واقع الدعم الإجتماعي في الجزائر وآفاق الإصلاح–دراسة تحليلية تقييمية للفترة 2009–2021

The reality of social support in Algeria and the prospects for reform Analytical evaluation study for the period 2009-2021

دناية خالد [1*]، بوعافية رشيد [2]

[1] المركز الجامعي تيبازة، الجزائر، danaia.khaled@cu-tipaza.dz

[2] المركز الجامعي تيبازة، الجزائر، bouafia.rachid@cu-tipaza.dz

تاريخ الاستلام: 10 /2023/12 تاريخ القبول: 05 /2024/03 تاريخ النشر: 01 /2024/06

ملخص:

تهدف هذه الدراسة لتحليل واقع الدعم الاجتماعي في الجزائر من أجل استشراف الخطوات اللازمة للوصول الى إصلاح شامل لنظام الدعم، من خلال طرح إشكالية ما هو واقع الدعم الإجتماعي في الجزائر وما هي آفاق إصلاحه؟ وتكتسي الدراسة أهميتها من سياقها الزماني الذي يعرف إصلاحات هامة في المالية العمومية.

وقد خلصت الدراسة الى أن الجزائر تتبنى الدعم بنوعيه المباشر وغير المباشر وأن التحويلات الاجتماعية قد عرفت زيادة كبيرة خلال فترة الدراسة، كذلك تم التوصل الى أن الدعم الاجتماعي بصورته الحالية يتعارض مع مبادئ العدالة الاجتماعية وشروط الاستدامة المالية، وأن عملية الإصلاح ضرورة ملحة، وبهذا الصدد تم تقديم التوصيات اللازمة لذلك.

الكلمات المفتاحية: الدعم الإجتماعي؛ التحويلات الاجتماعية؛ الدعم الجبائي.

تصنيف JEL : H24، H55.

Abstract:

This study aims to analyze the reality of social support in Algeria to anticipate the necessary steps to achieve a comprehensive reform of the support system. By raising the problem of what is the reality of social support in Algeria and what are the prospects for its reform? The study

* المؤلف المرسل

gains its importance from its temporal context, which witnessed important reforms in public finance.

The study concluded that Algeria adopts both direct and indirect types of support, and that social transfers witnessed a significant increase during the study period, It was also concluded that social support in its current form contradicts the principles of social justice and the financial sustainability, and that the reform process is an urgent necessity, and in this regard The necessary recommendations have been made.

Keywords: Social support, Social transfers, tax subsidy.
Jel Classification Codes: H24, H55.

1. مقدمة:

يحتل الدعم الإجتماعي مكانة كبيرة في السياسات التي تتبعها الدول كونه يمثل أداة هامة في يد الحكومة لتحقيق أهدافها الإقتصادية، الإجتماعية، والسياسية؛ وتختلف درجة الأهمية باختلاف طبيعة النظام الاقتصادي للدولة وكذا إمكانياتها المالية والاقتصادية، لكنه عموما أكثر أهمية لدى الدول النامية حيث تشكل الأهداف الإجتماعية كتقليل الفقر وترقية الصحة والتعليم أولويات لديها.

في الجزائر رافعت الحكومات المتعاقبة على مبدأ الطابع الإجتماعي للدولة رغم التوصيات المتعددة للهيئات الدولية برفع الدعم أو إصلاحه كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمنظمة العالمية للتجارة وغيرها، وترجع جذور هذا المبدأ إلى ما قبل استقلال البلاد حيث نص بيان أول نوفمبر على أن الهدف من قيام الثورة هو إقامة الدولة الجزائرية الديمقراطية الإجتماعية ذات السيادة ضمن إطار المبادئ الإسلامية. وتم ترجمة هذا المبدأ من خلال تبني نظام معمم للدعم الإجتماعي، هذا الخيار كان مبررا في العقود الأولى بعد الإستقلال كون غالبية السكان آنذاك يعانون من الفقر و الجهل و تدني الخدمات الصحية ، بالتالي كان لزاما على الدولة الفتية أن توفر احتياجات مواطنيها من السلع و الخدمات الأساسية خصوصا وأنهم ينتمون لنفس الفئة الإجتماعية المستهدفة بالدعم، لكن مع مرور الوقت أصبح هذا النظام عبئا على الميزانية العامة للدولة نظرا للنمو الديمغرافي السريع وكذلك لعدم تلاؤمه مع مقومات الاستدامة المالية خصوصا مع اعتماد الميزانية العامة على مداخيل المحروقات بنسبة كبيرة، وقد بينت الصدمات التي عرفتها المالية العمومية جراء انهيار أسعار النفط في منتصف الثمانينات و أيضا إبتداءا من سنة 2014 صعوبة المحافظة على الدعم الإجتماعي بصورته الحالية؛ كذلك تطور القطاع الخاص بعد تحرير الاقتصاد أوجد طبقات اجتماعية مختلفة وهذا ما جعل النقاش يدور حول مدى عدالة الدعم المعمم.

كل ما سبق جعل الحكومة تبادر بطرح قضية إصلاح الدعم للنقاش وتم اتخاذ بعض كرفع أسعار الوقود واستحداث آليات جديدة للدعم.

2.1 إشكالية الدراسة

تأتي هذه الورقة البحثية لتناول موضوع إصلاح الدعم الإجتماعي في الجزائر من خلال طرح الإشكالية التالية: **ما هو واقع الدعم الإجتماعي في الجزائر وما هي آليات إصلاحه؟** وتدفعنا هذه الإشكالية الرئيسية إلى طرح مجموعة من الإشكاليات الفرعية كما يلي:

- ✓ ما هو واقع الدعم الاجتماعي في الجزائر؟
- ✓ ما هي دوافع إصلاح نظام الدعم الحالي؟
- ✓ كيف يمكن الإصلاح بحيث يحقق الدعم أهدافه مع المحافظة على الاستدامة المالية؟

3.1 فرضيات الدراسة

هذه الدراسة تنطلق في محاولة الإجابة عن الإشكالية المطروحة من الفرضيات التالية:

- ✓ الجزائر تقدم الدعم بنوعيه المباشر وغير المباشر وهو يشكل جزءا هاما من النفقات العمومية.
- ✓ الدعم بصورته الحالية يتعارض مع مبدأ العدالة الاجتماعية ومع شروط الاستدامة المالية.
- ✓ قامت الجزائر ببعض الإصلاحات لكنها تتوجه لإصلاح شامل للدعم.

