

تحديات السياسة المالية في ظل تقلبات أسعار النفط بالجزائر دراسة تحليلية للفترة الممتدة من 1980 إلى 2017

د. بلحاج فراحي
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
جامعة طاهري محمد بشار
الجزائر
blhadj@yahoo.fr

أ. نور الدين عبد القادر
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
جامعة طاهري محمد بشار
الجزائر
aeknoure@gmail.com

Submitted date: 25/01/2018

Acceptance date: 03/12/2018

المخلص

إن اعتماد الاقتصاد الجزائري على الموارد النفطية التي تمثل حوالي 45% من الناتج الداخلي الخام، و60% من الإيرادات الميزانية، و97% من مجمل الصادرات، ترتب عنه آثار على التوازنات الاقتصادية الكلية، نتيجة التراجع الكبير في الإيرادات العامة الموهونة بتقلبات أسعار النفط الدولية، وكذلك حدثت من قدرة الحكومة على ضمان الاستدامة المالية، تبين من خلال البحث أن انهيار أسعار النفط أثر على أداء السياسة المالية وهذا ما انعكس على المؤشرات الاقتصادية الكلية سواء على المدى القصير أو المتوسط أو الطويل. لذلك يتوقع أن يكون للسياسة المالية دورا محوريا في برامج الإصلاح الاقتصادي والمالي في الجزائر عبر الاستعانة باستراتيجية مالية تحاكي الواقع الاقتصادي الجديد وتعزز من تنوع الموارد الاقتصادية وتحد من الهدر في احتياطي الصرف عبر ضبط وترشيد النفقات. كما ينبغي على صناع القرار أو أصحاب الاختصاص التعاطي والاستجابة للسياسات المالية التي تتناسب مع الظروف الاقتصادية والاستراتيجيات التنموية للبلاد. وهذا بهدف تحقيق النمو وإدارة الاقتصاد الكلي لضمان استقرار الأسعار والتوازن الخارجي ورفع مستويات التشغيل والعدالة الاجتماعية.

الكلمات المفتاحية: السياسة المالية؛ الجباية النفطية؛ انخفاض أسعار النفط؛ التوازن الكلي؛ النموذج الجديد للنمو.

ABSTRACT

The reliance of the Algerian economy on oil resources, which account for about 45% of GDP, 60% of budget revenues, and 97% of total exports, has had an impact on macroeconomic balances due to the significant decline in public revenues to fluctuations in international oil prices, and the restricted ability of the government to ensure financial sustainability. It is pointed up that the collapse of oil prices affected the performance of fiscal policy, and that is why, this is reflected in macroeconomic indicators, whether in the short, medium or long term. It is therefore expected that fiscal policy will play a pivotal role in the economic and financial reform programs in Algeria through the use of a financial strategy that simulates the new economic reality, enhances the diversification of economic resources, and reduces the waste in the exchange reserves by controlling and rationalizing expenditures. Hence, policy makers should engage and respond to appropriate policies that are appropriate to the country's economic conditions and development strategies for the sake of achieving growth and macroeconomic management and ensuring price stability and external balance and also raising the levels of employment and social justice.

Keywords: fiscal policy, oil levy, low oil prices, macro balance, new growth model.

Jel classification code:

المقدمة

تحتل السياسة المالية مكانة هامة بين السياسات الأخرى، ذلك أنها تقوم بالدور الكبير في تحقيق الأهداف المتعددة التي ينشدها الاقتصاد الوطني، كما أنها تعتبر أداة مهمة من أدوات الاقتصاد الكلي في تحقيق التوازن. ونظرا للتقلبات التي يشهدها سوق النفط نحو الانخفاض، فإن هناك تحديات رئيسية تواجه صناع السياسة المالية في حماية الاقتصاد والميزانية من التقلبات الكبيرة في أسعار النفط، وكذلك تحديات في كيفية استخدام الرصيد المتبقي من حساب صندوق ضبط الإيرادات بكفاءة لأغراض التنمية، ويعتبر عجز الحكومة عن تأمين موارد مالية بديلة لدعم الميزانية والاقتصاد له آثار سلبية على التوازن الداخلي والخارجي وهذا ما ينعكس على المستوى الكلي في الأجل المتوسط والطويل، وهذا نتيجة الاعتماد الكبير على مداخيل الثروة النفطية (الجباية البترولية)، وعدم إيجاد بدائل أخرى للموارد المالية. ومن هذا المنطلق فإن الدول النفطية و من بينها الجزائر أصبحت تواجه صعوبات كبيرة في تحديد السياسة المالية والملائمة والرشيده في مثل هذه الظروف، وعليه فإن دراستنا تهدف إلى تحديد وتحليل هذه التحديات التي تواجه السياسة المالية وكيفية التغلب عليها في ظل الانهيار الكبير الذي مس أسعار النفط مع نهاية سنة 2014، وكذلك تسليط الضوء على مصادر الدخل غير النفطية كبداية لمداخيل الجباية البترولية من خلال تنوع الاقتصاد.

أ. إشكالية الدراسة:

بما أن رصيد الميزانية العامة والرصيد الخارجي سوف يتراجع بنسب كبيرة في الجزائر بعد الانخفاض الكبير في الجباية النفطية. فإنه يحق لنا أن نطرح التساؤلات التالية:

ما أثر انخفاض أسعار النفط على أداء السياسة المالية، وانعكاس ذلك على المؤشرات الاقتصادية الكلية؟ وما أثر تقليص النفقات العامة (سياسة انكماشية) على الاستثمارات العمومية (برنامج الإنعاش الاقتصادي وبرنامج توطيد النمو) ؟
ب. فرضيات الدراسة:

- تساهم العوائد النفطية بنسبة كبيرة في تكوين الإيرادات العامة للميزانية، وهذا ما يثر تأثيرا سلبيا على الاستثمارات العمومية والاستهلاك الخاص والنشاط الاقتصادي، في حال استمرت أسعار النفط في الانخفاض .
- تتأثر المؤشرات الاقتصادية الكلية نتيجة انخفاض الإيرادات العامة (انخفاض الجباية البترولية) تأثيرا سلبيا.
- تتأثر المؤشرات الاقتصادية الكلية نتيجة خفض النفقات العامة (سياسة انكماشية) تأثيرا سلبيا.

ج- أهمية الدراسة:

تبرز أهمية البحث من خلال الأهمية والدور الذي تلعبه السياسة المالية من خلال أدائها وفعاليتها في تحقيق الأهداف الاقتصادية، وكذا التحديات والصعوبات في تنفيذ وإعداد السياسات المالية الملائمة في ظل تقلب أسعار النفط، والغرض الرئيسي لهذه الدراسة هو تحليل العلاقة بين أسعار النفط وأدوات السياسة المالية (الإيرادات العامة والنفقات العامة) وانعكاس ذلك على المؤشرات الاقتصادية الكلية الداخلية والخارجية.

د. أهداف الدراسة: نحاول من خلال هذا البحث تسليط الضوء على الصعوبات التي تواجه إعداد وتنفيذ السياسة المالية في ظل استمرار انخفاض أسعار النفط من خلال:

- إيجاد البدائل المتاحة والموارد المالية الأقوى والأكثر استقرارا لتحمل الصدمات النفطية .
- اعتماد سياسة مالية تعتمد على أدوات الضبط التلقائي، أي على النفقات والإيرادات أن تتكيف مع ما يمر به الاقتصاد من فترات صعود وهبوط لأسعار النفط.
- بناء القدرات المالية والضريبية لتأسيس اقتصاد سليم واحتوائي يعود بالنفع على جميع المواطنين.
- وضع استراتيجية واضحة وشاملة تربط بين إصلاح السياسة الضريبية وإصلاح إدارة الإيرادات عن طريق إطار متوسط وطويل الأجل يحدد الإيرادات والنفقات المستهدفة لاستكمال مشاريع دعم وتوطيد النمو.

هـ. المنهجية المتبعة: يعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي لدراسة الجوانب النظرية، بالإضافة إلى المنهج التحليلي، وتم الاستعانة في ذلك على مجموعة من البيانات والتقارير السنوية للاقتصاد الجزائري من سنة 1980 إلى سنة 2017. بالاعتماد

على الإحصائيات المنشورة من قبل الديوان الوطني للإحصاء (ONS) ومنظمة الأوبك (OPEC) ووزارة المالية، بالإضافة إلى إحصائيات ودراسات صندوق النقد الدولي (IMF) والبنك العالمي (WDI).

الجانب النظري

1. ماهية السياسة المالية: يمكن تعريف السياسة المالية بأنها دراسة تحليلية للنشاط المالي للقطاع العام، وما يستتبع هذا النشاط من آثار بالنسبة لمختلف قطاعات الاقتصاد القومي، وهي تتضمن فيما تتضمنه تكييفاً كمياً لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة، وكذا تكييفاً نوعياً لأوجه هذا الإنفاق ومصادر هذه الإيرادات بغية تحقيق أهداف معينة في طليعتها النهوض بالاقتصاد القومي ودفع عجلة التنمية وإشاعة الاستقرار في ربوع الاقتصاد الوطني، وتحقيق العدالة الاجتماعية وإتاحة الفرص المتكافئة لجمهور المواطنين بالتقريب بين طبقات المجتمع والإقلال من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات¹. كما تعرف السياسة المالية كبرنامج تخطيطه وتنفذه الدولة عن عمد، مستخدمة فيه مصادرها الإيرادية وبرامجها الإنفاقية لإحداث آثار مرغوبة وتجنب آثار غير مرغوبة على كافة متغيرات النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي تحقيقاً لأهداف المجتمع².

