دور الفعاليات المدنية في تنمية مناطق الظل على ضوء قانون الإستثمار 22-18.

The role of Civil Society in the development of Gray Areas under the Investment Law 18-22

د/ سفيان رميلاوي
كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر 3، الجزائر،
Sofianeremilaoui2017@gmail.com

د/ محمد حمادوش
كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر 3، الجزائر،
Hamadouchemohamed2030@gmail.com

تاريخ الإرسال: 04/11 / 2025* تاريخ القبول 2025/05/12 * تاريخ النشر: 04/ 06 /2025

ملخص:

تعتبر تنمية مناطق الظل من القضايا التي توليها السلطة السياسية في الجزائر أهمية قصوى، وأقرها المشرع من خلال القانون 22-18 تحت مسمى نظام المناطق، ومن هذا المنطلق تعالج الدراسة موضعا يكتسي أهمية كبيرة يتعلق بدور الفعاليات المدنية في تنمية مناطق الظل على ضوء قانون الاستثمار الجديد، ونعتمد في هذه الدراسة الحديثة على دمج بين دور هذه المنظمات المدنية من خلال خاصية المشاركة الديمقراطية في الجماعات المحلية ومسعى السلطة السياسية في تنمية مناطق الظل في إطار الهيئة الدستورية الجديدة المتمثلة في المرصد الوطني للمجتمع المدني.

الكلمات المفتاحية:

الفعاليات المدنية، المجتمع المدني، مناطق الظل، قانون الاستثمار.

Abstract:

Shadow zones development is considered one of issues to which the political power in Algeria attaches greatest importance, and it has been approved by legislator through law 18-22 under regions system. on role integration of civic events and organizations through characteristic of democratic participation in local groupings and political power effort to develop shadow zones within framework of new constitutional institution represented by National Observatory of Civil society.

Keywords:

Civic events, civil society, shadow areas, investment law.

مقدمة:

ظهر مصطلح مناطق الظل أول مرة في خطاب لرئيس الجمهورية "عبد المجيد تبون" سنة 2020، وأشار فيه إلى معاناة بعض المناطق المعزولة من البلاد، والتي نشرها التلفزيون الجزائري من خلال شريط تلفزيوني للتلفزيون العمومي؛ ركز الرئيس على الصرورة التنموية المستعجلة لهذه المناطق في مختلف المجالات والتكفل بسكانها. شرعت السلطات المركزية والمحلية في ولايات الدولة منذ ذلك الحين في عمليات إحصاء هذه المناطق، وخصصت على ضوء عمليات الإحصاء مجموعة من المشاريع، وحددت لها تكاليف مالية. شملت مجموعة من القطاعات، تتعلق بالسكن والماء والكهرباء والغاز والنقل والصحة والبنى التحتية مثل الطرقات، وشرعت مباشرة في عمليات الإنجاز. تواجه بالمقابل مجموعة عراقيل أهمها الحاجة لاستثمار خاص في هذا المجال، يحتاج ذلك إلى تحفيزات خاصة تمنحها الدولة للمستثمرين.

تسعى الجزائر في هذا الصدد منذ عقود لتطوير تشريعها في مجال الاستثمار، ساهم هذا التطوير في صدور القانون 22-18، أولى هذا القانون الجديد المعدل للقانون 16-09 مجموعة من القطاعات، وتعتبر المنظمات والفعاليات المدنية في البلاد الدعامة الرئيسية لتحقيق التنمية في هذه المناطق لأنها تمثل همزة الوصل بينها وبين السلطات المركزية، ومن هذا المنطلق تربط الدراسة بين ثلاثية مهمة في العملية هي: المجتمع المدني، مناطق الظل، قانون الاستثمار. وتكمن أهميتها في بحث الإطار النظري لهذه العلاقة المتعدية في ظل استراتيجية دولة تتوجه نحو تحقيق التوازن في التنمية؛ تسعى الدراسة للإجابة عن إشكالية بحثية تتمحور حول السؤال التالي: فيما تتمثل أدوار هذه الفعاليات المدنية في تفعيل التنمية على ضوء قانون الإستثمار 22-18؟

تجيب الدراسة عن الإشكالية البحثية السالفة الذكر من خلال التطرق للمحاور التالية:

- مفهوم الفعاليات المدنية.
- الجهود الوطنية في مجال تنمية مناطق الظل.
- قانون الاستثمار الجزائري الجديد.
- مكانة مناطق الظل في قانون الاستثمار الجزائري الجديد.

I. مفهوم المجتمع المدني كأحد الفعاليات المدنية.

يعتبر الفعاليات المدنية وبالتحديد المجتمع المدني من المصطلحات الشائعة الاستخدام في الأدبيات السياسية؛ تختلف تعاريف المصطلح من مفكر لآخر، ويجتمعون على مجموعة خصائص تشترك فيها أغلب منظمات المجتمع المدني، والتي تمثل أساس تحليل دورها في تنمية مناطق الظل في الجزائر.

1. تعريف المجتمع المدني:

يعبر مصطلح المجتمع المدني عن مجموعة من التنظيمات التي تتميز بالاستقلالية، والتي تُمثل همزة الوصل بين الوحدة الأساسية في المجتمع (الأسرة)، والسلطة السياسية في الدولة. تُعرف على أنها منظمات غير ربحية تسعى لتحقيق النفع العام للمجتمع أو مصالح بعض مكوناته الفرعية. (قنديل، 2008، صفحة 65) عرّف غرامشي المجتمع المدني بأنه:

> **"أن ما يمكن أن نفعله الآن هو تحديد مستويين رئيسيين للأبنية الفوقية أحدهما هو ما يمكن أن نسميه بالمجتمع المدني، أي مجموع الهيئات التي توصف عادة بأنها هيئات خاصة، والمجتمع الآخر هو المجتمع السياسي، ويقابل هاذين المستويين وظيفة الهيمنة**

التي تمارسها الطبقة الحاكمة في المجتمع كلّه من جهة ووظيفة السيطرة المباشرة التي تمارسها من خلال مؤسسات الدولة وحكم القانون من جهة أخرى. فالدولة لا بد لها من هيمنة فكرية وأخلاقية على الجماعات المعادية لها وتقود الجماعات الصديقة لها" (رشيد، 2015، صفحة 18).

