العقار الصناعي كعائق أمام تشجيع و تطوير الاستثمار بالجزائر

Industrial estate as an obstacle to the promotion and development of investment in Algeria

الدكتور/ إسماعيل بوقرة

جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر

smailbouguerra3@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2018/12/23 تاريخ القبول للنشر: 2019/02/24

❖❖❖❖❖❖❖

ملخّص:

لما كان العقار الصناعي يشكل عاملا حاسما في تجسيد الاستثمار، فقد اهتمت الدولة الجزائرية في إطار مختلف سياساتها بتطوير وترقية الاستثمار وتحقيق التنمية الاقتصادية، من خلال تنظيم ومحاولة توفير الأوعية العقارية المهيأة لاستقبال هذه الاستثمارات والمشاريع الصناعية، نبتغي من خلال هذه الدراسة التطرق إلى أهمية العقار الصناعي ودوره في تشجيع وترقية الاستثمار بالجزائر.

الكلمات المفتاحية: العقار الصناعي؛ المناطق الصناعية؛ مناطق النشاط؛ الاستثمار.

Abstract:

Industrial real estate is considered as the main pillar of investment, Where the Algerian state sought through its various economic programs and development policies to provide the industrial lands necessary to receive these investments.

In this study, I looked closely at the Addressing the importance and role of industrial real estate in promoting and promoting investment in Algeria.

Keys words: *Industrial real estate – Industrial Zone- zone d'activité- investment.*

مقدّمة:

تعد الأملاك العقارية موردا لا غنى عنه في أي مشروع استثماري، لهذا نجد إقبالا كبيرا للمستثمرين على الملك العقاري من أجل اقتنائه، فالحديث عن موضوع الاستثمار ودوره في ترقية وتطوير الاقتصاد الوطني، يقودنا إلى الحديث خاصة في الوقت الحالي، إلى واحد من بين الرهانات الحقيقية التي تواجهها الدولة الجزائرية من أجل تجسيد مشاريعها الاستثمارية، ألا وهو مشكل العقار الصناعي الموجه للاستثمار، ومعضلة توفير وتسيير الأوعية العقارية المخصصة لاستيعاب المشاريع الاستثمارية والمناطق

الصناعية بالإضافة إلى مناطق النشاط، والحقيقة أن العقار الصناعي موجود، لكن كيفية استغلاله وطبيعته والجهة المسيرة له جملة من عوامل عديدة جعلت المستثمرين يتحججون بصعوبة إنجاز مشاريع استثمارية، هذا ما يحملنا الى طرح التساؤل التالي:

- هل نظم المشرع الجزائري العقار الصناعي على نحو يكفل جذب وتشجيع الاستثمار بالجزائر ؟

للإجابة على هذه الإشكالية نتبع الخطة الآتية:

المبحث الأول: العقار الصناعي من منظور التشريع الجزائري.

المبحث الثاني: واقع العقار الصناعي الموجه للاستثمار بالجزائر.

المبحث الأول

العقار الصناعي من منظور التشريع الجزائري

بادرت الجزائر في السنوات الأخيرة، في إطار مختلف سياساتها إلى العمل على تطوير وترقية الاستثمار انطلاقا من العمل على توفير الأوعية العقارية، المناسبة والمهيأة لاستقبال وممارسة مختلف الأنشطة الصناعية، وسنتطرق من خلال هذا المطلب إلى الكشف عن ماهية العقار الصناعي، (المطلب الأول) ثم نعرج على دراسة الهيكلية القانونية التي تؤطر العقار الصناعي في الجزائر(المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم العقار الصناعي في التشريع الجزائري

نشير بداءة إلى أن المشرع الجزائري لم يحدد مفهوم العقار الصناعي، انطلاقا من القوانين المتصلة بمجال الاستثمار، بل اتجه نحو تنظيمه و تأطيره بجملة من النصوص القانونية[1]، وحسب رأي الخبراء الجغرافيين يعرف العقار الصناعي على أنه "المساحة الجغرافية أو الرقعة الأرضية المحددة لإقامة المنشآت الصناعية"[2].

والحقيقة أن جل التعريفات التي سيقت في سبيل تحديد مدلول العقار الصناعي[3]، تتفق على أنه الحيز المكاني، أو الوعاء المخصص لإنجاز مختلف الاستثمارات ذات الطبيعة الصناعية، سواء كان مبنيا أو غير مبني، مستغلا أو غير مستغل، وتضاف إليه العقارات التي تحوزها المؤسسات الاقتصادية العمومية خاصة الفائض العقاري الناتج عن حل هذه المؤسسات.

ويتحدد العقار الصناعي بصفة واضحة بموجب الخريطة الوطنية المحددة من قبل الدولة لمجمل المناطق الصناعية المتواجد فيها العقار الصناعي على المستوى الوطني، والتي تتوزع ما بين المناطق الصناعية على المستوى الوطني التي يبلغ عددها حوالي 70 منطقة صناعية، تؤطرها وتقوم بتسييرها مؤسسات ذات طابع صناعي وتجاري نتطرق إليها لاحقا، وقد مر تنظيم العقار الصناعي في الجزائر بمرحلتين أساسيتين، الأولى: أن التعامل في العقار كان محصورا فقط على الدولة، في ظل الأمر 74-26 المؤرخ في 20-02-1974 المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية البلدية، الذي منح للبلديات حق الاحتكار لجميع الأراضي العامة والخاصة، فكانت كل المعاملات في العقار تتم عن طريق البلدية، والغاية من وراء ذلك مكافحة المضاربة في العقار، والحفاظ على الأراضي الفلاحية، وتنظيم الاستثمارات العمومية

والخاصة[4]، وقد كان أول تنظيم حقيقي لما أصبح يسمى في الزمن الحالي "المناطق الصناعية" سنة 1973 من خلال الأمر 73-45 المؤرخ في 18-02-1993 المتضمن إحداث لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية[5]، لكن الواقع العملي أكد فشل مؤسسات تسيير المناطق الصناعية في تسيير واستيعاب مشاكل العقار الصناعي، وهو ما أدى بالسلطات المعنية إلى محاولة إيجاد آلية قانونية لتنظيم أحسن وفعال، لهذه المناطق والعمل على استغلالها اقتصاديا بطريقة أكثر رشادة وفعالية[6].

