الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جـامعة محمد بوضياف - المسيلة

كلية : كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : الحـــــــــقوق

رقم :.....

ميدان : الحقوق والعلوم السياسية

فرع : الحـــــــــقوق

تخصص : قـــــانون إداري

مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي

إعداد الطلبة : ضيف عبدالرزاق

بـــهنة رشـــيد

تحت عنوان

التضامن المالي ما بين البلديات فـــي ظـــــل قـــانون 11-10 المتعلق بالبلدية

لجنة المناقشة :

الدكتور : ذبيح الميلود	جامعة محمد بوضياف المسيلة	رئيسا
الدكتور : قسمية محمد	جامعة محمد بوضياف المسيلة	مشرفا ومقررا
الدكتور : بن حليمة ابراهيم	جامعة محمد بوضياف المسيلة	مناقشا

السنة الجامعية : 2017 – 2018

بسم الله الرحمن الرحيم

الإهــداء

إلى من قال فيهما الرحمن:" **وَقُل رَّبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا** "

سورة "الإسراء " الآية 24

نهدي هذا العمل إلى كل من عائلة بهنة رشيد وعائلة ضيف عبدالرزاق

إلى من نكن لهم مشاعر الحب والاحترام، والى كل الأهل والأقارب من قريب أو بعيد

والى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد ولو بالكلمة الطيبة

شكر وتقدير

عملا بقوله تعالى: (لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُم). سورة "إبراهيم"الآية 7

نحمدك ربي حمد الشاكرين، نحمدك ربي حمد الذاكرين، نحمدك حمدا كثيرا طيبا مبارك فيه، نحمدك على توفيقك والعزم والإلهام.

وبالشكر نتوجه إلى من ساعدنا على انجاز هذا البحث الأستاذ الفاضل

الدكتور قسمية محمد

فلم يبخل علينا لا بالوقت ولا بالإرشاد والنصيحة.

كما لا ننسى أن نشكر كل من ساهم في تعليمنا حتى وصلنا إلى هذا المستوى، كما نتوجه بالشكر الجزيل لكل أسرة كلية الحقوق بالمسيلة وبالأخص

تخصص قانون إداري

مقدمة

انتهجت الجزائر منذ الاستقلال نظام اللامركزية الإدارية، الذي يعتبر الوسيلة الفعالة لتحقيق التسيير الجيد للإدارة العمومية والمرفق العام على المستوى الوطني والمحلي، حيث عمدت السلطات الجزائرية الثلاثة، التنفيذية والتشريعية وحتى القضائية إلى تشكيل وإحداث ما يعرف بالجماعات المحلية، المتمثلة في الولاية والبلدية، وهو مبدأ منصوص عليه في الدستور.

فتعتبر البلدية حسب قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولها إقليم داخل التراب الوطني، حيث تباشر وتمارس المهام المنوطة بها في مختلف المجالات الاقتصادية، الثقافية ، الاجتماعية، ومجال البيئة والتعمير والتنمية المحلية في إطار القانون والتنظيم المعمول به في الدولة الجزائرية.

تستمد البلدية الاستقلالية المالية من مبدأ اللامركزية الإدارية، حيث تفرض وجود إمكانيات مالية وهياكل مادية وإطارات بشرية، بهدف تحقيق الأغراض التي أنشأت من أجلها، غير أن اتساع الرقعة الجغرافية للجزائر بصفة عامة، وبعض البلديات بصفة خاصة، وارتباطها بضعف موارد البلديات النائية والتي لا تحوز على موارد ومدا خيل مالية من الجباية المحلية، نظرا لطبيعة النظام الجبائي في الجزائر أدى بهذه البلديات إلى العجز المالي في ميزانيتها وهو ما يتناسب وعدم الاستطاعة على تسيير شؤون البلدية وإشباع حاجيات المواطن المتزايدة يوما بعد يوم، الأمر الذي جعل من المشرع الجزائري ومنذ الاستقلال، يلجأ إلى إقرار واعتماد مبدأ التضامن المالي ما بين البلديات قصد تجسيد مخططاته وبرامجه التنموية وتحقيق نوع من التوازن المالي ،والقضاء على الفوارق الجهوية بين مختلف الجماعات المحلية في الجزائر.

تعود الدوافع لاختيار موضوع التضامن المالي ما بين البلديات في ظل قانون 11- 10 في الجزائر إلى الدافع الموضوعي بالدرجة الأولى، لأن الموضوع يتعلق بمشكلة واقعية، تتمثل في أن معظم البلديات على مستوى الوطني والمقدرة بحوالي الثلثين تعاني من العجز المالي، بالإضافة إلى المشاكل التي تعتليها مثل الديون المتراكمة على عاتق بعض البلديات.

ونسبة كبيرة منها تعتبر بلديات فقيرة ونائية ولا تحوز على موارد مالية تدخل في مداخليها، إلى جانب ذلك الدوافع الذاتية تتعلق بالميول الشخصي إلى التطلع لمعرفة أدق تفاصيل موضوع التضامن المالي ما بين البلديات.

كما أن هذا الموضوع يندرج ضمن فرع الأموال العمومية الذي بدوره يدخل في تخصص القانون الإداري.

تكمن أهمية دراسة موضوع التضامن المالي ما بين البلديات، يكتسي أهمية بالغة في نطاق المالية العامة ،بصفة عامة والجماعات المحلية بصفة خاصة من حيث التعاون والتضامن، الذي يجسده في تمويل ميزانية البلديات، نظرا للطبيعة المالية التي يكتسيها موضوع التضامن ما بين البلديات، وتجسيد برامج التنمية المحلية.

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة الإطار العام لمبدأ التضامن المالي ما بين البلديات في الجزائر ،والآليات المجسدة له والبحث في أسباب نجاحه مع إيجاد الحلول ،التي تضمن تطويره وضمان نجاعته، كما تهدف هذه الدراسة أيضا إلى التحقق من توافق نفقات البلديات والمهام الموكلة إليها وبين العجز، الذي تعاني منه من خلال محدودية إيراداتها المادية، ومن هذا المنطق يمكن طرح الإشكالية التالية:

هل يوجد تضامن مالي ما بين البلديات في الجزائر ؟ و ماهي الصور الكفيلة لتجسيده ؟

بالإضافة إلى طرح التساؤلات التالية :

- كيف تطور التضامن المالي ما بين البلديات في الجزائر؟ وما طبيعته ؟
- ماهي علاقة التضامن المالي ما بين البلديات بالتعاون المشترك ؟
- ماهي صور التضامن المالي ما بين البلديات في الجزائر ؟

للإجابة على الإشكالية المطروحة تم اعتماد المنهج التحليلي، وهذا بتحليل بعض النصوص القانونية، مع استخدام المنهج الوصفي من خلال توظيف وتوضيح المفاهيم والمصطلحات الغامضة والتي لها دلالة بالموضوع.

ولقد تعددت الدراسات المتناولة لموضوع البلديات والعجز المالي بشكل عام ولم يتم التطرق من قبل لموضوع التضامن المالي ما بين البلديات، الذي يعتبر

موضوع جديدا وغير مستهلك بصفة كلية، لكن تم التطرق إلى بعض الجزئيات نذكر منها:

– دراسة قرور حنان ومطاعي رزيقة، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في التنمية المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق تخصص قانون عام سنة 2015-2016.

مداخلة عصام صياف صندوق التضامن والضمان ودوره في تمويل البلديات في الجزائر، تطرق الباحثان في هذه الدراسات إلى الدول الذي يلعبه صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، في إحداث تنمية البلديات بشكل خاص والجماعات المحلية بشكل عام.

إن قيام أي باحث بانجاز بحثه لا يخلو من الصعوبات والعراقيل ،التي تواجهه أثناء القيام ببحثه ولعل أبرزها قلة المراجع المتخصصة، خاصة في موضوع التضامن المالي مابين البلديات بشكل أدق، مما يحول دون الحصول على المعلومات الكافية التي تثري الموضوع بشكل جيد ضف إلى ذلك الصعوبات الميدانية خاصة عند دخول المقرات والهيئات العمومية ،والتي لها علاقة مباشرة بموضوع بحثنا.

وعلى ضوء هذا تم اعتماد الخطة الآتية :

تم تخصيص الفصل الأول إلى الإطار العام للتضامن المالي مابين البلديات، الذي تم تقسيمه إلى مبحثين : مبحث أول بعنوان تطور التضامن المالي ما بين البلديات ومفهومه في الجزائر ،ومبحث ثاني بعنوان علاقة التضامن المالي ما بين البلديات بالتعاون المشترك،أما الفصل الثاني فتم تخصيصه إلى صور التضامن المالي ما بين البلديات،حيث تم تقسيمه إلى مبحثين : مبحث أول بعنوان التضامن المركزي ما بين البلديات ومبحث ثان، بعنوان التضامن اللامركزي ما بين البلديات.

الفصل الأول

اعتمدت الجزائر في تنظيمها الإداري على أسلوب المركزية واللامركزية، حيث يقوم على أساس نظام المركزية، باعتبار الدولة الجزائرية دولة موحدة، إضافة إلى اللامركزية التي بموجبها تكتسبها الجماعات الإقليمية سلطة ،وصلاحيات ومهام بحكم القانون وهي ليست تقنية لتنظيم العلاقة بين الإدارة المركزية ،والإقليمية فقط بل هي أداة سياسية تجسدها الدستور الجزائري ،من خلال تحديد الجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية).

غير أن هذا التنظيم الإداري ضاعف من مهام الولاية، والبلدية وأصبح غير قادر على استيعاب متطلبات الشعب ،والسكان داخل الإقليم بالإضافة إلى التقسيم الإداري لسنة 1984، وضعف مداخيل البلديات من الضرائب الذي سبب عجز في ميزانيتها ،جعل من بعض البلديات تلجأ إلى ما يعرف بالتضامن المالي بين البلديات، لعدم قدرتها على التسيير في الجانب المالي للبلدية، وقد أقر المشرع الجزائري هذا المبدأ منذ الاستقلال من خلال قانون البلدية سنة 1967 ،وميثاق الولاية لسنة 1969 .

المبحث الأول: تطور التضامن المالي ما بين البلديات ومفهومه في الجزائر

إن الجزائر من بين الدول التي اعتمدت على مبدأ التضامن المالي بين البلديات ،والتي ورثته عن الاستعمار الفرنسي ،على غرار الدول العربية مثل تونس والمغرب والدول الأجنبية الأخرى، مثل فرنسا ،ألمانيا واسبانيا.

فهذا المبدأ مكرس من خلال قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية وقانون الولاية 12- 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، بالإضافة إلى نصوص أخرى ذات طابع تشريعي وتنظيمي لمباشرة مهامها، كما تتوفر الجماعات الإقليمية (الولاية والولاية) على وسائل مالية، تضمن لها تغطية نفقاتها للتسيير، والتجهيز ،والاستثمار بالإضافة إلى الإعانات والمخصصات التي تتلقاها في إطار التضامن المالي البلديات في الجزائر[1].

فمن هذا المنطلق تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين الأول ندرس فيه تطور التاريخي للتضامن المالي بين البلديات ،ومفهومه والثاني تم تخصيصه إلى أسباب، وأهداف التضامن المالي بين البلديات.

المطلب الأول: التطور التاريخي للتضامن المالي بين البلديات في الجزائر ومفهومه

إن مبدأ التضامن المالي بين البلديات ظهر قبل الاستقلال وبالتحديد في سنة 1949، حيث أمدت السلطات الفرنسية على جذب مناصرين مؤيدين لها وتجسيد مخططاتها الاستعمارية، فتطور هذا المفهوم بالتطور التاريخي للبلدية ،ومن خلال عدة مراحل عرفتها الجزائر[2].

فظهرت أنواع البلديات الأهلية والمختلطة وغيرها[3]، فتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع الأول تدرس فيه مراحل تطور منذ التضامن المالي،والثاني خصص

---

[1] - محمد فراري، نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية،الصندوق المشترك للجماعات المحلية ،المجلة الجزائرية للمالية العامة ،العدد الثاني، ديسمبر 2012 ، ص 113 .

[2] - محمد أمين بوسماح ،المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن عمر ورحال مولاي الريس ،ديوان المطبوعات الجامعية ،سنة 1995 ،ص 3.

[3] - محمد صغير بعلي ،قانون الإدارة المحلية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ،الجزائر ،سنة2004 ،ص 36-38 .

إلى تعريف مبدأ التضامن المالي بين البلديات، أما الثالث فيتناول طبيعة التضامن المالي بين البلديات.

الفرع الأول : التطور التاريخي للتضامن المالي في الجزائر

تعود نشأة وتطور فكرة التضامن المالي في الجزائر، إلى الحقبة أو الفترة الاستعمارية، حيث أنشأت الحكومة الفرنسية صندوق التضامن لمقاطعات وبلديات الجزائر.

كما يعرف أيضا صندوق تضامن العملات، وهو مصطلح يعني به الولاية أطلق على التقسيم الإداري، الذي أقامه الاستعمار الفرنسي بالتسمية الأجنبية على غرار ما هو جاري به العمل في الدول العربية، مثل تونس، ويعود ظهور ضد المبدأ بالتحديد سنة 1949[1].

حيث كان يتولى مهمة التضامن مابين الجماعات الإقليمية في الجزائر وموازنة مواردها المالية، وتم تحويله إلى مؤسسة عمومية للجزائر، بموجب مرسوم مؤرخ في 2 أوت 1959.

وتعود أسباب إنشائه إلى توافق مع سياسة فرنسا الاستعمارية، فقد كان ينسجم ودور البلديات التي لم تقر بأي دور الخدمة مصالح الشعب الجزائرية، بل كانت إدارية فقط، تسعى لتلبية مصالح الأقلية الفرنسية والأوربية[2].

يعمل هذا الصندوق تحت وصاية وزارة الاقتصاد في الجانب المالي، بينما كان يشترك في وصاية التسيير كل من وزارة الداخلية ،والجماعات المحلية، ووصاية وزارة الاقتصاد.

تأتي مرحلة ما بعد الاستقلال والتي تم استمرار العمل بالنظام السابق إلى غاية ،1964 حيث تم إلغاءه وتعويضه بالصندوق الوطني للتوفير، ليتولى مهمة التسيير المالي للأموال التضامن العائدة للجماعات الإقليمية الجزائرية.

---

[1] - محمد فراري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية ،مذكرة ماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،سنة 2012-.2013 ، ص 127 .

[2] نوارة عقون،دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تمويل الجماعات المحلية، تقرير تربص المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، سنة 2013.- 2014،ص 1.

فبعد صدور قانون البلدية لسنة 1967، والذي ينص على أن البلدية تملك صندوق للتضامن وصندوق للضمان ،تدير هذين الصندوقين مؤسسة عمومية تعين بقانون إلى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، ثم يليه قانون الولاية سنة 1969 والذي يقر على الصندوق التضامن والصندوق الضمان للولايات[1]. الذي تم توضيح مهمته في ميثاق الولايات، يعمل على تخفيض فوارق العناء بين الولايات والاتجاه نحو توزيع أكبر لإعانات التجهيز لصالح المناطق المحرومة.

