

تسيير العقار الفلاحي في الجزائر الأزمة والحلول

د/ سليمان ناصر - أستاذ بجامعة ورقلة

مقدمة:

يشكل الأمن الغذائي محور اهتمام الأمم في العصر الراهن، وذلك لما يوفره من استقلال وعزة وكرامة في حالة تحققه، وبالتالي إلغاء التبعية إلى الخارج وما ينتج عنها من شروط وقيود مهينة، وهو الشيء الذي جعل هذا الأمن الغذائي مقدماً على الأمن العسكري، ومثال ذلك عندما أحصى الله تبارك وتعالى نعمه على قريش، إذ قال: "فليعبدوا رب هذا البيت الذي أطعمهم من جوع وآمنهم في خوف" (سورة قريش/ آية 3 و4).

وبالنسبة للجزائر، وبالرغم من كل السياسات المنتهجة منذ الاستقلال، والملايير التي تخصص سنوياً في البرامج التنموية للدولة من أجل النهوض بقطاع الزراعة فقد بقي هذا القطاع بعيداً عن المستوى المطلوب، وعن أداء دوره في تحقيق الأمن الغذائي للجزائر، إذ أن فاتورة الاستيراد السنوية للمواد الغذائية ما فتئت تتزايد باستمرار، ولا زالت أسعار أهم المنتجات الزراعية الأساسية السنوية فوق القدرة الشرائية للمواطن الجزائري، وتبقى من أهم جوانب هذه المشكلة طريقة تسيير العقار الزراعي في الجزائر، فكيف تسبب ذلك في تعميق التبعية الغذائية للخارج؟، وما هي أهم الحلول المقترحة؟، ذلك ما سنبينه من خلال هذا البحث المختصر.

1- بعض المؤشرات عن مستوى الأمن الغذائي بالجزائر:

بالرغم من شاسعة المساحة التي تتربع عليها الجزائر والتي تقدر بأكثر من مليونين و300 ألف كلم مربع، وبالرغم من كون معظم هذه المساحة صحراوية فإن الجزائر تمتلك مساحات كبيرة صالحة للزراعة خاصة في الشريط الساحلي وفي الهضاب العليا والسهوب، إلا أن هذه المساحات غير مستغلة بالقدر الأمثل، إذ لا تتجاوز المساحة المزروعة منها 8 ملايين هكتار.

وبالرغم من أن عدد السكان في الجزائر يقدر حالياً بـ 34 مليون نسمة، فإن عدد المشتغلين في قطاع الزراعة لا يتجاوز 1,2 مليون شخص، وهو ما جعل هذا القطاع يساهم بنسبة لا تتجاوز 10 % من الناتج المحلي الإجمالي.

ومن جانب آخر، فإن الإنتاج الزراعي في الجزائر لا يغطي سوى 50 % من حاجيات البلاد الغذائية خاصة بالنسبة لبعض المنتجات الأساسية مثل الحليب والحبوب، وهذا الأخير جعل من الجزائر من بين أكبر المستوردين لها في العالم، وبكميات تتجاوز 4 ملايين طن من القمح سنوياً بين اللين والصلب، علماً بأن سعر القمح اللين قد ارتفع مؤخراً في السوق العالمية من 300 إلى 450 دولار للطن الواحد، بينما قفز سعر القمح الصلب من 450 إلى 700 دولار للطن الواحد.

ونتيجة لهذه المؤشرات، فقد بلغت فاتورة الغذاء السنوي المستورد للجزائريين 4 مليار دولار، وهي ما يمثل 23 % من مجموع الواردات الجزائرية، مقابل صادرات غذائية لم تتجاوز 60 مليون دولار سنوياً خلال الخمس سنوات الماضية، وحسب تقرير منظمة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة (FAO) سنة 2007، فإن 1,5 مليون جزائري يعانون من سوء التغذية فعلياً ويوجدون تحذ السقف المحدد في مجال التغذية، وأن نسبة 5 % منهم يعانون بطريقة أو بأخرى من سوء التغذية.

2- تسيير العقار الزراعي في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا :

سعت الدولة الجزائرية بعد الاستقلال إلى إعادة تنظيم قطاع الفلاحة وذلك بإعادة توزيع الأراضي الفلاحية على من يرغب في خدمتها، خاصة الذين طردوا منها إلى الجبال، وإلغاء الصفة الاستعمارية للزراعة التي كانت موجهة لخدمة الاقتصاد الفرنسي (زراعة الكروم)، ويمكن تقسيم المرحلة الممتدة من بعد الاستقلال إلى بداية الثمانينات من القرن الماضي إلى مرحلتين:

أ - من بداية الاستقلال إلى بداية السبعينيات: تم فيها إنشاء تعاونيات التسيير الذاتي، وذلك بالمرسوم الصادر في 22 مارس 1963، إلا أن هذا النظام لم يؤدي إلى النتائج المطلوبة مما أدى إلى ظهور نظام أكثر جدية.