4.1 أهمية الدراسة

تكتسي هذه الدراسة أهميتها من أهمية موضوع البحث في حد ذاته، حيث يعتبر الدعم الإجتماعي موضوعا هاما لصناع القرار في الجزائر وللباحثين والمهتمين بشؤون المالية العامة بسبب آثاره المتعددة المجالات، كذلك تكمن الأهمية في السياق الزماني الذي جاءت فيه حيث قامت الدولة بإصلاحات جزئية وصرحت الحكومة في عدة مناسبات أن المضي في إصلاح شامل لمنظومة الدعم هو أمر لا مفر منه بالتالي سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية تقديم الإضافة العلمية الممكنة لمساعي الإصلاح.

5.1 المنهج و هيكل الدراسة

تم إتباع المنهج الوصفي الذي يسمح بمعالجة الجوانب النظرية للموضوع بالاستناد للمصادر الأصلية والمراجع، واستخدام أسلوب التحليل لمتابعة تطور الدعم وتقييم الوضعية الحالية مع محاولة استشراف الخطوات المستقبلية اللازمة لنجاح الإصلاح من خلال ثلاثة محاور أساسية.

حيث سنتناول في المحور الأول تشريح نظام الدعم المتبع في الجزائر و تبيان حجمه و حدوده لنقوم في المحور الثاني بتحليل تطور التحويلات الاجتماعية خلال فترة الدراسة، أما المحور الثالث فيخصص لإبراز مبررات إصلاح الدعم في الجزائر و استعراض الإصلاحات التي قامت بها الدولة في هذا المجال و استشراف الآثار المحتملة للإصلاح .ثم تقديم التوصيات اللازمة لضمان نجاح عملية الإصلاح.

وقبل التعمق في محاور البحث يجب أولا تحديد ماهية الدعم الإجتماعي حيث تشتق كلمة الدعم من الكلمة الإنجليزية(subsidy) والتي تعني دعم أو إعانة مالية، و يصعب تحديد تعريف شامل للدعم الإجتماعي كونه موضوع متعدد الأبعاد و كذلك للتشابه الكبير في المضمون و الأهداف بينه وبين عدة مفاهيم كالدعم الحكومي، الحماية الاجتماعية، الضمان الاجتماعي وغيرها من المفاهيم المترابطة فيما بينها. حيث سبق وان تمت الإشارة إليه بأنه" شيء يصعب تعريفه" (schwartz, clements, & hugounenq, 1995, p. 01)

و يعرف الدعم بأنه " كل مساعدة حكومية تسمح للمستهلكين بشراء السلع و الخدمات بأسعار أقل مما يقدمها القطاع الخاص في حالة المنافسة التامة، أو يزيد دخول المنتجين عن تلك التي يمكن أن يكسبوها بدون هذا التدخل "(schwartz, clements, & rodriguez, 1998, p. 04)

هناك عدة أنواع للدعم تختلف باختلاف المعيار المستخدم للتفريق بينها، حيث ينقسم الدعم تبعا لأثره على الميزانية العامة إلى دعم مباشر ودعم غير مباشر، ومن حيث شكل تقديمه للمستفيدين ينقسم إلى دعم نقدي ودعم عيني، أما من حيث الاستهداف فنجد الدعم المعمم والدعم الموجه وغيرها من المعايير المستعملة للتمييز بين أنواع الدعم المختلفة.

لكن بصفة عامة يمكن حصر سبعة أنواع رئيسية للدعم الذي تقدمه الدولة للأفراد والهيئات والفئات المستهدفة، وهذه الأنواع لم يتم تقسيمها على أساس معيار واحد بل هي حوصلة لما هو موجود في مختلف الدول كما يلي: (schwartz, clements, & hugounenq, 1995, p. 02)

- التحويلات المباشرة من الحكومة للمنتجين أو المستهلكين (الدعم النقدي).
- الضمانات الحكومية، ودعم الفائدة للشركات، أو القروض الناعمة (دعم الائتمان).
- تخفيضات الالتزامات الضريبية (دعم جبائي).
- المشاركة الحكومية في راس المال (دعم الأسهم).
- توفير الحكومة للسلع والخدمات بأسعار أدنى من السوق (الدعم العيني).
- شراء الحكومة للسلع والخدمات بأسعار أعلى من الأسعار السوقية (الدعم في المشتريات).

– إجراءات تنظيمية حكومية تؤثر على أسعار السوق أو الوصول إليه (الدعم التنظيمي).

هناك دول تستخدم جميع أنواع الدعم سالفة الذكر مع بعضها، ودول أخرى تستخدم أنواع محددة منها، لكن أكثر نوع من أنواع الدعم انتشارا هو التحويلات المباشرة أو الدعم النقدي لتميزه بالاستهداف المباشر للفئات المراد دعمها.

2. واقع الدعم الإجتماعي في الجزائر:

تطبق الجزائر الدعم بنوعيه المباشر أو الصريح (التحويلات الإجتماعية) وكذا الدعم غير المباشر أو الضمني و هو الدعم الذي لا يظهر كاعتمادات مقيدة في الميزانية العامة للدولة المتمثل في الدعم الجبائي (النفقات الجبائية) و الائتماني المتمثل في تخفيض نسب الفائدة و أحيانا إلغاء الفائدة على القروض و تسديدها من الخزينة العمومية أما التنظيمي فيتجلى في تسقيف و تحديد الأسعار بموجب المراسيم و القوانين وكذا جميع الإجراءات التنظيمية و التشريعية التي تخدم أهداف الدعم .وجميع هذه الأنواع يتم توظيفها لتحقيق أهداف إجتماعية أو تنموية و في أحيان أخرى أهداف سياسية متمثلة في ضمان الاستقرار و كذا تنفيذ التعهدات الانتخابية، ويشمل الدعم بشقيه الكثير من السلع و الخدمات واسعة الاستهلاك .

تسيير اعتمادات الدعم المباشر يتم من طرف عدة وزارات على غرار التربية الوطنية، التضامن، الطاقة، التجارة، التشغيل، الداخلية وغيرها حسب نوعية السلعة أو الخدمة، كذلك امتيازات الدعم غير المباشر تشترك في تسييرها عدة قطاعات على غرار إدارة الضرائب، إدارة الأملاك الوطنية، الجمارك...الخ.

ويتم تحديد أسعار السلع و الخدمات المدعمة سواء بسعر ثابت أو بحد أقصى، فبالنسبة للكهرباء والغاز الأسعار محددة وفق القرار رقم 15/22 الصادر عن لجنة ضبط الكهرباء و الغاز ، هذا و تقوم الدولة سنويا بضخ منحة توازن لشركة سونلغاز للحفاظ على الأسعار المدعمة ، كما ترصد سنويا في حساب التخصيص الخاص رقم 302089 (الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب) اعتمادات موجهة لتمويل تخفيض فوترة الكهرباء بنسبة 65% للعائلات و الفلاحين في حدود 12000 كيلو واط سنويا و بنسبة 25% للنشاطات الإقتصادية، وفيما يلي قائمة السلع و الخدمات المدعمة في الجزائر و المراجع القانونية لها .

