

صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في الجزائر

د. / رياش مبروك *

Abstract:

L'objectif de cette étude est de montrer le rôle de l'Etat à travers les nouvelles missions et les nouveaux mécanismes apportés par la création de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales (CSGCL) en remplacement du fonds commun des collectivités locales (FCCL). Cette réforme améliore l'accompagnement des collectivités locales (Commune et Wilaya) par l'Etat, dans la mise en œuvre de la décentralisation territoriale consacrée de nouveau par les articles 16 et 17 dans la nouvelle constitution de 2016.

Mots clés: Caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales (Commune et Wilaya), Algérie.

ملخص:

الهدف من هذه الدراسة هو إبراز دور الدولة في إيجاد ووضع آليات جديدة على غرار صندوق التضامن والضمان لمراقبة الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) التي تعاني من ضعف الإمكانيات المادية والبشرية من جهة، ومن جهة أخرى إبراز العلاقات المالية بين الدولة (المركزية) والجماعات الإقليمية (اللامركزية) من خلال المساعدات المالية التي يتلقاها هذا الصندوق، وهذا لتحقيق التنمية المحلية والتوازن بين الأقاليم تطبيقاً للمادتين 16 و 17 من دستور الجمهورية 2016.

الكلمات المفتاحية: صندوق التضامن والضمان لمراقبة الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية)، الجزائر.

* أستاذ محاضر ﴿ب﴾ - جامعة الجزائر 3

1115

«صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في الجزائر»

د. / رياش مبروك

مخطط المقال:

مقدمة

- 1) عرض صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية
 - 1-1) أزمة الجماعات المحلية
 - 2-1) تقديم عمل الصندوق
 - 2) آلية عمل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية
 - 1-2) موارد الصندوق
 - 2-2) تدخلات الصندوق
- خاتمة

مقدمة:

قصد تجسيد الديمقراطية التشاركية وتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة في كافة الأصعدة الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، وبالأحرى التنمية المحلية، قامت الدولة الجزائرية منذ الاستقلال ومن خلال دساتيرها المختلفة وعلى رأسهم الدستور الأخير 2016، وهذا من أجل العمل على تنظيم هيئات الدولة وتقسيمها إداريا وجغرافيا إلى ولايات وبلديات والتي يطلق عليها تسمية الجماعات الإقليمية.

لابد من ميزانية (موازنة) خاصة لكل من البلدية والولاية لتجسيد معالم التنمية المحلية بكل أبعادها. ونظرا للصعوبات المالية التي تعرفها الجماعات الإقليمية (الجماعات المحلية)، قامت الدولة الجزائرية بإصدار المرسوم التنفيذي 14-116 الخاص بإنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية* لمعالجة الاختلالات المالية والقضاء على التباينات التي تتعرض لها الولايات والبلديات خاصة الفقيرة منها.

نطرح إشكالية البحث في السؤال: ما هي مهام وآليات عمل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية؟

* المرسوم التنفيذي 14-116 المؤرخ في 22 جمادي الأولى 1435 هـ الموافق لـ 24 مارس 2014م (الجريدة الرسمية، 2014-19م) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره.

(1) عرض صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

لكي تتمكن الجماعات الإقليمية (الجماعات المحلية) من القيام بالدور الموكل إليها مثل ما نص عليه القانون 11-10 المتعلق بالبلدية¹، لاسيما المواد 1 و 2 و 3 منه: فالبلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة ومشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. أما القانون 12-07 المتعلق بالولاية²، لاسيما المادة الأولى منه: الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتساهم معها في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذلك حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

ولتجسيد الديمقراطية التشاركية وتحقيق التنمية الشاملة على كافة الأصعدة الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، وبالأحرى التنمية المحلية، قامت الدولة الجزائرية منذ الاستقلال ومن خلال دساتيرها المختلفة وعلى رأسهم الدستور الأخير 2016 في المادة 15 والمادة 16 منه³، إذ يعمل على تنظيم هيئات الدولة وتقسيمها إداريا وجغرافيا إلى ولايات وبلديات والتي يطلق عليها تسمية الجماعات الإقليمية.

(1-1) أزمة الجماعات المحلية:

إن طبيعة أنظمة الحكم الحالية، وفي أغلب الدول فرضت مجموعة من التغيرات الهادفة إلى ترقية الخدمات المقدمة إلى المواطن من خلال تبني مجموعة من الاستراتيجيات كنظام الإدارة المحلية المكون من مستويات غالبا ما تشكل البلديات فيه الجماعة المحلية القاعدية. هذه الأخيرة (الجماعات المحلية) تسعى إلى تحقيق هدف رئيس ممثل في التنمية المحلية المستدامة من خلال مجموعة من الآليات منها الصناديق المتخصصة في تمويل التنمية المحلية⁴، وهذا بالرغم من وجود الأزمات المتلاحقة التي تحد من عمليات تمويل الجماعات المحلية⁵.

