



الهيئة العليا للمالية المحلية
HAUTE INSTANCE DES FINANCES LOCALES

التقرير السنوي الثاني للهيئة العليا للمالية المحلية

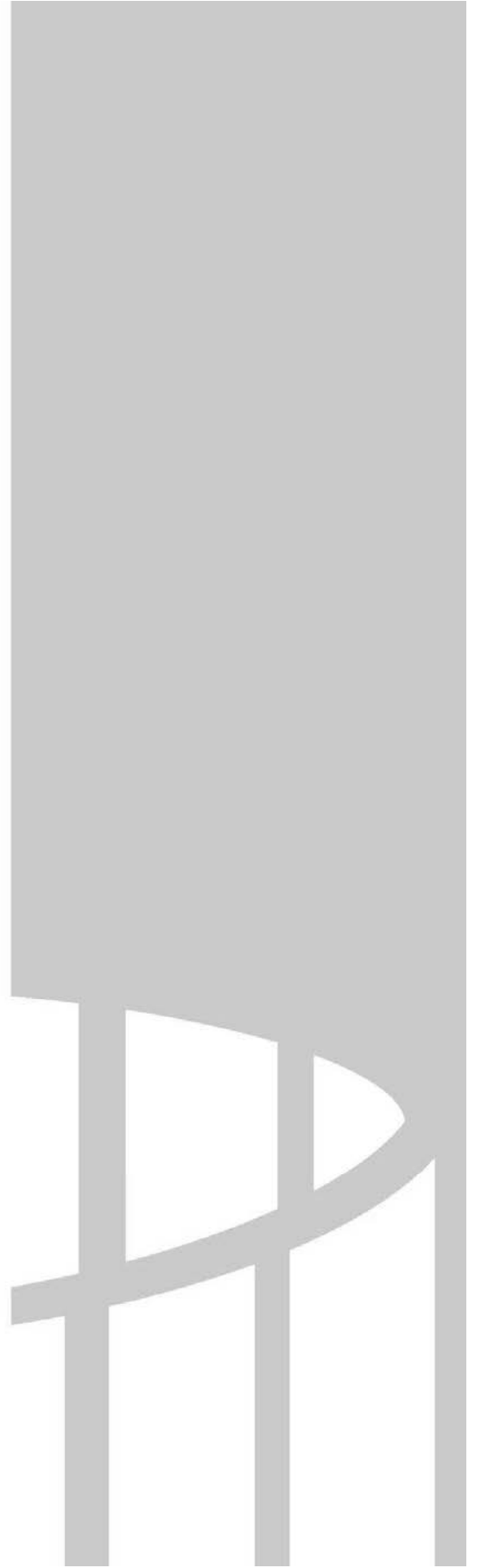
2020

109، نهج يوغرطة،
موتياالفيل، 1082، تونس
الهاتف : 70 146 160 - الفاكس : 70 146 165
www.hifl.tn

التقرير السنوي الثاني للهيئة العليا للمالية المحلية

2020

109، نهج يوغرطة،
موتيفيل، 1082، تونس
الهاتف: 70 146 160 - الفاكس: 70 146 165
www.hifl.tn



المقدمة	07
الجزء الأول : تشخيص الإطار القانوني والمؤسساتي للمالية المحلية	09
القسم الأول: الإطار القانوني والمؤسساتي	09
1. أعمال الهيئة العليا للمالية المحلية والظروف المحيطة بها	9
1. مهام الهيئة وضمانات استقلاليتها الوظيفية	9
2. تركيبة الهيئة وميزانيتها وأبرز الأنشطة المنجزة	11
أ. التركيبة	11
ب. ميزانية الهيئة لسنة 2020	12
ج. أبرز الأنشطة المنجزة	13
II. النصوص التشريعية والترتيبية المتعلقة باللامركزية وبالنظام المالي للجماعات المحليّة	17
1. النصوص التطبيقية لمجلة الجماعات المحلية	18
2. النظام القانوني للتحويلات المالية لفائدة الجماعات المحلية	19
3. التشريعات الجبائية	21
4. التشريعات في مجال الحسابية والنظام المحاسبي للجماعات المحلية	21
5. السياسات العمومية والتخطيط والبرمجة في سياق اللامركزية	23
6. نظام المسؤولية والرقابة على الأموال العمومية في سياق اللامركزية	24
7. قدرات التصرف بالبلديات	27
أ. التنظيم والموارد البشرية	27
ب. ضوابط نفقات التأجير	27
ج. الإنتدابات	28
د. التكوين	29
8. نظام المعلومات الإحصائية والمالية	29
القسم الثاني: تقييم الوضع المالي للجماعات المحلية	30
1. البلديات	31
1. الموارد	31
أ. تحليل البنود الكبرى للموارد	31
ب. تحليل الموارد عبر أبرز المؤشرات	42

50	2. النفقات
50	أ. تحليل البنود الكبرى للنفقات
56	ب. تحليل النفقات عبر أبرز المؤشرات
64	II. المجالس الجهوية
64	1. تقديم عام لمالية المجالس الجهوية
64	2. الموارد
64	أ. تحليل البنود الكبرى لموارد المجالس الجهوية
66	ب. مؤشر الاستقلالية المالية
67	3. النفقات
67	أ. تحليل البنود الكبرى لموارد المجالس الجهوية
71	ب. تحليل النفقات عبر أبرز المؤشرات
71	III. الجماعات المحلية
71	1. موارد الجماعات المحلية
72	2. الاستقلالية المالية للجماعات المحلية
72	3. نفقات الجماعات المحلية
73	4. مؤشر اللامركزية

الجزء الثاني : الإجراءات المقترحة للنهوض بالمالية المحلية

تقديم عام: الأهداف الاستراتيجية

القسم الأول: تدابير لفائدة الجماعات المحلية

76	1. التدابير المالية في إطار قوانين المالية
76	1. التحويلات المالية الإعتيادية
77	2. إحداث موارد مالية جديدة
78	II. تدعيم قدرات التصرف للجماعات المحلية والمراكز المحاسبية ذات العلاقة
78	1. دعم الموارد البشرية بالجماعات المحلية
78	2. دعم القباضات البلدية
78	3. مقاييس توزيع صندوق دعم اللامركزية
79	4. تركيز النظام المحاسبي الجديد للجماعات المحلية ونظام رقابة داخلية فعال
80	5. تقييم برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية ومراجعة نظام التحويلات الموجهة للاستثمار

القسم الثاني: إجراءات خاصة بالهيئة العليا للمالية المحلية

81	1. إجراءات تتعلق بتطوير الإطار القانوني والتنظيمي للهيئة
81	1. على المدى القصير

