# دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في توازن ميزانية الجماعات الإقليمية (البلدية، الولاية)

علي بايزيد [1] كريمو دراجي [2]
[1] أستاذ مساعد جامعة الجزائر 3
Baizid1.Baizid2@gmail.com
[2] أستاذ محاضر جامعة الجزائر 3
D_krimou2000@yahoo.fr

**ملخص :**

يهدف هذا البحث إلى معرفة مدى أهم المساهمات التي يقوم بها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية قصد تسوية عجز ميزانية الجماعات الإقليمية، وذلك من خلال تدخلاته المتمثلة في تعويض ناقص القيمة الجبائية أو إعانة التوزيع بالتساوي أو الإعانات الاستثنائية وهذا جراء الوضعية المالية المتأزمة التي تعرفها، وكذلك معرفية ماهية ميزانية الجماعات الإقليمية وكيف يتم إعدادها وتنفيذها والوقوف على أهم الأسباب التي أدت إلى عجز ميزانية الجماعات الإقليمية(البلدية) خلال فترة الدراسة، وقد أدى هذا البحث إلى استنتاج مفاده أن معظم البلديات تعتمد على المنح من هذا الصندوق لموازنة ميزانياتها مقارنة بالعدد القليل من المنح المخصص لميزانيات الولايات.

**الكلمات المفتاحية:** الجماعات الإقليمية.، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.، توازن الميزانية.، عجز الميزانية.

**Abstract:** This research aims to understand the importance of the contributions made by the Solidarity and Guarantee Fund for local communities to settle the budget deficit of regional municipal groups, through its interventions, in particular the compensation of the fiscal deficit, or the aid to equal distribution or through exceptional grants and this is due to the critical financial situation faced by these institutions. this research also aims to know what is the budget of the regional groups and how it is prepared and implemented, and to identify the most important reasons which led to the deficit of the budget of the regional groups (municipality) during the study period , This research has led to the conclusion that most of the municipalities depend on grants from this fund to balance their budgets compared to the few grants allocated to state budgets.

**Keywords:** municipal groups, the Solidarity and Guarantee Fund for local communities**,** the Budget balance, the budget deficit**,**

## مقدمـة:

- إن اتساع حجم المجتمعات وزيادة الطلب على الخدمات المختلفة بصورة تعكس استجابة سريعة وحقيقية لاحتياجات المواطنين وتمثيلهم ونقل وجهة نظرهم، أدى بالحكومة التنازل عن وظائفها لصالح الجماعات الإقليمية التي تُتَرجم هذه المطالب عن طريق اعتمادات مالية وميزانية مستقلة خاصة بها. وكما نعلم أن عملية إعداد ميزانية الجماعات الإقليمية تقتضي بالضرورة تحديد أوجه الإنفاق التي يجب أن تكون متوازنة مع الإيرادات التي تتحد قبلها،

لذلك فإن شرط التوازن هدف يجب تحقيقه في نهاية كل سنة مالية وهو الغاية التي يجب أن يحرص على تحقيقها قصد تفادي العجز.

ومن المعروف أن إيرادات ميزانية الجماعات الإقليمية تكون محصلة من الموارد الجبائية المخصصة لها بنسبة كاملة أو جزئية والتي تكون لها هيمنة على الموارد المحصلة الأخرى المتمثلة في ناتج الأملاك العمومية وموارد الاستغلال، لكن المشكل يكمن في عدم تحصيلها بصورة كلية لأسباب عديدة مما يكون لها أثر على ميزانية الجماعات الإقليمية ويدفع بذلك إلى العجز في تغطية النفقات، وهو ما يعبر عنه بالعجز الموازني، الأمر الذي يستدعي البحث آليات تمويل الميزانية وطلب العون والمساعدة من السلطة المركزية، ومع تجاوب هذه السلطة ومد يد العون في شكل إعانات مالية والمتمثلة في المخططات البلدية للتنمية PCD والمخططات القطاعية غير الممركزة PSD أو في شكل قروض من البنوك العمومية أو الخاصة، وخاصة إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية CSGCL التي كان لها الدور الأكبر في التدخلات المالية للجماعات الإقليمية، وبهذا يمكن طرح الإشكالية التالية:

**فيما يتمثل دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بالنسبة لتسوية ميزانية الجماعات الإقليمية؟**

وضمن هذا السؤال عدة أسئلة فرعية:

- ما هو صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية؟
- كيف يتم تحضير وإعداد ميزانية الجماعات الإقليمية؟
- ما هي أهم تدخلات صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية المخصصة لكل من البلدية والولاية؟

من أجل معالجة إشكالية البحث وللإجابة عن السؤال الرئيسي والأسئلة الفرعية يمكن طرح الفرضيات التالية:

- صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية يمثل أهم مورد لميزانية الجماعات الإقليمية.
- صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية يعمل على تسوية ميزانية الجماعات الإقليمية.

**أهمية الدراسة:**

نظرا لأهمية البحث أنه يعالج موضوعا من المواضيع المطروحة للنقاش والتحليل بشكل مستمر، خصوصا في الفترة الأخيرة وذلك عبر التداعيات التي عرفتها الجزائر بعد تراجع أسعار البترول، وهذا قد يعني من رغم مرور عدة إصلاحات مالية في الجانب المحلي إلا أنها لم تأتي بنتائج ثمارها، وذلك بسبب العجز المالي الذي تعرفه أغلب البلديات. مما بات التفكير والاعتماد على مصادر التمويل الخارجية والتي تمثلت من بينها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية. ولهذا فإن البحث هذا جاء لمعرفة دور ومدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية عبر إجراء دراسة تحليلية لمختلف بلديات وولايات الوطن.

**أهداف الدراسة:**

نسعى من خلال هذه الدراسة إلى التطرق أهم النقاط التالية:

- الأسباب المؤدية إلى عجز ميزانية البلديات عبر مختلف أرجاء الوطن.

- مدى استفادة كل البلديات والولايات من الإعانات التي يقدمها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية الموجه لصالح ميزانياتها.

**الدراسات السابقة:** قام الباحث بمراجعة الدراسات السابقة ذات العلاقة المباشرة بموضوع الدراسة، حيث تم الحصول على المواضيع التي يمكن ذكرها بإيجاز كالتالي:

- **دراسة (قادري نسيمة)**، صندوق التضامن للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليا، وجهة للتمويل المركزي، هدف الدراسة النظرية إلى توضيح تبعية الصندوق المالية للسلطة المركزية والوصاية المفروضة عليه من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية وأهم المهام المكلفة بعملها.

- **دراسة (وصيف فايزة خير الدين، عمر ملوكي)**، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (CSGCL) ومساهمته في المشاريع المحلية للبلديات، حيث هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على آليات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بوصفه مؤسسة عمومية ذات تمويلي محلي، بمنظور التضامن الإقليمي بين البلديات والحكومة في التخفيف والحد من العجز المالي الناجم عن ميزانيات البلديات.

**منهج الدراسة:**

نظراً لطبيعة الدراسة ومحاولة منا لتحقيق أهدافها، كان من الضروري إتباع المنهج التحليلي الوصفي لعرض وتحليل مختلف النصوص والمواد التي تضبط صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية هذا من جهة ومن جهة أخرى وصف وتحليل أهم تدخلات الصندوق الخاصة بميزانية الجماعات الإقليمية.

**خطة الدراسة:**

من أجل الإجابة على إشكالية الدراسة والإلمام بجوانب الموضوع تم تقسيم البحث إلى مايلي

**المحور الأول:** ماهية صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.

**المحور الثاني:** الإطار المفاهيمي لميزانية الجماعات الإقليمية

**المحور الثالث:** تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

**المحور الرابع:** العجز الموازني وتدخلات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في التوازن الميزانياتي للبلدية والولاية.

## المحور الأول: ماهية صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية

### أولا - مفهوم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

لقد عرفت الجماعات الإقليمية الجزائرية التضامن المالي فيما بينها منذ الاستقلال حيث أنشأت السلطات الاستعمارية صندوق التضامن لمقاطعات وبلديات الجزائر، كان يتولى مهمة التضامن مابين الجماعات الإقليمية للجزائر، وتم تحويله إلى مؤسسة عمومية للجزائر سنة 1959 بموجب المرسوم المؤرخ في 2 أوت 1959.

