

سياسة إصلاح التنمية المحلية في الجزائر: تنمية مناطق الظل نموذجاً

Local Development Reform Policy in Algeria: The Shadow regions Development a model

زين العابدين دايلي*

جامعة جيجل - الجزائر

z.daili@univ-jijel.dz

تاريخ النشر: 2025/06/04

تاريخ القبول: 01/ 06/ 2025

تاريخ الارسال: 2025 /04/10

ملخص:

تعتبر سياسة التنمية المحلية عن مخرجات السياسة العامة والنظام السياسي على المستوى المحلي، من خلال تبني مقاربة تنمي الأقاليم والمناطق وتراعي الخصوصية المحلية. وتقوم سياسة التنمية المحلية في الجزائر على عديد الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، السياسية والتنظيمية، المالية والتنموية مما يضفي عليها سمة التميز والتفرد مقارنة بباقي دول العالم.

أفرزت سياسة التنمية المحلية في الجزائر عديد الاختلالات التنموية، أنتجت تنمية غير متوازنة على مستوى المناطق النائية، الجبلية والصحراوية، مما استدعى ضرورة التدخل لإصلاح هذه الاختلالات، عن طريق برنامج استعجالي أطلق عليه تسمية "تنمية مناطق الظل"، وعليه فإن هذه الدراسة تبحث في مدى قدرة هذا البرنامج الإصلاحي على بعث توازن تنموي محلي.

كلمات مفتاحية: السياسة العامة. التنمية المحلية. سياسة التنمية المحلية في الجزائر. الجماعات المحلية.

مناطق الظل.

Abstract

The local development policy expresses the outputs of public policy and the political system at the local level, by adopting an approach that develops regions and takes into account local privacy. The local development policy in Algeria is based on many economic, social, organizational, financial and development dimensions, which gives it the feature of excellence and uniqueness compared to the rest of the world.

The local development policy in Algeria has produced many developmental imbalances, which produced an unbalanced development at the level of remote, mountainous and desert regions, which necessitated the necessity of interfering to reform these imbalances, through an urgent program that was called " The Shadow regions Development ", and therefore this study examines the extent of the ability of this program The reformist to send a local development balance.

Keywords: public policy. Local Development. Local development policy in Algeria. Local Communities. The urgent program. Shadow regions.

مقدمة

يمثل مفهوم الدولة كفلسفة وكتوجه عام واحدا من أبرز وأسمى التنظيمات التي عرفتتها المجتمعات الإنسانية على مر الأزمنة والعصور، هذا التنظيم اعتمد بالدرجة الأولى على عديد المفاهيم الوظيفية، من بينها مفهوم المأسسة والذي ارتبط بضرورة القيام بعدد المهام، على غرار: الأمن، تلبية حاجات البيئة الداخلية، تنمية المجتمع... وينتج عن القيام بهذه المهام تفاعل بين الدولة مع محيطها الداخلي والخارجي. وهو ما اصطلح فقهاء السياسة على تسميته بالسياسة العامة.

يعد حقل السياسة العامة من الحقول الحديثة نسبيا، والذي يدرج في خانة العلوم السياسية. يتخذ هذا الحقل من موضوع الدولة، وسبل تنميتها محورا للاهتمام. هذا الاهتمام قد ينتقل من الكل نحو الجزء، فيبادر بطرح مقارنة التنمية الوطنية كسياسة عامة كلية تنتقل من أعلى هرم الدولة إلى أسفله، وقد ينتقل من الجزء نحو الكل، فنكون بصدد سياسة عامة محلية تنطلق من قاعدة الهرم باتجاه أعلاه، ومنه فإن هذه الأخيرة تراعي شكل الدولة وجوبا.

تتميز السياسة العامة المحلية بكونها نمطا حديثا في تسيير شؤون الدول، الذي يراعي الخصوصيات المحلية، ويرى بضرورة التمكين الاجتماعي، من خلال مقارنة التنمية المحلية. والجزائر كغيرها من الدول سعت مسعى الحداثة من جهة، ومن جهة ثانية رأت بأنه لا سبيل لتحقيق التنمية الوطنية دون تنمية الأقاليم والمناطق في المقام الأول، عن طريق سياسة تنموية محلية تميزها عن غيرها من الدول. لكن المقاربة الجزائرية التنموية أظهرت عديد الاختلالات في موازين التنمية، خاصة على مستوى المناطق النائية، الجبلية والصحراوية، والتي أصبحت تعرف فيما بعد "بمناطق الظل"، ما استوجب تدخل الدولة بطرح مخطط استعجالي لإصلاح هذه الاختلالات، وعلى هذا الأساس يطرح نص الإشكال التالي: إذا كان البرنامج الاستعجالي الخاص بمناطق الظل إطارا لإصلاح السياسة التنموية المحلية، فهل يعبر هذا التوجه عن إخفاق برامج التنمية المحلية؟، أم أنه يعد استراتيجية لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة؟

ويندرج تحت نص هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية من بينها:

1- فيما تتمثل السياسة التنموية المحلية؟ وما خصوصيتها في البيئة الجزائرية؟

2- ما هو البرنامج الاستعجالي لتنمية مناطق الظل؟ وما دوره في إحداث التوازن التنموي المحلي؟

وقبل الإجابة عن مضمون الإشكالية، وجب صياغة نص الفرض الرئيسي التالي: تحقيق تنمية محلية متوازنة مرهون بالتكفل بمناطق الظل في المقام الأول.

منهجية الدراسة: اعتمدت الدراسة منهجيا على شقين هما المناهج والمقتربات، أما المناهج فقد غلب عليها: المنهج التحليلي الوصفي، والذي يقوم على جمع معلومات متعلقة بسياسة التنمية المحلية وتوصيفها، إضافة لمنهج دراسة الحالة، فدون شك البحث تناول سياسة التنمية المحلية في البيئة الجزائرية وسبل إصلاحها، لإضفاء للدقة، ولإعطائها بعدا مكانيا ما يضيف عليها قيمة نوعية.

أما فيما يتعلق بالمقترحات فقد غلب عليها: المقترح المؤسسي والذي يفترض أن سياسة التنمية المحلية هي نشاط للمؤسسات الرسمية للدولة، وإصلاحها يترتب أيضا على هذه المؤسسات، إضافة لمقترح صناعة القرار، ذلك أن سياسة التنمية المحلية وسبل إصلاحها في حاجة لقرارات تصنع على مستوى مراكز صناعة القرار في أعلى الهرم، لصياغتها وتنفيذها وتقييمها.

تهدف هذه الدراسة إلى تناول موضوع سياسة التنمية المحلية وخصوصياتها في البيئة الجزائرية، والتي أظهرت عديد الاختلالات التنموية، من بينها: غياب التنمية على مستوى المناطق النائية، الجبلية والصحراوية، والتي أصبحت تعرف بمناطق الظل، ما استوجب ضرورة الإصلاح، وبالتالي فإن هذا البحث يسعى للتأكد من مدى قدرة البرنامج الاستعجالي لتنمية مناطق الظل على اصلاح سياسة التنمية المحلية في الجزائر.

للإجابة عن الإشكالية، واختبار صحة الفرضية، تم تقسيم الدراسة إلى ما يلي:

أولا: الإطار العام لسياسة التنمية المحلية في الجزائر:

تعتبر السياسات أو ما يسمى بالسياسة العامة عن نشاط الدولة على المستويين الداخلي والخارجي. ويحمل في مدلوله إما تعبيرا عن مفهوم استخدام القوة، أو تكون انعكاسا لأفعال الحكومة، أو نتيجة عديد التفاعلات التي تحدث على مستوى النظام¹.

إن بناء الدولة الحديثة من الناحية الشكلية يأخذ بضرورة البناء من القاعدة باتجاه القمة، أو الانطلاق من السياسات العامة المحلية إلى السياسات العامة الوطنية. بمعنى الاهتمام بتلك السياسات التي تعنى بالشأن المحلي ومسألة التمكين الاجتماعي (التنمية المحلية)، والتي تراعي خصوصية كل بيئة. لكن قبل الخوض في هذه السياسات وخصوصيتها في البيئة الجزائرية لابد من تناول سياسة التنمية المحلية من الناحية المفاهيمية.

1. سياسة التنمية المحلية من الناحية المفاهيمية

تمثل التنمية ذلك المجهود الانساني الهادف الذي يقوم على توسيع الخيارات ذات المجالات المتعددة، الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية والثقافية، تقوم بها فواعل رسمية في صورة مؤسسات الدولة (تنفيذية، تشريعية، قضائية)، وأخرى غير رسمية في صورة (المجتمع المدني، والقطاع الخاص)، تستهدف تطوير الإنسان بصفة خاصة والمجتمع والدولة بصفة عامة²، هذا في بعدها الكلي لكن ماذا عن البعد المحلي؟

1.1. تعريف سياسة التنمية المحلية

يشير مصطلح سياسة التنمية المحلية إلى دمج مفهومين في مفهوم واحد، حيث يتكون من لفظ سياسة ولفظ التنمية المحلية.

1.1.1. مصطلح السياسة: قد يأخذ مصطلح السياسة إحدى الثلاث أشكال التالية:³

أ. اللفظ الأول: "Polity" كلمة إغريقية تعني الشأن العام، تركز على ضرورة توفر مجموعة من المكونات داخل المدينة، ومن بين هذه المكونات وجود سلطة منظمة للحياة الاجتماعية والسياسية، تقوم هذه الأخيرة باحتكار وسائل العنف الجسدي المشروع، كل هذا من شأنه تنظيم المجتمع بواسطة هذه السلطة.

ب. **اللفظ الثاني:** "Politics" مصطلح يدل على الصراع والمنافسة بين فاعلين سواء كانوا أفراداً أو جماعات، والهدف من الصراع المشار إليه هو: حيازة السلطة السياسية والاحتفاظ بها.