كما تعرف بأنها تلك السياسات والإجراءات المدروسة والمعتمدة، المتصلة بمستوى ونمط الإنفاق الذي تقوم به الحكومة من ناحية وبمستوى وهيكل الإيرادات التي تحصل عليها من ناحية أخرى³.

يمكن القول أن السياسة المالية تعبر عن الكيفية التي تنظم فيها الدولة حصيلتها الإيرادية ضمن حدود الدخل الوطني خدمة لطموحاتها الإنفاقية المقدرة عبر الموازنة العامة للدولة، وينظم نشاطها المالي جملة من الإجراءات والتدابير التي تتخذها الدولة سبباً لرفع الكفاءة والأداء والتنمية، وكذلك معالجة الاختلالات الناتجة عن سوء توزيع الدخل، والتي بدورها تؤدي إلى ظهور الفجوات كالفجوة بين العرض والطلب، والفجوة بين الادخار والاستثمار، وهذا كله يصب في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

2. أهداف السياسة المالية: تلعب السياسة المالية دوراً إيجابياً وبناءً في تعجيل التنمية الاقتصادية وإشاعة الاستقرار في الاقتصاد الوطني وتحقيق العدالة الاجتماعية بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات، ومن خلال قيام السياسة المالية بتحقيق هذه الأهداف الرئيسية فإنها تؤثر على مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني. سنحاول فيما يلي تحليل أهم آثار نشاط الحكومة المالي بهدف تحقيق أهداف السياسة العامة من خلال استخدام إيراداتها ونفقاتها.

1.2 تحقيق الاستقرار الاقتصادي: يمثل الاستقرار الاقتصادي أحد الأهداف المهمة للسياسة المالية في كل من الدول المتقدمة والدول النامية، فهو يعني تحقيق التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية المتاحة، وتفادي التغيرات الكبيرة في المستوى العام للأسعار مع الاحتفاظ بمعدل نمو حقيقي مناسب في الناتج القومي، أي أن مفهوم الاستقرار الاقتصادي يتضمن هدفين أساسيين تسعى السياسة المالية مع غيرها من السياسات لتحقيقهما⁴:

- الحفاظ على مستوى التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية المتاحة.

- تحقيق درجة مناسبة من الاستقرار في المستوى العام للأسعار.

فيما يخص تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار، تستطيع الحكومة أن تغير في العلاقة بين حجم القوة الشرائية وكمية السلع والخدمات مما ينعكس أثره على المستوى العام للأسعار، كما تستطيع الحكومة من خلال نشاطها المالي أن تغير في الأسعار النسبية لمختلف السلع والخدمات عن طريق تكييف عبء الضرائب النسبي على السلع المختلفة وما تدفعه الدولة من إعانات نقدية أو عينية للمنتجين أو المستهلكين، وكذا عن طريق التسعير المباشر لما ينتجه القطاع العام من سلع وخدمات

¹ - عبدالمعزم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، بدون سنة نشر، ص: 21.

² - حامد عبدالمجيد دراز، السياسات المالية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1999، ص: 15.

³ - Philip . A. Klein, the Management of Market, Oriented Economics A Comparative Perspective Wadsworth the Publishing company, Belmont, California, 1973, P:176.

⁴ - سلوى سليمان، السياسة الاقتصادية، وكالة المطبوعات، الطبعة الأولى، الكويت، 1973، ص: 162.

يهدف التأثير على نمط الاستهلاك و حجم المنتج من السلع و الخدمات ودرجة استغلال الموارد في نواحي النشاط الاقتصادي المختلفة فضلاً عما له من أثر بين على إعادة توزيع الدخل بين مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني¹.

كما تساهم السياسة المالية في المحافظة على النشاط الاقتصادي في الدولة، خاصة وقت الكساد أو وقت الرواج وتكون النتائج ناجعة بالاعتماد على مدى نجاح السياسة المالية، ليس من الناحية النظرية فقط بل وأيضاً من الناحية التطبيقية. نعلم أن الموازنة العامة قد تكون متوازنة أو قد يكون فيها فائض أو عجز، بناءً على ذلك، ينبغي على الحكومة أن تنظم بدقة وعناية توقيت وحجم عمليات الإنفاق والإيرادات الضريبية. من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي تحتاج الحكومة إلى إتباع سياسة مالية لمواجهة التقلبات الدورية "Countercyclical Fiscal Policy" التي تضاف إلى الطلب الكلي خلال فترات الركود، وتسحب من الطلب خلال فترات الرواج². من هذا المنطلق بإمكاننا أن نتبع السياسات المالية التالية:

أ- السياسات المالية القائمة على التمويل بالفائض (التضخم): يوجد أكثر من أسلوب لتطبيق هذا النوع من السياسات المالية منها³:

- الزيادة في الإيرادات الضريبية: كأن تفرض ضرائب على الأرباح الاستثنائية، لامتنعاص جانب من الطاقة الشرائية الإضافية التي تسبب في خلقها الإنفاق الاستثماري المتزايد، خاصة وقت التضخم بهدف تخفيض الإنفاق الاستهلاكي، ومن الواضح أن هذه السياسة قد لا تكون ذات أثر فعال في مكافحة التضخم إذا اشتدت موجته، إلا إذا أمكن تصميم نوع من الضرائب ينصب على الاستهلاك مباشرة كاستخدام ضريبة تصاعدية على ذلك الجزء من الدخل الذي يتم إنفاقه.

- التوسع في إصدار القروض العامة: تستطيع الحكومة امتصاص جانب من القوة الشرائية الإضافية للحد من التضخم عن طريق ما تصدره من سندات القروض العامة التي يكتب فيها الجمهور، كما تستطيع كذلك بالإضافة إلى القروض الاختيارية أن تلجأ إلى سياسات أخرى كالادخار الإجباري.

- الحد من الائتمان المصرفي: للتأثير في كمية العرض النقدي وسعر الفائدة وحجم الاستثمار، عن طريق عمليات بيع الأوراق المالية في السوق المفتوحة وعن طريق رفع نسب الاحتياطات إلى الودائع، وكذا أسعار إعادة الخصم وعن طريق استخدام وسائل الرقابة الكيفية.

ب- السياسات المالية القائمة على التمويل بالعجز (الكساد): بما أن الاقتصاد يمر بدورات متفاوتة ما بين العجز والفائض كان لزاماً على الدولة أن تتدخل لمنع استفحال الأزمات الاقتصادية وبالتالي زعزعة الاستقرار الاقتصادي، ويمكن للدولة أن تتبع السياسات المالية في حالة الكساد كما يلي:

- التوسع في النفقات العامة: يمكن للحكومة أن تتوسع في إنفاقها على بعض مرافق الخدمات وكذلك بعض الأشغال أو المشاريع العامة "Public Works" التي يمكن تنفيذها بسرعة ومرونة كافية حتى ولو كان مقرراً لها فترة زمنية مقبلة. كما تستطيع الحكومة أيضاً أن تتوسع في حجم مدفوعاتها التحويلية "Transfer Payments" بأن تزيد من منح الإعانات النقدية والعينية للأفراد خاصة العاطلين وذوي الدخل المحدود، وأن تقوم بالتعجيل بسداد جانب من قروضها كوسيلة لمد المجتمع بقوة شرائية إضافية، ذلك لأن التوسع في تقديم الإعانات للأفراد يؤدي إلى زيادة إنفاقها الكلي على السلع والخدمات مما يحفز الاستثمار في القطاعين الخاص والعام، ويرفع بالتالي مستوى العمالة.

- تخفيض الإيرادات الضريبية: تستطيع الحكومة أن تنقص من إيرادات الضرائب كوسيلة لمد المجتمع بقوة شرائية إضافية، ويعتقد كثير من الاقتصاديين أن الضرائب يجب أن ينظر إليها من زاويتها الوظيفية الاقتصادية (تقلل للحد من الهبوط في

¹ - عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص: 29.

² - James Daniel, Jeffrey Davis, Manal Fouad, Caroline Van Rijckeghem, "Fiscal Adjustment for Stability and Growth", Pamphlet Series, No. 55, International Monetary Fund, Washington, D.C, 2006, P:8.

³ - عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص: 388-389.

مستوى النشاط الاقتصادي)، ويتوقف نجاح هذه السياسة بصقة عامة على طبيعة الهيكل الضريبي ومدى تدني مستوى النشاط الاقتصادي، ويمكن للحكومة أن تفضل سياسة زيادة حجم الإنفاق العام على سياسة الإنقاص في الضرائب للحد من الهبوط في مستوى النشاط الاقتصادي الكلي، لأن السياسة الأولى أكثر فعالية من السياسة الثانية إذ أن مضاعف الاستثمار في حالة زيادة الإنفاق يزيد بمقدار واحد صحيح عن حجم المضاعف في حالة تخفيض الضرائب¹. وتجدر الإشارة إلى أن السلطات العامة عادة تكون أقل نجاحا في مكافحة الضغوط التضخمية والحد من الطلب الفعال، والسبب الرئيسي لفشلها هو عدم قدرتها على تقليص نفقاتها الخاصة، حيث تبين أن السياسة المالية لديها فرصة كبيرة للنجاح خلال فترة الكساد مقارنة بفترة التضخم. وفي كلتا الحالتين، سيكون من الأفضل إذا تم تدعيم السياسة المالية بأدوات السياسة النقدية وغيرها من التدابير الملائمة².

- التوسع في الائتمان المصرفي: للتأثير في كمية العرض النقدي وسعر الفائدة وحجم الاستثمار.