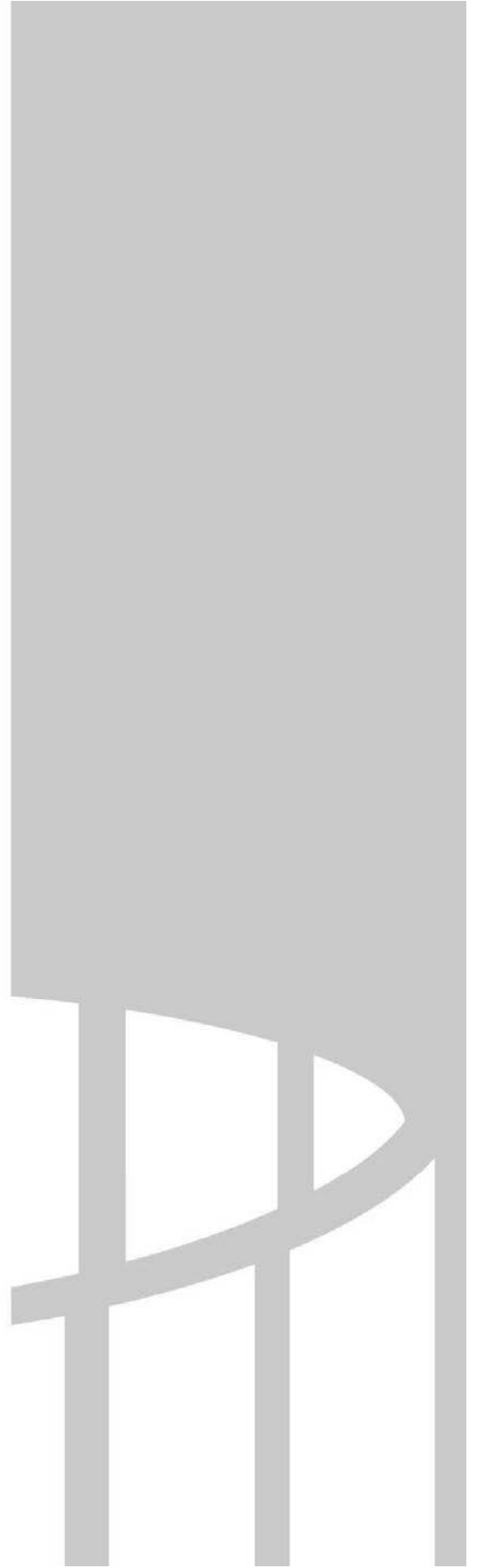
75

75

76

80

81	2. على المدى المتوسط
81	ال. إجراءات أخرى لتطوير المالية المحلية
	حوصلة لخطة عمل الهيئة العليا للفترة القادمة وروزنامة التنفيذ
	ملحق التقرير السنوي الثاني للهيئة العليا للمالية المحلية بعنوان سنة 2022
85	ملحق عدد 1 : اجتماعات مجلس الهيئة وأهم النقاط المطروحة
89	ملحق عدد 2 : النصوص التطبيقية لمجلة الجماعات المحلية
89	ا. الأوامر المنصوص عليها بالمجلة التي تم إصدارها
93	ال. الأوامر المنصوص عليها بالمجلة التي لم تصدر بعد
96	ملحق عدد 3 : الهيكلية التفصيلية لموارد البلديات خلال الفترة 2017 - 2020
	ملحق عدد 4 : الفارق الحاصل خلال سنة 2020 على مستوى المعاليم المستوجبة بالسواق والمعلوم على النزول والمعلوم على العقارات المبنية و الناتج بالأساس عن تداعيات جائحة الكوفيد 19
99	ملحق عدد 5 : توزيع الموارد الجمالية للبلديات سنة 2020 حسب صنف البلدية: قديمة - موسعة - محدثة
110	ملحق عدد 6 : توزيع الموارد الجمالية للميزانية حسب البلديات و حسب الساكن الواحد سنة 2020
119	ملحق عدد 7 : توزيع موارد العنوان الأول للبلديات حسب كل بلدية وللساكن الواحد سنة 2020
129	ملحق عدد 8 : توزيع موارد العنوان الثاني للبلديات حسب كل بلدية وللساكن الواحد سنة 2020
139	ملحق عدد 9 : توزيع الموارد الذاتية للبلديات حسب كل بلدية وللساكن الواحد سنة 2020
148	ملحق عدد 10 : توزيع الموارد غير الذاتية (الموارد المحالة وموارد الاقتراض) حسب كل بلدية وللساكن الواحد سنة 2020
158	ملحق عدد 11 : نسبة الموارد الذاتية للبلديات من جملة الموارد الراجعة لكل منها (مؤشر الموارد الذاتية)
168	ملحق عدد 12 : هيكلية نفقات البلديات خلال الفترة 2017 - 2020
179	ملحق عدد 13 : نسبة التأجير لدى البلديات مقارنة بمواردها الاعتيادية لسنة 2020
180	ملحق عدد 14 : مؤشر نسبة استهلاك الموارد البلدية - فوائض الميزانية سنة 2020
190	ملحق عدد 15 : توزيع الموارد الموظفة من العنوان الأول لمصاريف العنوان الثاني بين البلديات سنة 2020
200	ملحق عدد 16 : توزيع مديونية البلديات لحد موفى سنة 2020 حسب كل بلدية
210	ملحق عدد 17 : توزيع ديون البلديات تجاه المؤسسات العمومية في موفى سنة 2020
220	ملحق عدد 18 : توزيع الديون المتخلدة بذمة البلديات حسب كل بلدية والساكن الواحد سنة 2020
220	ملحق عدد 19 : توزيع النفقات الجمالية للبلديات حسب كل بلدية و الساكن الواحد سنة 2020
230	ملحق عدد 20 : توزيع نفقات العنوان الأول للبلديات حسب كل بلدية و الساكن الواحد سنة 2020
239	ملحق عدد 21 : توزيع نفقات التاجير للبلديات حسب كل بلدية و الساكن الواحد سنة 2020
249	ملحق عدد 22 : توزيع نفقات العنوان الثاني للبلديات حسب كل بلدية والساكن الواحد سنة 2020
259	ملحق عدد 23 : هيكلية موارد المجالس الجهوية خلال الفترة 2017 - 2020
268	ملحق عدد 24 : هيكلية نفقات المجالس الجهوية خلال الفترة 2017 - 2020
269	ملحق عدد 25 : قائمة البلديات مرتبة حسب رمزها في منظومة «ادب» والولاية التي تنتمي اليها جغرافيا
270	



المقدمة

اختارت الدولة التونسية التوجّه نحو التغيير الجذري لنظم الحوكمة العمومية ولا سيما من خلال دعم اللامركزية في إطار وحدة الدولة. ومن بين متطلبات اللامركزية وعناصرها المحدّدة، التّناسب بين الموارد المالية للجماعات المحلية وأعبائها المنجّرة عن المسؤوليات المنوطة بعهدتها تجاه متساكنيها في كنف احترام القانون ومبادئ حسن التصرف.

ويتمّ تجسيم هذه الخيارات على ثلاث مستويات تشمل التمويل والحوكمة وهامش الحرية، في إطار منظومة رقابية ناجعة، إضافة إلى التكامل والنسجام بين السياسات العمومية الوطنية والمحلية لتحقيق التنمية الشاملة والعادلة والمستدامة.

وتتدرج اللامركزية في إطار البحث عن حوكمة أفضل لأساليب تصرف الجماعات المحلية وحسن إدارتها للشأن المحلي والسعي إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من النجاعة والجدوى واحترام قواعد الشفافية والمساءلة في خصوص استعمال الموارد المالية العمومية المرصودة للجماعات المحلية وحسن توظيفها للصالح العام.

وتعدّ البلديات اليوم، من أهم الهياكل المجرّدة للامركزية في تونس. وتم بموجب التشريعات الجديدة حذف الإشراف المسبّط عليها بمختلف أشكاله من قبل السلط المركزية والجهوية، وتعويض ذلك بأنواع جديدة من العلاقات بين مختلف هذه الهياكل.

ويمثّل النظام اللامركزي أحد دعائم دستور جانفي 2014 المبني على مبادئ الحكم الرشيد والذي تضمن فيه الدولة علوية القانون وتكرّس فيه المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين، وينصّ الدستور في فصله الرابع عشر على أن «تلتزم الدولة بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة» وهي مبادئ تمّ تكريسها بالقانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرّخ في 9 ماي 2018 والمتعلق بمجلة الجماعات المحلية (م ج م) الذي جاء في الفصل 4 منه أن كل جماعة محلية تدير مصالحها وفق مبدأ التدبير الحرّ طبقاً لأحكام الدستور والقانون مع احترام مقتضيات وحدة الدولة والهدف من ذلك تقريب مركز القرار من المواطن لتلبية حاجياته الأساسية بطريقة أفضل والعمل على تحسين ظروف عيشه بكامل التراب الوطني.

وعلى هذا الأساس أقرّ الدستور التونسي، الشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية باعتبارها ركائز أساسية للامركزية مع الارتقاء بالمسائل المتعلقة بالشأن المحلي، إلى مرتبة القوانين الأساسية.

إلا أن اللامركزية لن تكون فعلية ما لم يتمّ العمل على تدعيم القدرات البشرية والتنظيمية للجماعات المحلية وتحقيق ذاتية تصرفها المالي وتبويب مصادر تمويل تدخلاتها وتنمية مواردها الذاتية.

ويفترض في هذا الإطار أن يتم ضبط حاجيات الجماعات المحلية من التمويل على أساس الصلاحيات التي تمارسها ذاتية كانت أو مشتركة أو منقولة، وتحدّد هذه الحاجيات بدورها، الاعتمادات التي ترصدها الدولة سنويًا للجماعات المحلية حسب منطوق الفصل 131 من م ج م والفصل 38 من القانون الأساسي للميزانية¹ مع الأخذ بعين الإعتبار للتوازنات العامة للدولة ووضعها المالية العمومية ككلّ.

وطبقاً للفصلين 8 و146 من المجلة المذكورة فإن هذه التحولات تأتي لمعاودة مجهودات الجماعات المحلية على تمويل عمليات التصرّف والتنمية والحدّ من التفاوت بين المناطق ومساعدتها على تحقيق استقلاليتها الإدارية والمالية الفعلية من خلال بلوغ التكافؤ بين الأعباء والموارد.