يعرف يورقن هابرماس المجتمع المدني بأنه: **"مجموعة الشبكات النشيطة في المجال السياسي العام الذي ال يقوم على الجهاز الإداري أو الحكومي كما لا يقوم على نظام السوق فالمجتمع المدني عنده يدل على القطاع خارج السوق وغير المؤسسي وخارج الدولة وجهازها"**.

تختلف تعاريف المجتمع المدني من مفكر إلى آخر، فيعرفه جون كين على أنه: **"مجموعة من المنظمات غير الحكومية التي تكون فيها أغلبية مركبة أو معقدة من الأفراد والجماعات والجمعيات والحركات الاجتماعية والمبادرة المدنية"**، ويعرفه برنار لويس بأنه: **"مفهوم المجتمع المدني يستعمل ضد السلطة السياسية وهو يمثل جزء من المجتمع يتموقع بين العائلة والدولة يقوم على أساس تأسيس الجمعيات والروابط من خلال حرية المبادرة، كما أن النشاط فيه يتم بطواعية مع السعي لتحقيق المصلحة العامة"**، ويذهب برتراند بادي إلى أن البناء التاريخي لمفهوم المجتمع المدني تمحور حول ثلاث مبادئ، اختلاف الفضاءات الاجتماعية الخاصة مقارنة مع المجال السياسي والمبدأ الثاني هو فردانية الروابط الاجتماعية التي تمنح للمواطنة قيمة أولوية أما المبدأ الثالث فيشير إلى أن العلاقات داخل المجتمع تكون أفقية بحيث تفضل المنطق الجمعوي في البناء الجماعي العام الذي يهمش الخصوصية لصالح الهوية الوطنية القومية (لقرع، 2018، الصفحات 12-20).

2. وظائف المجتمع المدني: تتمثل أهم وظائف المجتمع المدني فيما يلي (تكوك، 2020، صفحة 24):

أ. المجال السياسي: تتمثل أهم وظائف المجتمع المدني سياسيا في تحقيق المشاركة السياسية، والتنشئة السياسية للمواطنين، وتوجيه النظام السياسي وبرامج التنمية.

ب. المجال الاجتماعي: تتمثل أهم وظائف المجتمع المدني اجتماعيا في: الوساطة بين الدولة والمواطنين، القيام بمهام خيرية واجتماعية، تقديم مساعدات مالية وخدمات، ايصال انشغالات المواطنين والدفاع عن المصالح الاجتماعية، محاربة الفقر والبطالة والجهل، وتشجيع العمل التطوعي التنشئة الاجتماعية.

ج. المجال الإقتصادي: تتمثل أهم وظائف المجتمع المدني اجتماعيا في: تحقيق التنمية المستدامة، تحقيق التوازن الجهوي، توفير فرص العمل وتشجيع التنمية والاستثمار.

3. خصائص المجتمع المدني: تعتبر أهم خصائص المجتمع المدني إذا تم اعتمادها بطريقة مناسبة عنصر مساعدة في تنمية مناطق الظل، والتي يمكن تلخيصها فيما يلي (هنتجتون، 1993، صفحة 22):

أ. الاستقلال: بمعنى ألا تكون المؤسسة خاضعة لغيرها من المؤسسات أو الأفراد أو تكون تابعة لها بحيث يسهل السيطرة عليها فيؤثر ذلك على نشاطها ويحد من سلطتها؛ يتمثل استقلالها أساسا في الجوانب المالية والتنظيمية.

ب. القدرة على التكيف: يقصد بذلك قدرة المؤسسة على التكيف مع التطورات في البيئة التي تعمل من خلالها وهناك ثالثة أنواع من التكيف: التكيف الزمني، التكيف الجيلي، التكيف الوظيفي.

ج. التعقيد: يقصد بالتعقيد داخل المنظمات وجود هرمية في السلطة وتدرج المسؤوليات التنظيمية في الهيئات المشكلة للمنظمة وبالتالي لا بد للمجتمع المدني من تحقيق هذه الغاية في مختلف المناطق والبيئة التي تعمل فيها وذلك من خلال فروع لها تغطي المناطق المقصودة بالنشاط المدني لكسب التأييد والمساندة وضمان البقاء والاستمرار.

د. التجانس: يعني عدم وجود قوى تداخل في منظمات المجتمع المدني تؤثر في ممارستها لنشاطها، ويجب أن تختفي منها الصراعات الداخلية، والتي يجب حلّها بطرق سلمية إن وجدت.

II. مكانة مناطق الظل في قانون الاستثمار 22-18.

ظهر المصطلح لأول مرة في خطاب سياسي، ولم يكن منن، رغم أن السلطات شرعت في العملية التنموية، ولكنه صار مقنن بصدور القانون 22-18 مع إختلاف في التسمية، وأصبحت التسمية الجديدة قانونية كما ستتطرق إليها الدراسة.

1. **مفهوم قانون الإستثمار ومبادئه:** يسعى القانون 22-18 لتوضيح المبادئ الكبرى للاستثمار، تنص مادته الأولى على: **"يهدف القانون إلى تحديد القواعد التي تنظم الإستثمار وحقوق المستثمرين والتزاماتهم والأنظمة التحفيزية المطبقة على الاستثمارات في الأنشطة الاقتصادية لإنتاج السلع والخدمات المنجزة من طرف الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، الوطنيين أو الأجانب مقيمين أو غير مقيمين"** (القانون18-22، 2022، صفحة 5).