التنمية المحلية هي المدخل الأساس لتلبية تلك الاحتياجات باعتبارها الرسالة والمهمة الأساسية للإدارة المحلية (الجماعات الإقليمية) والتي تتطلب جهودا كبيرة ومتعددة المصادر، شعبية ورسمية وعامة وخاصة، محلية وأجنبية، وطنية ودولية، وحتى تحقق التنمية أهدافها وتضمن حسن سير وتنفيذ برامجها ومشاريعها يجب أن تتم من خلال وبواسطة أجهزة لها

القدرة على تعبئة وحشد هذه الجهود وتنسيقها على أساس مخطط ومنظم، وتوجيهها لخدمة الغايات المنشودة، هذه الأجهزة قد تكون حكومية وهي متعددة أو شعبية وهي بدورها كثيرة ومتنوعة أو مختلطة، وكل من هذه الأجهزة ضرورية ويجب أن تعمل في إطار من التكامل والانسجام، بما يسمح باستخدام وتوظيف الإمكانيات المتاحة بكفاءة كبيرة وفعالية متناهية، وأهم متدخل من بين هذه الأجهزة هي الأجهزة الحكومية ممثلة في البلدية والولاية⁶.
على غرار الدول الحديثة، اعتمدت الجزائر في تنظيمها الإداري على أسلوب المركزية واللامركزية حيث يقوم التنظيم الإداري الجزائري على أساس نظام المركزية باعتبار الدولة الجزائرية دولة موحدة، إضافة إلى اللامركزية التي بموجبها تكتسب الجماعات الإقليمية سلطة وصلاحيات ومهام بحكم القانون وهي ليست تقنية لتنظيم العلاقة بين الإدارة المركزية والإقليمية فقط بل هي أداة سياسية يجسدها الدستور الجزائري⁷.

بغرض تقادي الفوارق في مجال التنمية المحلية بين الجماعات المحلية (البلديات والولايات)، تم إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية ليقوم بتقديم المساعدات المالية للجماعات المحلية العاجزة ودعم برامج التنمية على المستوى المحلي، نظرا لأن إنشاء البلديات (1541 بلدية) والولايات (48 ولاية) لم يكن مبني على معايير اقتصادية محددة وإنما على اعتبارات سياسية واجتماعية، فقد ترتب على ذلك عدم كفاية مصادر تمويلها في إنعاش التنمية المحلية⁸.

تسعى الدولة لإرساء نظام لا مركزي وحقيقي للجماعات المحلية، والتي تجلت في التأكيد على منح الجماعات المحلية كل الوسائل التي تمكنها من القيام بمهامها، بالإضافة إلى هذا فهي تحاول دوما التخفيف من أزمة الجماعات المحلية ولو بصفة مؤقتة، باتخاذ إجراءات جديدة متعددة ظهرت أساسا في عمليات تطهير ديون البلديات وخلق ضرائب جديدة وتحويل الموارد المالية وإن كانت بسيطة مقارنة مع حجم التزام البلديات بموجب جملة من النصوص. ففقد أدى افتقار معظم الجماعات المحلية للموارد المالية إلى شلل في أجهزتها المحلية التي اتسمت في كثير من الأحيان بعجز في تحويل الاختصاصات المعترف بها نظريا، إلى واقع ملموس، مما أدى إلى فسخ المجال أمام التدخل الحتمي للأجهزة المركزية واللامركزية ممثلة في الوالي ورئيس الدائرة للنهوض بالتنمية المحلية، وهذا ما ترتب عنه التبعية شبه المطلقة بدل اللامركزية المطلقة، وهذا ما يظهر جليا في جميع ميزانيات الجماعات المحلية⁹.

يمثل حل أزمة تمويل الجماعات المحلية في الجزائر أولوية عمل الحكومة وذلك لدورها في التكفل باحتياجات المواطن، وتعاني أغلب البلديات في الجزائر من صعوبة في مجال الموازنة بين مواردها ونفقاتها الضخمة وغير المحدودة وهو الوضع الذي يؤدي إلى استدامة العجز الموازني مما يؤثر سلبا على إدارة الخدمات العامة في أغلب البلديات الجزائرية وهو ما يتشاركه أغلب السياسيين والإداريين والمواطنين، ويمثل إصلاح وعصرنة المالية المحلية في الوقت الراهن خيارا استراتيجيا وضرورة ملحة تملئها متغيرات المحيط الاقتصادي والمالي في

الجزائر¹⁰. فإن نجاح مهمة الجماعات المحلية وتحديد البلدية في مجال التنمية المحلية، يتطلب ضمان استقرارها وإبعادها عن الخلافات الحزبية وحالات الانسداد التي تعطل شؤون المواطنين، مما جعل وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية تعيد النظر في قانوني الولاية والبلدية لتعزيز دورهما (الولاية والبلدية) في إدارة الشؤون المحلية، خاصة في مجال تنفيذ المشاريع التنموية، وتجسيد أكبر لمكانة الديمقراطية التشاركية¹¹.

