آلية تمويل وتسيير الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية

د/ حوحو حسينة
أ/ حوحو سعاد
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
جامعة بسكرة

الملخّــص:

لقد قامت الجزائر في مطلع القرن الحالي بوضع برنامجا شاملا للتنمية الفلاحية، يهدف إلى تحسين الإنتاج الفلاحي كما ونوعا وذلك تحضيرا لاندماج الفلاحة الجزائرية في المحيط العالمي، بالإضافة إلى أهداف أخرى اقتصادية اجتماعية وسياسية .

ويمول هذا البرنامج مجموعة من الصناديق أهمها الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية الذي يدعم معظم النشاطات الفلاحية.

وسنحاول من خلال هذا البحث التعرف على هذا البرنامج والآلية التي يتم بها تمويل وتسيير هذا الصندوق وكذا النشاطات التي يدعمها .

Abstract :

By the beginning of the current century, Algeria has set up a comprehensive national programme for agricultural development, which aims at improving the quantity and quality of farming production, for the purpose of integrating Algerian agriculture into the global environment, also it has other economic, social and political objectives.

This programme has financed by many funds, the most important one, is the (FNRDA) national fund for regulation and agricultural development, this latter has subsidized most of agricultural activities.

I'll try to recognize the mechanism of financing and managing this fund to gather with its subsidized activities.

أولا : مفهوم وأهداف البرنامج الوطني للتنمية الفلاحية (PNDA)

البرنامج الوطني للتنمية الفلاحية– الذي يموله الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية – هو إستراتجية كلية تهدف إلى تطوير وزيادة فعالية القطاع الفلاحي، وهو مبني على سلسلة من البرامج المتخصصة والمتكيفة مع المناخ الفلاحي الجزائري[i] . ويهدف هذا البرنامج إلى:

– تحسين مستوى الأمن الغذائي وذلك بتغطية الاستهلاك بالإنتاج الوطني .

– تنمية قدرات المدخلات الفلاحية من بذور وشتائل، وكذا الاستعمال العقلاني للموارد الطبيعية، بهدف تنمية مستدامة[ii].

– زيادة الإنتاج والاستثمار الملائم لطبيعة كل منطقة بهدف تكثيف وإدماج الصناعات الغذائية حسب الفروع (نوع المنتوج الفلاحي) .

– تطوير الإنتاج الزراعي والحيواني كافة وكذلك المنتوجات ذات الاستهلاك الواسع والمنتجات ذات المزايا النسبية الموجهة للتصدير[iii] .

– الحفاظ على العمالة الزراعية وزيادة طاقة الإنتاج الفلاحي بزيادة حجم العمالة مع تشجيع الاستثمار الفلاحي .

– تحسين شروط الحياة والمداخيل الفلاحية والاستقرار السكاني .

– تحسين الميزان التجاري الفلاحي والتحضير لاندماج الفلاحـــــة الجزائرية في المحيط العالمي (UMA، الوحدة الأوروبية، OMC ...)

– تحسين معدل نمو الزراعة — الصناعية والصناعة — الزراعية .

– مكافحة التصحر[iv] .

– إعادة الأصل الطبيعي وذلك عن طريق رفع نسبة التشجير في شمال البلاد[v] .

ويؤطر البرنامج أجهزة مالية متخصصة حيث يقوم البرنامج أساسا على :

* الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية (FNRDA)، الذي أنشئ بموجب قانون المالية لسنة 2000 وهو موضوع بحثنا هذا . المساعدات المالية المقدمة من طرف

الصندوق تتراوح من 10% إلى 70% من قيمة الاستثمار، وهذا حسب طبيعة العمليات فهي تعتبر كمساعدة للموارد الخاصة للفلاحين .

