

المحور الخامس : تطور سياسات الإصلاح الاقتصادي المدعوم من المؤسسات المالية الدولية خلال الفترة (1994-1998)

أولا- برنامج التثبيت الاقتصادي في الجزائر خلال الفترة (1994-1995):

أجاب صندوق النقد الدولي بموافقته على اتفاق التثبيت بعد التوقيع على رسالة حسن النية في ماي 1994، مما يؤكد قبوله بمحتوى برنامج للتثبيت الوارد فيها، بعد أن حدد موقفه ومساندته المالية المقدر بـ 731.5 مليون حقوق سحب الخاصة (DTS) لتدعيم هذا البرنامج لفترة سنة من الإصلاحات (1994-1995)، إلى جانب منحه قرضا مقدار (01) مليار دولار لدعم برنامج التعديل الهيكلي الموالي لبرنامج الاستقرار، وضعت الجزائر في إطار اتفاق التثبيت الاقتصادي استراتيجية تمثلت في تحقيق التوازنات الداخلية والخارجية، يرفع نمو الناتج الداخلي الخام بين 3% و 6% وإعادة التوازن للأسعار ومراجعتها ورفع الدعم عنها، ومنه ترسيخ قواعد اقتصاد السوق وتشجيع الاستثمار الخاص الأجنبي والمحلي، مع تعميق الإصلاحات الهيكلية للاقتصاد الوطني والإسراع فيها، منها: إعادة هيكلة مؤسسة الدولة وإعطاء الأولوية لبعض القطاعات مع تحرير التجارة الخارجية وتنوع الصادرات خارج مجال قطاع المحروقات. ويحتل هذا البرنامج مكان الصدارة في برنامج الإصلاح الاقتصادي، ويهدف إلى تقليل العجز الداخلي والخارجي وتخفيض معدل التضخم ليقتررب من المعدلات السائدة في الدول المتقدمة، من خلال ضبط جانب الطلب الكلي باتباع سياسات مالية ونقدية انكماشية، فضلا عن اتباع سياسة سعر صرف حقيقية وهذه السياسات شديدة الصلة ببعضها البعض، وبعد تطبيقها شرطة ضرورية لنجاح برنامج التعديل الهيكلي، ولقد استهدف هذا البرنامج استعادة التوازن الكلي والإدارة الائتمانية للاقتصاد الجزائري حيث اتخذت هذا الشأن حزمة من السياسات وتتمثل في السياسة المالية والسياسة النقدية والتي تتلخص فيما يلي:

1-1- إجراءات السياسة المالية:

تم اتباع سياسة مالية انكماشية بهدف تقليص عجز ميزانية الدولة من خلال الضغط على مجموعة من المتغيرات الاقتصادية والتي من شأنها زيادة الإيرادات من جهة، والتقليص من النفقات من جهة أخرى، وهذا على فترة تمتد حتى سنة 1997، وهي إجراءات تطبيقية الأسلوب الاستيعاب المعروف في سياسات النسوية، ولها انعكاس مباشر على توازن ميزانية الدولة وذلك على مستوى الرفع من الإيرادات والخفض من النفقات العامة.

أ- أهم الإجراءات والآليات المتعلقة بجانب الإيرادات العامة:

- زيادة أسعار مواد الطاقة خاصة المستخدم منها في أغراض الاستهلاك العائلي والاقتراب من مستوى الأسعار العالمية لها.
- السماح للهيئات العامة بتحصيل رسوم الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة، مثل خدمات النقل والمواصلات والاتصال وكذلك خدمات التعليم والصحة.
- كما اتخذت إجراءات مالية أخرى من بينها:
 - إدخال نظام الرسم على القيمة المضافة والذي تضمن أربع معدلات هي 7%، 13%، 21% و 40%، وبعد التعديل أصبح يشمل معللين فقط 7% و 17% .
 - إدخال الضريبة على الدخل الإجمالي تطبيق جدول متصاعد.
 - إدخال الضريبة على أرباح الشركات بتطبيق معادل عادي قيمته 42%، ومعدل خفض 5% للأرباح المعاد استثمارها.
 - إلغاء المعاملة التفضيلية للقطاع العام، وخفضت الرسوم الجمركية تدريجيا إلى 45% سنة 1997.
 - إلغاء الإعفاءات الضريبية على إيرادات الفوائد من سندات الخزينة ووضع رقم ضريبي لكل ممول.

ب- أهم الإجراءات والآليات المتعلقة بجانب النفقات العامة:

- والتي تمثلت في ترشيد الإنفاق بجانبية الجاري والاستثمارية:
 - ✓ ترشيد الإنفاق الجاري: الموجه لكل من:
 - الوفاء مدفوعات الفائدة الحكومية كنسبة إلى إجمالي الناتج الوطني، وهذا يمكن تحقيقه من خلال ترشيد أداء القطاع العام ومؤسساته، مما يحقق وفورات مالية، تغطي هذا الجانب من الإنفاق.