بقيت المالية المحلية تراوح مكانها باستثناء صدور مرسوم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، والذي يهدف وفق المختصين إلى تحديث تسيير الموارد المالية للجماعات المحلية وتفعيل دورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة. ففي غالب الأحيان تكون البلديات غير قادرة على تحمل الأعباء المالية المتزايدة في ظل محدودية الموارد المتاحة، فمنذ نهاية ثمانينات القرن الماضي، شهدت الجزائر تزييدا مطردا في عدد البلديات العاجزة والذي تجاوز 1100 بلدية وهو ما يمثل $\frac{3}{4}$ بلديات الوطن، عجز فرضه حجم المديونية الكبير على عاتق هذه البلديات وهو وضع عرف أوجه سنة 2006 بمبلغ 48 مليار دينار بعدما كان 22 مليار دينار سنتي 1995 و 1999 على التوالي وذلك بالنسبة لعينة شملت 990 بلدية، ويمكن تسجيل الملاحظات التالية حول وضعية البلديات المدانة¹²:

- أغلب البلديات العاجزة هي بلديات ريفية بنسبة $\frac{3}{2}$ ، والباقي أي $\frac{1}{3}$ بلديات حضري؛
- أغلب البلديات العاجزة مستحدثة بعد التقسيم الإداري لسنة 1984؛
- أغلب البلديات العاجزة دائمة الاستقادة من إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية؛
- وتتعدد أسباب عجز الموازنة المحلية، ولكن يبقى عدم التوازن بين الموارد المتاحة والمهام الموكلة للبلديات في الجزائر.

2-1) تقديم عمل الصندوق:

يرجع صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية للحقبة الاستعمارية، وبعد الاستقلال أسند تسيير موارده إلى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط. ومع بداية الإصلاحات المالية التي عرفتها الجزائر بعد السبعينات من القرن الماضي، تم تأسيسه بموجب المرسوم 73-134¹³. وبعد التقسيم الإداري لسنة 1984، أعيد تنظيمه بالمرسوم 86-266¹⁴. وفي سنة 2014، إلا أن تم إعادة هيكلته بالمرسوم 14-116¹⁵.

حسب المادة الثانية والثالثة منه نستخلص:

- الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع تحت وصاية الوزير المتعلق بالداخلية؛
- ويتولى الصندوق مهمة تسيير صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية يكلف الصندوق بإرساء التضامن مابين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها، كما يكلف بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص القيمة الجبائية مقارنة مع مبلغ تقديراتها.

من مهامه أيضا في هذا الإطار¹⁶:

- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية؛
- توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإجبارية ذات الأولوية؛
- تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يعرف وضعها المالي صعوبة خاصة والتي تواجه كوارث وأحداث غير متوقعة؛
- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية لإنجاز مشاريع استثمارية في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات؛
- الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية؛
- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بتطوير التجهيزات والاستثمارات المحلية وإنجازها؛
- يساهم في تمويل تكوين المنتخبين وموظفي الإدارة المحلية والمؤسسات والمصالح العمومية المحلية وتحسين مستواهم من خلال تنظيم دورات وملتقيات تدريبية؛
- وتشجيع أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لترقية الجماعات المحلية عن طريق تنظيم المعارض والأيام الدراسية.

