

فعالية إتفاقيات التوأمة في ترقية أداء الجماعات المحلية بين النصوص القانونية والواقع

The effectiveness of twinning agreements in promoting the performance of local collectivities between legal texts and reality

سكفالي ريم

بوغرارة بكار*

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مخبر التحولات القانونية الدولية وانعكاساتها على التشريع الجزائري

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة الشهيد حمة لخضر ولاية الوادي

جامعة الشهيد حمة لخضر ولاية الوادي

sekfalirim@gmail.com

bekkar-bouhrara@univ-eloued.dz

تاريخ القبول: 2022/09/30

تاريخ المراجعة: 2022/09/28

تاريخ الإيداع: 2022/06/28

الملخص:

تهدف هذه الدراسة الى إبراز أثر اتفاقيات التوأمة في تطوير أداء الجماعات المحلية في الجزائر والرفع من كفاءة أدائها من خلال النصوص التشريعية المنظمة لإطار التوأمة بين الجماعات المحلية ونظيرتها الأجنبية و التي عرفت اليوم انتشارا واسعا بين مختلف الدول وأصبحت رابط للشراكة الأجنبية ودعم للتعاون بين الدول في مختلف المجالات الإجتماعية و الإقتصادية والثقافية لما لها من نتائج إيجابية في مجال التنمية المحلية ، إذ بالرغم من أهمية التعاون اللامركزي ، ومساهمته في خلق إقتصاد محلي وتطوير قدرات وأداء الجماعات المحلية إلا أن فعاليته تبقى محدودة على أرض الواقع مما يسمح بتحقيق الإستفادة الفعلية والحقيقة منه .

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية ؛ التوأمة ؛ المرسوم التنفيذي رقم 329-17

Abstract:

This study aims to high light the impact of twinning on developing the performance of local collectivities in Algeria and raising the efficiency of their performance through the legislative texts regulating the framework of twinning between local collectivities and their foreign counterparts, which today has been widely spread among different countries and has become a link to foreign partnership and support for cooperation between countries in Various social, economic and cultural fields because of their positive results in the field of local development, as despite the importance of decentralized cooperation, and its contribution to creating a local economy and developing the capabilities and performance of local collectivities, its effectiveness remains limited on the ground, allowing actual and real benefit from it

Keywords local collectivities, Twinning ,Executive Decree No.329-17

مقدمة:

يعد نظام اللامركزية الإدارية من أهم الأساليب التي تبنتها السلطة المركزية لتسيير جماعاتها المحلية بهدف منحها حرية صنع القرار وتجسيد صور الديمقراطية.

لذا أصبح التفكير بجدية لتطوير النظام اللامركزي ، وضرورة تبني منظور جديد لدور الجماعات المحلية سواء على المستوى الوطني أو الدولي بالنظر إلى الدور الذي يمكن أن تلعبه في إطار علاقات التعاون والشاركة .

و إذا كان تدعيم دور الجماعات المحلية على المستوى الوطني جاء في إطار تعزيز اللامركزية وتمتين أسس الديمقراطية ، فإن تدعيم دورها على المستوى الدولي جاء تأكيدا على حريتها في التسيير وما يمكن أن يحققه التعاون اللامركزي مع الجماعات المحلية الأجنبية من مزايا على المستويين الإقتصادي والإجتماعي أو السياسي .

حيث يعتبر التعاون الدولي اللامركزي في الوقت الراهن من أكثر القضايا التي تحظى بمتابعة وإهتمام ليس فقط على المستوى المحلي إنما حتى على المستوى الدولي بالنظر إلى المزايا والأهداف التي يحققها ، والتي من شأنها مساعدة الجماعات المحلية على النهوض بالتنمية المحلية .

فالجزائر كغيرها من دول العالم أهتمت بعلاقات التعاون اللامركزي بالرغم من التغييب الكلي لتكريس هذا التعاون في قوانينها ودساتيرها سابقا وكذا تهميش دور الجماعات المحلية كجهة فاعلة وطرف أساسي في إبرام هذه العلاقات التي تعود عليها بالنفع وتحقق تنمية محلية مستدامة ، ولكن بمرور الوقت المشرع الجزائري أشار لعلاقات التعاون اللامركزي أو ما يعرف باتفاقيات التوأمة وقام بالتنصيص عليها ضمن قوانينه الداخلية لاسيما قانوني الولاية 07-12 والبلدية 11-10 ، ومواصلة لإهتمامه بالموضوع خصص لها حيزا هاما وتفريدا خاصا بصدر المرسوم التنفيذي 329-17 والذي يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الجزائرية والأجنبية .

وبناء على ماسبق تأتي هذه الدراسة للإجابة على الإشكالية التالية : إلى أي مدى تساهم اتفاقيات التوأمة في تطوير أداء الجماعات المحلية ؟ وهل فعلا هذه المساهمة مجسدة ميدانيا ؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية قسمنا هذه الدراسة إلى مبحثين : المبحث الأول تناول فيه أثر اتفاقيات التوأمة على أداء الجماعات المحلية . والمبحث الثاني : أسباب ضعف فعالية إتفاقيات التوأمة على أرض الواقع وختمنا بتقديم جملة من التوصيات والإقتراحات .

