



الاستشارة الوطنية حول **مسار الامركزية**

التقرير الأولي

ماي 2021

الفهرس

06	تقديم مسار اللامركزية الإنجازات وخارطة الطريق
17	المحور الأول: العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية
18	1. اللامركزية الترابية
18	2. المنظومة الجديدة للامركزية
20	3. وظيفة السلطة اللامركزية
21	المحور الثاني: دور الرقابة في تدعيم الحوكمة المحلية
22	1. وظيفة الرقابة
25	2. القضاء المالي
28	3. القضاء الإداري
31	المحور الثالث: المنظومة المالية والجبائية والنظام المحاسبي والموارد البشرية
32	1. الوضع المالي والاستثماري للجماعات المحلية
36	2. تعبئة الموارد
37	3. النظام المحاسبي
38	4. الوسائل البشرية
40	5. التكوين
41	المحور الرابع: استكمال وتطوير المشهد المؤسسي والقانوني
42	إعادة النظر في الإطار القانوني للانتخابات البلدية والجهوية لتحسين مردوديتها والإسهام في أكثر استقرار لحسن سير المجالس
43	1. الحسم في مسألة روزنامة الانتخابات البلدية والجهوية
44	2. تسجيل الناخبين
44	3. الحملة الانتخابية
44	4. تركيبة المجالس وممارسة المهام
46	5. نظام الاقتراع

الاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية

تقديم

اللامركزية لها وقع خاصّ عندي، فهي تذكّرني بشعار ثورة الحرية والكرامة، عندما قال الشعب بصوت واحد: «شغل، حرية، كرامة وطنية»

وقد جاء دستور الجمهورية الثانية ليتجاوب مع هذا الشعار وهذا المطلب الشعبي وليؤكد أهمية السلطة المحلية فخصّص لها بابا كاملا يحتوي على 12 فصلا، ثمّ وفي نفس الاتجاه صدرت في 2017 مجلة الجماعات المحلية متضمنة 400 فصل بعد مسار تشاوري دام قرابة السنتين.

إن تركيز السلطة المحلية يندرج في إطار «سعي الدولة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة والتوازن بين الجهات» كما جاء في الفصل 12 من الدستور و «التزامها بدعم اللامركزية وإعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة» حسب ما أقره الفصل 14 من الدستور.

و في مقابل هذه الأهداف الطموحة، لابدّ أن نقر بأننا لم نعر، خطابا وممارسة، الأهمية المستحقة إلى مسار اللامركزية ولم تحظى هذه المنظومة لدى الطبقة السياسية و الرأي العام ووسائل الإعلام بما تستحق من اهتمام في حين أنّ لها انعكاسات مباشرة خاصّة على حياة المواطن اليومية وعموما على الوضع السياسي والاجتماعي والاقتصادي للجهة وللبلاد.

علينا أن لا ننسى أن، اللامركزية منظومة حوكمة جديدة تندرج في مسار تأسيس «نظام ديمقراطي تشاركي» بشّر به الدستور في توطئته . فالديمقراطية التشاركية تسند للمواطن الكلمة الفصل في بحث أي مشروع، تخطيطا وإنجازا ومراقبة. فالبلديات هي الخلايا الأساسية لممارسة ديمقراطية القرب.

مرت اليوم ثلاث سنوات منذ أن انتخب التونسيون والتونسيات مجالسا بلدية ومستشارين بلديين يعرفونهم ويتعايشون معهم في معتمدياتهم وفي أحيائهم.

وقد بينت التجربة أن مسار اللامركزية يعيش صعوبات وعراقيل من أبرزها:

- عدم الاستقرار في المجالس المنتخبة وصعوبة تحقيق الاستقلالية الإدارية والمالية وتنفيذ الرقابة البعيدة وغموض العلاقة مع هياكل الدولة اللامحورية وعرقلة في تنفيذ القرارات الترتيبية، إضافة إلى- التعثر الواضح في استكمال البناء المؤسساتي على غرار المجلس الأعلى للجماعات المحليّة.

الاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية

الديمقراطية ليست انتخابات فحسب، الديمقراطية منظومة متكاملة وهي ثقافة وممارسة، ولعل من أهم آلياتها التقييم والمحاسبة. و اليوم وبعد تجربة السنوات الثلاث الماضية، من حقنا أن نقيم المسار، من أجل الكشف على الإشكاليات وكذلك تدارك الإخلالات قبل المرور إلى مرحلة جديدة ضمن فيها بشكل أفضل شروط النجاح. و في هذا المعنى تشكل الإستشارة الوطنية فرصة لكل المواطنين والمواطنات المعنيين بشأن اللامركزية للإدلاء برأيهم و تقديم مقترحاتهم..

و لا شك أن المستشارين البلديين سيكونون في الصفوف الأمامية لهذه الاستشارة وهم الذين باشرنا السلطة المحلية وعاشوا مشاكلها في تجربة هي الأولى في تاريخ تونس. و تكريسا لذلك وقع الاتفاق على أن تكون الجامعة الوطنية لبلديات تونس شريكا أساسيا في الاستشارة في كل مراحلها.

الاستشارة مفتوحة للجميع ولا تخضع للتوازنات ولا تتأثر بالتجاذبات السياسية.

الهدف منها هو تجميع كل الملاحظات والمقترحات وإعداد تقرير متكامل يمهّد لصياغة القانون التوجيهي لمسار اللامركزية، حسب ما يفرضه الفصل 66 من مجلة الجماعات المحلية.

ونظرا لما تكتسبه الاستشارة من أهمية قصوى ولما سيكون لها من انعكاسات ليس أقلها إرساء المنهجية التشاركية ضمن تقاليدنا كلما تعلق الأمر بقضية تهم الشأن العام ومستقبل الأجيال القادمة، فإنني أدعو المواطنين، كل المواطنين، متحمسين كانوا للامركزية أو مترددين في شأنها حتى يشاركوا بكثافة في الاستشارة الوطنية التي ستتواصل خلال الأشهر الثلاث القادمة وستتوّج بتقرير متكامل يأخذ بعين الاعتبار كل الملاحظات والاقتراحات ويمهّد لمشروع القانون التوجيهي الذي ستعرضه الحكومة في نهاية السنة على مجلس نواب الشعب.

إن نجاح مسار اللامركزية مرتبط بمدى التملك الجماعي للمسالة حتى تصبح قضية الدولة و قضية المواطن.

شاركوا في الاستشارة الوطنية حول اللامركزية، الأمر يهمكم ورأيكم يهمنا !

د. مصطفى بن جعفر

تقديم مسار اللامركزية الإنجازات وخارطة الطريق

1 - مقدمة

تتمثل أهداف العرض في ما يلي:

- تقديم لمحة عامة عن مدى تقدم السياسة العمومية المتعلقة باللامركزية، مع تسليط الضوء على الجهود المبذولة في تخطيط مسار الإصلاح وهيكلته. يظل هذا الهدف أساسيا لضمان (i) إدراك الجمهور المستهدف أن السلطات العمومية قد قامت بإعداد إطار تخطيطي لتنزيل اللامركزية بدأ تطبيقه منذ سنة 2015 ويتم تحديثه بانتظام وأنه على اطلاع جيد بالمبادئ التوجيهية للفترة المقبلة.
- صياغة تأطير عام للاستشارة من خلال عرض الاهداف المرسومة لها والمواضيع التي سيقع تناولها. ومن الضروري كذلك الإشارة منذ بداية الجلسات أن الاستشارة لا تسعى إلى إعادة مناقشة أسس نموذج اللامركزية كما هو محدد في الفصل السابع من الدستور وفي مجلة الجماعات المحلية بل الى ضبط الأولويات للفترة المقبلة وتحديد مقاربة مشتركة لبعض المسائل العالقة.

لماذا استشارة وطنية حول اللامركزية؟

وفقا لمجلة الجماعات المحلية فإن الخيارات الاستراتيجية التي ينبغي اتخاذها في الخمس سنوات المقبلة، المتزامنة مع المدة النيابية الحالية لمجلس نواب الشعب، يجب إدراجها ضمن قانون توجيهي بشأن اللامركزية. يؤسس هذا القانون لالتزام الحكومة بهذا الصدد بعد الإطار العملي لأعمالها المقبلة. ومن هذا المنطلق، سيتم تأطير السياسة والفعل العمومي من خلال هذا النص القانوني (مازال غير محدد بوضوح من جهة الاتساق والشكل). بالتالي، فإن الخيارات التي يتعين اتخاذها، من حيث تحديد أولويات الأحكام التي ينبغي تنفيذها من مجلة الجماعات المحلية أو التوجهات التي سيتم اعتمادها لطرائق التطبيق، يجب أن تحدد في صدر هذا القانون. تسعى الاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية أن تكون مرحلة استشارية موسعة حول عدد من الخيارات والتوجهات قبل إعداد مشروع القانون التوجيهي.

تسعى الاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية أن تكون مرحلة استشارية موسعة حول عدد من الخيارات والتوجهات قبل إعداد مشروع القانون التوجيهي.

إضافة إلى ذلك، أبان الشروع في نظام اللامركزية منذ الانتخابات البلدية الاولى سنة 2018 والتطبيق التدريجي لأحكام مجلة الجماعات المحلية عن بعض التعطل الذي ينبغي تصحيحه. في الواقع، تشهد عناصر مثل عدم الاستقرار المميز لعمل العديد من البلديات المنتخبة وصعوبات تطبيق الرقابة البعيدة والاستقلالية الحقيقية، المالية والإدارية، للبلديات والعلاقات الملتبسة أحيانا مع هياكل الدولة اللامحورية والعجز على تنفيذ القرارات الترتيبية للبلديات، على اختلال وظيفي في الانتقال من النموذج إلى الواقع. هنا أيضا، ستسعى الاستشارة إلى تحديد الاختلالات الرئيسية واقتراح بدائل لتصحيح الوضع.

موقع الاستشارة في علاقة بالمسار القائم

من المهم التذكير بأن الاستشارة تأتي لتدعم مسارا تأسس على قاعدة نموذج معتمد من دستور 2014. وأنها لا تناقش أسس هذا النموذج ولا فرصة الانخراط في طريق اللامركزية. تسعى الاستشارة كذلك إلى صياغة أجوبة يتقاسمها مجمل الفاعلين حول الخيارات المتأكدة في السنوات المقبلة والمراحل القادمة من الإصلاح. وبالتالي، فهي تسعى إلى ضمان شكل من التوافق حول الخيارات الاستراتيجية بخصوص الاسئلة الرئيسية المطروحة.

تقديم مسار اللامركزية الإنجازات وخارطة الطريق

وتقدم الورقة في بدايتها عرضا حول تقدم مسار اللامركزية منذ اندلاع الثورة وتبرز أهم ما تم التوصل إليه في هذا الصدد. ثم تعرض أبرز العناصر التي تم ضبطها عند إعداد خارطة الطريق لتجسيم مسار اللامركزية وتعيينها سنة 2019 سواء فيما يخص التوجهات الاستراتيجية طويلة المدى المتعلقة بنقل الصلاحيات وتدعيم الموارد البشرية والمالية للجماعات المحلية أو الأعمال المستوجبة على المدى القصير من أجل المضي قدما في تفعيل ما أقرته مجلة الجماعات المحلية.

كما تعرض الورقة النقاط المطروحة خلال الاستشارة الوطنية وتبرز أهم الرهانات التي يفرضها منوال قيادة مسار اللامركزية حاليا والتي تتطلب تعزيزا عميقا للهيكلية المؤسسية التي تتولى الاشراف على هذا المسار وتدعيما لسبل حوكمته.

2 - تقديم مسار اللامركزية

تميزت إدارة الشؤون المحلية في تونس بمركزية قوية وهيمنة للدولة وهيكلها اللامركزية، وذلك على الرغم من تواجد البلديات منذ قرن ونصف ضمن الهيكلية المؤسسية. ومع اندلاع الثورة في 2011 والاحتجاجات الشعبية المطالبة بمزيد من الحرية والكرامة والعدالة الاجتماعية، مثلت اللامركزية خياراً أساسياً تشاركت فيه جميع القوى السياسية والمدنية في البلاد، كحل أمثل لمعالجة المفارقات الاجتماعية والاقتصادية بين الجهات.

فقد اتسمت وضعية البلديات قبل 2011 بضعف فادح في الموارد المالية الذاتية إذ تمثل مالية البلديات بتونس أقل من 4% من ميزانية الدولة مما جعلها رهينة الاعتمادات المحولة لها من الدولة وبالتالي لقراراتها التي لا تأخذ بعين الاعتبار، في أغلب الحالات، حاجياتها وتطلعاتها.

تخضع البلديات لإشراف السلطات المركزية والولايات في ممارسة اختصاصها. وهو إشراف إداري يتسند إلى قواعد صارمة للرقابة جعلت من البلديات مجرد هياكل تسيير تفتقر إلى أبسط مقومات الحوكمة المحلية من تدبير حر وإدارة ناجعة لإدارة لمجالها.

وبالإضافة إلى ذلك، تخضع البلديات لإشراف السلطات المركزية والولايات في ممارسة اختصاصها. وهو إشراف إداري يتسند إلى قواعد صارمة للرقابة جعلت من البلديات مجرد هياكل تسيير تفتقر إلى أبسط مقومات الحوكمة المحلية من تدبير حر وإدارة ناجعة لإدارة لمجالها. كما عانت معظم البلديات من نقص في الموارد البشرية مع نسبة تأطير ضئيلة في المواقع الفنية.

كل هذه العوائق حالت دون قيام البلديات بمهامها التنموية والاجتماعية. فعلى مستوى التخطيط والتهيئة لم يسمح ضعف الموارد البشرية وغياب رؤية مجالية استراتيجية للسلطات البلدية بالتخطيط للتطور الفعلي لمجالها العمراني وعلى التحكم العقاري، والسيطرة على التوسع الغير المنتظم للمجال على حساب أراضي فلاحية أو ذات قيمة مضافة كان من الممكن استغلالها لبعث مشاريع تنموية أو سكنية. بالإضافة إلى عدم ملائمة التجهيزات والمرافق والمواصلات لما تقتضيه عملية دفع التنمية المحلية والمشاكل البيئية التي انجرت عن هشاشة إمكانيات البلديات في المحافظة على البيئة والحد من انتشار المصبات العشوائية ورفع الفضلات بانتظام.

كما كانت البلديات غير قادرة على الاستجابة لحاجيات متساكنيها وهو ما يرجع أساسا إلى أن الإطار التشريعي حدد صلاحيات البلدية في مجال ضيق ليس بوسعه أن يمثل منطلقا لتوفير الخدمات الحضرية بشكل مرضي وأسهم ذلك لحد كبير في تغذية شعور المواطنين بعدم الرضى على أداء البلديات وولدت هذه الإخلالات في تقديم الخدمات الضرورية تهميشا للفئات الأكثر هشاشة وتعميقا للهوة بين فئات المجتمع وعزواها عن دفع الضرائب المحلية.

تقديم مسار اللامركزية الإنجازات وخارطة الطريق

وقصد تغيير نظام مركزي، باتت نقائصه ومحدوده جلية، فإن دستور 14 جانفي 2014 جعل من اللامركزية أحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها المنظومة الترابية الجديدة للبلاد. وتلتزم الدولة، وفقاً للفصل 14، بتعزيز اللامركزية وتنفيذها في جميع أنحاء البلاد في إطار وحدة الدولة. وينشئ الفصل السابع سلطة محلية جديدة، تقوم على اللامركزية، وتمارسها ثلاث فئات من السلطات المحلية: البلديات والجهات والأقاليم، وتهدف إلى تعزيز استقلالية السلطات المحلية على المستوى السياسي والوظيفي والمالي وتكريس مبدأ التضامن لمعالجة الفوارق الجهوية.

ومن المهم الإشارة إليه أن عملية تحديد إطار جديد للحكم المحلي بدأت قبل إقرارها في دستور 2014. ومرت بثلاث مراحل ألا وهي التشخيص والمشاورات، التصميم النموذجي والتي تقرر فيها المبادئ الأساسية التي سيتم تضمينها في الدستور ومرحلة الإرساء والتفعيل التي مكنت من صياغة مجلة الجماعات المحلية في 2018 وتحديد الاتجاهات الاستراتيجية لأفق 2038.

ويمكن تبويب هذا المسار إلى محورين استراتيجيين ألا وهما:

- إعداد الإصلاحات والشروع في تنفيذها وذلك من خلال توعية الأطراف المعنية بأهداف ومسار اللامركزية وإنتاج المعارف وإعداد دراسات استشرافية ووضع خارطة طريق لمسار اللامركزية مع إعداد النصوص القانونية واستكمال الهيكلة المؤسسية
- مرافقة الجماعات المحلية في المرحلة الانتقالية عن طريقة توفير الاعتمادات المالية وإرساء ممارسات الحوكمة المحلية بالإضافة إلى وضع نيابات خصوصية بالبلديات

تقديم مسار اللامركزية الإنجازات وخارطة الطريق

2.1 - المحور الأول إعداد الإصلاحات والشروع في تنفيذها

مثل إعداد الإصلاحات المتعلقة باللامركزية والشروع التدريجي في تنفيذها المحور الأول للأعمال التي تم القيام بها في سياسة إرساء اللامركزية.

توعية الأطراف المعنية بأهداف ومسار اللامركزية

شكلت توعية الأطراف المعنية بأهداف ومسار اللامركزية، رهانا في سياق لم تكن فيه الجهات الفاعلة والرأي العام على علم كاف بمبادئ اللامركزية وأهمية المسار الذي وجب انتهاجه لتحقيق ديمقراطية محلية وضمان حوكمة ناجعة وتقليص الفجوة بين جهات الجمهورية. وقد شمل هذا الهدف عدة أنشطة نذكر منها تنظيم ندوات علمية وورشات تكوينية حول موضوع اللامركزية ورهاناته وإعداد أدلة توجيهية حول سبل إرسائه وتنظيم رحلات دراسية للاستئناس بالتجارب المقارنة في دول عاشت تجربة الانتقال من نظام مركزي لآخر يعتمد اللامركزية في تسير الشأن المحلي. وقد نظمت هذه الأنشطة أساسا بين 2011 و2014 واضطلعت بها الإدارة العامة للشؤون المحلية ومركز التكوين ودعم اللامركزية بالتعاون مع الشركاء الدوليين.

