التعاون بين البلديات كآلية لمساهمة الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية وترشيد أملاكها

Inter-municipal cooperation as a mechanism for local communities to contribute to local development and rationalize their property

بلة نزار

Bella Nizar

جامعة وهران 2، محمد بن أحمد، الجزائر

University of Oran 2, Mohamed Ben Ahmed, Algeria

bella-nizar@outlook.fr

تاريخ الاستلام: 2019/09/14 تاريخ القبول: 2020/01/25 تاريخ النشر: 2020/02/04

ملخص:

يشمل التعاون بين البلديات في الجزائر على عدة مفاهيم منها التضامن والتوأمة وما بين البلديات كمفهوم ضيق للتعاون البلدي حيث يمكن للبلديات القيام بالتعاون البلدي الدولي مع بلديات أجنبية وهدا ما يطلق عليه بالتوأمة، أما فيما يخص التضامن فهو قيام بلدية بأعمال تضامنية تطوعية لبلدية أخرى تحتاج إلى مساعدات وذلك في حالات عجز مالي أو الكوارث.

وبما أن التعاون المشترك ما بين البلديات يشكل أحد الوسائل الحديثة لتطوير أداء الإدارة المحلية والرفع من كفاءة التسيير المحلي حيث يسمح بترشيد استغلال أملاك الجماعات المحلية، أصبح يشكل اليوم أحد الوسائل المتاحة للبلديات للتقليل من تبعيتها المالية للدولة ويتجه للمحافظة على الموارد المالية عن طريق تعبئة الحد الأدنى من الموارد الذاتية وتبادل الإمكانيات والوسائل المادية وسد العجز الحاصل في البنية التحتية والتجهيزات.

كلمات مفتاحية: التعاون؛ التضامن؛ التوأمة؛ الإدارة المحلية؛ البلدية؛ الولاية.

المؤلف المرسل: بلة نزار، **الإيميل:** bella-nizar@outlook.fr

Abstract:
Cooperation between municipalities in Algeria includes several concepts, including solidarity, twinning and inter-municipalities as a narrow concept of municipal cooperation. In cases of financial deficits or disasters, since the joint cooperation between municipalities is one of the modern means to develop the performance of local administration and raise the efficiency of local governance, which allows to rationalize the exploitation of the properties of local communities, it is now one of the means available today to reduce financial dependence on the state and tends to maintain financial resources through the mobilization of a minimum of self-resources and the exchange of material possibilities and means bridging the shortfall in infrastructure and equipment.

Keywords: Cooperation; Solidarity; Twinning; Local Administration; Municipality; Province**.**

مقدمة:

يعد التعاون بين البلديات من الآليات الحقيقية التي ترفع التنمية المحلية، حيث أصبح اليوم من المواضيع التي تتعلق أساسا بموضوع التنمية الاقتصادية.

ويشمل التعاون بين البلديات في الجزائر على عدة مفاهيم منها التضامن والتوأمة وما بين البلديات كمفهوم ضيق للتعاون البلدي حيث يمكن للبلديات القيام بالتعاون البلدي الدولي مع بلديات أجنبية وهدا ما يطلق عليه بالتوأمة، أما فيما يخص التضامن فهو قيام بلدية بأعمال تضامنية تطوعية لبلدية أخرى تحتاج إلى مساعدات وذلك في حالات عجز مالي أو الكوارث...، لكن المفهوم الحقيقي للتعاون بين البلديات هو ذلك المفهوم المنتج والمحرك لعجلة التنمية والاقتصاد وتلبية حاجيات مشتركة بين عدة بلديات تتكافل فيما بينها لتحقيقها.

إن التعاون بين البلديات له مفهوم معين يقوم على أسس وقواعد ويجسد من خلال أساليب معينة تختلف من دولة إلى أخرى، فهو يسمح لبلديتين أو أكثر القيام بأعمال مشتركة وتشكيل فضاء للتعاون والشراكة في إطار التنمية المشتركة وتهيئة الإقليم وتسيير مرافق

عامة والتضامن ..إلخ، وهذا كله من أجل الخروج من حدود المساهمة الذاتية للجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية والتنمية المستدامة، حيث يمكن للبلديات إبرام اتفاقيات وعقود فيما بينها لتحقيق تلك الأعمال بموجب مداولاتها، كما يمكن أن يكون التعاون بطريقة غير مباشرة عن طريق صندوق التضامن البلدي والذي يشكل حقيقة آلية للتعاون البلدي غير مباشرة في شكل تضامني.

وبما أن التعاون المشترك ما بين البلديات يشكل أحد الوسائل الحديثة لتطوير أداء الإدارة المحلية والرفع من كفاءة التسيير المحلي، حيث يسمح بترشيد استغلال أملاك الجماعات المحلية، ومن تمكين البلديات من مواجهة الصعوبات والمشاكل التي لا تقوى على حلها منفردة لمحدودية الإمكانيات المالية والمادية والبشرية، أصبح يشكل اليوم أحد الوسائل المتاحة للبلديات للتقليل من تبعيتها المالية للدولة ويتجه للمحافظة على الموارد المالية عن طريق تعبئة الحد الأدنى من الموارد الذاتية وتبادل الإمكانيات والوسائل المادية وسد العجز الحاصل في البنية التحتية والتجهيزات.

- **الإشكالية:** ما هي الأساليب المعتمدة عليها لتجسيد التعاون بين البلديات لتحقيق التنمية المحلية المستدامة على المستوى المحلي؟.