*صندوق الاستصلاح عن طريق الامتياز(FMVTC) الصادر عن قانون المالية لسنة 1998، وهو موجه لتدعيم المستثمرات الفلاحية المخصصة للاستصلاح الفلاحي والتي تتطلب مساحات كبيرة (محيطات) ويهدف الصندوق إلى توسيع هذه المساحة لأجل المحافظة على الموارد الطبيعية وتطوير الاستثمار والتشغيل لصالح القطاع الفلاحي وتوسيع الواحات بالجنوب والأولوية في الاستفادة هي للجامعيين البطالين ولأهل المنطقة .

*القرض الفلاحي والتأمينات الاقتصادية[vi] .

ثانيا: الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية (FNRDA)

يدعم الصندوق النشاطات الفلاحية سواء كانت قبل المستثمرة الفلاحية(تحليل التربة، تهيئة الأراضي الفلاحية، الري..) أو خلالها أو بعدها[vii] (الصناعات الغذائية..) والتي تخص :

تنمية الإنتاج والمردودية الفلاحية وكذا تسويقه وتخزينه وتكييفه وحتى تصديره.

تنمية الري الفلاحي .

حماية وتنمية الثروات الوراثية الحيوانية والنباتية.

تمويل مخازن الأمن الغذائي خاصة الحبوب وبذورها.

حماية مداخيل الفلاحين للتكفل بالمصاريف الناتجة عن الأسعار المرجعية المحددة .

تدعيم أسعار المنتوجات الطاقوية المستعملة في الفلاحة .

تخفيض فوائد القروض الفلاحية والصناعة الغذائية على المدى المتوسط والقصير[viii]

المؤهلون للاستفادة من الصندوق:

*الفلاحون والمربون، بصفة فردية أو منظمين في تعاونيات وتجمعات مهنية أو في جمعيات وافية التأسيس.

*المؤسسات الاقتصادية والعمومية والخاصة بما فيها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (EPIC) التي تساهم في نشاطات الإنتاج والتحويل والتسويق وتصدير المنتوجات الفلاحية والمنتوجات الزراعية الغذائية[ix] .

ثالثا : آلية تمويل وتسيير الصندوق :

تقدم طلبات الدعم لدى القسم الفرعي للفلاحة، ويقدم المشروع بالمرور عبر المراحل الأربعة التالية:

المرحلة الأولى: دراسة الجدوى التقنية والاقتصادية:

1– الدراسة القانونية: وتعتبر أول شيء يقوم به مكتب الدراسات لإعداد دراسة الجدوى لأي مشروع فلاحي يتقدم صاحبه بطلب الدعم، وتتضمن إعداد بعض الوثائق من أجل إثبات الصفة القانونية لصاحب المشروع، وجملة هذه الوثائق هي:

– البطاقة البيانية : وهي وثيقة تستخرج من المصالح الفلاحية يتم توضيح فيها ما يمتلكه الفلاح من مساحة زراعية وما تحتويه من أشجار ونخيل وكذا عمرها والموقع الجغرافي لها ويذكر اسم المنطقة وحدود القطعة .

– البطاقة المهنية للفلاح : تمنح لكل شخص يملك أرض فلاحية .

– الملكية أو القرار: وهي وثيقة تثبت ملكية الشخص لهذه القطعة .

– شهادة إثبات مصدر مائي: وهي وثيقة تثبت كمية الماء التي يمتلكها الفلاح والمكان الذي توجد فيه.

وبعد التأكد من سلامة هذه الوثائق وصحة المعلومات يتم إعداد الدراسة البيئية.

2 – الدراسة البيئية : وتتمثل في تحليل التربة والماء وتتم هذه الدراسة في مكتب يسمى " مكتب تحليل التربة والماء "، حيث يتم النظر في درجة ملوحة التربة، نفاذيتها التي تتصف بها وكذا درجة ملوحة المياه المخصصة للسقي ويتم تحديد طبيعة المحاصيل الزراعية الملائمة لهذه النوعية من التربة ويتم منح الفلاح شهادة تحليل التربة والماء.