الجدول رقم 01: قائمة المواد المدعمة في الجزائر.

المرجع القانوني	المواد	السعر النهائي للمستهلك
م ت 87/16 مؤرخ في 01-03-2016 يعدل ويتمم م ت رقم 108/11 المؤرخ في 06-03-2011	الزيت الغذائي السكر الأبيض	زيت المائدة 125 دج قارورة 01 لتر 250 دج قارورة 02 لتر 600 دج صفيحة 05 لتر سكر أبيض 90 دج/كلغ غير موضب 95 دج/كلغ موضب
م ت رقم 242/20 مؤرخ في 31-08- 2020، يعدل ويتمم م ت رقم 07-402 المؤرخ في 25 -12- 2007	سميد القمح الصلب	السميد الممتاز: 4000 دج /قنطار السميد العادي: 3600 دج /قنطار
مرسوم ت رقم 16-65 مؤرخ في 16-02-2016 يعدل ويتمم م ت رقم50/01 مؤرخ في 12-02-2001	الحليب المبستر الموظب في أكياس	25 دينار للكيس
م ت رقم 20-241 مؤرخ في 31-08-2020 يعدل ويتمم م ت رقم132/96 مؤرخ في 13-04-1996	دقيق الخبز الخبز	سعر البيع للخبازين 2000دج/ق سعر البيع لتجار التجزئة 2080 دج/ق الخبز العادي 7.5 دج/250 غ الخبز المحسن 8.5 دج/250 غ
مرسوم تنفيذي رقم 05-13 المؤرخ في 09 /01/ 2005	الماء الصالح للشرب	السعر حسب المناطق الإقليمية الثلاث 5.8 ، 6.1 ، 6.3 دج/م^3
مرسوم تنفيذي رقم 07-60 مؤرخ في 11/ 02/ 2007 معدل بقوانين المالية لسنوات 2018/2017/2016	الوقود غاز البوتان الموظب	بنزين بدون رصاص 45 دج/لتر مازوت .....29.01دج/لتر غاز GPL .....09 دج لتر قارورة 13 كلغ ..... 200 دج قارورة 35 كلغ..... 407.10 دج
مرسوم ت رقم 98-44 مؤرخ في 01-02- 1998	الأدوية البشرية	حدد هامش الربح الأقصى ب 20 % للإنتاج و 10% للتوظيب و بنسب من 20 إلى 10% للجملة و50 إلى 20 % تجزئة
- قانون رقم 02-01 مؤرخ في 2002/02/05 متعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بالقنوات - قرار رقم 15/22 مؤرخ في 2015/12/29 متضمن تحديد تعريفات الكهرباء والغاز - المواد 23 و 137من قانون المالية 2017	الكهرباء و الغاز	أسعار تختلف حسب نوع المستهلك بمنحى تصاعدي حسب فترة الاستهلاك و كميته المحددة بالقرار رقم 22/15 الصادر عن لجنة ضبط الكهرباء و الغاز

المصدر: من إعداد الباحثين إعتمادا على الجريدة الرسمية و (التجارة، 2023)، (CREG, 2023)

1.2 **الدعم غير المباشر**: بما أن الدعم عموما يهدف إلى توفير السلع و الخدمات لمستحقيها بأسعار منخفضة أو بصورة مجانية فإن الدعم غير المباشر هو وسيلة لتحقيق هذا الهدف وأهم صيغ هذا الدعم هو الدعم الجبائي والذي يتمثل في الإعفاءات الضريبية أو التخفيضات الجزئية للضرائب و

الرسوم الواجب تحصيلها، أي أنها موارد جبائية للميزانية العامة تم التخلي عنها و لهذا تسمى أيضا بالنفقات الجبائية، وقد عرفت وزارة المالية النفقة الجبائية بأنها " تخفيض الالتزام الجبائي بالنسبة للنظام الضريبي المرجعي يمكن أن تتخذ أشكالا مختلفة، أن تكون مؤقتة أو دائمة ،مسجلة في التشريعات الجبائية والجمركية و الأملاك الوطنية أو مسجلة في نصوص قانونية أخرى " (المالية، 2022، صفحة 45).

كما تم تعريفها من طرف مجلس المحاسبة بأنها " امتيازات ضريبية تمنحها الدولة بقصد تشجيع الأنشطة والمناطق والمؤسسات أو الفئات الاجتماعية، وذلك عن طريق الإعفاء الطوعي لجزء من عائدات الضرائب، الهدف من هذه المزايا هو تشجيع صنف من الخاضعين للضريبة، نوع من المنتوجات أو الخدمات، نشاط اقتصادي، اجتماعي، ثقافي أو جهات جغرافية" (المحاسبة، 2018، صفحة 46).

يظهر من خلال التعريف أن هناك أهداف متعددة للنفقات الجبائية وبالنسبة للهدف الإجتماعي المتمثل في الدعم الإجتماعي فإن الدعم الجبائي يساهم في تخفيض تكاليف الإنتاج والتوزيع وبالتالي التأثير على أسعار السلع والخدمات، و يمثل تحفيزا للاستثمارات الجديدة أو لتوسيع استثمارات قائمة بهدف تحقيق الوفرة في السلع والخدمات المستهدفة بالدعم مما يساهم في تراجع أسعارها بسبب الوفرة، و من جهة أخرى توفير مناصب الشغل و التقليل من نسبة البطالة في المجتمع. لكن هذا النوع من النفقات في الجزائر تشوبه عدة نقائص أثرت على فعاليته وعلى إمكانية تتبعه وتقييمه بصورة دقيقة وهي: (المحاسبة، 2015، الصفحات 33-35).

- عدم وجود تعريف قانوني واضح لمفهوم النفقة الجبائية.
- وجود مجموعة من النصوص التشريعية المخصصة للنظام الجبائي الاستثنائي من خلال قوانين الضرائب، قانون المحروقات، الاستثمار، المناجم، وكذا مختلف اتفاقيات الشراكة الدولية.
- كثرة الأحكام الجبائية المتضمنة في قوانين المالية يؤثر على تجانس وشمولية القانون الجبائي.
- عدم تحيين قانون الرسم على رقم الأعمال في مجال التعريفة الجمركية على ضوء التغييرات الطارئة مما يجعل حساب تكلفة النفقة الجبائية من طرف نظام الإعلام للجمارك أمرا صعبا.
- عدم وجود إحصاء شامل للامتيازات الجبائية كما وحجما حسب نوع الضريبة.
- نقائص في متابعة قرارات منح الامتياز المتخذة على مختلف مستويات الإدارة المركزية للضرائب.