- الإسراع في سداد جزء من القروض العامة: وذلك بسداد القروض قبل موعد استحقاقها، أي إحلال النقود محل الأوراق المالية، لدفع القوة الشرائية للمجتمع إلى الأمام.

2.2 تحقيق العدالة في توزيع الدخل و الثروات: يعتبر توزيع الدخل من أهم أهداف السياسة المالية، بل لعله يفوقها جميعا، لما في العمل على الإقلال من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات من تقريب بين طبقات المجتمع وإتاحة الفرص المتكافئة لجمهور المواطنين وتحقيق العدالة الاجتماعية.

يتضح أن هدف عدالة التوزيع قد يتناقض مع هدف النمو الاقتصادي، حيث أنه يحول القوة الشرائية من الطبقات الغنية إلى الطبقات الفقيرة للمجتمع، ويشجع الاستهلاك، ويخفض نسبة الموارد الموجهة إلى الاستثمار ويشجع التضخم. فالتوزيع العادل يدمر الحافز على الإنتاج من جهة ومصادر الادخار من جهة أخرى، ومع ذلك، يجب الحرص على عدم إهمال هذا الهدف تماما³.

3.2 تحقيق التنمية الاقتصادية: تلعب السياسة المالية دورا إيجابيا لخلق التنمية الاقتصادية وزيادة مستوى النشاط الاقتصادي للمجتمع، وتستخدم الدولة كل الوسائل والإمكانيات لتوفير المال اللازم للوصول إلى هذا الهدف، كما يجب عليها أن تتجنب الوسائل التمويلية التضخمية والاعتماد على المدخرات الوطنية.

كما لا يجب أن يخفى أن تشابه الخطوط العريضة لأهداف المجتمعات النامية والمتقدمة قد لا يعني إمكانية استخدام نفس السياسة المالية لتحقيق الأهداف المرجوة في كلا النوعين من المجتمعات. فهناك الاختلاف في الإيديولوجيات ونظم الحكم والنظم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهناك الاختلاف الهياكل الاقتصادية، والاختلاف في الثقافة والعادات والمعتقدات والتقاليد والحضارة، وهناك الاختلاف في مستويات التقدم الاقتصادي بكافة أبعاده، كل هذا لا بد وأن يؤدي إلى اختلافات جوهرية في تلك السياسات المالية التي تساهم في تحقيق أهداف كل مجتمع على حدى، وإغفال هذه الحقيقة كثيرا ما أدى إلى فشل السياسات المالية المقتبسة من الدول المتقدمة في تحقيق أهداف الدول النامية.

الجانب التطبيقي

تطور أداء السياسة المالية في الجزائر في ظل تقلبات أسعار النفط: في ظل اعتماد الاقتصاد الجزائري الكبير والمطلق على الإيرادات النفطية فإن القرار الاقتصادي أصبح مرتبط بما سيحدث في تقلبات أسعار النفط، ذلك أن هذا المتغير غير المتحكم فيه له آثار على جميع متغيرات الاقتصاد الكلي، لذلك فإن السياسة المالية تعتبر أداة رئيسية لمواجهة مختلف الاختلالات سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، وأمام هذه الوضعية الاقتصادية والاجتماعية الصعبة، كان حتما على الجزائر أن

¹ - نفس المرجع السابق، ص:394-395.

² - H.L. Bhatia , Public Finance, 26th ed, VIKAS Publishing House Pvt. Ltd, New Delhi, 2008, P:297-298.

³ - H.L. Bhatia, op.cit, P:304.

تواجه هذه التحديات عبر التكيف مع هذه الأوضاع والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي حسب كل فترة. وبناء على ذلك، يمكن تقسيم تطور السياسة المالية وأدائها إلى أربع مراحل:

1. **مرحلة الاقتصاد الموجه 1980-1989:** قامت الجزائر بداية من الثمانينات انتهاج أسلوب التخطيط، فاعتمدت فترة خمس سنوات، بهدف الوصول لأهداف اقتصادية طويلة الأمد، جاء المخطط الخماسي الأول 1980-1984¹ الذي يهدف إلى ضمان تغطية الحاجيات الأساسية للمواطنين والأمة في آفاق سنة 1990 بالاعتماد أساسا على الإنتاج الوطني، وتعبئة الطاقات والمهارات الوطنية، وضمان دعم الاستقلال الاقتصادي للبلاد، والتحكم في التوازنات والنسب العامة للاقتصاد، تنمية النشاطات الاقتصادية المتكاملة، ونشر التنمية الاقتصادية والاجتماعية عبر كامل التراب الوطني. واعتمد المخطط الخماسي الثاني 1985-1989² على التحكم في التوازنات المالية الخارجية والداخلية وتوسيع القاعدة المادية للاقتصاد، وذلك بتدعيم القدرات الإنتاجية للفلاحة والري وتطويرها، وتطوير الصناعات التكاملية بتفضيل حاجيات الفروع ذات الأولوية والنشاطات التي تعوض الواردات، ومكافحة كل أشكال التبذير واتباع سياسات ملائمة للتشغيل بالانشغال مع أهداف الاستراتيجية التنموية والإمكانيات الاقتصادية والمالية للبلاد وأهداف العدالة الاجتماعية.

بالنسبة للجباية البترولية انتقلت من 24.7% من مجموع الإيرادات سنة 1970 إلى حوالي 50% من هذا المجموع سنة 1985، مع تجاوزها لنسبة 60% سنوات 1980؛1981، نظرا لارتفاع أسعار النفط خلال هذه السنوات أين بلغت 36.83 دولار و46.04 دولار على التوالي. بالمقابل عرفت الجباية العادية انخفاضا، إذ انتقلت من 75.3% من مجموع الجباية الكلية سنة 1970 إلى حوالي 50% من هذا المجموع سنة 1985، مع تحقيق أدنى مستوى لها سنة 1981 بنسبة 33.6%. لقد تحقق خلال فترة 1980-1984 قسم وافر من الأهداف المسطرة، ففي مجال الموارد تضاعف الإنتاج الداخلي الخام بالسعر الجاري حيث انتقل من 113 مليار دج سنة 1979 إلى 225.4 مليار دج سنة 1984 وسجل خارج المحروقات نموا قدره 5.8% سنويا، وأهم القطاعات التي ساهمت في ذلك هي: الصناعة (زيادة 9.5%)، البناء والأشغال العمومية (8.6%) والمحروقات (28.6%)، أما الإنتاج الفلاحي سجل بعض الجمود (1.2%)³. أما النصف الثاني من الثمانينات الذي تزامن مع الصدمة النفطية سنة 1986 بانخفاض أسعار البترول من 27.56 دولار للبرميل سنة 1985 إلى 14.4 دولار سنة 1986، أدى إلى انخفاض إيرادات الجباية البترولية بحوالي 20% من 50% سنة 1985 إلى 30% سنة 1986، وهذا ما كان له انعكاس مباشر على إيرادات الدولة الكلية⁴، الشيء الذي أرغم الدول المصدرة للبترول ومن بينها الجزائر إلى انتهاج سياسة التقشف مما انعكس سلبا على الجانبين الاقتصادي والاجتماعي وعلى أوضاعها الداخلية ومصداقيتها الخارجية.

2. **مرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق 1990-1999:** كان للأزمة النفطية سنة 1986 الوقع الكبير في الاقتصاد الجزائري، حيث ظهرت بوادر الانهيار بعد انخفاض أسعار النفط، والتي أظهرت ضعف النظام الاقتصادي خاصة فيما يتعلق بالحصول على الموارد المالية الموجهة لتمويل الاقتصاد، كما كشفت عن هشاشة عدة قطاعات منها الصناعية والفلاحية والتجارية، بحيث خلقت سلبيات في الإنتاج والاستثمار، الاستهلاك، التشغيل، الأسعار... إلخ. ومنذ بداية التسعينات شرعت الجزائر في تطبيق مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية من أجل تغيير نمط تسيير الاقتصاد والتخفيف من تبعية السياسة المالية للإيرادات النفطية، بحيث تم تبني قانون الإصلاح الضريبي سنة 1992.

عرفت الإيرادات العمومية في بداية هذه الفترة نوعا من التحسن نتيجة ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية، حيث ارتفعت من 14.92 دولار للبرميل سنة 1988 إلى 23.73 دولار سنة 1990، وكذلك نتيجة خفض قيمة الدينار الجزائري سنة

¹ - القانون رقم 80-11 المؤرخ في 13 ديسمبر 1980، المتضمن المخطط الخماسي الأول 1980-1984، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 16 ديسمبر 1980.

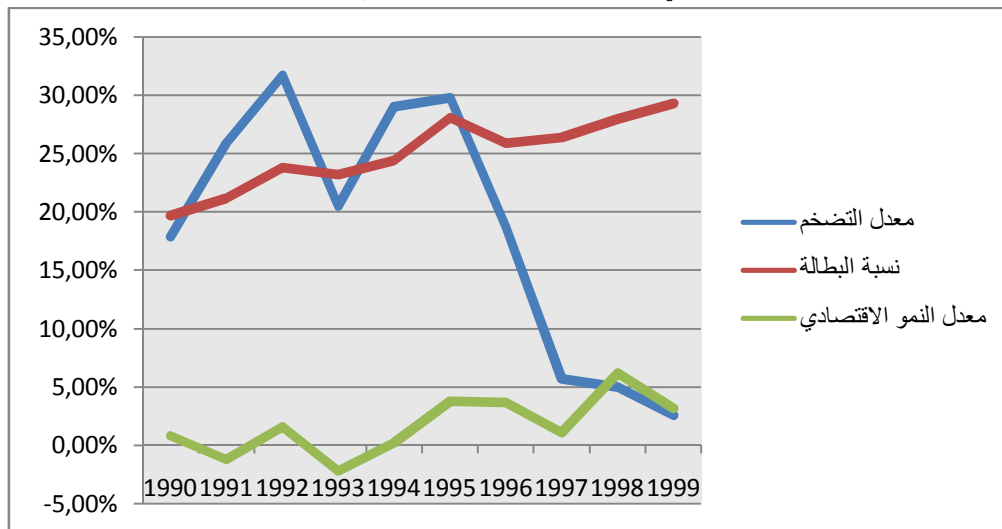
² - القانون رقم 84-22 المؤرخ في 24 ديسمبر 1984، المتضمن المخطط الخماسي الثاني 1985-1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 2 يناير 1985.