المبحث الأول : أثر إتفاقيات التوأمة على أداء الجماعات المحلية.

قد أعطى المشرع الجزائري للجماعات المحلية دور إقامة علاقة تعاون لامركزي ، على شكل اتفاقيات توأمة في مختلف الميادين ، وفق ضوابط وشروط معينة ، مما يساعد على تطوير أدائها في مختلف المجالات :

المطلب الأول : على الجانب التنموي للجماعات المحلية .

إن إقامات علاقات تعاون لامركزي أصبح يشكل توجه إستراتيجي تسارع إليه معظم دول العالم ويحظى بدراسات ومناقشات تهدف إلى تبنيه وتصنّفه ضمن المصالح العليا للدول وتعمل على تطويره وإتساع مجالاته وميادينه ، وسعت بذلك التركيز على منافعه الإقتصادية و البحث في أفاقه المستقبلية ، حيث عدت علاقات التعاون اللامركزي نافذة بالغة

الأثر يتطلع من خلالها دول العالم فيما بينهم كوسيلة لإقامة صدقات وشركات وتبادل إقتصادي وخبراتي ، وقد نوقش موضوع علاقات التعاون اللامركزي في عديد المؤتمرات الدولية منها مؤتمرات التنمية بربو دي جانيرو او ما اصطلح عليه "ربو + 20" المنعقد من 12 الى 22 جوان 2012، وقبله قمة الأرض في 2002 أو ما اصطلح على تسميتها بربو + 10 في جوهانسبرغ بجنوب أفريقيا ، فالتوجه الدولي الذي كان سائدا في السابق والمبني على كثرة مظاهر الإستعمار من قبل الدول القوية والذي نتج عنه تنامي حالات الفقر والتدهور المعيشي ، تغير مفهوم هذا التوجه لما أصبح يشكله من تهديد حقيقي على إستقرار وإقتصاد الدول المتقدمة من قبل الشعوب المضطهدة لمطالبها بخيرات أراضيها ، من هنا حتم على هذه الدول الدخول في إقامة علاقات تعاون وشراكة ومنها إقامة علاقات توأمة والتي تعد آلية فعالة لتحقيق تنمية مستدامة تضمن استقرارا معيشيا وإقتصاديا ولو بصور متفاوتة بين دول العالم ⁽¹⁾.

وتعتبر الجماعات المحلية همزة وصل بين السلطة المركزية والمواطن ، وتمتلك بذلك مكانة هامة في هيكلة الدولة بصفتها الملجأ الأول للمواطن لما لها من أدوار تنموية في شتى الميادين والمجالات مما يحتم الإهتمام بها وتفعيل وتطوير سبل تسييرها لاسيما في مجال ما يعرف بالديمقراطية التشاركية .

والجماعات المحلية تلعب أدوار مختلفة كركيزة أساسية في تنمية المجتمع المحلي وأداة تستعملها الإدارة المركزية لتنفيذ مخططاتها بشكل مرن دون عبئ ، كما يعد إدارة الجماعات المحلية بالشكل المناسب وب عقلانية دور فعال في خلق الثروة على المستوى المحلي مما يسمح بتقوية الدخل الوطني والفردى ⁽²⁾.

المطلب الثاني: إقامة إتفاقيات التوأمة يعد وجه مشابه للدبلوماسية .

تعد صور التعاون بين الدول ظاهرة معروفة منذ القدم ونظرا لتزايد أهميتها تطورت وأزدهرت بمرور الوقت وأخذ هذا التعاون أشكال مختلفة منها إقامة علاقات توأمة ، وكما هو سائد في العرف الدولي أن التواصل بين الدول يعرف بالدبلوماسية وهي مظهر من مظاهر السيادة وحق أصيل للسلطة المركزية ولكن هذا المفهوم وفي ظل تطور مبادئ الشرعية الدولية أصبح أقل حدة بتمسك الدول به ومنحت لجماعاتها المحلية إمكانية تقلد دور مشابه للدبلوماسية بإمكانيتها إقامة علاقات تعاون لامركزي مع غيرها في ظل إحترام السيادة والثوابت .

وتفاعلت عدة أسباب بظهور هذا التعاون ، حيث كانت بدايته بتعاون الدول المتقاربة جغرافيا لتحقيق التواصل والتدسيق فيما بينها ، مثلما ظهر في الدول الأوروبية وماشكلته الجماعات المحلية في هذه الدول من دور مهم في خلق ما يعرف بالوحدة الأوروبية وإقامة حدود مفتوحة ، وكان لهذا التطور الدولي قفزة نوعية في تطوير علاقات التعاون وإبراز أهمية الجماعات المحلية في تطوير هذه العلاقات مما جعل دول العالم يحذو حذو أوروبا بشكل أدى لتنوع علاقات التعاون والشراكة عبر مختلف دول قارات العالم .

