مجلة القســـطاس للعلوم الإدارية والاقتصادية والمالية

المجلد2 / العـدد: 1
(جوان 2020) ص 89 - 109
ISSN : 2773 - 3203/ EISSN : 2830 – 8131

دور صندوق الضمان والتضامن في التنمية المحلية
دراسة حالة بلدية عمر ولاية البويرة

The role of the Solidarity and Guarantee Fund in local development
A case study for the municipality of Aomar, State of Bouira

معوج سعيد[*1]، شريف نجمة[2]

Maouj Said [1,] Cherif Nejma[2]

[1] جامعة الجزائر3، الجزائر، Saski09@gmail.com

[2] جامعة الجزائر3، الجزائر، cherif.nedjma@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2020/03/01 تاريخ القبول: 2020/05/01 تاريخ النشر: 2020/06/30

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد آليات تمويل الصندوق للبلديات ومدى مساهمته في دعم البلديات . وقد توصلت الدراسة إلى أن الصندوق يعتبر مصدر مهم من مصادر دعم الجماعات المحلية، بما فيها بلدية عمر محل الدراسة التي استفادت من دعم مهم من الصندوق والذي ساهم بنسبة كبيرة في إنعاش التنمية المحلية ، ومن خلال ما استنتجناه إلى أن سياسة الدعم التي ينتهجها الصندوق في العديد من النتائج السلبية أهمها تكاسل البلديات واتكالها على دعم الصندوق وعدم بحثها على مصادر أخرى لخلق الثروة وتمويل ميزانياتها.

كلمات مفتاحية: صندوق التضامن للجماعات المحلية، التنمية المحلية،تمويل الجماعات المحلية، تصنيفاتJEL : H: H23.

ABSTRACT:

This study aims to discuss the role of Solidarity and Guarantee Fund in local development by studying the case of the municipality of Aomar state of Bouira, The study was divided into two aspects, The first aspect includes the theoretical Said of the Solidarity and Guarantee Fund for Local Communities, The second aspect includes the practical said of the study, In which the Fund's financing mechanisms for municipalities were defined, And his contribution to the financing of the municipality of Aomar were determined.

Keywords: Solidarity and Guarantee Fund for Local Communities; Local Development; local community financing;

Jel Classification Codes: H: H23 .

* المؤلف المرسل

1.مقدمة:

تلعب الجماعات المحلية دورا مهما في تحقق التنمية على المستوى المحلي والذي يعتبر الهدف الأساسي الذي وجدت لأجله، ولتحقيق هذا الهدف تعتمد الجماعات المحلية على التمويل الذاتي من أموال البلدية بالإضافة إلى دعم الدولة التي تسعى بدورها إلى تحقيق التنمية المحلية باعتبارها حجر الأساس للتنمية الوطنية.

يتأتى دعم الدولة من العديد من المصادر لدعم التنمية المحلية من بينها صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية الذي يعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يوضع تحت تصرف الوزير المكلف بالداخلية، يقوم بتقديم الدعم المالي للجماعات المحلية من أجل دفع عجلة التنمية فيها وتجسيد مبدأ التضامن والتعاون وتقليص الفوارق بينها، ومما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية: ما هو دور صندوق التضامن والضمان في التنمية المحلية ؟ وللإجابة على الإشكالية تمت صياغة الفرضيات التالية:

- **تعتمد إيرادات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية على خزينة الدولة.**
- **يساهم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تحقيق التنمية في بلدية عمر.**

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية الذي يقوم بجمع أموال من مصادر مختلفة وتمويل الجماعات المحلية ودعمها لتحقيق التنمية.

لتحقيق الهدف من الدراسة تمت معالجتها وفق المنهج الوصفي عند جمع المعلومات وعرضها والمنهج التحليلي عند مناقشة وتحليل بيانات الدراسة التي تم تقسيمها إلى ثلاثة محاور أساسية كما يلي:

المحور الأول: الإطار النظري لصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.

المحور الثاني: إيرادات ونفقات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

المحور الثالث: آليات الدعم التي يعتمدها الصندوق -دراسة حالة بلدية عمر.

2 الإطار النظري لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

قبل التطرق لمفهوم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية سيتم عرض مجموعة من المفاهيم المرتبطة به.

1.2 مفهوم الجماعات المحلية:

هي الجماعات القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتنشأ بموجب القانون، كما تعتبر قاعدة لامركزية ومكان لممارسة المواطنة ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه. (قانون البلدية، 2011،ص7)

2.2 مفهوم التنمية المحلية:

التنمية المحلية هي العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك المجتمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة(وسام بوقجان ، فواز واضح ، 2020، ص98).

3.2 مفهوم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

يعتبر الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية، يخضع سيره لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 14/116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره. (الموقع الرسمي لوزارة الداخلية، html.https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar، اطلع عليه يوم 2021/06/18)

4.2 أهداف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

تتمثل أهداف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية فيما يلي: (إيمان حيولة، 2018، ص24)

- تقليص الفوارق بين الجماعات المحلية في مجال التنمية عن طريق إعادة توزيع الثروة بطريقة عادلة بينها بحيث تأخذ الجماعات المحلية الفقيرة مبالغ أكبر من الجماعات المحلية الغنية؛

- الاهتمام بجميع النشاطات الاقتصادية التي تتيح إنشاء وظائف حقيقية ؛

- تشجيع النشاطات الاقتصادية التي التي يقام عليها التصنيع لزيادة المداخيل الجبائية المحلية بما يكفل إمكانية تحسين الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع المحلي وتوفير الوظائف لهم؛
- زيادة درجة الاكتفاء الذاتي بالنسبة للمجتمع المحلي وخاصة في مجال السكن، الصحة، التشغيل، التعليم؛
- تنمية المجتمع المحلي وتطوير الخدمات المقدمة لهم والتخفيف من معانات الفقراء والمحرومين وربط علاقة ثقة وتعاون بين السكان والإدارة المحلية؛
- إرساء ثقافة مالية محلية مبنية على ترشيد استخدام الأموال العمومية؛
- إحياء النشاط والجمعيات المحلية التي تدعم الديمقراطية التشاركية؛
- إعطاء القيمة الحقيقية للطاقات الطبيعية والبشرية.

5.2 مهام صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: تتمثل المهمة الرئيسة التي أسندت للصندوق في إرساء التضامن بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعا، ويكلف الصندوق في هذا الإطار بما يأتي: (المرسوم التنفيذي رقم 14/116، 2014، ص5.)

- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفه بموجب القرانين والتنظيمات المعمول بها ؛
- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية ؛
- توزيع تخصيص إجمالي للتسيير سنويا لتغطية النفقات الإجبارية ذات الأولوية؛
- تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها مجابهة أحداث كوارث و/أو طوارئ وكذالك تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة ؛
- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع التجهيز والاستثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات؛
- الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية؛
- تمنح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي؛
- القيام بكل الدراسات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وإنجازها ونشرها ؛
- المساهمة في تمويل أعمال تكوين منتخبي وموظفي الجماعات المحلية وتحسين مستواهم؛
- المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات في إطار التعاون المشترك بين البلديات؛

- مباشرة وإنجاز كل عمل مرتبط بهدفه أو مخول له بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها.

6.2 التطور التاريخي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

يرجع التضامن المالي للجماعات الحلية للفترة الاستعمارية من خلال صندوق تضامن العمالات والبلديات الجزائرية والذي كان تحت وصاية وزارة الاقتصاد في الجانب المالي بينما كان يشترك في وصاية التسيير كل من وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووصاية وزارة الاقتصاد، وهو التنظيم الذي تم إلغاؤه وحولت أمواله للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط بموجب القانون رقم 227-64 المؤرخ في 10 أوت 1964 الذي أصبحت البلديات تلجأ إليه ليمنحها قروض من أجل تغطية نفقات المشاريع، وفي سنة 1967 صدر الأمر رقم 67/24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية والذي بموجبه أنشئ صندوق التضامن وصندوق الضمان للبلدية، وفي سنة 1969 صدر الأمر رقم 69/38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية والذي أنشئ بموجبه صندوق التضامن وصندوق الضمان للولاية حيث أصبحت هذه الصناديق تمنح إعانات مالية للجماعات المحلية لتجنيبها الاستدانة من صندوق التوفير والاحتياط، وفي سنة 1973 تم استحداث صناديق التضامن والضمان للبلدية والولاية التي وضعت تحت وصاية وزارة الداخلية من أجل تقديم الدعم للبلديات والولايات العاجزة، وفي سنة 1986 تم تنظيم عمل هذه الصناديق وتم استحداث صندوق الجماعات المحلية المشترك الذي يقوم بتسيير صندوقي التضامن والضمان للبلدية والولاية وبهذا تم تنظيم التضامن المالي للجماعات المحلية تنظيما شاملا وأعطي له الطابع الحالي على أنه مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وفي سنة 2014 تم تعديله للمرة الأخيرة وإعطائه اسم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتمت إعادة هيكلته في شكله الحالي وإعادة ضبط طريقة تسييره. (حنان قرور، رزيقة مطاعي،2016، ص 10).

7.2 تنظيم وسير صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

أشارت المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 أنه يدير صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مجلس توجيه ويسير من قبل مدير عام، بالإضافة إلى ذالك يزود بلجنة تقنية لمراقبة مدى تنفيذ قرارات مجلس التوجيه.

1.7.2 مجلس التوجيه:

هو مجلس يقوم بإدارة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتسيير شؤونه يرأسه وزير الداخلية أو ممثله، ويتكون من أعضاء منتخبين وهم سبعة رؤساء مجالس شعبية بلدية و ثلاثة رؤساء مجالس شعبية ولائية ينتخبهم زملاؤهم،بالإضافة إلى أعضاء معينين وهم واليين (02)، أربعة (04) ممثلين عن وزارة الداخلية، ثلاثة (03) ممثلين عن وزارة المالية، ممثل (01) عن الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية يعينون بقرار من وزير الداخلية لمدة 5 سنوات (نسيمة قادري، 2018، ص453)

2.7.2 اللجنة التقنية:

تتشكل اللجنة التقنية لصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية من تسعة أعضاء يتم تعيينهم من طرف الوزير المكلف بالداخلية بموجب قرار وزاري لمدة (5) خمس سنوات يكمن هدفهم أساسا في الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج ومشاريع الصندوق و هم:

- خمسة (05) ممثلين عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية يتم اختيارهم وفق مؤهلاتهم من غير الأعضاء المنتمين لمجلس التوجيه؛.
- ثلاثة (03) ممثلين عن الوزير المكلف بوزارة الداخلية والجماعات المحلية وهذا من غير أعضاء مجلس التوجيه.

تكلف اللجنة التقنية أساسا بالمتابعة والمراقبة اللاحقة على تنفيذ مشاريع وبرامج صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وهذا لحساب مجلس التوجيه ولهذا الغرض هي مكلفة بمتابعة تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسيير والتخصيص الإجمالي للتجهيز بالإضافة إلى مراقبة وضعيات تعويض نقص القيمة الجبائية من طرف الصندوق.

3.إيرادات ونفقات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

يقوم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بتحصيل الإيرادات من عدة مصادروإعادة توزيعها على شكل نفقات.

1.3 إيرادات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

تنقسم إيرادات الصندوق إلى قسمين رئيسيين الأول يتعلق بالإيرادات في مجال التضامن والثاني يتعلق بالإيرادات في مجال الضمان كما يلي:

1.1.3 إيرادات الصندوق في مجال التضامن:

يتم تحصيل هذه الإيرادات من مختلف الضرائب والرسوم كما يلي:

1.1.1.3 الرسم على النشاط المهني:

يستحق الرسم على النشاط المهني بصدد الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة الذين لديهم في الجزائر محلا مهنيا دائما ويمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح غير التجارية، ويؤسس فرض الرسم على النشاط المهني على المبلغ الإجمالي للمداخيل المهنية الإجمالية أو رقم الأعمال، وتقدر نسبته بـ: 2% أو 3% حسب طبيعة النشاط الخاضع للرسم. (عبد الحميد قرومي، فتيحة خميجة، 2018،ص5)

ويتم توزع عائدات الرسم على النشاط المهني على البلديات والولايات وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية حسب النسب التالية:

- **بالنسبة للأنشطة الخاضعة لمعدل 2% (البلدية1,30%، الولاية 0,59%، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية 0,11%)؛**
- **بالنسبة للأنشطة الخاضعة لمعدل 3% (البلدية1,30%، الولاية 0,59%، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية 0,16%) (قانون المالية التكميلي، 2008، ص5).**

2.1.1.3 الضريبة الجزافية الوحيدة:

هي ضريبة تم إنشاؤها سنة 2007 وتم تعديلها عدة مرات، آخر تعديل لها كان سنة 2020، تطبق على المكلفين بالضريبة الذين يحققون رقم أعمال سنوي لا يتجاوز مبلغ 15 مليون دينار، وتطبق بمعدل 5% بالنسبة للأنشطة التجارية، وبمعدل 12% على الأنشطة الأخرى. (قانون المالية التكميلي،2020،ص8-9)

ويتم تقسيم الإيرادات المتأتية من تحصيل الضريبة الجزافية الوحيدة على (ميزانية الدولة 49%، غرفة التجارة والصناعة0,5%، الغرفة الوطنية للصناعات التقليدية 0,01%، غرفة الصناعات التقليدية والمهن0,24%، البلديات40,25%، الولايات5%، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية5%) (قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة،2020، ص65).

3.1.1.3 الرسم على القيمة المضافة TVA:

يطبق الرسم على القيمة المضافة على العمليات التي تدخل في إطار نشاط صناعي أو تجاري أو حرفي والتي يتم إنجازها من طرف المكلف بالضريبة بصفة اعتيادية أو عرضية بمعدل 09% أو 19% حسب طبيعة النشاط الخاضع للرسم (المديرية العامة للضرائب، https://www.mfdgi.gov.dz/index.php/ar يوم 2021/06/22، اطلع عليه يوم 2021/06/22)

ويتم تقسيم الإيرادات المتأتية من الرسم على القيمة المضافة على (ميزانية الدولة 10%، البلديات 80%، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية 10%) (يامة إبراهيم، 2017، ص612).

4.1.1.3 ضرائب ورسوم أخرى:

بالإضافة إلى الإيرادات السابقة يتحصل الصندوق في مجال التضامن على إيرادات أخرى هي (الدمغة الجبائية على السيارات (قسيمة السيارات) بنسبة 30% و الضريبة على الأرباح المنجمية 03%) (يامة إبراهيم، 2017، ص614).

2.1.3 إيرادات الصندوق في مجال الضمان:

يتحصل الصندوق على إيراداته في مجال الضمان عن طريق المساهمات الإجبارية للجماعات المحلية (البلديات والولايات) والتي تحدد نسبتها عن طريق التنظيم، وبناءا على ذالك نجد أنه كل سنة تصدر قرارات وزارية مشتركة تحدد نسبة مساهمة كل من البلديات والولايات في تمويل الصندوق، وقد تم تحديدها لسنة 2020 بنسبة 2%.

2.3 نفقات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

كل الإيرادات المتحصل عليها من المصادر سالفة الذكر يتم صرفها في أوجهها التي حددها القانون في مجال التضامن وفي مجال الضمان.

1.2.3 نفقات الصندوق في مجال التضامن:

يكلف الصندوق في إطار مهامه في مجال التضامن بدفع مخصصات إجمالية لقسم التسيير بنسبة 60% ومخصصات إجمالية لقسم التجهيز بنسبة 40% (قانون 14/116، 2014،ص5-6)

يوجه التخصيص الإجمالي للتسيير إلى قسم التسيير من ميزانيات البلديات والولايات ويتضمن هذا التخصيص :

1.1.2.3 منح معادلة التوزيع بالتساوي:

توجه منحة معادلة التوزيع بالتساوي لتغطية النفقات الإجبارية (مثل الأجور)، ولحساب نصيب البلديات والولايات من هذه الإعانة يؤخذ بعين الاعتبار المعايير الآتية:

- معيار النمو الديمغرافي: أي أنه كلما زاد عدد السكان كان نصيب الولاية أو البلدية أكبر؛
- المعيار المالي: أي كلما كانت البلدية أو الولاية فقيرة تحصلت على إعانة أكبر.

2.1.2.3 تخصيص الخدمة العمومية:

يمنح تخصيص الخدمة العمومية للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة (مثل مصاريف الكهرباء).

3.1.2.3 إعانات استثنائية:

تمنح هذه الإعانات للجماعات المحلية بصفة استثنائية لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة أو الوضعيات المالية الصعبة جدا.

4.1.2.3 إعانات التكوين والدراسات والبحوث:

تمنح للجماعات المحلية إعانات التكوين والدراسات و الأبحاث لدعم التنمية المحلية فيها.

أما فيما يتعلق بالتخصيص الإجمالي للتجهيز فيصرف إلى ميزانيات الجماعات المحلية بقسم التجهيز والاستثمار لتمكينها من دعم المرافق العامة المحلية من خلال إنجاز عمليات تكون من اختصاصها، ويمكن أن يكون التمويل مشترك بين الصندوق والجماعات المحلية المعنية من أجل تمويل المشاريع المدرة للمداخيل لفائدة الجماعات المحلية.

2.2.3 نفقات الصندوق في مجال الضمان:

بالإضافة إلى ما سبق يقوم الصندوق بضمان تعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية مقارنة بالتقديرات، حيث أنه عند بداية كل سنة مالية يتم إعداد الميزانية الأولية والتي تسجل فيها تقديرات للإيرادات والنفقات، ومن بينها تقديرات الإيرادات الجبائية، وعند نهاية السنة المالية يتم المقارنة بينها وبين الإيرادات الجبائية الحقيقة، فإذا كانت الإيرادات الجبائية

الحقيقية أقل من التقديرات لسبب أو لآخر يقوم الصندوق بتعويض القيمة الناقصة من الإيرادات الجبائية لفائدة الجماعات المحلية المعنية. :(قانون 14/116، 2014،ص6-7)

4. آليات الدعم التي يعتمدها الصندوق -دراسة حالة بلدية عمر:

يقوم الصندوق بدعم الجماعات المحلية في قسمي التسيير والتجهيز عن طريق مجموعة من الآليات التي سنعرضها من خلال هذا المحور.

1.4 تقديم البلدية محل الدراسة:

تأسست بلدية عمر سنة 1957، يقدر عدد سكانها بأكثر من 28 ألف نسمة، كانت تابعة لدائرة ذراع الميزان ولاية تيزي وزو ، وفي سنة 1974 ألحقت بولاية البويرة، تبلغ مساحتها حوالي 10000 هكتار، وتحتل مكانا جغرافيا هاما حيث أنها همزة وصل بين ولايتي البويرة وتيزي وزو عبر الطريق الوطني رقم 25، تتمتع في الجانب الاقتصادي بالعديد من المزايا، حيث أنها تعتبر قطب مهم في إنتاج السيراميك والآجر الأحمر بأنواعه بمجموع 5 خمس مصانع منها اثنين ضخمين وثلاثة كبيرة، كما تحتوي على ثلاثة مصانع كبيرة لإنتاج مواد ولوازم التعبئة والتغليف، بالإضافة إلى ذالك فهي تحتوي على عدة مصانع لإنتاج الإسفنج والأغطية والأفرشة والمبيدات الحشرية، كما تنتشر فيها بكثرة ورشات صناعة الألبسة التقليدية والفخار، ومن بين أهم موارد إيراداتها السوق الأسبوعي وسوق السيارات.

2.4 الآليات والإجراءات التي تسمح للبلدية بالحصول على تمويل من صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية:

يقوم المجلس الشعبي البلدي بإحصاء وتحديد الأماكن الموجودة عبر إقليم البلدية والتي تحتاج إلى مشاريع للتنمية في قسم التجهيز والاستثمار العمومي، وترتيبها حسب درجة الأولوية، وبالاعتماد على المصالح التقنية أو مكاتب الدراسات يقوم بإعداد دراسات لتلك المشاريع وإعداد الكشوف الكمية والتقديرية لتحديد تكلفة إنجاز تلك المشاريع، ويقوم بإرسالها عن طريق الولاية من أجل الحصول على التمويل لتجسيد تلك المشاريع، بعدها يتم دراسة الطلبات المقدمة من طرف البلدية ويتم الموافقة على جزئ منها حسب جدوى تلك المشاريع وأهميتها دون الخروج عن اختصاص الصندوق والبلدية وحسب قدرة الصندوق التمويلية.

بعد نهاية هذه المرحلة يتم في البلدية إعلان الاستشارة، واجتماع لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض من أجل اختيار العرض المناسب للقيام بإنجاز المشروع المراد إنجازه، وبعدها يرسل الملف كاملا مع المبلغ المحدد بالعرض الذي قدمته المؤسسة المختارة للإنجاز، من أجل الحصول على مقرر الإعانة بالمبلغ المحدد.

بعد وصول قرار الإعانة المالية يتم فتح اعتماد مالي له عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي، ويتم الالتزام بالمشروع لدى المراقب المالي المكلف بالرقابة المالية على المشاريع والتأشير عليها، من أجل منح المؤسسة المنجزة أمر انطلاق الأشغال وإنجاز المشروع.

أما في قسم التسيير فنسجل عدة حالات أولها تعويض نقص القيمة الجبائية، ففي نهاية السنة المالية يتم ملأ نموذج بالإيرادات الجبائية ويتم إرساله عن طريق الولاية، يتم فيه تحديد الإيرادات الجبائية الحقيقية ومقارنتها بتقديرات الإيرادات الجبائية التي كانت مدرجة في الميزانية الأولية لذات السنة المالية فإذا كانت الإيرادات الجبائية الحقيقية أقل من الإيرادات الجبائية التقديرية يقوم الصندوق بتعويض القيمة الناقصة.

كما يقدم الصندوق إعانات استثنائية للبلدية إذا كانت عاجزة أو تعاني من حالة مالية صعبة، أو لتغطية ظروف طارئة، أو لتغطية نفقات ناتجة عن قرارات متخذة من طرف الدولة وتقوم بتنفيذها البلدية مثل إدماج موظفي عقود ما قبل التشغيل نجم عنه أثر مالي كبير يمكن أن يثقل على ميزانيات البلديات أو حتى بعض البلديات تكون عاجزة عن تغطيته لذالك يتم تمويلها من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

بالإضافة إلى ما سبق فإن البلدية تتحصل بصفة سنوية على إعانة مالية تسمى منحة إعادة التوزيع يخاتف مبلغها من سنة لأخرى يحدد مبلغها حسب الحالة المالية للبلدية وعدد سكانها ويحسب نصيبها مقارنة بالبلديات الأخرى للولاية، كما تتحصل على إعانات مختلفة أخرى مثل إعانة التغذية والنقل المدرسي ومصاريف صيانة المدارس وإعانة منحة رمضان .

3.4 الإعانات التي تحصلت عليها بلدية عمر من صندوق التضامن والضمان للجماعات من سنة 2016 إلى سنة 2020 في قسمي التسيير والتجهيز:

تحصلت بلدية عمر عل العديد من الإعانات المالية من الصندوق خلال فترة الدراسة من سنة 2016 إلى سنة 2020نفصلها كما يلي:

1.3.4 الإعانات المتحصل عليها من الصندوق في قسم التسيير:

تحصلت بلدية عمر على العديد من الإعانات من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من أجل تغطية مختلف نفقات التسيير نلخصها في الجدول رقم(01).

جدول رقم (1): الإعانات التي تحصلت عليها بلدية عمر من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في قسم التسيير من سنة 2016 إلى سنة 2020

السنوات	مبلغ الإعانة	تخصيص الإعانة
2016	9 888 326,40	صيانة وحراسة المدارس الابتدائية
	34 888 800,00	منحة إعادة التوزيع
	888 000,00	إعانة ذوي الاحتياجات الخاصة
	45 665 126,40	
2017	16 021 665,00	تغذية مدرسية
	6 642 221,80	صيانة وحراسة المدارس الابتدائية
	25 578 000,00	منحة إعادة التوزيع
	636 000,00	إعانة ذوي الاحتياجات الخاصة
	48 877 886,80	
2018	22 842 675,00	تغذية مدرسية
	1 500 000,00	صيانة عتاد النقل المدرسي
	8 773 000,00	تغطية شبكة الأجور
	8 623 051,52	صيانة وحراسة المدارس الابتدائية
	37 463 000,00	منحة إعادة التوزيع
	348 000,00	إعانة ذوي الاحتياجات الخاصة
	79 549 726,52	
	15 936 750,00	تغذية مدرسية
	8 626 800,00	صيانة وحراسة المدارس الابتدائية

2019	1 980 000,00	عملية تضامنية لشهر رمضان
	70 931 000,00	منحة إعادة التوزيع
	422 000,00	إعانة ذوي الاحتياجات الخاصة
	97 896 550,00	
2020	11 096 700,00	تغذية مدرسية
	22 000 000,00	تغطية الزيادات في الأجور
	5 776 000,00	عملية تضامنية لشهر رمضان
	865 000,00	إعانة كوفيد-19
	8 365 000,00	صيانة وحراسة المدارس الابتدائية
	24 451 700,00	منحة إعادة التوزيع
	372 000,00	إعانة ذوي الاحتياجات الخاصة
	72 926 400,00	
المجموع العام	344 915 689,72	

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على الحسابات الإدارية للبلدية من سنة 2016 إلى 2020

من خلال تحليل النتائج المتحصل عليها في الجدول رقم (05) نلاحظ أن الإعانات الممنوحة للبلدبة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تزايد مستمر من سنة 2016 إلى سنة 2019 وخاصة سنة 2019 بسبب ارتفاع نصيب البلدية من منحة إعادة التوزيع، وهذا راجع إلى ارتفاع نسبة النمو الديمغرافي حيث ارتفع عدد السكان في العشر سنوات الأخيرة من 20ألف نسمة إلى حوالي 29ألف نسمة وهو معيار مهم في تقسيم منحة إعادة التوزيع كما هو محدد في المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتعلق بصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية الذي تنص المادة رقم (08) منه على أن تقسيم منحة إعادة التوزيع يخضع لمعيار النمو الديمغرافي والمعيار المالي.

كما أن هذا الارتفاع في إعانات الصندوق للبلدية يفسر بارتفاع الإيرادات الجبائية للدولة بسبب حرصها على تحصيلها لتغطية العجز المالي الناتج عن انخفاض أسعار البترول، حيث

قدرت هذه الإيرادات ب 3046865 مليار دينار سنة 2019 بارتفاع فاق 91% مقارنة بسنة 2015 التي قدرت فيها الإيرادات الجبائية للدولة ب 2465710 مليار دينار.

وهو ما نتج عنه الارتفاع المتزايد في إيرادات الصندوق لتبلغ ذروتها سنة 2019 متأثرة بالارتفاع المتزايد للتحصيل الجبائي للدولة الذي يعد أهم مصدر من مصادر تمويل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وبالتالي ارتفاع حصة البلدية من هذه الإعانات أيضا حيث بلغت أعلى قيمة لها سنة 2019 بمبلغ قدر بقرابة 98 مليون دينار.

كما نلاحظ أن الإعانات الممنوحة للبلدية انخفضت سنة 2020 بقرابة 25 مليون دينار جزائري وهذا بسبب تراجع إيرادات الصندوق متأثرة بتبعات انتشار فيروس كورونا وتوقف العديد من المؤسسات الاقتصادية عن النشاط مما أدى إلى انخفاض المداخيل الجبائية التي تعتبر المصدر الأساسي لإيرادات الصندوق، وبالتالي انخفاض نصيب الصندوق منها وضعف قدرته التمويلية للبلديات.

الجدول رقم (02) نسبة مساهمة الصندوق في قسم التسيير لبلدية عمر

السنة	إعانة الصندوق	الإيرادات الإجمالية في قسم التسيير	النسبة
2016	45 665 126,40	263 070 860,53	%17,35
2017	48 877 886,80	221 728 163,81	%22,04
2018	79 549 726,52	261 226 685,11	%30,45
2019	97 896 550,00	263 847 941,99	%37,10
2020	72 926 400,00	214 174 864,36	%34,04
المجموع	344 915 689,72	1 224 048 515,80	%28

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على الحسابات الإدارية للبلدية من سنة 2016 إلى 2020

من خلال الجدول رقم (02) نلاحظ أن نسبة إعانات الصندوق تشكل نسبة مهمة مقارنة بإيرادات البلدية في قسم التسيير حيث تتراوح بين 17,35% سنة 2016 و 37,10% سنة 2019، كما أن متوسط نسبة الإعانات المقدمة من الصندوق خلال الفترة الممتدة من سنة 2016 إلى سنة 2020 تقدر بـ 28% بمبلغ يقدر بأكثر من 344 مليون دينار وهو مبلغ مهم جدا مكن البلدية من ضمان سير مصالحها بأريحية، كما أزال عن كاهلها ثقل تمويل التغذية المدرسية والنقل

المدرسي ومنحة ذوي الاحتياجات الخاصة ومنحة كوفيد-19 ومنحة التضامن لشهر رمضان الكريم بشكل كامل، بالإضافة إلى مساهمته بجزء لا بأس به في تمويل الأجور وصيانة المدارس.

وفيما يلي نلخص الإعانات التي تحصلت عليها بلدية عمر في قسم التسيير من سنة 2016 إلى سنة 2020 حسب التخصيص كما هي موضحة في الجدول رقم (03)

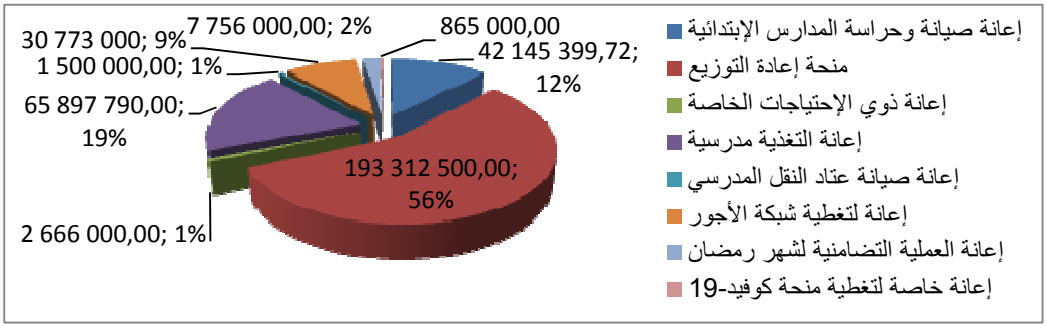
جدول رقم (03): الإعانات التي تحصلت عليها البلدية في قسم التسيير التخصيص

تخصيص الإعانات الممنوحة	المبالغ
صيانة وحراسة المدارس الابتدائية	42 145 399,72
منحة إعادة التوزيع	193 312 500,00
إعانة ذوي الاحتياجات الخاصة	2 666 000,00
تغذية مدرسية	65 897 790,00
صيانة عتاد النقل المدرسي	1 500 000,00
تغطية شبكة الأجور	30 773 000,00
عملية تضامنية لشهر رمضان	7 756 000,00
تغطية منحة كوفيد-19	865 000,00
المجموع	344 915 689,72

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على الحسابات الإدارية للبلدية من سنة 2016 إلى 2020

عند تلخيص الإعانات التي تحصلت عليها البلدية خلال الخمس سنوات من سنة 2016 إلى سنة 2020 يتبين لنا أن أغلب الإعانات كانت في شكل منحة إعادة التوزيع، ثم يأتي في المركز الثاني المصاريف المدرسية الخاصة بالتغذية والصيانة ونقل التلاميذ في حين تبقى الإعانات الأخرى هامشية كما هو ملخص في الجدول رقم (03)

الشكل رقم (01): توزيع إعانات التسييرلبلدية عمرحسب الصنف



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد سجلات المحاسبة لبلدية عمروبرنامج EXCEL

من خلال الشكل البياني يمكن أن نلاحظ أن أكثر من نصف الإعانات الممنوحة للبلدية خلال الخمس سنوات من سنة 2016 إلى سنة 2020 تتمثل في منحة إعادة التوزيع بمعدل (56%)، وهذا ما يصب في صالح البلدية حيث يستطيع المجلس الشعبي البلدي غالبا توزيعها حسب الاحتياجات ولا تكون مخصصة لتغطية نفقة معينة مثل بقية الإعانات، ثم تأتي في الترتيب الثاني الإعانات الخاصة بالمدارس الابتدائية (التغذية، الصيانة، الحراسة، النقل) بنسبة (32%) وهي نسبة لا بأس بها تسمح بالتكفل بالاحتياجات الأساسية لتسيير المدارس الابتدائية وتحسين ظروف تمدرس التلاميذ.

تبقى الإعانات الأخرى (إعانة ذوي الاحتياجات الخاصة، إعانة كوفيد-19) تساهم بصفة محتشمة في مجموع الإعانات المقدمة للبلدية من طرف الصندوق بنسبة تقدر ب 1% وبمبلغ 2.365.000,00 دج.

2.3.4 الإعانات المتحصل عليها من الصندوق في قسم التجهيز:

تحصلت بلدية عمر على العديد من الإعانات من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من أجل إنجاز العديد من المشاريع في قسم التجهيز والاستثمار العمومي نلخصها في الجدول رقم(04).

جدول رقم (04): الإعانات التي تحصلت عليها بلدية عمر من الصندوق في قسم التجهيز من سنة 2016 إلى سنة 2020

السنة	تخصيص الإعانات	مبلغ الإعانة
2016	إعادة تأهيل الطرق	18 269 512,00
2018	تركيب الغاز وصيانة المدارس الابتدائية	3 200 000,00
	إصلاح الطرق	2 275 229,64
	اقتناء معدات وتجهيزات لمصالح النظافة	5 653 800,00
مجموع سنة 2018		11 129 029,64
2020	إعادة تأهيل الطرق	7 350 850,00
	إنجاز شبكة الصرف الصحي	3 844 890,00
مجموع سنة 2020		11 195 740,00
المجموع العام		40 594 281,64

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على الحسابات الإدارية للبلدية من سنة 2016 إلى 2020

من خلال الجدول رقم (01) يتضح لنا أن البلدية تستفيد كل سنة من إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في قسم التسيير، أما في قسم التجهيز فكما هو ملاحظ من الجدول رقم (04) فإن البلدية لم تتحصل على إعانات من الصندوق سنة 2017 وسنة 2019 وتحصلت عليها في باقي سنوات مجال الدراسة (2016-2018-2020)، وهذا راجع إلى الإجراءات المعمول بها من طرف الصندوق حيث أنه يمنح إعانات في قسم التجهيز للبلديات التي أنهت المشاريع الممنوحة لها في السنوات السابقة، وكذالك حسب الإمكانيات المالية المتوفرة لديه، وعلى العموم فإن إعانات الصندوق الممنوحة للبلدية تتمحور حول ثلاثة محاور (تركيب الغاز وصيانة المدارس الابتدائية، إصلاح الطرق، نظافة المحيط والصرف الصحي) كما هو موضح في الجدول رقم (05).

جدول رقم (05): الإعانات التي تحصلت عليها بلدية عمر في قسم التجهيز حسب التخصيص

تخصيص الإعانة	المبلغ	النسبة
إعادة تأهيل وإصلاح الطرق	27 895 591,64	%68,71
تركيب الغاز وصيانة المدارس الابتدائية	3 200 000,00	%11,47
اقتناء معدات وتجهيزات النظافة و إنجاز شبكات التطهير	9 498 690,00	%23,39
المجموع	40 594 281,64	%100

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على الحسابات للبلدية عمر من سنة 2016 إلى 2020

كما هو ملاحظ من خلال الجدول رقم (05) فإن أكثر أنواع الإعانات التي تحصلت عليها بلدية عمر من الصندوق خلال الخمس سنوات من 2016سنة إلى سنة 2020 في قسم التجهيز كانت لإعادة تأهيل وصيانة الطرق بنسبة 68,71% تليها إعانة اقتناء معدات وتجهيزات النظافة و إنجاز شبكات الصرف الصحي بنسبة 23,39% وتأتي في المرتبة الأخيرة إعانات تركيب الغاز وصيانة المدارس الابتدائية بنسبة 11,47% وهذا نظرا لأن البلدية استفادت من إعانات لصيانة المدارس الابتدائية في قسم التسيير.

كما تجدر الإشارة إلى أن نسبة مساهمة الصندوق في تمويل مشاريع التجهيز والاستثمار في البلدية يقدر بنسبة 22,26% بمبلغ أكثر من 40,5 مليون دينار جزائري خلال فترة الدراسة من سنة 2016 إلى سنة 2020، وهي نسبة لا بأس بها تساهم في دفع عجلة التنمية المحلية بالبلدية.

4. خاتمة:

إن النقص في إيرادات الجماعات المحلية وتباين قيمة مواردها مقارنة بنفقاتها المتزايدة، جعلها تعتمد على دعم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في طريقها لتحقيق هدف التنمية المحلية، باعتبار أن الصندوق يعتبر وسيلة ضمان للتمويل في حالات نقص القيمة الجبائية، كما يعتبر وسيلة للتضامن بين الجماعات المحلية، حيث يتدخل الصندوق من أجل تغطية وتقليص الفوارق بين الجماعات المحلية من خلال تخصيص إجمالي للتسيير يقدر ب60% من ميزانيته وتخصص إجمالي لقسم التجهيز يقدر ب 40%.

أما فيما يخص بلدية عمر فإنها تحصلت على دعم مالي مهم من الصندوق خلال فترة الدراسة من سنة 2016 إلى سنة 2020، قدر بـ 28% من مجموع إيرادات البلدية أي بمبلغ يقدر بأكثر من 344 مليون دينار وهو مبلغ مهم جدا مكن البلدية من ضمان سير مصالحها بأريحية، كما أزال عن كاهلها ثقل تمويل التغذية المدرسية والنقل المدرسي ومنحة ذوي الاحتياجات الخاصة ومنحة كوفيد-19 ومنحة التضامن لشهر رمضان الكريم بشكل كامل، كما ساهم بجزء لا بأس به في تمويل أجور الموظفين وصيانة المدارس الابتدائية، وبناءا على ما سبق تم استخلاص نتائج الدراسة التالية:

- الدعم المقدم من طرف الصندوق للجماعات المحلية مهم جدا في تحقيق التنمية لكنه ينطوي على جانب سلبي من جانب الجماعات المحلية وهو اتكالها وارتباطها الدائمين بإعانات الصندوق، إذ أنها لم تعد تقوم بمجهودات من أجل تحسين مواردها وتكتفي بالدعم المقدم لها من طرف الصندوق.
- الصندوق يقوم بدعم البلديات العاجزة بدون البحث عن حل المشكل الذي أوقعها في العجز، أي أنه كل سنة تقع هذه البلديات في العجز يقوم بدعمها لتخرج منه، دون تطبيق أسلوب صارم في التمويل يمكن هذه البلديات من دعم نفسها وعدم الوقوع في العجز مجددا، وهذا ما يشجع هذه البلديات على التكاسل عدم البحث عن حلول لمشاكلها وانتظار نهاية السنة ليقوم الصندوق بإخراجها من حالات العجز، وهذا ما يكلف الصندوق كثيرا من الأموال ربما تكون في غير محلها.
- من أهم ما جاء به الصندوق هو المساهمة المشتركة بين الصندوق والجماعات المحلية لإنجاز مشاريع مدرة للإيرادات، ولكن يبقى تنفيذها مرتبط بصدور قرار وزاري مشترك يحدد كيفيات تطبيقها.
- غياب الشفافية في توزيع إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إذ أنه لا يمكن لأي بلدية معرفة مدى عدالة التوزيع، ومدى الالتزام بالمعايير المحددة في التوزيع.
- تعتبر الجباية من بين أهم موارد صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وهو ما ينفي الفرضية الأولى التي مفادها أن (صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية يتحصل على موارده من خزينة الدولة).

- تهيمن منحة إعادة التوزيع على أكثر من 56% من إعانات الصندوق بالنسبة لبلدية عمر.
- تحصلت بلدية عمر في مجموع إيراداتها من الصندوق على 89% في قسم التسيير وعلى 11% في قسم التجهيز
- ساهم الصندوق بنسبة 28% من التنمية المحلية في بلدية عمر في قسم التسيير و22% في قسم التجهيز خلال فترة الدراسة من سنة 2016 إلى سنة 2020، وهو ما يؤكد الفرضية الثانية (يساهم صندوق التضامن والضمان في تحقيق التنمية في بلدية عمر)

وفي ظل هذه النتائج نقدم التوصيات التالية:

- مراجعة الدعم المقدم للبلديات العاجزة، بحيث يجب تشديد الرقابة على ميزانياتها ومنحها الدعم فقط في الجوانب التي يمكن لها أن تشكل حل للخروج من حالة العجز بشكل دائم،
- تقليص الدعم بالنسبة للبلديات من أجل دفعها على إحداث مشاريع تمكنها من خلق الثروة والاعتماد على نفسها.
- التسريع في إصدار القرار الوزاري المشترك الذي يحدد كيفية التمويل المشترك بين الصندوق والجماعات المحلية للمشاريع المنتجة للثروة.
- العمل على تحقيق الشفافية التامة في توزيع إعانات الصندوق بما يعطي لكل ذي حق حقه ونصيبه وفق القوانين السارية المفعول.
- العمل على استحداث معايير جديدة يمكن أن تساهم بشكل أكبر في تحقيق العدالة في توزيع الإعانات بحيث أن معياري النمو الديمغرافي والمعيار المالي غير كافية وحدها في توزيع الإعانات، بحيث أن البلديات ذات المساحة الكبيرة وقليلة السكان تستفيد بمبالغ صغيرة، ولكنها في المقابل تحتاج إلى مبالغ كبيرة من أجل مد شبكة الطرق وقنوات المياه والصرف الصحي وغيرها.

5. قائمة المراجع:

- إيمان حيولة، 2018، دور صندوق التضامن والضمان في تحقيق التنمية المحلية، مجلة القانون العقاري، جامعة البليدة 2، الجزائر،ص ص 11-27.
- بوقجان وسام، واضح فواز، أفريل 2020، صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاد المال والأعمال، المجلد 4، العدد1،ص ص 95-107.

- حنان قرور ، رزيقة مطاعي، 2016، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في التنمية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون معمق، كلية الحقوق، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، الجزائر.
- قادري نسيمة، 2018، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليا، المجلة الأكادمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، ص ص548-566.
- قرومي عبد الحميد، خميجة فتيحة، 2018، دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تمويل الجماعات المحلية، ملتقى وطني حول سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الوادي، الجزائر.
- يامة إبراهيم، 2017، مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية " دراسة نظرية تقييمية"، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، العدد الخامس، جوان 2017، ص ص603-627.
- القانون البلدية، رقم10/11، 22 جويلية 2011.
- المرسوم التنفيذي المتعلق بإنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، رقم 14/116، 24 مارس 2014.
- قانون المالية التكميلي، المادة 08، الرسم على النشاط المهني، 2008.
- قانون المالية التكميلي، المادة 14، الضريبة الجزافية الوحيدة، 2020.
- وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب،قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، 2020.
- وزارة الداخلية والجماعات المحلية،html.https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar، الموقع الرسمي، تم الإطلاع عليه يوم 2021/06/18.
- (المديرية العامة للضرائب، https://www.mfdgi.gov.dz/index.php/ar يوم 2021/06/22، الموقع الرسمي، تم الإطلاع عليه يوم 2021/06/22)
- الحسابات الإدارية لبلدية عمر من سنة 2016 إلى سنة 2020.