صندوق التضامن والضمان ودوره في تمويل البلديات في الجزائر

عصام صياف (باحث دكتوراه)
جامعة باتنة1
Siaf-1988@hotmail.com

ملخص:

تعتبر الاستقلالية المالية للجماعة الإقليمية القاعدية من أهم المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية في الجزائر، إلا أن هذه الاستقلالية لا تعني أنها في منأى عن المالية العامة للدولة، لذلك كان ولازال المشرع الجزائري يهتم اهتماما شديدا بها، حتى لا تبقى في وضعية العجز في حالات قد تفرضها ظروف أو أسباب، وحتى تساعدها على الرقي من اجل تحقيق تنمية محلية شاملة، عن طريق مساهمات ومساعدات، وتغطية لنفقاتها تقدمها الدولة عن طريق صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

الكلمات المفتاحية: الصندوق؛ التضامن؛ الضمان؛ البلدية؛ الجزائر.

Abstract:

Territorial decentralization is based on an essential principle the financial autonomy of local authorities, in particular the municipalities, This autonomy is not isolated from the general state finance, The legislator has been concerned with this aspect in order to The aim of the legislator is to achieve a global and integrated local development in order to meet the expenses taking account of the financing on the State budget, in particular the Solidarity and Guarantee Fund for Local Communities.

Key words: Fund; Solidarity; Guarantee; Municipality; Algeria.

مقدمة

تتسم الايرادات المالية للبلدية في الجزائر، المتعلقة بمداخيل ممتلكاتها وكذا جبايتها وان كانت تتصف بالديمومة بضعف مساهمتها في مجموع الموارد المالية

ISSN. 2352-975X

الإجمالية لها، إذا ما قارناها بمجموع الصلاحيات اللامتناهية الموكلة لها، لذلك تبقى مرتبطة اشد الارتباط بالمساعدات التي تأتيها من الدولة، وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، هذا الأخير الذي يكتسي أهمية بالغة في كونه يخلق نوعا من التضامن فيما بين الجماعات المحلية والبلديات على وجه الخصوص، بهدف تقليص فجوة التفاوت المالي بين البلديات، كما يضمن لها نقص القيمة الجبائية في ميزانياتها، الأمر الذي يساعدها على الارتقاء وتغطية حاجياتها ومتطلباتها، لذلك اعتمدت كإشكالية بحث في هذه الدراسة: كيف يساهم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تمويل البلديات في الجزائر؟ والى أي حد يمكنه التدخل في ماليتها؟

وعليه فمعالجة هذه الدراسة تكون وفق الخطة الآتية:

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للجماعات الإقليمية.

الفرع الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية.

الفرع الثاني: البلدية كجماعة إقليمية قاعدية في الجزائر.

المطلب الثاني: دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

الفرع الأول: مفهوم الصندوق ونظامه القانوني.

الفرع الثاني: آليات الصندوق في مجالي التضامن والضمان.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للجماعات الإقليمية:

لتحديد مفهوم الجماعة الإقليمية القاعدية سنحاول التطرق في هذا المطلب لمفهوم الجماعات الإقليمية وبيان مقوماتها بوجه عام، ثم نعمد إلى البلدية كتطبيق للجماعة الإقليمية القاعدية في الجزائر.

الفرع الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية:

تتعدد التسميات للنظام الإداري اللامركزي الإقليمي من دولة إلى أخرى، فهناك من اصطلح عليها بالإدارة المحلية، وهناك من اصطلح عليها بالجماعات المحلية أو الإقليمية، وقد تبنى المشرع الجزائري هذا الأخير سواء في نصوصه الدستورية أو التشريعية المختلفة.

ISSN. 2352-975X

أولا: تعريف الجماعات الإقليمية:

هي أسلوب إداري من أساليب الحكم الديمقراطي، حديث النشأة بدأ منذ أواخر القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين، يتضمن تجزئة السلطة التنفيذية المركزية وإعطاء جزء منها إلى وحدات محلية تستجيب لمطالب السكان المحليين وتعكس تطلعاتهم نحو حياة أفضل.(1)

أما الكاتب الفرنسي walin فعرفها على أنها: " نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين".(2)

كما تعرف على أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المحلية لتباشر ما يعهد به إليها من مسائل تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية.(3)

وعلى العموم يمكن تعريف الجماعات الإقليمية على أنها أسلوب للتنظيم الإداري يتكون من وحدات أسندت لها مجموعة من الصلاحيات عن طريق النقل لإدارة وتسيير الشؤون على المستوى المحلي، لها شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة، تتمتع بالاستقلالية(4) في ظل وحدة الدولة مع خضوعها لسلطة الإشراف والرقابة من طرف السلطة المركزية.