3 – الدراسة التقنية : يتم النظر فيها إلى جميع العمليات التي يريد الفلاح انجازها وطبيعة المحاصيل طبقا لما جاء في شهادة تحليل التربة والماء ثم ينظر إلى قدرة الفلاح

الذاتية للمساهمة في مشروعه ويتم بعدها تحديد الأعمال التي يقوم بها الفلاح من ماله الخاص مثل تسوية التربة، مصدات الرياح، التسميد .

بعدها تحدد الأعمال المدعمة من طرف الدولة كفتح الحفر، أحواض مائية، شبكة سقي محلية...(المحددة في مدونة النشاطات المدعمة من طرف الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية المعتمدة من وزارة الفلاحة) .

4 – الدراسة المالية : ويتم فيها تحديد المبالغ المالية الخاصة بالمشروع المدروس التي يتم حسابها بواسطة جهاز الإعلام الآلي وذلك بإدخال كل المعلومات الخاصة بكل مشروع، حيث هناك برنامج توزعه الوزارة على جميع مكاتب الدراسات المعتمدة لديها وكل المصالح الفلاحية يحدد سعر الوحدة لكافة النشاطات المدعمة، ونشير إلى أن المبالغ والأعمال المدعمة من طرف الصندوق تتغير من فترة إلى أخرى[x] .

وبعد إتمام كل هذه المراحل يتم نقل الملف إلى المصالح الفلاحية الفرعية وتقوم اللجنة التقنية بالفصل في الملف المقدم بناءا على فحص مدى مطابقة العناصر التقنية والاقتصادية للمشروع الاستثماري المقدم،كما يمكنها الاستعانة بكل ذي خبرة من شأنه مساعدتها في عملها.

في حالة قبول الملف، يقوم مدير المصالح الفلاحية، بتهيئة دفتر الشروط، وكذا قرار منح الدعم من طرف الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية.

وفي حالة رفض الملف نظرا لعدم استيفائه بالشروط المطلوبة كعدم توفر صفة الفلاح أو عدم قابلية زراعة الصنف المقترح من طرف الفلاح مع نوعية أرضه أو مناخ الولاية، أو عدم توفر نوع الزراعة المقترحة من طرف الفلاح ضمن قائمة الأصناف المدعمة من قبل الصندوق ... يعلم الراغب في الاستفادة من الدعم بذلك ويمكنهم التعاون مع المبادر بالمشروع القيام بالتعديلات والتصحيحات التي تجعل المشروع مؤهلا للاستفادة من الدعم.

المرحلة الثانية: التمويل عن طريق القرض المقيد Crédit lié

يقصد بالقرض المقيد المبلغ الذي يمنحه الصندوق للمستفيد، فيكون في البداية مجرد قرض، أما امتلاكه فهو مقيد بالإنجاز الفعلي للمشروع، فإن أنجز المستفيد مشروعه

الممول من طرف الصندوق وأوفى بالعمليات المتفق عليها أصبح دعما، وإن لم ينجزه صار المبلغ الذي استفاد به من الصندوق قرضا في ذمته يجب عليه الوفاء به وإعادته.

وتتم عملية التمويل عبر الحصص وتتكون في أقصى الحالات من ثلاث حصص هي:

الحصة الأولى: هي الحصة الخاصة بالصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية (الدعم) ويقوم الصندوق الجهوي للتعاون الفلاحي وبنك الفلاحة والتنمية الريفية بدور الوسطاء الماليون بين الصندوق المركزي(على مستوى الوزارة) والمستفيدين، ويتم تحديد الحصة هنا عن طريق المبلغ المحدد في مدونة نشاطات الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية والتي تبين المبلغ المخصص – مبلغ الدعم – لكل نوع من أنواع الإنتاج الفلاحي وكذا مساحة المستثمرة.

الحصة الثانية : وتتمثل في قرض الصندوق الجهوي للتعاون الفلاحي بفائدة 3 % أو بقرض بنك الفلاحة والتنمية الريفية أو الصندوق الجهوي للتعاون الفلاحي (لغير المساهمين) بفائدة قدرها 6.5 %، والمستفيد مخير في الحصول على القرض البنكي أم لا.

