

المحور الثالث: المنظومة المالية والجبائية والنظام المحاسبي والموارد البشرية

1. النظام المالي والجبائي

- تشخيص الوضع المالي

تكمن أبرز مظاهر الاختلال المالي في :

- ضعف الموارد
- تنامي النفقات
- تفاقم المديونية
- تراجع الاستثمار
- تدني مستوى الخدمات

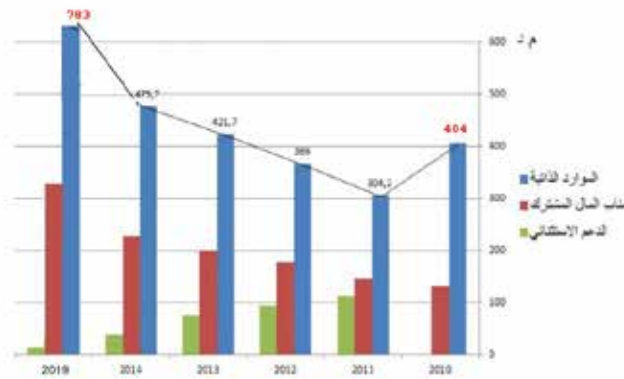


نسبة الموارد المالية
من ميزانية الدولة
ونسبة الموارد
المحلية من الناتج
الداخلي الخام

المحور الثالث: المنظومة المالية والجبائية والنظام المحاسبي والموارد البشرية

على امتداد عشرينيتين نسبة الموارد المالية من ميزانية الدولة لم تتكور بل تراجعت في السنوات الأخيرة وظلت محصورة بين 5% و 3% وكذلك الشأن بالنسبة للمالية المحلية مع الناتج الداخلي الخام الذي بقي محصورا بين 1,4% و 1,2%

بخصوص تطور الموارد المالية



تطور الموارد المالية

الموارد المالية الذاتية تطورت بمعدل 7% سنويا، ولكن هذا التطور لم يواكب تطور الحاجيات على مستوى الاستثمار بل كان موجها إلى العنوان الأول الذي شهد ارتفاعا كبيرا وهو خلل هيكلي. الخلل الثاني على مستوى الموارد الذاتية يكمن في توزيع الموارد الذاتية بين البلديات والذي يبرز من خلال البيان الموالي الذي يوضح أن 18 بلدية تستحوذ على 51% من الموارد الذاتية

توزيع الموارد الذاتية بين البلديات (363 م د)

51 من الموارد الذاتية
(184 م د)



18 بلدية
(تمثل 7% من جملة البلديات)



33% من السكان
(2,3 مليون نسمة)

49 من الموارد الذاتية
(179 م د)



246 بلدية
(تمثل 93% من جملة البلديات)



67% من السكان
(4,8 مليون نسمة)

أفرز هذا البعد تصنيفا للبلديات حسب واقعها المالي حيث أن على 113 بلدية هناك 28 بلدية تمر بصعوبات هيكلية و79 بلدية تمر بصعوبات ظرفية أو في حاجة إلى دعم خصوصي وتضاف إليها 86 بلدية تم إحداثها تمر بصعوبات مالية حيث يصبح العدد الجملي للبلديات التي تستدعي المرافقة 199 بلدية.

الصف	تشخيص الوضع المالي	عدد البلديات	
		2016	2019
1	بلديات تمر بصعوبات هيكلية	28	↑
2	بلديات تمر بصعوبات ظرفية	33	↑
3	بلديات في حاجة للدعم الخصوصي	46	↑
4	بلديات ذات وضعية مالية عادية	113	↓
5	بلديات في وضعية مالية حسنة	44	↓
6	بلديات جديدة تمر بصعوبات مالية	86	↑
المجموع		350	

تصنيف الوضع المالي للبلديات

هذا الوضع وأن يبدو خطيرا على مستوى حجم الدين العام والمقدر بحوالي 150 م د غير أنه يتعين التفطن إلى أن 87 % من هذا الدين محصور على مستوى 73 بلدية فقط.

الإخلالات المذكورة تأثرت بعوامل أخرى منها :

- هيمنة البعد القطاعي على منظومة التنمية مما أدّى الى تكريس الفوارق بين البلديات وبين الجهات.
- محدودية الصلاحيات والاختصاصات لدى البلديات
- تدهور الوضع العمراني والبيئي
- الرقابة المفرطة على الجماعات المحلية
- صعوبات هيكلية+صعوبات ظرفية

سوء توظيف واستخلاص الموارد البلدية

إن مكامن الهشاشة التي يمكن ان تشهدها المهام المناطة بعهدة آمري القبض والمتعلقة بتوظيف الموارد والمتمثلة في المعاينة والتصفية وإصدار أذون الاستخلاص في المحاور التالية :

- غياب أو سوء تقدير القواعد التي تحتسب على أساسها المعاليم وعدم تناسبها مع الواقع مع عدم مراجعتها بصفة دورية.
- تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن أغلب الموارد المحلية الذاتية تشهد تقديرا للقواعد الجبائية يقل بكثير عن الطاقة الجبائية الحقيقية.
- وعلى سبيل الذكر فإن مساهمة المعاليم العقارية في هيكلة الموارد البلدية ضعيفة جدا، حيث بلغت هذه النسبة في سنة 2017 مقدار 5 % بالنسبة للمعلوم على العقارات المبنية و3 % بالنسبة للمعلوم على الأراضي غير المبنية. وقد كشفت عدة دراسات تشخيصية وجود عدد من مكامن الهشاشة في هذه المعاليم يمكن تلخيصها في ما يلي :
- وجود فارق بين عدد فصول جداول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية والمتمثلة في المنازل المعدة للسكنى بالمقارنة مع نتائج التعداد العام للسكن والسكنى المنجز من طرف المعهد الوطني للإحصاء سنة 2014 .
- تشهد عدد من جداول تحصيل المعاليم على الأراضي المبنية فصولا تهتم عقارات تم بناؤها وفقدت صبغتها كأرض مبنية بما يفسر تضخم جداول تحصيل هذا المعلوم في أغلب البلديات.
- عدم القيام بالتحيينات السنوية لجداول تحصيل المعاليم العقارية رغم توفر معطيات تتعلق برخص البناء والتراخيص.
- افتقار البلديات لجداول مراقبة بخصوص الحد الأدنى للمعلوم على المؤسسات الصناعية والمهنية بما يفوّت على البلدية تثقيف الفوارق بين الحد الأدنى والمعلوم المدفوع على أساس رقم المعاملات بالنسبة للمطالبين بالأداء الخاضعين للنظام الحقيقي ومقدار الضريبة السنوية بالنسبة للخاضعين للنظام التقديري.

سوء استغلال الملك البلدي العمومي والخاص

إن البلديات تزخر بعدد من الأملاك بحكم طبيعة نشاطها وامتدادها. ويتكوّن الملك البلدي من ملك عمومي وملك خاص ضبطت مجلة الجماعات المحلية الصادرة بالقانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 والمؤرخ في 9 ماي 2018 مختلف مكونات الملك البلدي العام على غرار الطرقات والساحات والشوارع والحدائق والعقارات المخصصة للمرافق العمومية) الفصل 69 و70 (والملك البلدي الخاص على غرار الأسواق والمسالك والمقابر والعقارات والمحلّات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي أو السكني والمنقولات والمساهمات في رأس مال الشركات.

- عدم وجود أو عدم شمولية أو عدم تحيين جدول المراقبة بعنوان معاليم إشغال الملك العمومي للطرق بمناصفة تعاطي الأنشطة استغلال الرصيف للمقاهي والمطاعم والتجار وبائعي مواد البناء وأصحاب ورشات اصلاح السيارات و....(او بمناصفة حظائر البناء).
- عدم وجود أو عدم شمولية أو تحيين جدول المراقبة بعنوان معاليم الإشهار على الطرقات الرئيسية سواء المحلية منها او التي على ملك الدولة التي تعود عائداتها للبلديات
- عدم تحيين معاليم التسويغ السنوية للعقارات المعدة لنشاط تجاري وصناعي ومهني وعدم تفعيل الزيادات التي يمكن ان تصل الى 10 % بالنسبة للعقارات التجارية.
- سيطرة بعض الأشخاص على لزمات الأسواق لسنوات عديدة بسبب عدم وجود منافسة حقيقية والتواطؤ في ما بينهم قصد التحكم في تطور مبالغ الاستلزام وعدم التداول عليها في اطار من الشفافية والنزاهة.
- عدم احترام البنود التعاقدية من حيث المساحة والتعريفات وطبيعة النشاط وزمن الانتصاب في اللزمات المسندة للخواص في الأسواق البلدية والمسالخ ومأوي السيارات
- عدم العناية بسندات الاستخلاص بشكل لا يتيح استعمال كل وسائل التحصيل المتاحة وخاصة منها الوسائل الجبرية

النظام المالي الجديد (الدستور - مجلة الجماعات المحلية)

يمثل تمويل الجماعات المحلية أكبر تحدّ سيواجه السّلم العمومية خلال الفترة القادمة نظرا لضعف الموارد إذ لا تمثل مالية الجماعات المحلية سوى 4 بالمائة من ميزانية الدولة. ويتمثل الرهان الأكبر في جعل الموارد الذاتية تمثل النصيب الأكبر من مواردها وهو ما يتطلب تعزيز الموارد الجبائية والموارد المتأتية من المعاليم واستغلال الأملاك وذلك بتفعيل النصوص وإحكام إحصاء العقارات والأنشطة والحرص على صحة التصاريح استخلاص الديون وقيام كل المتساكنين بواجبهم تجاه الجماعة.

