندوق ضبط الموارد إلى صندوق سيادي في الجزائر - ، أطروحة الدكتوراه مالية بنوك وتأمينات، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة فرحات عباس، سطيف1، الجزائر، 2016.

### ثالثا: رسائل الماجستير

- 1- حميدوش منير، حلولو بلال، أهمية صناديق الثروة السيادية في إدارة الفوائض النفطية، دراسة تحليلية مقارنة بين الجزائر والنرويج، مذكرة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة جيجل محمد الصديق بن يحي، 2020- 2021.
- 2- سلمى عناب، دور الصناديق الثروة السيادية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي للدول النفطية، دراسة حالة الجزائر خلال الفترة 2000- 2015، مذكرة ماجستير أكاديمي، ملية وبنوك، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر، 2017.

- 3- فتيحة بوميمز وصورية بلهولة، الصناديق السيادية ودورها في معالجة اختلالات الموازنة العامة في الدول النفطية، دراسة حالة النرويج أبو ظبي- الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر، 2020.

### رابعا: المجالات

- 1- برودي نعيمة، دور صندوق ضبط الإيرادات في تميل عجز موازنة في الجزائر خلال الفترة 2000- 2019، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المجلد 06، العدد 02، 2020، صادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر.
- 2- بن لكحل نوال، الصناديق السيادية الاستثمار بين الفرص والمخاوف، مجلة دقات البحوث العلمية، المجلد 01، العدد 03، 2013، صادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة مرسلي عبد الله، تيبازة، الجزائر.
- 3- بودلال علي: العجز الموازني في الجزائر ( الأسباب، النتائج، والحلول)، مجلة اقتصاديات الأعمال والتجارة، العدد 06، سبتمبر 2018.

## قائمة المراجع

- 4- حطاب مراد فرقاني لالة فاطمة، دور صناديق السيادية، الصندوق السيادي الكويتي نموذج، مجلة الاقتصاديات المالية العالمية البنكية وإدارة الأعمال، المجلد 09، العدد 02، 2002، صادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية.
- 5- دراسة لتجربة كل من د. فرحات عباس وأ. سعود وسيلة، حوكمة الصناديق السيادية النرويج والجزائر، مجلة الباحث الاقتصادي، جامعة المسيلة، العدد 04، الجزائر، ديسمبر 2015.
- 6- دردوري لحسن ولفليطي الأخضر، الموازنة العامة في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 07، الجزائر، 2017.
- 7- سعودي عبد الصمد، دور صندوق ضبط الموارد في تمويل عجز الميزانية العامة في الجزائر خلال الفترة (2000-2010)، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 6، العدد 2، 2019، صادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر.
- 8- سالم عبد المحسن، عجز الموازنة العامة ورؤى وسياسات معالجته مع إشارة للعراق لمدة (2003-2012)، مجلة العلوم الاقتصادية وإدارية، المجلد 18، العدد 6، بغداد، العراق، 2012.
- 9- محمد علي القري، مشكلة العجز المالي الحكومي في الاقتصاد الإسلامي، مجلة البصيرة، الجزائر دار الخلدونية، العدد 05، 2000.
- 10- مكايي هجيرة وبوبكر محمد، دور صندوق ضبط الموارد في تمويل العجز الموازي في الجزائر خلال الفترة (2010-2010)، مجلة المالية والأسواق، المجلد 07، العدد 01، 2020، صادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر.
- خامسا: الملتقيات**
- 1- كواش خالد وبن قمجة زهرة، الاستراتيجية الاستثمارية لصناديق الثروة السيادية لدول مجلس التعاون الخليجي في ظل أزمة الرهن العقاري، مداخلة مقدمة ضمن ملتقى الدولي الثالث حول موقع صناديق الثروة السيادية ضمن النظام المالي العالمي ودورها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، يوم 30/29 أبريل، الجزائر، 2015.
- 2- نبيل بوفليح، محمد شرطي، صندوق الاستثمار الجزائري البديل المستقبلي لصندوق ضبط الموارد مداخلة مقدمة ضمن ملتقى حول، موقع صناديق الثروة السيادية في النظام المالي ودورها في تحقيق الاستقرار يومي: 29-30 أبريل 2015 جامعة جيلالي بونعامة، خميس مليانة.

سادسا: المنشرات

1- صندوق النقد الدولي، نشرة الصندوق الإلكتروني، صندوق النقد الدولي يكتف عمله المعني بصناديق الثروة السيادية، 3 مارس 2008.

المواقع باللغة الأجنبية

- 1- Andrew amzone,who add the wealth of nation stete global advisors, ssga, august 2005, p01, [http:// www.ssga. Com/ libray/esps/ who holds- weatlth, of nation- angrew rozanor8-15-05 revccr 11145995576. Pdf.](http://www.ssga.Com/libray/esps/who_holds-wealth_of_nation-angrew_rozanor8-15-05_revccr_11145995576.Pdf)
- 2- [http:// alarabiyane.net/as waq / economy/22/08/2017.](http://alarabiyane.net/as_waq/economy/22/08/2017)
- 3- [http:// www. Ibeliveinsei.com.](http://www.Ibeliveinsei.com)
- 4- [http://www . aleqt: com/19/06/2019/ article 1620461.](http://www.aleqt.com/19/06/2019/article_1620461)
- 5- matork jean, de la soverain ete financial, op, cit p67, sur [http:// www. Per see.fr/ doc/ ecafi- 0987-3368-2009-los-9-1-54170.](http://www.Persee.fr/doc/ecafi-0987-3368-2009-los-9-1-54170)
- 6- mekinsey global institute [http://www merkinsy. Com;/gi.](http://www.merkinsy.Com/gi)
- 7- norges bank investment managemente at: [http:// www. Nbim.no/ en /the- fund the – historis last accesscd0](http://www.Nbim.no/en/the-fund-the-historis-last-accesscd0)
- 8- norges banm nbim, annual report 15 april 2016.
- 9- roland beak michelfedora the impact of swp global finanecial markets the occasinal paper series no,91 frank furt, europ in central bank, 2008.

## ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى تبيان أهمية صناديق الثروة السيادية في الاستفادة من وفورات العوائد البترولية واستعمالها في حالة حدوث عجز في الموازنة العامة، فالعديد من الدول النامية والمتقدمة تواجه مشكلة العجز في الموازنة العامة التي تعني تجاوز النفقات العامة الإيرادات العامة. وقد هدفت هذه الدراسة إلى عرض تجربة الجزائر والنرويج من خلال انشاء صندوق ضبط الموارد وهو صندوق داخلي للثروة السيادية توجه موارده المالية إلى تمويل عجز الخزينة العمومية وتسديد المديونية الخارجية.

**الكلمات المفتاحية :** صناديق الثروة السيادية؛ صندوق ضبط الموارد؛ عجز الموازنة العامة؛

تمويل عجز الموازنة العمومية.

## Abstract

This study aims to show the importance of sovereign wealth funds to benefit from saving from oil revenues and use them in the event of public budget deficit. many developing and developed countries are faced with the problem of a public deficit, which means that general spending exceeds general incomes. This study aimed to present Algeria and Norge 's experience by establishing Revenue Adjustment fund to finance the deficit in the public finances and repayment of foreign debt.

**Keywords:** Sovereign Wealth Funds; Adjust\_Resources Fund; Public budget deficit; financing of public treasury deficit.