يتجلى من خلال المادة أن الهدف الأسمى لقانون الإستثمار الجديد هو تحقيق المصلحة الوطنية من خلال تحقيق النمو في السلع والخدمات، يؤدي ذلك بالضرورة لتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية، يُمثل الأفراد والمؤسسات مصدر تحقيق التنمية المرغوبة، وتحقيقا لذلك يهدف القانون إلى استجلاب الاستثمار الأجنبي إلى جانب مستويات الاستثمار الوطنية مما يحقق فائدة للدولة والمجتمع. تضمنت المادة أيضا مبدأين رئيسيين هما حرية الإستثمار والمساواة، التي يمكن شرحها على النحو التالي (Hamadouche, 2023, pp. 12-20):

أ. **مبدأ حرية الإستثمار:** تُعتبر من أهم مبادئ قانون الإستثمار الجديد، مثل في القوانين السابقة مجرد مبدأ تشريعي ليتحول بداية من التعديل الدستوري 2016 ثم تعديل 2020 إلى مبدأ دستوري بموجب القانون 16-06 ثم القانون 22-18. لم تشرح القوانين السابقة جوهر المبدأ عكس القانون الجديد، ووضح المستفدين من المبدأ.

ب. **مبدأ المساواة:** يُقصد به استفادة المستثمرين سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين وطنيين أو أجانب من المساواة في الحقوق والواجبات المقررة في أحكام القانون 22-18، يمكن تمكينهم على حد سواء دون استثناء أو تمييز بممارسة نشاط الاستثمار والاستفادة من ذات المزايا والتحفيزات الضريبية أو الجمركية، ويعني تمكين المستثمر الأجنبي من الإستفادة من كل الإمتيازات المنصوص عليها في قانون الاستثمار للدولة المضيفة للإستثمار وعلى قدم المساواة مع المستثمر الوطني. يجد هذا المبدأ أساسه في العرف الدولي ومعظم التشريعات الوطنية.

ج. **مبدأ الشفافية:** تمثل الشفافية ضرورة قصوى لضبط المعاملات التي تتم في المجتمع بعد التطورات الاجتماعية والاقتصادية التي عرفتها المجتمعات، يقصد به بداية الحق والحرية في الوصول إلى الوثائق والإشهار بالإجراءات المتعلقة باتخاذ القرارات وطريقة إجراء المداولات.

2. **مكانة مناطق الظل في قانون الاستثمار الجزائري الجديد:** ركز القانون على نظام المناطق، وسميت هذه المناطق من طرف رئيس الجمهورية بمناطق الظل منذ عام 2019 تحت شعار "عدم وجود توازن في التنمية بين مختلف المناطق عبر التراب الوطني"، ويعني ذلك وجود فوارق في التنمية، وأكد عليه في اجتماع الحكومة بتاريخ 16 فبراير 2020، وقسمت الجزائر وفق هذا المعيار لفئتين، الأولى تتوفر على مرافق اقتصادية واجتماعية، والثانية تفتقر نسبيا لمختلف المرافق، وتوجد مناطق أخرى مهمشة تمام، يستدعي أن تكون أول المناطق المعنية بالإستثمار، وتتمثل حسب مختلف القوانين في مناطق بالهضاب العليا والجنوب الكبير وبعض المناطق الشمالية التي تفتقر للتنمية (أرزيل، 2022، صفحة 17). تُحدد الدراسة من خلال قانون 22-18 أهم ما جاء فيما يخص مناطق الظل، وتحديد التسمية الجديدة لهذه المناطق بعد أن تم تقنينها ضمن المسائل المهمة في الاستثمار الجديد، وأهم ما جاء في القانون في هذا المجال.

عرف القانون 22-18 مناطق الظل بعنوان تسمية جديدة، نصت عليها المادة 24 بمناطق الظل من خلال فقرتها الثالثة: **"النظام التحفيزي للمناطق التي توليها الدولة أهمية خاصة، ويدعى في صلب النص "نظام المناطق""**. أولى المشرع الجزائري من خلال هذه المادة أهمية بالغة للمناطق المذكورة، ووضعها مع أهم مجالات الاستثمار، التي توليها الدولة أهمية قصوى وهي "استثمارات القطاعات" والاستثمارات المهيكلة"، ويبدو الإسم أكثر تعبيرا من التسمية السابقة، يمكن وفق ذلك طرح تعريف جديد لهذه المناطق على النحو التالي: **"مناطق الظل هي نظام المناطق التي تناولها قانون الاستثمار 22-18، والتي تفتقر لشروط الحياة اللائقة من ماء وكهرباء وغاز وطرق وتدريس وفرص عمل"**.

نص القانون على تنمية عادلة بين مختلف مناطق الوطن، تنص المادة الثانية منه في فقرتها الثالثة على أنه: **"ضمان تنمية إقليمية مستدامة ومتوازنة"**. يظهر من خلال نص المادة أن السلطة السياسية من خلال المشرع تهدف إلى تحقيق تكافئ في الفرص بين أقاليم الدولة، يعني ذلك أن يضمن القانون إستثمار متوازن بينها، وتكون تنمية مستدامة. يقودنا ذلك نحو مجموعة من القطاعات التي يفترض الاستثمار فيها لتحقيق التنمية، وأهمها:

- التربية والتعليم والصحة.
- المصادر المتجددة للطاقة والتزويد بالكهرباء والغاز.
- الاستثمار في البنى التحتية المتعلقة بالمواصلات كتعبيد الطرقات وتأهيلها.
- التهيئة الريفية من خلال السكن المحترم وشبكة قنوات الصرف الصحي.
- المشاريع التي تخلق فرص عمل مثل: الاستثمار الزراعي والصناعي، ومجال الصناعات التقليدية.