الجماعات المحلية بالتعاون مع السّلم المركزية مطالبة بتنفيذ النصوص السارية المفعول في مجال الضرائب والمعاليم وتحيين معاليم كراء المحلات والأملاك والفضاءات لتتمكن من موارد إضافية مهمة تمكنها من إدخال قدر من التوازن المالي وتقطع أشواط في اتجاه الاستقلالية المالية وتحد من تبعيتها المالية تجاه السلطة المركزية.

أشارت أحكام مجلة الجماعات المحلية إلى مسألة تعصير منظومة التمويل إرساء منظومة تشبيك معلوماتية يتعيّن على كل الجماعات الانخراط فيها لمساعدة الجماعات على متابعة الاستخلاص وإحكام تقييم قدراتها المالية وتمكين الهيئة العليا للمالية المحلية من متابعة تطور المالية المحلية لكل جماعة بما من شأنه أن ييسّر على مختلف السّلم العمومية رسم السياسات العمومية على أسس علمية وصحيحة.

هنالك حلّان لمعالجة هذه المعضلة جراء تباين الوضع المالي للجماعات وضعف نسبة المالية المحلية مقارنة بالنسبة مالية الدولة 4% فقط.

الحل الأول: هو استصلاح الضرائب المحلية التي تؤكد على أنها محلية فطابعها المحلي مترتب عن الجهة المستفيدة بها وليست من حيث منشأتها (وطني) والمستفيد بها (محلي) خصوصا أن الدستور لم يمنح سلطة ضريبية وهذا يعني أن الدولة غدا بإمكانها تحويل ضرائب وطنية إلى ضرائب محلية (كمعلوم التسجيل على العقارات ومعلوم الجولان بالنسبة للجهات) وتخصيص نسبة من محصول الأداء على القيمة المضافة للجماعات المحلية ويستوجب إعادة النظر في السياسات العمومية.

الحل الثاني: نصت عليه المجلة هو حل غير جبائي ولو أن له انعكاسات جبائية يتمثل في مرافقة الجماعات من خلال إثراء رصيدها العقاري وهو ما نصت عليه المجلة. هذا المورد يمثل مداخيل قارة لها أهمية اقتصادية.

الحل الثالث: الحرص على الاستخلاصات

وضعت المجلة إصلاح جذري على غاية من الأهمية يتمثل في تكفل الدولة بدفع 50% من المبالغ المثقلة لدى المحاسب العمومية للجماعات والتي مر على تثقلها سنة. وهو ما يستحث على إعادة الإحصاء الثابت وتحيينه والتثقيل وإحالاته على القابض.

الحل الرابع: على مستوى الإنفاق : التشديدات أكبر وأهم

هناك حرية التصرف والإنفاق والتخلي على المراقبة المسبقة ولكن هذه الحرية كان لا بد من وضع ضوابط لها من خلال تسقيف النفقات المتعلقة بالأجور والاقتراض حتى لا يقع الانحراف بالمالية المحلية فهي ضوابط على غاية من الأهمية.

الحل الخامس: دور المحاسبين العموميين

المحاسبون العموميون هم أعوان السلطة المركزية وسيحرصون على إحكام التصرف في المالية ويقع على كاهلهم واجب النصح وتقديم الخبرة والاستشارة للمنتخبين المحليين بحكم تعدد مشاريعهم وتكوينهم الأصلي.

وبالتالي استخلاص وخلاص المبالغ سيبقى من اختصاص المحاسب لكن المحافظة على حرية التدبير يجب أخذها بعين الاعتبار إذ ليس من حق المحاسب العمومي تقييم مدى وجهة النفقات التي تعود للمنتخبين ورئيس الجماعة دون سواه. وإذا كان المحاسب العمومي يعتبر أن الإنفاق مخالف القانون يحيل الملف لمحكمة المحاسبات المختصة.

الحل السادس: مساهمة المواطن

مساهمة المواطن الذي لا يمكن أن يواصل تجاهل واجبه الجبائي دون تهديد المسار الديمقراطي لأن هذا الأخير يفترض المواطنة التي لا تفصل الحقوق عن الواجبات.

ويجدر التذكير أن الدستور لم يمنح الجماعات المحلية سلطة ضريبية بما أن الأداءات تبقى من الاختصاصات المفردة للبرلمان كما تقتضيه المنظومة الديمقراطية (الفصل 65 من الدستور).

وتبقى للجماعات المحلية صلاحية مالية مُهمّة ستفرد بها منذ دخول مجلة الجماعات المحلية حيز التنفيذ وهي المتعلقة بتحديد مختلف المعاليم والرسوم والمساهمات والحقوق والتي ستصبح من اختصاص مجالس الجماعات المحلية التي تتولى ضبطها فضلا عن تحديد مبالغ استغلال مختلف الأملاك التي تحتاج لمراجعة لحمايتها مما تتعرض له من تلف وإهمال يتنافى ومقتضيات الفصل العاشر من الدستور. وهذه الممارسات ترتقي في العديد من الأحيان إلى مرتبة الإجرام المُتمثل في نهب الأملاك الراجعة للذوات العامة والاستحواذ عليها دون أن يستثير ذلك أي انزعاج أو تظلم من قبل المواطنين. فلا بدّ للضمير الجماعي أن يتحرّك لتنتشر ثقافة التبليغ عن كل اعتداء على الممتلكات العامة أو تهريب من دفع الضرائب ليكُفّ انتشار الشّعور بالإفلات من العقاب.

إن ضمان استعمال كل الوسائل المتاحة للاستخلاص وخاصة القصري منها يتطلب أن تكون سندات الاستخلاص لمختلف المعاليم مقامة وفق الضوابط القانونية وتتضمن المعطيات اللازمة لتفعيل الوسائل القانونية:

لا تتضمن أغلب جداول تحصيل المعاليم على العقارات البيانات الكاملة للمطالب بالأداء خاصة الاسم الثلاثي ورقم بطاقة التعريف والعنوان بالتحديد مع تواتر الأخطاء المادية وخاصة منها المتعلقة بتحديد المبالغ المطلوبة

تتميز عدد من جداول التحصيل باحتوائها على مبالغ غير قابلة للاستخلاص وغير محينة وهو ما يستدعي تطهيرها ضمنا لعدم تشتت مجهودات الأعوان المكلفين بالاستخلاص.

رئيس الجماعة المحلية مطالب بحث المحاسب العمومي على إجراء تتبعات استخلاص أصل الدين وخطايا التأخير وفقا للتشريع الجاري به العمل في مجال الديون العمومية.

بخصوص الموارد المحالة لفائدة الجماعات المحلية:

نصت مجلة الجماعات المحلية على مبدأ تقاسم الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية من خلال دراسة واستغلال موارد متأتية من :

- الأداء على القيمة المضافة
- معلوم التسجيل
- معلوم الجولان
- معلوم بعنوان القيمة الزائدة العقارية

رقم الفصل	تقديرات الموارد المرسمة بميزانية الدولة	الاعتماد (م د)
06-11	مداخيل بعنوان القيمة الزائدة العقارية (الخصم من المورد)	29
05-11	مداخيل بعنوان القيمة الزائدة العقارية (الضريبة)	52
المجموع الفرعي 1		81
01-22	الأداء على القيمة المضافة	7140
02-22		
02-24	المعاليم على الانتقالات	345
03-24	معاليم أخرى على التسجيل	367
المجموع الفرعي 2		712
02-25	معلوم الجولان على العربات السيارة	225
المجموع العام		8158

**أمثلة للموارد
الجبائية لميزانية
الدولة والممكن
تخصيص جانب منها
للجماعات المحلية**

موارد أخرى (متأنية من تفعيل الشراكة والتعاون):

- التعاون بين الجماعات المحلية
- الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص
- الاقتصاد التضامني والاجتماعي
- الشراكة مع المجتمع المدني

1 **الحكومة المالية** على أساس التصرف حسب الأهداف

2 **ترشيد الاقتراض** بتحديد سقف مع منع الاقتراض لتمويل ميزانية التصرف

3 **ضبط حجم التأجير العمومي**

4 الزام الجماعات المحلية باعتماد **الشفافية الكاملة** ونشر تقارير عن انشطتها أو تقارير تقييم التصرف في المرافق العامة أو اجابة المتساكنين عن عرائضهم ضمانا لتعزيز المصداقية

5 **إعتماد نظام القيد المزدوج** انطلاقا من السنة الرابعة لإقرار المجلة

6 اعتماد إجراءات **التدقيق الداخلي للتصرف المالي**

7 **إعتماد آليات شفافة للتصرف** في الهبات ومسك حسابات النفقات

8 **الخضوع للرقابة اللاحقة** للقضاء المالي

أهم الإجراءات التي يتعين درسها وتفعيلها

• تحيين جداول تحصيل المعاليم على العقارات المبنية ومقارنة عدد الفصول ضمنها باحصائيات المعهد الوطني للإحصاء واحصائيات عدادات الشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة الوطنية للاستغلال وتوزيع المياه.

