

أداء السياسة المالية ضمن السياسات الاقتصادية في الجزائر في ظل تقلبات قطاع المحروقات خلال  
الفترة 2000-2021

ط.د. ياسين حريزي\*، مخبر الاقتصاد وإدارة الأعمال LABECOM جامعة قسنطينة -2، الجزائر.

herizi.yacine@univ-constantine2.dz

أ.د. عثمان شريط، مخبر الاقتصاد وإدارة الأعمال LABECOM جامعة قسنطينة -2، الجزائر.

Athmane.cheriet@univ-constantine2.dz

تاريخ التسليم: (2020/03/09)، تاريخ المراجعة: (2020/04/15)، تاريخ القبول: (2020/05/13)

**Abstract :**

This study aims to clarify about the performance of fiscal policy as an instrument of economic policy, in light of the fluctuations known by the hydrocarbon sector in Algeria during the period 2000-2021.

It was concluded that the fiscal policy is unstable and turbulent due to the impact of the fluctuating oil sector revenues on its instruments through the budget.

**.Keywords :** fiscal policy, hydrocarbons, economic policies, revenues, expenditures, petroleum taxation.

**ملخص :**

تهدف الدراسة لمعرفة أداء السياسة المالية كأداة من أدوات السياسة الاقتصادية في ظل التقلبات التي عرفها قطاع المحروقات في الجزائر خلال الفترة 2000-2021. تم التوصل إلى أن السياسة المالية غير مستقرة ومضطربة بفعل التأثير الذي تمارسه إيرادات قطاع المحروقات المتقلبة على أدوات السياسة المالية من خلال الميزانية. **الكلمات المفتاحية:** السياسة المالية، المحروقات، السياسات الاقتصادية، الإيرادات، النفقات، الجباية البترولية

## مقدمة:

إن التقلبات التي يعيشها قطاع المحروقات خاصة في الاقتصاديات الريعية تؤثر على مختلف السياسات الاقتصادية التي تتبناها الدول وعلى وجه الخصوص السياسة المالية التي تمثل المرآة العاكسة لوضعية الاقتصاد، باعتباره المصدر الأكبر ويكاد يكون الوحيد لإيراداتها و من ثم نفقاتها، وفي خضم المشاكل التي يعانيها الاقتصاد، خاصة الاختلالات الهيكلية والمالية والتي أثرت وتؤثر على مجرى العملية التنموية في البلاد، وفي ظل الأحادية القطاعية التي يعيشها الاقتصاد الجزائري بالتبعية الكبيرة جدا لقطاع المحروقات، سعت الحكومات المتعاقبة إلى فك الارتباط بين الاقتصاد الجزائري و قطاع المحروقات، لتحقيق التنوع فيه ولضمان ديمومة النمو، و تبرز السياسات الاقتصادية كواحدة من الأدوات الرئيسية التي يمكن استخدامها من أجل إعادة هيكلة الاقتصاد الجزائري، ورفع مساهمة القطاعات الاقتصادية خارج المحروقات فيه، و ينعكس اختيار السياسات الاقتصادية الملائمة على الاستقرار الاقتصادي، الاجتماعي، السياسي وحتى الأمني للدول، لذلك تبرز أهمية تنوع الخيارات في تبني سياسات اقتصادية. إن الاقتصاد الجزائري ورغم الإصلاحات التي مر بها و لايزال، إلا أن السمة الغالبة فيه هي ارتهانه الشديد لقطاع المحروقات، يبرز ذلك من خلال السيطرة شبه المطلقة له على مفاصل الاقتصاد وتلون مؤشراتته الاقتصادية باللون الأحمر مع أول هزة قد تصيبه، فبالقاء نظرة على الاقتصاد الجزائري نجد أن قطاع المحروقات يمثل 97% من الصادرات وأكثر من 65% من الإيرادات العامة والمصدر الرئيسي للعملة الصعبة.

**إشكالية الدراسة:** تعتمد السياسات الاقتصادية في الاقتصاد القائمة على الريع -المحروقات في الحالة الجزائرية- على السياسة المالية بشكل كبير، والتي تقوم على تحويل إيرادات قطاع المحروقات إلى إنفاق، سواء كان جاريا أو استثماريا، وهو الأمر الذي يجعل السياسة المالية ومنه السياسات الاقتصادية مرتبطة بشكل شبه كلي بالتقلبات في قطاع المحروقات، سواء ما تعلق بالإيرادات أو الإنفاق الحكومي، ولقد ساعد الانفراج المالي الناجم عن الارتفاع في أسعار المحروقات خاصة البترول خلال الفترة 2000-2014، على تبني سياسات اقتصادية مالية، توصف بأنها توسعية وغير مسبوقة في تاريخ الجزائر، إلا أن الانخفاض الذي عرفته الأسواق العالمية في أسعار المحروقات بعد منتصف 2014، خلّفت أضرارا كبيرة بدءا بتقليص مستويات الإنفاق وتزايد الضرائب وانخفاض الإيرادات لتقليص العجز، والتي أظهرت الهشاشة التي ما زالت تميز الاقتصاد الجزائري.

انطلاقا مما سبق يتبلور السؤال الذي يشكل معالم إشكالية الدراسة والذي مؤداه:

**كيف انعكست التقلبات في قطاع المحروقات على أداء السياسة المالية كأداة من أدوات السياسات الاقتصادية في الجزائر، خلال الفترة 2000-2021؟**

وتقودنا محاولة الإجابة على هذا السؤال إلى التطرق للأسئلة الفرعية التالية :

▪ ما هي مكانة السياسة المالية ضمن مزيج السياسات الاقتصادية المطبق في الجزائر؟

- ما هي أهم أدوات السياسة المالية التي استخدمت لمواجهة التقلبات في قطاع المحروقات؟
- ما هي التغيرات على تطراً على أداء السياسة المالية ( أدوات السياسة المالية) في ظل الارتفاع أو الانخفاض لأسعار المحروقات؟

**فرضية الدراسة:** قصد الإجابة عن الإشكالية الرئيسية والأسئلة الفرعية، يمكننا صياغة الفرضية التالية:

- ساهمت التقلبات في قطاع المحروقات في اضطراب أداء السياسة المالية خلال فترة الدراسة، وهو ما تسبب في عدم تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

#### أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة لتحقيق جملة من الأهداف نذكر منها:

- إبراز قنوات تأثير قطاع المحروقات على اختيار وأداء السياسات المالية في الجزائر، خلال الفترة 2000-2021؛
- إبراز جوانب الاختلاف في أداء السياسة المالية في الجزائر حال التوسع أو الانكماش،
- تبيان مكامن القصور في السياسة المالية المطبقة خلال فترة الدراسة،
- محاولة بحث إمكانية تجنب الصدمات المالية المستقبلية، باستخدام أدوات سياسة مالية أكثر قدرة على مقاومة للتقلبات في قطاع المحروقات.

