

الدور التنموي للدولة:
بين تدابير ترشيد الإنفاق العام وضغوط الإنفاق الاجتماعي
مع إشارة إلى واقع الجزائر

بليلة لمين

أستاذ محاضر (ب) بجامعة التكوين المتواصل

blelamine@yahoo.fr

المستخلص:

تعالج الورقة البحثية الدور التنموي للدولة، وتخص الوضع بالجزائر. فقد أصبح دور الدولة مهما لمواجهة إخفاقات السوق. ويتم ذلك من خلال السياسة الميزانية باعتبارها سياسة اقتصادية من شأنها التأثير في الوضع الاقتصادي والاجتماعي، على أن يكون التدخل بكفاءة اقتصادية ودون هدر للموارد المتاحة. وعليه، فإن السياسة الميزانية المبنية على رشادة الإنفاق العام والضبط الموزني، تمكّن من تعبئة الموارد المحلية، والتخصيص الأمثل للموارد وتساهم في تحقيق الأهداف التنموية وترقية المكتسبات الاجتماعية.

بعد سنة 2000، اعتمدت السلطات العمومية الجزائرية المقاربة الكينزية للتأثير في النمو الاقتصادي عبر الإنفاق العام من أجل تلبية الطلب الداخلي وفتح مناصب شغل وخلق الثروة. أين اعتمدت على برامج دعم النمو والإنعاش الاقتصادي المبنية على الاستثمار العمومي لما تحقّقه من دعم للهياكل القاعدية وإحداث حركية في مختلف القطاعات الاقتصادية.

الكلمات المفتاحية: الإنفاق العام؛ تدخل الدولة؛ التنمية؛ الدعم؛ الترشيح؛ الإنفاق الاجتماعي.

مقدمة

يعد الإنفاق العام في إطار تدابير السياسة الميزانية أحد أدوات الضبط الاقتصادي ووسيلة لتصحيح الفوارق الاجتماعية الناجمة عن اختلالات السوق. وتعتمد البلدان الريعية على هذه السياسة في مقاربتها لتصحيح هذه الفوارق، بالتركيز على موارد الخزينة أكثر من التركيز وانتظار نتائج النمو الاقتصادي، وذلك من منطلق أن الإنفاق العام هي القناة المباشرة والأسرع نتيجة للتأثير في الوضع الاجتماعي، لا سيما عن طريق سياسة التوظيف في مؤسسات القطاع الحكومي، إلى جانب التحويلات العينية والنقدية، ودعم السلع والخدمات. لذلك تكتسب هذه السياسة خصوصيتها من كونها أحد أدوات السياسة الاقتصادية التي تمكن الدولة من تفعيل دورها التدخل لتجسيد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، بما يساعد على زيادة مستوى رفاه الأفراد. ويتوقف نجاح الإنفاق العام لهذا الغرض على قدرة الموازنة العامة على تعبئة الموارد وكيفية تخصيصها بالشكل الأمثل في المجالات التي تستفيد منها الفئات المحدودة الدخل، بحكم هشاشتها وعجزها عن مجارة إنفاق الفئات الأكثر دخلا.

منذ استقلالها، تحملت الجزائر مسؤوليتها الاجتماعية والأخلاقية تجاه هذا النوع من الفئات. وقد ساعدها في ذلك امتلاكها لثروة النفط وتسخير عوائدها لإطلاق برامج تنموية وتوفير مناصب شغل وتخصيص مبالغ كبيرة وُجّهت لمحاربة الفقر وتحسين مستوى عيش الأفراد. غير أن الصدمات الخارجية التي تأثر بها الاقتصاد الجزائري، وعدم إتمام البرامج وتضخم تكاليفها، فضلا عن سوء التسيير وضعف رأس المال البشري ونقشي بعض مظاهر الفساد، حال دون أن تحقق السياسات الاقتصادية (الإنفاق) كل أهدافها. الأمر الذي جعل السلطات العمومية تتدخل عبر مؤسساتها وتدابيرها الاقتصادية والتنظيمية لتصحيح الاختلالات بما يضمن عودة بعض التوازنات الاقتصادية والاجتماعية.

مشكلة البحث:

من شأن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أن يكون الخيار الأمثل لتحقيق الكفاءة الاقتصادية وتصحيح إخفاقات السوق عند توزيع الثروات، خاصة في مجتمع تتأصل فيه الطبقية وتتمايز شرائحه، وهو الوضع الذي يهدد مصالح الفئات الهشة والمحدودة الدخل لتصبح هذه الفئة عنصر تهديد للمجتمع ككل. وعليه فإن تدخل الدولة بما أُتيح لها من أدوات فاعلة من شأنه تلبية حاجيات المجتمع دون تمييز، وضبط تنظيم مختلف العلاقات بين أفراده وفق مبدأ أولوية الأهداف. للخوض في حيثيات الموضوع، تبادر إلى أذهاننا طرح السؤال الجوهرى لمشكلة البحث على النحو الآتي:

كيف يساهم الإنفاق العام في تفعيل الدور التدخلى للدولة لتحقيق المتطلبات التنموية؟

تتطلب فرضية هذه الورقة البحثية من أن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية هو رهين الظرف الاقتصادي الذي تمر به البلاد، وأن الإنفاق العام هو الأداة الأكثر فاعلية لتحقيق هدف التدخل. نسعى من خلال معالجة مادة هذا الموضوع إلى متابعة مسار الدور الذي تلعبه الدولة من خلال تدابيرها الاقتصادية وبالذات ما تعلق بدور الإنفاق العام في تحقيق التنمية، في ظل ضعف كفاءة الأسواق في خلق التوازنات الاقتصادية والاجتماعية. وقد حاولنا أخذ واقع الاقتصاد الجزائري نموذجاً، على اعتبار الظروف والتحولات الاجتماعية التي يعيشها الفرد الجزائري في ظل الوضع المالي غير المستقر والمتذبذب، بسبب هيكلية الاقتصاد المختلة وارتباطه القوي بتقلبات الأسواق الخارجية. ما جعل قرار السلطات العمومية ومجالات وحجم تدخلها رهين هذه الأوضاع، وذلك في محاولة الأخذ بما يعرف في الأدبيات الاقتصادية بـ " السياسة المسائرة للدورة الاقتصادية".

من أجل هذا سنعرض إلى أهم وظائف الدولة ومجالات تدخلها دون الغوص في السجلات الفكرية الحاصلة بين مختلف الأطراف المهتمة، مبرزين الأداة الرئيسة للتدخل، ألا وهي الإنفاق العام. وكيف أن السلطات العمومية الجزائرية مارست التدخل عبر هذه الأداة وخاصة في زمن الراحة المالية التي عرفتها الخزينة العمومية حين أطلقت حزمات متتالية من البرامج التنموية تهدف إلى إنعاش الاقتصاد وتحقيق معدلات نمو مجزية عساها تحقق الانطلاقة الاقتصادية المرجوة. لنعرج في الأخير إلى مرحلة ما بعد الراحة المالية والتي شهدت انخفاضاً حاداً لمداخيل الدولة نتيجة الصدمة النفطية، أين أصبح ترشيد الإنفاق وكيفية المواءمة بين تقليص الدعم وتلبية المتطلبات الاجتماعية أولوية الأولويات للحد من تداعيات الاختلالات المالية وضمان استمرارية المالية العامة.

1. وظائف الدولة ومجالات تدخلها في الحياة الاقتصادية

شهدت قضية تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي اختلافاً وجدلاً واسعاً حملت صداه طيات العديد من الكتابات والبحوث العلمية. وإن كان إثارة هذا الجدل ليس محل اهتمام هذه الورقة البحثية، إلا أنه نشير أن التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها بلدان العالم، فرضت وجوب التخلي عن مفهوم الدولة الحارسة، وانتشر بدله مفهوم الدولة المتدخلة، خاصة بعد أن ساد العالم الكساد العالمي الكبير سنة 1929، وتراجع أفكار المدرسة الكلاسيكية التي كانت تدعو إلى الحيد وتقر باليد الخفية التي تعيد السوق إلى وضعه التوازني عند الاختلال. لتبرز أفكار الاقتصادي الإنجليزي "جون ماينرد كينز" والتي تأسست على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عن طريق الإنفاق على بعض المشاريع العامة لإعادة بعث النشاط الاقتصادي وإخراجه من حالة الركود. ومن الشواهد التاريخية التي أيدت هذا الطرح نجد تدخل الحكومة الأمريكية التي اعتمدت سياسة التوسع في الإنفاق العام لكي تُحدث دفعة قوية من الإنفاق الفردي وبالتالي زيادة الفائض والمخزون من السلع الراكدة. في حين قامت إنجلترا بتخفيض سعر صرف عملتها لتحفيز الطلب الخارجي على صادراتها وتقلل من الواردات إليها، وبذلك تخفض من حجم التدفق النقدي الخارجي وترفع من حجم التدفقات النقدية الداخلة، إلى غير ذلك من أشكال التدخل التي اتبعتها بعض البلدان.