من هنا تجلت بوضوح لذا جميع حكومات الدول أهمية إتفاقيات التعاون اللامركزي والتي تعد مجالا ذو أفاق واعدة في العلاقات الدولية ، وتبع ذلك إهتمام منقطع النظير بدور الجماعات المحلية بعدما كانت السلطة المركزية وحدها من تتحكم في إقامة هذه العلاقات ، وتوالى تواجد الجماعات المحلية في عديد المنتديات والمؤتمرات الدولية وتقاربت الأفكار والمفاهيم فيما بينها وعقدت تكتلات و شبكات إقليمية ساهمت في بعث آليات التعاون الدولي بمختلف

أشكاله، وأسست من خلالها مجموعة من المبادئ للتعاون اللامركزي القائم على المساواة والهوية واحترام الجنس والدين وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للمجموعات فيما يتعلق ببلدانهم الأصلية والتضامن من أجل مستقبل أفضل⁽¹⁾.

ويعد من بين أهم أشكال إقامة علاقات تعاون لامركزي، ما يعرف بتوأمة المدن، والتي تزايد عددها بين دول العالم جراء علاقات التعاون والشراكة فيما بينها، حيث أنها لم تكن ضمن اهتماماتها وأجندتها السياسية ولكن بمرور الوقت أصبحت تساهم في تحقيق تقارب دولي ومصالح مشتركة مهمة بفضل ماتحققه من تطوير حجم التبادلات بين الدول في مختلف المجالات وركيزة أساسية في التنمية الاقتصادية، وعدت بذلك أدوات فعالة للتعاون اللامركزي.

كما أن علاقات التعاون اللامركزي تعد مكملًا للدور التي تقوم السلطة المركزية في مجال الدبلوماسية الرسمية مما يساعد الدولة الإحتكاك بباقي دول العالم واكتساب أهم التجارب والممارسات التي تتطابق مع سياستها مما يسمح لها القيام بمراجعة وتعديلات تواكب وتتماشى مع محيطها الخارجي، وتخلق بذلك قنوات للتنسيق بين الدولة والجماعات المحلية التي توكل لها مهمة متابعة هذا التعاون مع نظيرتها الأجنبية لضمان تعاون لامركزي قادر على مواجهة التحديات⁽²⁾.

المطلب الثالث: التوأمة كأداة لتنشيط دور الجماعات المحلية محليا ودوليا.

أصبح للجماعات المحلية مكانة بارزة في مجال التعاون الدولي وأخذت بذلك مركزا في رسم صورة المشهد الدولي فعدد دول العالم طورت من مفهوم تسيير الجماعات المحلية لديها و حورته بالشكل الذي يواكب هذه المكانة بحيث تبنت سياسات أكثر إنفتاح لاسيما في حرية إبرامها لإتفاقيات التعاون اللامركزي.

وبالنسبة للجزائر أنخرطت في مسار إقامة علاقات تعاون لامركزي ولكن بصورة ضئيلة بسبب ما أشرنا إليه سابقا لغياب التنصيص القانوني بالشكل الكافي وعدم وضوح الرؤية في الأهمية المتوخاة منه، وحاولت الدولة مواكبة هذا التأخر في إشراك الجماعات المحلية في الحياة الدولية وضرورة تواجدها في مختلف المنظمات الدولية والإقليمية لكسب التجربة والخبرة.

وبفعل هذه الحركية، جسدت الجزائر إقامات علاقات تعاون لامركزي ثنائية بين جماعاتها المحلية ونظيرتها الأجنبية وكان في مقدمة هذا التعاون مع الدولة الفرنسية.

ومن هنا يستوجب على الجزائر تعزيز دور إتفاقيات التوأمة لما أصبحت تشكل من إهتمام دولي، وأن تعزز تواجدها الدائم في مختلف المحافل الدولية وترجم هذا التواجد بتكثيف إقامات علاقات تعاون لامركزي الذي يمهّد الى تعزيز شراكتها مع دول العالم التي تتطابق معها في الرؤى والأفكار مما يضمن تبوء الجزائر من أخذ مكانة فاعلة في المشهد الدولي ويحقق تعاون حقيقي في شتى المجالات الاقتصادية والسياسية والثقافية والإجتماعية والبيئية، هذا التعاون سينعكس على أداء الجماعات المحلية كونها الركيزة الأساسية فيه ويحقق:

➤ تسيير متطور وعصري يواكب التغيرات الدولية ويكون باعث على حوكمة إدارة الجماعات المحلية.

¹ Santingo sarraute sainz herve,Coopération décentralisée relation bilatérale entre les collectivité locales,p6

2-الجمعية الإقليمية والمحلية الأورومتوسطية، التقرير السنوي للجمعية الإقليمية والمحلية الأورومتوسطية. الجلسة العامة الثالثة، باريس 30 جانفي

2012، ص 9.

➤ يتيح الإستفادة من الخبرات والتجارب المطبقة في البلدان الأخرى ولاسيما تلك التي لها علاقة مباشرة بحياة المواطن المحلي .

➤ يخلق الثروة بجلب الإستثمارات ويعد سوق إقتصادية واعدة .

➤ يسهم في تقارب الأفكار و الخطط السياسية المشتركة بين الدول مما يجنب الصرعات والتجاذبات .