- **فرضيات الدراسة:** إن الإجابة على هذه الإشكالية تقودنا إلى طرح الفرضية التالية:
تعد الاتجاهات الحديثة والمعاصرة لتطوير الإدارة المحلية كالتعاون بين البلديات هي المخرج الوحيد في الجزائر للوصول إلى تحقيق التنمية المحلية المستدامة لترشيد ممتلكاتها واستغلالها محليا.

- **أهمية الدراسة:** بالنظر إلى الدور المتزايد للجماعات المحلية في مختلف المجالات فإن أهمية الدراسة تكمن في إبراز الدور الحقيقي للبلدية في مجال التنمية المحلية وتحقيق التنمية المستدامة كطرف رسمي يمثل تأييد التعاون بينها لتعكس نجاعة الأطر القانونية

والتشريعية في رسم السياسة المحلية المستدامة للوصول إلى ترشيد أملاكها بطريقة عقلانية تتماشى والتخطيط المحلي.

- **أهداف الدراسة:** تهدف هذه الدراسة إلى تبيان مكانة الجماعات المحلية في القوانين والتشريعات الجزائرية وعلاقة الجماعات المحلية ودورها في تفعيل التعاون بين البلديات كطرف فاعل رئيسي وليس ثانوي في مجال التنمية المحلية والتنمية المستدامة.

- **منهجية الدراسة:** تحتاج كل دراسة إلى عدة مناهج وأدوات ومقاربات تسمح بالتقرب من الموضوع وتساعدنا على نفي أو إثبات الفرضيات المقدمة، حيث اعتمدت على المنهج التاريخي لسرد بعض الأحداث التاريخية وسير تطورها، كما استعملت المنهج الوصفي لتبيان الواقع البيئي التنموي في الجزائر، كما اعتمدت أيضا على الاقتراب الوظيفي والاقتراب النسقي لتبيان كل من أنماط وأساليب تشكيل المجالس المحلية والعلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية واختصاصات الوحدات المحلية من خلال رصد العلاقة بينهما.

المحور الأول: مفهوم التعاون بين البلديات

يعتبر التعاون اللامركزي من بين أهم ملامح التحولات التي عرفتها اللامركزية وجسر عبور نحو تحقيق العبء عن الدولة التي أصبحت تتراجع عن أداء وظائفها الاجتماعية والاقتصادية وفتح المجال أمام المقاولات واقتصاد السوق والفاعلين الاقتصاديين نظرا للعجز المالي الذي أصبح يواجه الدولة وبعض جماعاتها الإقليمية وضعف خبراتها في مجال التدبير والتسيير لذا تم اللجوء إلى التعاون كآلية لتنمية قدرات الجماعات المحلية عن طريق الاستفادة من الخبرات الأجنبية والمحلية.[1]

يشمل مفهوم التعاون بين البلديات على عدة معان يختلف كل منها عن الآخر حسب النطاق الجغرافي ومضمون التعاون بين البلديات، فقد يكون التعاون خارجيا يظم بلديات من داخل الوطن وبلديات من دولة أجنبية، كما قد يكون على المستوى الوطني، وهذا الأخير قد

يكون تعاون شراكة أو قد يكون تعاون تضامن بين البلديات بصفة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية ألا وهي الصندوق المشترك للجماعات المحلية، لذا سأحاول توضيح المفاهيم الآتية على النحو التالي:[2]

المبحث الأول: التعاون البلدي الدولي "التوأمة"

يقوم هذا المفهوم على تجاوز الحدود الوطنية وقيام شراكة بين بلديات من الوطن وبلديات أجنبية وذلك في شكل بروتوكولات، اتفاقيات، عقود ... عرف هذا المفهوم اليوم انتشارا واسعا بين مختلف الدول حيث أصبحت التوأمة رابط للشراكة الأجنبية ودعم للتعاون بين الدول.

وقد نص المشرع الجزائري على هذا النوع من التعاون مع بلديات أجنبية حيث يمكن البلديات الجزائرية إجراء اتفاقيات مع بلديات أجنبية للاستفادة من الخبرات وهذا ما نصت عليه المادة 106 من قانون البلدية 10/11 "تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى موافقة مسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية".[3]

المطلب الأول: التعاون البلدي الداخلي

وينقسم إلى:

أولا- التضامن بين البلديات:

يتمثل في وجود روح التضامن بين البلديات الغنية والفقيرة فيما بينها مباشرة سواء تضامن مالي أو غير مالي أو عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي سنتناوله لاحقا.

ثانيا- التعاون بين البلديات:

هو المفهوم المجسد للمعنى الحقيقي للتعاون حيث يستعمل هذا المفهوم للدلالة على مصطلحات عديدة تحمل معنى واحد من بين هذه المصطلحات:

- التعاون بين البلديات La coopération intercommunale.
- ما بين البلديات L'intercommunalité.
- التجمعات البلدية Les groupements des communes.