- تمويل تكاليف التشغيل في مشروعات اقتصادية: يجب أن تحدد قيمة هذا البند حسب قيمة الإيرادات الجارية للميزانية خلال فترة زمنية محددة.
- تمويل مشاريع إنتاج سلع وخدمات استهلاكية: يتم الإصلاح بشأن هذا البند من خلال: إلغاء المعونات التي تؤثر على حوافز الإنتاج بشكل سلبي، إلغاء معونات تدعيم الاستهلاك التي من شأنها تضخيم الطلب الكلي، مراعاة التوازن بين حجم المعونات الاقتصادية المقدمة من الدولة للمشاريع الاقتصادية مع معدلات نمو الإيرادات الجارية، استمرار الدعم الموجه للتصدير، ضرورة تصميم برامج اتفاق خاصة بإصلاح الأراضي الزراعية، نظم السري،، الخ، الذي يعمل على زيادة مقدار الأصول المادية للفقراء حسب آراء خبراء الصندوق، بالإضافة إلى ضرورة توفير التغذية والرعاية الصحية الأولية، مياه الشرب، تطوير مشاريع الصرف الصحي وضرورة توجيه هذه البرامج إلى الطبقات المستهدفة، تفاديا لتشوه هدف البرنامج.
- تثبيت الأجور عن طريق تسريح عدد من العمال في مؤسسات القطاع العام، وجعل الزيادة السنوية في الأجر الاسمي إن تقرر أقل من معدل التضخم.
- ✓ ترشيد الإنفاق الاستثماري: يتطلب الإصلاح:
- أن تشمل برامج الإنفاق مجموعة المشاريع ذات الضرورة الاقتصادية العملية، وأن يقتصر دخول الدولة مشاريع البنية الأساسية التي لا يرغب ولا يقدر القطاع الخاص على إنجازها.
- ضرورة تحرير إدارة المشروعات العامة من التدخل السياسي الإداري، وإعطائها قدرا من الاستقلال في اتخاذ القرارات الاستثمار، التسعير، التوظيف، وذلك لتفادي عمليات التوظيف العشوائي الذي يخفض إنتاجية عنصر العمل.
- ترشيد الإنفاق العام الجاري على عمليات الصيانة والاحلال المتعلقة بالبنية الأساسية ولكن دون الإضرار بها.
- تفادي تقديم الدعم الاقتصادي للوحدات الاقتصادية العامة التي تحقق الخسائر .

1-2- إجراءات السياسة النقدية:

تهدف إجراءات السياسة النقدية إلى تطوير السوق النقدية وتحسين أداء السياسة النقدية من أجل دعم سعر الصرف الجديد للعملة المحلية، وضبط معدلات التضخم وترقية المنافسة في النظام المصرفي بتشجيع إنشاء البنوك الخاصة.

وهذا من منطلق أن السياسة النقدية تؤثر على الطلب الكلي وتعمل على توجيهه في أوقات زيادة معدلات التضخم، وكذلك تؤثر على إجمالي النفقات عن طريق ترشيد الائتمان وضبط معدلات التوسع النقدي، لتحقيق استقرار هذا الأخير، وإصلاح خلل الهياكل التمويلية اعتمادا على تحرير أسعار الفائدة واستخدام حدود عليا للائتمان، والحد من الإصدار النقدي الجديد الذي يهدف إلى رفع معدلات الادخار وتخفيض معدلات التضخم، وهذا بعد قيام البنك المركزي بالتحول من أساليب الرقابة النقدية المباشرة إلى الأساليب غير المباشرة.

ولقد اتجهت السلطة النقدية في الجزائر نحو تبني سياسة نقدية تقييدية أسهمت في تعزيز الجهود الرامية إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية العامة، حيث كان الهدف في هذا الجانب هو المحافظة على الاستقرار النقدي واستقرار الأسعار فضلا عن توفير التمويل اللازم للوحدات الإنتاجية في الاقتصاد، وتجسيدها لأهداف الإصلاح تم الاعتماد على حزمة من الإجراءات.

حيث كانت عناصر السياسة النقدية التقييدية التي تتبعها الجزائر في إطار برنامج التثبيت الاقتصادي كالاتي:

- 1- تقليص التوسع النقدي من 21% سنة 1993 إلى 14% سنة 1994.
- 2- رفع معدل إعادة الخصم إلى 15% والمعدل المحوري لبنك الجزائر إلى 20%.
- 3- رفع معدل الادخار المتعلق بالسكن إلى 10% و 14% بالنسبة للدفاتر الادخار الأخرى.
- 4- منح الحزينة معدلات فائدة ب 16.5 % على سندات التجهيز.
- 5- دعم قيمة الدينار الجزائري.