**المنهج العلمي المتبع:** طلبت معالجة هذا الموضوع، استخدام المنهج الوصفي للإلمام بالجوانب النظرية للموضوع، من خلال التطرق لمفهوم السياسة المالية والسياسات الاقتصادية عموماً، كما تم استخدام المنهج التحليلي لتحليل أداء السياسة المالية وتقلبات قطاع المحروقات خلال فترة الدراسة، من خلال الإحصائيات والمعطيات التي توفرها الهيئات الوطنية والدولية ذات الصلة بموضوع الدراسة.

## 2. مكانة السياسة المالية ضمن السياسات الاقتصادية

### 1.2 ماهية السياسات الاقتصادية:

تعرف السياسات الاقتصادية على أنها "برنامج العمل الاقتصادي الذي تقوم به الحكومة للسيطرة، لتعديل، وإدارة متغيرات الاقتصاد الكلي لتحقيق أهداف اقتصادية محددة بدقة" (DN Dwivedi, 2010, p. 566) وتشير أيضاً إلى "مجموعة القرارات المترابطة المتخذة من طرف السلطات العمومية والهادفة باستخدام مختلف الوسائل إلى تحقيق الأهداف المتعلقة بالحالة الاقتصادية في الأجل القصير أو الطويل" (Muller, 2002, p. 188)، كما تعرف على أنها "مجموعة الإجراءات الحكومية التي تحدد معالم البيئة التي تنشط في إطارها الوحدات الاقتصادية" (عايب، 2010، ص 78)، مما سبق، يتضح أن السياسات الاقتصادية هي مجموعة القواعد التي تحكم قرارات الحكومات أو الدول في الاقتصاد، من أجل تحقيق غايات وأهداف يأتي الاستقرار الاقتصادي وتحقيق النمو في صادراتها. و يفرق الاقتصاديون بين السياسات الاقتصادية الظرفية، التي تعمل على توجيه النشاط الاقتصادي وفقاً للظرف الاقتصادي في

الأجل القصير (حالات الركود أو التضخم أو البطالة)، وبين السياسات الاقتصادية الهيكلية، التي تعمل على تغيير طريقة سير الاقتصاد كله، بالتأثير على البنية الاقتصادية في الأجل المتوسط أو البعيد، وخصائص كل نوع كالآتي (مزيان، 2017، ص 86):

### 1.1.2. سياسات الاستقرار الاقتصادي (السياسات الظرفية):

يهدف هذا النوع من السياسات إلى استرجاع التوازنات الاقتصادية المالية قصيرة الأجل، تتمثل هذه السياسات في كل من السياسة المالية (موضوع الدراسة)، والنقدية بما في ذلك سياسات سعر الصرف، وتهدف عموماً لحفظ التوازنات على المدى القصير.

### 2.1.2. سياسات هيكلية (سياسات الإصلاح الهيكلي):

تستهدف إحداث تغييرات على مستوى الهيكل الاقتصادي، وتتميز بكونها تعمل على المدى الطويل، من أجل تغيير بيئة وهيكل الاقتصاد وآثارها نوعية. تمس هذه التغييرات كل القطاعات الاقتصادية.

### 2.2. أدوات السياسات الاقتصادية:

يوجد شبه إجماع بين الاقتصاديين على أن هناك أربع سياسات اقتصادية رئيسية فعالة في التأثير على النشاط الاقتصادي وهي السياسة المالية، النقدية، سياسة التجارة الخارجية وسياسة التثبيت والتعديل الهيكلي، ومن الملاحظ أن المعنى الواسع للسياسات الاقتصادية، يجمع كل القواعد التي تحكم السلطات العامة وهي بصدد التدخل في الحياة الاقتصادية، في حين أن المعنى الضيق يتضمن السياسة المالية والنقدية والتي تقوم بالرقابة المباشرة للمتغيرات الأساسية للاقتصاد الوطني (جامع، 1990، ص 241)، وسيقتصر المجال في هذه الدراسة على السياسة المالية.

### 3.2. مفهوم وأدوات السياسة المالية:

#### 1.3.2. مفهوم السياسة المالية: تعرّف السياسة المالية على أنها " مجموعة السياسات والإجراءات

والتعليمات المتعلقة بالإيرادات والنفقات العامة بهدف تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية" (مصطفى الجمل، 2007، ص 201). وتعرّف أيضاً على أنها " الطريق الذي تنتهجه الحكومة في تخطيط الإنفاق العام وتدابير وسائل تمويله والذي يظهر في الموازنة العامة للدولة (عبد الحميد، 2006، ص 425). وعموماً يمكن القول أن السياسة المالية هي الإجراءات التي تتعامل وفقها الدولة مع كل من الإيرادات والنفقات قصد الوصول للأهداف المحددة.

#### 2.3.2. أدوات السياسة المالية: تستخدم الدولة ثلاث أدوات رئيسية لتنفيذ السياسة المالية وهي (مهدي،

2017، ص ص 144-146):

#### الإيرادات العامة: هي الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية، من أجل

تغطية النفقات العام بهدف إشباع الحاجات العامة، والتي قد تكون عادية ودورية مثل الضرائب أو الدومين، أو غير عادية و المتمثلة في القروض العامة أو ما يسمى بالمصادر الإئتمانية، حيث تلجأ إليها الدولة في حالة عدم كفاية المصادر العادية في تغطية النفقات العامة.

سياسة الإنفاق العام: هي مجموع النفقات التي تقوم الدولة بإنفاقها في شكل كمية معينة من المال، خلال فترة زمنية معينة بهدف إشباع حاجات معينة للمجتمع الذي تنظمه الدولة.

العجز الموازي: هي سياسة تستخدمها الدولة لزيادة حجم الإنفاق العام، وتخفي هذه الأداة وراءها سياسة مالية توسعية لزيادة حجم الإنفاق العام وتنشيط الطلب الكلي، ويعبر العجز الموازي عن الوضعية التي تكون فيها النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة، ونميز فيه بين العجز المقصود والعجز غير المقصود.