إنتاج المعارف وإعداد دراسات استشرافية

ولدعم معرفة الأطراف الفاعلة بأسس ومناهج المسار اللامركزي قامت الإدارة العامة للجماعات المحلية بتشخيص الوضع الراهن لمنظومة الجماعات المحلية. ارتكز التشخيص على تقديم أهم النقائص التي تميز الأبعاد الهيكلية والمالية وآليات التسيير ومردودية الخدمات الحضرية في ظل غياب حوكمة محلية تشاركية واقتراح تصورات لتجاوز الإشكاليات المطروحة تميز بين الحلول على المستوى القصير من جهة وتحديد الآفاق وسبل تفعيلها على المدى المتوسط من جهة أخرى.

شمل هذا الهدف عدة أنشطة نذكر منها تنظيم ندوات علمية وورشات تكوينية حول موضوع اللامركزية ورهاناته وإعداد أدلة توجيهية حول سبل إرسائه وتنظيم رحلات دراسية للاستئناس بالتجارب المقارنة في دول عاشت تجربة الانتقال.

وبداية من 2017، أجريت العديد من الدراسات الاستشرافية شملت مختلف أبعاد اللامركزية نذكر منها سبل التعاون بين البلديات واللامركزية والمالية المحلية وآليات بعث وكالات خدمات جهوية وبرمجة التجهيزات العمومية مع إعداد دراسات أخرى حول نقل الصلاحيات في قطاع التعليم وإطار التخطيط البلدي والوظيفة العمومية الترابية.

وضع خارطة طريق لمسار اللامركزية

وقد مكنت هذه النشاطات التي وقع القيام بها بين 2011 و2015 من اصدار وثيقة توجيهية للفترة ما بين 2015 و 2018 تحمل عنوان «مسار تفعيل اللامركزية والحوكمة المحلية والقوانين المصاحبة» تم تقديمها إلى الحكومة في جوان 2015 التي صادقت عليها لتصبح بذلك خارطة طريق الحكومة لمسار اللامركزية. وتتضمن هذه الوثيقة هيكل تنظيميا لإنتاج مقترحات الإصلاح وإقرارها. كما تتضمن تنظيم المرحلة في ثلاث فترات من تسع سنوات، تنقسم كل مرحلة منها إلى ثلاث مراحل من ثلاث سنوات. وبالنسبة لفترة السنوات التسع الأولى، حددت أهداف كمية في مجالات نقل الصلاحيات وتعزيز الموارد البشرية وتحويل الاعتمادات المالية.

إعداد النصوص القانونية واستكمال الهيكلية المؤسسية

عملا بالأولويات التي رسمتها خارطة الطريق المصادق عليها لتفعيل مسار اللامركزية، وقع الشروع في مراجعة الإطار التشريعي والترتيبي الذي يحكم الجماعات المحلية وسن النصوص القانونية الضرورية التي تم اقتراحها على مجلس نواب الشعب لترسيخ اللامركزية على أرض الواقع.

تقديم مسار اللامركزية الإنجازات وخارطة الطريق

وقد مثلت إعادة النظر في التقسيم الترابي لتعميم النظام البلدي بكامل التراب الوطني اللبنة الأولى في الإصلاحات الهيكلية وذلك من أجل تحقيق العدالة الترابية والاجتماعية ومنح امكانية الحصول على الخدمات في المناطق الحضرية والريفية على السواء. وقد تم إجراء تشخيص أولي لوضعية البلديات التونسية، من أجل تقييم خصوصياتها (الريفية/الحضرية)، وكثافتها، وخصائصها الديمغرافية، وتحديث المؤشرات المتصلة بالتنمية.

ثم أجري تحليل البيانات الإحصائية والجغرافية والنوعية التي تم جمعها، مما سمح بإعادة بناء قاعدة بيانات للبلديات. وعلى هذا الأساس، صيغ الاقتراح الاستراتيجي لإنشاء بلديات جديدة وتوسيع نطاق بلديات أخرى، وأدى في جوان 2016 إلى تعميم النظام البلدي، بعد نشر الأوامر المتعلقة بالحدود الجديدة للبلديات وإنشاء 86 بلدية جديدة وتوسيع 187 أخرى.

كما تم إعداد القوانين الأساسية، ومن أهمها قانون الانتخابات البلدية، الذي تم اعتماده في عام 2017، مجلة الجماعات المحلية، الذي صدر في ماي 2018، من خلال حشد خبراء من الإدارة وخارجها. وتطلب هذا تنظيم استشارات وطنية وجهوية شملت الهياكل العمومية والأحزاب السياسية والمجتمع المدني. كما تم وضع موقع الكتروني تفاعلي وإعداد استبيانات الكترونية وورقية اعتمدت كأساس لإعداد تقرير نهائي حول الاستشارات التي وقع تنظيمها والتي تهدف إلى استطلاع الرأي العام والأطراف الفاعلة حول الخيارات الأولية المتفق عليها في هذه النصوص، ووضع الحلول التوافقية اللازمة.

وقد شكل القانون الأساسي لمجلة للجماعات المحلية أيضا موضوع عدة استشارات وطنية وجهوية شارك فيها خبراء وأعضاء من المجتمع المدني. وقد أدى هذا النهج القائم على المشاركة إلى نشر 17 نسخة متتالية من النص. وتعتبر مجلة الجماعات المحلية المصادق عليها في ماي 2018 حجر الأساس في تفعيل مسار اللامركزية إذ حددت الإطار القانوني الشامل الجديد الذي يحكم السلطات المحلية بما يتلاءم مع الباب السابع من الدستور بإلغاء القانون الأساسي للبلديات 75 رقم 33- الصادر في 14 ماي 1975 والقانون الأساسي للمجالس الجهوية رقم 11-89 الصادر في 4 فيفري 1989

وبالإضافة إلى ذلك، تم الشروع في إحداث المؤسسات الأولى الضرورية لإرساء مسار اللامركزية أهمها الهيئة العامة للاستشارات ومرافقة مسار اللامركزية في 2016. وتتمثل مهمة الهيئة في وضع خطط استراتيجية لتفعيل اللامركزية، والتنسيق مع الوزارات والهياكل ذات الصلة، وإجراء الدراسات والبحوث المستقبلية بشأن السلطات المحلية بهدف ضمان تطويرها ودعمها خلال مسار اللامركزية. وهي مسؤولة أيضاً عن تخطيط وإقامة علاقات بين السلطات المركزية والسلطات المحلية، وتهيئة الأرضية الملائمة لوضع خطط وتوجيهات اللامركزية، بما يكفل استمرارية المرافق العامة.

ونظراً لتباين الأوضاع المالية في البلديات، وبغاية الحد من التفاوت بين الجماعات المحلية وضمان التنفيذ الناجع لتفعيل اللامركزية، أنشئ في 2013 صندوق التضامن بين الجماعات المحلية لضمان المزيد من الإنصاف بين الجماعات المحلية. وقد تم تأكيد هذا الصندوق لاحقاً في الفصل 141 من مجلة الجماعات المحلية، وسيكون الأداة الرئيسية لتصحيح توزيع التحويلات المالية لفائدة الجماعات المحلية تكريسا لمبدئ التضامن وابعتماد آلية التسوية والتعديل والتمييز الإيجابي.

2.2 - المحور الثاني مرافقة الجماعات المحلية في المرحلة الانتقالية

بالترزامن مع الإصلاحات الهيكلية والتشريعية اللازمة، شكلت مرافقة الجماعات المحلية الرهان الرئيسي خلال المرحلة الانتقالية. فقد شهدت البلديات خلال هذه الفترة انخفاضا مهما في مواردها المالية إلى جانب زيادة غير مسبوقة في الأجور إثر انتداب أكثر من 500 11 عون، مما أثر تأثيرا عميقا على التوازنات المالية للبلديات، إلى جانب التعثرات التي شهدتها تسيير البلديات بسبب التعيينات المتكررة لنيابات خصوصية والإضرابات المتعددة التي انعكست سلبا على جودة الخدمات.

تقديم مسار اللامركزية الإنجازات وخارطة الطريق

وتجسدت هذه المرافقة في توفير الاعتمادات المالية الضرورية لديمومة تسيير البلديات وإرساء ممارسات الحوكمة المحلية وتدعيم الموارد البشرية وتكوينها. فقامت الدولة بإجراء تحويل استثنائي للموارد المالية لفائدة البلديات (2011 إلى 2013) مع تطهير ديونها وإقرار عفو جبائي محلي وإلغاء سقف الأداء لفائدة الجماعات المحلية. كما وقع الترفيع في الأداء على الاستهلاك الكهربائي مع الترفيع في قيمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية ومراجعة سبل الانتفاع من هو من سبل تحويل موارد الدولة بإلغاء شرط توفر الموارد الخاصة. كما تم وضع مخطط استثماري للبلديات المحدثة بدعم من الدولة.

تمثل دعم البلديات خلال الفترة الانتقالية أيضا في إرساء ممارسات الحوكمة المحلية بها عبر وضع منهجية جديدة للمخططات الاستثمارية البلدية ودعم التعاون اللامركزي وتحسين ترتيبات الحوكمة المالية (قرارات وزيري الداخلية والمالية المؤرخة في 13 جويلية و 3 أوت و 29 ديسمبر 2015 التي تحدد شروط تحويلات الدولة). كما تمّ بعث بوابة الجماعات المحلية التي تتضمن العديد من المعلومات في مجال اللامركزية والعمل البلدي والتمويل وخطط الاستثمار والإطار التشريعي والتنظيمي للسلطات المحلية وتوفر قسما للبيانات المفتوحة من شأنه أن يعزز الشفافية والحوكمة في الإدارة المحلية.

ونظرا لدقة الوضع الذي مرت به البلديات منذ 2011 والذي تميز بفقدان السلطات المحلية لجانب من شرعيتها، كانت الأولوية الأولى هي وضع نيابات خصوصية بالبلديات لضمان استمرارية إدارة الشؤون الإدارية. كما تطلب الوضع تشكيل فرق إدارية وفنية في البلديات المحدثة (2016-2018) ووقع التركيز على برامج تكوين وتدريب الإطارات البلدية لضمان تحسين سبل تسيير الشأن المحلي. هذا ومثل إنشاء الشرطة البيئية (القانون 30-2016) إنجازا هاما في فترة افتقرت فيها البلديات لآليات رفع الفضلات و تنفيذ القرارات المتعلقة بالمخالفات ذات الصبغة البيئية.



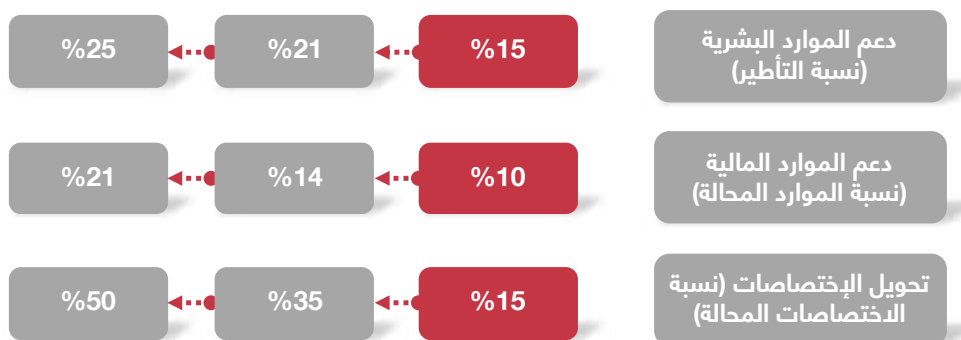
تقديم مسار اللامركزية الإنجازات وخارطة الطريق

3 - مسار تفعيل اللامركزية : الاتجاهات الاستراتيجية، التوجهات والأهداف

يعتمد تجسيم مسار اللامركزية على التدرج وفق 3 مراحل رئيسية على امتداد 9 سنوات لكل مرحلة وتتخللها عملية تقييم كل ثلاث سنوات



- الأهداف المرحلية لمسار اللامركزية (المرحلة الثانية : 2021-2029)



تقديم مسار اللامركزية الإنجازات وخارطة الطريق

يرتكز التصور الاستراتيجي الذي تم اقتراحه على ست محاور تعتبر العوامل الأساسية لتفعيل اللامركزية مع اعتماد مبدئ التدريب في التنفيذ 2021 - 2029 - 2038 وهي : الإطار التشريعي، الإطار المؤسسي، الموارد البشرية، الصلاحيات، المالية والحوكمة.

تطور الإطار التشريعي

تهدف خارطة الطريق الى اصدار النصوص التطبيقية لمجلة الجماعات المحلية، والتي من شأنها أن ترفع اللبس والضبابية الذي تتسم بهما بعض الفصول، ومراجعة إطار اللامركزية الذي سيساهم في ضبط العلاقة بين السلط اللامركزية واللامركزية، على أن يستكمل الإطار التشريعي للامركزية في 2030 و يتواصل الى أفق 2038.

تعزيز الإطار المؤسسي

يمثل الإطار المؤسسي ركيزة أساسية في بناء النظام اللامركزي، وتمثلت الأهداف المرسومة خلال المرحلة الثانية لمسار اللامركزية 2021-2029 في إحداث الهيئة العليا للمالية المحلية والمجلس الأعلى للجماعات المحلية وبعث ثلاث وكالات جهوية نموذجية للخدمات وثلاثة وكالات للتعمير والتهيئة، والتي ستساعد على التحسين من جودة الخدمات البلدية مع تمتعها بالدعم الفني اللازم، وتأمين مرافقة للبلديات والشروع في اعتماد التعاون بينها لتقليص حجم النفقات. كما وجب تحديد تصور للجهات والشروع في إحداثها.

تطوير الموارد البشرية

تعتمد خارطة الطريق على النقل التدريجي للموارد البشرية المركزية إلى الجماعات المحلية قصد الترفيع من نسبة التأطير في البلديات كي تبلغ 15 في المائة في عام 2023، و 21 في المائة في عام 2026، و 25 في المائة في عام 2029. وتتكفل الدولة بتأجير الإطارات المنقولة إلى الجماعات المحلية مع الحد من نسبة التعيينات المباشرة وإعطاء الأولوية للتخصصات المتعلقة بالتسيير المجالي والتي تمثل 1037 إطار، منهم 400 سيتم تعيينهم في البلديات المحدثة في الفترة الأولى أي قبل انتهاء سنة 2023. ومن أجل دعم قدرات البلديات، وجب وضع برامج تكوينية لرفع مستوى الموارد البشرية وبرمجة ورشات تدريب للموظفين والمسؤولين المنتخبين، ولا سيما في البلديات المحدثة.

نقل الصلاحيات

يعتبر نقل الصلاحيات من أهم الرهانات باعتباره سيشكل نقلة نوعية في سبل تسيير الشأن المحلي وتكريسا لمبدئ التدبير الحر. ونظرا لدقة العملية وتداخل أطراف عديدة مما يحتم اللجوء الى طول توافقية، ستخصص الفترة الأولى (2021-2023) للتشاورات والدراسات القطاعية لإعداد سبل وآليات نقل الصلاحيات. حيث سيتم العمل على نقل حزمة أولى من الصلاحيات تقدر بـ 15 في المائة خلال الفترة الممتدة من 2021-2023 لترتفع الى نسبة 35 في المائة في نهاية 2026 وتبلغ 50 في المائة في نهاية 2029. وستهم بالاساس قطاعات الثقافة، الشباب والطفولة، البيئة، الفلاحة، الصحة و التربية.

تقديم مسار اللامركزية الإنجازات وخارطة الطريق

تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات وسبل حوكمتها

نظرا لأهمية التنظيم المالي في تحقيق المبادئ التي أعلنها الدستور ومجلة الجماعات المحلية فيما يخص التدبير الحر واستقلالية التصرف وأخذ القرار، فإنه يتعين وضع الإطار القانوني والمؤسسي للتصرف المالي والمحاسبي للجماعة المحلية بما يكرس استقلاليته مع ضمان آليات الرقابة الملائمة. ويتطلب ذلك بداية من 2021 مراجعة المنظومة المالية، المحاسبية والجبائية للجماعات المحلية مع الترفيع التدريجي من نسبة المالية المحلية في المالية العمومية (10 في المائة في نهاية عام 2023، و14 في المائة في عام 2026، و21 في المائة في عام 2029) مع تعزيز الموارد المالية للجماعات المحلية وسبل حوكمتها، مما يمكنها من زيادة مواردها لتتلاءم مع نسق نقل الصلاحيات المبرمج.

إرساء حوكمة محلية حقيقية

تعتبر الحوكمة المحلية من أهم الركائز التي يعتمد عليها النظام اللامركزي، والذي يفترض إرساء علاقة جديدة مبنية على الشراكة والمراقبة اللاحقة المرنة والناجعة بين الجماعات المحلية والدولة منجهة وشراكات مستدامة بين الجماعات المحلية ومكونات المجتمع المدني من جهة أخرى مع ترسيخ مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية.