ثانيا- برنامج التعديل الهيكلي في الجزائر خلال الفترة (1995-1998):

سياسة التعديل الهيكلي هي سياسة تشتمل على برنامج متوسط الأجل ويعتبر الأوسع والأشمل لمدة ثلاث سنوات يمتد من: 1995/05/22 إلى 1998.

ويشرف عليه البنك الدولي ويهدف إلى استقرار الاقتصاد الكلي لتخطي مرحلة التحول نحو اقتصاد بأقل التكاليف، ويهتم بالمشاكل الهيكلية للنظام الإنتاجي، كما يسمح تطبيق البرنامج بالاستفادة من قرض ب 1. 70 مليار دولار يسدد على مدار عشر سنوات مع الإعفاء لمدة خمس سنوات من الفائدة، وتوزع أهداف هذا البرنامج على شقين أساسيين هما:

- إعادة توزيع موارد الاقتصاد بالاعتماد على عائدات الصادرات.
 - تقليل الاعتماد على المديونية الخارجية وتوسيع ميكانيزم السوق.
 - وتتفرع من هذين الهدفين أهداف أخرى، يمكن ايجازها فيما يلي:
 - تحقيق نمو اقتصادي ضمن إطار الاستقرار، وضبط سلوك ميزان المدفوعات، حيث تم توقع تحقيق معدل نمو في الناتج المحلي الخام الحقيقي خارج المحروقات بنسبة 5% خلال فترة البرنامج.
 - العمل على خفض التدريجي لعجز الميزان التجاري الخارجي من 6.9 % من الناتج المحلي الخام في 94/1995 إلى 2.2% خلال 98/1997.
 - إرساء نظام الصرف واستقراره في ظل إنشاء سوق ما بين البنوك وإحداث مكاتب للصرف، ابتداء من 01 جانفي 1996 والعمل على تحويل الدينار الجزائري لأجل المعاملات الخارجية الجارية.
 - التحضير لإنشاء سوق الأوراق المالية.
- ويتضمن برنامج التعديل الهيكلي مجموعة من الإجراءات العميقة في الهيكل الاقتصادي محاوره الرئيسية هي:

2-1- تحرير التجارة الخارجية والتحكم في نظام الصرف:

يهدف برنامج التعديل الهيكلي إلى جعل الاقتصاد الجزائري أكثر انفتاحا، سواء بتحرير بعض المواد الأساسية وإلغاء رخص التصدير أو إلغاء بعض الواردات التي كانت ممنوعة قبل ذلك، والاتحاد بالصناعة الجزائرية نحو سياسة التصدير، كما أن تخفيض قيمة الدينار وإنشاء مكاتب للصرف وفتح البنوك للرأسمال الأجنبي كانت أهم سمات برنامج التعديل الهيكلي، وقد طبقت الدولة حرية التجارة ابتداء من جانفي 1995، وتم إلغاء الحواجز التي تعيق تحرير التجارة الخارجية، ولكن بشروط تتضمن قواعد تحليل عمليات الاستيراد وتحديد مجال تدخل المتعاملين الجزائريين الخواص العموميين بكل حرية. كما قامت السلطات من أجل التحكم في نظام الصرف بالعديد من الإجراءات منها:

- تخفيض سعر الدينار بالنسبة للدولار.
- إنشاء نظام تعويم موجه عن طريق حصة تثبيت بين بنات الجزائر والبنوك التجارية.
- تحويل حصص تثبيت إلى سوق الصرف بين البنوك ووسطاء معتمدين آخرين.
- إنشاء مكاتب للصرف.

2-2- تحرير الأسعار الداخلية:

باعتبار السعر أداة أساسية في قيادة الاقتصاد الوطني فإن البرنامج جاء بعدة إجراءات أساسية للإصلاح نصب في اتجاه تحرير الأسعار، وذلك من خلال إزالة التشوهات والاختلالات السعرية وإزالة الفوارق بينها وبين الأسعار العالمية، كما تحث سياسة التعديل على التوزيع السليم للموارد من خلال آليات السوق الحر.