وفي سياق الاهتمام والوعي المتزايد بدور إتفاقيات التوأمة ضمن العلاقات الدولية ، تفتن المشرع الجزائري لذلك الأمر وعمل على دسترة وتقنين القواعد المنظمة لآليات التعاون اللامركزي⁽¹⁾ .

ولا يمكن تحقيق ذلك دون إهتمام بالجماعات المحلية نفسها ، فالجزائر خلال ما أقرته من تغيير للطابع التسييري الذي كان يحكم الإدارة المحلية بهيمنة الحزب الواحد إلى التعددية السياسية أدى إلى التحول من النظام المركزي الغالب آنذاك إلى اللامركزية وتطورت على أثره طبيعة تسيير الجماعات المحلية فأصبحت أكثر تدخل وفعالية في حياة المواطن .

ولن يتأتى ذلك الجهد المبذول لتحسين أداء الجماعات المحلية والرفع من كفاءة تسييرها إلا بإشراك الهيئات السياسية المعنية ومراكز البحث العلمي ومنظمات المجتمع المدني الفاعلة لرسم رؤية واضحة لأهمية دور الجماعات المحلية من أجل بلورة استراتيجية تعاونها مع غيرها في دول العالم وفق معايير تراعي أولا التوجهات والمبادرات ذات الصلة بالسياسة الخارجية للبلاد وسيادتها ووحدتها الترابية⁽²⁾ .

ومن بين الأسباب التي جمدت دور وفعالية إتفاقيات التوأمة على المستوى الدولي هو التخوف أن تكون هذه الإتفاقيات أداة لإضعاف السلطة المركزية ومجال يتم إستغلاله للتدخل في الشؤون الداخلية ، من هنا يجب أن تخضع هذه الإتفاقيات لمراقبة ودراسة مسبقة تجنب الجماعات المحلية الوطنية الدخول في متاهات تعاون مع دول غير مستقرة سياسيا أو لا تتطابق رؤيتها السياسية مع المصالح العليا للبلاد كما لا يجب أن تكون هذه الإتفاقيات تهديد لمصالح دول أخرى تعتبر شقيقة أو صديقة للجزائر .

فعلاقات التعاون اللامركزي وجدت أساسا للتعاون والتقارب وضمان حياة كريمة للشعوب من خلال تحسين الواقع المعيشي .

كما أنه لا يمكن تحقيق تعاون لا مركزي فعال ومفيد للجزائر إلا بتجاوز التحديات والسعي لإبراز الدور الحقيقي الذي يمكنه أن تلعبه إتفاقيات التوأمة في تحقيق تطوير لأداء للجماعات المحلية وتدعيم لامركزيتها لتمكينها من إضفاء مزيد من حرية التسيير في ظل احترام سياسة الدولة وقيم وثوابت المجتمع⁽³⁾ .

هذا، وللرقي بواقع إتفاقيات التوأمة يحتم على الدولة تكثيف تنظيم التظاهرات والمؤتمرات وحلقات النقاش وورشات العمل للتحسيس بقيمة وأهمية التعاون اللامركزي بالنسبة لبلادنا في ظل التحديات الخطيرة التي فرضتها العولمة والقصور الذي باتت تعيشه السلطات المركزية لتحقيق مطالب مواطنيه.

¹ TAIB (Essaid) , La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes ,Op.cit ,p18.

² بلعشي عبد المالك ، ميزان سعيد التعاون اللامركزي من أجل التنمية المستدامة في إطار آليات الحوكمة، مجلة الحدث للدراسات المالية والاقتصادية"العدد01، ديسمبر 2018، ص8

³ سليمان ولد حامدون، اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية، مجلة دراسات، 2015، العدد 25، مورتانيا، ص 07

المبحث الثاني : أسباب ضعف فعالية إتفاقيات التوأمة على أرض الواقع .

طبقا لنص الدستور والنصوص القانونية تمتلك الجماعات المحلية وسائل متنوعة تجعلها تمارس صلاحيتها ضمن ما هو محدد لها على المستوى المحلي ، وهو ما يؤهلها على لعب دور محوري في فعالية تجسيد إتفاقيات التوأمة على أرض الواقع ولكن هذا الدور تفاعلت عدة أسباب وقزمتها ، فمن خلال تمحص المرسوم التنفيذي 17 - 329⁽¹⁾ نلمح بوضوح أن إقامة علاقات تعاون اللامركزي هو إختصاص أصيل للسلطة المركزية يضاف إلى ذلك ضعف التكوين والتأهيل البشري و قصور في رصد المورد المالي والتي تشكل عائقا أمام تفعيل إبرام إتفاقيات توأمة ذات فعالية.

المطلب الأول : إتفاقيات التوأمة إختصاص أصيل للسلطة المركزية .

تكتسي علاقات التعاون اللامركزي طابعا مهما في رسم مستقبل سياسة الدولة تجاه شركائها الدوليين من أشقاء وأصدقاء ، وهذا ما يتضح من خلال الإحصائيات والأرقام التي تعلنها وزارة الداخلية والجماعات المحلية بصفة دورية حول واقع إتفاقيات التوأمة المبرمة .