أما في إطار المرحلة الثانية من تنظيم العقار الصناعي، فقد تم في إطار المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 17-10-1993 المتضمن ترقية الاستثمار وتقسيمه إلى نوعين من المناطق، مناطق خاصة ومناطق حرة، وقد تم تقسيم المناطق الخاصة إلى مناطق مطلوب ترقيتها (z.a.p)، و كذا مناطق التوسيع الاقتصادي (z.e.e)، غير أن هذا النوع من المناطق لم يعرف إلى حد الآن أي وجود، وذلك راجع أساسا لعد صدور التنظيمات المرتبطة بها، أو القرار الوزاري الذي ينظمها و يعين حدودها، كما أن الجماعات المحلية لم تقم بأية مبادرة أو اقتراح لإنشاء هذه المناطق[7].

المطلب الثاني: الهيكلية القانونية للعقار الصناعي في الجزائر

نشير في البداية أن أول إشكال يواجه المستثمر أو الباحث في هذا الموضوع، هو تناثر نصوص القوانين المنظمة للعقار الصناعي، عبر عديد القوانين الأساسية المتعلقة بالاستثمار والتي نورد منها ما تعلق بالعقار الصناعي[8]، و التي لم تشر بصفة واضحة إلى تنظيم العقار الصناعي، إلا ما ورد في بعض الإيجارات، لكن حقيقة هي غير كافية بل ومحتشمة تعكس واقع التنظيم القانوني للعقار الصناعي، تجعل من التعامل والتصرف فيه بالأمر العسير، عكس ذلك ما ورد في قوانين المالية المختلفة (2009-2010-2012-2013-2014-2015) التي نصت في عمومها على مسألة العقار الصناعي، خاصة كيفيات تسييره وتنظيمه، فقد تضمنت هذه القوانين تنظيم عقود الامتياز، التنازل عن الإيجار، وهذا ما ساهم حقيقية في توضيح الصورة نوعا ما، ومنح المستثمرين آليات قانونية جديدة تساعدهم في الحصول على العقار الصناعي، خاصة الذي يكون تابع أو من نتائج المؤسسات الاقتصادية العمومية المنحلة.

الفرع الأول: الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري

هي عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، تحت وصاية وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتعتبر هذه الوكالة تاجرة مع الغير، على أن تخضع الوكالة إلى وصاية الوزير المكلف بترقية الاستثمار، كما يمكن أن تكون للوكالة هيئات محلية (الهياكل الحوارية) في كل ولايات الوطن[9].

طبقا للفصل الثاني من المرسوم التنفيذي رقم 07-119 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، التي تحدد مهام الوكالة المسندة إليها، التي نوجزها في النقاط الآتية:

- يمكن للوكالة أن تتولى مهمة التسيير والترقية على كل مكونات حافظة العقار الاقتصادي العمومي،
- تسيير الأصول العقارية وفق اتفاقيات لحساب المالكين للعقارات بكل أنواعها،

- الوساطة العقارية،
- ضبط العقار الاقتصادي، سيما عن طريق إنشاء مرصد العقار،
- نشر المعلومات حول وفرة العقار ذي الطابع الاقتصادي على المستوى الوطني من خلال بنك معلوماتي،
- الترقية العقارية من خلال خلق فضاءات مجهزة (حظائر صناعية).

وحري بالذكر أن قانون المالية التكميلي لسنة[10] 2011 وإثر تعديل قانونها الأساسي في سنة 2012 قد تم تكليفها أيضا بتهيئة مناطق صناعية جديدة، وذلك تطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم 126/12 المؤرخ في 19 مارس 2012[11] المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 119/07 المؤرخ في 23 أبريل 2007.

بناء على ما سبق، نلاحظ أن الوكالة تمارس دورا هاما على مستوى المركزي والمحلي في تسيير الأوعية العقارية، والعمل على ضبط وتسيير وخلق فضاءات جديدة للعقار الصناعي، ومن خلال الترقية العقارية وانطلاقا من إنشاء مرصد للعقار. غير أن المدقق في نصوص مواد المرسوم التنفيذي 07-119 الخاصة بالوكالة، يسجل أن هذه الأخيرة تمارس مهامها على كل مكونات أو مشتملات حافظة العقار الاقتصادي العمومي. فما المقصود بهذه الأخيرة؟

الفرع الثاني: حافظة العقار الصناعي

تتكون حافظة العقار الصناعي من 3 أصناف تكونها، وهي كالآتي[12]:

- حافظة العقار الصناعي في المناطق المهيأة،
- حافظة المناطق الخاصة،
- حافظة عقار المؤسسات العمومية الاقتصادية. والتي نوجزها كالتالي:

أولاً- المناطق الصناعية:

لا يوجد في التشريع الجزائري تعريف للمناطق الصناعية، لكن أمام انفتاح الجزائر على اقتصاد السوق وتزايد الرغبة في الاستثمار، بادرت بعض الوزارات التي لها علاقة مباشرة مع هذا القطاع، فقد ورد في تقرير لوزارة الصناعة[13] أن المناطق الصناعية هي "عامل حقيقي من عوامل ترقية وعصرنة النسيج الصناعي" وفي فقرة أخرى اعتبرتها "عاملا هاما جدا من عوامل الترسانة المحفزة للاستثمار".