أقر المشرع الجزائري من خلال القانون تحفيزات للمستثمرين في هذه المجالات من خلال المادة 24، التي نصت في فقرتها سالفة الذكر على نظام المناطق. تنص المادة 28 أيضا:

"تعد قابلة للاستفادة من" نظام المناطق"، الإستثمارات المنجزة في:

- **المواقع التابعة للهضاب العليا والجنوب والجنوب الكبير،**
- **المواقع التي تتطلب تنميتها مرافقة خاصة من الدولة،**
- **المواقع التي تمتلك إمكانيات من الموارد الطبيعية القابلة للتثمين.**

تحدد قائمة المواقع التابعة للمناطق التي توليها الدولة أهمية خاصة، عن طريق التنظيم". (Hamadouche, 2023, pp. 18-20)

حدد المشرع من خلال هذه المادة مجموعة من الأقاليم، التي تقع ضمن دائرة نظام المناطق أو مناطق الظل كما عُرفت سابقا، وتتمثل هذه المناطق في (Hamadouche, 2023, pp. 18-20):

أ. **الهضاب العليا:** تُعرف هذه المناطق بتضاريسها الوعرة، وطقسها القاسي، سلف وذكرنا بعض الأمثلة في ولاية سطيف. يعاني سكان هذه المناطق من البرد الشديد في الشتاء والحرارة المرتفعة في الصيف، ويزيد من معاناة سكانها أنها تعاني من تدني مستويات الخدمات، وتوجد بعيدة عن مراكز المدن، وتفتقر للغاز والكهرباء وغيرها من ضروريات الحياة.

ب. **الجنوب والجنوب الكبير:** تُعرف الصحراء الجزائرية بمساحتها الكبيرة، تبعد فيها بلديات معزولة عن مقر بعض الولايات بمئات الكيلومترات، وهو حال بعض القرى، التي تعاني من التهميش، ويضاف إلى ذلك طبيعة بعض سكانها من البدو الرحل، أو الذين يمتهنون الرعي، كما تحتاج هذه المناطق إلى تنمية في كل القطاعات.

ج. **المواقع التي تتطلب تنميتها مرافقة خاصة:** يقصد بها المشرع تلك المناطق والبلديات غير القادرة على خلق الثروة، وتتمثل في أقاليم لا تمتلك موارد، وتتميز بنشاط إقتصادي محدود، وتكون عائدات بلديات هذه المناطق

منخفضة لا يمكن أن تغطي نفقاتها. تعتمد الدولة في هذه الحالة على الإنفاق العام في خلق التنمية بهذه المناطق من خلال تحسين ظروف العيش وخلق فرص العمل فأغلب مواطنيها يعانون من العوز والفقر والبطالة. يمكن أن تكون هذه المناطق على حواشي بعض المدن، ويمكن أن تكون بجوار بلديات غنية.

د. **المناطق التي تمتلك إمكانيات من الموارد الطبيعية القابلة للتثمين:** توجد مناطق في البلاد تمتلك مصدر الثروة، وتتميز بأنها غير مستغلة في تحقيق التنمية. يمكن أن تتكفل هذه المناطق مستقبلا بتحقيق التنمية بمفردها إذا تم استغلال مواردها بشكل عقلاني. نطرح بعض الأمثلة منها واد الكبريت بسوق اهراس الغني بالكبريت، وبلاد الحدبة بتبسة الغنية بالفوسفات، وتدخل المنطقتين ضمن مشروع الفوسفات الكبير، الذي طرح بداية من سنة 2017، يؤدي إستغلالها إلى تنمية هذه المناطق. يقصد المشرع بهذا الفرع منها أن تعتمد الدولة على جلب إستثمارات في مختلف الموارد لتحقيق عائدات كبيرة، تساهم من جهة في تنمية المناطق، ومن جهة ثانية تدعم مداخيل الدولة.

III. دور منظمات المجتمع المدني في تنمية مناطق الظل.

وضحت الدراسة الأهمية التي أولاها المشرع الجزائري لمناطق الظل، وتسعى من خلال هذا المحور منها إلى إبراز دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق التنمية على ضوء القانون سالف الذكر.

1. **مفهوم مناطق الظل:** يعتبر مصطلح مناطق الظل مستحدثا في الخطاب السياسي الجزائري، طرحه رئيس الجمهورية أول مرة من خلال طلبه إنجاز تحقيق من التلفزيون العمومي بعنوان **"معاناة مناطق الظل"**، عرض على مجلس الحكومة ثم التلفزيون أول مرة بتاريخ 16 فيفري 2020. أظهر التقرير معاناة مواطنين في مناطق معزولة من الدولة، سميت "مناطق الظل". تحول إلى مصطلح سياسي وإقتصادي متداول ومستخدم على نطاق واسع، يعبر عن مستوى من التخلف المتعلق بتدهور ظروف الحياة في أجزاء من الدولة، والتي عانت منذ الاستقلال من العزلة والتهميش، وتدني الخدمات ومحدودية التنمية. رافق العرض التلفزيوني صورة مأسوية لمعاناة أرياف ومناطق محرومة من أغلب شروط الحياة المعاصرة، أمر الرئيس بناءا عليه بإجراء مسح شامل لهذه المناطق في كل القطر الوطني بهدف تحقيق التنمية بها، سارعت الحكومة على خلفية هذا الخطاب إلى إحصاءها واتخاذ التدابير اللازمة لتحقيق التنمية، وأقرها مخطط برنامج الإنعاش الاقتصادي (2020 – 2024)، وأخذت حيزا مهما من الغلاف المالي المخصص له (بسة، 2021، الصفحات 8-18).

اختلف تعريف فقهاء القانون والاقتصاد والسياسيين لمصطلح "مناطق الظل"، نوجز في هذا المحور أهم التعريفات، التي تضمنتها التعليمات الوزارية وأراء المفكرين والخبراء. تعرفها التعليمة رقم 853 – 2000 بأنها: **"المناطق النائية والمعزولة والجبلية والمناطق المحيطة بالمدن"**، وتعرفها التعليمة 10881 – 2020 بأنها: **"هي المناطق البعيدة والمعزولة التي تعاني من حالة هشاشة حيث يشهد سكانها ظروفا معيشية صعبة ومزرية بسبب انعدام البنية التحتية الحيوية وأبسط ضروريات الحياة كالماء والكهرباء والغاز والمدارس وفرص العمل"**.