³ - التقرير العام للمخطط الخماسي الأول 80-1984، وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، ص: 1-5.

⁴ - Abderrahim Chibi, Mohamed Benbouziane and Sidi Mohamed Chekouri, the macroeconomic effects of fiscal policy shocks in algeria: an empirical study, The Economic Research Forum (ERF), Cairo, Egypt, August 2010, P:07.

1991. أما فيما يخص الجباية العادية لفترة ما بعد الإصلاح، نجد أنها عرفت نوعا من الانخفاض إذا ما قارناها على الأقل بفترة ما بعد الأزمة البترولية 1987-1990، بحيث انتقلت من 41.47% من مجموع الجباية الكلية سنة 1993 إلى حوالي 29.93% من هذا المجموع سنة 2004¹. وهذا باستثناء سنة 1998 التي بلغت فيها هذه النسبة 47.54% وهذا راجع بالدرجة الأولى إلى انخفاض أسعار النفط في هذه السنة (من 19.09 دولار للبرميل سنة 1997 إلى 12.72 دولار سنة 1998) مما كان له الأثر البين على انخفاض حصيلة الجباية البترولية. كما أن الضرائب غير المباشرة قد أخذت حصة الأسد إذ انتقلت من 2.8% من مجموع الإيرادات الكلية سنة 1992 إلى 16.9% من هذا المجموع سنة 1993، لتبلغ ذروتها سنة 1998 بنسبة 20%. أما فيما يخص النفقات العامة فقد ارتفعت سنتي 1992-1993، بحيث ارتفعت إلى حوالي 40% من الناتج الداخلي الخام في المتوسط. ويرجع هذا الارتفاع إلى رفع الأجور والرواتب وكذلك نفقات الشبكة الاجتماعية ابتداء من فبراير 1992 إذ انتقلت من 71 مليار دج سنة 1991 إلى 114,9 مليار دج سنة 1993. أما عن النمو الاقتصادي فقد عرف في هذه الفترة معدلات سالبة (-1% سنة 1988، -1.2% سنة 1991؛ -2.2% سنة 1993)، هذا ما يوضحه (الشكل رقم 01)؛ ونفس الشيء يمكن قوله عن معدلات التضخم، التي وصلت إلى أعلى مستوياتها سنة 1992 إذ بلغت حوالي 31.66%². ووصلت معدلات البطالة إلى مستويات مرتفعة حيث بلغت نسبة 28% سنة 1998، غير أن أهم ما ميز هذه المرحلة هو ارتفاع حجم الدين العمومي للدولة، إذ بلغ هذا الأخير نسبة 98.9% من الناتج المحلي الخام سنة 1995 نتيجة ارتفاع حجم المديونية الخارجية وتبني الدولة لسياسة التطهير المالي للمؤسسات العاجزة، مما يدل على ضعف تمويل الدولة الذاتي للاقتصاد آنذاك، وهذا ما أسفر عن اختلال في المالية العامة للدولة أضفى ميزة عدم القدرة على الاستمرار في تحمل العجز الموازي.

الشكل رقم(01): تطور كل من معدل النمو الاقتصادي ونسبة البطالة ومعدل التضخم للفترة 1990-1999.



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على :

-ONS, Rétrospective Statistique 1962-2011

-World Bank ; World Development Indicators.

3 . مرحلة الإنعاش الاقتصادي ودعم النمو 2000-2009: إن عودة ارتفاع أسعار المحروقات ابتداء من الثلاثي الأخير لسنة 1999 أضفى نوعا الراحة المالية على هذه الفترة تم استغلالها في بعث النشاط الاقتصادي من خلال سياسة مالية تنموية، عبر عنها ارتفاع حجم الإنفاق العام ضمن ما سعي برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004) بحيث خصص له مبلغ (111 مليار دينار جزائري) حوالي 9 مليار دولار أمريكي قبل أن يصبح غلافه المالي النهائي مقدرا بحوالي 5159 مليار دينار أي ما يعادل 59 مليار دولار، بعد إضافة مشاريع جديدة له وإجراء تقييمات لمعظم المشاريع المبرمجة سابقا، والبرنامج التكميلي

¹ - أحمد هني، اقتصاد الجزائر المستقلة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996 ، ص:47.

² - كريم النشاشيبي، الجزائر تحقيق الاستقرار والتحول إلى اقتصاد السوق، صندوق النقد الدولي، واشنطن، 1998، ص:28.

لدعم النمو (2005-2009) الذي قدرت الاعتمادات المالية الأولية المخصصة له بمبلغ 8.705 ملايين دينار (114 مليار دولار)، بما في ذلك مخصصات البرنامج السابق (1.216 مليار دينار) ومختلف البرامج الإضافية، لاسيما برنامجي الجنوب والهضاب العليا، والبرنامج التكميلي الموجه لامتصاص السكن الهش، والبرامج التكميلية المحلية. أما الغلاف المالي الإجمالي المرتبط بهذا البرنامج عند اختتامه في نهاية 2009 فقد قدر بـ: 9.680 مليار دينار (حوالي 130 مليار دولار)، بعد إضافة عمليات إعادة التقييم للمشاريع الجارية ومختلف التمويلات الإضافية الأخرى¹. وهذا ارتفعت نسبة الإنفاق العام من الناتج المحلي الخام من 28.31% سنة 2000 إلى حوالي 34.87% سنة 2003. وقد ساهمت السياسة المالية بشكل ملحوظ في تحسين بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية ظاهريا، بحيث بدأ النمو الاقتصادي في عام 2001 وتسارع في عامي 2002 وارتفع إلى مستويات مقبولة إذ بلغت نسبة 6.9% سنة 2003، وقد ساعد هذا النمو في الحد من البطالة، لينخفض المعدل إلى 23.7% في عام 2003 مقابل 27.3% في عام 2001²، كما انخفض حجم المديونية الخارجية إلى حدود 3.921 مليار دولار سنة 2009. نفس الشيء عرفته مستويات التشغيل أين انخفضت نسبة البطالة في الجزائر إلى أكثر من النصف خلال السنوات الستة الماضية، إذ سجلت الأرقام الرسمية لسنة 2009 نسبة 10.2%. أما عن معدلات التضخم فقد وصلت إلى أدنى مستوياتها حيث بلغت 0.30% سنة 2000 و 1.60% سنة 2005. ويمكن ملاحظة ذلك من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم (01): بعض المؤشرات الكلية للاقتصاد الجزائري للفترة 2000-2009.

المؤشر السنوات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
معدل النمو%	2.2	2.6	4	6.9	5.2	5.1	2.0	3.0	2.4	2.4
رصيد الميزانية(%) من الناتج المحلي الإجمالي	9.7	3.4	0.2	7.4	6.9	11.9	13.6	4.4	7.6	6.4
معدل التضخم%	0.3	4.2	1.4	2.6	3.6	1.6	2.5	3.6	4.9	5.7
معدل البطالة%	28.9	27.3	25.7	23.7	17.7	15.3	12.3	11.8	11.3	10.2
الحساب الجاري(%) من الناتج المحلي الإجمالي	16.8	12.8	7.8	13.4	13.1	20.6	25.2	25.5	23.6	5.6
المديونية الخارجية(مليار دولار)	25.272	22.587	22.828	23.203	21.411	16.485	5.062	4.889	4.282	3.921

من إعداد الباحثين بالاعتماد على: -Les Rapports annuels de la Banque d'Algérie, 2002-2009.

-Office Nationale des Statistiques.

ما يمكن ملاحظته أن ارتفاع أسعار النفط في الأسواق الدولية في هذه الفترة (الشكل رقم 02): أدى إلى تحسن الوضع المالي للجزائر، مما زاد في معدلات النمو، إلا أن هذه المعدلات تعتبر متواضعة بالمقارنة مع قيمة الاستثمارات التي تم رصدها لهذه الفترة، فالجزائر انفقت متوسطا سنويا في مجال الاستثمارات العمومية ما يفوق 10% من الناتج المحلي الإجمالي لتحصل على معدل نمو أقل من 5% سنويا، مما يكشف عن وجود اختلال وعدم فعالية للسياسة المالية، ومع ذلك يمكن تحقيق بعض المؤشرات الإيجابية على المستوى الكلي في نفس الفترة، مثل تحقيق انخفاض كبير في معدل البطالة، كذلك السداد المبكر لجزء من الديون الخارجية أدى إلى خفض كبير في المبلغ الإجمالي. ومع ذلك، كانت إدارة التدفقات الأجنبية الكبيرة من

¹ - محمد مسعي، سياسة الإنعاش الاقتصادي في الجزائر و أثرها على النمو، مجلة الباحث، العدد 51، جامعة ورقلة، الجزائر، 2012، ص: 147.