الحصة الثالثة : التمويل الذاتي وهي الأموال الخاصة بالفلاح .

المرحلة الثالثة: متابعة وتقييم عمليات وأنشطة المشروع (الرقابة). في بداية تطبيق البرنامج الوطني للتنمية الفلاحية كان جهاز الرقابة الوحيد يتمثل في المصالح الفلاحية والفروع التابعة لها فقط، أما حاليا فقد تم إدماج مكاتب الدراسات في عملية المتابعة التقنية وقد كان السبب في هذا الإدماج عدم كفاية أعوان المصالح الفلاحية في تغطية عملية المتابعة نظرا لكثرة المشاريع المستفادة من هذا البرنامج وتباعد أماكنها،وتتم المتابعة (الرقابة) عن طريق :

1 – الادارات العمومية : تتم المتابعة من قبل الأطراف التالية :

أ – الرقابة من طرف المفتشية العامة للوزارة : حيث تقوم فرق بالمداومة على أرضية الواقع وذلك حتى تضمن صحة المعلومات التي تصلها والدعم الممنوح.

ب– الرقابة من طرف الصندوق الوطني للتعاون الفلاحي وبنك الفلاحة والتنمية الريفية : أثناء فترة الانجاز يقوم كل من البنك وصندوق التعاون الفلاحي بالتحري عما

اذا كانت المصاريف مطابقة لما جاء في أحكام دفتر الشروط أم لا . كما يمكنها الاستعانة بأشخاص معنويين أو طبيعيين مؤهلين لحماية تحصيل القروض.

ج – الرقابة من طرف المصالح الفلاحية الولائية: تقوم المصالح الفلاحية من خلال الفروع التابعة لها بالمتابعة والتقييم للمشاريع المصادق عليها، وتحضر" وثيقة المتابعة والتقييم " التي ترسل إلى وزارة الفلاحة[xi] .

2 – مكاتب الدراسات :

يتم تعيين مكاتب الدراسات من طرف الصناديق الجهوية للتعاون الفلاحي، وهي تقوم بمتابعة المشاريع المدعمة كل مكتب حسب تخصصه، وقد يتم اعتمادها من طرف المصالح الفلاحية، وعلى هذا فان مكاتب الدراسات يمكن أن تخضع لمتابعة قضائية إذا أدلت بمعلومات خاطئة عن المشاريع المدعمة .ومجالات المتابعة لمكاتب الدراسات حسب التخصص هي :

أ – مكاتب الدراسات للهندسة المدنية والمعمارية :

-المتابعة التقنية بالنسبة لأحواض التجميع – المتابعة التقنية بالنسبة لغرف التبريد

ب – مكاتب الدراسات للري :

– المتابعة التقنية لشبكة السقي المركزي – المتابعة التقنية للسقي في البيوت البلاستيكية

-المتابعة التقنية لتركيب أجهزة الري والسقي – المتابعة التقنية لنظام صرف المياه.

المرحلة الرابعة : تحصيل القرض المقيد Crédit lié

إن تدعيم الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية لا يتم فعلا للاستثمار الفلاحي إلا بعد الإنجاز المادي والمالي للعمليات والأنشطة المذكورة في دفتر الشروط – كما أشرنا سابقا، وهذا في حدود القيمة المحددة في قرار منح دعم الصندوق .

ويفسخ دفتر الشروط بشكل قانوني وبالتالي إعادة مبلغ الدعم في الحالات التالية :

- التقصير أو الخروج عن إطار الأنشطة المنصوص عليها في دفتر الشروط .
- عدم احترام الأنشطة والعمليات المتفق عليها .

يترتب عن أي عملية غش ملاحظة ومثبتة ضد المستفيد رد المبلغ الكلي للدعم المرخص به والمصاريف المتعلقة به، كما يمكن تعرضه للإقصاء من كل برامج دعم الدولة بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج إدارية وقضائية.