إن هذه الفترة تمكننا من استنتاج أن التضامن المالي كان يتم بصفة انتقالية بعد الاستقلال، يقتصر على التسيير المالي فقط، لهذا أوجب إنشاء هيئة تتولى وضع سياسة حقيقية للتضامن المحلي ،تطبيقا لقانوني البلدية والولاية وهو ما كان في سنة 1973، حيث تم إنشاء مصلحة للأموال المشتركة للجماعات المحلية.[2]

وتم تحويل إيرادات الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط لها، وتتولى ثلاث مهام نتيجة اعتراف لها بالاستقلال المالي وهي:

1- إنعاش نشاط التضامن بين البلديات من جهة والولايات من جهة ثانية.

2 – إعطاء الضمان للجماعات المحلية لتحصيل تقديراتها الجبائية تحصيلا تاما.

3- انجاز كل مهمة ترتبط بهدفها توكل لها بموجب القوانين والتنظيمات.

ولكن النظام القانوني غير المرن لهذه المصلحة صعب المهمة بها ،وجعل من الضروري إعادة إصلاحها[3].

ثم أعيد النظر في تنظيم عمل الصناديق بموجب المرسوم المؤرخ في 2 ربيع الأول 1407 الموافق لـ 4 نوفمبر 1986 ، الذي أنشأ الصندوق المشترك للجماعات المحلية، والذي عرفه المشرع الجزائري بأنه مؤسسة عمومية ذات طابع

[1] - محمد فراري،نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية ، الصندوق المشترك للجماعات المحلية ،المرجع السابق، ص 115.

[2] - أمينة بونداوي ،صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في تحقيق التنمية المحلية ،تقرير تربص المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر، سنة 2014- 2015، ص 4 .

[3] - محمد فراري، نظام التضامن المالي بين الجماعات الإقليمية ، الصندوق المشترك للجماعات المحلية ،المرجع السابق ،ص 4.

إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي موضوع تحت وصاية وزارة الداخلية[1].

كما نصت المادة 211 من قانون البلدية رقم 11- 10 المؤرخ في 20 رجب 1932 الموافق لـ 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، هذه الأخيرة تتوفر على صندوقين:

- الصندوق البلدي للتضامن.

- صندوق الجماعات المحلية للضمان.[2]

والمادة 176 من قانون الولاية رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول من عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية،هذه الأخيرة تتوفر على صندوقين هما:

- صندوق التضامن البلدي .

- صندوق الجماعات المحلية للضمان.

فتطبيقا لهذه التعديلات، أعيد النظر في تنظيم الصناديق من جديد بإلغاء المرسوم 86- 266 بالمرسوم التنفيذي، رقم 14-116 مؤرخ في 24 مارس 2014 يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ،ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

وتكريسا لمبدأ التضامن المالي في الجزائر، فقد نصت المادة68 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015، على أنه خول للبلديات التي تحوز على موارد مالية معتبرة أن تمنح في إطار التضامن المحلي المالي، بعد مداولة المحلي الشعبي البلدي إعانات لفائدة البلديات التابعة إلى نفس الولاية بواسطة ميزانية الولاية، التي تنتمي إليها وهو ما أصلح عليه التضامن اللامركزي[3].

---

[1] - أمينة بونداوي ،المرجع السابق ،ص 4 .

[2] - إبراهيم يامة ،مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية دراسة نظرية تقييمية ،مجلة ميلاف للبحوث والدراسات ،جامعة أحمد دارية ،ادرار ،الجزائر،سنة 2017 ،ص605 .

[3] -أنظر المادة 68 من أمر رقم 15-01 مؤرخ في 23 يوليو 2015 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015.الجريدة الرسمية ،العدد 40 ،سنة 2015 ، ص20 .

الفرع الثاني:تعريف مبدأ التضامن المالي

يأخذ التضامن أشكال مختلفة من التعاريف، حيث يقصد به في اللغة التضامن مصدر تضامن، يتضامن، تضامنا، فهو متضامن.

أما اصطلاحا: التزام القوي الغني، إلى معاونة الضعيف والفقير بالتعاون والعمل المشترك، ويعني به في المالية تضامن القوم، التزم كل منظم أن يؤدي عن الآخر، ما قد يقتصر عن أدائه.

وبما أننا بصدد البحث في موضوع التضامن المالي، فنعني به التضامن مابين الغني والفقير، حيث يساهم الغني من سد حاجيات الفقير الأساسية ،بإعانات وهو مفهوم عام للتضامن المالي، الذي يترجم العلاقات المالية بين الدولة ومجموعتها المحلية عبر الإعانات، التي يقدمها صندوق التضامن والضمان إلى البلديات الفقيرة.[1]

كما وقد تم تعريف هذا المبدأ بأنه استفادة الصندوق نسب من الضرائب، والرسوم التي تمنحها له مختلف القوانين، ليقوم بإعادة توزيعها على الجماعات الإقليمية وفقا لمعايير محددة[2].

بالإضافة إلى أن مبدأ التضامن المالي سياسة مالية خاصة بالجماعات المحلية، موضوعة من قبل الدولة لضمان تجسيد اللامركزية الإقليمية والتسيير، بهدف تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، ومحاولة تقليص الفوارق المتعلقة بالإيرادات والموارد المالية، الذي يخلق نوعا من التوازن المالي من خلال مساهمة الجماعات المحلية فيما بينها[3].

---

[1] - معجم المعاني من الموقع الالكتروني **www.almaany.com** تاريخ الاطلاع 2018/02/24 .

[2] - حنان قرور ورزيقة مطاعي ،صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في التنمية،مذكرة مقدمة للاستكمال نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون عام معمق ،كلية الحقوق جامعة أمحمد بوقرة ،بودواو ،بومرداس،سنة 2015 - 2016 ،ص8 .

[3] - أمينة بونداوي، المرجع السابق ،ص 12 .

الفرع الثالث: طبيعة التضامن المالي بين البلديات

تستفيد البلديات في الجزائر من إعانات مالية من الدولة، والتي تعتبر من الموارد الخارجية لتمويل ميزانية البلدية تلجأ إليها عند الضرورة، نظرا لعدم كفاية الموارد الذاتية لتغطية نفقات ميزانية البلدية، تلجأ إليها لتجسيد التضامن المالي مابين البلديات، الذي أوكلت مهمته إلى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية[1].

تتمثل هذه الإعانات المالية (الحكومية)، التي تعتمد بها السلطات المركزية إلى تخفيض إعانات مالية للبلدية، تهدف من ورائها إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاهتمام بالمناطق النائية، وإزالة الفوارق الجهوية، فهي مصادر هامة لميزانية البلدية وهي[2]:

أولا : المخططات التنموية للبلدية (PCD)

هي عبارة عن غلاف مالي داعم لميزانية البلدية من الخزينة العمومية، ويختص لمشاريع البلدية ذات الأولوية الملحة تتعلق هذه المخططات البلدية بقطاعات تمس الحياة اليومية للمواطنين، كالمياه ، التطهير، المراكز الصحية وغيرها.

حيث تكلف كل بلدية بإعداد واعتماد مشاريع تنموية ،وترفعها للولاية ليتم المصادقة عليها من قبل الجهات الوصية[3].

ثانيا :البرامج القطاعية للتنمية (PSD)

هي برامج ذات طابع وطني حيث تدخل ضمنها كل الاستثمارات الولاية والمؤسسات العمومية، التي تكون وصية عليها ويتم تسليمها باسم الوالي، كما يسهر على تنفيذه فهي مجموعة من المشاريع التي تمنح للولاية، بطلب من الوالي تمنح

---

[1] - عبدالجليل شليق ويحي بنين ، البلدية النموذجية وطرق التمويل المتاحة دراسة تطبيقية لبلدية واد العلندة بالوادي ،مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الثاني الذي نظمته كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الموسوم بعنوان البلدية النموذجية وطرق التمويل المتاحة، يومي 23 – 24 ماي 2016 ،ص 12 .

[2] - لخضر مرغاد ،الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 7، فيفري 2005 ،ص 8 .

[3] - عبدالقادر لمير، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية ،مذكرة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية المدرسة الدكتورالية للاقتصاد وإدارة الأعمال ، جامعة وهران، سنة 2013- 2014، ص 148 .

لمجموعة القطاعات الوزارية تبعا للمديريات الهيكلية على المستوى اللامركزي (الولاية)، وباعتبار أن الولاية هي مجموعة من البلديات فان هاته المشاريع تنجز في أقاليم هذه البلديات ، وتعتبر بذلك دعما ماليا، قويا ،لتحقيق التنمية المحلية للبلدية[1].

ثالثا : إعانة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

يقوم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية سنويا مبالغ مالية تخصص كإعانات لتمويل المشاريع ،والمخططات الخاصة بالتنمية المحلية[2].

وتنقسم إعانات هذا الصندوق إلى:

1- إعانة صندوق التضامن: يقدم صندوق التضامن إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية، لتدعيم الجماعات المحلية الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية الذاتية، وذلك على أساس حساب الهامش الفارق بين معدل النمو المحلي ،ومعدل النمو الوطني[3].

كما يمنح ضد الصندوق تخفيضات استثنائية للجماعات المحلية التي تعاني من صعوبات مالية ،وتتعرض للكوارث الطبيعية أو أزمات وغيرها من الحوادث غير المتوقعة، بالإضافة انه يمنح أيضا اعتمادات توجه إلى المناطق الواجب ترقيتها[4].

2- إعانة صندوق الضمان: تتكون من حصيلة مساهمات البلديات بنسبة 2 % من الموارد الجبائية لكل بلدية. حيث توجه أساسا للجماعات المحلية لضمان تقديرات الرسوم والضرائب بنوعيها، وتغطية نفقات مصاريف التحصيل والرسوم والضرائب التي يستحيل تحصيلها، ويقوم بتدخل في مالية البلديات وتمويلها عن طريق تقديمه لما يعرف بناقص القيمة الجبائية، ويقصد بهذه الإعانة الفارق بين التقديرات والتحصيلات الجبائية الفعلية وتم تحصيلها فعلا[5].

---

[1] - البشير يلس شاوش، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، سنة 2007 ، ص 162 .

[2] - عمر عمتور ،قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية ،دار هومة ، الجزائر ، سنة 2009، ص 195 .

[3] - عادل بوعمران ،البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع ،عين مليلة ، الجزائر ،سنة 2010 ص 66 ،67 .

[4] - المرجع نفسه ، ص 69 .

[5] -البشير يلش شاوش، المرجع السابق ،ص 194 .

وتلغى هذه الإعانات إذا لم تستهلك عند انتهاء الدورة الثانية[1]. حقيقة عندما نتصفح في ميزانية الكثير من البلديات، نجد أن النفقات المسجلة أكبر بكثير من الإيرادات الحقيقية المسجلة بالميزانية مما يظهر البلدية إلى تقديم طلب لمنح الإعانة لإعادة توازن الميزانية ،والإخلال بذلك يؤدي إلى فائض في النفقات.

المطلب الثاني: أهداف التضامن المالي وأسبابه

يتضح من خلال تعريف التضامن المالي ما بين البلديات، وتطوره في الجزائر، أن له دورا هاما وأساسيا من عدة جوانب اقتصادية، سياسية ،اجتماعية والأكثر من ذلك. وتجسيدا لسياسة التضامن المالي يساهم في تمويل الجماعات المحلية والبلديات باعتبارها جماعة محلية، ويرجع أسبابه إلى العجز في ميزانية البلدية والظروف الأمنية التي واجهتها الجزائر، بالإضافة إلى عوامل أخرى.

الفرع الأول: أهداف التضامن المالي ما بين البلديات

تتمثل أهداف التضامن المالي مابين البلديات في عدة نقاط:

– ضمان الحد الأمن الخدمات العمومية المقدمة للمواطن ،عن طريق تزويد البلديات الأكثر فقرا بالموارد الضرورية، التي تسمح لها بمواجهة المشاكل التي تواجهها[2].

– تمويل الجماعات المحلية من خلال مساهمتها المالية، فيما بينها والمتمثلة في الإعانات المالية التي تقدمها إلى الصندوق البلدي للتضامن، وصندوق الجماعات المحلية للضمان، باعتباره أداة لتحقيق التضامن المالي[3]. والتي تعتبر مصدرا خارجيا من مصادر تمويل الجماعات المحلية.

– يساهم التضامن المالي مابين البلديات بضمان المداخيل الجبائية، بحيث يمتلك صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، نسب من الضرائب والرسوم الممنوحة له من قوانين المالية يتكفل بإعادة توزيعها [4].

---

[1] - عمر عمتور، المرجع السابق ،ص 194 .

[2] - قدور كاموش ،التضامن المالي ما بين المجموعات المحلية – واقع وأفاق- تقرير تربص ،المدرسة الوطنية للإدارة ،الجزائر،سنة 1999 - 2000،ص 6.

[3] - أمينة بونداوي ،المرجع السابق، ص 12.

[4] - المرجع نفسه، ص 17.

– تعتمد في ذلك على معيار مالي والمعيار الديمغرافي للبلديات خاصة البلديات والولايات الرعوية والفلاحية، التي تشهد ضعف في مواردها الجبائية التي تشمل على نسبة 60% من التخصيص الإجمالي للتسيير، ونسبة 40% من التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار المحلية[1].

– تمويل التنمية المحلية من خلال دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من خلال دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في هذا المجال ،والمتمثل في تمويل برامج التسيير ،برامج التجهيز والاستثمار الممولة من طرف الصندوق نفسه، ففي إطار البرامج والمشاريع التنموية والمحلية بقصد مساعدة الجماعات المحلية في انجازها.

– تمويل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في سنة 2015 ،العديد من المشاريع نذكر منها: انجاز ملحقات إدارية بلدية ،حيث يتضمن هذا البرنامج انجاز 1200 ملحقة إدارية في المناطق الريفية والمناطق الحضرية بقيمة إجمالية تقدر بـ 9.4 مليار دج ، لفائدة 776 بلدية حيث يدخل هذا البرنامج في إطار التنمية المحلية، وخلق التوازن بين الأقاليم من خلال انجاز هياكل مرفقيه في المناطق الريفية ،في ما يخص برنامج التجهيز والاستثمار، أما فيما يخص برنامج تمويل برامج التسيير، نذكر تخصيص الخدمة العمومية من أجل تعيين الخدمات العمومية خاصة في مجال التكفل بنفقات الصيانة، وتجديد الطرق فتم منح خلال سنة 2014 تخصيص مالي بقيمة تقدر بـ 5 مليار دج، لفائدة جميع الولايات[2].

تحقيق المنفعة العامة وذلك من خلال إنشاء مرافق عامة جديدة كبناء المدارس ومستشفيات في إطار التضامن المالي والمادي بين الجماعات المحلية (البلدية والولاية) وتسعى إلى تحقيق مصلحة محلية للمواطنين المقيمين على مستوى إقليمها، دون استثناء أو تمييز من خلال إنفاق لمبالغ مالية ،إلى إشباع حاجة عامة محلية[3].

---

[1] - أمينة بونداوي ،المرجع السابق،ص 12.
[2] - الموقع الالكتروني لوزارة الداخلية **www.interieur.gov.com** ، تاريخ الاطلاع 2018/02/25.
[3] - حسين مصطفى حسين ،المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، سنة 1992،ص 13.

فإذا كان الجميع متساوون في تحمل الأعباء المحلية فإنهم يستفيدون من النفقات العامة والمحلية التي تهدف إلى تحقيق منفعة عامة محلية، وعليه فان السعي إلى تحقيق منفعة شخصية أو تحقيق منفعة لفئة معينة على حساب الآخرين لا يمكن اعتبارها منفعة عامة، فهو إساءة وانحراف لتحقيق الهدف الأسمى للنفقة العامة المحلية، المتمثلة في العدالة والمساواة داخل المجتمع.

– تمكين الجماعات المحلية (الولاية و البلدية) من القيام بالمهام المخول بها من خلال اعتراف المشرع الجزائري لها، بالشخصية القانونية ومالية مستقلة عن مالية الدولة ،الذي يعتبر من أهم الجوانب لتجسيد اللامركزية فعلية وحقيقية على المستوى المحلي.

تعتبر المالية المحلية مؤشرا فعالا من خلال ما يظهر عمل الهيئات المحلية، وقدراتها على التسيير، وتجسيد التضامن فيما بينها.

– تحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق تحقيق رغبات وحاجيات السكان المحلية وأولوياتهم، بالإضافة إلى مساهمة الفرد في التنمية ،وشعوره بالمسؤولية، وهذا ينعكس إيجابا على مستوى الهيئات الإدارية ،وهي ركيزة تقوية وتطوير قيم المواطنة[1].

الفرع الثاني: أسباب التضامن المالي مابين البلديات

ترجع أسباب التضامن المالي بين البلديات إلى عدة عوامل ويمكن تلخيصها فيما يلي:

أولا :عجز ميزانية البلدية

يمكن تعريف العجز انه ذلك الفرق السلبي بين الإيرادات والنفقات[2] ،وهو يعتبر من اكبر المشاكل التي تواجه التنمية المحلية، والهدف الذي جاء من أجله التضامن المالي.

[1] - محمد محمود الطعامنة، الحكم المحلي في الوطن العربي ،مداخلة قدمت ضمن أعمال مؤتمر الدولي الثالث لمنظمة التنمية المحلية ،القاهرة ،مصر،سنة2005 ،ص43.

[2] - خديجة موسود،عجز ميزانية البلدية - دراسة حالة بلدية برج الكيفان – تقرير تربص المدرسة الوطنية للإدارة ، سنة 2016-2017 ، ص 14 ،15.

وهذا العجز لميزانية البلدية يرجع إلى:

– النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية لزيادة احتياجات ومتطلبات المواطنين التي تنمو طردا مع الكثافة السكانية، وارتفاع الديون بسب سوء تقدير المشاريع، وعدم التدقيق في معايير توزيع الإعانات[1] .

– الارتجال في اتخاذ القرارات غير المبنية على دراسات سابقة، بالإضافة إلى الاستغلال الأمثل لمصالح والمرافق العمومية، حيث يبين الواقع اليوم أن الكثير من البلديات يقدم مجموعة من الخدمات بالمجان، في حين يمكن أن تحصل على إيرادات من وراء ذلك في حدود ما يسمح به القانون[2].

ثانيا :محدودية موارد البلدية

إن من بين أهم المشاكل التي تعاني منها البلدية ،هي عدم كفاية مواردها المالية، الأمر الذي يحول دون أدائها الأعمال المنوطة بها، لإشباع احتياجات المجتمع وتحقيق التنمية المحلية، ويجعلها في تبعية السلطة المركزية خاصة فيما يتعلق بتمويل التدخل الاقتصادي، الذي يتطلب المساعدات في الدولة، والحقيقة أن مشكلة الموارد المالية المحلية مشكلة تعاني منها معظم الدول المتبنية لنظام اللامركزية، الذي يرجع هو الآخر إلى ضعف وعدم كفاية الموارد المالية ،إلى عامل قلة مردودية الجبائية المحلية[3].

حيث أن نظام الجبائي، يقوم على مبدأ عدم استقلالية الضريبة ذلك أن فرض الضريبة هي مسألة قومية تختص أمام المجالس المحلية، ونظرا للتفاوت بين أجزاء وأقاليم الدولة وهذه الظاهرة مست الدول جميعا فالأقاليم تختلف من الناحية الجغرافية فهناك مناطق ساحلية وأخرى قريبة من العاصمة، وهناك مناطق نائية أو شبه معزولة، وهي تختلف أيضا من حيث التعداد السكاني[4].

---

[1] - قدور كاموش، المرجع السابق، ص6.
[2] - خديجة موسود،المرجع السابق ،ص 18.
[3] - عادل بوعمران، المرجع السابق ،ص 64 - 65 .
[4] - سمير مجد عبدالوهاب ،الاتجاهات الجديدة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، أعمال مؤتمرات المنظمة العربية للتنمية ،جامعة الدول العربية ،مصر،سنة 2009 ، ص 16.

ثالثا : ضعف التأطير وسوء تسيير المصالح البلدية

إذا كان تطبيق اللامركزية قد ارتبط فكريا ومنذ البداية بقدرة المسئولين المحليين عن ممارسة اختصاصاتهم، فقد بين الواقع أن التدابير التي تحيط بعملية اختيار وتعيين ممثلي وموظفي الجماعات المحلية (الولاية البلدية) ،أصبحت لا تتجاوب إطلاقا مع الواقع، إلى حد أن بعضهم وحتى وقت ليس بالبعيد اشتهروا بجهلهم حتى القراءة والكتابة ، فإن شروط التي تحيط بعملية تعيين الأعوان والإداريين وجلب الإطارات المؤهلة لازالت محفوظة بكثير من الغموض، ولعل ما يبين ذلك شروط الترشح للانتخابات البلدية .

لم يغلب المشرع الجزائري فئة على فئة أخرى ،ومن هنا فان مجال الترشح مكفول لكل من استوفى الشروط القانونية المنصوص عليها في المادة 79 من قانون الانتخابات. أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي تترشح فيها :

- أن يكون بالغا ثلاث وعشرين 23 سنة على الأقل يوم الاقتراع.
- أن يكون ذا جنسية جزائرية .
- أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعفاءه منها[1].
- أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ،ولم يرد اعتباره باستثناء فمن الدراسة التحليلية لنص المادة 79 لم يراعي المشرع الجزائري إلى الكفاءة العلمية الجامعية والمهنية للمترشح ، مما يؤثر سلبا على اختصاصهم في المجالات المنصوص عليها في القانون، وجهل الإجراءات وكيفية التعامل مع الأوضاع ،و الأزمات التي تعتلها المرفق العام بصفة عامة، وكيفية معالجة أزمة عجز الميزانية باللجوء إلى طلب الإعانات المالية لتجسيد التضامن المالي بين البلديات بصفة خاصة.

[1] - انظر المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-10 الموافق 25 أوت 2016 ،يتعلق بنظام الانتخابات ،الجريدة الرسمية،العدد 50، سنة 2016 ،ص 19، 20 .

رابعا : التقسيم الإداري لسنة 1984

يعد التقسيم الإداري من بين الأسباب الموضوعية لتفاقم عجز ميزانية البلدية، حيث أنه يحدد النطاق الجغرافي، والذي بدوره يحدد ممتلكات التابعة للبلدية ما يجعل بعض البلديات الفقيرة أو الغنية تبعا للممتلكات أو الخصائص الجغرافية، كأن تكون ذات طابع سياحي أو قطب تجاري أو صناعي[1].

تجدر الإشارة إلى أن التقسيم جاء بطريقة عشوائية، وقد ضاعف من عدد البلديات الموجودة على المستوى الوطني حيث رفع عددها من 704 إلى 1541 بلدية من دون أن يراعي إمكانياتها، وعدم مراعاة لحجم مختلف البلديات الذي جاء على أساس الكم ،وهو عدد السكان مما أدى إلى ظهور بلديات صخرية ذات طبيعة ريفية لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور ولا يساعد هذا التقسيم الأخير على التأقلم مع الوضع الجديد للبلاد، خاصة فيما يخص النمو الديمغرافي الكبير[2].

والجدير بالذكر أن المشرع الجزائري في تلك الفترة، لم يراعي عند إنشائه للبلديات الجديدة ،والمقدر عددها بـ 873 بلدية من بينها 100بلدية استحدثت جديدا لمتطلبات اللامركزية[3].

ففي واقع الأمر فانه من أصل 837 بلدية جديدة ،التي ظهرت بموجب التقسيم لسنة 1984نجد 19 بلدية فقط مقراتها العامة تدرج ضمن البلديات الحضرية ،بمعنى أن 82% من هذه البلديات ذات طابع ريفي، أما الباقية فهي مختلفة وبالتالي فإن الطبيعة الريفية البحتة للكثير من البلديات سواء القديمة أو المستحدثة بموجب التقسيم الإداري لسنة 1984، تجعلها وباستمرار تنتظر ما توجهه الدولة لها من إعانات ومخصصات مالية[4]، بمعنى آخر انعدام إيرادات ذاتية تساهم في خلق فرص التنمية المحلية.

---

[1] - خديجة موسود،المرجع السابق ،ص 16 .

[2] - احمد بلجيلالي،إشكالية عجز ميزانية البلديات - دراسة تطبيقية لبلديات سيدي جيلالي بن عمار- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، في إطار ممارسة الدكتوراه فرع تسيير المالية العامة جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ،الجزائر ، سنة 2009 -2010 ،ص 110,111.

[3] - محمد بلقاسم بهلول،الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي، مثال الجزائر مؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، سنة 1990، ص 375 .

[4] - حنان قرور و رزيقة مطاعي ، المرجع السابق ،ص 11 .

المبحث الثاني: علاقة التضامن المالي مابين البلديات بالتعاون المشترك فيما بينها

إن مبدأ التسيير كأساس للديمقراطية المحلية الذي يعطي المعنى الصحيح للامركزية ،وهو عامل مشترك بين الذي تمت معرفة الإطار النظري له من خلال المبحث الأول والمالي والتعاون المشترك بين البلديات، حيث تم تخصيص له في هذا المبحث مطلبين، الأول بعنوان مفهوم التعاون المشترك مابين البلديات،والثاني الذي يتضمن تحديد العلاقة بين التضامن المالي والتعاون المشترك بين البلديات[1].

المطلب الأول: مفهوم التعاون المشترك مابين البلديات

يأخذ مفهوم التعاون المشترك على عدة معاني، يختلف مفهوم عن الآخر حيث النطاق الجغرافي، ومضمون التعاون بين البلديات، فقد يكون خارجيا يظم بلديات داخل الوطن وبلديات من دولة أجنبية ،كما قد يكون على المستوى الوطني وهذا الأخير قد يكون تعاون تضامن بين البلديات.

الفرع الأول: تعريف التعاون المشترك بين البلديات

تطرق المشرع الجزائري لتعريف التعاون المشترك بين البلديات كمصطلح من خلال المرسوم التنفيذي رقم 17- 329، الذي أطلق عليه مصطلح التعاون اللامركزي بين البلديات كما وقد نص القسم الخامس في الباب الثاني من قانون البلدية على شروط وأهداف التعاون المشترك بين البلديات ، فتنص المادة الثانية الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 17- 329 على:

– التعاون اللامركزي علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية تعاون بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر، وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر ،يهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحيتها المشتركة[2].

---

[1] - فاطمة الزهراء داودي ،التعاون بين البلديات ،مذكرة لنيل شهادة الطور الأول في إطار الدكتوراه الدولة والمؤسسات العمومية ،كلية الحقوق ،سعيد حمدين ،سنة 2013 -2014، ص 24 .

[2] - انظر المادة 2 الفقرة الأولى المرسوم التنفيذي رقم 17- 329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية ،العدد 68، سنة 2017، ص 4 .

– بالإضافة إلى أن المشرع الجزائري أضاف تعريف الجماعة الإقليمية الأجنبية في المادة الثانية الفقرة الأولى من نفس المرسوم السابق، بنصها أن : الجماعة الإقليمية الأجنبية كل جماعة أو هيئة تمارس وظائف إقليمية ومعترف بها، كجماعة إقليمية بموجب القانون الداخلي للدولة التي تنتمي إليها[1].

يأخذ التعاون اللامركزي شكلين من التعريف هما :

أولا : **التعاون البلدي الداخلي**

يشمل على مفهومين التضامن بين البلديات ،والتعاون بمعنى الشراكة والإنتاج بين البلديات .

1– **التعاون بين البلديات:** المفهوم الضيق وهو المفهوم المجسد للمعنى الحقيقي للتعاون حيث يستعمل هذا الأخير للدلالة على عدة مصطلحات، تحمل معنى واحد من هذه المصطلحات:

– التعاون بين البلديات.

– التعاون ما بين البلديات.

– التجمعات البلدية.

فالبلديات بمجالسها المنتخبة ،والتي تعد المحرك الأول والمنسق للأعمال المحلية الضرورية من أجل تحقيق أهداف التخطيط في مجال الإنتاج والتجهيزات والمبادلات والاستثمار والذي يتحقق عن طريق التعاون المحلي لإنعاش الاقتصاد[2].

والمقصود بالتعاون بين البلديات إمكانية البلديات أن تتعاون وتستمر مواردها وإمكانياتها بصورة مشتركة، من اجل القيام بأعمال مفيدة لها جميعا[3].

---

[1] -انظر المادة 2 الفقرة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 17- 329 ، يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية ، المرجع سابق.

[2] - فريدة مزياني، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي ،المجلة القضائية ،العدد 6 ،سنة 2006 ،ص 63 .

[3] - قدور بن عيسى، التعاون بين البلديات بين القانون والممارسة ، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية، ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة، المجلد 05 ،العدد 01، سنة 2012 ،ص 316.

2- التضامن بين البلديات: يتضمن في وجود روح التضامن بين البلديات الغنية والفقيرة فيما بينها، مباشرة سواء تضامن مالي[1] أو غير مالي أو عن طريق آليات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

ثانيا : التعاون البلدي الدولي "التوأمة"

يقوم هذا المفهوم على تجاوز الحدود الوطنية، وقيام شراكة بين البلديات من الوطن ،وبلديات أجنبية وذلك في شكل بروتوكولات اتفاقيات عقود عرف ضد المفهوم اليوم انتشارا واسعا بين مختلف الدول،حيث أصبحت التوأمة رابط الشراكة الأجنبية ودعم للتعاون بين الدول وتنص المادة 106 من قانون البلدية 11-10: تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أجنبية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى موافقة مسبقة لوزير الداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية.

ويقصد بالتوأمة من جانب آخر، ذلك أن التعاون اللامركزي يختلف في جوهرة عن اتفاقيات التوأمة، فإن كان لهذه الأخيرة بعد رمزي بروتوكولي فإن التعاون اللامركزي هو اتفاق أو تعاقد ينتج عنه التزامات بالنسبة للطرفين[2].

الفرع الثاني: شروط التعاون اللامركزي

بالرجوع إلى التعريف السابق للتعاون اللامركزي يتضح عدة شروط يتم تفصيلها كالأتي:

أولا : شرط شراكة بين القطاع العام – العام

المقصود بهذا الشرط، أن التعاون اللامركزي يندرج بين القطاع العام- العام من هذا المنطق فإنه يكتسي أهمية بالغة في عدة مجالات اقتصادية واجتماعية لما توفره عملية التعاون من تجميع للموارد وإنجاز المشاريع المشتركة، وتبادل الخبرات والتجارب في فضاء أوسع يسمح بحرية التفاعل بين أطراف متعددة متنافسة يساعد على إحداث وتراكم الثروة، وبالتالي توسع الوعاء الضريبي للموارد المحلية[3].

[1] - فاطمة الزهراء داودي، المرجع السابق ،ص 65 .
[2] - قدور بن عيسى، المرجع السابق ،ص 34 .
[3] - فاطمة الزهراء داودي، المرجع السابق، ص 76 .

ويمكن أن يشكل هذا التعاون مابين البلديات حجز الزاوية للتطوير والتنمية الاقتصادية لهذا الفضاء يتسع لتفاعلات اقتصادية واجتماعية أوسع وإحداث روابط اجتماعية جديدة ،تساعد على تعزيز التضامن وانسجام النسيج الاجتماعي الذي يعد أساس الدولة[1].

تم تكريس بمجيء ما بين البلديات كشكل جديد للتنظيم يأخذ بعين الاعتبار بروز حاجيات اجتماعية واقتصادية بين عدة بلديات، فنظرا للحركية التي تشهدها الحياة اليومية للمواطن برزت حاجيات ومتطلبات تداخلت فيما بينها، مما دعا بالشكل البلدي إلى تعاون لتلبية تلك المتطلبات، فمثلا قطاع النظافة وأيضا التهيئة والتعمير[2].

ثانيا : شرط التجاوز الإقليمي

يدخل ضد الشرط ضمن تنظيم التعاون البلدي، وهو ما جاء في نص المادة 217من قانون 11- 10 المتعلق بالبلدية والتي تنص على "يقوم التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء للشراكة والتضامن بين البلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات" أكدت هذه المادة ما جاء في نص المادة 215 حيث تنص على "يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها أو تسير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات"[3].

صحيح أن معظم البلديات المتجاورة في الجزائر تشترك وتملك خصائص متشابهة ،حيث نجد البلديات الساحلية لها خصائص مشتركة وبلديات فلاحية لها خصائص مشتركة هي الأخرى ،هذه الخصائص فرضت جغرافيتها وموقعها لكن هذا

[1] - قدور بن عيسى، المرجع السابق، ص 213.
[2] - سهام بن صياف،الهيئات الإدارية المكلفة بحماية البيئة ،مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، بن عكنون، ص 84.
[3] - أنظر المادة 215 من قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية،الجريدة الرسمية ،العدد 37 ،سنة 2011، ص 28 .

لا يمنع من القيام بالتعاون بين بلديتين تختلفين في طبيعة الإقليم خاصة في المجال السياحي مثلا أو المجال الثقافي[1].

حيث انه يمكن لبلدية من بلديات الشمال أن تقوم بشراكة مع بلدية من بلديات الجنوب في المجال السياحي، فالأولى تملك الأموال والثانية تملك الموقع أو انجاز مشاريع مشتركة بينهما.

نقد: إن فرض شرط التجاوز الإقليمي هو عائق بين البلديات إذا يحبذ نزع هذا الشرط، وجعل التعاون بين البلديات دون عائق إقليمي لكن لا تنسى ظهور جديدة الدولة ومفهوم الدولة الجهة. لذا لابد من إعادة النظر في التقسيم الإقليمي الإدارة اللامركزية وتبني فكرة الإقليم[2].

ثالثا : شرط الإطار المادي للتعاون بين البلديات

يدخل هذا الشرط هو الآخر ضمن تنظيم التعاون بين البلديات وبالرجوع إلى القانون البلدية 11- 10 ودعما لفكرة التعاون والتشارك بين البلديات، ولايجابياتها حاول الارتقاء بها وتطويرها وتسهيل اللجوء إليها، من حيث أن مجال التعاون بين البلديات وسع إمكانية تشارك بلديتين أو أكثر، وذلك في مجالات عديدة والمشتركة لأقاليمها في إطار مخطط الوطني لتهيئة والتنمية المستدامة لإقليمها وكذا مخططات التوجيهية القطاعية هذا من جانب[3].

ومن جانب آخر شمل قانون 11- 10 المتعلق بالبلدية أمر مهم والمتعلق بالمرافق العمومية[4]، التي يمكن من خلال التعاون إنشاء أو تسير مرفق عمومي والمجال هذا واسع كمرفق النقل، مثلا يمكن للبلديات أن تشترك قصد شراء سيارات تجعل منها مشروع نقل مشترك للركاب أو في مجال صياغة الطرقات قد تشترك البلديات المتقاربة في موافقتها في شراء ،وحيازة آليات تعبيد الطرق ورصدها تستخدمها بالتعاون في فترات متتالية، ويمكنها أن تشترك في إدارة مرفق النفايات

[1] - أنظر المادة 217 من قانون رقم 11- 10 المتعلق بالبلدية ، المرجع السابق .
[2] - محمود الحمزي بن يحيى، أهمية نظام الإدارة المحلية في الدولة الحديثة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، رقم 3، لسنة 2009 ،ص 163 ،153.
[3] - انظر المادتين 110 و 111 من قانون 11- 10 المتعلق بالبلدية ، المرجع السابق .
[4] - محمد أمين بوسماح ، المرجع السابق ،ص 57 ، 58 .

حيث يمكن لبلديتين أو أكثر أن تشترك في مجال كان تمتلك بلدية من الموارد البشرية والخبرة في تسيير النفايات وتمتلك بلدية أخرى موارد مادية كالآلات وماكينات أو شاحنات فتشترك كلاهما في تسير مرفق بأقل تكلفة وجهد لان الأصل في التعاون اشتماله على جميع المجالات حتى يعطي نتائج مستوى الأهداف التي أو جد لها[1].

رابعا : شروط أخرى للتعاون بين البلديات الخارجي (الأجنبي)

لقد حدد المرسوم التنفيذي 17- 329 السابق الذكر شروط منصوص عليها في المواد 13 وما عليها بخصوص إبرام اتفاقيات التعاون المركزي الذي يقصد بها من خلال المرسوم، "اتفاقية التعاون المركزي كل وثيقة موقعة بين الجماعة إقليمية جزائرية أو أكثر من جهة أخرى، تقوم بموجبها علاقة التعاون لا مركزي وتتضمن تصريحات أو إعلان نية وتحدد الحقوق والواجبات الملزمة لكل طرف موقع وكذا مجالات التعاون ،والكيفيات التقنية والمالية لتنفيذها[2].

من خلال هذا التعريف نجد أن المشرع الجزائري ربط شروط التعاون اللامركزي بين البلديات الأجنبي بشروط شكلية، تتمثل في الكتابة باللغة الوطنية ولغة الطرف الأجنبي، وأن يحدد بصفة البيانات المذكورة في نص المادة 20 من نفس المرسوم التنفيذي السابق ،بالإضافة إلى شرط التوقيع والأخذ برأي الوزير الأول والوزير المكلف بالخارجية ،بالإضافة إلى شروط موضوعية أخرى تتمثل في عدم المساس بالوحدة الوطنية في إطار التزام القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية والأمن والتراب الوطني والنظام العام[3].

---

[1] - عبد الصديق شيخ ، الاستقلال للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية ،رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في إدارة ومالية ،كلية الحقوق بن عكنون، سنة 2010 – 2011 ،ص 185 .

[2] - انظر المادة 2 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17 - 329، يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية ، المرجع السابق.

[3] - انظر المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329،يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية ، المرجع السابق.

المطلب الثاني: تحديد العلاقة ما بين التضامن المالي والتعاون اللامركزي

ترتبط العلاقة الموجودة بين التضامن المالي والتعاون اللامركزي بين البلديات، من حيث النقاط الآتية تفصيلها، من خلال الفرع الأول، حيث يهدف إلى تقليص وفك العجز التي تعاني منه ميزانية البلديات أما الفرع الثاني من حيث الأحكام المالية المجسدة للتعاون والتضامن متداخلة فيما بينها.

الفرع الأول: من حيث الأهداف

إن التعاون اللامركزي بين البلديات يشترك مع التضامن المالي في الأهداف التي يسعى من خلالها المشرع الجزائري، إلى تعاون بين البلديات خاصة المتجاورة منها لها مزايا لا تقل أهمية فهما يعدان ابرز وسيلة لتحقيق العبء المالي على البلديات لما تعانيه من عجز في ميزانيتها، وتجسيد التنمية المحلية بأقل التكاليف[1].

حيث أن كل من التعاون والتضامن هما بمثابة الوسيلة الفعالة لتخفيف النقص لمصادر تمويل الجماعات المحلية ومواردها، إذ قد تكون بلدية تعاني من نقص في الجانب المالي، وبلدية تعاني من نفس الوضعية، ولهما نفس الحاجيات فتعاضدا ماليا لحل هذا النقص.

غير أن التعاون يأخذ بعدا دوليا وأجنبيا، بينما يأخذ التضامن بعدا محليا ووطنيا ،أي بمعنى أن التضامن يأخذ صورة أوسع للتعاون المشترك بين البلديات بمفهوم آخر ،التضامن بين البلديات هو جزء من التعاون المشترك.

الفرع الثاني: من حيث النطاق

نجد من خلال ذكرنا لأسباب التضامن المالي ما بين البلديات والتي تتداخل فيما بينها، مع أسباب التعاون اللامركزي أو المشترك، حيث تعتبر هذه الأخيرة من

[1] - نور الهدى روبحي،إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في القانون 11- 10،مذكرة الطور الأول لمدرسة الدكتوراه الدولة والمؤسسات العمومية، بن عكنون ، سنة 2012-2013 ، ص 152 .

شروط التعاون المشترك ما بين البلديات التي تهتم بتنظيم التعاون اللامركزي، بالإضافة إلى ما ورد في المرسوم التنفيذي رقم 17-329 السابق الذكر[1].

وتجد الإشارة إلى أن نطاق ومجال التعاون اللامركزي يكون في الجانب التسيير المالي للبلديات، والذي يتكفل به التضامن المالي فيما بين البلديات الذي يعتبر من الآليات المالية للتعاون بين البلديات ،بمعنى أن التضامن المالي الصورة الموسعة للتعاون بين البلديات إذا يظهر هذا التعاون المشترك فيما بين البلديات، من خلال الإسهامات أو الإعانات المقدمة من طرف كل بلدية في الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية[2].

لكن هذا التعاون يظهر في شكل تضامني، خاصة البلدية المستفيدة منه تحصل على المواد اللازمة لتحقيق الحد الأدنى من المرفق العام ،وخلق تنمية مستدامة بين البلديات. أما من الجانب المادي، فيدخل التعاون بمختلف الوسائل المادية التي تملكها البلدية مثل آلات الصيانة ، تعبيد الطرقات ، المعابر والطرق للبلدية الفقيرة التي لا تحوز عليها ،بالإضافة إلى الحافلات النقل المدرسي فتتدخل البلدية الغنية قصد تجسيد التعاون لنقل التلاميذ إلى المدارس في البلديات الفقيرة والنائية أو الجبلية، وذلك ما يعرضه حسب تنوع الأقاليم في الجزائر[3].

[1] - انظر المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 17- 329 ، يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية ، المرجع سابق.

[2] - عبدالجليل شليق، المرجع السابق ،ص 20 .

[3] - نور الهدى روبحي، المرجع السابق، ص 187 .

خلاصة الفصل الأول:

لقد اهتم المشرع الجزائري بالتضامن المالي بين البلديات عبر مراحل تطور البلدية ،الذي يعتبر موروث عن الاستعمار الفرنسي مما يعني أن مفهوم التضامن المالي تطور عبر الفترة الانتقالية التي شهدها البلدية في الجزائر قبل وبعد الاستقلال من خلال الآليات التي نص عليها مختلف القوانين والتنظيمات،كما نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يتطرق للتضامن المالي كمصطلح وإنما عرفه الفقه بأنه سياسة تعهدها الدولة لتحقيق التنمية المستدامة ،ضمان التقدير المداخيل الجبائية.

وقد كان العجز المالي في ميزانية البلدية،السبب الذي أدى بالمشرع الجزائري إلى النص على مبدأ التضامن المالي بين البلديات،بالإضافة إلى أسباب أخرى منها ما تعود إلى الأسباب التقنية والأسباب الإدارية كما نلمس تداخل في العلاقة بين التعاون المشترك أو اللامركزي وهما مصطلحان لعنوان واحد أو وجهان لعملة واحدة من خلال نص قانون البلدية 11- 10 والمرسوم التنفيذي رقم 17- 329 ،الذي من خلاله عرف المشرع الجزائري للتعاون المشترك مابين البلديات وشروط تطبيقية لما داخليا أو خارجيا فيعتبر التضامن المالي بين البلديات من بين الأساليب المجسدة للتعاون المشترك ما بين البلديات أي أن التضامن الصورة الموسعة للتعاون المشترك بمعنى آخر التضامن المالي ما بين البلديات، هو تعريف الضيق للتعاون المشترك ما بين البلديات وآلية مجسدة له في نفس الوقت.

الفصل الثاني

إن المتتبع للتطور التاريخي للبلدية في الجزائر سواء في الفترة الاستعمارية أو بعد الاستقلال يجد بأن المشرع الجزائري اهتم بتجسيد التضامن المالي ما بين البلديات.

وذلك عن طريق آلية الصناديق، فقد أنشئ بموجب القانون البلدية لسنة 1967 ما يعرف بالصندوق التضامن وصندوق للضمان، الذي أنشئ بموجب القانون لتخفيف الأعباء العناء بين البلديات واستمر العمل بهذه الآلية إلى غاية أحداث هيئة مؤسسة عمومية تدعى الصندوق المشترك للجماعات المحلية سنة 1986، الذي أعي النظر فيه من خلال المرسوم التنفيذي رقم 14-116 الموافق لـ 24 مارس 2014 يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية،الذي يحدد مهامه وتنظيمه وسيره الذي أطلق عليها الفقه تسمية التضامن المركزي.

وفي سنة 2015 تم إحداث آلية جديدة لتجسيد فكرة التضامن المالي عن طريق تقديم إعانات مالية من بلدية غنية لفائدة أخرى فقيرة،التي تدعى بالتضامن اللامركزي بموجب الأمر رقم 15-01 المؤرخ في 23جويلية لسنة2015 الذي يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

المبحث الأول: التضامن المركزي بين البلديات

تعتبر البلدية جزأ لا يتجزأ من الدولة، وهي تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية الادراية، ومن أجل تضامن البلديات فيما بينها خلقت آلية لتجسيد هذا التضامن والتعاون ،وتتجسد هذه الآلية كما يعرف بصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية[1]، والذي كان يسمى بصندوق المشترك للجماعات المحلية، تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين الأول يعالج مفهوم صندوق التضامن، والضمان للجماعات المحلية، والمطلب الثاني ندرس فيه تدخلات الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تحقيق التضامن والضمان بالنسبة لهذه البلديات.

المطلب الأول: النظام القانوني لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

تم إنشاء هذا الصندوق[2] لتقديم المساهمات المالية، لفائدة البلديات الفقيرة والتي تعاني من عجز مالي في ميزانيتها ،في إطار التضامن ما بين الجماعات المحلية وتحقيق التعاون المشترك فيما بين هذه الأخيرة، كما أن الصندوق يعتبر أهم آلية لتجسيد التضامن المركزي مابين البلديات على نحو خاص والجماعات المحلية على نحو عام، كما أنه يدعى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في صلب النص بالصندوق[3].وتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول: تعريف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

الصندوق هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهو تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية ،ويحدد مقره بمدينة الجزائر العاصمة، ويمكن نقله إلى أي مكان آخر من التراب الوطني ،بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ بناء على اقتراح الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية.

---

[1] - انظر المادة 70 من الأمر رقم 15 – 01 ،يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ، المرجع السابق .

[2] - الصندوق كلمة للدلالة على صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية .

[3] - انظر المادة 1 من المرسوم التنفيذي 14- 116 المؤرخ في 24 مارس 2014 ،يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ،الجريدة الرسمية ، العدد 19 ، سنة 2014 ، ص 4 .

الفرع الثاني: مهام صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

تتمثل المهام الأساسية لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والبلديات بشكل خاص، حسب المرسوم 14-116 المؤرخ في 24 مارس سنة 2014 المتضمن إنشاء صندوق الضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره حددها فيما يلي[1]:

- إرساء التضامن مابين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها.
- ضمان الموارد الجبائية التي سجلت نقص قيمة جبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها .
- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة هذه البلديات.
- توزيع خصيصا حمالي فيما بين البلديات سنويا لتغطية النفقات الإجبارية ذات الأولوية.
- تقديم مساهمات مالية لفائدة البلديات التي تعاني من مشاكل تعين عليها مجابهة الكوارث أو الطوارئ، بالإضافة إلى الوضعية المالية الصعبة التي تعانيها تلك البلديات.
- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للبلديات ومؤسساتها لانجاز مشاريع تجهيز أو استثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات المذكور في الفصل الأول.
- الوساطة البنكية لفائدة هذه البلديات المعوزة.
- منح وإعطاء إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرافق العامة المحلية.
- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية البلديات وانجازها العمل على نشرها.

[1] - انظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116 ، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ، المرجع السابق .

– المساهمة في تمويل أعمال المنتخبين والموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية وتحسين مستواهم.

الفرع الثالث: تنظيم الصندوق

يضم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مجموعة من الهياكل التي تهدف إلى حسن سيرة أعماله وضمان التنظيم الداخلي له، بهدف التوفيق بين ديمقراطية تسيره عبر المنتخبين المحليين، وفعالية الأعمال المكلف بها بمساهمة ممثلي الدولة المعنيين وبهذا فان الصندوق يديره مجلس توجيه يسيره مدير عام ومزود بلجنة تقنية وللقيام بمهمته على أحسن حال ،زود بهياكل تسهر على سيره تنقسم إلى أقسام .

أولا: مجلس التوجيه

حسب المادة 24 من المرسوم التنفيذي 14– 116 يتكون مجلس التوجيه الذي يترأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية ،ويشارك فيه الدير العام بصوت استشاري من أعضاء معنيين وآخرين منتخبين وعددهم عشرة مناصفة بين المعنيين والمنتخبين، حيث يتمثل الأعضاء المعنيين من واليين يعينهما[1] .

وزير الداخلية والجماعات المحلية، أربعة ممثلين في وزارة الداخلية والجماعات المحلية ثلاثة، ممثلين عن وزارة مالية وممثل عن وزارة التهيئة العمرانية أي بزيادة والي، ممثلين لوزارة المالية وثلاثة ممثلين عن وزارة الداخلية عما كان سابقا، في ظل المرسوم 86–266 ويتكون من أعضاء منتخبين للوصول لتسير ديمقراطي للصندوق بمجموع عشرة أعضاء متمثلين في سبعة رؤساء مجالس شعبية بلدية منتخبين من بين زملائهم، فتكون بهذا زيادة عضوين كما كان في المرسوم السابق إضافة إلى ثلاثة رؤساء مجالس شعبية ولائية بزيادة عضو عن التشكيل السابق، وتكون مدة عضوية هؤلاء الأعضاء المنتخبين خمس سنوات والهدف من التمثيل بهذا الكم من الأعضاء هو الوصول إلى تغطية وإيصال الاحتياجات والانشغالات لكل البلديات عبر إقليم البلاد كون التركيبة

[1] - انظر المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116 ، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ، المرجع السابق.

السابقة للمجلس لم تتمكن من الوصول إلى نقل احتياجات كل البلديات بل تقتصر على احتياجات البلديات التي يمثلونها في أغلب الأحيان.

يجتمع مجلس التوجيه إجباريا مرتين في السنة بموجب المادة 26 من المرسوم 14-116، وفي كل مرة يستدعى من طرف رئيسه ويتداول المجلس في المسائل المتعلقة بمشروع النظام الداخلي للصندوق والبرامج السنوية المتعددة السنوات للصندوق، والمشاريع وتقديم تقرير عن النشاط السنوي والحسابات الإدارية وتدون مداولات المجلس في المحاضر، يوقعها رئيس المجلس وكاتب الجلسة وتسجل في دفتر خاص مرقم ومؤشر عليه[1].

ثانيا: جهاز التسيير

ويتكون من :

1- اللجنة التقنية: هي هيئة دائمة مكلفة بمتابعة ومراقبة تنفيذ البرامج المقررة والمصادق عليها من طرف مجلس التوجيه، وتتشكل من تسعة أعضاء لها المدير العام للصندوق 5 ممثلين عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية ورؤساء المجالس الشعبية الولائية يتم اختيارهم على أساس خبرتهم ومؤهلاتهم وتتنافى العضوية فيه مع العضوية في مجلس التوجيه وثلاث أعضاء ممثلين عن الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بين الأعضاء، بموجب قرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية لمدة خمس سنوات ،وتنهى مهامهم بنفس الكيفية[2].

تكلف اللجنة بممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج ومشاريع الصندوق لحساب مجلس التوجيه ، حيث تجتمع برئاسة المدير العام في نهاية كل ثلاثي بطلب من المدير العام على الأقل من ثلثي أعضائها، وتتم الرقابة من خلال متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسيير. للتجهيز والاستثمار ولمتابعة وضعيات تعويض

[1] - انظر المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116 ، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ، المرجع سابق.

[2] - انظر المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116 ، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ، المرجع نفسه.

نقص القيمة الجبائية من صندوق الضمان للجماعات المحلية، حيث تقدم للجنة كل رأي أو ملاحظة أو توصية ،تهم تنفيذ برامج الصندوق ومشاريعه[1].

2- المدير العام للصندوق: وهو المسؤول عن السير العام للصندوق وتسييره وذلك وفقا للمادة 34 من المرسوم التنفيذي 14- 116 ،وتخول له السلطة السليمة والتأدبية على كل المستخدمين ،كما يتولى تنفيذ مداولات مجلس التوجيه ويعد تقديرات الميزانية وحسابات الصندوق، ويعد سندات الإجراءات كما يعد تقارير دورية لمتابعة وتنفيذ وتقسيم نشاطات الصندوق ،ويقوم بعرض تقرير سنوي عن النشاطات على مجلس التوجيه ،ووزير الداخلية والجماعات المحلية ،بالإضافة إلى كونه يمثل الصندوق أمام القضاء أي أنه الممثل القانوني، ويمثل الصندوق في جميع أعمال الحياة المدنية، ويعتبر الآمر بالصرف لميزانية الصندوق[2].

الفرع الرابع: الموارد المالية لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

يلعب الصندوق دورا هاما في تجسيد التضامن المالي مابين البلديات ولتقديم هذا الدور بشكل ايجابي، من أجل تحقيق دفعه لهذه البلديات من جهة وتحقيق التنمية المحلية من جهة أخرى ، زود هذا الصندوق بموارد عديدة بعضها ذات طابع جبائي والتي أقرها له المشرع في مختلف القوانين الضريبية والمالية، البعض الآخر مخصصات تمنح من ميزانية الدولة ،ويتولى بدوره إعادة توزيعها على الجماعات المحلية.

أولا: الموارد الجبائية للصندوق

تعود لصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية نسبة م من الضرائب والرسوم تمنحها له القوانين المالية المختلفة، ويتكفل بإعادة توزيعها في إطار سياسة التضامن المالي التي يقوم بها كما يتلقى الصندوق المساهمات الإجبارية السنوية

[1] - انظر المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116 ،يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ، المرجع السابق.

[2] - انظر المواد من 32 إلى 34 من المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116 ، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ، المرجع نفسه.

للبلديات مقابل ضمان التقديرات الجبائية الخاصة بميزانيتها المحلية ويمكن تقسيم هذه الموارد الجبائية إلى ضرائب مباشرة وأخرى غير مباشرة[1].

1 – الضرائب المباشرة: تتمثل في الرسم على النشاط المهني حيث أن 5.5 % من عائد هذا الرسم يوجه للصندوق وهو ما يمثل 7 % من موارد الصندوق سنويا، الرسم الجزافي الوحيد ويعود 5 % من عائد هذا الرسم إلى الصندوق ،وهو ما يمثل نسبة 0.4 % من موارد الصندوق[2].

2– الضرائب غير المباشرة: تتمثل في الرسم على القيمة المضافة والرسم على قسيمة السيارات بشكل أساسي، كون الرسوم الأخرى مثل الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج، الرسم الخاص على الوقود، الحقوق الخاصة على المنتجات الصيدلانية، الرسم على اللحوم المستوردة والتي تساهم بنسبة ضعيفة في إيرادات الصندوق.

– الرسم على القيمة المضافة يعود بـ 10% من ناتج هذا الرسم يعود للصندوق بنسبة للعمليات الداخلية الوطنية و15% بالنسبة لعمليات الاستيراد ،وهو ما يمثل المورد الرئيسي للصندوق بما نسبته 83 % من موارده سنويا.

– قسيمة السيارات حيث80 % من عائدها يوجه للصندوق ويساهم بما نسبته 5 % من موارد الصندوق سنويا.

وهناك ضرائب ورسوم أخرى توجه للصندوق من ناتجها مثل المتعلقة بالنشاط المنجمي حيث 9 % من الضرائب على الأرباح المنجمية توجه للصندوق[3].

الملاحظ أن الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المعني بدرجة اقل يمثلان أهم الموارد المالية للصندوق، حيث تبقى الرسوم الأخرى بدون أثر حقيقي على الموارد المالية للصندوق، وهذا يرجع أساسا للضعف قدرة البلديات على تحريك مواردها المالية بسبب عدم التحكم فيها، فتقص معطيات دقيقة بعدم التحكم في الوعاء الضريبي على الممتلكات والرسم على العقار الذي يمثل مخزونا غير مستغل من طرف البلديات

[1] عبد القادر لمير، المرجع السابق ، ص 107.
[2] - ابراهيم يامة ، النظام القانوني للمنازعات الضريبية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي سعيدة ، سنة 2007–2008 ،ص 130.
[3] - نوارة عقون ، المرجع السابق ، ص 14 .

هذا من جهة، ومن جهة أخرى قد يعود ذلك للتبعية القوية للجماعات المحلية من حيث التمويل إلى تمويل الدولة ،والذي يطل في بعض الحالات إلى 70 % من ميزانية البلديات، وهذا ما يجعل البلديات لا تعمل بجد على إيجاد وتحصيل موارد مالية ذاتية بعيدا عن إعانات الدولة والصندوق.

ثانيا: مخصصات ميزانية الدولة للصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

يتحصل الصندوق على مخصصات من الميزانية العامة للدولة كتعويض على الإجراءات التي تتخذها الدولة، والتي تمس بموارد الجماعات المحلية وفي هذا الإطار يتلقى الصندوق من ميزانية التسيير للدولة مخصصات إجمالية يتولى توزيعها على البلديات، طبقا للمرسوم التنفيذي 14-116 وأهمها التعويض عن نقص القيمة الجبائية الناتجة عن انخفاض نسبة الرسم على النشاط المهني[1] من 2.5 % إلى 2% والإلغاء النهائي للدفع الجزافي مخصص حراسة المدارس وصيانتها مخصص التكفل بالأثر المالي الناتج عن الزيادة في أجور الجماعات الإقليمية، ومن خلال توزيع هذه المخصصات يلعب الصندوق دور الوسيط بين الدولة والجماعات المحلية (البلديات) لتوجيه الإعانات والتعويضات التي تمنحها للبلديات[2].

1- الإيرادات المخصصة:

تجد الإشارة إلى أن هذه الإيرادات المخصصة تنقسم إلى تعويضات عن الإجراءات المالية المتخذة من طرف الدولة، حيث ينص قانون البلدية 11- 10 في المادة 5 منه على أنه " يجب تعويض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية التي تنجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيض في نسب الضريبة أو إلغائها بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل" والتعويض عن نقل الاختصاص من طرف الدولة للبلديات، وهو المبدأ الذي جاء به قانون البلدية، والذي

[1] - القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 26- ديسمبر- 2017، الذي يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ،الجريدة الرسمية، العدد 9، المؤرخ في 11 فيفري 2018 ،ص 17 .
[2] - نوارة عقون ،المرجع السابق ، ص 9.

يفرض على الدولة أن ترفق كل مهمة جديدة يعهد لها للبلدية أو تحول لها من قبل الدولة التوفير اللازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة[1].

2- إعانات تعويض ناقص القيمة الجبائية

يتكفل صندوق الضمان للجماعات المحلية بضمان تحصل البلديات على تقديراتها الجبائية، وذلك مقابل مساهمتها السنوية كما يواجه التخفيضات في الضرائب والرسوم بموجب قوانين المالية المختلفة، ولكي يتمكن من تأدية مهامه فإنه يعتمد على موارد تتكون من مساهمات البلديات حسب معدلات، ونسب تحدد سنويا بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية ووزير الداخلية أو الجماعات المحلية[2]، مع الأخذ بعين الاعتبار ناتج سيولة الضرائب المباشرة المحلية المحققة خلال السنة السابقة، كذلك فوائض القيمة في التقديرات الضرائب بالنسبة إلى تقديرات البلديات في مجال الضرائب المباشرة وكذلك حاصل الجداول الإضافية وجداول تسوية الضرائب المباشرة التي تعود للبلديات الصادرة بعنوان سنوات سابقة ،حيث توجه الأرصدة الدائنة لهذا الصندوق لفائدة صندوق التضامن لتدعيم موارده وذلك بعد تصفية جداول الضرائب المباشرة، التي تعود للبلديات ومراجعتها.

المطلب الثاني: تدخلات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وإجراءاته

لقد نص قانون البلدية على أن البلديات تتلقى إعانات ومخصصات تكون من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ومن خلال الموارد التي يسيرها ،وذلك من خلال مختلف البرامج والأنشطة سواء في مجال التضامن أو في مجال ضمان التقديرات الجبائية بين البلديات وهو ما سيتم التطرق إليه في هذا المبحث.

الفرع الأول: في مجال التضامن بين الجماعات المحلية

يتدخل صندوق التضامن للجماعات المحلية من خلال تهيئة الموارد المالية وتوزيعها ،حيث يتكفل بدفع المخصصات الإجمالية للبلديات، وتتمثل في المخصصات

[1] - انظر المادة 5 من القانون 11 – 10 المتعلق بالبلدية ، المرجع السابق .
[2] - القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 26 ديسمبر 2017 ، يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ،المرجع السابق .

الإجمالية للتسيير بنسبة60 % ،والمخصصات الإجمالية للتجهيز والاستثمار بنسبة40%.[1]

أولا : التخصيص الإجمالي للتسيير

يوجه التخصيص الإجمالي للتسيير المذكور في المادة 7 من المرسوم 14-116 السابق ذكره، إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات ويتضمن هذا التخصيص منح معادلة التوزيع بالتساوي، تخصيص الخدمة العمومية، الإعانات الاستثنائية، وإعانات التكوين والدراسات والبحوث[2].

1- منح المعادلة التوزيع بالتساوي: تمكن هذه المنحة بدعم ومساعدة البلديات في أداء مهامها وكذا تسيير مصالحها الإدارية،والتقنية بطريقة مستمرة بهدف التقليص من الفوارق الموجودة في المحصول الجبائي،لهذه الجماعات المحلية، كما يستوجب أثناء منح هذه الإعانات مراعاة المداخيل المختلفة وعدد السكان في كل بلدية بحيث لا تمنح هذه المنحة إلا للبلديات التي تعاني من الفقر تحت مستوى الغنى الوطني[3].

وكما سبق الذكر، توجه هذه المنحة لتغطية النفقات الإجبارية للبلديات والولايات ،حيث يتم حساب هذه المنحة ومنحها على أساس المعيار الديمغرافي والمعيار المالي أو أي معيار آخر يتم اعتماده من طرف مجلس التوجيه لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية[4].

ويتم تحديد نصيب كل بلدية من خلال قاعدة تقسيم الميزانية على عدد سكانها، بحساب مجموع ميزانيات البلديات ويقسم على مجموع عدد السكان والناتج هو المعدل الوطني ويتم حساب منحة التوزيع بالتساوي كما يلي:

حصة البلدية = (معدل الغنى الوطني- معدل غنى البلدية)× عدد السكان.

---

[1] - انظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116 ، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ، المرجع السابق.

[2] - انظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116 ، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ، المرجع نفسه

[3] - حنان قرور و رزيقة مطاعي ، المرجع السابق ،ص 47 .

[4] - انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي 14-116 ،يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ،المرجع السابق .

وتعد هذه الطريقة أكثر عقلانية ومنطقية على غرار أنها منصفة بشكل كبير اتجاه الفوارق في الثروات بين البلديات، بالإضافة إلى ربطها بالواقع المالي الموجود بصورة حقيقية ومستمرة[1].

ونلاحظ بالنسبة للبلديات الغنية لا تستفيد من هذه المنحة بسبب أن معدل الغنى لها اكبر من معدل الغنى الوطني، وهنا يمكن القول أن الصيغة الحالية لحساب هذه المعادلة تبقى محدودة ،لأنها تأخذ بعين الاعتبار الوضعية المالية والجبائية الحقيقية للبلديات، والمجهودات التي تبذلها في تحصيل هذه الموارد وهذه الطريقة في الحساب غير عادلة بالنسبة لهذه البلديات الغنية، وهذا السبب بسيط وهو أن البلديات النشيطة والتي تعمل باجتهاد لتثمين مواردها الجبائية والعقارية لا تستفيد من هذه المنحة كون معدل الغنى فيها يرتفع عن معدل الغنى الوطني بسبب عدد السكان المرتفع في حين أن البلديات التي لا تقوم بأي مجهود لترقية مداخليها المالية تملك الحق في منحة معادلة التوزيع بالتساوي بسبب معدل الغنى المنخفض لها.

2- تخصيص الخدمة العمومية: يتم دفع هذا التخصص من قبل الصندوق للبلديات التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة، وذلك بهدف تلبية الاحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها، بموجب القوانين والتنظيمات وهي تختلف من سنة إلى أخرى حسب احتياجات البلدية[2].

بالإضافة إلى ما تم ذكره وعلى الرغم من نص مرسوم إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إلا انه لم يتم إصدار هذا القرار[3].

3- الإعانات الاستثنائية: حسب المادة 10 من المرسوم 14-116 سابق الذكر تمنح هذه الإعانات للبلديات التي تواجه الكوارث الطبيعية، والأحداث الطارئة أو وضعية غير متوقعة أو وضعية مالية صعبة جدا وتقرر المعايير التي تحدد هذه الإعانات الاستثنائية، تحدد بموجب قرار من وزير الداخلية حيث لم يتضمن المرسوم التنفيذي أي

[1] - حنان قرور و رزيقة مطاعي ، المرجع السابق ،ص 48 .
[2] - نوارة عقون ، المرجع السابق ،ص 19 .
[3] إبراهيم يامة ، مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية، المرجع السابق ،ص 617 .

معايير أو قواعد لحساب منح هذا النوع من الإعانات بل ترك هامش الحرية الكامل لمجلس التوجيه والسلطة التقديرية لاتخاذ مثل هذا القرار، وقد ساهمت هذه الإعانات في موازنة ميزانيات البلديات التي كانت تعرف عجزا ولا تستطيع تحقيق التوازن المالي ،وبالخصوص خلال سنوات التسعينات.

4 – إعانات التكوين والدراسات والبحوث: نظرا لدور العنصر البشري في إنعاش التنمية المحلية، يقوم الصندوق بتمويل جميع أعمال تكوين موظفي البلديات وتحسين مستواهم، وهذا من خلال تنظيم ملتقيات ودورات تدريبية لتحسين مستوى المنتخبين ورفع من قدراتهم والتي تساعد بذلك على رفع التنمية في البلدية التي يسيرونها، بالإضافة إلى القيام بمختلف الدراسات والبحوث والتحقيقات التي يرتبط بتطوير وترقية التجهيزات والاستثمارات المحلية وانجازها بدقة.

ثانيا: التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار

بموجب المادة 12 من المرسوم التنفيذي 14–116[1] السابق ذكره يسمح التخصيص الإجمالي للتجهيز، والاستثمار للبلديات بانجاز برامج تجهيز واستثمار بهدف المساعدة في تطويرها وخاصة تطوير المناطق الواجب ترقيتها، ويتضمن هذا التخصيص الإجمالي للتجهيز، والاستثمار إعانات التجهيز ،والمساهمات المؤقتة في إطار الشكل التضامني.

1– إعانات التجهيز: لقد جسد الصندوق عدة برامج لفائدة البلديات، منها برنامج تمويل انجاز مقرات البلديات الجديدة الناتجة عن التقسيم الإقليمي للبلاد سنة 1984 وانجاز السكنات الوطنية الخاصة بها، بالإضافة إلى تمويل انجاز الملاحق البلدية والمكتبات البلدية ،وروض الأطفال على المستوى الوطني والبرنامج الخاص لسنة 2009 والمتعلق بتدعيم الحظائر الخاصة بالبلديات بالعتاد المنقول واقتناء حافلات النقل المدرسي ،وشاحنات نقل القمامات المنزلية وعتاد الأشغال العمومية والفلاحة والتطهير والإنارة العمومية[2].

[1] - انظر المواد 10- 11 -12 من المرسوم التنفيذي 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ،المرجع السابق.
[2] - أمينة بونداوي، المرجع السابق، ص 13.

كما أن إعانات التجهيز التي يمنحها الصندوق تمس أيضا المؤسسات العمومية المحلية، حيث يتولى منح إعانات تجهيز هذه المؤسسات العمومية والمكلفة بتسيير المرافق العمومية.

وبالنسبة لهذه التدخلات الخاصة تقسم للتجهيز والاستثمار رغم أن المرسوم ينص على أنها مساعدات تضاف وتدعم الموارد المحلية، إلا أن الصندوق جعل منها انشغالات مركزية من خلال إقرار برامج التجهيز،واستثمار على المستوى الوطني ،وتحميل تمويلها على الجماعات الإقليمية على المستوى الوطني.

هذه الإعانات التي تأخذ نسبة 40 % [1] تعتبر مكملة لمخططات البلدية للتنمية، لكنها ليست بديلا عنها لكون الصندوق يمول المشاريع الصغيرة التي لم تخصص لها الدولة إعانات ضمن مخططات البلدية.

ومن الملاحظ أنه ابتداء من سنة 2002 أصبحت إعانات التجهيز برنامجا وطنيا تستفيد منه كل البلديات بصفة دورية وذلك حسب الأولوية في حدود الأموال المتوفرة لدى الصندوق، إذ يحدد مجلس التوجيه للصندوق كل سنة مجموعة من القطاعات، ثم يطلب من البلديات تزويده باحتياجاتها في كل قطاع لتتم دراستها على المستوى المركزي، وتوزع الإعانات بعدها باسم كل ولاية حسب الأولوية والخلاف المالي المتوفر لدى الصندوق ثم تتولى الولاية بدورها توزيعها على البلديات المستفيدة التابعة لها، لكن هذه العملية لها آثار غير متجانسة على التنمية المحلية للبلديات ذلك لكون إقرار برامج موحدة وتمويلها لا يعكس في كل الأحوال الاحتياجات الحقيقية لهذه البلديات وبالتالي قد تصبح تشكل عبئا بالنسبة لبعضها.

2- الاستثمار: هذه المساهمات جاءت في نص المادة 12 من المرسوم 14- 116 ،وهي المساهمات الموجهة لتمويل مشاريع منتجة للمداخيل، وذلك من أجل تشجيع البلديات على الاستثمار في مشاريع منتجة للدخل لتدعيمها على إيجاد مصادر أخرى

[1] - انظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي 14-116 ،يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ،المرجع السابق.

للتمويل ، والجدير بالذكر أن رزنامة المشاريع الممولة بهذه الصيغة يتم دراستها من قبل مجلس التوجيه[1].

ثالثا: تخصيص إجمالي للمنح الصرفية والنشاطات الإضافية

ومن أهم هذه التخصيصات تخصيصات الحرس البلدي ،الدفع الجزافي ،تطهير الديون و تخصيص الأثر المالي الناتج عن الزيادة في الأجور، بالإضافة إلى تخصيص الصيانة المدارس الابتدائية، وتعتبر هذه التخصيصات محددة على سبيل المثال لا الحصر وتكون حسب الظرف الذي تعاني منه البلدية، وهو أيضا محدد المدة أي ينتهي هذا التخصيص بانتهاء الظرف الذي تعانيه البلدية.

1 – تخصيصات الحرس البلدي: يشرف الصندوق الوطني على توزيع إعانات الدولة الموجهة لتحمل نفقات أعباء تسيير الحرس البلدي هذا بالتنسيق مع المديرية العامة للحرس البلدي التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية[2].

2– الإعانات الخاصة بتطهير ديون البلديات: من الأسباب المؤدية لعجز ميزانية البلديات تتجسد في ظاهرة النمو السريع للنفقات التي يقابله ببطء نمو الإجراءات وضعفها مما أدى بهذه البلديات إلى تضخم كبير في ديونها استوجب ذلك تدخل الدولة عن طريق صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتغطية هذه الديون[3].

وهي عبارة عن عملية ذات طابع خاص يساهم من خلالها الصندوق بتحويل الموارد المخصصة من ميزانية الدولة إلى الجماعات المحلية لتصفية كل الديون المتعلقة بميزانيتها.

3– تخصيص لصيانة المدارس الابتدائية: يتكفل الصندوق بتسيير المدارس الابتدائية على مستوى كل بلديات الجزائر، وذلك من خلال تخصيص مبلغ مالي سنوي من

[1] - انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ،المرجع السابق

[2] - نوارة عقون ، المرجع السابق ،ص 19، 20 .

[3] - أمينة بونداوي ،المرجع السابق، ص 11.

ميزانية الدولة بعدما كانت هذه المهمة موكلة لوزارة التربية الوطنية تم تحويلها لفائدة البلدية التي تتولى تسيير وحراسة هذه المؤسسات[1].

4 – تخصيص الأثر المالي الناتج عن الزيادة في الأجور: تستفيد البلديات من إعانة على عاتق ميزانية الصندوق موجهة للتكفل بالأثر المالي الناتج عن تطبيق الشبكة الجديدة للأجور على موظفي هذه البلديات، ويشرف الصندوق على هذه الإعانات حسب الاحتياجات لكل بلدية.

ومن خلال مختلف تدخلات الصندوق في هذا التخصيص فهذه الإعانات تشكل موارد مالية تمكن البلديات من تسيير مرافقها، وتحقيق التنمية المحلية بالاستجابة لمختلف متطلبات المواطنين والموظفين واحتياجاتهم[2].

الفرع الثاني : تدخلات الصندوق في مجال الضمان

هو تخصيص سنوي لتعويض نقص القيمة الجبائية الناتج عن عدم تحقق التقديرات الجبائية للبلديات ،وهو بمثابة تعويض على التامين الذي تدفعه سنويا البلديات لصندوق الضمان، كما نص على ذلك قانون البلدية على أن صندوق الضمان يخصص لتعويض نواقص القيمة على تقديرات الإجراءات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات[3].

وكما سبق الذكر، يقوم الصندوق بدوره عن طريق التدخل في مالية البلديات وتمويلها عن طريق تقديمه لما يعرف بناقص القيمة الجبائية بقيمة مالية من التقديرات الجبائية لتغطية النقص أو العجز الحاصل لذلك ،فهذه الإعانة هي حاصل الفرق بين التقديرات والتحصيلات الجبائية الحقيقية لهذه البلديات .

كما يتكفل صندوق الضمان بتحصيل موارده المتمثلة في المساهمات السنوية الإجبارية للبلديات ،والتي تتحدد نسبتها كل سنة بقرار مشترك بين الوزير المكلف

[1] - أمينة بونداوي،المرجع السابق ،ص 11 .
[2] - المرجع نفسه ،ص 14 .
[3] - عصام صياف ، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في تمويل البلديات في الجزائر ،مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ،جامعة الحاج لخضر،باتنة ، العدد 11 ،جوان 2017 ،ص907 .

بالداخلية ووزير المالية بناء على تقديرات الجبائية للبلديات ،والتي حددت نسبتها لسنة 2018 بـ 2 % .

وتقيد هذه الإيرادات في الحساب رقم 130- 302 المعنون بصندوق الضمان للجماعات المحلية ،والذي يكون فيه الوزير المكلف بالجماعات المحلية الآمر بالصرف الرئيسي له، مع إسناد هذا الحساب إلى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

بمعنى آخر فانه أثناء إعداد الميزانية الأولية للبلدية، ونتيجة للتأخير الذي غالبا ما يحصل في إرسال مبالغ التقديرات الجبائية من قبل مديرية الضرائب تلجأ البلديات في ميزانيتها إلى اعتماد التحصيلات السابقة ،والمحققة في الحساب الإداري وإدراجها في الميزانية الأولية، غير انه يمكن أن يكون هناك انخفاض في القيمة الجبائية المحصلة في السنة الحالية مقارنة مع السنة الفارطة، وهو ما يعني أن التقديرات الجبائية للسنة موضوع النشاط يكون مبالغا فيها، وبالتالي تختل ميزانية البلدية لهذا السبب، ويقع العجز الموازي ،وهنا يتدخل صندوق الضمان ليقدم قيمة مالية في حدود 90 % من التقديرات الجبائية لتغطية هذا النقص أو العجز الحاصل[1].

المبحث الثاني: التضامن اللامركزي بين البلديات

إن المشرع الجزائري ولأول مرة أدرج مفهوم جديد للتضامن المالي بين البلديات التابعة لنفس الولاية الواحدة، أسفر عن ميلاد تضامن محلي أو لا مركزي بعدما كانت تستفيد من تضامن مالي مركزي ،يوفره الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من خلال دعم سنوي يمنح للبلديات[2].

فتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين،الأول يعالج إعانات البلديات لبعضها البعض والثاني سلطة الوصاية للمصادقة على مداولات منح الإعانات .

المطلب الأول: إعانات البلديات لبعضها البعض

تم استحداث هذه الآلية المتمثلة في إعانات البلديات لبعضها البعض التي تعتبر مصدرا بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2015 في نص المادة 68 منه والتي

[1] - عصام صياف ،المرجع السابق، ص 977 .

[2] - الموقع الالكتروني : **www.el.massa.com/dz/cooponont** ، تاريخ الاطلاع 2018/03/21 .

تنص على أن (....يمكن للبلديات التي تحوز موارد مالية معتبرة أن تمنح في إطار التضامن المالي المحلي بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي، إعانات لفائدة البلديات التابعة لنفس الولاية بواسطة ميزانية الولاية التي تنتمي إليها)[1].

سنتناول في الفرع الأول الإجراءات المتعلقة بمنح هذه الإعانات، وفي الفرع الثاني إلى إشكالات التي تتعلق بنص المادة 68 آلية للتضامن اللامركزي، وهي إعانات البلديات لبعضها البعض.

الفرع الأول: الإجراءات المتعلقة بمنح الإعانات

حددت رسالة وزارية المالية رقم 1885، المؤرخ في 2007/9/24 الإجراءات المتعلقة بمنح إعانات مالية من بلدية صالح جماعة محلية بطريقة مباشرة.

وإذا كانت الإعانات المقدمة مهمة من حيث المبالغ، وتخص انجاز مشاريع لصالح عدة جماعات محلية وبهدف ضمان التنسيق اللازم بين كل الأطراف المعنية ولتجنب ازدواجية التسجيل يستحسن إتباع الخطوات التالية:

– على البلدية المانحة أن تحدد في ميزانيتها المبلغ الإجمالي للإعانات التي تريد تقديمها لصالح البلديات التي هي في حاجة لهذه الإعانات، ثم يتم إشعار الولاية بذلك[2].

– يقوم المجلس لولائي على أساس المعطيات الموضوعية المتوفرة لديه ،بضبط قائمة البلديات التي تستحق الاستفادة بإعانة، ويطلب من هذه الأخيرة تقديم اقتراحاتها في حدود الغلاف المالي الذي يخصص لها مرتبة حيث الأولوية ومدعمة ببطاقات فنية يتم إعدادها، بالتنسيق مع المصالح النفقية للدولة.

– يقوم المجلس لولائي بحضور ممثلي البلديات المعنية بوضع القائمة النهائية للمشاريع المقبول تمويلها في إطار مبلغ الإعانة المقررة ،وبتحديد بالنسبة لكل بلدية قائمة المشاريع المقبولة ،والغلاف المالي لكل عملية مع مراعاة الانسجام اللازم بين المشاريع المسجلة، وتلك قيد التسجيل بكل القطاعات.

---

[1] - انظر المادة 68 الأمر رقم 15-01 ، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ،المرجع السابق.

[2] - عبدالوهاب بن بوضياف ،معالم لتسيير شؤون البلدية ،دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة ، الجزائر، 2014 ، ص 78 .

– تبلغ قائمة المشاريع المقبولة للبلدية المانحة من أجل أخذ مداولة في هذا الموضوع بعد المصادقة الوصاية على هذه المداولة، تقوم البلدية المانحة مباشرة بتحويل لصالح كل بلدية إعاناتها مفصلة على صيغة تخصيص مثقل[1].

الفرع الثاني: إشكالات التضامن اللامركزي

– تطرح نص المادة 68 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 والذي جاء بآلية التجسيد التضامن اللامركزي أو ما يعرف بالتضامن المحلي، مابين البلديات التابعة لنفس الولاية، بالعديد من الإشكاليات تتعلق بعدة جوانب ولعل من أهم هذه الإشكالات ما يلي:

إغفال المشرع الجزائري للآجال القانونية للمصادقة على مداولة المتعلق بإجراءات، وإرسالها إلى الوالي للمصادقة على مداولات التي تتعلق بطلب الإعانات البلديات لبعضها البعض.

وضع المشرع الجزائري من خلال نص المادة 68 من نفس القانون السابق الذكر لشرط، وهو عدم التجاوز الإقليمي من منح الإعانات المالية الغنية ،والتي تحوز على موارد معتبرة للبلديات الفقيرة التابعة لها إقليميا فقط معتمدا في ذلك على التقسيم الإقليمي لسنة 1984ولذي لم يبنى على معايير اقتصادية، وتنموية وكما تجدر الإشارة إلى مساحة الجزائر التي تقدر بـ 2381741 ،والفوارق الجهوية وتنوع تضاريسها ،وهذا ما يغلق عجز في ميزانية بعض البلديات وعدم القدرة على تغطية الحاجيات وطلبات المتكرر والشعب، بالإضافة إلى أنه أخضعها لمداولات البلدية الغنية وسلطة الوصاية للمصادقة عليها عن طريق ميزانية الولاية التابعة لها[2].

كما قد نجد أن كل أو بعض البلديات التابعة لنفس الولاية تعاني من تراكم الديون، حيث أنه يشير تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن عدد البلديات التي يقل فيها معدل الثراء عن كل ساكن حوالي 1100 بلدية ،وهي تعاني من تراكم الديون

[1] - عبدالوهاب بن بوضياف، المرجع السابق ، ص 79 .
[2] - انظر المادة 68 الأمر رقم 15-01 ، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ،المرجع السابق.

بنسبة 92 % وهو ما يقارب 3/2 من عدد البلديات في الجزائر والمقدر بـ 1541 بلدية وهذه النسبة هي للبلديات اشد فقرا ومحرومة[1].

كما تم تحديد في رسالة وزارة المالية رقم 1885،في إجراءات منح الإعانات المالية هو أنه لازالت الدولة تعتمد في تمويلها للبلديات على الإعانات المالية وذلك من خلال تخفيض الإعانة الممنوحة في إطار التضامن المالي لتجسيد المشاريع المهمة لتنمية المستدامة فهي بذلك إعانات تخصيصية، وهو ما يفقد البلديات حرية التصرف لتلك الإعانات ،ويجعلها ملزمة بالعمل وفقا لما سطرت له تلك الإعانات مسبقا من قبل الجهة الممولة، ولكن هذه الإعانات لا تعتبر مجانية بحيث أن الدولة لا تمول إلا إذا تحكمت بمعنى تدخلها يكون من خلال التوجيه المركزي للقرار البلدي والرقابة المركزية للنشاط التنموي البلدي.[2]

المطلب الثاني: سلطة الوصاية للمصادقة على مداولات منح الإعانات:

إذا كان المبدأ أن تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بحكم القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى السلطة الوصية، فان مداولات المتعلقة بمنح إعانات المالية من بلدية لصالح بلدية أخرى في إطار التضامن المالي بطريقة مباشرة، فلا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل السلطة الوصية التي تشكل رقابة تمارسها الدولة على البلدية تهدف إلى ضمان احترام القوانين والأنظمة ،وعدم المساس بمبدأ المشروعية في إطار سياسة اللامركزية التي تمارس من طرف الوالي بصفة ممثلا للدولة ،وعلى ضوء هذا تم تقسيمه إلى فرعين:

الفرع الأول: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة في أعماله، بحيث تمس جوانب كثيرة من شؤون البلدية كتقسيم الإداري وجغرافي لها،وفي سبيل ممارسة إجراء مداولات

[1] - محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية ،مداخلة قدمت ضمن فعاليات الملتقى الدولي للجماعات المحلية ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة ، يوم 11 افريل ، سنة 2011، ص 9.

[2] - دليلة جعيجع ،مصادر تمويل ميزانية البلدية وسبل تنويعها في ظل القانون 11-10 ،مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ،سنة 2013 -2014، ص 36 .

قانونية تتخذ من قبل أعضاء المجلس وقد فرض القانون البلدية 11- 10 في مواده من 53الى 61 العديد من القيود على هذه المداولات ،حتى تصبح كاملة وقابلة للتوجيه[1].

فالمجلس الشعبي البلدي هو محور البلدية والساهر الأول في على حسن السير الشؤون المحلية، وقد وسع المشرع في القانون الجديد نوعا من اختصاصاته، وقد جاءت هذه الاختصاصات مطلقة وعامة[2].

واللافت للنظر في هذا القانون هو تحرير المجلس البلدي من قيود البيروقراطية الإدارية بتقرير مبدأ نفاذ المداولات والقرارات بمجرد صدورها، وتحديد المداولات الخاضعة لمصادقة الوالي كما قد حددت رسالة وزارة المالية رقم 1885 المؤرخة في 2007/09/24، المتعلقة بإجراءات منح إعانة مالية من بلدية لصالح جماعة محلية بطريقة مباشرة على أنه يتم المصادقة على مداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي للبلدية المانحة للإعانات المالية، وبعد تبليغه بقائمة المشاريع المقبولة ،وتحديد الغلاف المالي للإعانات، والتي تخل ضمن صلاحيات المجلس الشعبي البلدي باعتبارها تتطلب اهتمام خاص، والتي تدخل في إطار أو حالات عقلنة استعمال المال العام.

وباعتبار أن هذه الإعانات المالية تكون بطريقة مباشرة أي منحها يكون للبلديات الفقيرة والتابعة لنفس الولاية، فلا تنفذ هذه المداولات إلا بعد مصادقة الوالي الذي يمارس سلطة الوصاية على جميع البلديات الكائنة في حدود إقليم الولاية التي يشرف عليها،غير انه بإمكان هذا الأخير أن يعوض هذه الصلاحية لرئيس الدائرة[3].

كما يعاين للوالي بقرار بطلان المداولات إذا كانت مخالفة للدستور وغير مطابقة للقوانين ،والتنظيمات أو كانت تمس برموز الدولة وشعاراتها أو إذا كانت غير محررة باللغة العربية[4].

لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع يثبت بطلان ،هذه المداولة بقرار معلل من الوالي، وللوالي أن يطلب عقد دورة غير عادية للمجلس

1 - علاء الدين عشي ،شرح قانون البلدية ،دار الهدى ،عين مليلة ،الجزائر ،2011 ، ص 55.
2 - عادل بوعمران ، المرجع السابق ،ص 51 ، 78.
3 - البشير يلس شاوش ،المرجع السابق ، ص 176 ،178.
4 - انظر المادة 59 من قانون رقم 11 – 10 المتعلق بالبلدية،المرجع السابق .

الشعبي البلدي، كما يحق له أيضا خلال الآجال الممنوحة له قانون لدراسة مداولات المجلس الشعبي البلدي أن يدلي برأيه وقراره بخصوص شرعية وصحة هذه المداولات، حيث يعاين بطلانها أو يرفض المصادقة عليها أو يرجعها مرفقة بملاحظاته[1].

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي

تخضع أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى رقابة الوالي وذلك حسب الكيفيات المنصوص عليها في قانون البلدية 11- 10 وهي كالتالي:

ترسل إلى الوالي نسخة من محضر تسليم المهام إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهدته والرئيس الجديد خلال ثمانية أيام إلى التنصيب ،وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يودع المداولات في اجل ثمانية أيام من تاريخ أخذها لدى الوالي مقابل وصل استلام حسب نص المادة 55 من قانون البلدية 11-10.

يتم إخطار الوالي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي فورا إذا أمر هذا الأخير بـ:

- تنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف في حالة الخطر الجسيم والوشيك[2].
- إذا قام بتسخير الأشخاص والممتلكات في إطار مخطط تنظيم وتدخل الإسعافات خاصة عند حدوث الكوارث الطبيعية كالزلزال والفيضانات[3].
- أما مسبقا في إطار تنفيذ قراراته المتعلقة بالتنظيمات العامة في حالة الاستعجال دون انتظار الأجل المحدد بشهر[4].
- ترسل إلى الوالي كل القرارات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته المحددة في المادة 96 من قانون 11- 10 خلال اجل 48 ساعة وتصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد شهر30يوما من تاريخ إرسالها للوالي، كما وأنه ترسل إلى الوالي والنائب العام المختص إقليميا القرارات المتضمنة التفويض بالإمضاء التي تخص الحالة المدنية.

---

[1] - عبدالوهاب بن بوضياف ، المرجع السابق ،ص 23 .
[2] - انظر المادة 89 من قانون رقم 11 –10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق .
[3] - انظر المادة 91 من قانون رقم 11 – 10 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه .
[4] - انظر المادة 99 من قانون رقم 11 –10 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

إن قانون رقم 11- 10 المؤرخ في 22 يونيو سنة والمتعلق بالبلدية لم يعطي للوالي الصلاحية التي كانت قائمة مسبقا، والتي تسمح له بإلغاء قرار مسبب قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي المخالف للقانون أو التنظيم أصبح لزوما عليه إذا أراد إلغاء قرار بلدي اللجوء إلى المحكمة الإدارية صاحبة الاختصاص وذلك طبقا لأحكام المادة 801 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية وذلك في نص المادة "تخصص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوي إلغاء القرارات الإدارية والدعاوي التفسيرية ودعاوي فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن البلديات والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية[1].

[1] - عبدالوهاب بن بوضياف ،المرجع السابق، ص 25 .

خلاصة الفصل الثاني:

لقد جسد المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ،وقانون البلدية 11- 10 لصور التضامن المركزي الذي يتولاه صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كمؤسسة عمومية جاء أساسا لتدعيم التضامن المالي لبلديات وولايات الوطن ،فهو بمثابة الأداة التي ينتظر من خلاله إنعاش، وبعث التنمية المحلية للجماعات الإقليمية.

حيث يعتمد على مجموعة من الآليات ، لتحقيق التوازن المالي لميزانية البلدية والولاية وكذا المساهمة في تنمية إقليمها من خلال مساهمته في التضامن بين البلديات ومساهمته في الضمان للولايات، كما جسد المشرع لآلية جديدة تتمثل في التضامن اللامركزي من خلال نص المادة 68 من الأمر 15-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الذي يبين كيفية تطبيق آلية التضامن بين البلديات التابعة لنفس الولاية، وكذا رسالة وزارة المالية رقم 1885 المؤرخة في 2007/09/24 التي تبين إجراءات منح الإعانات المالية من بين بلدية لصالح جماعة محلية بطريقة مباشرة ،ومنه كيفية تجسيد الرقابة الوصائية على البلديات في المصادقة على مداولات هيئتي البلدية.

الخاتمة

إن التضامن المالي ما بين البلديات سياسة مالية موجودة في اغلب دول العالم والجزائر من بين المطبقين لهذا النظام، الذي يهدف في الأساس إلى التقليل من الإختلالات المالية التي تعرفها البلديات داخل الدولة، وذلك من خلال تعبئة الموارد وإعادة توزيعها على هذه البلديات، وفق صيغ تحقق التضامن فيما بينها،وقد تم التوصل إلى النتائج التالية :

– إن موضوع التضامن المالي ما بين البلديات بمرحلة انتقالية من الاستقلال إلى يومنا هذا حيث كان ولا يزال ينشط في مناسبات عدة يقدم خدمات جليلة خاصة في مجال التنمية المحلية والقضاء على الفوارق الجهوية من خلال دعم وتجسيد سياسة التضامن والتعاون المشترك ما بين البلديات.

– دور التضامن المالي في مواصلة واستمرار حياة العديد من البلديات عن طريق تغذيتها وتمويل ميزانيتها بالموارد والإعانات المالية، ضمان للحد الأدنى لنشاطها والمتعلق أساسا بخدمة المواطن وتسير شؤون البلديات .

– إقرار الآليات القانونية التي تساعد على تطبيق هذا النظام ،بموجب قانون رقم 11– 10 المتعلق بالبلدية والمرسوم التنفيذي 14–116 الذي يجسد صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المركزي باعتباره أداة لتحقيق غاية وأهداف مالية، الذي أثبت فاعليته في ظروف مقبولة ومعنية.

– دور الوسيط للصندوق في مجال التضامن ما بين البلديات ،والضمان ما بين الجماعات الإقليمية وكذا الأمر رقم 15–01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 .

– إحداث آلية التضامن اللامركزي من خلال تقديم إعانات مالية من بلدية غنية لصالح بلدية فقيرة في إطار التضامن المالي ما بين البلديات التابعة لنفس الولاية بمداولة المجلس الشعبي البلدي وتكون الرقابة عليها رقابة وصائية من طرف الوالي.

وعلى ضوء هذا يمكن اقتراح مجموعة من التوصيات الآتية:

– ضرورة انضباط المسيرين المحلين في تسير الميزانيات المحلية وعقلنة استخدام الموارد وتثمينها.

– تدعيم إمكانيات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من الجانب المالي وتأسيس مصادر تمويل خارجية أخرى بجانبه وهذا من خلال:

رفع نسب الرسم على القيمة المضافة المخصصة لصندوق الموجهة لعملية التضامن وهذا بتنازل الدولة عن نسب القيمة المضافة التي تستحوذ عليها.

– تحويل بعض الضرائب من الدولة لصالح البلدية.

– إشراك البلديات في تحديد الوعاء الضريبي.

– إنشاء مصادر تضامنية أخرى كإنشاء بنك للجماعات المحلية، وهذا بتقديم القروض طويلة المدة للبلديات بفائدة لانجاز المشاريع والتجهيزات والأعمال التنموية.

– تطوير آلية التضامن اللامركزي من خلال إضافة نصوص قانونية تبين تقديم الإعانات لبلدية غنية لصالح أخرى فقيرة من أجل منفعة مشتركة فيما بينها، التي في إطار يتم تحسين المنشآت القاعدية وصيانتها وتنمية البحث في مجال الاستثمار المحلي، لتتمكن البلديات الفقيرة من تحسين أوضاعها والغنية من تعزيز إمكانياتها.

قَائِمَة المَرَاجِع

قائمة المراجع :

أولا : الكتب

1- البشير يلس شاوش، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، سنة 2007 .

2- حسين مصطفى حسين ،المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر 1992.

3- محمد أمين بوسماح ،المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن عمر ورحال مولاي الريس ،ديوان المطبوعات الجامعية ،سنة 1995 .

4- محمد بلقاسم بهلول،الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي، مثال الجزائر مؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، سنة 1990.

5- محمد صغير بعلي ،قانون الإدارة المحلية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ،الجزائر ،سنة2004.

6- عادل بوعمران ،البلدية في التشريع الجزائري دار الهدى للنشر والتوزيع ،عين مليلة ، الجزائر ،سنة 2010 .

7- عبدالوهاب بن بوضياف : معالم لتسيير شؤون البلدية ،دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة ، الجزائر، 2014 .

8- علاء الدين عشي ،شرح قانون البلدية ،دار الهدى ،عين مليلة ،الجزائر ،2011 .

9- عمر عمتور،قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية ،دار هومة ، الجزائر ، سنة 2009.

10- سمير مجد عبدالوهاب ،الاتجاهات الجديدة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، أعمال مؤتمرات المنظمة العربية للتنمية ،جامعة الدول العربية ،مصر،سنة 2009 .

ثانيا : النصوص القانونية

1- القانون العضوي رقم 16-10 الموافق 25 أوت 2016 ،يتعلق بنظام الانتخابات ،الجريدة الرسمية،العدد 50، سنة 2016 .

2- قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية ،الجريدة الرسمية ،عدد 37 .سنة 2011 .

3- أمر رقم 15-01 مؤرخ في 23 يوليو 2015 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015.الجريدة الرسمية ،العدد 40 ،سنة 2015.

4- المرسوم التنفيذي 14- 116 المؤرخ في 24 مارس 2014 ،يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ،الجريدة الرسمية ، العدد 19 ، سنة 2014 .

5- المرسوم التنفيذي رقم 17- 329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية ،العدد 68، سنة 2017.

ثالثا : المقالات

1- إبراهيم يامة ،مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية دراسة نظرية تقييمية ،مجلة ميلاف للبحوث والدراسات ،جامعة أحمد دارية ،ادرار ،الجزائر،سنة 2017 .

2- حمود الحمزي بن يحيى: أهمية نظام الإدارة المحلية في الدولة الحديثة المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية رقم 3، لسنة 2009 .

3- لخضر مرغاد ،الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 7، فيفري 2005 .

4- محمد فراري، نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية ،الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، المجلة الجزائرية للمالية العامة ،العدد الثاني، ديسمبر 2012 .

5- عصام صياف ، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في تمويل البلديات في الجزائر ،مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ،جامعة الحاج لخضر،باتنة ، العدد 11 ،جوان 2017 .

6- فريدة مزياني، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي ،المجلة القضائية ،العدد 6 ،سنة 2006 .

7- ¯ قدور بن عيسى، التعاون بين البلديات بين القانون والممارسة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية، ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة، المجلد 05 ،العدد 01، سنة 2012 .

رابعا : المداخلات

1- محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، مداخلة قدمت ضمن فعاليات الملتقى الدولي للجماعات المحلية ،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة ،يوم 11افريل ، سنة 2011.

2- محمد محمود الطعامنة، الحكم المحلي في الوطن العربي مداخلة قدمت ضمن أعمال مؤتمر الدولي الثالث لمنظمة التنمية المحلية ،القاهرة ،مصر،سنة 2005 .

3- عبدالجليل شليق ويحي بنين ، البلدية النموذجية وطرق التمويل المتاحة دراسة تطبيقية لبلدية واد العلندة بالوادي ومداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الثاني الذي نظمته كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الموسوم بعنوان البلدية النموذجية وطرق التمويل المتاحة، يومي 23 – 24 ماي 2016 .

خامسا : الأطروحات والمذكرات

1- عبد الصديق شيخ ، الاستقلال للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في إدارة ومالية ،كلية الحقوق بن عكنون، سنة 2010 – 2011 .

2- نور الهدى روبحي،إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في القانون 11 - 10،مذكرة الطور الأول لمدرسة الدكتوراه الدولة والمؤسسات العمومية، بن عكنون ، سنة 2012-2013 .

3- فاطمة الزهراء داودي ،التعاون بين البلديات ،مذكرة لنيل شهادة الطور الأول في إطار الدكتوراه الدولة والمؤسسات العمومية ،كلية الحقوق ،سعيد حمدين ،سنة 2013 -2014.

4- إبراهيم يامة ، النظام القانوني للمنازعات الضريبية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي سعيدة ، سنة 2007–2008 .

5- احمد بلجبلالي،إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات سيدي جيلالي بن عمار، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية . في إطار ممارسة الدكتوراه فرع تسيير المالية العامة جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ،الجزائر ، سنة 2009 -2010 .

6- سهام بن صياف،الهيئات الإدارية المكلفة بحماية البيئة ،مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، بن عكنون .

7- محمد فراري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية ،مذكرة ماجيستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،سنة 2012-2013 .

8- عبدالقادر لمير، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية ،مذكرة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية المدرسة . الدكتورالية للاقتصاد وإدارة الأعمال ، جامعة وهران، سنة 2013- 2014.

9- حنان قرور ورزيقة مطاعي ،صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في التنمية،مذكرة مقدمة للاستكمال نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون عام معمق ،كلية الحقوق جامعة أمحمد بوقرة ،بودواو ،بومرداس،سنة 2015 - 2016 .

10- دليلة جعيجع ،مصادر تمويل ميزانية البلدية وسبل تنويعها في ظل القانون 11-10 ،مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ،سنة 2013 -2014.

سادسا : تقارير التربصات العلمية

1- أمينة بونداوي ،صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في تحقيق التنمية المحلية ،تقرير تربص المدرسة الوطنية للإدارة ،الجزائر، سنة 2014-2015.

2- خديجة موسود،عجز ميزانية البلدية - دراسة حالة بلدية برج الكيفان – تقرير تربص المدرسة الوطنية للإدارة ،الجزائر، سنة 2016-2017 .

3- نوارة عقون،دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تمويل الجماعات المحلية، تقرير تربص المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، سنة 2013-2014 .

4- قدور كاموش ،التضامن المالي ما بين المجموعات المحلية – واقع وأفاق- تقرير تربص ،المدرسة الوطنية للإدارة ،الجزائر،سنة 1999 – 2000.

5- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 26- ديسمبر- 2017، الذي يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ،الجريدة الرسمية، العدد 9، المؤرخ في 11 فيفري 2018 .

سابعا : المواقع الالكترونية

1- معجم المعاني من الموقع الالكتروني **www.almaany.com** .

2- الموقع الالكتروني لوزارة الداخلية **www.interieur.gov.com** .

3- الموقع الالكتروني : **nont www.el.massa.com/dz/coopo** .

فهرس

المحتويات

فهرس المحتويات

مقدمة	3 -1
الفصل الأول : الإطار النظري للتضامن المالي ما بين البلديات في الجزائر	5
المبحث الأول : تطور التضامن المالي ما بين البلديات ومفهومه في الجزائر	6
المطلب الأول : التطور التاريخي للتضامن المالي ما بين البلديات في الجزائر ومفهومه	6
الفرع الأول : التطور التاريخي للتضامن المالي في الجزائر	7
الفرع الثاني : تعريف مبدأ التضامن المالي	10
الفرع الثالث : طبيعة التضامن المالي ما بين البلديات	11
أولا : المخططات التنموية للبلدية (PCD)	11
ثانيا : البرامج القطاعية (PSD)	11
ثالثا : إعانة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية	12
المطلب الثاني : أهداف التضامن المالي وأسبابه	13
الفرع الأول : أهداف التضامن المالي ما بين البلديات	13
الفرع الثاني : أسباب التضامن المالي ما بين البلديات	15
أولا: عجز ميزانية البلدية	15
ثانيا: محدودية موارد البلدية	16
ثالثا: ضعف التأطير وسوء تسيير مصالح البلدية	17
رابعا : التقسيم الادراي لسنة 1984	18
المبحث الثاني : علاقة التضامن المالي ما بين البلديات بالتعاون المشترك فيما بينهما	19
المطلب الأول : مفهوم التعاون المشترك ما بين البلديات	19
الفرع الأول : تعريف التعاون المشترك	19
أولا : التعاون البلدي الداخلي	20
ثانيا : التعاون البلدي الدولي (التوأمة)	21
الفرع الثاني : شروط التعاون المشترك	21

أولا : شرط شراكة بين القطاع العام – العام	21
ثانيا :شرط التجاوز الإقليمي	22
ثالثا : شرط الإطار المادي للتعاون بين البلديات	23
رابعا : شروط أخرى للتعاون البلدي الخارجي(الأجنبي)	24
المطلب الثاني : تحديد علاقة التضامن المالي والتعاون اللامركزي	25
الفرع الأول : من حيث الأهداف	25
الفرع الثاني : من حيث النطاق	25
خلاصة الفصل الأول	27
الفصل الثاني : آليات التضامن المالي ما بين البلديات	29
المبحث الأول : التضامن المركزي ما بين البلديات	30
المطلب الأول : النظام القانوني لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية	30
الفرع الأول : تعريف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية	30
الفرع الثاني : مهام صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية	31
الفرع الثالث : تنظيم الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية	32
أولا : مجلس التوجيه	32
ثانيا : جهاز التسيير	33
الفرع الرابع : الموارد المالية لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية	34
أولا : الموارد الجبائية للصندوق	34
ثانيا : مخصصات ميزانية الدولة للصندوق	36
المطلب الثاني : تدخلات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية	37
الفرع الأول : تدخلات الصندوق في مجال التضامن	37
أولا : التخصيص الإجمالي للتسيير	38
ثانيا : التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار	40
ثالثا : تخصيص إجمالي للمنح الصرفية والنشاطات الإضافية	42
الفرع الثاني : تدخلات الصندوق في مجالات الضمان	43
المبحث الثاني : التضامن اللامركزي ما بين البلديات	44
المطلب الأول : إعانة البلديات لبعضها البعض	44

الفرع الأول : الإجراءات المتعلقة بمنح الإعانات	45
الفرع الثاني : إشكالات التضامن اللامركزي	46
المطلب الثاني : سلطة الوصاية للمصادقة على مداولات منح الإعانات	47
الفرع الأول : الرقابة على أعمال مجلس الشعبي البلدي	47
الفرع الثاني : الرقابة على أعمال رئيس مجلس الشعبي البلدي	49
خلاصة الفصل الثاني	51
الخـــــاتمة	53
قائمة المراجع	56
فهرس المحتويات	61

الملخص :

إن التضامن المالي ما بين البلديات موروث عن الاستعمار الفرنسي ،حيث تطور عبر الفترة الانتقالية التي شهدتها البلدية في الجزائر،يعتبر هذا الأخير سياسة مالية تعهدها الدولة لتحقيق التنمية المستدامة، وتقدير المداخيل الجبائية .

يسود التضامن المالي علاقة تداخل مع التعاون المشترك ما بين البلديات وفقا للقانون والتنظيم المعمول به في الجزائر، وتكمن صور نظام التضامن المالي مابين البلديات في الجزائر صورتان، الأولى تتمثل في التضامن المركزي ،الذي يتكفل به صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ،والثانية تتمثل في التضامن اللامركزي عن طريق إعانة البلديات لبعضها البعض والتابعة لنفس الولاية إقليميا .

Résumé:

La solidarité financière entre les communes est héritée du colonialisme français, elle s'est développée à travers la période de transition dont a été témoin la municipalité algérienne, politique fiscale que l'Etat entreprend pour réaliser le développement durable et l'estimation des recettes fiscales.

Dominant chevauchement financier des relations de solidarité avec la coopération conjointe entre les municipalités conformément à la loi et la réglementation en vigueur en Algérie, et mettre des images du système de solidarité financière entre les communes en Algérie, deux images, la première est la solidarité centrale, prendre soin de sa solidarité et la sécurité des fonds des collectivités locales, et le second est la solidarité décentralisée En subventionnant les municipalités les unes aux autres et appartenant à la même juridiction à l'échelle régionale .