1 - قانون أساسي عدد 15 لسنة 2019 مؤرّخ في 13 فيفري 2019 يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية

ولكي تؤدي السياسات الداعمة للمسار اللامركزي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة والتوازن بين الجهات فلا بُدَّ أن تستند إلى مؤشرات التنمية. وقد نصَّ على ذلك الدستور بالتوازي مع تكريسه لمبدأي التضامن والتميز الإيجابي. ويُراد من هذين المبدأين بالأساس تقليص الفوارق بين مختلف مكونات التراب الوطني وهو من جهة، واجب محمول على الدولة ومن جهة أخرى، الهدف الرئيسي من إرساء الهياكل المحدثة في إطار اللامركزية ولا سيما المجلس الأعلى للجماعات المحلية والهيئة العليا للمالية المحلية.

إلا أن النتائج التي توصلت إليها الهيئة العليا للمالية المحلية (فيما يلي الهيئة) من خلال أعمالها المنجزة في إطار تقريرها السنوي الأول الذي صدر في السنة الماضية بعنوان تصرف سنة 2019 وما يُؤكده تقريرها الثاني (موضوع هذه الوثيقة) والمتعلق بتصرف سنة 2020، تُبيِّن عمق الفجوة بين الحاجيات المطلوبة لتحقيق ذاتية التصرف والاستقلالية المالية للجماعات المحلية وبين الموارد المتوفرة لها طاقياً. ولذلك تبقى الفوارق المسجلة بين الجماعات المحلية من أبرز مظاهر عدم التوفيق في تحقيق مقومات ترسيخ المسار اللامركزي.

وطبقاً لأحكام الفصلين 61 و62 من مجلة الجماعات المحلية، وعلووة عن تقديم تقرير عن أعمالها، تعهدت الهيئة، بالنظر في مالية الجماعات المحلية، تجسّم لسنتين متتاليتين، من خلال تحليل وضعها المالي والأطر القانونية والترتيبية المنظمة للمالية المحلية وتقييم مدى تطورها لتدعيم موارد الجماعات المحلية وحوكمة تصرفها والتغيرات الحاصلة في علاقتها بأجهزة الدولة المركزية واللامحورية المرافقة والداعمة للمسار اللامركزي ومدى تحقيق الجماعات المحلية لاستقلالية فعلية في اتخاذ القرارات وتنفيذها على أرض الواقع.

ويهدفُ هذا التقرير بالخصوص إلى تمكين السلط العمومية وكل المهتمين بالشأن المحلي من معلومات موثوقة حول وضعية المالية المحلية عبر تقييم موضوعي مشفوع بجملة من التوصيات والمقترحات من أجل المساهمة في تعزيز الحوكمة ورفع من أداء المتدخلين في الشأن المحلي.

وتتمت هيكلة هذا التقرير في جزئين يتعلّقان بتشخيص الوضع المالي للجماعات المحلية والأطر المنظمة للمالية المحلية من جهة، وبخطة عمل الهيئة والتدابير المقترحة من جهة أخرى.

وباعتبار أنّ تقديم مقترحات للحكومة حول سبل تطوير المالية المحلية يندرج ضمن صلاحيات الهيئة وفق الفصل 61 من مجلة الجماعات المحلية، فإن الجزء الثاني من التقرير يعكس رؤية الهيئة في هذا الإطار من أجل المساهمة الفعّالة في صياغة الخطة الوطنية لدعم اللامركزية وتطويرها.

ويستدعي الأمر، من جهة، سنّ أحكام قانونية واتخاذ إجراءات ترتيبية على مستوى حوكمة نظم تحويلات الدولة وآلياتها وفي اتجاه تطوير الموارد المالية للجماعات المحلية وتحسين أدائها وإحداث موارد مالية جديدة لفائدتها.

أما الإصلاحات المتعلقة بتوفير الإطار الملائم والضمانات ومتطلبات عمل الهيئة فتتمثّل بالأساس في إصدار النصوص المتعلقة بتنظيمها الإداري والمالي وتوفير الموارد الضرورية لتمكينها من أداء مهامها على الوجه المطلوب.

تشخيص الإطار القانوني والمؤسساتي للمالية المحلية

خُصّص هذا الجزء الأول من التقرير في قسمه الأول، من جهة، لتشخيص الإطار القانوني للهيئة كهيكل يندرج إحدائه في إطار النظام الجديد لحكومة المالية المحلية، في علاقة بمحيطها وبالدور الموكول إليها وقدرتها على الأداء، ومن جهة أخرى، لتقييم مدى تقدّم إنجاز أبرز الجوانب التشريعية والنوعية ذات العلاقة بتركيز النظام المالي الجديد للجماعات المحلية والمؤثرة في تطوير المالية المحلية.

وخصّص القسم الثاني لتقديم الوضع المالي، تباعا للبلديات والمجالس الجهوية ولهذين الصنفين من الجماعات المحلية مجتمعين، من خلال تحاليل إجمالية وتفصيلية، حسب عناوين الميزانية، من ناحية وحسب الموارد والثغرات من ناحية أخرى وذلك بعنوان سنة 2020، وبالنسبة إلى كامل الفترة 2017 - 2020.

القسم الأول: الإطار القانوني والمؤسساتي

1. أعمال الهيئة العليا للمالية المحلية والظروف المحيطة بها

ينصّ الفصل 62 من م ج م أن تعدّ الهيئة تقريرا سنويا عن أعمالها وهو ما يندرج في إطار احترام واجب تقديم الحسابات باعتبار المسؤوليات المنوطة بعهدتها والموارد العمومية المخصّصة في الغرض. وسوف يتناول هذا الجانب من التقرير، أولا مهام الهيئة وضمانات استقلاليتها الوظيفية ليقع المرور بعد ذلك إلى تركيبة الهيئة وميزانياتها وأنشطتها خلال الفترة المتراوحة بين صدور التقرير السنوي الأول وإلى غاية إعداد هذا التقرير.

1. مهام الهيئة وضمانات استقلاليتها الوظيفية

وفق ما جاء بالقانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 سالف الذكر، تتولى الهيئة النظر في كل المسائل المتعلقة بالمالية المحلية لدعمها وتعصيرها وحسن التصرف فيها. وتتوزّع ولاية الهيئة إلى تسع صلاحيات ضبطها الفصل 61 من م ج م تضي على عبارة «النظر» أبعادا مختلفة استشارية ورقابية وتعديلية.

وفي إطار النظام المالي الجديد الذي تبرز ملامحه من خلال الدستور ومجلة الجماعات المحلية، تتبين أهمية الدور الذي تلعبه الهيئة لمزيد إحكام التصرف في الشأن المحلي لتحقيق أهداف اللامركزية. فهي تساهم من خلال آرائها وأعمالها الرقابية والتطيلية والتقييمية في الاستعمال الأمثل للموارد المتاحة للجماعات المحلية وتوظيفها لخدمة المصالح المحلية، حيث تحال إليها وجوبا كل المسائل ذات العلاقة بالمالية المحلية (الفصل 60 من م ج م) ورأيها ملزم في خصوص التحويلات المالية المقترنة بتحويل الاختصاصات وتوسيعها والذي يعدّ من العناصر الأساسية للامركزية تطبيقا لمبدأ التفرع (الفصل 16).

وفي غياب المجلس الأعلى للجماعات المحلية تطرح مسألة وجوبية طلب رأي الهيئة في مشاريع النصوص ذات العلاقة بمالية الجماعات المحلية.

ويُشار في هذا الإطار إلى أن الأمر عدد 365 لسنة 2016 المؤرخ في 18 مارس 2016 المتعلق بتنظيم وزارة الشؤون المحلية قد عهد إلى هذه الوزارة آنذاك طبق الفصل الأول منه، إعداد وتنفيذ مسار اللامركزية طبقاً للدستور والتشريع النافذ، كما أسند لها ذات الفصل اختصاص اقتراح وإعداد مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بمجال إرساء اللامركزية وإدارة شؤون الجماعات المحلية.

وباعتبار صدور هذا النص، قبل المصادقة على مجلة الجماعات المحلية، فإنه يفترض منذ دخول المجلة حيز النفاذ سنة 2019، أن تراعي الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية، عند ممارستها لمهامها، الأحكام الواردة بها ولا سيما تلك التي أسندت للهيئة، وأن تُعرض عليها بعد إحداثها وتركيزها أي مسألة تهمُّ المالية المحلية.

