



الحماية الاجتماعية

ورقة رقم 1

السياسة الاجتماعية في الجزائر: الرهانات الاجتماعية والسياسية والتكلفة الاقتصادية

تحرير: نوري دريس

ملتقى المنطقة العربية
للحماية الاجتماعية



مبادرة
الإصلاح
العربي



عن الكتاب

نوري دريس

باحث جزائري وأستاذ محاضر في علم الاجتماع بجامعة لمين دباغين (سطيف)، وزميل غير مقيم (2022) في مبادرة الإصلاح العربي

زين الدين خرشي

أستاذ علم الاجتماع، جامعة محمد لمين دباغين - سطيف 2.

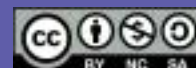
صالح بوقنيعة

خبير مصرفي.

حسان حامي

أستاذ محاضر بكلية العلوم الاجتماعية والإنسانية في جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2.

© 2023 مبادرة الإصلاح العربي | جميع الحقوق محفوظة.



يسمح هذا الترخيص للقائمين بإعادة الاستخدام بتوزيع المواد وإعادة دمجها وتكييفها والبناء عليها بأي وسيط أو تنسيق لأغراض غير تجارية فقط، طالما يتم الإسناد إلى المنشئ. إذا قمت بإعادة مزج المواد أو تكييفها أو البناء عليها، فيجب عليك ترخيص المواد المعدلة بموجب شروط مماثلة.

صورة الغلاف: ©petrmalinak/Shutterstock

شباط/فبراير 2023

المحتويات

- 1 مقدمة
نوري دريس
- 3 الجذور التاريخية والأيدولوجية للسياسة
الاجتماعية في الجزائر
نوري دريس
- 9 عناصر كيفية من أجل مقارنة سوسيو-سياسية
لنظام الدعم الاجتماعي في الجزائر
زين الدين خرشي
- 12 سياسات الدعم الاجتماعي في الجزائر:
بين الأسقف المالية والموازنات المحاسبية
صالح بوقنيعة
- 22 سياسة الدّعم الاجتماعي في الجزائر:
الكلفة الاقتصادية وحتمية الإصلاح
حسان حامي

مقدمة

عاد موضوع السياسة الاجتماعية ودور الدولة خلال الأزمات إلى صدارة النقاش السياسي والحقوقى والتنموي منذ أن بدأت جائحة كورونا في الانتشار وإحداث آثار اقتصادية - اجتماعية قاسية في جميع الدول، بما في ذلك المتقدمة والغنية منها؛ إذ انكشفت محدودية الاقتصادات الحرة في مواجهة أزمات كهذه، وتحديدًا التخفيف من وطأتها على معيشة الفئات الأكثر فقرًا وهشاشة. ولكن في الجزائر، لم يكن الدافع إلى عودة النقاش حول السياسة الاجتماعية للدولة إثر جائحة كورونا فحسب، بل الأزمة الاقتصادية التي ما فتئت تزداد حدة منذ أن بدأت أسعار النفط - باعتبارها المصدر الرئيسي لميزانية الدولة بأكثر من 95% - في التهاوي تدريجيًا منذ سنة 2014، لتصل في سنة 2021 إلى ما تحت الـ 40 دولاراً للبرميل، وجرت معها احتياطات النقد الأجنبي للجزائر من 200 مليار دولار سنة 2012 إلى ما دون 40 مليار دولار في سنة 2021. ورغم التعافي المسجل في أسعارها مع مطلع سنة 2022، إلا أن القدرة الشرائية ظلت تتراجع، متأثرة بموجة التضخم الشديدة التي يعرفها العالم ككل، وفشل البرامج الاقتصادية المتعاقبة في ضمان استقلالية نسبية للاقتصاد الجزائري عن السوق العالمية المتقلبة والحساسة تجاه الأزمات.

إذا، كان اتجاه النقاش في العالم والمنطقة العربية بعد جائحة كورونا يسير نحو المطالبة بمزيد من تدخل الدولة في الاقتصاد لحماية الفئات الهشة وحماية الطبقات العمالية التي تتعرض وظيفتها وسبل عيشها إلى الخطر، فإنه في الجزائر اتخذ اتجاهًا آخر تمامًا، وهو الدعوة إلى إصلاح نظام الدعم الاجتماعي، بتقليص حجم الاعتمادات المالية المخصصة للتحويلات الاجتماعية، واكتفاء الدولة بمساعدة الفئات التي تستحقه بدلًا من الدعم الشامل السائد حاليًا. وهكذا أصبحت العائلات الجزائرية تتقرب في نهاية كل سنة صدور قانون الموازنة العامة، أو قانون الميزانية التكميلي في منتصف العام (شهر تموز/يوليو)، حيث فيه تحدد الحكومة حجم الالتزامات الاجتماعية للدولة، ودرجة جدية خطاب السلطة حول إصلاح نظام الدعم الاجتماعي. ولكن الأمر كان في كل مرة ينتهي إلى نتيجتين: 1. رفع أسعار بعض السلع المدعومة، مثل الطاقة والمحروقات، وزيادة الرسوم على السلع المستوردة، ما يؤدي إلى أن يصبح الجميع متضررًا، وإن بدرجات متفاوتة، من تخفيض الدعم الموجه إلى هذه السلع، وبالطبع تتضرر الفئات الأكثر هشاشة وأصحاب المداخل الثابتة. 2. تفرض الحكومة ضرائب ورسومًا جديدة على السلع والخدمات. وفي حال انتعاش أسعار المحروقات، أو حدوث اضطرابات اجتماعية بسبب ذلك، يتدخل رئيس الجمهورية لإلغاء أو تعليق الضرائب والرسوم التي فرضتها حكومته.

منذ سنوات وخطاب إصلاح نظام الدعم الاجتماعي يراوح مكانه، ويتأرجح بتأرجح أسعار المحروقات في السوق العالمية، ينخفض بانتعاشها و ينتعش بتهاويها، من دون التقدم خطوة إلى الأمام، عدا تخفيض الدعم عن بعض السلع المدعومة. فلماذا عجزت الحكومات المتعاقبة في الجزائر عن القيام بإصلاح نظام الدعم الاجتماعي، رغم اعترافها بالخلل الذي يعتريه ويتسبب فيه؟ ولماذا تتخلى الحكومة عن برنامجها الإصلاحى لنظام الدعم الاجتماعي، بمجرد عودة أسعار المحروقات إلى الارتفاع؟ وماهي العوائق التي تحول دون تنفيذ هذا الإصلاح؟ وماهي الحدود الممكنة للقيام بذلك؟ ثم ماهي الوظائف الخفية (السياسية تحديدًا) التي يؤديها نظام الدعم الاجتماعي في الجزائر؟

ستحاول كل من الأوراق الأربع الآتية أن تناقش سؤالًا من هذه الأسئلة. ليس هنالك توافق تام بين وجهات النظر التي تطرحها، بل تتعارض أحيانًا في بعض التفاصيل، ولكنها تحيط بالمسألة من زوايا متعددة لتترك للقارئ مساحة لتكوين صورة عنها.

ستحاول ورقة نوري دريس، أن تضيء على الجذور التاريخية والأيدولوجية لسياسة الدعم الاجتماعي في الجزائر. وينطلق الكاتب من فرضية مفادها أن الطابع الاجتماعي للدولة الجزائرية يجد جذوره في الظروف التاريخية التي تأسست فيها هذه الدولة، وأن استمراره إلى ما بعد التعددية والليبرالية أكبر من أن يختزل في استخدامه كمورد سياسي من طرف السلطة. يعتبر الدعم الاجتماعي إحدى ركائز الثقافة السياسية للدولة الجزائرية، ومن الصعب على أي نظام سياسي، أديمقراطيًا كان أم شموليًا، ليبراليًا أم يساريًا أن يلغيه أو يتراجع عنه كليًا. ولكن لا يلغي ذلك استخدام السلطة لهذه المسألة كمورد سياسي، خاصة في ظل أزمة الشرعية السياسية التي لازمتها منذ تشرين الأول/أكتوبر 1988، حيث تم إقرار تعددية سياسية في دستور شباط/فبراير 1989، من دون أن يفرض ذلك إلى تداول حقيقي على السلطة.

أما زين الدين خرشي، فيحاول في ورقته المعنونة بـ«عناصر كيفية من أجل مقاربة سوسيو - سياسية لنظام الدعم الاجتماعي في الجزائر»، أن يؤسس لفرضيات للتفكير في هذه المسألة، ضمن مقولات علم الاجتماع السياسي، ومبرره في ذلك هو «مغالة النقاش العام حول سياسات وإجراءات الدعم الاجتماعي في الجزائر في الطرح الاقتصادي والتقني، مع تغييب للتناول السوسولوجي للمسألة، وإغفال لافت - إعلاميًا وحتى أكاديميًا - للوظيفة السياسية المنوطة بإجراءات ومختلف سياسات الدعم في السياق الجزائري». ويجادل بأنه لا يمكن تناول منظومة الدعم الاجتماعي - في حالة الجزائر أو غيرها من البلدان - بمعزل عن شكل السلطة السياسية، وطبيعة الدولة واقتصادها السياسي، ولا حتى النموذج الاقتصادي السائد. ولذلك، فإنه يؤكد أن هذه السياسة

رغم سخائها، والمكاسب التي حققتها، إلا أنه لا يمكن أبداً أن تخفي الوظيفة السياسية التي تلعبها، وهذا راجع إلى الطابع الريعي للاقتصاد الجزائري، والطابع النيوباتريمونيالي والربوبي للنظام السياسي القائم. وهذه الخصائص مجتمعة، تجد تفسيراتها في التاريخ السياسي للجزائر الحديثة.

واعتماداً على تحليل كمي وكيفي للإحصائيات والبيانات المالية، يحاول الخبير المصرفي بوقنيعة صالح، في ورقته «سياسات الدعم الاجتماعي في الجزائر: بين الأسقف المالية والموازنات المحاسبية»، أن يبين صعوبة الحفاظ على سياسة الدعم الاجتماعي بصيغتها الحالية، بسبب التشوهات الهيكلية التي أحدثتها في الاقتصاد الجزائري، وخصوصاً في التوازنات المالية. كما يجادل أنه لا مناص من مراجعة وإصلاح نظام الدعم الحالي. ولكن الإصلاح في حد ذاته يبقى محصوراً بين هامشين: القيود الموازناتية والأسقف المالية المتاحة. ويقدم بوقنيعة مجموعة من الاقتراحات التي يرى أنه يمكن تنفيذها إذا ما أرادت الحكومة فعلاً مراجعة نظام الدعم بصيغته الحالية.

أما حسان حامي، فينطلق في مناقشته من الإشارة إلى أن خطاب الحكومة حول إصلاح نظام الدعم الاجتماعي مع الحفاظ على الطابع الاجتماعي للدولة في كل سنة تحول إلى «لازمة لفظية» للخطاب السياسي، من دون أن يكون لها برنامج واضح لكيفية تجسيد ذلك. ويقول إن الظروف الحالية لا تسمح للسلطة بمراجعتها لأسباب عدة، منها حساسية الموضوع في ظل الأوضاع الاجتماعية والسياسية الحالية (مرحلة ما بعد الحراك)، والصعوبات التقنية الأخرى لتنفيذ نظام دعم موجه. وبعد استعراضه السياق التاريخي للدولة الاجتماعية في الجزائر وعلاقتها بالنظام الريعي وهيكلية التحويلات الاجتماعية، يخلص إلى أنه لا يمكن إصلاح نظام الدعم الاجتماعي الحالي إلا بالتحول عن المنطق الريعي والبيروقراطي المتكلس في تسيير الشأن الاقتصادي، إلى منطق السوق والمنافسة بخطط واضحة ومُرسمة بالأرقام والأجال الزمنية، وبعيداً عن الاستنسابية والشعبوية.

نأمل من خلال هذا الكتيب المساهمة في إثراء النقاش حول مسألة الدعم الاجتماعي في الجزائر، عبر تسليط الضوء على الجوانب المعرفية والعملية فيه، ومساعدة السياسات العمومية على توسيع مجال تفكيرها حول هذه المسألة الحساسة اجتماعياً وسياسياً، والمكلفة اقتصادياً.

نوري دريس

أولاً- مضمون السياسة الاجتماعية في الجزائر

تقوم السياسة الاجتماعية في الجزائر- والتي يُعبر عنها كذلك بسياسة الدعم الاجتماعي، أو نظام التحويلات الاجتماعية - على دعم الدولة المباشر وغير المباشر لمجموعة من السلع الأساسية، والخدمات أو دعم قطاعات بعينها. بعض هذا الدعم شامل، يستفيد منه كل الجزائريين بغض النظر عن حجم مداخيلهم (دعم السلع الأساسية)، والبعض الآخر (مثل السكن) موجه لفئات محددة، أو أنه يختلف حجمه باختلاف مداخيل الأسر والأفراد. ويمكن أن نلخص هذه المجالات في ما يأتي:

- **دعم السلع ذات الاستهلاك الواسع (دعم الأسر):** تحظى سلة من السلع الأساسية في الجزائر بدعم الدولة لأسعارها، حيث تقوم الخزينة العمومية بدفع الفرق بين سعر الاستيراد وسعر البيع للمستهلك بصيغ مباشرة وغير مباشرة، ما يجعل هذه السلة تصل إلى المستهلكين بسعر أقل من سعر شرائها من السوق العالمية. أو بشرائها بسعر مدعوم من طرف المنتجين المحليين على غرار ما يحدث لأسعار حليب البقر الطازج أو أسعار القمح.

هذه السلة ليست ثابتة، ويتم تكييفها حسب ظروف الموازنة العامة، ولكن ثمة خمس سلع أساسية ظلت الدولة ملتزمة بدعم أسعارها بطرق مختلفة: الخبز (من خلال دعم المواد الأولية لصناعته: مادة الفريضة يتم بيعها للخبازين بسعر أقل من سعر شرائها من السوق العالمية مقابل تسقيف سعر الخبز). الدقيق (من خلال دعم سعر بيع القمح للمطاحن ودعم سعر شرائه من المزارعين). الحليب، السكر والزيت (من خلال دعم المنتجين مقابل تسقيف الأسعار). أو من خلال إلغاء أو تخفيض الضريبة على القيمة المضافة أو الرسوم الجمركية على بعض السلع الاستهلاكية مثل البقول والحبوب الجافة أو المواد الأولية التي تدخل في صناعة الزيوت الغذائية... بلغت ميزانية دعم الأسر سنة 2022 حوالي 7.597 مليارات دينار أو ما يعادل 4.36 مليارات دولار، ما يمثل قرابة 31 بالمائة من مجموع التحويلات الاجتماعية.

- **دعم أسعار المحروقات والكهرباء:** تحتل الجزائر المرتبة الثالثة في العالم من حيث انخفاض أسعار البنزين والديزل رغم لجوء الدولة إلى تخفيض الدعم عنه ثلاث مرات خلال السنوات العشر الماضية⁷. ويتم دعم هذه المواد من خلال بيعها بسعر أقل من تكلفة الإنتاج وأقل من السوق العالمية بكثير. وكذلك الأمر بالنسبة لأسعار الكهرباء وغاز المدينة، حيث إن الدولة تدعم مباشرة

فيها سعر برمبيل النفط إلى ما دون الأربعين دولاراً؛ صرحت الحكومة بشكل مباشر أنها مصممة على مراجعة صيغ الدعم، والتوجه نحو ما تسميه بالدعم المستهدف ليكون بديلاً عن الدعم الشامل المكلف والمرهق للخزينة العمومية. فحدث جدل كبير في كيفية التوفيق بين الاستقرار المالي للدولة، وبين ضرورة الحفاظ على السلم الاجتماعي في ظل الأزمة الاقتصادية الخائفة التي خلفتها جائحة كورونا، وتراجع القدرة الشرائية للجزائريين بشكل تصاعدي منذ سنة 2014 بسبب سياسة التقشف المتبعة، وتخفيض الإنفاق العمومي خاصة في مجال مشاريع البناء والأشغال العمومية، والتضخم، وتقليص حجم الصادرات، وتراجع قيمة العملة الوطنية أمام العملات الأجنبية.

في هذا السياق، جاء قانون المالية لسنة 2022 صارماً وموجعاً حتى للطبقة الوسطى. فبالرغم من عدم رفع أسعار المحروقات الأساسية، إلا أن ضرائب ورسوماً جديدة فرضت على حزمة كبيرة من السلع والأنشطة. وبرز الوزير الأول ذلك «بضرورة إصلاح نظام الدعم الاجتماعي من دون أن يعني ذلك المساس بالطابع الاجتماعي للدولة الجزائرية»⁵. ولكن، ما إن كاد يبدأ الجدل في وسائل الإعلام والشبكات الاجتماعية، حتى أمر رئيس الجمهورية بتعليق كل الضرائب الجديدة المفروضة في قانون المالية، مع الحفاظ على دعم السلع ذات الاستهلاك الواسع بنفس الآليات التقليدية⁶.

انطلاقاً مما سبق، تبحث هذه الورقة في الجذور الأيديولوجية للسياسة الاجتماعية للدولة الجزائرية، وتطرح تساؤلات رئيسيين:

- ما هي الجذور التاريخية والأيديولوجية للسياسة الاجتماعية في الجزائر؟
- لماذا ظلت سياسة الدعم الاجتماعي ثابتة في الخطاب السياسي الجزائري رغم كل التحولات التي مرت بها الجزائر؟

سنبدأ أولاً بشرح مضمون السياسة الاجتماعية في الجزائر وتعريف أهم مكوناتها. ثم بعدها سنحاول أن نتتبع جذورها التاريخية في النصوص الرسمية وفي ممارسات الدولة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

4 بلغت في 2012 حوالي 200 مليار دولار، وباتت كل السياسة المالية للحكومات المتعاقبة تتمحور حول كيفية وقف استنزاف هذه الاحتياطات، بل تحول ذلك الهدف إلى مشروع اقتصادي في حد ذاته، فأنتج سياسة تقشفية صارمة تجاه الصادرات أدت بدورها إلى ارتفاع كبير في أسعار السلع المستوردة، وفي ندرة بعضها الآخر.