– عدم معالجة قرارات الإلغاء التي تصدرها الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار من طرف الإدارة المركزية للضرائب والتي تحولها مباشرة لمديرياتها الولائية دون إجراء مقاربة مع القوائم التي تصدرها الوكالة.

– كثرة المصالح المكلفة بمتابعة الامتيازات مما يصعب عملية تسييرها ومتابعتها.

– أغلب الهيئات المتدخلة في عملية النفقة الجبائية لا تملك محاسبة خاصة بها .

– غياب نظام إعلام آلي مدمج للإدارة الجبائية يسمح بإعداد إحصاء شامل للنفقة الجبائية.

– إمكانية تقدير تكلفة الإعفاء للرسم على القيمة المضافة عكس الضرائب و الرسوم الأخرى.

و بمقارنة الأرقام الخاصة بالنفقات الجبائية الواردة في تقارير عرض مشاريع قوانين المالية الصادرة عن وزارة المالية و الأرقام المعاد تشكيلها من طرف مجلس المحاسبة و المذكورة في التقارير التقييمية لمشاريع قوانين تسوية الميزانية الصادرة عنه نجد اختلاف كبير يعود سببه إلى أن أرقام وزارة المالية تخص الإمتيازات الجبائية الممنوحة فقط لكنها لا تأخذ في الحسبان النظام الجبائي الاستثنائي ، حيث بلغت النفقات الجبائية التي تم إعادة تشكيلها من طرف مجلس المحاسبة للسنة المالية 2019 مبلغ مليار دج في حين أن تقرير عرض مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لنفس السنة تضمن مبلغ 509 مليار دينار فقط لذا سنعتمد الأرقام الواردة في التقارير التقييمية لمجلس المحاسبة كونها تأخذ في الحسبان النظام الجبائي الاستثنائي و مختلف الإمتيازات الجبائية الممنوحة.

الجدول رقم 02: النفقات الجبائية في الجزائر للفترة 2019/2015

الوحدة مليار دج	2015	2016	2017	2018	2019
الإدارة الضريبية	385,113	364,397	392,442	399,582	371,837
الإدارة الجمركية	482,371	601,916	564,751	408,862	320,984
مجموع الإعفاءات	867,484	966,313	957,193	808,444	692,821

المصدر: من إعداد الباحثين إعتمادا على التقارير التقييمية لقوانين تسوية الميزانية 2017 و2019

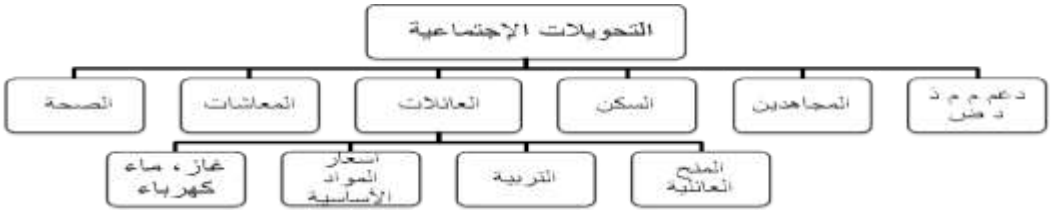
نلاحظ من الجدول أعلاه أن النفقات الجبائية في الجزائر تمثل مبالغ هامة حيث شكلت سنة 2017 وهي السنة التي سجلت أكبر قيمة خلال فترة 2019/2015 ما قيمته 5.15% من الناتج الداخلي الخام بمبلغ 957,193 مليار دج أما في سنة 2019 فقد بلغت 692,821 مليار دج مسجلة انخفاض قدره 14.3 % مقارنة بسنة 2018 شكل منها الرسم على القيمة المضافة ما نسبته 67.12 %

من إجمالي النفقات الجبائية. وكان توزيع النفقات الجبائية بعنوان سنة 2019 بين الجهات المخولة بمنحها كما يلي : (المحاسبة، 2021، صفحة 45/42)

- مديرية كبريات المؤسسات : منحت هذه الأخيرة مبلغا قدره 334,366 مليار دج توزع على الرسم على القيمة المضافة TVA، الرسم على النشاط المهني TAP،الضريبة على أرباح الشركات IBS .
- المديريات الولائية للضرائب: مبلغ 37,501 مليار دج تخص الرسم على القيمة المضافة، الضريبة على أرباح الشركات، الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري TF، حقوق التسجيل.
- الإدارة الجمركية : بلغت تكلفة النفقات الجبائية على مستوى التجارة الخارجية لسنة 2019 مبلغ 320,984 مليار دج تخص تطبيق إتفاقيات الشراكة مع الإتحاد الأوروبي و منطقة التبادل العربي الحر و غيرها من الاتفاقيات، وكذلك الامتيازات الممنوحة في إطار تطوير الاستثمار و أجهزة دعم تشغيل الشباب .

2.2 الدعم المباشر : نقصد بالدعم المباشر التحويلات الإجتماعية المقيدة كاعتمادات في الميزانية العامة للدولة ، و تمتاز التحويلات الإجتماعية بسهولة قياسها و تتبعها مقارنة بالدعم غير المباشر ، حيث أنها نفقات تتم إجازتها في قانون المالية من طرف السلطة التشريعية و يتم صرفها وفقا للقواعد الميزانياتية و قواعد المحاسبة العمومية التي تضبط الإنفاق العام ثم تتم عملية مراقبتها من طرف الهيئات الرقابية و تظهر نتيجة تنفيذها في قوانين تسوية الميزانية ، لذا تمتاز النفقات الميزانياتية بنسبة كبيرة من الدقة التي لا تتوفر في النفقات الجبائية . ومن حيث المستفيدين ينقسم الدعم المباشر في الجزائر إلى نوعين دعم مباشر معمم كما هو الحال لدعم أسعار المواد الأساسية واسعة الاستهلاك و المنتجات الطاقوية و دعم مباشر موجه أو مخصص كما هو الحال بالنسبة لدعم السكن حيث تكون الاستفادة منه شخصية بعد استيفاء المعني لبعض الشروط المنصوص عليها في القانون و التنظيم ساري المفعول.

الشكل رقم 01: هيكل التحويلات الإجتماعية في الجزائر



المصدر : من إعداد الباحثين إعتمادا على ما ورد في تقارير عرض مشروع قانون المالية

* **دعم م م ذ د ض** : دعم المعوزين ، المعوقين ، وذوي الدخول الضعيفة

وتشمل التحويلات الإجتماعية المقيدة كاعتمادات في مختلف أبواب الميزانية العامة للدولة كالتدخلات العمومية مثلا، وكذلك المتضمنة في أرصدة بعض الحسابات الخاصة للخزينة ستة مجالات رئيسية: (المحاسبة، 2021، صفحة 62/59)

دعم السكن : تنتهج الجزائر سياسة إسكان متعددة الصيغ ، و يصرف الدعم المباشر في مجال السكن بعدة أوجه كالإعانات المباشرة للسكن الريفي و التجزءات الإجتماعية ،إنجاز برامج السكن العمومي الإيجاري المنجزة لفائدة المواطنين و السكنات بصيغة البيع بالإيجار، الترقية المدعمة وغيرها من الصيغ.