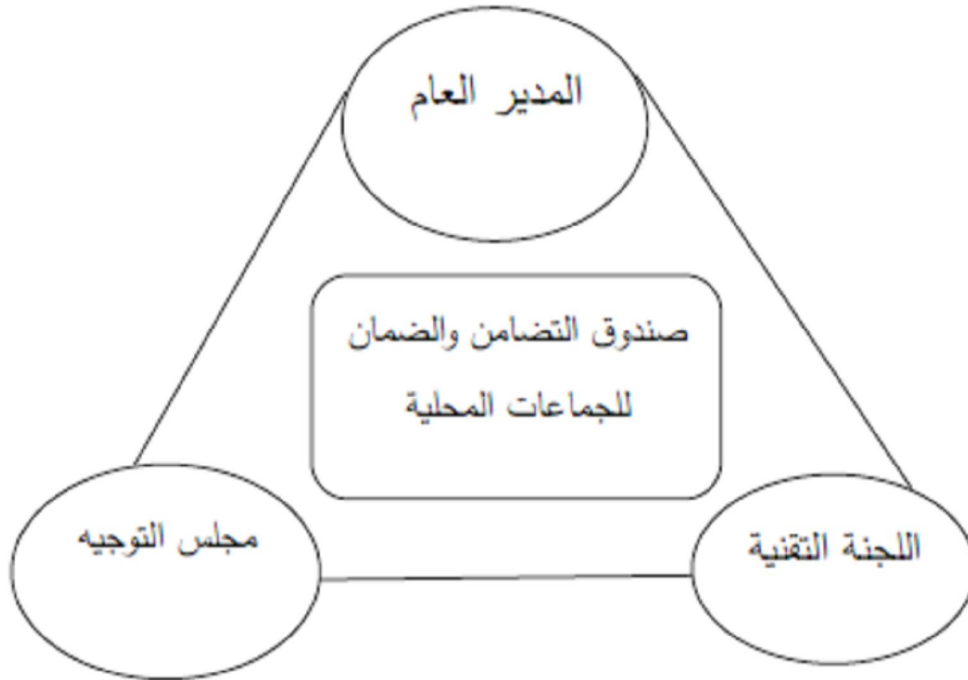
يعود لصالح صندوق التضامن للجماعات المحلية (20-302) في باب الإيرادات (في المادة 83)¹⁷:

- مداخيل الضرائب وحصص الضرائب التي يخصصها التشريع الساري المفعول؛
- جميع الموارد التي يضعها القانون تحت تصرفه؛
- الأرصدة الدائنة الناتجة عن تصفية الضرائب والرسوم؛
- جميع الإيرادات الأخرى الواردة في شكل هبات أو وصايا؛
- وتسديد القروض المؤقتة الممنوحة لتمويل مشاريع منتجة للدخل.

أما فيما يخص موارد صندوق الضمان للجماعات المحلية (130-302) فهي تتكون من المساهمات الإجبارية السنوية للبلديات والولايات 2% حاليا (في المادة 84)¹⁸.

يدير الصندوق مجلس توجيه ويسيره مدير عام ويزود بلجنة تقنية، كما يوضحه الشكل التالي:

الشكل 01 - الهيكل التنظيمي لإدارة الصندوق



المصدر: موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجزائر، 2017، على الخط،
<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>

يشرف على صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مجلس التوجيه الذي يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية، أو من يمثله من:

- 07 رؤساء مجالس شعبية بلدية ينتخبهم زملاءهم مدة عضويتهم؛
 - 03 رؤساء مجالس شعبية ولائية ينتخبهم زملاءهم مدة عضويتهم؛
 - 02 واليين؛
 - 04 ممثلين عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية؛
 - 03 ممثلين عن وزارة المالية؛
 - و 01 ممثلا عن الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية.
- ويتم تعيينهم لمدة خمس سنوات.

يجتمع مجلس التوجيه مرتين على الأقل في السنة بناء على استدعاء من رئيسه، كما يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بناء على استدعاء من رئيسه أو بطلب من ثلثي أعضائه أو بطلب من المدير العام. ويصادق المجلس على مداوالاته بالأغلبية البسيطة لأصوات أعضائه الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً، علماً أنه لا تصح مداوالات مجلس التوجيه إلا بحضور ثلثي من أعضائه، وإذا لم يبلغ النصاب عقد مجلس التوجيه اجتماعاً بعد استدعاء ثانٍ، وهنا تصبح مداوالاته صحيحة مهما كان عدد أعضائه الحاضرين. ويتداول مجلس التوجيه في المسائل التالية¹⁹:

- التنظيم الداخلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.
- البرامج السنوية والمتعددة السنوات للصندوق.
- مشاريع الميزانيات التقديرية.
- ومشاريع اقتناء الأملاك المنقولة والعقارات والتنازل عنها.

ويتمثل الأعضاء المنتخبين في المجالس الشعبية البلدية والولائية²⁰:

- سبعة رؤساء مجالس شعبية بلدية ينتخبهم زملاؤهم مدة عهدهم موزعين:
- عضو عن منطقة الشمال وسط المتضمنة عشر ولايات هي: الجزائر، البلدية، بومرداس، تيبازة، البويرة، المدية، تيزي وزو، بجاية، الشلف، عين الدفلى؛
- عضو عن منطقة الشمال شرق المتضمنة ثماني ولايات هي: عنابة، قسنطينة، سكيكدة، جيجل، ميلة، سوق أهراس، الطارف، قالمة؛
- عضو عن منطقة الشمال غرب المتضمنة سبع ولايات هي: وهران، تلمسان، مستغانم، عين تموشنت، غيلزان، سيدي بلعباس، معسكر؛
- عضو عن منطقة الهضاب العليا شرق، والمتضمنة ثماني ولايات هي سطيف، باتنة، خنشلة، برج بوعريرج، أم البواقي، تبسة، الجلفة، المسيلة؛
- عضو عن منطقة الهضاب العليا غرب، والمتضمنة ست ولايات هي: تيارت، سعيدة، تيسمسيلت، النعامة، البيض، الاغواط؛
- عضو عن منطقة الجنوب غرب، والمتضمنة أربع ولايات هي بشار، تندوف، أدرار، تامنغست؛
- وعضو عن منطقة الجنوب شرق، والمتضمنة خمس ولايات هي: غرداية، بسكرة، الوادي، ورقلة، ايليزي.
- وثلاثة رؤساء مجالس شعبية ولائية ينتخبهم زملاؤهم مدة عهدهم يتوزعون: عضو عن منطقة الشمال، وعضو عن منطقة الهضاب العليا، وعضو عن منطقة الجنوب.