فالبلديات بمجالسها المنتخبة والتي تعد المحرك الأول والمنسق للأعمال المحلية الضرورية من أجل تحقيق أهداف التخطيط في مجال الإنتاج والتجهيزات والمبادلات والاستثمار ويتحقق هذا عن طريق التعاون المحلي لإنعاش الاقتصاد المحلي.[4]

ويقصد بالتعاون بين البلديات "إمكانية البلديات أن تتعاون وتستثمر مواردها وإمكانياتها بصورة مشتركة من أجل القيام بأعمال مفيدة لها جميعا"[5]، إذن هناك فوارق معتبرة بين الجماعات المحلية من حيث الثروات والطاقات الجبائية فمنها الغنية ومنها الفقيرة ولتدعيم الجماعات المحلية الفقيرة التي تعاني من نقص مواردها الذاتية لا بد من الاهتمام بنظام التضامن والتعاون ما بين البلديات والولايات في محاولة لتحقيق التوازن بينها[6]، إضافة إلى مشكل التقسيم الإداري للجماعات المحلية عموما والبلديات خصوصا التي تتم بالعشوائية خاصة مع وجود مبدأ الاختصاص الإقليمي والسبب أن الجماعات الإقليمية عندما تباشر اختصاصاتها، لا تتجاوز حدود إقليمها وإذا حصل ذلك ينتج عنه عيب عدم الاختصاص.[7]

كما تشير الموارد المالية الذاتية لميزانية البلديات أساسا على مدى القدرة الذاتية للبلديات على الاعتماد على نفسها في تمويل التنمية المحلية ومن ثم مؤشر جيد لمدى نجاحها في التنمية المحلية، لكن هذا لم يتحقق حتى الآن وهذا راجع إلى قلت إيرادات البلدية حيث أصبحت عاجزة عن تحقيق أهدافها من خلال عدم تعبئة قدر ممكن من الموارد المالية، وعدم توفرها على إيرادات أملاك متنوعة والتي تنتج عن استغلال البلدية لأملاكها بنفسها باعتبارها أشخاصا اعتبارية تنتمي للقانون العام أو تحصيل حقوق أو ضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص، لكن وفي ظل مبدأ الاختصاص الإقليمي فالبلديات العاجزة لا تستطيع التعاون بينها وبين البلديات المجاورة للخروج من ميزانيتها المفلسة لعدم توفرها على

إيرادات لتغطية هذا العجز، كما أن نقص إيرادات الاستغلال المالي هي الأخرى سبب في عدم ترشيد ممتلكاتها واستغلالها محليا حيث تشكل هذه الإيرادات من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها البلدية، فإذا كانت البلدية عاجزة عن توفير هذه الإيرادات وليس لها الصفة القانونية بحكم مبدأ عدم الاختصاص فكيف لها أن تخرج من العجز الذي تتخبط فيه البلديات النائية الفقيرة، حيث أن هذه الإيرادات تأتي من عوائد الوزن والكيل والقياس وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها ما يمكننا أن نضيف الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي والمتحف العمومية والحظائر العمومية.[8]

المطلب الثاني: التعاون بين البلديات في التشريع البلدي

لقد سعى المشرع إلى إدخال التعاون بين البلديات في القانون البلدي منذ 1967 إلى غاية آخر قانون بلدي سنة 2011 رقم 10/11، حيث تم تكريسه كشكل جديد للتنظيم يأخذ بعين الاعتبار بروز حاجيات اجتماعية واقتصادية مشتركة بين عدة بلديات، وعليه أصبح من الآن وصاعدا بإمكان بلديتين أو عدة بلديات لولاية واحدة أو عدة ولايات أن تشترك قصد التهيئة والتنمية المشتركة لجماعتهم وضمان المرافق العمومية التي هم مكلفون بها عن طريق تعاضد الوسائل، شريطة أن تكون أقاليمها على التوالي تمثل امتدادا واحدا، هذا التكريس نجده في آخر أحكام قانون البلدية في المواد 215، 216، و217.[9]

إن قانون البلدية 10/11 ودعما لفكرة التعاون والتشارك بين البلديات، فمن حيث تحديد مجاله ثم تعداد التعاون وإثرائه، فإضافة التشارك قصد تسيير وإنشاء مرافق عمومية كمرفق النقل، فمثلا يمكن للبلديات أن تشترك لشراء سيارات تجعل منها مشروع نقل مشترك للركاب أو في مجال صيانة الطرق ورسها تستخدمها بالتناوب في فترات متتالية، ويمكنها أن تشترك أيضا في إدارة مرفق النفايات وتطويره بآليات حديثة أو حتى في مجال مرفق الصحة إذا

كانت البلديات متجاورة فيكون هناك مركز صحي واحد مجهز كما يجب بكل اللوازم عوض أن يكون في كل واحدة مركز ولكن دون إمكانيات تذكر حتى الأساسية منها.[10]

المحور الثاني: تجسيد التعاون في المجال البيئي والتهيئة العمرانية

المبحث الأول: التعاون بين البلديات في المجال البيئي

المطلب الأول: مشكلة الاختصاص الإقليمي

ما يعاب في الجزائر أن الجماعات المحلية خاصة البلدية تعرف تراجعا ونقصا في مجال الحماية والتسيير وهذا المشكل مرتبط بالاختصاص الإقليمي للجماعات المحلية المعتنق في الجزائر والمتضمن مبدأ الاختصاص الإقليمي، والسبب أن الجماعات المحلية عندما تباشر اختصاصاتها لا تتجاوز حدود أقاليمها، وإذا حصل ذلك فينتج عنه ما يسمى عيب عدم الاختصاص، لذا ولتفادي عيب عدم الاختصاص وتجاوز الاختصاص الإقليمي هناك العديد من الاقتراحات؛ منها البحث عن أسلوب إداري جديد حتى يصبح تدخل الإدارة المحلية في مجال الحماية فعال ونوعي.