دعم العائلات : دعم العائلات يمثل سنويا نسبة معتبرة من إجمالي التحويلات الاجتماعية و يشمل :

- دعم أسعار المواد الأساسية: لا سيما الزيت الغذائي و السكر بتقديم تعويضات فارق السعر للمستوردين و المحولين، و أيضا تعويض تكاليف نقل السلع واسعة الاستهلاك الذي تديره وزارة التجارة و ترقية الصادرات كآمر بالصرف لحساب التخصيص الخاص رقم 041 302.كما تدير وزارة الفلاحة و التنمية الريفية المساهمات الموجهة للديوان المهني للحبوب OAIC والديوان الوطني المهني للحبوب ONIL وهذه المساهمات تخص الفارق بين سعر اقتناء الحبوب و مسحوق الحليب وسعر بيعه لوحدات التحويل .
- المساهمة في ميزانية التربية الوطنية الخاصة بمنحة التمدرس، برنامج محو الأمية وكذا التكاليف المرتبطة بمجانية الكتب المدرسية للمعوزين.
- مساهمة صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية الخاصة بالإطعام المدرسي عن طريق التحويل للبلديات حيث أن تسيير التعليم الأساسي يتم بالشراكة ما بين قطاع التربية الوطنية في الجانب البيداغوجي والجماعات المحلية في الجوانب الأخرى .

  المساهمة في قطاع التعليم العالي والبحث العلمي من خلال الخدمات الجامعية للطلبة المتمثلة في (التغذية، النقل والمنحة الجامعية).
- تعويضات أسعار المياه التي تنتجها وحدات تحلية مياه البحر و تخفيضات فوترة الكهرباء و الغاز لبعض المناطق الجغرافية و كذا بعض النشاطات المستهدفة .

– **دعم المعاشات** : يشمل دعم الدولة لأصحاب المعاشات المنخفضة و أصحاب العجز الأجراء و غير الأجراء عن طريق مساهمات تصب في حسابات الصندوق الوطني للتقاعد CNR،الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي CNAS والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء CASNOS.

– **دعم المجاهدين** : ويغطي على الخصوص معاشات المجاهدين، ذوي حقوق الشهداء ،ضحايا المواد المتفجرة وذي حقوقهم، كبار المعطوبين من الضحايا المدنيين، مصاريف النقل.

– **دعم الصحة** : في إطار مبدأ مجانية الصحة يتمثل دعم الصحة الذي تديره وزارة الصحة في الإعانات الموجهة للمؤسسات الصحية ،النفقات المتعلقة بالخدمات المقدمة في إطار اتفاقيات التعاون الطبي، نفقات شراء الأدوية لمؤسسات الصحية، وأخيرا نفقات التكفل بالأشخاص غير المؤمنين اجتماعيا على مستوى المستشفى المركزي للجيش .

– **دعم المعوزين، المعاقين وذوي الدخل الضعيف:** دعم هذه الفئة تشرف عليه وزارة التضامن الوطني و الأسرة و قضايا المرأة ويشمل الأنشطة المرتبطة بمختلف أنظمة التشغيل (PID,DAIS) والمعاشات والمنح المدفوعة لصالح المعوقين ،كذلك المساهمة في وكالة التنمية الاجتماعية للتكفل ببرامج الشبكة الاجتماعية وهي: المنحة الجزافية للتضامن(AFS) ، الأشغال ذات المنفعة العامة التي تقتضي يدا عاملة كثيفة (TUP HIMO)،برنامج التنمية الجماعية التساهمية (DEV COM)،الخلايا الجوارية للتضامن(CPS) ، مصاريف تسيير البرامج ومصاريف التأمين الخاصة بحصة أرباب العمل للبرنامج الاجتماعي.

3.تطور التحويلات الإجتماعية للفترة 2021/2009:

نتطرق في هذا المحور لتطور التحويلات الإجتماعية للفترة 2021/2009 لمعرفة اتجاه السياسة الاجتماعية من منظور التحويلات الإجتماعية المدرجة كاعتمادات في الميزانية العامة للدولة.

الجدول رقم 03:التحويلات الإجتماعية في الجزائر للفترة 2021/2009

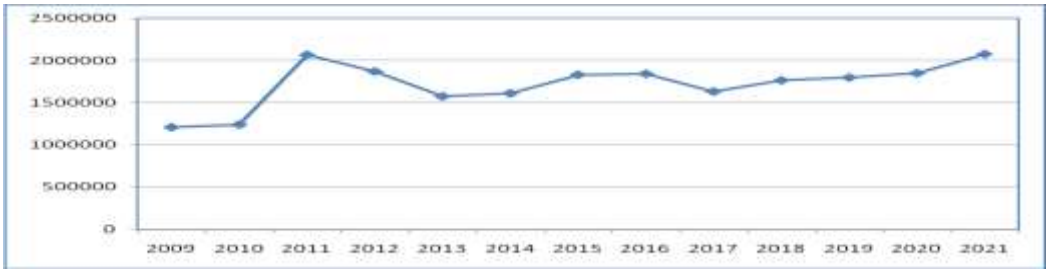
بملايين الدنانير	دعم السكن	دعم العائلات	دعم المعاشات	دعم الصحة	دعم المجاهدين	دعم م ، م ذ د ض	المجموع	PIB %
2009	195620	459342	149247	176948	111284	115414	1207855	% 12.1
2010	324517	318630	144030	199275	124050	128758	1239260	% 10.3
2011	754145	492365	139519	367823	125695	185527	2065074	% 14.3
2012	461709	423243	249950	364852	156925	211821	1868500	% 11.6

% 9.5	1574361	224569	171938	263708	257936	405579	250631	**2013**
% 9.3	1609123	178659	180557	320478	252097	422140	255192	**2014**
% 11	1830314	172673	198219	325204	251308	479635	403275	**2015**
% 9.83	1841570	163221	197719	321343	243513	444480	471294	**2016**
% 8.4	1630771	147525	197859	330186	236789	413482	304930	**2017**
% 8.7	1763817	153292	200446	330212	256205	427593	396069	**2018**
% 8.8	1796850	191219	196504	379483	131747	483558	414339	**2019**
% 9.8	1847516	168372	198395	354678	288379	453359	384333	**2020**
% 9.5	2073173	208421	196600	397341	292600	553764	424447	**2021**

