مجلة أبحاث ودراسات التنمية، المجلد (11) /العدد (1)، جوان 2024، ص.ص:394-410

عوائق وتحديات تمويل المشاريع الاستثمارية السياحية عن طريق عقد القرض العام

-دراسة واقع البلديات الساحلية للشرق الجزائري-

د.بولقصيبات محفوظ*[1]، د.شعابنة رزيقة[2]

[1]جامعة 08 ماي 1945، قالمة.boulksibat.mahfoud@univ-guelma.dz

[2] جامعة 08 ماي 1945، قالمة.chaabna.razika@univ-guelma.dz

تاريخ الاستلام:2024/05/03 تاريخ القبول:2024/06/26 تاريخ النشر:2024/06/30

ملخص:

اهتمت الورقة البحثية التي بين أيدينا بإمكانية تمويل المشاريع الاستثمارية في القطاع السياحي للبلديات من خلال اللجوء إلى المصادر الخارجية ، ما عدا الخزينة العمومية، وقد تبن أن القانون يشير صراحة إلى إمكانية اللجوء إلى ما يعرف بعقد القرض العام كأحد المصادر الخارجية الممكن أن تلجأ ليه البلديات، غير أننا لاحظنا في الواقع انعدام اللجوء إليه فيما عرفنا من بلديات ، فدعنا ذلك للعمل على دراسة الموضوع من خلال القيام بدراسة ميدانية على عينة من البلديات تمثلت في البلديات الساحلية للولايات الشرقية الثلاث :الطارف، عنابة، سكيكدة، وقد اتضح من البحث ،ها تحوز على إمكانات سياحية جيدة، ولم تلجأ لهذا الخيار، وحاولنا استظهار مقوماتها السياحية وتقييمها من حيث الكم والنوع، والعمل على فهم أهم العراقيل والتحديات التي حالت دون لجوئها لعقد القرض العام لتمويل مشاريع استثمارية سياحية،ووصلنا إلى أن لعنصر البشري أساسا ونقص كفاءته.

الكلمات المفتاحية: عقد القرض العام، تمويل البلديات، العقود الإدارية، العراقيل، الاستثمار السياحي.

ترميز JEL : K12,H72,Z32.

Abstract:

This paper concerned with the possibility of financing investment projects in the tourism sector of municipalities through resorting to external sources. It has been adopted that the law indicates the possibility of resorting to the public loan contract as one of the external sources in financing municipalities. However, we actually noticed the lack of recourse to it in what we know. So that push us to work on the subject by presenting the most important concepts related to the public loan contract by conducting a field study on a sample of municipalities, which consisted of coastal municipalities of the three Eastern states: TARAF, ANNABA, Skikda, wiche Considered owns a bigs tourism potentials, wher its didn't make that choice. We tried to show its potentials in terms of quantity and quality. and work on understanding the most important obstacles and challenges that prevented them to resorting to the public loan contract.

Keywords : public loan contract,fiansing municipalities, Administratives contracts,obstacls, tourism investment .

JEL Classification Codes: K12,H72,Z32.

* المؤلف المرسل

1. مقدمة:

يغلب الاتجاه في الآونة الأخيرة إلى تكريس العمل على خلق مصادر بديلة للتمويل، على مستوى التسيير والإدارة للجماعات المحلية ، نظرا لتمويلات الكبيرة التي تتطلبها والتي تقدم بالكامل أو بالغالبية الساحقة من خلال تخصيصات النفقات العامة على عاتق الخزينة العمومية، وقد أثقل كاهل هذه الأخيرة أمام ارتفاع التكاليف المرتبطة بالدعم التضامني والاجتماعي بتكاليف تسيير وإدارة هي الأخرى لا يستهان بها، ثم يأتي الإنفاق على المشاريع التنموية المختلفة ليسجل ثقلا أكبر يزيد من خطورة الوضعية، وهنا ينادي الكثير من المسئولين والمفكرين بضرورة التوجه إلى خلق مصادر ذاتية على مستوى الجماعات المحلية ، حيث يمكنها ذلك من التخفيف على ميزانية الدولة، ويخلق نوع من الاستقلالية والحرية في التخطيط و التسيير المحلي.

والدراسة التي بين أيدينا عرضها، تدور حول تفعيل نوع من القروض التي يشار غله في قوانين البلدية، ولكن لا نجد له أي اثر في الواقع المعاش أو الملاحظ ، والذي يتيح أمام هذه الهيئات إمكانية اللجوء لمصادر خارجية لتمويل مشاريع تنموية ذات طابع استثماري يحقق مداخيل للبلدية ، ويجعلها أكثر استقلالا عن تمويل الخزينة العمومية، هذا التمويل المعروف باسم "عقد القرض العام"، هم ما أثار اهتمامنا فعملنا على ربطه بمفهم الاستثمار المحلي لبلديات الساحل الشرقي الجزائر، من خلال ربط موضوع القرض بتمويل المشاريع السياحية، فعملنا على الإجابة على الإشكاليات التالية:

- مدى توفر بلديات الساحل الشرقي على مقومات استثمارية سياحية؟ وما طبيعة تلك المقومات من حيث الكم والنوع؟

-ما هي أهم العائق والعراقيل التي حالت حتى الآن دون لجوء تلك البلديات إلى استغلال فرصة اللجوء إلى عقد القرض العام وتفعيله؟

وقد قسمنا بحثنا هذا إلى قسمين:

-**نظري:** تناول مختلف الجوانب المرتبطة بفهم عقد القرض العام.

-**ميداني:** عمل كشف ما تتمتع به البلديات المدروسة من مقومات للاستثمار السياحي من حيث الكم والنوع، ثم عرجنا على دراسة العوائق والعراقيل التي تحول دون اللجوء إلى عقد القرض العام على مستوى بلديات الساحل الشرقي الجزائري.

2-مصادر التمويل للنشاط البلدي.

بصورة عامة تنقسم موارد الجماعات المحلية إلى قسمين ، موارد ذاتية وموارد خارجية ويمكن تلخيصها من خلال ما يلي[1]:

2-1:الموارد الذاتية:

وهي تلك الموارد التي تحوزها البلدية ، هي تشكل فوارق انفرادية لكل بلدية، وهي تتموحور في الساس حول الضرائب المحلية ، الرسوم المحلية ، نواتج استغلال واستثمار المرافق العامة، والمشاركة الشعبية بالجهود الذاتية. وبالنسبة للجزائر فإن القانون 10/11 يحدد في هذا الصدد قائمة موارد موضحة من خلال المادة 170 والمادة 195، وهي تتلخص فيما يلي:

-حصيلة الجباية.