• إعداد خطة اتصالية بالتعاون مع جمعيات المجتمع المدني الراغبة في ذلك في بداية كل سنة مالية لتحسيس المطالبين بالمعاليم على العقارات المبنية وعلى الأراضي غير المبنية لخلص ما تخلد بذمتهم واستعمال كل الوسائل الاتصالية المتاحة لتوعيتهم مع تقديم الدعم للقباض قصد الشروع في اتخاذ إجراءات الاستخلاص الجبري بداية من شهر مارس من كل سنة.

• تحيين جداول المراقبة للمعلوم على المؤسسات وتكوين قاعدة معطيات حول المؤسسات الخاضعة لهذا المعلوم بما فيها المصدرة كليا بعد إخضاعها للمعلوم منذ 2014 مع تكليف عون بمتابعة تحويلات الشركات بعنوان هذا المعلوم ومقارنتها بالحد الأدنى ليتسنى تثقيف الفوارق لدى القبض إن وجدت.

• دعوة مصالح الجبائية مكاتب المراقبة الجبائية إلى مدّ البلديات بصفة دورية كل ثلاثة او ستة أشهر بكشف في المعرفات الجبائية الجديدة المسندة خلال الفترة المعنية بالمناطق الراجعة لها بالنظر وبكلّ التغييرات المتعلقة بالأنشطة لتحيين جداول المراقبة .

• التنسيق شهريا بين البلدية وقابضها فيما يخص استخلاص معينات الكراء وتتبع المتلدين برفع قضايا ضدهم للخروج لعدم الخلاص.

• العناية أكثر بكراسات الشروط المتعلقة بتنظيم المنافسة حول استلزام الأسواق ومآوي السيارات من خال تضمينها عددا من الشروط الكفيلة باستهداف مستلزمين جديدين على غرار طلب ما يفيد تعاطي النشاط والسجل الجبائي وعدم تخلد ديون بذمته لدى بلديات أخرى وتقديم قائمة في اللزمات السابقة مع الإشهاد بحسن تنفيذها.

• مسك حسابية مواد في كل الوثائق المحاسبية التي يستعملها المستلزمين مع فرض تأشيرها من البلدية قبل استعمالها لضمان احترام البنود التعاقدية خاصة المتعلقة بالتعريفات

• تعزيز الموارد الذاتية للجماعات المحلية

• تحسين عمليات التثقيف والاستخلاص للمعاليم والأتاوات المحلية المتأتية من الإشهار.

• استغلال

- الطريق العمومي
- الأسواق
- الكراءات
- اللزمات المحلية

• الرفع من مستوى استخلاص الأداءات

• الأداء على المؤسسات الصناعية والتجارية

• الأداء على العقارات المبنية وغير المبنية

- الطاقة الجبائية للمعالم: 800 م د
- الاستخلاص : 162 م د
- النسبة : 20 (سنة 2016)

أولاً، مشروع قانون يضبط شروط وإجراءات تنفيذ الصلاحيات المشتركة والمنقولة بين كل من البلديات والجهات والدولة.

أقر القانون الأساسي للجماعات المحلية تمتيع هذه الأخيرة بمجموعة من الصلاحيات الذاتية والمشاركة والمنقولة ولئن حددت مجلة الجماعات المحلية هذه الصلاحيات فلقد اعتبرت أنّ القانون يضبط كل تحويل أو توسيع لفائدتها ويفترض إحالة اعتمادات ووسائل على أساس مبدأ التفريع وعملاً بمبدأ التدبير الحر. وطالما أن القانون الأساسي لم يتطرق لتوزيع الصلاحيات المشتركة ولم يذكر الصلاحيات المنقولة حقيقة، يصبح من الضروري سن قانون ينظم، من حيث الزمن، برمجة إحالة الصلاحيات المشتركة أو الصلاحيات المنقولة للبلديات والجهات وفي مرحلة أولى البلديات. ويجسد هذا المشروع التزام الدولة في احترام مسار الديمقراطية المحلية على أرض الواقع وتعزيز موقع البلديات ريثما يتم تنظيم انتخاب المجالس الجهوية وتركيزها كمرحلة مكملة للانتخابات البلدية وعملاً بقاعدة التدرج في إرساء اللامركزية.

ثانياً، مشروع قانون يضبط الطرق والإجراءات الخاصة بالاعتمادات والوسائل المحالة للجماعات المحلية.

يعد هذا المشروع تجسيدا للمشروع الأول إذ أنّه من الضروري تحديد الآثار المالية الخاصة بكل صلاحية مشتركة أو صلاحية منقولة توضع من الناحية القانونية والعملية على كاهل البلديات أو على كاهل الجهات. ويتم تحديد الكلفة على أسس ومعايير موضوعية تأخذ في الحسبان طبيعة الخدمة أو الصلاحية وتطور تكلفتها في الزمان خصوصاً بهدف تحسين جودة الخدمة. كما يجب التعرف على الوسائل ومنها الموارد البشرية الضرورية التي سيتم وضعها على ذمة الجماعات المعنية.

ثالثاً، تدعيم دور صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن بين الجماعات.

يهدف صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن بلوغ التوازن المالي والاستقلالية المالية والإدارية الفعلية ويتمتع بموارد من موارد الدولة محولة لصالح الجماعات المحلية بغية تحقيق التوازن المالي والحوكمة الرشيدة عن طريق تخصيص استثمارات أو توزيع اعتمادات للتسوية والتعديل للحد من التفاوت بين مختلف الجماعات وتحسين ظروف عيش المتساكنين بناء على مبدأ التمييز الإيجابي علاوة عن مبدأ التضامن.

وينص الفصل 148 من القانون الأساسي على أنّ موارد الصندوق متأتية من تخصيص اعتمادات طلب قوانين المالية وتخصيص نسبة من محصول الضرائب وعند الاقتضاء نسبة من مداخيل الدولة المتأتية من استغلال الثروات الطبيعية طبقاً للفصل 136 من الدستور دون أن نعرف المعايير والطرق والإجراءات الواجب اتباعها لتحديد أهمية الموارد وضمان استقرارها لكي يتم توزيعها بأحسن طريقة ممكنة.

من جهة ثانية، أقر المشرع الأساسي تخصيص نسبة من محصول الضرائب لصالح الصندوق دون أن يوضح طبيعة الضرائب المعنية بالأمر، رغم أنها ضرائب راجعة للدولة، وتخص ضرورة ضرائب على الدخل أو ضرائب على القيمة المضافة أو ضرائب التسجيل كما لم يحدد القانون الأساسي النسب التي سيتم استعمالها لاحتساب هذا المورد بعد التعرف على قاعدته) مداخيل مجموع ضرائب الدولة، مداخيل ضريبة من الضرائب كالضريبة على الدخل والضريبة على أرباح الشركات أو الأداء على القيمة المضافة أو مداخيل ضرائب التسجيل)

رابعاً، تناول القانون الأساسي للجماعات مسألة الميزانية المحلية

حسب الأهداف من حيث المبدأ مكتفياً بوضع الأهداف الكبرى ومنها احترام تخصيص اعتمادات للنفقات الوجوبية وتحقيق العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص ولم يرقم بوضع تصورات للميزانية المحلية حسب الأهداف لكن هذا الأمر أصبح ضرورياً باعتبار سن القانون الأساسي لميزانية الدولة سنة 2019 وضرورة التنسيق بين النصوص القانونية لبلد موحد تحكمه نفس الأهداف وكذلك نفس القوانين.

في ضرورة التعجيل لسن كل الأوامر الترتيبية المذكورة بالقانون الأساسي للجماعات وعلى الأقل كل الأوامر الضرورية لتفعيل المؤسسات المحلية الراجعة بالنظر للبلديات والجهات.

تعزيز دور الهيئة العليا للمالية المحلية:

تتمتع الهيئة بسلطة تقريرية في مجال توزيع المال ولها أيضاً سلطة اقتراح لإدراج الصلاحيات للنهوض بالمالية المحلية ولها أيضاً واجب التفاعل مع المجلس الأعلى للجماعات والإصغاء إليه

علماً وأن توزيع المال العام يتم بناء على ضوء معايير يتم ضبطها بالقانون. والهيئة المالية لها وظيفة تحكيمية بين المركز والجماعات المحلية على ضوء ما سيسنده لها قانون المالية السنوي.

والحديث عن حدّ لصلاحيات الحكومة غير وارد. فالحكومة لها صلاحيات التصور وضبط السياسات العامة. والحكومة لديها ضمان (هو قانون المالية) والذي تنفرد به دون غيرها. وهذا مبدأ دستوري.