أفرزت أزمة الكساد الكبير أفكارا وممارسات جديدة ساهمت في توسعة مجال تدخل الدولة، والذي لم يعد يقتصر على مبدأ الدولة الحارسة ليتعداه إلى أدوار أخرى تمس الجانب الاقتصادي والاجتماعي من خلال التدخل بالاستناد إلى حزمة من التدابير المالية والنقدية والتنظيمية بهدف زيادة الكفاءة الاقتصادية وتصحيح الاختلالات والتشوّهات التي اكتنفت الوضع الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

في ظل التحولات السريعة التي أصبح يعرفها العالم، ومع التنوع الكبير في النشاطات الممكنة ومجالات تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، يمكن تمييز أهم هذه المجالات والوظائف في العناصر الآتية:

1.1. إقامة البناء المؤسساتي

من وظائف الدولة إنشاء المؤسسات السياسية والإدارية المساعدة على خلق الثروة، وتضمن من خلالها إحداث شراكة بين كل أفراد المجتمع وإيجاد أرضية وفاق تسمح بتحقيق الأهداف التنموية. وتتمثل هذه المؤسسات في الهيئات التنفيذية والتشريعية والقضائية، بالإضافة إلى الإعلام (السلطة الرابعة) كهيئة رسمية تساهم في صياغة السياسة العامة.

إن إقامة مثل هذه المؤسسات وتمتعها بالمصداقية والقبول لدى مختلف شرائح المجتمع من شأنه أن يعزز الجهود والمسار التنموي للدولة، فقد دلت التجربة بأن البلدان التي تعاني من هذا الفراغ المؤسسي تواجه مخاطر تأجيل التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلى ما لا نهاية، وثمة أيضا خطر عدم الرضا عن الدولة، سواء تم التعبير عنه من خلال الاحتجاج الاجتماعي أو هروب رؤوس الأموال أو صناديق الاقتراع، وهو خطر يؤدي إلى إضعاف الآفاق الاقتصادية⁽¹⁾. فضلا عن أن توفير القوانين الملائمة التي لا تفتح المجال للاجتهاد البيروقراطي في التفسير والتطبيق، والقواعد واللوائح المرنة والشفافة التي تصان في ظلها الملكيات الخاصة والعامة وتكفل في إطارها حرية النشاط الاقتصادي ... إلخ.

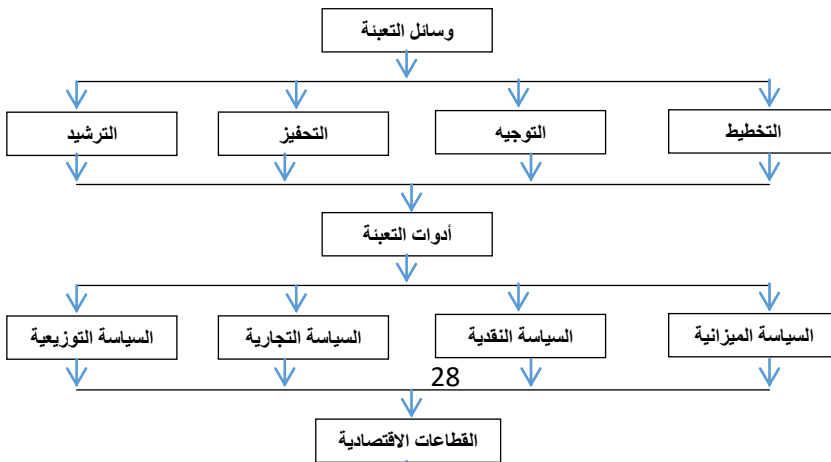
2.1. إقامة الهياكل القاعدية المادية

يقع على عاتق الدولة تشييد الهياكل القاعدية من أجل تلبية متطلبات الأفراد العاديين ومختلف المؤسسات والمستخدمين لها، على غرار بناء الطرقات والسدود ومد شبكات الكهرباء والغاز والمياه الصالحة للشرب وقنوات الصرف الصحي، وبناء المؤسسات التعليمية والصحية... إلخ، وذلك من منطلق أن هذه من السلع العامة التي لا يمكن الاستغناء عنها، والتي ينأى القطاع الخاص عادة عن الاستثمار فيها بسبب ضخمتها أو عوائدها غير المجزية.

3.1. تعبئة الموارد الاقتصادية وترشيد عمليات استخدامها

تقتضي عملية التنمية رصد الموارد الاقتصادية المتاحة واستغلالها بفعالية ورشادة، مع الأخذ في الحسبان أولويات المجتمع والاستعانة بقواعد التخطيط وأدوات السياسة الاقتصادية تماشيا ومقدرات الدولة وإشراك مختلف القوى الفاعلة في المجتمع دون إقصاء أو تمييز، وذلك حسب الشكل الموالي:

الشكل رقم (1): تعبئة الدولة للموارد وترشيد استخداماتها



يبين الشكل كيف يمكن للدولة أن تؤدي وظيفة تعبئة مختلف الموارد لتحقيق أهدافها التنموية، حيث أن اختيار الأدوات والحرص على فعاليتها بالإضافة إلى ترتيب الأولويات وضبط الحاجيات من شأنه أن يعزز كفاءة وفعالية الموارد المتاحة بما يخدم مستوى رفاه المجتمع والإقلال من الفقر.

4.1. العمل على التوزيع العادل للثروات والدخول

كثيرا ما تخفق التفاعلات الحرة بين قوى العرض والطلب في سوق المنافسة في توزيع الدخول على النحو الأمثل، الأمر الذي يقتضي ضرورة تدخل الدولة بتصحيح الاختلالات في توزيع ثروات المجتمع بين أفراد وأجياله ومناطقه، باللجوء إلى مختلف التدابير الاقتصادية والآليات، وتسهيل عملية انسياب التدفقات المالية والمادية نحو الجهات التي أخفق فيها السوق.

يشكل توزيع الدخل العادل أحد الدعائم الأساسية للتنمية المبنية على العدالة الاجتماعية.⁽²⁾ ذلك أن مطلب إعادة توزيع الدخل لا يصدر عن الرغبة المشروعة في تحقيق العدالة الاجتماعية وفي رفع إنتاجية الفقراء وزيادة إسهام الطبقات الشعبية في النمو الاقتصادي عندما يشعرون أنهم يجنون جانبا من ثمارها فحسب، بل إنه يصدر أيضا من أجل توفير ديمقراطية تشاركية فعالة تعمل لصالح الفئات الفئة والمحدودة الدخل، تلغي الفوارق في المجتمع وشتى مظاهر الإقصاء.

5.1. تفعيل الجهود التنموية

من وظائف الدولة أن تحمل على عاتقها التفعيل الدائم لجهود التنمية بصورة تساعد على تحقيق الأهداف التنموية الكبرى بشقيها الاقتصادي والاجتماعي، وبما يسمح من ترقية مستوى عيش الأفراد. ومن مقتضيات تفعيل الجهود التنموية المحلية، قيام الدولة بدور إقليمي وجهوى يساعد على تطوير أشكال التعاون وتنشئ صيغ التكامل للوصول إلى بناء تكتلات اقتصادية وسياسية وأمنية، على غرار تلك التي أوجدتها الدول المتقدمة للحد من هيمنتها والتقليل من مشروطيتها، والتخفيض من حد انعكاساتها السلبية على الجهود التنموية المحلية والجهوية.⁽³⁾

6.1. الحماية الاستراتيجية للاقتصاد الوطني والمشاركة الإيجابية في العلاقات الاقتصادية الدولية

ينصرف معنى الحماية الاستراتيجية إلى ضمان سلامة الاقتصاد الوطني من الانعكاسات السلبية للعلاقات الاقتصادية الدولية، باستعمال الأساليب الحديثة والمتجددة للحماية، التي تطورت النظرة لها من اعتبارها مجرد سياسات إنغلاقية وتدابير دفاعية للحد من منافسة الإنتاج الوطني، باستخدام وسائل جمركية ومالية وإدارية تؤدي إلى مزيد من التوقع الداخلي الذي يترافق مع مزيد من الجمود الفني والثقافي والتسويقي والإداري، إلى الإدراك بأن الحماية الاستراتيجية الذكية هي سياسات إنفتاحية هجومية تقودها الدولة، التي تحرك شبكة من المؤسسات من مختلف القطاعات مستغلة المزايا النسبية والمطلقة المتعلقة بعناصر الإنتاج، والمواد الأولية والطاوية، ومستفيدة من الوزن الاقتصادي المحلي والإقليمي التكاملي، ومستغلة طبيعة العلاقات الاقتصادية مع الدولة التي تحظى بأولويات التعامل والشراسة. إضافة إلى المشاركة الإيجابية في العلاقات الاقتصادية الدولية بصورة تضمن إيجاد مكانة للدولة النامية تحفظ لها مصالحها وتقلل بموجبها من مخاطر وسلبيات موجة العولمة الليبرالية الانتقائية التي تهيم عليها مجموعة من الدول المتقدمة وشركاتها المتعددة الجنسيات.⁽⁴⁾

2. مبررات الاتفاق العام لتجسيد تدخل الدولة وتحقيق متطلبات التنمية

يعد الاتفاق العام أحد أوجه السياسة الميزانية، وهي مجموع التدابير والإجراءات المتعلقة بصرف الموارد العمومية المتاحة، والتي تعكس تدخل الدولة لتحقيق جملة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية خدمة للصالح العام، والتي من ضمنها:⁽⁵⁾

- ضمان الاستقرار الاقتصادي، بالحفاظ على مستوى التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية المتاحة. وتحقيق درجة مناسبة من الاستقرار في المستوى العام للأسعار؛
- تخصيص الموارد، حيث تتدخل الدولة بواسطة السياسة الميزانية عند توزيع الموارد المادية والبشرية والمالية بين الأغراض أو الحاجات المختلفة، بغرض تحقيق أعلى مستوى ممكن من الرفاهية لأفراد المجتمع. وهذا في حالة إخفاق السوق في التخصيص