-مداخيل ممتلكات البلدية.

-الإعانات والمخصصات .

-نتائج مقابل الخدمات الخاصة التي تقدمها البلديات.

-ناتج حق الامتياز لاستغلال الفضاءات العامة، بما فيها الفضاءات الاشهارية.

-الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

2-2:الموارد الخارجية: وهي تلك المصادر التي تكون من خارج ما تحوزه البلدية، والتي تتلخص فيما يلي:

-**الإعانات الحكومية:** ينظمها اقانون10/11 بالمادة 172 ، وتضاف لها الاعتمادات القائمة على الميزانية التقديرية المقدمة من طرف البلدية.

-**التبرعات والهبات:** حيث تشترط المادة 57 من قانون البلدية، قبول الوالي ومصادقته على أي مصدر من هذا النوع.

-**القروض:** تلقى سندها القانوني من المادة 174 من قانون البلدية المعمول به،وهو موضوع بحثنا ، ويعد من المصادر الخارجية المتاحة أمام البلديات، والذي يندرج تحت العقود الإدارية المتاح لتلك الهيئات إبرامها، من خلال ما تتمتع به من شخصية معنوية واستقلالية مالية، وهذا ما يشكل موضوع بسط من خلال المبحث الموالي.

3- العقود الإدارية:

3-1-عقد الأشغال العامة: هو اتفاق بين الإدارة وأحد الأفراد أو الشركات، للقيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقارات، لحساب شخص معنوي عام، ولتحقيق منفعة عامة ،وذلك نظير مقابل متفق عليه بعقد.

3-2-عقد التوريد: هو اتفاق بين الإدارة وشخص آخر، على أن يقوم هذا الأخير بتموينها وتزويدها بما تحتاجه من منقولات ومعدات وأدوات[2].

3-3-عقد تقديم الخدمات: وهو أتفاق بين الإدارة وشخص آخر، على أن يضمن هذا الأخير تقديم خدمات لمرفق عمومي معين، لتسهيل استغلاله وإدارته ، كالتنظيف ، والمعلوماتية ، أو الحراسة...إلخ.

3-4-عقد الدراسات: يتعلق باتفاق إدارة عامة مع طرف ثاني، أكان شخصا طبيعيا أو معنويا خاصا أو عاما، لإجراء دراسات واستشارات معينة، وفي ميادين معينة لصالح الإدارة.

3-5.-عقد التزام المرفق العام (الامتياز): ينصب على اتفاق إدارة عامة مع شخص آخر، يقضي بالتزام هذا الأخير بتسيير وتشغيل مرفق عام لمدة معينة، مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين من خدمات المرفق، مع تحمل احتمال الربح والخسارة، وهذا بناءا على اتفاقات وعقود واضحة من حيث الحقوق والالتزامات، تعمل من منطلق مبدأ تحقيق المنفعة لكل الأطراف (إدارة ، مستفيد ، مواطنون)[3].

3-6-عقد القرض العام: وهو عقد تلجأ فيه الإدارة العامة إلى الاقتراض ، لتوفير تمويل خارجي لبعض أنشطتها أو انجاز بعض الخطط والمشاريع، ونقرب مفهومه أكثر من خلال العنصر اللاحق.

4- ماهية عقد القرض العام.

4-1: الأساس القانوني: يستمد عقد القرض العام أساسة القانوني من قانون البلدية 10/11 لاسيما المادة174، حيث تنص صراحة على إمكانية لجوء البلدية إلى القرض في الفقرة القائلة:" يمكن للبلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل"[4].

وقد ترك التفصيل في هذه المادة والترتيبات والكيفيات التي تطبق من خلاله للتنظيمات التي كان متوقعا أن تلي هذا القانون، وهو الشيء الذي لم يفرج عنه حتى كتابة هذه الأسطر، والذي نرى أنه يضاف إلى جملة العوائق التنظيمية والقانونية التي تسهم في تقييد الجماعات المحلية على البحث عن مصادر تمويل أكثر استقرارا.

وبالرجوع إلى قوانين البلدة السابقة ، نجد أن فكرة السماح للبلديات باللجوء إلى القرض لم تكن من إبداعات القانون الأخير ، بل هي موجودة في القانون السابق 08/90 الصادر في 07 أفريل 1990 والمتعلق بالبلديات حيث نص في مادته 146 على إمكانية لجوء البلديات إلى القرض البنكي قصد الحصول على التمويل المناسب[5].

كما أن الدولة قد أنشأت من قبل منذ 1964 بنوكا عمومية تقدم قروضا للبلديات والجماعات المحلية، وكان من أولها صندوق التوفير والاحتياط، غير أن الاعتماد على هذا النوع من التمويل قد تراجع ن بحكم تراجع وتقلص الحاجة إلى التمويل طويل المدى [6].

وعقد القرض العام هو أحد العقود الإدارية التي يكون أمام الإدارة المحلية إبرامها في حالة الحاجة إلى متطلبات التسيير الحسن لهيئاتها وإدارة شؤونها ، غير أن العقود الأخرى الأكثر استعمالا، تتعلق عادة بتسيير الصفقات ، ويمكن أن نوجزها من خلال ما يلي[7].

4-2: مفهوم عقد القرض العام: يعرف عقد القرض العام على أنه:" عقد بمقتضاه يقرض أحد الأفراد أو البنوك مبلغا من المال للدولة أو شخص معنوي آخر من أشخاص القانون العام، مقابل تعهدها بدفع فائدة سنوية محددة، ويرد القرض وفقا للشروط في نهاية الآجال المحددة"[8].

كما يمكن أن يعرف على انه: " عقد بموجبه يستدين شخص عام، من شخص آخر عام أو خاص، بمبلغ من المال، على أن يتعهد الشخص المدين برد المبلغ عند حلول الأجل المتفق عليه،وما يترتب عليه من فائدة محددة".