ثانيا: مقومات نظام الجماعات الإقليمية:

تقوم الجماعات الإقليمية باعتبارها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري على مجموعة مبادئ، تميزها عن غيرها من الأساليب:

أ- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

ومفاده أن تقوم الدولة ممثلة في أجهزتها المركزية بالسيطرة على المرافق الكبرى والحيوية كالأمن والدفاع والقضاء والمواصلات..الخ عبر كافة الأقاليم المكونة لنظام الجماعات المحلية، أما الوظائف الأخرى كالصحة والتعليم والكهرباء.. الخ تعنى بإدارتها الهيئات المحلية باعتبارها الأقرب والأدرى بحاجات المجتمع إليها، وبالتالي تتحمل هي مسؤولية إشباعها.(5)

ISSN. 2352-975X

ب- وجود مجالس منتخبة مستقلة تتولى إدارة هذه المصالح المحلية:

إن جوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدات الإدارية بان يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئات يتم انتخابها تنوب عنهم في إدارة شؤونهم التي اعترف بها المشرع لهم.

ج- الخضوع لرقابة السلطة المركزية:

إن الاستقلالية التي تتمتع بها المجالس المحلية في تسيير شؤونها، ليست مطلقة عن السلطة المركزية التي تتقاسم معها الاختصاصات، بل هي استقلالية في ظل وحدة الدولة، حتى لا تشكل خطرا عليها وعلى كيانها، لذلك فان الارتباط الوثيق أو العلاقة التي تربط الهيئات المحلية بالسلطة المركزية هي علاقة رقابة لهاته الأخيرة عليها في حدود معينة.

لذلك تبقى السلطة المركزية في وضع المراقب للسلطات المحلية لضمان حماية الوحدة من أي محاولة لتحويلها من مجرد وحدات إدارية مستقلة إلى وحدات سياسية فيدرالية ودويلات ذات كيان سياسي مستقل داخل الدولة الواحدة.(6)

الفرع الثاني: البلدية كجماعة إقليمية قاعدية في الجزائر:

كرس المشرع الجزائري تطبيق الجماعة الإقليمية القاعدية في صورة البلدية، والتي سيتم التعرض لها من خلال تعريفها، فهيئاتها.

أولا: تعريف البلدية:

تنص المادة الأولى من القانون11-10 المتعلق بالبلدية على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للولاية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون".

وأضافت المادة الثانية من ذات القانون على أن: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

ISSN. 2352-975X

وعلى هذا الأساس فالبلدية لا تخرج عن كونها تجمع سكاني وفضاء جغرافي محدد إقليميا، وبأنها وحدة إدارى[7] قاعدية للولاية، تشكل إطار لمشاركة المواطنين المحليين في تسيير شؤونهم المحلية المتميزة.

ثانيا: هيئات البلدية:

بمقتضى القانون رقم11-10 تتوفر البلدية على الأجهزة التقليدية الرئيسية المعترف بها لكل جماعة إقليمية قاعدية:

-**جهاز مداولة:** المجلس الشعبي البلدي،

-**جهاز تنفيذي:** رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1-المجلس الشعبي البلدي:

يشرف على إدارة شؤون البلدية جهاز مداولة منتخب هو المجلس الشعبي البلدي، ينتخب لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع العام النسبي على القائمة، في ظرف الثلاثة أشهر السابقة على انقضاء المدة النيابية الجارية وتوزع المقاعد بعد انتهاء العملية الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي أقوى، مع عدم الأخذ بعين الاعتبار عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على الأقل على نسبة07% من الأصوات المعبر عنها، [8] وفي اجل خمسة عشرة(15) يوما بعد إعلان نتائج الانتخابات يستدعي الوالي المنتخبين لتنصيب المجلس البلدي.[9]

يجتمع المجلس في دورة عادية كل شهرين، ويمكنه الاجتماع في دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية بطلب من رئيسه، أومن ثلث أعضائه أومن الوالي، [10]لإجراء المداولات في الشؤون التي تدخل في ميادين اختصاصاته: كالتهيئة والتنمية، والتعمير والهياكل القاعدية والتجهيز.

مداولات المجلس الشعبي البلدي بعد التوقيع عليها من جميع الحاضرين عند التصويت، يجب أن تودع من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي في اجل ثمانية(08) أيام لدى الوالي، وتكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون يوما(21) من تاريخ إيداعها الولاية، ماعدا المداولات التي تخص المواضيع التالية: [11]

ISSN. 2352-975X

- الميزانيات والحسابات،
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،
- اتفاقيات التوأمة،
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

فهي تعتبر مصادق عليها ضمنيا إذا لم يعلن فيها الوالي قراره في اجل ثلاثين(30) يوما من تاريخ إيداعها الولاية.

2-رئيس المجلس الشعبي البلدي:

بعد إعلان نتائج الانتخابات وفي غضون خمسة عشرة(15) يوما الموالية ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا له كالأتي: [12]

- يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد.
- فان لم يوجد، تقدم القوائم التي حازت نسبة خمسة وثلاثين في المائة(35%) على الأقل من المقاعد مرشح.
- فان لم توجد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح.

يكون الانتخاب سريا، ويعلن رئيسا المترشح الذي حاز الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات.

وفي حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات، يجرى دور ثان بين المرشحين الحائزين المرتبة الأولى والثانية، خلال الثماني والأربعين(48) ساعة الموالية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة التساوي يكون الرئيس الأصغر سنا، ومع إلغاء هذا النص بموجب قانون الانتخابات 16-10 تطبق الأحكام المنصوص عليها في قانون البلدية 11-10.