حيث تشير هذه المعطيات أن مجمل مجالات التعاون الدولي بين الجزائر وباقي دولي العالم والذي تتعدد صوره كما أشرنا سابقا بين بروتوكولات تفاهم أو إتفاقيات شراكة وتعاون أو معاهدات صداقة ، نجد منها إقامة إتفاقيات التوأمة أخذت مجالا لا بأس به من هذا التعاون وإن كان مازال بعيدا عن الطموحات المنتظرة بزيادة عددها .

وأبرمت الجزائر حوالي 66 إتفاقية توأمة ، إستحوذت الدولة الفرنسية حصة الأسد كدولة شهدت تعاون لامركزي بينها وبين الجزائر بحوالي 40 إتفاقية توأمة وذلك راجع لعدة عوامل منها :

➤ كثرة حجم التعاون الإقتصادي مما يحتم تواصل وتنسيق بين الجماعات المحلية بين البلدين التقارب في الرؤى السياسية بين الجزائر وفرنسا وهو مؤشر لتدعيم روابط الصداقة بين البلدين في إطار الإحترام المتبادل .

➤ تبادل الخبرات والتقنيات كون فرنسا لها تجربة تاريخية في تسيير الإدارة الجزائرية.

بلغة الأرقام تبين الإحصائيات المنشورة على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية أن مجال التعاون التي تجريه الجزائر مع دول العالم لا يزال محصورا في إتفاقيات التوأمة التي تحتل الصدارة في عدد الإتفاقيات التي أبرمتها الجماعات المحلية الجزائرية مع نظيرتها الأجنبية ، والتي تعدد 66 إتفاقية توأمة.

وأستمرت الجزائر في إعطاء إتفاقيات التوأمة حيزا هاما وجعلتها نافذة على بقائها متصلة مع محيطها الخارجي الدولي مما دفعها بزيادة تنوع إتصالها مع بقية دول العالم التي أبرمت معه الجزائر إتفاقيات توأمة منها أمريكا وتونس والمغرب والجمهورية الصحراوية الغربية .

هذه الإتفاقيات أكسب الجماعات المحلية الجزائرية عدة مزايا نذكر منها :

➤ الإنفتاح على التجارب الدولية في تسيير الجماعات المحلية .

➤ إبراز القدرات الوطنية وتسويقها للعالم الخارجي .

¹ مرسوم تنفيذي رقم 17-329 مؤرخ في 26 صفر عام 1439 الموافق 15 نوفمبر سنة 2017 ، يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 68 لسنة 2017 ،

➤ خلق فرص إستثمارية وأفاق تعاون إقتصادي يعود بالنفع على تنمية الجماعات المحلية .

كما عززت الجزائر نظرتها المستقبلية لضمان سيرورة إتفاقية التوأمة ، بعقدها بعض الإتفاقيات التي تستمر لسنوات عديدة وتكون نتائجها دائمة الأثر لاسيما تلك التي ترمي لبعث مشاريع تنموية و تواكب التطورات الدولية في مجالات التي لها علاقة بحياة المواطن من نقل وبيئة وثقافة..... إلخ .

ونشير أنه بالرغم من هذه المجهودات المبذولة لتعزيز دور إتفاقيات التوأمة تبقى هذه الحصيلة ضعيفة ومحتشمة بالنظر لأهمية التعاون اللامركزي ، وحسب الأستاذ الطيب سعيد فإن الدولة الجزائرية تأثرت بالنظرة السيادية للعلاقات الدولية ، لذلك فإن تعاونها كان دائما مقصورا على إبرام بعض إتفاقيات التوأمة مع بعض الدول التي تعتبرها صديقة أو شقيقة⁽¹⁾.

وقد يكون من أبرز أسباب ضعف هذه الحصيلة هي إجراءات إبرام هذه الإتفاقيات والتي تمر بعدة مراحل تتمثل في الإستكشاف ، المفاوضات ، إعداد مشروع الاتفاقية ، ثم توقيع الاتفاقية .

حيث أخضع المشرع من خلال المرسوم التنفيذي 17-329 كل مبادرة محلية بإقامة علاقات لامركزية مع جماعات محلية أجنبية إلى رقابة مركزية مشددة ، فطبقا لنص المادة 9/1 من المرسوم التنفيذي 17-329 " تخضع كل مبادرة ترمي إلى إقامة علاقات لامركزي ، إلى الموافقة المسبقة للوزير الأول.

فمن خلال هذه المادة يتضح حجم الصرامة المفروضة من قبل المشرع الجزائري لإقامة علاقات التعاون اللامركزي وهو مايفسر قتل روح المبادرة لذا الجماعات المحلية بهمنة السلطة المركزية على إتخاذ القرار النهائي في قبول أو رفض أي إبرام لإتفاقية توأمة ، ونجد أنه حتى قبل صدور المرسوم التنفيذي 17-329 كانت وزارة الداخلية ولا تزال تشرف على هذا المجال عبر مديرية التعاون⁽²⁾.

ومن بين الشروط التي أقرها المشرع الجزائري لإبرام إتفاقيات توأمة والتي تعزز هيمنة السلطة المركزية هي :

➤ الموافقة المسبقة من قبل الوزير الأول .