ب - من بداية السبعينات إلى بداية الثمانينات : تميزت هذه المرحلة بظهور الثورة الزراعية بالمرسوم الصادر في 8 نوفمبر 1971، والذي يهدف نظامها إلى تحديد ملكية الأرض وتأمين الباقي منها وتوزيعه على الفلاحين، تجميع الفلاحين في تعاونيات الثورة الزراعية وإلغاء الضريبة على الأرض ومنع المتاجرة بها.

يمكن القول بأنه بعد هذه المرحلة أصبح لدينا ثلاثة أنماط لتسيير القطاع الزراعي وهي :

- تعاونيات التسيير الذاتي؛
- تعاونيات الثورة الزراعية؛
- القطاع الخاص.

كما تم في نهاية هذه المرحلة أيضاً إعادة الهيكلة للمزارع المسيرة ذاتياً وذلك بموجب التعليمات الرئاسية رقم 14 المؤرخة في: 17/03/1981، وكذلك إعادة هيكلة القطاع الفلاحي ككل بموجب المرسوم رقم 77 الصادر في: 15/10/1981 والذي

يهدف إلى إنشاء وحدات إنتاجية قوية و متماسكة، والتي يمكن التحكم فيها من حيث التسيير وقد شمل ذلك كل أشكال الملكية الزراعية سواء تعاونيات الثورة الزراعية أو مزارع التسيير الذاتي أو تعاونيات القطاع الخاص وقدماء المجاهدين.

إن الإجراءات التي قامت بها الدولة الجزائرية في هذه المرحلة تمخضت عنها نتائج سلبية تمثلت في ضعف الإنتاج الزراعي وعدم تلبية حاجات السكان المتزايدة، وذلك رغم أن القطاع الخاص كان ينتج 3/2 ثلثي الإنتاج الزراعي ويستهلك 3/1 ثلث رأس المال المستثمر في قطاع الزراعة، بينما كان القطاع العام ينتج 3/1 ثلث الإنتاج ويستهلك 3/2 ثلثي رأس المال، هذا بالإضافة إلى ضعف الاستثمارات في قطاع الزراعة عموماً والتي لم تتجاوز 17 % من إجمالي الاستثمارات طيلة فترة المخططات.

بعد هذه النتائج السلبية قامت الدولة بإنشاء نظام جديد لاستصلاح الأراضي، وهو نظام الحيازة عن طريق الاستصلاح APFA بموجب القانون 83/18 المؤرخ في : 13/08/1983، والذي ينص على حيازة الأراضي الفلاحية وتمليكها بطريقتين:

- استصلاح شخصي من طرف الأفراد وبتمويل منهم مع التملك بعد خمس سنوات إذا أثبت الشخص نتيجة ذلك الاستصلاح وهو ما يسمى بالاستصلاح خارج المحيط؛
- استصلاح من طرف الدولة، والتي تقوم بالتمويل وتوفير المياه وأهم مستلزمات العمل ثم تمنحها للأفراد للعمل بها، مع التملك بعد خمس سنوات إذا كان هناك إثبات للنتيجة، وهو ما يسمى بالاستصلاح داخل المحيط.

كما قامت الدولة أيضاً بإعادة هيكلة القطاع العام، حيث تحولت وحداته تدريجياً إلى وحدات مستقلة، وفي سنة 1987 تم إنشاء المستثمرات الزراعية الجماعية التي تضم ثلاثة فلاحين

فأكثر، ويتمتعون بالاستقلال التام في تسيير شؤونهم وذلك بمقتضى القانون رقم 19/87 الصادر في 8 ديسمبر 1987، مقابل الدفع بالتقسيط لثمن العتاد الموجود في المزرعة من العهد السابق، كما تم دفع تعويضات لأصحاب الأراضي المؤسسة في إطار قانون الثورة الزراعية، وتوزيع الأراضي طبقاً لمبدأ الأرض لمن يستصلحها.

وبالرغم من تسجيل قطاع الزراعة في الجزائر لبعض النتائج الايجابية بعد هذه الإجراءات فقد عادت النتائج إلى الانتكاسة مرة أخرى ابتداءً من منتصف الثمانينيات من القرن الماضي، وذلك بسبب انهيار أسعار النفط عالمياً من جهة والذي كان يمثل مصدر التمويل الأساسي للتنمية بما فيها قطاع الزراعة، ونظراً لتخلي الجزائر عن نظام الاقتصاد المخطط والتحول التدريجي إلى نظام اقتصاد السوق الحر من جهة أخرى.