5 في الواقع لم ينتظر الوزير الأول فرصة عرض مشروع قانون المالية لسنة 2022 ليؤكد على ذلك، بل أدرج مراجعة السياسة الاجتماعية للدولة ضمن برنامج عمل الحكومة الذي قدمه أمام نواب المجلس الشعبي الوطني يوم الأربعاء 22 سبتمبر 2021. للاطلاع على التصريح انظر: <https://www.aps.dz/ar/societe/112821-2021-09-22-19-00-40>

6 قرر رئيس الجمهورية في اجتماع مجلس الوزراء يوم الأحد 13 فيفري بتعليق وتجميد جميع الضرائب المفروضة في قانون المالية على المواد والسلع الاستهلاكية، وكذلك الكثير من المنتجات الإلكترونية والإلكترو منزلية والهواتف النقالة إلى إشعار آخر (دون تحديد مدة التعليق أو إن ألغيت نهائياً). انظر: برقية وكالة الأنباء الجزائرية <https://www.aps.dz/ar/economie/121228-2022-02-13-18-00-28>. وفي الحقيقة، تعتبر هذه الممارسة شائعة جداً في فترة حكم بوتفليقة، إذ كانت الحكومة تفرض الضرائب ويتدخل هو بقرار رئاسي لإلغائها، لتتبعها بعد ذلك بيانات مباركة القرار وتتمينه من طرف الأحزاب السياسية والمنظمات العمالية والمجتمع المدني الداعم للسلطة.

7 في غضون 10 سنوات ارتفعت أسعار المحروقات (بنزين وغازولين) بنسبة مئة في المئة. كان البنزين سنة 2013 في حدود 23 دج للتر الواحد، وأصبح 46 دج في سنة 2020. أما الغازولين الذي يستعمل بكثرة في وسائل النقل وآلات الفلاحة والمصانع، فانتقل سعره من 13 دج سنة 2013 إلى 29 دج سنة 2020. تعيش شرائح واسعة من سكان المناطق الحدودية على تهريب المحروقات نظراً لفرق السعر بين الجزائر وهذه البلدان. بل نشأ اقتصاد موازٍ بأكمله قائم على تهريب المحروقات وبعض السلع المدعومة محلياً. تشير التقديرات إلى خسارة الجزائر لحوالي مليار دولار سنوياً من التهريب، وتأخذ هذا العامل كمبرر لإصلاح الدعم أو بالأحرى لتخفيض قيمته.

ثانياً - الجذور التاريخية للسياسة الاجتماعية للدولة

لا يمكن فهم المنطق الذي يحكم السياسة الاجتماعية للدولة الجزائرية إلا بالرجوع إلى السياق التاريخي الذي نشأت فيه هذه الدولة. يسمح لنا هذا الرجوع إلى تجاوز الاختزالات التي تدعي أن الغرض الوحيد لهذه السياسة هو شراء السلم الاجتماعي لا استمرار النظام السياسي القائم، أو خلق فرص ريعية لزبائن السلطة أو لأقرباء المسؤولين وأصدقائهم. صحيح أن هذه الظواهر موجودة، وصحيح أيضاً أن الدعم الاجتماعي يستفيد منه النظام سياسياً، ولكن لا يمكن إطلاقاً القول إن السبب وراء سخاء الدولة الجزائرية هو فقط أهداف واستراتيجيات سلطوية. ليس من العلمية في شيء تفسير فشل الانتقال الديمقراطي باستمرار السياسة الاجتماعية السخية، كما لا يمكن اختزال الفشل الاقتصادي وضعف الاستثمار في إخلال نظام الدعم الاجتماعي بقوانين السوق ونظام الأسعار والتنافسية. سياسة الدعم الاجتماعي في الجزائر وجدت قبل ظهور المطلب الديمقراطي، أي منذ الاستقلال مباشرة حينما كانت النخب الحاكمة تتمتع بشرعية ثورية قوية، ووجدت أيضاً في عزّ النظام الاشتراكي حيث كانت الدولة هي المنتج والمشغّل والموزّع. هل يجوز أن نفسر فشل النظام الاشتراكي (1962-1989) وفشل التحول الاقتصادي نحو اقتصاد السوق منتجاً بهيمنة الطابع الاجتماعي للدولة وما يسببه ذلك من إخلال بقوانين السوق والاستثمار؟ بالطبع هذا ليس منطقياً. الفرضية الأساسية التي تنطلق منها هذه الورقة هي أن الطابع الاجتماعي للدولة الجزائرية يجد جذوره في الظروف التاريخية التي تأسست فيها هذه الدولة. وأن استمراره إلى ما بعد التعددية والليبرالية أكبر من أن يختزل في استخدامه كمورد سياسي من طرف السلطة. يعد الدعم الاجتماعي إحدى ركائز الثقافة السياسية للدولة الجزائرية، ومن الصعب على أي نظام سياسي ديمقراطياً كان أم شمولياً، ليبرالياً أم يسارياً، أن يلغيه أو يتراجع عنه كلياً.

1- السياق التاريخي لنشأة الدولة الجزائرية

نشأت الدولة الجزائرية كردّ فعل ثوري على نظام إمبريالي رأسمالي هيمن على الجزائر لأكثر من قرن من الزمن، استولت فيه فئة قليلة من المعمّرين الأوروبيين ومن العائلات الاقطاعية الجزائرية المتعاونة مع الاستعمار على مجمل ثروات البلاد. واستغلت شرائح واسعة جداً من الفلاحين كعبيد أو خماس في المزارع أو الورشات أو المصانع... إن ثورة أول تشرين الثاني / نوفمبر 1954 هي في نظر النخب الجزائرية آنذاك ثورة الكادحين على الاقطاعيات والرأسماليين. فالدولة التي تمخضت عن هذه الثورة التزمت في بيان الأول من تشرين الثاني / نوفمبر 1954 كأهم وثيقة تأسيسية للدولة الجزائرية، بتأسيس دولة اجتماعية ديمقراطية. إن صورة الدولة في مخيال الجزائريين تشكلت داخل هذا السياق التاريخي والأيديولوجي.

الشركة الوطنية للكهرباء والغاز لتعويض خسائر إيصالها للكهرباء للمستهلكين بسعر أقل من التكلفة.

- **دعم الصحة والتعليم:** الصحة العمومية والتعليم مجاّتان في الجزائر، وتستفيد شرائح واسعة من المعوزين وأصحاب الأمراض المزمنة من الرعاية الصحية والتأمين الصحي. بينما تخصص الدولة منحة تدرس لفائدة أبناء العائلات متوسطة وضعيفة الدخل، وإطعام مدرسي مجاني - أو بمبلغ رمزي - لفائدة التلاميذ في مختلف الأطوار التعليمية. أما في التعليم العالي، فإن الطلبة يستفيدون من التعليم المجاني، ومنحة دراسية شهرية، وإطعام وإقامة ونقل مجاني⁸.
- **دعم الشغل من خلال المساهمة في دفع جزء من أجور العمال الشباب لدى القطاع الخاص والقطاع العام عبر الوكالة الوطنية لتشغيل الشباب⁹.**
- **دعم السكن:** من خلال بناء المساكن وبيعها إما بسعر منخفض للفئات المتوسطة، أو بمنحها مجاناً للفئات الهشة (السكن الاجتماعي). خصصت الحكومة سنة 2022 247 مليار دينار لدعم السكن¹⁰.

8 نظرياً، ثمة شروط للاستفادة من المنحة الجامعية، ولكن عملياً يكاد كل الطلبة المسجلين في الجامعة يستفيدون منها. أما بخصوص الإطعام، فيدفع الطالب مقابل الوجبة الواحدة 1.20 ديناراً (عشر وجبات تكلف أقل من 1 أورو، بينما التكلفة الحقيقية للوجبة الواحدة هي أكثر من 250 دج: 1.5 أورو)، وهو مبلغ رمزي جداً لم يتغير منذ نهاية الثمانينيات. فيما يتم دفع رسوم الاشتراك في النقل الجامعي (140 ديناراً: 1 أورو للسنة، و300 دينار: 2 أورو للسنة) للإقامة في غرفة بالحي الجامعي.

9 تمر عملية التوظيف في القطاعين العمومي والخاص عبر الوكالة الوطنية للتشغيل، بحيث تتكفل هذه الأخيرة بدفع 40 بالمئة من أجر الموظف أو العامل لمدة من الزمن (في إطار ما سمي بعقود ما قبل التشغيل)، فيما تتكفل المؤسسة الموظفة بدفع الباقي. الغرض من ذلك هو مساعدة المؤسسات الصناعية والخدماتية على توظيف أكبر عدد ممكن من الشباب حاملي الشهادات.

10 توجد في الجزائر صيغ متعددة لمساعدة العائلات والأفراد في الحصول على السكن. وتختلف هذه الصيغ حسب مداخل الأسرة (الزوجين) أو حسب المنطقة الجغرافية. ويمكن أن نلخصها في ما يأتي: 1- السكن الاجتماعي (السكن العمومي الإيجاري) مثلاً يمنح مجاناً للأسر عديمة الدخل أو التي يقل دخلها عن 24000 دج (150 أورو) مقابل دفع إيجار رمزي. 2- الريفي: عبارة عن إعانة تقدمها الدولة للأسر الساكنة في المناطق الريفية لبناء مساكن فردية. تغطي هذه الإعانة ما نسبته 60 بالمئة من تكاليف مسكن يتكون من ثلاث غرف ومطبخ وحمام. 3- مساكن للبيع بالإيجار مخصص للفئات ذات الدخل المتوسط (يتراوح بين 24000 دج و120000)، حيث يدفع المستفيد قسطاً من ثمن المسكن المدعوم من طرف الدولة، ثم يقوم بدفع الأقساط المتبقية على مدار 25 سنة). 4- السكن الترقوي العمومي الموجه إلى الفئات التي يتجاوز دخلها 120000 دج، لكن سعره مدعوم مقارنة مع أسعار المساكن في السوق لدى المرقيين العقاريين. للتعمق أكثر في سياسة السكن في الجزائر والمنطقة العربية عموماً انظر العدد 39/38 من مجلة نقد (خريف - شتاء 2020) والمخصصة للموضوع ذاته: Naqd: les politiques de logement social au Maghreb/ Machrak et dans le sud global. Numéro piloté par Rachid Boumedine et Pierre Signole أما للاطلاع على إحصائيات دقيقة ومفصلة لعدد المساكن المنجزة بمختلف الصيغ منذ 2010 إلى يومنا هذا، فيمكن الرجوع إلى الرابط الآتي لوزارة السكن والعمران:

<https://bit.ly/3QiQqGE>

2- تمثلات الجزائريين لصورة ووظيفة الدولة

أ- **الدولة الوطنية كنفيز لدولة الاستعمار:** أول ما عرف الجزائريون الدولة، عرفوها كقوة خارجية محتلة، تفرض الضرائب أو تنهب الموارد وتستغل الخيرات. كانت هذه حالة البايلك العثماني، ثم الإدارة الفرنسية. لا تزال الذاكرة الجماعية للجزائريين مشحونة بصورة سلبية عن الدولة. لذلك، عملت النخب السياسية بعد الاستقلال على بناء دولة تكون وظيفتها قطيعة مع شكل الدولة الذي تكرر في مخيلة الجزائريين. أرادت هذه النخب أن تبني دولة لا تجمع الضرائب وحسب، ولكن تعمل على توزيع الثروة (بشكل عادل) بين/وعلى كل الجزائريين، وتقضي على الفقر والبؤس الذي خلفه الاستعمار، وتحّد من الفوارق الاجتماعية، وتحارب البورجوازية والإقطاعية، وتؤمّم الموارد الطبيعية، وتقدّم خدمات وحماية اجتماعية. ولم تتأسس الدولة كطرف يفصل بين الخلافات التي تنشأ داخل المجتمع، بل كدولة رعاية، تعمل على توفير السلع والخدمات للجزائريين.

ب- **الدولة ضد السوق**¹¹: يعكس مبدأ الدولة ضد السوق الجذور الأيديولوجية للسياسات الاجتماعية في الجزائر، حتى عند مناضلي الحركة الوطنية خلال فترة ما بين الحربين العالميتين، كان يُنظر إلى الاستعمار على أنه قوة رأسمالية إمبريالية، تعمل على استغلال العمال الكادحين الجزائريين وإفقارهم. وكان يُنظر إلى اللامساواة الموجودة بين الجزائريين والمعمرين من زاوية علاقات الإنتاج داخل المجتمع، خاصة وأن حزب الشعب قد تأسس من مناضلين ينتمون إلى اليسار الماركسي، وحظوا بالدعم من الحزب الشيوعي الفرنسي. لهذا السبب، وفي سياق دولي تهيمن عليه الحرب الباردة بين المعسكر الاشتراكي والمعسكر الرأسمالي، تأسست الدولة الجزائرية المستقلة كجهاز بيروقراطي يحارب السوق¹²، ويمنعه من التغلغل داخل العلاقات الاجتماعية. وفي السنوات الثلاثين الأولى من الاستقلال، كانت إرادة محاربة السوق مُعلنة، وموثقة في مختلف النصوص التأسيسية للدولة، وتجسد ذلك في النهج الاشتراكي الذي قام على تأميم الأملاك الزراعية والمؤسسات الصناعية، وهيمنة الدولة على القطاع الاقتصادي بمختلف حلقاته ومستوياته، ومحاربة القطاع الخاص، ثم دعم الأسعار على كافة المستويات وخاصة المستوردة منها. واستخدمت الدولة عائدات النفط من أجل تحدي قوانين السوق، وإبقاء الأسعار في مستويات منخفضة تستطيع جميع الفئات الاجتماعية الوصول إليها.

أما بعد إقرار الليبرالية في دستور 1989، فلم يتغير الأمر كثيراً، إذ استمرت الدولة في تحدي قوانين السوق حتى في عزّ الأزمة الأمنية والاقتصادية لسنوات التسعينيات. ولا يزال البعد الاجتماعي اليوم يطغى على توجه الدولة. ويكفي النظر إلى حجم الميزانية المخصصة للتحويلات الاجتماعية كل سنة¹³.

3- النصوص المؤسسة للدولة الجزائرية

لا يخلو أي نص تأسيسي للدولة الجزائرية من الإشارة إلى الطابع الاجتماعي للدولة الجزائرية، وسنستعرض في ما يأتي أهم هذه النصوص والصيغ التي تؤكد فيها ذلك.

1. **بيان أول تشرين الثاني / نوفمبر 1954:** أول هدف وُضع لبيان الأول من تشرين الثاني / نوفمبر هو «إقامة الدولة الجزائرية الديمقراطية الاجتماعية ذات السيادة ضمن إطار المبادئ الإسلامية»¹⁴. وتحول هذا الهدف إلى مبدأ لكل المواثيق الرسمية للدولة الجزائرية بعد ذلك، ويستخدمه الخطاب الرسمي لتأكيد على عدم تخليه عن السياسة الاجتماعية للدولة مهما كانت الظروف المالية لها. ولكن، لا شك أنه يستعمل كذلك لتبرير الاستمرار في الإنفاق الاجتماعي المكلف أمام الانتقادات التي تطال هذه السياسة، أو أمام أعشاش الفساد التي تشكلت حولها.

2. **ميثاق مؤتمر طرابلس 1962**¹⁵: اعتبر الثورة الجزائرية ثورة ضد الإقطاع الداخلي، وضد الإمبريالية الفرنسية وهيمنة المعمرين على موارد البلد. وأعطى هدفاً أساسياً للثورة وهو بناء دولة تتكفل بطبقة الفلاحين التي كانت الأكثر تضرراً خلال الثورة.

3. **دستور 1963**¹⁶: ينص دستور 1963 في ديباجته على أن أحد أهم وظائف الدولة التي قامت لأجلها الثورة هي «انتهاج سياسة اجتماعية لفائدة الجماهير كي يرتفع مستوى معيشة العمال، والتعجيل بترقية المرأة قصد إشراكها في تدبير الشؤون العامة، وتطوير البلاد، ومحو الأمية، وتنمية الثقافة القومية، وتحسين السكن، والحالة الصحية العامة».

4. **دستور 1976:** كرس دستور 1976¹⁷، المتمخض عن الميثاق الوطني، النهج الاشتراكي بكل ما يحمل ذلك من دلالات ومعانٍ في مجال هيمنة الدولة على الاقتصاد والتجارة الخارجية، وتحكّمها في الأسعار، مع التأكيد على مجانية التعليم والصحة.

أما بعد التعددية، رغم إقرار الليبرالية الاقتصادية في دستور 1989، إلا أن الدولة لم تتراجع عن طابعها الاجتماعي. بنيت جزائر ما بعد 1989 على تصور لا يلغي الطابع الاجتماعي للدولة، ولا يرى فيه عائقاً أمام نمو

والاجتماعية، المجلد 10، العدد 02 (جوان 2017)، ص ص 347-36. <https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/65/10/2/59249>

14 بيان أول نوفمبر - <https://www.el-mouradia.dz/ar/algeria/texts/state-ment-of-november>

15 ميثاق طرابلس - <https://www.el-mouradia.dz/ar/algeria/texts/tripoli-conference>

16 دستور 1963 - <https://www.el-mouradia.dz/ar/algeria/texts/preamble-constitution>

17 دستور 1976 - <https://www.el-mouradia.dz/ar/algeria/texts/preamble-constitution>

11 نستعير هذه العبارة من أعمال عالم الاجتماع لهواري عدي.

12 (Addi Lahouari, l'impatte du populisme (ENL. 1989).