الأمثل لهذه الموارد. ويعتمد التوزيع على مبدأ المفاضلة بين تخصيصات الموارد المتاحة، كالمفاضلة في تخصيص الموارد بين القطاع العام والقطاع الخاص، أو بين سلع الانتاج و سلع الاستهلاك، أو بين الاستهلاك العام والاستهلاك الخاص، أو بين الخدمات العامة والخدمات الخاصة؛

• إعادة توزيع الدخل، بإعادة إدخال تعديلات على التوزيع الأولي للدخل والثروة بغرض تقليل التفاوت واللامساواة بين أفراد المجتمع، وهذا بوضع حد أدنى للأجور، أو التسعير الجبري والرفع من الأسعار الكمالية، أو بدعم الأسعار والأنشطة المنتجة للسلع الأساسية. كما يمكن إعادة توزيع الدخل بفرض ضرائب تصاعدية على الدخل المرتفعة، والتركات والهبات وملكية رأس المال لتكثيف نمط ملكية الموارد. ما يسمح بتمويل استثمار هذه الموارد في تلبية حاجات الفقراء والطبقات المحدودة الدخل، وتمكينهم من الحصول على بعض الأصول لتصحيح عجز السوق وضعف الكفاءة الاقتصادية في التوزيع العادل للثروة.

• تحقيق التنمية الاقتصادية، وهذا بتوفير مصادر تمويل وإعادة إنفاقها على مختلف القطاعات لإحداث تغييرات هيكلية في الاقتصاد نتيح تحقيق زيادة سريعة ودائمة في متوسط الدخل الحقيقي ولفترة طويلة من الزمن، تشمل الغالبية العظمى من الأفراد. إن التغيير في حجم الانفاق العام هو الأداة التي بها تحقق الدولة أهدافها من خلال التدابير المتخذة في سياق الموازنة العامة. فالاختلالات التي قد تصيب الاقتصاد الوطني نتيجة إخفاقات السوق في تحقيق التوازنات المرغوبة، أو نتيجة الأزمات والصدمات الخارجية، من شأنه أن يدفع بالحكومة إلى تبني سياسة ميزانية توسعية في مجال الانفاق، لتصحيح الأوضاع والانحرافات بما يخدم الأهداف المسطرة، ولكن في حدود القدرة التمويلية للاقتصاد ومن دون إنعكاسات سلبية، كزيادة الضغوط التضخمية وارتفاع الأسعار. كما من شأن الحكومة أن تلجأ إلى تقليص الإنفاق لتحقيق بعض التوازنات كالتخفيف من العجز الموزاني وتكاليفه، وبالتالي إدارة الطلب الكلي على النحو الذي يكبح اتجاه الأسعار وتكاليف عوامل الإنتاج إلى الارتفاع.

إن واقع وطبيعة عمل الانفاق العام ضمن التدابير الموزانية المعتمدة، يشير إلى أن هنالك تباين لأهدافها المتبناة عند التطبيق، وهذا حسب الأولويات والحاجات من تخصيص الموارد المالية. فعلى المدى القصير، قد تركز الحكومات على تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي بتنشيط الاقتصاد الذي يعاني من الاختلال، أو محاربة التوجهات التضخمية، أو المساعدة على تقليل أوجه العجز الخارجي. وعلى المدى الطويل يعمل الانفاق على تعزيز النمو المستدام أو تقليل أعداد الفقراء بالتأثير على جانب العرض لتحسين البنية التحتية أو التعليم. وعلى الرغم من أن هذه الأهداف مشتركة على نطاق واسع بين البلدان، فإن أهميتها النسبية تختلف من بلد لآخر تبعاً لظروف كل بلد. كما أنه على المدى القصير قد تعكس الأولويات جدول الأعمال، كردة الفعل على كارثة طبيعية أو وضع طارئ غير متوقع مثلاً. بينما على المدى الطويل قد تكون الدوافع في تحقيق مستويات تنمية عالية، أو دوافع ديمغرافية، أو دوافع متعلقة باستغلال الموارد الطبيعية. كما قد تقود الرغبة في الإقلال من أعداد الفقراء في البلدان المنخفضة الدخل إلى زيادة الانفاق على الرعاية الصحية والتعليم والتمكين للفقراء لتقليل درجة التفاوت بين أفراد المجتمع. بينما قد يستهدف إصلاح نظام المعاشات في اقتصاد متقدم توقع ارتفاع التكاليف ولفترة طويلة نتاج نزعة السكان إلى التقدم في السن. وفي بلد منتج للنفط قد تهدف السياسة الميزانية إلى التخفيف من الانفاق المرافق للتقلبات الدورية، والتخفيف من تداعيات ارتفاع أسعار النفط.⁽⁶⁾ إذن، كل هذه مبررات تجعل من الأهداف المتوخاة عند وضع أي إجراء إنفاقي (أو سياسة ميزانية) تتفاوت حسب كل بلد وحسب الزمن والطرف القائم. لذا من الضروري مراعاة بعض الضوابط والمتغيرات التي قد تحدث عند تحديد الأهداف المراد الوصول إليها عبر قنوات السياسة الميزانية، ومن ضمنها:⁽⁷⁾

- عدم تجانس أشكال الانفاق العام، وهذا ما يؤدي إلى أن تأثير كل نوع منها قد لا يكون مماثلاً بالضرورة لتأثير نوع آخر؛
- أن الانفاق في مجال معين لا يتوقف تأثيره عند ذلك المجال فحسب؛
- أن الآثار التي يحدثها الانفاق العام ليست حتماً هي تلك التي المرغوبة من قبل السلطات العمومية نتيجة ضعف القدرة على التنبؤ، أو قلة موثوقية المعلومات؛
- يتوقف حجم التأثير على درجة التجاوب التي يبديها الأعوان الاقتصاديون أمام تصرفات السلطات العمومية، كرفضهم لبعض التدابير، ما يؤدي إلى خلق أوضاع جديدة.

3. التخطيط المركزي لتوجيه الانفاق العام عند التدخل لتحقيق التنمية – الجزائر مثالا -

التخطيط هو أسلوب علمي في التنمية الاقتصادية يستهدف تنظيم الاقتصاد بما يضمن حسن استغلال موارد المجتمع.⁽⁸⁾ ومنه يمكن أن نعد التخطيط بأنه أداة ترشيد اقتصادية وانعكاس لإدارة متطلبات التنمية الاقتصادية، ووسيلة ضبط وتوجيه حركة السوق، بما يتوافق وايدولوجية الدولة وسياساتها العامة.

تبنت عديد الدول النامية وحتى المتقدمة هذا الأسلوب بغية اختزال الأبعاد الزمنية للنمو الاقتصادي التلقائي من خلال تصور المستقبل وتقدير ما تريد الوصول إليه من أوضاع اقتصادية واجتماعية من شأنها تحسين مستويات الرفاه لدى الأفراد.

اعتمدت الجزائر التخطيط الاقتصادي كأداة تدخل تشمل زيادة الانتاج، وذلك من خلال استغلال القوى المنتجة وتوجيهها بما يتيح الرفع من مستوى رفاه الأفراد، وقد أيد هذا المنحى التخطيط الاجتماعي المتضمن تحقيق الأهداف الاجتماعية وتحسين ظروف العيش من خلال الاهتمام بالصحة والتعليم وتمكين الأفراد من فرص الشغل وأصول الانتاج، فضلا عن انجاز الهياكل القاعدية الداعمة للخيارات الاقتصادية المتبناة والمحقة لأهداف التنمية. وكذا دورها في إلغاء الفوارق الاجتماعية، وربط المناطق النائية والفقيرة بالمناطق الحضرية لغرض تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين الجزائريين للانتفاع بما تقدمه الدولة من خدمات.

عرفت الجزائر المستقلة العديد من المخططات التنموية جسدت من خلالها دورها التدخل بناء على أفكار Gérard Destanne de Bernis وأستاذه François Perroux، وكذا تجربة الاتحاد السوفياتي للسنوات 1920.⁽⁹⁾ وقد اعتمدت استراتيجية المنهج التنموي الذي صاغته بنود هذه المخططات على إيلاء الصناعات الثقيلة (صناعة الحديد والصلب، الصناعات الميكانيكية والكيميائية...) الأولوية الكبرى، انطلاقا من قدرتها على إحداث آثارا تحفيزية من شأنها بعث صناعات فرعية ومكملة أخرى. ومن جملة هذه المخططات المعتمدة، نذكر:

1.3. المخطط الثلاثي (1967-1969): مخطط قصير المدى انصبّ أساسا على التصنيع، وبناء الهياكل القاعدية الصناعية والنشاطات المرتبطة بالمحروقات كبديل للنشاطات المتعلقة بالمناجم والفلاحة. وهذا لبناء اقتصاد قابل للاستمرارية وعلى التنويع في جلب الأموال لتمويل التنمية. إضافة إلى إعادة تنظيم القطاع الاشتراكي المسير ذاتيا، مع تهيئة الأعوان الاقتصاديين للمهام التخطيطية والتنموية. وقد بلغ حجم الاستثمارات المبرمجة في هذا المخطط 9.06 مليار دج. أما التكاليف الحقيقية لإنجاز المشاريع فقدرت بـ 19.58 مليار دج، والفرق بين تكاليف البرامج الاستثمارية وحجم الاستثمارات المرخص بها ماليا هو بمثابة الاستثمارات والمشاريع الباقي انجازها (أي 10.52 مليار دج).⁽¹⁰⁾

2.3. المخطط الرباعي الأول (1970-1973): عملت الحكومة من خلال هذا المخطط على تقوية ودعم بناء الاقتصاد الاشتراكي وتعزيز الاستقلال الاقتصادي، أين خصصت مبلغ 27.7 مليار دج للإنجاز الفعلي لبرنامج التجهيز العموم.⁽¹¹⁾ وقد كرس هذا المخطط منهج المخطط السابق مع إحداث بعض التغييرات الهيكلية،⁽¹²⁾ وبعث صناعات جديدة في مجال المحروقات والفروع الميكانيكية، ما جعل تكلفة البرامج الاستثمارية ترتفع إلى 68.56 مليار دج.⁽¹³⁾ وقد تم اعتماد أسلوب التسيير الاشتراكي للمؤسسات الذي منح صلاحيات معتبرة للعامل في صياغة إستراتيجية المؤسسة

الإنتاجية، بالإضافة إلى تأميم المحروقات ومنح الرقابة المطلقة لمؤسسة "سوناطراك". كما تم تعزيز جهود التخطيط بإنشاء المجلس الوطني للتخطيط كوسيلة دعم لجهاز التخطيط بصفة عامة.