أ- صلاحياته بصفته ممثل للبلدية:

صلاحياته كثيرة ومتنوعة، لتنوع المجالات الاقتصادية، والاجتماعية والصحية ومن بينها: [13]

-تمثيل البلدية في التظاهرات الرسمية والاحتفالات، كما يمثلها في كل الإعمال الإدارية والمدنية.

ISSN. 2352-975X

-الإذن بالاتفاق وإبرام عقود، اقتناء وبيع الأملاك، قبول الهدايا والوصايا وإبرام المناقصات والمزايدات المتعلقة بإشغال البلدية.

-له سلطة التقاضي باسم البلدية ولصالحها والمحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة للبلدية.

-يمارس سلطة رئاسة على المجلس الشعبي البلدي وبهذه الصفة يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، وإعداده لمشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها.

ب- صلاحياته بصفته ممثلا للدولة: [14]

-السهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما.

-له صفة ضابط الحالة المدنية.

-يقوم تحت إشراف الوالي بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، والسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، وعلى حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف، بالإضافة إلى ذلك المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما.

-ضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات.

المطلب الثاني: دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

يتدخل الصندوق في مالية البلدية في مجالين هما التضامن، والضمان، وللوصول إلى كيفيات تدخله وجب أولا التعرض لمفهوم الصندوق ونظامه القانوني.

الفرع الأول: مفهوم الصندوق ونظامه القانوني

بموجب المرسوم التنفيذي14-116 قام المشرع الجزائري بإلغاء أحكام المرسوم التنفيذي رقم86-266 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله الذي يعمل على تقليص احتياجات الولايات وخاصة البلديات من الموارد المالية، [15]وأعاد تخصيص ممتلكات الصندوق المشترك ومستخدموه لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية[16]، الذي وضع تحت وصاية وزارة الداخلية، وأسندت له مهام لامركزية تتمثل في منح تخصيصات وإعانات مالية، وضمان التقديرات الجبائية للجماعات المحلية.

ISSN. 2352-975X

أولا: تعريفه

صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع الإداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والمندرج تحت وصاية الوزير المكلف الداخلية، واصطلح عليه بتسمية الصندوق.[17]

فالمشرع الجزائري بعد أكثر من سنة على إنشائه استبدل تسمية الصندوق المشترك للجماعات المحلية بصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية صراحة بموجب المادة70 من قانون المالية التكميلي لسنة2015.[18]

ثانيا: تنظيم الصندوق وسيره:

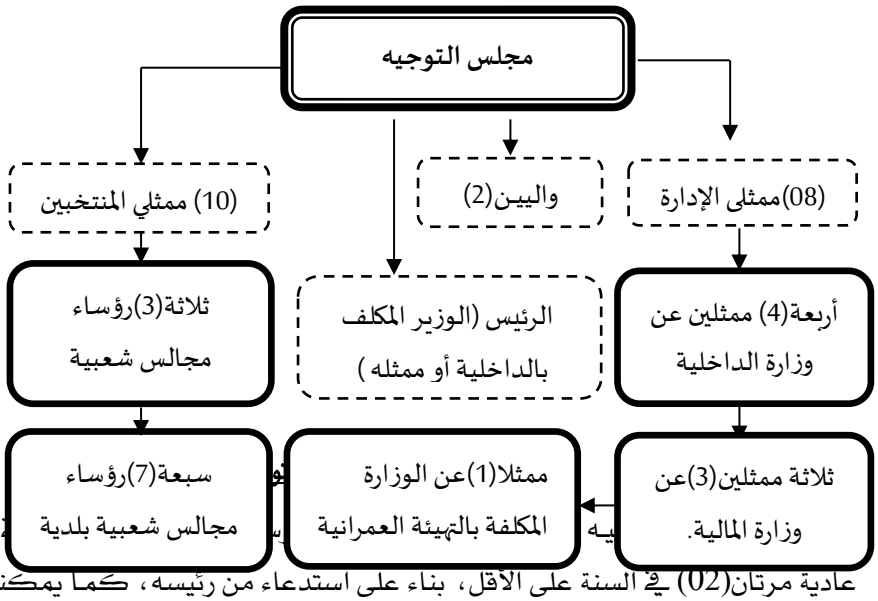
طبقا لنص المادة23 من المرسوم التنفيذي14-116 يدير الصندوق مجلس توجيه ويسيره مدير عام ومزود بلجنة تقنية.

1-مجلس التوجيه:

يرأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله ويضم: [19]

- سبعة (7) رؤساء مجالس شعبية بلدية ينتخبهم زملاؤهم مدة عضويتهم.
- ثلاثة (3) رؤساء مجالس شعبية ولائية ينتخبهم زملاؤهم مدة عضويتهم.
- واليين (2)،
- أربعة(4) ممثلين عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- ثلاثة ممثلين (3)عن وزارة ا لمالية.
- ممثلا(1) عن الوزارة ا لمكلفة بالتهيئة العمرانية.