وعلى هذا الأساس فإن الهيئة العليا للمالية المحلية تندرج في إطار تحديد عملية توزيع اعتمادات الدولة التي ستمثل المال المشترك في مفهومه الجديد خصوصاً وأنه في ظل المناخ السياسي التنافسي ستكون عملية توزيع المال محل متابعة من قبل جميع الأطراف السياسية لهذا الجهاز لضمان حيادية توزيع المال المحول من قبل السلطة المركزية.

كما أن آلية تحديد توزيع التحويلات من قبل الدولة امتداداً لمبدأ حيادية الإدارة المنصوص عليها بالفصل 15 من الدستور وتستجيب لمقتضيات الفصل 136 من الدستور الذي يقر آلية التسوية والتعديل تطبيقاً لمبدأ التضامن. وأكثر من ذلك فإن إحداث الهيئة هي آلية معمول بها في التجارب المقارنة يضمن استقلالية الجماعات التي تستوجب تحديد الجهاز المتعهد بتوزيع الإعتمادات التي يخصصها قانون المالية السنوي لمجمل الجماعات

2. النظام المحاسبي

يهدف النظام المحاسبي للجماعات المحلية إلى:

إرساء منظومة مؤسساتية وقانونية تقرر للجماعات المحلية بوظيفة تنمية تأخذ بعين الاعتبار حسن التصرف في المال العمومي، وإحكام التخطيط العمراني وحماية المحيط والموارد الطبيعية والتضامن بين الأجيال والفئات والجهات: ضرورة ضمان آليات الرقابة الملائمة.

تطوير منظومات وأساليب فعالة للحكومة المحلية بهدف قياس أداء الهياكل ومراقبتها

تكريس مبدأ الشفافية والمساءلة في ظل الحاجة إلى ترشيد استعمال الموارد العمومية التي ما فتئت تتضاءل.

النظام المحاسبي الجديد يبين بشكل أفضل الصلة بين التكاليف والنتائج: يتحول المسؤولون المحليون من مجرد إداريين إلى متصرفين حقيقيين، مما يجعلهم أكثر عرضة للمساءلة، لا سيما في إدارة الأصول العمومية المتاحة لهم ويجعل من الممكن تقييمها على نحو أكثر فعالية.

تشخيص الوضع:

تتمثل أهم العراقيل في :

- الحواجز المعرفية (الجانب المعياري، المعرفة بالقوانين والترابج الجديدة)
- الحواجز المتعلقة بالبرمجة (القدرة على تحديد فوائد وتكاليف الإصلاح الجديد)
- الحواجز المتعلقة بالقدرات العرفية

على مستوى التصرف المالي والمحاسبي

- التأخير في إعداد الحسابات المالية وإحالتها على دائرة المحاسبات
- اعتماد المحاسبة ذات القيد البسيط (عوضاً عن المزدوج)
- حسابات مالية لا تعكس الوضعية المالية الحقيقية وغير مرفقة بوثائق الإثبات اللازمة
- عدم اعتماد مقارنة حسب المخاطر المرتبطة بالتصرف في الميزانية.
- عدم التنصيص على مسك محاسبة تحليل كلفة البرامج
- صعوبة ضبط مؤشرات قياس الأداء
- عدم احترام الآجال (إعداد القوائم المالية واعتماد النظام المحاسبي ذي القيد المزدوج ...)
- عدم توفر الموارد البشرية اللازمة والمختصة في المحاسبة وفي دراسة القوائم المالية
- عدم تحديد الجهة المكلفة بالتصديق على حسابات الجماعات المحلية

على مستوى الرقابة الداخلية

- غياب منظومة الرقابة بالجماعات المحلية
- عدم التأكيد على الصبغة الإلزامية للقيام بالدقيق الداخلي

التصرف في الأملاك المنقولة وغير المنقولة

- عدم مسك سجل الأملاك العقاري وتعيينه من قبل العديد من البلديات
- عدم إحصاء وتقييم الأصول الثابتة وغير الثابتة وعدم إنجاز جرد سنوي للمنقولات (عدم التنصيص على العديد من البيانات الضرورية المتعلقة بعمليات إسناد التجهيزات)
- مسك دفتر جرد مختلف المنقولات على خلاف الصيغ المنظمة للمجال
- عدم التقيد بواجب مسك حسابية المواد
- صعوبات في جرد المخزون
- إشكاليات في تقييم الأصول الثابتة أو المنقولات في إثبات الأملاك العقارية وفي تقاسم الأعباء

على مستوى إعداد جداول تحصيل المعاليم البلدية

- نقائص على مستوى إحصاء العقارات المبنية وغير المبنية
- عدم شمولية جداول التحصيل وصحتها وعدم تعيينها وعدم توفر المواد البشرية للقيام بذلك
- تثقيل معاليم دون موجب
- صعوبات في القيام بتطهير البقايا للاستخلاص في مجال معقولة

النظام المحاسبي من خلال مجلة الجماعات المحلية

- عدم توفر السلامة الضرورية والصيانة الدورية للتطبيقات ونقص الاندماج بينها
- عدم الالتزام باعتماد الشبكات المذكورة والانخراط فيها

تركيسا لمبدأ التدبير الحر للشأن المحلي الذي أقره دستور 27 جانفي 2014 تضمنت مجلة الجماعات المحلية، الصادرة بالقانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 بتاريخ 9 ماي 2018 جملة من المقتضيات تتمحور خاصة حول تدعيم الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية وتكريس الديمقراطية التشاركية في نطاق وحدة الدولة والحوكمة الرشيدة مع ضمان الشفافية والنزاهة والمساءلة. فقد أقر الباب السابع من الدستور الجديد ثلاثة أنواع من السلطات المحلية: البلديات والجهات والأقاليم. وتبعاً لذلك أخضعت المجلة في فصلها 190 الجماعات المحلية لواجب مسك حسابية بنفس القواعد المقررة لمسك حسابية الدولة وهي حسابية ذات قيد مزدوج وفق مبدأ إثبات الحقوق والالتزامات ويتعين أن تُبرز المحاسبة بصورة واضحة وكاملة وصادقة الوضعية الحقيقية لمالية الجماعة المحلية وأملأها وديونها، بما من شأنه أن ييسر المراقبة والتحقق من كلفة الخدمات والمشاريع والتحكم فيها واحتساب الاستهلاكات تدريجياً وتقييم مدى تحقيق أهدافها وجدواها وتعصير التصرف في مالية الجماعة المحلية وحسن استعمالها.

كما أخضعت المجلة بنفس الفصل المذكور حسابية الوكالات للنظام المحاسبي للمؤسسات الاقتصادية ويفتح لها حسابا بنكيا وحيدا خاصا بها ودون أي استعمال آخر على أن يوقع على الصكوك البنكية والتحويلات كل من مسير الوكالة ورئيس مصلحتها المالية.

ورغم أن المجلة أقرت دخول النظام المحاسبي للجماعات المحلية حيز التطبيق في أجل أربع سنوات من دخول الأحكام المتعلقة بالميزانية والمصادقة عليها حيز التنفيذ ، أي في غضون سنة 2024، فإن مسار إعداد النظام المحاسبي للجماعات المحلية لم يكتمل بعد حيث أعدّ المجلس الوطني لمعايير الحسابات العمومية الإطار المرجعي للمعلومة المالية لذوات القطاع العمومي و5 خمسة معايير محاسبية ، فضلا على عدم إعداد المنظومة المعلوماتية المتعلقة بحسابية القيد المزدوج والتصنيف المحاسبية والدليل المحاسبي ولم يتم القيام بجدد الأملاك وتقييمها والتحصير لإعداد موازنة الانطلاق وإعداد برامج التكوين الضرورية لإطلاق المنظومة الجديدة.

وتجدر الإشارة أن الأمر الحكومي المتعلق بإصدار النظام المحاسبي للجماعات المحلية لم يصدر بعد.

كما تجدر الإشارة أنه لم يتم إلى حد الآن التخلي عن تأشيرة مصالح مراقبة المصاريف العمومية لعمليات التعهد بالصرف لدى البلديات خلافا لما ورد بالفصل 164 من مجلة الجماعات المحلية نظرا لعدم تحيين مقتضيات مجلة المحاسبة العمومية مما يعتبر مسا من مبدأ حرية التدبير.

اعتماد المحاسبة التحليلية ومحاسبة الكلفة

تبعاً لاستعمال البلديات للمحاسبة الميزانية وعدم توفر الأنظمة المعلوماتية وأنظمة التصرف اللازمة، فإن البلديات لا تعتمد أي نظام من أنظمة المحاسبة التحليلية لاحتساب كلفة الخدمات أو متابعة أعباء الاستغلال على أساس البرامج أو الأنشطة.