ج. **اللفظ الثالث:** "Policy" تعكس وجود جملة من الأفعال (الأعمال) أو حالات الامتناع عن هذه الأعمال. والقيام بها له مسبباته ومبرراته العقلانية، وفي كل الحالات نكون أمام برامج عمل من صنع ووضع فواعل (أفراداً أو جماعات) يجري العمل على تجسيدها.

وقد يكون الفاعل سياسياً وقد لا يكون، فإن كان كذلك فيكون الحديث حينئذ عن سياسة من السياسات (سياسة الثقافية، سياسة التنمية المحلية..)، والتي تركز عليها هذه الدراسة. كما قد يكون الفاعل غير سياسي فنكون أمام نوع آخر من السياسات (سياسة الإنتاج لشركة ما...) ومنه فالسياسة العامة تضم المعنيين "Politics" و "Policy".

2.1.1. مصطلح التنمية المحلية: قدم للتنمية المحلية عديد التعاريف ولكن تلتقي جلّها في كَوْن أن التنمية المحلية هي: "عملية تفاعل بين المجهودات الشعبية والحكومية، بهدف النهوض بمختلف نواحي الحياة من اجتماعية، اقتصادية، سياسية وثقافية. قصد تحسين المستوى المعيشي لسكان المناطق والأقاليم. والوصول إلى مرحلة الرفاه الاجتماعي، في إطار بناء الدولة من القاعدة نحو القمة، من خلال التأسيس لمشاركة فعالة لمختلف الموارد المحلية وسبل الرفع من مستويات العيش والاندماج والشاركة والحركية في إطار مستدام⁴. ومما سبق فإن سياسة التنمية المحلية هي: مجموع الإجراءات والتدابير التي تعبر عن مخرجات النظام السياسي على المستوى المحلي، يتفاعل بموجها المجهود الشعبي بالحكومي، من خلال فواعل رسمية وأخرى غير رسمية. قصد تحقيق النهضة والتمكين في مختلف المجالات: الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية... إن طلاقاً من القاعدة والتي تمثلها الفروع نحو الكل الذي تمثله الدولة. ومن تنمية المناطق والأقاليم إلى تنمية وطنية شاملة.

2.1. خصائص وأهمية سياسة التنمية المحلية: لسياسة التنمية المحلية عديد الخصائص التي جعلتها على أهمية كبيرة مقارنة بباقي موضوعات حقل السياسة العامة، وهي:

1.2.1. خصائص سياسة التنمية المحلية: انطلاقاً من تعريفي التنمية المحلية وسياسة التنمية المحلية يمكن استخلاص مجموع الخصائص التالية:⁵

أ. أنها جزء من السياسة العامة للدولة، ونشاط مؤسساتي بحت، بحيث تسهر على صناعتها أجهزة رسمية.

ب. سياسة التنمية المحلية جزء لا يتجزأ من التنمية الشاملة للدولة.

ج. سياسة التنمية المحلية عملية ديناميكية وفي حركية مستمرة تستلزم تضافر الجهود الحكومية والشعبية قصد إشباع الحاجات وتحقيق الرفاه الاجتماعي.

د. أنها عملية واعية وموجهة ومقصودة تستهدف الأقاليم الفرعية للدولة، ما يضيف عليها طابع النظامية والتعقيد ذلك أنها ليست عشوائية أو تلقائية.

هـ. هي عملية إدارية واعية تتطلب ضرورة توفر إرادة شعبية للتخلص من الفقر والتخلف.

و. أنها عملية ذات تفكير عقلاني ورشيد في استخدام مختلف الموارد المحلية خاصة منها: الطبيعية النادرة والمعرضة للزوال في إطار التنمية المستدامة حفاظا على حقوق الأجيال اللاحقة، وبعيدا عن أي إضرار بالبيئة الحاضنة للعملية التنموية والحياة ككل.

2.2.1. أهمية سياسة التنمية المحلية: عديد المهام الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى إلى ترجمتها

هيئات محلية وإقليمية إلى أهداف ومبادئ السياسة العامة، ويمكن إبراز أهمية ذلك في عديد الجوانب أهمها:⁶

أ. الجانب الاقتصادي: تعتبر سياسة التنمية المحلية أداة لمواجهة عديد المشاكل ذات العلاقة بجوانب

التنمية كمعدلات التضخم، والتقلبات الاقتصادية، بيئة الاستثمار المحلي، كفاءة الإنتاج، التمويل المحلي...

ب. الجانب الاجتماعي: عن طريق السعي لحل مشاكل متعلقة بالبطالة وسوق العمل، الاهتمام بوضع

استراتيجيات لقطاعات الحيوية في التعليم والتشغيل والصحة....

ج. الجانب الفني الإداري: كونها أجهزة مسؤولة فإنها تتصف بعملها الإبداعي في مجال التصميم

والضبط والتوجيه والرقابة والتنسيق، ووضع خطط وإجراءات العمل التي تحتاجها العملية الإدارية لإضفاء

الشفافية والمساءلة... كما تكمن أهميتها في أن لها علاقة بعدد القضايا الأخرى مثل زيادة النمو، الانفاق، فرض

الضرائب، توزيع الموارد الاقتصادية... ذلك أن فشل سياسة التنمية المحلية عادة ما يرتبط بمظاهر تنعكس على

هذا الجانب من: بيروقراطية وكثرة الإجراءات، ضعف أو غياب المشاركة، إقصاء فئات معينة من تنفيذ برامج

التنمية، ضعف الموارد، سيطرة المركزية، تفشي الفساد بمظاهره...

2. تطور سياسة التنمية المحلية في الجزائر من المنظورين الاقتصادي والاجتماعي

يمكن التمييز بين سياسة التنمية المحلية خلال مرحلة الحزب الواحد، عنه خلال مرحلة الانفتاح السياسي

والتعددية، فلكل مرحلة خصوصيتها وتوجهاتها التنموية.

1.2. سياسة التنمية خلال مرحلة الحزب الواحد: ورثت الجزائر غداة الاستقلال دولة شبه منهاره

مؤسساتيا، وهذا نظير الممارسات الغاشمة بفعل الاستعمار الاستيطاني الذي دام لأكثر من 130 سنة، مما

انعكس سلبا على الحياة الاجتماعية التي ميزها آنذاك: الفقر، الأمراض والأوبئة والجهل، ما استدعى ضرورة

التفكير في عديد الإجراءات والقرارات، أما في المجال الاقتصادي فقد عمدت الجزائر إلى الأخذ بالنهج

الاشتراكي، تجدر الإشارة إلى أن مرحلة بعث الاقتصاد الوطني وفق استراتيجية المخططات استغرقت أربع

سنوات بعد الاستقلال⁷.

1.1.2. التخطيط المركزي (1967-1979): خلال هذه الفترة يمكن التمييز بين ثلاث أنواع من

المخططات:

أ. **المخطط الثلاثي (1967-1969):** خصص له غلاف مالي قدر ب 11.081 مليون دينار توجهت من خلاله الدولة صوب الصناعات الثقيلة كلية، ما ميز هذه المرحلة هو اهمال باقي القطاعات والمجالات بما فيها التنمية المحلية، وهذا من أجل وضع قاعدة صناعية صلبة تنعكس إيجابا على الاقتصاد الوطني⁸.

ب. **المخطط الرباعي الأول (1970-1973):** خلال هذه الفترة تم تأمين المحروقات، وبالتالي استمرار التوجه نحو الصناعات الثقيلة والبتروولية مقارنة بباقي القطاعات والمجالات، بغلاف مالي وقدره 36.7 مليار دينار جزائري⁹.

ج. **المخطط الرباعي الثاني (1974-1977):** شهدت هذه الفترة ارتفاع محسوس في أسعار البترول، وكانت التوجهات الكبرى للدولة خلال هذه المرحلة هو بعث النموذج الاقتصادي الذي بات يعتمد على عائدات النفط المستثمرة في مجال الصناعات المصنعة¹⁰.

2.1.2. التخطيط اللامركزي (1980-1989): ويمكن التميز فيه بين نوعين من المخططات:

أ. **المخطط الخماسي الأول (1980-1986):** وفيه تغيرت توجهات الدولة بصفة كلية عما كانت عليه سابقا، حيث عمد صانع القرار آنذاك إلى التوجه نحو الصناعات الإنتاجية بغلاف مالي قدر ب 560.5 مليار دينار جزائري، ما ميز هذه المرحلة هو ارتفاع الكبير لعائدات النفط واللاعقلانية في الانفاق¹¹.

ب. **المخطط الخماسي الثاني (1986-1989):** السمة البارزة خلال هذه الفترة هو التراجع الكبير لأسعار النفط والتي أدخلت الدولة في نفق التقشف، ومنه فإن هذا المخطط جاء لمعالجة هذه الأزمة، التي كانت نتائجها وخيمة اجتماعيا بفعل تآكل الجبهة الداخلية، واقتصاديا بفعل العجز والتوجه نحو الاستدانة¹².

3.1.2. تقييم سياسات التنمية خلال مرحلة الحزب الواحد: بعد الاطلاع على كافة المخططات التي تم

تبنيها خلال مرحلة الحزب الواحد تم الخروج بمجموع الملاحظات التالية:¹³

- أ. غياب التقييم المحلي لكل سياسة تنموية والذي كان من شأنه التصويب وتجاوز الهفوات والاختفاء.
- ب. أن السياسات التنموية خلال هذه المرحلة ميزتها القطيعة وغياب الاستمرارية، التي دون شك ساهمت في فشل النموذج الاقتصادي آنذاك.
- ج. هشاشة المنظومة الاقتصادية بفعل الاعتماد الشبة مطلق على عائدات النفط، والتي جعلت الدولة تتأرجح بتأرجح أسعاره في السوق الدولية.
- د. أن هذه المخططات لم تحمل في طياتها سياسات تنموية محلية ولا مستدامة، لهذا لم نلاحظ لا التمكين الاجتماعي، ولا الحفاظ على البيئة ولا على حقوق الأجيال المستقبلية (اعتماد الاقتصاد الوطني على الطاقة الأحفورية بما نسبته 96%).