13 أشرنا أعلاه إلى أن سياسة تقشفية بدأت الحكومة في اتباعها منذ 2014. أما بين 2000 و2013، فكانت الدولة اجتماعية التوجه بامتياز، وكانت المستثمر الأول. يمكن العودة إلى دراسة الباحثين: تاحي كريمة وبلقاسم نوبصر للاطلاع على حجم هذه التحويلات خلال هذه الفترة. انظر: تاحي كريمة، بلقاسم نوبصر: واقع السياسة الاجتماعية في الجزائر وسبل معالجتها للمسألة الاجتماعية، مجلة العلوم الإنسانية

مجددًا، تخفت الأصوات المطالبة بالإصلاح وتعود الممارسات الريعية والتبذيرية إلى الواجهة.

ثمة جانب آخر لهذه المسألة، إذ إن قضية الطابع الاجتماعي للدولة في الجزائر لا تقل أهمية عن باقي المسائل الأخرى المتعلقة بالثوابت الوطنية. ممارسات الدولة نفسها خلال ستين سنة، والظروف التاريخية التي نشأت منها، تجعل التخلي عن الطابع الاجتماعي أمراً خطيراً ليس فقط بالنسبة للفئات الهشة التي أنهكتها الأزمات الاقتصادية المتعاقبة، وتبعية الاقتصاد الجزائري لسوق المحروقات، بل بالنسبة إلى الصورة التي كرسها الدولة عن نفسها وتستمد منها النخب الحاكمة شرعيتها السياسية. أي معنى للدولة الجزائرية سيبقى إذا ما تخلت عن وظيفتها الاجتماعية؟ وأي شرعية سياسية ستبقى للنخب الحاكمة إذا ما رمت بهذه الورقة؟ هنالك ثمن واحد يمكن دفعه لأجل ذلك: مقايضة الدعم الاجتماعي بتفاسم السلطة. المشكلة أن هذا الخيار غير جاهز الآن لسببين: في سياقات البحبوحة المالية ليس هنالك ما يدفع بالسلطة إلى الانفتاح سياسياً لأنه بإمكانها أن تشتري السلم الاجتماعي وتشبع الطلب الاجتماعي على كل شيء، وتخرج السياسة من اهتمامات الأفراد. وهذا ما حدث طوال فترة حكم بوتفليقة²⁰. أما في حالات الأزمة الاقتصادية (التي تحدث بشكل دوري بسبب تقلبات أسعار النفط)، فإن القوى الاجتماعية التي ستستفيد من أي انفتاح سياسي هي القوى الراديكالية والشعبوية. لقد جُرب هذا الخيار في التسعينيات، وكان ثمنه باهظاً (حرب أهلية خلّفت عشرات الآلاف من القتلى ودماراً اقتصادياً شاملاً). ورغم ذلك، لم تحضّر الدولة المجتمع لمثل هذه الأوقات العصيبة. لا يتوجب على السلطة أن تنتظر أوقات الأزمات الاقتصادية كي تفتح المجال السياسي أمام الأحزاب والممارسة السياسية، فحينها يكون التفوق دائماً للأحزاب الأكثر راديكالية وشعبوية. يجب عليها أن تفكر من الآن بأن الدولة الاجتماعية لا يمكن أبداً أن تكون مورداً سياسياً، ولا بديلاً عن المشاركة السياسية وتوزيع السلطة داخل الجسم الاجتماعي.

أما عن الأصوات التي تطالب بتحرير الأسعار لتحفيز النمو الاقتصادي وخلق سوق تنافسية، فيجب أن نتساءل هل فعلاً سياسة الدعم الاجتماعي هي التي جعلت النمو الاقتصادي خارج المحروقات ضعيفاً وهامشياً؟

صحيح أن السياسة الحالية للدعم الاجتماعي تتحدى النظام الدولي للأسعار ولكنها ليست الحاجز الوحيد أمام ظهور سوق تنافسية في الجزائر، لأن الدعم أصلاً لا يمسّ جميع السلع. إن ظهور السوق التنافسية مشروط بتشكّل حقل اقتصادي مستقل، يسير وفقاً لقوانين السوق المعروفة. الإشكال اليوم هو أن الحقل الاقتصادي احتلّ بأدوات سياسية من طرف السلطة، وما سياسة الدعم إلا إحدى هذه الأدوات، بل إن إسهامها هامشياً مقارنة بالأدوات الأخرى مثل ضعف استقلالية القضاء، عدم استقرار قوانين الاستثمار، استغلال المسؤولين للمنصب لإعاقبة المستثمرين المستقلين، استخدام العلاقات داخل السلطة لتحديد المنافسين... السوق التنافسية في الحقل الاقتصادي لا يمكن أن تتشكل دون قضاء مستقل يحمي المنافسين ويسهر على احترام

20 حيث كان بوتفليقة عشية كل موعد انتخابي رئاسي، يطوف على الولايات الكبرى ويمنحها أعلفة مالية ضخمة خارج الميزانية لتمويل المشاريع ذات الطابع الاجتماعي، وكانت مقررات الاستفادة من السكن الاجتماعي تُمنح مرفوقة بصورة بوتفليقة، وتعلّق صور عملاقة له على واجهات المساكن أو المشاريع التي يجري تدشينها. بل إن الكثير من المشاريع سميت بمشاريع بوتفليقة (سكنات بوتفليقة، محلات بوتفليقة، منحة بوتفليقة...). ويتكفل التلفزيون العمومي بالدعاية لذلك، وتقديم مساعدات الدولة للفئات الهشة كإنجازات لشخص بوتفليقة.

القطاع الخاص، ولا مخلصاً بقوانين السوق وخاصة نظام الأسعار.

وعرفت الجزائر خلال الثلاثين سنة الماضية أربعة دساتير أساسية هي دستور 1989 و1996 و2016 و2020. وتؤكد كل هذه الدساتير على الطابع الاجتماعي للدولة الجزائرية، وأن حماية الطبقات الهشة هي إحدى وظائفها الأساسية، وتتص على أن مرجعيتها في ذلك هي بيان الأول من تشرين الثاني/ نوفمبر الذي تمت صياغته عشية حرب التحرير الكبرى (1954-1962).

خلاصة

تأسست الدولة الجزائرية ضد تناقضات النظام الاستعماري التي جعلت من الإدارة الاستعمارية أداة في يد المعمرين لإفقار الجزائريين. إن النخب الوطنية التي كافحت من أجل الاستقلال، وضعت مبكراً مبدأ الدولة الاجتماعية والعدالة الاجتماعية ضمن أهدافها للترويج والدعاية للمشروع الاستقلالي. وبالفعل، ساهم هذا الشعار في حشد الجزائريين وتعبئتهم حول جبهة التحرير الوطني حتى تحقيق الهدف.

وعدت النخب السياسية بعد الاستقلال بجعل الدولة في خدمة الجزائريين الذين أنهكهم النظام الاستعماري، فوضعت كل المواثيق السياسية المؤسسة للدولة الجزائرية والمشاريع الاقتصادية والاجتماعية لتستجيب لهذه الوظيفة.

وسمحت مداخيل النفط الهائلة بصيانة هذه الوظيفة الاجتماعية، بحيث مكّنت الدولة من دعم التعليم والصحة والسلع الأساسية والنقل. سمحت هذه السياسة السخية كذلك، باحتلال الجزائر المرتبة التاسعة ضمن 169 دولة في مؤشر التنمية البشرية لسنة 2010، فيما كانت من بين الدول القليلة التي استطاعت تحقيق أهداف الأمم المتحدة للألفية¹⁸.

ولكن نظام الدعم الشامل لم يكن دائماً في صالح الطبقات الهشة، بل إن المستفيد الأكبر منه هي الطبقة الغنية. فمثلاً كشفت دراسة للديوان الوطني للإحصاء أعدت سنة 2012، أن أكثر من 50 بالمئة من ميزانية التحويلات الاجتماعية يستفيد منها الأكثر غنى في المجتمع¹⁹. فمثلاً المستفيد الأكبر من دعم الحليب هم منتجوا الألبان ومستقائهم، والمستفيد من دعم السكر هي مصانع المشروبات والحلويات، والأمر نفسه بالنسبة للبنزين والزيوت والكهرباء والماء. ولا تزال الطبقات تشكو من ضعف القدرة الشرائية ومن عدم نجاعة نظام الدعم الاجتماعي الحالي. والحكومة نفسها تقر بهذا، وتتخذ مبرراً لرفع الدعم أو رفع الأسعار من دون أن تجد طريقة لتجسيد ذلك.

ولكن، كلما تهاوت أسعار النفط المتقلبة في السوق العالمية، تجد الدولة نفسها في حرج وعاجزة عن الوفاء بالتزاماتها. يتعالى خطاب ضرورة إصلاح نظام الدعم الاجتماعي في أوقات الأزمات وشح الموارد، متحججة تارة بحاربة التبذير وتوجيه الدعم لمستحقه، وتارة أخرى بمبررات اقتصادية لتحفيز الاستثمار. ولكن بمجرد أن تعود الأسعار للارتفاع

18 انظر: Youcef Ben Abdellah: Etat développementaliste vs Etat rentier. Qu'en est-il en Algérie. In Naqd, N°36(Mars /Avril 2018), p 82

19 نفس المرجع، ص 82

لا يمكن التحجج إداً بأن الداعي لرفع الدعم هو تشجيع الاستثمار لأن القطاعات الأخرى التي ليس فيها دعم تعاني بدورها من الركود. إذا ما أرادت السلطة تخفيف تكلفة الدعم الاجتماعي فعليها أن تحرر المبادرة الاقتصادية، وتتوقف عن التدخل في الحقل الاقتصادي بأدوات سياسية، وتسمح للرأسمال الوطني بأن يتراكم باستغلال قوة العمل وليس باستغلال النفوذ. بهذه الطريقة فقط يمكن رفع الدخل الفردي، وتحسين مستوى معيشة الأفراد بدل جعلهم مرتبطين بما توجد به عليهم الدولة... وبهذا فقط يصبح لخطاب رفع الدعم أو مراجعته مصداقية سياسية ونجاعة اقتصادية.

الجميع للقوانين، ويحتكم إليه المتضررون من الممارسات الاحتكارية أو من تعسف أعوان الدولة والبيروقراطيين. بل يمكن الذهاب أبعد من هذا لنقول إن نظام الدعم في بعض القطاعات يعتبر عاملاً محفزاً للاستثمار مثل دعم أسعار الطاقة، والمحروقات والماء ومجانبة شبكات الطرق... هذه عوامل محفزة في الحقيقة، ولكن تبقى من دون فعالية في تشجيع الاستثمار لأن الاستثمار يعني حرية المبادرة الاقتصادية، وهذه الأخيرة هي كغيرها من الحريات الأخرى لا يمكن أن تتحقق إلا بوجود قضاء مستقل، وإعلام حر، وبرلمان يمارس الرقابة على الحكومة ويشرع القوانين التي تحمي هذه الحريات.

عناصر كيفية من أجل مقاربة سوسيو-سياسية لنظام الدعم الاجتماعي في الجزائر

زين الدين خرشي

عرضٌ للفرضيات

من خصوصيات التاريخ السياسي للجزائر الحديثة، حيث تشكلت ثقافة سياسية وتصورات شعبية الطابع للدولة وللمجتمع، والتي لا تزال حتى اليوم تحدّد في جانب كبير ماهية ومخرجات السياسات العمومية بما فيها سياسات وإجراءات الدعم الاجتماعي. إن المآل أو المخرج السوسولوجي للوظيفة السياسية المنوطة بإجراءات الدعم الاجتماعي ضمن المنظومة العامة للحكم في الجزائر، هو تعطيل سيرورة التشكّل الطبقي للمجتمع، عبر تكريس مختلف سياسات الدعم (الموجهة إلى السلع الأساسية والسكن والشغل، إلخ) لواقع مساواتي (egalitariste)، ينفي التمايز الاجتماعي ويعطل ديناميته التي هي ذاتها دينامية تشكّل ونشوء المجتمع الحديث (وفق أطروحات مؤسسي علم الاجتماع الأوائل من تونيز إلى دوركايم). بعبارة أخرى، إن نظام الدعم الاجتماعي في الجزائر ولاعتبارات تاريخية وبنوية، يساهم في تعطيل وتأجيل الانتقال من الجماعة إلى المجتمع بتعبير فيرديناند تونيز².

هناك بُعد آخر تجادل الورقة لصالحه هو أن دينامية تسييس إجراءات الدعم الاجتماعي في سياق السلطة النيوباتريمونيالية والدولة الزبونية والاقتصاد الريعي، يُفضي إلى إفراغ العلاقة بين الدولة والمجتمع من مضامينها السياسية، ويجعل الطلب الاجتماعي الموجه إلى الدولة خالياً من المطالب السياسية (مطلب التمثيل، الرقابة، الحريات... إلخ)، ويُبقي فقط على المضمون والمطلب المعيشي (توفير السلع والمواد الأساسية، مزيد من الدعم والإمكانات، إلخ)، ما يؤدي إلى تضيق إطار العقد الاجتماعي القائم وبالتالي لمفهوم المواطنة ككل. وفي ذلك تعزيز لنزعة مزدوجة تعمل على طفلة المجتمع وتقليص مشاركته في الحكم وفي صنع القرار وزيادة تبعيته من جهة، وعلى تكريس أبوية الدولة من جهة أخرى، وهي نزعة توفر السند لإعادة إنتاج ثقافة وممارسة سياسية تقليدية وما قبل حديثة.

صياغة أخرى للفرضية الرئيسية التي تعتمدها هذه الورقة هي في اعتبار

لا تدعي هذه الورقة الإحاطة الكاملة بمختلف أبعاد وجوانب نظام الدعم الاجتماعي في الجزائر، بل تهدف فقط للإسهام في النقاش العام حولها من خلال جملة من الفرضيات التي تشكل صياغة تحليلية لعناصر أولية لمقاربة كيفية تستند أساساً وفي المقام الأول إلى مفاهيم ومقولات علم الاجتماع السياسي. ما يدعم - في اعتقادنا - جدوى هذا الاختيار المنهجي والمعرفي هو مغالاة النقاش العام حول سياسات وإجراءات الدعم الاجتماعي في الجزائر في الطرح الاقتصادي والتقني، مع تغييب للتناول السوسولوجي للمسألة، وإغفال لافت - إعلامياً وحتى أكاديمياً - للوظيفة السياسية المنوطة بإجراءات ومختلف سياسات الدعم في السياق الجزائري. الفكرة الأبرز التي يستند إليها التحليل في هذه الورقة مفادها أنه لا يمكن تناول منظومة الدعم الاجتماعي - في حالة الجزائر أو غيرها من البلدان - بمعزل عن شكل السلطة السياسية، طبيعة الدولة واقتصادها السياسي، وكذلك النموذج الاقتصادي السائد.

تجادل هذه الورقة بأن منظومة الدعم الاجتماعي في حالة الجزائر، ومع الإقرار بالمكاسب الاجتماعية الكثيرة التي حققتها عبر مختلف مراحل الجزائر المستقلة، لها وظيفة سياسية تؤديها، ليس بدافع ذاتي لدى من يتمتعون بالسلطة، بل بحكم الطبيعة النيوباتريمونيالية للسلطة والزبونية للدولة¹ والطبيعة الريعية للاقتصاد الجزائري. وهذا أمر ينسلّ

1 للإحاطة بهذين المفهومين، النيوباتريمونيالية والزبونية، وكذا بمفهوم الاقتصاد الريعي، في السياق الجزائري، يمكن العودة إلى أعمال لهواري عدي العديدة في الموضوع. نذكر منها:

Lahouari Addi, L'Algérie et la démocratie, pouvoir et crise du politique dans l'Algérie contemporaine, Ed. La Découverte, Paris, 1994

Lahouari Addi, Le système de pouvoir en Algérie, son origine et ses évolutions, 113-pp 103, 2000/In : Confluences Méditerranée, n 115, 4

Lahouari Addi, Sociologie politique d'un populisme autoritaire, In : 40-pp 27, 2012/Confluences Méditerranée, n 81, 2

Lahouari Addi, Les obstacles à la formation de la société civile en Algérie, In : Anna Bozzo, Pierre-Jean Luizard (dir.), Les sociétés civiles dans le monde musulman, Ed. La Découverte, Paris, 2011

أما باللغة العربية فيمكن الإحاطة إلى المقال الثري لـ:

نوري دريس، الجيش، السلطة والدولة في الجزائر، من الإيديولوجيا الشعبية إلى الدولة

النيوباتريمونيالية، مجلة سياسات عربية، العدد 35، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، 2018.

2 Cf. Ferdinand Tönnies, Communauté et société, Editions Puf, Paris, 2010

بسط للمقاربة

من ناحية أخرى، وفي سبيل بسط وفهم أكبر لفرضيات هذه الورقة ومقاربتها، نرى حاجة ملحة لعرض أطروحتين اثنتين توطران هذه الورقة التحليلية وتوجهاتها:

أولاً: التحول الذي أخذ فعلياً وعلى أرض الواقع دلالة الانحراف، يتعلق بـ «تغيير المسار»⁷ الذي ميز نهج وممارسات الدولة سياسياً واقتصادياً منذ بداية الثمانينيات، مع اعتلاء الشاذلي بن جديد سدة الحكم، والتغيير الذي طرأ لناعية مقاربة المعطى الربيعي واستعمالته، من أداة لتحقيق التنمية ودعم مشروع تحديث المجتمع والاقتصاد وتعزيز بناء الدولة، إلى وسيلة في خدمة أجندة الحكم للنخبة المسيطرة الجديدة. وتساعد هذه الفرضية بجرأتها في النقاش حول موضوع سياسات ونظام الدعم في الجزائر، لأنها تلقي الضوء على نحو واضح على البعد السياسي للمسألة وتحزرننا من قيد التناول الاقتصادي والتقني الضيق والحصري لمسألة الدعم. فكما لسياسات الدعم وظيفة اقتصادية واجتماعية، فإن لها كذلك وظيفة سياسية وجب الكشف عن عناصرها ورهاناتها، خصوصاً في ما يتعلق بشكل العلاقة بين الدولة والمجتمع التي تعمل على تكريسها وإعادة إنتاجها. فلا يتم تقرير إجراءات الدعم وإدارة عملية توزيعها على مختلف المستويات ضمن فراغ سياسي، بل هي تعبير وامتداد لميزان قوى يخترق المجتمع والدولة ويتجسد في فاعلين سياسيين، اجتماعيين واقتصاديين، لكلّ منهم مصالحه وحساباته الخاصة⁸. وهي إذن عملية سياسية إضافة إلى كونها عملية محاسبية/تقنية ذات دلالة وأثر اقتصادي.