3.3. المخطط الرباعي الثاني (1974-1977): خصص لهذا المخطط مبلغ 110 مليار دج لبرامج الاستثمارات العمومية،⁽¹⁴⁾ وهو ما يعادل 12 مرة الحجم الاستثماري التقديري للمخطط الثلاثي وأربع مرات للمخطط الرباعي الأول.⁽¹⁵⁾ وقد تمحور هذا المخطط حول تطوير قوى الإنتاجية والقطاع الصناعي كمحرك للتنمية الاقتصادية وقطاع البنية التحتية، بغية بناء دولة ذات اقتصاد مستقل ومجتمع اشتراكي. لذلك اعتبر هذا المخطط أكثر تقدماً ونضجاً مقارنة بالمخططات السابقة، وهذا بسبب الرؤية الشمولية لعملية التخطيط وإشراك السلطات المركزية والمحلية.

4.3. اتجاهات المرحلة التكميلية (1978-1979): تعد هذه المرحلة بمثابة المرحلة الانتقالية التي تم خلالها إتمام ما تبقى من المخطط الرباعي الثاني، ذلك أنه تم تقدير الباقي الذي لم ينجز من المخطط الأخير بـ 190.17 مليار دج من مجموع الاستثمارات المسجلة في المخطط الرباعي الثاني والبالغة 311.30 مليار دج، أي بنسبة 61%⁽¹⁶⁾ لم يتم إنجازها، وهذا ما استدعى تخصيص مرحلة تكميلية للمخطط الرباعي الثاني مدتها سنة لإتمام ما بقي.

5.3. المخطط الخماسي الأول (1980-1984): عمّد هذا المخطط إلى وضع تدابير ذات بعد اقتصادي وآخر اجتماعي تسمح بتحقيق نتائج إيجابية من خلال تنظيم استغلال الوسائل والبرامج، في إطار توصيات الميثاق الوطني والأسس الاشتراكية التي تبنتها الدولة الجزائرية في إدارة اقتصادها. لهذا قامت السلطات العمومية بوضع استراتيجية تنمية تعتمد بعث البرامج التنموية الكبرى في القطاع الصناعي، وذلك بالتركيز على تنمية النشاطات في العمليات التعدينية والصناعة الخفيفة، وتنظيم الإنتاج الموجه نحو صنع التجهيزات التكرارية. كما أعطيت الأولوية لتنمية الفلاحة وإعادة تكوين الموارد الطاقوية وتعزيز الهياكل القاعدية الأساسية، إضافة إلى الأعمال المستعجلة التي تهدف إلى ضبط الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية. ولتجسيد بنود المخطط، تم رصد 345 مليار دج كمبلغ مستثمر من الاعتماد المالي الكلي الذي قدر وقتئذ بـ 400.6 مليار دج.⁽¹⁷⁾

6.3. المخطط الخماسي الثاني (1985-1989): سعت السلطات العمومية من خلال هذا المخطط مواصلة الجهود التي جاءت بها المخططات السابقة ومحاولة تصحيح الانحرافات والنقائص، على غرار إتمام المشاريع واستكمالها وتخفيض تكاليفها وأجال إنجازها، فضلاً عن تحسين فعالية الجهاز الإنتاجي وترقية الطاقات البشرية والمادية المتوفرة والتوزيع التدريجي والأكثر اتزاناً لأعباء التنمية بين الدولة والأعوان الاقتصاديين (المؤسسات والعائلات). وقد تم تخصيص مبلغ 500 مليار دج⁽¹⁸⁾ لاستكمال المخطط، غير أن الأزمة التي مست الاقتصاد الجزائري سنة 1986 حالت دون الوصول إلى الأهداف المتوخاة وقوضت الجهود التنموية بحكم ارتباط مداخل الدولة بمتغيرات خارجية يصعب التحكم فيها، بل ورهنت ملاعقتها أمام المؤسسات المالية المقرضة، ما أجبر السلطات العمومية على البحث عن منفذ لهذه الوضعية بالشرع في إصلاحات ذاتية وأخرى بمعية الهيئات النقدية والمالية الدولية من أجل استدراك توازنها الاقتصادية والمالية.

4. التحول من التخطيط المركزي إلى برامج الإنعاش ودعم النمو الاقتصادي

لم ترق نتائج المخططات إلى الأمل المطلوب والأهداف الموضوعة بسبب العديد من الاختلالات في تسيير التنمية، أين تغلب التسيير الاجتماعي على التسيير الاقتصادي والاعتماد الكلي على قطاع المحروقات كمصدر أساس للثروة وتحقيق التوازنات. غير أن أزمة 1986 عجلت بتقيؤ العديد من المكاسب والإخلال بالتوازنات الاقتصادية والاجتماعية، مدفوعة بالتراجع الحاد لمداخل الدولة بسبب تراجع سعر برميل النفط – ما يقارب 13 دولار للبرميل –، أين هوت مداخل الصادرات النفطية في فترة وجيزة من 9.66 مليون دولار سنة 1985 إلى 5.16 مليون دولار سنة 1986،⁽¹⁹⁾ أي بنسبة 46.58% في ظل ضعف الموارد المحلية الأخرى على تغطية الطلب الداخلي المتزايد ومواجهة الالتزامات الخارجية، ما جعل الاقتصاد الجزائري يدخل في سلسلة من الإصلاحات الاقتصادية والمالية ذات الطابع الهيكلي ومدعومة من طرف الهيئات المالية الدولية، بغية تحسين

كفاءة تخصيص الموارد، بالحد من الاختلالات التي تعيق عمل الأسواق وتصحيح إخفاقاتها، وكذا التأثير على الطلب ومتغيرات الاقتصاد الكلي كالتضخم، أسعار الفائدة، عجز الموازنة وميزان العمليات الجارية... على غرار وضع قيود على أسعار الفائدة لتكون أسعار الفائدة الحقيقية سالبة بغية التأثير على عوائد الاستثمار والادخار وبالتالي على مستويات الدخل ونمو الاقتصاد.

ساهم بروز قيادة سياسية نهاية التسعينيات وتعافي أسواق النفط العالمية في بعث برامج اقتصادية لدعم النشاط الاقتصادي بأدوات مازنية وأخرى نقدية تحفيزا للاستثمار العام والخاص والاستفادة من مكاسب النمو الحاصل في القطاعات المستهدفة. ومن هذه البرامج نشير إلى:

1.4. برنامج دعم الانعاش الاقتصادي (2001-2004): شكّل هذا البرنامج أداة بيد السلطات العمومية لتفعيل مخصصات الإنفاق العام للدفع بحركة النمو في الجزائر، بالتركيز على المشاريع القاعدية الكبرى والداعمة للأنشطة الإنتاجية والخدماتية. فقد تم تخصيص مبلغ 525 مليار دج⁽²⁰⁾ موزعة على مجموعة معينة من القطاعات الاقتصادية.