4 - موقع الاستشارة في خطة إرساء اللامركزية

إن تحديد ملامح التوجهات الكبرى المتعلقة بسبل تفعيل المبادئ المضمنة بمجلة الجماعات المحلية وضبط مخطط عمل أولي نابع من خارطة الطريق يستدعي استكمالاً من حيث :

- ضمان قراءة مشتركة من قبل جميع الفاعلين - مركزيين كانوا أو محليين - حول الخيارات والأعمال المستوجبة
- وضع تقييم مشترك للصعوبات التي تعترض الجماعات المحلية حالياً والمتعلقة بالتطبيق الفعلي للإطار القانوني والمؤسسي الجديد وما تعين إصلاحه في هذا الصدد
- تحديد الخطوات الضرورية من أجل المضي قدماً في المسار الصلاحي والتي تفرضها قراءة الوضع الحالي والتي تستدعي خيارات توافقية

ومن هذا المنطلق، فإن المحاور الكبرى للاستشارة تتبلور كالتالي :

إقرار خارطة الطريق المتعلقة بتجسيم مسار اللامركزية وضبط الأولويات بخصوص المرحلة المقبلة: إن تعدد الأعمال المستوجبة من أجل تنزيل المنوال اللامركزي يتطلب تحديداً للأولويات خلال الفترة المقبلة. فبالإضافة إلى الأعمال المستعجلة كإصدار النصوص التطبيقية لمجلة الجماعات المحلية أو استكمال الإطار المحاسبي فإن بقية الأنشطة التي يتعين إدراجها بالقانون التوجيهي تتطلب توافقاً من قبل كل القوى الفاعلة وخصوصاً المؤسسات التي ستلعب دوراً مستقبلاً في تفعيل الخيارات التي سيتفق بخصوصها.

علاقة المنظومة اللامركزية بالمنظومة اللامحورية، حيث أن التأخر في رسم معالم هذه العلاقة بين المنظومة اللامركزية واللامحورية من شأنه أن يعيق التقدم في إرساء مسار اللامركزية وفي الشروع في تنزيل مقتضيات المجلة من حيث نقل الصلاحيات لفائدة البلديات وتوضيح العلاقة مع السلط المركزية واللامحورية. وقد أبرزت الفترة الماضية أن هذه المسألة تتطلب توضيحاً كاملاً وعميقاً للمسؤوليات في

تقديم مسار اللامركزية الإنجازات وخارطة الطريق

إن بقية الأنشطة التي يتعين إدراجها بالقانون التوجيهي تتطلب توافقاً من قبل كل القوى الفاعلة وخصوصاً المؤسسات التي ستلعب دوراً مستقبلاً في تفعيل الخيارات التي سيتفق بخصوصها.

ظل القانون (توضح مجلة الجماعات المحلية العلاقات مع السلطة المركزية واللامركزية من منظور الجماعات ويتعين استكمال هذا الإطار من منظور الهياكل اللامركزية) وفي ظل الممارسة (إشكاليات العلاقة الضابطة في بعض الحالات بين الولاية والبلدية، الإشكاليات التي رافقت المصادقة على أمثلة التهيئة العمرانية...).

تقييم مجلة الجماعات المحلية وكذلك القانون الانتخابي سنتين بعد تركيز المجالس البلدية وانطلاقها في العمل المحلي وذلك بهدف البحث عن أفضل التصورات لإدخال التعديلات الممكنة من أجل إضفاء مزيد من الاستقرار على عمل المجالس البلدية وضمان اضطلاعها بمهامها على أحسن وجه في ظل التجاذبات السياسية وغيرها من الإشكالات التي حالت دون أداء بعض المجالس المنتخبة على الوجه المطلوب.

كيفية ضمان استقلالية فعلية للبلديات وذلك من خلال تمويل تنمية مواردها الذاتية والبحث في سبل تطوير الجباية المشتركة علاوة على مزيد إحكام التحويلات المالية للدولة دعماً للنجاعة والشفافية والمتابعة في إطار صندوق دعم اللامركزية. كما تشمل هذه المسألة سبل توفير الأرضية المناسبة والتي تسمح للبلديات بتنفيذ قراراتها الترتيبية على أحسن وجه ومع احترام كافة الضمانات.

تحديد تاريخ تركيز المجالس الجهوية مع كل ما يتطلبه ذلك من جوانب قانونية ومادية وبشرية واستعدادات من قبل جميع الأطراف.

5 - الرهانات القائمة بوجه الإصلاح

إضافة إلى القضايا المتعلقة بمضمون الإصلاح، هناك قضايا أخرى تهم أسلوب وطرق قيادة المسار، وهي ذات أهمية قصوى نظراً للتعقيد المتزايد للتغييرات التي يتعين إجراؤها.

1.5 - تأمين الدعم الجماعي للإصلاح

لقد استدعت الأعمال التحضيرية لإرساء النظام اللامركزي (إعداد مشروع مجلة الجماعات المحلية، إعداد مشروع قانون الانتخابات البلدية، تعميم النظام البلدي على كامل التراب الوطني، إنجاز أول انتخابات بلدية، توفير التمويل للبلديات المحدثّة...) جهوداً انكبّت على تأمينها الإدارة المركزية المسؤولة عن الجماعات المحلية (بداية الإدارة العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية ولاحقاً وزارة الشؤون المحلية المحدثّة مؤخراً). غير أن المراحل المقبلة من الإصلاح تتطلب المشاركة الكاملة لمجمل إدارات السلطة المركزية (وزارة المالية للمسائل المتعلقة بتمويل الجماعات المحلية، الوزارة المكلفة بالتنمية لمواءمة عمليات التخطيط، وزارة الداخلية في ما يتعلق بالعلاقة مع ممثلي الدولة اللامحوريين، الوزارات القطاعية لنقل الصلاحيات وإدارة الصلاحيات المشتركة). كما أن التملك الجماعي والتوافق ينطبق كذلك على الفاعلين السياسيين.

وبالفعل، فإن وضع رزمة الانتخابات الجهوية المقبلة وضبط طريقة التصويت التي سيتم اعتمادها في الانتخابات الجهوية والبلدية وتسريع المناقشة والتصويت على مجموعة كبيرة من النصوص التشريعية، يتطلب كل ذلك حداً أدنى من التقارب في الرؤى بين القوى السياسية. بالتالي، فإن الدعم الجماعي للإصلاح شرط أساسي لنجاحه.

تقديم مسار اللامركزية الإنجازات وخارطة الطريق

إن التغييرات التي سيتم إدخالها تتعلق بعمل جهاز الدولة الذي يجب أن يتكيف مع التنفيذ التدريجي للامركزية. لا يتعلق الأمر بتقديم موارد إضافية -تشريعية وبشرية ومادية- فحسب، ولكن بمراجعة في العمق لأساليب عمل الهياكل المركزية وامتداداتها الترايية (المصالح الخارجية للدولة). لا يمكن لهذه الهياكل مواصلة العمل عبر احتفاظها بمجمل صلاحياتها الأصلية والتصرف على أساس الإشراف الإداري والتقني على الجماعات.

2.5 - تجديد منظومة المراقبة (monitoring)

الانتقال إلى مستوى أعلى في تحقيق النموذج اللامركزي مشروط بتحول عميق في منظومة المراقبة، يجب مراعاة عنصرين أساسيين في هذا الصدد :

- تحديد منظومة تقييم ومتابعة قادرة على الاستعلام حول التقدم المحرز في تنفيذ الإصلاح ومعالجة الصعوبات. يمثل التناول المفترض خلال الاستشارة الوطنية للصعوبات المتعلقة بعمل المجالس البلدية أو أوجه القصور في تنفيذ القرارات الترتيبية المحلية، بداية ممتازة في هذا الصدد. ولكن يجب اعتماد منطق المتابعة والتقييم باستمرار وعدم ربطه بمراحل سياسية للاستشارة أو صياغة مشروع قانون موجه لمسار اللامركزية. وهذا يدفع نحو تصميم وتنفيذ منظومة متابعة وتقييم تسمح بمعالجة الطريقة التي يتم بها تنفيذ الإصلاحات على أرض الواقع.
- ضمان دور أكبر للجماعات المحلية في تصميم وتنفيذ ومراقبة الإصلاح. في الواقع، تمثل البلديات المنتخبة -ومستقبلا الجهات- فاعلين مقتدرين في التغيير ويستحقون مكانتهم الكاملة على رقعة صنع القرار. لذلك، يمثل الإسراع في تركيز المجلس الأعلى للجماعات المحلية أولوية كذلك، وبالمثل، من الضروري النظر في تهيئة دور الجامعة الوطنية للبلديات التونسية (FNCT) التي نجحت لتوها في تحولها الديمقراطي وتتمتع بشرعية تمثيل مجمل البلديات التونسية.



المحور الأول

العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية

العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية

1 - اللامحورية الترابية

تتجسد اللامحورية الترابية في التنظيم الإداري التونسي الحالي أساسا في الولاية ثم المعتمدية والعمادة. وتعدّ الولاية اليوم هيكلا إداريا مزدوج الطبيعة. فقد ضلتّ تعتبر تقليديا دائرة إدارية ترابية للدولة يتولى شؤونها الوالي ثم اكتسبت إلى جانب طبيعتها اللامحورية صبغة الجماعة المحلية اللامركزية بشكل صريح بمقتضى القانون الأساسي عدد 11 لسنة 89 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المتعلّق بالمجالس الجهوية الذي ينص في فصله الأول على أن «الولاية دائرة ترابية للدولة، وهي علاوة إلى ذلك جماعة عمومية تتمتع بهذه الصفة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويدير شؤونها مجلس جهوي وتخضع إلى إشراف وزير الداخلية».

ويعتبر المجلس الجهوي الهيكل الأساسي للولاية بصفاتها جماعة عمومية. وتتميّز تركيبة المجلس الجهوي بغياب الانتخاب المباشر لأعضائه. حيث أنّ الوالي الذي يترأس المجلس يتمّ تعيينه من قبل رئيس الدولة سابقا ورئيس الحكومة حاليا مما يجعله ممثلا للسلطة المركزية في الولاية ويخضع لتعليماتها ويعمل على تنفيذ سياساتها وليس ممثلا لمواطني الولاية ومعبرا عن خياراتهم ومصالحهم. أما أعضاء المجلس النيابي الذين يتمّ انتخابهم بدائرة الولاية أو بدوائرها فلم يقع انتخابهم لتسيير الجماعة العمومية بل لعضوية المجلس التشريعي. ومن جهتهم فإن رؤساء البلديات بالولاية منتخبين بالأساس لتسيير الشؤون البلدية وليس الجهوية.

وتفترض إعادة البناء التنظيمي على المستوى الجهوي ضرورة التمييز الواضح بين اللامحورية واللامركزية. ويعدّ الازدواج الوظيفي غير طبيعي وغير ناجع حيث يؤدي إلى غلبة الصبغة اللامحورية على الصبغة اللامركزية وبفرض هذه الأخيرة من جوهر مقوماتها وخصائصها وخاصة الاستقلالية.

ومما يزيد في هذا الخلط عدم ملائمة التقسيم الترابي الذي يخلط بين الولاية والجهة ويجعل من دائرة الولاية في نفس الوقت دائرة الجهة. فالتقسيم الترابي الحالي للولايات هو تقسيم إداري مصطنع بينما تقوم اللامركزية الجهوية على الهاجس التنموي مما يفترض فضاء متسعا يكون أرضية لسياسات تنموية ناجعة وتأخذ بعين الاعتبار الخصائص الجغرافية والاقتصادية والاجتماعية بحيث يفترض ذلك تنظيما جغرافيا يقوم على الانسجام بين المجال الترابي الواقعي والمجال الترابي الاصطناعي ويفترض عمليا أن تضم الجهة عددا من الولايات مجتمعة. لقد أدى الخلط بين منطقي اللامحورية واللامركزية المختلفين جوهريا وبين الولاية والجهة إلى عدم نجاعة السياسات التنموية وإفراغ اللامركزية من محتواها ومن أساسها الترابي الملائم.

2 - المنظومة الجديدة للامحورية

يهدف دستور 2014 إلى تفادي المركزية التي تحول دون إرساء الديمقراطية وذلك من خلال إرساء علاقات جديدة بين الدولة ووحدها الترابية. وبناء على ذلك فإنّ الدولة مدعوة إلى المبادرة بالقيام بإصلاحات عميقة وإلى:

- إعادة هيكلة الإدارة الترابية وتمكينها من صلاحيات فعلية للمساعدة على تحقيق الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية الساهرة دستوريا على المصالح المحلية.
- تصور منظومة إدارية جديدة حتى تستعيد الإدارة ثقة منظورها وثقة المستثمرين الذين يحتاجون للنجاعة والأمن القانوني للاستثمار وخلق الثروة ومواطن الشغل والمساهمة في التنمية التي تعد من شروط الاستقرار واستدامة الديمقراطية ذاتها.

وبقدر ما كان الدستور واضحا في تناوله للتنظيم اللامركزي من خلال تخصيص الباب السابع، إضافة إلى الفصل 14 فإنّه ظلّ صامتا ظاهريا حول مسألة نظام الإدارة اللامحورية التي يعد تنظيمها من صلاحيات السلطة التنفيذية تطبيقا لأحكام الفصل 92 من الدستور.

العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية

واعتبارا لكون اللامحورية مرتبطة باللامركزية، فإن تماسك وترابط هذين النمطين لتنظيم إدارة الدولة يستوجب أن يكون ضبط مبادئ التنظيم اللامحوري وسيره بقانون أساسي على غرار التنظيم اللامركزي (مجلة الجماعات المحلية)، لكي لا يبقى التزام الدولة بتجسيد اللامركزية دون تحقيق على أرض الواقع. وعليه، فمن المتّجه ألا يقتصر مشروع القانون الأساسي المتعلّق باللامحورية على تعويض النص التشريعي الحالي المتمثل في الأمر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956 كما تم تنقيحه بعدد النصوص من أهمها قانون 13 جوان 1975 المتعلّق بالوالي، وإنما يرسي إصلاحا جوهريا يتعلّق بأداء المصالح الإدارية القريبة من المواطن من خلال إعادة تنظيم الإدارة الترابية للدولة وتعصيرها لكي تستجيب لواجب خدمة المواطن وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام والشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة.

ويقتضي إعادة هيكلة دور الوالي بالجهة وضع المصالح الخارجية تحت سلطته وإشرافه. ومن شأن ذلك تيسير دعم الدولة للجماعات المحلية.

أمّا فيما يخصّ علاقة الوالي بالجماعات المحلية، فإنّ السؤال المطروح:

كيف تتجسّم علاقة الوالي بالجماعات المحلية من خلال أحكام مجلة الجماعات المحلية؟

اعتبارا للدور المحوري للوالي كممثل للسلطة التنفيذية على المستوى الجهوي والإشراف على كل المصالح الإدارية اللامحورية التابعة للدولة حرصت المجلة على اتخاذ الضمانات القانونية بهدف التدخل التابع لاستقرار المرفق العام وحسن التصرف في المال العام، وبناء عليه ألزمت مجلة الجماعات المحلية المجالس المنتخبة بالرجوع إلى رأي الوالي في عديد المسائل من ذلك:

- القرارات خاصة المتعلقة بمتابعة عمل المجالس البلدية حيث يتمّ إعلام الوالي بها وذلك ضمانا لوحدة الدولة.
- القرارات ذات المصلحة العامة المتعلقة بالمعالييم والرسوم والحقوق والمبالغ. وفي هذا الإطار فإنّ البلدية مدعوة لإحالة مختلف القرارات قبل نشرها بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية في أجل لا يتجاوز 10 أيام من تاريخ المداولات إلى الوالي وأمين المال الجهوي، وللوالي بمبادرة منه أو بطلب ممن له مصلحة الاعتراض على القرارات لدى المحكمة الإدارية على شرعية القرارات (الفصل 143 من المجلة).
- ميزانية الجماعات المحلية: إنّ البلدية مدعوة لإحالة الميزانية وجوبا في أجل لا يتجاوز 5 أيام من تاريخ المصادقة عليها إلى الوالي وأمين المال الجهوي، وللوالي خلال 10 أيام من تاريخ إعلامه حق الاعتراض عليها من أجل عدم التوازن أو عدم إدراج نفقات وجوبية وإدراج مبالغ مالية غير كافية لذات النفقات (الفصل 174 من المجلة).
- الصفقات العمومية: يمكن للوالي الاعتراض على أية صفقة لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا لغياب أو عدم توفر الاعتمادات الكافية (الفصل 163 من المجلة).

وبصفة عامّة فإنّ الوالي يعتبر ممثلا للدولة في المناطق الترابية وهو من عهد إليه متابعة نشاط ومرافقة الجماعات. وعلى هذا الأساس فإنّ الجماعة المحلية تعتبر مطالبة بتمكين الوالي بصفته مؤتمن على سلطة الدولة وعلى الشرعية، من كل القرارات والإجراءات التي تتخذها قبل نشرها حتى يتسنى له التأكد من مدى شرعية تلك القرارات والأعمال بصورة متوازية وعند الاقتضاء التوجه للقضاء الإداري أو المالي كل حسب اختصاصه لطلب إلغاء قرارات أو تصحيح أعمال تصرف مالي قد تخرق القانون أو قد تنال من وحدة الدولة المنصوص عليها بالفصل 14 من الدستور والتي عهد إلى الوالي السهر على ضمانها داخل الولاية. وللاشارة فإنّه لن يكون لممثل السلطة المركزية أي صلاحية لتوجيه تعليمات أو لمنع تنفيذ قرارات أو الترخيص أو المصادقة أو الإبطال لأي عمل من أعمال الجماعات المحلية.

العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية

3 - وظيفة السلطة اللامركزية

تتشترك السلطة اللامركزية مع السلطة المركزية في تأمين مهام جديدة بالإضافة إلى المهام الموكولة إليها سابقا. وتتوزع المهام الجديدة إلى صنفين: مهام ذات بعد اقتصادي ومهام ذات بعد اجتماعي.

- يمثل الصنف الأول من المهام في إنجاز المناطق الصناعية والحرفية والتجارية والسياحية بالتنسيق مع المنشآت العمومية المختصة والإحاطة بالمستثمرين المنتخبين بالجهة ودعم باعثي المشاريع إضافة لتنظيم النقل الحضري ذي البعد الجهوي.