2-3- تنمية القطاع الخاص وإصلاح المؤسسات العمومية:

إن الإجراءات المتخذة المتعلقة بالسياسة النقدية والمالية وحدها غير كافية من وجهة نظر البرنامج، لذلك ندمت مجموعة أخرى من الإجراءات تهدف إلى إصلاح المؤسسات العمومية من جهة، وتنمية القطاع الخاص من جهة أخرى، ومن ذلك:

* إعادة الهيكلة والتطهير المالي:

يطبق هذا الأسلوب على المؤسسات العمومية الخاسرة والتي ينتظر منها أن تنتعش مستقبلا، أي أن أسلوب إعادة الهيكلة لا يعتبر نقل الملكية العامة للقطاع، وإنما هو مرحلة تحضير لعملية الخصخصة وذلك على أساس إصلاح وإعادة تنظيم المؤسسات العمومية، ويتخذ هذا الأسلوب مجموعة من الأشكال:

- تحويل المؤسسات العمومية إلى مؤسسات قابضة.
 - التخلص من بعض الأنشطة مع احتفاظ الحكومة ببعض منها.
- تعتبر عملية إعادة الهيكلة عملية منظمة تهدف إلى إزالة الاختلالات الواقعة في المؤسسات العمومية، وهذا التغيير يأتي من أجل تحقيق النمو الاقتصادي والوصول إلى درجة عالية من الكفاءة الاقتصادية، وتنقسم عملية إعادة الهيكلة إلى:

■ إعادة الهيكلة العضوية: فكل حجم المؤسسات وتجمع هياكلها في كيان واحد ينتج عنه عدة مشاكل، منها التدخلات الخارجية، وكذا صعوبة عملية التسيير واتخاذ القرارات، وكل هذا أدى إلى:

- عدم تحقيق النتائج المسطرة في الخطة.
- ارتفاع تكاليف الاستثمار، ونقص في المردودية.
- إعادة الهيكلة المالية: نظرة للوضع الخطيرة التي عرفتتها معظم المؤسسات العمومية الأمر الذي فرض على معظم الدول مباشرة عملية التصحيح المالي، لتمكين المؤسسة من الانطلاق من جديد ولاقتراح سياسات تسيير فعالة تعمل على تعزيز مدخرات القطاع العام بغية تحقيق هدفين، هما:
 - توفير موارد محلية وأجنبية إضافة لتنمية القطاع الخاص.
 - مساندة الاستثمارات العامة الإنتاجية.

* برنامج خصخصة مؤسسات القطاع العام:

لقد عرف القانون الجزائري الخصخصة حسب المادة الأولى من الأمر رقم (22-98) على أنها معاملة أو معاملات تجارية تتضمن تحويل ملكية كل الأصول المادية والمعنوية في مؤسسة عامة أو جزء منها أو كان رأسماله أو جزء منه لصالح أشخاص طبيعيين خواص، وتحويل تسيير مؤسسات عامة إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خواص وذلك بواسطة صيغ تعاقدية.

ولقد حصد مشروع الخصخصة فعلية في منتصف التسعينيات من القرن العشرين بإصدار أول قانون مفصل والذي اعتبر ميلاد المشروع الخصخصة في الجزائر، ثم عدل بقانون ثاني عام 1997، وتم توسيع الإطار القانوني الذي يسمح بخصخصة المؤسسات العمومية بتعديل القانون السابق سنة 2001.

وفي أبريل 1996 بدأ تنفيذ برنامج الخصخصة بمساعدة البنك الدولي، وفي هذه السنة صيغت أعمال صندوق التطهير المالي معلنة بذلك عملية الإنقاذ الحكومية (انتهت جميع المدفوعات في مارس 1997)، كما تم عرض 200 مؤسسة عمومية في مجال الخدمات بعملية الخصخصة في أبريل 1996، كما تم نشر القائمة 250 مؤسسة عمومية كبيرة معنية بعملية الخصخصة خلال سنتي (1998-1999).

ورغم أن هذه القوانين والنصوص صدرت في فترة وجيزة إلا أنه تأخر الإسراع بعملية الخصخصة، وقد واجهت هذه العملية بطء نسبي خاصة المؤسسات العمومية المحلية والتي كان عددها 1323 مؤسسة في سنة 1994، تم بيع 696 منها للعمال والمسيرين في الفترة 1994-1998، وتم حل الباقي منها وتصفية ممتلكاته.

وأما بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية العمومية الكبيرة فقد تم حل 134 مؤسسة، كما تم نشر قائمة ب 250 مؤسسة تمثل 30% من مجموع المؤسسات في سنة 1996 من أجل خصصتها، وإلى غاية سنة 2000 فإن العملية عرفت تأخرا كبيرا نظرا لتكاليف التقييم المبالغ فيها وإبطاء الإجراءات ودراسة الملفات.

أما الخصخصة عن طريق فتح رأس المال في البورصة فبدأت هي الأخرى بداية محتشمة، حيث نسجل دخول ثلاث مؤسسات فقط وهي رياض - سطيف - وصيدال وفندق الأوراسي من خلال بيع جزء من أسهمها للجمهور، كما عرفت الخصخصة عن طريق فتح الرأسمال الاجتماعي للأجانب خصخصة مؤسستين هما: مؤسسة سيدار الحجار (SIDAR) ومؤسسة مواد التنظيف (ENAD).