ومن خلال التعريفين يتبين جليا أن عقد القرض العام هو احد العقود الإدارية الخاضعة للقانون والقضاء الإداري، وذلك باعتبار توفر عدة شروط أهمها[9]:

-أن يكون أحد طرفي العقد من أشخاص القانون العام، وهنا لدينا البلدية.

-تعلق العقد بنشاط مرفق عام.

-احتواء العقد على شروط غير مألوفة في القانون المدني، حيث تظهر شروط مرتبطة بتصرف الإدارة بأسلوب السلطة العامة في سبيل تحقيق أو حماية المصالح العامة.

4-3: أنواع عقد القرض العام.

يمكن أن نجد لهذا العقد عدة تقسيمات أو أنوع بناءا على الزاوية التي ينظر له من خلالها، ولعل أهم هذه التقسيمات توجز فيما يلي[10]:

أولا: من حيث المعيار المكاني: يمكن أن نجد نوعين.

***قروض داخلية:** مصدرها أشخاص يعيشون وينشطون داخل إقليم الدولة كمقيمين ، بغض النظر عن الجنسية.

***قروض خارجية:** مصدرها أشخاص دولية أو خواص أجانب غير مقيمين، هيئات أو دول أو مؤسسات وأفراد مقيمين خارج الدولة التي تنتمي إليها الجهة الطالبة أو المستفيدة من القرض.

ثانيا : من حيث المعيار الإرادي: ويقصد به مدى توفر الإرادة لدى المقرض من عدمها، وتجد فيه.

***قروض اختيارية:** تستدين فيها الدولة من المقرضين طوعا.

***قروض إجبارية:** تغيب فيها إرادة المقرض، ومن منطق فرض سيادة الدولة على أفرادها والأعوان المقيمين فيها، وذلك نظرا لظروف استثنائية قاهرة كالحروب أو الأزمات المالية والكوارث ، والتي تفرض على الدولة الأخذ بمبدأ فرض المصلحة العامة، وتتعهد الدولة أو ممثلها (الهيئة المقترضة) برد الحقوق إلى أصحابها عند حلول الآجال المحددة .

ومن خلال ما سبق يتبين كيف أن عقد القرض العام يختلف عن باقي العقود الإدارية المشار إليها سابقا، من حيث الشكل والمضمون ، وذلك من جهة كون تلك العقود تظهر فيها الدولة أو ما ينوب عنها في حالة المحتاج لخدمات وجهود الغير،وذلك مقابل حيازتها لموارد أو إمكانات مالية تدفعها بالمقابل .

أما حالة عقد القرض العام، فتظهر فيه الدولة أو ما ينوب عنها كطرف في العقد كالجماعات لمحلية، في حالة افتقار للتمويل، وتجدر الإشارة إلى أنه وكما هو معمول به في الكثير من الدساتير والقوانين الدولية، أن عقود الإدارة من مثل هذا النوع يتطلب الحصول على موافقة البرلمان او المجالس الشعبية الوطنية[11].

وبالنسبة لعقد القرض العام وفق القانون الجزائري فإنه يشترط الرجوع غلى الجهات المركزية أو الوصاية ممثلة في وزارة الداخلية بالنسبة للجماعات المحلية[12]، وهذا على ما يبدو راجع لأهمية المبالغ والالتزامات التي تترتب على عاتق الدولة، والتي قد تنتج على هذا النوع من القروض والخدمات التي تلحق به.

ولهذه الأسباب تبقى عملية الإفراج وسن النصوص المنظمة لمثل هذا العقد واجبة، لضمان وضح الحقوق والالتزامات لكل الأطراف، حيث أن السماح بالتوسع في الاقتراض دون فرض تدخل الوصاية، قد توافقه إرادة متهورة وعدم مبالاة بالحقوق المترتبة عن ذلك على عاتق الدولة[13]، أو قد يلجا إليه بطريقة عشوائية، خاصة في حالات عدم كفاية عوائد الجباية المحلية، وفي هذا الصددجدير الذكر أن بلادنا كما أشرنا سابقا لم تفرج عن التنظيمات المفصلة لكيفيات تسيير هذا النوع من العقود، وأمام تعالي الأصوات التي تنادي بالعمل على تحقيق وتكريس استقلالية أكثر للجماعات المحلية عن ميزانية الدولة، وذلك من خلال خلق موارد جديدة مرتبطة بالمقومات المحلية الخاصة بكل جماعة محلية، حيث أعلن ذلك صراحة كتوجه وسياسة منتهجة على أعلى مستويات الدولة، والذي يظهر نية الدولة في صياغة لقانون جديد للجماعات الإقليمية، بحيث يضم قانون البلدية وقانون الولاية في قانون واحد، ثم أعلنت النية في العمل على مراجعة قانون الجباية المحلية من خلال العمل على جعلها أبسط، وذلك حتى يتمكن المسير المحلي من آليات التحكم فيها، وجعل الجماعات المحلية أكثر تأقلما مع الوضعية الاقتصادية الجديدة، والعمل على إيجاد واستحداث نشاطات تذر موارد و مصارد جديدة

خالقة للثروة والتمويل، والعمل على تحرير المبادرات الاقتصادية وترقية المؤسسات ومرافقتها من أجل توسيع وتطوير نشاطها على المستوى المحلي.

ومن هنا يأتي في نظرنا عقد القرض العام كبديل من أهم البدائل التي تتاح أمام الجماعات المحلية في هذا المجال، غير أن عدم اللجوء إليه من طرفها ، بشكل ظاهر حتى يمكن ان يصل إلى فهم التجنب التام له، يغذي فضول البحث عن الأسباب الكامنة وراء هذا العزوف ، والعمل على فهم ومعرفة الأسباب والعوائق التي تدفع إليه، وهذا ما يشكل موضوع الجزء اللاحق من البحث الذي بين أيدينا عرضه.

5- الدراسة الميدانية: التحديات والعوائق الإدارية والتنظيمية في تفعيل عقد القرض العام من واقع نشاط البلديات الساحلية للساحل الشرقي الجزائري.