كذلك هناك أسلوب للتعاون بين البلديات كأسلوب فعال يتجاوز حدود المشاكل الإقليمية بين البلديات ويجسده التعاون في شتى المسائل المتعلقة بالبيئة، كالنظافة وتسيير النفايات....إلخ.[11]

المطلب الثاني: تسيير النفايات كتجسيد للتعاون بين البلديات في المجال البيئي

إن تجسيد التعاون بين البلديات في المجال البيئي في الجزائر متواضع من بينها: "تسيير النفايات"، فبالرجوع إلى تسيير النفايات ومراقبتها باعتبار النفايات المنزلية لها تأثير على البيئة، نجد أن البلديات لها دور في تسييرها، وهذا ما جاء في المادة 29 من القانون المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ليتم ذلك عن طريق المخطط البلدي الذي يتضمن حسب المادة 30 من نفس القانون عدة نقاط منها: الاحتياجات فيما يخص قرارات معالجة النفايات،

لا سيما المنشآت التي تلبي الحاجيات المشتركة لبلديتين أو مجموعة من البلديات مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات المتوفرة.[12]

وهنا نلتمس نوعا من التعاون البيئي في إطار شراكة بين بلديتين أو أكثر يتجسد أكثر هذا التعاون في مجال تسيير النفايات وبوضوح من خلال المادة 32، حيث يمكن لبلديتين أو أكثر أن تتجمع في تسيير النفايات المنزلية.[13]

المبحث الأول: التعاون بين البلديات في مجال التهيئة العمرانية

المطلب الأول: تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة

إن سياسة البيئة مرتبطة ارتباطا وثيقا بسياسة تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، وفي الجزائر نلمس دور الجماعات الإقليمية خاصة البلدية وإمكانية التعاون فيما بينها في هذا المجال، لكن بشكل محتشم فالرجوع إلى القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة نجد المادة 7 والتي تنص على أدوات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، حيث جاء من هذه أدوات في فقرة 7 "مساحات التنمية المشتركة بين البلديات".

المطلب الثاني: مساحات التهيئة والتنمية المشتركة بين البلديات

نجد كذلك النص على التعاون بين البلديات في نفس الإطار من خلال المادة 53 من نفس القانون (القانون رقم 20/01) والتي نصت على أن من بين ما تحدده مخططات تهيئة الإقليم الولائي بالنسبة لإقليم مساحات التهيئة والتنمية المشتركة بين البلديات.

كما نجد أن التعاون الموسع لا يشمل البلديات فقط بل فاعلين آخرين من خلال إبرام عقود التنمية، كما جاء في نص المادة 59 من نفس القانون، حيث نصت على أنه "يمكن أن يترتب على تنفيذ المخططات والمخططات التوجيهية ومخططات التهيئة لا سيما في المناطق الواجب ترقيتها، إبرام عقود تنمية تشترك فيها الدولة والجماعات الإقليمية والمتعاملين والشركاء الاقتصاديين".[14]

المطلب الثالث: التعاون بين البلديات في إطار سياسة التهيئة والتعمير

جاء هذا النوع من التعاون في قانون البلدية 10/11 من خلال مواد عديدة تتناول موضوع التهيئة العمرانية مثل المواد 113 إلى 121، وكذلك من خلال المادة 215 المندرجة تحت عنوان التعاون المشترك بين البلديات، حيث يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها.[15]

تشهد التهيئة العمرانية الحضرية اليوم تطورا ملحوظا فالمخطط الرئيسي للتهيئة العمرانية أصبح مندمجا مع التعاون البلدي فمثلا: تم بعث المخطط الرئيسي للتهيئة الحضرية ما بين البلديات من أجل ضمان استمرارية التهيئة والتنمية المحلية بصفة عامة.

المحور الثالث: أهداف التعاون بين البلديات

المبحث الأول: الأهداف المرتبطة بمبادئ الجماعات المحلية

يظهر ذلك من خلال تفعيل مبدأ التمثيل وتجسيد الاستقلالية حيث تعمل البلديات وفق هذين المبدأين، فالمواطن لا يرجو سوى تلبية حاجاته من طرف ممثليه الذين انتخبهم والذين يتمتعون بالاستقلالية في اتخاذ أي قرار من شأنه تلبية تلك الحاجيات ووفقا لاختصاصاتهم، غير أنه وفي الدرجة الأولى ولكي يكون اختصاص البلدية مطلقا في جميع الميادين وأكثر فعالية يجب أن تحوز البلديات كامل السلطات الضرورية، وأن تسير على مقتضيات الديمقراطية والحكم الجماعي والانتخاب.[16]

المطلب الأول: التعاون كأداة للتطوير الإداري

إذ يمكن للمجلس الشعبي البلدي لبلديتين أو أكثر أن يقرر الاشتراك في مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات لتقديم الخدمات أو التجهيزات أو المصالح ذات النفع المشترك بينها سعيا وراء تطوير نظام الإدارة المحلية.