إذا يمكننا القول: أن المناطق الصناعية هي تلك المساحات المحددة بأدوات التهيئة والتعمير والمخصصة، لاستقبال نشاطات اقتصادية ذات مصلحة وطنية أو خاصة، وتصنف المناطق الصناعية طبقا للمخطط التالي[14]:

- بحسب موقع المنطقة إلى مناطق صناعية حضرية أو ريفية
- وفقا النشاط الصناعي إلى مناطق صناعية متعددة القطاعات، ومناطق صناعية مساعدة، ومناطق صناعية وظيفية
- وفقا للهدف المراد تحقيقه فقد تكون المنطقة نموذجية هدفها تشجيع التطور الصناعي وقد تكون نقطة صناعية ترقوية هدفها إدخال صناعات جديدة في مناطق متأخرة.
- وفقا للهيأة المنشاة المنطقة وهي مناطق صناعية تابعة للقطاع العام ومناطق صناعية تابعة للقطاع الخاص، ومناطق صناعية مختلطة.

وقد بادرت الدولة في سبيل إعادة بعث القطاع الصناعي وتحقيق التنمية الاقتصادية، بإنشاء 77 منطقة صناعية موزعة عبر إقليم البلديات والولايات، وذلك بصدور المرسوم التشريعي رقم 73-45 المؤرخ في 28-02-1973 المتعلق بإنشاء لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية، تتكفل بتلقي العقارات واكتسابها للملكية بصفة قانونية للأراضي المكونة للمناطق الصناعية، التي قد تكون ضمن أملاك الدولة أو للخواص والقيام بإعادة هيكلتها وتجزئتها، ثم التنازل عنها بواسطة عقود توثيقية ومشهرة لصالح المستثمرين[15]، لكن الواقع العملي أبان عن عيوب وقصور هذا المرسوم، وأنه حقيقة لم يحقق الأهداف المرجوة منه، نظير النقائص والصعوبات الموجودة على مستوى المناطق الصناعية والتي نذكر منها:

- تعدد وتعاقب أجهزة تسيير المناطق الصناعية، وتداخل الصلاحيات في بعض الأحيان، ما أدى لظهور مشاكل في الجانب التطبيقي والميداني.
- إن اختيار المواقع لإنشاء مناطق صناعية كان يغلب عليها "طابع القرارات المركزية الارتجالية" التي تسببت في الكثير من الحالات في استنزاف الأراضي فلاحية خصبة.
- عدم استغلال الأرضية الصناعية الممنوحة، وتوجهاها في كثير الحالات إلى أهداف أخرى[16].

ثانياً- مناطق النشاط:

تبعا لما ورد في مذكرة وزارة المساهمات وترقية الاستثمارات المؤرخة في ماي 2006 رقم 533، فإن مناطق النشاط (ZA) هي مساحات محددة بأدوات التهيئة والتعمير، مخصصة لاستقبال نشاطات ذات طابع محلي أو نشاطات متعددة الخدمات، وهي مساحات تشترك في ملكيتها الجماعات المحلية والوكالات الولائية للتسيير والتنظيم العقاريين، والملاك الشاغرين[17].

إن ظهور المناطق الخاصة كان في إطار القانون 93-12 المتعلق بترقية الاستثمار، التي نضمها المشرع في شكل نوعين من المناطق وهي:

- مناطق مطلوب ترقيتها،
- مناطق التوسع الاقتصادي.

ثالثاً- حافظة عقار المؤسسة العمومية الاقتصادية:

من المفيد التذكير أن مفهوم العقار الصناعي، لا يقتصر- أساسا- على الأراضي الموجهة لإقامة وحدات إنتاج فقط، بل يشمل أيضا الحافظة العقارية للمؤسسات العمومية، سواء كانت مستغلة بصفة كلية أو جزئية أو غير مستغلة، وقد عرفت المؤسسة العمومية الاقتصادية تغيرات متواصلة متعاقبة، تجسدت في بدايتها في ظل النظام الاشتراكي، الذي أثر بشكل سلبي على الاقتصاد الوطني، ما دفع بالدولة إلى إعادة تنظيمها والاتجاه نحو نظام الخوصصة على ضوء القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الذي أعتبر نظام الخوصصة أولوية كبيرة للدفع بعجلة التنمية الاقتصادية.

نشير في الإطار نفسه إلى أن مفهوم العقار الصناعي، يتجاوز تلك الأوعية العقارية المخصصة للمشاريع الاقتصادية والاستثمارية، بل تشمل كذلك أصول المؤسسات ، ويقصد بأصول المؤسسة تلك الأموال التي أنجزتها حال حياتها، وعادة ما يُفسّر مصطلح الأصول بمعطيات محاسبية، حيث أنه يشكل الجانب الإيجابي من ميزانية المؤسسة، ويتكون من جزأين أساسيين هما: الاستخدامات الثابتة وتتمثل في العقارات والمباني، والآلات، والتجهيزات، واستخدامات متغيرة تتضمن منتوج المؤسسة والأموال الجاهزة للاستخدام، والتشغيل و الأموال السائلة الموجودة في صندوق المؤسسة وأرصدتها البنكية[18].