وقد كلف هذا الصندوق بوضع نظام للتوزيع العادل لتكاليف المرافق العامة بين الجماعات الإقليمية وخاصة تكاليف الطرق الولائية والبلدية، واستمر هذا الصندوق بممارسة مهامه بعد الاستقلال إلى غاية 1964، أين تم إلغائه بموجب القانون 64-227 المؤرخ في 10 أوت 1964، المتضمن إنشاء الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، وحولت إيراداته إلى هذا الأخير، لتولى مهمة التسيير المالي لأموال التضامن العائدة للجماعات الإقليمية الجزائرية.

وبعد صدور قانون البلدية لسنة 1967، نص على أن البلدية تمتلك صندوق التضامن وصندوق للضمان، وتدير هذين الصندوقين مؤسسة عمومية تعين بقانون في إشارة إلى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، ليصدر قانون الولاية في 1969 الذي نص على صندوق التضامن وصندوق الضمان للولايات. وقد تم توضيح مهمة صندوق التضامن للولايات في ميثاق الولاية، فهو يتدخل للتخفيف من فوارق الغناء بين الولايات والاتجاه نحو توزيع أكبر لإعانات التجهيز لصالح المناطق المحرومة.

ونظرا للظروف التي عرفتها المرحلة الانتقالية السابقة التي تميزت بغياب سياسة للتضامن المالي الحقيقي ما بين الجماعات الإقليمية والاقتصار على التسيير المالي لموارد هذا التضامن، كان من الضروري إنشاء هيئة تتولى وضع سياسة حقيقية للتضامن المحلي تطبيقا لقانوني البلدية والولاية، وهو ما كان في سنة 1973 التي حولت الصلاحيات المخولة سابقا للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط فيما يتعلق بتسيير أموال التضامن والضمان للجماعات المحلية إلى المصلحة الجديدة المنشأة لهذا الغرض. هذه المصلحة تتمتع بالاستقلال المالي وتتكلف بـ:

- إنعاش نظام التضامن بين البلديات من جهة والولايات من جهة أخرى .
- إعطاء الضمان للجماعات الإقليمية لتحصيل تقديراتها الجبائية تحصيلا تاما.
- إنجاز كل مهمة ترتبط بهدفها توكل لها بموجب القوانين والتنظيمات وتنفيذها.

لكن النظام القانوني غير مرن لهذه المصلحة جعل من الضروري إعادة إصلاحها، وقد تم ذلك بإصدار المرسوم 86-266 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 الذي أنشأ الصندوق المشترك للجماعات المحلية في شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وموضوعة تحت وصاية وزارة الداخلية[1]. وحسب المادة 2 من المرسوم التنفيذي 14-116 المؤرخ في 22 جمادى الاولى1435 الموافق لـ 24 مارس 2014 فانه عدل في التسمية وأصبح يسمى بصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، أي:

**- صندوق الضمان للجماعات المحلية**

Le Fonds de garantie des collectivités locales 302-130: تأسس هذا الصندوق بمقتضى مرسوم 266/86 تحت إشراف وتسيير الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي أصبح يسمى صندوق الضمان والتضامن[2] ويعمل تحت إدارة هذا الصندوق، حيث يقوم بتحصيل موارده المتمثلة في اشتراكات البلديات والمقدرة بـ 2% من الموارد الجبائية لكل بلدية، واشتراكات الولايات المقدرة بـ 5% والذي يشرف على تسييره وجميع الإعانات التي يقدمها هذا الصندوق بهدف تعويض نقص القيمة الجبائية المسجلة في ميزانية الجماعات الإقليمية.

**- صندوق التضامن للجماعات المحلية**

**302-020 Le Fonds de Solidarité des collectivités locales:** يختص هذا الصندوق بتقديم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية الجماعات الإقليمية( البلدية، الولاية)، وتهدف هذه الإعانات إلى تقليص حجم الاختلالات المالية مابين البلديات، حيث يقدم للجماعات الإقليمية الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية، ومن بين أهم المهام الموكلة للصندوق عملية توزيع الناتج الجبائي بين الولاية والبلدية بالشكل التالي 75% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن البلدي، 25% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن الولائي[3].

**ثانيا- الموارد والإيرادات الجبائية لصندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية (CSGCL).**

يحصل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية على اقتطاعات جبائية في شكل ضرائب ورسوم لتمويله وهذا للقيام بمهامه التي يخولها له القانون من الإعانات الاستثنائية لإعادة التوازن المالي لميزانية الجماعات المحلية، هذا بالإضافة إلى إعانات سنوية تقدمها له وزارة الداخلية والجماعات المحلية من إعتماداتها السنوية المخصصة للتسيير، وهذا بموجب قانون المالية السنوي.

**1- الإعانات المقدمة للصندوق من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية:**

بلغت موارد الصندوق في السنوات الأخيرة ما يفوق 100.800.000.000 دينار جزائري، والتي تمثل اقتطاعات ضريبية يخصها التشريع الجبائي الجاري العمل به. ويبقى الجزء الأكبر في تمويل هذا الصندوق آت من الإعانات المقدمة من طرف الدول الممثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية، حيث بلغت في سنة 2010: 168.038.000.000 دينار جزائري من أصل 387.178.344.000 دينار، أي ما يقارب 43% من ميزانية تسير الوزارة. أما في سنة 2015 قدرت الإعانة بـ 184.950.750.000 دينار، من أصل الاعتماد المخصص للوزارة: 540.708.651.000 دينار جزائري، أي حوالي 35%. وفي سنة 2015 إنخفضت الإعانة إلى 0,12 % أي 70.000.000 دينار، من أصل الاعتماد المخصص للوزارة: 549.809.342.000 دينار. كما بلغت هذه الإعانة في سنة 2016 مبلغ 69.900.000 دينار جزائري من أصل الاعتماد المخصص للوزارة: 426.127.386.000 دينار جزائري أي حوالي 0,16 %. أما في ما يخص 2017، فقد بلغت الإعانة 0,13 %، أي 52.960.000 من أصل الاعتماد المخصص للوزارة: 394.260.754.000 دينار جزائري[4].

وما نلاحظه في هذه السنوات الأخيرة، أن الإعانة المقدمة لصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية في إنخفاض ملحوظ، وهذا راجع إلى انخفاض مداخيل الجباية البترولية مقارنة بالسنوات السابقة.

**2- الإيرادات الجبائية لصندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية (CSGCL):**

إن المنظومة الجبائية الجزائرية، تتسع إلى عدد هائل من المنتوج الجبائي المتمثل في كل من (ضريبة و رسم و إتاوة وثمن عام) ومن بينها (الرسم على القيمة المضافة(TVA) والرسم على النشاط المهني (TAP) وقسيمة

السيارات(Vignette) والرسم العقاري والتطهيري (taxe foncier et d'assainissement) والضريبة على الثروة (ISP) والرسم على المساحات المنجمية و إتاوة استغلال المنتجات المنجمية ( Redevance d'extraction produits miniers) والضريبة على الأرباح المنجمية ورسم السكن ( taxe d'habitation) والضريبة الجزافية الوحيدة (IFU) والضريبة على الدخل الإجمالي فئة الدخل العقاري(IRG/foncier) وبالإضافة إلى منتجات جبائية وشبه جبائية عديدة أخرى ذات أهمية في الإيرادات المحلية العامة كحقوق التوقف وطابع الإنارة للافتات العمومية وحق عبور أنابيب المحروقات لإقليم المجموعة المحلية وعبور خطوط الكهرباء ذات الضغط العالي...الخ ولتقييم الاقتطاعات الجبائية التي يحصل عليها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والقدرات التمويلية له نتفحص ذلك من خلال الجدول الموالي[5]:

**الجدول(1): الجدول رقم**: تطور الإيرادات الجبائية لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية؛

**الوحدة**: مليون دج

| السنوات | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|
| TVA(DGI) | 53799 | 54681 | 86056 | 98808 |
| TVA Douanes | 85551 | 85528 | 89223 | 89824 |
| VF(ديون سابقة) | 41 | 116 | 22 | 10 |
| TAP | 11229 | 11174 | 11346 | 10.906 |
| Vignette | 9655 | 4510 | 3976 | 3770 |
| IFU | 1175 | 1345 | 1534 | 1536 |
| Taxe Supérficiaire sur les Produits Miniers | 36 | 82 | 71 | 60 |
| Redevance détraction Produits Miniers | 705 | 1072 | 1303 | 1227 |
| IBM(impôt sur les bénéfices Miniers) | 57 | 28 | 36 | 5 |
| Produits des Adjudications des Titres Miniers | 310 | 1230 | 714 | 466 |
| Droit détablissement d'actes sur les produits miniers | 160 | 161 | 145 | 223 |
| AUTRES | 2 | 1 | 0 | 26 |
| Total(sans TVA Douanes) | 77169 | 74400 | 105203 | 117210 |
| Total | 162720 | 159928 | 194426 | 207034 |

Source: Ministère des Finances/ Direction générale des Impôts/DOF/STAT

من الملاحظ والتتبع للاقتطاعات الجبائية لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية خلال الأربع سنوات نجدها في حالة تطور ضعيف، حيث نرى الاقتطاعات الجبائية يمثل فيها الرسم على القيمة المضافة سواء بالنسبة للعمليات داخل الجزائر أو بالنسبة لعمليات الاستيراد العائد الأكبر مقارنة مع باقي الاقتطاعات الجبائية الأخرى، ومن الرغم حسب المادة 37 من قانون المالية لسنة 2017 والذي يحدد نسب الرسم على القيمة المضافة وتوزيعها مابين الجماعات الإقليمية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كما يلي:

**- بالنسبة للعمليات داخل الجزائر:**

- 75 % لصالح الدولة؛ 10 % لصالح البلدية؛ 15% لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

**- بالنسبة لعمليات الاستيراد:**

- 85% لصالح الدولة؛ 15 % لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

لكن نجد أن الرسم على القيمة المضافة يحتوى على نسبة 15 % لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية سواء بالنسبة للعمليات داخل الجزائر أو بالنسبة لعمليات الاستيراد لكن من الناحية الميدانية نجد أن حصيلة الرسم على القيمة المضافة يفوق نسبة 50 % بالنسبة لعمليات الاستيراد من مجموع موارد الاقتطاعات الجبائية المخصصة للصندوق، في المقابل نجد أن الرسم على القيمة المضافة بالنسبة للعمليات داخل الوطن لا تتعدى 40 % مما يعكس لنا أن الاقتصاد الوطني مبني على التبعية للخارج، إما فيما يخص مجموع باقي الموارد الجبائية لن تتعدى 15 % وهذا يعود لصعوبة التحصيل والغش والتهرب الضريبي الذي يحدث بالإضافة فشل رؤساء البلديات والوقوف على صرامة القانون.

## المحور الثاني: الإطار المفاهيمي لميزانية الجماعات الإقليمية

### أولا - مفهوم ميزانية الجماعات الإقليمية:

سنحاول في هذا الفرع الوقوف على تعريف ميزانية الجماعات الإقليمية من الناحية الفقهية و وفقا لما جاء في التشريع الجزائري وذلك من خلال نقطتين نتناول في الأول تعريف ميزانية الجماعات الإقليمية وفي الثاني نتطرق إلى مبادئ وقواعد ميزانية الجماعات الإقليمية.

### 1- تعريف ميزانية الجماعات الإقليمية:

تعتبر ميزانية الجماعات الإقليمية الصورة العاكسة لنشاطها وسياستها المنهجية باعتبارها تظهر في جانبيها أوجه الاعتمادات، فهي أداة فعالة للتخطيط والتوجيه غير أنه تتعدد التعريفات المتعلقة بالميزانية وتتفاوت من حيث شموليتها وتكاملها ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى طبيعة النظرة التي ينظر من خلالها الباحثون، ويمكن القول أن الميزانية:

" هي عبارة عن تقدير أرقام مبالغ كل من النفقات والإيرادات العامة للسنة المقبلة، حيث أنها بيان مفصل عن النفقات العامة بما يقابله من إيرادات لتغطيتها، فهي تستند إلى عنصر التوقع(prévision). تعد الميزانية عادة لتنفيذها خلال سنة مقبلة، وهو ما يميزها عن الحساب الختامي (compte final)، المتعلق بالسنة المنصرمة "[6].

ولقد أعطى المشرع الجزائري تعريفا للميزانية في:

حسب المادة 149 من قانون البلدية 90-08 والمادة 135 من قانون الولاية 90-09 فإن ميزانية البلدية " هي جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وتشكل كذلك أمرا بالإذن وتمكن الإدارة من حسن سير المهام العمومية". أما ميزانية الولاية " هي عبارة عن جدول التقديرات الخاصة بنفقاتها وإيراداتها السنوية تمكن من السير الحسن للمصالح العمومية"[7].

القانون رقم 11-10المتعلق بالبلدية والقانون رقم 12-07المتعلق بالولاية على أنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالجماعات المحلية كما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالحها وتنفيذ برامجهما للتجهيز والاستثمار.

ومنه يمكن القول بان ميزانية الجماعات الإقليمية هي عبارة عن وثيقة تقديرات الإيرادات والنفقات النهائية للجماعات الإقليمية، وترخص لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، وهي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالجماعات الإقليمية كما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بتسيير مصالحها وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار.

**بالإضافة إلى أن هذه الميزانية تمتاز بجملة من الخصائص أهمها ما يلي[8]:**

- **الميزانية هي عمل علني:** هذا يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الإطلاع على مدى استعمال المداخيل الجبائية من قبل الجماعات الإقليمية قصد تحقيق المنفعة العامة، هذا من جهة ومن جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية.
- **الميزانية هي عمل تقديري:** تقوم الجماعات الإقليمية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها، هذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل.
- **الميزانية هي عمل مرخص:** تسجل في الميزانية رخص الإيرادات والنفقات المقترحة، وهذه قاعدة إلزامية لكل الجماعات الإقليمية.
- **الميزانية هي عمل دوري:** هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري.
- **الميزانية عمل ذو طابع إداري:** يسمح بالتسيير الحسن لمصالح الجماعات الإقليمية[9].

**2- مبادئ وقواعد الميزانية:**

حتى تكون الميزانية ذات قيمة وذات أهمية ومعنى، لابد لها من اعتماد قواعد معينة في تنظيمها وسيرها، فتخضع ميزانية الجماعات الإقليمية لعدة مبادئ لابد من الاحتكام إليها عند إعداد الميزانية أو تنفيذها بحيث تضمن هذه المبادئ الوضوح، الدقة، والواقعية وحسن استغلال الأموال وتوظيفها والرقابة عليها ويمكن تلخيص هذه القواعد فيما يلي:

- **مبدأ السنوية** principe de l'annualité budgétaire: إن الميزانية كما هو معلوم تقوم على التنبؤ والتوقع، بالنسبة إلى تقدير النفقات والإيرادات، وهذا التقدير يكون أقرب إلى الدقة والصحة، إذا اقتصر على فترة سنة واحدة فقط، وبذلك تستقر الحياة المالية وتستمر من دون التعرض لاهتزازات مفاجئة[10]. وهو ما أشارت إليه المادة الثالثة من القانون84-17المتعلق بقوانين المالية"يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي"[11].

أما بالنسبة للجماعات الإقليمية ونظرا لخصوصيتها تتمتع ميزانيتها بفترة إضافية، يمتد أجل تنفيذها إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التصفية وصرف النفقات، أما بالنسبة لعمليات التصفية وتحصيل الإيرادات فيتم بتاريخ 31 مارس من السنة الموالية وذلك تطبيقا للمواد172من قانون 12-07 المتعلق بالولاية و187من قانون11-10 المتعلق بالبلدية.