أولا - تلبية حاجات المواطن وتحقيق المشاريع الكبرى:

البلديات الجزائرية في أمس الحاجة لمثل هذا التعاون فواقعها المتسم بالعجز على المستوى المالي، الفني، البشري يفرض عليها الاستنجاد بمثل هذه التقنية خاصة بعد التقسيم الإقليمي لسنة 1984، الذي أفرز بلديات أقل ما يقال عنها أنها جد ضعيفة، فمنها ما لا تملك حتى الموارد الضرورية لتغطية قسم التسيير فما بالك بتجهيز وتسيير المرافق العامة، لذلك على البلديات المتجاورة وذات الخصائص المتشابهة وهي كثيرة التعاون فيما بينها لتلبية حاجيات مواطنيها، وهو ما سيمكنها من تخفيض التكاليف ومدة إنجاز مختلف المشاريع وحتى تحقيق الكبرى منها.[17]

ثانيا - الرفع من قواعد التسيير والحكم المنظم:

وذلك من أجل القضاء أو الحد من عدم التمكن من قواعد التسيير والأنظمة وعدم وجود ثقافة خاصة بالإدارة المحلية تسمح بإدراج التعاون والشراكة كعنصر إيجابي يساهم في التكفل بالمرافق والمشاريع المشتركة، مما يوفر موارد وقدرات للأطراف المتعاونة ويسمح بتبادل الخبرات ويطور نوعية الخدمات المقدمة للمواطن المحلي في فضاء التعاون بين البلديات.[18]

ثالثا - إستهداف التعاون بين البلديات المساس بمواضيع متنوعة وقضايا تمس مختلف المجالات:

إحداث فضاء للتعاون بين البلديات في إقليم محدد يساهم في حل عدة مسائل إدارية ومالية ويساعد على التنسيق ما بين البلديات المتجانسة للتكفل بقضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومسائل البيئة والتهيئة العمرانية، كما يحل مشكل الصراعات على حدود البلديات، فتشابه البلديات والجوارية تتطلب إنجاز مشاريع مشتركة في مجالات عدة كالمجال الاجتماعي والهياكل القاعدية والمرافق الرياضية والثقافية، وقد تساهم في حل مشكلة العقار خاصة في البلديات الساحلية والشمالية، حيث تمكن من إنشاء مناطق عمرانية ما بين عدة بلديات وفق شكل من الأشكال المنصوص عليها.[19]

المحور الرابع: الأساليب المجسدة للتعاون بين البلديات

التعاون ما بين البلديات يستلزم وجود آليات مرنة، لذا وفي الجزائر حاول المشرع إيجاد وعاء قانوني وأساليب تجسيد التعاون ما بين البلديات، خاصة من خلال المؤسسة العمومية، "نقابة البلديات" ثم تطور أسلوب التعاون بحيث أصبح مؤخرا في قانون البلدية 10/11 يعتمد على أسلوب الاتفاقيات أو العقود التي يصادق عليها عن طريق مداولات، إضافة إلى ذلك وجود أسلوب اللجان المشتركة، كما نجد أساليب أخرى من خلال التهيئة العمرانية من خلال عقود التنمية وعقد تطوير المدينة.[20]

المبحث الأول: المؤسسة البلدية المشتركة "نقابة البلدية"

المطلب الأول: نقابة البلدية

تحدث نقابة البلدية طبقا للأمر 24/67 المتعلق بالبلدية بموجب قرار صادر إما عن "الوالي" أو من طرف وزير الداخلية، فالوالي له أن يحدث نقابة البلديات بالنسبة للبلديات التابعة لولايتين أو أكثر، وهذا ما جاء في نص المادة 14 حيث تنص على "تحدث نقابة البلديات بموجب قرار:

- من الوالي بالنسبة للبلديات التابعة لولاية واحدة.
- من وزير الداخلية بالنسبة للبلديات لولايتين فأكثر.

بالمقابل نجد أن إحداث نقابة البلديات يكون من اقتراح المجالس الشعبية التي تقرر اشتراك البلديات التي تتولى تسييرها، وهذا من أجل المصالح المشتركة ولكن يرتبط إنشائها بقرار السلطة المركزية التي لها حرية رفض أو قبول اقتراحات المجالس الشعبية البلدية، هذا وإن دل إنما يدل على عدم استقلالية البلديات وبقائها مرتبطة بالسلطة المركزية.

أما فيما يخص مدة النقابة وطريقة حلها فقد نظمتها المادة 25 من نفس الأمر حيث نصت: "تؤسس النقابة لمدة غير محدودة إلا إذا تم النص على خلاف ذلك في مقررها

التأسيسي، وتحل بحكم القانون بمجرد انتهاء الأعمال أو الخدمات التي أسست لأجلها أو بموافقة أغلبية المجالس الشعبية البلدية المعنية".[21]

ورجوعا إلى القانون الفرنسي:

تعدد أسلوب نقابة البلديات من حيث استخدامه ومواضيعه والأطراف المشتركة لهذه النقابات لديها مفاهيم مختلفة، فإضافة إلى نقابة البلدية المعالجة في إطار المؤسسة العمومية للتعاون ما بين البلديات نجد:

- نقابة البلدية المختلطة المغلقة.
- نقابة البلدية المختلطة المفتوحة.

الأولى تتكون إما من مؤسسات عمومية للتعاون ما بين البلديات وصل عددها في فرنسا 3268.

أما الثانية فتضم غرف التجارة، والصناعة الإقليمية، الفلاحة، الحرف وغيرها من المؤسسات العمومية أي تشكيلها يكون إما من أحد الجماعات المحلية الإقليمية أو مجموعة الجماعات المحلية إذ تنشأ من أجل أهداف مشتركة.[22]

المطلب الثاني: المؤسسة العمومية المشتركة للتعاون ما بين البلديات

رجوعا إلى قانون البلدية 08/90 تنشأ المؤسسة العمومية من طرف البلدية نفسها أو بالاشتراك بين بلديتين أو أكثر من أجل إنجاز مشاريع مشتركة. لقد نصت على المؤسسة العمومية المشتركة المادة 9 من قانون 08/90 حيث يجوز للمجالس الشعبية البلدية لبلديتين أو أكثر أن تقرر الاشتراك في إطار مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات لأجل تحقيق الخدمات والتجهيزات أو المصالح ذات النفع العام والمشترك بينهما والمؤسسة العمومية في هذا القانون تنشأ وفق طريقة معينة ودون تحديد مجال التعاون الذي يبقى مفتوحا وعاما.

