صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية
كآلية للتضامن المالي محليا: وجه للتمويل المركزي

قادري نسيمة [1]
جامعة بجاية

الملخص:

تفتقد الجماعات الإقليمية لتنوع الموارد المالية المحلية الذاتية المرخص لها تحصيلها، مما يعكس عدم كفايتها لتغطية حاجاتها وممارسة دورها التنموي، لذا ترتكز إجمالا في إعداد ميزانياتها وتغطية نفقاتها، على الإعانات المباشرة والتخصيصات المقدمة لها من قبل الدولة. أقر المشرع آلية أخرى لتغطية عجزها، تتمثل في التضامن المالي بين البلديات والولايات، وذلك بإنشاء صناديق الضمان والتضامن، طبقا لما نص عليه القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، ورقم 12-07 المتعلق بالولاية في نص المادة 211 و176 على التوالي. يتولى صندوق منشأ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-116، تسيير صناديق التضامن والضمان للجماعات المحلية، والذي بعد الإطلاع على الأحكام المتعلقة بالأهداف المرجوة منه، يتبيّن أنّه يتضمن أحكاما من شأنها إحداث توازن في تنفيذ الميزانية المحلية، غير أنّ تنظيمه الإداري والمالي وكذا آليات تنفيذه لمهامه تجعله لا يوحي بأنّه آلية للتضامن بين البلديات والولايات، بل لا يعدو أن يكون آلية أخرى للتمويل المركزي بأسلوب غير مباشر.

الكلمات المفتاحية:

الجماعات الإقليمية، صناديق الضمان، صناديق التضامن، المالية المحلية.

تاريخ إرسال المقال: 2018/05/22، **تاريخ قبول المقال:** 2018/06/10، **تاريخ نشر المقال:** 2018/07/31

لتهميش المقال: قادري نسيمة، "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليا: وجه للتمويل المركزي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد01، 2018، ص ص. 548-566.

المقال متوفر على الروابط التالية:
https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72
http://univ-bejaia.dz/Fac_Droit_Sciences_Politiques/revues-de-la-faculte

[1] أستاذة محاضرة قسم "ب"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عضوة بمخبر البحث حول فعلية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، 06000، بجاية، الجزائر.
- المؤلف المراسل: kadri.nassi-univ@hotmail.fr

The Local Communities Solidarity and Guarantee Fund as a Mechanism for Local Financial Solidarity: an Image of Central Funding

Abstract:

Local communities lack the diversity of their own local financial resources, reflecting their inability to meet their needs and development role, so that their budgets and expenditures are based on direct grants and allowances by the state. The legislator also approved another mechanism to cover its deficit, namely the financial solidarity between the municipalities and the states, through the creation of solidarity and guarantee funds in accordance with the law n^0 10-11relative to the municipality and 12-07 relating to the state in the text of Articles 211 and 176 respectively.

A fund established under Executive Decree n^0 14-116 administers solidarity and guarantee funds for local authorities, after having examined the provisions relating to its objectives, which indicate that it contains provisions for balancing implementation the local budget. Suggests that it is a solidarity mechanism between municipalities and states, but is simply another central funding mechanism indirectly.

Keywords:

Local communities, the solidarity fund, the guarantee fund, local finance.

Le fonds de solidarité et de garantie des collectivités territoriales en tant que mécanisme local de solidarité financière : une image du financement central

Résumé :

Les collectivités territoriales manquent de diversité dans leurs ressources financières locales, ce qui mène à l'incapacité de répondre à leurs besoins et à exercer leur mission de développement, de sorte que leurs budgets et leurs dépenses sont constitués de subventions directes allouées par l'Etat.

Le législateur leur a reconnu un autre mécanisme de subvention, celui de la solidarité intercommunal et entre wilaya concrétisé par l'institution d'un fond de garantie et de solidarité crée par la loi n° 11-10 relative à la commune et la loi n° 12-07 relative à la wilaya.

Un fond institué en vertu du décret exécutif n° 14-116 administre et gère les fonds de garantie et de solidarité des collectivités locales, mais ce fond n'est plus qu'au autre mode de financement central.

Mots clés :

Collectivités locales, le fonds de solidarité, le fonds de garantie, finance locale.

مقدمة

يحظى موضوع تمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر باهتمام كبير من قبل المنتخبين، المواطنين وكذا الباحثين في المجالات ذات الصلة، نظرا لتأثيره المباشر في ممارسة البلدية والولاية لاختصاصاتهما المتشعبة والكثيرة، التي كلفّهما بها المشرع بموجب مختلف النصوص القانونية.

نص المشرع على تمكين الجماعات الإقليمية من موارد مالية قصد تغطية احتياجاتها، ضمن القسم الرابع والخامس من القانون رقم 11-10[1]، ورقم 12-07[2] على التوالي، حيث يمكن تقسيمها إلى موارد ذاتية وأخرى خارجية[3].

يكون صرف الموارد المحلية وفق ميزانية[4] يتم إعدادها[5]، ضبطها[6] وصرفها[7] من قبل المرخص لهم قانونا، فيما أكّد المشرع أنّ البلدية والولاية تتحمّلان مسؤولية تسيير مواردهما وتعبئتها[8].

---

[1]- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جويلية 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 37 صادر في 23 جويلية 2011.

[2]- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 12 صادر في 29 فيفري 2012.

[3]- عدد المشرع إيرادات البلدية والولاية في نص المواد 170 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، و151 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، وتتمثل خصوصا في: -حصيلة الجباية، - مداخيل ممتلكات وأملاك البلدية أو الولاية، - الإعانات والمخصصات، - ناتج الهبات والوصايا، - القروض، - ناتج أو جزء من ناتج حق الإمتياز للفضاءات العمومية، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

[4]- عرف المشرع ميزانية البلدية في نص المادة 176 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، كما يلي: "**ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية. وهي عقد يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار...**"، بينما عرف ميزانية الولاية في نص المادة 157 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، كما يلي:"**ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية. وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والإستثمار**".

[5]- يتم إعداد ميزانية البلدية من قبل الأمين العام للبلدية، بينما يقوم الوالي بإعداد ميزانية الولاية، للتفصيل حول مبادئ وقواعد تحضيرها، راجع المواد 177 و180 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، و158 و160 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق، وللتفصيل راجع: - قادري نسيمة، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، هامش 327، ص 107.

[6]- للإطلاع على مراحل ضبط ميزانية البلدية والولاية راجع المواد 181 و182 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، والمواد 160 إلى 162 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

[7]- للتعرف على مراحل صرف الميزانية المحلية راجع المواد من 15 إلى 18 من القانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1991، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 35 صادر في 15 أوت 1990. وللتفصيل راجع: - قادري نسيمة، مرجع سابق، هامش 342، ص 111. - متلو طيب، "مبدأ الشفافية في التسيير"، الفكر البرلماني، عدد 07، 2004، ص 91 و92.

تعاني الجماعات الإقليمية من عدم تنوع الموارد المالية المحلية الذاتية المرخص لها تحصيلها نظريا، مما يعكس عدم كفايتها واقعيا، كون أنّ غالبية البلديات والولايات تعاني نقصا فادحا في تغطية احتياجاتها من مواردها الذاتية، لذا ترتكز معظم الأحيان في إعداد ميزانياتها وتغطية نفقاتها، على الإعانات والتخصيصات المقدمة لها من قبل الدولة.

أقر المشرع آلية أخرى للجماعات الإقليمية لتغطية عجزها، غير الإعانات المباشرة من قبل الدولة، تتمثل في التضامن المالي بين البلديات والولايات، طبقا لما نص عليه القانون رقم 11-10 في نص المادة 211: "**تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن المالي ما بين البلديات وضمان المداخيل الجبائية، على صندوقين:**

- **الصندوق البلدي للتضامن.**
- **صندوق الجماعات المحلية للضمان...**"، في حين نصت المادة 176 من قانون الولاية على: " **تتوفر الولايات قصد تجسيد التضامن المالي بينهما وضمان المداخيل الجبائية، على صندوقين:**
- **صندوق تضامن الجماعات المحلية،**
- **صندوق ضمان الجماعات المحلية...**".

أحال المشرع أحكام تطبيق نص المادتين إلى تنظيم يبيّن كيفية تنظيمها وتسييرها، هذا الأخير صدر في شكل المرسوم التنفيذي رقم 14-116[9]، يتضمن إنشاء صندوق يسيّر صناديق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الذي ألغى أحكام المرسوم رقم 86-266 الخاص بصندوق الجماعات المحلية المشترك[10]، وبعد الإطلاع على بنوده تبيّن أنّه يتضمن أحكاما من شأنها إحداث توازن في تنفيذ الميزانية المحلية، غير أنّ تنظيمه الإداري والمالي وكذا آليات تنفيذه لمهامه دفع بنا للتشكيك حول فعلية وحقيقة كونه آلية لتجسيد التضامن بين البلديات والولايات، ولما كان الرّد بالنفي هو المفترض، فما هي المظاهر التي توحي بكونه آلية أخرى للتمويل المركزي بأسلوب غير مباشر؟

---

[8]- هذا ما تؤكده المادة 169 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، والمادة 152 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

[9]- مرسوم تنفيذي رقم 14-116 مؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 19 صادر في 02 أفريل 2014.

[10]- مرسوم رقم 86-266 مؤرخ في 04 نوفمبر 1986، يتضمن صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 45 صادر في 05 نوفمبر 1986 (ملغى). هذا الأخير بدوره ألغى أحكام المرسوم رقم 73-134 مؤرخ في 09 أوت 1973، يتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973، وإحداث مصلحة صناديق الجماعات المحلية المشترك، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 67 صادر في 21 أوت 1973.

تبيّن من خلال الإطلاع على أحكام المرسوم التنفيذي رقم 14-16 أنّه لا يعكس روح المواد 211 و 176 من قانون البلدية والولاية، بكونها آلية للتضامن بين الجماعات المحلية، بل هو أقرب إلى صورة أخرى من صور التمويل المركزي، وذلك يتجلى من خلال تبعيته الإدارية والمالية للسلطة المركزية **(محور أول)** و آليات تكليفه بتسيير المالية المحلية وتعبئتها **(محور ثان)**.

المحور الأول:تبعية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية للسلطة المركزية

يكمن دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تسيير الصناديق التي نصت عليها المادة 211 من قانون البلدية والمادة 176 من قانون الولاية ، والملاحظة المبدئية التي تثير الإنتباه هو عدم توحيد تسمية الصناديق بين نص المادة 211 والمادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، حيث استعمل المشرع في المادة 211 مصطلح الصندوق البلدي للتضامن ، بينما استعمل مصطلح صندوق تضامن الجماعات المحلية في نص المادة 176 من قانون الولاية و 04 من المرسوم أعلاه.

تجدر الإشارة كذلك إلى أنّ الفقرات الأخيرة من نص المادتين 211 و176 أعلاه قد نصتا على أنّ تحديد شروط تنظيم هذه الصناديق وتسييرها يكون عن طريق التنظيم، غير أنّ ما يستنبط من خلال الإطلاع على أحكام المرسوم التنفيذي رقم 14-116 أنّه قد نظم أحكام الصندوق المسير للصناديق المكرسة في نص المادتين 211 و176، وليس تنظيم تلك الصناديق بحدّ ذاتها، لأنّ هذه الأخيرة قد تم إنشاؤها بموجب القانون رقم 09-09 المتضمن قانون المالية لسنة 2009[11]، والقانون رقم 15-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 المعدل والمتمم للقانون رقم 88-33 المتضمن قانون المالية لسنة 1989[12]، التي يتبيّن من خلالها أنّ صناديق الضمان والتضامن للجماعات المحلية هي عبارة عن حسابات مالية، وليست هيئات.

تضمن المرسوم التنفيذي رقم 14-116 أحكاما توضح تركيبته الإدارية ومصادر تمويله لتمكينه من ممارسة مهامه، يتبيّن من خلال استقرائها أنّه هيئة بعيدة كل البعد عن تكريس صفة التضامن بين البلديات، لكونه يحمل مظاهر التبعية الإدارية **(أولا)** والمالية **(ثانيا)** للسلطة المركزية.

---

[11]- تنص المادة 62 من القانون رقم 09-09 مؤرخ في 30 ديسمبر 2009، يتضمن قانون المالية لسنة 2010، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 78 صادر في 31 ديسمبر 2009، على :" **يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقمه 130-302 وعنوانه** "**صندوق الضمان للجماعات المحلية**"...".

[12]- تنص المادة 11 من الأمر رقم 15-01 مؤرخ في 23 جويلية 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 40 صادر في 23 جويلية 2015 ، على: "**يدمج الحسابان الخاصان...رقم 020-302 الذي عنوانه** "**صندوق التضامن للجماعات المحلية**"...".

أولا: التبعية الإدارية لصندوق التضامن والضمان للسلطة المركزية

كيّف المشرع صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بموجب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم14-116 بأنّه مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي[13]. وقصد قيام هذه المؤسسة بمهامها، أي تسيير صناديق الضمان والتضامن، خصّها المرسوم التنفيذي أعلاه بتنظيم إداري في الفصل الثالث منه، يتبيّن من خلال الإطلاع على أحكامه بأنّه يغلب على تركيبته التسيير المركزي (أ) ناهيك عن خضوعه لوصاية وزير الداخلية (ب).

أ/ مركزة البناء الهيكلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

طبقا لنص المادة 23 و35 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتألّف صندوق التضامن والضمان، المتواجد مقره في العاصمة [14]، من مجلس توجيه، لجنة تقنية، مدير عام، إلى جانب هياكل إدارية[15].

أ-1- مجلس التوجيه: تشكيلة متنوعة بإدارة مركزية:

تتجلى التبعية الإدارية لصندوق التضامن والضمان للسلطة المركزية من خلال هيمنة هذه الأخيرة على أحد أجهزة الصندوق، المتمثل في مجلس التوجيه، وذلك من خلال الملاحظات التالية:

- ***رئاسة وزير الداخلية لمجلس التوجيه:*** رغم تنوع تشكيلة مجلس التوجيه واحتوائها على عدد معتبر من المنتخبين المحليين، إلا أنّ المسؤول عن إدارته هو وزير الداخلية، في حين يتولى أمانته المدير العام للصندوق، طبقا لما تنص عليه الفقرة 01 و02 من المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 كما يلي: "**يضم مجلس التوجيه الذي يرأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله:**

- **سبعة (7) رؤساء مجالس شعبية بلدية ينتخبهم زملاؤهم مدة عضويتهم،**
- **ثلاثة (3) رؤساء مجالس شعبية ولائية ينتخبهم زملاؤهم مدة عضويتهم،**
- **واليين (02)،**
- **أربعة (4) ممثلين عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية،**

---

[13]- راجع المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان...، مرجع سابق. نلاحظ أنّ المشرع قد حافظ على نفس التكييف القانوني لهذا الصندوق، إسوة بصندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، حسب ما يظهر من خلال نص الفقرة 02 من المادة 01 من المرسوم رقم 86-266 يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، مرجع سابق.

[14]-راجع الفقرة 02 من المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان...، مرجع سابق.

[15]- راجع المادة 23 و35 من المرجع نفسه.

- **ثلاث (3) ممثلين عن وزارة المالية،**
- **ممثلا (1) عن الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية.**

يشارك المدير العام للصندوق في اجتماعات مجلس التوجيه بصوت استشاري ويتولى أمانة مجلس التوجيه،...".

• ***نظام اتخاذ القرارات يرجح كفة السلطة المركزية***: يتخذ مجلس التوجيه قراراته في دورة عادية مرتين في السنة، بشأن المهام المكلف بها[16] بموجب مداولة[17]، بالأغلبية البسيطة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة التساوي يكون صوت الرئيس مرجّحا[18]، وبعد الإطلاع على تشكيلة مجلس التوجيه، يظهر للعلن أنّه بالرغم من تنوعها إلا أنّه بعد عملية جمع بسيطة لعدد الأعضاء الممثلين للمنتخبين المحليين البالغ عددهم 10 (سبعة (07) وثلاثة (03) رؤساء مجالس شعبية بلدية وولائية) مقابل 10 أعضاء معينين تابعين وظيفيا للسلطة المركزية، غلبة كفة اتخاذ القرارات في مجلس التوجيه للسلطة المركزية ، لأنّه في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس المتمثل في صوت وزير الداخلية، الذي سيرجح في الغالب قرار الأعضاء المعينين، مما يثبت تبعيته وتبعية الصندوق ككل لها إداريا.

---

[16]– وردت مهام مجلس التوجيه في نص المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان...، مرجع سابق، كما يلي: – الموافقة على مشروع النظام الداخلي، – البرامج السنوية والمتعددة السنوات للصندوق، –مشاريع الميزانيات التقديرية، – مشاريع اقتناء الأملاك المنقولة والعقارية والتنازل عنها، – الهبات والوصايا، – تقرير النشاط السنوي والحسابات الإدارية.

[17]– لا تصح مداولات المجلس إلا بعد حضور ثلثي3/2 من أعضائه على الأقل، للتفصيل راجع المادة 26 والفقرة 01 و02 من المادة 27 من المرجع نفسه.

[18]– وردت الفقرة الأخيرة من المادة 27 من المرجع نفسه، كما يلي: "...**تتخذ مداولات مجلس التوجيه بالأغلبية البسيطة لأصوات الحاضرين، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.**".

أ-2- اللجنة التقنية: تشكيلة محلية بمهمة رقابية: تعتبر هذه اللجنة جهازا مستحدثا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-116، حيث لم يكن لها وجود في المرسوم رقم 86-266 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك. تتكون اللجنة التقنية للصندوق من خمسة (5) ممثلين عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية، وأربعة (4) أعضاء معينين من بينهم الرئيس تابعين للسلطة المركزية[19]، يظهر من خلال هذه التشكيلة غلبة عدد الأعضاء المنتخبين الممثلين للجماعات الإقليمية على المعينين، لكن هذا الأمر لا يعكس عدم تبعيتها إداريا للسلطة المركزية للأسباب التالية:

- تولي المدير العام رئاسة اللجنة التقنية.
- تغييب أي سلطة لها في اتخاذ القرار، حيث يتمحور دورها فقط في الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج ومشاريع الصندوق لحساب مجلس التوجيه[20]،
- خلاصة مداولاتها تكون عبارة عن ملاحظات أو توصيات أو أراء[21].

أ-3- المدير العام: تابع وظيفيا لسلطة التعيين: يتولى تسيير صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية مدير عام، معيّن بموجب مرسوم[22]، بناء على اقتراح من قبل وزير الداخلية، يساعده في أداء مهامه أربع رؤساء أقسام[23]. يضطلع المدير العام للصندوق بعدة مهام من بينها[24]:

- إعداد مشروع النظام الداخلي للمجلس واللجنة التقنية وعرضه على مجلس التوجيه للموافقة، كما يسهر على تنفيذه،
- حضور وترأس اجتماعات مجلس التوجيه واللجنة التقنية،
- تنفيذ مداولات مجلس التوجيه،
- إعداد تقديرات الميزانية وحسابات الصندوق،
- الالتزام بالنفقات والأمر بصرفها،

---

[19]- راجع المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان...، مرجع سابق.

[20]- راجع الفقرة 01 من المادة 30 من المرجع نفسه.

[21]- تنص الفقرة 03 و04 من المادة 30 من المرجع نفسه، على: "...**تقدم اللجنة لمجلس التوجيه كل رأي أو ملاحظة أو توصية تهم تنفيذ برامج الصندوق ومشاريعه.**

وتبدي رأيها في التقارير الدورية للمتابعة والتنفيذ والتقييم التي يعدّها المدير العام...".

[22]- لم تحدد المادة 32 من المرجع نفسه، نوع المرسوم الذي يعين بموجبه مدير الصندوق، أي هل هو رئاسي أم تنفيذي، غير أنّه بعد الإطلاع على أحكام المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 76 صادر في 31 أكتوبر 1999، لم يرد شاغل هذا المنصب ضمن لائحة الموظفين الذين يعينهم رئيس الجمهورية، بالتالي يكون تعيينه بموجب مرسوم تنفيذي.

[23]- راجع المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان...، مرجع سابق.

[24]- راجع المادة 34 من المرجع نفسه.

- إعداد سندات الإرادات،
- إبرام صفقات واتفاقات وعقود تتصل بأهداف ومهام الصندوق،
- إعداد تقارير دورية عن نشاطات الصندوق،...

أ-4- **هياكل إدارية:** تتمثل الهياكل الإدارية لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في[25]:

- قسم الإدارة العامة: مهمته تسيير الصندوق،
- قسم برامج التسيير: دوره يتمثل في توزيع التخصيص الإجمالي للتسيير ومخصصات الدولة لصالح الجماعات المجلية.
- قسم برامج التجهيز والاستثمار: يقوم بمهمة توزيع التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار وضمان نقص الموارد الجبائية الناقص قيمتها.
- قسم الإحصاء والإعلام الآلي: يكلّف بالبرمجة وإحصاء المعطيات.

ب/ وصاية مركزية على صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

يعتبر إخضاع أي هيئة إدارية لوصاية السلطة المركزية بنص قانوني معيارا هاما على مستوى تبعيتها إداريا للسلطة الوصية، وتتجلى التبعية الإدارية لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية للسلطة المركزية، من خلال:

- **وصاية وزير الداخلية على صندوق التضامن والضمان** : رغم تأكيد نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، على تمتع الصندوق بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أنّه أخضعه بالمقابل إلى وصاية الوزير المكلف بالداخلية بموجب نص المادة 03 كما يلي: "**يوضع الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية...**"، هذا بالإضافة إلى سلطاته في ترأس مجلس التوجيه، وتعيين أعضائه أو اقتراح تعيينهم.
- ***نفاذ مداولات مجلس التوجيه رهن بموافقة الوزير***: يتخذ مجلس التوجيه قراراته كما أسلفنا بموجب مداولة، يتبع في تحريرها إجراءات محددة[26]، ولا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد موافقة السلطة الوصية، وهذه الأخيرة تعبّر عن موافقتها ضمنيا بسكوتها أو ردها بالموافقة في أجل ثلاثين (30) يوما، كما يحق لها

[25]- راجع المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان...، مرجع سابق،

[26]- يجب طبقا للفقرة 02 من المادة 28 من المرجع نفسه، أن تدوّن في محاضر يوقع عليها رئيس المجلس وكاتب الجلسة وتسجل في دفتر خاص مرقم ومؤشر عليها.

الاعتراض في نفس الآجال[27]، ومن بين المداولات الخاضعة للموافقة مشاريع النظام الداخلي وميزانية الصندوق[28].

ثانيا: التبعية المالية لصندوق التضامن والضمان للسلطة المركزية

تشتمل ميزانية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية طبقا لنص المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 على: الإعانات السنوية الممنوحة من الدولة لتسييره، الهبات والوصايا، وكل مورد آخر مرتبط بنشاط الصندوق، من خلال محتوى هذه المادة يمكن لنا تقسيم موارده إلى قسمين، الأول خاص بتسيير الصندوق بحدّ ذاته، والقسم الآخر خاص بتنفيذ الصندوق لمهامه المتمثلة أساسا في تسيير صندوقي التضامن والضمان للجماعات المحلية قصد إرساء التضامن بين الجماعات المحلية، وهذه الموارد تتمثل في الموارد الجبائية التي يستفيد بها بموجب القانون، وكذا الموارد الخاصة بصندوقي التضامن والضمان[29].

إستقلالية الصندوق المالية المكرّسة في نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي أعلاه، يفترض أن تترجم في صورة استقلاليته في التحكم في تسيير مالية صندوقي التضامن والضمان، غير أنّ الواقع هو عكس المفترض (أ)، ضف إلى ذلك استفادته من عائدات جبائية محددة بنص قانوني، تضخ في حسابه بصفة مباشرة، يتم تسييرها وفق ما يقرره مجلس التوجيه (ب).

أ/التحكم المركزي في تسيير مالية صناديق الضمان والتضامن

سبق و أن أسلفنا أنّ صندوقي التضامن والضمان للجماعات المحلية هما عبارة عن حسابات تخصيص تم إنشاؤها بموجب القوانين الخاصة بالمالية لسنتي 2010 و 2015. أما فيما يخص مصادرها المالية فقد أحالنا المشرع في نص المادة 179 من قانون الولاية إلى القانون[30]، بينما نص في المادة 214 من قانون البلدية على ما يلي: "**يمول صندوق الجماعات المحلية للضمان المنصوص عليه في المادة 211 أعلاه بالمساهمات الإجبارية للجماعات المحلية التي تحدد نسبتها عن طريق التنظيم**

---

[27]- وردت الفقرة 03 من المادة 28 من المرجع نفسه، كما يلي: "...**تكون مداولات مجلس التوجيه نافذة بعد ثلاثين (30) يوما من تاريخ إرسال المحاضر إلى السلطة الوصية ما عدا في حالة إعتراض صريح يبلغ في الآجال**".

[28]- راجع المادة 37 من المرجع نفسه.

[29]- يامة ابراهيم، "مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية "دراسة نظرية تقييمية""، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، عدد 05، جوان 2017، ص610، منشورة على الموقع الالكتروني: www.asjp.cerist.dz.

[30]- تنص المادة 179 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، على: "**تحدد موارد الصندوقين المذكورين في المادة 176 أعلاه بموجب القانون**"

يدفع الرصيد الدائن لصندوق الجماعات المحلية للضمان المستخلص من كل سنة مالية إلى الصندوق البلدي للتضامن"".

إجمالا تتمثل مصادر صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في[31]: – عائدات الضرائب التي يقرها التشريع، – متبقي مبالغ الإعانات المسترجعة، – الرصيد الناتج عن تصفية الضرائب والرسوم التي تعود لصندوق الضمان للجماعات المحلية، الهبات والوصايا، – كل الموارد التي تخصص له بموجب قانون، هذا إلى جانب المساهمات التي تفرض على البلديات والولايات لتمويل صندوق الضمان، حيث تحدّد نسبتها عن طريق التنظيم.

رغم عدم التحديد الدقيق لموارد صندوقي التضامن والضمان للجماعات المحلية، إلا أنّها ورغم قلتها، كان المشرع واضحا في جعل الوزير المكلف بالجماعات المحلية الآمر بالصرف الرئيسي لهذه الصناديق[32]، إلى جانب إسناده تسييره إلى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية. هذا ما بدفع بنا للقول أنّ تسييرها مركزي ، فرغم أنّها تموّل بمساهمات من البلديات والولايات، كوسيلة للتضامن بينها، إلا أنّ الوزير هو الآمر بصرفها.

ب/الوصاية المركزية على صرف مالية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

تم إنشاء هذا الصندوق قصد تسيير صندوقي التضامن والضمان للجماعات المحلية، المنصوص عليها بموجب قانوني البلدية والولاية كآلية للتضامن بينها، فكان من الأحرى على المشرع أن يكون دقيقا في إقراره للموارد المالية التي يستفيد منها صندوقا التضامن والضمان، حيث كان عليه أن يفصلها عن مصادر تمويل الصندوق المسير لها، لكن موقف المشرع جاء مغايرا ، بحيث لم يميز بينها إنّما اعتبر مصادر تمويل الصندوقين نفسها مصادر تمويل الصندوق المسير لهما.

فمن بين المصادر المالية التي يستفيد منها نذكر[33]: الهبات والوصايا، إعانات الدولة، والمصادر الجبائية التي تؤول إليها بموجب قوانين، فبعضها من فئة الضرائب والرسوم المباشرة كالرسم على النشاط المهني، الضريبة الجزافية الوحيدة، الرسم العقاري، ورسم التطهير، أما البعض الآخر فمن فئة الضرائب والرسوم غير المباشرة

---

[31]– يامة ابراهيم، المرجع السابق، ص 615.

[32]– راجع المادة 83 من القانون رقم 15–01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، مرجع سابق.

[33]– انظر المادة 08 من الأمر رقم 08–02 المؤرخ في 24 جويلية 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 42 صادر في 27 جويلية 2008، – المادة 12 من الأمر رقم 09–01 المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 44 صادر في 26 جويلية 2009. لمزيد من التفصيل راجع: يامة ابراهيم، المرجع السابق، ص 610–614.

كالرسم على القيمة المضافة، الدمغة الجبائية على السيارات، الضريبة على الأرباح المنجمية، .الرسم الصحي على اللحوم.

يكون بالتالي ضخ كل هذه الموارد المالية في حساب الصندوق الخاص بتسيير صناديق التضامن والضمان، الذي خصه المرسوم التنفيذي بوصف الاستقلالية المالية، التي نقول أنّه منطقيا لا يتمتع بها، حيث لا يحق للقائمين على تسييره صرف موارده إلا بموافقة السلطة الوصية عليه، وذلك للأسباب التالية:

- رغم كون المدير العام هو الآمر بالصرف للصندوق، إلا أنّ ميزانيته لا تكون نافذة إلا بعد موافقة السلطة الوصية، المتجسدة في شخص وزير الداخلية.
- وزير الداخلية هو الآمر بالصرف لصناديق التضامن والضمان، فلا يحق لمدير الصندوق أن يصرفها دون موافقة من الوزير.
- إحالة المرسوم التنفيذي رقم 14-116 كيفيات ومعايير صرف معظم المساهمات المقدمة من قبل الدولة إلى قرار يصدره الوزير المكلف بالداخلية.

عمليا صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية تابع إداريا للسلطة المركزية، فكيف نتصور أن يكون مستقلا في تسيير ماليته، وفي تجسيد التضامن بين البلديات والولايات.

المحور الثاني: إضطلاع صندوق التضامن والضمان بمهمة التمويل المركزي غير المباشر للجماعات المحلية

حدّد المشرع مهام صندوقي التضامن والضمان في نص المواد 212 و 213 من قانون البلدية والمواد 177 و178 من قانون الولاية، محيلا كيفية تنفيذها إلى تنظيم يتمثل في المرسوم التنفيذي رقم 14-116، ومن خلال الإطلاع عليها يتبيّن أنّه يترجم مهمة التضامن بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية المحلية وتوزيعها **(أولا)**، في حين يكفل مهمة الضمان من خلال تغطية الموارد الجبائية التي سجلت نقصا في قيمتها **(ثانيا)**.

أولا: تكليف الصندوق بمهمة تعبئة الموارد المحلية وتوزيعها مرفقة بتخصيص خاص

سبق وأسلفنا أنّ المشرع قد كرس اختصاص البلدية والولاية في تعبئة وتوزيع مواردها في نص المواد 169 و152 من قانوني البلدية والولاية على التوالي، غير أنّ هذا الإختصاص غير مطلق، بل يتقاسمه معها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إطار تكليفه بإرساء التضامن بين الجماعات المحلية ،حيث يحل محلها في توزيع الموارد المقدمة لها في إطار التضامن **(أ)** في حدود مجالات معيّنة **(ب)**.

أ/ إختصاص الصندوق في توزيع الموارد محل الإعانة للجماعة المحلية:

يستفاد اختصاص صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في توزيع وتعبئة الموارد المقدمة للجماعة المحلية ضمنيا من نص المواد 212 و 177 من قانوني البلدية والولاية، على التوالي، وبصريح العبارة في نص الفقرة الأولى من المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، التي وردت كما يلي: "**يكلف الصندوق بإرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها...**"، علما أنّ النصوص السالفة الذكر لم تحدّد معايير الاستفادة من تلك الإعانات المرفقة بتخصيصات خاصة.

أ-1-إجبارية إرفاق الإعانات الممنوحة من الصندوق بتخصيص خاص: يقدم الصندوق إعانات للبلديات والولايات وفق الأحكام المنصوص عليها في نص المواد 212 و177 من قانوني البلدية والولاية، والمواد من 06 إلى 15 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، على أن تكون تلك الإعانات مرفقة بتخصيص خاص طبقا لما يستفاد من نص المواد المذكورة ضمنيا، وصراحة بموجب نص المادة 17 من ذات المرسوم بنصها: "**تقيّد المخصصات والإعانات الممنوحة من الدولة لفائدة الجماعات المحلية بتخصص خاص وتسجل في صندوق التضامن للجماعات المحلية.**

يكلف الصندوق بتوزيع هذه المخصصات والإعانات حسب احتياجات الجماعات المحلية" .

تحرم بذلك البلديات والولايات المستفيدة من الإعانات ومساعدات الصندوق، من الاستقلالية في تسييرها وصرفها وفق خصوصياتها واحتياجاتها، بسبب إرفاقها بتخصيصات خاصة وتعليمات تحدد مجال استغلالها وصرفها، وهذا الأمر قد يكون على حساب مراعاة متطلبات واحتياجات الجماعة المحلية الموجه إليها الإعانة، وهذا بطبيعة الأمر يحدّ من استقلاليتها المالية وكذا استقلالية صندوق التضامن والضمان الذي يتقيّد بتوجيهات السلطة المركزية ،عندما يتعلق الأمر خاصة بموارد مصدرها مساهمات وإعانات مقدمة من الدولة.

أ-2-عدم وضوح معايير استفادة الجماعات المحلية من الإعانات: إكتفى المشرع في نص المادة 212 و177 من قانوني البلدية والولاية والمواد من 05 إلى 15 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، بتحديد المجالات التي يتدخل صندوق التضامن والضمان لتغطيتها، ولم يعر أي اعتبار لتحديد معايير ومقاييس دقيقة لتقديم الإعانات والمساعدات للجماعات المحلية، في ظل عدم وجود نصوص قانونية تنظيمية تحدد الإجراءات الواجب اتباعها من قبل الجماعة المحلية للاستفادة من الإعانات المقدمة لها من قبل الصندوق، عكس ما ذهب إليه في المرسوم رقم 86- 266 في الفقرة الأخيرة من المادة 06، الذي أقرّ استفادة أفقر الجماعات المحلية والتي لا يتجاوز معدل الدخل الفردي فيها عشر قيمة المعدل الوطني للفرد الواحد من الموارد المخصصة للجماعات

المحلية، من ربع الإعتمادات المقررة[34]، إضافة إلى المعايير التي تم ذكرها في نص المادة 15 من ذات المرسوم[35].

ب/ مجالات تدخل الصندوق لتعبئة الموارد المحلية

تتبلور مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية خلال تعبئة مواردها، في شكل دفع تخصيصات إجمالية للتسيير قدرها 60% ، و40% للتجهيز والاستثمار، مع إمكانية إجراء تحويل للإعتمادات بين فصول الميزانية بموجب مقرر من وزير الداخلية بعد موافقة مجلس التوجيه[36].

ب-1- التخصيص الإجمالي للتسيير: حددت المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المجالات التي يوجه إليها التخصيص الإجمالي للتسيير إلى قسم ميزانيات البلديات والولايات[37]، وفق ما يلي:

- ***منح معادلة التوزيع بالتساوي:*** تهدف هذه المنحة إلى تغطية النفقات الإجبارية للبلديات والولايات، حيث أشارت المادة 08 أنّه يتم تقديرها وفقا للمعيار الديموغرافي والمالي، مع إمكانية اعتماد معايير أخرى من قبل مجلس التوجيه، علما أنّه قد تم إحالة كيفيات توزيع هذه المنحة لقرار من الوزير المكلف بالداخلية[38]، ممّا يؤكد عدم استقلالية مجلس التوجيه في أداء مهامه، في ظل غموض معايير توزيع المنح.

---

[34]- راجع المادة 06 من المرسوم رقم 86-266، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، مرجع سابق.

[35]-نصت المادة 15 من المرجع نفسه، على: "**يراعى أولويا في منح إعانات تجهيز الجماعات المحلية ومؤسساتها العمومية واستثمارها على الخصوص ما يأتي:**

- **وضعية الجماعات المحلية الجديدة، حتى سنة 1989،**
- **وضعية الجماعات المحلية في المناطق الأقل نموا،**
- **قيمة معدل كل فرد من موارد ميزانية الجماعات المحلية،**
- **وضعية الممتلكات المنتجة لدى الجماعات المحلية،**
- **مساحة الجماعات المحلية".**

[36]- راجع المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان...، مرجع سابق.

[37]- راجع المادة 07 من المرجع نفسه.

[38]- راجع المادة 08 من المرجع نفسه.

- ***تخصيص الخدمة العمومية:*** تمنح للبلديات والولايات المعسرة في تغطية نفقاتها الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة، علما أنّ معايير احتسابها تكون بقرار من وزير الداخلية[39].
- ***الإعانات الاستثنائية:*** بموجب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 يمكن أن يمنح الصندوق إعانات استثنائية للبلديات والولايات، قصد مواجهة الكوارث والأحداث الطارئة أو وضعية مالية صعبة[40]. يلاحظ أنّ مجال الإعانات الاستثنائية جاء عاما يحتمل تدخل الصندوق في عدة حالات، مع العلم أنّ معايير تقديمها تحدد بقرار من وزير الداخلية.
- ***الإعانات الموجهة للتكوين والدراسات والبحوث:*** ورد في المادة 11 من المرسوم أعلاه أنّه يمكن للصندوق منح هذه الإعانات للبلديات والولايات، وهذا الأمر استجابة للمهام الموكلة للصندوق المشار إليها في نص المادة 05 :" **يكلف الصندوق بإرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها...**

8)القيام بكل الدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وانجازها والعمل على نشرها،

9)المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية وتحسين مستواهم،

10)المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لاسيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات...".

ب-2-التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار: يهدف هذا التخصيص إلى إنجاز برامج تجهيز واستثمار، قصد الإسهام في تطوير الجماعات المحلية وترقيتها[41]، وذلك من خلال تقديم المنح التالية:

- ***إعانات التجهيز:*** توجه هذه الأخيرة إلى قسم التجهيز والإستثمار لميزانيات البلديات والولايات، بغرض حملها على دعم المرافق العامة المحلية، من خلال عمليات تكون من اختصاصها، أو مسيّرة من قبل مؤسسات عمومية محلية[42]. أشارت المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، أنّه يمكن للجماعة المحلية المعنية المساهمة في تغطية إعانات التجهيز والإستثمار، غير أنّه في حالة الحاجة يتم تمويلها

---

[39]- راجع المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان...، مرجع سابق.

[40]- راجع المادة 10 من المرجع نفسه.

[41]-راجع المادة 12 من المرجع نفسه.

[42]- طبقا للمادة 13 من المرجع نفسه، يقوم مجلس التوجيه بتحديد العمليات الممولة بإعانات التجهيز وفق مدونة تحدد بقرار من الوزير المكلف بالداخلية.

بقرار من الوزير المكلف بالداخلية، علما أنّ هذا الأخير قد أصدر قرارا في هذا الصدد سنة 2015 [43]، أين وضح فيه المجالات الممولة في إعانة التجهيز والاستثمار، المتمثلة في[44]:

- **البنايات والتجهيزات الإدارية:** تهدف هذه الإعانة إلى تمويل: إقامات الضيوف للولاية، مقر البلدية، تجهيزات إدارية لمصالح البلدية و البنايات الإدارية الأخرى.
- **الشبكات الحيوية:** تهدف هذه الإعانة إلى تمويل: التطهير، المياه الشروب، صيانة الفقرات الخاصة بالجنوب، الكهرباء، شبكات التكنولوجيات الجديدة، الشبكات الأخرى.
- **الطرقات:** تعنى هذه الأخير بتمويل: الطرقات البلدية، فك العزلة، إزاحة الرمال، أشغال الطرق الأخرى.
- **التهيئة والتجهيزات الحضرية:** الغرض منها هو تمويل: الإنارة العمومية، إشارات الطرق، المساحات العمومية والخضراء، تحضير موسم الاصطياف، رفع النفايات المنزلية، العتاد الحضري، أشغال التهيئة والتجهيزات الحضرية الأخرى.
- **المنشآت الاقتصادية:** القصد منها هو تمويل: الأسواق البلدية، مساحات العروض والأوزان العمومية، مذابح البلدية والمسالخ، الموافق وأماكن التوقف، المحاشر البلدية، فضاءات الإشهار، محطة المسافرين البلدية، منشآت اقتصادية أخرى.
- **المنشآت الجوارية:** تهدف إلى تمويل: الملاعب البلدية، المسابح الجوارية، المراحيض العمومية، الفضاءات الترفيهية، الفضاءات الثقافية، مساحات اللعب، دور الحضانة، المطاعم الدراسية، مكتب الصحة البلدي، المساجد والمدارس القرآنية، المقابر، المفارغ العمومية، المنشآت الجوارية الأخرى.
- **الدراسات وبرامج الإعلام الآلي:** يقصد بها تمويل دراسات المشاريع، برامج الإعلام الآلي للتسيير، دراسات وبرامج إعلامية أخرى.

- ***مساهمات مؤقتة أو نهائية لتمويل المشاريع:*** نصت المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، أنّه يمكن لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، منح هذه الأخيرة ومؤسساتها العمومية، مساهمات يمكن استرجاعها[45] لتمويل مشاريع منتجة للمداخيل، بكيفيات يحددها وزير الداخلية[46]. ولهذا

---

[43]- قرار مؤرخ في 09 ديسمبر 2014، يحدد العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 03 صادر في 27 جانفي 2015.

[44]- راجع الملحق المتصل بالمرجع نفسه.

[45]- راجع المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان ...، مرجع سابق.

[46]- راجع المادة 15 من المرجع نفسه.

الغرض أصدر الوزير قرارا يحدّد فيه كيفيات تطبيق المادة 15[47]، حيث وضّح فيه الإجراءات الواجب إتباعها والمتمثلة في:

- وجوب تقديم ملف محدد من قبل الجماعة المحلية عند تقديم طلب القرض أو المساهمة [48]: يجب أن يرفق ملف الطلب بالوثائق التالية:- مستخرج من مداولة مجلس الجماعة المحلية، يظهر فيه مبلغ القرض محل الطلب ومجال استعماله، – دراسة تقنية واقتصادية ومالية وزمنية للمشاريع المراد تمويلها، – الوضعية المالية للسنتين الأخيرتين، – وضعية الأملاك المنتجة للمداخيل بعنوان الميزانية الأخيرة حسب طبيعتها وعائداتها، – الدعوات للمشاركة المحتملة، – وضعية القروض المستفاد منها سابقا، – وضعية القرض محل الاسترجاع.
- **تكليف لجنة مؤقتة لدراسة طلب القرض المؤقت**[49]: تتكون هذه اللجنة من: *المدير العام للصندوق رئيسا، *ممثلان عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، *ممثل عن وزارة المالية[50]. تعنى هذه اللجنة ب : – دراسة الطلبات المقدمة وتقييمها، – تحديد سقف أقصى للمديونية وفق قدرات الجماعة المحلية، – القيام بزيارات ميدانية لمعاينة المشاريع المقترحة، – إعداد تقرير تقني للمشروع[51] وتقديمه لوزير الداخلية.
- **موافقة وزير الداخلية على منح القرض:** لا تمتلك اللجنة التقنية سلطة الموافقة على منح القرض، بل يتعيّن عليها فقط تقديم تقريها للوزير المكلف بالداخلية، الذي له حق الموافقة من عدمها، طبقا لما تبيّنه أحكام المادة 06 من القرار الوزاري الصادر في 20 أوت 2017، بنصها على : "**تعدّ اللجنة تقريرا تقنيا حول المشاريع التي تمت دراستها،تعرضه على تقدير وزير الداخلية والجماعات المحلية لاتخاذ قرار التمويل**".
- **تحديد مبلغ القرض المؤقت** [52]: يتم تحديد مبلغ القرض المؤقت بعد الأخذ بعين الاعتبار كل من طبيعة وتكلفة المشروع والقدرات المالية للجماعة المحلية.
- **إبرام عقد منح القرض**[53]: رغم أنّ الموافقة على منح القرض هو من اختصاص الوزير المكلف بالداخلية، إلا أنّ طرفي عقد القرض هما الهيئة التنفيذية للجماعة المحلية و صندوق التضامن والضمان

---

[47]– قرار مؤرخ في 13 مارس 2017، يحدد كيفيات تسيير واسترجاع القروض المؤقتة الممنوحة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 48 صادر في 20 أوت 2017.

[48]– راجع المادة 03 من القرار المؤرخ في 13 مارس 2017، يحدد كيفيات تسيير ...، مرجع سابق.

[49]– راجع المادة 04 و05 من المرجع نفسه.

[50]– يتجلى من خلال تشكيلة اللجنة التقنية المؤقتة أنّ قرار منح القرض هو قرار مركزي.

[51]– راجع المادة 08 من القرار المؤرخ في 13 مارس 2017، يحدد كيفيات تسيير ...، مرجع سابق.

[52]– راجع المادة 07 من المرجع نفسه

للجماعة المحلية[54]، ما يؤكد أنّ هذا الأخير هو مجرد آلية تستغلها السلطة للتمويل غير المباشر للمالية المحلية والتحكم فيها.

ثانيا: ضمان التقديرات الجبائية غير المحصلة بسبب قرار مركزي

توصف الموارد الجبائية من ضرائب ورسوم، بالمصدر الرئيسي المستقر لتمويل ميزانيات الجماعات المحلية، التي على أساس تقديراتها استنادا إلى الوعاء الضريبي، يتم إعداد الميزانية، وأي خلل في الوعاء الضريبي الذي لا تتحكم به الجماعة المحلية، مفاده الإنقاص من قيمة أو إلغاء الضرائب والرسوم التي تستفيد من تحصيلها، سيؤدي لا محالة إلى المساس بتوازن تنفيذ الميزانية المحلية خلال السنة المالية.

لتفادي العجز في تنفيذ الميزانية المحلية، بسبب اتخاذ السلطة المركزية لقرار التخفيض من الوعاء الضريبي المخول للجماعة المحلية تحصيله، يقع على عاتق هذه الأخيرة اتخاذ الإجراءات المناسبة لمعالجة هذا العجز، وفق ما تؤكده المادة 05 من قانون البلدية رقم 11-01 : " **يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها، بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل**".

لم تتضمن المادة 05 أعلاه إحالة لكيفيات تعويض البلديات عن الفارق الناقص من الإيرادات الجبائية غير المحصل، بل أحالنا المشرع في نص المادة 213[55] و178[56] من قانوني البلدية والولاية، إلى تكليف صندوق التضامن والضمان للقيام بهذه المهمة.

أكدّت المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 اختصاص صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، بتوجيه تخصيص لناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات[57]، غير أن هذا الصندوق غير مستقل وغير مختص في تحديد قيمة التعويضات، بل يضطلع بهذه السلطة الوزير المكلف بالداخلية، طبقا لما تنص عليه المادة 21: " **يتم توزيع موارد صندوق الضمان للجماعات المحلية وكذا تحديد كيفيات تعويض**

---

[53]– راجع المادة 08 و09 من القرار المؤرخ في 13 مارس 2017، يحدد كيفيات تسيير ...، مرجع سابق.

[54]– يجب أن تشتمل بنود العقد على : – موضوع العقد المؤقت، – مبلغ القرض المؤقت، – شروط الاسترجاع، – جدول الاسترجاع.

[55]– وردت المادة 213 من القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، على: "**يخصص صندوق الجماعات المحلية للضمان المنصوص عليه في المادة 211 أعلاه لتعويض ناقص قيم الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات**".

[56]–تنص المادة 178 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق، على: "**يخصص صندوق ضمان الجماعات المحلية المذكور في المادة 176 أعلاه لتعويض نواقص القيمة على تقديرات الإيرادات الجبائية في مجال الجباية المحلية المقيدة في ميزانية الولاية...**"

[57]– راجع المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان ...، مرجع سابق.

ناقص القيم الجبائية العائدة للبلديات والولايات، بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية". مما يؤكد قطعا صورية الاستقلالية المالية المفترضة لهذه الهيئة.

خاتمة

يعتبر صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية آلية يمكن لها أن تخلق إلى حد ما توازن في ميزانيات البلديات والولايات، التي تعاني صعوبات مالية في تنفيذ وتسيير ماليتها. غير أنّ هذه الآلية لا تترجم بأي شكل من الأشكال التضامن بين البلديات، المكرس في قانوني البلدية والولاية، بل لا تعدو أن تكون آلية في يد السلطة المركزية للتمويل الجماعات المحلية بصفة غير مباشرة، لضمان تبعيتها لها في تنفيذ المخططات التنموية المركزية.

لم تستجب الإصلاحات التي أقرها المشرع على صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية للتطلعات المرجوة منه، بسبب احتواء المرسوم التنفيذي رقم 14-116 على أحكام تعيقه وتبعده كل البعد عن تحقيق التضامن بين الجماعات المحلية للنهوض بالتنمية المحلية، وتتلخص هذه العوائق في :

- سيطرة وهيمنة السلطة المركزية على صندوق التضامن والضمان من الناحية العضوية والوظيفية، وذلك يتجلى في التبعية العضوية لأعضاء أجهزة الصندوق للسلطة المركزية، والوصاية المفرطة لوزير الداخلية على جل القرارات الواجب على هذه الهيئة إتخاذها.
- نقص في دقة المعايير التي تبين الآليات الإجرائية والشروط الموضوعية لاستفادة البلديات والولايات من الإعانات المخول للصندوق تقديمها.
- إرفاق جل الإعانات بتخصيصات خاصة، مما يعدم استقلالية البلديات والولايات في صرفها وفق ما تراه مناسبا لها، بل تكون مجبرة على الإلتزام بمجال التخصيص.

وفقا لما سبق يقع لزاما على المشرع إزالة العقبات التي تحول دون تمكين صندوق التضامن والضمان من تحقيق الأهداف المرجوة منه، وذلك بالاستئناس بالاقتراحات التالية:

- ضرورة إعادة النظر في البنية الإدارية للصندوق، وإعطائه هامشا من الاستقلالية، بالحد من فرط وصاية الوزير المكلف بالداخلية عليه،
- إعادة النظر في التركيبة العضوية لمجلس التوجيه، بمنحه هامش أوسع لممثلي المجالس المنتخبة،
- مراعاة أولويات البلديات والولايات في تسيير الإعانات الممنوحة لها من قبل الصندوق،
- تدعيم المشاريع المنتجة للدخل المقترحة من قبل البلديات والولايات.
- تحري الدقة والموضوعية في إرساء معايير استفادة الجماعات المحلية من الإعانات.