المصدر: *من إعداد الباحثين إعتمادا على تقارير عرض مشاريع قوانين المالية*

الملاحظ من الجدول أن التحويلات الإجتماعية عرفت زيادة كبيرة خلال فترة الدراسة ، و عرفت سنة 2011 أكبر درجة زيادة حيث انتقل إجمالي التحويلات من 1239,26مليار دج سنة 2010 إلى 2065,074 مليار دج سنة 2011 بزيادة تقدر ب 66.64% مشكلا 34.8% من ميزانية الدولة و هو تغير كبير يعود أولا لتوفر إيرادات هامة من الجباية البترولية حيث انتقلت هذه الأخيرة من 1501,7 مليار دج سنة 2010 الى 1529,4 مليار دج سنة 2011 حسب ما هو موجود في قوانين تسوية الميزانية للسنتين المعنيتين وكذلك للظرف السياسي الإقليمي آنذاك أو ما عرف "بالربيع العربي" و إفرازاته على الجزائر خصوصا الاحتجاجات التي رافقت الزيادة التي عرفتها مادتي الزيت و السكر و هذا ما جعل الدولة تتوسع في التحويلات الإجتماعية للمحافظة على الاستقرار الداخلي للجبهة الإجتماعية .

الشكل رقم 02: تطور التحويلات الاجتماعية في الجزائر للفترة 2021/2009



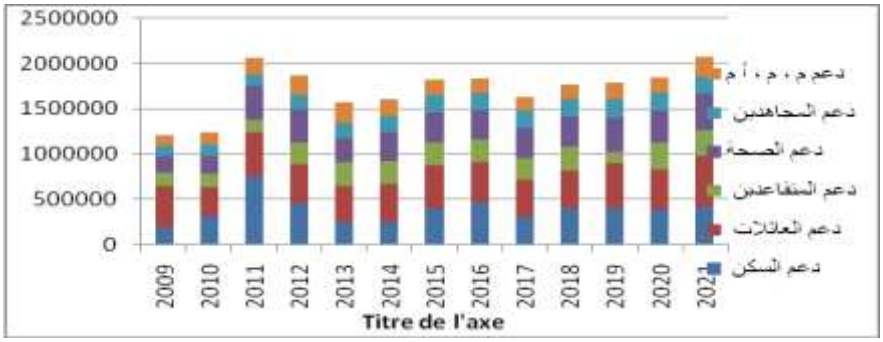
المصدر: من إعداد الباحثين إعتمادا على معطيات الجدول رقم 03

و قد عرف دعم السكن أكبر زيادة بعنوان السنة المالية 2011 بنسبة 132.39% مقارنة بسنة 2010 ويعود ذلك لالتزام الدولة ببرنامج سكن عمومي ضخم، يليه الزيادة في دعم الصحة بنسبة 84.58 %، أما دعم العائلات فقد عرف أيضا زيادة معتبرة بلغت 54.53% ترجع إلى تعويض فارق السعر لزيت المائدة و السكر وهي مواد تم إدخالها للدعم لأول مرة سنة 2011 ، زيادة الكميات المدعمة من القمح اللين و حليب البودرة حيث انتقلت كميات حليب البودرة المستوردة من 100000 طن الى 200000 طن سنويا ، و زيادة حصة القمح اللين ب 24 مليون قنطار . (المالية، 2011، الصفحات 12-14)

أما دعم الفئات المحرومة فقد عرف زيادة معتبرة أيضا بنسبة 44.09 % تخص تدعيم صيغ التشغيل DAIP بمناصب جديدة و زيادة المنحة المكافئة لهذه العقود من 12000 دينار جزائري إلى 15000 دج، وكذا زيادة عدد عقود العمل في إطار التضامن بإضافة 150000 عقد جديد، و تقوية صيغة أشغال المنفعة العامة التي تتطلب يد عاملة كثيفة (TUP HIMO) بفتح 18000 ورشة جديدة وزيادة أعداد في المستفيدين من منح التضامن الأخرى .

سنة 2012 انخفض إجمالي الدعم بمبلغ 196.574 مليار دج بسبب انخفاض مخصصات دعم السكن وكذا ضبط احتياجات البلاد السنوية من المواد واسعة الاستهلاك المدعمة، لتعرف سنوات 2013 الى غاية 2017 تذبذب في مبالغ الدعم يعود في مجمله الى التغيرات في دعم السكن كون برامج انجاز السكنات تعتبر برامج متعددة السنوات بالتالي التغيرات الكبيرة في المخصصات من سنة لأخرى هي تغيرات مبررة بحجم البرنامج الجاري انجازه .

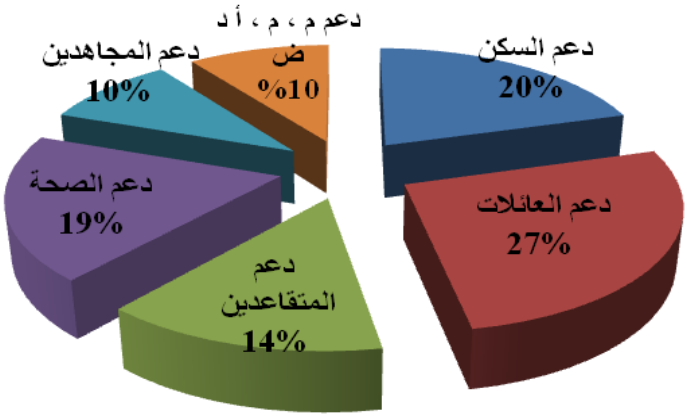
الشكل رقم 03: تطور التحويلات الاجتماعية حسب الفئة بين 2021/2009



المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على معطيات الجدول رقم 03

إبتداءا من سنة 2018 عرف إجمالي التحويلات الاجتماعية منحى تصاعدي لعدة أسباب منها الزيادة الديمغرافية مما يعني زيادة المستفيدين وكذلك ارتفاع أسعار الغذاء في الأسواق العالمية و التأثيرات التي أفرزتها جائحة كورونا كوفيد 19 إبتداءا من 2019 و غيرها من الأسباب والتي تبرهن كلها التزام الدولة ببرنامجها للدعم الاجتماعي حيث أن حجم التحويلات الاجتماعية قد ارتفع من 207,855 1 مليار دج سنة 2009 إلى 073,173 2 مليار دج سنة 2021 أي بزيادة قدرها 71.64 % مشكلا سنة 2021 ما نسبته 24% من إجمالي الميزانية العامة و كذا 9.5 % من الناتج المحلي الخام.