- أما الصنف الثاني فهو يتمثل خاصة في دعم الأنشطة الثقافية والرياضية والاجتماعية ووضع برامج للتكوين المهني تراعي خصوصيات الجهة.

ولضمان تأمين السلطة المحلية (اللامركزية) للمهام الموكولة إليها واستمرارية توفير المرفق العام بالنجاعة المرتقبة فقد جاءت المجلة بجملة من الضوابط من بينها:

- الحلول محل السلطة المحلية: مباشرة الوالي لصلاحيات المجلس البلدي: ويكون ذلك في صورة تقاعس رئيس البلدية أو عجزه الجلي عن إتمام المهام المستوجبة رغم وجود خطر متأكد وبعد التنبيه عليه كتابيا يمكن للوالي أن يباشر بنفسه تلك الصلاحيات (الفصل 268 من مجلة الجماعات المحلية).

- إيقاف المجلس البلدي عن النشاط بناء عن تقرير معطل من الوالي: ويكون ذلك في حال الإخلال الخطير بالقانون أو تعطيل واضح لمصالح المتساكنين (الفصل 204 من مجلة الجماعات المحلية). ويتولى الوالي تكليف الكاتب العام للبلدية لتسيير مصالحها إلى حين تعيين لجنة مؤقتة لتسيير الشؤون البلدية (الفصل 209 من مجلة الجماعات المحلية).

- في مجال التنسيق والتعاون بين البلديات والسلطة المركزية: نظرا إلى أن الوالي يعدّ رئيس الإدارة اللامركزية على المستوى الجهوي فإنه يمكن للجماعات المحلية في نطاق التشجيع على التشغيل وبعث المشاريع إبرام اتفاقيات مع الدولة في مجالات مختلفة منها دعم الاقتصاد الاجتماعي والتضامني (الفصل 109 من مجلة الجماعات المحلية) التشغيل وبعث المشاريع (الفصل 110 من مجلة الجماعات المحلية) ومشاريع في مجال الاقتصاد الأخضر والبيئة فضلا عن مساعدة الأشخاص وذوي الإعاقة وفاقدي السند والمسنين...

- كما يمكن إبرام اتفاقيات تنسيق وتعاون بين الجماعات المحلية والمصالح الخارجية للإدارة المركزية والمنشآت والمؤسسات العمومية التابعة لها لما يحقق نجاعة تدخلات الأجهزة الإدارية (الفصل 21 من مجلة الجماعات المحلية).

- وضع إطارات على ذمة الجماعات المحلية لمدة محددة في إطار اتفاقيات بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية لسد الشغور في بعض الخطط الوظيفية ويتم في هذا الصدد التنسيق بين الجماعة المحلية وخاصة الإدارة اللامركزية الجهوية بحكم الاختصاص (الفصل 161 من مجلة الجماعات المحلية).

- في مجال التهيئة العمرانية: تنص أحكام الفصل 113 من المجلة على التنسيق والتعاون بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في مجال التهيئة الترابية والتعمير وفقا لاختصاصات كل واحدة منها لضمان نجاعة التدخل في التراب الوطني بما يضمن ملائمة بين المتطلبات المحلية للتهيئة العمرانية والبرامج الوطنية ويضمن احترام القانون والتراتب العمرانية.

وفي صورة عدم احترام التشريع الوطني خاصة فيما يتعلق بالارتفاقات ذات المصلحة العامة أو عدم التنسيق بين أمثلة التهيئة العمرانية أو الاضرار بالمشاريع ذات الصيغة العامة تتولى السلطة المركزية أو ممثلها بالجهة (الوالي) إشعار الجماعات المحلية كتابيا بالإخلالات واتخاذ الاجراءات الضرورية (الفصل 121 من مجلة الجماعات المحلية).

The background of the entire page is a light gray with a subtle, abstract pattern of interconnected nodes and lines, resembling a network or a molecular structure. The nodes are represented by small gray circles of varying sizes, and the lines are thin, light gray lines connecting these nodes. The pattern is more dense on the left side of the page and becomes sparser towards the right.

المحور الثاني

دور الرقابة في تدعيم الحكومة المحلية

دور الرقابة في تدعيم الحوكمة المحلية

1 - وظيفة الرقابة

كرّس دستور الجمهورية التونسية في بابه السابع مبدأ التدبير الحر ليحدث نقلة نوعية في مجال اللامركزية ويقطع مع وصاية الدولة على الجماعات المحلية والمتمثلة بالخصوص في رقابة الإشراف بمختلف آلياتها وتعويضها برقابة لاحقة قضائية أوكلت إلى القضاء الإداري والمالي لضمان شرعية القرارات التي تحترم فيها الأحكام المتعلقة بممارسة السلطة العمومية وأداء الخدمات وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة وذلك في إطار الحفاظ على وحدة الدولة التي يسهر عليها ممثلو السلطة المركزية والذين أسند إليهم دوراً رقابياً يتمثل في إحالة القرارات التي تعين فيها إخلالات بالأحكام القانونية. ويتعلق الأمر عملياً بالكشف عن الاختلالات المحتملة في قرارات الجماعات المحلية وإبلاغها إلى مصدر هذه القرارات حتى يمكن تعديلها.

وتعتبر الرقابة على الجماعات المحلية إحدى ضمانات دولة القانون ومن أهم شروط المحافظة على وحدة الدولة حيث أنه حسب الفصل 14 من الدستور «تلتزم الدولة بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة». كما ينص الفصل 4 من مجلة الجماعات المحلية إلى خضوع هذه الأخيرة في إدارتها للمصالح المحلية إلى مبدأ التدبير الحر مع احترام مقتضيات وحدة الدولة.

كما تم بمقتضى الفصل 138 من الدستور إخضاع الجماعات المحلية فيما يتعلق بشرعية أعمالها إلى الرقابة اللاحقة. وأوكل الفصل 142 من الدستور للقضاء الإداري سلطة البت في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي تنشأ فيما بين الجماعات المحلية وبين السلطة المركزية والجماعات المحلية.

وعموماً، يجوز الإقرار بأن مادة الرقابة على الجماعات المحلية تسير الدستور التونسي والمعايير الدولية حيث أن النصوص المتعلقة بها تسعى إلى إيجاد توازن بين مبدأ وحدة الدولة ومبدأ التدبير الحر. ففي جل الحالات، يتعلق الشأن بالإمكانية التي يتمتع بها ممثل الدولة (الوالي) لرفع طعون قضائية بصورة ما بعدية للقضاء الإداري أو المالي، وهو ما يبدو متوافقاً مع الاستقلالية المحلية، ولكنه يضع عديد التحديات:

• الجهات القضائية:

يُخشى أن يقع إغراقها بالطعون القضائية بما يؤدي ذلك إلى عدم احترام الآجال الإجرائية. إن مثل هذه الوضعية يمكن أن تؤدي إلى شلل الإدارة والديمقراطية المحلية. ولعل إدراج مرحلة ما قبل نزاعية (بالرغم من كونها أقل مراعاة للاستقلالية المحلية) يمكن أن تسمح بتفادي الوضعية النزاعية.

• الاعلام بقرارات الجماعات المحلية:

إن اعتماد مبدأ نشر كل القرارات الترتيبية بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية دون استثناء ليس له ما يبرره لأن جانباً من القرارات الترتيبية غير ذات أهمية يمكن الاكتفاء بتعليقها بمقر الجماعة المحلية المعنية أو بنشرها بالموقع الإلكتروني لها. ويستدعي الأمر إجراء عملية انتقاء مما ييسر التصرف في عملية النشر بالجريدة الرسمية ويرشده. حيث أن الهدف لا يكمن في إغراق سلطة الرقابة بسيل القرارات بل في إجراء رقابة ناجعة على القرارات وهو ما يستوجب القيام بعملية تصفية أولية وتحديد مقاييس للانتقاء خاصة بكل مجال وإبلاغ القرارات لسلطة الرقابة في آجال معقولة.

• السلطة المكلفة بالرقابة الإدارية:

تم توزيع مهام الرقابة الإدارية بين الوالي وأمين المال الجهوي وبعض ممثلي السلطة المركزية. حيث تم القطع مع مبدأ توحيد سلطة الرقابة في شخص الوالي ممثل الدولة في الجهة الذي كان يعتبر المحور الأساسي للإدارة اللامركزية وممثل أعضاء الحكومة فيها.

دور الرقابة في تدعيم الحوكمة المحلية

• المهام الرقابية والتنظيم الإداري للرقابة:

اعتبرت الرقابة الإدارية على شرعية القرارات، رقابة لاحقة ومرحلة أولى من مراحل النزاع على خلاف الرقابة المالية التي يمكن تفعيلها قبل حصول القرارات على صيغة النفاذ.

ومن شأن النقص في عدد الكفاءات في المجال القانوني والفني أن يفضي إلى عدم شمولية ونجاعة الرقابة على القرارات التي يمكن أن يرتفع عددها للأسباب الآتية الذكر يؤدي بالضرورة إلى ارتفاع عدد الطعون أمام القضاء مع ما يمكن أن ينجر عنه من كلفة.

• التناقض بين أحكام الدستور ومجلة الجماعات المحلية:

تضمن الدستور والمجلة مبادئ وأحكام عديدة تختلف وتتناقض في مضمونها مع أحكام مازال العمل جاريا بها في مجالات مختلفة، ويذكر منها بالخصوص التهيئة الترابية والتعمير والمحاسبة العمومية والوظيفة العمومية المحلية وهو ما من شأنه أن يفسح المجال للتأويلات وينتج عنه الصعوبات في التطبيق.

• الرقابة المالية ورقابة التصرف:

مادة الرقابة على الجماعات المحلية تسابير الدستور التونسي والمعايير الدولية حيث أن النصوص المتعلقة بها تسعى إلى إيجاد توازن بين مبدأ وحدة الدولة ومبدأ التدبير الحر.

عملا بأحكام الدستور ومجلة الجماعات المحلية المتعلقة بالتصرف الإداري والمالي ومبدأ التدبير الحر، تم إقرار جملة من الإجراءات الرامية إلى تحقيق التصرف الرشيد في موارد الجماعات المحلية ومن ذلك الرقابة البعدية التي يمارسها عدد المتدخلين، كل في اختصاصه وخاصة الوالي وأمين المال الجهوي. كما أخضعت المجلة أعمال التصرف التي يقوم بها رئيس الجماعة المحلية لأنشطة رقابية بإيعاز من السلطة المركزية (الفصل 198 من المجلة) أو بطلب مباشر من مجلس الجماعة المحلية.

كما أقرت المجلة ضرورة اعتماد التدقيق الداخلي للتصرف (الفصول 34 و182 م ج م) ومراقبة التصرف (الفصل 182 من المجلة) مما يستوجب وضع الأطر التنظيمية اللازمة لتكريز هذه المهمة مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل جماعة محلية في توفير الموارد البشرية وتأطيرها وتوفير آليات العمل لها.

• المراجعة المحاسبية للقوائم المالية:

أقرت المجلة واجب عرض القوائم المالية السنوية للجماعات المحلية على المراجعة دون أن يتم تحديد الجهة المكلفة بذلك، وحيث أن هذه العملية تستوجب تطبيق جملة من المعايير المهنية أكددها الاستقلالية عن القائم بأعمال المحاسبة واحترام منهجية علمية تضمن موثوقية الأعمال، واستثناسا بالتجربة الوطنية في مراجعة القوائم المالية للمنشآت العمومية، يجدر تكليف مهنيين مختصين في المجال.

كما تخضع أعمال الجماعات المحلية إلى جملة من أوجه المتابعة والتفقد والرقابة نصت عليها مجلة الجماعات المحلية وكذلك النصوص المنظمة لعدد من الوزارات والضابطة لمشمولاتها إلى جانب النصوص المتعلقة بصلاحيات الولاية وبمجاللات تدخل هيئات الرقابة العامة والتفقد والمتابعة، من بينها:

• وزارة الشؤون المحلية والبيئة في مجال الإشراف على الجماعات المحلية ومساندتها ومراقبتها وتفقد ومتابعتها:

تتولى وزارة الشؤون المحلية والبيئة بالخصوص إعداد ومتابعة تنفيذ السياسة العامة للحكومة في مجال اللامركزية وتسهر على دفع التنمية المحلية بكامل تراب الجمهورية تكريسا للدستور وخاصة الباب السابع منه المتعلق بالسلطة المحلية. كما تتولى إعداد وتنفيذ مسار إرساء نظام اللامركزية بكامل تراب الجمهورية وفقا للدستور والتشريع النافذ بالتنسيق مع كافة الهيئات والهيكل العمومية ذات العلاقة وتعمل على تطوير قدرات الجماعات المحلية وتأهيلها

دور الرقابة في تدعيم الحوكمة المحلية

للاندماج في هذا المسار مع إعطائها الدفع ومساندتها في تسيير شؤونها المحلية وإعداد وتنفيذ مخططاتها وبرامجها ومشاريعها التنموية، بالتنسيق مع الهياكل والوزارات المعنية.

• **وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية وهيئة الرقابة العاكة لأملك الدولة والشؤون العقارية بخصو** **مراقبة ومتابعة تصرف الجماعات المحلية في الأملاك العمومية:**

تتولّى وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية مهام مراقبة التصرف في الممتلكات المنقولة وغير المنقولة الراجعة للدولة (والتي يمكن أن توضع تحت تصرف الجماعات المحلية)، وكذلك الراجعة للجماعات المحلية والمؤسسات والمنشآت العمومية.

• **وزارة المالية وهيئة الرقابة العامة للمالية في مجال مراقبة ومتابعة تصرف الجماعات المحلية في المال العمومي.**

• **هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية لأعمال التصرف الإداري والمالي للجماعات المحلية.**

• **المجلس الأعلى للجماعات المحلية في مراقبة ومتابعة لأعمال التصرف الإداري والمالي للجماعات المحلية.**

• **الهيئة العليا للمالية المحلية في متابعة وتقييم أعمال الجماعات المحلية:**

- ضبط القسم الحادي عشر من مجلة الجماعات المحلية مشمولات الهيئة العليا للمالية المحلية ومنها بالخصوص:
 - تقديم مقترحات للحكومة قصد تطوير المالية المحلية بما من شأنه أن يدعم القدرات المالية للجماعات المحلية على التّعهد بالمصالح المحلية.
 - اقتراح تقديرات الموارد المالية الممكن إحالتها للجماعات المحلية ضمن مشروع ميزانية الدولة.
 - اقتراح مقاييس توزيع تحويلات الدولة لفائدة الجماعات المحلية.
 - متابعة تنفيذ توزيع المنابات الراجعة لكل جماعة محلية من مال صندوق دعم اللامركزية والتسوية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية واقتراح التعديلات اللازمة عند الاقتضاء.
 - إعداد دراسة مسبقة حول الكلفة التقديرية لتحويل الاختصاصات أو توسيعها بالتنسيق مع المصالح المركزية.
 - القيام بالتحليل المالي لمختلف الجماعات المحلية بناء على القوائم المالية والتي تحال عليها وجوبا من قبل هذه الجماعات...
 - النظر في برنامج التحكم في نفقات التأجير واقتراح الأمر الحكومي المتعلّق بضبط شروط تطبيق الفصل 9 من مجلة الجماعات المحلية وإجراءاته (الفصل 9) وإبداء الرأي بشأن إحالة السلطة المركزية للاعتمادات والوسائل لفائدة الجماعات المحلية في حدود ما تقره ميزانية الدولة (الفصل 16) والتقييم الأولي للأعباء المترتبة عن تحويل الاختصاصات أو توسيعها طيلة الثلاث سنوات الأولى من الشروع فيها لغاية إجراء التعديلات الضرورية لإحكام التلاؤم بين الأعباء والموارد (الفصل 147).

دور الرقابة في تدعيم الحوكمة المحلية

2 - القضاء المالي

وفقا لمقتضيات الدستور يتكوّن القضاء المالي من محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها وهي تختصّ بمراقبة حسن التصرف في المال العام وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية والقضاء في حسابات المحاسبين العموميين وزجر أخطاء التصرف. كما أنّه للجماعات المحلية في إطار الميزانية المصادق عليها حرية التصرف في مواردها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة وتحت رقابة القضاء المالي.

تشمل رقابة محكمة المحاسبات على أعمال تصرف الجماعات المحلية تحصيل المقايض وتأدية النفقات وتستدعي مساءلة أمر الصرف والمحاسب وكلّ من يشترك في إنجاز العمليات المالية للجماعات المحلية انطلاقا من الإعداد لاتخاذ القرار إلى مراقبة تنفيذه

وتتمّ بمقتضى مجلّة الجماعات المحلية التخلي عن نظام الرقابة المسبقة على التصرف المالي للجماعات المحلية وتعويضها بالرقابة اللاحقة للقضاء المالي.

وتكوّن محكمة المحاسبات القضاء المالي وهي الهيئة العليا للرقابة على التصرف العام. وتمارس اختصاصاتها إزاء الجماعات المحلية وكل الهيئات مهما كانت تسميتها والتي تساهم الجماعات المحلية في رأس مالها بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

وتختصّ محكمة المحاسبات بمرجع نظر قضائي حيث أنّها تقضي في حسابات المحاسبين العموميين وتزجر أخطاء التصرف وفق الشروط التي يضبطها القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات. كما تقضي محكمة المحاسبات في ملفات النزاع المحلي.

أ - مراقبة حسن التصرف في المال العام

تتولّى محكمة المحاسبات النظر في الوضعية المالية للبلديات والتحقّق من مدى قدرتها على تعبئة الموارد المتاحة لها وشرعية تأدية نفقاتها ومن حسن إعداد الحساب المالي وصحة ومصادقية البيانات المسجلة به. وتشمل الأعمال الرقابية فحص الحسابات المالية ومستندات الصرف المودعة لدى كتابة المحكمة والأعمال الرقابية الميدانية المنجزة لدى مصالح البلدية والمركز المحاسبي الخاص بها.