وفي حالة حصول حدث غير متوقع، وصعب التدليل وخارج عن إرادة المستثمر، وملاحظ قانونا من قبل مدير المصالح الفلاحية يعفى المستثمر من التزاماته[xii] .

ومع إصدار الدولة لبرنامج خماسي جديد للتنمية الفلاحية شرعت الأقسام الفرعية الفلاحية بإعداد نتائج تقييم إجمالي للمستثمرات الفلاحية المدعمة طوال الخماسي الفارط (2000–2005) وذلك بتقييم كمي (عدد المستثمرات الفلاحية التي أحدثت تطورا، عدد المستثمرات الفلاحية الفاشلة) وتقييم مالي (مدى تغير مبالغ الدعم والتحصيل المالي المستجد)، والتي تسمى "عملية التطهير النهائية "

والتي تمر بثلاث حالات :

الحالة الأولى المشاريع غير المنجزة: مناقشة عددها، مبالغ الدعم، المبالغ الذاتية.

الحالة الثانية المشاريع المنجزة 100 % : هناك حالتان:

مقررة الانتهاء لجميع العمليات المنجزة باستثناء بعض المشاكل كمشكل الفاتورة .

مقررة الانتهاء ومقررة رفع اليد .

الحالة الثالثة المشاريع في طريق الإنجاز: وهناك حالتان

1 – المشاريع التي احترمت الآجال .

2 – مشاريع خارج الآجال القانونية :

– استدعاء الفلاح لمناقشة العمليات .

– إعذار الفلاح لتصحيح العمليات إلى آجال أخرى .

– إلغاء العملية .

الخاتمة

إن تطبيق البرنامج الوطني للتنمية الفلاحية واجه بعض العوائق، نظرا لضخامة وتعدد النشاطات التي يدعمها وحداثة بعضها، وبالرغم من المجهودات المبذولة من طرف الدولة من خلال هذا البرنامج إلا أن هناك بعض المشاكل والملاحظات التي سجلت أهمها:

– إن تطبيق البرنامج تم بطريقة سريعة مقارنة بالمبالغ المخصصة له والأهداف التي خطط لإنجازها، مما أدى إلى كثير من النقائص كقلة المؤطرين والدراسات المعمقة للاستثمارات المعتمدة مما أنجر عنه نمو غير متكامل (زيادة المنتوجات الفلاحية بدون وجود تسويق أو غرف تخزين، قلة المراقبين والمرشدين الفلاحيين مقارنة بعدد المستفيدين...) أي غياب الخطط التفصيلية في الإستراتجية الكلية للبرنامج .

– تراجع بعض المستفيدين عن إتمام استثماراتهم وصرف المبالغ في مجالات أخرى بدون أسباب مبررة، كذلك مشكل إعادة القروض ،وعدم التزام الفلاحين بتسديدها مما أدى إلى متابعتهم قضائيا.

– صعوبة الكشف عن العديد من حالات الغش عند بعض الفلاحين والمقاولين ومكاتب الدراسات....

– مشكل تخزين وتسويق المنتوجات الفلاحية والتي تؤدي بالفلاح إلى بيع منتوجاته بأثمان رخيصة قد تؤدي به على طول الوقت إلى التخلي عن عمله لقلة الأرباح، مع قلة التخزين أو لارتفاع تكاليف التخزين مقارنة بثمنها.

– بعض المشاكل والأمراض النباتية كمشكل المياه المالحة (ترسبات الملح على مرور الوقت بسبب المياه المالحة والمواد الكيمياوية المستخدمة والتي تقضي على المزروعات) وكذلك مشكل تبخر ونفاذ المياه بالنسبة للمياه العذبة.

– عزلة العديد من المناطق – التي يمكن أن تلعب دورا كبيرا في زيادة الإنتاج– عن تطبيق البرنامج، بسبب قلة الإعلام.

ولأجل تحسين العمل بالصندوق وتحقيق نتائج أفضل نقترح :

– وضع برنامجا خاصا لكل ولاية بعد دراسة اقتصادية وتقنية توضح النشاطات المدعمة، الكميات (الطاقة) التي يجب تحقيقها مقارنة بقدرات الولاية المناخية، التسييرية، البشرية.