تكلف اللجنة التقنية للصندوق بممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج ومشاريع الصندوق لحساب مجلس التوجيه. كما تقوم هذه اللجنة بـ:

- متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسيير؛
- متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار؛
- ومتابعة وضعيات تعويض نقص القيم الجبائية من طرف صندوق الضمان للجماعات المحلية.

وتجتمع اللجنة التقنية برئاسة المدير العام في نهاية كل ثلاثي أو عند الحاجة بطلب من المدير العام أو على الأقل من ثلثي أعضائه، وتقدم هذه اللجنة لمجلس التوجيه كل رأي أو ملاحظة أو توصية تهم تنفيذ برامج الصندوق ومشاريعه، كما تبدي رأيها في التقارير الدورية للمتابعة والتنفيذ والتقييم التي يعلها المدير العام، كما تقوم اللجنة التقنية بإعداد محاضر ترسل إلى مجلس التوجيه.

(2) آلية عمل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

إن نجاح التنمية المحلية مرهون بوجود اقتصاد وطني فعال، ونظام حكم محلي راشد، وقواعد مالية ومحاسبية مضبوطة وشفافة تهدف تطبيقاتها للمحافظة على المال العام وحسن استخدامه وترشيد نفقاته وتأمين إيراداته، ولهذا الطرح إسقاطاته على ميزانية البلدية، باعتبار مواردها المحلية والخارجية تشكل قاعدة مالية ونقطة ارتكاز لبناء نظرة إستراتيجية للتنمية المحلية، تتفاوت من بلدية إلى أخرى حسب موقعها الجغرافي والاقتصادي وكذا حسب ترتيب أولويات حاجيات سكانها وكون أن بلديات الجزائر لا تتواجد في مستوى واحد من الارتياح والتوازن المالي، تضطر الدولة إلى تدعيم ميزانية البلدية العاجزة ماليا، بالإعانات سنويا أو عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ولا تتأتى نجاعة إعادة التوازن إلا بالتطبيق الصارم لقواعد المحاسبة العمومية وحسن علاقة الأمر بالصرف بالمحاسب العمومي²¹. وعليه، تكتسي إعانات الصندوق طابعا تكميليا للعمليات المخططة في إطار المخططات البلدية للتنمية، وتعتبر اعتمادات تجهيز نهائية وغير قابلة للمراجعة، وهي موجهة بالدرجة الأولى إلى الجماعات المحلية الأكثر حرمانا للقيام بتجهيزات جماعية أساسية لإشباع حاجات المواطنين. فطلبات الجماعات المحلية مرتبة وفق جدول لأولويات محددة في قائمة اسمية خاصة بالتجهيزات الواجبة التمويل من الصندوق المشترك للجماعات المحلية، غير أنه ومع مرور الزمن وتزايد عدد البلديات فإن نظام تحديد العمليات الواجبة إعانتها على مستوى الصندوق المشترك قد ظهرت مركزة جدا وغير متكيفة، مقيدة بذلك السلطة المحلية فيما يخص اختيار وتحديد احتياجات البلديات من التجهيز، ويهدف تحقيق استقلالية أكبر لنشاط الجماعات المحلية طبقا لمبدأ اللامركزية فإن نظام التخصيصات الشمولية ولاية قد تم تكييفه وتطبيقه²².

(1-2) موارد الصندوق:

تتكون معظم موارد الصندوق في الإعانات الممنوحة له من موازنة الدولة ومن الهبات والوصايا المحددة قانونا، ومن الاقتطاعات الضريبية المنصوص عليها في التشريع الجبائي الجاري العمل به نذكر منها²³:

- 5% من حصيلة الضريبة الجزافية الوحيدة؛
- 80% من حصيلة قسيمة السيارات؛
- 0.05% من حصيلة الرسم على النشاط المهني (قانون المالية التكميلي 2015)؛
- 10% من حصيلة الرسم على القيمة المضافة للنشاط الداخلي؛
- 15% من حصيلة الرسم على القيمة المضافة للنشاط الجمركي،
- و 50% من حصيلة الرسم على الصيد البحري.