وتماشياً مع هذه التحولات الكبرى صدر قانون التوزيع العقاري رقم 25/90 بتاريخ 18 نوفمبر 1990 والذي ينظم من جديد قطاع الزراعة، وأهم ما جاء فيه ما يلي :

- أنه يلغى تماماً قانون الثورة الزراعية المؤرخ في 8 نوفمبر 1971 ويصفي المشاكل التي سببها هذا القانون؛
- إرجاع الأراضي المؤممة في إطار قانون الثورة الزراعية إلى أصحابها، بشرط ألا يكونوا حصلوا على تعويضات مالية أو عينية؛
- بالنسبة للمستفيدين من الأراضي المؤممة وبعد إرجاعها إلى أصحابها يدمجون في المستثمرات الفلاحية الجماعية التي تكونت بموجب القانون 19/87، أو يستفيدون من أراضي أخرى كتعويض لهم.

وآخر نظام طبق في مجال التنظيم العقاري الفلاحي هو حق الامتياز، الذي صدر بالمرسوم التنفيذي رقم 483/97

بتاريخ: 1997/12/15، والذي يقضي باختيار الأراضي من طرف الدولة، وبعد موافقة وزارة الفلاحة على التمويل يتم استصلاحها فردياً من خلال مساحات تتراوح بين 2 إلى 4 هكتار حسب ظروف كل ولاية، مع بقاء الملكية للدولة ودفع كراء سنوى على شكل أتاوة من طرف المستصلح.

إلا أن المرسوم ينص على إمكانية التنازل عن هذه الأراضي بعد إثبات استصلاحها من طرف شاغليها، مع التعهد بعدم بيعها حتى لا تنتم المتاجرة بالأراضي الفلاحية.

ويبدو جلياً أن كل هذه النظم في تسيير العقار الفلاحي لم تؤد إلى تطوير قطاع الفلاحة في الجزائر، وأدائه للدور المنوط به وهو توفير الاحتياجات الغذائية للشعب الجزائري، بدليل بعض المؤشرات المذكورة سابقاً منها ارتفاع فاتورة الاستيراد السنوي من الغذاء والتي بلغت 4 مليار دولار سنوياً، إضافة إلى تسجيل 1,5 مليون جزائري يعانون من سوء التغذية حسب تقرير منظمة الفاو FAO سنة 2007.

3- بعض المقترحات في سبيل تنظيم أحسن للعقار الفلاحي في الجزائر:

قد لا يكون مشكل العقار الفلاحي وطرق تسييره هو السبب الوحيد لتدهور الإنتاج الزراعي في الجزائر، ولكنه الأكيد أحد الأسباب الهامة له، لذلك نقترح لإعادة تنظيم العقار الفلاحي ما يلي:

3-1- إعادة النظر في نظام الامتياز :

عند تطبيق نظام الامتياز على الأراضي الفلاحية اعتبره الكثير من المختصين عودةً إلى نظام الثورة الزراعية ولكن بشكل جديد، خاصة في ظل الخصخصة وتراجع ملكية الدولة في القطاعات الأخرى بما يفرضه نظام اقتصاد السوق، وهذا مادامت

الدولة تبقى محتفظة بملكية الأرض لمدة طويلة على الأقل، ومن جهة أخرى لن تكون للعامل في الأراضي أي الفلاح نفس الرغبة في العمل لو كان يعمل في أرض يملكها، لذلك لا بد من تعديل المرسوم المتعلق بالامتياز بتحديد أجل معين لتمليك الأرض لمن يعمل فيها إذ أثبت استصلاحها ولو بعد فترة قصيرة، مع إبقاء القيد السابق وهو عدم بيع هذه الأرض أو تحويلها لأغراض أخرى، حتى لا يتسبب ذلك في تقليص المساحات الزراعية.

3-2- تبني أسلوب المغارسة لتعمير أراضي البور:

لقد أثبت الواقع أن من بين محفزات العامل على العمل إشراكه في النتيجة، ولقد سبق الإسلام إلى تطبيق هذا المبدأ في العديد من الصيغ المطبقة في مجال العمل كالمضاربة والمزارعة والمساقاة، وفيما يتعلق بالعقار الفلاحي فإننا نركز هنا على صيغة المغارسة، والتي عرفها الإمام مالك رحمه الله حسب ما يقول ابن رشد في كتابه بداية المجتهد ونهاية المقتصد: "وهي عند مالك أن يعطي الرجل أرضه لرجل على أن يغرس فيها عدداً من الثمار معلوماً، فإذا استحق الثمر كان للغارس جزء من الأرض متفق عليه".

وهذا يعني أن الدولة تمنح أراضي غير مستصلحة مثل أراضي البور لمن يستصلحها بغرس الأشجار المثمرة فيها، وعندما تصل تلك الأشجار إلى مرحلة الإنتاج تمنحه جزءاً من الأرض بأشجارها على سبيل التمليك جزاءً له على تحقيق تلك النتيجة.