➤ عرض المشروع التمهيدي للإتفاقية من قبل الجماعات المحلية الراغبة في إبرامها وفق نموذج يكون صادر بقرار مشترك بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالشؤون الخارجية. وبعدما تحضى إتفاقية التوأمة بموافقة السلطة المركزية تمر بعدة إجراءات على مستوى الجماعات المحلية لتنفيذها يباشر هذه الإجراءات الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الجهة المبرمة للإتفاقية .

¹ قرانة عادل ، بوحديد فارس ، الضوابط القانونية لإقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية ، حوليات جامعة الجزائر، 01 ، المجلد: 35 / العدد: 01-2021 ، 302.

² المادة 9/1 من المرسوم التنفيذي 17-329

وكما هو معلوم أن أي إتفاقية يناقش فيها الأهداف المتوخاة منها ومختلف الميادين التي ستشملها ، والمشرع الجزائري في السابق كان قد منح لكل من الوالي أو ولرييس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾ قيامهم بذلك الدور ولكن سرعان ما تراجع عنه المشرع الذي أكد على أن هذه المرحلة تتم بمرافقة كل من وزير الداخلية ووزير الخارجية. وقد أقر المشرع الجزائري كذلك سبل متابعة هذه الإتفاقيات بعد تنفيذها بحيث أوجب وضع مخطط زمني لتقييمها ومراجعتها بإستمرار حتى تكون أكثر فعالية .

وتجدر الإشارة أن نص المادة 38 من المرسوم التنفيذي 329-17 " يمكن أن تنشأ لجنة للتعاون اللامركزي على مستوى الجماعات الإقليمية التي تنخرط في علاقات تعاون لامركزي . تكلف هذه اللجنة بتشجيع وترقية التعاون اللامركزي من أجل تجسيد أهداف التنمية المحلية " تتكون هذه اللجنة من منتخبين محليين ومسؤولين محليين وموظفين دون تحديدهم⁽²⁾ .

يكتنفها بعض الغموض كون أن المشرع لم يحدد بدقة هؤلاء الموظفين سواء على المستوى المحلي أو المركزي ، وإن كانت قد أعطى تلميحاً بمحاولته جعل موضوع إبرام إتفاقيات التوأمة هو مجهود وإهتمام مشترك بين المسؤولين المركزيين واللامركزيين⁽³⁾ .

ومن هنا يتجلى بوضوح من خلال ما سبق أن المشرع الجزائري خلال تطرقه لموضوع إتفاقيات التوأمة هيمن صلاحيات السلطة المركزية في هذا الشأن وذلك ب:

- تقزيم وأحيانا استبعاد لأي دور للجماعات المحلية في إقتراح أو إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي
- تقييد حرية المنتخبين المحليين في التسيير وتحبيدهم عن إتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير شؤونهم المحلية بفعل الوصاية المشددة المفروضة عليهم.

المطلب الثاني : ضعف تكوين وتأهيل العنصر البشري .

يتطلب تطوير أداء الجماعات المحلية مهما كان نوعه مهارات وأدوات ، وأهم هذه الأدوات هو العنصر البشري الذي يعتمد عليه تحقيق أهداف التنمية الأساسية المنشودة ، ولكن هذا العنصر البشري من الناحية الكمية والنوعية لا يزال يعاني العديد من الضعف في التكوين والتأهيل على المستوى المحلي بسبب بروز ممارسات سلبية متصلة أساسا بهذا الجانب تؤدي إلى عرقلة هذا المسعى ، خاصة أمام مجموعة من الخصوصيات التي تعمل داخل الجماعات المحلية كضعف الكفاءة لدى المنتخبين المحليين والمستخدمين المحليين على السواء ، وهشاشة التحالفات السياسية داخل المجالس المحلية ، إضافة لغلبة منطق الصراع والتجاذبات على منطق التكامل بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبة ، وضعف المحاسبة السياسية للمنتخبين بفعل تراجع وضعف دور الأحزاب وتخلفها عن أداء مهمتها تجاه منتخبها ، فحتى

¹ لشكاري كريم ، تعاون وشرابة الجهات في ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14 ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 131 ، نوفمبر ديسمبر 2016/2017.

² المادة 38 من المرسوم التنفيذي 329-17.

³ هدى محمد عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي و الفقه الإسلامي - دراسة مقارنة ، الطبعة 17 ، مركز الدراسات العربية مصر، 2017، ص221-222 .

نحقق الإدارة الناجحة لمشاركة الجماعات المحلية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية يجب التركيز على وجود نخب محلية قادرة ومؤهلة على التفاعل مع التطورات الجديدة ، وذلك من خلال :

- تدريبهم وتأهيلهم من جميع الجوانب السياسية والتفاوضية والتقنية لضمان الخبرة والكفاءة.
- منح الثقة في مناصب المسؤولية للجماعات المحلية لمن يمتلك الفعالية في الأداء الوظيفي والمؤهلات الأكاديمية .
- التكوين المستمر لموظفي الجماعات المحلية وجعلهم يتواصل دائم مع أهم التطورات المصاحبة لتسيير الجماعات المحلية في العالم .