أما طبيعة المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهذا ما نصت عليه المادة 10 تتمتع المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.[23]

ورجوعا إلى القانون الفرنسي نجد وضعية المؤسسة العمومية لها مكان تنظيمي مفصل، حيث تتمثل في مفهوم المؤسسات العمومية للتعاون ما بين البلديات والقانون لم يعطي تعريف لمفهوم المؤسسة العمومية للتعاون بين البلديات، ولكن رتب لها أنواع حيث تنطوي في ظل المؤسسة العمومية أشكال منها:

- نقابة البلدية.
- تجمعات البلدية.
- التجمعات العمرانية.
- التجمعات المشكلة.
- الأقطاب العمرانية أو الإقليمية...إلخ.[24]

المطلب الثالث: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

أوكلت مهمة إدارة التوازن لميزانيات الجماعات المحلية للصندوق المشترك للجماعات المحلية، (حاليا وبعد صدور المرسوم التنفيذي 116/14 أصبح يسمى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية)، الممول أصلا من بعض الاقتطاعات الإجبارية من الميزانيات المحلية ونسب بعض الضرائب والرسوم.[25]

المطلب الرابع: مهام صندوق التضامن للجماعات المحلية

وفقا للمرسوم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 فإن صندوق الجماعات المحلية المشترك مكلف بتجسيد التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية كمهمة أساسية تتمثل هذه المهمة المدرجة في مرسوم 266/86 في ثلاثة أشكال:

1- إعانة التوزيع بالتساوي وإعانة الخدمة العمومية واللتان خصص لهما نسبة 55% من الميزانية.

2- إعانة التجهيز والتي خصص لها 40% من الميزانية.

3- الإعانات الاستثنائية والتي خصص لها نسبة 5% من الميزانية.[26]

ورجوعا إلى المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المتعلق بإنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره والمؤرخ في 24 مارس 2014 نجد المادة الخامسة منه تنص على أن الصندوق مكلف بإرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها ويظهر بوضوح "التعاون بين البلديات" من خلال النقطة الخامسة[27]، حيث نصت على أن يقدم الصندوق مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز واستثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات، أما النقطة العاشرة في إطار التعاون المشترك بين البلديات وهذا ما يدل على التداخل بين التضامن والتعاون بين البلديات.[28]

وقد عرفت تدخلات صندوق الجماعات المحلية المشترك مقاربة جديدة من خلال التدخلات الجديدة التي يقوم بها باعتباره وسيط مالي بين ميزانية الدولة والميزانية المحلية، ويشمل تدخل الصندوق نوعين: الأول يتمثل في تمويل التسيير للجماعات الإقليمية والثاني في تمويل التجهيز والاستثمار.

لقد تم فتح ملف "إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية" من طرف الحكومة مؤخرا، هذا الصندوق الذي سيوفر مساعدات نهائية وأخرى مؤقتة في شكل قروض دون فوائد لمشاريع البلديات دون أن يتحول إلى بنك وذلك عبر التمويلات التي توفرها له الضريبة على القيمة المضافة التي تمثل 83% من موارده وإيرادات قسيمة السيارات والرسم على النشاط المهني والضريبة الجزافية الوحيدة، حيث تم اقتراح تغيير تسمية الصندوق المشترك للجماعات المحلية إطلاق تسمية "صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية".

إلا أنه سيحتفظ بصلاحيته هذا الصندوق الذي يضم صندوقين مختلفين وهما صندوق التضامن وصندوق التعاضد الخاص بالجماعات المحلية يمولان عن طريق حصص تدفعها البلديات، وسيتم توزيع المال الذي يجمع والمحدد ب2% من توقعات الإيرادات على البلديات المحتاجة أي العاجزة الأمر الذي يفسر إدماج مفهوم التضامن في التسمية الجديدة.

كما سيسمح هذا المرسوم التنفيذي الذي يحكم سير هذا الصندوق بجمع كافة المساهمات المتعلقة بتسيير البلديات وتخصيص غلاف معتبر للتجهيز والاستثمار، كما يخلق مساعدات نهائية وأخرى مؤقتة في شكل قروض دون فوائد على المشاريع، دون أن يتحول الصندوق إلى بنك، كما سيتكفل الصندوق بالتكوين "الإجباري" للمنتخبين المحليين وذلك نتيجة مراجعة نسخة التنظيم الداخلي للصندوق، هذا الأخير الذي يعد مؤسسة عمومية ذات طابع إداري وضع تحت وصاية وزارة الداخلية لمساعدة البلديات التي تسجل عجزا على إيجاد توازنات مالية.