ISSN. 2352-975X



عادية مرتان(02) في السنة على الأقل، بناء على استدعاء من رئيسه، كما يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بناء على استدعاء من رئيسه أوبناء على طلب من ثلثي (3/2) أعضائه أو بناء على طلب من المدير العام.

2-اللجنة التقنية:

تتشكل اللجنة التقنية للصندوق من تسعة(09) أعضاء يتم تعينهم بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية لمدة خمسة(05) سنوات:

- المدير العام للصندوق رئيسا
- خمسة (05) ممثلين عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية ورؤساء المجالس الشعبية الولائية يتم اختيارهم على أساس مؤهلاتهم وخبرتهم من غير أعضاء مجلس التوجيه.
- ثلاثة (03) ممثلين عن الوزير المكلف بالجماعات المحلية من غير أعضاء مجلس التوجيه.

تكلف اللجنة بممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج ومشاريع الصندوق لحساب مجلس التوجيه، وتكلف لهذا الغرض بمتابعة: [20]

-تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسيير،

ISSN. 2352-975X

-وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار،

-وضعيات تعويض نقص القيم الجبائية من طرف صندوق الضمان للجماعات المحلية.

إن الجديد في المرسوم التنفيذي14-116 هو هذه اللجنة التقنية المتكونة من لجان تابعة للصندوق تختص بمهمة مراقبة عملية صرف الإعانات والتخصيصات الممنوحة، والحرص على أخذ الوجهة التي صرفت هذه الإعانات لأجلها، وهذا ما افتقر إليه الصندوق المشترك للجماعات المحلية سابقا رغم أن المرسوم التنفيذي86-266 نص على مثل هذه اللجنة المكلفة بالرقابة البعدية إلا انه لم يتم إنشاء هذه اللجنة.

3-المدير العام:

يعين المدير العام للصندوق بمرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالداخلية، ويساعده أربعة(4) رؤساء أقسام، يكون المدير العام مسؤول عن السير العام للصندوق وتسييره، يتولى العديد من الاختصاصات والمهام من بينها: [21]

-إعداد مشروع النظام الداخلي للمجلس واللجنة التقنية ويعرضه على مجلس التوجيه للموافقة عليه ويسهر على تنفيذه،

-تحضير اجتماعات مجلس التوجيه واللجنة التقنية،

-تنفيذ مداولات مجلس التوجيه،

-إعداد تقديرات الميزانية وحسابات الصندوق، وإعداد مشروع ميزانية الصندوق.

الفرع الثاني: آليات الصندوق في مجالي التضامن والضمان:

يتولى الصندوق مهمة تسيير صندوق التضامن وصندوق الضمان، كما يكلف بإرساء التضامن بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها، وضمان الموارد الجبائية المسجلة لناقص القيمة، بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها، ويكلف في هذا الإطار بأهم العمليات المالية لصالح البلديات وكذا الولايات والتي من بينها [22]:

1-العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها،

2-توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية،

3-الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية،

ISSN. 2352-975X

4-منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي،

أولا: في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية:

يتم تدعيم هذا الصندوق بنسب معينة من الضرائب تقتطع من قسم التسيير وقسط من قسم التجهيز والاستثمار، حيث انه يتم بموجب هذه النسب تزويد ميزانية البلديات ذات الموارد الضعيفة بمالية استثنائية، وهذا في حالة إصابتها ببعض الكوارث الطبيعية أو تعرضها إلى أزمات وغيرها من الحوادث غير المتوقعة. (23)

على هذا الأساس فقد نصت المادة06 من المرسوم التنفيذي14-116 على أن الصندوق يكلف في إطار مهامه، بدفع المخصصات الآتية لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن:

- تخصيص إجمالي للتسيير 60 %:
- تخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار: 40 %

ويقيد في حساب هذا الصندوق: (24)

- **في باب الإيرادات:**

-مداخيل الضرائب وحصص الضرائب التي يخصصها التشريع ساري المفعول،

-جميع الموارد التي توجه له بموجب القانون،

-تسديد القروض المؤقتة الممنوحة لتمويل مشاريع منتجة للدخل،

-متبقي مبالغ الإعانات والمخصصات المسترجعة(25)

-الرصيد الناتج عن تصفية الضرائب والرسوم التي تعود لصندوق الضمان للجماعات المحلية.

-الهبات والوصايا.

- **في باب النفقات:**

-منح معادلة التوزيع بالتساوي، تخصيص الخدمة العمومية، إعانات استثنائية، إعانات التجهيز، إعانات التكوين والدراسات والبحوث، القروض المؤقتة الممنوحة لتمويل مشاريع منتجة للدخل، الاعتمادات الممنوحة لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

ISSN. 2352-975X

ومن مداخيل الضرائب وحصص الضرائب التي يخصصها التشريع ساري المفعول به للصندوق:

أ- تعريفة القسيمة السنوية للسيارات:

تطرقت المادة09 من القانون15-18 المتضمن قانون المالية لسنة2016 إلى تحديد تعريفة قسيمة السنوية للسيارات ابتداء من سنة وضعها للسير والتي تم تحديدها حسب عمر السيارة التي لا يزيد عمرها عن خمس سنوات، ما بين6.000 إلى 18.000دج، أما السيارات التي يزيد عمرها عن خمس سنوات حددت ما بين3.000 إلى 9.000دج، ويتم توزيع حاصل القسيمة ما بين الصندوق الوطني للطرقات والطرق السريعة ب20%، و30% لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية و50 % لميزانية الدولة.