ثانياً: في الغالب، وعند تناول موضوع سياسات ونظام الدعم في الجزائر، إعلامياً أو أكاديمياً، يتم توظيف مفهوم «الدولة الاجتماعية». إن مفهوم الدولة الاجتماعية (أو دولة الرفاه) مرتبط من ناحية النشأة التاريخية بالسياق الغربي، فهذا الشكل من التنظيم السياسي والمؤسسي للدولة هو نتاج مباشر وتعبير عن التسوية التي تمت بين القوتين الاجتماعيتين الأساسيتين للمجتمع الرأسمالي الصناعي: رأس المال والعمل. أما في الحالة الجزائرية، فإن ما يسمى بالدولة الاجتماعية هو نتاج لسياق تاريخي مخالف تماماً، يُكرّس علاقة السيطرة والتناقض السياسي في الأساس أكثر من علاقة السيطرة والتناقض الاقتصادي (كما في حالة الغرب الصناعي الرأسمالي الذي شهد ولادة المفهوم)، وهو السياق الذي شهد ولادة الدولة الوطنية والذي يعبر على علاقة مباشرة بالحالة الاستعمارية المميزة التي مارسها فرنسا على المجتمع الجزائري وبناه

الربيع³ عامل ركود سياسي، أو عبارة أخرى أداة تحييد سياسي للمجتمع ولمختلف القوى الاجتماعية فيه. لم يكن الدافع الوحيد للنموذج التنموي والاقتصادي الذي انتهج بعد الاستقلال تحقيق العدالة والرفاهية، بل كانت هناك رهانات وحسابات سياسية تقف وراء هذا الخيار، أبرزها السعي لتفادي الكلفة الاجتماعية/السياسية لأي مشروع تنموي فيه إقلاع اقتصادي، خصوصاً في مرحله الأولى. فاستثمار الدولة الكبير في الحقلين الاقتصادي والاجتماعي، وإخضاعها قوى السوق وقوانينها لها عبر التحكم بأدوات سياسية وبيروقراطية فيه، جعل السيرورة التنموية سيرورة توافقية فوقية، خالية من الجوانب الصراعية العنيفة المميزة لأي إقلاع اقتصادي. وحيّدت الدولة بذلك المجتمع سياسياً بإضفائها السلمية على الحقل الاقتصادي الذي هو في الأساس حقل تنازعي بامتياز.

إن الكثير من إجراءات الدعم (إجراءات دعم تشغيل الشباب عبر المشاريع كمثال) تندرج ضمن ما أسماه رشيد سيدي بومدين بمتطلبات «الحكومة المحلية للمنظومة الزبونية الريفية»⁴، والمقصود هو شراء السلم الاجتماعي بحصة من الربيع، ضمن عقد اجتماعي ضمني يهيكل علاقة دولة - مجتمع في سياق نظام زبوني واقتصادي ريفي، يستفيد به الشباب مثلاً من حصة من الربيع على شكل قرض لدعم مشروع اقتصادي مقابل تحييدهم سياسياً. وفي هذا الإطار، يمكننا بسهولة الوقوف على تساهل وتغافل السلطات العمومية عن مختلف التجاوزات المرتكبة من طرف الشباب المستفيد من هذه القروض لناعية أوجه وطرق صرفها ومدى التزامهم بتسديد مستحققاتها للبنوك⁵. ويختلط في هذه الحالة الهدف الاقتصادي مع الهدف السياسي لإجراء الدعم. وكلما ضعفت وتراجعت شرعية نظام الحكم زاد انتهاجه واعتماده على مثل هذه الممارسات⁶.

3 لا يُقصد بعبارة الربيع هنا المورد المالي المتأتي من تصدير المحروقات في ذاته، بل المقصود هو المنظومة السياسية والإدارية التي يتم ضمنها وبها الإشراف وتنظيم عملية توزيع المورد الريفي.

4 Cf. Rachid Sidi Boumediene, Aux sources du Hirak, Editions Chiheb, Alger, 2019.

5 يسهل ملاحظة نفس هذا المنطق، منطق الاستغلال السياسي لإجراءات الدعم، أو عبارة أوضح، منطق تسييس الدعم كإجراء يهدف إلى تحييد المجتمع سياسياً، في مجالات أخرى عديدة لمنظومة الدعم. فبخصوص دعم السكن وآليات منحه يبقى تصريح الوالي السابق للجزائر العاصمة (2013-2019)، عبد القادر زوخ، معبراً وكاشفاً عن معايير منح وتوزيع المساكن، والهدف السياسي (إضافة للاجتماعي طبعاً) من العملية. جاء في تصريح السيد زوخ: «الانتخاب شرط من أجل الحصول على سكن». المصدر: يومية النهار، 25 سبتمبر 2014، مقال بعنوان «بطاقة الناخب، شرط للحصول على مسكن في بلدية الجزائر الوسطى».

6 أحدث مثال على هذه الممارسات هو إقرار منحة البطالة الذي أقره الرئيس تبون مطلع سنة 2022 واستهدف الشباب. حسب تقرير للبنك الدولي فقد تقدم 4 ملايين شاب بطلب للاستفادة من الإقرار، وجاء في تصريح للرئيس تبون أن مليون شاب استفادوا فعلياً من المنحة. المصدر: www.tsa-algerie.dz/lincroyable-secces-de-lallocation-chomage-en-algerie كما يمكن الرجوع إلى سياق الحراك الشعبي حيث عرفت الحملة الانتخابية لرتاسيات 12 ديسمبر 2019 منافسة كبيرة بين المرشحين الخمسة لها (عبد المجيد تبون، علي بن فليس، عزالدين ميهوبي، عبد القادر بن قرينة، عبد العزيز بلعيد) لاستقطاب أصوات الشباب ورفع نسبة مشاركتهم في الانتخابات، حيث دخلوا في مزايده بينهم لمن يعد بتقديم امتيازات أكثر للشباب. وفي هذا الصدد وعدوا جميعهم بمسح أو بإعادة جدولة ديون الشباب المستفيد من التمويل العمومي لمشاريع الأنساج (الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب Ansej).

7 مثلت وفاة الرئيس الهواري بومدين (27 ديسمبر 1978) وتقلد الشاذلي بن جديد منصب الرئاسة، إعلان نهاية نمط تسيير معين للدولة والمجتمع والاقتصاد ووضع أسس لنمط جديد. وشمل الأمر تغييراً في الكادر البشري لمنظومة الحكم تم من خلالها استبعاد التكنوقراط (الذين يعتبر بلعيد عبد السلام ممثلاً عنهم) وبسط نفوذ البيروقراط (ممثلين في أعضاء الحزب وقياداته التي زاد نفوذها مقارنة بفترة حكم بومدين). وقد أعطيت الكثير من التوصيفات لهذا التغيير/التحول، فنجد من يتحدث عن تصفية إرث وجماعة بومدين (déboumediatisation)، وتراجع عن خيار التصنيع (désindustrialisation) ... الخ، واعتمد الخطاب الرسمي عنوان مراجعة السياسات السابقة.

8 يلقي العدد الخاص من يومية الوطن (الناطقة بالفرنسية) والمعنون « La république des fils de ... » (جمهورية أبناء ...) الصادر في 28 جويلية 2018، الضوء على جانب مهم من التداخل بين عالمي السياسة والاقتصاد في الجزائر المعاصرة. El 2018/07/Watan, 28.

والسيادة وفق هذا المنظور هو دولة وطنية تعمل بلا هوادة على تحقيق المساواة (l'égalité) وفق تصور لهذه الأخيرة يحيل في الحقيقة إلى مفهوم المساواتية (l'égalitarisme)، وهو تصور له جذور ثقافية وأنثروبولوجية عميقة في التجربة السياسية الجزائرية الحديثة المتأثرة بالاستعمار الفرنسي، حيث يقترن بالنموذج الشعبي للدولة (الذي تحمله النخب السياسية) ويتوافق ومدلولات «دولة الزاولة» لدى الفئات الشعبية. وفي هذا تأكيد مرة أخرى على أهمية السياق التاريخي المميز في حالة الجزائر الذي شهد ولادة مطلب الاستقلال ونشوء الدولة الوطنية، وهو سياق الاستعمار. الدولة في حالة الجزائر أكثر من أي بلد آخر، إن من ناحية النشأة والتأسيس أو من ناحية ديناميات البناء والتطور، هي دولة مرهونة بأداء وظيفة القضاء على اللامساواة ويتم تقييمها شعبيًا على هذا الأساس. تعدى في حالة الجزائر أداء هذه الوظيفة الحد من تناقضات السوق ومعالجة التفاوتات التي تنتجها إلى نزعة صريحة في السيطرة على الاقتصاد وأداء السوق بمفهومه الليبرالي. على هذا الأساس، يمكننا فهم الإصرار الدائم لدى النخب الحاكمة لتأكيد عزم الدولة على مواصلة أداء دورها الاجتماعي وعدم نيتها - مهما كانت الظروف - التراجع عنه. وعليه، فإن أحد أهم مرتكزات شرعية منظومة الحكم في السياق الجزائري مرتبط فعليًا باستمرار نظام الدعم.

الاجتماعية والسياسية والثقافية. فقد عمل الاستعمار - عبر مختلف مراحل - على إنتاج وإعادة إنتاج علاقة سيطرة شاملة ومستمرة على المجتمع الجزائري، قوامها التكريس المادي والرمزي، الموضوعي والذاتي، للامساواة سياسية واقتصادية وكذلك ثقافية، فشلت أمامها كل مطالب المساواة التي عبرت عنها الحركة الوطنية، وفشلت معها مبادرات الإصلاح التي حاول اليسار تمريرها وقاومها لوبي المعمرين. جعل هذا الواقع الموهل في اللامساواة بمختلف أبعادها من مشروع الدولة الوطنية المنشود مرتبطاً أشد الارتباط بهدف بناء دولة ذات طابع اجتماعي واضح وصريح. وقد عبّر بيان أول تشرين الثاني / نوفمبر⁹ عن هذا المطلب على نحو جلي، حيث جعل ضمنيًا دليل الاستقلال وشرعية الدولة هو مدى قيامها وتصديها لمهمتها الاجتماعية. وعليه، فالدولة الاجتماعية في حالة الجزائر هي أمر يحيل إلى لحظة التأسيس لا إلى لحظة تالية لتطور البنية الاقتصادية - الطبقيّة للمجتمع (طبقة برجوازية وطبقة عمالية). وفي اعتقادنا، تكمن أهمية إبراز هذا الفارق في مضامين «الدولة الاجتماعية» ودلالاتها في الحالتين، بأنه كفيلاً بمساعدتنا على فهم ماهية وغايات سياسات وإجراءات الدعم الاجتماعي من منظور الدولة الجزائرية، ومن منظور توقعات وطموحات مختلف الفئات الاجتماعية. لقد أقرن وعد تشرين الثاني / نوفمبر هدف الاستقلال السياسي، بمدلول انتزاع السيادة الوطنية، بوضع حدّ نهائي لحالة اللامساواة التي عاناها الجزائريون طيلة فترة الاستعمار، إلى درجة تماهت فيها - على مستوى التمثيل والممارسة - لدى الجزائريين لحظة الاستقلال وزوال الاستعمار مع لحظة نهاية الفقر و«الحقيرة» بشكل لا رجعة فيه.¹⁰ دليل الاستقلال

9 يمكن الاطلاع على مضمون النص الكامل لبيان 1 نوفمبر 1954 على موقع رئاسة الجمهورية الجزائرية: www.el-mouradia.dz/ar/algeria/texts/statement-of-november

10 اهتمت سوسيولوجيا بيير بورديو (P. Bourdieu) في مرحلتها الجزائرية كثيراً بهذه المسألة، حيث بينت كيف أن الجزائريين يفسرون البطالة وهشاشة الوضعية الاجتماعية التي يعانون منها بإرادة المعمرين، وأنهم هم المسؤولون عن الفقر والبؤس الذي يعيشونه. وتلازم نهاية الاستعمار في أذهان الجزائريين بنهاية البطالة والفقر. نجد هذا التحليل لبيير بورديو بشكل واضح في:

Pierre Bourdieu, Travail et travailleurs en Algérie, Editions Raisons d'agir, Paris, 2021

Pierre Bourdieu, Algérie 60, Editions Minuit, Paris, 1977

سياسات الدعم الاجتماعي في الجزائر: بين الأسقف المالية والموازنات المحاسبية

صالح بوقنيعة

والمخطط الخماسي 2010-2014) وهي مخططات مبنية على زيادة الإنفاق العمومي لتحريك عجلة التنمية.

بالإضافة إلى الإنفاق العمومي الكبير الذي عرفته حكومات بوتفليقة المتعاقبة، فقد اعتمدت السلطة سياسات لدعم أسعار بعض المواد الاستهلاكية، ومنها المحروقات، بالإضافة إلى تخفيضات في نسب الضرائب وتعويضات في نسب الفوائد وتمويل مختلف البرامج السكنية، وغير ذلك من صيغ الدعم المباشر وغير المباشر.

تم تمويل هذا الخيار الاقتصادي عن طريق عائدات المحروقات التي بلغت مستويات قياسية إلى غاية 2014. وقد تزامن ذلك مع تفاقم نسب الدعم التي بلغت 24% من الميزانية العامة في 2021، وتعلق الدعم بما بات معروفاً بالسلم الاجتماعي، وأدى إلى ظهور تشوهات في معاملات الاقتصاد وفي العقد الاجتماعي جعلت من التخلي عن هذا الخيار أمراً صعباً للغاية.

لكن في الجهة المقابلة، اجتمعت عدة عوامل موضوعية جعلت من الإبقاء على الطابع الاجتماعي للدولة الجزائرية بنفس الطريقة أمراً غير ممكن.

انتهجت الجزائر منذ بداية الألفية خياراً اقتصادياً يعتمد على طابع اجتماعي للدولة الجزائرية في ظل اقتصاد رأسمالي. جاء هذا الخيار كما ذكره الدكتور بن أشنهو – وزير المالية من 1999 إلى 2001 ومن 2003 إلى 2005 خياراً ضرورياً لإعادة الثقة إلى الجزائريين بالنظر للظروف التي مرت بها الجزائر خلال التسعينيات.

قد يبدو للوهلة الأولى أن هناك تناقضاً في المصطلحات بين الطابع الاجتماعي للدولة والنظام الرأسمالي، إلا أنه ومنذ بداية التسعينيات انتهجت الجزائر نظام السوق الحرة مع إقرار قانون النقد والقرض 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 والذي كرس استقلالية البنك المركزي. كما جاءت إصلاحات حكومة مولود حمروش لإقرار الانفتاح الاقتصادي والسياسي كخيار للتغيير. وفي منتصف التسعينيات عرفت الجزائر إصلاحات أملت شروط صندوق النقد الدولي لإعادة جدولة الديون، فتم تسريح العمال والاستغناء عن مؤسسات عمومية وإعادة هيكلة أخرى كتكريس للخيار الرأسمالي.

لكن مع بداية الألفية وارتفاع أسعار البترول انتهجت الدولة الجزائرية خياراً اجتماعياً بتكريس خيار اقتصادي يعتمد على الإنفاق العمومي كمحرك للاقتصاد من خلال المخططات الخماسية (مخطط الإنعاش الاقتصادي 2001-2004، المخطط التكميلي لدعم النمو 2005-2009

1. لمحة تاريخية

يعاني الاقتصاد الجزائري من مشكلة اقتصادية شائكة تدعى العجز المزدوج، وتتسم بتفاقم عجزين مهمين هما عجز الميزانية للخزينة العمومية وعجز الحساب الجاري (المربط ارتباطاً مباشراً بعجز الميزان التجاري). حتى قبل انهيار أسعار البترول العالمية ابتداءً من 2014، كانت السياسات المالية في الجزائر في منحى لا يمكنه أن يكون مستداماً بحيث سجلت عجزاً في ميزانية الخزينة من 2009 إلى 2014 بشكل متتالٍ رغم أن أسعار النفط فاقت الـ 100 دولار للبرميل. وتراجع الادخار الذي بلغ 43,3% من الناتج المحلي الخام إلى 25,2% من هذا الناتج في 2014. ومع تراجع أسعار النفط إلى أدنى مستوى له منذ 2004، بلغ عجز الميزانية نسبة قياسية في 2015، تساوي 16,4% من الناتج المحلي الخام¹.

وبعد انهيار أسعار البترول، توجّب على الحكومة الجزائرية أن تبحث عن مصادر أخرى لتمويل ميزانيتها مع التحكم في مستوى الإنفاق. وبالرغم من أن نظام الدعم يساهم في تحقيق الحماية الاجتماعية وتوزيع الثروة لصالح الفئات الهشة، لكن الفئات الميسورة هي التي تستقطب وتستفيد من هذا الدعم بشكل أكبر.