المطلب الخامس: ملتقيات البلدية أو ندوات البلدية

وهي نتيجة اتفاقيات بين عدة بلديات حول بعض القضايا المشتركة، فالمجالس البلدية المعنية تتفق على الالتقاء لمناقشة واقتراح حلول لمسائل ذات المنفعة المشتركة.[29]

وما يلاحظ على هذا الأسلوب هو أنه قد عالجه في قانون 24/67 في قسم متضمن مادة واحدة هي المادة 26 والمتضمنة إمكانية عقد ملتقيات بين مجالس الشعبية البلدية من أجل مناقشة مسائل ذات اهتمام مشترك بينها، حيث نصت على "يجوز لمجلس أو عدة مجالس شعبية بلدية أن تقرر عقد ملتقيات مشتركة فيما بينها لمناقشة المسائل ذات الصالح البلدي المشترك والتي تتبع اختصاصها وتهم بلدياتها".

من الوهلة الأولى وعلى عكس ما يظنه البعض أن هذه الملتقيات هي مجرد لقاءات للنقاش فيما يخص المشاكل المشتركة للبلديات، ولكن في الحقيقة هي ملتقيات مهمة يتم من

خلالها فتح فضاء للنقاش المحلي المشترك في المسائل التي تهم البلدية أو عدة بلديات، بل أكثر من ذلك هي خطوة أولى مضمونها يبدأ بالنقاش وقد يتطور لاحقا إلى شكل للتعاون الجدي، مثل أن تتجه هذه الملتقيات بما تحمله من نقاشات إلى المبادرة في إحداث تعاون، وللإشارة فإن هذا الأسلوب لم يتم النص عليه في قانون البلدية 08/90 وقانون البلدية 10/11.

خاتمة:

يشكل التعاون بين البلديات اليوم وسيلة من الوسائل الحديثة لتطوير الأداء الإداري والرفع من التسيير المحلي وأداة للحد من التبعية للدولة أيضا.

واقع التعاون بين البلديات اليوم يوضح عدم الممارسة والتي هي شبه منعدمة، إذ أن معظم البلديات المتجاورة حتى وإن كانت لها حاجيات مشتركة ونقائص في مختلف المجالات التي تعاني منها فإنها لا تلجأ إلى هذا الأسلوب، وهذا ما يوضح أولا مستوى الممثلين والمنتخبين، حيث أن اللجوء إلى هذا الأسلوب يمثل تشبع المسؤولين بثقافة الإقليم، الجهة، الذكاء، التخطيط الإقليمي، التنمية المستدامة، وثقافة التضامن والتعاون.

أما من الناحية العملية يترجم بحق النص القانوني للتعاون بين البلديات الواقع العملي والممارسة الفعلية لهذا الأسلوب والنادرة جدا، وهذا ما يترجم حقائق عديدة منها خصوصا واقع الإدارة المحلية ونظرة المشرع إلى اللامركزية، خاصة مع تعديل قانون البلدية لسنة 2011، التي تعاني من عدة صعوبات مالية ومادية، إضافة إلى الصورة العامة للبلدية الجزائرية وإشكالية التمثيل، وأيضا الوصاية المطبقة عليها، وانعدام المستوى الثقافي للإدارة الحديثة وعدم التشبع بثقافة الإقليم، الجهة، التخطيط والذكاء الإقليمي القائم على تنمية الإقليم وفقا للخصائص التي يتميز بها والتعاون بين وحداته.

الهوامش:

[1]- نور الهدى روبحي، **إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار قانون 10/11**، مذكرة ماجستير في تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013، ص. 18.

[2]- المرسوم رقم 86-206 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم وتسيير الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

[3]- المادة 106 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، عدد 37، الصادرة في 3 جويلية 2011.

[4]- فريدة مزياني، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي"، **مجلة الإجتهاد القضائي**، عدد 6، 2006، ص. 63.

[5]- أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، تر. محمد عرب صاصيلا، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1996، ص. 213.

[6]- يوسف سلاوي، **التنمية في إطار الجماعات المحلية**، مذكرة ماجستير في تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص. 187.

[7]- سهام بن صافية، **الهيئات الإدارية المكلفة بحماية البيئة**، مذكرة ماجستير في تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص. 80.

[8]- معمر حمدي، "إصلاحات المالية المحلية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز ميزانية الجماعات المحلية بالإشارة إلى حالة ميزانية البلديات"، **مجلة الاقتصاد والمالية**، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المجلد 4، العدد 2، 2018، ص ص. 86-87.

[9]- المواد 215-217 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق.

[10]- روبحي نور الهدى، مرجع سابق، ص. 185.

[11]- سهام بن صافية، مرجع سابق، ص. 90.

[12]- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر 2005**، الصادر عن وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، ص. 211.

[13]- المادة 32 من القانون رقم 19/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات، **الجريدة الرسمية**، عدد 77 الصادرة في 15 ديسمبر 2001.

[14]- رحال فتيحة، رهانات تنمية محلية،مذكرة مقدمة لنهاية التربص لطلبة المدرسة الوطنية للإدارة في : فرع إدارة ومالية، الدفعة 39 لسنة 2006، ص. 83.

وللإشارة فإن الإعلان الختامي لندوة الأمم المتحدة المنعقدة بستوكهولم عام 1972 نص على ضرورة إشتراك الجماعات المحلية في حماية البيئة وكذا مؤتمر ريودي جانيرو1992، منظمة الأمم المتحدة للبيئة والتنمية.

[15]- المواد 113-121 و215 من القانون 11-10، مرجع سابق.

[16]- بيان أسباب قانون البلدية 1967 الصادر بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، **الجريدة الرسمية**، عدد 6، الصادرة في 18 جانفي 1967.

[17]- نور الهدى روبحي، مرجع سابق، ص. 185.