فضلا على أن غياب محاسبة تحليلية لا يمكن البلديات من متابعة أنشطتها وتحقيق الاستعمال الأمثل لها، فإن الأنظمة المعلوماتية التي يمكن اعتمادها لاحتساب الكلفة ضرورية على الصعيد الوطني وذلك لتحقيق الأهداف التالية:

- مسك قواعد البيانات الإحصائية الضرورية لتقييم الأداء على الصعيد الوطني،
- تقدير الموارد الضرورية لتنفيذ إجراءات تحويل الصلوحيات،
- وضع أنظمة التعديل والتسوية الأكثر إنصافا للبلديات تحقيقا لمبدأ التضامن.
- تنظيم المهام المتعلقة بالمحاسبة وتقسيم الأدوار

في إطار تقسيم الأدوار بين الجماعة المحلية ومحاسبها، تم تكليف المحاسب العمومي علاوة على مسك المحاسبة وإعداد القوائم المالية بمحاسبة المواد (الفصل 184 م ج م) وهو ما يتعارض مع مقتضيات الفصل 192 من نفس المجلة الذي يعهد بهذه المهمة

لرئيس الجماعة المحلية مع تكليف المحاسب العمومي بمهمة المتابعة. وبالرجوع لأحسن الممارسات في هذا المجال ولضرورات العمل الميداني فإن الفصل 192 هو الأصح مما يستوجب (...) إعادة النظر في صياغة الفصل 184 م ج م.

المتطلبات الأولية

يتطلب إنجاز عملية الإصلاح رصد العقوبات المحتملة التي يمكن أن تواجهها وذلك قصد التوفي منها ومجابهتها عند الاقتضاء. وتتمثل الحواجز المحتملة أساسا في:

- الحواجز المتعلقة بالأمور التقنية فيما يتعلق بنظام المعلومات الجديد،
- الحواجز المعرفية من حيث الجانب المعياري أو من حيث المعرفة بالقوانين والتراتيب الجديدة،
- الحواجز المتعلقة بالبرمجة في ما يتعلق بالقدرة على تحديد فوائد وتكاليف الإصلاح الجديد،
- الحواجز المتعلقة بالموارد المالية والبشرية التي يجب توفيرها لتنفيذ الإصلاح الجديد،
- الحواجز المتعلقة بالقدرات المعرفية التي تنشأ عندما لا يكون لدى المستخدمين المحتملين للإصلاح الجديد معرفة كافية.

يمكن التدريب وتنمية قدرات الجماعات المحلية من مجابهة مثل هذه الحواجز المعرفية وذلك من خلال اللجوء إلى هياكل مختصة مما يمكن من إكساب الموارد البشرية المهارات الضرورية مع ملاءمة المحتوى التكويني لمتطلبات الهيكل التنظيمي ولبطاقات وصف المهام التي سيتم وضعها ولمختلف الوظائف المسندة لإطارات وموظفي الجماعات المعنية والعمل على توفير الموارد المالية اللازمة لتأمين هذا التكوين.

اعتبارا لأهمية التنظيم المالي في تحقيق المبادئ التي أعلنها الدستور ومجلة الجماعات المحلية في ما يخص التدبير الحر واستقلالية التصرف وأخذ القرار، فإنه يتعين اتخاذ الإجراءات التالية:

- الإسراع بوضع الإطار القانوني والمؤسسي للتصرف المالي والمحاسبي للجماعة المحلية بما يكرس استقلاليتها مع ضمان آليات الرقابة الملائمة.

وفي هذا السياق تتعين الإشارة إلى دور النظام المحاسبي الجديد في تكريس مبدأي الشفافية والمساءلة خاصة في ظل الحاجة إلى ترشيد استعمال الموارد العمومية التي ما فتئت تتضاءل وإلى تحديث الممارسات وأساليب التصرف العمومي. ذلك أن نظام المعلومات المحاسبي يعتبر من أهم الأدوات المعتمدة لقيس أداء الهياكل العمومية ومراقبتها بما يمكن من تطوير منظومات وأساليب فعالة للحوكمة المحلية.

أهم الإجراءات التي يتعين درسها وتفعيلها

الإطار القانوني والمؤسسي

- تركيز الإطار المؤسسي
- ملاءمة الإطار القانوني (الحالي) المتعلق بالتصرف المالي لمتطلبات النظام المحاسبي الجديد
- إصدار النصوص التطبيقية والمذكرات والمناشير التفسيرية لمجلة الجماعات المحلية والتي لها أثر على التصرف المحاسبي
- إحداث المجلس الأعلى للجماعات المحلية
- إحداث الهيئة العليا للمالية المحلية
- إصدار النصوص القانونية والترتيبية
- إصدار نصوص الإحداث والنصوص والتنظيمية
- تركيز المجلس والهيئة وتوفير الموارد البشرية والمالية واللوجستية
- المصادقة على القانون الأساسي للميزانية
- تنقيح مجلة المحاسبة العمومية
- تنقيح مجلة الجباية المحلية
- إصدار الأمر الحكومي المتعلق بنموذج تبويب الموارد والنفقات
- المصادقة على القوانين وإصدار الأوامر الحكومية (النظام القانوني لإبرام وتنفيذ ومراقبة الصفقات العمومية
- إجراءات تنفيذ الصلاحيات المشتركة بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية بضبط منظومة محاسبة مبسطة

الإطار المرجعي للتصرف المالي

- توفير الإطار المرجعي للتصرف المالي
- إصدار النصوص التطبيقية والمذكرات والمناشير التفسيرية لمجلة الجماعات المحلية والتي لها أثر على التصرف المحاسبي
- اعتماد المحاسبة ذات القيد المزدوج مسك المحاسبة تحليلية وضمان جاهزية الجماعات المحلية لاعتمادها
- تقديم مشروع ميزانية الجماعة المحلية حسب مهمات وبرامج (31.12.2020)
- الجرد المادي للأصول الثابتة وغير الثابتة
- وضع مؤشرات قياس الأداء واعتمادها في تقييم الأداء
- اعتماد نموذج تبويب الموارد والنفقات يأخذ بعين الاعتبار النظام المحاسبي الخاص بالجماعات 31.12.2022
- إعداد جداول تحليل شاملة وصحيحة للمعاليم البلدية وجداول مراقبة الحد الأدنى للمعلوم على المؤسسات الصناعية والتجارية
- أهم الأنشطة المتعلقة بالهدف الرئيسي - إصدار النصوص التطبيقية والمذكرات والمناشير التفسيرية التي لها أثر على التصرف المحاسبي

- الانتهاء من صياغة المعايير الرئيسية الخاصة بالجماعات المحلية
- إصدار الأمر المتعلق بالنظام المحاسبي للجماعات المحلية
- تكوين الإطارات والاستعانة بخبراء في مجال المحاسبة ومجال تقييم الأصول وتقييم التزامات الجماعات المحلية عمليات الميزانية والعمليات خارج الميزانية.... وضع منهجية موحدة لتقييم الجماعات المحلية
- الجرد المادي للأصول وإعداد ميزان فتح الحسابات لكل البلديات (الجرد المادي لأصول البلديات لدى

6 بلديات نموذجية - 2019

- تقييم المخزون العقاري لعينة من الجماعات المحلية بالاعتماد على المعيار المتعلق بالأصول الثابتة ومسك دفتر جرد مختلف المنقولات وفق الصيغ المنظمة للمجال
- اعتماد نموذج سجلي الأملاك العقارية والأملاك المنقولة
- تطهير جداول التحصيل من المعاليم المثقلة دون موجب والتي سقطت بالتقادم
- التنسيق مع القباضات لإعداد جرد في الفصول التي تفتقر إلى البيانات الأساسية ومع المصالح التابعة لوزارة المالية (الإدارة العامة للأداءات ومركز الاعلامية) للحصول على البيانات المتوفرة بمنظومة وفيق بخصوص المطالبين بالضربة المتواجدين بالمناطق البلدية

نظم المعلومات

- تطوير وملائمة نظم المعلومات الحالية للجماعات المحلية لمتطلبات النظام المحاسبي الجديد
- تعميم التجهيزات الإعلامية على الجماعات المحلية لتيسير التصرف المالي والمحاسبي
- إعداد أدلة إجراءات التصرف المالي والمحاسبي للجماعات المحلية
- إعداد مخطط مديري للنظام المعلوماتي
- إعداد برنامج اقتناءات المعدات الإعلامية
- إعداد أدلة إجراءات للتصرف في الميزانية وللتصرف المحاسبي
- اقتناء وتطوير المنظومات والتطبيقات الإعلامية الملائمة للتصرف المالي، المحاسبة ذات القيد المزدوج والمحاسبة المبسطة
- إعداد الأدلة التطبيقية للنظام المحاسبي للجماعات المحلية (أساليب تطبيق المعايير المحاسبية، أساليب إعداد الوثائق المحاسبية..)
- اعتماد مقارنة تشاركية لضمان حسن التصرف في المرفق العمومي
- دليل إبرام وتنفيذ ومراقبة الصفقات العمومية (بضبط منظومة محاسبة مبسطة)
- إعداد دراسة حول التنظيم المحاسبي ودليل الحسابات إعداد الأدلة التطبيقية للنظام المحاسبي
- تكوين لجنة قيادة تتولى المتابعة
- تركيز شبكة إعلامية للربط بين مختلف المصالح البلدية