² - Rapport annuel de la Banque d'Algérie 2003.

الصادرات النفطية في هذه الفترة تمثل تحديا كبيرا لسياسات الاقتصاد الكلي، المتمثلة أساسا في أداء السياسة المالية التي بواسطتها كان يمكن ضمان استخدام عائدات النفط بشفافية وكفاءة. وكذلك كان بالإمكان إعطاء الدور الأكبر للقطاع الخاص للمساهمة في زيادة النمو الاقتصادي والرفع من حصيلة الجباية العادية.

الشكل رقم (02): السعر الاسمي لنفط برنت 1960-2014 (معدلات سنوية).



المصدر: علي ميرزا، ملف ندوة "تداعيات هبوط أسعار النفط على البلدان المصدرة": آثار انخفاض أسعار النفط على الدول المستهلكة والمنتجة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، قطر، 07 نوفمبر 2015، ص: 02.

4. مرحلة دعم وتوطيد النمو الاقتصادي (النموذج الجديد للنمو) 2010-2017: تمكنت الجزائر من توظيف الإيرادات الناتجة عن أسعار النفط المرتفعة في مواصلة دعم النمو، وقد كانت السياسة المالية التيسيرية ملائمة في هذه الفترة، وهو ما تمثل في برنامج دعم النمو الاقتصادي أو المخطط الخماسي الثاني 2010-2014، الذي حدد له برنامج من الاستثمارات العمومية، واستلزم من النفقات 21.214 مليار دج (أو ما يعادل 286 دولار مليار) وهو يشمل شقين اثنين هما¹:

- استكمال المشاريع الكبرى الجاري انجازها على الخصوص في قطاعات السكة الحديدية والطرق والمياه بمبلغ 9.700 مليار دج ما يعادل 130 مليار دولار.

- اطلاق مشاريع جديدة بمبلغ 11.534 مليار دج (ما يعادل حوالي 156 مليار دولار).

وبهذا فإن الجزائر لم يسبق لها أن خصصت مثل هذا الغلاف المالي لبرنامج تنموي، حيث أن اليسر المالي في هذه الفترة كان ملائما للالتزام المتميز للسلطات العمومية من أجل تسريع انجاز مختلف المشاريع الاجتماعية والاقتصادية المهيكلية. ومن خلال السياسة المالية الملائمة في هذه الفترة، عن طريق التيسير الجيد لمداخيل الجباية النفطية، تم تحقيق مؤشرات اقتصادية جيدة علاوة أن الجزائر قد تخلصت تقريبا من مديونيتها مع احتياطات صرف معتبرة. ففي مجال الاقتصاد الكلي تم تحقيق نمو خارج المحروقات بلغ 1.7% مقابل توقع بـ 3.5% في حين بلغ التضخم نسبة 3.26% مقابل توقع قدر بـ 4%، وأخيرا انخفضت المديونية الخارجية للدولة فقد بلغت قيمة 2.068 مليار دولار في نهاية 2013 مقابل 2,489 مليار دولار في نهاية 2012.

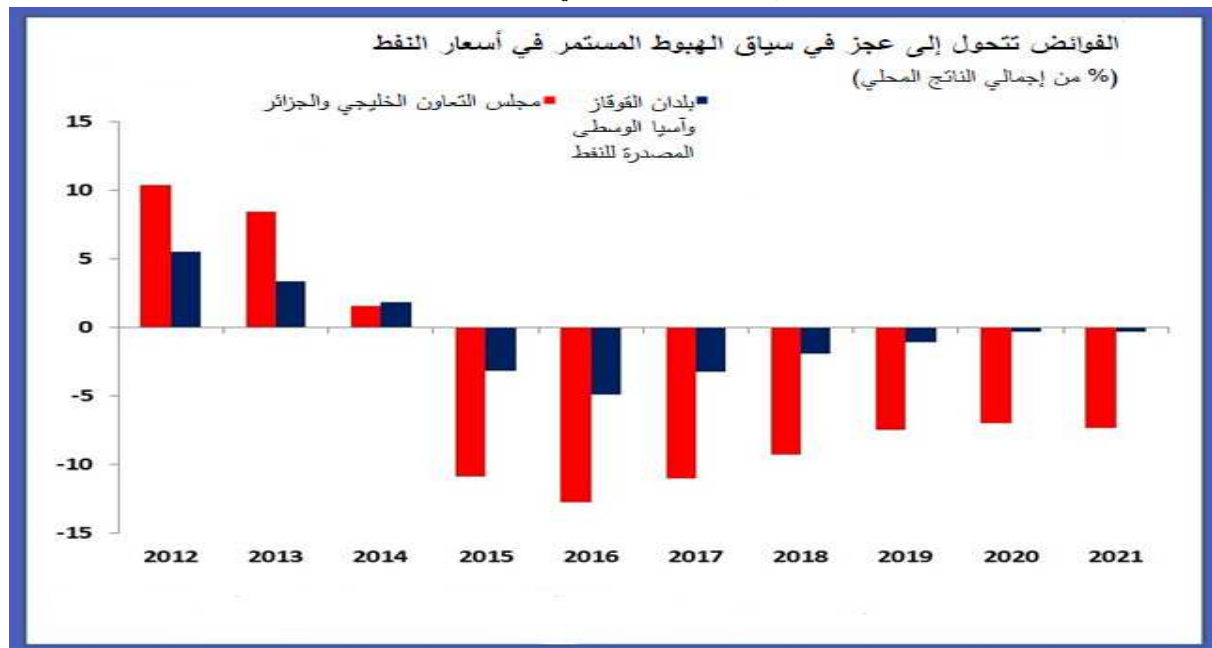
¹ - برنامج التنمية الخماسي 2010-2014، بيان اجتماع مجلس الوزراء، 24 ماي 2010، ص: 02.

أما بخصوص تنفيذ ميزانية سنة 2013، بلغت المداخيل 5940.9 مليار دج مقابل توقع بـ 3820 مليار دج في حين أن المصاريف بلغت 6092.1 مليار دج مقابل توقع بـ 8.6879 مليار دج وبلغ عجز الميزانية 151.2 مليار دج. كما استقرت البطالة في سنة 2013 عند 1.12 مليون، أي 9.8% من القوى العاملة مقابل 11.0% في سنة 2012¹.

أما فيما يخص التمويل؛ فإن هذا البرنامج تم تمويله حصريا من الموارد الوطنية وتم استبعاد كل استدانة خارجية، وبالتالي، لم يترتب على هذا البرنامج أي أثر على ميزان مدفوعات البلد، ولا على استقلاليتة المالية إزاء الخارج. ويمكن الخزينة العمومية من الحصول على ادخار هام والذي قدر بأكثر من 2111 مليار دينار، كان ثمرة للقرار المتخذ من قبل السلطات العمومية، والذي أدى إلى إنشاء صندوق ضبط الإيرادات، الذي ساهم وفقا لما ينص عليه القانون في تمويل البرنامج الخماسي مع احتفاظه بادخار استراتيجي يعادل 51 مليار دولار، ورغم أن تنفيذ البرامج الاستثمارية قد أدت إلى تحسين بعض المؤشرات الاقتصادية إلا أن هذا التحسن يبقى ظريفي لارتباطه بتقلبات أسعار النفط في الأسواق العالمية.

استمر انخفاض سعر البترول في السوق الدولية، الذي بدأ في النصف الثاني من 2014، بحيث انخفض متوسط السعر السنوي للبرميل من النفط الخام من 100.23 دولار للبرميل في 2014 إلى 53.07 دولار للبرميل في 2015، أي انخفاض قدره 47.1%. مما أدى إلى تغيير أحوال الكثير من البلدان المصدرة للنفط حول العالم. وينطبق هذا بوجه خاص على بلدان الشرق الأوسط والجزائر. وقد تحولت غالبية موازناتها العامة من تحقيق فائض إلى تسجيل عجز كبير (الشكل رقم 03) كما تباطأ فيها النمو، وزادت المخاطر على استقرارها المالي. وفي مثل هذه البيئة المحفوفة بالتحديات، لن يكون اتباع سياسة مالية كالمعتاد أمرا كافيا، فسيكون على صناع السياسات اعتماد تدابير مؤثرة لوضع الميزانيات العامة على مسار أسلم، ومعالجة المخاطر التي تتعرض لها السيولة وجودة الأصول في القطاع المالي، وتحسين آفاق النمو. وستكون هذه عملية صعبة وطويلة الأجل، ولكن الأمر المبشر هو أن كثيرا من البلدان بدأت بداية قوية، وخاصة فيما يتعلق بسياسات الميزانية².

الشكل رقم (03): أرصدة الميزانية في بعض الدول النفطية.



Sources: Martin Sommer, Juan Treviño, and Neil Hickey, Oil Exporters Learn to Live with Cheaper Oil, IMF Blog, International Monetary Fund, June 8th, 2016.

¹ - Rapport annuel de la Banque d'Algérie. 2013.