وتشمل رقابة محكمة المحاسبات على أعمال تصرف الجماعات المحلية تحصيل المقايض وتأدية النفقات وتستدعي مساءلة أمر الصرف والمحاسب وكلّ من يشترك في إنجاز العمليات المالية للجماعات المحلية انطلاقا من الإعداد لاتخاذ القرار إلى مراقبة تنفيذه سواء كان هذا التدخل قانونيا أو دون وجه حقّ.

دور الرقابة في تدعيم الحوكمة المحلية

ب - القضاء في حسابات المحاسبين العموميين للجماعات المحلية

تتولّى محكمة المحاسبات إما بطلب من الأطراف المعنية أو من تلقاء نفسها مراجعة قرارات التصفية الإدارية لحسابات الجماعات المحلية التي لا تتجاوز ميزانيتها السنوية مبلغا يضبط بأمر حكومي. وفي هذا الإطار وجب على كل محاسب عمومي خاضع مباشرة لقضاء محكمة المحاسبات أن يقدم حساباته في الآجال القانونية.

وتنظر الوزارة المكلفة بالمالية في حسابات الجماعات المحلية التي لا يفوق مقدار ميزانيتها السنوية مبلغا يتم ضبطه بأمر حكومي بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء، ويمكن الطعن في ذلك لدى محكمة المحاسبات.

ويقضي الفصل 108 من الدستور بالحق لكل شخص في محاكمة عادلة... ويضمن القانون التقاضي على درجتين. وفي هذا الإطار يمكن للمحاسب العمومي أو لرئيس الجماعة المحلية أن يقدم طلبا في الاستئناف، كما أنه يمكن للمحاسب العمومي وللممثل القانوني للجماعة المحلية الطعن بالتعقيب في حكم استئنافي.

وفيما يخصّ التصرفات الفعلية فقد سمح القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات (الفصل 97) برفع الدعوى في شأن التصرفات الفعلية لدى محكمة المحاسبات بطلب من رئيس الجماعة المحلية التي وقع التصرف في أموالها بصفة غير قانونية أو بطلب من النيابة العمومية.

ت - زجر أخطاء التصرف

أوكل الدستور والقانون الأساسي لمحكمة المحاسبات بالباب الخامس مهمة زجر أخطاء التصرف إلى محكمة المحاسبات. وتتولى المحكمة زجر أخطاء التصرف المرتكبة من قبل أعوان الجماعات المحلية.

وتجدر الإشارة إلى أنه إثر صدور القانون الأساسي للمحكمة أصبح رؤساء الجماعات المحلية خاضعين لقضاء المحكمة في مادة أخطاء التصرف.

وبخصوص رفع الدعوى في مادة أخطاء التصرف لدى محكمة المحاسبات فقد أضاف القانون الأساسي عددا من الأشخاص المؤهل لهم ذلك من بينهم رؤساء الجماعات المحلية.

ولئن لم يحدّد كلّ من القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات والمجلة مفهومهما واضحا لزجر أخطاء التصرف إلا أنه تمّ بمقتضى الفصل 113 من القانون الأساسي والفصلين 183 و187 من المجلة جملة من الأعمال التي تعتبر أخطاء تصرف وكذلك توسيع أركان أخطاء التصرف.

وتصدر محكمة المحاسبات أحكاما في مادة زجر أخطاء التصرف ابتدائيا ويمكن الطعن فيها بالاستئناف من قبل المتقاضي أو من ينوبه أو النيابة العمومية أو رؤساء مجالس الجماعات المحلية. والاستئناف يوقف التنفيذ.

وأتاح القانون الأساسي للمدعى عليه إمكانية الطعن بالتعقيب في حكم استئنافي وحدّد أسبابا للغرض وذلك أمام الهيئة التعقيبية للمحكمة. كما أوكل هذه المهمة إلى النيابة العمومية لنفس الأسباب وفي نفس الآجال من تلقاء نفسها أو بناء على طلب صادر عن أحد الأشخاص المنصوص عليهم بالفصل 117 من القانون الأساسي.

دور الرقابة في تدعيم الحوكمة المحلية

ث - القضاء في النزاع المحلي

تختص محكمة المحاسبات في فصل النزاع بين مختلف الأطراف ذات الصلة بجملة من مجالات تصرف الجماعات المحلية:

• المرافق العامة وعقود الجماعات المحلية:

حددت المجلة الحالات التي لا يمكن للجماعات المحلية اللجوء في شأنها إلى التفاوض المباشر أو تنظيم استشارة. ووجب إحالة الاتفاق المباشر على الوالي المختص ترايبا وعلى أمين المال الجهوي للإعلام. وللوالي حق الاعتراض على الاتفاق المذكور لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترايبا. ويوقف الاعتراض تنفيذ العقد على أن تصدر الهيئة قرارها. ويستأنف الحكم أمام الهيئة القضائية المختصة استئنافا. وتصدر محكمة المحاسبات قرارها ويكون باتا.

ووجب طبقا للمجلة إحالة عقود تسويق أو تفويت في أملاك عقارية بأسعار تفاضلية تبرم بين الجماعات المحلية والمؤسسات الاقتصادية والاجتماعية المعنية مصحوبة بالوثائق المتعلقة بها إلى الوالي وأمين المال الجهوي. ولكل منهما حق الاعتراض على العقود لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترايبا. ويوقف الاعتراض تنفيذ العقد.

• صفقات الجماعات المحلية ونفقاتها:

نصت المجلة على أنه لا يمكن للجماعات المحلية إبرام صفقات إلا عند توفر الاعتمادات بميزانياتها وأنه يمكن لأمين المال الجهوي أو الوالي الاعتراض على أية صفقة لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترايبا لغياب أو لعدم توفر الاعتمادات الكافية.

• إعداد الميزانية والمصادقة عليها:

ضبطت المجلة صيغ إعداد ميزانية الجماعات المحلية وذلك وفقا لمهام وبرامج تنجز على مدى ثلاث سنوات لتحقيق أهداف مضبوطة. وتحرص الجماعات المحلية على التوفيق بين مبدأ سنوية الميزانية وتعدد سنوات تنفيذ الخطط والبرامج.

وأوجبت المجلة إحالة الميزانية على كل من الوالي وأمين المال الجهوي المختصين ترايبا ومكنت الوالي من الاعتراض عليها لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترايبا.

• تنفيذ الميزانية وختمها:

نصت المجلة على أنه يمكن بالنسبة إلى نفقات العنوان الأول والثاني تحويل الاعتمادات من فقرة إلى فقرة أخرى بقرار من رئيس الجماعة المحلية على أن يتم حالا إعلام أمين المال الجهوي في الحالة الأولى والوالي وأمين المال الجهوي في الحالة الثانية. ويمكن للوالي الاعتراض على تحويل الاعتمادات لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترايبا التي تبت في الاعتراض.

ووفقا للمجلة فإنه إذا تبين من خلال نتائج تنفيذ ميزانية السنة المنتهية تسجيل عجز تجاوز سقف خمسة بالمائة، يتولى المجلس الأعلى للجماعات المحلية بطلب من وزير المالية دعوة الجماعة المحلية لاتخاذ التدابير لتسديد العجز بواسطة الموارد الاعتيادية وإفادة المجلس والسلط المركزية المعنية بذلك. وفي صورة عدم استجابة الجماعة المحلية، تتولى السلطة المركزية اقتراح إجراءات تعرضها على هيئة محكمة

إذا تبين من خلال نتائج تنفيذ ميزانية السنة المنتهية تسجيل عجز تجاوز سقف خمسة بالمائة، يتولى المجلس الأعلى للجماعات المحلية بطلب من وزير المالية دعوة الجماعة المحلية لاتخاذ التدابير لتسديد العجز بواسطة الموارد الاعتيادية وإفادة المجلس والسلط المركزية المعنية بذلك.

دور الرقابة في تدعيم الحوكمة المحلية

المحاسبات المختصة ترايبا التي تأذن عند الاقتضاء بإقرار التدابير اللازمة لتسديد العجز. ويجري العمل بهذا الإجراء إلى حين اتخاذ التدابير الكفيلة بتسديد العجز فعليا بواسطة الموارد الاعتيادية.

كما يتعين في إطار الاعتمادات المرسمة بالميزانية، ألا تتجاوز جملة النفقات المتعهد بها خلال السنة بالعنوان الأول مبلغ المقايض الحاصلة فعليا في مستوى هذا العنوان.

وفي نفس الإطار وجب أن تنحصر جملة التعهدات المحمولة على العنوان الثاني في جملة من الأسقف حدّتها المجلّة. وتعد مخالفة تلك الأحكام خطأ تصرف على معنى القانون الأساسي المنظم لمحكمة المحاسبات. ويتم رفع الدعوى المدنية من الوزير المكلف بالجماعات المحلية بناء على تقرير تفقد تعدّد المصالح المختصة برئاسة الحكومة أو بوزارة المالية. كما أنّ للنيابة العمومية تحريك الدعوى الجزائية عند الاقتضاء.

وفقا لمقتضيات المجلّة يحجّر على أمري صرف ميزانيات الجماعات المحلية المجهزة بالمنظومة المعلوماتية المخصصة للتصرف في النفقات عند تنفيذ الميزانية استعمال أذون التزود اليدوية.

ويقصر دور محاسب الجماعة المحلية على التثبت من شرعيتها في نطاق مسؤوليته الشخصية والمالية. ويتعين عليه تعليل رفض إتمام العمليات المأذون بها من قبل أمري الصرف وإعلام أمين المال الجهوي وأمر الصرف المعني بالأمر. ويمكن لأمر الصرف الإذن مجددا بإتمام العملية على أن يتحمّل شخصا المسؤولية القانونية. وفي هذه الحالة وباستثناء فرضيات انعدام توفر اعتمادات كافية أو وسائل إثبات لإنجاز العمل، يتولّى محاسب الجماعة المحلية إتمام العملية على مسؤولية أمر الصرف ويحيل على هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترايبا ملف تلك النفقات لتقدير ما يتعين اتخاذه من إجراءات أو تتبعات.

وفي ذات السياق ووفقا لمقتضيات المجلّة يحجّر على أمري صرف ميزانيات الجماعات المحلية المجهزة بالمنظومة المعلوماتية المخصصة للتصرف في النفقات عند تنفيذ الميزانية استعمال أذون التزود اليدوية. وتعد مخالفة أحكام هذا الفصل خطأ تصرف عليها أحكام القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات في مادة أخطاء التصرف.

أما فيما يخص الطعن فقد نصّت المجلّة على أنّه يمكن الطعن في القرارات الصادرة في مجال إعداد وتنفيذ وتوازن الميزانية لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترايبا من طرف ممثل السلطة المركزية أو المطالبين بالضرائب المحلية بالجماعة المحلية المعنية.

3 - القضاء الإداري

أخضع الدستور الجماعات المحليّة للرقابة القضائية اللاحقة بناء على التصور الجديد الذي تم إقراره للقضاء الإداري بالفصل 116 منه وبموجب ما نصّ عليه بالفصل 142 الذي عهد للقضاء الإداري بالبتّ في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي تنشأ فيما بين الجماعات المحليّة وبين السلطة المركزيّة والجماعات المحليّة فضلا عن جملة الاختصاصات الأخرى التي أوكلت إلى القضاء الإداري بمقتضى مجلة الجماعات المحلية.

ولا بدّ من الإشارة إلى أن القضاء الإداري التونسي لازال منظما بقانون المحكمة الإدارية عدد 40 لسنة 1972 طالما لم يصدر قانون أساسي يجسم جهاز القضاء الإداري مثلما نص على ذلك الفصل 116 من دستور 2014. لذا وعملا بالأحكام الانتقالية وخاصة الفصل 386 من مجلة الجماعات المحلية تكون المحاكم الابتدائية الإدارية المختصة أينما وردت بالمجلّة هي الدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية سواء المركزيّة أو الجهوية بحسب الاختصاص الترابي لكل منها. وتكون المحاكم الإدارية الإستئنافية المختصة أينما وردت بالمجلّة الدوائر الإستئنافية للمحكمة الإدارية بتونس العاصمة. وبالنسبة إلى المحكمة الإدارية العليا فهي الدوائر التعقيبية للمحكمة الإدارية بتونس العاصمة أو جلساتها العامة القضائية.

دور الرقابة في تدعيم الحوكمة المحلية

تطرح الاختصاصات الجديدة للقضاء الإداري ضرورة مراجعة القانون المنظم للمحكمة الإدارية حتى يتم دمج هذه الاختصاصات الجديدة، هذا بالإضافة إلى ضرورة مراجعة تنظيم القضاء الإداري وذلك بإحداث محاكم إدارية ابتدائية ومحاكم إدارية استئنافية إلى جانب محكمة إدارية عليا.

وعُدّت مجلة الجماعات المحلية عدداً من أصناف النزاعات الإدارية التي قد تعرض على القضاء الإداري وهي تتعلّق بالقرارات والنزاعات التعاقدية. ويذكر من أهمّها:

- نزاعات الاختصاص بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية (فصل 24 م ج م + فصل 142 من الدستور)
- تنازع الاختصاص فيما بين الجماعات المحلية (فصل 24 فقرة الأخيرة م ج م)
- دعوى تجاوز السلطة ضد قرارات الجماعات المحلية المتعلقة ببرامج التنمية والتهيئة الترابية والمخالفة لآليات الديمقراطية التشاركية (فصل 29 م ج م)
- النزاعات في مادة القرارات المتعلقة برفض وزارة الشؤون الخارجية إبرام الجماعات المحلية اتفاقيات تعاون وإنجاز مشاريع تنموية في مع جماعة محلية تابعة لدول تربطها بالجمهورية التونسية علاقات دبلوماسية أو مع منظمات حكومية أو غير حكومية مهتمة بتطوير اللامركزية والتنمية المحلية. (فصل 40 م ج م)
- النزاعات المتعلقة بشرعية قرارات الجماعات المحلية ذات الصبغة العامة المتصلة بالمعالييم والرسوم والحقوق والمبالغ المختلفة (فصل 143 م ج م)
- النزاعات في قرارات حل المجالس البلدية وقرارات إيقافها عن النشاط. (فصل 204 م ج م)
- النزاعات في قرارات إعفاء أعضاء المجلس البلدي من مهامهم (فصل 206 م ج م)
- النزاعات في قرارات (الوزير المكلف بالجماعات المحلية) إيقاف رؤساء البلديات ومساعدتهم عن مباشرة وظائفهم وقرارات (أوامر حكومية) إعفائهم من مهامهم. (فصل 253 م ج م)
- النزاعات المتعلقة بقرارات رفض السلطة المركزية تنفيذ القرارات البلدية قرارات والي الجهة المعنية بالأساس (فصل 266 م ج م)
- نزاعات المسؤولية الإدارية عن عدم اتخاذ قرارات الهدم أو تنفيذها من قبل من له النظر (فصل 266 فقرة الأخيرة م ج م)
- النزاعات المتعلقة بالقرارات الترتيبية البلدية (فصل 276 م ج م)
- النزاعات المتعلقة بالقرارات البلدية الفردية (فصل 277)
- عقود اللزمة (الفصلان 83 و84 م ج م)
- عقود تفويض المرافق العامة البلدية (خاصة الفصول 85 و96 إلى 99 م ج م)
- عقود الشراكة مع الخواص والخاضعة لأحكام القانون عدد 49 لسنة 2015 المؤرخ في 27 نوفمبر 2015 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص باعتبار طابعها الإداري المستمد من ارتباطها بمرق عام وتضمنها بنوداً غير مألوفة في القانون العادي أو الخاص (الفصل 100 م ج م)
- النزاع الانتخابي (فصل 203 م ج م)
- أحكام وإجراءات التقاضي أمام المحكمة الإدارية بشأن أعمال الجماعات المحلية بين الخصوصية والعامة.

دور الرقابة في تدعيم الحوكمة المحلية

ويقطع النظر عن تعدد أصناف النزاعات الإدارية الواردة بمجلة الجماعات العمومية المحلية فإنه يمكن اعتبار الفصل 278 منها إطارا عاما خصوصيا للرقابة القضائية الإدارية اللاحقة على قرارات الجماعات المحلية سواء من قبل الوالي أو من قبل أي شخص له مصلحة وصفة وأهلية للتقاضي بخصوصها أمام القضاء الإداري. ولا يعدّ هذا الفصل إقصائيًا لأحكام أخرى عامة أو خصوصية.

وتكون قرارات الجماعات المحلية إما ترتيبية (قرارات المصادقة على أمثلة التهيئة الترابية - قرارات ترتيب أجزاء الملك العمومي للبلدية - التراتيب البلدية للبناء - قرارات إحداث المرافق العامة وتراتيب الوقاية الصحية والمحافظة على البيئة - تراتيب الضبط الإداري البلدي ...) أو قرارات فردية (رخص البناء - رخص التصريف الفردي على الطرقات - قرارات الهدم - قرارات الانتداب والتسمية في الخطط الوظيفية - شهادة نهاية أشغال ...).

ولاشكّ في أنّ الإجراءات أمام المحاكم هي من ميدان القانون طبقا لما نصّ عليه الفصل 65 من الدستور. ثم أنّها لا تحتل القياس ولا التأويل الفقهي الواسع وفقا لما استقرّ عليه فقه القضاء بمختلف أصناف المحاكم. واعتبارا لهذا المعطى بدت بعض فصول مجلة الجماعات المحلية المتعلقة بالإجراءات غير واضحة وانتابها الغموض وبالتالي تطرح لبسا في تحديد الإجراءات والآجال المنطبقة في علاقة بقانون المحكمة الإدارية واقتضت بالضرورة التأويل إزاء نزاعات مستحدثة لم يسبق للمحاكم أن طبّقت نصوص المجلة المتعلقة بها أصلا.