في هذا الشأن حدد برنامج الإنعاش أهدافا عملية أو أخرى نوعية. فأما العملية فتتطلب من إعادة تنشيط الطلب الكلي، التي يجب أن يسايرها دعم للأنشطة المنشئة للقيمة المضافة ومناصب الشغل، عن طريق ترقية المستثمرة الفلاحية ومؤسسة الإنتاج الصغيرة والمتوسطة، لاسيما المحلية منها، ورد الاعتبار للمنشآت القاعدية خاصة تلك التي تسمح بإعادة انطلاق النشاطات الاقتصادية وتحسين تغطية حاجات السكان في مجال تنمية الموارد البشرية. أما الأهداف النوعية فقد تم حصرها في خلق مناصب شغل ومكافحة الفقر وتحسين مستوى العيش؛ إضافة إلى دعم التوازن الجهوي وإعادة تنشيط الفضاءات الريفية.⁽²¹⁾

2.4. البرنامج التكميلي لدعم النمو (2005-2009): جاء هذا البرنامج مكملا للبرنامج السابق من أجل دعم النمو الاقتصادي وتعزيز المكاسب الاقتصادية والاجتماعية المحققة. وقد تم تقيد هذا البرنامج بفترة زمنية قدرت بخمس سنوات، يتم من خلالها تنفيذ حزمة من البرامج بهدف تحقيق جملة من الأهداف، من شأنها التأثير على مؤشرات الاقتصاد الكلي وتحسين الوضع الاجتماعي ودعم مكاسب الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر. وقد تم تخصيص مبلغ 4203 مليار دج. وقد أضيف لهذا البرنامج بعد إقراره برنامجين خاصين، أحدهما بمناطق الجنوب بقيمة 432 مليار دج وآخر بمناطق الهضاب العليا بقيمة 668 مليار دج، زيادة على الموارد المتبقية من مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي والمقدر بـ 1071 مليار دج، والصناديق الإضافية المقدرة بـ 1191 مليار دج والتحويلات الخاصة بحسابات الخزينة بقيمة 1140 مليار دج، وعليه المجموع النهائي لقيمتها يصبح 8705 مليار دج. ومن جملة الأهداف التي وضعها البرنامج، نذكر:⁽²²⁾

- تحديث وتوسيع الخدمات العامة؛

- تحسين مستوى معيشة الأفراد؛

- تطوير الموارد البشرية والبنى التحتية؛

- رفع معدلات النمو الاقتصادي.

3.4. البرنامج الخماسي (2010-2014): اعتمد هذا البرنامج⁽²³⁾ في اجتماع الوزراء يوم 24 ماي 2010، في سبيل مواصلة السياسة الميزانية التوسعية الداعمة للاستثمارات العمومية، حيث تم تخصيص ما قيمة 21214 مليار دج لتنفيذ هذا المخطط التنموي. ويسعى البرنامج الخماسي 2010/2014 إلى تحقيق هدفين اثنين: أولاها إتمام المشاريع الكبرى الجاري إنجازها والمتعلقة بالسكة الحديدية والطرق والمياه، أين تم تخصيص مبلغ 9680 مليار دج. وثانيهما إطلاق مشاريع جديدة بغلاف مالي قدر بـ 11534 مليار دج أما أهم المحاور التي تطرق إليها البرنامج فهي:

- دعم التنمية البشرية؛

- تطوير المنشآت القاعدية الأساسية وتحسين الخدمة العمومية؛

- تعزيز تنمية الاقتصاد الوطني؛

- تطوير اقتصاد المعرفة؛

- تعزيز تنافسية الاقتصاد الوطني.

4.4. البرنامج الخماسي (2015-2019) والنموذج الاقتصادي الجديد: على مشارف انتهاء البرنامج الخماسي الأخير، اعتزمت الحكومة الشروع في برنامج تنموي خماسي جديد يمتد إلى غاية 2019، والذي رُصدت له نحو 262 مليار دج يهدف أساساً إلى تخفيض نسبة البطالة وتحسين ظروف معيشة المواطنين وتحقيق نسبة نمو 7%، وصيانة المنشآت الأساسية المنجزة وتنويع الاقتصاد الوطني،⁽²⁴⁾ بالإضافة إلى أهداف أخرى هي محل تفصيل ضمن مشروع مخطط العمل لا يسعنا ذكرها. غير أن تراجع أسعار النفط ابتداء من النصف الثاني من سنة 2014، والتآكل السريع لاحتياطات الصرف -34.81 مليار دولار بين سنتي 2014 و2015-⁽²⁵⁾ عجل بإعادة النظر في هذا البرنامج لصالح ما سمي "النموذج الاقتصادي الجديد للنمو (2016-2019)"، والذي يركز على مقارنة واضحة ومبنية على إجماع مختلف الأطراف (الحكومة، نقابات العمال، أرباب العمل، ممثلي الشعب،...) إلى غاية سنة 2019 وبأفاق إلى سنة 2030.

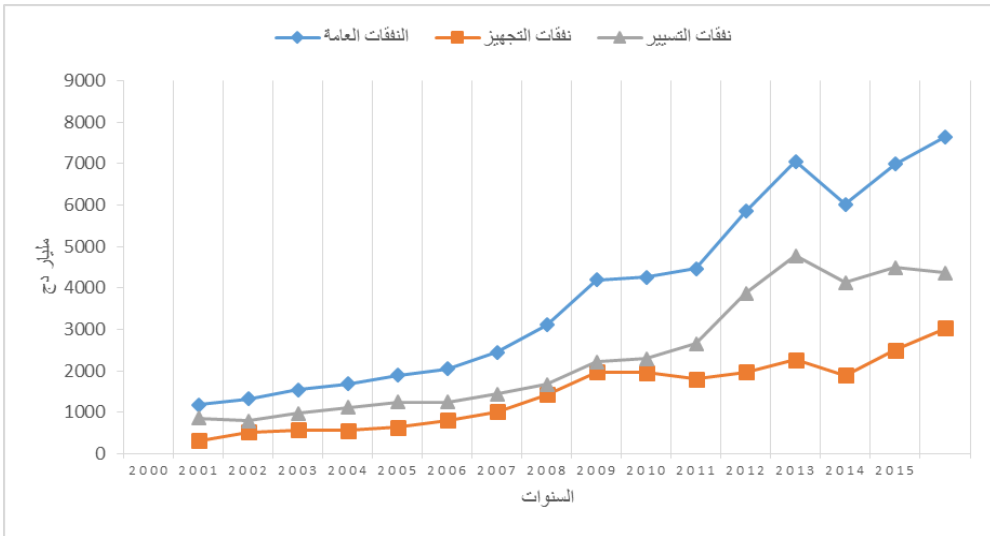
يتضمن هذا النموذج إطار ميزانية على المدى القصير والمتوسط يتم تحيينه على ضوء عناصر الوضع الراهن، مع الإبقاء على أهداف النمو أين تم تحديد نسبة 9% كنمو خارج المحروقات نهاية عام 2016، حيث يهدف إلى التحكم في توازنات الخزينة والمالية العمومية وبأقل التكاليف وإصلاح الجباية وتسخير الميزانية لخدمة النمو والتنمية البشرية المستدامة، وبناء اقتصاد ناشئ. في هذا الصدد جاءت التدابير الموازنة متمشية مع هذا النموذج ومساعي استكمال البرنامج الخماسي 2015-2019، وذلك من خلال قانون المالية 2016 وقانون المالية 2017 الذي أتى بنظرة استشرافية للسنتين 2018 و2019، والذي يتم على إثره تسقيف النفقات العمومية عند حدود 6800 مليار دج⁽²⁶⁾ خلال السنوات الثلاث بغية المحافظة على مستويات الانفاق الاستثماري والجاري والتحكم فيها.

5. تطور الانفاق العام بين متطلبات البرامج الاستثمارية وضغوط الانفاق الاجتماعي

اعتمدت الحكومة الجزائرية خلال العشرية التي تم فيها تبني إصلاح المالية العامة (الإصلاح الموازني) على النفقات العمومية كأسلوب لدعم النمو وإنعاش الاقتصاد. ما قفز بإجمالي موازنات البرامج الاستثمارية إلى ما يناهز 500 مليار دولار، توزعت على مخطط الإنعاش الاقتصادي (2001/2004)، والبرنامج التكميلي لدعم النمو (2005/2009)، والبرنامج الخماسي (2010/2014)، وبما تحويه هذه البرامج من مشاريع عالقة وأخرى أعيد تقييمها، خُصص لها غلافات مالية لغرض إتمامها. وفي ظلّ نقص الاستثمارات الأجنبية المباشرة، فقد جرى توجيه هذه النفقات بضخامتها إلى اقتصاد له قدرات امتصاص ضعيفة، به مؤسسات وطنية ووسائل إنتاج محدودة القدرة على الالتزام بالتطبيق الكامل لما يحدد لها من خطط وبرامج. كما أن حجم الإنفاق العام المخصص لهكذا برامج وأهداف، يفتح الباب واسعاً أمام إسراف المال العام، بسبب نقص الدقة والكفاءة في دراسة المشاريع، التي حدث وتم إعادة تقييمها ملياً في عديد المرات. ففي هذا الشأن قدرت وزارة المالية حجم الإسراف ما بين سنتي 2005 و2008 بحوالي 40 مليار دولار. كما أن بعث المشاريع بهذه الكيفية فتح الباب أمام تنامي الفساد والرشوة، التي خلّفت حسب مصادر غير رسمية، نحو 30 مليار دولار ما بين سنتي 2000 و2010.

كما أن الانفاق الاجتماعي وما تضمنه من دعم وتحويلات اجتماعية كان له الأثر البالغ على ميزانية التسيير. فقد كان للشق الاجتماعي نصيب من هذه البرامج إلى جانب مخصصات الميزانية لدعم الفئات الهشة والمحدودة الدخل، على غرار مخصصات دعم الأسعار، السكن الاجتماعي، التعليم والصحة...، الأمر الذي كرس التوجه الاجتماعي للدولة على حساب التوازنات المالية للخزينة العمومية. والشكل الموالي يبين أداء الانفاق العام خلال فترة إطلاق هذه البرامج التنموية الداعمة للنمو والإنعاش الاقتصادي.