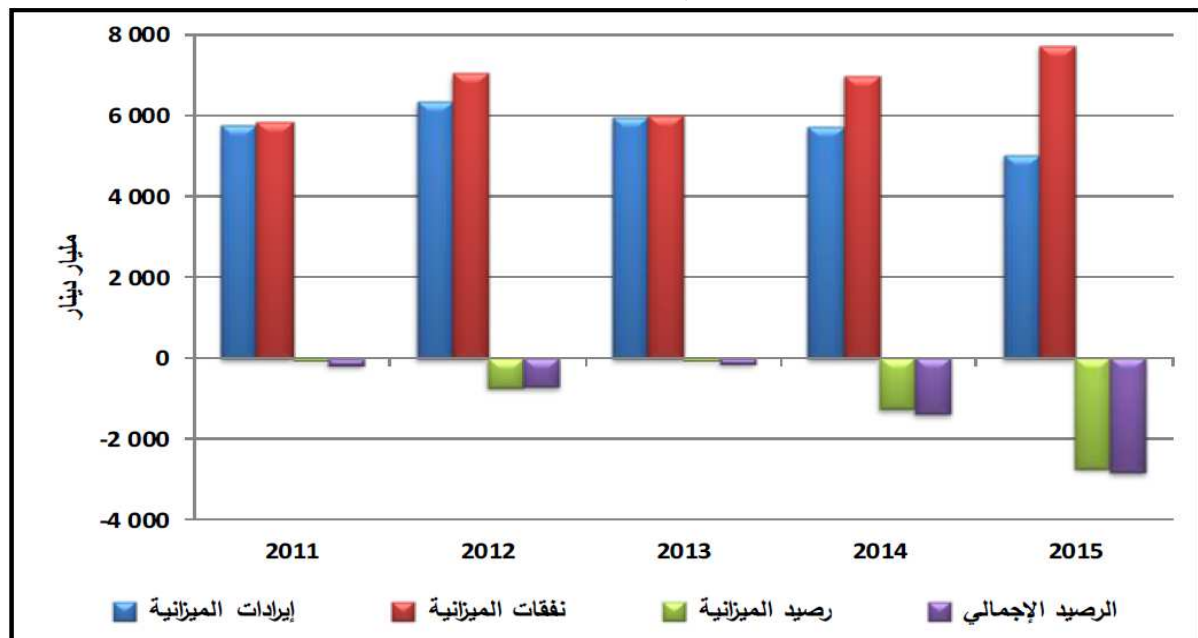
² - Martin Sommer, Juan Treviño, and Neil Hickey, Oil Exporters Learn to Live with Cheaper Oil, IMF Blog, International Monetary Fund, June 8th, 2016.

بالنسبة للجزائر في المراحل المبكرة من انخفاض أسعار النفط، اتخذت إجراء ملائما حين استعانت بمدخراتها لمواجهة نقص الإيرادات النفطية. ولما أتضح أن هذا الانخفاض سيستمر، قامت بتخفيضات كبيرة في الإنفاق، وهو تحرك بديهي لأن النفقات العامة كانت قد تضخمت في فترة ارتفاع أسعار النفط.

- تضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015¹مراجعة نسب بعض الضرائب وترشيد النفقات العمومية لتقليص عجز الميزانية، بحيث تم إعداده على أساس إطار الاقتصاد الكلي الذي يتوقع نمو خارج المحروقات بنسبة 5.1% وتضخم بنسبة 4% علما أن سعر برميل البترول المرجعي يقدر بـ 37 دولار لحساب الميزانية و 60 دولار أمريكي على مستوى الأسواق. كما تم تحديد مداخيل الصادرات المتوقعة من النفط بـ 34 مليار دولار مقابل 68 مليار دولار خلال 2014. أما قيمة الواردات فمن المتوقع أن تبلغ 3.57 مليار دولار مقابل 60 مليار دولار خلال 2014.

وفيما يتعلق بالميزانية يرتقب قانون المالية التكميلي تحقيق إيرادات بحوالي 4.953 مليار دج أي ارتفاع بـ 4.242 مليار دج مقارنة بتوقعات قانون المالية الأصلي. وفيما يخص النفقات انتقلت من 7692 مليار دج إلى 7588 مليار دج. وتم ترشيد النفقات بـ 104 مليار دج عن طريق إعادة هيكلة القروض في ميزانية التسيير دون إحداث تأثير على السير الحسن للخدمة العمومية كما سيشهد العجز الإجمالي للخزينة تراجعاً بـ 647 مليار دج مقارنة بتوقعات قانون المالية لسنة 2015. إلا أن الأرقام الحقيقية كانت عكس ما كان متوقع، حيث سجلت المالية العامة في سنة 2015 عجزاً في الميزانية، بلغ 2553.2 مليار دينار، أي ما يعادل 15.4%، من إجمالي الناتج الداخلي، مقابل عجزاً قدره 1257.3 مليار دينار في سنة 2014. وتم تمويل العجز الميزاني لسنة 2014 وللسنة 2015 بواسطة اقتطاعات معتبرة من موارد صندوق ضبط الإيرادات. وبلغت إيرادات الميزانية في سنة 2015، 5103.1 مليار دينار مقابل 5738.4 مليار دينار في 2014، أي بانخفاض قدره 635.3 مليار دينار (-11.1%). نتج هذا الانخفاض المعتبر في إجمالي إيرادات الميزانية كلياً عن الانخفاض في إيرادات المحروقات (-1014.9 مليار دينار أي ما يعادل 30-%)، كما بلغت نفقات الميزانية الكلية 7656.3 مليار دينار مقابل 6995.7 مليار دينار في 2014، أي بارتفاع قدره 9.4%². وهذا ما يوضحه الشكل رقم 04.

الشكل رقم 04: مؤشرات المالية العامة.



المصدر: بنك الجزائر، التقرير السنوي 2015، نوفمبر 2016، ص: 85.

¹ - بوابة الوزارة الأولى، اجتماعات ومجالس، الحكومة الجزائرية، بيان مجلس الوزراء المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2015، المنعقد يوم 22 جويلية 2015.

² - Rapport annuel de la Banque d'Algérie 2015.

يعتبر مشروع قانون المالية لسنة 2016، آلية من آليات تنفيذ البرنامج الخماسي 2015-2019، وذلك لاستكمال تجسيد القرارات المتخذة في بداية السداسي الثاني لسنة 2015 وكذا تلك المتخذة في قانون المالية التكميلي لسنة 2015، والمتعلقة بالتدابير الهادفة للتخفيف من الأثر السلبي الناجم عن انخفاض أسعار المحروقات على التوازنات المالية الداخلية والخارجية. إن تراجع النمو الاقتصادي العالمي وانخفاض أسعار البترول قد أثر على القدرات المالية للدولة، مما تطلب عند إعداد مشروع الميزانية لسنة 2016، التوفيق بين الطلب المالي الخاص لتنفيذ العمليات المسجلة في إطار برنامج الاستثمار العمومي 2015-2019 وتقلص الموارد المالية، وذلك تحت الضغط الناجم عن مواجهة الطلب المحلي الذي يجب أن يحقق مستويات مقبولة في مجال الاستثمار والاستهلاك. كما ستساهم التدابير المالية والجبائية المقترحة في مشروع قانون المالية لسنة 2016 في تعميق التوجه نحو الاستغلال الأمثل للموارد المالية وترشيد النفقات، وهذا من خلال تحكم أفضل في نفقات التسيير وفرض نجاعة أكبر في نفقات الاستثمار العمومي. لذلك تم إعداد قانون المالية لسنة 2016 على أساس سعر مرجعي لبرميل النفط ب:37 دولار، وسعر صرف ب:98 دج للدولار الواحد. ويتوقع نص القانون نمو خارج المحروقات بنسبة 6.4 بالمائة وتضخما متحكما فيه عند نسبة 4 بالمائة. وبالنسبة للميزانية فإن الحكومة تتوقع لسنة 2016 نفقات ميزانية ب:2.7984 مليار دج أي بانخفاض يقدر بنسبة 8.8% مقارنة بالنفقات المقررة في قانون المالية التكميلي لسنة 2015. يفسر ذلك بتراجع نفقات التسيير بنسبة 3.3% أي ما يعادل 164.9 مليار دج، وبانخفاض نفقات التجهيز (اعتمادات الدفع) بنسبة 16%، لتبلغ 3176.8 مليار دج. وبالنسبة لإيرادات الميزانية فقد حددها نص قانون المالية 2016 عند 4.4747 مليار دج منها 2722.6 مليار دج من الإيرادات العادية و1682.5 مليار دج من الجباية النفطية¹.

عند نهاية شهر ديسمبر 2016، بلغت النفقات العمومية 7303.8 مليار دينار، وواصلت إيرادات الضريبة البترولية انخفاضها، حيث بلغت 1805.4 مليار دينار مقابل 2273.5 مليار دينار في نهاية 2015. كما بلغ مستوى إيرادات صادرات المحروقات 27.66 مليار دولار، باعتبار متوسط سعر برميل البترول بلغ 45 دولار أمريكي في سنة 2016، وكذا حجم الصادرات، الذي ارتفع ب 10.6% مقارنة بسنة 2015، وبذلك بلغت مستوى الإيرادات الكلية 29.05 مليار دولار؛ منها 1.39 مليار دولار إيرادات الصادرات خارج المحروقات، وبلغ مستوى الواردات 49.44 مليار دولار، مسجلا انخفاضا ب 3.21 مليار دولار مقارنة بالمستوى المسجل سنة 2015 (-6.1%)؛ وسجل الميزان التجاري، بذلك، عجزا بلغ 20.38 مليار دولار، ليسجل الحساب الجاري عجزا بلغ 26.32 مليار دولار، ليببلغ عجز ميزان المدفوعات 26.03 مليار دولار؛ وانخفض، نتيجة لذلك، قائم احتياطات الصرف من 144.13 مليار دولار في نهاية ديسمبر 2015 إلى 114.14 مليار دولار في نهاية 2016. بالنظر إلى هذا المستوى للاحتياطات الرسمية للصرف في نهاية ديسمبر 2016، الذي بقي معتبرا على الرغم من انخفاضه القوي، يبقى المستوى ضعيف جدا للدين الخارجي (3.85 مليار دولار، ما يمثل 2.45% من إجمالي الناتج الداخلي في 2016)، وبهذا تبقى الوضعية المالية الخارجية للجزائر صلبة ومريحة نسبيا. بالنسبة للتضخم بعد تراجعه المعتبر في سنتي 2013 و 2014، عاد ليرتفع في سنة 2015، ليببلغ المتوسط السنوي لتوترته 4.8%. وبلغ في ديسمبر 2016 معدل 6.4%، بالنسبة للبطالة تم تقليص نسبها بشكل كبير بحيث انتقلت من 30 بالمائة سنة 2000 إلى أقل من 10 بالمائة في سنة 2016².