ب- **الرسم على النشاط المهني:** يحدد معدل الرسم على النشاط المهنيب 2% في كل النشاطات، عدا المذكورة في هذا الجدول، وتوزع حصيلته كالتالي[26]:

أصناف الرسم على النشاط المهني	نسبته	صندوق ض.ت.ج.م	حصة البلدية	حصة الولاية
الرسم على النشاط المهني (دون الأنشطة المبينة أدناه)	%02	**%0.11**	%1.30	%0.59
نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب	%03	**%0.16**	%1.96	%0.88
نشاطات البناء والأشغال العمومية والري	%01	**%0.05**	%0.66	%0.29

ISSN. 2352-975X

المصدر: الجدول من إعداد الباحث استنادا لنص المادة08 من قانون المالية التكميلي لسنة2008، والمادة03 من قانون المالية التكميلي لسنة2015

ت- **الضريبة الجزافية الوحيدة:** وتطبق على الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون والشركات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثين مليون دينار(30.000.000 دج)، ويوزع حاصل هذا الرسم كما يلي: [27]

المستفيدين	النسبة المئوية
ميزانية الدولة	%49
غرف الصناعة والتجارة	%0.5
الغرفة الوطنية للصناعات التقليدية	%0.01
غرف الصناعة التقليدية والمهن	%0.24
البلديات	%40.25
الولاية	%05
صندوق ض.ت.ج.م	**%05**
المجموع	%100

المصدر: المادة282 مكرر05 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدل والمتمم

ث- **الرسم على القيمة المضافة:**

يوزع حاصل الرسم على القيمة المضافة بالتمييز بين العمليات المحققة في الداخل عن العمليات المحققة عند الاستيراد كما يلي:[28]

-بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل:

- **80%**، لفائدة ميزانية الدولة،
- 10%، لفائدة البلديات مباشرة،
- 10% لفائدة **صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية**.

ISSN. 2352-975X

1- بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد:

- 85% لفائدة ميزانية الدولة،
- 15% لفائدة **صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية**.

1-التخصيص الإجمالي للتسيير:

يوجه التخصيص الإجمالي للتسيير إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات وكذا الولايات، ويتضمن هذا التخصيص:[29]

-منح معادلة التوزيع بالتساوي،

-تخصيص الخدمة العمومية،

-إعانات استثنائية،

-إعانات التكوين والدراسات والبحوث.

توجه منحة معادلة التوزيع بالتساوي لتغطية النفقات الإجبارية للبلديات والولايات التي لا تسمح لها مواردها الإجمالية من تغطية النفقات الإجبارية، كالأجور وأعبائها المختلفة... الخ، والغرض منها هوالنهوض بالتنمية المحلية مع مراعاة واقع كل البلديات وكذا المساواة بينها.

ويمنح تخصيص الخدمة العمومية للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية نفقاتها الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة، ويدفع هذا التخصيص بهدف تلبية الاحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها بموجب القوانين.

كما يمكن أن يمنح للجماعات المحلية إعانات استثنائية لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة أو وضعية مالية صعبة جدا، هذا إذا لم تكف مع هذه الوضعية معادلة التوزيع بالتساوي بتغطية العجز المسجَّل في قسم التسيير.

ويمكن لمجلس التوجيه اعتماد معايير أخرى لتخصيص وتوجيه منحة معادلة التوزيع بالتساوي، **أما** تحديد المعايير المتبعة لحساب تخصيص الخدمة العمومية، والمعايير المقررة لتوجيه الإعانات الاستثنائية تكون بقرار من الوزير المكلف بالداخلية.[30]

ISSN. 2352-975X

2-التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار:

يسمح التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار للجماعات المحلية بإنجاز برامج تجهيز واستثمار بهدف المساعدة في تطويرها وخاصة تطوير المناطق الواجب ترقيتها، وتوجه إعانات التجهيز والاستثمار إلى ميزانيات الجماعات المحلية بقسم التجهيز والاستثمار، لتمكينها من دعم المرافق العامة المحلية من خلال إنجاز عمليات تكون من اختصاصها.

ويمكن منح إعانات للتجهيز والاستثمار لفائدة المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير المرافق العامة[31] ويتضمن التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار طبقا لنص المادة12 من المرسوم التنفيذي14-116:

- إعانات التجهيز،
- مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل.

هذه الإعانة موجهة بصورة أولى إلى البلديات المحرومة من حيث موقعها الجغرافي، والتي يعاني مواطنوها من ظروف المعيشة الصعبة وتوجه كذلك إلى البلديات ذات الحاجة إلى تجهيزات جماعية ضرورية تفوق تكلفتها المقدرة التكليفة والإمكانيات المالية المتوفرة لدى هذه البلديات، وتكون هذه الإعانة في شكل تخصيص لمشاريع معينة تعيينا دقيقا، ولا يمكن تحويلها بأي حال من الأحوال إلى مشاريع أخرى، وإذا ما ألغيت فيجب إرجاعها إلى الصندوق.