المبحث الثاني

واقع العقار الصناعي الموجه للاستثمار بالجزائر

أبانت مختلف الدراسات الأكاديمية أن العقار الصناعي في الجزائر تكتنفه إشكالات جمة، من ناحية تأطيره القانوني، وكيفية استغلاله، بل وحتى الهيئات المعنية بتسييره، نتصدى من خلال المطلب إلى أبرز الإشكالات التي تعيق النهوض بالعقار الصناعي، للقيام بدوره في تطوير وترقية الاستثمار (المطلب الأول) ثم نتطرق إلى إبراز دور العقار الصناعي في تجسيد وبناء استثمار وطني قوي (المطلب الثاني)

المطلب الأول: إشكاليات العقار الصناعي وتأثيرها على الاستثمار

لابد من الإشارة إلى أنه يوجد في الجزائر مصدران للأراضي المخصصة و الموجهة للاستثمار هي:

- سوق القطاع الخاص بما في ذلك العقارات أو الأراضي العائدة للمالكين من الخواص وحيازتها على أرض السوق المفتوحة.

- سوق الأراضي التابعة لأملاك الدولة والمسيرة في إطار أحكام المرسوم 08-04 المؤرخ في 1 سبتمبر 2008 يحدد شروط و كيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية[19].

فالحقيقة أن أكبر هاجس يؤرق المستمر الوطني والأجنبي في الجزائر، هو مشكل العقار الصناعي خصوصا، و كيفية الوصول إليه وتسوية ملكيته بعد سلسلة طويلة من الإجراءات الإدارية، وصولا إلى تجسيد استثماره حقيقة، نبتغي من خلال هذا الفرع إلى الكشف عن أهم المعوقات (الإدارية- التقنية-

الفنية- السياسية) المرتبطة بالعقار الصناعي والاستثمار باعتبارهما وجهين لعملة واحدة، وذلك من خلال النقاط الآتية:

الفرع الأول: المشاكل الفنية والتقنية

يؤكد الواقع أن الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، تواجه إشكالات عديدة في مجال ضبط وتسيير العقار من الناحية الإجرائية والتقنية، باعتبار أن عملية إنشاء المناطق الصناعية ومناطق النشاط، يرتبط دوما باعتبارات سياسية وذاتية - لا يتسع المقام للتفصيل فيها- بعيدا عن الاعتبارات الموضوعية والاقتصادية، الأمر الذي أدى إلى كثرة النزاعات واستفحال ظاهرة الاحتيال والاحتلال غير القانوني للعقار الصناعي، كما أن الكم الكبير من القوانين والتنظيم والأوامر لم يشفع للاستثمار بشيء حقيقة، بل زاد في طول الإجراءات الإدارية وتعقيدها، ومثال ذلك طول المدة الزمنية التي تستغرقها الإدارة في الرد، على قرار منح استغلال العقار (الهيئة المكلفة بالعقار والتنشيط المحلي لترقية الاستثمار على مستوى الشباك الموحد) التي قد تصل إلى حدود السنة.

إن عدم التوجه نحو إجراء مسح وطني لكل الأوعية العقارية الموجودة في البلاد، من أجل تسوية الوضعية القانوني لها، ومن ثم العمل على تأسيس بنك وطني للمعلومات العقارية، تكون قاعدته الأساسية معطيات السجل العقاري بالمحافظة العقارية على المستوى اللامركزي، هذا من أجل تفعيل دور العقار الصناعي خدمة للاستثمار بطريقة مباشرة وفعالة، هذا الذي تطرق له صندوق النقد الدولي في تقريره الخاص بالجزائر لسنة 1998، الذي كشف العجز المسجل في عملية المسح العقاري، وبالضرورة الإسراع في ذلك[20].

الفرع الثاني: عدم وجود استراتيجية و رؤية واضحة في تأطير العقار الموجه للاستثمار

إن تحقيق التكامل والانسجام بين المنظومة القانونية الخاصة بالعقار، والجهات المركزية واللامركزية المكلفة بتأطير الاستثمار، يتطلب حقيقة وجود استراتيجية وطنية على المدى المتوسط والبعيد، من أجل تنظيم العمليات الاستثمارية المجسدة على العقار الصناعي، إذ بالرجوع إلى المنظومة القانونية المنضمة للعقار الصناعي، نجد أنها لم تنص على كيفية استغلال الأوعية العقارية الصناعية، بقدر ما نصت على الضرائب والرسوم العقارية وإجراءاتها التنظيمية[21]، وهو كذلك الأمر الغائب في قوانين الاستثمار على اختلافها، والقوانين المنضمة للملكية العقارية، الشيء الذي أدى إلى نشوب عديد المنازعات العقارية، وما زاد في تعقيده هو تناثر هذه النصوص عبر عدة قوانين وأوامر، إضافة إلى عدم نجاعة الرقابة الإدارية على التنظيم العقاري، ما جعل منه وسيلة لخدمة أغراض أخرى غير الاستثمار[22].