وبالتالي، فإن التحكم في مستويات الدعم يمكنه أن يوفّر مداخل إضافية للخزينة، وأن يساعد في تنويع الاقتصاد، وأن يساهم في الحد من مستوى الإنفاق غير المجدي كوجه من أوجه ترشيد الإنفاق. هكذا، يمكن إصلاح منظومة الدعم أن تعزز حماية الفئات الهشة وتحقيق تنمية أكثر احتواءً وشمولية.

2. أرقام الدعم في الجزائر

يتكون الدعم في الجزائر من عدة محاور؛ ومنها دعم مباشر (صريح) عن طريق الخزينة، ودعم غير مباشر (ضمني) عن طريق تخفيض أسعار الطاقة والبنزين. وتتنوع أبرز تجليات هذا الدعم على النحو الآتي:

- الإسكان: 357 مليار دينار جزائري (38% من الإعانات المباشرة).
- دعم سعر الفائدة: 160 مليار دينار جزائري (18% من الإعانات المباشرة).
- الكهرباء والمياه والغاز الطبيعي: 74 مليار دينار جزائري (7% من الإعانات المباشرة).
- السلع الغذائية: 225 مليار دينار جزائري (24% من الإعانات المباشرة).
- الإعانات المباشرة للتعليم (منح دراسية، أعمال جامعية): 109 مليارات دينار (13% من الإعانات المباشرة).
- الدعم الضمني للطاقة (الوقود والغاز والكهرباء) 1300 مليار دينار جزائري أو 7.7% من الناتج المحلي الإجمالي أو 13 مليار دولار.

من التشوهات التي سببها الإنفاق العمومي وسياسات الدعم الاجتماعي عدم القيام بالاستثمارات اللازمة في مجال المحروقات، بحيث اختار النظام بسبب ضغط السلم الاجتماعي أو سياسات التحكم في الموازنات (arbitrage des budgets) توظيف المبالغ اللازمة للاستثمار في تجديد المحروقات واستغلالها في سياسات الإنفاق الهائلة. لكن عدم الإنفاق على الاستثمار في السنوات الـ 15 الماضية أصبح اليوم سقفاً حقيقياً يحول دون المواصلة في نفس سياسات الإنفاق والدعم الاجتماعيين. عانت الجزائر من نقص في إنتاج البترول ولم تستطع إكمال حصصها اليومية المسموح بها في اتفاقها مع منظمة الدول المصدرة للنفط (OPEC) حيث تراجع إنتاج البترول في الجزائر من 2 مليوني برميل يومياً في 2005 إلى أقل من 1,5 مليون برميل يومياً في 2014 ليصل إلى 897 ألف برميل في 2020 و908 آلاف برميل في 2021. هذا ويعاني قطاع المحروقات من تقلبات كثيرة في الأسعار بسبب العوامل الخارجية التي تؤثر عليه والتي تجعل من هذا القطاع الريعي (غير المنتج) قطاعاً سريع التأثير وغير مستدام يمكنه أن يعرّض الجزائر للتعبئة الاقتصادية الخارجية التي تتحكم في أسعار المحروقات وتفرض معايير وكميات إنتاج من خلال عدة اتفاقيات (الاتحاد الأوروبي، منظمة التجارة العالمية، اتفاقيات التجارة المختلفة).

ومن التشوهات الأخرى التي سببها هذا الخيار، عدم تنويع الموارد والأنشطة الاقتصادية وتعلق النواة الصناعية تعلقاً حيوياً بالاستيراد، ما أدى إلى تشكيل اقتصاد ريعي يعاني من عجز هيكل في الميزان التجاري منذ أكثر من 10 سنوات.

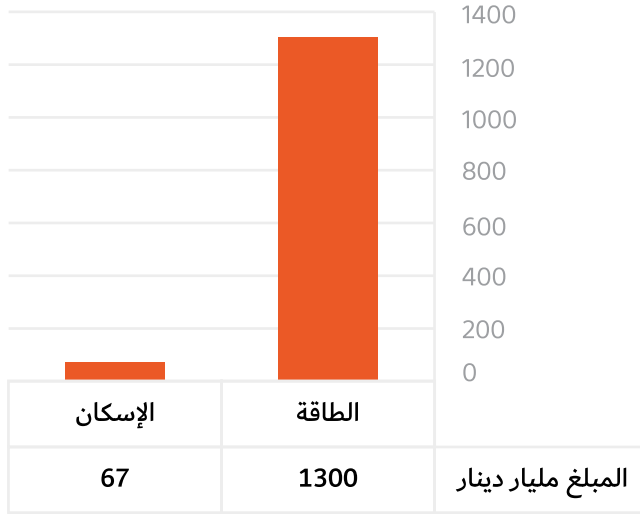
هذا العجز التجاري مرتبط بعجز آخر وهو عجز الميزانية السنوية للخزينة العمومية التي ارتفعت مديونيتها من 12% في 2010 إلى 51% نهاية 2020. وخلال الـ 10 سنوات الماضية لجأت الدولة الجزائرية إلى تغطية العجز في الميزانية وكذلك العجز المزدوج في الميزان التجاري وميزان المدفوعات باستهلاك صندوق ضبط الإيرادات واحتياطي الصرف الذي تراجع بالتالي من 194 مليار دولار في 2013 إلى حوالي 44 مليار دولار نهاية 2020.

كل هذه المؤشرات والقيود جعلت مراجعة نظام الدعم والإنفاق العمومي ضرورة آنية وحتمية اقتصادية. وسنحاول في هذه الورقة أن نجيب عن مجموعة أسئلة، ونبين بعض النقاط المتعلقة بأفق الدعم في ظلّ القدرات المالية المتاحة.

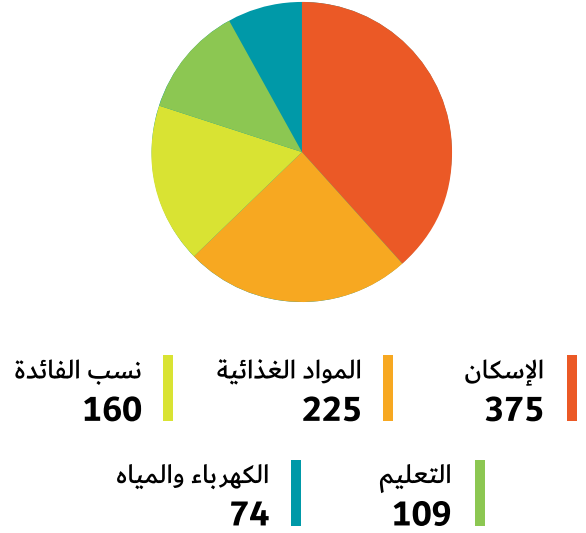
- فما هي صيغ الدعم الممكنة وكيف يمكن تمويلها في خضمّ القيود الموازناتية والأسقف المالية المتاحة؟
- ما هي وضعية المحاسبة العمومية والتجارة الخارجية لقاء ذلك؟
- ما هو مضمون قانون المالية 2022 الذي أعاد مسألة الدعم إلى طاولة النقاش السياسي والاجتماعي؟

جدول 1: الدعم في الجزائر 2015

الدعم غير المباشر - مليار دينار



الدعم المباشر - مليار دينار



| الدعم - 2015 | نوع الدعم | المجموع (مليار دينار) | المجموع مليار دولار | % من الناتج الخام PIB | % المجموع |
|------------------|------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|-----------|
| الطاقة | غير مباشر (ضمني) | 1.300 | 12,9 | 7,7% | 57% |
| الكهرباء والمياه | مباشر (صريح) | 74 | 0,7 | 0,4% | 3% |
| الإسكان | مباشر | 357 | 3,5 | 2,1% | 16% |
| الإسكان | غير مباشر | 67 | 0,7 | 0,4% | 3% |
| المواد الغذائية | مباشر | 225 | 2,2 | 1,3% | 10% |
| نسب الفائدة | مباشر | 160 | 1,6 | 1,00% | 7% |
| التعليم | مباشر | 109 | 1,1 | 0,7% | 5% |
| المجموع | | 2.292 | 22,8 | 13,6% | 100% |

*الأرقام معتمدة من تقرير صندوق النقد الدولي 128/16

الجزائر من 1,5 إلى 2 مليوني طن سنويًا، أي ما يعادل أكثر من 2 ملياري دولار سنويًا (1,15% من الناتج المحلي الخام السنوي) بسبب التهريب. وصرح وزير الطاقة عبد المجيد عطار في 2021 لوكالة الأنباء الجزائرية بأن الجزائر دعمت استيراد البنزين بين 2015-2020 بمبلغ 897 مليار دينار، كما أن سوناطراك³ قامت بتحويلات إلى محطات تحلية المياه بـ 54,3 مليار دينار حتى 2021.

أما بخصوص دعم السكن، فهو أيضاً يخلق تشوهات مهمة تجعل من إصلاح منظومة الدعم ضرورة آنية. فإن المكاسب المالية التي يحققها

وجاء في مشروع قانون المالية للعام 2022 في عرض أسباب طلب تعديل صيغة الدعم بأن مبلغ الدعم الإجمالي وصل إلى 3.250 مليارات دينار بين 2017-2020، أي ما يعادل 19,3% من الناتج المحلي الخام. فمن جهة أخرى، من خلال استبيان للمعهد الوطني للإحصاء في 2011 تحت إشراف وزارة المالية (كما ذكره نور مداحي²) اتضح أن الدعم الذي يصل إلى الفئات الهشة لا يتجاوز 28% من قيمة الدعم المباشر، في حين تستقطب الفئات الميسورة 72% من هذا الدعم.

أما بالنظر إلى المنتجات البترولية والبنزين فالحالة أخطر، بحيث تفقد

3 سوناطراك SONATRACH اختصار الشركة العامة لأبحاث وإنتاج ونقل وتحويل وتجارة الهيدروكربونات.

2 Nourmeddahi.github.io/El-Djazair/Quel_budget_quel_financement_Final.pdf page 12

مستوى الدعم من خلال رفع قيمة الضريبة على القيمة المضافة على الوقود من 7 إلى 17%، رغم أن هذا النوع من الضريبة هو الأكثر تنازلية وتأثيراً على الفئات الاجتماعية الدنيا، وكذلك وضع عتبات لاستهلاك الكهرباء والغاز يتغير عندها سعر بيع هذه المواد (2500 وحدة حرارية للغاز / للثلاثي و250 كليواط للكهرباء/لثلاثي). كما تم رفع الضريبة على المنتجات البترولية من 1 دينار إلى 2,91 دينارين (أي بنسبة 191%). وفي 2021، عادت الحكومة لتمنع استعمال أنواع البنزين العادي والممتاز وأبقت على نوعية واحدة من البنزين بدون رصاص. بحيث يعتبر البنزين بدون رصاص أقل تلويثاً، لكن أعلى سعراً من البنزين العادي الذي كان الأكثر استعمالاً. ومع اعتماد البنزين بدون رصاص، فقد تم رفع سعر البنزين بشكل غير مباشر.

الحصول على سكن، سواء أكان مدعوماً أو اجتماعياً، يعادل ما يمكن الحصول عليه في حياة مهنية كاملة. وكنتيجة للبحث الدائم على هذا الربح، نشأت سوق مضاربة في العقار امتد أثرها إلى الإذخار، أي أصبح العقار ملجأً للفائض من الأموال والقيم المضافة مع غياب الضريبة على العقار والأرباح العقارية.

كل هذه المبالغ الضخمة التي تُضخّ في جهاز الدعم توضح التكلفة الباهظة التي تتكبدها الخزينة العمومية دون أن تكون النتائج المرجوة مرضية. من أجل هذا، فقد وضع ملف الدعم كأولوية للحكومة، وتم إدراجه في قانون المالية للعام 2022 على أن تتم دراسته واقتراح آليات بديلة تحفظ الطابع الاجتماعي والانسجام في المجتمع. فمنذ 2016، اتخذت السلطة الجزائرية حزمة من التدابير لخفض

3. التجارة الخارجية وميزان المدفوعات

رغم كل هذه التدابير، إلا أن العجز في الميزان التجاري بقي مستمراً منذ 2014 إلى 2020 (في 2021 حققت الجزائر فائضاً بـ 1,6 مليار دولار حسب موقع وزارة المالية). وبالتالي، فإن الحساب الجاري، عرف عجزاً متتالياً من 2014 إلى 2020 كما هو موضح في الجدول الآتي:

جدول 2: الميزان التجاري والحساب الجاري

| السنة | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| الواردات ملياردينار | 3 | 4 | 4 | 5 | 5 | 6 | 6 | 6 | 6 | 5 |
| الصادرات مليار دينار | 4 | 6 | 5 | 5 | 5 | 3 | 3 | 4 | 5 | 4 |
| الواردات مليار دولار | 40,47 | 46,45 | 62,7 | 65,8 | 71,4 | 63,6 | 60,2 | 48,98 | 46,05 | 46,19 |
| الصادرات مليار دولار | 57,25 | 73,66 | 75,7 | 68,3 | 63,7 | 38 | 32,7 | 34,56 | 35,19 | 38,88 |
| الميزان التجاري مليار دينار جزائري | 842,1 | 473,72 | 357,73 | 467,63 | -294,18 | -231,41 | -483,70 | -898,36 | -293,60 | -315,10 |
| الحساب الجاري م دولار | 12,2 | 21,1 | 12,3 | 1 | -9,28 | -27,3 | -26,2 | -22,09 | -22,1 | -16,7 |
| احتياطي الصرف | 162,22 | 182,22 | 190,66 | 194,01 | 178,93 | 144,13 | 114,13 | 97,33 | 79,88 | 63,00 |
| ميزان المدفوعات خارج احتياطي الصرف | 15,6 | 19,9 | 12,1 | 0,1 | -5,9 | -27,54 | -26,03 | -21,76 | -21,8 | -15,8 |
| الحساب الجاري / الناتج الخام PIB | 7,58% | 8,83% | 5,78% | 0,56% | -4,33% | -16,28% | -16,37% | -13,20% | -9,52% | -10,02% |

*الجدول من إعداد الكاتب من مصادر مختلفة: بنك الجزائر، وزارة المالية، البنك العالمي والديوان الوطني للإحصاء.

يظهر الجدول 2 العجز الذي يسجله الميزان التجاري والحساب الجاري منذ 2014 والذي يتوافق مع انهيار أسعار البترول. فرغم الانخفاض الكبير في الاستيراد من 71 مليار دولار في 2014 إلى 46 مليار دولار في 2019، إلا أن العجز بقي مستمراً. وقد عمدت السلطات الجزائرية بناءً عليه إلى تقليص الاستيراد من خلال وضع عدة عراقيل إدارية أمام المستوردين، كاشتراط تراخيص للاستيراد ابتداءً من 2016 قبل أن تتراجع عن هذا الخيار وتضع حقوقاً إضافية تحفظية (Droits Additionnels Provisoires de Sauvegarde) على مواد ثانوية وعلى الاستيراد لإعادة البيع إلى وضعه دون تحويل أو تصنيع التجاري المذكور أعلاه.

يظهر الجدول 2 العجز الذي يسجله الميزان التجاري والحساب الجاري منذ 2014 والذي يتوافق مع انهيار أسعار البترول. فرغم الانخفاض الكبير في الاستيراد من 71 مليار دولار في 2014 إلى 46 مليار دولار في 2019، إلا أن العجز بقي مستمراً. وقد عمدت السلطات الجزائرية بناءً عليه إلى تقليص الاستيراد من خلال وضع عدة عراقيل إدارية أمام المستوردين، كاشتراط تراخيص للاستيراد ابتداءً من 2016 قبل أن تتراجع عن هذا الخيار وتضع حقوقاً إضافية تحفظية (Droits Additionnels Provisoires de Sauvegarde) على مواد ثانوية وعلى الاستيراد لإعادة البيع إلى وضعه دون تحويل أو تصنيع التجاري المذكور أعلاه.