بلغت موارد الصندوق في السنوات الأخيرة ما يفوق 100.800.000.000 دينار، والتي تمثل اقتطاعات ضريبية يخصصها التشريع الجبائي الجاري العمل به. ويبقى الجزء الأكبر والمهم في تمويل هذا الصندوق آت من الإعانات المقدمة من طرف الدولة الممثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية، حيث بلغت في سنة 2010: 168.038.000.000 دينار، من أصل 387.178.344.000 دينار، أي ما يقارب 43% من ميزانية تسيير الوزارة²⁴.

أما في سنة 2014، فقد قدرت هذه الإعانة بـ 184.950.570.000 دينار، من أصل الاعتماد المخصص للوزارة: 540.708.651.000 دينار، أي حوالي 35%. وفي سنة 2015، انخفضت نسبة الإعانة إلى 0.12% أي 70.000.000 دينار، من أصل الاعتماد المخصص للوزارة: 549.809.342.000 دينار²⁵.
كما بلغت هذه الإعانة في سنة 2016 مبلغ 69.900.000 دينار، من أصل الاعتماد المخصص للوزارة: 426.127.386.000 دينار أي حوالي 0.16%²⁶.
أما فيما يخص سنة 2017، فقد بلغت نسبة الإعانة 0.13%، أي 52.960.000 دينار من أصل الاعتماد المخصص للوزارة: 394.260.754.000 دينار²⁷.
وما نلاحظه في هذه السنوات الثلاثة الأخيرة، أن الإعانات المقدمة لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في انخفاض ملحوظ، وهذا راجع إلى انخفاض مداخيل الجباية البترولية مقارنة مع السنوات السابقة.

(2-2) تدخلات الصندوق:

قام هذا الصندوق في سنة 2015 من تقديم مبلغ 6 مليار دينار جزائري لصالح الولايات للتكفل بمصاريف الصيانة والنقل المدرسي على مستوى البلديات. كما قام هذا الأخير بمنح ما قيمته 15.25 مليار دينار للتكفل بمصاريف الصيانة والحراسة للمدارس الابتدائية على مستوى البلديات. وفي نفس دورة 2015 قام الصندوق بتخصيص 65.97 مليار دينار وجهت لصالح الميزانيات المحلية للتكفل بمصاريف الزيادة في أجور أكثر من 285000 عون إدارة محلية موزعة كما يلي²⁸:

- 57.16 مليار دينار لصالح عمال البلديات؛
- 1.10 مليار دينار لصالح عمال الولايات؛
- و 6.70 مليار دينار للتكفل بـ 13000 منصب مالي.

كما قام هذا الصندوق في هذه الدورة (2015) بتخصيص ما قيمته 99.3 مليار دينار لتعويض نقص الجباية، وزعت كالتالي:

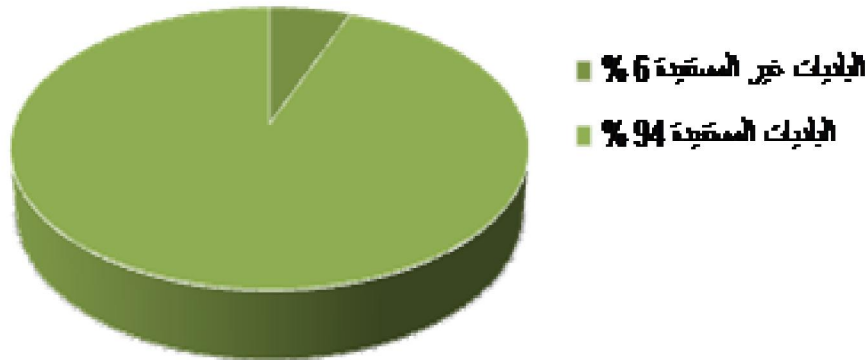
- 68.07 مليار دينار لصالح البلديات؛
- 21.54 مليار دينار لصالح الولايات؛
- و 9.71 مليار دينار لصالح صندوق التضامن والضمان (FCCL سابقا).

أما فيما يخص برنامج إنجاز 1200 فرع إداري في الوسط الريفي، قام بتخصيص مبلغ إجمالي يقدر بـ 9.4 مليار دينار لصالح 767 بلدية.

أما برنامج تجهيز البلديات ودعمها بعتاد النقل خصص مبلغ مالي قدره 40.16 مليار دينار لشراء 8691 وحدة من مختلف الأصناف (حافلات النقل المدرسي، شاحنات...). كما قام الصندوق في هذه الدورة (2015) بتقديم مساعدة مالية قدرت بـ 5.4 مليار دينار لإنجاز 487 روضة للأطفال على مستوى البلديات.