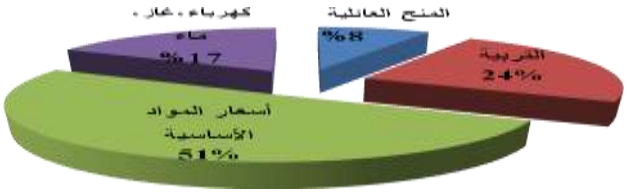
الشكل رقم 04: توزيع التحويلات الاجتماعية لسنة 2021



المصدر: *من إعداد الباحثين إعتمادا على معطيات الجدول رقم 03*

في سنة 2021 كانت النسبة الأكبر من التحويلات الإجتماعية لدعم العائلات ب27% من إجمالي التحويلات بمبلغ 553,764 مليار دج يليها دعم السكن ب 20 % ثم الصحة 19% فالمتقاعدين 14 % و أخيرا دعم المجاهدين و دعم المحرومين ب 10 % لكل فئة .

الشكل رقم 05: توزيع دعم العائلات لسنة 2021



المصدر: من إعداد الباحثين إعتمادا على بيانات تقرير عرض مشروع قانون المالية 2022

بالنسبة لدعم العائلات كان النصيب الأكبر لدعم أسعار المواد الأساسية الواسعة الاستهلاك بمبلغ 280,232 مليار دج مشكلا 51% من مخصصات الدعم لهذه الفئة و 13.52% من إجمالي التحويلات لسنة 2021 يليها دعم التربية بمبلغ 130,940 مليار دج ثم دعم الكهرباء الغاز و الماء بمبلغ 96,185 مليار دج ، و التعويضات العائلية بمبلغ 46,399 مليار دج .

4. إصلاح الدعم الإجتماعي في الجزائر:

1.4 مبررات الإصلاح :

نظام الدعم الحالي تشوبه سلبيات كثيرة جعلته لا يحقق الهدف المرجو منه وفي نفس الوقت لا يتلاءم مع متطلبات الاستدامة المالية خصوصا مع النمو الديمغرافي السريع الذي تعرفه الجزائر حيث قدرت أرقام الديوان الوطني للإحصائيات عدد السكان في 01 جويلية 2019 ب 43.4 مليون نسمة، و45.8 مليون نسمة في جويلية 2022 ومن المتوقع أن يصل الى 48.7 في 2026 وهذه الزيادات تعني زيادة سنوية في مخصصات الدعم و من هذه السلبيات: (المالية، 2023، صفحة 14)

- عدم تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال المساواة بين الغني والفقير في الاستفادة من الدعم المعمم.
- تشويه هيكل الاستهلاك، الإنتاج ، والاستثمار بسبب تعطيل آلية السعر .
- تشجيع الاقتصاد الموازي و التهريب و التبذير مما يلحق أضرارا كبيرة بالاقتصاد الوطني .
- التأثير السلبي على البيئة و استنزاف الثروات من خلال الاستهلاك المفرط للمنتجات الطاقوية .
- عدم شافية الدعم بصورته الحالية مما يصعب عملية تتبعه و الرقابة عليه.
- الارتفاع المستمر لكلفة الدعم أصبح يمثل ضغطا على الميزانية العامة من خلال صعوبة تأمين الموارد المالية اللازمة وبالتالي زيادة الضغط الضريبي والتأثير على الخيارات الأخرى التنموية للدولة.
- التأثير السلبي على مفاوضات الانضمام للتكتلات الاقتصادية الدولية مثل المنظمة العالمية للتجارة .

2.4 الإصلاحات المنجزة:

بادرت الحكومة بعدة إصلاحات للمالية العمومية و باعتبار أن الدعم الاجتماعي يمثل جزءا هاما من الإنفاق العام فقد تأثر بهذه الإصلاحات التي من بينها :

- استحداث آلية جديدة للدعم المستهدف: ويتعلق الأمر بمنحة البطالة التي تم تأسيسها وفق نص المادة 190من قانون المالية لسنة 2022،وصدور المرسوم التنفيذي رقم 22-70 المؤرخ في 2022/02/10

حيث تم تحديد مبلغها ب 13 ألف دينار شهريا على أن تتكفل الدولة باشتراكات الضمان الاجتماعي و التي حددت ب 07% ، ليتم رفعها إلى 15 ألف دج إبتداءا من جانفي 2023 وفق المرسوم التنفيذي رقم 23–60 المؤرخ في 2023/01/26 ، حيث ستمس سنة 2024 حوالي 2 350 000 مستفيد. (المالية، 2023، صفحة 35)

– إصلاح المالية العمومية : عرفت سنة 2023 عدة إصلاحات في المجال المالي ، حيث تم تطبيق الإصلاح الميزانياتي وفق أحكام القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية للانتقال الى ميزانية البرامج و الأهداف ،ومن بين مخرجات هذا الإصلاح في مجال الدعم هو النص في المادة 73 على انه من بين مكونات مشروع قانون المالية الجدول ح الذي يتضمن تقديرات النفقات الجبائية للسنة.

كذلك تم إصدار القانون 07/23 المؤرخ في 2023/07/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية و التسيير المالي تمهيدا للانتقال من محاسبة الصندوق الى محاسبة الحقوق المثبتة ، هذه الإصلاحات متوقع أن ترفع من مستوى الأداء المالي للدولة و تزيد من شفافية الإجراءات و من مجال المسائلة و المتابعة .

– إصلاح جزئي لقطاع الطاقة : تم الإصلاح في المجال الطاقوي من خلال الجوانب التالية :

- الرفع من طاقة نشاط التكرير : أدت الاستثمارات التي قامت بها الدولة في هذا المجال سواء برفع طاقة المصافي الموجودة أو إنشاء مصافي جديدة الى تغطية الطلب المحلي من الوقود بعدما كانت نسبة كبيرة منه تغطى بالاستيراد و هو ما أدى الى ترشيد إنفاق المال العام من العملة الصعبة .
- تشجيع الطاقات المتجددة : وهذا من خلال الاستثمار في انجاز محطات الطاقة الشمسية من جهة و تزويد بعض المرافق العمومية و التجمعات الريفية من جهة أخرى بالألواح الشمسية مما يقلل من الاعتماد على الطاقات الأحفورية.
- استحداث رسم الفعالية الطاقوية: هذا الرسم تم إقراره بموجب قانون المالية لسنة 2020 و يتم تطبيقه بنسب تصاعدية على الأجهزة المستوردة أو المصنعة محليا التي تشتغل بالكهرباء والغاز، و التي تعتبر ذات استهلاك مفرط نسبة للمعايير المنصوص عليها في التنظيم ساري المفعول.
- الرفع التدريجي لأسعار الوقود على مراحل إبتداءا من سنة 2016 و هو ما قلل من الدعم الموجه لهذه المواد و رغم هذا تبقى أسعار الوقود في الجزائر من الأرخص على مستوى العالم .