– الرقابة المستمرة للاستثمارات المدعمة حتى تحقق النتائج المخططة لها، واتخاذ إجراءات صارمة في حالة عدم تطبيق تعهداتها .

– إيجاد منافذ للمنتوجات الزراعية ذات الإنتاج الواسع وذلك بالاهتمام بالصناعة الزراعية وغرف التخزين وزيادة طاقة التبريد وتسهيل إجراءات التصدير وإيجاد منافذ للتسويق وطنيا ودوليا وتشجيعها أكثر، وهذا ما يهدف إليه البرنامج على المدى الطويل ..

– تحسين الظروف المعيشية للفلاحين وفك العزلة عن مناطق الإنتاج.

– إعفاء الفلاح من الفائدة عند اقتراضه وذلك لتشجيعه لخدمة الأرض .

– تطوير السقي الفلاحي.

– الاهتمام بالإرشاد الفلاحي وتكثيفه حتى يساعد الفلاحين على معالجة مشاكلهم الفلاحية والحصول على محاصيل جيدة ذات نوعية، خاصة وأن أغلب المستفيدين ليس لديهم تخصص وخبرة في هذا المجال.

– إعطاء الزراعات الإستراتجية وكذا المنتوجات الفلاحية (القمح، وتربية الأبقار...)الاهتمام الملائم، ووضع مخطط خاص بهذا النوع من الاستثمارات ودراسته بالاستعانة بالمتخصصين حتى نحقق نتائج تسمح بالوصول فعلا إلى تحقيق الأمن الغذائي الذي يهدف إليه هذا البرنامج.

الهوامش:

[i]- Ministère de l 'agriculture, plan national de développement agricole, Année 2, Agenda 2002, édition du ministère de l' agriculture .

[ii]– منشوررقم 332 المؤرخ في 18 جويلية 2000، المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، نظام الدعم عن طريق الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، ص 71، 72 .

[iii]- Ministère de l 'agriculture, plan national de développement agricole, op.cit .

[iv]- Relance économique PNDA, programme d'exécution et indicateurs d impacts ,2001/2004 national/wilaya, ministère de l' agriculture, P 2.

[v]- Ministère de l 'agriculture, plan national de développement agricole, op.cit.

[vi]– الذي انطلق عمليا مع بداية الموسم الفلاحي 2001/2000.

[vii]- هناك برنامج دعم الاستثمار المدعم للمستثمرة الفلاحية الذي يقوم بدعم المشاريع التي تخدم المستثمرة الفلاحية سواء قبلها أي المشاريع الخاصة بتهيئة التربة أو صناعة الأسمدة... أو المشاريع التي تأتي بعدها مثل الصناعات الغذائية واللحوم... ويشترط في المستفيد أن تكون لديه 50 من %شهادة متخصصة في الفلاحة أو الري، ويتم تمويله بواسطة القرض الايجاري بنسبة 50 من طرف شركة سالم يعيدها % كمساهمة نهائية و50(FNRDA)طرف صندوق الدعم المستفيد على شكل أقساط.

[viii]– القرار الوزاري المشترك رقم 586 المؤرخ في 25 جوان 2000، المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، نظام الدعم عن طريق الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، ص15–20 .

[ix]– المادة رقم 8 من المقرر رقم 000599 المؤرخ في 8 جويلية 2000 المحدد لشروط التأهيل من دعم الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية وكذا كيفيات دعم الإعانات .

[x]– مديرية المصالح الفلاحية لولاية بسكرة.

[xi]- Note de rappel des instructions, orientation et procédures de financement de investissements du PNDA bénéficiant du soutien du FNRDA, Ministère de l'agriculture.

[xii]– المقرر رقم 000599 المؤرخ في 8 جويلية 2000، دفتر الأعباء النموذجي، مرجع سابق.