### 3. تطور أداء السياسة المالية خلال الفترة 2000-2021

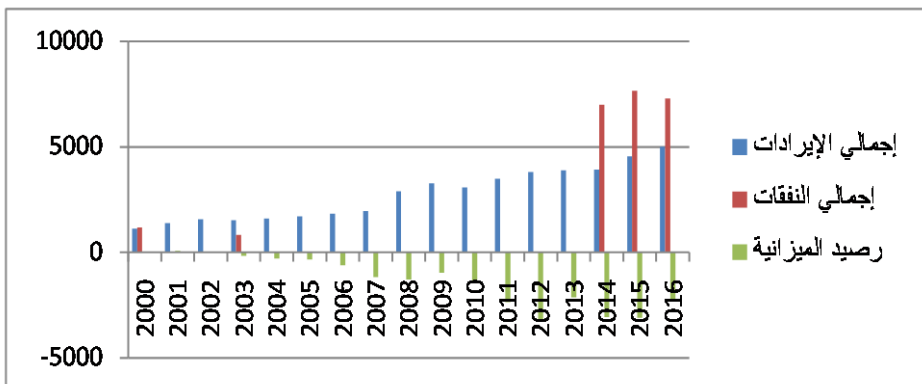
سيتم تبين أثر قطاع المحروقات في السياسة المالية من خلال التعرض للتغيرات، التي طرأت على الميزانية والدور الأساسي الذي تلعبه الجباية البترولية في تمويلها أولا خلال فترة الراج 2000-2016، ثم خلال الفترة 2017-2021 التي تمثل فترة ما بعد تجليات الأزمة.

#### 1.3. تطور أداء السياسة المالية خلال الفترة 2000-2016:

مع بداية الألفية الجديدة، اتجهت الجزائر إلى تطبيق سياسات اقتصادية كان للسياسة المالية وأدواتها الدور الأكبر فيها، نتيجة الفوائض المالية المتراكمة جراء ارتفاع أسعار المحروقات خاصة البترول، وهذا وفق سياسة إنفاق عمومي توسعية ذات طابع كينزي، من خلال برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004)، البرنامج التكميلي لدعم النمو (2005-2009)، البرنامج التكميلي لتوطيد النمو (2010-2014)، والمخطط التنموي الخماسي (2014-2019)، والتي استفادت من المداخل المتأتية من ارتفاع أسعار المحروقات، والقاسم المشترك الأكبر بين هذه البرامج كلها هو أنها مرتبطة بتقلبات قطاع المحروقات ارتفاعا أو نزولا.

#### 1.1.3. تطور وضعية الميزانية العامة والرصيد الموازي

الشكل 1: الوضعية العامة للميزانية خلال الفترة 2000-2016



<http://www.dgpp-mf.gov.dz>

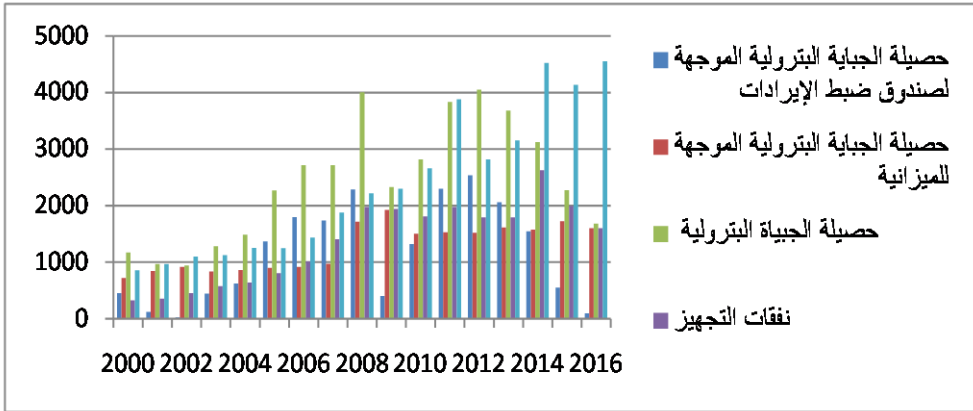
من خلال الشكل، يمكن ملاحظة أنه من سنة 2000 إلى غاية سنة 2016، لم تحقق الميزانية العامة فائضا إلا مرتين فقط، بسبب السياسة المالية القائمة على التوسع في الانفاق العام، والتي استفادت من الارتفاع الكبير والمطرد- أغلب الأحيان- في أسعار المحروقات خاصة البترول، وتبعا لذلك سطرت الدولة برامج الاستثمار العمومي خلال الفترة 2000-2014، مما تسبب في عجز مزمن للميزانية العامة ابتداء من سنة 2003، وارتفاع قيمة العجز من سنة لأخرى بلغ أقصاه سنة 2012 برصيد سلمي يقدر ب (-3245.2 مليار دينار) و2285.9 مليار دينار سنة 2016 رغم تبني الحكومة لسياسات "ترشيد النفقات" خلال سنتي 2015 و 2016.