كما أنّه لا بدّ من الإشارة إلى أنّ مجلة الجماعات المحلية تضمّنت في جانب الإجراءات الذي يستدعي الدقّة والتفصيل صياغة غير دقيقة وغير مفصّلة من نوع استعمال عبارة «المحكمة الإدارية المختصة» ثمّ «المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة» ثمّ «المحكمة الإدارية المختصة ترابيا» ثمّ «أمام القضاء الإداري»... وذلك في فصول مختلفة أو فقرات مختلفة من نفس الفصل بالنسبة إلى الاختصاصات القضائية المسندة إلى القضاء الإداري. ومثل هذه الصياغة تطرح إشكالات في تحديد المحكمة أو الدائرة المختصة بالإضافة إلى عدم تفصيل الإجراءات أو تدقيق الحالات الإجرائية سواء داخل فصول المجلة نفسها أو من فصول المجلة إلى النصّ العام الإجرائي المنطبق.

وقد لوحظ في التطبيق نتيجة هذا الغموض بعض حالات التنازع في الاختصاص في مادة توقيف التنفيذ بين الرئيس الأول للمحكمة الإدارية ورؤساء لدوائر ابتدائية جهوية.

كما أنّه في المجال الاستشاري بخصوص مشاريع القرارات الترتيبية المنصوص عليه بالفصل 25 من م ج م يتجه النظر في الاختصاص الاستشاري للمحكمة الإدارية والتوجه نحو تقرب القضاء الإداري من الجماعات المحلية في هذا المجال.



المحور الثالث

**المنظومة المالية
والجبائية والنظام المحاسبي
والموارد البشرية**

المنظومة المالية والجباية والنظام المحاسبي والموارد البشرية

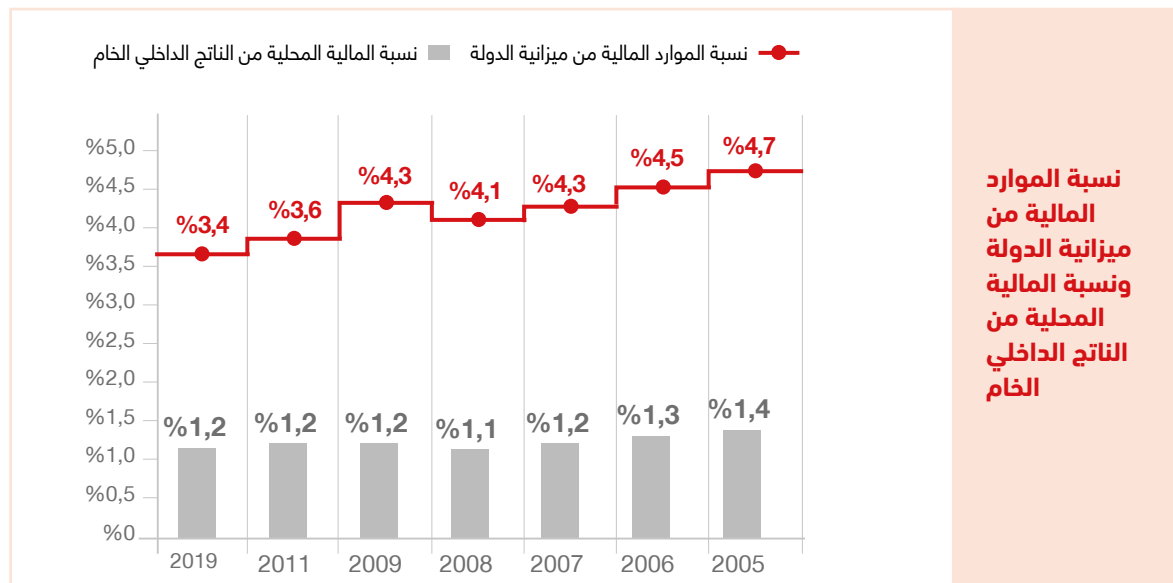
1 - الوضع المالي والاستثماري للجماعات المحلية

وفق شرح أسباب القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية فإن السلطة المحلية تتركز على توفير الموارد الذاتية كي يتسنى تفعيل اللامركزية.

تطورت الموارد الاعتيادية للبلديات من 853 مليون دينار سنة 2016 إلى 921 مليون دينار سنة 2017 وبلغت 1046 مليون دينار سنة 2018 وهو ما يعكس مجهودا من قبل البلديات لتعبئة مواردها الذاتية.

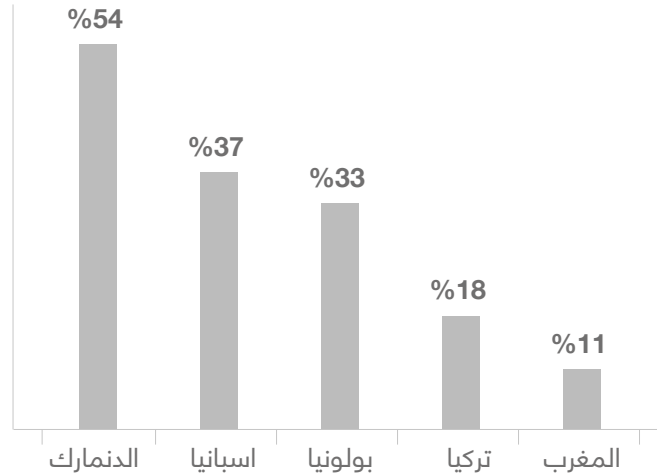
بلغت الموارد الذاتية المستخلصة سنة 2020 من قبل 264 بلدية (دون اعتبار البلديات المحدثة) حوالي 363 مليون دينار لفائدة 7.1 مليون ساكن. وأبرز النظر في توزيع هذه الموارد التفاوت بين البلديات حيث كانت حصة 7 % منها 51 % من الموارد وذلك لفائدة 33 % من جملة السكان في حين انتفعت 93 % من البلديات بحوالي 49 % من الموارد الذاتية المحققة وذلك لتلبية خدمات 67 % من السكان. وتجدر الإشارة إلى أن الفوارق بين البلديات تتجلى خصوصا بين مراكز المدن والضواحي.

وبتبيين من النظر في المعطيات المتعلقة بميزانيات البلديات خلال الفترة 2005-2019 محدودية حجم الموارد المالية الذاتية والمحالة مقارنة بميزانية الدولة حيث بلغت 4.7 % سنة 2005 وتراجعت إلى حدود 3.4 % سنة 2019.



المنظومة المالية والجباية والنظام المحاسبي والموارد البشرية

حصة الجماعات المحلية من ميزانية الدولة



لا تتناسب الحصة المذكورة مع المشمولات المناطة بعهدة البلديات ومن شأن محدوديتها أن يؤثر سلبا على نجاعة أدائها وهو ما من شأنه أن ينعكس سلبا على جودة الخدمات المسداة للمواطنين وقدرتها على تأمين دورها في دفع التنمية.

ولا تستأثر المالية المحلية إلا بنسبة تقدر بحوالي 1.2 % من الناتج الداخلي الخام سنة 2019 والتي تتسم بالاستقرار النسبي حيث مثلت 1.4 % سنة 2005.

ولا تتناسب الحصة المذكورة مع المشمولات المناطة بعهدة البلديات ومن شأن محدوديتها أن يؤثر سلبا على نجاعة أدائها وهو ما من شأنه أن ينعكس سلبا على جودة الخدمات المسداة للمواطنين وقدرتها على تأمين دورها في دفع التنمية.

ويعتبر نصيب الجماعات المحلية من ميزانية الدولة محدودا جدا مقارنة بباقي البلدان والذي بلغ على سبيل المثال 54 % بالدنمارك و 37 % بإسبانيا و 11 % بالمغرب.

أما في ما يتعلق بنفقات الجماعات المحلية فقد شهدت ارتفاعا لنفقات التصرف يعود بالأساس إلى تطور نفقات التأجير (≤60%) نتيجة إدماج عملة الحضائر وترسيم الأعوان من المتعاقدين والوقتيين والعرضيين. حيث لوحظ تجاوز مؤشّر حجم التأجير العمومي نسبة 50 % من موارد العنوان الأول لعدد 182 بلدية سنة 2020 وتجاوزت نسبة 70 % في 42 بلدية.

وننتج عن محدودية الموارد المالية للجماعات المحلية مقابل الارتفاع بالأساس في حجم التأجير الوقوف على تسجيل تفاقم المديونية لدى عدد هام من البلديات. فقد أفرز النظر في توزيع الديون على عدد 264 بلدية (دون اعتبار البلديات المحدثة) أن 28 % من البلديات تستأثر بحوالي 87 % من الديون المحلية والبالغ مجموعها حوالي 150 مليون دينار وأن 92 بلدية لم تسجل أي ديون تجاه مزوديه.

المنظومة المالية والجباية والنظام المحاسبي والموارد البشرية

النسبة	مبلغ الدين	عدد البلديات	تصنيف شرائح الديون	تصنيف البلديات حسب أهمية حجم الديون المصدر: الوزارة المكلفة بالشؤون المحلية الوحدة: بحساب الدينار
30%	45 663 862	7	ديون تفوق 5 مليون دينار	
38%	57 347 752	26	ديون بين 1 مليون دينار ولا تتعدى 5 مليون دينار	
18%	26 687 238	40	ديون بين 0.5 مليون دينار ولا تتعدى 1 مليون دينار	
87%	129 698 852	73	المجموع 1	
11%	16 333 618	67	ديون بين 0.1 مليون دينار ولا تتعدى 0.5 مليون دينار	
3%	3 151 051	32	ديون دون 0.1 مليون دينار	
0%	0	92	بدون ديون	

وتبلغ نسبة البلديات التي تمر بصعوبات سواء كانت هيكلية أو ظرفية حوالي 23 % و 17 % في حاجة للدعم الخاص في حين تعدّ 60 % منها ذات وضعيات مالية عادية وحسنة.

الصف	تشخيص الوضع المالي	عدد البلديات	تصنيف الوضع المالي للبلديات المصدر: الوزارة المكلفة بالشؤون المحلية
2019	2016		
	28	بلديات تمر بصعوبات هيكلية	
	33	بلديات تمر بصعوبات ظرفية	
	46	بلديات في حاجة للدعم الخاص	
	113	بلديات ذات وضعيات مالية عادية	
	44	بلديات في وضعيات مالية حسنة	
		المجموع	
		264	

وانتفعت 64 بلدية بقرار من الدولة لتحمل جانب من مديونيتها تجاه المؤسسات العمومية بما يناهز 145 مليون دينار سنة 2016 وما قبلها وذلك لمساعدتها على استعادة توازنها المالية.

وعرفت منظومة تمويل الاستثمارات البلدية تطورا ملحوظا منذ سنة 2014 باعتماد آليات جديدة لفائدة البلديات القائمة، حيث تم رصد ما قدره 1220 مليون دينار في إطار برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية خلال الفترة من 2015 إلى 2019 لفوائدها منها 244 مليون دينار تمويل ذاتي و446 مليون دينار قرض و530 مليون دينار منحة.

المحور الثالث

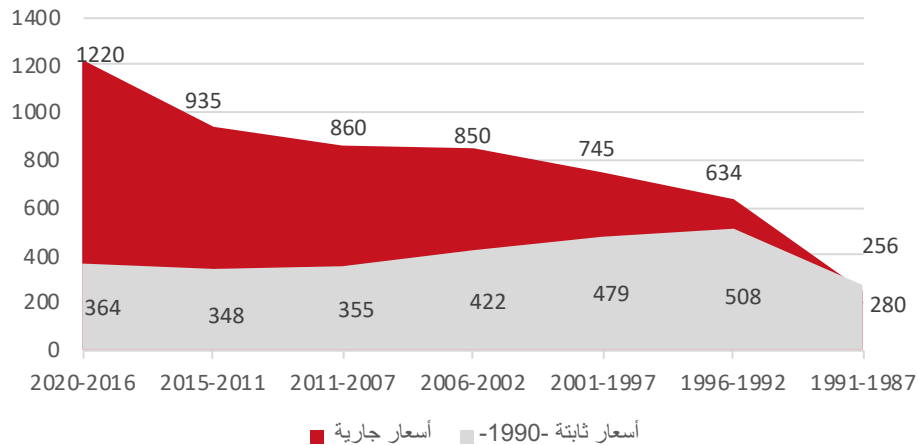
المنظومة المالية والجباية والنظام المحاسبي والموارد البشرية

كما رصدت الدولة ما قدره 855 مليون دينار بعنوان الاستثمارات منها 380 مليون دينار لفائدة البلديات المحدثة ثم وضعها على ذمتها للاستهلاكها و475 مليون دينار لفائدة البلديات التي تمت توسعة مجالها الترابي منها قسط أول بـ 122 مليون دينار على ذمتها بداية من سنة 2020.

ورغم ما تمّ رصده لفائدة البلديات فقد نتج عن محدودية الموارد المتاحة مقابل ارتفاع بالأساس حجم التأجير العمومي والمديونية عجز البلديات على الايفاء بتعهداتها تجاه شركائها والاقتصار في المقابل على التسيير والتصرف على حساب البرامج التنموية والاستثمارات التي كان من المفروض إنجازها لفائدة السكان وهو ما يتأكد من خلال الوقوف على تراجع حجم الاستثمارات البلدية (بحساب الأسعار الثابتة) بمعدل سنوي ناهز 6 % خلال الفترة الممتدة من المخطط الاستثماري 1992-1996 إلى المخطط الاستثماري 2016-2020.

وتعمق هذا العجز خاصة إثر إضافة عدد من البلديات التي ليست لها موارد ذاتية أو أملاك قابلة للاستثمار والتي لم تدخل حيز العمل الفعلي إلا بعد إجراء الانتخابات البلدية في ماي 2018 وهو ما انعكس على الاستقلالية المالية الفعلية.

حجم استثمارات
الجماعات
المحلية
بعنوان
المخططات
الاستثمارية



المنظومة المالية والجباية والنظام المحاسبي والموارد البشرية

2 - تعبئة الموارد

تشهد المهام المنوطة بعهدة أمري القبض والمتعلقة بتوظيف الموارد والمتمثلة في المعاينة والتصفية وإصدار أذون الاستخلاص جملة من النقصان تتمثل بالأساس في:

- عدم إحكام ضبط وتوظيف المعاليم وعدم تحيين جداول التحصيل دورياً وهو ما نتج عنه ضعف نسب التحصيل. وعلى سبيل الذكر فإن مساهمة المعاليم العقارية في هيكلية الموارد البلدية بلغت في سنة 2017 مقدار 5 % بالنسبة إلى المعلوم على العقارات المبنية و 3 % بالنسبة إلى المعلوم على الأراضي غير المبنية.
- تسجيل فارق بين عدد فصول المثقلة بجداول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية مقارنة بنتائج التعداد العام للسكن والسكنى للمعهد الوطني للإحصاء لسنة 2014.
- تضخم جداول تحصيل المعلوم على الأراضي المبنية في أغلب البلديات حيث يشهد عدد من جداول تحصيل هذه المعاليم فصولاً تهم عقارات تغيرت صبغتها.

• عدم الالتزام بالضوابط القانونية وعدم الحرص على تضمين المعطيات اللازمة لتفعيل الوسائل القانونية وهو ما لا يضمن استعمال كل الوسائل المتاحة للاستخلاص وخاصة القصري منها حيث تبين أنه لا تتضمن أغلب جداول تحصيل المعاليم على العقارات البيانات الضرورية للمطالبة بالاستخلاص كالاسم الثلاثي ورقم بطاقة التعريف والعنوان بالتحديد مع تواتر الأخطاء المادية وخاصة منها المتعلق بتحديد المبالغ المطلوبة.

• 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 يفوت على البلدية تثقيف الفوارق بين الحد الأدنى والمعلوم المدفوع على أساس رقم المعامات بالنسبة إلى المطالبين بالأداء الخاضعين للنظام الحقيقي ومقدار الضريبة السنوية بالنسبة إلى الخاضعين للنظام التقديري.

أما فيما يخص الملك البلدي العمومي والخاص فإن أغلب البلديات تزخر بعدد من الأملاك بحكم طبيعة نشاطها وامتدادها. ويتكوّن الملك البلدي من ملك عمومي وملك خاص ضبطت مجلة الجماعات المحلية مختلف مكونات الملك البلدي العام على غرار الطرقات والساحات والشوارع والحدائق والعقارات المخصصة للمرافق العمومية (الفصلين 69 و70) والملك البلدي الخاص على غرار الأسواق والمسالك والمقابر والعقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي أو السكني والمنقولات والمساهمات في رأس مال الشركات (الفصل 72).

تبين أنه لا تتضمن أغلب جداول تحصيل المعاليم على العقارات البيانات الضرورية للمطالبة بالاستخلاص كالاسم الثلاثي ورقم بطاقة التعريف والعنوان بالتحديد.

ويلاحظ عدم شمولية أو عدم تحيين جدول المراقبة بعنوان معاليم إشغال الملك العمومي للطرقات وبالعنوان معاليم الإشهار على الطرقات الرئيسية سواء المحلية منها أو التي على ملك الدولة والتي تعود عائداتها للبلديات.

وفيما يخص معاليم التسويغ السنوية للعقارات المعدة لنشاط تجاري وصناعي ومهني فهي تشكو عدم التحيين وعدم تفعيل الزيادات في معينات الكراء.

كما يشكو استغلال الفضاءات المستلزمة عدم بذل الجماعات المحلية العناية الضرورية لمراقبة الاستغلال وهو ما نتج عنه عدم قدرتها على تحديد المردودية الفعلية ونجاعة الاستلزام فضلاً عن عدم استعمال كل وسائل التحصيل المتاحة في صورة التلدد عن الخلاص وخاصة منها الوسائل الجبرية.