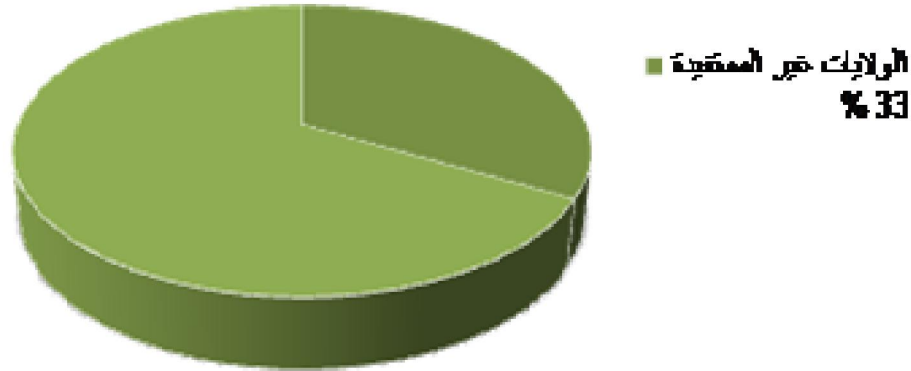
ويوضح كل من الشكل 02 والشكل 03 مدى مساهمة الصندوق من نفقات التسيير الموجهة للبلديات والولايات.

الشكل 02- مساهمة الصندوق من نفقات التسيير الموجهة للبلديات



المصدر: موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجزائر، على الخط
<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>

الشكل 03- مساهمة الصندوق من نفقات التسيير الموجهة لولايات



المصدر: موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجزائر، على الخط
<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>

- وما نلاحظه من خلال الشكّلين، أن الصندوق قام أثناء دورة 2015 بدعم الجماعات المحلية، إذ قام بتخصيص ما قيمته 82 مليار دينار جزائري وزعت كما يلي:
- 72 مليار دينار لصالح 1442 بلدية من أصل 1541 أي ما يعادل 94% من البلديات المستفيدة (الشكل 1)؛
 - و 10 مليار دينار لصالح 36 ولاية من أصل 48 وهو ما يعادل 67% من الولايات التي استفادت من هذا الدعم (الشكل 2).

خاتمة:

دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية هو هام وأساسي في إنعاش التنمية المحلية على المستوى المحلي خاصة بالنسبة للبلديات والولايات التي لا تتوافر على مصادر وموارد مالية كافية، كما يعد آلية من الآليات التي تحقيق التضامن والتعاون فيما بين البلديات والولايات للقضاء على مختلف الفوارق التي قد تؤثر على النهوض بالتنمية المحلية بصفة خاصة والتنمية الوطنية بصفة عامة. ورغم التعديلات التي أجريت على صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بالمرسوم التنفيذي 14-116، إلا أننا نجد بعض النقائص في مصادر التمويل، وحتى يتمكن هذا الصندوق من أداء مهامه على أحسن. إذ تستفيد التنمية المحلية في الجزائر من موارد صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بطريقة آلية من خلال إمكانية قيامه بالوساطة المصرفية لعصرنة عمله ودعم الموارد المالية للجماعات المحلية.

- من النتائج المتوصل إليها، نذكر:
- تعتمد الجماعات المحلية على التعويضات المالية لصندوق التضامن والضمان دون بذل جهد البحث عن موارد لتمويل مشاريعها؛
 - يقتصر دور صندوق التضامن والضمان على إعادة توزيع الأموال التي يجمعها؛
 - لا يقترح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية دوما حولا للتمويل المحلي؛
 - واعتماد الجماعات المحلية على التمويل المركزي دون محاولة تفكير استراتيجي لتنمية القدرات الذاتية للبلدية.

- وبناء على ما سبق، نقترح ما يلي:
- توسيع القاعدة الجبائية بغرض توفير مبالغ مالية إضافية، (تفعيل الجبائية المحلية)؛
 - ضرورة إعادة النظر في قانون البلدية والولاية لتكييفهما مع المتغيرات الجديدة؛
 - إعادة النظر في تقسيم دعم ميزانيات البلديات عن طريق القيام بدراسات استشرافية في مجال توزيع اعتمادات صندوق التضامن للجماعات المحلية؛
 - مواصلة برنامج ترقية وتأهيل الموارد البشرية للجماعات المحلية (فتح معاهد التكوين الإداري)؛
 - مواصلة الجهود المبذولة في مجال تعميم المعلوماتية والرقمنة على مستوى المصالح البلدية والولائية (تجهيز الإدارة المحلية بالوسائل والتجهيزات الحديثة)؛
 - العمل على تفعيل الرقابة في تسيير الموارد المالية المحلية لضمان ترشيد عمليات الميزانية؛
 - عصرنة الإدارة الجبائية بصفة عامة والإدارة الجبائية المحلية بصفة خاصة؛
 - وتحويل بعض الضرائب من الدولة (المركزية) إلى الجماعات المحلية (اللامركزية) بدلا من الإعانات المقدمة في كل مرة للجماعات المحلية.