إن تراجع أسعار البترول سنة 2009 أدى إلى تقليص نسبة الزيادة في النفقات العامة إلى 1.32% بعد أن كانت تشكل نسبة زيادتها 34.82% سنة 2008، بسبب الانخفاض في نفقات التجهيز، بسبب تراجع نفقات البنى التحتية الاقتصادية والإدارية، التي تعتبر إلى حد بعيد الأهم في نفقات التجهيز بنسبة 16.5 % في 2009 مقارنة ب 40.1% سنة 2008 (بنك الجزائر، التقرير السنوي، 2010، ص 54)، وهو ما يفسر انخفاض قيمة العجز في رصيد الميزانية إلى 970.9 مليار دينار بعد أن كان يمثل 1288.7 مليار دينار سنة 2008، غير أنه بعد سنة 2010 عرفت أسعار البترول انتعاشا وبلغها مستويات قياسية بسعر 109.45 دولار سنة 2012، مما أدى إلى ارتفاع الإيرادات العامة للدولة ومن ثم زيادة النفقات العامة خاصة نفقات التسيير بشروع الدولة في تطبيق سياسة الإنعاش الاقتصادي، من خلال برنامج توطيد النمو للفترة 2010-2014، ليرتفع معه العجز بشكل مطرد وصل أقصاه سنة 2012، لارتفاع النفقات العامة إلى 7058.1 مليار دينار تلك السنة، رغم الارتفاع في الإيرادات التي وصلت إلى 2284.9 مليار دينار نتيجة ارتفاع الضرائب على الخدمات والحقوق الجمركية، بالإضافة إلى الاقتطاعات الخاصة بالزيادات في أجور الوظائف العمومي بأثر رجعي، وفي سنة 2013 انخفضت قيمة العجز إلى 2128.8 مليار دينار بنسبة 52.86% مقارنة ب 2012 بسبب التعليمات المقدمة من طرف الحكومة بخصوص ترشيد الانفاق العام، ورغم الانهيار في أسعار البترول سنة 2014 إلا أن الجزائر واصلت سياستها التوسعية للمحافظة على الاستقرار المالي والنقدي مع اعتماد برنامج دعم النمو 2015-2019، مما أدى لارتفاع النفقات العامة سنة 2014 إلى 6995.8 مليار دينار خاصة نفقات التجهيز التي ارتفعت بنسبة 24.33 % مقارنة مع 2014، وقد استمر العجز في رصيد الميزانية إلا أنه تراجع نوعا ما في سنة 2016 بنسبة 26.35%، وهذا يعود لانخفاض الملموس في النفقات العامة خاصة نفقات التجهيز، نتيجة الإجراءات المتخذة من الحكومة بتجميد بعض المشاريع بسبب انخفاض الإيرادات لانخفاض أسعار البترول، بالإضافة إلى ارتفاع الإيرادات خارج المحروقات بسبب الارتفاع القوي في الإيرادات غير الضريبية، الناتج بدوره عن الارتفاع الاستثنائي في الأرباح الموزعة للخزينة العمومية من طرف بنك الجزائر (بنك الجزائر، التقرير السنوي، 2016، ص 61).

### 2.1.3 اتجاهات السياسة الإنفاقية خلال الفترة 2000-2016

يوضح الشكل الموالي طبيعة النفقات وكذلك مساهمة الجباية البترولية في تمويل العجز الموازي خلال الفترة 2000-2016.

الشكل 2: بنية النفقات ودور الجباية البترولية في تمويل الموازنة خلال الفترة 2000-2016



,http://www.dgpp-mf.gov.dz

كان للسياسة المالية التوسعية التي تبنتها الجزائر مع بداية الألفية أثر كبير على اتجاهات الإنفاق العمومي الذي اعتمدته السلطات، حيث تضاعف حجم الإنفاق 7 مرات خلال 16 سنة، وانتقل من 1178.1 سنة 2000 إلى 7297.5 سنة 2016، إن تنامي النفقات العامة يعود أساسا إلى ارتفاع أسعار المحروقات التي انعكست على سياسة الإنفاق الحكومي خاصة، كما أن أهم ما يميز سياسة الإنفاق الحكومي في الفترة 2000-2007، هو الارتفاع الكبير في نفقات التجهيز مقارنة بنفقات التسير، فبعدها كانت تقدر نسبتها سنة 2000 بـ 26.5%، وصلت إلى 48.5% سنة 2007، وذلك بسبب تطبيق برامج الإنعاش الاقتصادي ودعم النمو الاقتصادي خلال نفس الفترة، إلا أنه ومنذ سنة 2010، بدأت وتيرة تنامي نفقات الاستثمار تعرف تراجعاً سنة بعد أخرى لتصل أدنى مستوياتها سنة 2016، حيث لم تتعد مخصصاتها 39% من إجمالي النفقات العامة، رغم أن مخصصات نفقات التجهيز بقيمتها المطلقة في سنة 2016 بقيت مرتفعة مقارنة بسنوات ما قبل 2014، أما ما بين سنتي 2015 و2016 فقد انخفضت بحوالي 18.7% بسبب سياسة الترشيد التي اتبعتها الحكومة الجزائرية بشكل واضح بعد انهيار أسعار النفط سنة 2014. (بن دعاس، 2019، ص 325).

إن الارتفاع في نفقات التجهيز في هذه الفترة لا يعني الانخفاض في نفقات التسير فهذه الأخيرة ارتفعت من حوالي 881 مليار دج سنة 2000 إلى حوالي 4807 سنة 2016 يعني خمس مرات تقريبا، بسبب ارتفاع كتلة الأجور في مختلف القطاعات وقد شكلت نسبتها حوالي 60% من إجمالي النفقات العامة سنة 2016، وقد بلغ متوسط نفقات التسير إلى إجمالي النفقات العامة حوالي 60.09% خلال الفترة 2000-2008، بسبب ارتفاع كتلة الأجور والتعويضات لعمال الإدارة المركزية

واللامركزية، والتي تستحوذ في المتوسط على حوالي 35% من نفقات التسيير بالإضافة إلى قيمة التحويلات التي تتأثر بنسبة 40%، ثم فوائد الدين العام بنسبة 7%، وأخيرا نفقات المعدات والأدوات بحوالي 18%(بنك الجزائر، التقرير السنوي، 2014، ص112).

### 3.1.3 دور الجباية البترولية في تمويل الميزانية خلال الفترة 2000-2016

يتضح من خلال الشكل 02، أن الجباية البترولية غير مستقرة وتخضع حصيلتها للتغيرات في أسعار البترول أساسا، حيث سجلت الجباية البترولية قيمة 1173.2 مليار دينار سنة 2000 نتيجة ارتفاع أسعار البترول، وتبعاً لذلك تقرر إنشاء صندوق ضبط الإيرادات لامتناس الفوائض المالية المحققة من الإيرادات المتأتية من الجباية البترولية لتصبح موارده كاحتياط تستعمله الحكومة في المحافظة على توازن المالية العامة، كما يتضح من الجدول المكانة التي تحتلها إيرادات الجباية البترولية في هيكل الميزانية العامة، خاصة في السنوات التي ترتفع فيها أسعار المحروقات، وخلال الفترة 2000-2016 تميزت الجباية البترولية بمعدلات مساهمة كبيرة في تمويل الإيرادات العامة للميزانية ما بين 49.73% و 64.01%، إلا أنه ابتداء من سنة 2010 إلى غاية 2016، تراجعت نسبة مساهمة الجباية البترولية في الإيرادات الكلية لتصل إلى أدنى مستوى لها سنة 2016، نتيجة التراجع المستمر في الإيرادات المتأتية من قطاع المحروقات لعدم استقرار الأسعار في الأسواق العالمية، زيادة على محاولة الدولة إحلال الجباية العادية محل الجباية البترولية، لمواجهة الانعكاسات السلبية للانخفاض المتواصل في أسعار المحروقات وتقادي العجز الموازي المسجل في السنوات الأخيرة.