تعزيز منظومة الرقابة

- تدعيم الرقابة الداخلية والخارجية بهدف تكريس مبدأ المساءلة
- وضع تصور للهيكل التنظيمي
- ارساء وظائف رقابة التصرف والرقابة الداخلية والرقابة على الميزانية
- ارساء منظومة الرقابة الداخلية وتدعيم الرقابة الخارجية
- إعداد مصفوفة المخاطر من قبل الجماعات المحلية
- تحديد ، بصفة مفصلة وبالنسبة لكل مسار المهام ، والأعوان المكلفين بمختلف الإجراءات المرتبطة بالمسار المعني (بطاقات وصف المهام) (مختلف مصالح الجماعة المحلية المعنية، مصالح وزارة المالية)
- تحديد الجهة المكلفة بالتصديق على حسابات الجماعات المحلية وإعداد الأمر الترتيبي الخاص بها
- تفادي وجود وضعيات تضارب المصالح بين الجهة المكلفة بمساعدة المحاسب في اعداد القوائم المالية وتلك التي ستتولى التصديق عليها
- تطوير الرقابة اللاحقة لضمان ملاءمتها مع التصرف في الميزانية حسب الأهداف (المجلس الأعلى للجماعات المحلية ومحكمة المحاسبات)

تنمية القدرات

- تنمية قدرات أعوان الجماعات المحلية والمحاسبين في مجال التصرف المالي والمحاسبي
- تكوين اخصائيين في الرقابة الداخلية ورقابة الأداء في مستوى الجماعات المحلية
- وضع برامج التكوين ومتابعة تنفيذها
- تصميم نظام مرجعي للمهارات المحاسبية والمالية المستهدفة
- تنظيم دورات تدريبية حول منهجية اعداد الوثائق المحاسبية (الموازنة، القوائم المالية، ...)
- هيئة الاستشراف ومرافقة مسار اللامركزية
- مركز التكوين ودعم اللامركزية
- الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص
- المجلس الوطني لمعايير الحسابات العمومية

أهم المخاطر والتحديات التي تواجه تنفيذ المخطط العملي

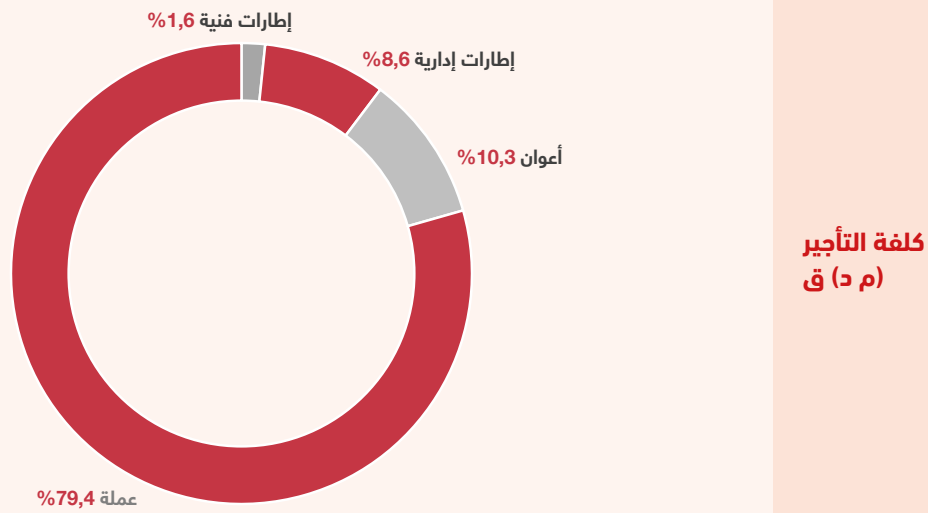
- عدم التقيد بالآجال (اصدار النصوص والأوامر...)
- نقص في الموارد البشرية المختصة لدى الجماعات
- صعوبة وضع إطار المصاريف على المدى المتوسط
- عدم توفير الاختصاص لدى اللجنة الكلفة بالشؤون المالية والاقتصادية ومتابعة التصرف المكلفة بدراسة مشروع الميزانية والقوائم المالية والوثائق التفسيرية
- اعتماد الجماعات المحلية للتدقيق الداخلي للتصرف والإعلام بنتائج،
- مسك حسابية المواد من قبل محاسب الجماعة المحلية،

- وضع تطبيقات إعلامية للتصرف في حسابية الجماعات بما في ذلك تلك المتعلقة بمتابعة المداخل والبقايا للاستخلاص،
- إرساء منظومات تشبيك إعلامية وطنية من قبل الدولة لإحكام التصرف في موارد وممتلكات كافة الجماعات المحلية ولتحسين إحصاء العقارات والأنشطة قصد ضمان استخلاص الضرائب ومختلف المعاليم والرسوم والمساهمات المحلية.
- وضع برنامج لتطوير وملاءمة النظام المعلوماتي الحالي للنظام المحاسبي الجديد
- توفير المعهد الوطني للإحصاء للجماعات المحلية لنماذج وأساليب ضبط الإحصائيات ومساعدة الجماعة المحلية على مسكها
- إصدار الأمر الحكومي المتعلق بضبط منظومة محاسبة مبسطة للوكالات
- استكمال صياغة المعايير المحاسبية المتبقية الخاصة بالجماعات المحلية
- إصدار الأمر المتعلق بالنظام المحاسبي للجماعات المحلية
- القيام بالجرد المادي للأصول وإعداد ميزان فتح الحسابات لكل البلديات
- تحديد الجهة المكلفة بالتصديق على حسابات الجماعات المحلية وإعداد الأمر الترتيبي الخاص بها
- تطوير الرقابة اللاحقة لضمان ملائمتها مع التصرف في الميزانية حسب الأهداف
- تنظيم دورات تدريبية لفائدة المحاسبين العموميين والمسؤولين الماليين بالبلديات حول المعايير المحاسبية للجماعات المحلية
- تنظيم دورات تدريبية حول منهجية إعداد الوثائق المحاسبية (الموازنة، القوائم المالية، ...)
- إعداد أدلة التصرف المساعدة على احترام الإجراءات القانونية

3. الموارد البشرية

- التشخيص

الخلل الهيكلي على مستوى الموارد البشرية جعلها غير قادرة على أداء وظائفها على الوجه الأكمل

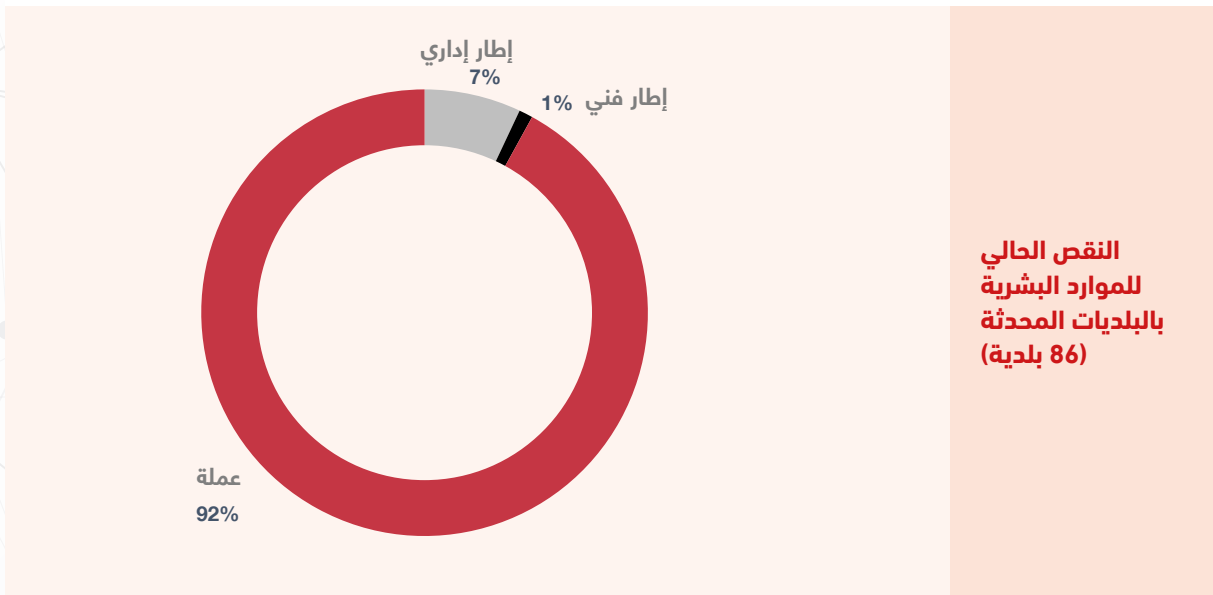


كلفة التأجير
(م د ق)

يبرز الجدول الموالي النقص الفادح على مستوى الإطارات الفنية والذي يبرز من خلال توزيع الإطارات في البلديات إلى غاية 31 جانفي 2018 ويهم البلديات القائمة (264)