4. الميزانية العمومية والكتلة النقدية

جدول 3: الميزانية العمومية

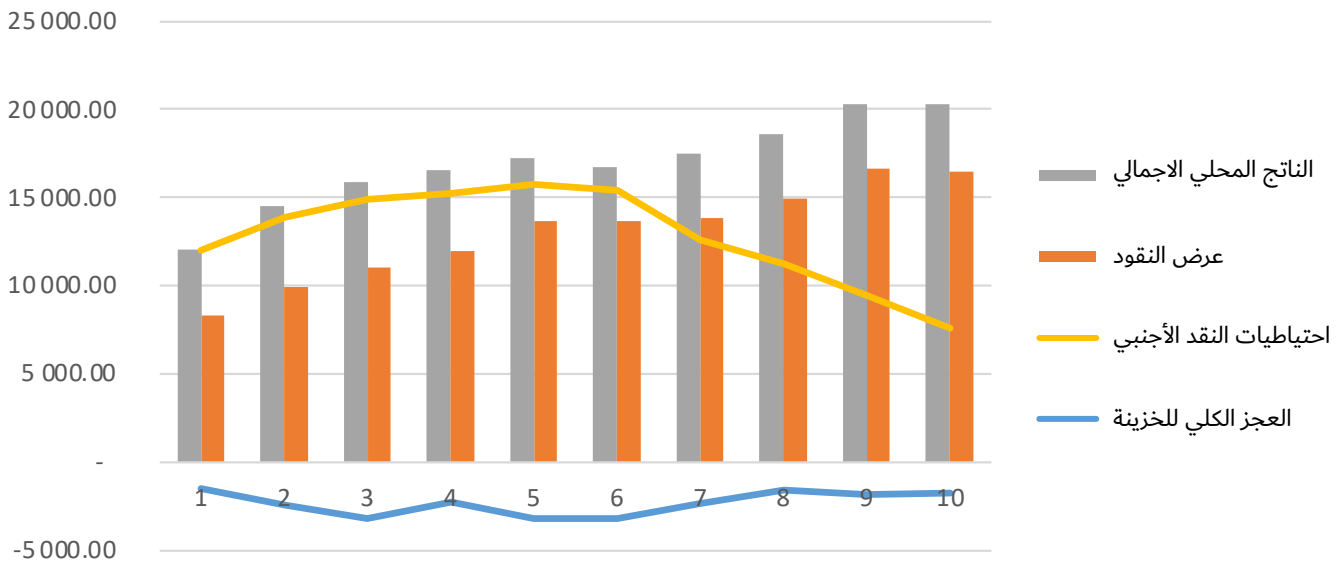
| السنة | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| الناتج الخام مليار دينار | 12 | 14 | 15 | 16 | 17 | 16 | 17 | 18 | 20 | 20 |
| الناتج الخام مليار دولار | 049,50 | 481,01 | 843,00 | 569,20 | 242,50 | 712,70 | 514,60 | 575,80 | 259,00 | 288,00 |
| الكتلة النقدية مليار دينار جزائري | 8 | 9 | 11 | 11 | 13 | 13 | 13 | 14 | 16 | 16 |
| الكتلة النقدية مليار دينار جزائري | 280,74 | 929,19 | 015,13 | 941,51 | 663,91 | 704,51 | 816,31 | 974,23 | 636,71 | 510,68 |
| احتياطي الصرف مليار دينار جزائري | 12 | 13 | 14 | 15 | 15 | 15 | 12 | 11 | 9 | 7 |
| احتياطي الصرف مليار دينار جزائري | 005,60 | 880,60 | 932,70 | 267,20 | 734,50 | 375,40 | 596,00 | 227,40 | 485,60 | 598,70 |
| احتياطي الصرف مليار دولار أميركي | 162,22 | 182,22 | 190,66 | 194,01 | 178,93 | 144,13 | 114,13 | 97,33 | 79,88 | 63,00 |
| ميزان الخزينة العمومية مليار دينار جزائري | 1 - 496,50 | 2 - 468,80 | 3 - 246,20 | 2 - 310,40 | 3 - 186,00 | 3 - 172,30 | 2 - 343,73 | 1 - 590,28 | 1 - 833,00 | 1 - 802,00 |
| نسبة ميزان الخزينة العمومية / الناتج الخام | -12,42% | -17,05% | -20,50% | -13,30% | -18,50% | -19,10% | -13,38% | -8,60% | -9,05% | -8,88% |
| نسبة المديونية العمومية / الناتج الخام | 10,20% | 9,30% | 9,30% | 9,33% | 8,97% | 9,74% | 25,98% | 26,69% | 37,42% | 39,90% |
| التمويل من صندوق ضبط الواردات مليار دينار جزائري | -791,9 | -1761,5 | -2283,3 | -2132,5 | -2965,7 | -2886,5 | -1387,9 | -784,5 | -131,9 | |
| التمويل غير التقليدي مليار دينار جزائري | | | | | | | | 2 185,00 | 5 556,20 | 5 556,20 |
| التمويل من أرباح بنك الجزائر مليار دينار جزائري | 121,11 | 137,21 | | | | | 610,5 | 919,8 | | |

*الجدول من إعداد الكاتب من مصادر مختلفة: تقارير بنك الجزائر، قوانين المالية، إصدارات الخزينة العمومية والديوان الوطني للإحصاء.

ويوضح البيان أدناه تراجع احتياطي الصرف (بالأصفر) ابتداء من 2014. في المقابل، تتصاعد قيمة الكتلة النقدية ابتداء من 2016 بسبب التمويل غير التقليدي. وقد وصلت الكتلة النقدية في نهاية عام 2020 إلى 96% من الناتج الخام.

تم تمويل العجز في ميزانية الخزينة العمومية عن طريق صندوق ضبط الإيرادات إلى غاية 2016، ثم من 2017 إلى 2019 عن طريق التمويل غير التقليدي وعن طريق طباعة النقود⁴، ومن 2019 إلى اليوم عن طريق أرباح بنك الجزائر وعن طريق السوق البنكية (financement monétaire) أو ما يسمى بالادّخار.

أما عجز الميزانية العامة، فهو مستمر من 2009 دون توقف. هذا العجز يقابله ارتفاع المديونية الداخلية بشكل مطرد.



5. آليات مواجهة الأزمة

- التمويل النقدي عن طريق البنوك.
- التمويل عن طريق إصدار سندات الخزينة.
- إقرار التمويل الإسلامي.
- خفض قيمة سعر الصرف الذي يتزامن بشكل أساسي مع تراجع احتياطي الصرف.
- تسيير السيولة البنكية عن طريق إعادة تمويل البنوك أو ما يسمى بالتيسير الكمي (Quantitative Easing (QE).
- لكن هذه الآليات كلها آنية وليس لها تأثير على طبيعة العجزين الهيكليين المذكورين أعلاه، وذلك بسبب عدم وجود قطاع خاص يمكنه أن ينوب عن القطاع العمومي في ما يتعلق بالاستثمار والهيكل.
- لا تريد الحكومة الجزائرية مراجعة نظام الدعم كما ذكره البروفيسور مداحي لسببين رئيسيين وهما الحفاظ على العقد الاجتماعي القائم وفقدان القدرة الشرائية بسبب التضخم الذي سينتج عن مراجعة نظام الدعم. بالإضافة إلى ذريعة أخرى تتعلق بالحاجة المسبقة إلى توفر قاعدة معلومات للاستهداف.
- استنفدت الحكومة إلى اليوم غالبية الآليات المتاحة للحد من آثار تراجع عائدات صادرات المحروقات والتي نذكر منها:
- استهلاك رصيد صندوق ضبط الإيرادات Fonds de Régulation des Recettes
- استهلاك احتياطي الصرف.
- المحافظة على ميزانية التجهيز لعدة سنوات بقصد التحكم فيها على المدى المتوسط.
- تخفيض ميزانية التجهيز إلى النصف.
- التمويل غير التقليدي بضخ 5.556 مليارات دينار جزائري.
- تخفيض نسب الضمانات القانونية للبنوك من 12% إلى 2% بشكل تدريجي.

4 تمت طباعة 2.185 ملياري دينار في 2017 و 5.556,20 مليارات دينار في 2018 و 2019.

فيدلاً من اللجوء، على سبيل المثال، إلى تخفيض ميزانية التجهيز التي تؤدي إلى رفع نسب البطالة (والتي بلغت 13 % إجمالاً و 28% عند

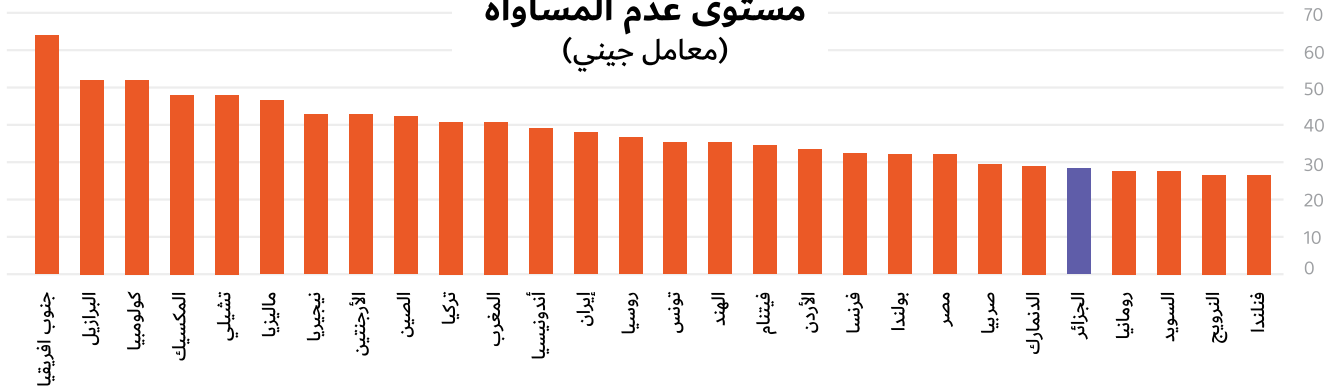
لكن في الوقت الحالي، وحتى مع ارتفاع أسعار البترول، يبقى خيار الإبقاء على نظام الدعم كما هو اليوم خياراً صعباً في ظل وجود أولويات أهم بالنسبة للاقتصاد الوطني كالاستثمار والأمن الغذائي وترقية الصناعة.

هذا وينبغي التنويه أن نظام الدعم في الجزائر على عيوبه يبقى من أكثر الأنظمة التي تصل إلى الفئات الهشة كما هو مبين في الرسم البياني الذي يمثل معامل جيني (Gini) للفوارق الاجتماعية.

الشباب دون الـ 30 سنة، يصبح خيار مراجعة نظام الدعم بشكل تدريجي أكثر نجاعة.

إن إقرار مراجعة الدعم في قانون المالية لسنة 2022 يعكس نفاذ الآليات المتاحة خاصة مع تآكل احتياطي الصرف الذي يغطي اليوم أقل من 15 شهراً من الواردات. بقيت خيارات أخرى يمكن الاعتماد عليها وهي المديونية الخارجية وإعادة سعر الصرف إلى نسب جد منخفضة.

مستوى عدم المساواة (معامل جيني)



مصدر البيان : تقرير نبني Nabni مارس 2018 صفحة 28. والمعد من بيانات البنك الدولي Banque mondiale, data.worldbank.org

6. قانون المالية 2022

أما أرقام الميزانية فجاءت تكرر خفض ميزانية التجهيز والعجز في الميزانية العامة للسنوات الثلاث المقبلة.

جدول 4: ميزانية الدولة لـ 2022

| 2024 توقعات | 2023 توقعات | 2022 قانون المالية | 2021 | |
|-------------|-------------|--------------------|------------|--------------------------------------|
| 084,08 6 | 867,01 5 | 683,22 5 | 858,03 5 | إيرادات الميزانية |
| 071,65 3 | 939,64 2 | 857,86 2 | 769,66 2 | الإيرادات الجبائية |
| 292,80 2 | 209,68 2 | 103,91 2 | 927,05 1 | الجباية البترولية |
| 719,63 | 717,69 | 721,45 | 161,32 1 | إيرادات أخرى |
| 821,96 9 | 682,04 9 | 858,43 9 | 642,68 8 | نفقات الميزانية |
| 451,23 6 | 273,73 6 | 311,53 6 | 664,51 5 | التشغيل |
| 370,73 3 | 408,30 3 | 546,90 3 | 978,18 2 | التجهيز |
| (737,88 3) | (815,02 3) | (175,21 4) | (784,65 2) | توازن الميزانية |
| (569,63 4) | (541,73 4) | (929,27 4) | (614,23 3) | توازن الخزينة العمومية |
| (17,86) | (18,70) | (21,40) | (16,51) | نسبة التوازن إلى الناتج المحلي الخام |
| | | 1,942 | 2,074 | قيمة التحويلات الاجتماعية |
| | | 19,7% | 24% | نسبة التحويلات من الميزانية |

- الالتزام القوي بالإصلاح من جانب الحكومة، وهو ما يمكن تحقيقه ببناء توافق في الآراء الداعمة للإصلاح، من خلال التواصل وبناء التحالفات؛
- تعزيز أو استحداث شبكات فعالة للأمان الاجتماعي بغية تخفيف أثر إصلاح الدعم على شرائح السكان محدودة الدخل؛
- توافر أوضاع اقتصادية مواتية، ولا سيما معدلات نمو اقتصادي مرتفعة نسبياً؛
- وجود حكومة متعددة الأحزاب تقوم ببناء توافق الآراء بشأن الإصلاح بين مختلف الأحزاب.

أما بالنسبة للجزائر فيقترح مختصو الصندوق على الحكومة الجزائرية ترتيب زيادات الأسعار عبر منتجات مختلفة مع إدخال تدريجي لتحويلات مالية تستهدف الفئات الهشة. رفع الأسعار يجب أن يتم بشكل تدريجي وعبر منتجات مختلفة كما يجب تبني قائمة قواعد غير مسبقة وواضحة لتحديد الأسعار، وفي الوقت نفسه يتم بناء قاعدة بيانات تسمح بالتوجيه الفعال للتحويلات النقدية.

وقد أبدت الجزائر منذ فترة نيتهما للقيام بإصلاح نظام الدعم، بحيث صرح وزير المالية في 2017 بوجود مشروع تجربة على مستوى ولاية الجزائر العاصمة كولاية نموذجية لتحقيق دعم موجه، إلا أن التجربة بقيت حبيسة التصريحات السياسية.

وجاء قانون المالية لسنة 2022 ليضع مسألة الدعم على طاولة النقاش السياسي باستحداث جهاز وطني للتحويلات النقدية.

كما أن الحكومة الجزائرية مدركة تماماً لتكاليف التحويلات الاجتماعية، كما جاء ذلك في مشروع قانون المالية 2022 في باب عرض أسباب استحداث جهاز وطني للتحويلات النقدية، وهي مدركة باستحالة الاستمرار في نفس منظومة الدعم بسبب تآكل آليات تمويل العجزين المذكورين أعلاه.

التوصيات

1. على المدى القصير

أ. البدء بقطاع الطاقة

يؤدي الدعم في قطاع الطاقة غالباً إلى تثبيط الاستثمار ويشجع التهريب ونشاط السوق السوداء، وهو بذلك يؤثر سلباً بشكل مضاعف على الاقتصاد. من أجل ذلك نقترح أن يبدأ الإصلاح من هذا القطاع كأولوية. هذا ويعتبر رفع الدعم عن الوقود والطاقة أقل تكلفة اجتماعياً وسياسياً وأعلى تأثيراً على ميزانية الخزينة العمومية. يمكن للحكومة الجزائرية القيام برفع أسعار الوقود والطاقة بشكل متدرج كل ستة أشهر حتى تصل إلى مستويات تقترب من مستوى أسعار الطاقة الدولية.

ولتفادي الصدمات الاجتماعية والسياسية، يمكن استحداث تدابير مُخففة تستهدف الفئات المستحقة مثل زيادة الأجور في القطاع العام، استحداث تحويلات مباشرة لصالح فئات مستهدفة، والقيام بحملات للتواصل الجماهيري.

ونظراً للآثار التضخمية التي يخلفها رفع الدعم عن الطاقة والوقود، خاصة على القطاع المنتج والفلاحة، فإنه ينبغي إيجاد تدابير مناسبة

في قانون المالية لسنة 2022 تم إدراج ملف الدعم على أن تتم دراسته ووضع آليات تضمن تكريس الحفاظ على المكاسب الاجتماعية للدولة، لاسيما من خلال عقلنة الدعم ليكون موجهاً حصراً إلى الفئات المعوزة، بحيث جاء في مشروع قانون المالية لسنة 2022 في عرض أسباب إدراج ملف الدعم، أن الفئات التي تستفيد منه هي الفئات الميسورة، وأن المرور من نظام الدعم الحالي إلى نظام دعم موجه يأتي لضمان أكثر للعدالة الاجتماعية، وأنه أصبح مطلباً سياسياً للنواب.

وجاء في المادة 188 من قانون المالية: «يوضع جهاز وطني للتحويلات النقدية لصالح الأسر المؤهلة، يتشكل خصوصاً من الدوائر الوزارية المعنية والخبراء الاقتصاديين المعيّنين والمنظمات المهنية.

تتم مراجعة وتعديل أسعار المنتجات المدعومة بعد تحديد الآليات والإجراءات من طرف الجهاز المذكور، بهدف تحديد التعويضات الموجهة لصالح الأسر المؤهلة للتحويلات النقدية المباشرة.

تعرض نتائج أشغال الجهاز الوطني في شكل مشاريع قوانين على البرلمان بغرفتيه للبت فيها، لاسيما قائمة المنتجات المدعومة المعنية بمراجعة الأسعار، فئات الأسر المستهدفة، معايير التأهيل للاستفادة من هذا التعويض وكذا كيفية التحويل النقدي. «أما قانون المالية التكميلي لسنة 2022 فلم يتعرض لمسألة الدعم».

خاتمة

وأخيراً، فقد اقترحت مجموعة من الباحثين وكذلك المختصين وحتى صندوق النقد الدولي على الجزائر، صيغاً وتجارب لبلدان أخرى أثبتت نجاعتها. أذكر هنا اقتراحين لمجموعة «بني» في 2018 لإصلاح نظام الدعم مع ربطه بالإصلاح الضريبي.

الاقتراح الأول يتعلق بالاستهداف التدريجي لـ 40% من الأسر ذات الدخل المنخفض بإدخال معيار واضح (كالدخل) مع بناء قاعدة بيانات بالتوازي على أن يصل الاستهداف بعد تدقيق قاعدة البيانات إلى 20% من الأسر خلال 5 سنوات.

أما الاقتراح الثاني فهو الدخل الشامل والذي يمكّن جميع المواطنين الجزائريين، ما عدا الأغنياء، من الاستفادة من مبلغ معين (2000 دينار جزائري كإقتراح أول). ويهدف هذا الاقتراح إلى استهداف 90% من الجزائريين شريطة حياتهم حساباً بنكيّاً، ما يمكّن الدولة من الحصول على قاعدة بيانات واستقطاب المداخل التي تتواجد في السوق الموازية. أما صندوق النقد الدولي فقد أصدر عام 2014 تقريراً مفصلاً عن تجارب الدعم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد حددت هذه الدراسة ستة عوامل مرتبطة بالإصلاح الفعال لأنظمة الدعم. وهي⁵:

- الإعداد الجيد، بما في ذلك التخطيط الدقيق لسرعة الإصلاح والنطاق الذي يغطيه، بمساعدة فنية من الأطراف الدولية المعنية؛

5 صندوق النقد الدولي «إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى» يوليو 2014 - إصلاح الدعم في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا - صفحة 3.

لمتابعة المنتجين والفلاحين والإبقاء على تنافسيتهم.