[18]- قدور بن عيسى، "التعاون بين البلديات بين القانون والممارسة"، **المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية**، جامعة عبد الرحمان ميرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، المجلد 5، العدد 1، 2012، ص. 327.

[19]- قدور بن عيسى، مرجع سابق، ص. 327.

[20]- المادة 13 من القانون رقم 06-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادرة في 12 مارس 2006.

[21]- المادة 25 من القانون رقم 81-09 المتمم للأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي الذي ينص "تحدد قواعد إنشاء مؤسسة البلديات وتنظيمها وسيرها بمرسوم".

[22]- Jean baptiste bouete, **Administration décentralisée du territoire: choix et perspectives ouverts sous la cinquième république**, Thèse de doctorat, Ecole doctorale d'Alger, 2006, p. 195.

[23]- المادة 9 و10 من القانون رقم 90-08 مؤرخ في7 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، عدد 5، الصادرة في 11 أبريل 1990.

[24]- Article L5210 -1-1-A de CGCT (Loi 16 décembre 2010) « formation la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de commune, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, collectivités territoriales», quel avenir? La documentation française, 2011, p. 171.

[25]- المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، **الجريدة الرسمية**، عدد 19، الصادرة في 2 أفريل 2014.

[26]- إبراهيم قايدي، مدير الصندوق المشترك للجماعات المحلية،تنظيم وسير الصندوق المشترك للجماعات المحلية لجنة المالية والميزانية، أشغال يوم برلماني حول الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي، منظم يوم 22 أفريل 2013، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، جوان 2013، ص ص. 81-84.

[27]- المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

[28]- المادة 6 من القانون رقم 01-12 المؤرخ في 19 جويلية 2001 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، **الجريدة الرسمية**، عدد 38، الصادرة في 21 جويلية 2001.

[29]- القانون الأساسي التونسي عدد 33 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالبلديات عدد المنقح والمتمم بالقانون الأساسي عدد 68 المؤرخ في 24 جويلية 1995، والقانون الأساسي عدد 48 المؤرخ في 17 جويلية 2006، كان قد ألغى ندوات البلدية.

قائمة المراجع:

1- المؤلفات:

1- أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، تر. محمد عرب صاصيلا، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1996، ص. 213.

2- المقالات:

1- فريدة مزياني، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي"، **مجلة الاجتهاد القضائي**، عدد 6، 2006.

2- بن عيسى قدور، "التعاون بين البلديات بين القانون والممارسة"، **المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 5، العدد 1، 2012.

3- Article L5210 -1-1-A de CGCT (Loi 16 décembre 2010) « formation la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de commune, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, collectivités territoriales, quel avenir? La documentation française, 2011.

3- الرسائل العلمية غير المنشورة (ماجستير أو دكتوراه):

1- روبحي نور الهدى، **إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار قانون 10/11**، مذكرة ماجستير في تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2012-2013.

2- سلاوي يوسف، **التنمية في إطار الجماعات المحلية**، مذكرة مقدمة ماجستير في تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، الجزائر، 2011.

3- بن صافية سهام، **الهيئات الإدارية المكلفة بحماية البيئة**، مذكرة ماجستير في فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،2011.

4- رحال فتيحة، **رهانات التنمية المحلية**، مذكرة مقدمة لنهاية التربص لطلبة المدرسة الوطنية للإدارة في فرع إدارة ومالية، الدفعة 39 لسنة 2006.

5- Jean baptiste bouete, Administration décentralisée du territoire: choix et perspectives ouverts sous la cinquième république, Thèse de doctorat, Ecole doctorale d'Alger, 2006.

4- المداخلات:

1- قايدي إبراهيم، مدير الصندوق المشترك للجماعات المحلية، تنظيم وسير الصندوق المشترك للجماعات المحلية لجنة المالية والميزانية، أشغال يوم برلماني حول الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي، يوم الإثنين 22 أفريل 2013، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، جوان 2013.

5-التقارير:

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر 2005**، صادر عن وزارة تهيئة الإقليم والبيئة.

6- النصوص القانونية:

1- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي، **الجريدة الرسمية**، عدد 6، الصادرة في 18 جانفي 1967.

2- القانون رقم 81-09 المؤرخ في 4 يوليو 1981 المعدل والمتمم للأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، **الجريدة الرسمية**، العدد 27، الصادرة في 7 يوليو 1981.

3- القانون رقم 90-08 المؤرخ في7 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، عدد 5، الصادرة في 11 أبريل 1990.

4- القانون رقم 01-12 المؤرخ في 19 جويلية 2001 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، **الجريدة الرسمية**، عدد 38، الصادرة في 21 جويلية 2001.

5- القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات، **الجريدة الرسمية**، عدد 77، الصادرة في 15 ديسمبر 2001.

6- القانون رقم 06-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادرة في 12 مارس 2006.

7- القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، عدد 37، الصادرة في 3 جويلية 2011.

8- القانون الأساسي التونسي عدد 33 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالبلديات عدد المنقح والمتمم بالقانون الأساسي عدد 68 المؤرخ في 24 جويلية 1995، والقانون الأساسي عدد 48 المؤرخ في 17 جويلية 2006.

7- المراسيم:

1- المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، **الجريدة الرسمية**، عدد 45، الصادرة في 5 نوفمبر 1986.

2- المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، **الجريدة الرسمية**، عدد 19، الصادرة في 2 أفريل 2014.