تعرفها الإذاعة الجزائرية بأنها: **" كل مظاهر البؤس التي تعيشها المناطق النائية البعيدة عن مراكز الحياة وتفتقد لأدنى شروط الحياة ويصعب الوصول إليها في غياب طرق ومسالك إلى جانب انعدام الكهرباء والغاز، المياه الشروب والتغطية الصحية"**.

يقصد بها أيضا: **"المناطق النائية، كما تسمى أيضا بالمناطق الفقيرة التي مازال يلفها الظل الذي لم ينقشع عنها بسبب حرمانها من حقها في التنمية المحلية، مما أدى إلى خلق مناطق جغرافية ذات كثافة سكانية معتبرة لا تتوفر على المرافق الضرورية وعلى متطلبات الحياة اليومية، مما خلف تداعيات قاسية على سكان تلك الفضاءات البشرية وأصبحت تحتاج فعال أن تكون محل تكفل حقيقي لإستدراك مسار التأخر الذي لحق بها"** (حمادوش، 2023).

تعتبر منطق الظل أجزاء من الوطن محرومة من كل المرافق العامة والبنى التحتية (Lahouazi, 2021, pp. 177-192)، توصف مناطق الظل بأنها مناطق معزولة نائية، تنتمي إلى المناطق الجبلية أو السهبية أو الصحراوية، ويوجد بعضها في المناطق الحدودية مع دول الجوار أو المناطق الحدودية بين الولايات. تعتبر مناطق طاردة للسكان (ينفر المواطن من سكنها)، تغيب عنها البنى التحتية بشكل كلي أو ما يقارب ذلك، تفتقر للطرق المعبدة، وتعتمد مسالك ريفية تقليدية. تكون فيها مياه الشرب ناقصة إلى منعدمة تماما، وتفتقر للمدارس والمركز الصحية أو توجد بها هياكل لكنها مغلقة، أو أنها في حالة عمل لكن تفتقر لأدنى التجهيزات، وتقدم خدمات سيئة وغير كافية، وتعني هذه الخصائص والمعطيات في فقه السياسة والقانون غياب عدالة الإقليم وخلل واضح في التوازن الإقليمي (معتوق، 2021، الصفحات 284-298).

يعيش حوالي 08 مليون جزائري في هذه المناطق، في ظروف معيشية تفتقر لكل أساسيات الحياة في كثير من هذه المناطق، ويتواجد أغلبهم في حواشي المناطق الحضرية والمدن أو في الأرياف؛ ساهمت أوضاع هذه المناطق في عدم الالتحاق بالمدارس أو التسرب المدرسي في مستويات متقدمة لبعد المتوسطات والثانويات عن هذه المناطق (رشام). لخصت أغلب الدراسات هذه الخصائص فيما يلي (لصاق، 2022):

- تعيش مناطق الظل في عزلة عن المناطق الحضرية والمدن.
- يتميز سكانها بحالة عدم الرضا عن أداء المسؤولين المحليين والمنتخبين.
- ظاهرة عدم تمدرس الأطفال أو التسرب المدرسي.
- إنتشار ظاهرة تشغيل القاصرين في أشغال شاقة بعيدا عن الأجهزة الرقابية.
- يعاني سكانها من البطالة وندرة فرص العمل.
- تنتشر في بعض المناطق ظاهرة الهجرة السرية خاصة المناطق الحدودية مع الدول الإفريقية.
- غياب الأمن الصحي في هذه المناطق وندرة الهياكل الصحية.
- السكن الهش غير اللائق.
- محدودية الخدمات وقلة وسائل الإتصال والمواصلات.
- تدني التزويد بالكهرباء والغاز الطبيعي.

2. **معايير تصنيف مناطق الظل:** تعتمد السلطة المركزية في البلاد والجماعات المحلية على مجموعة من المعايير لتحديد مناطق الظل بهدف تنميتها، وتتمثل فيما يلي:

- تدقيق وتصويب العمليات المقترحة سواء من حيث العدد أو الموضوع أو اعتماد الموضوعية في اقتراح العمليات فقط ذات الصدى الفعلي.
- الحد من اقتراح العمليات في إطار التحسين الحضري

- التركيز على العمليات التي لها الأثر المباشر والسريع على حياة المواطن، خاصة في المناطق البعيدة والاسراع في تسجيلها مع مراعاة عناصر: التكلفة، قصر مدة الانجاز والأثر الإيجابي والمباشر على تلك المناطق ومن هذه العمليات:

– التقاط المنابع المائية، تهيئتها ووضعها في خدمة المواطنين (في شكل عين عمومية) أو انجاز خزانات صغيرة مع شبكة توزيع المياه وتزويد هذه الخزانات بالصهاريج.

– الصرف الصحي (وضع شبكة الصرف الصحي مع محطة للتصفية تتم معالجتها دوريا) (basin de decantation).

– استعمال الطاقة الشمسية (سواء للاستعمال المنزلي أو للإنارة العمومية).

– تزويد هذه المناطق بخزانات غاز البروبان.

– فتح المسالك، وغيرها من العمليات التي تفيد هذه المناطق ويمكن انجازها بنفس الطريقة السالف ذكرها، مع ضرورة إشراك المصالح التقنية للدائرة.

يعتمد التصنيف أيضا على مجموعة من القواعد والمعطيات، أهمها:

- بعد المنطقة عن مركز البلدية (مقر البلدية).
- المساحة التقريبية للمنطقة وكذا عدد السكان.
- بعد المنطقة عن المدرسة الابتدائية الاقرب والمتوسطة الاقرب.
- بعد المنطقة عن المركز الصحي الاقرب.
- بعد المنطقة عن السوق الاقرب (شيبوط،، 2022).