ويجدر الذكر في هذا الإطار أنّ مصالح مستشار التشريع والقانون للحكومة قد بادرت منذ شهر مارس 2021، بإحالة كافة مشاريع الأوامر والقرارات الوزارية ذات العلاقة بالمالية المحلية على الهيئة لإبداء الرأي.

وتبرز أهمية الدور الموكل للهيئة كهيكل ضامن لحسن تقدير التحويلات المالية لفائدة الجماعات المحلية وتوزيعها واستعمالها الاستعمال الأمثل لسد الحاجيات من التمويل للجماعات سواء كانت موجهة للمساعدة على مواجهة الاختلالات في التوازنات المالية أو لتعزيز الموارد الذاتية أو للمساهمة في الاستثمارات التنموية لخلق الثروة والمساهمة في إحداث مواطن الشغل بناء على مبادئ التفريع والتضامن والتميز الإيجابي، فالهيئة تقدّم المعطيات المتعلقة بالجماعات المحلية المعنية ببرامج التوازن المالي عبر منح ترصد للغرض (الفصل 38 من م م م) ولاسيما للتحكم في حجم التأجير في إطار برنامج يجب عرضه على الهيئة من قبل الجماعات المحلية التي تجاوز حجم نفقاتها في هذا الإطار الحد القانوني (الفصل 9 من م م م). وتقتصر الهيئة حسب الفصل 61 تقديرات الاعتمادات المرصودة للجماعات المحلية في إطار ميزانية الدولة ومعايير توزيعها وتقوم بمتابعة منابات الجماعات المحلية من صندوق دعم اللامركزية والتسوية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية (فيما يلي صندوق دعم اللامركزية) وتقتصر التعديلات الضرورية في هذا الإطار كما تتولى الهيئة متابعة مديونية الجماعات المحلية. وتقوم بإعداد دراسة مسبقة حول الكلفة التقديرية لتحويل الاختصاصات أو توسيعها بالتنسيق مع المصالح المركزية (الفصل 61).

وعلى الهيئة واجب تقديم تقرير سنوي عن وضعية المالية المحلية للسنة المنقضية تدرج به نتائج التحليل المالية بناء على القوائم المالية والتي تحال عليها وجوبا من قبل هذه الجماعات.

وتقدّم الهيئة مقترحاتها للحكومة للنهوض بالقدرات المالية للجماعات المحلية بما من شأنه بأن يدعم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ويقلص التفاوت فيما بينها.

وتجدر الملاحظة أن مساهمة الهيئة في بلورة السياسات العمومية يتم عبر الدراسات التقييمية الاستشرافية المتعلقة بالمالية المحلية المطالبة بإحرازها بصفة دورية كل ثلاث سنوات.

ولكي تقوم بوظائفها بموضوعية ونجاعة وضع المشرع للهيئة ضمانات الاستقلالية الوظيفية تتمثل خاصة في حقها المكفول بالقانون للحصول على المعلومات لتيسير ممارسة صلاحياتها والمساعدة على ضبط السياسات العامة (الفصل 127) فضلا عن نشر تقاريرها حول تقييم وضعية المالية المحلية لضمان نجاعة تدخلاتها في تكريس مبادئ الشفافية والمساءلة.

فعلاوة على وجوبية إحالة القوائم المالية من قبل الجماعات المحلية إلى الهيئة بمقتضى الفصل 61 من م م م، ينص الفصل 127 من المجلة على وضع المنظومات الإعلامية للتصرف في موارد وأموال الجماعات المحلية ونفقاتها على ذمة الهيئة. وتتعلق هذه المنظومات بالتصرف في موارد وممتلكات كافة الجماعات المحلية لتحسين إحصاء العقارات والأنشطة قصد ضمان استخلاص الضرائب ومختلف المعاليم والرسوم والمساهمات المحلية ولمتابعة تطوّر النفقات والموارد. وتلتزم الجماعات المحلية باعتماد المنظومات المذكورة المذكورة والانخراط بها.

2. تركيبة الهيئة وميزانيتها وأبرز الأنشطة المنجزة

يرتبط حسن أداء الهيئة لمهامها بعناصر مختلفة من أهمها توفر الموارد الملائمة لذلك واعتماد الموضوعية والحياد في أعمالها.

أ. التركيبة

تتميز تركيبة الهيئة بطابعها الموسّع والمشارك، حيث أنها تضمّ عددا هاما من الأعضاء ويستأثر ممثلو المجلس الأعلى للجماعات المحلية بأغلبية المقاعد في مجلسها. فطبقا لأحكام الفصل 63 من م ج م، للهيئة تركيبة مختلطة حسب شروط مختلفة من صنف لآخر من الهيئات الممثلة طلبها:

- بأمر حكومي، من جهة، بالنسبة إلى رئيس الهيئة بصفته قاض مالي، بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء وبعد موافقة المجلس الأعلى للجماعات المحلية. وقد تم تمكين الرئيس من صفة أمر صرف لموارد الهيئة وهو ما حتم إلحاقه بالهيئة للتفرغ كليا كامل المدة المحددة لمهمته (أربعة سنوات غير قابلة للتجديد).
- بالتعيين المباشر حسب معايير يضيّطها المجلس الأعلى للجماعات المحلية بالنسبة إلى الأعضاء الممثلين له وعددهم تسعة دون تخصيص على التفرغ.
- بالتعيين المباشر دون شروط محدّدة ودون تفرّغ بالنسبة إلى الأعضاء الممثلين للوزارات المكلفة بالجماعات المحلية والمالية وأملاك الدولة ولهيئة الخبراء المحاسبين ولمجمع المحاسبين.

وتعمل الهيئة حاليا في ظلّ الأحكام الانتقالية من المجلة، وهي احكام ذات صبغة وقتية - تسعة أشهر من تاريخ صدور مجلة الجماعات المحلية حسب فصلها 385 - تنظم الفترة المتراوحة بين اصدارها واستكمال البناء القانوني والمؤسسي للجماعات المحلية والهيكل اللامركزية ذات العلاقة.

فتطبيقا لأحكام الفصل 399 المدرج ضمن الاحكام الإنتقالية من م ج م وإلى حين إرساء المجلس الأعلى للجماعات المحلية، تمّ تعيين أعضاء الهيئة من غير ممثلي المجلس بأمر حكومي وقد باسروا مهامهم إلى حين تشكيلها وفق مقتضيات الفصل 63 من م ج م.

ومن ثقة، يباشر أعضاء الهيئة منذ شهر افريل 2019 تاريخ صدور أمر التسمية لغير ممثلي الجماعات المحلية، جميع مهام الهيئة المنصوص عليها بالمجلة بالشكل الذي من المفترض أن تقوم به الهيئة في الوضع الدائم طالما لم يصرح المشرع بخلاف ذلك، وهو ما يلزم السلط العمومية بالتعامل معها على هذا الأساس، طبق أحكام المجلة.

ولتشخيص الإطار القانوني المنظم لها، قامت الهيئة بمساعدة من شركاء فنيين وماليين بدراسة استراتيجية خلال سنة 2020 صدرت في مارس 2021 إلى جانب قراءة قانونية لتداعيات الاحكام الانتقالية على سير الهيئة وأدائها.

وقد تبين فعلا من خلال التحاليل القانونية أن سير الهيئة في ظلّ الأحكام الانتقالية وبتركيبة منقوصة من ممثلي الجماعات المحلية يؤثّر على أداءها ويضعف الطابع التداولي المشترك الذي أراد المشرع من خلاله المحافظة على الهيئة على نفس المسافة بين هيكل السلطة المركزية، الداعمة والمرافقة للمسار اللامركزي من جهة، وبين الجماعات المحلية كهيكل مجسّدة للامركزية يتعين استشارتها في المسائل التي تخصّها حسب الممارسات الفضلى المتعارف عليها في المجال، من جهة أخرى.

وبالإضافة إلى ذلك، لا تضمن التركيبة الحالية التوازن بين أصناف الهياكل الممثلة بها ولا تضمن فعالية دور الرئيس (وهو قاض مالي تتسحب عليه الأحكام المنطبقة على السلطة القضائية) ولا تضمن احترام قاعدة التنافس التي من واجب الدولة العمل على تحقيقها طبق الفصل 46 من الدستور، ذلك أن التنافس في تركيبة الهيئة يراعى فحسب من جهة ممثلي المجلس الأعلى للجماعات المحلية.