الشكل رقم (2): تطور نفقات الميزانية في الجزائر للفترة 2000-2015



المصدر: Banque d'Algérie, évolution économique et monétaire en Algérie, rapport 2013, p154

Banque d'Algérie, évolution économique et monétaire en Algérie, rapport 2003, p126

Banque d'Algérie, évolution économique et monétaire en Algérie, rapport 2005, p142

Ministère des finances, DGT, <http://www.mf.gov.dz>, le 20/03/2017

من الشكل أعلاه يتضح اعتمادنا مطلع الألفينيات كبداية زمنية لتطور مستويات الانفاق، وذلك لاعتبارين أساسيين: أولاها تولي قيادة سياسية جديدة مقاليد السلطة حاولت تغيير الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلد بما يتمشى والتطورات الراهنة. أما الاعتبار الثاني فهو اقتصادي محض، أين عرفت تلك الفترة فك الارتباط مع المؤسسات المالية الدولية وانتعاش أسواق النفط العالمية. الأمر الذي عزز من التوازنات المالية والاقتصادية للبلد والشروع في برامج تنمية من أجل دعم النمو والإنعاش الاقتصادي، وهو ما ظهر جليا من خلال الانفاق التوسعي باعتبارها القناة المباشرة لتحقيق ذلك.

تشير معطيات واتجاه منحنيات الشكل (أنظر الملحق) إلى ارتفاع حجم الانفاق العام بين سنة 2000 وسنة 2004 بحوالي 60.58%، ليصل إلى 1891.8 مليار دج مقابل 1178.1 مليار دج سنة 2000. حيث ارتفعت نفقات التشغيل بحوالي 46.12%، والتي تعود في مجملها إلى الارتفاع المتزايد والكبير لكل من التعويضات المدفوعة للمستخدمين (أجور الموظفين، المنح...)، وكذا التحويلات الجارية، دعما للفئات الهشة والمحدودة الدخل. في حين ارتفعت نفقات التجهيز بـ 99.03% مبررة بحجم المشاريع الكبرى والاستثمارات المبرمجة في سياق برنامج الانعاش الاقتصادي. وقد أدى هذا الارتفاع في كل من ميزانيتي التشغيل والتجهيز إلى ارتفاع مستوى الانفاق العام نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي من 28.57% إلى 30.83% بين سنتي 2000 و2004 أي بزيادة 2.26 نقطة.

بخصوص الفترة 2009/2005 فقد شهدت هي الأخرى ارتفاعا كبيرا في حجم الانفاق العام، وهذا بسبب الغلاف المالي المخصص للبرنامج التكميلي لدعم النمو، وكذا تداعيات زلزال 2003 التي جعلت السلطات العمومية تلجأ إلى تخصيص مبالغ مالية لإعادة البناء والترميم وإسكان الأسر المتضررة. فقد عرفت الفترة نموا للنفقات العامة بـ 107.81% أي بزيادة 47.23 نقطة مقارنة بالمخطط السابق، وبعد هذا تطورا كبيرا في مستوى الانفاق، ويرجع ذلك بالأساس إلى الارتفاع

السريع والكبير في نفقات التسيير خاصة (32.49%)، ونفقات التجهيز للسنتين الأخيرتين (2008:2009) من فترة البرنامج. كما ساهمت جهود عصرنة الإدارة وتحسين الخدمات في الدفع بالنفقات إلى الارتفاع بهدف تحسين فرص وصول المواطنين وبكل شرائحهم لخدمة عمومية ذات نوعية، بعيدة عن العراقيل البيروقراطية. وقد انعكس هذا النمو على نصيب الإنفاق العام من الناتج للفترة المعنية، حيث ارتفعت هذه النسبة من 27.20% سنة 2005 إلى 41.70% سنة 2009، أي بزيادة 14.5 نقطة.

أما فترة 2010-2014، فهي فترة البرنامج الخماسي. حيث عرف الإنفاق العام نموا مضطربا في السنوات الثلاث الأولى (4.75%؛ 31.04%؛ 22.49% على التوالي). وهذا بسبب نفقات التسيير التي كانت تتزايد بمعدلات أكبر من الزيادة في معدلات نمو نفقات التجهيز (نمو سلبي بـ 7.96% سنة 2010)، حيث وافقت هذه الفترة بداية صدور القوانين الخاصة لقطاعات الوظيفة العمومية. ما ترتب عنه زيادات في أجور موظفي القطاع الحكومي وبأثر مالي رجعي ابتداء من أول جانفي 2008. كما ساهمت مناصب الشغل المستحدثة في القطاع الحكومي، والتي عرفت هي الأخرى زيادات مهمة خاصة في إطار الصيغ الجديدة للتشغيل (عقود ما قبل التشغيل وعقود الإدماج)، الأمر الذي جعل النفقات على الأجور تنمو بمعدلات متزايدة. ورغم التراجع في مستويات الإنفاق سنة 2013 (-14.65%)، إلا أنها عاودت الارتفاع وبشكل قوي سنة 2014 (16.13%) مدفوعة بتطور نفقات التسيير التي قاربت الثلثين من مجموع نفقات الميزانية. لنتميز هذه السنة بهشاشة الميزانية العامة والتراجع الحاد لأسعار النفط في الأسواق العالمية بداية من النصف الثاني للسنة. الأمر الذي عرض الاقتصاد الجزائري لصدمة خارجية رهنت مؤشرات التوازن المالي للبلد. في 2015 ارتفعت النفقات العامة بنسبة 9.44% مدفوعة بارتفاع نفقات التجهيز بـ 21.5% رغم التراجع النسبي لنفقات التسيير (-2.87%).

وفي علاقة الإنفاق العام بالناتج المحلي الإجمالي، فقد عرفت هذه النسبة نموا مطردا بلغ 40.31% سنة 2011 أي بزيادة 3.06 نقطة مقارنة بسنة 2010. و45.26% سنة 2012، أي بزيادة 4.95 نقطة عن سنة 2011. لتتراجع النسبة إلى 36.18% سنة 2013، وتعاود الارتفاع إلى 40.57% سنة 2014، ثم إلى 46.14% سنة 2015.

6. الدعم الإنتقائي للتخفيف من ضغوط الإنفاق الاجتماعي وترشيد الإنفاق العام

قوضت أزمة تراجع أسعار النفط في المنتصف الثاني من سنة 2014 المكاسب المالية التي جنتها الجزائر نتاج انتعاش أسواق النفط العالمية سابقا، أين انخفض متوسط سعر برميل النفط بـ 47.1%، أي من 100.2 دولار سنة 2014 إلى 53.1 دولار في 2015،⁽²⁷⁾ الأمر الذي انعكس على احتياطات الصرف التي تأكلت بـ 57 مليار دولار (بين نهاية ديسمبر 2014 إلى نهاية سبتمبر 2016)، وعلى توازنات الخزينة العمومية، حيث تراجعت الإيرادات الضريبية من 3388.4 مليار دج سنة 2014 إلى 2273.5 مليار دج سنة 2015. وفي ظل تزايد الإنفاق العام تقادم عجز الرصيد الإجمالي للخزينة الذي بلغ 2621.7 مليار دج، وهو ما يقارب 15.8% من الناتج المحلي الإجمالي مقابل 8% سنة 2014،⁽²⁸⁾ أي بتراجع 7.8 نقطة وهو مستوى انخفاض قياسي مقارنة بفترة التراجع القصيرة، والذي يعكس بشدة مدى هشاشة الميزانية وحساسيتها للخدمات الخارجية.

إن هذا الانخفاض الكبير في الادخار الموازني، في ظل توقعات بقاء أسعار النفط عند مستويات لا تحقق التوازنات الاقتصادية والمالية المطلوبة، يبيح تعزيز الميزانية بموارد ضريبية خارج قطاع المحروقات أمرا ملحا من أجل قابلية استمرار المالية العامة، بالموازاة مع الضغط على الإنفاق العام من خلال تدابير الترشيح وإصلاح سياسة الدعم، بما يجعل هذا الأخير إنتقائيا لا تلقائيا.

يقتضي ترشيح إنفاق المال العام حسن التصرف، الضبط، وإحكام الرقابة عليه بما لا يترك للفساد مكان. واتخاذ التدابير الكفيلة بالقضاء على مظاهر الإسراف والتبذير والعمل على زيادة كفاءة الميزانية وشفافيتها وتفعيل أسس الحوكمة المالية. فضلا عن ضرورة استهداف مستحقي الدعم والفئات التي تحتاج فعلا إلى إعانة الدولة. فقد أثبت الواقع أن الدعم التلقائي والمعمم باهظ التكلفة،

حيث بلغ مبلغ الدعم الضمني غير المرصود في الميزانية قيمة 2560.8 مليار دج خلال سنة 2014. 54.13% منه موجه لدعم المنتجات الطاقوية والتي تستهلك بشكل كبير من الفئات ذات الدخل المرتفع. ليبلغ إجمالي التحويلات 4552.1 مليار دج أي ما يعادل 26.5% من الناتج المحلي الإجمالي المحقق في ذات السنة.(29)

إن عدم استقرار أسعار النفط في الأسواق العالمية وريعية الاقتصاد الجزائري وتبني السلطات مبدأ الحماية الاجتماعية للفئات الهشة وتغليب الطابع الاجتماعي للدولة، أضحت تشكل ضغطا على ميزانية الدولة ومدى قدرتها على الوفاء بالمتطلبات المتزايدة. وهو ما يدفع إلى استكمال سياسة الإصلاح الموازني ومراجعة آليات وطرائق الدعم وتوزيع الدخل لتحقيق الترشيد في الانفاق. ولا بأس أن تستأنس الجزائر ببعض النماذج التي باشرت هذا النوع من الإصلاح، لكن من منطلق عدم وجود وصفة مشتركة وموحدة تصلح لجميع البلدان، وأن لكل بلد أوضاعه وخصوصياته.