بهذه الكيفية سيتمكن من وضع رؤية ثاقبة لتجسيد هذه إتفاقيات على أرض الواقع لتحقيق هدفها المنشود بوضع استراتيجية للمسار التنموي لاسيما ما تعلق منه على الجانب المحلي .

المطلب الثالث: قصور في رصد المورد المالي .

حتى تكون إتفاقيات التوأمة مجسدة فعليا على أرض الواقع لا يجب أن تكون حييسة النصوص القانونية فقط بل يجب إعطاء الجماعات المحلية الوسائل والأليات لتفعيلها ميدانيا ولعل أهم عائق يجعل هذه إتفاقيات عديمة الأثر المستهدف منها هو غياب المورد المالي حيث نجد أن بعض الجماعات المحلية ببلادنا عاجزة تماما على تنفيذ برامجها التنموية الداخلية المعتادة ، ما أدراك تفعيل إتفاقيات التوأمة التي تلجأ إليه أحيانا فقط ، هذا الأمر يجعلها غير قادرة على مواكبة غيرها من الجماعات المحلية الأجنبية التي لها إمكانيات مالية ضخمة .

وثار الجدل حول مصادر التمويل المالي لعقد إتفاقيات التوأمة ، فطبقا لأحكام المادة 34 من المرسوم التنفيذي 329-17 : تتمثل مصادر تمويل مشاريع التعاون اللامركزي أساسا⁽¹⁾ في: موارد الخاصة بالجماعات الإقليمية المعنية إعانات الدولة ، المساهمات المالية للجماعات الإقليمية الشريكة وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ، أو أي موارد أخرى ينص عليها التشريع والتنظيم المعمول بهما.

و يتضح من خلال المادة 34 أعلاه أن تمويل التعاون اللامركزي ليس حكرا على الجماعات المحلية ، بل تشترك فيه كل من الدولة والمساهمات المالية للجماعات الإقليمية الشريكة.

وبهذا فالجماعات المحلية يتوجب عليها إدراج نفقات التعاون اللامركزي ضمن ميزانيتها المحلية ، يأتي هذا الشرط كاستجابة لرغبة الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات تعاون لامركزي وإيماننا منها بأهميته في تطوير أدائها ومساهمتها في تطوير جهودها في التنمية ، غير أنه يصبح هذا الشرط عائقا آخر يضاف إلى الصعوبات المالية التي تعاني منها الجماعات المحلية التي ستصبح مجبرة على تخصيص جزء هام من ميزانيتها كنفقات توقعية لتمويل أي تعاون لامركزي محتمل هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يتناقض هذا الشرط مع كون إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي مجال خاضع للسلطة المركزية ليس فيه للجماعات المحلية أي قرار ، من هنا يصبح تخصيص نفقات توقعية لتمويل أي إتفاقية تعاون لامركزي بلا

¹ المادة 34 من المرسوم التنفيذي 329-17 سالف الذكر

معنى كون إرادة الجماعات المحلية في إبرام هذه الاتفاقيات تبقى رهن موافقة السلطة المركزية حتى حالة تخصيصها لموارد مالية معتبرة بهدف تمويل هذا التعاون⁽¹⁾.

يصبح الحديث عن تفعيل التعاون اللامركزي في ظل هذه الوضعية التي تتخبط فيها الجماعات المحلية صعبا ، إذ لا يمكن تصور جعل هذا التعاون مثمرا و لصالح الجماعة المحلية الجزائرية. فالمنتخب المحلي الجزائري سيكون في مواجهة منتخب محلي أجنبي له من الكفاءة والوسائل المادية بما لا يتوفر لديه ، ما يجعل أي إتفاق مبرم بينهما سيكون لصالح الطرف الأجنبي حيث من الضروري العمل على :

➤ إصلاح النظام الجبائي للجماعات المحلية حتى تتغلب على الصعوبات المالية و تتحرر من تبعية السلطة المركزية

➤ ترشيد النفقات مما يخلق تسيير عقلاني يتسم بالشفافية والحوكمة و التركيز على المبادرات الهامة التي تعود بالنفع العام وتعد إتفاقيات التوأمة في بعض الحالات ذات أولوية بمكان .

ولكن واقعا تبقى السلطة المركزية المتحكم الفعلي في إدارة التعاون اللامركزي بالنظر لما تمتلكه من إمكانيات مادية وبشرية وتقنية⁽²⁾.

خاتمة:

إن ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة أن الجزائر أنخرطت كغيرها من دول العالم في إبراز دور إتفاقيات التوأمة في العلاقات الدولية ، وما تحمله من مزايا وأهداف جمة تعود بالنفع على تحسين الواقع المعيشي للمواطن وصاحب هذا الإهتمام بالتنصيب عليها ضمن إطار قانوني خاص بها يحدد كفايات إبرامها ، وإن كان مازالت تحتاج إلى مرونة أكثر للتخفيف من صرامة عقدها لتواكب التطور الدولي المبني على الإنفتاح .