ب. ميزانية الهيئة لسنة 2020

أوجب الفصل 65 من م ج م على الدولة وضع مقرّ بتونس العاصمة على ذمة الهيئة، وكذلك الوسائل الضرورية للقيام بمهامها والتي حدّدها الفصل 61 من المجلة. ونصّ الفصل 65 أيضا على تمكين الهيئة من اعتمادات تسيير تضمّن بميزانية الدولة وتلحق ترتيبيا بالوزارة المكلفة بالجماعات المحلية ويكون رئيس الهيئة أمر صرف ميزانيتها.

وبناء على الأحكام سالفة الذكر، تمت المصادقة من قبل مجلس الهيئة على أول مشروع ميزانية لها، تعلّق بسنة 2020 الذي أنبى على أحكام الفصلين 34 و35 من القانون الأساسي للميزانية والأمر الحكومي عدد 351 لسنة 2019 مؤرخ في 10 أبريل 2019 المتعلق بتسمية أعضاء الهيئة العليا للمالية المحلية والأمر الحكومي عدد 31 لسنة 2020 مؤرخ في 16 جانفي 2020 المتعلّق بضبط منح وامتيازات رئيس الهيئة العليا للمالية المحلية وأعضائها.

وقد اعترضت الهيئة صعوبات خلال السنة الأولى من تركيزها، حالت دون استهلاك الاعتمادات المرصودة لها، إلا في نسبة ضئيلة منها لم تتجاوز مبلغ 135.236 د، كما يتبين من الحساب المالي الصادر عن المحاسب العمومي بتاريخ 26 جانفي 2021 وهو مبلغ أنجز خلال فترة وجيزة امتدت بين شهري سبتمبر وديسمبر 2020 وهي الفترة التي توفرت خلالها الآليات للشروع في تنفيذ الميزانية بعد تعيين محاسبها العمومي والربط بمنظومة أدب والقيام بإجراءات التعهد والصرف الضرورية.

كما يعزى ضعف استهلاك الاعتمادات إلى افتقار الهيئة لموارد بشرية قارة للتعهد بمتطلبات التصرف الإداري والمالي.

وتبلغ قيمة الفواضل ما جملته 944.763 د موزعة بين 529.763 أ د دينار بعنوان التسيير و215.000 أ د بعنوان التأجير فضلا عن 200.000 د بعنوان اقتناء وسائل نقل. وتجدر الإشارة أن أجر رئيسة الهيئة ومنحة الأعضاء تم تحميلها على ميزانية وزارة الشؤون المحلية بناء على الأمر عدد 31 لسنة 2020 سالف الذكر.

ويُلخّص الجدول أسفله مدى تنفيذ ميزانية الهيئة خلال سنة 2020 (ألف دينار).

ملاحظات	2020		البنود
	المنجز (د)	ق م (د)	
تم رصد الاعتمادات بعنوان أجر الرئيسة و منح أعضاء مجلس الهيئة والموارد البشرية للتعهد بأعمال إدارية من جهة وأعمال فنية تندرج في إطار اختصاصات الهيئة من جهة أخرى لم يقع توفير الموارد البشرية. وتم تحميل أجر رئيسة الهيئة ومنحة الأعضاء على ميزانية وزارة الشؤون المحلية باعتبار وأن الأمر عدد 31 لسنة 2020 المذكور آفا، ينص على ذلك.	0	430.000	نفقات التأجير
أنجزت النفقات بعنوان كراء مقر وما يتطلّبه من حراسة وتنظيف وغيرها من النفقات العادية. وقد تم توفير الأثاث والتجهيزات الإعلامية في إطار هبة من الاتحاد الأوروبي.	135.236	900000	نفقات التسيير
تم رصد هذه الاعتمادات بعنوان وسائل نقل لم يتم صرفها ولم يتم اقتناء العربات المبرمجة. وقد تم تخصيص سيارة وظيفية لرئيسة الهيئة من قبل وزارة الشؤون المحلية.	0	200000	نفقات الاستثمار
	135236	1530000	مجموع اعتمادات الميزانية

هذا وقد برزت منذ انطلاق نشاط الهيئة وتنفيذ ميزانيتها إشكاليات ناتجة عن عدم تنسيق م ح م على الطبيعة القانونية للهيئة، وعدم الإحالة إلى نصوص تطبيقية لتنظيمها الإداري والمالي، فضلا عن عدم التناسق بين الأحكام المنظمة لمهام الهيئة من جهة وما تقتضيه النجاعة من ذاتية التصرف، ومن جهة أخرى، إدراج الهيئة في خارطة المتدخلين ك«وحدة عملياتية» ضمن البرنامج المتعلق بالشؤون المحلية.

وقصد تمكين الهيئة من ذاتية التصرف الضرورية للقيام بأعمالها بحياد ونجاعة، يتجه مزيد الدرس لاعتماد الموقع المناسب للهيئة في خارطة المتدخلين في منظومة التصرف حسب الأهداف، كهيكل مستقل بتصوّر لامركزي.

ج. أبرز الأنشطة المنجزة

علووة على تنظيم اجتماعات مجلس الهيئة بصفة منتظمة (ملحق عدد 1) تسنى للهيئة إنجاز أنشطة متعدّدة خلال سنة 2020 وإلى غاية إعداد هذا التقرير ومن أبرزها وضع الرؤية والتصورات في خصوص طبيعة الهيئة وأهدافها وأعمالها على المدى القريب والمتوسط وإصدار التقرير السنوي الأول طبقا للقانون علووة على الأنشطة الرامية إلى التعريف بدورها والتأسيس بأهميته في مجال تطوير المالية المحلية والمساهمة في رفع القدرات في هذا المجال.

• الدراسة الاستراتيجية والإطار المنطقي لأعمالها للفترة 2020 - 2023

تمكنت الهيئة في إطار اجتماعات مجلسها المنعقدة بصفة منتظمة، من إنجاز دراسة استراتيجية امتد إعدادها على ما يناهز السنة وصدرت في مارس 2021 وشملت الدراسة محورين أساسيين تناولا من جهة، إعداد تشخيص قانوني وهيكل للهيئة اعتمادا على تحليل النصوص القانونية والتنظيمية مع الاستئناس بدراسات التجارب المقارنة ومن جهة أخرى، تحديد الأهداف الإستراتيجية والمحاور المتعلقة بها على ضوء الرؤية العامة للهيئة في ظلّ النصوص القانونية النافذة والدور المحدّد لها ضمن المنظومة الوطنية للسلطة المحلية.

ومن جهة أخرى، تم تنظيم ورشات عمل وتفكير وتواصل جمعت رئيسة الهيئة وأعضائها بالأطراف الفاعلة في محيطها من وزارات وهيئات عمومية وبلديات وشركاء تقنيين وماليين. ومن أبرز الأعمال التي قامت بها الهيئة والذي تأتي في إطار احترام الأحكام المنظمة لها هو إصدار التقرير السنوي بعنوان سنة 2019 والذي تبعه أنشطة مختلفة لتبليغ محتوى التقرير وللمضي قدما نحو تجسيم التدابير المقترحة عليه.

• التقرير السنوي الأول حول وضعية المالية المحلية: تصرف 2019

يندرج إصدار هذا التقرير في إطار تطبيق الفصل 62 من المجلة الذي ينص على أن تعدّ الهيئة العليا للمالية المحلية تقريرا سنويا عن أعمالها وعن وضعية المالية المحلية خلال السنة المنقضية.

واحتوى التقرير معلومات موثوقة حول وضعية المالية المحلية، الغاية منها تعزيز حوكمة وشفافية التصرف في المالية العمومية في سياق اللامركزية وكان مشفوعا بخطة عمل على مدى 4 سنوات وبجملة من التوصيات لتطوير المالية المحلية.

وقد تم رفع التقرير السنوي الأول إلى رئيس الجمهورية (12 أكتوبر 2020) وإلى رئيس الحكومة (13 أكتوبر 2020) وإلى رئيس مجلس نواب الشعب (14 أكتوبر 2020).

كما تم تقديم التقرير للرئيس الأول لمحكمة المحاسبات (رئيس مجلس القضاء المالي) ولوزير الشؤون المحلية والبيئة (15 أكتوبر 2020) ولوزير املاك الدولة والشؤون العقارية (10 نوفمبر 2020). كما تمّ تنظيم ندوة صحفية للعموم يوم الجمعة 16 أكتوبر 2020.

وتولت الهيئة تقديم ملاحظاتها ومقترحاتها في خصوص مشروع قانون المالية لسنة 2021 والتقريب حول المشروع للجنة المالية والتخطيط والتنمية بمجلس نواب الشعب وذلك بتاريخ 23 نوفمبر 2020.