ملاحظات	عدد البلديات	عدد الإطارات	
72 مهندس موزعين على بلديات: تونس وصفاقس وسوسة وأريانة وبنزرت ونابل 260 بلدية لا يتوفر بها مهندس	95	206	مهندسين
25 مهندس موزعين على بلديات: تونس وصفاقس وسوسة وأريانة وبنزرت ونابل	68	93	مهندسين معماريين
موزعين على بلديات: تونس وصفاقس والمنستير وسيدي حسين	4	6	معماريين
بمعدل إطار لكل بلدية	34	38	إطارات في الإعلامية
	124	343	المجموع

توزيع الإطارات في البلديات إلى غاية 31 جانفي 2018



- المشاكل المطروحة

صعوبة العمل بالحراك في الوقت الراهن:

لئن سعت الدولة إلى حل إشكال الموارد البشرية بالجماعات المحلية عبر إصدار الأمر الحكومي عدد 315 لسنة 2020 المؤرخ في 19 ماي 2020 المتعلق بالحراك الوظيفي للأعوان العموميين لفائدة الجماعات المحلية، والذي ورد في إطار برنامج إعادة توظيف الأعوان في الوظيفة العمومية الذي أقره الأمر الحكومي عدد 1143 لسنة 2016 المؤرخ في 16 أوت 2016 المتعلق بضبط شروط وإجراءات إعادة توظيف أعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، إلا أن الحلول المقدمة لا يتوقع أن تساعد على جذب الأعوان العموميين من المركز إلى المستوى المحلي، ذلك أن الحوافز المقترحة لا ترتقي إلى التأثير الفعلي على خيارات العون المركزي الذي سيتخلى عن الخدمات المتوفرة له ولعائلته في المركز من تعليم عام وخاص ومن صحة ومن ترفيه ونقل... إلخ.

كما أن بعض الحوافز وخاصة منها منحة الوضع على الذمة ستتسبب في عديد الإشكاليات باعتبارها ستخلق فارقاً في التأجير بين أعوان ينتمون لنفس الرتبة خاصة في هذا الظرف الذي يتميز بتنامي الطلبات النقابية وتنوعها بالإضافة إلى استنادها في عديد الأحيان إلى أسباب (...) واهية وغير مقنعة ولا تراعي مصلحة المرفق العام.

بخصوص انتداب أعوان قارين :

أما بخصوص الانتداب القار، وهو الحل البديهي الأول لتنمية الموارد البشرية للجماعات المحلية باعتباره يمكن الجماعة من اختيار الكفاءات حسب حاجتها الحقيقية، إلا أن هذا الحل يصعب تحقيقه في هذا الظرف بالذات لسببين على الأقل :

السبب الأول هو الوضع المالي الصعب للجماعات المحلية والذي لا يسمح لها بانتداب أعوان ومهندسين وتقنيين وخلص أجورهم من ميزانيتها الخاصة علماً وأن الدولة خصصت اعتمادات هامة بالنسبة للسنة الأولى من وضع الموارد البشرية على ذمة البلديات.

التراجع الهام لنسبة تحصيل الموارد المحلية الناتج عن عزوف السكان عن خلاص الأداء البلدي وغياب الإمكانيات البشرية واللوجستية الضرورية للرفع من نسبة الاستخلاص، إضافة إلى تدني الخدمات البلدية وتذبذبها مما لا يحفز السكان على خلاص الأداء البلدي في موعده.

السبب الثاني هو صعوبة التصرف في الشأن المحلي في الوقت الراهن، ذلك أن اتخاذ قرار تحديد عدد ونوعية الخطط المراد تسديدها عن طريق الانتداب بالجماعة يعتبر قراراً محفوفاً بالمخاطر على مستقبل ميزانية الجماعة، ذلك أن القرار الذي يتخذه المجلس البلدي الحالي سيتأثر بتوجهات وخيارات المؤثرين فيه وبوضعية الميزانية المحلية اليوم، وقد تتغير الخيارات والتوجهات وكذلك الميزانية بعد الانتخابات البلدية القادمة وهو ما سيهدد استقرار الأجور في ظل قانون الوظيفة العمومية الذي يكرس نظام المسار المهني وديمومة الوظيفة، وفي ظل وضع اجتماعي مفتوح على كل الاحتمالات المتوقعة وغير المتوقعة.

الانتداب عن طريق التعاقد

الحل الممكن الثاني لتجاوز نقص الموارد البشرية بالمنشآت العمومية هو الانتداب عن طريق التعاقد، وهو طريقة من طرق الانتداب التي خولها القانون عدد 112 لسنة 1983 المتعلق بالوظيفة العمومية والتي تمكن الجماعة المحلية من انتداب الموارد البشرية التي تريدها وبالشروط التي تتماشى مع حاجتها الحقيقية ومع إمكانياتها، وهي آلية تمكن الجماعة المحلية من تحديد مدة العمل وتواتره ومبلغ التأجير ضمن عقد يكفل لها كل حاجياتها وبالشروط التي تريدها.

إلا أن الوضع الحالي في البلاد وانعكاساته السلبية على الوظيفة العمومية بصفة عامة منذ سنة 2011 جعل من التعاقد مجرد أحكام ضمن قانون الوظيفة العمومية لا يمكن تطبيقها في الواقع، فمن حيث طريقة اختيار الكفاءات المحلية التي سيقع انتدابها، فقد جرت العادة على أن يتم اختيار المنتدبين بالجهات من بين طالبي الشغل المرسمين ضمن قوائم تضبط

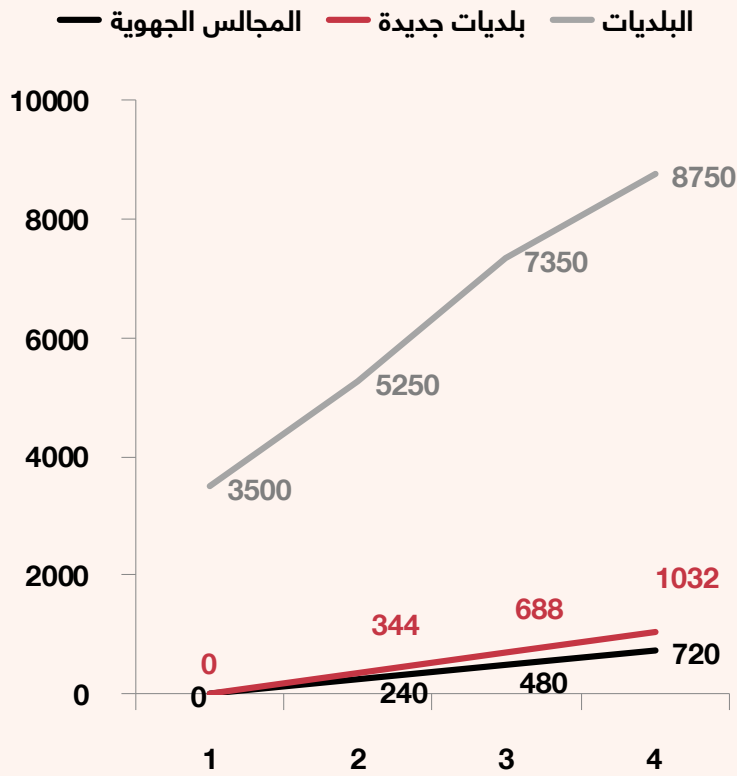
بتدخل من أطراف مختلفة دون مراعاة لمعيار الكفاءة والجدارة، وقد حدث ذلك ولا زال يتكرر في كل مناسبة لانتداب أعوان ببعض منشآت الحوض المنجمي وشركات البيئة أو الشركات البتروليّة بالجنوب التونسي، ويُخشى أن تكون الانتدابات بالجماعات المحليّة في إطار التعاقد في إطار محاصصة حزبية بين الأحزاب الممثلة في الجماعة المعنيّة.

ومن جهة ثانية، فإن الغاية من الانتداب عن طريق التعاقد هي وضع شروط عمل تتماشى مع حالة المؤسسة ولمدة حاجتها، ويمكن أن تكون العقود قابلة للتجديد إذا اقتضت الحاجة أو غير قابلة للتجديد.

وفي هذا الإطار عملت وزارة الشؤون المحلية والبيئة على إمضاء اتفاقيات مع عدد من العمادات والقطاعات للاختيار الأمثل.