2.2. سياسة التنمية خلال مرحلة التعددية والانفتاح السياسي: الجدير بالذكر أن المرحلة الممتدة من

1990 إلى 2000 عرفت بالمدونية على الصعيد الاقتصادي في ظل غياب البدائل وعجز الميزان التجاري، وبالعشرية السوداء من الجانب الاجتماعي نظير غياب الاستقرار، وبالتالي من الصعب الحديث عن التنمية

الاقتصادية بمفهومها العام وما بالك بالتنمية المحلية كسياسة وتوجه عام، لهذا كان عنوان هذه الفترة الاستدانة والاستجابة للشروط المرحلية التي أقرها صندوق النقد الدولي تباعا¹⁴.

1.2.2. برامج التنمية ما بعد سنة 2000: ويمكن تعدادها فيما يلي:

أ. برنامج الإنعاش الاقتصادي (2000-2004):¹⁵ خصص له غلاف مالي قدر إجمالا ب: 1216 مليار، وجّه لدعم المؤسسات والنشاطات الإنتاجية والفلاحية، وتقوية قطاع الخدمة العمومية، الهياكل القاعدية، تحسين المستوى المعيشي للمواطن، التنمية المحلية والبشرية والتي أعادت النظر في توجهات الدولة، وضرورة البناء من الأسفل باتجاه الأعلى، وما أكد ذلك هو مكونات هذا البرنامج والتي كانت على النحو التالي:¹⁶

-النشاطات الإنتاجية: خصص له ما يعادل 74.5 مليار دينار موجه لقطاعي الفلاحة والصيد البحري، يهدف إلى دعم الأنشطة المدرجة في إطار المخطط الوطني للتنمية الفلاحية.

-التنمية المحلية: كانت له حصة الأسد من البرنامج الذي خصص له 113 مليار دينار، حيث اشتمل على: التكفل بالانشغالات المحلية خاصة ما تعلق بحاجيات المواطن وتحسينها؛ إنجاز مخططات بلدية تكون متوازنة وخالقة للتنمية والثروة المحلية.

-التنمية البشرية: وخصصت له الدولة الجزائرية ما قدره 90.3 مليار دينار، وقد تم التركيز على تلك المشاريع التي تستجيب على الفور لاحتياجات السكان وتتمين الإمكانيات والطاقات، من خلال التركيز على الصحة والتعليم.

ب. برنامج دعم النمو (2005-2009):¹⁷ تم إقراره بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2005، بغلاف مالي يصل إلى: 9000 مليار دينار، تم اقتطاع منه 1908.5 مليار دينار للإنفاق على برامج التنمية المحلية، وقد هدف هذا البرنامج إلى:

-المزاوجة في دعم الاستثمارين الأجنبي والمحلي.

-التفتح أكثر على المجال الاقتصادي من خلال تأهيل الأداة الإنتاجية، وذلك عن طريق الإصلاح المالي والمصرفي.

-ترقية الشراكة والخصوصية.

-تعزيز القدرات الرقابية للدولة من خلال محاربة كافة أشكال الفساد من غش ومضاربة...

ج. البرنامج الخماسي للتنمية (2010-2014):¹⁸ بغلاف مالي قدر ب: 21214 مليار دينار، مثل هذا

الرقم سابقة في تاريخ الجزائر، وقد وجّه لدعم الاستثمارات العمومية كدعم المنشآت، الطرق وسكك الحديد، الصحة والسكن...وقد كان يهدف إلى:

-دعم التنمية البشرية والتي تعد عصب التنمية.

-القضاء على البطالة من خلال استحداث ثلاث ملايين منصب شغل.

-تحسين المستوى المعيشي والتكفل بسلطان المناطق الريفية من خلال فك العزلة، التزويد بالمياه، والصحة الجوارية.

-دعم اقتصاد المعرفة من خلال تشجيع البحث العلمي والتحول التكنولوجي (رقمنة الإدارة).

-تحسين مناخ الاستثمار وترقية الصادرات خارج المحروقات.

التركيز على تحقيق كل من: الأمن الغذائي، تكثيف برامج السكن، تهيئة القدرات السياحية والصناعات التقليدية، الحفاظ على الأمن والسلم الاجتماعي...

د. برنامج توظيف النمو (2015-2019):¹⁹ أدى انخفاض أسعار النفط بشكل ملحوظ إلى العودة من جديد إلى نفق التشفي والانكماش الاقتصادي، مما انعكس بطبيعة الحال على مشاريع والمشات التي تعطلت بنسبة 40%، أما فيما يتعلق بالتنمية المحلية فعلى الرغم من المبالغ المرصدة لتغطية المشاريع على مستوى الأقاليم والمناطق، إلا أن تأثيرها كان محدودا ومحتشما، فقد رصد لها بداية من 2015 ما قيمة 4079.6 مليار دينار، ليتم التراجع سنة 2016 إلى حدود 1894.2 مليار دينار، وقد هدف هذا البرنامج إلى:²⁰

-المحافظة على الطابع الاجتماعي للدولة من خلال الاستمرار في دعم السكن، التعليم، الصحة...

-ارتفاع الناتج المحلي وبلوغه 7% سنة 2019.

-مكافحة البطالة من خلال استحداث مناصب عمل، ودعم الاستثمارات المنتجة.

-السعي لإيجاد بدائل خارج دائرة المحروقات.

-استمرار دعم التكوين في مجال التنمية البشرية خاصة ما يتعلق بخلق إطارات وتأهيل اليد العاملة.

لكن مع استمرار تهوي أسعار النفط تم التخلي عن هذا البرنامج واستبداله ببرنامج مرشد أكثر للنفقات سمي ببرنامج الاستثمارات العمومية لسنتي 2017-2019، بغلاف مالي قدر ب 300 مليار دينار، نتج عنه انكماش كبير في التنمية ببعديها المحلي والوطني، فكان الانفاق يكتسي طابع الأهمية القصوى، ناهيك عن تجميد عديد المشاريع الكبرى. على الرغم من ارتفاع أسعار النفط مطلع 2020، إلا أن الاقتصاد الوطني بقي محافظا على طابعه المنكمش والمنغلق، نتيجة الأوضاع الداخلية التي عاشتها البلاد بفعل الحراك الشعبي وغياب الاستقرار الوطني، إضافة للظروف الدولية بفعل جائحة كوفيد 19، كلها عوامل أبقت الاقتصاد الوطني في حالة انغلاق وانكماش باحثا عن موارد أخرى خارج قطاع المحروقات، تفاديا للأزمات التي عانى منها خلال الفترة الممتدة من 1990-2000.

3.2. تقييم سياسات التنمية خلال مرحلة التعددية والانفتاح السياسي: رغم الطفرة النوعية التي عرفتھا

البلاد خلال هذه الفترة، خاصة في مجال المنشآت والهيكل القاعدية إلا أن ما ميز هذه المرحلة:²¹

-الافتقار لإستراتيجية واضحة المعالم في إنفاق المال العام (اللاعقلانية في صرف عائدات النفط).

-ضعف المنظومة الاقتصادية وهشاشتها جعلتها تحت مطرقة صندوق النقد الدولي وتآكل الجبهة الداخلية

(الحرب الأهلية).

-لاعقلانية الانفاق ساهمت في تفشي ظاهرة الفساد المالي والإداري.

-الفشل الذريع في إيجاد بدائل أخرى خارج المحروقات في الفترة الممتدة من 2000 إلى 2014، خاصة أنها تعتبر المرحلة المثالية للبحث عن بدائل، وهذا نظير البحبوحة المالية الكبيرة التي عاشها الاقتصاد الوطني آنذاك.

-على الرغم من تبني هذه البرامج للبعد المحلي وضرورة خلق تنمية تنطلق من المناطق والأقاليم، إلا أن الواقع أبان عن اختلال كبير في التنمية خاصة على مستوى المناطق النائية والتي أصبحت تعرف بمناطق الظل، ما استوجب التدخل بمخطط استعجالي يسرع عملية التنمية ويخلق توازن جهوي في البلاد مؤخرًا.

3. سياسة التنمية المحلية في الجزائر من المنظورين السياسي والتنظيمي والمالي التنموي:

إلى جانب البعدين الاقتصادي والاجتماعي لسياسة التنمية المحلية في الجزائر، يكتسي البعد السياسي التنظيمي والبعد المالي التنموي أهمية بالغة لفهم طبيعة وتوجه الدولة محليا.

1.3. المنظور السياسي التنظيمي لسياسة التنمية المحلية

تأخذ الجزائر في إطار تنظيم أقاليمها باللامركزية الإقليمية، التي تعد ثاني أنواع اللامركزية الإدارية. وفيها تقسم الوظيفة الإدارية على أساس جغرافي، وتعرف اللامركزية الإقليمية على أنها: "إسناد جزء من الوظيفة الإدارية إلى هيئات إقليمية تستقل بمباشرة هذا النمط من الوظيفة الإدارية في حدود ونطاق الإقليم".²²

1.1.3. الجماعات المحلية آلية للتنظيم الإقليمي في الجزائر: في انتظار صدور قانون الجماعات

المحلية الجديد، يبقى قانوني البلدية والولاية (قانون 10-11 وقانون 07-12) المرجعية القانونية الحديثة للتقسيم الإقليمي في الجزائر، على اعتبار أنهما أحدث القوانين المنظمة لسير هاتين المؤسستين. وما يميز هذين القانونين هو التداخل واقعيًا والتكامل وظيفيًا.