- النظر في مشاريع الأوامر والقرارات والمسائل المتعلقة بالمالية المحلية طبق الفصلين 60 و61 من المجلة:
في إطار الصلاحيات القانونية للهيئة وابتداء من شهر مارس 2021، توصلت الهيئة من مصالح مستشار القانون والتشريع للحكومة بخمسة مشاريع أوامر ومشروع قرار لإبداء الرأي تتمثل فيما يلي:
 - مشروع أمر حكومي يتعلق بمراقبة المضاريف العمومية (إحالة بتاريخ 6 ماي 2021 وتم إبداء الرأي وإحالته في 2 جويلية 2021)
 - مشروع أمر حكومي يتعلق بضبط تويب المهمات والبرامج المعتمد لإعداد ميزانية البلديات (إحالة بتاريخ 8 مارس 2021) رأي في انتظار النظر من قبل مجلس الهيئة.
 - مشروع أمر حكومي يتعلق بالصفقات العمومية (إحالة بتاريخ 18 مارس 2021)
 - مشروع قرار صادر عن وزير الاقتصاد والمالية ودعم الاستثمار ووزير الشؤون المحلية والبيئة يتعلق بتنقيح القرار المشترك المؤرخ في 22 جوان 2018 والمتعلق بضبط مقاييس توزيع مبالغ الدعم السنوي من ميزانية الدولة بين الجماعات المحلية. (إحالة بتاريخ 19 ماي 2021 وتم إبداء الرأي وإحالته بتاريخ 28 ماي 2021).
 - مشروع أمر حكومي يتعلق بضبط نموذج سجلي الأملك العقارية والأملك المنقولة (إحالة بتاريخ 9 جويلية 2021).
 - مشروع أمر حكومي يتعلق بضبط منظومة المحاسبة المبسطة لوكالات استغلال المرافق العامة الإدارية للجماعات المحلية (إحالة بتاريخ 16 جويلية 2021)ولم تتمكن الهيئة من إحالة رأيها إلا في خصوص مشروعين فقط والمشاريع الأخرى قيد النظر من قبل مجلس الهيئة.

الأنشطة المندرجة في إطار المقاربة التشاركية لتطوير المالية المحلية

مثل موضوع «تدعيم الرقابة الداخلية بالبلديات» وموضوع «حوكمة استخلاص الموارد الجباية» محاور سلسلة من الورشات تم تنظيمها في أكتوبر 2020 وفي ديسمبر 2020 وفي فيفري 2021 وأكتوبر 2021 بالتعاون بين الهيئة العليا للمالية المحلية ومركز التكوين ودعم اللامركزية بدعم من برنامج التعاون الألماني GIZ وشارك فيها عدد هام من ممثلي البلديات (21 بلدية) وقباص المالية ومن الهياكل الرقابية.

كما تم في فيفري 2021 المشاركة في يوم دراسي برلماني حول «تقييم مسار اللامركزية» بمجلس نواب الشعب بمبادرة من لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح.

وبمبادرة مشتركة بين الهيئة العليا للمالية المحلية ومركز التكوين ودعم اللامركزية وبالتعاون مع وزارة الشؤون المحلية والبيئة والوحدة المركزية للتصرف في الميزانية حسب الأهداف بوزارة المالية انتظمت في فيفري 2021 ورشة عمل حول «حوار التصرف بين المتدخلين في برنامج الشؤون المحلية» وهي ورشة تهدف إلى تعريف حوار التصرف من خلال الإطار والمرجعيات والأهداف.

16 أكتوبر 2020

زيارة ميدانية إلى بلدية سيسب الخريعات (ولاية القيروان) للوقوف على واقع مالية البلدية وضعوباتها والفرص المتاحة للتطوير ودعم القدرات ومناقشة أهم مشاغل بلدية الجهة والوقوف على الصعوبات التي تعترض العمل البلدي وتقديم مختلف التصورات التي من شأنها دعم القدرات المالية للجماعات المحلية.

30 أكتوبر 2020

جلسة عمل بالجامعة الوطنية للبلديات التونسية لاستعراض دور كل من الهيئة والجامعة في دعم مسار اللامركزية واللاوجه الممكنة للتعاون المشترك بين المؤسساتين وخاصة في مجالات التكوين وتطوير قدرات المنتخبين المحليين والمتصرفين البلديين وإرساء الرقابة الداخلية بالبلديات وتطوير طرق التصرف بها

11 فيفري 2021

ندوة دراسية عن بعد حول السلطة المحلية والانماط الرقابية الحديثة والتي نظمها مركز التكوين ودعم اللامركزية. وتهدف الدورة إلى التعريف بآليات الرقابة والمساءلة الحديثة الداعمة للحوكمة الجيدة وفق الإطار الدستوري والقانوني المنظم للامركزية وللسلط المحلية والمعايير الدولية للرقابة في القطاع العام.

3 أبريل 2021

ورشة عمل تشاركية بالتعاون بين الهيئة العليا للمالية المحلية والمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية والجامعة الوطنية للبلديات التونسية لعرض ومناقشة مسائل تتمحور حول استقلالية الهيئة وتطبيق الفصل 9 من م م م ومراجعة مجلة المحاسبة العمومية.

06 أبريل 2021

زيارة لولاية صفاقس للتعريف بمهام الهيئة وتوضيح علاقتها مع الجماعات المحلية وتقديم أهم مؤشرات المالية التي تضمنها التقرير السنوي الأول للهيئة. وقد واكب أشغال هذه الجلسة ممثلو البلديات بالجهة ورؤساء البلديات وأمين المال الجهوي بصفاقس 1 وأمين المال الجهوي بصفاقس 2 والمراقب الجهوي للمصاريف العمومية.

22 أكتوبر 2020

جلسة مع المديرية العامة الأكاديمية البرلمانية للتحدث حول سبل تعزيز التعاون المشترك بين الهيئة والأكاديمية أقررت مشروع اتفاقية بين المؤسساتين

15 فيفري 2021

مشاركة في فعاليات اليوم الدراسي البرلماني حول تقييم مسار اللامركزية والذي انتظم بمبادرة من لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح.

3 مارس 2021

زيارة لولاية القيروان ولقاء بممثلي بلديات الجهة لتقديم التقرير السنوي الأول ومناقشة العوائق والإشكاليات أمام تطوير المالية المحلية وجعل اللامركزية فعلية.

8 أبريل 2021

طلقة حوارية لمنتدى البلديات حول المالية المحلية بتنظيم من الجامعة التونسية للبلديات والتي تناولت بالدرس وضعية المالية المحلية والسلطة المحلية كما تم التطرق إلى مشاغل البلديات لدعم مسار اللامركزية.

30 جوان 2021

تنظيم منتدى يتعلق بقواعد المعطيات وأهميتها في التخطيط المحلي. تم بالشراكة بين منظمة cities alliance والهيئة العليا للمالية المحلية والمجلس الوطني للإحصاء.

30 سبتمبر 2021

جلسة عمل عن بعد مع رئيس بلدية الذهبية وبحضور القايس المالي لدى البلدية والتي خصصت للتباحث في أبرز الإشكاليات المطروحة على مستوى البلدية والخروج بالحلول الممكنة.

4 و 5 أكتوبر 2021

تنظيم ملتقى عن بعد بالاشتراك مع برنامج التعاون التونسي الألماني لتبادل التجارب بين خبراء تونسيين ودوليين حول النظم والآليات المتعلقة بالتحويلات المالية (من الدولة إلى الجماعات المحلية وبين الجماعات المحلية نفسها) يتم اعتمادها في تونس وألمانيا والبنين والسويد.

• التواصل والانفتاح على المحيط

– الموقع الرسمي للهيئة بالواب

في إطار سياستها الرامية للإنفتاح على محيطها وفي إطار مق النفاذ إلى المعلومة والتواصل مع مختلف الجهات الفاعلة في محيطها وخاصة منها الجماعات المحلية.

تولت الهيئة في جانفي 2021 اطلاق موقعها الالكتروني www.hifl.tn بهدف فتح نافذة على محيطها والمتعاملين معها وربط الصلة بينها وبين الأطراف ذات العلاقة في مجال اختصاصها وإتاحة الفرصة للتفاعل والبحث والتعمق وتقديم الإضافة بما يحقق الفائدة العامة.

وتهدف الهيئة من خلال إرساء آليات مختلفة للتواصل مع مختلف الجهات الفاعلة في محيطها إلى ترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة وخاصة النزاهة والشفافية والمساءلة.