المنظومة المالية والجبائية والنظام المحاسبي والموارد البشرية

3 - النظام المحاسبي

يهدف إرساء النظام المحاسبي للجماعات المحلية إلى وضع منظومة مؤسسية وقانونية تقرر لها بالوظيفة التنموية في إطار الحوكمة الرشيدة وإحكام التخطيط العمراني وحماية المحيط والموارد الطبيعية والتضامن بين الأجيال والفئات والجهات شريطة إحكام إرساء آليات الرقابة الملائمة بتكريس مبدأي الشفافية والمساءلة.

أ - وضع النظام المحاسبي الجديد

من شأن النظام المحاسبي الجديد أن يبين الصلة بين التكاليف والنتائج ويتحول في إطاره المسؤولون المحليون من إداريين إلى متصرفين فعليين مما يحملهم أكثر مسؤولية لا سيما في إدارة الأصول العمومية المتاحة لهم ويسمح بتقييمها على نحو أكثر فعالية.

ويشكو وضع النظام المحاسبي الجديد عديد العوائق سواء المعرفية (الجانب المعياري، المعرفة بالقوانين والترايب الجديدة) أو تلك المتعلقة بالبرمجة (القدرة على تحديد فوائد وتكاليف الإصلاح الجديد) أو بالقدرة والكفاءة.

ومن أهم النقائص التي تتعلق بالتصرف المالي والمحاسبي يذكر:

- التأخير في إعداد الحسابات المالية وإدالتها على دائرة المحاسبات
- اعتماد المحاسبة ذات القيد البسيط (عوضا 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
- نقص في المعدات الإعلامية والإمكانات المادية واللوجستية والتطبيقات والمنظومات الخاصة بالتصرف المالي والمحاسبي،
- عدم توفر السلامة الضرورية والصيانة الدورية للتطبيقات ونقص الاندماج بينها
- عدم الالتزام باعتماد الشبكات المذكورة والانخراط فيها

وأخضعت المجلة في فصلها 190 الجماعات المحلية لواجب مسك حسابية بنفس القواعد المقررة لمسك حسابية الدولة وهي حسابية ذات قيد مزدوج وفق مبدأ إثبات الحقوق والتزامات ويتعين أن تبرز المحاسبة بصورة واضحة وكاملة وصادقة الوضعية الحقيقية لمالية الجماعة المحلية وأملكها وديونها، بما من شأنه أن ييسر المراقبة والتحقق من كلفة الخدمات والمشاريع والتحكم فيها واحتساب الاستهلاكات تدريجيا وتقييم مدى تحقيق أهدافها وجدواها وتعصير التصرف في مالية الجماعة المحلية وحسن استعمالها.

ورغم أن المجلة أقرت دخول النظام المحاسبي للجماعات المحلية حيز التطبيق في أجل أربع سنوات من دخول الأحكام المتعلقة بالميزانية والمصادقة عليها حيز التنفيذ وفق الفصل 390 من المجلة، أي في غضون سنة 2024، فإن مسار إعداد النظام المحاسبي للجماعات المحلية لم يكتمل بعد حيث أعد المجلس الوطني لمعايير الحسابات العمومية الإطار المرجعي للمعلومة المالية لذوات القطاع العمومي وخمسة معايير محاسبية، فضلا على عدم إعداد المنظومة المعلوماتية المتعلقة بحسابية القيد المزدوج والتصنيف المحاسبية والدليل المحاسبي ولم يتم القيام

المنظومة المالية والجبائية والنظام المحاسبي والموارد البشرية

بجرد الأملك وتقييمها والتحصير لإعداد موازنة الانطلاق وإعداد برامج التكوين الضرورية لإطلاق المنظومة الجديدة. وتجدر الإشارة إلى أن الأمر الحكومي المتعلق بإصدار النظام المحاسبي للجماعات المحلية لم يصدر بعد.

كما يلاحظ أنه لم يتم إلى حد الآن التخلي عن تأشير 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.

ب - 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.

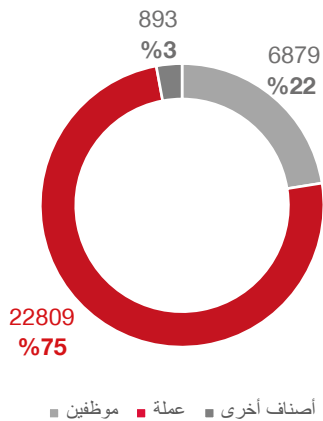
ت - تنظيم المهام المتعلقة بالمحاسبة وتقسيم الأدوار

في إطار تقسيم الأدوار بين الجماعة المحلية ومحاسبتها، تم تكليف المحاسب العمومي علاوة إلى 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.

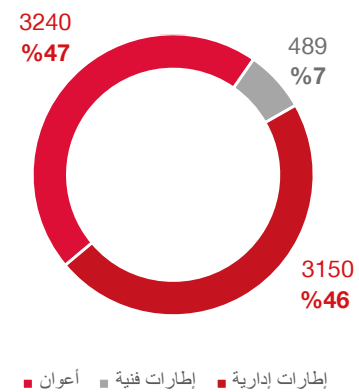
4 - الوسائل البشرية

إن دراسة الموارد البشرية بالجماعات المحلية أفرز محدودية نسبة الأعوان المباشرين بالجماعات المحلية من مجموع أعوان الوظيفة العمومية حيث بلغ حوالي 4.4 % (30.5 ألف عون) من مجموع 690 ألف عون.

توزيع أعوان الجماعات المحلية



توزيع موظفي الجماعات المحلية



المنظومة المالية والجبائية والنظام المحاسبي والموارد البشرية

وبالإضافة إلى النقص المسجل في الموارد البشرية بالجماعات المحلية لوحظ كذلك محدودية عدد الموظفين مقابل ارتفاع عدد العملة وضعف نسبة التأطير خاصة الفتيّة.

وتنسحب هذه الوضعية على البلديات المحدثة حيث يمثل صنف العملة 91% من جملة 2040 عوناً ولم يمثل الإطار الإداري والإطار الفني على التوالي سوى 7% و 1%.

ومن شأن عدم توفر الموارد البشرية بالعدد والمؤهلات الضرورية ألاّ يسمح بتنفيذ المهام الموكولة إلى الجماعات المحلية والاختصاصات الجديدة التي ستعهد إليها وأنها تعدّ الأداة التنفيذية لقرارات المجالس المنتخبة وللقرارات المحلية التشاركية في إطار وحدة الدولة وتشريعاتها.

وتقتضي هذه الوضعية إلمام الجماعات المحلية بخصوصيات الأداء المحلي ومدى سلطاتها الترتيبية وقدرتها على التقرير في إطار مبدأ التدبير الحر من جهة وبالتشريعات الوطنية من جهة أخرى. لذلك كان من الضروري الإعداد للنهوض بالموارد البشرية للجماعات المحلية من حيث العدد ونسبة التأطير فضلاً عن درجة الكفاءة والاختصاص وذلك لمواجهة حاجة الجماعات المحلية.

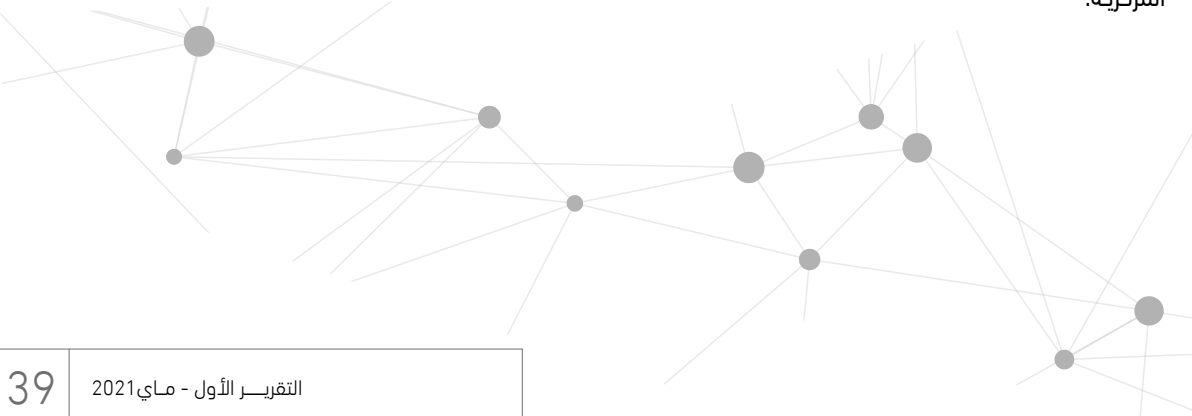
وإنّ الجماعات المحلية مدعوة إلى الحفاظ على التوازنات والتكوين بالاعتماد على الحراك والتكوين المستمر لتعزيز كفاءة الأعوان أو لتأهيلهم للقيام بمهام جديدة. وأمرز النظر في هذه الآليات الوقوف على جملة من الصعوبات:

أ - الحراك

سعت الدولة إلى تعزيز الجماعات المحليّة بالموارد البشرية من خلال 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 العموميّة 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 تساعد على استقطاب الأعوان العموميين من المستوى المركز إلى المحلي ويعود ذلك إلى أن الحوافز المقترحة تعتبر غير تحفيزيّة علاوة على أنّ بعض الحوافز وخاصة منها منحة الوضع على الذمة ستسبب في خلق التباين في التأجير بين أعوان ينتمون إلى نفس الرتبة.

وبتجه التفكير في الانتداب من داخل الوظيفة العمومية حتى لا يتم زيادة على ما هو عليه إئثار كاهل التأجير العمومي شريطة أن تتحمل الدولة الأجر الأصلي وتتحمل الجماعة منح تحفيز لتشجيع الكفاءات للعمل بالجماعات المحلية.

ويستوجب هذا التوجّه ضبط الدولة لسلم خاص بتمكين أعوانها من العمل بالجماعات المحلية وذلك بوضعهم على ذمة هذه الأخيرة. ويكون الوضع على الذمة بواسطة عقود تبرم بناء على طلب من العون والجماعة والسلطة المركزية.



المنظومة المالية والجبائية والنظام المحاسبي والموارد البشرية

ب - الانتداب

• انتداب أعوان قارين

يعتبر الانتداب القار الحل البديهي الأول لتنمية الموارد البشرية للجماعات المحلية باعتباره يمكّن الجماعة من اختيار الكفاءات حسب حاجتها الحقيقية، إلا أن هذا الحل يصعب تحقيقه في الظرف الراهن وذلك لسببين اثنين على الأقل:

- لا يسمح الوضع المالي الصعب للجماعات المحلية بانتداب أعوان وإطارات فنية وتحمل أعباء تأجيرهم من ميزانيتها الخاصة وذلك خاصة في ظل محدودية الاستخلاصات من الموارد الجبائية للجماعات المحلية وغياب الإمكانيات البشرية واللوجستية الضرورية للرفع من نسبتها، إضافة إلى تدني الخدمات البلدية وهو ما من شأنه ألا يدفع المطالبين بالضرائب بالانقضاء بواجباتهم وخلص الأداء البلدي.

- السبب الثاني هو محدودية الاستشراف المحلي حيث أن قرار تحديد عدد ونوعية الخطط المراد تسديدها عن طريق الانتداب بالجماعة يتخذه المجلس البلدي الحالي في ظل توجهات وخيارات ووضعيات الميزانية المحلية، 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

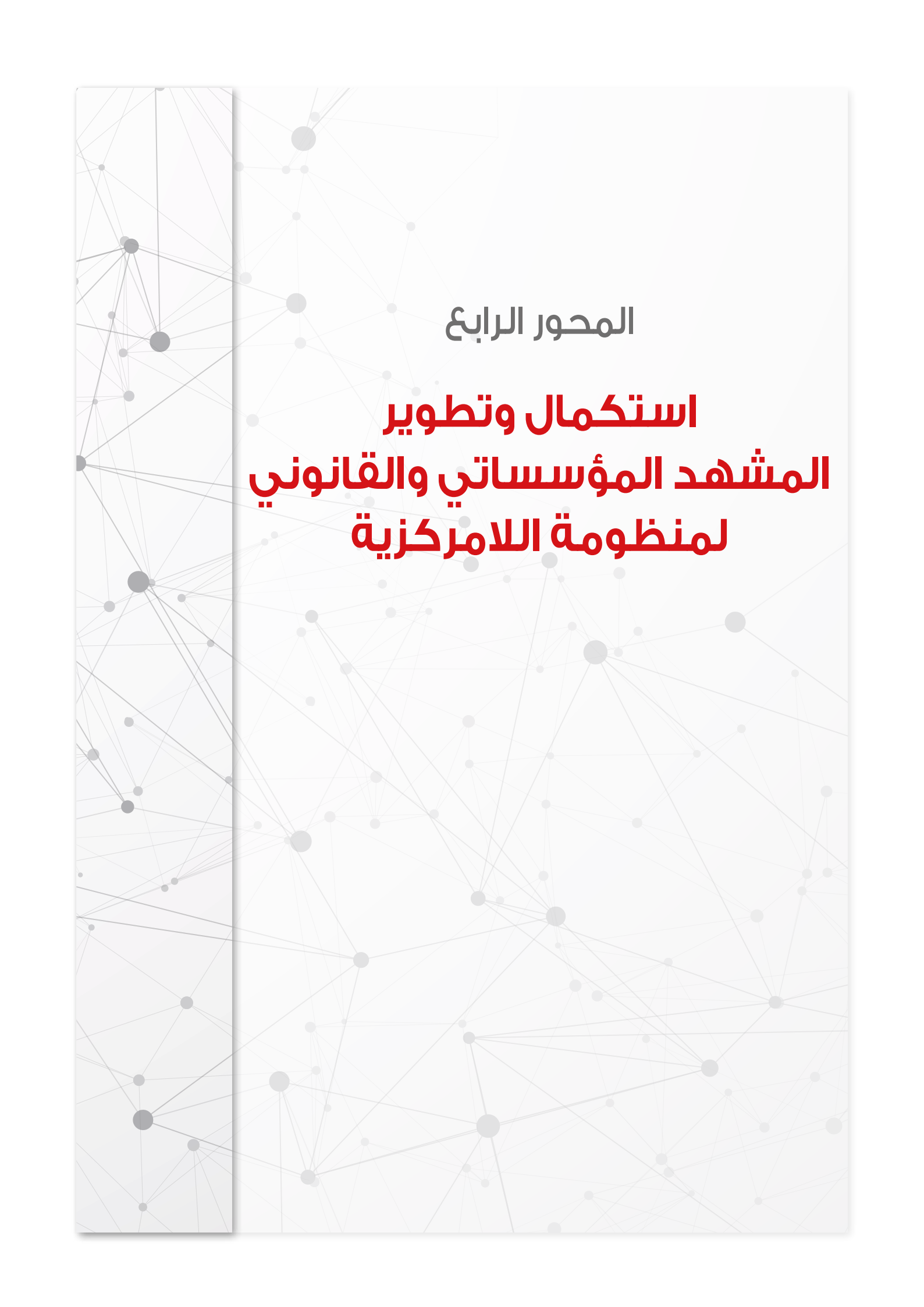
يعدّ الانتداب عن طريق التعاقد أحد الآليات الهامة التي أقرها القانون عدد 112 لسنة 1983 المتعلق بالوظيفة العمومية والتي تسمح بالانتداب وفق الشروط التي تتماشى مع الحاجة الحقيقية للجماعات المحلية ومع إمكانياتها. وهي آلية تمكن من تحديد المدة وكلفة التأجير في إطار عقد كتابي.

ومن شأن الوضع الحالي وانعكاساته السلبية على الوظيفة العمومية بصفة عامة أن جعل من هذه الآلية مجرد أحكام ضمن قانون الوظيفة العمومية لا يمكن تطبيقها في الواقع، فبخصوص طريقة اختيار الكفاءات المحلية المزمع انتدابها فقد جرت العادة على أن يتم اختيار المتدربين بالجهات من بين طالبي الشغل المرسمين ضمن قوائم تضبط بتدخل من النقابات والمجتمع المدني وحتى الأحزاب دون مراعاة لمعيار الكفاءة والجدارة.

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

5 - التكوين

أقرت أحكام مجلة الجماعات المحلية بالفصل 43 منها الحق في التكوين لأعضاء المجالس المحلية وأعوان الجماعات المحلية وذلك بفضل التعاون مع مؤسسات التعليم العالي ومؤسسات التكوين لتنظيم برامج تكوين لفائدة المنتخبين والأعوان فضلا عن تخصيص الجماعات المحلية اعتمادات للتكوين تتناسب والبرامج المعتمدة للغرض وتحديد حد أدنى لذلك لا يقل عن 0.5 % من ميزانية التصرف وإحداث لجنة وطنية تعنى بالتكوين ووضع البرامج لها ومتابعة تنفيذها.



المحور الرابع

**استكمال وتطوير
المشهد المؤسسي والقانوني
لمنظومة اللامركزية**

استكمال وتطوير المشهد المؤسسي والقانوني لمنظومة اللامركزية

إعادة النظر في الإطار القانوني للانتخابات البلدية والجهوية لتحسين مردوديتها والإسهام في أكثر استقرار لحسن سير المجالس

أثبتت التجربة في السنتين الأوليين لنشاط المجالس البلدية بعد دخول مجلة الجماعات المحلية وتنظيم أول انتخابات بلدية سنة 2018 أن المنظومة القانونية التي أطرت قواعدها لم تسمح بضمان الاستقرار على مستوى تركيبة المجالس المنتخبة الأمر الذي انعكس سلباً على أدائها وعلى نجاعة عملها هذا فضلاً عن التكلفة المالية، التي تسبب فيها عدم الاستقرار هذا، على المجموعة الوطنية.