5-1: منهجية الدراسة ومقومات العينة المدروسة المالية والسياحية:

5-1-أ: منهجية الدراسة:

قامت الدراسة الميدانية على أساس جمع بيانات لاستمارة موزعة على بلديات الساحل الشرقي للجزائر ممثلا في البلديات الساحلية لولايات كل من : ولاية الطارف، ولاية عنابة ، وولاية سكيكدة، على أساس انها البلديات التي تزخر بالمقومات البيعية الظاهرة والتي تتنوع من سواحل وغابات ووديان،حيث بالإجمالي يزيد طول الشريط الساحلي لها متواصلا على 460 كلم، أي مايفوق 30% من إجمالي الساحل الجزائري تؤهلها في نظرنا للتوجه نحو الاستثمار السياحي ، بما يجعل المقومات مشجعة على اللجوء إلى عقد القرض العام، وقد بلغ عدد البلديات المتوجه إليها 24 بلدية، ممثلة برئيس المصلحة التقنية لكل بلدية، وزعت الاستمارات عليها ، وتم استرجاع 19 استمارة من بينها، أي ما نسبته 79%من إجمالي العينة، وتتوزع البلديات وفق الجدول الملخص التالي:

الجدوال(01): توزيع البلديات على الولايات المدروسة.

الشريط الساحلي	عدد السكان لولاية حدود 2020	البلديات الساحلية الممعنية	الولاية
الشريط الساحلي طوله 90 كلم ويحتوي على 05 مناطق للازدهار السياحي و 09 شواطئ محروسة.	481.136 نسمة	أم الطبول،القالة، بريحان، بن مهيدي،الشط،	**الطارف**
حوالي125 كلم .مزيج بين الشواطئ الصخرية والرملية غالبا	حوالي 793.172نسمة	عنابة، البوني، سرايدي،واد العنب، شطايبي	**عنابة**
حوالي 250 كلم، مزيج بين الشواطئ الرملية والصخرية	حوالي1095000نسمة	المرسى،بن عزوز، جندل،فلفلة،سكيكدة، عين زويت، تمالوس، كركرة القل،الشرايع،قنواع،أولاد اعطية،خناق مايون،ادي الزهور.	**سكيكدة**

المصدر : من إعداد الباحثين .

5-1-ب: ضعف القدرة على التمويل الذاتي.

فعلى الرغم من توفر تنوع كبير في مختلف المصادر الضريبية الممكن استغلالها من طرف الجماعات المحلية تبلغ 21 ضريبة ورسم ، إلا أن المحاصيل الواقعية تبقى جد متواضعة أمام الحجم الهائل للمصاريف المختلفة الموظفة في التسيير، ولعل الجدول التالي يمكن من إعطاء صورة عن واقع هذا الجانب بالنسبة للعديد من افراد العينة المدروسة في ورقتنا البحثية.

الجدول (02): حصائل الجباية المحلية للبلديات المدروسة سنتي 2022/ 2023 الوحدة : الدينار.

الولاية	البلدية	المداخيل الجبائية	
		2023 /	2022
الطارف	السوارخ	90074588	85231851
	القالة	55310453	61116623
	بن مهيدي	75631701	110631711
	بالريحان	62633336	131144495
	الشط	57300905	72880668
عنابة	البوني	مداخيل كلية 195 مليار سنتيم	مابين 195-200 مليار سنتيم
	عنابة	1312693755	1363870930
	سرايدي	9999304	12389903
	شطايبي	1491730507مداخيل كلية	564586852
سكيكدة	المرسى	3134527	3056653
	بن عزوز	39645781	41797456
	سكيكدة	2251281660	1889753091
	تمالوس	30306099	31588821
	القل	7304498	71405942
	الشرايع	7541639	8173603
	قنواع	268028123	1658144
	أولاد أعطية	3702198	7231245
	خناق مايون	2781262	2824126
	واد الزهور	3127104	4362472

المصدر: المصالح المالية للبلديات وخزينة البلدية وما بين البلديات للبلديات المعنية.

ومن الواضح جدا إلى أي مدى تبقى المحاصيل الجبائية للبلديات المدروسة بعيدة جدا على أن تكون كافية للتجنيد وتمويل المشاريع الاستثمارية الاقتصادية القادرة على خلق مصادر تمويل ذاتي لتلك البلديات ، ويكفي

ان تصريحات المتصل بهم من المسؤولين المعنيين بهذه الأرقام، يصرحون بوضوح أن في أحسن الأحوال في بعض البلديات لا تتعدا المداخيل الجبائية 05%-10% من متطلبات التسييير، وفي بعض البلديات صرح لنا بأن تلك المداخيل لا تكفي لتسديد أجور شهر من العمال والموظفين التابعين لمصالح تلك البلدية.

وهو السياق العام السائد عبر التراب الوطني، حيث تشخص الوضعية الجبائية للجماعات المحلية على أنها

-نظام ضريبي في صالح المناطق الصناعية والتجارية.

-ضعف التحصيل من العوائد الراجعة للاملاك المستغلة.

-وضعف العنصر البشري المتكفل بالعملية على المستوى الوطني عموما[14].

5-1-ج: البرنامج التنموي السياحي الواعد.

برنامج تطوير القطاع السياحي لساحل البلديات المدروسة:

ففي السياق الداعي غلى تنويع مصادر الدخل وتطوير المرافق والقطاعات المختلفة وتنويعها ، صيغة سياسة خلق ما يعرف بمناطق التوسع السياحي، وهذ من أجل الدفع قدما بقطاع السياحة كأحد أهم القطاعات التي يمكن ان تركز عليها الولايات المعنية ، وقد كانت تلك المناطق مبنية في اقتراحها وخلقها على اساس ما تتمتع به كل منطقة أو بلدية من مقومات ، ويمكن أن تتلخص من خلال مايلي:

***ولاية الطارف:**

حيث تتربع هذه المناطق على مساحة 5010 هكتار تتوزع على طول الساحل للولاية ، وهي تخص[15]:

- منطقة مسيدا 507 هكتار.

-منطقة قمة روزا 900هكتار.

-منطقة الحنايا 870 هكتار.

-منطقة المفرغ الشرقي 1600 هكتار.

-منطقة المفرغ الغربي1075 هكتار.

***ولاية عنابة:**

تتربع على مساحة 2435 هكتار موزعة بحسب ما يلي[16]:

-منطقة واد بقرات وسرايدي على مساحة 1375 هكتار.

-منطقة كورنيش عنابة على مساحة 356 هكتار.

-منطقة سيدي سالم على مساحةتبلغ 36 هكتار.

-منطقة الخليج الغربي شطايبي على مساحة 328 هكتار .