الفرع الثالث: صعوبة تحويل العقار الصناعي نحو الاستثمار بسبب تعقد الإجراءات الإدارية

إن تعدد الأجهزة المكلفة بتسيير العقار، أدى إلى تعقيد التسهيلات القانونية الممنوحة بموجب القوانين الاستثمارية المختلفة، بحيث يجد المستثمر نفسه أمام سلسلة طويلة من الإجراءات، والعراقيل الإدارية المعقدة من أجل التحصّل، على العقار واستغلاله وإنجاز استثماره، هذا بالنظر إلى ضرورة وجود الوثائق الإدارية الأساسية لانطلاق مشروعه (عقد الملكية- عقد التنازل- عقد الامتياز...) التي قد تزيد مدة

استصدارها عن السنة، إلى جانب الإجراءات الإدارية المعقدة أمام البنوك، من أجل الحصول على القروض العقارية، رغم تأسيس المشرع لنظام الشباك الموحد على مستوى، الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، الذي يهدف في باطنه –أساسا- إلى تسهيل عملية تحويل العقارات لغرض الاستثمار- إلى أنه حقيقة لم يجسد ذلك- نظرا للصعوبات التي يتلقاها المستثمر للحصول على الوعاء العقاري، في ظل عدم منح صلاحيات التسيير والضبط العقاري، الموجه للاستثمار للوكالة الوطنية للاستثمار، قد ساهم في تعدد مراكز اتخاذ القرار الخاص بمنح العقار الصناعي للمستثمر، خاصة بعد سحب صلاحيات التسيير وتنظيم العقار، من الجماعات المحلية بعد إلغاء الأمر 74-26 المتعلق بالاحتياطات العقارية البلدية[23]، ومنحها للولاية وخاصة مديرية أملاك الدولة الولائية، إلا أن هذه الأخيرة لم تستطع ضبط وتوجيه العقار نحو المستثمرين الحقيقيين، بالنظر إلى الصلاحيات- الموازية- الممنوحة للوالي لتسيير العقار على مستوى الولاية وفقا لنظام الرخص الإدارية، التي تمنح من طرفه ودون الرجوع إلى الإجراءات التنظيمية والإدارية[24].

الفرع الرابع: ضعف السياسية التشريعية الموجهة للاستثمار

يلاحظ المتتبع للشأن العقاري في الجزائر، وجود مضاربات كبيرة ومنظمة استهدفت هذا القطاع، بحيث اتخذت صورا أو أشكالا عدة، جعلت سعر العقار يرتفع بجنون، ومن الجانب القانوني نرى أن سبب ذلك هو تلك الثغرات القانونية الموجودة في التشريع العقاري في الجزائر، وضعفه في نفس الوقت، هذا الذي شكل مصدرا للثراء والربح السريع، على حساب دفع عجلة الاستثمار الوطني و عديد المشاريع التنموية العالقة، والخسائر التي تتكبدها خزينة الدولة[25]، ويعتبر من بين أسباب المضاربة ما يلي:

- الفراغ القانوني في التشريعات المتعلقة بالتعمير،
- طول الإجراءات الإدارية الخاصة بالحصول على الملكية ونقلها للمستثمر،
- ضعف التأطير البشري لموظفي الإدارات من الجانب التقني، أدى إلى تفسير جامد و غير مرن للنصوص القانونية المنظمة للعقار من قبل الإدارة المكلفة بذلك، ما أدى إلى تضاعف نسبة المنازعات العقارية، ومن بين أسباب ذلك عدم التمييز بين الأملاك العقارية الخاصة التابعة للدولة، والأملاك العقارية الخاصة التابعة للخواص، وهذا ما أدى إلى وجود بيئة إدارية إن صح التعبير، غير مساعدة وملائمة للاستثمار،
- تحويل جزء كبير في بعض المناطق الصناعية ومناطق النشاط من هدفها الاستثماري ، وإدراجها بطرق احتيالية ضمن قوائم المساحات المعدة للبناء الحضري، والدليل ملموس في كل ولايات الوطن، الأمر الذي قلص من حجم العقار الصناعي وقفز سعره إلى أعلى المستويات،
- عدم تحديد التجزيئات داخل المناطق الصناعية (z.a) بصفة دقيقة وبطريقة معلوماتية، الشيء الذي أدى إلى ظهور توسيعات غير قانونية، وتحويل أهداف البعض الآخر إلى نشاط مخالف.

المطلب الثاني: دور العقار الصناعي في بعث الاستثمار وجذبه

يعتبر العقار الصناعي القاعدة الأساسية لتجسيد أي استثمار، وشساعة مساحة الجزائر التي تعادل حجم مجموعة من الدول، يجعلها تتمتع بإمكانات هائلة تسمح بجذب الاستثمار بصورها

المختلفة، بل والرفع من القدرات الإنتاجية الوطنية في كثير من المجالات، وكذلك إنشاء قاعدة استثمارية كبيرة من شأنها مواجهة الاضطرابات التي تمر بها البلاد، من خلال هذا الفرع نتصدى أهمية العقار الصناعي في جذب الاستثمار (الفرع الأول) ثم نتطرق إلى كفاية التحفيزات المشجعة للاستثمار التي قدمها المشرع الجزائري (الفرع الثاني)

الفرع الأول: أهمية العقار الصناعي في جذب الاستثمار

إن للعقار الصناعي دورا مفصليا في جلب و توجيه بوصلة المستثمرين، و الاستثمارات نحو مناطق معينة، نوجزها كما يلي:

- إن وجود العقار الصناعي يعد عاملا رئيسا في جذب الاستثمار، ذلك لكونه يعطي للمستثمرين سواء أكانوا وطنيين أم أجانب الضمانات الكافية للقيام بمشاريعهم الاقتصادية وإنجازها على الواقع، وتجنبهم المخاطرة برؤوس أموالهم دون وجود أرضية حقيقة يترجمون من خلالها استثماراتهم، إذ بتحقيق ذلك نتحصل على قيمة مضافة تزيد من نمو الاقتصاد الوطني، إلى جانب الاستفادة كذلك من حركية رؤوس أموال المستثمرين والدفع بعجلة الاستثمار[26]،