- **مبدأ الوحدة** principe d'unité: الذي ينص على حتمية تقييد كل الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة وهي الميزانية ويرى الباحثون الماليون أن الهدف من التوحيد هو التنظيم والوضوح، وبالتالي تمكين المعنيين بشؤون الميزانية من تكوين فكرة صحيحة وسريعة عن نشاط الدولة، وعن مدى تعادل أعبائها وإمكاناتها، وبالتالي من الإلمام بمركز الدولة المالي بصورة سريعة وواضحة[12].

أما بالنسبة للجماعات الإقليمية ونظرا لخصوصيتها فتوجد خمس وثائق ميزانياتية وهي كالتالي (ميزانية أولية، اعتماد مالي مسبق، ميزانية إضافية، الترخيص الخاص، الحساب الإداري) كل هذه الوثائق تُكَوِّنْ ميزانية الجماعات الإقليمية لسنة مالية واحدة طبقا لأحكام المواد177،178 من القانون11-10 المتعلق بالبلدية والمادة 164 من القانون12-07 المتعلق بالولاية.

- **مبدأ العمومية أو الشمولية** principe d'universalité: هذا يعني أنه يجب ذكر جميع الإيرادات والأعباء قطاع بقطاع وفقا لمجموعات متجانسة من حيث طبيعة كل واحدة منها، ومنه فهي الوثيقة التي تحضرها السلطة العامة كل سنة على شكل مشروع يتضمن نفقاتها وإيراداتها السنوية معتبرا أن هذه التقديرات موضوعات لابد منها.

- **مبدأ عدم تخصيص الإيرادات** Principe de non-affectation des recettes: المقصود من هذا المبدأ هو عدم تخصيص إيراد معين لوجه معين من أوجه النفقات، وبالطبع فإن كلا من هذا الإيراد وهذا الوجه من أوجه الإنفاق يدرج في الميزانية طبقا لقاعدة عمومية الميزانية وبالتالي فإن كل الإيرادات مخصصة للنفقات باستثناء الإيرادات المقيدة بتخصيصات معينة (منح المعاقين، منح المسنين... ).

- **مبدأ التوازن principe de l'équilibre:** المقصود بالتوازن أن تكون النفقات في حدود الإيرادات وهناك من يطلق على هذا التوازن بالتوازن الكمي للميزانية، حيث تتوازن إيرادات ونفقات ميزانية الجماعات الإقليمية وجوبا فلا يتم التصويت على ميزانية غير متوازنة[13].

**ثانيا- طبيعة ميزانية الجماعات الإقليمية :**

**1- مكونات ميزانية الجماعات الإقليمية :**

نظرا لعدم دقة التقديرات وواقعيتها في أغلب الأحيان فإنه يستحيل العمل بميزانية واحدة، لذلك نجد هناك ميزانية أولية تقدر قبل السنة المالية وتوضع تقديراتها وفق ظروف معينة، ويتم تعديل هذه التقديرات خلال السنة المالية عن طريق ميزانية إضافية، وعند إقفال السنة المالية وإقفال الحسابات يوضع الحساب الإداري لمعرفة ما أنجز فعلا من الإيرادات والنفقات خلال السنة المالية وما بقي للإنجاز.

- **الميزانية الأولية budget primitif:** بعد وضع مشروع الميزانية يؤخذ ضمن هذا المشروع تقديرات السنة الحالية بناءا على مشروع الميزانية للسنة الماضية ويتم نقل هذا المشروع المعد من قبل أعوان التنفيذ والآمر بالصرف إلى المجلس الشعبي الولائي بالنسبة لميزانية الولاية ويقدم إلى المجلس الشعبي البلدي من قبل رئيسه بالنسبة لميزانية البلدية للتصويت ثم يبعث إلى السلطة الوصية للمصادقة، إذ يتم إعداد الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المالية، لسبب من الأسباب القانونية يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة، غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود الجزء الثاني عشر (12/1) المؤقت لكل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة، وذلك تطبيقا للمواد167من القانون 12-07المتعلق بالولاية[14]. و185من القانون11-10 المتعلق بالبلدية[15].

- **الميزانية الإضافية budget supplémentaire:** عند الانطلاق في تنفيذ الميزانية الأولية يلاحظ أعوان التنفيذ أن الاعتمادات المالية المدرجة ضمن الميزانية غير كافية وتظهر احتياجات جديدة، وقد يعود سببها إلى سوء التقدير أو طول المدة بين تاريخ وضع الميزانية الأولية والمصادقة عليها بحيث تكون هذه الميزانية المعدلة تابعة للميزانية الأولية ويتم التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق خلالها وذلك تطبيقا للمواد165من القانون 12-07 المتعلق بالولاية و181من القانون11-10 المتعلق بالبلدية[16].

- **الحساب الإداري" الختامي" compte administratif:** يعتبر الميزانية الحقيقية للجماعات الإقليمية، وهو بمثابة حوصلة لكل الميزانيات السابقة (الميزانية الأولية والإضافية) حيث يسجل من خلاله العمليات التي سبق وأن خصصت لها اعتمادات مالية وهو يساعد أيضا على دراسة تقدّم إنجاز المشاريع التي التزمت هذه الأخيرة بإنجازها، وفيما يخص تبويب الميزانية التي لا تختلف في تبويبها عن الحساب الإداري فهي تنقسم إلى قسمين هما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار.

## 2- إعداد ميزانية الجماعات الإقليمية:

يمثل إعداد الميزانية في المراحل التالية

- **إعداد الميزانية الأولية:** هي الميزانية التي تمثل بداية نشاط السنة المالية، يتم تحضيرها في شهر سبتمبر وهي تحتوي على جداول محاسبية، وبذلك تشكل لنا الإطار المحاسبي الذي يظهر لنا الآثار المالية للنشاطات والقرارات المرتقبة من الجماعات الإقليمية، يتم تنفيذها خلال السنة المالية المقبلة، حيث تتولى كل هيئة أو مؤسسة إعداد تقريرها بشأن ما تحتاج إليه، وتقدير النفقات لا يثير في المعتاد صعوبات فنية كبيرة، حيث تقدر النفقات مباشرة تبعا للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة ويطلق على المبلغ المقترح تسمية "اعتماد" لكن العكس في تقدير الإيرادات وعلى الأخص الضريبية منها باعتبارها أهم المصادر، تقوم مصلحة الميزانية والممتلكات التابعة لمديرية الإدارة المحلية بالولاية بإعداد مشروع الميزانية الأولية للولاية، ثم ترفع إلى المجلس الشعبي الولائي في شهر أكتوبر للمناقشة والتصويت وتكون إيرادات ونفقات الولاية مقسمة إلى قسمين التسيير والتجهيز والاستثمار[17]، أما بالنسبة لميزانية البلدية فتحضر من طرف الكاتب العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وبمساعدة لجنة الإقتصاد والمالية وتقدم من طرف رئيس المجلس إلى المجلس الشعبي البلدي للمناقشة والتصويت عليها، ويكون برنامج المجلس الشعبي البلدي مسطرا وفقا لأهداف محددة، بحيث تكون فيه التقديرات المالية للنفقات معدة وفقا لأثرها وفائدتها المرجوة في حدود الإمكانيات المالية المتاحة للبلدية.

- **إعداد الميزانية الإضافية:** هي عبارة عن ميزانية يتم إعدادها في شهر جوان من السنة المالية المعنية، وتعتبر امتداد للميزانية الأولية، فالجماعات الإقليمية تلجأ إلى إجراء تعديلات على ميزانيتها وذلك باتخاذ الإجراءات التالية:

**الإيرادات**

- تسجيل الفائض في الحساب الإداري للسنة المالية السابقة.
- تسجيل الإيرادات التي لم يتم تسجيلها في الميزانية الأولية.
- تسجيل كل التعديلات التي تقع على بعض الإيرادات سواء بالنقصان أو الزيادة.