– ربط الدعم بشرط الاستثمار : تم ربط الاستفادة من الإمتيازات الجبائية و تعويض فارق السعر لبعض المنتجات كزيت المائدة ،السكر و الأدوية بشرط الاستثمار في تصنيع هذه المواد محليا بعد مدة محددة من ممارسة نشاط الاستيراد و هذا لتقليل فاتورة الاستيراد و بالتالي فاتورة الدعم .

– التوجه للرقمنة: حيث كانت البداية برقمنة وثائق الحالة المدنية وأصبح لكل مواطن رقم تعريف وطني موحد وهذا ما مكن من انجاز قاعدة للبيانات البيومترية يمكن استغلالها في تتبع الاستفادة من الصيغ المختلفة للدعم، تم كذلك في مجال السكن تعميم البطاقية الوطنية للسكن بعدما كانت تتم على مستوى كل ولاية، هذا الإجراء منع التحايل وكشف ازدواجية الاستفادة من إعانة الدولة لأحد الزوجين.

– النص في مشروع قانون المالية لسنة 2022 على وضع آلية وطنية للتعويضات النقدية لفائدة الأسر المؤهلة بعد مراجعة وتعديل أسعار المنتجات المدعمة، والذي سيتم من خلال برنامج تحويل نقدي مباشر لفائدة الأسر المؤهلة .

3.4 الآثار المتوقعة بعد رفع الدعم المعمم :

في حالة رفع الدعم و الانتقال من الدعم المعمم الى الدعم الموجه يتوقع أن تحدث عدة آثار ايجابية و على رأسها التحسن في وضعية المالية العمومية و من هذه الآثار ما يلي :

- ارتفاع المداخيل الجبائية بسبب تخفيض النفقات الجبائية و بالتالي التقليل من عجز الميزانية .
- تخفيف الضغط الجبائي على المكلفين بالضريبة بعد ترشيد الإنفاق العام الناتج عن إصلاح الدعم .
- انحسار بعض الظواهر السلبية كالمضاربة و التهريب و التبذير في المواد واسعة الاستهلاك .
- استهداف الفئات الأكثر فقرا بدل استفادة الجميع من نفس الدعم مما يعني عدالة إجتماعية أكثر .
- الحرية في اتخاذ القرارات في المجال الطاقوي بما يتوافق مع التطورات الحاصلة في العالم وكذلك التخلص من الضغوط الدولية الرامية لرفع الدعم و هو ما يمثل دافع جذب للمستثمرين الأجانب كون الدعم بصيغته الحالية يعطل المنافسة.
- عودة آلية السعر للقيام بدورها في السوق وإزالة التشوهات الموجودة في هيكل الاستهلاك، الإنتاج و الاستثمار.
- إضفاء الشفافية في تسيير المال العام و تسهيل عملية الرقابة للبرلمان و للجهات الرقابية الأخرى كون الدعم الموجه سهل التتبع و المراقبة .

5. خاتمة:

تم من خلال هذه الدراسة تشريح واقع نظام الدعم الاجتماعي في الجزائر و تبيان دوافع إصلاحه وكذلك استشراف الآثار المتوقعة لعملية الإصلاح وتم التوصل للنتائج التالية :

- الجزائر تتبنى الدعم بنوعيه المباشر و غير المباشر.
- تكلفة الدعم عرفت زيادة كبيرة خلال فترة الدراسة.
- الدعم يمثل عبئا كبيرا و متزايدا على الميزانية العامة للدولة.
- الدعم بصورته الحالية لا يتوافق مع مبادئ العدالة الاجتماعية ولا مع شروط الاستدامة المالية .

توصلنا كذلك أن التوجه لإصلاح شامل لنظام الدعم الإجتماعي يجب أن يراعي جميع الجوانب حتى لا تتضرر بعض الفئات وكذلك للمحافظة على استقرار الجبهة الإجتماعية وبهذا الصدد نقترح :

- عصرنة نظم الحماية الإجتماعية الموجودة وتوسيعها لتشمل كل الفئات المحرومة أو المحتاجة .
- رقمنة جميع القطاعات و استغلال قاعدة البيانات في تسيير ملف الدعم .
- توحيد الجهات المخولة بمنح الامتيازات الجبائية تحت هيئة واحدة لحصر كلفة النفقة الجبائية و تقييم آثارها الاقتصادية و الاجتماعية و بالتالي توفير نظرة مستقبلية عما يجب فعله .
- القيام بدراسة شاملة لمعدلات التضخم و هيكل الأسعار المتوقع بعد رفع الدعم و هذا لتحديد شبكة الأجور الملائمة لمواجهة ارتفاع الأسعار و كذا تحديد قيمة المنح اللازمة .
- القيام بمشاورات موسعة للخبراء و السياسيين و التنفيذيين لتكوين إجماع وطني على نموذج الدعم المقترح ، وكذلك لتحديد الشرائح التي تستفيد من الدعم الموجه .
- تحرير أسعار المنتجات الطاقوية و إيجاد صيغة ملائمة لتوجيه الدعم للقطاعات المراد تطويرها، وهناك بعض الصيغ المقترحة كتخصيص بطاقات التعبئة ذات أسعار تفضيلية موجهة للفلاحين أو الحرفيين.
- جمع كل صيغ المنح الموجهة للأفراد و العائلات في منحة نقدية واحدة شهرية تصب في حساباتهم.
- تعديل الشروط الحالية للاستفادة من منحة البطالة حيث يشترط حاليا أن لا يكون المستفيد قد عمل سابقا و أن يكون سنه أقل من أربعين سنة وان لا يكون الزوج عاملا .
- الاستفادة من التجارب الدولية في مجال إصلاح الدعم و تكييفها مع متطلبات الحالة الجزائرية .
- رفع الدعم المعمم و تحرير الأسعار تدريجيا بالموازاة مع الخطوات المذكورة أعلاه .

6. قائمة المراجع:

- CREG. (2023). Consulté le 11 26, 2023, sur https://creg.dz/tarification/

- schwartz, g., clements, b., & hugounenq, r. (1995). government subsidies :concepts ,international trends ,and reform options. International monetary fund.
- schwartz, g., clements, b., & rodriguez, h. (1998). Economic determinants of government subsides. IMF fiscal affairs department.
- مجلس المحاسبة. (2015). التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2013. الجزائر.
- مجلس المحاسبة. (2018). التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2016. الجزائر.
- مجلس المحاسبة. (2021). التقرير التقييمي لمشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2019. الجزائر.
- وزارة التجارة. (2023). تاريخ الاسترداد 26 11, 2023، من https://www.commerce.gov.dz/reglementation-des-prix-des-biens-et-services
- وزارة المالية. (2022). التقرير التمهيدي لعرض مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2020. الجزائر.
- وزارة المالية. (2011). تقرير عرض مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2011. الجزائر.
- وزارة المالية. (2023). تقرير عرض مشروع قانون المالية لسنة 2024. الجزائر.