الجدول: بعض نماذج إصلاح الدعم لعينة من البلدان العربية

البلد	آخر التدابير	أهم التدابير المتخذة لآثار	الخطوات التالية
البحرين	في 2012/2013: رفع سعر البنزين أوكتان بنسبة 112% على السيارات الفارهة؛ ورفع سعر زيت الوقود للصناعات غير كثيفة الاستخدام للطاقة بنسبة 33% وللصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة بنسبة 50%. في جانفي 2013: رفع سعر الكهرباء للأسر المشبعة بنسبة 16% في المتوسط ورفع سعر الغاز الطبيعي وزيت الوقود المستعملة في توليد الكهرباء بواقع الثلث. في جويلية 2014: رفع سعر الوقود والغاز الطبيعي بمقدار 40-78%. وزيادة تعريفة الكهرباء بمقدار 20-50%	لا تغير في تعريفة الكهرباء بالنسبة لشريحة الاستهلاك الدنيا. زيادة عدد الأسر المستفيدة من الضمان الاجتماعي.	الانتهاء من توزيع الطاقات الذكية. التوسع في البرامج الاجتماعية ذات الأولوية والتحويلات النقدية الموجهة للمستحقين.
البحرين	في جوان 2012: زيادة تعريفات الكهرباء بالنسبة لقطاعات مختارة (النوك والاتصالات والمضادق والتعدين والشركات الخفيفة الكبرى وقطاع الأسر. في نوفمبر 2012: إلغاء الدعم على الوقود. في جانفي 2013: استئناف العمل بآلية تعديل أسعار الوقود شهريا. في أوت 2013 وجانفي 2014: زيادة تعريفة الكهرباء بمقدار 7.5-15% على فئات مختارة من المستهلكين.	تحويلات نقدية للأسر التي تقل دخلها عن حد معين (70% من السكان) إذا تجاوزت أسعار النفط 100 دولار للبرميل	زيادة تعريفات الكهرباء بالتدريج واستحداث مصادر جديدة للطاقة بتكلفة توليد أقل.
البحرين	في ماي 2012: استحداث صيغة تلقائية جديدة لتسعير الديزل، مما رفع أسعار الوقود الخفيفة لتضاهي المستويات الدولية. في جانفي 2012: زيادة تعريفات الكهرباء بالنسبة لقطاع الخدمات.	إعادة توجيه شبكة الأمان الاجتماعي تدريجيا نحو نظم التحويلات النقدية التي تستهدف المستحقين.	التأكد من التطبيق التلقائي لصيغة تسعير الديزل. إلغاء الدعم على الكهرباء والغاز. إنشاء برنامج وطني للتحويلات النقدية.
البحرين	في جوان 2012: رفع أسعار الديزل بنسبة 14%، والبنزين بنسبة 20%، والوقود الصناعي بنسبة 27%. في سبتمبر 2013: بدء تنفيذ آلية لربط أسعار بعض المنتجات البترولية بالأسعار العالمية. ونتيجة لذلك، انخفضت أسعار الديزل بنسبة 8.5%، والبنزين بنسبة 4.8%، والوقود بنسبة 14.2%. في جانفي 2014: إلغاء الدعم على الوقود الصناعي والبنزين، مع مراجعة أسعارها مرتين شهريا. في فيفري 2014: تخفيض دعم الديزل لكل وحدة، مع إعلان تخفيضات إضافية ربع سنوية لما تبقى من عام 2014.	تغطية شبكة الأمان الاجتماعي القائمة بالتدريج وتوجيهها لتشجيع السكان محدودي الدخل من خلال تحجيسات في التعليم والصحة ومساعدة الأروامل الفقراء وذوي الاحتياجات الخاصة. دعم وسائل النقل العام.	مواصلة تنفيذ عملية شاملة لإصلاح الدعم مصحوبة بتحويلات نقدية وبرامج أخرى للمساعدة الاجتماعية.
البحرين	في جوان 2012: رفع أسعار البنزين والديزل والغاز الطبيعي المسال بنسبة 47% و 23% و 15% على التوالي، وتخفيض سعر وقود الطائرات. في سبتمبر 2013: رفع أسعار الديزل بنسبة 74.7%، البنزين بنسبة 68%، والغاز الطبيعي المسال بنسبة 66.7%.	زيادة الرواتب في القطاع العام بنحو 100 جنيه سوداني ³ وصرف منحة شهرية بقيمة 150 جنيه سوداني ³ لحوالي 500 ألف أسرة فقيرة في المناطق الحضرية، وتخفيض قسط التأمين الصحي لحوالي 500 ألف أسرة، وإلغاء ذوي الاحتياجات الخاصة من مصروفات المدارس ورسوم المواصلات.	الإلغاء التدريجي لما تبقى من الدعم على منتجات البنزين وغير من السلع الأساسية، مع تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي من خلال زيادة الإنفاق الاجتماعي وإنشاء شبكة للأمان الاجتماعي أكثر شمكا واستهدافا للمستحقين.
البحرين	في سبتمبر 2012: زيادة أسعار البنزين وتعرفة الكهرباء بنسبة 7% في المتوسط. في مارس 2013: زيادة جديدة في أسعار نفس المنتجات بنسبة 7-8%. في جانفي 2014: تخفيض دعم الطاقة لشركات الأسمت بمقدار النصف عن طريق زيادة تعريفة الكهرباء بنسبة 47.80% وسعر الغاز الطبيعي بنسبة 35%، تلاه إلغاء هذه الأشكال من الدعم في جوان 2014. وقت زيادة تعريفة الكهرباء وسعر الغاز الطبيعي لتسليكي الجهد المتوسط إلى المنخفض مع زيادة في المعدلات بنسبة 10% في جانفي 2014. وماي 2014. كذلك تم اعتماد صيغة تلقائية لأسعار البنزين. في جويلية 2014: رفع سعر البنزين بنسبة 6.3%، وسعر الديزل بحوالي 7%.	استحداث تعريفة "حبل السلامة" الإضافية على الكهرباء للأسر التي تسهلك أقل من 100 كيلو وات شهريا، وإقامة برنامج جديد للإسكان الاجتماعي يستهدف الأسر المحتاجة، وزيادة الخصم الضريبي على دخل أفراد الأسر.	الإلغاء التدريجي لدعم الطاقة عن طريق زيادة تعريفات الكهرباء وأسعار الوقود. استحداث استراتيجيات جديدة موجهة لشريحة الأسر. إعداد نظام موحد جديد لتسجيل الأسر محدودة الدخل.
البحرين	في 2011-2012: زيادة أسعار البنزين بنسبة 66% وأسعار الديزل والكيروسين بمقدار الضعف. في 2013: توحيد سعر الديزل بين مختلف مستخدميه، بما فيهم قطاع الكهرباء. في جوان 2014: الترخيص لمقاولات القطاع الخاص باستيراد الديزل مباشرة لاستعماله الخاص وذلك بالأسعار العالمية.	توسيع نطاق تغطية صندوق الرعاية الاجتماعية ليشمل 500 ألف أسرة إضافية.	إجراء خفض إضافي في دعم الطاقة من خلال تطبيق زيادة تدريجية في أسعار الوقود. تعزيز مساعدة المستحقين من خلال توسيع تغطية صندوق الرعاية الاجتماعية.

المصدر: كارلو سدر فينتش وآخرون، إصلاح الدعم في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: عرض موجز للتقدم في الآونة الأخيرة وتحديات الفترة المقبلة، صندوق النقد الدولي، نيويورك، جوان 2014.

يشير الجدول أعلاه إلى التجارب التي اعتمدتها بعض البلدان للسيطرة على تزايد الإنفاق العام والتحكم في الميزانية، وذلك بناء على مجموعة من البنود، أساسها تقييد الإنفاق على استهلاك الطاقة والسعي إلى تحرير أسعارها، والمرتبطة أساساً بظروف الأسواق العالمية. وهو ما شرعت فيه الجزائر من خلال قانون المالية 2016 الذي أقر زيادات في أسعار الوقود (سعر البنزين الممتاز) قاربت 50%، كإجراء أولي لتقليص الدعم وتخفيف الأعباء على ميزانية الدولة. إلا أن نجاح هذه التجارب يبقى رهين تقبل المستهلكين لهذه المنتجات وقدرة الفئات الأضعف على تحمل تداعيات هذه الإجراءات. إلا هناك مجموعة من العوامل اقترنت بنماذج الإصلاح الناجح، من أبرزها: (30)

- الإعداد الجيد، بما في ذلك التخطيط الدقيق لسرعة الإصلاح والنطاق الذي يغطيه، بمساعدة فنية من الأطراف الدولية ذات التجربة في هذا الميدان؛
- الالتزام القوي بالإصلاح من جانب الحكومة، وهو ما يمكن تحقيقه ببناء توافق في الآراء الداعمة للإصلاح، من خلال التواصل وبناء التحالفات؛
- تعزيز شبكة الحماية الاجتماعية وجعلها أكثر فعالية بغية تخفيف أثر إصلاح الدعم على الفئات الهشة والمحدودة الدخل؛
- توافر أوضاع اقتصادية مواتية، ولا سيما معدلات نمو اقتصادي مرتفعة نسبياً؛
- وجود حكومة تقوم ببناء توافق الآراء بشأن الإصلاح بين مختلف التيارات السياسية الناشطة في البلد.