**النفقات**

- تحويل بواقي الإنجاز للسنة المالية المنتهية .
- تسجيل الناتج في الحساب الإداري للسنة المالية السابقة.
- الاعتمادات التي لم تسجل في الميزانية الأولية ولم تظهر ضرورتها إلا بعد المصادقة على هذه الأخيرة.
- **إعداد الحساب الإداري:** يتم تحضيره على ثلاث مستويات هي:
- **حساب التقديرات:** وهي التي تكون موجودة بالميزانية الإضافية ويتم على أساسها حساب الفائض في النفقات والإيرادات.

- **حساب التحديدات:** على أساس الوثائق الاثباتية كالعقود والفواتير التي تظهر المبالغ المستحقة الملتزم بها قانونيا من المبالغ المقدرة سواء بالنسبة للإيرادات أو النفقات.

- **حساب الإنجازات:** على أساس تقارير المتابعة الميدانية تظهر فيه ما أنجز من قيمة المبالغ المستحقة وكذلك باقي الإنجاز.

## المحور الثالث: تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

### أولا - اعتماد ميزانية الجماعات الإقليمية:

#### 1- إجراءات التصويت والمصادقة:

وهي المرحلة الثانية من مراحل الميزانية، واعتماد الميزانية هو إعطاء إذن وترخيص لأن تقوم السلطة التنفيذية بوضع بنود الإيرادات المالية والنفقات موضع تطبيق، ومباشرة إنفاقها ويخضع للإجراءات التالية:

بالنسبة لميزانية الولاية طبقا لأحكام المواد 160،55من القانون 12-07 المتعلق بالولاية:

- التصويت على مشروع الميزانية من قبل المجلس الشعبي الولائي.
- المصادقة على المشروع من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

بالنسبة لميزانية البلدية طبقا لأحكام المواد 57،181من القانون11-10المتعلق بالبلدية:

- التصويت على مشروع الميزانية من قبل المجلس الشعبي البلدي.
- المصادقة على المشروع من قبل الوالي.

- **التصويت:** تصوت المجالس الشعبية الولائية والبلدية على مشروع ميزانية الجماعات الإقليمية وتضبطها وفقا للتشريع المنصوص عليه في قانون الجماعات الإقليمية، ويصوت لزوما على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المالية التي تطبق خلالها، أما الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها و يتم التصويت على الاعتمادات بابا بابا، ومادة مادة، ويصوت على الحساب الإداري للسنة المالية محل التنفيذ قبل نهاية السداسي الأول من السنة المالية الموالية.

- **المصادقة:** تتم المصادقة من قبل السلطة الوصية، فبعد التصويت على مشروع ميزانية الجماعات الإقليمية من قبل المجالس الشعبية الولائية والبلدية يحول مرفقا بمحضر لجنة المالية أو دفتر الملاحظات والمداولات المتعلقة بالتصويت إلى السلطة الوصية التي تتمثل في وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالنسبة لميزانية الولاية والوالي بالنسبة لميزانية البلدية، حيث تخضع لعدة مراجعات وتدقيقات ومن ثم المصادقة عليها.

#### 2- إجراءات تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية:

إنها المرحلة الثالثة والأخيرة من مراحل الميزانية وهي من اختصاص الأمر بالصرف، فبعد التصويت و المصادقة من السلطة الوصية يصبح التنفيذ ممكنا، ويعني تنفيذ الميزانية تحصيل الإيرادات المسطرة والإنفاق لكل الاعتمادات المالية

الواردة في بنود الميزانية. و إلا عجزت الهيئة العمومية على تحقيق خطتها القومية التنموية وضمانا لتحقيق الأغراض المرجوة منها،جرى إخضاع عمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات لقواعد مهمة منها[18]:

- **بالنسبة لتحصيل الإيرادات:** عند القيام بعملية التحصيل لإيرادات الجماعات الإقليمية يجب مراعاة شروط معينة حتى تتم العملية على أكمل وجه كمواعيد التحصيل، والإجراءات المتبعة في ذلك...الخ.

ويجب الفصل بين عملية التحصيل المالية الإدارية والحسابية.

فالأولى "الإدارية": هي إصدار الأمر بالتحصيل وتحديد مقداره ومواعيده.

والثانية "الحسابية": هي التحصيل الفعلي للإيرادات المالية المعتمدة في الميزانية.

- **بالنسبة لصرف النفقات:** إن كل نفقة تهدف إلى تحقيق غاية معينة لذلك وجب أن تكون وفق إجراءات قانونية مضبوطة وسليمة، بحيث أنه لا يجوز للمحاسب العمومي صرف أي نفقة ما لم يتم التأشير عليها من طرف المراقب المالي الذي يتأكد من استيفائها كل الشروط القانونية اللازمة لذلك حتى لا يتم استعمال المال العام لتحقيق أهداف شخصية أو غير التي خصصت لها.

## المحور الرابع: العجز الموازني وتدخلات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في التوازن الميزانياتي للبلدية والولاية.

### أولا - إشكالية العجز ومديونية ميزانية الجماعات الإقليمية:

قبل التطرق إلى عجز ميزانية الجماعات الإقليمية وما هي الأسباب المؤدية إلى ذلك لزم علينا تعريف عجز الميزانية كالتالي:

**لغة:** عجز عن الشيء أي لم يقدر عليه، وعجزا، عجزا، عجوزا، وعجزنا، ومعجوزا، ومعجزا، ومعجزة، يعني ضد جزم، بمعنى ضعف ولم يقدر عليه.

**اصطلاحا:** عجز الميزانية هو الاختلال بمبدأ التوازن، الذي تتميز به الميزانية، أي هو الحالة التي تكون فيه النفقات أكبر من الإيرادات[19].

**عجز الميزانية:** هو زيادة النفقات عن الإيرادات، وهناك تعريفات أخرى عرف بأنّه الرصيد السالب بمعنى أنه عند القيام بمراجعة الميزانية فلا بد من تعادل أو توازن المدخول (الإيرادات أو العائدات) مع النفقات (المصروفات)، وعندما يكون الناتج تفوّق النفقات على الإيرادات نستطيع القول أن هناك عجزا في الميزانية، وعندا تزيد الإيرادات عن النفقات فذلك دليل على وجود فائض في الميزانية، وهو الرصيد الايجابي للميزانية، والحالة العكسية لجزها.

فحاليا، الحالة المالية للجماعات الإقليمية تتميز باختلال حقيقي بين الإمكانيات والاحتياجات الأساسية لجميع المصالح العمومية المحلية.

يعتبر العجز المالي أحد المشاكل التي تعاني منه الجماعات الإقليمية أي البلديات والولايات، حيث نجد أن التوازن في ميزانية البلدية يرتكز على التوازن المالي بالدرجة الأولى أي تساوي الإيرادات مع النفقات والاختلال بهذا المبدأ سيؤدي إلى تجاوز حدود النفقات وبالتالي حدوث عجز مالي.

## 1- تشخيص الوضعية المالية للجماعات الإقليمية:

لتشخيص الوضعية المالية كان لزاماً علينا أن نتتبع إحصائيات ميزانية البلديات خلال فترة الدراسة وهذا ما يوضحه الشكل التالي:

**الشكل (1):** تطور الميزانيات العاجزة للبلديات خلال الفترة (1999-2017)

**source**: www.interieur.gov.dz
https://www.interieur.gov.dz/images/role-du-fonds-dee.pdf vu le 13.09.2020 à18:05.

ما يلاحظ من خلال هذا الشكل أن عدد البلديات العاجزة بلغ رقم قياسي بين سنتي 1999 وَ 2006 بمعدل 1152 بلدية عاجزة من أصل 1541 بلدية في الجزائر، أي ما نسبته75,85% من البلديات التي سجلت عجزاً موازنيا خلال هذه الفترة، ويعود ذلك إلى عدة أسباب وهي كالتالي:

- العشرية السوداء التي شهدتها الجزائر والتي أنهكت نفقات البلديات وكانت لها تراكمات على هذه السنوات.
- ضعف الموارد المحلية و التزايد المستمر للنفقات و عدم فعاليتها، وبالتالي الوضعية المالية للبلديات هي غالبا عاجزة.
- التقسيم الإداري لإقليم الدولة، حيث نرى بأن الجزائر شهدت ثلاث تقسيمات إدارية بعد الاستقلال:

الأولى عند الاستقلال عدد الولايات 15، عدد البلديات 632.