- جاء قانون المالية لعام 2017 في ظروف استثنائية تتميز بشح الموارد المالية، وقد تم التركيز في إعداداته على محاولة إيجاد بدائل و موارد تمويل اضافية لخزينة الدولة، لذلك أتى لأول مرة مشتملا على إطار متوسط الأجل يحدد الإيرادات والنفقات المستهدفة للسنوات الثلاث القادمة، و حسب بيان اجتماع مجلس الوزراء³، تمت الدراسة ثم المصادقة على مشروع قانون المالية 2017، الذي تضمن تنفيذ الشطر الأول من مسار الميزانية من 2017 إلى 2019، والتي ترافق "نمط النمو الجديد". وبذلك

¹ - التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية لسنة 2016، لجنة المالية والميزانية، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، نوفمبر 2015.

² - بنك الجزائر، مداخلة محافظ بنك الجزائر أمام مجلس الأمة، أبريل 2017.

³ - بيان اجتماع مجلس الوزراء، الجزائر، الثلاثاء 4 أكتوبر 2016

فهو يترجم إرادة السلطات العمومية في دعم النمو الاقتصادي، ويرمي مشروع قانون المالية في جانبه الخاص بالميزانية إلى دعم المالية العمومية التي تواجه منذ أكثر من سنتين انهيارا حادا في أسعار النفط.

تضمن مشروع قانون المالية 2017 المعد على أساس سعر 50 دولار لبرميل النفط، وسعر الصرف ب 108 دج للدولار الواحد وبتوقع لمعدل التضخم عند 4 في المائة ولمعدل النمو عند 9.3 في المائة، وإيرادات مقدرة ب 5635.5 مليار دج وهو ما يمثل زيادة تناهز 13 بالمائة مقارنة بسنة 2016. وستدر الجباية العادية 2845.4 مليار دج أي زيادة ب 3.5 بالمائة فيما قدرت مداخيل الجباية البترولية ب 2200 مليار دج. وفيما يخص النفقات تضمن مشروع الميزانية مبلغ 6883.2 مليار دج منها 4591.8 مليار دج بالنسبة لنفقات التسيير و 2291.4 مليار دج قروض دفع بالنسبة لنفقات التجهيز، مقسمة على نفقات الاستثمار ب 1620. مليار دينار وعمليات برأس المال ب 670.9 مليار دينار. أما فيما يخص الرصيد الإجمالي للخزينة فإن العجز سيقصص بنحو النصف مقارنة بسنة 2016 بحيث سينخفض من 15 بالمائة إلى 8 بالمائة. وبالرغم من القيود المالية التي ميزت إعداد مشروع الميزانية 2017 فإن هذا الأخير يعكس تمسك الدولة بالعدالة الاجتماعية و التضامن الوطني. وهكذا سيخصص مبلغ 1630.8 مليار دج للتحويلات الاجتماعية أي 23,7 بالمائة من ميزانية السنة. ويتضمن مشروع قانون المالية عدة اقتراحات وتدابير تشريعية ترمي إلى تحسين إيرادات الدولة وتشجيع الاستثمار وكذا مزيد من التسهيل والتخفيف في الإجراءات الجبائية. ويقترح النص في هذا الإطار إعفاء من الضريبة على القيمة المضافة وكذا الحقوق الجمركية لمدة 5 سنوات على المستلزمات والمواد الأولية المستوردة أو المقتناة محليا من قبل المناولين في إطار نشاطهم لتصنيع مركبات والقطع الموجهة للصناعة الميكانيكية والإلكترونية والكهربائية. من جهة أخرى يدرج القانون تمديد برنامج المطابقة الجبائية الطوعية إلى غاية 31 ديسمبر 2017 عوض 31 ديسمبر 2016. ولمساعدة المؤسسات التي تواجه صعوبات مالية يقترح المشروع إعادة جدولة ديونها الجبائية على مدى لا يتجاوز 36 شهرا.

كما تضمن قانون المالية أيضا زيادة في الرسوم والضرائب وحقوق الطابع للتعويض وبصفة جزئية تدهور مداخيل الجباية النفطية التي ستخفض ب 30 بالمائة مقارنة ب 2016. ويتضمن هذا القانون كذلك رفع الضريبة حول القيمة المضافة من 17 بالمائة إلى 19 بالمائة بالنسبة للمعدل العادي ومن 7 بالمائة إلى 9 بالمائة بالنسبة للمعدل المنخفض. ومن أجل الامتثال للتعريف ذات 10 أرقام المدرجة من طرف الجمارك يحدد القانون قائمة السلع والخدمات الخاضعة لضريبة القيمة المضافة على سعر مخفض (9 بالمائة) الذي يشمل 80 تعريفة جمركية. ويقترح قانون المالية زيادة الضرائب على المنتجات النفطية من 1 إلى 3 دج/لتر، للمازوت والأنواع الثلاثة من البنزين. كما ينص القانون فرض رسم الفعالية الطاقوية الذي سيطبق على المنتجات المستوردة أو المنتجة محليا والتي تعمل على الكهرباء أو الغاز أو المنتجات البترولية.

الخاتمة

في كل مرة تنخفض فيها أسعار النفط تواجه السياسة المالية في الجزائر تحديات كبيرة على المستوى الموازي، بحيث كان عجز الميزانية العامة و عجز الحساب التجاري أكثر ارتفاعا، الأمر الذي يرجع، بدرجات متفاوتة، إلى تكلفة الدعم المعمم على أسعار الغذاء والوقود، وانخفاض الضرائب العادية، كما خضعت النفقات العامة لهيمنة الإنفاق على الأجور والدعم الذي استهلك 40% أو أكثر وترك حيزا محدودا للنفقات الرأسمالية التي انخفضت مستوياتها في بعض الحالات إلى أقل من نصف المتوسط. كما أدى ضعف الهيكل الضريبي إلى خفض الإيرادات الضريبية. وفي مثل هذه الحالات، ظلت الإيرادات العامة تعاني من ضعف إجراءات التحصيل، الأمر الذي يعزى في جانب كبير منه لارتفاع الإعفاءات الضريبية وضعف في تصميم سياسة ضريبية شاملة.

النتائج

- انخفاض أسعار النفط؛ كان له أثر سلبي على البرامج التنموية (برنامج الانعاش الاقتصادي، وبرنامج دعم النمو الاقتصادي) خاصة في مجال الإنفاق الحكومي، بحيث كان له أثر سلبي على الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خارج قطاع المحروقات، وعلى معدلات التضخم والفائدة ومستويات التشغيل وانخفاض في سعر الصرف.

- انخفاض الجباية البترولية؛ كان لها أثر سلبي على حجم الإنفاق الحكومي، وعلى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، وعلى التوازن الخارجي (عجز في الحساب الجاري وحساب المدفوعات، وتآكل الاحتياطي الصرف)، أما على مستوى المالية العامة هناك تأثير سلبي على أداء السياسة العامة (انخفاض كبير في رصيد الميزانية العامة) مما حدث من قدرتها على تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية.

- كان للعوائد النفطية مساهمة كبيرة في تكوين الإيرادات العامة للميزانية في فترات ارتفاع أسعار النفط، وهذا ما أضافه خاصية القدرة النسبية للسياسة المالية المنتهجة (التوسعية) على التأثير في المتغيرات الاقتصادية، إلا أن انخفاض أسعار النفط بداية من منتصف سنة 2014 أثر تأثير سلبي على الاستثمارات العمومية والاستهلاك الخاص والنشاط الاقتصادي، وتمثل في توقف بعض المشاريع خاصة في قطاع السكن والسكك الحديدية بسبب أزمة التمويل، وكذا تأجيل المشاريع الكبرى التي لم تنطلق بعد.