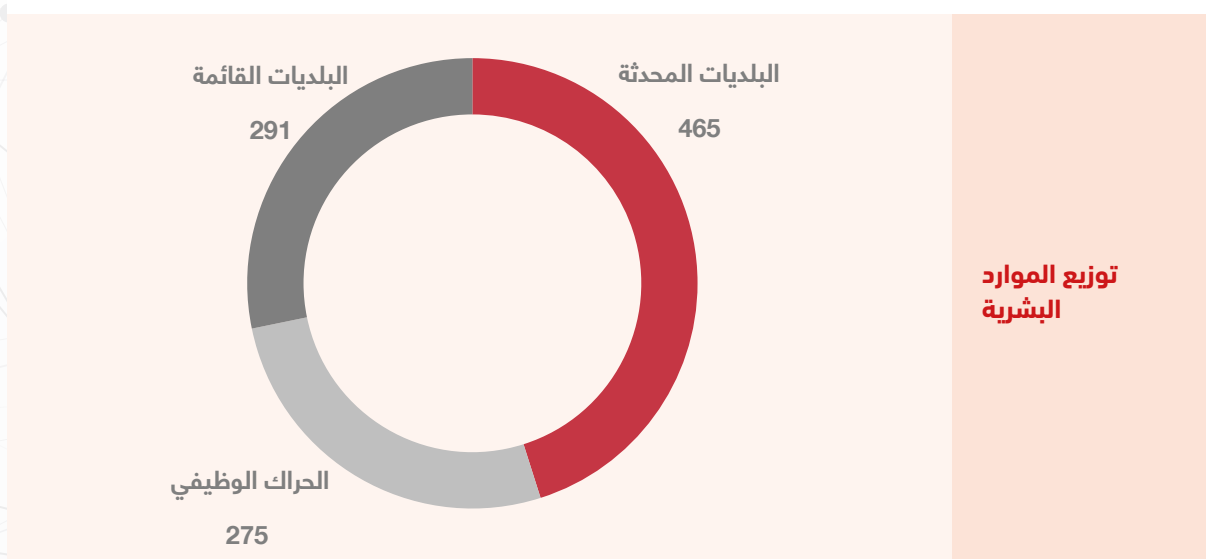
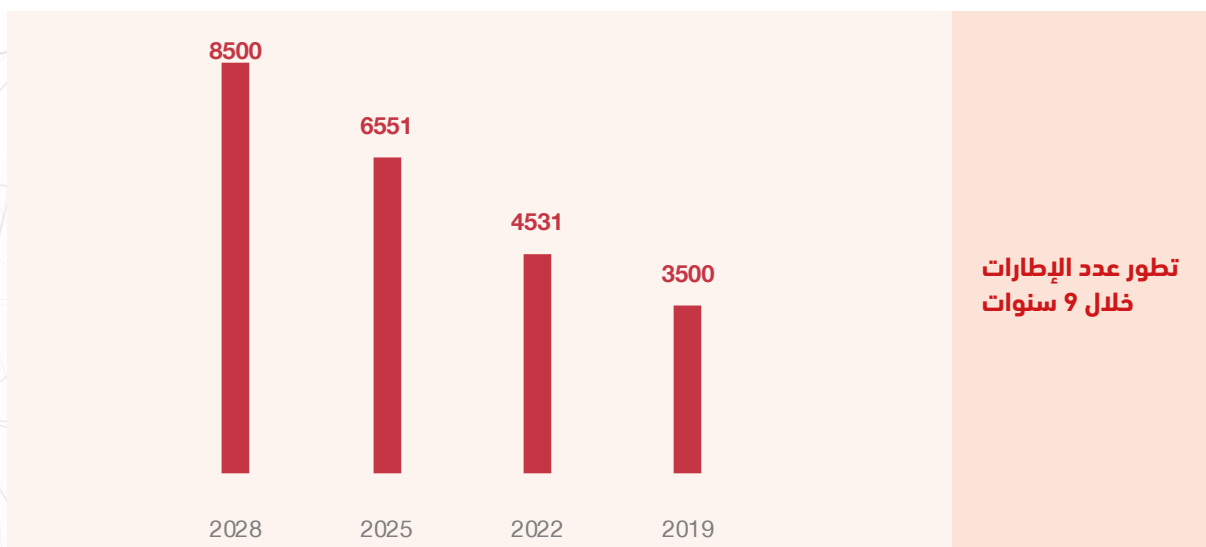
الاحتياجات الملحة للموارد البشرية

هذا الإجراء رغم توفر الاعتمادات لسنتين فإن تفعيله شهد تعطلا. رغم الحاجة الملحة لدى البلديات للإطارات المطلوبة لتمكينها من إنجازها مشاريعها المبرمجة ومتابعة تنفيذها.



دعم القدرات
البشرية

المحور الثالث: المنظومة المالية والجبائية والنظام المحاسبي والموارد البشرية



أهم الإجراءات التي يتعين درسها وتفعيلها

- **جرد الموارد البشرية المتوفرة حاليا بالبلديات وبالمجالس الجهوية** ووضعها ضمن بنك معطيات يتضمن مؤهلات الأعوان ورتبهم وتكوينهم الأساسي
- **جرد مختلف المهام الحالية الموكولة لإطارات البلديات والمجالس الجهوية** انطلاقا مما نصت عليه مجلة الجماعات المحلية من اختصاصات ستتم إحالتها للبلدية تدريجيا
- **وضع بطاقات توصيف المهام (fiches de poste)** لمختلف الخطط بالبلديات والمجالس الجهوية الحالية والمستقبلية.
- **تحديد الحاجيات الحقيقية للبلديات من الموارد البشرية** بناء على توفر من المعطيات بقاعدة البيانات وطبقا لبطاقات (توصيف المهام الجاهزة، ووضع جدول زمني يمتد على خمس سنوات لسند الشغورات المسجلة وفقا للاتفاق الذي تمت الإشارة إليه آنفا من خلال ادماج 1031 إطارا وحسب التوزيع المطلوب.
- **وضع برنامج تكوين خصوصي لتأهيل الأعوان المباشرين** ولتقريب مؤهلاتهم من بطاقات توصيف المهام، وذلك باعتماد فترات تكوين تمتد على ستة أشهر، ويشمل التكوين كل الإطارات البلدية بما ذلك الكتاب العامين للبلديات ورؤساء الدوائر بالولايات وإطارات المجالس الجهوية وكذلك أعضاء اللجان.
- **وضع برنامج خصوصي لتكوين أعضاء المجالس البلدية** لتمكينهم من معرفة اختصاصهم ومجال تدخلهم وكيفية قيامهم بمهام لبلوغ الهدف الرئيسي لعملهم وهو خدمة المواطن على الجهوي والمحلي.
- **العمل على تسديد الشغورات المسجلة عن طريق الحراك الوظيفي** الذي أقره الأمر الحكومي عدد 315 لسنة 2020 مؤرخ في 19 ماي 2020 المتعلق بالحراك الوظيفي للأعوان العموميين لفائدة الجماعات المحلية والذي تضمن امكانية اعتماد الجماعات المحلية صيغة أو أكثر لتدعيم مواردها البشرية، وتتمثل هذه الصيغة أساسا في نقلة الأعوان العموميين أو إلحاقهم بطلب منهم طبقا لأحكام الأنظمة الأساسية العامة التي يخضعون إليها، أو إعادة توظيف أعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طبقا لأحكام الأمر الحكومي لسنة 2016، كما أن وضع أعوان على ذمة الجماعات المحلية طبقا لما ورد بالفصول 161 و173 و343 و379 من مجلة الجماعات المحلية يعد من بين أهم الصيغ المطروحة في الأمر.
- **وقد تضمن الأمر مجموعة من الحوافز لترغيب الأعوان في الالتحاق بالجماعات المحلية** وذلك بمنح امتيازات مالية هامة للعون حيث يتمتع بمنحة الوضع على الذمة وبمنحة أعباء تغيير مقر الإقامة وبحوافز المسار المهني.
- **وضع برنامج مركزي لانتداب إطارات جديدة من بين طالبي الشغل المحليين** في الاختصاصات غير المتوفرة بالبلديات والمجالس الجهوية والتي لا يمكن تحقيقها عن طريق برامج التكوين الخصوصي، وتشمل هذه الاختصاصات مهندسين في مجال الهندسة المدنية والأشغال العمومية وفي مجال التهيئة الترابية والمنظومات الإعلامية ومختصين في مجال التصرف الإداري والمالي والرقابة والتفقد

تم إعداد 4 محاور لإعتمادها في الإستشارة الوطنية :

- المحور 1** العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية
- المحور 2** دور الرقابة في تدعيم الحوكمة المحلية
- المحور 3** المنظومة المالية والجبائية والنظام المحاسبي والموارد البشرية
- المحور 4** استكمال وتطوير المشهد المؤسسي والقانوني لمنظومة اللامركزية

تم إعداد التقرير الأولي من طرف :

- السيد مختار الهمامي، خبير

- السيد أحمد زروق، خبير

بمساعدة :

- الأستاذة منى بوراوي

تم الاعتماد في صياغة التقرير على :

- جانب من ورقات العمل التي أعدها الخبراء والأساتذة

ياسين التركي - هند بن عثمان - عبد اللطيف الميساوي - مراد بن جلون -
محمد الهدار - حافظ زعفران - بسمة الغالي - ريم حسن - محمد العيادي -
بوراوي بن عبد الحفيظ - أحمد السوسي - نائلة شعبان - لطفي الخالدي -
أنيس الوهابي - مصطفى بن لطيف - سلسبيل القليبي - شوقي قداس -
نجلاء براهيم

- أعمال ومنشورة أو محاضرات لخبراء مختصين

محمد الصالح بن عيسى - ناجي البكوش - عصام بالحسن - شفيق الصرار -
عفاف المراكشي - عمر بالهادي - محمد الصغير الزكراوي - صالح بوسطعة -
حاتم المليكي - فيصل قزاز - عندة القفزي - بسام الكراي - رشيد الطوزي -
لطفي طرشونة