- إن مسألة توفير العقار الصناعي في الاستثمار من شأنه تنويع مجالات الاستثمار خارج قطاع المحروقات، الذي يشكل حسب آخر الإحصاءات ما قدره 97 إلى 98 بالمائة من إجمالي صادراتنا، إذ بتوفير ذلك يمكن تنمية وتطوير قطاعات ذات بعد استراتيجي (السياحة- الفلاحة- الخدمات- الصناعة)،

- إن تشجيع الاستثمار عبر منح الأوعية العقارية للمستثمر الحقيقي- وليس الوهمي- سوف يؤدي حتما إلى توسيع نطاقها وحجمها و مجالاتها، ولكن بتطبيق مرن لقوانين الملكية العقارية، حتى تعطي هذه الأخيرة لصاحبها (المستثمر الحقيقي) أقصى الامتيازات وصولا إلى تملك العقار[27]،

- إن جذب الاستثمار يبقى مرهونا بمدى تبسيط الإجراءات الإدارية أمام المستثمر، انطلاقا من تكوين ملف للحصول على وعاء عقاري لإنجاز مشروع استثماري، رغم إبرام العديد من الاتفاقيات الاستثمارية بين الجزائر وعدة دول، والتي خصت المستثمر بميزات تحفيزية وتشجيعية كالتخفيف من الرسوم والضرائب، والتزام الدولة بعدم اللجوء إلى أسلوب نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، وعدم الاتجاه نحو أسلوب التأميم[28]، إلا أن المستثمر يلاقي صعوبات بدءا بإيجاد العقار الصناعي المناسب، الذي يجب أن يكون مجهز، وعلى اتصال وربط بكل المرافق الأساسية (طريق- كهرباء- مطار- ميناء..) وغيرها من البنى التحتية- les infrastructures- التي تجعل للعقار الصناعي قيمة حقيقية، تجلب ذاك المستثمر جذبا، لإقامة مشروعه الاستثماري في منطقة صناعية معينة من المناطق المعروضة،

- الحقيقة أن العقار الصناعي موجود (مناطق صناعية- مناطق النشاط) وموزعة عبر كامل التراب الوطني، لكن الإشكال يقع في كيفية إستغلالها، وطبيعة الجهة المكلفة بتسييره" la bonne gouvernance" هذا هو الإشكال الذي من شأنه أن يصعب إنجاز مشاريع إستثمارية، رغم أن الدولة قد أبانت في الآونة الأخيرة عن نية حسنة في هذا المجال من خلال إجراءات و مؤشرات تحفيزية عديدة[29].

الفرع الثاني: التحفيزات التي قدمها المشرع حول العقار الصناعي للمستثمر

من أجل تشجيع وتطوير الاستثمار الوطني، بادر المشرع الجزائري على ضوء قوانين (المالية-الاستثمار) للسنوات الأخيرة، بتقديم إجراءات وحوافز وتسهيلات بغية جلب واستقطاب استثمارات أجنبية ووطنية، بداءة نحصي الامتيازات الواردة في ظل قانون المالية التكميلي لسنة 2011 ونخص بالذكر، التخفيضات المقررة على الإتاوة السنوية لمنح الامتياز بالجنوب والهضاب العليا والموجهة للاستثمار، حيث تم تخفيض سعر الإتاوة الإيجارية بنسبة 90 بالمائة أثناء فترة الإنجاز (3 سنوات كحد أقصى) و 50 بالمائة في مرحلة انطلاق نشاط الاستثمار(3 سنوات كحد أقصى)، أما بالنسبة لولايات الجنوب والهضاب العليا، فإن المشرع حدد إتاوة الإيجار فيها بالدينار الرمزي للمتر المربع، لمدة 10 سنوات، على أن ترتفع بعد هذه المدة إلى 50 بالمائة من قيمتها المحددة من قبل إدارة أملاك الدولة.

على الدرب نفسه أدرج قانون المالية 2015[30] بدوره إجراءات جديدة، من شأنها –حقا- التحفيز على الاستثمار لاسيما في قطاع الصناعة، ومن بينها الإعفاءات التي يستفيد منها المستثمرون من دفع الضريبة، على فوائد التركات أو الضريبة على الدخل الإجمالي لمدة 5 سنوات، في نفس الصدد تضمن القانون إعفاء عقود التنازل عن الأملاك العقارية المبينة وغير المبنية، الممنوحة في إطار الأمر رقم 08-04 من حقوق التسجيل، ورسم الإشهار العقاري هذا بالإضافة إلى تخفيض التكلفة الإيجارية للعقار الصناعي إلى 1/33 عوض 1/20 التي كانت مطبقة عند التنازل، على الأراضي التابعة للدولة التي تكون موجهة لإنجاز مشاريع استثمارية.

بدوره صاحب صدور قانون المالية لسنة 2016[31]، الذي قام بإجراءات تحفيزية لتشجيع الاستثمار لعل أهمها تسهيل حصول المتعاملين الاقتصاديين، على العقار لإنجاز مشاريع استثمارية، عن طريق السماح للمتعاملين الخواص بعث وتهيئة وتسيير، مناطق النشاط أو المناطق الصناعية عبر التراب الوطني شريطة أن لا تتواجد فوق أراضي فلاحية، على أن تكون هذه العمليات على أساس دراسات مسبقة مع الأخذ، بعين الاعتبار الاحتياجات المتعلقة بتهيئة الإقليم، التي نصت عليها المادة 58 بقولها "يمكن للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين من القطاع الخاص، إنشاء و تهيئة و تسيير مناطق النشاط و مناطق صناعية على أراضي فلاحية".