أ. تعريف الولاية: حسب قانون 07-12 فإن الولاية هي: "هيئة دستورية تمثل الجماعة الإقليمية للدولة وإطار لتجسيد اللامركزية الإدارية ومكان لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتحدث بموجب قانون"²³.

ب. تعريف البلدية: حسب قانون 10-11 فإن البلدية هي: "هيئة دستورية تمثل الجماعة الإقليمية القاعدية وإطار لتجسيد اللامركزية الإدارية ومكان لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون"²⁴.

2.1.3. مميزات التنظيم الإقليمي في الجزائر: انطلاقًا من التعريفين السابقين يمكن استخلاص مميزات

التنظيم الإقليمي للجزائر، وهي:²⁵

أ. وجود هيئات محلية مستقلة: فالجماعات المحلية في الجزائر من خلال قانوني البلدية والولاية، تتمتع بالاستقلالية العضوية الوظيفية، بمعنى التمتع بحق الانتخاب والعضوية بدل سلطة التعيين، وبالتالي لها استقلالية في اتخاذ قراراتها عن المركز.

ب. وجود مصالح محلية مميزة: فالمهام التي تخرج عن الدفاع والقضاء ورسم السياسة العامة الكلية للبلاد هي من اختصاص وصلاحيات الإقليم.

ج. صلاحية القيام بالمهام: وذلك من خلال الديموقراطية النيابية، عن طريق المجالس المنتخبة للمجلسين البلدي والولائي، وتكون من قبل سكان الإقليم، وفق ضوابط وشروط محددة في القانون العضوي للانتخابات.

د. الخضوع للرقابة الوصائية: حماية للمصلحة العامة تخضع الهيئات المحلية للرقابة من قبل المركز. وهنا نميز بين نوعين من الرقابة، رقابة على الأشخاص (المنتخبين)، من خلال: الاستقالة التلقائية، التوقيف، والإقصاء. ورقابة على الهيئات، وذلك عن طريق: حل المجالس بسبب خرق أحكام الدستور، إلغاء الانتخابات، الاستقالة الجماعية، وفي حال البقاء الذي قد يشكل اختلالات خطيرة حدد نوعيتها قانوني البلدية والولاية.

3.1.3. تقييم سياسة التنمية المحلية في الجزائر من المنظور السياسي التنظيمي: وتتمثل في وجود عقبات سياسية وأخرى إدارية حدت من نجاح سياسة التنمية المحلية في الجزائر، وهي:

أ. العقبات السياسية: وهي على النحو التالي:²⁶

- غياب مشاركة فعلية وفعالة للمواطن المحلي في عمليات التنمية، والتي تعود أساسا لعاملي اللاوعي واللامبالاة رغم أهمية انخراطه، لأن السياسات المرتبطة بالتنمية المحلية موجهة إليه بالدرجة الأولى.

- المركزية والتعبية وكثرة الإجراءات التي كثيرا ما تعطل مشاريع التنمية المحلية.

- سوء تطبيق النصوص القانونية وغياب الكفاءات القادرة على ترجمة هذه الأخيرة، ولد أزمة بين المنتخب والمواطن.

- الصراعات الحزبية وحالات الانسداد داخل المجالس المنتخبة كثيرا ما عطل سير المداولات، وبالتالي تعطيل برامج سياسة التنمية المحلية.

ب. العقبات الإدارية: وهي بدورها تنقسم إلى:²⁷

- ضعف الكفاءات الإدارية خاصة في المناطق النائية والتي لوحظ عدم تمكنها من استخدام التكنولوجيات الحديثة، ما أسهم بدوره في اختلال موازين التنمية في مختلف المناطق وربوع الوطن.

- ضعف التمثيل على مستوى الهيئات المحلية وحتى التشريعية، وبالتالي صعوبة رفع انشغالات المواطن لدى السلطات العليا للبلاد.

- نقص الفاعلية وغياب قنوات حقيقة تربط المواطن بهيئاته المحلية، ذلك أن النصوص والتشريعات القانونية لا تكفي لوحدها لإحداث الانسجام بين المواطن ومجالسه.

- القيود المفروضة على الأجهزة الإدارية، نتج عنها ضبابية في تسيير وتوجيه السياسة العامة المحلية.

- محدودية المبادرة خاصة من قبل المنتخبين في البلديات، وغياب الوعي لديهم بأنهم الاقدر على تحديد احتياجات سكنتهم.

-ضعف الأداء وازدياد حجم النفقات بفعل العمالة الكبيرة على مستوى البلديات والولايات.

2.3. المنظور المالي والتنموي لسياسة التنمية المحلية:

يقصد بالمنظور المالي والتنموي كافة الوسائل التي تستعين بها الجماعات المحلية قصد تغطية نفقاتها وتمويل برامجها التنموية، وهي تتمثل في وسائل مادية وأخرى بشرية

1.2.3. الوسائل المادية لسياسة التنمية المحلية: وهي الأخرى تنقسم إلى وسائل ذاتية، ووسائل خارجية

ممثلة في إعانة الدولة.

أ. الوسائل الذاتية للجماعات المحلية: وهي:²⁸

-**الجبابة المحلية:** تمثل الجبابة المحلية واحدة من أكبر الإيرادات، وهي مقسمة حسب الجهات المستفيدة منها، فمنها ما يقسم بين الدولة والجماعات المحلية، ومنها ما يوزع بين البلدية والولاية، وفي سبيل النهوض بالبلدية وتنميتها يوجد نوع آخر من الجبابة تستفيد منه هذه الأخيرة لوحدها.

-**التمويل الذاتي:** وهي عملية يتم بموجبها اقتطاع جزء من ميزانية التسيير للبلدية لفائدة قسم التجهيز والاستثمار، يعتبر هذا المورد على أهمية بالغة من الناحية الاقتصادية، لأنه يشجع على الاستثمار دون انتظار إعانات الدولة.

-**مداخيل الأملاك:** وهي إيرادات ناتجة عن استغلال ممتلكات البلدية من قبل الغير أو بنفسها، في إطار ما يسمح به القانون، ذلك أن هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية القانونية، وتتمثل هذه المداخيل في: حقوق الإيجار، بيع المحاصيل الزراعية، أماكن التوقف...²⁹

ب. الوسائل الخارجية (إعانات الدولة): وتنقسم بدورها إلى:

-**الإعانات الحكومية:** تعاني الجماعات المحلية في كثير من الأحيان من العجز عن تغطية نفقاتها، هنا تبادر السلطات المركزية بتقديم إعانات قصد تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتكمن أهمية هذا المورد في كونه مبعثا للاستقرار والثبات لدى الجماعات المحلية، خاصة لدى البلديات الفقيرة³⁰.

-**القروض:** أجاز قانوني البلدية والولاية إمكانية الاستئجار بالقروض البنكية وذلك لعدد الاعتبارات، أهمها: ما تعلق بتطور الحاجيات وارتفاع تكاليف التجهيز، النمو الحضاري السريع الذي يتطلب بعث مرافق جديدة تسهل حياة المواطنين، لكن الجماعات المحلية نادرا ما تستخدم هذا المورد وذلك لعدم قدرتها على السداد³¹.

-صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: أنشأ بموجب المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 4

نوفمبر 1986، وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، الناتجة عن المساهمات الاجبارية للجماعات، حددها القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 07 أفريل 2019 بنسبة 2% للولاية ونفس النسبة للبلدية. الهدف من إنشائه هو: تقديم المساعدات للجماعات المحلية العاجزة ودعم برامج التنمية على المستوى المحلي، ومحاولة إزالة الفوارق الجهوية خاصة بين البلديات³².

-برامج ومخططات التنمية المحلية: ظهر هذا التوجه بعد التعددية والانفتاح السياسي، وتنقسم هذه المخططات والبرامج إلى:

*البرامج القطاعية: وهي بدورها تنقسم إلى برامج ممرضة وأخرى غير ممرضة.

*البرامج المركزية: تحتوي على المشاريع ذات البعدين الوطني والجهوي، تهدف إلى تهيئة الأقاليم على المستوى المحلي، تسجل مشاريع هذه البرامج بعنوان الوزارات والهيئات المختصة.

*البرامج الغير ممرضة: وتهدف هذه البرامج إلى إزالة الفوارق الجهوية وإزالة اختلالات التنمية، يتم تسجيلها باسم الوالي باعتباره أمرا بالصرف. ولها عديد الأهداف الفرعية: كالسعي لتحسين حياة المواطن داخل إقليم الولاية، مساعدة البلديات في خلق مناصب شغل، دعم الاستثمار المحلي...

-المخطط البلدي للتنمية: من المهام الأساسية المتعلقة بالمجالس المنتخبة داخل البلديات، التي تعمل على اختيار وملائمة المشروعات المقترحة وموقعها وأثارها المباشرة على البلدية. وتهدف مخططات البلدية إلى: تطوير المبادرات المحلية في البحث المستمر عن حلول للمشكلات دون تدخل الوصاية، إزالة الفوارق واختلالات بين البلديات، تقليل الزحف الريفي نحو المدن، الترقية الاقتصادية والاجتماعية للمناطق النامية.

-مسح الديون والتعويضات الناجمة عن التخفيض أو الإعفاء الجبائي والإعانات والهبات: وهي على النحو التالي:³³

*مسح الديون: إن شح الموارد وزيادة النفقات لدي الجماعات، كثيرا ما يجعل الدولة تتحرك إزاء هذه المعضلات، عن طريق منح أغلفة موجهة فقط لتغطية الديون (مواجهة الأزمات).