ب. ضرورة إنشاء سجل اجتماعي موحد

يساعد في تطبيق نظام حماية اجتماعية شامل لتأني البرامج المستهدفة وتكمله. فبرامج حماية المستهلك لا تكفي وحدها ولم تكن يوماً الحل. هذا ويعتبر وضع قاعدة بيانات شفافة ودقيقة أهم تحدٍ للقيام ببناء نظام دعم اجتماعي موجه ويحقق المساواة. لذلك نقترح إشراك الجماعات المحلية والمجتمع المدني المحلي في بناء هذه القاعدة وتزويدها بالموارد البشرية والمادية التي تضمن فعاليتها.

إن إشراك الجماعات المحلية من شأنه أن يحد من استبعاد الفئات الهشة البعيدة والأمية التي لا تتخبط في الأنظمة التكنولوجية والمعلوماتية الحديثة.

2. على المدى المتوسط

أ. توسيع استعمال وسائل الدفع الإلكتروني والشيك:

يعاني الاقتصاد الجزائري من مشكلة السوق السوداء أو الموازية والتي يعتبر نظام الدعم وسعر الصرف من بين أهم أسبابها. ويعتبر الاستعمال المفرط للنقد أهم الوسائل التي يعتمد عليها المتعاملون في هذه السوق الموازية.

نحن نقترح أن توضع تحفيزات حقيقية للمتعاملين الاقتصاديين الذين يستعملون وسائل دفع غير النقد كإلغاء الرسوم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني اللذين يعتبران كذلك من أهم أسباب اللجوء إلى السوق الموازية.

كما نقترح استعمال الدفع بالهواتف عن طريق الشحن وتسهيل هذه الوسيلة التي أثبتت نجاعتها في كينيا على سبيل المثال.

إن تشجيع استقطاب الأموال المتاحة في السوق الموازية يمنح الجزائر قدرات إضافية لتمويل الاقتصاد عن طريق البنوك، ويمكن من خلالها الحصول على قاعدة بيانات دقيقة تستعمل في تحديد الفئات التي تستحق الدعم. إن أي قاعدة بيانات يتم إعدادها ستعتبر المتعاملين في السوق الموازية فئات هشة بينما في الحقيقة هم غير ذلك.

ب. إصلاح قطاع السكن والحد من تدخل الدولة في بناء كل أنواع المساكن

يعتبر السكن ثاني أكبر مستهلك للدعم في الجزائر، وتقوم الدولة الجزائرية منذ عقود ببناء كل أنواع المساكن سواء اجتماعية أو شبه اجتماعية، ترقوية، ريفية، بالإيجار أو معدة للبيع أو عن طريق صيغ الدعم المختلفة كإعانات صندوق السكن والصندوق الوطني لمعادلة الخدمات الاجتماعي وغيرها من الصيغ. وقد ذكرنا في بداية هذا المقال ما يسببه هذا النوع من الدعم من تشوهات.

نحن نقترح أن توجه الحكومة الجزائرية برامجها السكنية إلى صيغ الإيجار بدل التملك الذي تعتمده، وأن تشجع سوق الإيجار بتحفيزات حقيقية تصل إلى دعم مباشر، ما سينشط سوق الإيجار ويقلل من البحث الدائم عن هامش الربح الذي يحققه الحصول على سكن اجتماعي أو مدعوم. بالتوازي مع ذلك، نقترح تسهيل الحصول على الأراضي المعدة للترقية العقارية بمختلف صيغها، سواء بإلغاء حقوق التسجيل أو الرسوم على القيمة المضافة في البيع.

1. متابعة المؤسسات التي حصلت على الدعم في نسب الفائدة

نحن ننصح بمواصلة دعم المؤسسات عن طريق دعم نسب الفائدة كما هو معمول به. لكن في المقابل لا يوجد متابعة لهذه المؤسسات بعد انقضاء مدة دعم نسب الفائدة ومختلف الإعفاءات من الضرائب والرسوم. وتلجأ جل هذه المؤسسات إلى السوق الموازية والتهرب من التصريح عن أرقام أعمالها الحقيقية.

ولتحقيق ذلك نقترح وضع آليات لمتابعة رقم الأعمال الحقيقي خلال فترة الإعفاءات والدعم، ما سيحقق للخرينة عائدات على الاستثمار الذي قدمته عن طريق الدعم والإعفاء الضريبي.

2. رفع الدعم عن المواد الاستهلاكية

نقترح أن يكون رفع الدعم عن المواد الاستهلاكية كمرحلة أخيرة لحساسيته الاجتماعية والسياسية ولقيمه المنخفضة مقارنة بالطاقة والسكن.

إن رفع الدعم عن المواد الاستهلاكية من شأنه أن يخلق تضخماً آتياً سرعان ما سيتحول إلى ارتفاع في الأسعار يستفيد منه المنتجون أصحاب رؤوس الأموال.

لكن رفع الدعم عن المواد المدعومة سيحد من نسب التبذير الكبيرة التي نشاهدها اليوم على الحليب والخبز وحتى البنزين. وهو كذلك يخلق ما يسمى في الاقتصاد «تأثير الاستبدال» (effet de substitution) بحيث سيقوم المستهلك باستبدال سلعة بأسعار أرخص في حالة ارتفاع سعرها ووجود بدائل عنها. ويؤدي تأثير الاستبدال إلى خلق طلب على مواد أخرى، ما سيشتجع الاستهلاك والحد من ظاهرة التبذير باستهلاك ما يحتاجه فقط.

وفي الأخير، فإن عوامل الاقتصاد السياسي كتأثير الجماعات المستفيدة من الدعم على مسيرة الإصلاح، يعتبر أمراً ينبغي الانتباه له، ويمكن معالجته عن طريق خلق توافق سياسي واجتماعي على مشروع الإصلاح وزيادة الشفافية والدقة بطرح مشروع إصلاح واضح المعالم ودقيق الأرقام.

مراجع

1. قانون المالية 2022
2. مشروع قانون المالية 2022
3. بحث للبروفيسور نور الدين مداحي ورؤوف بوسكين _ Quel_ budget_quel_financement_Final
4. موقع معامل جيني (Gini) للفوارق الاجتماعية
5. الميزانية العمومية من موقع وزارة المالية. <https://www.mf.gov.dz/index.php/ar>
6. الوضعيات الثلاثية من موقع بنك الجزائر - <https://www.bank-of-algeria.dz>
7. الميزان التجاري من موقع وزارة التجارة - <https://www.com-merce.gov.dz/statistiques/collection/stat-commerce-exterieur>
8. «مقترح . Nabni نبنى». إصلاح نظام دعم الأسعار وتعويض خسائر القدرة الشرائية - الجزائر مارس 2018
9. ALGERIA – June 2018 – 169/IMF Country Report N°18
10. Rapport FMI 2016 sur les subventions en Algérie- IMF 128/Country Report No. 16
11. صندوق النقد الدولي (إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى) يوليو 2014 - إصلاح الدعم في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: عرض موجز للتقدم في الآونة الأخيرة وتحديات الفترة المقبلة إعداد كارلو سدارلفيتش، ورندا صعب، ويونس زهار، وجورجيا ألبرتينا

سياسة الدعم الاجتماعي في الجزائر: الكلفة الاقتصادية وحتمية الإصلاح

حسان حامي

مقدمة

والأيدولوجية للدولة الاجتماعية. وكذا فهم العلاقة بين مسألة الدعم الاجتماعي وأزمة الدولة الريعية، وهل نحن بصدد تراجع عن خيار الدعم الاجتماعي أم نحو حتمية إصلاح هذا النظام تحت وطأة الحاجات الاجتماعية من جهة وتقلص الموارد المالية من جهة أخرى؟

1. الخلفية التاريخية والإيدولوجية للدولة الاجتماعية في الجزائر

لا يمكن مناقشة موضوع الدعم الاجتماعي من زاوية الاقتصاد حصراً في الحالة الجزائرية. إنه موضوع عابر لأدوات التحليل الاقتصادي والمالي لي طرح نفسه مادة للبحث التاريخي والسياسي والاجتماعي والاقتصاد السياسي، فلطالما عرّفت الدولة الجزائرية نفسها بكونها دولة اجتماعية وذلك تماهياً مع تلك الأيدولوجية المؤسّسة لها في سياق تاريخي فارق، وهي حرب التحرير وظروف الاستقلال. فكما كانت الأخيرة نتيجة نضال ضد الاستعمار فإنها كذلك نتيجة صراع مع الفقر والامية والتفاوت الطبقي الذي ورثته الدولة الوليدة بعد الاستقلال. لقد تأسست العلاقة بين الدولة والمجتمع لما يقرب ستين سنة من الاستقلال على شكل من الرعاية أو «الدولة الحامية» لمواطنيها (أو رعاياها) وتمظهرت هذه العلاقة في العديد من السياسات العمومية المُمولة ربعياً والمؤدّجة سياسياً، رغم الازمات الاقتصادية والسياسية وحتى الأمنية التي مرّت بها البلد.

يُحيلنا فهم سياقات ظهور الدولة الاجتماعية في الجزائر، إلى إدراك حالة الهشاشة والفقر والتخلف التي عرفها مجتمع خرج من استعمار طويل الأمد، مزق كل البنى الاجتماعية والاقتصادية. وقد صادر - هذا الاستعمار - كل مصادر الثروة ورمى بأغلب فئات هذا المجتمع إلى العوز والامية والمرض وانعدام أي شكل من أشكال الخدمات. لقد مثّل الاستقلال حالة انتقال من دولة فخر احتلالي وظلم اقتصادي واجتماعي،

مع طرح قانون المالية لسنة 2022 للمناقشة العلنية ثم المصادقة عليه في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في نوفمبر من العام الماضي، عاد موضوع الدعم الاجتماعي ومخصصات التحويلات الاجتماعية من ميزانية الدولة ليُطرح في مساحات النقاش العمومية، خاصة بعد عرض الوزير الأول ووزير المالية أيمن عبد الرحمن لقانون المالية وما جاء به من حزمة من الضرائب على عديد من النشاطات الاقتصادية وكذلك هو الأمر على استيراد العديد من المواد واسعة الاستهلاك والتي لطالما التزمت الدولة بدعمها كالسكر والزيت. هذا طبعاً مع إعادة تذكير الوزير الأول ورئيس الجمهورية في كل مناسبة «بأن الدولة لن تتخلى عن سياسة الدعم الاجتماعي لمواطنيها إلى أن يرث الله الأرض وما عليها»، ما هو إلازمة لفظية ذاب الخطاب الرسمي على تكرارها خاصة عند مناقشة قانون المالية كأهم فصل من فصول العمل البرلماني إذ يُعتبر هذا القانون الشأن الوحيد الذي قد يهتم له المواطن الجزائري فيما يتعلق بعمل البرلمان، بالنظر إلى الأثر المالي والاقتصادي المترتب عن الزيادات في الضرائب والأعباء المالية التي قد تمس قوته ونشاطه الاقتصادي.

لقد قدم الوزير الأول في عرضه لقانون المالية تصوراً نقدياً لآلية الدعم الاجتماعي الحالية، دون أن يُفصح عن بدائل الحكومة لها أو عن أجندة زمنية ستنظم عملية الانتقال إلى نموذج جديد في تسيير مخصصات هذا الدعم أو حتى التخلي عنه نهائياً. وهو تصور يجعلنا نعتقد أن خيارات التراجع أو إعادة توجيه الدعم الاجتماعي هي مسألة ذات أهمية وحساسية بالغة للسلطة في هذا الظرف، لا سيما بعد موجة الحراك الشعبي التي بقيت لما يُقارب العام ونيف قبل أن يتراجع زخمه مع تصاعد الأزمة الوبائية عالمياً ومحلياً.

يدعونا هذا النقاش الحاصل إذا، لمحاولة فهم تداعيات ذلك التدخل الدولي في الشأن الاقتصادي والخلفيات التاريخية والأيدولوجية للدولة الاجتماعية في الجزائر كدولة ريعية قامت على تأميم كل العلاقات الاقتصادية في سياقات سياسية مُتأزمة امتدت أثارها على علاقة الدولة بالمجتمع وعلاقات الإنتاج داخله. وهنا نحن لسنا بصدد عرض مجمل التدخلات الاجتماعية للدولة كدولة اجتماعية أو إستجاباتها للمسألة الاجتماعية بشكل عام (الشغل، الصحة، التعليم، السكن، التضامن الاجتماعي). بل نحاول تحديداً الإحاطة بموضوع الدعم الاجتماعي كواحد من مسارات التدخل الاجتماعي للدولة من خلال فهم الخلفية التاريخية

العمومية. وهذا ما نلاحظه بالنظر الى تصاعد قيمة هذه التحويلات من 315 مليار دينار سنة 2001 إلى 1207.8 سنة 2009، ثم 1760 مليار سنة 2018 ليصل إلى 1942 مليار دينار في قانون المالية الجديد برسم سنة 2022.

3. الدعم الاجتماعي وأزمة الدولة الريعية

ارتبطت تزايد مخصصات الدعم الاجتماعي خلال العشرين سنة الماضية، بتزايد المطالب الاجتماعي وإلحاح مسألة العدالة الاجتماعية على الحكومات المتعاقبة، وهو أمر مفهوم بالنظر إلى الطفرة النفطية التي عرفتها البلاد إلى غاية سنة 2014، ورغبة السلطة آنذاك في إعادة بناء مؤسسات وبنية تحتية قاربت على الانهيار بعد عقد من الأزمة الأمنية والسياسية. غير أن الملاحظ هو عدم تراجع الدولة عن الدعم رغم انخفاض أسعار النفط بعد ذلك والتي وصلت إلى حدود تاريخية (12 دولارا للبرميل) في ماي 2020. تُحيلنا هذه الملاحظة إلى حتمية مفادها عدم قدرة الدولة على التخلي الكلي عن سياسة الدعم الاجتماعي رغم الضغط المتزايد على الميزانية وانخفاض احتياطي الصرف إلى 44 مليار دولار حسب تصريح رئيس الجمهورية في جويلية 2020 بعد أن وصل إلى 200 مليار دولار سنة 2014.

بغض النظر عن سياسات الهدر المالي والفساد في تسيير المشاريع العمومية التي عرفتها البلاد خلال العشرين سنة الماضية، والتي تعترف السلطة ذاتها بأنها أوقعت الاقتصاد في اختلالات عميقة يصعب إصلاحها، إلا أن حلولها وخياراتها لم تخرج عن حتمية الاستمرار على نفس الممارسات الريعية السابقة ومنها خيار الدعم الاجتماعي المُعتمَد وتحمّل الفروق بين أسعار السلع والخدمات الاقتصادية (الحقيقية) وأسعارها الاجتماعية. رغم التدهور المتراكم لقيمة الدينار أمام الدولار. ذلك بالإضافة إلى التخفيضات الضريبية على العديد من المواد ذات الاستهلاك الواسع في شكل دعم غير مباشر لهذه السلع.

يعكس الإبقاء على آليات الدعم الاجتماعي الكلاسيكية ذلك الفشل المُزمن في تدبير الشأن الاقتصادي والاكتفاء أمام هذه الوضعية المتردية ببعض التصحيحات المالية كالتحويل غير التقليدي (طبع النقود) وتخفيض قيمة الدينار وربط الموازنة العامة بانتظارات أسعار النفط في السوق الدولية. إنها وضعية تؤشر على عدم قدرة السلطة على تجاوز تلك الأدوار التوزيعية للدولة (الدولة الراققة) وتحويل جملة العلاقات الاقتصادية إلى علاقات إنتاجية خالقة للثروة تسوسها آليات السوق وحرية المبادرة وشفافية وديمومة القوانين والتشريعات ذات العلاقة بالاستثمار والشراكة وغيرها من البنى التنظيمية والقانونية المؤطرة للنشاط الاقتصادي.

إلى دولة الاستقلال العادلة في توزيع مواردها والحامية لمواطنيها، غير أن هذا الانتقال المضطرب والعنيف والسريع، لعب دورا حاسما في تشكيل سمات العلاقة بين الدولة الفتية والاقتصاد والمجتمع.

مثلت سياسات الدعم الاجتماعي الممولة ريعيًا والمُنسابة في قنوات السياسات العمومية، إحدى أهم أدوات السلطة في تأييد شرعيتها (الشرعية التنموية) لعقود، إذ كانت الخيارات الاقتصادية للسلطة منذ ستينيات القرن الماضي (تسيير ذاتي، اشتراكية، ثم انفتاح اقتصادي شكلي) مسارات صبت كلها في كون الدولة هي اللاعب الوحيد في تسيير الشأن الاقتصادي وتديير التنمية. وهذا لاعتقاد السلطة أن لبرلة الاقتصاد والتنافس الحُر للمجتمع على المصالح الاقتصادية سيؤدي إلى حالة من الانقسام والتفتت.

2. الدعم الاجتماعي وهيكَل التحويلات الاجتماعية

تروم فلسفة الدعم الاجتماعي إلى تقليل الفوارق الاجتماعية وخلق توازن بين مصالح الأفراد في إطار سياسة اجتماعية عامة، وهي آلية ليست مرتبطة بالدول الرعايية في العالم الثالث فحسب، بل تنسحب كذلك على الدول الرأسمالية التي قامت على أساس مفهوم دولة الرفاه welfare state بعد الحرب العالمية الثانية. وهذا ما نجده في النموذج الألماني والنموذج الفرنسي كما وفي العديد من دول مجموعة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. غير أن الاختلافات تكمن أساسًا في حدود التدخلات الدولية الخارجية في الشأن الاقتصادي ومعايير المبادرة والحرية والشفافية والرقابة والمحاسبة. وهي شروط ترتبط بظروف النظام السياسي في هذه الدول ومسألة الشرعية وحدود الممارسات الديمقراطية واستقلالية وحيادية المؤسسات المنظمة للشأن العام.