تجتمع مناطق الظل في خاصية الحاجة إلى تنمية شاملة تبدأ من مستوى تهيئة ظروف الحياة، وتختلف فيما بينها في خصائص أخرى، يرتبط الجزء الأول منها بالتفاوت في مستوى الحاجة. تلعب المسافة بين هذه المناطق والقرى ومراكز البلديات دور مهم في تحديد نظام الأولويات، وتختلف أيضا في مستوى الغنى أو الفقر للموارد الطبيعية. تُعتبر هذه أهم المعطيات التي قسم القانون 22-18 مناطق الظل وفق مستويات متباينة.

3. تفعيل دور الفعاليات المدنية في ترقية مناطق الظل على ضوء القانون 22-18:

تمثل الفعاليات المدنية ومنها منظمات المجتمع المدني مجموعة تكوينات اجتماعية واقتصادية وسياسية، تهتم بالدفاع عن مصالح فئات مختلفة من المجتمع، والتي يفترض أن تساهم في صناعة السياسات العامة في الدولة، وتساهم في عمليات التغيير والتنمية، وبالنسبة للمجتمع المدني الجزائري ننطلق من أهميته في العملية التنموية من خلال دستور عام 2020 ثم نربط ذلك بما سبق شرحه وما ورد في نص القانون 22-18.

أسس الدستور الجزائري لسنة 2020 لتنظيم المجتمع المدني من خلال المرصد الوطني للمجتمع المدني؛ نصت المادة 213 في هذا الصدد:

"المرصد الوطني للمجتمع المدني هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية.
يقدم المرصد آراء وتوصيات متعلقة بانشغالات المجتمع المدني.

يساهم المرصد في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة ويشارك مع المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية.

يحدد رئيس الجمهورية تشكيلة المرصد ومهامه الأخرى" (دستور، 2020، صفحة 45).

يظهر من خلال الفقرة الثالثة لنص المادة أن مهمة المرصد تتمثل تحقيق التنمية الوطنية، وقد سلف وشرحنا كيف يلعب المجتمع المدني دور مهم في عملية تحقيق التوازن بين أقاليم الدولة، ونظرا لتوجه الدولة سالف الذكر حول نظام المناطق فمنظمات المجتمع المدني تلعب دور إيجابي في تشجيع الإستثمار في هذه المناطق من أجل تحقيق التنمية الشاملة.

يظهر من خلال مكانة وقوة المجتمع المدني في التعديل الدستوري لسنة 2020 ومنصب مستشار رئيس الجمهورية مكلف بالمجتمع المدني دليل على سياسة تمكين دور المجتمع المدني في العملية التنموية، فالدولة سابقا وفي سياق العولمة تخلت مجبرة عن مختلف الوظائف الإجتماعية، وهو الدور الذي تلعبه منظمات المجتمع المدني لمواجهة مختلف العقبات التي يعاني منها المجتمع المدني؛ يفرض التعديل الدستوري تمكين المجتمع المدني للمساهمة والمشاركة في تسيير الشأن المحلي (قليل، 2022، الصفحات 287-298)، وتمثل أهم أدواره التنموية على ضوء ما صاحب الدستور من قوانين فيما يلي (قليل، 2022، الصفحات 287-298):

- مراقبة وإدارة النفقات العامة المحلية بطريقة شفافة ونزيهة.
- المساهمة في صنع القرار السياسي – الاستثماري والمشاركة في تجسيده محليا.
- الرقابة على الجماعات المالية ومكافحة الفساد وضمان انجاز المشاريع.

يركز دستور 2020 من خلال الفقرة الثالثة من المادة 17 على تحقيق التوازن بين مختلف مناطق البلديات، حيث تنص على ما يلي: **"بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات، الأقل تنمية، بتدابير خاصة"**[1] (دستور، 2020، صفحة 9). يطابق النص ما تسعى إليه منظمات المجتمع المدني كما ذكرناه نظريا، فمنظمات المجتمع المدني لها دور كبير في تحديد مناطق الظل التي نص عليها قانون الاستثمار بنظام المناطق، وعلى ضوء تحديدها يمكن تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي للبلديات في مجال التنمية.

تؤكد المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أهمية منظمات المجتمع المدني في تحقيق التنمية، ورد في فقرتها الأخيرة: **"تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني"** (دستور، 2020، صفحة 9). يظهر من خلال ذلك أن منظمات المجتمع المدني قادرة على تحمل دور تنمية مختلف مناطق الوطن من خلال خاصية الديمقراطية التشاركية.

تلعب منظمات المجتمع المدني دور أساسي في العملية التنموية الاقتصادية؛ تساهم من خلالها في تحقيق التنمية المحلية، ولها حق اقتراح مشاريع تفيد الحركة التنموية على المستوى المحلي مثل المبادرات في مجال البيئة للمحافظة على البيئة: كاقتراح مشاريع، بناء حدائق ومساحات خضراء، التشجير، يمكنها تحديد طبيعة المشاريع التنموية التي يمكن أن تختص بها بلدية معينة.

يعمل المرصد الوطني للمجتمع الوطني كهيئة مستحدثة لتمكين المجتمع المدني على تحقيق أهداف التنمية الوطنية، فمهمته القيام بدراسات بحثية لإرساء أدوار المجتمع المدني في العملية التنموية عن طريق المشاركة الديمقراطية، فالدولة لا يمكنها منفردة تحقيق حاجيات المواطنين خاصة في المستوى المحلي، يفرض ذلك تفعيل دور منظمات المجتمع المدني من خلال هذا المؤسس الدستوري الجديد (أوشان، 2022، الصفحات 769-791).