أما ما تعلق بصندوق ضبط الإيرادات فقد عرفت سنتا 2000 و 2001 انخفاضا في فائض الجباية البترولية المحول لهذا الصندوق، بسبب انخفاض أسعار البرميل إلى 22 دولارا و إعداد الموازنة على أساس سعر مرجعي يقدر ب 22 دولار، غير أن الصندوق عرف انتعاشا كبيرا في رصيده بعد ذلك ابتداء من سنة 2005 إلى سنة 2008، أما الفترة ما بين 2010 إلى 2012 فقد حقق فيها الصندوق تراكمات كبيرة نتيجة للفوائض التي حققتها إيرادات الجباية البترولية، لكن سرعان ما اتجهت موارده نحو الانخفاض ابتداء من سنة 2013، واستمر الانخفاض إلى غاية سنة 2016، أين بلغت قيمته 98.5 مليار دينار، وقد ساهم الصندوق خلال الفترة 2006 إلى غاية سنة 2016 في تمويل عجز الميزانية بقيمة تقدر ب 15955.1 مليار دينار، وهو ما يعكس الدور الذي يلعبه الصندوق في تمويل العجز في الميزانية، نتيجة تعرضها للصدمات من انخفاض أسعار المحروقات أو لمواجهة ظاهرة تزايد النفقات العامة، وبالتالي يمكن اعتبار الصندوق واحدا من أدوات السياسة المالية التي تساهم في الحفاظ على استقرار الميزانية العامة للدولة (قريعي ونوي، 2018، ص ص 39-40).

### 4- تطور أداء السياسة المالية خلال الفترة 2017-2021:

تعرضت السياسة المالية للجزائر بعد منتصف سنة 2014 إلى تحديات خطيرة بدأت تجلياتها في الظهور سنة 2015، من خلال اضطراب الحكومة إلى قانون مالية تكميلي من أجل معالجة العجز



الكبير في الميزانية، كان الأساس فيه اعتماد الاستشراف والإدارة بالأهداف و محاولة تطبيق أسس تعمل على المدى المتوسط للنفقات، حيث جاء في المادة 50 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ما يلي: " يتم تأطير الميزانية على المدى المتوسط كل سنة في بداية إجراء إعداد قوانين المالية. يحدد للسنة المالية القادمة و للسنتين التاليتين، تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونيتها، إن اقتضى الأمر. ويمكن مراجعة تأطير الميزانية على المدى المتوسط خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة. كما يجب أن يندرج إعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها وتنفيذها ضمن هدف تغطية مالية دائمة تتماشى مع إطار الميزانية متوسطة المدى، ويسري مفعول أحكام هذه المادة ابتداء من أول يناير سنة 2017".

زيادة على هذا فإن الحكومة قد حددت هدفين رئيسيين في إطار تطبيقها لهذه التدابير وهي (شليحي و بن موفق، 2018، ص 209):

- ترشيد و تسقيف النفقات لأقل من 7000 مليار دج؛
- إعداد الميزانية على أساس ارتفاع سنوي للجباية العادية بنسبة 11%. وهو ما سيسمح بتوازن ميزانية الدولة والدخول إلى سنة 2020 بتدابير ملموسة وسريعة للتنويع الاقتصادي.
- وقد تم اعتماد المعايير الأساسية التالية في إعداد قوانين المالية بعد 2017 وهي، كمية المحروقات المزمع أو المتوقع تصديرها، زيادة على السعر المرجعي لبرميل النفط، وكذا سعر الصرف للدينار مقابل الدولار الأمريكي باعتباره أداة النقوم الحصرية في الأسواق الدولية لبرميل البترول، حيث نجد أن تدابير الاقتصاد الكلي للفترة 2017-2022 كانت وفق المؤشرات التالية (وزارة المالية ، 2017-2020) :
- السعر المرجعي لبرميل البترول طوال الفترة 2017-2019 حدد بـ 50 دولارا في أن السعر في السوق مقوم على أساس 60 دولارا للبرميل إلى غاية 2022؛
- سعر الصرف خلال الفترة 2017-2019 حدد بـ 108 دج لكل 1 دولار في المتوسط، في حين سيرتفع سعر صرف الدينار مقابل الدولار للسنوات الثلاث المقبلة إلى 123 دج ثم 128 ليصل إلى 133 دج لكل 1 دولار خلال سنوات 2020، 2021، 2022 على التوالي؛
- استهداف تخفيض مستوى العجز في الميزانية إلى النصف بحلول عام 2021 من 10.4 % إلى 5% بحلول عام 2021،

ويبين الجدول الموالي وضعية الميزانية العامة للفترة 2017-2022

## الجدول 1: وضعية الميزانية خلال الفترة 2017-2022

الوحدة: مليار دج

المؤشر السنة	مجموع النفقات	نفقات التسيير	نفقات التجهيز	مجموع الإيرادات	الإيرادات العادية	الجباية البتروولية
2017	6883	4591	2291	5798	3435	2200
2018	6800	4500	2300	6424	3438	2359
2019	6507	4954	2601	6507	3793	2714
2020	7804	4863	2940	6746	3929	2816
*2021	8164	5011	3153	6266	3920	2346
*2022	8277	5148	3129	6366	3956	2410

المصدر: قوانين المالية لسنوات ما بين 2017-2020

\*توقعاتقانون المالية 2020.

إن التقلبات الكبرى لانخفاض أسعار المحروقات سنة 2014 بدأت في الظهور أساسا سنة 2016، وتبعاً لذلك اتبعت الجزائر سياسة مالية حذرة وصارمة خاصة في جانب السياسة المالية (الإيرادات والنفقات)، كان هدفها الرئيسي محاولة تعبئة الموارد وتقليص النفقات لتقليص مستويات العجز، والتي يمكن إبراز أهم ملامحها كما يلي:

## 1.4. في جانب الإيرادات:

من الجدول يمكن ملاحظة أن التوجه العام هو محاولة زيادة الإيرادات الإجمالية، حيث يستهدف زيادتهما من 5798 مليار دينار سنة 2017 إلى 6746 مليار دينار سنة 2020، بالتركيز أساسا على محاولة إحلال الجباية العادية محل الجباية البتروولية، أو على الأقل تقليل الاعتماد على الجباية البتروولية كمورد رئيسي للميزانية، وقد أصبحت الجباية العادية تمثل حوالي 60% من مجموع الإيرادات العامة حسب قانون المالية 2017 تمثل الضرائب المباشرة فيها النسبة الأكبر، فبحلول نهاية سنة 2017، انخفض العجز الموازي بـ(32%) نتيجة الارتفاع في الإيرادات بـ 20% وتراجع ضعيف في النفقات العامة، ومن ناحية القيمة بلغت قيمة الإيرادات 6047.9 مليار دج مقابل 5011.6 مليار دج سنة 2016، نسبة 60% منها إيرادات عادية تمثل فيها الضرائب المباشرة النسبة الأكبر حيث وصلت قيمتها إلى حوالي 1297 مليار دج مسجلة ارتفاعا نسبته 22.6% مقارنة بسنة 2016، إن كلاً من ارتفاع متوسط سعر البترول من 45 دولار سنة 2016 إلى 54 دولار للبرميل سنة 2017، وارتفاع الأرباح المسددة من طرف بنك الجزائر لفائدة الخزينة العمومية قد أدى إلى ارتفاع معتبر في إيرادات الميزانية تزامنا مع شبه استقرار للنفقات الذي عرف تقلصا حادا منتقلا من 12.6% من إجمالي الناتج الداخلي في 2016، إلى 6.4% سنة 2017 (بنك الجزائر، التقرير السنوي، 2018، ص58)، خلال الفترة

2019-2021 من المتوقع ان ترتفع إيرادات الميزانية بمتوسط نسبة في حدود 2.6% لتصل على التوالي إلى 6746 مليار دينار سنة 2020 ثم 6999 مليار دينار في 2021 في سعر برمبل 50 دولار أو تنخفض إلى 6266 مليار دينار لسعر برمبل في حدود 45 دولار للبرمبل، كما سترتفع نسبة المساهمة الجبائية في الإيرادات من 60% سنة 2017 إلى حدود 80% سنة 2021 لتصل قيمتها 3388 مليار دج (وزارة المالية، 2017-2020).

**2.4. في جانب النفقات:** تهدف السياسة الانفاقية المتبعة بعد 2016، إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي وضمان التحكم في العجز من خلال (الوزارة الأولى الجزائرية، 2017، ص 09):

- ضمان استمرارية الإنفاق العمومي وترشيده، وتحفيز النشاط الاقتصادي؛
  - إصلاح وعصرنة التسيير العمومي، وتحسين الخدمات العمومية؛
  - ضمان توزيع عادل للتحويلات الاجتماعية لفائدة السكان؛
  - عصرنة تسيير الميزانية قصد الوصول إلى برمجة متعددة السنوات، واستخدام ناجع واقتصادي للأموال العمومية،
  - توجيه الموارد المالية غير التقليدية خصيصا نحو ميزانية استثمار الدولة، وذلك للاستجابة العقلانية لاحتياجات التنمية البشرية وإنجاز الهياكل القاعدية ومرافقة التنمية والنمو؛
  - مواصلة عقلنة نفقات تسيير الدولة لتتم تغطيتها في النهاية بالجباية العادية فقط.
- إن الإجراءات التي اتخذتها الحكومة بعد 2016، من قبيل تجميد أو تأجيل المشاريع غير الاستعجالية، الإحالة على التقاعد لكل من تجاوز سن التقاعد، تسقيف اعتمادات التسيير... إلخ تعتبر الخطوة الأولى لتخفيض العجز من جانب النفقات .

تمثل سنة 2016 سنة فارقة في كيفية التعاطي مع الإنفاق الحكومي من طرف السلطات العمومية في الجزائر، حيث انخفضت نفقات التسيير بحوالي 0.68%، ونفقات التجهيز بنسبة 10% مقارنة مع سنة 2016 ليستمر الانخفاض في سنة 2017 بشكل قليل إلى حوالي 7782 مليار دج أي بنسبة تقدر بـ 0.2% مقارنة مع سنة 2016، لترتفع بعدها النفقات خاصة نفقات التجهيز إلى حوالي 3078 مليار دج ما يمثل زيادة بـ 18% مقارنة مع سنة 2017، وخلال سنة 2018 زاد الإنفاق الحكومي بشكل ملموس بنسبة تقارب 11.2% مقارنة بانخفاضه الطفيف سنة 2017، رغم ذلك تراجع العجز بما يقارب 6% من إجمالي الناتج المحلي مقابل 8.7% سنة 2017، خلال سنة 2018، أدى الانخفاض الملموس في إنتاج المحروقات إلى تراجع معدل النمو إلى 1.5%، على الرغم من النمو القوي خارج قطاع المحروقات الناجم عن التوسع في المالية العامة، والذي أتاحتها زيادة أسعار النفط التي وصلت حدود 75-78 دولار للبرمبل، في جانب النفقات زاد الإنفاق الحكومي بشكل ملموس بنسبة تقارب 11.2% مقارنة بانخفاضه الطفيف سنة 2017، رغم ذلك تراجع العجز بما يقارب 6% من إجمالي الناتج المحلي مقابل 8.7% سنة 2017، كما يجب الإشارة إلى أن الأموال المتراكمة في إطار التمويل غير التقليدي بلغت 6556

مليار دينار ما يمثل 31.1% من إجمالي الناتج المحلي، وأعلى من عجز المالية المتراكم لعامي 2017 و2018 والذي سجل 2793 مليار دينار بسبب الاستخدامات الخارجة عن الموازنة لهذا التمويل، أما على المتوسط فحسب التقديرات سيشهد النمو خارج المحروقات اتجاهات مناوئة بسبب ضبط أوضاع المالية العامة، وستتيح الإيرادات خارج قطاع المحروقات مساحة ما لتخفيف حجم الخفض في النفقات؛ وعليه يتوقع أن يتراجع عجز الموازنة تراجعاً طفيفاً إلى حوالي 5% سنة 2020، وإلى 4% سنة 2021 وستسفر هذه المفاضلة بين التقييد في الإنفاق والتوسع في الإيرادات عن مسار يتسم بالركود 1.7% عام 2020 و ينخفض إلى حدود 1.4% سنة 2021

(البنك الدولي، 2020) ، وهو ما يبرز التحدي الذي يواجهه السياسة المالية في الجزائر إزاء التقلبات في أسعار المحروقات وعلى الأقل التخفيف من ذلك زيادة على تنوع مصادر النمو .