في الحالة الجزائرية، ارتبط مفهوم الدعم الاجتماعي بمشروع الدولة الاجتماعية وشعار العدالة الاجتماعية، إذ تجسد ذلك في الميثاق المؤسسة للدولة بداية من بيان أول نوفمبر كوثيقة مؤسسة للدولة الجزائرية المستقلة والحديثة تحت عنوان بناء الدولة الديمقراطية الاجتماعية ثم دستور 1976 وتحديدا المادة 11 منه في معرض حديثها عن النظام الاشتراكي والنظام الاقتصادي والاجتماعي الذي تقوم عليه. ولقد تظاهر ذلك واقعا في دعم قطاعات واسعة لها علاقة بالخدمات الاجتماعية كالصحة، والسكن، والحماية الاجتماعية، والتحويلات الاجتماعية، ودعم الطاقة، وهي قطاعات انسابت فيها مخصصات الدعم الاجتماعي في كل قوانين المالية على مرّ السنوات والحكومات. ومع صدور القانون 84-17 في جويلية 1984 تحت عنوان « التدخلات العمومية » في المادة 24 من القانون، أصبحت مسألة الدعم الاجتماعي بنداً ثابتاً في قوانين المالية، كضرورة حتمية مؤكّدة على عدم تخلي الدولة على كينونتها الاجتماعية.

ارتبط الدعم بما يُعرّف بهيكل التحويلات الاجتماعية والذي ضم دعم الأسر (دعم أسعار المواد واسعة الاستهلاك، التعليم، الطاقة، السكن، الصحة، وخاصة فئة المجاهدين والمتقاعدين، وذوي ال احتياجات الخاصة). يمكن ملاحظة الأثر المالي والاجتماعي لهذه التحويلات مع بداية العهدة الرئاسية الأولى للرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة (1999-2004)، وذلك طبعاً عائد إلى حالة الاستقرار السياسي الذي رافقه تحسن ملحوظ في أسعار النفط وتزايد التحصيل من الجباية البترولية، المُمَوَّل الأكبر للخزينة

4. الآثار المالية والاقتصادية لسياسة الدعم الاجتماعي

خلفت سياسة الدعم الاجتماعي على مدى عقود، أثارا عميقة على الاقتصاد الوطني وتوازنات الخزينة العمومية المالية، كما خلقت على هامش أدوار الدولة الاجتماعية اختلالات وانحرافات متعددة الأوجه اقتصادية ومالية وحتى اجتماعية وسياسية وهو ما سنحاول حصره فيما يلي:

أولا. الضغط المتزايد والمتراكم على ميزانية الدولة بفعل تزايد الحاجات وتقلبات الأسعار في الأسواق العالمية للمواد الأساسية ذات الاستهلاك الواسع، والذي خلق بدوره أثرا سلبيا على ميزان المدفوعات وظهر مؤخرًا في أزمات الندرة وارتفاع الأسعار لعديد من المواد الغذائية في الأسواق العالمية وفي عجز الخزينة العمومية على تغطية الفوارق في الأسعار، الأمر الذي تعامل معه الخطاب الرسمي بمنطق افتعال الأزمات تحت مسمى المضاربة والاحتكار.

ثانيا. نتج عن التحويلات الاجتماعية في دعم الأسر والسلع واسعة الاستهلاك فوارق واسعة في أسعار هذه السلع والمواد المستوردة، مقارنة بأسعارها في الدول المجاورة. وهذا ما نتج عنه تمدد لظاهرة التهريب عبر الحدود وحتى في حالات أخرى تصدير منتجات مصنعة بمواد مدعمة وهو ما مثل نزيفا مزمنًا للإقتصاد الوطني.

ثالثا. تاريخيا لا يمكن الحديث عن برجوازية محلية جزائرية، وهذا بالنظر إلى حالة التفكيك التي عرفتها كل أشكال النشاط الاقتصادي أثناء الفترة الاستعمارية وكذلك الاحتكار المدوّن لكل أشكال الإنتاج والتسويق والتوريد بعد الاستقلال. في مقابل ذلك، ظهرت أوليغارشية مالية أقرب إلى وصف الكومبرادورية، كنتيجة لهذا الشكل من الانفاق العمومي للدولة في إطار أدوارها الاجتماعية و الذي اعتاشت على موارده المتعددة (الصفقات العمومية، القروض البنكية، الاستيراد) هذه الفئة، وهذا بالنظر إلى قربها من نواة السلطة خاصة في العشرين سنة الماضية. إضافة إلى موارد الدعم الاجتماعي أين كانت العُصْبِيَّة « le clanisme » عملية مُمنهجة في عملية في تقاسم ربوع الدولة.

رابعا. أما فيما يتعلق بالجانب المالي، فإن ميزانية الدولة تتحمل عبئا متراكما بالنظر إلى مصروفات الدعم والذي لا حدود مالية له. فهو يرتبط بأسعار المواد الغذائية المدعومة وكذلك بالمواد الطاقوية في الأسواق العالمية والتي يرتفعها ترتفع كلفة الدعم من ميزانية الدولة. كما أن الدعم الاجتماعي يتوزع على جميع فئات الدخل سواء المنخفض أو المرتفع بالرغم من أن فلسفة الدعم الاجتماعي يفترض بها أن تذهب لأصحاب الدخل المحدود. وهذا ما يعزز مبدأ اللامساواة. فحسب تقرير للبنك الدولي حول نظام الدعم الاجتماعي وتحديد فيما تعلق بدعم المحروقات، فإن الفئات ذات المداخيل المرتفعة تستهلك من المواد الطاقوية ستة أضعاف ما يستهلكه أصحاب الدخل المحدود وهو نفس المنوال الذي تستهلك به تلك الفئات المرتفعة الدخل الكهرباء بنسبة 61% من الدعم المخصص لهذه الخدمة والمياه بنسبة 58% والمواد الغذائية بنسبة 18%.

5. إصلاح نظام الدعم الاجتماعي: تراجع أم تطوّر؟

في العموم، يمكن أن نجمل الوضعيات التي تلجأ فيها الدول إلى حتمية إصلاح نظام الدعم الاجتماعي أو التخلي عنه إلى وضعيتين:

الوضعيات الأولى ترتبط بالشروط التصحيحية المفروضة من طرف المؤسسات المالية الدولية (البنك الدولي، صندوق النقد الدولي...) أو تحت ضغط المانحين الدوليين في سياق إصلاحات اقتصادية ومالية ماكرواقتصادية وشاملة وتستوجب ذلك بالنظر إلى الحالة المتردية لإقتصاد بلد ما واضطراره للإستدانة الخارجية.

الوضعيات الثانية ترتبط بخيارات داخلية تكون محلّ نقاش بين السلطة والفاعلين المحليين في الحقل الاقتصادي، خاصاً كان أو عاماً، وكذلك الشركاء الاجتماعيين (نقابات عمالية، جمعيات، خبراء...) بالنظر إلى وضع اقتصادي مقلق أو أزمات محدقة. وهو الأمر الذي يرتبط بتوفر شروط الممارسة الديمقراطية والمؤسسات التمثيلية وحرية الاعلام الحقيقية، والأهم بتوفر ظروف ملائمة من الشفافية والقدرة على الولوج إلى المعلومة من أجل تحليل عقلاني وموضوعي للمعطيات الحقيقية للاقتصاد الوطني.

بالإسقاط على الحالة الجزائرية راهناً، لا يمكن القول أن وضعية الاقتصاد الوطني وصلت إلى درجة الاستدانة الخارجية حتى تستجيب لأي ضغوط من المؤسسات المالية الدولية. كما أن الشروط الموضوعية لطرح نقاش حقيقي حول مسألة إصلاح أو التخلي عن الدعم الاجتماعي لا تزال غير متوفرة. إنها وضعية غامضة بالنظر أيضاً إلى تناقض واختلاف التصريحات الرسمية حول المسألة، وتحديدًا ذلك التقييم السلبي من طرف الوزير الأول ووزير المالية لطريقة تسيير مخصصات الدعم الاجتماعي خلال السنوات الماضية.

إنها حالة من التردد واللا يقين في سياق سجل بين المنطق الاقتصادي والقرار السياسي الذي لا يريد أن يتنازل عن أهم أدواته الزبائنية التي بنى عليها شرعيته كوريث للدولة الراعية لمواطنيها. ففي غياب الحلول الاقتصادية الحقيقية والقيام بتصحيحات هيكليّة وتشريعية عميقة، يتوجه النقاش حول مسألة إصلاح نظام الدعم الاجتماعي إلى طرح الأسئلة التقنية لا الاقتصادية، من قبيل: ماهي الفئات التي يجب أن تستفيد من الدعم الاجتماعي؟ لتذهب الإجابات إلى حلول تقنية بحتة كالبطاقة التمويلية الوطنية للقراء والمعوّزين أو أصحاب الدخل الضعيف، كآلية لتوزيع أموال الدعم لمستحقيه الحقيقيين.

حتى هذه الحلول وعلى ثنائيتها وهامشيتها بالنظر إلى تعقد المسألة إلا أنها صعبة التحقيق بالنظر لعدم قدرة أجهزة الدولة على حصر هذه الفئات بشكل دقيق إذ أنها لا تحوز على المعطيات الصحيحة (البيانات، التوزيع الجغرافي، طبيعة الحالة الاجتماعية) إضافة إلى ضعف البنية الرقمية المنوطة بتسيير هذه المعطيات وهي حلول فشلت في عدد من دول القريية من الحالة الجزائرية التي أخذت بهذا الخيار. إضافة إلى ذلك يبقى الاقتصاد غير الرسمي والذي مثل ما يعادل 50% من الناتج المحلي الخام عام 2015 أحد أهم المعوقات في تحديد وضبط نسب البطالة بشكل دقيق وكذلك من ليس لهم ضمان اجتماعي وحجم أجورهم، إضافة إلى حصص الضرائب غير المُحصّلة منهم.

2014 إلى 39.40 دولار سنة 2021 (حسب أرقام البنك الدولي). ساهم كل ذلك في ارتفاع التضخم المالي بمعدل 4.25% بين سنتي 2015 و2020. لقد ساهمت هذه التحولات الاقتصادية والمالية في تآكل متراكم للقدرة الشرائية للجزائريين مع ارتفاع الأسعار وثبات الأجور منذ 2008، وهو وضع يدعونا للجزم بأن سياسة الدعم المباشر لا يمكنها سد تلك الفجوات المتزايدة بين الحاجات الاجتماعية المحلية والتغيرات الحاصلة في الأسواق العالمية وحتى المحلية، وهو ما نتلمس أثاره اليوم من أزمات ندرة للسلع الأساسية والأدوية وارتفاع للأسعار خاصة في خضم الأزمة الوبائية العالمية.

لا يبدو في المدى المنظور أن الدولة قادرة على التخلي التام عن سياسة الدعم الاجتماعي على الأقل في شكله المباشر لما لذلك من تبعات اجتماعية خطيرة خاصة بعد تلك التحولات السياسية التي عرفتها البلاد بعد حراك فيفري 2019. كما أن التوجه إلى استراتيجية إصلاح شاملة تحتاج وقتاً كثيراً وأدوات علمية تقييمية وبنية لوجستية وتشريعية بعيدة عن الشعبية وأكثر شفافية ومُكاشفة. بيد أن كل هذه الحيرة وعدم الوضوح لن تنجلي إلا بالتحول عن المنطق الربيعي والبيروقراطي المتكلس في تسيير الشأن الاقتصادي إلى منطق السوق والمنافسة بخطط واضحة ومُرسمة بالأرقام والأجال الزمنية وبعيدا عن الاستنسابية والشعبوية.

إن مسألة إصلاح الدعم الاجتماعي تتعدى الحلول التقنية والشكلانية. فالدعم في سياقه العام يتعدى تلك الأشكال المباشرة و المرتبطة بدعم الأسر والتعليم والصحة والسكن وحقوق ذوي الاحتياجات الخاصة، إلى أشكال غير مباشرة تتمثل في دعم الشركات الوطنية والقروض وتخفيض الضرائب على بعض السلع المستوردة، وهي أشكال قد تكون كلفتها أكبر على الخزينة العمومية من الدعم المباشر. وبالتالي، فإن محاولة التراجع عن هذا الدعم ستأتي بأثار عميقة على قطاعات اقتصادية مختلفة، خاصة على مستوى الشركات الوطنية والاستيراد والبنوك وسوق المحروقات. في هذا الصدد، فإن الدولة قد باشرت بالفعل بنوع من التخلي عن الدعم الاجتماعي المباشر بداية من العام 2010 بعد الرفع التدريجي لأسعار الوقود تجاوزا لصدمة الأسعار لدى المستهلكين حتى وصلت نسبة الزيادة إلى 122% سنة 2021، إضافة إلى التراجع عن العديد من المشاريع والصيغ السكنية الضخمة منذ 2013.

إننا إزاء حالة من التخلي الجزئي غير المعلن عن سياسة الدعم الاجتماعي، دون بدائل إقتصادية ناجعة في المقابل خاصة بعد تراجع أسعار النفط مع بداية العام 2014، وتراجع قيمة الدينار أمام الدولار الأمريكي من 100.69 دينار/ دولار سنة 2015 إلى 139 دينار/ دولار سنة 2021 مع انتقال معامل تحويل القوة الشرائية من 34.52 دولار سنة

مراجع

1. دستور الجمهورية الجزائرية 1976
2. عرض الوزير الأول وزير المالية السيد أيمن عبد الرحمان نص مشروع قانون المالية لسنة 2022 أمام نواب المجلس الشعبي الوطني وذلك يوم 9 نوفمبر 2021، متوفر على الرابط : <https://bit.ly/34dp55s>
3. لقاء رئيس الجمهورية مع ممثلي الصحافة الوطنية والخاصة يوم 26 نوفمبر 2021، متوفر على الرابط : <https://bit.ly/32UqAVh>
4. Lahouari addi, l'impasse du populisme, (Alger: entreprise nationale du livre,1990)
5. وزارة المالية، المعطيات الإحصائية للمديرية العامة للتقدير والسياسات(بتصرف)، متوفرة على الموقع: <https://bit.ly/3JACm8r>
6. Subsidy Reform in Algeria, International Monetary Fund. Middle East and Central Asia Dept, Available at the link : <https://bit.ly/3sRrT2i>
7. البنك الدولي، معامل تحويل تعادل القدرة الشرائية لاجمالي الناتج المحلي (عملة محلية مقابل الدولار) حالة الجزائر ، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/32OLNAe>
8. Ahmed TOUIL - Radia BOUCHAOUR, Les Politiques Sociales Algériennes: Des instruments pour quelles cohérences?, Les Publications de la Recherche Gouvernance & Economie Sociale, N° 01 / Septembre 2015

برنامج الحماية الاجتماعية

يهدف برنامج مبادرة الإصلاح العربي للحماية الاجتماعية، والذي نشب عنه ملتقى المنطقة العربية للحماية الاجتماعية، إلى جعل السياسة الاجتماعية وتأثيرها على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين والمقيمين في الدول العربية في صلب الجهود البحثية وأعمال التأييد والمناصرة الساعية لتحقيق العدالة والمساواة. نهدف من خلال حشد وتنسيق جماعة ممارسة ومعرفة حول الموضوع إلى خلق مساحة آمنة للحوار المنتظم والممنهج بين الجهات الفاعلة المختلفة، مما يساعد في معالجة مشكلة نظم الحماية الاجتماعية المجزأة، غير الشاملة، غير الفعالة، وغير المستدامة في المنطقة من خلال مداخل متنوعة تتراوح بين التقنيات وراء الإصلاحات السياسية والبرنامجية والمؤسسية والمالية والقانونية والتشريعية، والاقتصاد السياسي الذي تنطوي عليه هذه الإصلاحات - مروراً بالناشطة المجتمعية حول سياسة الرفاه.

ملتقى المنطقة العربية للحماية الاجتماعية

نحن مساحة يتبادل من خلالها الباحثون والناشطون والممارسون المهتمون باستكشاف وطرح نظم حماية اجتماعية أفضل في المنطقة العربية والمناصرة من أجلها أفكارهم ومبادراتهم الداعية للتعاون والشراكات. تتطلع إلى منطقة عربية يتمتع فيها جميع الناس، بغض النظر عن هوياتهم، بالحماية الاجتماعية التي تضمن وصولهم إلى السلع والخدمات الأساسية اللازمة لتحقيق رفاههم ومستوى لائق لمعيشتهم، إذ نرى في ذلك شرطاً رئيسياً للسماح بازدهارهم وتفعيل إنتاجيتهم كأعضاء فاعلين في المجتمع. نهدف إلى دعم تطوير أنظمة حماية اجتماعية عادلة ومستدامة في المنطقة العربية من خلال: تنفيذ وتشجيع وتسهيل إنتاج وتحليل ونشر معرفة متعددة التخصصات/الأدبيات حول الحماية الاجتماعية؛ تسهيل التبادل والحوار بين الجهات الفاعلة المتعددة وزيادة الوعي حول القضية المطروحة عند الجمهور العام على نطاق أوسع؛ ودعم والانضمام إلى العمل المدني الجماعي الذي يدفع بجهود التأييد والمناصرة مع أصحاب المصلحة الآخرين وصناع القرار.



مبادرة الإصلاح العربي

مبادرة الإصلاح العربي مؤسسة بحثية رائدة للبحوث الفكرية المستقلة، تقوم، وبشراكة مع خبراء من المنطقة العربية وخارجها، باقتراح برامج واقعية ومنبثقة عن المنطقة من أجل السعي إلى تحقيق تغيير ديمقراطي وعدالة اجتماعية. تقوم المبادرة بالأبحاث السياسية، وتحليل السياسات، وتقديم منبراً للأصوات المتميزة وتلتزم في عملها بمبادئ الحرية والتعددية والمساواة بين الجنسين.

contact@arab-reform.net

باريس - بيروت - تونس