*التعويضات الناجمة عن التخفيض أو الإعفاء الجبائي: قد تلجأ الدولة إلى إعفاءات أو تخفيضات ضريبية، هنا تكون هذه الأخيرة ملزمة بتعويض الجماعات المحلية عن الضرر الذي قد يلحق بالبلدية والولاية نتيجة هذا التخفيض أو الإعفاء.

*الهبات والوصايا: وتتمثل في مجموع التبرعات التي يقدمها المواطنون قصد تمويل بعض المشاريع، أو الوصايا الممنوحة من قبل الأشخاص المتوفين أو الهبة، إلا أن مسألة قبول هذه الهبات أو الوصايا جعلها المشرع في يد الجهات الوصية تفاديا لأي شبهة أو فساد.

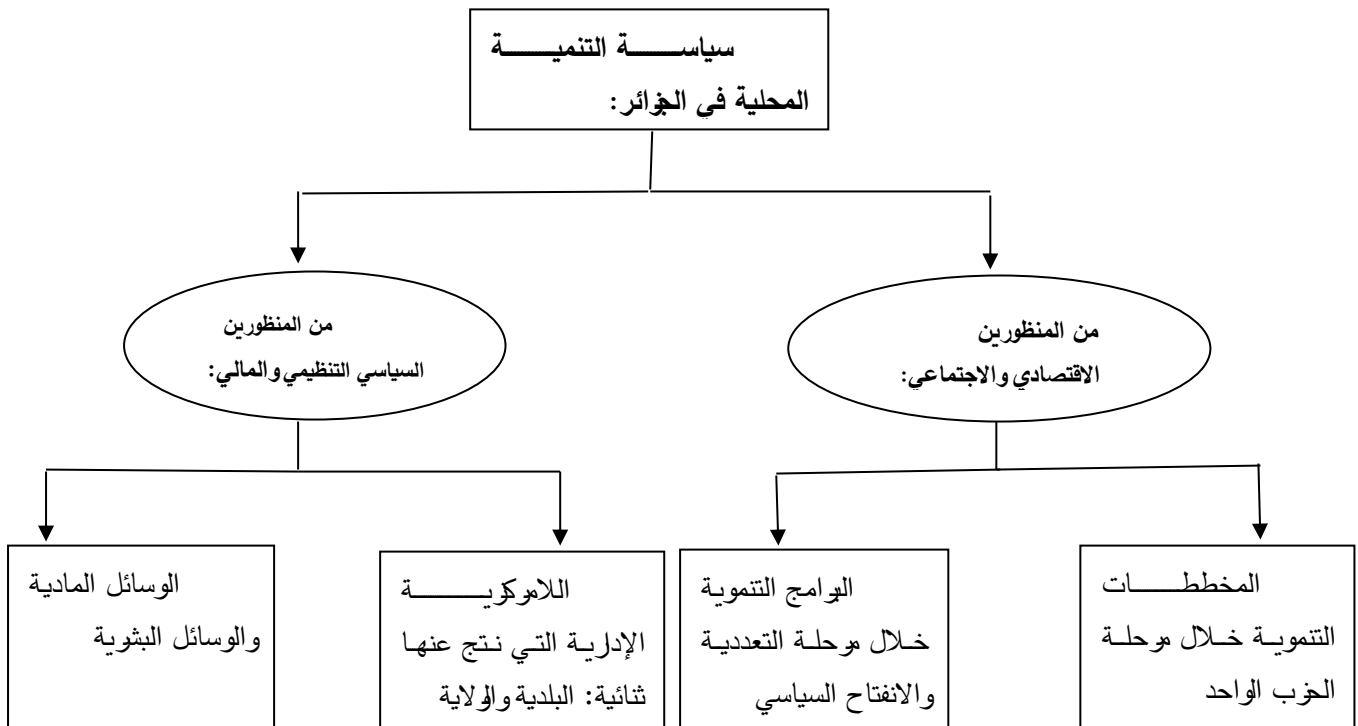
2.2.3. الوسائل البشرية: يمثل المورد البشري قوام المؤسسات المحلية وأساس للتنمية فيها، كيف لا وهو الركيزة والمحرك الأساسي لسياسة التنمية المحلية، فالعنصر البشري هو المكلف بإعداد وتنفيذ السياسات العامة المحلية، ونظرا لأهمية هذا المورد تبادر البلديات بوضع مخطط سنوي لتسيير المسار المهني للموظفين والأعوان العموميون بما يتوافق مع المناصب المالية لكل بلدية (النفقات)³⁴.

3.2.3. تقييم المنظور المالي والتنموي لسياسة التنمية المحلية: وتتمثل في مجموعة من العقوبات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرقل نجاح سياسة التنمية المحلية في الجزائر، وهي:

أ. العقوبات الاقتصادية: وتتمثل في مجموع النقاط التالية:

- تبعية النظام الضريبي للدولة، وتفتشي ظاهرة التهرب الضريبي وعديد أشكال الفساد، إضافة لنقص الموارد المالية لدى البلديات، وسوء تسيير الميزانيات والتي جعلتها في كثير من الأحيان تعاني العجز.
- ضعف الإمكانيات المتعلقة بمشاريع التنمية، وعدم القدرة على خلق استثمارات خلاقة للثروة.
- ضعف المصادر التمويلية للبلديات خاصة منها الذاتية وهشاشة البنى التحتية.
- ب. **العقبات الاجتماعية:** وتنقسم بدورها إلى:
 - انتشار الفقر والبطالة والأمراض، وتفتشي الآفات الاجتماعية نظير غياب مشاريع تنمية حقيقة تلبي الحاجيات الأساسية للمواطنين خاصة في المناطق الجبلية والصحراوية.
 - طغيان المظاهر السلبية في التعامل مع المنتخبين المحليين والتي غالبا ما تؤدي إلى العنف المادي، مما يعرقل السير الحسن للهيئات المحلية، وبالتالي كبح عمليات التنمية.
 - الثقافة الرعوية والاستهلاكية التي جعلت من الفرد لا يبادر ولا يساهم في عمليات التنمية.
 - الحركات الاحتجاجية المتواصلة نتيجة ضعف أو غياب الخدمة العمومية، وطغيان المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

وفيما يلي شكل توضيحي لأبعاد سياسة التنمية المحلية في الجزائر: (الشكل الأول)



المصدر: من إعداد الباحث اعتمادا على معطيات الدراسة

ثانيا: برنامج التكفل بمناطق الظل ودوره في اصلاح اختلالات سياسة التنمية المحلية في الجزائر

يمثل برنامج التكفل بمناطق الظل إحدى أبرز سياسات إصلاح التنمية المحلية في الجزائر، لكن قبل الخوض في مفهوم ومضمون هذا البرنامج ومدى نجاحه في إصلاح سياسة التنمية المحلية في الجزائر لا بأس من تعريف الإصلاح؛ والذي يعرف على أنه: "التغيير الواسع والمرغوب فيه من حالة أولية إلى حالة معن عنها ومخطط لها، وأن التطوير يميل إلى التغيير المستمر والعميق، وهو التجديد وتغيير ما كانت نتائجه غير مؤكدة"³⁵.

1. ماهية برنامج التكفل بمناطق الظل في الجزائر

يتناول هذا العنصر مفهوم وخصائص وفحوى البرنامج الاستعجالي الحكومي الموجه لمعالجة اختلالات التنمية على مستوى مناطق الظل، والذي مثل آخر الإصلاحات المتعلقة بسياسة التنمية المحلية في الجزائر، لكن قبل ذلك وجب التعرّيج على أهم الإصلاحات التي عرفتتها سياسة التنمية المحلية.

1.1. أهم إصلاحات سياسة التنمية المحلية وميلاد مصطلح مناطق الظل:

1.1.1. أهم الإصلاحات التي ارتبطت بسياسة التنمية المحلية في الجزائر: عديد الإصلاحات التي

عرفتها سياسة التنمية المحلية في الجزائر منذ سنة 1999، وهي:³⁶

أ. إصلاحات متعلقة بمرافق الإدارة المحلية: وهذا لتخفيف وتوحيد الإجراءات الإدارية، عصرنة المرفق العام على الرغم النقائص مقارنة بدول الجوار.

ب. إصلاحات متعلقة بتحفيز مشاريع التنمية المحلية: وذلك قصد تطوير سياسات التنمية المحلية من خلال: ترقية الاستثمار المحلي، رقمنة الخدمة العمومية، استحداث ولايات منتدبة وتحويلها إلى ولايات كاملة الصلاحيات مطلع 2021، تنظيم سير الدوائر الإدارية بالجزائر العاصمة.

ج. تنمية المورد البشري للجماعات المحلية: من خلال عمليات التكوين المتوصل قصد تنمية القدرات المهنية للمستخدمين وتأهيل الكفاءات.

د. اصلاح الجباية المحلية: والذي جاء استجابة لسياق التحولات الدولية والمحلية قصد تعويض تذبذب أسعار النفط، تنويع العائدات الجبائية للدولة والجماعات المحلية، ومنح استقلالية أكبر لهذه الأخيرة في تعظيم عائداتها الذاتية.

هـ. البرنامج الاستعجالي لتنمية المناطق النائية (مناطق الظل): مثل هذا الأخير اصلاح سياسة التنمية

المحلية في الجزائر، والذي سيتم تناوله بإسهاب من خلال المعطيات التالية.