**3.4. قدرة التمويل وتحديات الاستدامة بعد 2016:** إن العجز الزمن الذي أصبح ملازماً للميزانية في الجزائر، فرض عليها البحث عن مصادر تمويلية جديدة غير تلك المعتمدة في الفترة السابقة، والتي كانت تركز على موارد صندوق ضبط الإيرادات بالدرجة الأولى، ونظراً لذلك جاء في المادة 121 من قانون المالية لسنة 2017 تعديل أحكام المادة 10 من قانون المالية التكميلي لسنة 2000 المعدلة والمتممة والتي تتعلق بحساب التخصيص الخاص رقم 103-302، المتعلق بصندوق ضبط الإيرادات، والذي ينص على أن يمول الصندوق عجز الخزينة بشرط أن لا يقل رصيد الصندوق عن 740 مليار دينار، وجاء التعديل سنة 2017 ليلغي هذا الشرط وعليه اقتطع من الصندوق مبلغ 784 مليار دينار ويستنفد رصيد الصندوق كلياً، حيث أن موارد الصندوق شهدت تراجعاً سنة 2016 مقارنة بسنة 2015، حيث بلغت موارد الصندوق 7.6 مليار دولار مقارنة بـ 18.8 مليار دولار سنة 2015، أما سنة 2018 ونتيجة ارتفاع أسعار المحروقات ارتفعت معه الإيرادات أكثر مما هو مدرج في قانون المالية فارتفع رصيد الصندوق إلى أكثر من 437 مليار دينار خصص منها 131 مليار دج لتمويل العجز في الخزينة (شليحي الطاهر ، محفوفي فؤاد، و مختاري مصطفى، 2019، صفحة 656). لتلجأ الخزينة إلى موارد تكميلية أخرى لتنوع مواردها المالية أهمها:

**4.4. القرض الوطني للنمو:** هو بمثابة سندات إسمية أو سندات لحاملها لمدة 3 أو 5 سنوات بمعدلات فائدة ما بين 5% لسندات 3 سنوات و 5.75% لسندات 5 سنوات، يعتبر هذا الإجراء نوعاً من أنواع الاقتراض الداخلي بالمدرجات الحقيقية، يرى البعض أن العجز الممول بالسندات يؤدي بالاقتصاد إلى حالة من اللاتوازن وعدم الاستقرار على المدى المتوسط والبعيد، خاصة في ظل الارتفاع في المستوى العام للأسعار، كما أن الاستمرار باستخدام هذه الآلية في تمويل العجز المالي سيزيد في نسبة العجز، نظراً لارتفاع أعباء خدمة الدين العام المحلي التي ستؤثر حتماً على الإنفاق العام الجاري (شليحي ، محفوفي، ومختاري، 2019، ص 666)، كما يبرز الجانب الديني كأحد أهم المعوقات في نجاح هذه

العملية، في ظل إحجام الناس عن التعامل بالفوائد الربوية، وهو ما يطرح السؤال عن سبب عزوف الحكومة للتعامل بالصكوك الإسلامية، كأحد الخيارات التي تساعد في تخفيف الوضعية مستقبلًا.

#### 5.4. اللجوء إلى التسيير الكمي (التمويل غير التقليدي): واجهت الجزائر مع مطلع سنة 2016

تحديات مالية صعبة، نتيجة انهيار أسعار البترول الذي يعتبر الركيزة الأساسية لتمويل التنمية، الأمر الذي أدى بها لتبني أساليب حديثة في التمويل تمثلت في سياسة التسيير الكمي، بعد تعديلات في قانون النقد والقرض 01/90 وهذا لتمويل العجز المالي الذي تعاني منه الخزينة العمومية، بالإضافة إلى تجنب خيار اللجوء إلى الاستدانة من الخارج، زيادة على تجنب تعطيل نموذج التنمية الجديد لسنة 2017. إن هذا التعديل سيسمح بكل حرية للخزينة العمومية الحصول على التمويل اللازم بشكل أوسع من السابق ودون القيود التي كان يفرضها قانون النقد والقرض السابق لمدة 5 سنوات، بأن تقتصر الخزينة العمومية مباشرة من البنك المركزي من أجل تمويل العجز في الميزانية، تمويل الدين العام المحلي، دعم صندوق الاستثمار الوطني، تسمح آلية التمويل التقليدي للخزينة بترويد الصندوق الوطني للاستثمار في حال الحاجة، من خلال تعبئة موارد مالية استثنائية للخزينة ذات طابع انتقالي خلال فترة 5 سنوات بحجم أموال مطبوعة تقدر ب 2185 مليار دج (19 مليار دولار)، في شكل أوراق نقدية مضمونة من قبل الدولة، حيث توزعت المبالغ على سنة 2017 بـ 570 مليار دج، 1815 مليار دج سنة 2018 و 580 مليار دج سنة 2019 مع ما تمثله هذه الآلية من مخاطر على الاقتصاد الوطني (جديدين، 2019، ص 287)،

#### خاتمة:

باعتبارها من أهم أدوات السياسات الاقتصادية في الجزائر، تمكنت السياسة المالية المتبعة في الجزائر من تحقيق بعض النقاط الإيجابية للاقتصاد الجزائري نتيجة التحسن الكبير الذي عرفته أسعار المحروقات، ما تمخض عنه تحسن في مؤشرات الاقتصاد الكلي في السنوات الأولى للألفية، لكن التقلبات التي تعرضت لها أسعار المحروقات، خاصة بعد الأزمة النفطية منتصف سنة 2014، أدت لانتهيار السياسة الاقتصادية من خلال التغيرات الكبيرة على أداء السياسة المالية نجم عنها عجز في الموازنة بما يقارب 2000 مليار دج، وسياسة إنفاقية تقشفية، و تراجع إلى النصف في مستوى الإيرادات الكلية واستنفاد كامل لموارد صندوق ضبط الموارد بحلول 2017، الأمر الذي أثر على بقية المؤشرات الاقتصادية، فانتقلت الجزائر لسياسات مالية مغايرة ومعاكسة لتلك المطبقة قبل الأزمة، وهو ما يثبت صحة الفرضية. إن الحلول المتبعة من طرف السلطات العمومية كاللجوء إلى التمويل غير التقليدي، وزيادة معدلات الضرائب، تقليص الإنفاق وترشيده، واعتماد الخطط المتوسطة المدى والاستشراف في تسيير النفقات، كلها حلول ظرفية تخفف الأزمة ولا تحل جذورها وتتحمل أعباءها جهة واحدة هي المواطن، وتبقى المشكلة الأساسية التي تواجهها السياسة المالية في الجزائر هي تركيز مصادر الإيرادات في القطاع الريعي، وغياب العدالة عن أدواتها الضريبية، وابتعاد الاتفاق عن معايير العدالة الاجتماعية.