ولا يتأتى هذا الدور الهام لهذه الاتفاقيات ألا بتوفر إرادة سياسية حقيقية تجعله خيار إستراتيجي والتغلب على جميع المعوقات في تقييد حرية الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات تعاون لامركزي تكون هدفها الأساسي تحسين أداء الجماعات المحلية لتقدم خدمة عمومية ذات نوعية تسهم في الرقي بالواقع المعيشي للمواطن إلى كل ما هو أفضل . إذ بالرغم من أهمية التعاون اللامركزي سواء على المستوى الإقتصادي أو السياسي أو الإجتماعي ، ومساهمته في خلق اقتصاد محلي وتطوير قدرات وأداء الجماعات المحلية إلا أن فعاليته تبقى محدودة ويحتاج لمراجعة شاملة ومن أهم ما نراها كتوصيات في هذا الشأن :

1. تأطير أعمال التعاون اللامركزي بتدعيم المنظومة التشريعية بمزيد من النصوص القانونية تكون خاصة بإتفاقيات التوأمة على غرار المرسوم 17-329 حتى يتم معالجة جميع جوانب هذه الإتفاقيات وتجنب معضلة الفراغ القانوني .
2. منح حرية أكثر للجماعات المحلية في إقامة علاقات تعاون لامركزي تكون مبنية على إحترام الثوابت ووحدة الوطن.

¹ خطر نعيمة، التعاون اللامركزي الجزائري المتوسطي كمدخل لتحقيق التنمية بين كثافة النصوص وتواضع النتائج مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية العدد الرابع مارس 2018، ص 8.

² المرجع السابق، ص 9، ص 10.

3. تفعيل المبادرات التشاركية للفاعلين التنمويين المحليين للاسهام في إثراء اتفاقيات التوأمة .
4. دعم الإطار البشري للجماعات المحلية وتأطيرهم و تأهيلهم بالتكوين اللازم الذي يؤهلهم لإجراء اتفاقيات توأمة فعالة
5. تأهيل الجماعات المحلية وتزويدها بالتجهيزات والتقنيات الحديثة لتتخطى في ثورة الرقمنة العالمية لإنشاء إدارة إلكترونية تسهل عمليات التواصل والاتصال وتبادل المعلومات و تخلق خدمة عمومية نوعية .
6. تخصيص مخصصات مالية تكون خاصة بإتفاقيات التوأمة تمكن الجماعات المحلية الإستفادة من التجارب والخبرات المقارنة من خلال إبرامها لهذه الاتفاقيات .
7. تكثيف حملات التوعية والتحسيس بأهمية ودور اتفاقيات التوأمة على الجانب التنموي للجماعات المحلية وضرورة اهتمام الحكومة بالبحوث والدراسات التي لها علاقة بهذا الشأن.

قائمة المراجع:

1. مرسوم تنفيذي رقم 17-329 مؤرخ في 26 صفر عام 1439 الموافق 15 نوفمبر سنة 2017، يحدد كفايات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 68 لسنة 2017 .
2. Adda BEKKOUCHE, La coopération décentralisée euro méditerranéenne, opcit, p147
3. Santingo sarraute sainz herve, Coopération décentralisée relation bilatérale entre les collectivités locales, p6.
4. بلة نزار ، التعاون بين البلديات كآلية لمساهمة الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية وترشيد أملاكها مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 3 العدد 02، 2019.
5. TAIB (Essaid) , La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes , Op.cit , p18- .
6. بلعشي عبد المالك ، ميزان سعيد التعاون اللامركزي من أجل التنمية المستدامة في إطار آليات الحوكمة مجلة الحدث للدراسات المالية والاقتصادية العدد 01، ديسمبر 2018 ،
7. سليمان ولد حامدون، اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية، مجلة دراسات، 2015، العدد 25، موريتانيا.
8. هدى محمد عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي و الفقه الإسلامي- دراسة مقارنة ، الطبعة 17 ، مركز الدراسات العربية، مصر، 2017.
9. شويخ بن عثمان، التعاون الدولي اللامركزي للجماعات المحلية، مجلة الحقوق والحريات العامة، مخبر حقوق الإنسان والحريات الأساسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، العدد 05 جوان 2017.
10. قرانة عادل ، بوحديد فارس ، الضوابط القانونية لإقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية حوليات جامعة الجزائر 01، المجلد: 35 / العدد: 01- 2021، 302.
11. بلال فؤاد، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري، (الضوابط والمعوقات)، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس عشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص، القانون العام الداخلي، مارس 2018.
12. الشكاري كريم ، تعاون وشراكة الجهات في ضوء القانون التنظيمي رقم 14.11 ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 131 ، نوفمبر ، ديسمبر 2016/2017.
13. خضير نعيمة، التعاون اللامركزي الجزائري المتوسطي كمدخل لتحقيق التنمية بين كثافة النصوص وتواضع النتائج مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية العدد الرابع مارس 2018.
14. الجمعية الإقليمية والمحلية الأوروبية ومتوسطة ، التقرير السنوي للجمعية الإقليمية والمحلية الأوروبية ومتوسطة. الجلسة العامة الثالثة باريس 30 جانفي 2012.