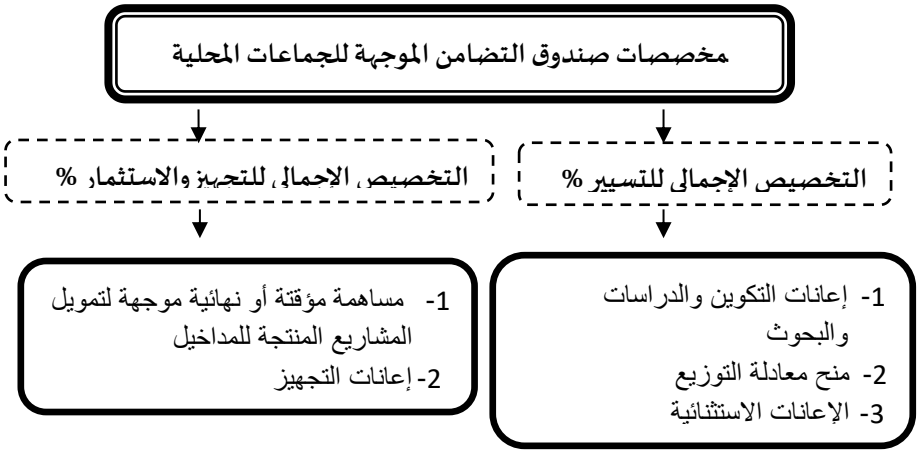
وفي هذا الصدد أصدرت وزارة الداخلية تعليمة[32]أقرت من خلالها أنها تخصص وتوجه إعانات التجهيز والاستثمار لدعم التنمية المحلية من خلال التكفل باحتياجات البلديات، لاسيما المتعلقة بالمرافق العمومية المحلية، حيث تمنح الأولوية في الاستفادة منها للبلديات ذات الموارد الضعيفة والمحدودة، وتكون قائمة العمليات التي يتم التكفل بها في إطار إعانات التجهيز والاستثمار مرتبة حسب الأولوية ووفقا لاحتياجات وخصوصيات كل بلدية ومن بين العمليات كالأتي:

ISSN. 2352-975X

1- البنايات والتجهيزات الإدارية	2- الشبكات المختلفة	3- الطرق
• أقامات الضيوف للولاية • مقر البلدية • الملحقات الإدارية للبلدية	• التطهير والمياه الصالحة للشرب • الكهرباء • شبكات التكنولوجيات الجديدة	• الطرقات البلدية • فك العزلة (المسالك) • إزاحة الرمال
4- التهيئة والتجهيزات الحضرية	**5- المنشات الاقتصادية**	**6- الهياكل الجوارية**
• الإنارة العمومية • إشارات الطرق (العمودية والأفقية) • المساحات العمومية • المساحات الخضراء • رفع النفايات المنزلية • العتاد الحضري	• الأسواق البلدية • مساحات العروض والأوزان العمومية • مذابح البلدية والمسالخ • المواقف وأماكن التوقف • فضاءات الإشهار • محطة المسافرين للبلدية	• الملاعب البلدية • المسابح الجوارية • المراحيض العمومية • الفضاءات الترفيهية • الفضاءات الثقافية (انجاز وتهيئة المنشات الثقافية، المكتبات) • مساحات اللعب • دور الحضانة وحدائق الأطفال • المطاعم المدرسية • مكتب الصحة البلدي
7- الدراسات وبرامج الإعلام الآلي (عصرنة الخدمة العمومية المحلية)		•
• دراسات المشاريع • برامج الإعلام الآلي للتسيير • دراسات وبرامج الإعلام الآلي الأخرى		

ISSN. 2352-975X

مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية



المصدر: الملحق رقم01 من التعليمة00069

الملاحظ على هذه المدونة أنها لم تراعي خصوصية كل بلدية من بلديات الوطن، فالعمليات مرتبة حسب الأولوية في نظر وزارة الداخلية، فكان من الأجدر ترك مجال الحرية للبلديات في اختيار وتحديد العمليات الخاصة بها في إطار أولوية ممنهجة ومنطقية، دون اللجوء إلى هذه المدونة فما يعد أولوية في بلدية ما لا يعد كذلك في بلدية أخرى، خاصة وان هذه العمليات تكون محل دراسة واحتمالات الموافقة وعدم الموافقة عليها من طرف اللجنة الولائية المكلفة بدراسة وفحص العمليات المقترحة حيث تؤخذ بعين الاعتبار إمكانيات البلدية المتعلقة بالتأطير والتنظيم وتوفر الأوعية العقارية بعد مراقبتها والمصادقة عليها والتأكد من صحة مصداقيتها من طرف الوالي المنتدب أو رئيس الدائرة.