- وقد خلصنا بعد الدراسة، إلى تقديم الاقتراحات التالية من أجل الوصول إلى سياسات اقتصادية عموماً ومالية خصوصاً، قادرة على مواجهة التحديات التي تواجه الاقتصاد الجزائري وهي:
- ضمان العمل على تنويع الاقتصاد الوطني وزيادة دور القطاع الخاص فيه، وتشجيع الابتكار الذي يؤدي إلى خلق فرص عمل تزيد من مستويات الإنتاج فيه، كما يجب على السياسات الاقتصادية المسطرة بمختلف أنواعها أن تركز على القطاع الحقيقي المنتج للثروة،
  - العمل على الاستغلال الأمثل لموارد صندوق ضبط الموارد في الفترة المقبلة، من خلال زيادة مستويات الحكمة فيه والعمل على أن يقوم بدوره الأساسي وهو وصول الثروة للأجيال المقبلة؛
  - إخراج الإيرادات من التبعية لقطاع المحروقات من خلال زيادة الأوعية الضريبية و إحلال الجباية العادية محل الجباية البترولية وزيادة مستويات العدالة الجبائية؛
  - عقلنة النفقات وزيادة مستويات الرقابة عليها و إخضاعها لمبدأ المردودية الاقتصادية، كما ينبغي مراجعة سياسة الدعم الحالية التي ثبت عدم عدالتها؛
  - البحث عن أدوات تمويل جديدة غير التمويل التقليدي الذي يحمل مخاطر كبيرة، من قبيل توطين المالية الإسلامية، وزيادة مساهمة البورصة في النشاط الاقتصادي،
  - ضرورة العمل على تغيير السياسات الاقتصادية داخل قطاع المحروقات أفقياً وعمودياً، وتفادي الهدر أثناء العمليات المصاحبة لعمليات الاستخراج، وإجراء إصلاحات اقتصادية على مستوى قطاع المحروقات خاصة الشركات الوطنية العاملة فيه؛
  - تطبيق أدوات وأساليب نقدية حديثة، وعدم الاقتصار على خفض قيمة العملة باستمرار وإدارة احتياطي الصرف بطرق بالية، كما يجب منح البنك المركزي استقلالية كاملة وإخراج أعماله من عباءة الضغوط الحكومية، باعتبار السياسة النقدية جزء من مكملاً للسياسة المالية من جهة وأداة من أدوات السياسات الاقتصادية من جهة أخرى.

#### قائمة المراجع:

##### أولاً - المراجع باللغة العربية:

- الطاهر شليحي، وزروق بن موفق. (2018). الاستراتيجيات المتبعة لترشيد السياسة المالية في الجزائر في ظل تدهور اسعار البترول - دراسة تحليلية لقانون المالية 2017. مجلة اقتصاديات الأعمال والتجارة، 06، ص ص 201-217.
- الوزارة الأولى الجزائرية. (2017). مخطط عمل الحكومة لسنة 2017. الجزائر.
- بنك الجزائر. (2010). التقرير السنوي. الجزائر.
- بنك الجزائر. (2014). التقرير السنوي. الجزائر.
- بنك الجزائر. (2018). تقرير الوضعية النقدية والمالية للجزائر لسنة 2017. الجزائر.
- بنك الجزائر. (2016). التقرير السنوي. الجزائر.

- بنك الجزائر. (2018). التقرير السنوي. الجزائر.
- زهير بن دعاس. (2019). قراءة في تطور العجز الموازي و أساليب تمويله في الجزائر خلال الفترة 2000-2016. مجلة آفاق علمية، العدد 19/02، ص ص 313-335.
- جامع، أحمد. (1990). التحليل الإقتصادي الكلي. القاهرة: دار الثقافة الجامعية .
- حسنية مهدي. (2017). تحليل العلاقة بين أدوات السياسة المالية وتقلبات أسعار البترول - إشارة للجزائر 2000-2014. مجلة الدراسات الاقتصادية المعمقة، 06/2017، ص ص 139-170.
- رحية قرينعي ، وطه حسين نوي. (2018). أثر الجباية البترولية على توازن الميزانية العامة للدولة - دراسة قياسية لحالة الجزائر خلال الفترة 1990-2016. مجلة الحقوق والعلوم السياسية، 01/34، ص ص 28-48.
- شليحي الطاهر، ومحفوطي فؤاد، ومختاري مصطفى. (2019). العجز الموازي في الجزائر وأهم آليات تمويله خلال الفترة 2015-2018. مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، المجلد 12(19/02)، ص ص 651-666.
- عبد الحميد عايب. (2006). النظرية الاقتصادية، تحليل جزئي وكلي. الاسكندرية: الدار الجامعية.
- عبد الغفور مزبان. (2017). فعالية السياسة الاقتصادية في الجزائر في ظل العولمة - دراسة تحليلية باستعمال منهج البرمجة المالية للفترة 2000-2022. مجلة الدراسات الاقتصادية الكمية، 03، الصفحات 83-95.
- لحسن جديدن. (2019). أداء السياسة المالية في ظل العجز الموازي وسياسة التمويل عبر التقليدي في الجزائر - دراسة قياسية 2001-2018. مجلة دفاتر اقتصادية، 11(19/02)، ص ص 281-298.
- مصطفى الجمل، هشام. (2007). دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية. الاسكندرية: دار الفكر الجامعي.
- وزارة المالية. (2017-2020). قوانين المالية للسنوات 2017-2020 الجزائر.
- وليد عبد الحميد عايب. (2010). التحليل الاقتصادي الكلي لسياسة الإنفاق الحكومي. القاهرة: مكتبة حسن العصرية.
- ثانيا - المراجع باللغة الأجنبية:

-DN Dwivedi. Macroeconomic policy: Theory and policy (éd. 3rd). New Delhi: Tata M Graw Hill. (2010).

-Muller, J. Economie manuel d'application. paris: Paris Duonod. (2002).

البنك الدولي (2020). Pubdocs worldbank الجزائر. تم الاسترداد من Pubdocs worldbank

<http://pubdocs.worldbank.org/en/300461554146594977/algeria-MEU-April-2019-ar.pdf>

شوهد يوم (07 janvier 2020).