أما الجزء الذي تحصل عليه الدولة من الأراضي، هذه العملية، فيمكن أن تمنحه لنفس العامل أو غيره ليعمل فيه بطريقة الامتياز، وبالشروط الجديدة التي اقترحناها سابقاً أي التمليك بعد مدة معينة، والنتيجة هنا هي محافظة الأراضي على منتوجها على الأقل.

3-3- تشجيع الاستثمارات الفلاحية ذات النوع الكبير:

إن من أهم أسباب تطور الزراعة في البلدان المتقدمة إقامتها على شكل مستثمرات من الحجم الكبير، وقد أثبتت الإحصائيات أن أكثر من 60 % من المستثمرات الفلاحية في الجزائر ذات مساحة تقل عن 5 هكتار، وقد رأينا أن نظام الإمتياز يجعل الحد الأقصى لمساحة الاستثمار الفلاحي هو 4 هكتار، بينما لا تمثل الاستثمارات الفلاحية ذات الحجم الكبير سوى 2 إلى 3 % من إجمالي المستثمرات الموجودة في الجزائر.

لذلك يجب إعادة النظر في حجم المساحة الممنوحة وفق الصيغ السابقة، وتشجيع الاستثمار الفلاحي ذي الحجم الكبير، وقد يكون الحجم الكبير للمستثمرات الفلاحية أحد العوائق أمام المتاجر فيها أو استخدامها لأغراض أخرى، عكس الوضعية في حالة الحجم الصغير للمساحة.

3-4- وضع قوانين صارمة أو تفعيلها لحماية العقار الفلاحي في الجزائر:

في ظل وجود مساحة محدودة نسبياً للأراضي الزراعية في الجزائر خاصة في شمالها، وفي ظل الخطر المستمر الذي يتهدها خاصة في الهضاب العليا والسهوب وهو التصحر، تبقى هناك أخطار أخرى تهدد العقار الفلاحي في الجزائر، وأهمها المتاجرة بهذا العقار وتحويله لأغراض أخرى كالبناى، مما تسبب في تقلص المساحات الزراعية المحدودة أصلاً، لذلك لا بد من وضع قوانين صارمة لمنع مثل هذه الأعمال، وإن كان بعضها موجوداً فعلاً فالمطلوب تفعيلها في الميدان، ويجب أن يكون ذلك بالموازاة مع إتباع مخطط مدروس وإستراتيجية حكيمة للتوسع العمراني خاصة إلى الجبال والروابي عوض السهول والأراضي

الفلاحية، ولعل أوضح مثال لما نتج عن هذه المشكلة هو منطقة الحمير بضواحي الجزائر العاصمة.

الخاتمة :

لقد تبين لنا من خلال هذا البحث المختصر أن طرق تسيير العقار الفلاحي في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، لم تؤد إلى النهوض بقطاع الزراعة، ولم تتركس سوى تبعية غذائية متزايدة للخارج، وذلك بفعل السياسات غير الرشيدة التي تتنافى مع قيم المجتمع ومبادئه وخاصة منها الدين الإسلامي الحنيف، والذي يدعو إلى أن يكون الجزاء من جنس العمل في العديد من المجالات، ومنها قطاع الزراعة، وفي هذا الصدد يقول الرسول الكريم محمد (ص): "من أحيا أرضاً ميتة فهي له، وليس لمحتجر حق بعد ثلاث سنين"، أي أن الرسول (ص) قد سبق كل القوانين الوضعية في التسيير الحسن للعقار الفلاحي، وذلك بتملك الأرض لمن يستصلحها، وبمنعه المتاجرة بالأرض أو استخدامها لأغراض أخرى إذا أخذت أصلاً للاستصلاح الزراعي.

مراجع البحث :

- 1- د. عبد اللطيف بن أشنهو : التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط، (بدون دار النشر ولا تاريخ)؛
- 2- د. أحمد هني : إقتصاد الجزائر المستقلة، ط : 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993؛
- 3- ابن رشد : بداية المجتهد ونهاية المقتصد، مطبعة الاستقامة، القاهرة، 1371 هـ - 1952؛
- 4- جريدة الخبر (اليومية)، صفحة الاقتصاد، بتاريخ : 14 و 17 نوفمبر 2007؛
- 5- M. H. BENISSAD : Les reformes économiques en Algerie, OPU, Alger, 1991 ;
- 6- Ministère de l'agriculture (Direction des statistiques) : La question foncière par les chiffres, Juin 1995 ;

7- El-Watan ECONOMIE (Supplément hebdomadaire du quotidien El- Watan), différents numéros ;

8- موقع وزارة الفلاحة الجزائرية : www.minagri-algeria.org