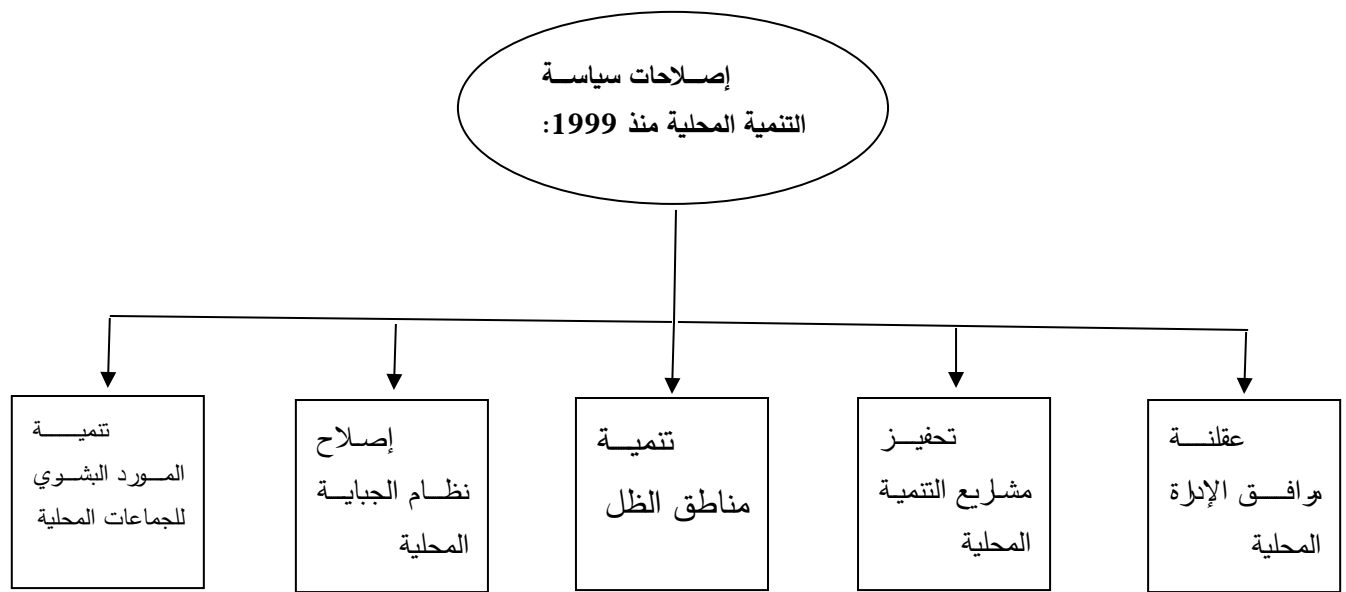
2.1. ميلاد مصطلح مناطق الظل:³⁷ يعتبر من المصطلحات الدخيلة على حقل الخطابات السياسية في

الجزائر، لأنه لم يكن متداولاً من قبل بكثرة، وظهر بشكل بارز خلال الاجتماع الحكومي المنعقد بتاريخ 16 فيفري 2020، من خلال تحقيق أجراه التلفزيون العمومي بتكليف من رئيس الجمهورية حول المعاناة التي يعيشها سكة المناطق النائية والجبالية والصحراوية في الجزائر، وقد حمل هذا التحقيق عنوان: "معاناة مناطق الظل".

وبعد لقاء رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون بالحكومة والولاية، أخذ مصطلح مناطق الظل أبعادا سياسية واقتصادية واجتماعية، وأصبح يعبر حقيقة عن بؤر التخلف وعجز التنمية في مختلف ربوع الوطن خاصة في المناطق الجبلية والصحراوية أين تصبح الحياة شبه منعدمة. وبعد هذا اللقاء تم الشروع في إحصاء حاجيات سكنة هذه المناطق وتحديد الأولويات، من أجل وضع استراتيجية من شأنها التكفل بهذه المناطق من جهة وضبط وإعادة التوازن لسياسة التنمية في البلاد من جهة ثانية.

وفيما يلي مخطط يوضح أهم الإصلاحات المرتبطة بسياسة التنمية المحلية في الجزائر منذ 1999:

(الشكل الثاني)



المصدر: من اعداد الباحث اعتمادا على مصادر الدراسة

2.1. مضمون برنامج الاستعجالي لمناطق الظل:

قبل التطرق لمحتوى ومضمون البرنامج الاستعجالي للتكفل بمناطق الظل وجب أولا تحديد مفهوم مناطق الظل، وذكر خصائصها، والاهداف المنتظرة من البرنامج المتعلق بها.

1.2.1. مفهوم مناطق الظل وخصائصها وأهدافها:

أ. مفهوم مناطق الظل: يقصد بمناطق الظل تلك المناطق المعزولة والنائية والمحرومة من التنمية، ذات الطبيعة الجبلية أو السهلية أو الصحراوية أو الحدودية مع دول الجوار أو ما بين الولايات، تتميز بكونها طاردة للسكان ومفتقرة للبنية التحتية من شبكات الطرق البلدية والمسالك الريفية، إضافة لتذبذب أو غياب شبكة الكهرباء والغاز، ونقص أو انعدام المياه الصالحة للشرب، ونقص أو انعدام المدارس والصحة الجوارية...³⁸، ويعبر عن مناطق الظل أيضا بكونها: مناطق يتواجد بها السكان وتفتقر للإمكانيات اللازمة للعيش بسبب بعدها وعزلتها عن محيط العمراني، مما يفقدها أدنى شروط الحياة والخدمات.³⁹

ب. خصائص مناطق الظل: تشير جل الإحصائيات إلى أن أكثر من 08 مليون جزائري يعيشون حياة غاية في الصعوبة وتفتقد لأدنى شروط الحياة، وتشارك كلها في مجموع الخصائص التالية:⁴⁰

- **ضعف الخدمات:** منذ الاستقلال فشلت الدولة الجزائرية في أن تخلق تنمية متوازنة تقوم على توزيع منظم للموارد والاستثمارات بين مختلف ربوع الوطن، نتج عنه تنمية غير متوازنة تفتقد للخدمات من سكن لائق، غياب الصحة الجوارية، ضعف الفرص التعليمية....

- **ضعف الموارد المحلية:** تعاني معظم البلديات النائية خاصة على المناطق الحدودية من عدم القدرة على تغطية احتياجات سكنتها، وذلك راجع إلى ضعف البنيان الزراعي والصناعي والسياحي.

- **ارتفاع نسب البطالة وزيادة معدلات النزوح:** تؤدي البطالة وغياب سياسات تشغيلية على مستوى هذه المناطق في النزوح نحو المدن الكبرى، قصد تعظيم فرص العمل مما أدى إلى ظهور البناءات الفوضوية في الحواضر الكبرى في السنوات القليلة الماضية.

- **تدني مستويات المعيشة:** والسبب في ذلك يكمن في ضعف القدرة الشرائية ما أدى إلى زيادة في الأحياء الفقيرة في المدن الحضرية الكبرى، نتيجة ارتفاع معدلات الفقر التي تتجر عنها مشاكل أكثر خطورة على غرار: الآفات الاجتماعية والهجرة الغير شرعية.

- **تدهور البيئة الريفية:** عديد المشاكل الصحية التي سببتها وحدات الصرف الصحي وتلوث الماء الشروب، ناهيك عن تسلل النفايات الصناعية الضارة بالبيئة، مما أضر بسكان والأراضي الزراعية لهذه المناطق.

- **ضعف أليات الديمقراطية:** إن تهميش سكان مناطق الظل أدى إلى ظهور ما يسمى بالاغتراب السياسي الذي حرم المواطن من المشاركة في تسيير شانه المحلي، وتتبع عمل مؤسساته المحلية التمثيلية قصد تصويب اختلالات التنمية المحلية، وما نسب المشاركة في الانتخابات المتدنية إلا دليل على غياب الثقة بين المواطن وهيئاته المحلية، وبالتالي فقدان مصداقية المجالس المنتخبة.

ج. أهداف التكفل بمناطق الظل: رصدت مراكز صنع القرار في الجزائر أربعة أهداف لتنمية مناطق الظل، وهي:⁴¹

- فك العزلة عن السكان الذين يعيشون في المناطق النائية والجبلية والصحراوية.
- تزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب، ومدهم بشبكات الكهرباء والغاز.
- تحسين ظروف التمدن، وتوفير الصحة الجوارية، وتعظيم فرص التكفل بالشباب.
- تنويع القدرات الاقتصادية والإنتاجية مما من شأنه خلق فرص العمل ومحاربة أشكال البطالة.

2.2.1. البرنامج الحكومي لتنمية مناطق الظل

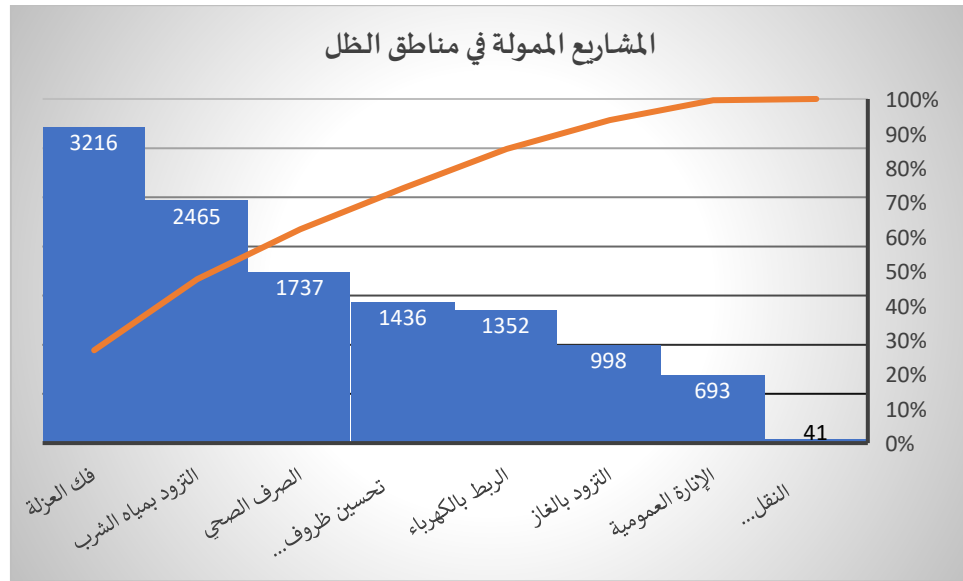
أ. نظرة عامة على برنامج:⁴² مثل البرنامج الاستعجالي لتنمية مناطق الظل جوهر اهتمام الرئيس تبون خلال عهده الانتخابية الأولى، حيث ركز عليها خلال عديد اللقاءات الرسمية، كما تناولها في جل خطاباته،