الاقتراحات

من أجل معالجة الاختلالات السابقة، يمكن إبداء بعض الاقتراحات التي يمكن من خلال السياسة المالية أن تلعب دورا في التنمية الاقتصادية ودعم النمو، وهذا ما بادرت به الحكومة في تجسيد نموذج النمو الاقتصادي الجديد الذي صادقت عليه في 26 جوان 2016، في إطار سياسة تنويع الاقتصاد الوطني وإصلاحه هيكليا على ثلاث مراحل، تهدف إلى تحقيق معدل نمو بـ 5.6 بالمائة خارج المحروقات خلال العشرة القادمة حسب ما توضحه وثيقة موجزة لهذا البرنامج نشرت عبر الموقع الإلكتروني لوزارة المالية¹:

حسب ملخص النموذج، فإن مداخيل الجزائر التي تراجعت بـ 32.9 بالمائة سنة 2015 تفرض آليات جديدة للإنفاق، وكذا إيجاد موارد مالية جديدة منها رفع عائدات الضرائب بـ 11 بالمائة كل سنة، لتغطية 84 بالمائة من النفقات سنة 2019 مقارنة مع نسبة تغطية وصلت 47 بالمائة سنة 2014، وتقليص عجز الميزانية بـ 1.9 بالمائة باحتساب 50 دولارا لبرميل النفط سنة 2017 و 55 دولارا سنة 2018 (إلا أنه عدل إلى 50 دولارا للبرميل في قانون المالية لسنة 2008) و 60 دولارا سنة 2019 مع العلم أن نفقات الميزانية الإجمالية باحتساب التجهيز تصل 7000 مليار دينار، ولا يجب أن تتجاوزها وفقا لنفس المصدر. وبلوغ هذا المستوى، فإن ميزان المدفوعات سيعرف ارتفاعا سنة 2019 بنسبة 2.2 مليار دولار، وهو ما يقلص من خطر المديونية الداخلية والخارجية، إذ ربط النموذج الجديد في ذلك بين ما تبقى من أموال باحتياطي الصرف الذي سيضمن 27 شهرا من الواردات، وإمكانية الاستدانة، فيما وصف نفس التقرير بعض أسعار المواد بغير العادلة بحكم أنها تباع إلى كافة الطبقات بنفس السعر، وغير اقتصادية بحكم أنها تكلف أكثر مما تباع به، واقترح في هذا الإطار تصحيح الميزانية بشكل يحافظ على المكاسب الاجتماعية والاقتصادية واعتماد معايير خاصة في الدعم وإقرار إصلاح عميق ومتابعة لآليات تمويل مختلف عمليات التجهيز.

وهكذا فإن المرحلة الأولى من النموذج تقوم على رؤية متجددة للسياسة المالية (2016-2019) ستمحور حول بعث هذه السياسة التنموية الجديدة وستتميز بنمو تدريجي للقيم المضافة لمختلف القطاعات باتجاه المستويات المستهدفة. أما المرحلة الثانية (2020-2025) فستكون مرحلة انتقالية هدفها "تدارك" الاقتصاد الوطني تلها مرحلة استقرار وتوافق (2026-2030) يكون في آخرها الاقتصاد قد استنفذ قدراته الاستدراكية وتتمكن عندها مختلف متغيراته من الالتقاء عند نقطة التوازن.

- على صعيد التحول الهيكلي للاقتصاد يرمي النموذج الجديد إلى تحقيق معدل نمو سنوي خارج المحروقات بـ 5.6 بالمائة ما بين 2020 و 2030 و "ارتفاع محسوس" للناتج الداخلي الخام الفردي الذي ينتظر أن يتضاعف بـ 3.2 مرة إلى جانب تضاعف

¹ - Le Nouveau Modèle de Croissance, Ministère des Finances, Alger, Juillet 2016.

مساهمة القطاع الصناعي في الناتج الداخلي الخام لينتقل من 3.5 بالمئة حاليا إلى 10 بالمئة. غير أن بلوغ هذا الهدف يقتضي رفع القيمة المضافة للقطاع الصناعي بشكل معتبر حسب الوثيقة.

- عصرنة القطاع الفلاحي قصد بلوغ الأهداف المرتبطة بالأمن الغذائي وتنوع الصادرات.

- تحقيق هدف التحول الطاقوي الذي سيسمح بتخفيض معدل نمو الاستهلاك الداخلي للطاقة إلى النصف من خلال تقييم الطاقة بقيمتها الفعلية واقتصار عملية الاستخراج من باطن الأرض على ما هو ضروري فعلا للتنمية دون غيره.

- تنوع الصادرات من أجل دعم تمويل نمو اقتصادي متسارع. من أجل إحداث ديناميكية قطاعية مرورا بتطوير فروع جديدة تحل محل المحروقات والبناء والأشغال العمومية.

- بخصوص الاستثمار ينتظر من أجل تحقيق التحول الهيكلي "ربط الاستثمار خارج المحروقات بتطور إنتاجية رأس المال المستثمر". في هذا الإطار تم وضع تصور لمستوى معين من النمو يخص الإنتاجية العامة ويمكن معدل الاستثمار العام نفسه من خلق معدلات نمو اقتصادي أعلى.

- من أجل تحسين الإنتاجية العامة للاستثمار الخاص والعام على وجه سواء. تم برمجة تعزيز ميزانياتي ثان سيطبق بالتدريج ابتداء من 2025 قصد تخفيض نفقات التجهيز المسجلة مباشرة في ميزانية الدولة وذلك شريطة تجسيد نظام وطني جديد للاستثمار بالجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- فيما يخص قابلية الدفع الخارجية يرمي النموذج إلى تقليل الفارق بين الواردات والصادرات خارج المحروقات من خلال بعدين أساسيين يتعلق الأول بتجسيد سياسة النجاعة الطاقوية وتطوير الطاقات المتجددة تسمح بتوفير فائض هام من إنتاج المحروقات قابل للتصدير ويتعلق الثاني بتسريع وتيرة الصادرات خارج المحروقات (فلاحة وصناعة وخدمات).

- مواصلة وتيرة نمو صادرات السلع والخدمات خارج المحروقات والواردات والاستهلاك الطاقوي بتحسين وضعية ميزان المدفوعات ابتداء من 2020 إذ يعتبر أنه من المستحيل تحقيق نمو اقتصادي قوي دون كبح تدفق الواردات المسجل خلال العشريات الأخيرة.

- يتعين على الاقتصاد الوطني من أجل التوصل إلى النقلة المنتظرة في 2030 مواجهة أربعة عراقيل أساسية مرتبطة بحجم التغيرات في هيكلته الإنتاجية وتطور الاستدانة الداخلية وقابلية الدفع الخارجية والتحول الطاقوي.

المراجع

Books

1. عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، بدون سنة نشر.
2. حامد عبد المجيد دراز، السياسات المالية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1999.
3. سلوى سليمان، السياسة الاقتصادية، وكالة المطبوعات، الطبعة الأولى، الكويت، 1973.
4. أحمد هني، اقتصاد الجزائر المستقلة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
5. Philip . A. Klein, the Management of Market, Oriented Economics A Comparative Perspective Wadsworth the Publishing company, Belmont, California, 1973.
6. H.L. Bhatia , Public Finance, 26th ed, VIKAS Publishing House Pvt. Ltd, New Delhi, 2008.
7. James Daniel, Jeffrey Davis, Manal Fouad, Caroline Van Rijckeghem, " Fiscal Adjustment for Stability and Growth ", Pamphlet Series, No. 55, International Monetary Fund, Washington, D.C, 2006.

Journals

1. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، القانون رقم 80-11 المؤرخ في 13 ديسمبر 1980، المتضمن المخطط الخماسي الأول 1980-1984، الصادرة بتاريخ 16 ديسمبر 1980.

2. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، القانون رقم 84-22 المؤرخ في 24 ديسمبر 1984، المتضمن المخطط الخماسي الثاني 1985-1989، الصادرة بتاريخ 2 يناير 1985.
3. كريم الناشابي، الجزائر تحقيق الاستقرار والتحول إلى اقتصاد السوق، صندوق النقد الدولي، واشنطن، 1998.
4. محمد مسعي، سياسة الإنعاش الاقتصادي في الجزائر وأثرها على النمو، مجلة الباحث، العدد 51، جامعة ورقلة، الجزائر، 2012.
5. علي ميرزا، ملف ندوة "تداعيات هبوط أسعار النفط على البلدان المصدرة": آثار انخفاض أسعار النفط على الدول المستهلكة والمنتجة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، قطر، 07 نوفمبر 2015.
6. Abderrahim Chibi, Mohamed Benbouziane and Sidi Mohamed Chekouri, the macroeconomic effects of fiscal policy shocks in algeria: an empirical study, The Economic Research Forum (ERF), Cairo, Egypt, August 2010.
7. Martin Sommer, Juan Treviño, and Neil Hickey, Oil Exporters Learn to Live with Cheaper Oil, IMFBlog, International Monetary Fund, June 8th, 2016.

Reports

1. وزارة التخطيط والهيئة العمرانية، التقرير العام للمخطط الخماسي الأول 1984-80.
2. برنامج التنمية الخماسي 2010-2014، بيان اجتماع مجلس الوزراء، 24 ماي 2010.
3. بنك الجزائر، مداخلة محافظ بنك الجزائر أمام مجلس الأمة، أفريل 2017.
4. بيان اجتماع مجلس الوزراء، الجزائر، الثلاثاء 4 أكتوبر 2016.
5. التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية لسنة 2016، لجنة المالية والميزانية، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، نوفمبر 2015.
6. Rapport annuel de la Banque d'Algérie 2002 ;2003 ;2004 ;2005 ;2006 ;2007 ;2008 ;2009.
7. Rapport annuel de la Banque d'Algérie 2013
8. Rapport annuel de la Banque d'Algérie 2015.

Website

1. بوابة الوزارة الأولى، اجتماعات ومجالس، الحكومة الجزائرية، بيان مجلس الوزراء المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2015، المنعقد يوم 22 جويلية 2015. <http://www.premier-ministre.gov.dz>
2. Le Nouveau Modèle de Croissance, Ministère des Finances, Alger, Juillet 2016. Le Nouveau Modèle de Croissance, Ministère des Finances, Alger, Juillet 2016. <http://www.mf.gov.dz>
3. ONS, Rétrospective Statistique 1962-2011. <http://www.ons.dz>
4. World Bank ; World Development Indicators. <http://www.albankaldawli.org>
5. International Monetary Fund. <http://www.imf.org>
6. OPEC. http://www.opec.org/opec_web/en