-منطقة التوسع شطايبي 340هكتار.

***ولاية سكيكدة:**

وهي مناطق موزعةعلى مساحة 3118 هكتار على كامل تراب الولاية بحيث أن الساحلية منها تتكون من[17] :

منطقة التوسع المرسى على مساحة 112 هكتار.

-منطقة الآثار المقسة قرباز180 هكتار.

-منطقة بن مهيدي 206 هكتار.

-منطقة التوسع خليج القل 400 هكتار.

-منطقة التوسع بني سعيد القل 400 هكتار.

-منطقة التوسع الشاطئ الكبير 140هكتار.

-منطقة التوسع واد بيبي 820 هكتار.

-منطقة لتوسع تمانار 67 هكتار.

-منطقة التوسع مرسى الزيتون 65 هكتار.

-منطقة التوسع سيدي عكاشة المرسى 110 هكتار.

قسمت الدراسة إلى محورين، كان المحور المعالج في بحثنا ، يخص تحديات تمويل الاستثمار السياحي من خلال عقد القرض العام بالكفاءة و الاستمرارية، مقابل الإمكانيات والبرامج المتاحة، التي تعيق البلديات في التوجه لخيار القرض العام، هذا المحور بدوره قسم غلى ثلاثة أبعاد نتناول عرضها وتحليلها من خلال العنصر الموالي.

5-2: تحليل البعد الأول: الإمكانات والمقومات.

-**السؤال الأول:** تمحور حول تقييم المقومات والإمكانات الطبيعية السياحية، وقد وضع أمام المستجوب أن يختار مقاييس إجابات تتراتب من ضعيفة جدا إلى كبيرة جدا، وقد اعتبر 5% فقط من إجمالي الإجابات أن إمكاناتهم ضعيفة جدا ، بينما 16% يرون أن بلدياتهم تتمتع بمقومات مقبولة، في الوقت الذي نجد أن 26% يعتبرون مقومات بلدياتهم كبيرة ، وبالمقابل 36% يعتبرون أن مقومات بلدياتهم كبيرة جدا ، في حين امتنع 16% من المستجوبين من إبداء رأيهم.

-**السؤال الثاني:** أما بالنسبة لمجالات الممكن استغلالها في الاستثمار السياحي ، فقد كان أمام المستجوبين الاختيار بين ثلاث خيارات تشمل السياحة الجبلية والسياحة الساحلية ، أي مجالات أخرى ، وبحكم الموقع، فقد مزج المستجوبون بين السياحة الجبلية بنسبة 40%، أما 59% من مجالات السياحة الساحلية، دون أن نهمل ما

تتمتع به بعض البلديات منها من حيث المجالات الأخرى، فقد تنوعت بتنوع الأقاليم، بين استغلال البحيرات والمحميات الدولية والسياحة الحموية، والآثار لمختلف الحضارات ، إلى جانب اقتراح أنشطة صيد بري وبحري في قالب سياحي، وهذا في الحقيقة ما يعكس غنى هذه البلديات بالبدائل والمجالات التي تعتبر حتى اليوم عذراء غير مستقلة.

-**السؤال الثالث:** ويختص بتقييم الاستثمارات السياحية المنجزة على مستوى تلك البلديات من حيث الكم ، فقد اختلفت الإجابات بين 10% فقط ترى أنها مقبولة بينما يعتبر 26% منهم أنها استثمارات قليلة ويذهب 47% إلى اعتبار أن الاستثمارات قليلة جدا، في الوقت الذي التزم الباقي 17% بالصمت وعدم الإجابة.

السؤال الرابع: وهو يتعلق بتقييم تلك الاستثمارات المقامة في مجال السياحة من حيث النوعية، وكان أمام المستجوبين أن يختاروا بين ، قيم تترتب من ك رديئة جدا إلى : جيدة جدا، وهنا كان يرى 26% منهم أن تلك الاستثمارات تعتبر رديئة جدا ، بينما يرى 10% أن تلك الاستثمارات رديئة، 21% يعتبرونها مقبولة وتتساو نسبة من اعتبرها جيدة مع سبة الجيدة جدا وهي لا تتجاوز 5%.

وبالنظر لما سبق من عناصر وتحليلات يتبين ان هذه البلديات تمتع بمقومات وإمكانيات هائلة جدا في المجال السياحي، وهي جد ممتازة كما ونوعا، وغنية جدا من حيث البدائل ،غير أن استغلالها ضعيف جدا مقارنة بالإمكانات إلى جانب أن حتى هذا الاستغلال يغلب عليه نقص الخبرة بالنسبة للمستثمرين السياحيين حيث جعلت خدماتهم حكم عليها في الغالب بالرداءة ، ولعل من بين الأسباب وراء ذلك نقص التخصص والتطفل على القطاع، قيام الاستثمارات بطرق غير مدروسة وارتجالية من حيث النوع والموقع أو طبيعة الخدمات، وهذا بحسب تصريحات العديد من المستجوبين المقابلين.

هذا إلى جانب كون الدولة تكاد تكون غائبة تماما في تلك المشاريع الاستثمارية ، وإن ساهمت فتساهم ببعض الفنادق ذات مستوى خدمات مقبول، غير أنها مؤسسات تعاني من حيث سيادة ذهنية غير مرنة في التسيير، وخاصة على مستوى الأسعار ومقابلتها بالعرض والطلب، فنجد أنها لا تتغير بتغير ظروف العرض والطلب بدعوى كونها أسعار ثابتة، هذا مع تصريح البعض من المقابلين وإشارتهم إلى بعض الجهود القليلة والمبذولة من طرف بعض الخواص الذين يسعون إلى عرض خدمات جيدة، غير أن التحدي الكبير هو مرونة الأسعار وعدم توافقها مع متوسط دخل الأفراد العاديين، حيث يمكن أن نعتبر أن خدماتهم موجهة لذوي الدخل المرتفع فقط، وحتى وإن لم يكن هناك طلب خارج مواسم الرواج، كما أنه من الضروري أن نشير إلى الفارق بين الفندقة والسياحة بمفهموها الواسع والذي يخلط بين الكثير من المقابلين.

5-3:تحليل البعد الثاني: البرامج والبدائل.