تعمل منظمات المجتمع المدني على تحقيق مجموعة من التحفيزات في مجال تحقيق التنمية في مناطق الظل، وأهم نشاطاتها التنموية من خلال مواجهة التحديات التالية (بوسكران، 2022، الصفحات 258-281):

- التخفيف من ضعف الخدمات في مناطق الظل، وتعمل في ذلك على تحقيق الموازنة في المشاريع التنموية في مختلف ربوع الوطن.
- مواجهة مختلف مشاكل ضعف الوارد المحلية من خلال البحث عن موارد بديلة يمكن من خلالها تلبية حاجيات المواطنين وذلك من خلال التركيز على دور الجماعات المحلية في تلبية حاجياتها من خلال قدراتها الذاتية وتنمية امكانياتها المادية.
- مواجهة معضلة الفقر والبطالة من خلال الترويج للاستثمار في المناطق المعنية من خلال ترويج التحفيزات التي تخص نظام المناطق في قانون الاستثمار لسنة 2022.
- مكافحة ظواهر النزوح الريفي من خلال العمل على تحقيق مختلف متطلبات الحياة في المناطق المعرفة كمناطق ظل في الجنوب والهضاب.
- تنمية البيئة الريفية وتحقيق التوازن من خلال تطوير النشاطات الاقتصادية الخاصة بمناطق الظل.

4. **مساهمة الفعاليات المدنية في تنمية مناطق الظل:** اعتمدت الدولة على منظمات المجتمع المدني في إحصاء مناطق الظل، والعمل على المساهمة من خلال الديمقراطية في تفعيل المشاريع. يظهر من خلال الجدول أدناه أن عدد المشاريع والغلاف المالي موزع على مجموعة من القطاعات، التي تلعب دور رئيس في العملية التنموية لهذه المناطق. بلغ إجمالي المشاريع المدرجة في برنامج الإنعاش الإقتصادي (2020-2024) 12.841 مشروع بغلاف مالي أولي قدره 188,42 مليار د.ج. مثلت مشاريع فك العزلة نسبة 25% من إجمالي عدد المشاريع أي ربع إجمالي عدد المشاريع، ثم مشاريع التزويد بالمياه بنسبة 19,20% من إجمالي عدد المشاريع التنموية، ثم الصرف الصحي (13,53%)، تحسين ظروف التمدرس (11,18%)، الربط بالكهرباء (10,53%)، التزويد بالغاز (7,77%)، الإنارة العمومية (5,40%)، الصحة الجوارية (2,83%)، فضاء الألعاب (2,77%)، ولم تتجاوز باقي القطاعات مجتمعة 02% وفق ما يوضحه الشكل رقم () الذي أعده الباحث وفق معطيات الجدول أدناه.

تعتبر مشاريع فك العزلة أكثر القطاعات استهلاكا للغلاف المالي، تجاوزت نسبتها المالية نظيرتها بالنسبة للعدد من المشاريع، وبلغت 39% من الغلاف المالي المخصص لمناطق الظل حسب ما يظهر في الجدول رقم () أدناه، ثم التزويد بالمياه الصالحة للشرب (16%)، الصرف الصحي (13%)، التزويد بالغاز (12%)، الربط بالكهرباء (08%)، تحسين ظروف التمدرس (06%)، الإنارة العمومية (02%)، فضاء الألعاب (02%)، الصحة الجوارية (01%)، باقي القطاعات (01%).

الجدول رقم (01): عدد المشاريع التنموية لمناطق الظل في إطاربرنامج الإنعاش الاقتصادي (2020-2024).

القطاع	العدد	غلاف مالي (مليار د.ج)	القطاع	العدد	غلاف مالي (مليار د.ج)
التزويد بمياه الشرب	2465	30,66	الانارة العمومية	693	4,75
الصرف الصحي	1737	24,69	الصحة الجوارية	364	2,76
الربط بالكهرباء	1352	16,77	فضاء الألعاب	356	3,27
التزويد بالغاز	998	23,96	مكافحة زحف الرمال	3	0,058
تحسين ظروف التمدرس	1436	11,49	التغطية الأمنية	66	0,63
النقل العمومي	41	0,93	المخاطر الطبيعية	114	1,26
فك العزلة	3216	67,73	المجموع	12841	188,42

المصدر: زينب ايمان حرواش، نور الدين مسقم، سليمان شيبوط، المرجع السابق، ص26.

خاتمة.

تسعى السلطات السياسية في الجزائر إلى تحقيق التوازن في التنمية بين مختلف جهات البلاد وبلدياتها؛ تريد من خلال الإهتمام ببعض المناطق تعويضها على الحرمان الذي عاشته لسنوات في ظل سياسات التنمية غير المتوازنة التي عرفتها البلاد سابق. أطلق رئيس الجمهورية عام 2020 اسم مناطق الظل على المناطق التي تعرف تراجعا في معدلات التنمية في مختلف المجالات، وتنتشر فيها مختلف أشكال الإهمال لبعدها على عواصم ولايات الدولة، وتتمركز أساسا في مناطق الهضاب والجنوب الكبير وبعض المناطق الشمالية خاصة المدن الداخلية منها. أقر المشرع الجزائري هذه المناطق بموجب نص قانوني ضمن قانون الاستثمار 22-18 وحدد آليات لتحفيز المستثمرين المحليين والأجانب للإستثمار فيها، والتي ورد ذكرها في القانون على النحو التالي:

- الهضاب العليا.
- الجنوب والجنوب الكبير.
- المواقع التي تتطلب تنميتها مرافقة خاصة.
- المناطق التي تمتلك إمكانيات من الموارد الطبيعية القابلة للتثمين.