وكذلك العمليات التي تدخل ضمن المنشات الاقتصادية والهياكل الجوارية في هذه المدونة لا يمكن بأي حال أن تكون ممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار، كون معظمها يدخل في إطار المساهمات المؤقتة أو النهائية لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل

ISSN. 2352-975X

لفائدة الجماعات المحلية ومؤسساتها العمومية، [33] كالمسابح الجوارية، الأسواق البلدية، مذابح البلدية، فضاءات الإشهار، ...الخ.

مخطط لمخصصات الصندوق في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية

ثانيا: في مجال ضمان التقديرات الجبائية

يتكفل صندوق الضمان بتحصيل موارده المتمثلة في المساهمات السنوية الإجبارية للبلديات والولايات، [34] والتي تحدد نسبتها كل سنة بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية بناء على التقديرات الجبائية للبلديات والولايات.

يقوم هذا الصندوق بدوره عن طريق التدخل في مالية البلديات وتمويلها عن طريق تقديمه لما يعرف بناقص القيمة الجبائية بقيمة مالية من التقديرات الجبائية لتغطية النقص أو العجز الحاصل، لذلك فهذه الإعانة هي حاصل الفارق بين التقديرات والتحصيلات الجبائية الحقيقية للجماعات المحلية.

تقيد إيرادات ونفقات هذا الصندوق في الحساب رقم130-302 المعنون بصندوق الضمان للجماعات المحلية، والذي يكون فيه الوزير المكلف بالجماعات المحلية الآمر بالصرف الرئيسي له، مع إسناد تسيير هذا الحساب إلى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية. [35]

يتم توزيع موارد صندوق الضمان للجماعات المحلية وكذا تحديد كيفيات تعويض ناقص القيم الجبائية العائدة للبلديات والولايات بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية، وتعاد إليه الأرصدة الدائنة له التي تستخلص في كل سنة مالية بعد تصفية وقفل نقص القيمة الجبائية العائدة للجماعات المحلية، [36]

وقد حددت نسبة مساهمات الولايات والبلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية بالنسبة لسنة 2015 باثنين في المائة (02%)، حيث تطبق هذه النسب على تقديرات الإيرادات الجبائية التي تحتوي عليها بطاقة الحساب التي تبلغها مصالح الضرائب للولاية. [37]

ISSN. 2352-975X

خـــاتمـة:

مـن خـلال هـذه الدراسـة لهـذا الموضـوع الحيـوي والهـام، تم التوصـل إلى جملـة مـن النتائج، التي ألحقت بها مجموعة من التوصيات:

أولا: النتائج

1-يعمل الصندوق على دفع عجلة التنمية على مستوى البلديات بدرجة أولى، وكذا الولايات، وتغطية العجز في ميزانياتها.

2-يسعي لتعميق مسار اللامركزية الإقليمية بجعل الإعتمادات التي يتم توزيعها توجه بالأولوية للجماعات المحلية المحرومة وتلك التي تتجاوز احتياجاتها للتجهيزات العمومية الأساسية قدراتها المالية.

3-مجلس التوجيه له ميزة في كون تشكيلته مختلطة مابين المنتخبين والمعينين في هذا الجهاز (الصندوق) الذي له صفة المركزية، إلا أن عدد المنتخبين من المجالس الشعبية البلدية والولائية، اقل بكثير من العدد الإجمالي للولايات والبلديات المكونة لها.

4-نسبة المساهمة في صندوق الضمان لم تراعى فيه الخصوصية المالية لكل بلدية فهناك العديد من البلديات التي لها إمكانات تغنيها عن مساهماته، في حين هناك بلديات أخرى في أمسّ الحاجة لهاته المساعدات للضعف الكبير الذي تعاني منه بالنسبة لإيراداتها الذاتية.

ثانيا: التوصيات:

1-إعادة النظر في تشكيلة مجلس التوجيه بالنسبة لعدد المنتخبين، حتى يكون هناك إلمام بالواقع المالي لكامل بلديات الوطن، فمن غير الممكن أن يتم تمثيل 1541 بلديةبـ 10 ممثلين محليين على المستوى المركزي.

2-تفعيل دور اللجنة التقنية المكلفة بالرقابة البعدية، ولا تبقى حبيسة الأدراج كما حدث لمثيلتها في المرسوم 86-266.

3-تحديد نسبة المساهمة في صندوق الضمان يكون حسب القدرة الجبائية لكل بلدية وولاية.

ISSN. 2352-975X

4-تركيز جهود الصندوق على البلديات المحرومة، خاصة بعد استحداث المشرع لآلية التضامن المالي المحلي بين البلديات التابعة لنفس الولاية وذلك في حالة حيازة موارد مالية معتبرة طبقا للمادة 68 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

الهوامش:

(1)- محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1983، ص: (03).

(2)- شطناوي علي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص: (20).

(3)- إبراهيم عليوات، دور الإدارات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، ورقة عمل مقدمة إلى الملتقى العلمي الدولي حول تسيير الجماعات المحلية، الواقع والتحديات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البليدة، الجزائر يومي 17- 18 ماي 2010، ص: (04).