-**السؤال الأول:** ركز على ما إذا كانت البلديات تمتلك مخططات لمشاريع السياحة الخاصة بها، وبينت النتائج أن ما نسبته 57% لا تمتلكها، في حين انقسم الباقي التساوي بنسبة 21% ، بين بلديات تمتلك مخططات لمشاريع لحسابها ، و21% لم يقدموا اي إجابة.

ويتبع هذا الاهتمام التساؤل حول ما إذا كانت تلك البلديات تتمتع بوفرة الوعاء العقاري الذي يسمح بتجسيد المخططات العقارية، وقد تجنب 31 % الإجابة في الوقت الذي صرح ما نسبتهم 47% منهم بتوفر بلدياتهم على العقار الذي يسمح بذلك أمام تصريح ما نسبتهم 21% بافتقار بلدياتهم للوعاء العقاري الممكن استغلاله في ذلك، ولعل أغلبهم يمثل تلك البلديات التي تكون على الساحل وتتمتع بكثافة سكانية عالية، خاصة تلك الممثلة لمقرات الولايات وتلك التي تحاصرها المساحات الغابية التي يقتضي استغلالها إجراءات جد معقدة أو كون البرامج تحصرها مساحات مخصصة للتوسع العمراني المبرمج لتغطية البرامج الاجتماعية المختلفة.

-**السؤال الثاني:** ركز على مدى امتلاك البلديات لبدائل متنوعة للاستثمار في المجال السياحي، وقد اتجهت الإجابات بعدم امتلاك أي بدائل بنسبة 52% أمام 26% الذين يصرحون أن بلدياتهم لها تعدد في البدال المطروحة للاستثمارات السياحية الخاصة بها، بينما تبقى نسبة 21% دون إجابة.

-**السؤال الثالث:** عمل هذا السؤال على كشف ما إذا كانت البلديات تفكر في منافسة الخواص في بعض المجالات السياحية التي يكون قد سبقوها إليها، وقد كانت الإجابات تنفي هذه النية بنسبة 63% ، ولتزم ما نسبتهم 21% الصمت تجاه هذا السؤال ، في حين أقر ما نسبتهم 16 % بوجود هذه النية، وقد قدموا مجالات كثير لتلك البلديات هي غنية بها وغير مستغلة تماما، أو بشكل قليل جد، فمن المركبات السياحية الجبلية إلى الساحلية والفنادق في المجالين إلى البحيرات والمنتزهات الغابية واستغلال المحميات والحمامات ولمناطق الأثرية...إلخ.

-**السؤال الرابع:** ركز على مدى استفادة كل بلدية من برنامج مناطق التوسع السياحي، حيث بينت الإجابات أن ما نسبته 36% لم تستفد من تلك المناطق، في الوقت الذي صرح ما نسبتهم 57% من البلديات باستفادة بلدياتهم من مناطق التوسع السياحي، وهذا الفريق، قد انقسمت آراؤه فيما يتعلق بنوعية المشاريع المسطرة لتلك المناطق، حيث في الوقت الذي يرى فيه 18% منهم أنها مشاريع مقبولة، جد أن 27% منهم يرون أن تلك المشاريع بسيطة ، ويذهب 36% منهم إلى أنها مشاريع واعدة امام 9 % فقط يعتبرونها مشاريع واعدة جدا من خلال الفوائد المتوقعة التي قد تجنيها البلدية من تلك المشاريع على مستوى التوظيف وحركية الاقتصاد، وتوسعة الوعاء الضريبي المحلي، ويبقى تصريح 5% باستفادة بلدياتهم من مناطق ما بين البلديات وبالنظر إلى ما سبق

من تحليل فإن هناك توافق معتبر بين من يصرحون أن بلدياتهم لا تمتلك مشاريع سياحية ، وتلك التي لا تمتلك بدائل في هذا المجال، وتدعمها نسبة غياب نية منافسة الخواص في هذا المجال، والتي تعبر عن غياب حتى ثقافة الاستثمار لدى مسيري ومنتخبي تلك البلديات، باعتبار أن الكثير منها قد استفاد من مناطق توسع سياحي واعدة أو واعدة جدا ، غير أنه لم نجد حسب المقابلات المتعددة أي مشروع مسجل باسم البلديات على مستوى تلك المناطق، وهذا ما يظهر تناقضا عند مسيري ومنتخبي تلك البلديات التي تمتلك مخططات لمشاريع استثمارية ولم نجد لها أي مشروع مسجل ي ذلك الإطار، على الرغم من تنوع وغنى البدائل المتاحة أمامهم، لمنافسة أو تكملة النواحي التي لا يغطيها الاستثمار الخاص.

5-4:تحليل البعد الثالث: الكفاءات والاستمرارية.

يمثل هذا البعد محاولة تكوين صورة على مدى توفر تلك البلديات محل الدراسة على كفاءات تمكنها من تطوير وتفعيل عقد القرض العام ومتطلبات إنجاح بالمجال السياحي، إلى جانب ربطه بالصلاحيات وعنصر العهدات الانتخابية للمنتخبين، وقد بينت لنا الإجابات النتائج التالية:

-**السؤال الأول:** عمل على رصد مدى توفر فكرة اللجوء إلى عقد القرض العام من طرف البلديات محل الدراسة، وتفرقت الإجابات بين 16% حيادية ، أمام 10% فقط ممن صرحوا بتوفر هذه الفكرة عند مسيريها ، في الوقت الذي يذهب الأغلبية الساحقة بنسبة 73% إلى افتقار تلك البلديات لمثل تلك الأفكار، بالرغم من كونها مشار إليها صراحة في قانون البلدية.

-**السؤال الثاني:** عمل على ضبط ما إذا كانت متابعة المشاريع موكلة للإداريين أم المنتخبين في غالب عمل تلك البلديات ، وقد انقسمت الإجابات بين 5% حيادية والباقي انقسم بالتساوي بين من يرى أن المتابعة توكل للإداريين، ومن يرى أنها توكل للمنتخبين، وهذا في الحقيقة يعكس في نظرنا نمطين ي متابعة المشاريع، ويدل على نوع من تداخل السلطات ، وقد تكون وراء عدم إيجاد نموذج فعال يمكن من تطوير الفكر الاستثماري لتلك البلديات.