الثانية سنة 1974 عدد الولايات 31، عدد البلديات 704.

الثالثة سنة 1984 عدد الولايات 48، عدد البلديات 1541[20]، وهذا حسب ما جاء به القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فيفري 1984، الذي كان الغرض منه تقريب الإدارة من المواطن وتحسين نوعية الخدمات إلى جانب تكريس مبادئ اللامركزية الإدارية. لكن المشرع أغفل اعتبارات اقتصادية ومالية، أن بعض البلديات المنشأة لا تتوفر على نشاط اقتصادي مدر للمداخيل الجبائية، حيث أدى التقسيم إلى:

- إحداث تغيير عميق في توزيع البلديات على أساس عدد السكان.

- توزيع وتشتيت الوسائل المادية والبشرية والمالية للجماعات الإقليمية، أضف إلى ذلك الأزمة المالية التي عانت منها ولا تزال، أكثرمن1000بلدية من مجموع 1541، فقد أثبتت الدراسة التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحاليل من أجل التخطيط أن 85% من البلديات التي استحدثت بموجب التنظيم الإقليمي تعاني من العجز المالي[21]، ومنه أصبح من الضروري تجميع هذه البلديات في حدود 900 بلدية و40 ولاية[22]. لكن حدث العكس ونية في تقريب الإدارة من المواطن أكدت وزارة الداخلية حيث وضعت منهجية وإجراءات، سيتم الأخذ بعين الاعتبار التغييرات التنموية والديمغرافية، مع الرجوع إلى التجربة السابقة لسنة 1984، التي أدت إلى الإعلان عن ولايات جديدة بطرق مختلفة لم تكن على ما يرام، حيث توجد ولايات حسب الدراسة التي أعدتها وزارة الداخلية، لديها مصالح خارج الولاية والمواطنون يتوجهون لقضاء مصالحهم الإدارية بولايات أخرى، وعليه تقرر دعم الولايات بولايات منتدبة في البداية، حيث يتم اختيار دائرة من ذات الولاية ويعين بها وال منتدب يعمل تحت سلطة والي الولاية الأم، مع تحضير كل الهيئات الإدارية وتعيين مندوبيه لكل القطاعات يشتغلون بذات الولاية المنتدبة ويبقون تابعين للمدير الولائي للقطاع، وتدريجيا يتم ترسيم ذات الدوائر إلى ولايات جديدة[23]. 10 ولايات منتدبة في الجنوب والهضاب ستتم ترقيتها إلى ولايات وعبر السير تدريجيا من أجل اعتماد تقسيم إداري جديد يضم 78 ولاية مستقبلا، بعد ترقية بعض الدوائر إلى ولايات منتدبة[24].

- ظهور بلديات صغيرة ذات طبيعة ريفية لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور عديمة الدخل التي لا ترتكز على أية معايير اقتصادية أو مالية بحيث نجد أن من أصل837 بلدية جديدة، 19 بلدية فقط مقراتها العامة تُدرج ضمن البلديات الحضرية، أي أن 89.2% منها هي ذات طابع ريفي.

- ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد الأمر الذي استلزم مضاعفة ميزانيات التسيير دون أي زيادة في الموارد المالية.

- ضعف التأطير وسوء أداء الجماعات الإقليمية ومشاكل تقويم الممتلكات المنتجة للمداخيل.

- الفساد الإداري و المالي وغياب التسيير العقلاني والتلاعب بأموال الجماعات الإقليمية وضعف دور الرقابة عليها، وزيادة الاعتماد على إعانة الحكومة المركزية.

أما التحسن والتوازن المالي الذي حدث بعد سنة 2006 والذي أدى إلى تراجع عدد البلديات العاجزة إلى 919 بلدية في 2007 إلى 14 بلدية في سنة 2010 لتنعدم بداية سنة 2011،

حيث لم يسجل أي عجز في ميزانية البلديات، إلا أن هذا الانخفاض لا يعزي بالضرورة كفاءة البلديات في تخصيص إيراداتها أو التصرف فيها بشكل فعال وإنما الانخفاض كان سببه الإعانات المقدمة من طرف الدولة وإنتاجها لسياسة مسح ديون البلديات، حيث كان يغطى هذا العجز من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والذي عمل على ضخ 15 مليار دج سنة 2015، هذا بالإضافة وضمن إصلاح الجباية المحلية تكفلت وزارة الداخلية بدفع ديون البلديات لدىCNEP والمقدرة بـ 3200 مليار دج (هي ديون تراكمت على البلديات بفعل تكفل CNEP بانجاز مشاريع اجتماعية لصالح البلديات) وكان هذا قصد الإبقاء على مصداقية البلديات لدى المواطنين وعارضي الخدمات[25].

ولكن الأمر تغير مع مطلع سنوات 2014 والتي شهدت انخفاض حاد في أسعار البترول ما أوقع الدولة في ورطة خاصة وإنها لم تحسب حساب تنويع مواردها المالية خارج الريع الطاقوي بنسبة 98%، هذا الأمر الواقع والخطير انعكس على الموازنة المحلية كونها تتأثر سلبا وإيجابا بالتغيرات الاقتصادية..

بعد سنة 2015 عودة العجز المالي لميزانية البلديات لتظهر سنة 2016 بتعداد 75 ميزانية بلدية عاجزة لتتضاعف تقريبا إلى ثلاث مرات سنة 2017 بتعداد 211 ميزانية بلدية عاجزة، وكان هذا نتيجة الأزمة النفطية التي كان لها أثر على أسعار النفط، وكما نعلم أنه بحكمه المورد الوحيد الذي تعتمد عليه الجزائر في نشاطها الاقتصادي وديناميكيته الذي يُدِّرُ حزمة من أنواع الجباية والتي يكون لها نصيب جزئي موجه إلى ميزانيات البلديات، أما فيما يخص عدم تزامن انخفاض أسعار النفط مع العجز الموازني للبلديات وهذا نتيجة الوفرة المالية السابقة التي كانت أثر ايجابية على مختلف ألنشطة الاقتصادية المحلية والوطنية.

أما فيما يخص عجز ميزانيات الولايات هو أمر استثنائيي قليلا ما يحدث لهذا ركزنا في دراستنا على ميزانية البلديات.

## 2- واقع مديونية ميزانية الجماعات الإقليمية:

على الرغم من أن الجباية المحلية تمثل أهم مورد في ميزانية الجماعات الإقليمية إلاّ أنها تشهد عجزا سنويا بالإضافة إلى هذا أنها تكون مثقلة بالديون، وعلى الرغم من جهود الدولة ومساعيها من أجل دعم الجماعات الإقليمية، مع العلم أن هذا المشكل لم يكون مطروحا بشدة في ميزانيات البلديات قبل سنة 1990 حيث أنه لم يكن يتجاوز 100 بلدية، كما كانت المنح المقدمة لسد العجز تعطي العجز بنسبة 100%، أما بعد سنة 1990 تزايد عدد البلديات العاجزة بشكل كبير بحيث صعب من مهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والجدول الموالي يوضح مديونية البلديات كالتالي:

**الجدول(2):** تطور مديونية البلديات (الوحدة مليار دينار جزائري)

| السنوات | قسم التسيير | قسم التجهيز | المجموع |
|---|---|---|---|
| 1999 | 8.7 | 13.3 | 22 |
| 2000 | 1.84 | 4.52 | 06 |
| 2001 | 2.37 | 5.63 | 08 |
| 2002 | 2.382 | 3.618 | 06 |
| 2003 | 0.422 | 1.578 | 02 |
| 2008 | 8.11 | 13.89 | 22 |
| 2011 | | | 36 |

**المصدر**: مديرية الإدارة المالية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

مع تطور واستدامة مديونية البلديات التي صعبت من مهمة صندوق التضامن الضمان للجماعات المحلية، كان من الضروري للدولة أن تقوم بمسح هذه الديون المتراكمة والتي عرفت العماليات التالية:

**- عملية المسح الأولى لسنة 2001:** قامت الدولة مع نهاية سنة 1999 بمسح 14 مليار دج من إجمالي 22 مليار دج، تمثل مقدار الديون المترتبة إلى غاية 1999.12.31 على مجموع البلديات (8,7 مليار دج ديون ناتجة عن نفقات التسيير، وَ 13,3 مليار دج ديون ناتجة عن نفقات التجهيز).