الهوامش والمراجع:

- 1 القانون 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق لـ 22 جوان 2011م (الجريدة الرسمية، 37-2011م) المتعلق بالبلدية.
- 2 القانون 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 هـ الموافق لـ 21 فيفري 2012م (الجريدة الرسمية، العدد 12-2012م) المتعلق بالولاية.
- 3 القانون 07-12 المؤرخ في 26 جمادي الأولى 1437 هـ الموافق لـ 06 مارس 2016م (الجريدة الرسمية، العدد 14-2016م) المتضمن التعديل الدستوري.
- 4 رابحي مختار، «عصرنة عمل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة بالجزائر»، مجلة "الاقتصاد والتنمية البشرية"، مخبر التنمية الاقتصادية والبشرية في الجزائر، جامعة البليدة 2، المجلد 05، العدد 10، ديسمبر 2014، ص ص 159-171.
- 5 ISLER Henry W., RAETZ Philippe & VIREDAZ FERRARI Anne, «Gestion de trésorerie dans les collectivités publiques», Institut de hautes études en administration publique, janvier 2000, Chavannes-près-Renens (France), p. 2.
- 6 شريفي أحمد، «دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر»، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009، ص 53.
- 7 داودي فاطمة الزهراء، «التعاون بين البلديات»، مذكرة لنيل شهادة الطور الأول في إطار مدرسة الدكتوراه "الدولة والمؤسسات العمومية"، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014، ص ص 1-2.
- 8 يامة ابراهيم، «مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية» دراسة نظرية تقييمية"، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المركز الجامعي ميله، المجلد 03، العدد 01، جوان 2017، ص ص 623-627.
- 9 بن عثمان شويح، «دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية -دراسة حالة البلدية-»، ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011، ص 136.
- 10 رابحي مختار، مرجع سبق ذكره.
- 11 بن عثمان شويح، ص 9.
- 12 رابحي مختار، مرجع سبق ذكره.
- 13 المرسوم 134-73 المؤرخ في 10 رجب 1393 هـ الموافق لـ 09 أوت 1973م (الجريدة الرسمية، العدد 67-1973م) المتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية 1973 وإحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية.
- 14 المرسوم 266-86 المؤرخ في 02 ربيع الأول 1407 هـ الموافق لـ 04 نوفمبر 1986م (الجريدة الرسمية، العدد 45-1986م) المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله.
- 15 المرسوم التنفيذي 116-14 المؤرخ في 22 جمادي الأولى 1435 هـ الموافق لـ 24 مارس 2014م (الجريدة الرسمية، العدد 19-2014م) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره.

- 16 الطيب السعيد، «دروس في المالية المحلية»، سلسلة محاضرات لطلبة التدرج، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2012.
- 17 الأمر 01-15 المؤرخ في 07 شوال 1436 هـ الموافق لـ 23 جويلية 2015م (الجريدة الرسمية، العدد 40-2015م) المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015.
- 18 الأمر 01-15 السابق الذكر (قانون المالية التكميلي لسنة 2015).
- 19 TAIB Essaid, «Territoire territorialité et participation dans la commune Algérienne», L'Harmattan-Gret, Rabat, 1997, p. 34.
- 20 يامة ابراهيم، مرجع سبق ذكره.
- 21 بن عثمان شويح، مرجع سبق ذكره، ص ص 9-10.
- 22 رابحي مختار، مرجع سبق ذكره.
- 23 YELLES CHAOUCH Bachir, «Pour une revalorisation des ressources financière locale», In Revue IDARA. ENA, Alger, Vol 01-1995, pp. 19-33.
- 24 رياش مبروك، «الصندوق المشترك للجماعات المحلية أداة للتنمية المحلية أم استمرارية لهيمنة مركزية التسيير على اللامركزية»، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، العدد 18، أفريل 2014، ص ص 205-212.
- 25 المرسوم التنفيذي 25-15 المؤرخ في 11 ربيع الثاني 1436 هـ الموافق لـ 01 فيفري 2015م (الجريدة الرسمية، العدد 10-2015م) المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2015.
- 26 المرسوم التنفيذي 21-16 المؤرخ 14 ربيع الثاني 1437 هـ الموافق لـ 24 جانفي 2016 (الجريدة الرسمية، العدد 08-2016م) المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2016.
- 27 المرسوم التنفيذي 29-17 المؤرخ 20 ربيع الثاني 1438 هـ الموافق لـ المؤرخ في 19 جانفي 2017م (الجريدة الرسمية، العدد 08-2017م) المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017.
- 28 موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجزائر، على الخط،
<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>