وفي نفس السنة (2016) صدر مولود قانوني جديد و هو القانون 16-09 المؤرخ في 3 غشت 2016 يتعلق بترقية الاستثمار[32] الذي تضمن مجموعة من الإمتيازات والتحفيزات، نتطرق -أساسا- إلى الامتيازات المتعلقة بالعقار الصناعي وهي كالآتي:

سيقت على ضوء المادة 12 من القانون 16-09 أعلاه، مجموعة الامتيازات المشتركة لكل الاستثمارات القابلة للاستفادة، ونخص بالذكر فقط تلك المتصلة بالعقار الموجه للاستثمار، بعنوان مرحلة الإنجاز والمتمثلة في:

1- الإعفاء من دفع حق نقل الملكية بعضو والرسم على الإشهار العقاري، عن كل المقتنيات العقارية التي تتم في إطار الاستثمار المعني.

2- الإعفاء من حقوق التسجيل والرسم على الإشهار العقاري، ومبالغ الأملاك الوطنية المتضمنة حق الامتياز على الأملاك العقارية المبنية، وغير المبنية الموجهة لإنجاز المشاريع الاستثمارية.

3- تخفيض بنسبة 90 بالمائة من مبلغ الإتاوة الإيجارية، السنوية المحددة من قبل مصالح أملاك الدولة خلال فترة إنجاز الاستثمار.

4- الإعفاء لمدة (10) سنوات من الرسم العقاري، على الملكيات العقارية التي تدخل في إطار الاستثمار ابتداء من تاريخ الاقتناء.

5- الامتيازات والتحفيزات بعنوان مرحلة الاستغلال.

6- تخفيض بنسبة 50 بالمائة من مبلغ الإتاوة الإيجارية، السنوية المحددة من قبل مصالح أملاك الدولة(33).

ويمكن أن تمدد جميع المزايا المذكورة أعلاه إلى مدة 10 سنوات كاملة في إذا تعلق الأمر بالاستثمارات ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني(34).

الخاتمة:

في ختام هذه الدراسة الموسومة " العقار الصناعي كعائق أمام تشجيع وتطوير الاستثمار بالجزائر" نستنتج أن الدولة الجزائرية خلال الفترة الأخيرة، قد تأكدت بأن العقار الصناعي يشكل أولوية قصوى لتجسيد وبعث الاستثمار في بلادنا، وأن إشكالية سوء تسيير- problematique de la bonne gouvernance، واستغلال الأوعية العقارية الصناعية، وفشل معظم (المناطق الصناعية ومناطق النشاط) التي استهلكت آلاف الهكتارات من العقار الصناعي وأموال طائلة، ماهي إلا نتيجة تراكمات سياسة واقتصادية وقانونية فاشلة في مجال الاستثمار، الشيء الذي أعاق اضطلاع العقار الصناعي بدوره في النهوض بالاستثمار و ترقيته، وعلى ضوء هذه الدراسة نقترح ما يلي:

- ضرورة تبني سياسة قانونية عقارية رشيدة واضحة المعالم، و نقترح في ذلك إنشاء مجلة قانونية عقارية استثمارية موحدة، تحتوي على جميع القوانين المتصلة بالمجال العقاري والاستثماري، في كتاب أو مجلة واحد، تبسط وتيسر للمستثمر الطريق نحو الاستثمار.

- مراجعة الصلاحيات الخاصة بمنح وتوزيع العقاري الصناعي الممنوحة لكل من (الوالي- الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار) من خلال مد الوكالة بصلاحيات تقريرية أكثر فيما يخص تسيير العقار الموجه للاستثمار، وذلك على حساب الصلاحيات المسندة للوالي.

- ضرورة العمل على إزالة العقبات الإدارية البيروقراطية أمام المستثمر، من خلال تفعيل دور الحكامة الرشيدة داخل مؤسسات وإدارات الدولة.

- ضرورة مراجعة السياسية الضريبية في المجال الاستثماري، بشكل محفز ومدروس يعمل على خلق توازن جهوي استثماري على مستوى ولايات الوطن.

- بغية الاستغلال الحكيم والجيد والأمثل للعقار الصناعي، يجب تفعيل الدور الرقابي (القضائي والإداري) على استغلال واستعمال العقاري الصناعي محل الاستثمار، مع اننا نؤكد على ضرورة استرجاع كل متر مربع من الأوعية العقارية الصناعية غير المستغلة من طرف أصحابها.

- يجب القضاء على السوق الموازية للعقار، الذي ساهم بشكل كبير في كبح عديد الاستثمارات وكبد خزينة الدولة أموال طائلة، من خلال مراجعة المنظومة القانوني العقارية، وتحيينها على نحو يقضي على جميع أشكال المضاربة في العقار.

- إعادة النظر في بعض نصوص القانون المدني، المتصلة بالميدان العقاري و التجاري، وقوانين الأملاك الوطنية، والعمل على تحيينها على نحو يساعد في توفير مناخ، وإطار قانوني يتماثل ومتطلبات و مقتضيات الاستثمار.

- ضرورة تنظيم السوق العقاري، من خلال إجراء مسح عقاري شامل للعقار الموجه للاستثمار، وتشكيل بنك معلومات أو مرصد خاص مرقمن بالعقار الصناعي في الجزائر، من خلال إنشاء وكالة وطنية مركزية، بفروع محلية لضبط وحصر كل صور العقار الموجه للاستثمار.