(4)- المقصود بالاستقلال المحلي: "أن يكون للهيئة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة، كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إرادتها، ويمارس الاختصاصات المختلفة، تلك الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية، وإذا اكتفينا بذلك فإن الاستقلال يكون ناقصا لأنه لابد لكي يتحقق كل ذلك أن يتوافر للهيئة المحلية من الموارد المالية ما يسمح لها القيام باختصاصاتها. محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص: (109).

(5)- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد04، جوان 2006، ص: (260).

(6)- صالحي عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2010، ص: (93).

(7)-L'ahsen SERIAk, l'organisation et le fonctionnement de la commune, ENAG Editions, Algérie, 1998, p. 05.

(8)- انظر المواد65-66 من القانون رقم12-01 المؤرخ في12 يناير2012، المتعلق بنظام الانتخابات. ج.ر.ع01.

(9)- انظر المادة64 من القانون11-10 المؤرخ في 22 يونيو2011، المتعلق بالبلدية. ج.ر.ع37.

(10)- انظر المواد16-17، مرجع نفسه.

(11)- انظر المواد55-56-57، مرجع نفسه.

(12)- انظر المادة80 من القانون12-01، مرجع سابق.

ISSN. 2352-975X

(13)- للمزيد حول صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية راجع المواد من77إلى83 من القانون11-10، مرجع سابق.

(14)- للمزيد حول صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة راجع المواد من 85إلى95 من القانون11-10، مرجع سابق.

(15)- بلجيلالي احمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار- سيدي علي ملال- قرطوفة بولاية تيارت، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص: (121-120).

(16)- انظر المادة41 من المرسوم التنفيذي14-116، مرجع سابق.

(17)- انظر المواد2-3 من المرسوم التنفيذي14-116، مؤرخ في24 مارس2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره. ج.ر.ع19.

(18)- تنص المادة70 من الأمر15-01 المؤرخ 23 يوليو2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة2015، ج.ر.ع40، على ما يلي: "تستبدل تسمية "الصندوق المشترك للجماعات المحلية" المكرسة بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها بتسمية "صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية".

(19)- انظر المادة24 من المرسوم التنفيذي14-116، مرجع سابق.

(20)- انظر المادة30، مرجع نفسه.

(21)- انظر المواد32- 34، مرجع نفسه.

(22)- انظر المواد04-05، مرجع نفسه.

(23)- عمر عتموت، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص: (195).

(24)-المادة 111 من القانون رقم 88-33 المؤرخ 31 ديسمبر 1988، المتضمن قانون المالية لسنة 1989، المعدلة والمتممة بموجب المادة 83 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015، مرجع سابق.

(25)- إن العائدات من الجماعات المحلية المسجلة في باب إيرادات هذا الصندوق طبقا لنص المادة 16 من المرسوم التنفيذي 14-116 هي:

- المبالغ المتبقية من الإعانات والمخصصات غير المستعملة، التي يزيد مبلغها عن (50.000دج)
- الإعانات غير المستعملة بعد ثلاث(03سنوات) من منحها،
- استرجاع المساهمات المؤقتة الممنوحة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل.

(26)- انظر المادة02 من الأمر رقم08-02 المؤرخ في 24 يوليو سنة2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة2008، ج.ر.ع42، والمادة03 من الأمر رقم15-01 المؤرخ في23 يوليو سنة2015، والمتضمن المالية التكميلي لسنة2015، ج.ر.ع40.

ISSN. 2352-975X

(27)- انظر المادة282 مكرر05 من الأمر رقم76-101 المؤرخ في09 ديسمبر سنة1976، المتضمن الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدل والمتمم، ج.ر.ع102 لسنة1976.

(28)- انظر المادة161 من الأمر رقم76-102 المؤرخ في09 ديسمبر1976، المتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال المعدل والمتمم، ج.ر.ع103 لسنة1977.

(29)- انظر المادة07 من المرسوم التنفيذي14-116، مرجع سابق.

(30)- انظر المواد08-09-10 مرجع نفسه.

(31)- تحديد العمليات الممولة بهذه الإعانات من اختصاص مجلس التوجيه، المادة13 من المرسوم التنفيذي14-116، مرجع سابق.

(32)- وزارة الداخلية والجماعات المحلية، التعليمة رقم00069، المؤرخة في03 فيفري 2015، المتعلقة بالعمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

(33)- تنص المادة153 من القانون11-10 على انه يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من اجل تسيير مصالحها، وتأخذ شكل المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

(34)- انظر المادة62 فقرة 03 من القانون09-09 المؤرخ في30 ديسمبر2009 المتضمن قانون المالية لسنة2010، المعدلة والمتممة بالمادة84 من قانون المالية التكميلي لسنة2015.

(35)- انظر المادة62 فقرات01-02 من القانون09-09 المؤرخ في30 ديسمبر2009، المتضمن قانون المالية لسنة2010، ج.ر.ع78، المعدلة والمتممة بالمادة84 من قانون المالية التكميلي لسنة2015، مرجع سابق.

(36)- انظر المواد21-22 من المرسوم التنفيذي14-116، مرجع سابق.

(37)- انظر المادتين01- 02 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في02 ديسمبر2014 يحدد نسبة مساهمة الولايات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، ج.ر.ع07.

ISSN. 2352-975X