إضافة لكونه رصد لتنميتها مئات المليارات، ناهيك عن تعيّن إبراهيم مراد مستشارا مكلفا بمناطق الظل، والذي رقيه بعد شهرين إلى منصب وزيرا للداخلية. هذا الأخير اعتبر مناطق الظل أولوية حقييته الوزارية، تحت شعار: "تشبيد الجزائر الجديدة لا يمكن أن يتجسد دون ترقية هذه المناطق"، وفيما يلي جدول يوضح المشاريع التنموية الممولة في مناطق الظل:

المشاريع التنموية الممولة		القطاعات الفرعية
القيمة بالمليار دينار	العدد	
30.66	2465	التزود بمياه الشرب
24.69	1737	الصرف الصحي
16.77	1352	الربط بالكهرباء
23.96	998	التزود بالغاز
11.49	1436	تحسين ظروف التمدرس
0.39	41	النقل العمومي
67.73	3216	فك العزلة
4.75	693	الإنارة العمومية

المصدر: نقلا عن صابر بن معتوق (قراءة في واقع التنمية المحلية المستدامة بمناطق الظل في الجزائر ضمن مخطط برنامج الإنعاش الاقتصادي 2020-2024، ص ص. 294-295). بالتصرف.

وفيما يلي منحنى بياني يوضح المشاريع التنموية الممولة في مناطق الظل: (الشكل الثالث)



المصدر: من إعداد الباحث اعتمادا على معطيات الجدول.

ب. انطلاقا من الجدول والمنحنى البياني يتبين الآتي:

- الدراسات التي تضمنها البرنامج ركزت حقيقة على الحاجيات الأساسية المرتبطة بسكان مناطق الظل، إذا فهي تعبير حقيقي وواقع ميداني معاش.
- التزام مبدأ الأولوية القصوى في صرف الغلاف المالي المتعلق بتنمية مناطق الظل (العقلانية) من الأهم إلى الأقل أهمية، حفاظا على المال العام، وتوجيهها للبرنامج.

2. انعكاس استراتيجية التكفل بمناطق الظل على سياسة التنمية المحلية في الجزائر:

يمكن إبراز انعكاسات استراتيجية التكفل بمناطق الظل على سياسة التنمية المحلية من خلال تقييم مدى نجاعة هذه الاستراتيجية، وكذا إبراز العراقيل التي مازالت تمثل تحديا في سبيل اصلاح اختلالات التنمية المحلية في الجزائر.

1.2. تقييم إستراتيجية التكفل بمناطق الظل: مثلت استراتيجية التكفل بمناطق الظل سابقة تاريخية، إذ يعتبر الاهتمام بهذا الموضوع من قبل رئيس الجمهورية الأول من نوعه بين مختلف الرؤساء الذين تداولوا على حكم الجزائر منذ الاستقلال، لكن كغيرها من السياسات العامة لابد من إخضاعها للتقييم، والتأكد من مدى نجاعتها. وما يلاحظ على هذه الاستراتيجية:⁴³

1.1.2. على صعيد الظروف الدولية: إن إقرار هذا البرنامج صحبته عديد الظروف الدولية التي أثرت بطريقة أو بأخرى على غرار الازمة الصحية كوفيد 19، والحرب الأوكرانية الروسية والتي شنت من اهتمامات الدولة بعيدا عن برنامج مناطق الظل، فالأزمة الصحية فرضت عديد الإجراءات التي من جهة حدثت من نشاط الدولة اقتصاديا سواء على المستوى المحلي أو الخارجي، ناهيك عن حجم الانفاق وقائيا وعلاجيا، أو الازمة الأوكرانية الروسية، فتبعاتها كانت وخيمة خاصة وأنها مست نوعا ما الامن الغذائي للبلاد (أزمة استيراد القمح).

2.1.2. التكفل بمناطق الظل مبدأ أزمة ولم يكن مشروع دولة: يعتمد على أبعاد صغيرة ومتوسطة وطويلة المدى، لأن إصلاح اختلال سياسة التنمية المحلية في الجزائر يحتاج إلى استراتيجية واضحة المعالم، تمثل كبرى توجهات الدولة، والتي من شأنها تعظيم الفرص الاقتصادية مستقبلا نظرا للخصوصيات التي تتمتع بها جل هذه المناطق من موارد طبيعية وسياحية معتبرة.

3.1.2. ضعف التنمية المحلية: إن ضعف برامج التنمية المحلية وعدم قدرتها على تغطية كافة مناطق وربوع الوطن قد يشكل أزمة كبيرة لدى النظام السياسي، هذه الأزمة هي وظيفية بالدرجة الأولى، لأنها تمس وظيفة توزيع القيم داخل المجتمع. فإذا كانت الأبنية السياسية ذات أداء وظيفي ضعيف ولم تستطع تطوير القدرات التوزيعية للنظام السياسي فهذا قد يؤثر على استقرار هذا الأخير وحتى على إمكانية استمراره.

4.1.2. اختلالات التنمية المحلية من شأنها إحداث أزمة مواطنة: فمن الطبيعي أن يؤدي عدم اشباع الحاجيات لسكان مناطق الظل إلى تآكل الإحساس بالمواطنة، وأن يزعزع روح الانتماء لهذا الوطن. فليس من الطبيعي القيام بالواجبات دون الحصول على الحقوق.

2.2. سبل تقويم البرنامج الاستعجالي لتنمية مناطق الظل: بداية لا يمكن إنكار نية السلطة التنفيذية في البلاد إصلاح وتقويم البرنامج، فنقلا عن وزير الداخلية فإن التخصيصات المالية التي رصدت لتنمية مناطق الظل فاقت 362 مليار دينار وجهت لأزيد من 30 ألف عملية، مؤكدا في ذات السياق على استمرار جهود الدولة في إصلاح اختلالات هذا البرنامج، كما أنه طالب الولاية بتطبيق ذات البرنامج في مختلف برامج التنمية العادية، على اعتبار أنها تعليمات رئيس الجمهورية خلال لقائه الأخير بالولاية⁴⁴، وإضافة لما سبق وفي سبيل إصلاح البرنامج الاستعجالي لتنمية مناطق الظل يتوجب القيام بالآتي:⁴⁵

1.2.2. جعل مناطق الظل أكثر جاذبية للسكان للحد من النزوح الريفي، ومبعثا للاستقرار من خلال توفير كافة الوسائل الكفيلة بذلك وتطوير قدراتها التنموية.

2.2.2. جعل مناطق الظل أولوية السياسة التنموية المحلية، مما من شأنه احداث عملية هجرة عكسية للسكان (من المدن نحو الريف)، والتمكين من تحقيق العدالة وإصلاح اختلالات التنمية.

3.2.2. إنشاء مراكز سكنية وتجمعات ريفية بمناطق الظل خاصة في المدن الكبرى، لتحقيق التوازن التنموي من جهة، ومن جهة ثانية الحد من الاكتظاظ السكاني.

4.2.2. الزيادة من قابلية مناطق الظل تنمويا، من خلال جعلها أكثر ديناميكية وحركية في التعاملات الاقتصادية عموما وفي الاستثمار الريفي والمنزلي خصوصا.

5.2.2. المساهمة في برامج التنمية المحلية، من خلال استحداث تجمعات ونقاط اجتماعية واقتصادية جديدة على مستوى مناطق الظل.

6.2.2. سن قوانين منظمة وردعية للقضاء على الفوارق الاجتماعية والاقتصادية وحتى في ممارسة الحياة السياسية، فلا فرق بين سكنة مناطق الظل وسكنة المدن.

الخاتمة

ختاما يمكن القول بأن البرنامج الاستعجالي الخاص بتنمية مناطق الظل يمثل تجاوزا لإخفاقات سياسة التنمية المحلية في الجزائر، وهذا بالنظر إلى فشل مختلف السياسات مقارنة بحجم الاهتمام والانفاق الذي يوليه المركز لهذا النوع من السياسة العامة. وفي نفس الوقت يعد استراتيجية ناجحة لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة والمتوازنة، وهذا راجع للتنمية اللا متوازنة التي أحدثتها مختلف البرامج التنموية، وعليه فإن الفرض الرئيسي المنطلق منه قد أثبت صحته. وانطلاقا مما سبق توصلت الدراسة إلى جملة الاستنتاجات الآتي ذكرها:

1- أن سياسة التنمية المحلية جزء لا يتجزء من السياسة العامة الكلية للدولة، تنطلق من الجزء نحو الكل، وترتبط بعدد الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، الإجرائية وحتى الفنية.

2- تطور سياسة التنمية المحلية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية كان فقط شكليا، أما من ناحية المضمون فقط حافظت الجزائر على هشاشة منظومتها الاقتصادية بفعل الاعتماد الشبه كلي على القطاع الأحفوي، وإن اعترفنا بتحسّن المستوى المعيشي بعد إقرار التعددية وبداية الالفية الجديدة. إلا أنه يبقى نسبي، وهذا راجع أساسا لتباين مستويات التنمية من منطقة إلى أخرى.

3- أن سياسة التنمية المحلية من الناحيتين السياسية والتنظيمية، والمالية التنموية، وإن أضفت الخصوصية الإقليمية والجوانب التمويلية، إلا أنها خلفت واقعا تنمويا يتسم بالعجز لدى الجماعات المحلية خاصة منها البلدية.