-**السؤال الثالث:** حاول هذا السؤال معرفة ما إذا كان المنتخبون السابقون على قدر من الكفاءة والتجربة التي تمكنهم من التكفل بمهمة متابعة المشاريع، وقد كانت الإجابات منقسمة بين حياديين ممتنعين على الإجابة بنسبة 26% ، أمام 21 % الذين يرون أن المنتخبين يمتلكون تلك القدرات ، ف الوقت الذي يذهب فيه 52% إلى عدم امتلاك المنتخبين لتلك القدرة والكفاءة، تجدر الإشارة هنا إلى اعتبار توفر الكفاءات المنتخبة بحسب المقابلات المنجزة تنحصر في كونها راجعة إلى بعض الحالات كانت أنجح من غيرها بسبب ترؤس الجالس

البلدية من طرف بعض الجامعيين الذين أبدوا نوعا من التواصل الجيد مع مختلف المصالح البلدية، وحالات وهي قليلة، وأقل منها ما يعود لتجربة الأشخاص الأقل مستوى.

-**السؤال الرابع:** حاول هذا السؤال أن يبين ا إذا كان عنصر عدم ديمومة المنتخبين يشكل عائقا أمام تفعيل عقد القرض العام، ففي الوقت الذي اجتنب فيه 47% الإجابة ذهب 10% من المستجوبين إلى اعتبار هذا العامل غير معيق، هذا أمام 42% ممن صرحوا بأن هذا عائقا معتبرا، وقد تبينت لنا آراء من خلال المقابلات مفادها أن المنتخبين يكرسون المصالح السياسية على المصالح الاقتصادية، فيهمهم العمل على تكرار وتوالي العهدات أكثر مما يهمهم الآثار التنموية، وقد صرح العديد في اعتبار الأغلبية يغلب المصالح الشخصية باعتبار كونه فاقدا للأهلية والكفاءة العلمية التي تمكنه من رسم أفق تنموي للبلدية، وقد لمسنا في كامل عملية الاستجواب بين البلديات وجود هوة واضحة بين الإدارة وبين المنتخبين، كما تشير النسبة المعتبرة الممتنعة عن التصويت ، فيما نراه، لى الجو المشحون الذي تعيشه البلديات من سيادة نوع من عدم الثقة والخوف من المسؤول وانتقاده بصراحة، حيث لاحظنا من المقابلات أن الكثير يراوغ في تجنب الإجابة المباشرة لهذا السؤال.

-**السؤال الخامس:** لم على تقييم مستوى المنتخبين من حيث الكفاءة في التسيير المالي والاقتصادي، وقد كان أمام المستجوبين أن يختاروا من بين إجابات تتدرج من ضعيف جدا إلى جيد جدا، في الوقت الذي اجتنب 10% منهم الإجابة عن هذا السؤال ، اعتبر ù10 آخرون مستوى المنتخبين ضعيفا جدا، بينما اقسم الباقي بين من يرا مستوى ضعيف بنسبة 31% ، ومن يراه مستوى متوسط بنسبة 47% ، وعلى كل فإن الإجابات لم تتعدى في أحسنها الحكم بالمستوى المتوسط، وهو في نظرنا لا يكفي لخوض غمار تجربة الاستثمار عن طريق التحويل البنكي أمام المسؤوليات الأخرى التي قد تناط بؤلائك المنتخبين، وهذا يظهر كذلك انه ملفت للنظر بشكل جد واضح ،حتى أن الوصاية قد برمج أكثر من مرة برامج و دورات تكوينية خاصة بالمنتخبين والإداريين خلال السنوات السابقة.وسطرت آفاق تكوين جد واعدة كل الفئات خصص فيها مجال للجوانب المالية والميزانية والجباية المحلية وتنمية الديمقراطية التشاركية مع الاتحاد الأوربي.

-**السؤال السادس:** ركز على ما إذا كانت البلديات محل الدراسة متوفرة على كفاءات يمكن الاعتماد عليها في مجال تتبع وتسيير المشاريع القائمة على التمويل البنكي، وقد ذهب 63% من المستجوبين غلى التأكيد على توفر البلديات على تلك الكفاءات، أمام 21% ممن صرحوا بافتقار بلدياتهم لها، في الوقت الذي تجنب ما نسبتهم 16% الإجابة، وهذا إنما يذل على توفر الجهات الإدارية للبلديات على موارد بشرية ذات كفاءة معتبر في مجال التسيير والإدارة، وبحسب المقابلات فإن هذا يعود أساسا إلى الاتجاه الذي ساد منذ التسعينات والذي قضى بتكريس توظيف الإطارات الجامعية في مختلف المصالح الإدارية للبلديات، وكان أمام الفئة التي ترى وفر

الكفاءات الاختيار من سلم تتدرج فيه تقييماتهم للكفاءات من ضعيفة جدا إلى جيدة جدا، وقد انقسمت إلى ثلاثة فات من مقبولة بنسبة 66% إلى جيدة بنسبة 33% ن وهذا مره في نظرنا إلى ما صرح به العديد منهم حول كون الكفاءات في هذا المجال تعاني من التهميش ونقص الرسكلة والتكوين وكون الكثير منهم يعمل بطريقة روتينية غير مشجعة جعلتها كفاءات كامنة لا تبادر ولا تعمل في الغالب غلى تنمية الذات، أمام غياب أنظمت التقييم والمكافئة على المبادرات الفردية الجيدة، مما كرس نوع من الخمول.

-**السؤال السابع:** ركز على ما إذا استفادت البلديات من مسح الديون سابقا، و فيه استشراف للأفق امام شح مصادر الخزينة العمومية، وقد صرح ما نسبتهم 36% منهم باستفادة بلدياتهم من مسح الديون سابقا،هذا أمام نفي ما نسبتهم 21% الاستفادة، وامتنع 47% عن الإجابة، فالنسبة المعتبرة من البلديات مستفيدة من مسح الديون وهذه دلالة على أن الحالة العامة في حالة شح موارد الخزينة ستتجه نحو هذا الاتجاه أمام فقر البلديات للمشاريع المذرة للمداخيل، وهذا ما نراه يتطلب المسارعة ببرمجة إصلاحات خاصة في مجال الجباية المحلية وخلق الثروة اعتمادا على المقومات المحلية، في القوانين المنظمة لعمل ونشاط الجماعات المحلية مسقبلا.

6- الخاتمة.