– نشرة المالية المحلية

فيفري 2021:

صدور العدد الأول من نشرة المالية المحلية وهي نشرة تهدف إلى الانفتاح على مختلف الفاعلين في مجال المالية المحلية بأقلام خبراء واكاديميين وصحفيين وتحتوي على جزء باللغة العربية وجزء باللغة الفرنسية.

جويلية 2021:

صدور العدد الثاني من نشرة المالية المحلية الذي يحتوي على جزء باللغة العربية وجزء باللغة الفرنسية، ويمكن العبور لهما من خلال موقع واب الهيئة <https://www.hifl.tn> عبر الرابطين التاليين.

بالنسبة إلى الجزء باللغة العربية: <https://www.hifl.tn/magazine-ar/juin/index.html>

بالنسبة إلى الجزء باللغة الفرنسية <https://www.hifl.tn/magazine-fr/juin/index.html>

– اتفاقيات تعاون وشراكة

تم إبرام مجموعة من الاتفاقيات ترمي إلى التعاون والتنسيق مع الأطراف المعنية بدعم القدرات المهنية والمؤسسية في مجال اللامركزية بما يضمن القيمة المضافة والأثر الايجابي المرتقب على التصرف المالي في الجماعات المحلية وتطوير اساليب وطرق التصرف وتحديثها.

18 نوفمبر 2020

توقيع اتفاقية شراكة مع مركز التكوين ودعم اللامركزية

9 مارس 2021

توقيع اتفاقية تعاون وشراكة بين الهيئة و كلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية بتونس.

3 أبريل 2021

توقيع اتفاقيتي شراكة وتعاون بين الهيئة و الجامعة الوطنية للبلديات التونسية من جهة، وبين الهيئة و المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية من جهة أخرى،

ا. النصوص التشريعية والترتيبية المتعلقة باللامركزية وبالنظام المالي للجماعات المحلية

يتطلب تركيز اللامركزية سنّ التشريعات عملا بأحكام الفصل 65 من الدستور الذي - من جهة أولى- ارتقى بالمسائل المتعلقة بالسلطة المحلية لمرتبة القوانين الأساسية وحدّد - من جهة أخرى - المواد التي تقتضي إصدار قوانين في شأنها تشمل خاصة النظام المالي والمحاسبي للجماعات المحلية.

وفي هذا الإطار نصّ الفصل 135 من الدستور على تحديد النظام المالي للجماعات المحلية بمقتضى القانون، وخصّصت م ج م الباب الرابع منها للنظام المالي للجماعات المحلية (الفصول من 126 إلى 199) وأطالت إلى جملة من القوانين والأوامر، واقتضت بعض أحكامها الانتقالية، تواصل جريان العمل بقوانين وأحكام إلى حين اكتمال المشهد المؤسسي، وتطبيق آليات جديدة لدعم مالية الجماعات المحلية و في إطار تنزيل الباب السابع من الدستور، تم مع موفى سنة 2016 استكمال برنامج تعميم النظام البلدي على كامل تراب الجمهورية التونسية حيث تمّ إحداث 86 بلدية وتوسعة 186 بلدية أخرى. وبذلك ارتفع عدد البلديات من 264 إلى 350 بلدية وأصبح 3.545.083 من السكان الذين كانوا يقطنون خارج المناطق البلدية، ينتفعون بالحقوق والخدمات التي يوفرها هذا النظام إضافة إلى المشاركة في الانتخابات البلدية التي انجزت سنة 2018.

1. النصوص التطبيقية لمجلة الجماعات المحلية

يجدر التذكير أن أحكام م ج م دخلت حيز النفاذ بالنسبة إلى البلديات بناء على الفصل 383 من المجلة (في باب الاحكام الانتخابية) وذلك بالإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات البلدية في ماي 2018. أما المجالس الجهوية وحسب الفصل 384 فتبقى خاضعة لأحكام وإجراءات القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المتعلق بالمجالس الجهوية وسائر النصوص القانونية والترتيبية ذات العلاقة وذلك فيما لا يتعارض مع القانون الأساسي للجماعات المحلية.

ونص الفصل 385 على إصدار الأوامر الحكومية المنصوص عليها بالمجلة في أجل أقصاه تسعة أشهر من تاريخ صدورها بناء على رأي المحكمة الإدارية وأن هذه الأوامر تبقى نافذة المفعول إلى غاية صدور أوامر حكومية تعوّضها عند إرساء المحكمة الإدارية العليا والمجلس الأعلى للجماعات المحلية والهيئة العليا للمالية المحلية.

وإلى تاريخ إعداد هذا التقرير أي بعد أكثر من ثلاث سنوات من صدور م ج م في ماي 2018، لم تنجز من النصوص التطبيقية سوى 15 أمرا حكوميا كما يبينه الملحق عدد 1، ولم يصدر أي من القوانين التي تمّ التنصيص عليها بالمجلة وهي وضعية يتأكد إبلعها الأولوية وتشارك ما فات منها من آجال بوضع روزنامة تنفيذ مميّنة يتمّ التقيّد بها.

من بين أهمّ القوانين التي لم يقع إصدارها، القانون التوجيهي الذي اقتضاه الفصل 66 من م ج م، والذي ينبغي أن يصادق من خلاله على خطة لبرنامج دعم اللامركزية وتطويرها وبتحدّد الأهداف والوسائل التي يتمّ تسخيرها لغايتها. وكان من المفروض أن يمثّل هذا القانون التوجيهي المرجعية الأساسية للتخطيط والبرمجة، التي ستمكّن من تفعيل المسار اللامركزي وتقييمه، حيث أنّ الحكومة تكون مطالبة بعد ذلك بعرض تقرير سنوي تقييمي حول مدى تقدم إنجازها تعرضه على مجلس نواب الشعب قبل يوم 15 فيفري للسنة الموالية.

وفي غياب القانون التوجيهي الذي يكرس الإرادة السياسية لإرساء لامركزية فعلية، لم يتم وضع الإطار التشريعي والترتيبي المنظم لصلاحيات الجماعات المحلية ومالياتها بما يتوافق مع الدستور ومجلة الجماعات المحلية وهو ما حال دون تفعيل هذه الاحكام.

من ناحية أخرى، لم يقع إصدار القانونين الذين اقتضتهما م ج م بفصلها 13 و16، والمتعلقين بصلاحيات الجماعات المحلية، وهما يكتسيان أهمية محورية، باعتبار أنّ اللامركزية تستند بالأساس إلى إعادة توزيع السلطات والصلاحيات بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية وتفرعاتها اللامركزية، في حين أنه يلاحظ أنّ هذه الجماعات ونخصّ بالذكر منها البلديات، حافظت إلى حدّ الآن، تقريبا على نفس صلاحياتها السابقة كما أنه لم يطرأ أي تغيير على صلاحيات الهياكل المجسدة لللامركزية.

ويفترض أن تضبط القوانين المنتظر إصدارها في هذا الإطار شروط وإجراءات تنفيذ الصلاحيات المشتركة مع السلطة المركزية وتفرعاتها اللامركزية، أو توسيع اختصاصات الجماعات المحلية أو تحويل اختصاصات جديدة لغايتها. ومن شأن كل تغيير سيطرأ على صلاحيات على الجماعات المحلية، أن يكون له أثره المالي، ويستوجب استشارة الهيئة العليا للمالية المحلية والالتزام برأيها في خصوص حجم الاعتمادات المناسبة وهو ما يستنتج من أحكام الفصلين 16 و147 من م ج م.

ومن ناحية ثالثة، أوردت المجلة أنّ الدولة ستعمل على تحفيز التعاون بين البلديات بتمتع مؤسسات التعاون بين البلديات بامتيازات جباية ومالية خصوصية تضبط بقانون (الفصل 285)، ولم يصدر هذا القانون لحدّ الآن، ويمكن أن يفسّر ذلك بأنّ مقومات إحداه وترتكز هذه المؤسسات لم تكتمل بعد على غرار النظام الأساسي النموذجي لمجامع الخدمات والتنظيم الإداري لوكالات التصرف في المرافق العامة، وصيغ وإجراءات التنسيق والتعاون بين البلديات.

وحيث تتأكد الحاجة إلى تفعيل القواعد العامة للامركزية والتأسيس لمقوماتها والعمل على إرساء هياكل حوكمتها وبالنظر إلى مستوى المخاطر المنجرة عن التطويل في الفترة الانتقالية فإنّ الامر يقتضي العمل على استكمال الإطار التشريعي وبالتالي التسريع بإصدار النصوص القانونية والترتيبية وتمكين الهياكل المحدثة من متطلبات أداء مهامها.