يتطلب الشروع في إصلاح سياسة الدعم العمل بمبدأ الشفافية بخصوص التكلفة الحقيقية للدعم وتحديد بدقة الجهات المستفيدة منه. كما يتطلب وجود معلومات وافية عن استهلاك الأسر الفقيرة من أجل ضبط شبكة الحماية الاجتماعية بما يتوافق وطبيعة الفقر ونمط عيش الأسر المعوزة والفئات المحدودة الدخل. وهذا في واقع الأمر من شأنه أن يستغرق وقتاً لتوحيد الجهود والرؤى ورسم الاستراتيجية الموافقة لذلك. لذا كان الإسراع في بداية الإصلاح ضرورة ملحة تقتضيها التحولات الداخلية والخارجية وعلى رأسها التراجع في أسعار النفط باعتباره المتغير الأساس في إعداد الموازنة العامة للدولة وأحد العوامل المتحركة في مستويات النمو الاقتصادي.

خاتمة

إنطلقت فرضية بحثنا من أن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية هو رهين الظرف الاقتصادي الذي تمر به البلاد، وأن الإنفاق العام هي الأداة الأكثر فاعلية لتحقيق هدف التدخل. وفي محاولة اختبارنا لها من خلال ما جاء في متن هذا البحث نقول بأنها صحيحة. وذلك من منطلق أنه في حالة تحقق كفاءة وفعالية السوق في ضبط التوازنات الاقتصادية والمالية، فإن تدخل الدولة يصبح غير مجدٍ ومكلف وهو ما يتنافى ومنطق الرشادة الاقتصادية. وفي حالة العكس فإن التدخل بالإنفاق التوسعي هو الأنسب للاقتصادات الريعية، ما توافرت الأموال واستخدمت على أسس الكفاءة والفعالية الاقتصادية، ولأن ذلك من شأنه أن يُعجل بالنتائج المنتظرة.

أما أبرز النتائج التي أوصلنا إليها البحث، فهي:

- يعتبر الإنفاق العام القناة المباشرة للتأثير في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للأفراد، حيث أنه من شأن التوسع في الإنفاق الاجتماعي (زيادة حجم التحويلات الاجتماعية) أن يرفع من قيمة الدخل الحقيقية، وهذا كفيل بتحسين ظروف عيش الفئات الهشة والمحدودة الدخل؛
- الأخذ بتدابير وآليات الترشيح مطلب أساس لجعل الإنفاق أكثر كفاءة وفعالية، الأمر الذي يجعل من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي مجدياً؛

- أثبتت الصدمة النفطية لسنة 2014 مدى هشاشة الميزانية رغم الإصلاحات المعتمدة في هذا الجانب، الأمر الذي يعكس محدودية نتائجها الأولية مقارنة بآثار الصدمة؛

- استهداف المستفيدين الحقيقيين من الدعم والتحويلات الاجتماعية وتوجيهه إلى مستحقيه من شأنه التخفيف من ضغوط الإنفاق الاجتماعي، أين أثبت الواقع أن الأغنياء والفئات الأعلى دخلاً هم الأكثر استفادة من الدعم، وهو ما يتعارض وأهداف الدولة الاجتماعية ويزيد من أعبائها المالية دون مقابل.

الملحق

الوحدة: مليار دج

السنة	نفقات التسيير	التغير (%)	نفقات التجهيز	التغير (%)	النفقات العامة	التغير (%)	الناتج المحلي الإجمالي	النفقات/الناتج (%)
2000	856,20		321,90		1178,10		4123,51	28,57
2001	798,60	-6,73	522,40	62,29	1321,00	12,13	4227,11	31,25
2002	975,60	22,16	575,00	10,07	1550,60	17,38	4521,77	34,29
2003	1122,80	15,09	567,40	-1,32	1690,20	9,00	5247,48	32,21
2004	1251,10	11,43	640,70	12,92	1891,80	11,93	6135,92	30,83
2005	1245,10	-0,48	806,90	25,94	2052,00	8,47	7543,97	27,20
2006	1437,90	15,48	1015,10	25,80	2453,00	19,54	8460,50	28,99
2007	1673,90	16,41	1434,60	41,33	3108,50	26,72	9408,29	33,04
2008	2217,70	32,49	1973,30	37,55	4191,00	34,82	11042,84	37,95
2009	2300,00	3,71	1964,30	-0,46	4264,30	1,75	10225,48	41,70
2010	2659,00	15,61	1807,90	-7,96	4466,90	4,75	11991,65	37,25
2011	3879,20	45,89	1974,40	9,21	5853,60	31,04	14519,83	40,31
2012	4782,63	23,29	2275,53	15,25	7058,17	20,58	16208,69	43,54
2013	4131,53	-13,61	1892,59	-16,82	6024,13	-14,65	16650,12	36,18
2014	4494,32	8,78	2501,44	32,17	6995,76	16,13	17242,54	40,57
2015	4365,49	-2,87	3039,32	21,50	7656,33	9,44	1,871659	46,14

- (1) البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم 1997، الدولة في عالم متغير، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، جوان 1997، ص 41.
- (2) من الدعام الأخرى يمكن الحديث عن الديمقراطية التشاركية، والدولة التنموية، واستقلالية التنمية.
- (3) صالح صالح، دور الدولة في الحياة الاقتصادية، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي لاقتصاديات الخصوصية والدور الجديد للدولة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، من 03 إلى 07 أكتوبر 2004. ص 16.
- (4) نفس المرجع، ص 16.
- (5) دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، أطروحة دكتوراه دولة، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005، صص 76-89.
- (6) Horton.(M) et El-Ganainy.(A), *Qu'est-ce que la politique budgétaire?*, Revue Finance et Développement, volume 46, N°2, FMI, Washington, juin 2009, p52.
- (7) قدي عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 195.
- (8) حسين عمر، الموسوعة الاقتصادية، ط 4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص 11.
- (9) Cheriet .(A), *une perspective théorique et historique sur les stratégies d'industrialisation avec étude de cas de l'Algérie*, communication présenté au séminaire national sur « l'économie algérienne : lecture moderne du développement », Laboratoire des études économiques de l'industrie locale, Faculté des Sciences Economiques, Sciences de Gestion, UNIVERSITE EL – HADJ LAKHDAR BATNA, Mars 2008.
- (10) محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تمويل التنمية وتنظيمها في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 66.
- (11) الأمر 10-70 المؤرخ في 20 جانفي 1970 المتضمن المخطط الرباعي الأول 1970-1973.
- (12) إطلاق ما عُرف بـ "الثورة الزراعية" عام 1971.
- (13) بليلة لمين، ترشيد الانفاق العام بهدف الإقلال من ظاهرة الفقر مع إشارة إلى واقع الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2016، ص 149.
- (14) الأمر رقم 68-74 المؤرخ في 02 يونيو 1974 المتضمن المخطط الرباعي الثاني (1974-1977).
- (15) محمد بلقاسم حسن بهلول، مرجع سابق، ص 275.
- (16) نفس المرجع، ص 335.
- (17) القانون رقم 11-80 المؤرخ في 13 ديسمبر 1980 المتضمن المخطط الخماسي الأول 1980-1984.
- (18) القانون رقم 22-84 المؤرخ في 24 ديسمبر 1984 المتضمن المخطط الخماسي الثاني 1985-1989.
- (19) Opec, *annual statistical bulltein* 2005 : <http://www.opec.org/library/Annual%20Statistical%20Bulletin/interactive/2005/FileZ/sumtbl.htm>, 19.03.2017.
- (20) المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول الظرف الاقتصادي والاجتماعي للسداسي الثاني من سنة 2001، الدورة 19، نوفمبر 2001، ص 123.
- (21) المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التقرير الوطني حول التنمية البشرية لسنة 2000.
- (22) مخناش فتحة، صالحي ناجية، واقع استراتيجيات النمو المحلية في الجزائر (2001-2014) وآفاق النمو الاقتصادي، مجلة رؤى اقتصادية، العدد الثالث، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمة الاخضر، الوادي، ديسمبر 2012، ص 171.
- (23) مصالح الوزير الأول، ملحق ببيان السياسة العامة أكتوبر 2010، <http://www.premier-ministre.gov.dz>، في أبريل 2012.

(24) عبد المالك سلال، مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية 2014-2019، مداخلة منشورة لمعالي الوزير الأول أمام المجلس الشعبي الوطني، في 25 سبتمبر 2015، الجزائر، بوابة الوزارة الأولى، <http://www.premier-ministre.gov.dz>، في 2017/03/19.

(25) Ministère des finances, *rapport de présentation du projet de la loi de finances pour 2017 et prévisions 2018-2019*, p7.

(26) Idem, p14.

(27) Banque d'Algérie, *Tendances monétaires et financières en 2015 et au cours des neuf premiers mois de 2016 et politiques de résilience et d'accompagnement en contexte de choc externe durable*, Intervention du Gouverneur de la Banque d'Algérie, Assemblée Populaire Nationale, Alger, 2016, p3.

(28) Idem, pp 9-11.

(29) المجلس الشعبي الوطني، لجنة المالية والميزانية، التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية لسنة 2016، نوفمبر 2015، ص 18.

(30) كارلو سدر الفيتش وآخرون، إصلاح الدعم في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: عرض موجز للتقدم في الأونة الأخيرة وتحديات الفترة المقبلة، صندوق النقد الدولي، نيويورك، جوان 2014.