إن مجال الاستثمار في القطاع السياحي ، لا يزال يشكل طرحا بديلا لخلق الثروة والتنمية المحلية المستدامة، في الاقتصاد الوطني ، في ظل التشجيع على خلق المصادر والاستثمارات خارج مجال المحروقات، ويضاف كعامل مباشر في حالة نجاحه يعمل على خلق مصادر معتبرة من العملة الصعبة، بالنسبة للدولة ن كما يخلق مصادر تمويل ذاتية بالنسبة للجماعات المحلية وخاصة البلديات .

والتمويل الخارجي يطرح دوما في هذا المجال كمصدر مشجع لتمويل استمارات تلك الهيئات غير أن تفعيله وفق القانون من خلال اللجوء لعقد القرض العام ، لم يرى الضوء لهذه الساعة، وقد كان ذلك راجعا للعديد من الأسباب، ونخلص بهذا إلى جملة من النتائج والتوصيات نرى منها إضاءة وإرشاد لتمنية وتطوير الجانب المدروس نلخصها يما يلي:

-تتمتع الجماعات المحلية لولايات الشرقية لا سيم الساحلية منها بمقومات وإمكانات سياحية طبيعية هائلة، تمكن من استغلالها في مجال الاستثمار السياحي الواعد.

-تعاني تلك الإمكانات من الإهمال وعدم التثمين، وإن وجدت اهتمامات على قلتها فهي ضعيفة من حيث الداء الخلق للدفع والتطوير.

-يعتبر عقد القرض لعام من الفرص المتاحة أمام الجماعات المحلية لتمويل الاستثمارات الخاصة بها، غير انها لا تهتم باللجوء إليه.

-لا تزال الكثير من البلديات تترنح تحت طرق وأساليب و ذهنيات لتسيير القديمة والبالية والتي لا تعمل على خلق مصادر دخل ذاتية ولا تفكر فيها.

-لا يزال تغليب الطابع السياسي والاجتماعي يسود إدارة وتسيير الجماعات المحلية.

-يعتبر نقص تأهيل و رسكلة المسئولين أو العامل البشري عموما، في الإدارات والهياكل المسيرة للجماعات المحلية، عاملا أساسيا في الركود والتأخر الذي تعانيه في مجال التخطيط والبرمجة لمشاريع التنمية المحلية.

-لا تزال بعض التداخلات في الصلاحيات بين المنتخبين و المسئولين الإداريين، تشكل عائقا في حمل مسؤولية تسيير مشاريع تمتد لأكثر من العهد الانتخابية

-إن البلديات التي كانت محل الدراسة والاستقصاء، تتمتع بمقومات سياحية عالية من حيث الكم والنوع ، ما يجعل مجال لاستثمار في هذا القطاع مجالا واعدا بما يسهم في التمنية المحلية، من خلال ما قد يخلقه من مناصب شغل وخلق حركية اقتصادية بين مختلف الأنشطة المرتبطة بالحرف والنشاط الفلاحي.

-يجب العودة إلى بعث مشاريع ومناطق التوسع السياحي، وإعطاء الصلاحيات أوسع للمسؤولين المحلييين لتتبع المنجزات كما ونوعا.

-إعداد برامج تكوين ورسكلة مبنية على واقع النقائقص التي تعيشها البلديات المعنية، (التكوين على أساس البطاقة) خاصة فيما يتعلق بالجوانب المالية وتسيير القروض .

-المسارعة ببرمجة إصلاحات خاصة في مجال الجباية المحلية وخلق الثروة اعتمادا على المقومات المحلية، في القوانين المنظمة لعمل ونشاط الجماعات المحلية مسقبلا.

-خلق مناطق مشتركة بين البلديات لتوسعة مجال الاستفادة من الخبرات والوعاء العقاري ، لإنشاء مشاريع مشتركة.

-العمل على تنمية ثقافة الديمقراطية التشاركية في تسيير الجماعات المحلية، وتوسعتها لإمكانية خلق التمويلات من الجمهور والشعب المقيم بتلك البلديات، كنوع من تعزيز الانتماء عند المواطن للمناطق الأصيل بها.

-التفكير بشكل متكامل بين القطاعات: الإدارة ، المصالح الفلاحية ، المصالح الغابية، لتطوير مناطق السياحية ودمج المناطق المعتبرة كمحميات وخلق مناطق مماثلة، ودراسة إمكانية إعطائها بعدا إقتصاديا تنمويا في هذا الاتجاه، تكريسا لأبعاد التنمية الشاملة.

1- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، واقة و آفاق، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2010، ص.34.

2- محمد الصغير علي، العقود الادارية، دار العلوم اانشر و التوزيع، الجزائر،2014، ص23 .

3- المرجع نفسه، ص. 25.

4- المادة 170 من قانون البلدية 11-10 الصادر في 3 جويلية 2011 ، الجريدة الرسمية رقم 37، ص .23.

5- المادة 146 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية الصادر في 11 أبريل 1990 ،الجريدة ارسمية رقم 11،

[6]- بوقلقول الهادي، سوامس رضوان، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية في الجزائر، الملتقى الدولي تسيير وتمويل الجماعات المحلية، جامعة الحاج لخضر باتنة، ديسمبر 2008، ص2 .

7- محمد خلف الله الجبوري، العقود الإدارية، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع, ،1998،ص.146.

8- محمد سليمان الطماوي، الأسس العامة للعلوم الادارية، دار الفكر العربي، 2005، ص .144.

9- نصري منصور نابلسي، العقود الادارية دراسة مقارنة، ط 2، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2012، ص 21.

[10]- أحمد عبد الفتاح ناحي، التخطيط للتنمية الحضرية المشتدامة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2015، ص.85.

[11] - محمود عاطف لينا، العقود الإداريالطبعة 1، دار الفكر، مصر، 2008، ص.96.

[12]-أ.د.عمار بوضياف ، شرح تنظيم الصفقات العمومية، الطبعة الثانية، الجسور للنشر والتوزيع،الجزائر،2011، ص.114.

[13]- د.سعيد حسين علي، العقد الإداري، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر 2016، ص.84.

[14] -www.interieur.gov.dz ;15/04/2024.

[15] -https://el-tarf.mta.gov.dz ;2024/03/15 .

[16] - https://annaba.mta.gov.dz;2024/03/5.

[17] -https://skikda.mta.gov.dz ; 2024/03/15 .