تسعى السلطات السياسية في البلاد إلى تمكين منظمات المجتمع المدني في مجال المساهمة في العملية التنموية وتحقيق التوازن الجهوي من خلال المشاركة المحلية في صنع القرار والسهر على تنفيذه؛ جسد هذا الدور دستور 2020 الذي أسس لهيئة إستشارية جديدة تمثلت في المرصد الوطني للمجتمع المدني، والذي تتمثل مهمته الرئيسية في تكريس جهود المجتمع المدني في بعث العملية التنموية خاصة في المناطق التي عانت من التهميش لسنوات، والتي تعرف اصطلاحا بمناطق الظل، وتسمى قانونا نظام المناطق كما ورد في قانون الاستثمار الجديد. تتجلى أدوار منظمات المجتمع المدني في عدة مجالات، ويمكنها الاعتماد على عدد من الطرائق التي نلخصها فيما يلي:

- الترويج إلى مناطق الظل كمناطق محفزة للاستثمار.
- ابراز التحفيزات التي أقرها المشرع الجزائري للمستثمرين في مناطق الظل.
- متابعة المشاريع الاستثمارية في مناطق الظل والتركيز على أن تكون ذات جدوى اقتصادية واجتماعية بما يناسب حاجيات المواطنين.
- تحفيز المستثمرين على البحث عن الموارد المهمة ماديا للمناطق التي تمتلك موارد وتعتبر مناطق ظل.
- تمثيل مواطني مناطق الظل ورفع انشغالاتهم للجهات المسؤولة.

يمكن أن يكون لمنظمات المجتمع المدني دور في ترقية مناطق الظل من خلال مجموعة من العناصر التي يمكن تلخيصها فيما يلي:

- توفير استقلالية للمجتمع المدني ليكون حرّا في المساهمة التنموية في البلاد ومناطق الظل.
- تكييف منظمات المجتمع المدني مع متطلبات قانون الاستثمار وتنمية مناطق الظل الواردة في نصوصه.
- تحقيق الموائمة بين دور منظمات المجتمع المدني والبيئة التي تنشط فيها.

قائمة المراجع.

قوانين:

1.دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية**، العدد: 82، الصادرة في: 30 ديسمبر 2020.

2.قانون رقم 22-18 الصادر في 24 جويلية 2022، المتضمن قانون الإستثمار، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد: 50، 2022/07/28.

الكتب:

3.لقرع، علي، (2018)، **المجتمع المدني في منطقة الخليج العربي دراسة حالة الكويت**، عمان: مركز الكتاب الأكاديمي.

4.هنتجتون، صامويل، (1993)، **النظام السياسي لمجتمعات متغيرة**، تر: سمية فلو عبود، بيروت.

5.قنديل أماني، (2008)، **الموسوعة العربية للمجتمع المدني**، القاهرة: مكتبة الأسيرة.

مقالات:

6.Hamadouche Mohammed, (2023), “Interest in upgrading shadow zones in new investment law of algeria 22-18”, **Wisdom Journal For Studies And Research, Issue: 03, n: 01.**

7.Nourredine Lahouazi, (2021), Enjeux Et Strategies De Requalification «Le Cas Des Zones D’ombres A La Wilaya Frontaliere Tamanrasset», Politique Mondiale, N°05.

8.أرزيل الكاهنة، نظرة حول جديد قانون الإستثمار لسنة 2022، (2022)، **المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية**، المجلد: 17، العدد: 02.

9.أوشان كريمة، (2022)، "تفعيل دور المجتمع المدني من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020"، **مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية**، المجلد: 05، العدد: 02.

10. بن معتوق صابر، قراءة في واقع التنمية المحلية المستدامة بمناطق الظل في الجزائر ضمن مخطط برنامج الانعاش الاقتصادي (2020-2024)، (2021)، **مجلة السياسة العالمية**، المجلد 05، العدد 01.

11.حروش وردة، بسة سامي، (2021)، " ماهية مناطق الظل وقراءة في وضعية البرنامج الاستعجالي الخاص بمناطق الظل"، **مجلة السياسة العالمية**، العدد: 01.

12.فاطمة الزهراء بوسكران، (2022)، "تنمية مناطق الظل في الجزائر: الرهانات والتحديات"، **مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، المجلد: 06، العدد: 02.

13.قليل علاء الدين، (2020)، "المجتمع المدني في التعديل الدستوري 2020 بين الموجود والمنشود "المشاركة في صنع القرار وتطبيقه نموذجا""، **دفاتر السياسة والقانون**، المجلد: 14، العدد: 02.

مداخلات:

14. حرواش زينب ايمان، نور الدين مسقم، سليمان شيبوط، (2022)، **مكافحة الفقر الريفي في مناطق الظل كآلية لتجسيد أهداف التنمية في الجزائر**، مداخلة ضمن كتاب: أوراق الملتقى العلمي الوطني حول: التنمية الريفية في الجزائر كسبيل لإدماج مناطق الظل في السياسات التنموية الوطنية جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، الجزائر، 09 ماي 2022.

15. حمادوش محمد، (2023)، "الاهتمام بترقية مناطق الظل من خلال قانون الإستثمار الجديد 22-18"، الملتقى الوطني الإفتراضي: **آليات إدماج وترقية مناطق الظل كوسيلة لدفع عجلة التنمية المحلية المستدامة،** كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة غليزان، يوم 01 مارس 2023.

16. رشام كاهنة، هاني محمد، (2022)، **مظاهر التخلف الريفي وسبل تحقيق التنمية الريفية المستدامة للنهوض بمناطق الظل في الجزائر،** مداخلة ضمن كتاب: أوراق الملتقى العلمي الوطني حول: التنمية الريفية في الجزائر كسبيل لإدماج مناطق الظل في السياسات التنموية الوطنية جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، الجزائر، 09 ماي 2022.

17. لصاق حيزية، (2022)، **إشكالية التكفل بمناطق الظل ضمن برامج التنمية المحلية المستدامة بين الواقع والمأمول ولاية البويرة نموذجا،** مداخلة ضمن كتاب: أوراق الملتقى العلمي الوطني حول: التنمية الريفية في الجزائر كسبيل لإدماج مناطق الظل في السياسات التنموية الوطنية جامعة أكلي محند أولحاج، البوير، الجزائر، 09 ماي 2022.

مذكرات تخرج:

18. تكوك أحمد، (2020) **دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية،** مذكرة ماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم الجزائر، 2020/2019.

19. رشيد عادل، (2015)، **دور المجتمع المدني في التنمية المحلية في الجزائر،** مذكرة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2015/2014.