**- عملية المسح الثانية لسنة 2009:** تهدف بالأساس إلى التزام السلطة المركزية بتعهدها بتغطية الخسائر المالية للبلديات نتيجة إلغاء عدد من الضرائب المحلية أهمها الدفع الجزافي، حيث تقرر تخصيص منحة للبلديات في حدود 40 مليار دج في الخمس السنوات التي تلي الإلغاء وهو ما يفسر تخصيص 30,3 مليار دج كمسح لديون البلديات للفترة 2000-2007 وقد تضمنها كل من قانون المالية العادي والتكميلي لـ 2009، كما قدم الصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية في سنة 2010 ما قيمته 135 مليون دج لتغطية العجز في موازنات 14 بلدية[26].

**ثانيا- مساهمة صندوق الضمان للجماعات الإقليمية في ضمان التقديرات الجبائية:**

يرتبط هذا الفرع بنوع المساهمة التي تقدم فهي تعويض عن اعتمادات لم تحصل، وهو ما يناسب مع طبيعة الصندوق وذلك كما يلي:

**1- تعويض ناقص القيمة الجبائية:**

تتمثل مهمة الصندوق وفقا لقانون المالية 2010 في ضمان تعويض ناقص القيمة الجبائية المسجلة بعنوان تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية، ويوجه صندوق الضمان للجماعات المحلية لتعويض ناقص القيمة الجبائية حسب ما ورد في المادة 18 من المرسوم التنفيذي 14- 116، كما نصت المادة 05 من قانون البلدية 11-10 على انه يجب أن

يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائي أو تخفيض في نسب الضريبة أو إلغاؤها، بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل، ويتم تعويض هذا من قبل صندوق الضمان.

بمعنى أخر فإنه أثناء إعداد الميزانية الأولية للبلدية، ونتيجة للتأخير الذي غالبا ما يحصل في إرسال مبالغ التقديرات الجبائية من قبل مديرية الضرائب، تلجأ البلديات في ميزانياتها إلى اعتماد التحصيلات السابقة والمحققة في الحساب الإداري وإدراجها في الميزانية الأولية، غير أنه يمكن أن يكون هناك إنخفاض في القيمة الجبائية المحصلة في السنة الحالية مقارنة مع السنة الفارطة، وهو ما يعني أن التقديرات الجبائية للسنة مبالغ فيها، وبالتالي تختل ميزانية البلدية لهذا السبب ويقع العجز الموازني، أو يكون هناك تعسف من طرف الأشخاص المفروض عليهم ضرائب وبالتالي لايتم تحصيل الضرائب في وقتها وبالتالي تبقى في شكل تقديرات دون تحصيل، وهنا يتدخل صندوق الضمان ليقدم قيمة مالية في حدود 90% من التقديرات الجبائية لتغطية هذا النقص أو العجز الحاصل. وبهذا يمكن توضيح أهم تدخلات الصندوق لضمان التقديرات الجبائية للبلدية أو الولاية حسب الجدول الموالي:

**الجدول(3):** حصيلة التدخلات المالية لصندوق الضمان لتعويض ناقص القيمة الجبائية **الوحدة:** دج

| لسنوات | الهيئة | الحصة |
|---|---|---|
| 2012 | البلدية | 60.390.800.000 |
| | الولاية | 18.062.200.000 |
| 2013 | البلدية | 110.036.125 |
| | الولاية | 173.970.298 |
| 2014 | البلدية | 57.160.000.000 |
| | الولاية | 1.100.000.000 |
| 2015 | البلدية | 68.070.000.000 |
| | الولاية | 21.540.000.000 |
| 2017 | البلدية | 2.990.000.000 |
| | الولاية | 400.180.000 |

**المصدر:** إبراهيم قايدي، مدير الصندوق المشترك للجماعات المحلية (صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية حاليا)،ص، 89.

- مديرية المالية المحلية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية

https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%A7%
https://www.interieur.gov.dz/images/role-du-fonds-dee.pdf vu le 05.10.2020 à 14:16

من خلال هذا الجدول ومما سبق فإن المهمة الأساسية لصندوق الجماعات المحلية المشترك هو ضمان التوازنات المالية الكبرى للجماعات الإقليمية (البلدية، الولاية). غير أن هذا التوازن لا يمكن تحقيقه إلا إذا تساوى معدل الإيرادات مع معدل الاحتياجات فيما يخص المصالح العمومية المحلية.

بعبارة أخرى تعويض ناقص القيمة الجبائية هو تخصيص سنوي ناتج عم عدم تحقيق التقديرات الجبائية للجماعات المحلية وهو بمثابة تعويض عن التأمين الذي تدفعه سنويا الولايات والبلديات سنويا لصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، ويمول صندوق الضمان للجماعات المحلية بالمساهمات الإجبارية للبلديات والولايات وتحدد نسبة مساهمة البلديات والولايات في الصندوق كل سنة بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية بناءا على التقديرات الجبائية للبلديات والولايات[27].

مثلا يقدر مبلغ هذا التخصيص لسنة 2014 بـ 94,8 مليار دج ويُعد هذا التخصيص السنوي كتعويض مقابل إلغاء الدفع الجزافي و تخفيض نسبة الرسم على النشاط المهني .

**ثانيا- أهم تدخلات صندوق التضامن المخصصة في ميزانية الجماعات الإقليمية:**

**1- إعانات إعادة التوزيع بالتساوي:**

كما خصص صندوق الضمان والتضامن لإعادة التوزيع المتساوي سنة 2015 منحة مقدرة 82 مليار دج جزائري لفائدة 1442 بلدية، وَ 10 مليار دج لفائدة 36 ولاية.أما في سنة 2017 خصص الصندوق منحة معادلة التوزيع المتساوي المقدرة بـ 83.66 مليار دج منها 73.66 مليار دج لفائدة 1442 بلدية وَ 10 مليار دج لفائدة 10 ولايات. الأمر الذي يوضحه الجدول الموالي :

**الجدول(4):** حصيلة تدخلات الصندوق في إطار التضامن(معادلة التوزيع المتساوي) **الوحدة:** دج

| السنوات | الهيئة | العدد | الحصة |
|---|---|---|---|
| 2012 | البلدية | 1444 | 59.085.000.000 |
| | الولاية | 30 | 7.000.000.000 |
| 2013 | البلدية | 1448 | 60.710.000.000 |
| | الولاية | 32 | 7.000.000.000 |
| 2014 | البلدية | 1443 | 68.765.000.000 |
| | الولاية | 32 | 10.000.000.000 |
| 2015 | البلدية | 1442 | 72.000.000.000 |
| | الولاية | 36 | 10.000.000.000 |
| 2017 | البلدية | 1442 | 73.660.000.000 |
| | الولاية | 34 | 10.000.000.000 |

**Source**: https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/-دعم-الجماعات-الإقليمية/برنامج-الجماعات-الإقليمية.htm

- https://www.interieur.gov.dz/images/role-du-fonds-dee.pdf vu le 06.10.2020 à 12:08

## 2- إعانات إعادة التوازن للميزانيات المحلية:

إن إعانات إعادة التوازن تمنح للبلديات والولايات التي تتعرض لوضعيات مالية صعبة والتي لا تكفي إيراداتها في تغطية النفقات الإجبارية، حيث تلعب هذه الإعانة دور تكميلي بالنسبة لإعادة التوازن بالتساوي وتخصيص الخدمة العمومية، وتجدر الإشارة هنا إلى أن التحسن الملحوظ في الموارد المالية المحلية، إضافة إلى إعانات صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية الموجهة للتسيير ومساهمات ميزانية الدولة، سمحت بالقضاء كلية على عجز الميزانيات المحلية، فالبنسة للسنوات 2011 وصولا إلى سنة 2015 لم يتم تسجيل أية ميزانية عاجزة ولهذا لم تكن هناك إعانات استثنائية خاصة بإعادة التوازن، ليعود العجز من جديد وهذا ما يوضحه الجدول الموالي:

**جدول (5):** الإعانات الاستثنائية الخاصة بإعادة التوازن لميزانيات البلديات؛ **الوحدة دج**

| السنة | المبلغ دج | عدد البلديات |
|---|---|---|
| 2003 | 10.610.226.000 | 1126 |
| 2004 | 10.836.700.000 | 1129 |
| 2005 | 11.227.246.000 | 1127 |
| 2006 | 10.518.630.000 | 1135 |
| 2007 | 9.406.400.000 | 919 |
| 2008 | 8.221.417.000 | 793 |
| 2009 | 3.309.500.000 | 417 |
| 2010 | 134.400.000 | 14 |
| 2011 | / | / |
| 2012 | / | / |
| 2013 | / | / |
| 2014 | / | / |
| 2015 | / | / |
| 2016 | 8.400.000.000 | 281 |
| 2017 | 5.704.000.000 | |

**المصدر**: إبراهيم قايدي، مدير الصندوق المشترك للجماعات المحلية (صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية سابقا)، ص، 85.
- التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2017، مجلس المحاسبة، الجزائر، 2017، ص، 108.

إن الإعانة الاستثنائية لسنة 2017 تعلقت على الخصوص بالمطاعم المدرسية (35,104 مليار دج)، صيانة المدارس (15,250 مليار دج)، الحرس البلدي (6,458 مليار دج)، توازن الميزانيات (5,704 مليار دج)، قرارات الاقتطاع الجبري (4,126 مليار دج)، مصالح الأمن (1,506 مليار دج).

**خاتــمة:**

لقد ساهم صندوق الضامن والتضامن من خلال تدخلاته بدرجة كبيرة في خلق التوازنات المالية المحلية وتدعيم موارد الجماعات الإقليمية (ميزانية البلدية والولاية)، وذلك من خلال إعانات مخصصات التسيير التي مكنت من تخفيف اختلال توازن المالية المحلية الذي قد يكون ناتج عن عدم تناسب بين الوسائل والمهام المنوطة بالجماعات الإقليمية، هذا بالإضافة تدخلات صندوق الضمان للجماعات الإقليمية ضمان التقديرات الجبائية المحلية والتي تكون في أغلب الحالات مخصصة للبلديات بنسبة أكبر من الولايات، ومع هذا كانت مساهمة للدولة في تسوية ومسح الديون المتراكمة والخاصة بالبلديات وذلك حتى تخفض من صعوبة مهمة التمويل لصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية تجاه ميزانية الجماعات الإقليمية.

وبهذا حسب الفرضيتين المقترحين:

- صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية يمثل أهم مورد لميزانية الجماعات الإقليمية.
- صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية يعمل على تسوية ميزانية الجماعات الإقليمية.

يمكن القول أن الفرضيتين تحققا لأن موارد الصندوق التي تحصل عليها من الاعتمادات المالية للتسيير لوزارة الداخلية تفوق 40% والتي تعود في شكل إعانات لميزانيات الجماعات الإقليمية (الولاية، البلدية) وذلك عن طريق صندوقي التضامن والضمان للجماعات المحلية.

**قائمة المراجع والهوامش :**

[1]- فراري محمد، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية وانشغالات المركزية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2012-2013، ص، 128.

[2]- المادة 70 من الأمر 15-01 المؤرخ في 07 شوال عام 1436 الموافق لـ 23 جوان سنة 2015، يضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 40، 2015، ص، 20.

[3]- بن جلول خالد، بعلي حمزة، فلفول عبد القادر، سبل التحسين من فعالية التمويل المحلي للجماعات المحلية، حالة الجباية المحلية، الملتقى الوطني حول: سبل التحسين من فعالية التمويل المحلي للجماعات المحلية –حالة الجباية المحلية- يومي 09-10 ديسمبر 2018، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الوادي، الجزائر، 2018، ص، 10.

[4]- رياش مبروك، صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، مجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة المالية، جامعة الجزائر 3، المجلد 06، العدد 03، الجزائر، 2017، ص، 1125.

[5]- عجلان العياشي، آليات ترشيد لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية، الملتقى الوطني الأول حول تسيير التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلي –البلديات نموذجا- يومي 8-9 نوفمبر 2016، جامعة 8 ماي 1945، الجزائر، 2016، ص، 20.

[6]- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة، طبعة 2003، ص، 88.

[7] - سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، فرع إدارة مالية، جامعة الجزائر 1، الجزائر 2001-2002، ص، 7.

[8]- كريمة ربحي، زهية بركان، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات، ص5. متاح على: https://www.mouwazaf-dz.com/t1502-topic; vu le 22.09.2020 à 13:47

[9]- عزيزي عثمان، التنمية المحلية بين رهانات الحوكمة الرشيدة وتحديات التمويل المحلي في الجزائر، الملتقى الدولي حول مدن مستدامة وتنمية محلية يومي 9-10 ديسمبر 2019، جامعة 8 ماي 1945، 2019، ص، 12.

[10]- فوزي عطوي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحبلي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 335

[11]- المادة 3، قانون 84 - 17 ، مؤرخ في 8 شوال1404 الموافق 7جوان 1984، المعدل والمتمم، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 28، الجزائر، 1984، ص، 1040.

[12]- فوزي عطوي، مرجع سابق، ص 334

[13]- الشريف رحماني، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبة للنشر، ص، 20.

[14]- المادة 167 من قانون 12 -07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الأمانة العامة للحكومة، رئاسة الجمهورية، قانون الجماعات الإقليمية، 2012، ص، 20.

[15]- المادة 185 من قانون 11 -10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الأمانة العامة للحكومة، رئاسة الجمهورية، قانون الجماعات الإقليمية، 2012، ص، 28.

[16]- لحول كمال، محمد بالجيلالي، واقع التسيير المحاسبي في مالية البلدية في ظل الإجراءات القانونية والمحاسبية الراهنة مع دراسة تحليلية لنمط التسيير والمالي والمحاسبي لمالية البلدية (حالة خزينة بلدية تلمسان)، الملتقى الدولي حول الحوكمة والتنمية المحلية يومي 7-8 ديسمبر 2015، جامعة محمد البشير الإبراهيمي، برج بوعريريج، الجزائر 2015، ص، 588.

[17]- المادة، 158، 160، 161، من قانون 12 - 07، مرجع سابق.

[18]- غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار البيارق، عمان، 1998، ص، 218، 219.

[19]- عيسى حجاب وآخرون، الموارد المالية للجماعات المحلية ومصادرها وسبل تعبئتها، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة البليدة 2، المجلد 08، العدد 01، الجزائر، 2019، ص، 209.

[20]-Loi n ° 84-09 du 4 février 1984 portant organisation territoriale du pays, modifiée et complétée sur le www.interieur.gov.dz. vu le 11/10/2020 à 20:28

[21] - Makhlouf Elhadi: « Les mutations locales: enjeux et débats », revue du CENEAP, n°11, 1999

[22] -Graba Hachmi: « les ressources fiscales des collectivités locales », ENAG , Alger 2000, p53 .

[23] -https://www.elkhadra.com/fr/wilayaalger/ vu le 09/10/2020 à 10:00

[24] - https://www.ennaharonline.com/%D8%AA%D9%82%D8. vu le 11/10/2020 à 11:00

[25]- عبد القادر خليل، سليمان بوفاسة، عصرنة البلديات في الجزائر: بين تنويع الموارد وتحسين الحوكمة، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة البليدة 2، المجلد 1، العدد 1، الجزائر،2012، ص، 98.

[26]- يوسف مسعداوي، تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر، جامعة أدرار، مجلة الحقيقة، العدد،29، الجزائر، جوان 2014، ص، 26.

[27]- المادة 19، 20 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 22 جمادى الأولى 1435 الموافق لـ 24 مارس سنة 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، 2014، ص، 06.