4- عديد الإصلاحات التي عرفتتها سياسة التنمية المحلية في الجزائر خاصة في العقدين الآخرين، لم تركز على إعادة التوازن التنموي بقدر ما اهتمت بكيفية تعظيم عائدات الجماعات المحلية وتجويد الخدمة فيها، باستثناء البرنامج الاستعجالي لتنمية مناطق الظل الذي يعد ثورة في حقل التنمية المحلية في الجزائر.

5- أن البرنامج الاستعجالي لتنمية مناطق الظل وإن حقق مكاسب ظرفية تحسنت من خلاله حياة سكة مناطق الظل، إلا أنه يفقد لإستراتيجية واضحة المعالم والتي من شأنها إحداث توازن تنموي على المدى البعيد. هذا ولإصلاح سياسة التنمية المحلية في الجزائر وجب تتبع مجموع التوصيات التالية:

1- وجود إرادة سياسية تقضي بضرورة خلق توازن جهوي يصلح اختلالات سياسة التنمية المحلية، يتم بموجه الانطلاق من المناطق المهمشة والمعرولة إلى المدن الكبرى وفق خصوصية تراعي مكتسبات كل منطقة.

2- وضع استراتيجية وطنية لبناء الدولة على المديين المتوسط والبعيد عنوانها: البناء من القاعدة باتجاه القمة مواكبة للحدثة من جهة، ومراعاة للخصوصية الجيوسياسية للجزائر من جهة ثانية.

3- ضرورة إصلاح الجماعات المحلية خاصة البلدية، من خلال سن نصوص تشريعية وتنظيمية تمنحها استقلالية أكبر في صنع السياسة العامة المحلية، وفق نظام رقابي حديث يضمن تنافي كل أشكال الفساد.

4- تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي، وخلق شراكات بينهما، خاصة على مستوى المناطق الجبلية والصحراوية لما تمتلكه الجزائر من مقومات طبيعية وسياحية خلقة للثروة.

5-تشجيع البحث العلمي وربط الهيئات المحلية بمختلف الجامعات ومراكز البحث، قصد التصحيح الدائم لمسارات التنمية، لما توفره هذه المؤسسات من بدائل من شأنها تحقيق تنمية وطنية شاملة تتسم بالتوازن.

الهوامش:

- ¹ : زين العابدين دايلي، سياسة إصلاح التعليم العالي: نظام ل م د أنموذجا، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، 2017-2018، ص ص.18-20.
- ² : زين العابدين دايلي، التنمية السياسية كمقاربة لتفعيل الدور التنموي للبلدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، 2023-2024، ص.24.
- ³ : صالح بلحاج، تحليل السياسات العامة، دار بن مرابط، 2015، ص ص.7-8.
- ⁴ : نبيل كريش وزين العابدين دايلي، التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية في الجزائر: دراسة في دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ورقة بحث مقدمة في الملتقى الدولي حول: الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة، الجزائر، بومرداس، 07-08 مارس 2021، ص.172.
- ⁵ : المرجع نفسه، ص.173.
- ⁶ : عمار بوطاف، محاضرات في مقياس سياسات التنمية المحلية، قسم علوم سياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، السنة الجامعية: 2021-2022، ص ص.07-08.
- ⁷ : زين العابدين دايلي، التنمية السياسية كمقاربة لتفعيل الدور التنموي للبلدية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.99.
- ⁸ : عامر هني، قراءة في مخططات التنمية بالجزائر 1967-2014، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، الجزائر، ع 04، ص ص.216-217.
- ⁹ : جميلة قنادزة، الشراكة العمومية الخاصة والتنمية الاقتصادية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2017-2018، ص ص.130-131.
- ¹⁰ : عامر هني، مرجع سبق ذكره، ص.218.
- ¹¹ : جميلة قنادزة، مرجع سبق ذكره، ص.133.
- ¹² : عامر هني، مرجع سبق ذكره، ص ص.218-219.
- ¹³ : زين العابدين دايلي، التنمية السياسية كمقاربة لتفعيل الدور التنموي للبلدية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.105.
- ¹⁴ : المرجع نفسه، ص.106.
- ¹⁵ : العالية مناد وعاشور مزريق، مدى مساهمة البرامج التنموية التي تبنتها الجزائر في تحقيق التنمية المستدامة بالإسقاط على الفترة الممتدة من 2001 إلى 2019، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، الجزائر، م 16، ع22، سنة 2020، ص.209.
- ¹⁶ : بلال بوجمعة، تقييم برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2014 في الجزائر من وجهة الطرح الكنزي، مجلة البشائر الاقتصادية، الجزائر، ع 01، سبتمبر 2014، ص ص.37-38.
- ¹⁷ : زين العابدين دايلي، التنمية السياسية كمقاربة لتفعيل الدور التنموي للبلدية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.111.
- ¹⁸ : العالية مناد وعاشور مزريق، مرجع سبق ذكره، ص.211.
- ¹⁹ : عادل إنزارن، التنمية المحلية في الجزائر دراسة في الفواعل والمحددات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، الجزائر، ع16، جوان 2017، ص.373.

- 20 : هدى بن محمد، عرض وتحليل البرامج التنموية في الجزائر 2001-2019، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، الجزائر، ع05، جانفي 2020، ص.51.
- 21 : زين العابدين دايلي، التنمية السياسية كمقاربة لتفعيل الدور التنموي للبلدية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص ص.115-116.
- 22 : عثمان بن شويح، حقوق وحريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2017-2018، ص.66.
- 23 : الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد رقم 12، الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012، ص ص.09-10.
- 24 : الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد رقم 37، الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، ص.07.
- 25 : ياسين ربوح، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، قسم علوم سياسية، جامعة ورقلة، السنة الجامعية: 2016-2017، ص ص.15-17.
- 26 : مليكة جرمولي، البلدية في الجزائر بين الحوكمة المحلية وتحقيق التنمية المحلية النظر في محدودية الأدوار والعراقيل، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، الجزائر، ع09، ديسمبر 2019، ص.88.
- 27 : المرجع نفسه، ص ص.85-86.
- 28 : زكية آكلي وفريدة كافي، التنمية المحلية في الجزائر قراءة للنهوض بالمقومات وتجاوز العقائق، مجلة اقتصاد المال والأعمال، الجزائر، مارس 2017، ص.101.
- 29 : نبيل كريش وزين العابدين دايلي، مرجع سبق ذكره، ص.175.
- 30 : حمدي معمر، إصلاحات المالية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز ميزانية الجماعات المحلية، مجلة الاقتصاد والمالية، الجزائر، ع02، 2018، ص.87.
- 31 : سامي الوافي، عجز المالية المحلية في الجزائر الأسباب والانعكاسات، مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية، الجزائر، ع02، سبتمبر 2017، ص.157.
- 32 : فائزة وصيف خير الدين وعمر ملوكي، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ومساهمته في دعم المشاريع الاستثمارية للبلديات، مجلة العلوم الإدارية والمالية، الجزائر، ع02، 2018، ص.155.
- 33 : سامي الوافي، مرجع سبق ذكره، ص ص.157-158.
- 34 : زكية آكلي وفريدة كافي، مرجع سبق ذكره، ص.103.
- 35 : صونية العيدي، واقع الممارسة المواطنة في ظل الإصلاح السياسي الحاصل في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة بسكرة، 2015-2016، ص.37.
- 36 : حسينة دحومان وسمير بن عياش، أثر الإصلاحات المحلية في الجزائر على تحقيق التنمية المحلية والأمن الإنساني 1999/2019، مجلة السياسة العالمية، الجزائر، م05، ع02، 2021، ص ص.311-312.
- 37 : وردة حدوش وسامي بسة، ماهية مناطق الظل قراءة في وضعية البرنامج الاستعجالي الخاص بمناطق الظل، مجلة السياسة العالمية، الجزائر، م05، ع خاص، 2021، ص ص.10-11.

- ³⁸ : صابر بن معتوق، قراءة في واقع التنمية المحلية المستدامة بمناطق الظل في الجزائر ضمن مخطط برنامج الإنعاش الاقتصادي 2020-2024، مجلة السياسة العالمية، الجزائر، م 05، ع 01، 2021، ص.293.
- ³⁹ : إبراهيم مزياني وعبد الله رابح سرير، دور الجماعات المحلية في تنمية مناطق الظل في الجزائر دراسة حالة بلدية مشنوش ولاية بسكرة 2020-2021، مجلة الناقد للدراسات السياسية، الجزائر، م 06، ع 02، 2022، ص.597.
- ⁴⁰ : فاطمة الزهراء بوسكران، تنمية مناطق الظل في الجزائر الرهانات والتحديات، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزائر، م 06، ع 02، 2022، ص.267-270.
- ⁴¹ : جميلة بن قطاف ونعيمة سمينة، التنمية المحلية المستدامة في مناطق الظل على ضوء برنامج الإنعاش الاقتصادي في الجزائر 2020-2023 دراسة حالة بلدية سيدي عامر ولاية مسيلة، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، الجزائر، م 11، ع 01، جوان 2024، ص.48-49.
- ⁴² : المرجع نفسه، ص.47-48.
- ⁴³ : فاطمة الزهراء بوسكران، مرجع سبق ذكره، ص.275-277.
- ⁴⁴ وكالة الأنباء الجزائرية، جهود الدولة المتواصلة للتكفل باحتياجات سكان مناطق الظل، التاريخ النشر 09-01-2025، تاريخ الاطلاع 19-03-2025، <https://www.aps.dz/ar/regions/173688-2025-01-09-13-56-29>.
- ⁴⁵ : إبراهيم مزياني وعبد الله رابح سرير، مرجع سبق ذكره، ص.602-603.