الهوامش:

(1) المرسوم التشريعي 73-45 المؤرخ في 18-2-1973 المتعلق بإنشاء لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية، ج ر عدد 20 لسنة 1973.

(2) خوادجية سميحة حنان، النظام القانوني لإستغلال العقار الصناعي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2014-2015، ص15.

(3) للتوضيح أكثر أنظر:

- مخلوف بوجردة، العقار الصناعي،ط3، دار هومه للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص9.

- عازب الشيخ أحمد، إدارة واستغلال العقار الصناعي للمؤسسات الصغيرة و المتوسطة في الجزائر، يومي 06-07 ديسمبر 2017، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، ص1 وما بعدها

- محمد محمد أحمد سويلم، الاستثمارات الأجنبية في مجال العقارات –دراسة مقارنة بين الفقه والقانون الاسلامي- ط1، منشأة المعارف، مصر، 2009، ص24.

- فسيح حمزة ، التنظيم القانوني لاستغلال العقار الصناعي في عملية الاستثمار ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2005 ،ص03.

- شتوان حنان، العقار الصناعي كآلية لإنعاش الاستثمار المحلي ودعم الاقتصاد، دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، العدد15، جوان 2016، ص 683.

(4) chabane benakezouh. Le droit de réserves foncières, Opu.alger, 1990.p16.

(5) للتوضيح أكثر أنظر:

المرسوم التنفيذي رقم 84-55 المؤرخ في 03-03-1984 المتضمن إدارة المناطق الصناعية .

- القرار الوزاري المشترك في 05-03-1984 المتضمن دفتر الشروط النموذجي المتعلق بإدارة المناطق الصناعية.

(6) في ذلك صدر في 21-07-2003 عم مجلس مساهمات الدولة في دورته السادس عشر القرار رقم 15 المتضمن إنشاء أربعة شركات تسيير مساهمات الدولة تتولى مهمة تسيير المناطق الصناعية.

(7) بوجردة مخلوف، العقار الفلاحي، دار هومه للنشر و التوزيع، ط1، الجزائر،2006، ص 59.

(8) المرسوم التنفيذي رقم 07-119 المؤرخ في 23 أفريل 2007 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري والمحدد لقانونها الأساسي. ج ر. عدد 27 لسنة 2007.

[9] المواد (1-2) من المرسوم التنفيذي 07-119 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري.

[10] ج ر عدد 40 لسنة 2011.

[11] ج ر عدد 17 لسنة 2012 .

[12] للتوضيح أكثر أنظر:

- سعدية قني، دور أجهزة دعم الاستثمار المركزية في تنظيم و تسيير العقار الصناعي على ضوء التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة أم البواقي، العدد 08، ج1، 2017، ص 44.

[13] تقرير وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة، برنامج تأهيل و عصرنة المناطق الصناعية و مناطق النشاط، الحوصلة و الآفاق، ماي 2000، ص05.

[14] حسين يرقي، محمد أمين بن لكحل، دور العقار الصناعي في ترقية الاستثمار في الجزائر، دراسة حالة ولاية المدية، مجلة الإبداع، جامعة البليدية 02، المجلد 03، العدد 03، ص 58.

[15] بوجدرة مخلوف، العقار الصناعي، المرجع السابق، ص15.

[16] سميحة حنان، النظام القانوني للعقار الصناعي في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2015، ص53.

[17] تم إحداث هذه المناطق بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-321 المؤرخ في 14-09-1991 المتضمن كيفيات تحديد المناطق الواجب ترقيتها.

[18] حنان شتوان، العقار الصناعي كآلية لإنعاش الاستثمار المحلي ودعم الاقتصاد، المرجع السابق، ص 684.

[19] ج ر عدد 49 لسنة 2008.

[20] محمد حجاري، إشكالية العقار الصناعي والفلاحي وتأثيرها على الاستثمار بالجزائر، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 16، 2012، 328.

[21] عازب الشيخ أحمد، إدارة واستغلال العقار الصناعي للمؤسسات الصغيرة و المتوسطة في الجزائر، المرجع السابق، ص06.

[22] ليلى زورقي، التقنينات العقارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية والجزائر، 2000، ص4.

[23] الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 20-02-1974 يتعلق بتكوين احتياطات عقارية بلدية، ج ر عدد 19.

[24] سماعين شامة، النظام القانوني للتوجيه العقاري، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003،ص77.

[25] محمد حجاري، إشكاليات العقار الصناعي والفلاحي وتأثيرها على الاستثمار بالجزائر، المرجع السابق، ص232.

[26] موهوبي محفوظ، مركز القانون من منظور قانون الاستثمار، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، 2009،ص 110.

[27] philipp simler. Revue de droit immobilier. Dalloz. 1999. P490.

[28] بن رقية بن يوسف، شرح قانون المستثمرات الفلاحية، الديوان الوطني للأشغال التربوية. الجزائر. ط1. 2001.ص13.

[29] شتوان حنان، العقار الصناعي كآلية لإنعاش الاستثمار المحلي ودعم الاقتصاد، المرجع السابق، ص 685.

[30] القانون رقم 14-10 المؤرخ في 30-12-2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ح ر عدد 78 لسنة 2014.

[31] القانون رقم 15-18 المؤرخ في 30-12-2015 المتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج ر عدد 72 لسنة 2015.

[32] القانون رقم 16-09 المؤرخ في 3 غشت 2016 يتعلق بترقية الاستثمار، ج ر عدد 46 لسنة 2016.

[33] نصت عليها المواد الواردة في القسم الثاني من القانون 16-09 المتعلق بالاستثمار .

[34] المادة 18 من القانون 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار.