

اشكالية التعاون ما بين البلديات و دوره في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر

The problematic of cooperation between municipalities and its role in achieving local development in Algeria

بن صاولة صراح^{1*}، بزار محمد سفيان²

¹ جامعة أبي بكر بلقايد (تلمسان)، sarah.bensaoula@univ-tlemcen.dz

² المدرسة العليا لإدارة الأعمال (تلمسان)، mohammedsoufyane.bezzar@yahoo.fr

تاريخ الاستلام : 2023/07/16 ؛ تاريخ القبول : 2023/12/31 ؛ تاريخ النشر : 2023/12/31

ملخص: ان البلدية تعتبر القاعدة الرئيسية للدولة و تجسد جوهر الديمقراطية و مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية. اضافة الى هذا فقد منحها الدستور دورا اقتصاديا للمساهمة في عملية التنمية و المشاركة في بناء الاقتصاد الوطني. و في هذا الاطار و من بين الوسائل التي من شأنها مساعدة هاته الجماعة المحلية على القيام بأدوارها بشكل ينعكس ايجابا على تحقيق التنمية هو التعاون ما بين البلديات. حيث يحظى هذا الموضوع بأهمية بالغة سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية بما انه يمكنها من انجاز المشاريع المشتركة عن طريق تجميع الموارد اضافة الى تبادل الخبرات و الكفاءات و التجارب ما بين البلديات.

كلمات مفتاحية: البلدية؛ التنمية المحلية؛ التعاون؛ الجماعات المحلية؛ الجزائر.

تصنيفات JEL : P32 ، I28

Abstract: The municipality is the principal base of the State and represents the essential nature of democratic government and the position of residents in the management of municipal affairs. In addition, the constitution granted it an economic role to contribute to the development process and participate in building the national economy. In this context, and among the means that will help this local community to carry out its roles in a way that will reflect positively on achieving development, is cooperation between the municipalities. Where this topic is of great importance, both economically and socially, since it enables the completion of joint projects by pooling resources, in addition to exchanging expertise, competencies and experiences between municipalities.

Keywords: municipality; local development; cooperation; local communities; Algeria.

JEL Classification Cdoes : P32 ، I28.

*-المؤلف المرسل: بن صاولة صراح، البريد الإلكتروني: sarah.bensaoula@univ-tlemcen.dz

تمهيد

ان الجماعات الاقليمية و التي لطالما اعتبرت الجهاز القاعدي لعجلة التنمية المحلية في الجزائر بما أنها تعد حلقة الوصل ما بين الدولة و المواطن. كما أنها تعمل في اطار تنظيم اداري اقليمي قائم على مبادئ اللامركزية الادارية و التي أصبحت طريقة فعالة في تسيير و تنشيط الجماعات المحلية في الجزائر. يشكل التعاون ما بين البلديات أحد أهم الوسائل لتنمية أداء الجماعات المحلية و الرفع من فعالية و كفاءة التسيير المحلي عن طريق تجميع الموارد و الجهود و تمكينها من مواجهة الصعوبات التي لا تستطيع مواجهتها لوحدها لقلة الموارد أو الوسائل أو لأسباب أخرى متنوعة. ان الكثير من المشاريع التنموية لم يتم تنفيذها الا بفضل آفاق التعاون المشترك ما بين البلديات و عليه أصبح هذا الأخير عنصرا هاما يهدف الى تقليص الفوارق بمختلف أنواعها سواء الاقتصادية الاجتماعية و الثقافية. و يشمل التعاون عدة مجالات من بينها صيانة الطرقات، النظافة العمومية، احداث مناطق اقتصادية و مركبات تجارية الى غير ذلك. ان المقصود بالتعاون ما بين البلديات ذلك المعنى المنتج و المحرك لعجلة التنمية بما يساعد على تلبية الحاجات العامة بشكل تشاركي بين بلديتين أو أكثر. و بالتالي تقوم البلديات بإبرام اتفاقيات و عقود فيما بينها لتحقيق هذه المشاريع بموجب مداولات. لقد أولى المشرع أهمية للتعاون ما بين البلديات و كان ذلك من خلال أول تشريع بلدي من خلال الأمر 24/67 المتضمن قانون البلدية وصولا الى قانون 90-08 الى غاية قانون 10/11 لسنة 2011 و لقد تم تكريس طرق التعاون و التي اختلفت بسبب اختلاف و تطور المشاكل المختلفة التي تعاني منها البلديات.

ان الهدف من خلال هذه الورقة البحثية هو ابراز أهمية التعاون ما بين البلديات و دوره في خلق و الرفع من التنمية على المستوى المحلي و ذلك بتعاضد الجهود و الامكانيات البشرية المالية و المادية اضافة الى ارساء طرق جديدة و حديثة للحكم المحلي لا سيما مع تزايد الحاجيات العمومية و المصالح التي لم تعد البلديات قادرة على تنفيذها لوحدها. و لإغناء البحث أكثر قمنا بإضافة أمثلة عن أشكال التعاون في دول أخرى.

اشكالية الدراسة

و في هذا الاطار تتمثل اشكالية البحث في ما يلي:

كيف يمكن للتعاون البلدي أن يشكل آلية فعالة للوصول الى تحقيق التنمية على المستوى المحلي؟

فرضية الدراسة

ان التعاون ما بين البلديات يعتبر من بين الآليات الفعالة لتحقيق التنمية على المستوى المحلي.

أهمية الدراسة

تلعب الجماعات المحلية بصفة عامة و البلديات بشكل خاص دورا هاما في رسم السياسة الاقليمية التي تساعد على الوصول الى تحقيق التنمية المحلية . و في هذا الاطار تكتسي هذه الدراسة أهمية بالغة و الهدف منها هو توضيح دور التعاون ما بين البلديات في وضع و تنفيذ سياسة محلية بصفتها طرفا فاعلا و أساسيا في مجال التنمية المحلية.

I. ماهية البلدية و هيئاتها

1.I تعريف البلدية:

لقد أولت الجزائر أهمية بالغة للبلدية بصفتها مؤسسة دستورية و بالخصوص الى دورها الكبير في تحقيق التنمية المحلية (المادة 15 من الدستور الجزائري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 - الجريدة الرسمية رقم: 76 - الصادرة بتاريخ: 8 ديسمبر 1996).

ان إعطاء تعريفًا للبلدية يتسم بالشمولية يعتبر من المواضيع الصعبة الا أنه من خلال مختلف المفاهيم المتعلقة بها فلاحظ أنها لا تخلو من مبدئين أساسيين هما:

- أن البلدية من خلال المفهوم الجغرافي هي عبارة عن جزء من التراب الوطني،
- أن البلدية هي الهيئة الأساسية للشعب و الدولة.

كما أن البلدية هي عبارة عن وحدة ادارية لا مركزية محلية في التنظيم الاداري في الجزائر، و هي الجهاز التنظيمي الأساسي من مختلف النواحي السياسية و الادارية و الاجتماعية و الثقافية (عوابدي، 2002، ص194).

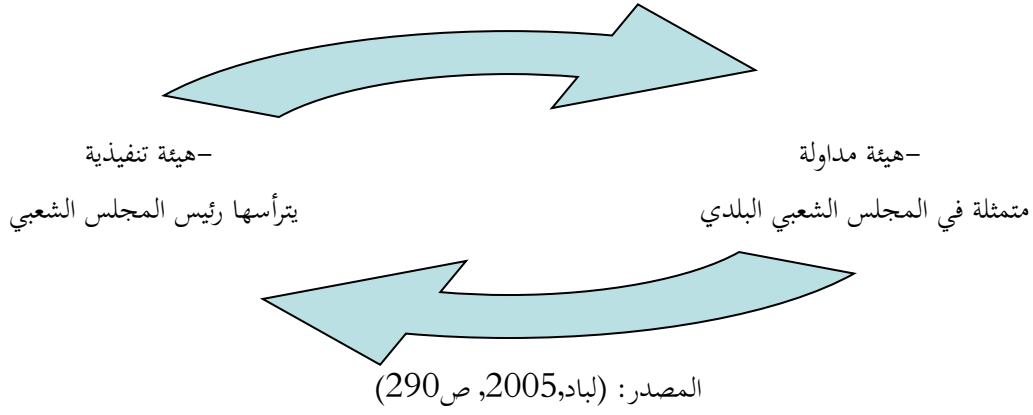
و لقد بدأ التفكير في احداث تعديلات حول المنظومة التشريعية التي تسير البلديات في ظل القانون 90-08 و الانتقال الى ما يسمى بمرحلة تحديث و تجديد الادارة المحلية. و لقد أتى هذا القانون في مرحلة قامت بها الجزائر بوضع مجموعة من الاصلاحات المعمقة التي قررها رئيس الجمهورية و الذي يهدف أساسا الى عصنة الحوكمة و ترقية دور و مكانة المجلس الانتخابي في تسيير التنمية المحلية و الأوضاع العامة و كان ذلك من خلال الخطاب الذي ألقاه يوم 15 أبريل 2011 و التي دعمها بالتعليمات التي قدمها من خلال اجتماع مجلس الوزراء بتاريخ 02 ماي 2011. و لقد تجسد كل ذلك من خلال اصدار القانون الخاص بالبلدية في يونيو 2011 و القانون المتعلق بالولاية في شهر فبراير 2012. ان القانون 11-10 له أهمية كبيرة فلقد تم وضعه في اطار اصلاح الجماعات الاقليمية حتى تتمكن كل من البلدية و الولاية من تحقيق أهدافها و لعب دورها و تحقيق التنمية على المستوى المحلي. يضم القانون 11-10 ما يعادل 222 مادة، تم توزيعها على خمسة فصول و بالتالي كان الهدف من تعديل القانون المتعلق بالبلدية هو تكييف النظام القانوني و التنظيمي له (د. ملاوي ، أ. سعادية، 2016، ص38).

تنص المادة الأولى من قانون البلدية على أنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. و تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. و تحدث بموجب القانون. و حسب نص المادة الثانية من قانون البلدية فهي تعتبر القاعدة الإقليمية اللامركزية، و مكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية. تمارس البلدية صلاحياتها في المجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون. و تساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه. و حسب القانون نفسه يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان. يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة (الأمانة العامة للحكومة، 2012، ص05).

2.I هيئات البلدية و هيكلها

وتتكون البلدية من هيئتين كما ورد في نص المادة "15" الخامس عشر من قانون البلدية و تتمثل في:

الشكل رقم 01 هيئات البلدية

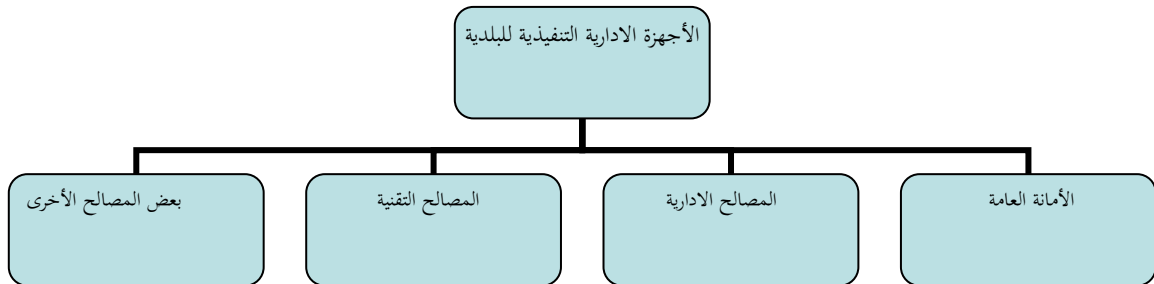


إضافة الى ذلك يوجد إدارة يقوم بتنشيطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.تقوم هيئات البلدية بأنشطتها في إطار القانون المعمول به .تنص المادة 62 على أن رئيس البلدية يقوم بسلطاته باسم الجماعة المحلية التي يسرها وباسم الدولة. أما نص المادة 82 فتتص على ما أنه يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، بكل الأنشطة المتعلقة بالحفاظ على الممتلكات والحقوق المكونة للأملاك البلدية وإدارتها.

ادارة و لجان البلدية:

ان صلاحيات البلديات والمخولة عن طريق النصوص و القوانين متعددة و مختلفة. و من أجل القيام بهذه المسؤوليات بأعلى كفاءة و فعالية هذا يستوجب توفر تنظيم اداري يتناسب مع ذلك. و بالنسبة للبلديات فان هذا التنظيم مجزأ الى عدة مستويات و مصالح و هذا التقسيم يختلف من بلدية الى أخرى حسب أهمية كل بلدية. و هذا ما تناولته المادة 126 من قانون البلدية 90-08 و الذي ينص على أنه " يتغير التنظيم الاداري للبلديات حسب حجم المجموعات و المهام المسندة لها" (لباد،2005، ص290).

الشكل رقم 02



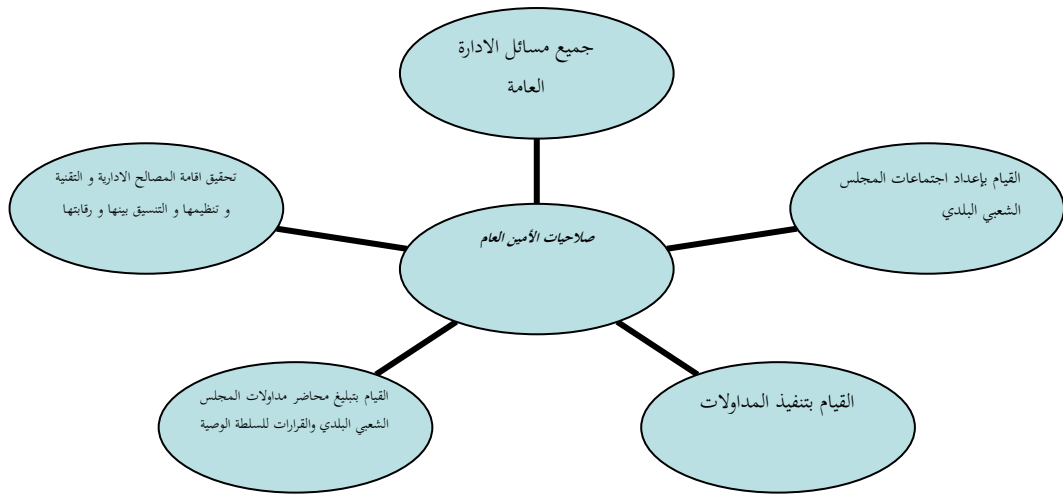
المصدر: (بن شيخة ، 2003، ص20).

أ.الأمانة العامة:

يقوم بتسيير الأمانة العامة "الأمين العام"، و يعتبر الركيزة الرئيسية في البلدية و تظهر أهمية وظيفة الأمين العام عند تجديد المجلس الشعبي البلدي بحيث أنه خلال هذه الفترة يصبح هو المسؤول الأول على ادارة البلدية بما أن منصب رئيس البلدية يكون شاغرا.

ان مهمة الأمين العام نجدها على مستوى كل البلديات الجزائرية و التعيين فيها يكون حسب الشروط المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 02 فيفري 1991 و المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين الى قطاع البلديات و كذا المرسوم التنفيذي رقم 91-27 المؤرخ في 02 فيفري 1991 الذي يحدد قائمة الوظائف العليا لإدارة البلدية. و فيما يخص صلاحيات الأمين العام فتتص المادة 119 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 20 فيفري 1991 على ما يلي: "يتولى الأمين العام للبلدية و تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يأتي:

الشكل رقم 03 صلاحيات الأمين العام



المصدر: (ملاوي ابراهيم ، 2016، ص112).

ب. المصالح الادارية: تشتمل هذه الوظائف خاصة على مصلحة التنظيم و الشؤون العامة، و تتعلق مهامها بالانتخابات إضافة الى كل المهام التي تخص التنظيم المتعلق مثلا بالحرفيين...الخ. و مصلحة المحاسبة التي تتكفل بالمحاسبة و بالموازانات، و ، تسيير الموارد البشرية و ممتلكات البلديات. أما مصلحة الحالة المدنية فتتولى تسليم وثائق الحالة المدنية إضافة الى الحفاظ عليها.

ت. المصالح التقنية للبلدية: تقوم هذه الأخيرة بدور هام و بارز في مجال التنمية و بالأخص فيما يتعلق بإنجاز المدارس و أيضا تطبيق المشاريع الانمائية البلدية « PCD » و غيرها.

II. دور البلديات في التنمية المحلية

1.II تعريف التنمية المحلية:

يعد تفعيل دور المواطنين أمراً حيوياً لتحقيق التنمية المستدامة، حيث يشمل ذلك المشاركة في صنع القرار والمساهمة في تطوير المجتمعات المحلية، حيث أن عملية التنمية لم تعد تقع على عاتق الدولة على وحدها بل لا بد من مشاركة المواطنين لتسيير الأمور المحلية. و يمكن تعريف التنمية المحلية على أنها العملية التي تسعى من خلالها الجهود الحكومية والشعبية المحلية لتحقيق التقدم والتطور في المجتمعات الصغيرة والمحلية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً. هذا المفهوم يعزز الاستدامة ويعكس أهمية دور المجتمعات المحلية في عملية التنمية.

كما يمكن تعريفها على أنها شكل من أشكال التعاون بين السكان المحليين والسلطات الحكومية لتحسين الحياة في المجتمعات الصغيرة والمحلية من خلال تنسيق الجهود وتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية. هذا النهج يعكس الاهتمام بالتنمية المستدامة على المستوى المحلي وتعزيز دور المجتمعات المحلية في صناعة مستقبلها.

تعتبر التنمية المحلية مفهوماً حديثاً يعتمد على أساليب العمل الاجتماعي والاقتصادي، وهي تهدف إلى تحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية في مناطق محددة من خلال تفعيل الموارد المحلية وتعزيز دور المجتمعات المحلية في صناعة سياستها التنموية. و يعتمد هذا الأسلوب على إحداث تغيير شامل في الثقافة والسلوك وطريقة التفكير انطلاقاً من تعزيز الوعي بالقضايا المحلية بمشاركة أفراد المجتمع في عمليات التفكير والتخطيط والتنفيذ على مختلف المستويات العملية والإدارية، بهدف دفع التقدم والتطور الحضاري في المنطقة المحلية. (مزاري، 2013، ص28).

كما نستطيع تعريفها أيضاً على أنها عبارة عن أنشطة التغيير التي تدخل في إطار سياسة الدولة و التي تعبر عن حاجات الوحدات الاقليمية عن طريق القيادة المحلية التي تستطيع استخدام المورد الاقليمي و كذا اقناع الأفراد المواطنين بالمشاركة الشعبية بهدف الوصول الى رفع المستوى المعيشي للأفراد و دمج جميع الوحدات المكونة للوطن (بن شيخة، 2003). و بالتالي الهدف من التنمية المحلية هو تلبية حاجات و رغبات أفراد المجتمع المحلي و هي متعلقة بالدول المتقدمة و النامية على حد سواء (فيدمة، ص124) ، و يمكن تعريفها أيضاً على أنها استغلال مختلف الموارد البشرية المادية و البيئية المتوفرة و تطويرها بشكل ينعكس على كل أفراد المجتمع و تجدر الاشارة الى أن تطوير و تنمية العامل البشري أو ما يسمى بالرأسمال الاجتماعي يبقى الشرط الرئيسي للتنمية الحقيقية التي لن تتحقق الا بواسطة مشاركة جميع العناصر الفعالة المكونة للاقتصاد و هذا ما يعرف بالتنمية التشاركية. ان نجاح التنمية المحلية مرتبط بتوفر مناخ ديمقراطي ملائم اضافة الى الدور الفعال الذي تقوم به المنظمات على المستوى المحلي و الحيادة الادارية و كذا احترام حقوق الأفراد (العوض الحاج، 2008) .

II. 2. خصائص التنمية المحلية:

و يمكن اجمالها في ما يلي:

- التنمية المحلية هي عملية عامة: لا بد من اجتماع كل الأطراف في التخطيط و الاعداد و التنفيذ، حيث أن برامج التنمية المحلية هي موجهة لكافة المواطنين.
- التنمية المحلية هي عملية ارتقائية: أي لا بد أن تسعى الى الارتقاء المستمر نحو الأفضل و الأحسن و أن تسعى الى الاستمرارية و توسيع مجال التنمية للأجيال اللاحقة.

- التنمية المحلية هي عملية شاملة: أي أنه لا بد أن تتناول و أن تأخذ بعين الاعتبار كافة النواحي سواء الاقتصادية الاجتماعية أو الثقافية و أن تشمل كافة القطاعات لتحقيق بذلك مبدأ العدالة و تساوي الفرص و بالتالي لا بد من أن تمس كافة طبقات المجتمع بدون استثناء.
- عملية متكاملة: ان استخدام أسلوب التعاون و التكامل بين الأنظمة و القطاعات المختلفة يعتبر من خصائص التنمية المحلية و يضمن نجاحه. و لهذا يجب أن تتكامل كافة القطاعات فيما بينها من أجل تحقيق نهوض و تنمية كلية.
- عملية مخططة: أي أنه لا تستطيع التنمية المحلية تحقيق أهدافها دون تدخل الدولة هذا من جهة و لا بد أن تكون عملية مخططة و مدروسة لا تقوم على مبدأ عشوائي من جهة أخرى.
- عملية تساهمية: تقوم التنمية المحلية على فلسفة الجهود الذاتية البشرية منها و المادية و يتم ذلك من خلال اشراك المواطنين المحليين في اعداد و تنظيم خطط و برامج التنمية الخاصة بمنطقتهم و تنفيذها و تحمل مسؤولياتها.
- عملية ديمقراطية: عملية التنمية المحلية تعتمد بشكل كبير على مبدأ الديمقراطية وتمكين المواطنين المحليين من المشاركة الفعالة في صنع القرار وإدارة شؤون مجتمعاتهم، مما يسمح بتجسيد أفكارهم والتحكم في شؤونهم المحلية. كما يتيح للأفراد والجماعات الفرصة للمساهمة في العمليات الإدارية وتطبيق مبدأ اللامركزية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة. (طلعت، 2011، ص17).

II.3 دور البلديات في التنمية المحلية:

ان للجماعات الاقليمية دور هام و أساسي في تفعيل المجتمع المحلي، و لهذا الغرض فقد منحت لها جميع الصلاحيات التي تجعل من الجماعات المحلية وسيلة لخدمة المواطنين عن طريق أسلوب اللامركزية. و في هذا الاطار لا تكتفي فقط بالتكفل بالقيام بتأدية الخدمات العامة بهدف تلبية الرغبات الأساسية للأفراد و انما تساهم في تنمية المجتمع المحلي عن طريق ما تقدمه من خدمات و نشاطات انتاجية باعتبارها الوحدة الرئيسية للحكم و التسيير. تعتبر الجماعات الاقليمية الوسيط ما بين الدولة و المواطنين فهي تلبى الخدمات الأساسية للأفراد و في الوقت نفسه تسعى الى تنفيذ السياسة العامة للإدارة المركزية، الا أنها وضعية هذه الجماعات و نخص بالذكر البلديات التي تشهد تدهورا مستمرا في عدة نواحي و بالأخص من الجانب المالي بسبب نقص الموارد المتاحة لها و الديون التي تعيق تطبيق البرامج والالتزامات المترتبة عليها. تلعب الجماعات الاقليمية دورا أساسيا في التنمية المحلية و هي في الوقت نفسه تعتبر أداة لتفعيل السلطة الشعبية عن طريق المشاركة المباشرة في اعداد برامج التنمية و متابعتها. فعلى المستوى الاقتصادي تقوم البلديات و الولايات بتشجيع كل الأنشطة التي تؤدي الى تنمية الاقتصاد و المجتمع بهجف الاستخدام الأمثل للقوى العاملة و تحسين المستوى المعيشي. أما على المستوى الثقافي و التعليمي فتقوم الجماعات المحلية بالعديد من الأنشطة مثل تأسيس المؤسسات التعليمية و صيانتها، العمل على توفير النقل المدرسي و غيرها. و على المستوى الاجتماعي فقط منح المشرع للمجلس الشعبي البلدي عن طريق القانون البلدي ضرورة اتباع كل الأنشطة التي من شأنها تقديم الخدمات الاجتماعية و نذكر من بينها قيام البلدية بتحديد احتياجات المواطنين من السكن و الذي يعتبر شرطا هاما في حياة الأفراد، محو الأمية و نشر الثقافة و التعليم ما بين المواطنين عن طريق انشاء الهياكل الثقافية، كما تساهم الولاية أيضا في الميدان نفسه عن طريق محاربة السكن الهش و القضاء عليه، تأسيس الهياكل الثقافية و الرياضية بالنسبة للشباب. و تقوم الجماعات المحلية أيضا بعدة أنشطة في مجال النظافة مثل جمع و نقل النفايات بمختلف أنواعها، تزويد المواطنين بالماء الصالح للشرب. و من خلال ما سبق ذكره تبرز الأهمية البالغة للجماعات

الإقليمية و بالتالي لا بد من اعادة النظر في الخدمات التي تقدمها البلديات مجانا و بمبلغ رمزي و التي تؤدي الى اثقال كاهل البلديات و الرفع من نفقاتها بشكل مستمر و متزايد سنويا (باركة و مسعودي، 2016 ص: 38 و 39) .

تحتل الجماعات المحلية المركز القاعدي وتعتبر الخلية الأساس وحجر الزاوية التي تربط المواطن بالدولة، كما أنها الإدارة الأكثر قربا من المواطن، من مشاكله وشكاويه . لقد ذكر ميثاق طرابلس في حديثه عن البلدية أن أجهزتها ستختار بطريقة الانتخاب وإنه ستكون لها صلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية ، ثم جاء أول دستور للجزائر سنة 1963 لينص في مادته 09 على : " أن المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية " ، وتعززت هذه الأهمية بصدر أول قانون بلدي سنة 1967 ، حيث تنص المادة الأولى منه على أن : " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية . "... ثم تعززت هذه الإدارة بالقانون الولائي سنة 1969 . كما أكد على أهمية هذا المرفق دستور 1989 المعدل، رغم التوجه الأيديولوجي الجديد، فنص في مادته (15) على أن :

• "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية " . و اختتمت بتعريف القانون البلدي لسنة 1990 في مادته الأولى، حيث يعتبر أن : "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوجد بموجب القانون . "إن الاعتراف بأهمية هذا المرفق من خلال النصوص التشريعية يدعونا لمعرفة مدى الصلاحيات التي خص بها في مجالات التنمية.

• ان البلديات تمتلك مجموعة من الصلاحيات في مجالات التنمية المحلية. من خلال القوانين والتعديلات الدستورية، تم توسيع صلاحيات البلديات وتقديم دعم أكبر لتطوير مجتمعاتها، وذلك منذ اعتماد أول قانون لها سنة 1967 ، ثم جاء القانون البلدي الجديد على إثر التعديل الدستوري لسنة 1989 ، الذي أتاح لها الإسهام بشكل أكبر في اقتصاد السوق وتبني التعددية الحزبية لتحقيق التنمية والازدهار في المناطق المحلية. وخصص القانون مجموعة من الصلاحيات التي أدرجت في اطار باب مستقل تحت عنوان : "صلاحيات البلدية" والمتمثلة في التهيئة والتنمية المحلية، التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز، التعليم الأساسي وما قبل المدرسي، الأجهزة الاجتماعية والجماعية؛ السكن، حفظ الصحة والنظافة والمحيط والاستثمارات الاقتصادية. من خلال هذا السرد الوجيز لاختصاصات البلدية في مجال التنمية، يمكن استخلاص مدى أهمية هذه المؤسسة.

ان مخططات التنمية المحلية و العمليات القطاعية هي عبارة عن أشكال موازية للأشكال القانونية للتعاون ما بين البلديات فتمويلها يتم عن طريق الدولة الا أن مجال تطبيقها يمتد الى عدة بلديات مجاورة. و من المفروض أن تعتمد بما يتناسب مع المخططات الوطنية الخاصة بالتنمية و التهيئة العمرانية. ان هذه المشاريع يتم تسجيلها ضمن المخططات التنموية المحلية بعد اقتراحها من طرف البلديات الا أن الوصاية ممثلة في الوالي و رئيس الدائرة هي التي تتدخل في عملية التحكيم و الاعتماد النهائي مما يقلص من استقلالية البلديات في اتخاذ القرارات التي تهتم بالتنمية و التهيئة العمرانية.

III. ماهية و أشكال التعاون بين البلديات

يعتبر التعاون بين البلديات احدى الدعائم الرئيسية للتنمية سواء على المستوى الاقتصادي الاجتماعي و السياسي و الهدف منه هو تعزيز آفاق الشراكة و التعاون بين الجماعات الاقليمية و نظيراتها من داخل الدولة أو خارجها. و يمكن تعريف التعاون بشكل عام على أنه مجمل أشكال الشراكة و التبادل و التعاون الذي تقوم به الجماعات المحلية فيما بينها أو مع الجماعات المحلية الأجنبية . و بالتالي و من خلال ما سبق نستنتج أن التعاون ما بين البلديات يتضمن عنصرين اولهما داخلي

و يتمثل في أشكال التضامن بين الجماعات المحلية على المستوى الداخلي و من أهم مميزات هذا التعاون هو تضامن البلديات مع بلديات أخرى فقيرة لتحقيق نوع من التكامل الاقتصادي و الاجتماعي و في الوقت نفسه و عن طريق عقد اتفاقيات و ابرام عقود يأخذ هذا التعاون شكل تنموي و انتاجي يقوم على أساس دمج امكانيات مجموعتين محليتين أو أكثر. أما العنصر الثاني فهو المتعلق بالتعاون الخارجي و الذي يشمل مجموعة العلاقات ما بين الجماعات المحلية و أخرى أجنبية ويكون على شكل اتفاقيات التوأمة و الشراكة و كذا الانضمام للمنظمات الدولية المهمة بالشأن المحلي (kerri ، 2013)

يختلف التعاون ما بين البلديات على حسب النطاق الجغرافي و مضمونه فيعد خارجيا اذا ضم التعاون بلديات من داخل الوطن و أخرى أجنبية و قد يكون داخليا اذا تم التعاون ما بين مجموعة من البلديات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق صندوق الضمان و التضامن. و هذا ما سنوضحه في ما يلي:

1) التعاون البلدي "التوأمة": و المقصود به هو تجاوز حدود الوطن و نشوء شراكة بين بلديات من داخل الوطن و أخرى خارجه و تأخذ شكل بروتوكول أو عقود و غيرها. و ما يلاحظ حاليا هو أن هذا النوع من التعاون قد عرف توسعا كبيرا بين العديد من الدول. لقد نصت المادة 106 من القانون المتعلق بالبلدية على ما يلي: "تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة اقليمية أجنبية أخرى الى موافقة مسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية". و بالتالي نلاحظ أن المشرع الجزائري نص على هذا النوع من التعاون بهدف الاستفادة من الخبرات و التجارب الخاصة ببلديات أخرى من خارج الوطن اضافة الى الرغبة في تفعيل و تطوير العلاقات الاقتصادية و الاجتماعية.

2) التعاون البلدي الداخلي: و يضم مفهومين هما التضامن بين البلديات من جهة والتعاون من أجل الشراكة من جهة أخرى.

أ. التضامن ما بين البلديات: و يتمثل في نشوء و وجود تعاون ما بين البلديات الغنية و الفقيرة عن طريق صندوق الضمان و التضامن. و يعود ذلك لوجود فوارق مختلفة ما بين البلديات من حيث الجباية و الثروات و هذا ما يؤدي الى وجود بلديات غني و أخرى فقيرة. و بهدف دعم هذه الأخيرة التي تعاني من نقص في مواردها و من أجل مساعدتها على مواجهة الأعباء المترتبة عليها يتم اللجوء الى صندوق الضمان و التضامن كآلية لتحقيق شكل من التوازن و التعاون فيما بينها.

ب. التعاون بين البلديات: و المقصود به هو وجود تعاون ما بين البلديات من أجل استثمار و استغلال مواردها و امكانياتها بشكل مشترك بهدف تنفيذ مهامها. و بالتالي يندرج هذا الشكل من التعاون في اطار الشراكة بين قطاعين عموميين و يكتسي أهمية بالغة تمكن البلديات من انجاز مشاريعها و نقل الخبرات و الكفاءات و التجارب بين مختلف الأطراف. و بالتالي يلعب هذا الشكل من التعاون دورا هاما للمساعدة في تحقيق التنمية المحلية. و تجدر الاشارة الى أنه يتم استعمال مصطلحات متعددة للدلالة على هذا النوع من التعاون و المتمثلة في ما يلي:

● ما بين البلديات

● التجمعات البلدية (مزياني 2006 ص63).

IV. مزايا و عوامل نجاح التعاون بين البلديات

تشير الدراسات السابقة الى أن التعاون بين البلديات يمكن أن يكون له العديد من الفوائد من بينها ما يلي:

الشكل رقم: 04 فوائد و مزايا التعاون بين البلديات



المصدر: من اعداد الباحثين.

و يتوقف نجاح التعاون بين البلديات على عدة عوامل من بينها:

وجود تفاوت في القدرات و الموارد بين البلديات المشاركة مما يؤثر على نتائج التعاون،

التحديات القانونية و التنظيمية المرتبطة بالتنسيق و التعاون،

الصعوبات الثقافية التي قد تنشأ بين البلديات المختلفة.

ان التعاون بين البلديات يمكن أن يكون فعالا اذا تم تفعيل الشراكات الدائمة بينها، و تحديد الأولويات المشتركة و تنظيم العمل بشكل جيد.

V. واقع التعاون ما بين البلديات في الجزائر

1.V التعاون ما بين البلديات في ظل التشريع الجزائري

لقد قام المشرع الجزائري بإدراج أسلوب التعاون بين البلديات في قانون البلدية و هذا منذ 1697 الى غاية القانون البلدي المعمول به حاليا لسنة 2011. و لقد نص قانون البلدية رقم 24/67 الصادر سنة 1967 على التعاون باعتبار البلدية الخلية الأساسية للأمة و وحدة مدمجة في الدولة من واجبها أن تكون في خدمتها و هي وحدة مركزية تقوم مباشرة بأعمال التنمية الخاصة بها و في حالة عدم قدرة البلدية القيام بهذه الأعمال لوحدها يجب عليها أن تقوم بإنشاء مجموعات مع البلديات الأخرى و النقابات المتخصصة أو ذات الاختصاصات المتعددة كما أنه سهل عملية اللجوء الى مثل هذه المجموعات كلما استدعت الضرورة ذلك. و لقد عالج هذا القانون أسلوب التعاون بين البلديات في الفصل الثاني من الباب الأول تحت اسم "مجموعات البلدية". لينقسم الفصل الى قسم أول هو نقابات البلدية و في القسم الثاني تناول المشرع

ملتقيات المجالس البلدية أما القسم الثالث فخصص للأموال و الحقوق المشاعة بين عدة بلديات. اضافة الى ذلك تم وضع مادة افتتاحية للفصل و هي المادة 12 التي تنص على ما يلي "يجوز أن يقوم التعاون بين عدة بلديات و أن تضع مواردها بصورة مشتركة بينها للقيام بأعمال ذات النفع المشترك و يمكنها لهذا الغرض أن تحدث هيئات و مصالح مشتركة للتولي بعض المهام التابعة لاختصاصاتها". أما فيما يتعلق بالقانون البلدي رقم 08/90 قام هو الآخر بإدراج اشكالية التعاون بين البلديات في الفصل الثالث من الباب الأول و المسمى "التعاون بين البلديات". و لقد نص في مادته رقم 09 على ما يلي "يجوز للمجالس الشعبية لبلديتين أو أكثر أن تقرر الاشتراك في اطار مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات لأجل تحقيق الخدمات و التجهيزات أو المصالح ذات النفع المشترك فيما بينهما". أما في اطار قانون البلدية الجديد رقم 10/11 لسنة 2011 فقد أخذ بعين الاعتبار بروز حاجيات اجتماعية و اقتصادية مشتركة بين عدة ولايات و عليه أصبح ممكنا لبلديتين أو عدة بلديات لولاية واحدة أو عدة ولايات أن تشترك قصد التهيئة و التنمية المشتركة لجماعاتهم و ضمان المرافق العمومية الخاصة بهم بواسطة تعاضد الوسائل شرط أن تكون أقاليمها متواجدة على التوالي و تمثل امتدادا واحدا.

و في هذا الاطار فقد تناولت كل من المواد 215, 216 و 217 القوانين الخاصة بالتعاون المشترك ما بين البلديات حيث نصت المادة 215 على ما يلي "يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين و التنظيمات. كما يسمح التعاون المشترك بين البلديات للبلديات بتعاضد وسائلها و انشاء مصالح و مؤسسات عمومية مشتركة. أما المادة 216 فنصت على ما يلي " تنجز الأعمال المسجلة في اطار التعاون المشترك بين البلديات بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات". أما المادة 217 فنصت على ما يلي "يقوم التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء للشراكة و التضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات" (القانون البلدي رقم 11/10 - المواد 215 216 و 217).

و لكن ما يمكن ملاحظته من الجانب القانوني هو محدودية القوانين الخاصة بالتعاون ما بين البلديات و هذا اذا ما قمنا بمقارنتها مع قوانين الدول الأخرى التي تتناول الموضوع نفسه. فاذا تأملنا القانون الفرنسي مثلا و الذي عالج التعاون ما بين البلديات فمنذ صدور قانون 18 جويلية 1837 قام المشرع بتنظيم هذا الشكل من التعاون و لكن ما لاحظناه هو قصور الآليات المنشأة له و اختصارها الى حين صدور قانون 05 أبريل 1884 حيث قام المشرع بتحديد الامكانيات التي كانت موجودة في اطار القانون السابق و وضع اتفاقيات بين البلديات حول مشاريع مشتركة يتم القيام من خلالها بمشاريع موحدة من خلال مجلسين أو عدة مجالس بلدية. اضافة الى توضيح على كيفية تسيير الأموال و الأملاك المشتركة بموجب قانون 18 جويلية 1837.

الجدول رقم 01 الجوانب التي يشملها التعاون بين البلديات

أدوات التعاون بين البلديات	يتم في هذا الجانب البحث عن الأدوات و الآليات اللازمة لإنشاء علاقات تعاونية فعالة بين البلديات، اضافة الى تكامل الخدمات و المرافق و تبادل الخبرات و المعلومات و توثيق الشراكات الاستراتيجية.
تحديد مجالات التعاون	يتم في هذا الجانب تحليل الحاجات و المتطلبات المختلفة للبلديات، و تحديد المجالات التي يمكن للبلديات أن

تعاون فيها، مثل تبادل الخبرات و المهارات و توفير الموارد المشتركة.	
يجب دراسة القضايا القانونية المتعلقة بالتعاون بين البلديات و تحديد الاطار المؤسسي اللازم لدفع عملية التعاون و تنظيمها.	القضايا القانونية و المؤسسية
يشمل هذا الجانب دراسة كيفية ادارة المشاريع و البرامج المشتركة بين البلديات و تحديد أنماط الادارة الفعالة و التخطيط لإدارة المخاطر المتعلقة بها.	ادارة المشاريع
يجب تحديد التحديات و العوائق التي يمكن أن تواجه عملية التعاون بين البلديات مثل العوائق الادارية و المالية و السياسية و تحديد الحلول المناسبة لتخطي هذه الصعوبات.	التحديات و العوائق

المصدر: من اعداد الباحثين بناء على المعلومات المجمعة من البلدية

2.V واقع التعاون ما بين البلديات في الجزائر

ان الأنواع المذكورة في اطار القانون رقم 24/67 من نقابات ما بين البلديات و لجان تسيير الأملاك و الحقوق المشاعة و لقاءات التشاور ما بين البلديات لم تعرف تطبيقا الا بشكل نادر أو منعدم. الأمر نفسه حدث بالنسبة للأنواع الأخرى المنصوص عليها في اطار القانون 08/90 من مؤسسات مشتركة ما بين البلديات و كذا اللجان المشتركة بين البلديات المكلفة بتسيير الأموال و الحقوق المشاعة و ادارتها. ففي واقع الأمر فان التعاون ما بين البلديات رغم قلته كان يجسد بواسطة أوامر فورية يتم اصدارها بمناسبة انجاز بعض الأنشطة الخاصة بالتهيئة العمرانية أو المحافظة على البيئة أو القيام بحملات النظافة في بعض المناسبات من دون أن تكون بمبادرة البلديات حسب الأطر القانونية المنصوص عليها. ان التطرق الى واقع التعاون ما بين البلديات يجب أن يأخذ بعين الاعتبار أن الجزائر قد مرت بأزمة صعبة و ربما الأولى من نوعها منذ الاستقلال اضافة الى مجموعة من العوامل الأخرى يمكن تلخيصها في ما يلي:

- عدم التناسب ما بين الموارد البشرية و المالية و عدد الاختصاصات و تعقدها و هذا ما أدى بكل بلدية بعدم التفكير في آفاق التعاون مع بلديات أخرى.
- غياب وجود ثقافة خاصة بأهمية الادارة المحلية و التي تساعد في ادراج التعاون كعنصر هام يساعد البلديات على تجاوز الأزمات عن طريق تبادل الخبرات و الآراء بشكل ينعكس ايجابا على نوعية الخدمة المقدمة للمواطنين.
- غياب اصدار القوانين التنظيمية لمجال التعاون بالرغم من النص عليه في اطار القوانين أدى الى بقاء التعاون ما بين البلديات في أدنى مستوياته (بن عيسى, 2012, ص325).

لقد وضع لنا البحث أن موضوع التعاون المشترك ما بين البلديات في الجزائر يستوجب إعادة النظر من الناحية القانونية و التنظيمية. فالبداية و بالرغم من استقلاليتها إلا أنها تبقى دائما تحت السلطة الوصية و التي في معظم الحالات لا تسير الاحتياجات المحلية .

ان واقع التعاون بين البلديات اليوم يوضح عدم الممارسة أو قلتها، حيث أن أغلب البلديات المتجاورة حتى و إن كان لديها حاجيات مشتركة فإنها لا تلجأ إلى هذا الأسلوب، وهذا ما يوضح قلة الوعي بأهمية التعاون من طرف الممثلين والمنتخبين، و هذا راجع الى أن اللجوء إلى هذا الأسلوب يعكس تشبع المسؤولين بثقافة الإقليم و التخطيط الإقليمي و كذا ثقافة التضامن والتعاون.

VI. أمثلة عن التعاون بين البلديات في العالم

ان التعاون بين البلديات يعتبر تجربة عالمية كبيرة يهدف الى تحقيق مصالح مشتركة و انتشار استخدامها في العديد من الدول الأوروبية و الأمريكية و تستخدم بشكل كبير في المجالات الآتية: النقل و المواصلات، ادارة النفايات والبيئة، خدمات الرعاية الاجتماعية، الصحة، الثقافة و الرياضة، التعليم و السياحة.

تطبيقات الشراكة و التعاون بين البلديات في البلدان العربية تبقى محدودة نوعا ما، و لقد تم استخدامها في مملكة البحرين على سبيل المثال و ليس الحصر حيث تم تشكيل 11 اتحاد بلديات تحت اشراف وزارة البلديات الاقليمية والتخطيط الحضري، كما تم وضع هذه الصيغة في الكويت حيث شكلت بلديتي الكويت و الأحمدية شراكة بين البلديتين من أجل تنظيم الأنشطة الرياضية و الثقافية و السياحية و كذا تنظيم أيضا المعارض و المؤتمرات. ومن خلال البحث تبين لنا أن التعاون بين البلديات في المملكة العربية السعودية يعتبر من العوامل التي ساعدتها في تحقيق التنمية المستدامة و تحسين جودة الحياة للمواطنين. و في ما يخص مجالات التعاون فهي تشمل مشاريع و خطط مشتركة بين البلديات و يساهم في تعزيز تبادل الخبرات و المعلومات و الخدمات البلدية.

من بين أهم المعوقات التي تواجه التعاون بين البلديات خصوصا في الدول العربية نجد ما يلي:

- التعقيدات الادارية: و هي نتيجة اختلاف الاجراءات المطلوبة من بلدية الى أخرى و التي ربما تتطلب إعادة تصميم بعض الاجراءات و التوفيق بينها،
 - تقارب الأهداف و نقص التمويل: بسبب ندرة الموارد المالية في معظم الحالات تتنافس البلديات فيما بينها للحصول على الموارد المالية و هذا ما قد يؤدي الى خلق خلافات فيما بينها.
 - قلة الخبرة: يمكن أن يؤدي نقص الخبرة و المعرفة الفنية و المهنية عائقا للتعاون بين البلديات و يمكن أن يقود للخطأ في تطبيق مختلف الأنظمة و الاجراءات.
 - ضعف التواصل: يمكن أن يؤدي النقص في التواصل و ضعف آليات التواصل الجيد الى صعوبة أو عدم فهم الأنظمة و الاجراءات و احداث تداخلات مع الشركاء المحتملين.
- من بين الحلول المقترحة ما يلي:

- وضع خطط لتطوير البنية التحتية المشتركة بين البلديات و تنفيذها بشكل متناسق،
- انشاء لجان مشتركة بين البلديات لتعزيز التعاون و التنسيق في مجال الخدمات و المشاريع الكبرى،
- إتاحة المجال لتبادل الخبرات و المعلومات بين البلديات في ما يتعلق بمجالات الخدمات المشتركة،
- تحديد الاجراءات القانونية و الادارية اللازمة لتسهيل التعاون بين البلديات،
- إقامة اجتماعات دورية بين رؤساء البلديات لمناقشة مسائل مشتركة و إيجاد الحلول المناسبة لها،

- توفير التمويل اللازم لتنفيذ المشاريع المشتركة بين البلديات،
- تطوير منظومة الاتصال الداخلي بين البلديات،
- توفير التدريب و التأهيل اللازم للموارد البشرية العاملة في البلديات لرفع كفاءتهم و تحسين جودة الخدمات المقدمة،
- الاستفادة من التقنيات الحديثة في تحسين عمليات التعاون بين البلديات،
- تحفيز و تشجيع البلديات على التعاون بتقديم الدعم و المساعدة المادية و اللوجستية لتنفيذ المشاريع المشتركة.

الخلاصة:

ان اشكالية إحداث فضاء للتعاون ما بين البلديات في إقليم ما قد يساهم في حل العديد من المسائل الإدارية و المالية و البشرية أيضا ، و هذا ما يؤدي حتما للوصول الى التنمية الاقتصادية و الاجتماعية محليا على حد سواء، كما يمكن أن يكون للتعاون ما بين البلديات بعد آخر و هو الاستفادة من تجارب دول أخرى مع تكييفها و الظروف و الواقع الجزائري. ان البلدية و باعتبارها ادارة لا مركزية فإنها تعمل على انجاح مشاريع التنمية بما أنها الأكثر دراية و علما بالمشاكل التي يواجهها المواطنين بحكم قربها منهم و هذا ما يسمح لها بإيجاد الحلول الممكنة و توفير متطلباتهم الأساسية. كما تعتبر التنمية المحلية الهدف الأول و الأساسي للبلديات و تجدر الإشارة الى أن تحقيق التنمية على المستوى المحلي سيؤدي بالضرورة الى تحقيقها على المستوى الوطني ككل. و مما لا شك فيه هو أن معظم البلديات تعاني حاليا من مشاكل في ماليتها بسبب ضعف مواردها المالية وهذا ما يزيد من ضرورة و أهمية التعاون فيما بينها بهدف ضمان التمويل الكافي لتنفيذ البرامج و المشاريع المقررة من جهة و زيادة كفاءة و فعالية الادارة المحلية من جهة أخرى.

الإحالات والمراجع :

- د. ملاوي ابراهيم، أ. سعايدية حورية. (12 جانفي، 2016). إصلاح نظام الجماعات المحلية و مبرراته: دراسة مقارنة بين الجزائر و المغرب. مجلة العلوم القانونية و السياسية، صفحة 38.
- قدور بن عيسى. (2012). التعاون ما بين البلديات بين القانون و الممارسة. المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية(01)، صفحة 325.
- مزياني فريدة. (2006) - "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي" - العدد رقم 06 - مجلة الاجتهاد القضائي، صفحة 63.
- محمد الزين باركة، و عبد الكريم مسعودي. (ديسمبر، 2016). البدائل الاقتصادية لتعبئة موارد الجماعات المحلية. المجلة الجزائرية للمالية العامة(العدد السادس)، صفحة 38 و 39.

المداخلات

- صحراوي بن شبيخة. (ديسمبر السنة: 2003). الدور التنموي للجماعات المحلية . مداخلات وطنية. جامعة سعيدة.
- العوض الحاج أحمد. (2008). الأطر المؤسسية للمجتمع المحلي و الشراكة في تحقيق التنمية. مداخلات وطنية.
- محمد مزاري. (2013). اشكالية تمويل ميزانية البلدية و انعكاساتها على التنمية المحلية. رسالة ماجستير من كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية، 28. جامعة الجزائر.

المراسيم والقوانين:

القانون البلدي رقم 10/11 - المواد 215 216 و 217.
المادة 15 من الدستور الجزائري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 - الجريدة الرسمية رقم: 76 - الصادرة بتاريخ: 8 ديسمبر 1996.
الأمانة العامة للحكومة. (2012). قانون الجماعات الاقليمية-قانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق الموافق 22 يونيو
سنة 2011، يتعلق بالبلدية. 05.