وعليه وعملاً على تحسين مردوديتها والإسهام في أكثر استقرار ونجاعة لأعمالها يجب إعادة النظر في الإطار القانوني للانتخابات البلدية والتحسب لما يمكن أن يطرأ من تعثر في سير عمل المجالس الجهوية عند انشائها، والحال أنها مطالبة بالاضطلاع بدور تنموي هام: أي وجب تقييم ومراجعة القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 9 ماي 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية والقانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 المتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء.

وفي هذا الشأن يمكن التوقف عند ست نقاط أساسية للنظر في آثارها على حسن سير أعمال المجالس البلدية الحالية والتي كما ذكرنا يمكن أن تمتد إلى المجالس الجهوية المزمع تنصيبها قريباً. وتتمحور هذه النقاط حول:

- الحسم في مسألة روزنامة الانتخابات البلدية والجهوية
- طريقة تسجيل الناخبين
- مراقبة الحملات الانتخابية
- رئاسة المجالس ومسألة عدم الجمع بينها وبين أي نشاط مهني آخر
- طريقة الاقتراع

استكمال وتطوير المشهد المؤسسي والقانوني لمنظومة اللامركزية

1 - الحسم في مسألة روزنامة الانتخابات البلدية والجهوية

ضرورة ضبط روزنامة الانتخابات بشكل واضح ودقيق بالنص القانوني لضمان دورية هذه الانتخابات والتداول على السلطة المحلية.

المسألة الحساسة الثانية تتمثل في الحسم في قضية تزامن أو تباعد الانتخابات البرلمانية والجهوية (باعتبار ان مسألة الانتخابات البلدية محسومة بما أنها تمت سنة 2018 وبالتالي موعدها القادم معلوم مسبقاً) وإن للحسم في هذه القضية تبعات سياسية وعملية.

أما عن التبعات السياسية فتتمثل في كون خيار الجمع بين الانتخابين يجعل فرضية تمكين نفس القوى السياسية من الفوز على المستوى الوطني وعلى المستوى الجهوي واردة جداً باعتبار أن الناخب الذي يمنح ثقته لطرف سياسي معين في البرلمان من المترقب أن يمنح ثقته لنفس الجهة السياسية على المستوى المحلي (البلدي) وهناك من يرى أن هذا الوضع صحي من الناحية السياسية لأنه يمكن القوى السياسية الفائزة في الانتخابات من تواجد في المركز وفي أطراف الدولة وبالتالي من إنفاذ برنامجها السياسي لكن هنالك من يرى أن من منظور مقتضيات الديمقراطية من المستحسن أن لا تسند السلطة المركزية والسلطة المحلية إلى نفس الجهة السياسية. لذا فإن اختيار اقتران الانتخابين أو الفصل بينهما يمثل رهانا سياسيا هاما يجب أن يجد حظه من النقاش.

لكن هنالك مسألة حساسة ثانية في علاقة روزنامة الانتخابات تتمثل في الحسم في موعد تنظيم أول انتخابات جهوية. وفي هذا الشأن يستحسن التريث في ما يخص تحديد هذا الموعد وخاصة عدم التمسك بتنظيمها في نفس موعد الانتخابات البرلمانية المقبلة لأن عملية تقسيم الجهات تستدعي تفكيراً عميقاً وعدم الانسياق واستسهال الحلول الجاهزة أي اعتماد التقسيم الإداري القائم أي الولايات.

وبالفعل إن اعتماد الدوائر الترابية للولاية ك مجال أو فضاء للجهة من شأنه أولاً أن يعيد إنتاج إشكاليات العلاقة بين السلطة المحلية والسلطة اللامركزية أي بين الوالي من جهة والمجلس الجهوي من جهة أخرى ومن شأنه ثانياً أن يفقد الجهة أهميتها كقطب تنموي لأن تعدد الجهات وإرساؤها في فضاءات ضيقة من شأنه أن يقلص من مجالها الحيوي وبالتالي يؤدي إلى تفتيت في نفس الوقت القدرات المادية والبشرية لوضع وتنفيذ برامج تنموية قادرة فعلاً على تمكين الجهة من اقلع اقتصادي يكفل استقلاليتها.

انتخابات 2018 أبرزت إشكالية واضحة في ما يتعلق بانتخاب الأمنيين والعسكريين.

لقد تم في 29 أبريل 2018 تحديد يوم إنتخاب حاملي السلاح ويوم 6 ماي 2018 لبقية المواطنين. لقد شهدت الانتخابات البلدية مشاركة الأمنيين والعسكريين، وذلك لأول مرة في تاريخ تونس.

ينص الفصل 103 مكرّر من القانون الانتخابي في هذا الصدد أنه «بصرف النظر عن الأحكام المتعلقة بموعد الاقتراع الواردة بالفصل 102، تُجرى عملية التصويت للعسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي بالنسبة للانتخابات البلدية والجهوية قبل يوم الاقتراع في آجال تضبطها الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على أن يتم فرز أصواتهم بالتزامن مع عمليات الفرز في كافة مكاتب الاقتراع».

ولقد قامت الهيئة بتحديد أسبوع فاصل بين الموعدين وهو ما يسمح للعسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي للتفرغ بعد ذلك الى المشاركة لتنظيم العملية الانتخابية.

وطرحت أيضاً مشكلة تطبيقية إذ لا يمكن تمتيع العسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي من يوم الصمت الانتخابي إذ الحملة متواصلة لبقية الناخبين.

استكمال وتطوير المشهد المؤسسي والقانوني لمنظومة اللامركزية

أمام كل الخصوصيات لانتخابات هذه الفئة إقترحت الهيئة تنظيم انتخابات الأمنيين والعسكريين مع باقي الناخبين نفس اليوم «علماً وأنّ هذا الطلب سبق أن تقدّم به الأميون والعسكريون أنفسهم للهيئة في الجلسات المنعقدة بمناسبة الإعداد للانتخابات البلدية».

كما إقترحت الهيئة للقيام بحملات تسجيل تستهدف الأمنيين والعسكريين في المقرّات والثكنات الأمنية والعسكرية التي يعملون بها، مع مراعاة خصوصية تلك الأسلاك بهدف تسجيل أكبر عدد منهم للانتخابات المحلية.

2 - تسجيل الناخبين

التسجيل بالسجل الانتخابي هو عملية أساسية في المسار الانتخابي وذلك للدور الذي يضطلع به في ضمان نزاهة الانتخابات. وبسبب هذه الأهمية التي يكتسبها جعل منها المشرّع إجراء وجوباً على كل من أراد أن يمارس حقّه الانتخابي القيام به بعد أن كان اختيارياً في مرحلة أولى أي بمناسبة انتخاب المجلس الوطني التأسيسي. كما يسمح هذا الإجراء للدولة بالحصول على سجل محين للأشخاص مصنفين بالجنس والعمر وخاصة الإقامة وعي معلومة غير متاحة حتى في منظومة بطاقة التعريف الوطنية التي نادراً ما يقوم المواطنون بتحديث معطياتهم المخزنة بها.

ينص الفصل 7 من القانون الانتخابي أن «... التسجيل في سجل الناخبين واجب ويكون شخصياً...». ولكن الواجب يبقى دون عقوبات ولا تحفيّزات. يتعين إذا النظر في تسليط جزاء قانوني للمتخلفين عنه. كما أن نفس الفصل سمح بالتسجيل عن بعد للمواطنين المقيمين بالخارج وبالتالي نرى أنه يمكن دراسة إمكانية تعميم هذا الاستثناء على كل الناخبين.

لقد تم اليوم تركيز سجلا انتخابي خاص بالانتخابات التشريعية وآخر بالانتخابات البلدية مما يطرح إشكالا يتعلق بمدى ضرورة تخصيص سجل خاص بالانتخابات الجهوية. وسيطرح هذا الإشكال في صورة ما إذا تمّ الإبقاء على خيار تقسيم الجهات على أساس التقسيم الإداري أي وفق حدود الولايات الأمر الذي سيتربّب عنه تطابق الدوائر الانتخابية للانتخابات التشريعية والجهوية.

3 - الحملة الانتخابية

تمثّل الحملة الانتخابية فترة على غاية من الأهمية في المسار الانتخابي. حيث يكون لطريقة إدارة الحملة تأثيراً على نزاهة الانتخابات وبالتالي على قبول النتائج من قبل المتنافسين.

إن أهمّ الإشكاليات المطروحة في هذا الشأن هي تمويل الحملات الانتخابية لذا نرى من جهة وبسبب ثبوت عديد التجاوزات في هذا المجال الترفيع في سقف التمويل المسموح به مع تشديد الرقابة من جهة والصرامة في تسليط العقوبات.

كما وجب التسريع في وضع قانون يؤطر عملية سبر الآراء المتعلقة بالانتخابات.

4 - تركيبة المجالس وممارسة المهام

لحجم وهيكلية المجالس المحلية سواء كانت بلدية أم جهوية دور محوري في سلاسة عمل هذه المجالس وبالتالي نجاعتها ونطرح هذه المسألة عدداً من الإشكاليات :

استكمال وتطوير المشهد المؤسسي والقانوني لمنظومة اللامركزية

أ. إن عدد الأعضاء المكونين للمجالس المحلية مرتبط بعدد السكان الذي يضبط وفق إحصائيات التعداد السكاني الذي يقع كما نعلم كل عشر سنوات وهي مدة طويلة لا تسمح بمقاربة دقيقة لعدد سكان البلديات والجهات، الأمر الذي يستوجب اعتماد مؤشّر آخر لضبط هذا العدد الضروري لوضع استراتيجيات تدخل مناسبة.

الفصل 117 مكرر: يتم ضبط عدد أعضاء المجالس البلدية اعتمادا على عدد سكان البلديات وفقا لآخر إحصائيات رسمية في تاريخ صدور الأمر الرئاسي المتعلق بدعوة الناخبين...

يتم ضبط عدد أعضاء المجالس الجهوية اعتمادا على عدد سكان الولايات وفقا لآخر إحصائيات رسمية في تاريخ صدور الأمر الرئاسي المتعلق بدعوة الناخبين . ويكون من الأحسن تحديد عدد المستشارين بالنظر مثلا إلى مبلغ الميزانية المخصصة لإدارة الجماعة المحلية.

ب. لقد كان لقاعدة التفرغ لرؤساء البلديات وقع سلبي على استقرار عمل المجالس إضافة إلى كونه عبء ماليا لما يترتب عنه من وجوب دفع منح لهم. فضلا عن أن واجب التفرغ أدّى إلى عزوف كفاءات عن الترشح لهذه الخطة والتي لا تروم التخلّي عن مهنتها الأصلية وهذا أمر يزيد في وهن الموارد البشرية للمجالس البلدية التي تشكو من نسبي تأطير ضعيفة جدًا يكون من المستحسن قصر التفرغ على البلديات التي يتجاوز عدد سكّانها ...

الفصل 6 من مجلة الجماعات المحلية: يتفرغ رؤساء مجالس الجماعات المحلية لممارسة مهامهم. وتسند لهم منح تحمل على ميزانية الجماعة المحلية تحدّد معاييرها وتضبط مقاديرها بأمر حكومي بناء على رأي المحكمة الإدارية العليا وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية. يقصد بالتفرغ عدم الجمع بين رئاسة مجالس الجماعات المحلية وممارسة أي وظيفة أو مهنة أخرى. ويوضع رؤساء مجالس الجماعات المحلية من الأعوان العاملين بالقطاع العام في وضعية عدم مباشرة خاصة.

يعتبر كلّ رئيس مجلس جماعة محلية أخلّ بمقتضيات التفرغ معفى قانونا ويخضع الإعفاء للإجراءات المنصوص عليها بهذا القانون.

يمارس أعضاء مجالس الجماعات المحلية مهامهم دون مقابل. وتسند لنواب الرئيس ومساعديه منح بعنوان استرجاع مصاريف تضبط بأمر حكومي بناء على رأي المحكمة الإدارية العليا وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية.

ج. تبعات الاستقالات أصبحت تهدد استقرار العمل البلدي.

الفصل 49 خامس عشر: يعتبر مقعد المجلس البلدي أو الجهوي شاغرا بصفة نهائية في الحالات التالية:

- الوفاة،
- العجز التام،
- الاستقالة من عضوية المجلس،
- فقدان العضوية بموجب حكم قضائي بات يقضي بالحرمان من الحقوق المدنية والسياسية،
- فقدان العضوية بموجب أحكام الفصلين 98 و163 من هذا القانون. عند الشغور النهائي لأحد المقاعد بالمجلس البلدي أو الجهوي يتم تعويض العضو المعني بمترشح من القائمة الأصلية مع مراعاة الترتيب، وذلك في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ معاينة الشغور من قبل المجلس البلدي أو الجهوي. وبعد استنفاد للقائمة الأصلية الحالات المنصوص عليها بالفصلين 98 و163 من هذا القانون.

استكمال وتطوير المشهد المؤسسي والقانوني لمنظومة اللامركزية

5 - نظام الاقتراع

توجه الخيار الوطني لانتخاب المجالس النيابية منذ انتخابات المجلس التأسيسي نحو نظام التمثيل النسبي مع الأخذ بأكبر البقايا. وأثبتت هذه الطريقة حدودها في الانتخابات البرلمانية لما أفرزته من تشتت سياسي داخل البرلمان أدّى إلى شلّ حركته وأدّى إلى نفس الإشكاليات داخل المجالس البلدية حيث تكرّرت الأزمات وتعاقبت الاستقالات. الأمر الذي دعا إلى ضرورة إعادة التفكير في هذا الخيار والبحث عن بديل له. في الحقيقة هنالك عديد الخيارات المتوفرة على المستوى النظري التي تمكن من إعطاء الى المجالس البلدية أكثر استقرار عبر افرار أغلبية واضحة تسمح بتسيير أعمال المجلس وأخذ القرارات.

أ. الترفيع من العتبة هو الحل الذي سيسمح الى الأحزاب الكبرى من الحصول على عدد مقاعد كافٍ لتركيز أغلبية مستقرة.

الفصل 117 خامسا من القانون الانتخابي: ... لا تدخل في توزيع المقاعد القوائم المترشحة التي تحصّلت على أقل من 3 % من الأصوات المصرّح بها على مستوى الدائرة». كل الأنظمة الانتخابية التي توجهت نحو تكريس التمثيل النسبي أقرت بعتبة لا تقل على 5% من الأصوات المصرّح بها. برهنت الانتخابات البلدية لسنة 2018 أن العتبة 3% لا تسمح بتجميع الصفوف وأقصاء الترشحات الفلكورية. يقترح إذا الترفيع من العتبة بين 5 و 7 %.

ب. التفكير لتغيير التمثيل النسبي بنظام الأغلبية أو مزج بين هذه الأنظمة.

الفصل 117 خامسا: «يجرى التصويت على القوائم في دورة واحدة، ويتم توزيع المقاعد في مستوى الدوائر على أساس التمثيل النسبي مع الأخذ بأكبر البقايا ...». يمكن التفكير في الذهاب الى نظام مزدوج تم اقتراحه على مجلس الوزراء عند المصادقة على مشروع قانون الانتخابات المحلية. هذا النظام لقب بنظام 50% زائد واحد. ويفرض هذا النظام بإسناد للقائمة المتحصلة على الأغلبية البسيطة أي على أكبر عدد من الأصوات نصف المقاعد ومقعد إضافي مما يسمح لها بالتمتع بأغلبية مستقرة ورئاسة المجلس. وباقي المقاعد توزع على باقي المترشحين بالتمثيل النسبي مع أكبر البقايا.

ج. التخلي عن الانتخاب في دورة واحدة والذهاب نحو إرساء دورتين.

الفصل 117 خامسا: «يجرى التصويت على القوائم في دورة واحدة ...». إرساء دورتين للتصويت سيسمح بالمشاركة في الدور الثاني إلا الأحزاب أو القوائم التي تتحصل في الدور الأول على عدد أدنى محدد مسبقا من الأصوات. ويسمح هذا النظام بتشجيع الأحزاب الصغيرة بتكوين ائتلافات تكون لها أكثر حظوظ لتجاوز الدور الأول.

ج. احتساب الأوراق البيضاء لتحديد الحاصل الانتخابي.

الفصل 117 خامسا: «... يتم تحديد الحاصل الانتخابي بقسمة عدد الأصوات المصرّح بها على عدد المقاعد المخصّصة للدائرة.

لا تحتسب الأوراق البيضاء والأصوات الراجعة للقوائم التي تحصلت على أقل من 3% من الأصوات المصرّح بها على مستوى الدائرة في احتساب الحاصل الانتخاب ...».

ويكون من العدالة الانتخابية الاتجاه نحو اتخاذ بعين الاعتبار نية الناخب الذي سجل وبعد ذلك تحوّل الى مكتب الاقتراع وقام بالعملية لكنه يريد التعبير عن عدم قناعاته بجدوى العملية أو عن إعتباره بأن كل ما يقدمه السياسيين غير مقنع. لذلك يكون مشجع للأشخاص القيام بواجبهم الانتخابي إذا مان صوته سيحتسب في الحاصل الانتخابي في حالة الامتناع على اختيار أي مترشح.

د. تمثيل المعتمديات في تركيبة المجالس الجهوية. هذا الطلب لا يمكن تكريسه عمليا إلا إذا تمت الانتخابات لا في دائرة واحدة ممثلة في الجهة بل في المعتمديات كدوائر انتخابية. وهو ما سيغير كيفية معالجة السجل الانتخابي الذي يستوجب في هذه الحالة مسكه لـ 294 معتمدية. كما يحتم علينا هذا الخيار توزيع مقاعد المجلس الجهوي على المعتمديات.

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 الهذار - 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 الصرصار -
عفاف المراكشي - عمر بالهادي - محمد الصغير الزكراوي - صالح بوسطعة -
حاتم المليكي - فيصل قزاز - هندا القفزي - بسام الكراي - رشيد الطوزي -
لطفي طرشونة