وقد عُهد للوزارة المكلفة بالجماعات المحلية منذ إحدائها سنة 2016 وفقا للأمر الحكومي عدد 365 لسنة 2016 المؤرخ في 18 مارس 2016 المتعلق بإحداث وضبط مشمولات هذه الوزارة بمهمة إعداد ومتابعة تنفيذ السياسة العامة للحكومة في مجال

اللامركزية والسهور على دفع التنمية المحلية بكامل تراب الجمهورية تكريسا للدستور وخاصة الباب السابع منه المتعلق بالسلطة المحلية علاوة على اقتراح وإعداد مشاريع النصوص القانونية والترتيبية المتعلقة بمجال إرساء اللامركزية وإدارة شؤون الجماعات المحلية ومواردها.

وتبعاً لصدور الأمر الرئاسي عدد 197 لسنة المؤرخ في 23 نوفمبر 2021 والمتعلق بحذف وزارة الشؤون المحلية وإحالة مشمولاتها وإلحاق هيكلها المركزية والجهوية لسنة 2021 بوزارة الداخلية، فإن الضرورة تقتضي ملاءمة النصوص التي سيقع إصدارها للإطار القانوني النافذ والأخذ بعين الاعتبار للدور الجديد للهيكل المحدثة ذات العلاقة بتجسيم مسار اللامركزية وتطوير عمل الجماعات المحلية في مختلف المجالات.

ويتضمن الملحق عدد 2 قائمة الأوامر التي تم إصدارها تطبيقاً لمجلة الجماعات المحلية وقائمة الأوامر التي لم تصدر بعد.

2. النظام القانوني للتحويلات المالية لفائدة الجماعات المحلية

عملاً بأحكام م م م و تكريسا للمبادئ المتصلة بدعم اللامركزية ينبغي أن تكون حاجيات الجماعات المحلية من التمويل هي أساس تحديد الاعتمادات المخصصة لها من قبل الدولة كما جاء بالفصل 38 من القانون الأساسي للميزانية. ويصاحب وجوباً كل تحويل للتحويلات أو توسعتها تحويل اعتمادات تتناسب مع الأعباء المنجزة عنها حسب الفصل 16.

وتوجه تحويلات الدولة للاستثمارات وللتسوية والتعديل بهدف دعم اللامركزية وللمساعدة الجماعات المحلية على بلوغ التكافؤ بين الأعباء والموارد ولتحقيق الاستقلالية المالية والحدّ من التفاوت بين الجماعات المحلية وهو ما يستشف من المجلة وخاصة في فصولها 8 و38 و146.

وتعمل السلطة المركزية على تعزيز الموارد الذاتية للجماعات المحلية مما يضمن تكافؤ الموارد والأعباء (الفصل 8). ولهذا الغرض تخصص الدولة، في إطار قوانين المالية، اعتمادات لفائدة الجماعات المحلية وذلك على أساس حاجياتها من التمويل. (الفصل 131).

وينص الفصلان 39 و150 على توزيع الاعتمادات المخصصة للتسوية والتعديل، استناداً إلى معايير يتمّ تحديثها كلما اقتضت الحاجة ذلك، على أن تضبط شروط التوزيع ومعاييرها بأمر حكومي بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للجماعات المحلية.

وأوكلت م م م في هذا الإطار إلى الهيئة طبق الفصل 61 المهام التالية:

1. اقتراح تقديرات الموارد المالية الممكنة إحالتها للجماعات المحلية ضمن مشروع ميزانية الدولة
2. اقتراح مقاييس توزيع تحويلات الدولة لفائدة الجماعات المحلية
3. متابعة تنفيذ توزيع المنابح الراجعة لكل جماعة محلية من مال صندوق دعم اللامركزية والتسوية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية واقتراح التعديلات اللازمة عند الاقتضاء.

واعتباراً لكون الفترة الانتقالية (بين دخول م م م حيز النفاذ واكتمال البناء المؤسساتي خصوصاً بإرساء المجلس الأعلى للجماعات المحلية) لا تزال سارية المفعول، فقد ظلّ العمل متواصلاً خلال سنة 2020 وحتى سنة 2021 بالنظم والآليات القديمة لتحويلات الدولة واعتماد الدعم المالي السنوي وصندوق التعاون بين الجماعات المحلية بناء على أحكام الفصلين 383 و392 من م م و ذلك رغم إحداث صندوق دعم اللامركزية بمقتضى الفصل 13 من القانون عدد 46 لسنة 2020 مؤرخ في 23 ديسمبر 2020 يتعلق بقانون المالية لسنة 2021.

وتشمل موارد الجماعات المحلية صنفين من الموارد:

- موارد ذاتية جبايئة وغير جبايئة تموّل العنوان الاول إضافة إلى الموارد المنقولة من فوائض الميزانيات السابقة.
- موارد غير ذاتية (موارد محالة وموارد اقتراض)

وتشمل الموارد المحالة كل أصناف الموارد المتأتية بصفة مباشرة وغير مباشرة من الدولة (منح تسيير ومنح تجهيز ومنح استثمار واعتمادات محالة من الوزارات القطاعية ومن صناديق خاصة واموال مشاركة على غرار صندوق التنمية السياحية والصندوق الوطني لتحسين السكن...).

وتتأى منح التسيير والاستثمار إلى حدود سنة 2020 من جهة، من الدعم المالي السنوي (المال المشترك سابقا) المحمول على ميزانية وزارة الشؤون المحلية ومن جهة أخرى، ومن صندوق التعاون بين الجماعات المحلية فيما تتأى منح التجهيز بالأساس من صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية.

ويطرح النظام المعتمد حاليا في خصوص تحويلات الدولة للجماعات المحلية اشكاليات على مستوى النصوص المنظمة لها وإجراءات وشروط الانتفاع بها ومعايير توزيعها والهياكل المتدخلة في تحويلها.

وتتمثل أهم النصوص الجاري بها العمل خلال سنة 2020 لضبط مبالغ الدعم الراجعة للجماعات المحلية ومقاييس وإجراءات توزيعها في:

- قرار وزير المالية ووزير الشؤون المحلية والبيئة المؤرخ في 22 جوان 2018 المتعلق بضبط مقاييس توزيع مبالغ الدعم المالي السنوي من ميزانية الدولة بين الجماعات المحلية المنقح بالقرار المؤرخ في 29 مارس 2019².
- الأمر عدد 2797 لسنة 2013 المؤرخ في 8 جويلية 2013 المتعلق بمقاييس توزيع موارد صندوق التعاون بين الجماعات المحلية.

كما يتواصل في خصوص منح التجهيز اعتماد إجراءات إسناد المساعدات الموظفة وغير الموظفة لتمويل الاستثمارات البلدية في إطار برنامج التنمية الحضرية المتدمجة ومقا للأمر عدد 3505 لسنة 2014 المؤرخ في 30 سبتمبر 2014 ونصوصه التطبيقية وخاصة منها:

- القرار المشترك المؤرخ في 13 جويلية 2015 والقرار المشترك المؤرخ في 14 نوفمبر 2017 المتعلقين بضبط الشروط الدنيا المستوجبة لتحويل المساعدات السنوية في إطار برنامج التنمية الحضرية المتدمجة.
- قرار وزير الداخلية ووزير المالية المؤرخ في 3 أوت 2015 المتعلق بضبط طرق إحساب المساعدات الإجمالية غير الموظفة.
- قرار وزير الشؤون المحلية والبيئة ووزير المالية المؤرخ في 25 ديسمبر 2018 والمتعلق بضبط مقاييس تقييم أداء الجماعات المحلية.

ويذكر أن الشروط والمعايير تختلف من نوع لآخر من التحويلات حسب مصدرها وهو ما يتبين من القرارات سالفة الذكر والمنظمة لكل صنف من التحويلات وهو ما لا يساعد على فهم تطبيقاتها ولا يضي الشفافية المطلوبة عليها.

فلئن يُشترط للانتفاع بالدعم المالي الموجّه للاستثمار البلدي بالأساس التزام الجماعة بشروط إجرائية والخضوع إلى تقييم للأداء فإن توزيع الدعم الموجّه للتصريف مرتبط بمعايير أخرى. حيث يوزع هذا الدعم في جزء صغير بالتساوي بين البلديات وفي نسبة أهم على أساس عدد السكان ومردود الجباية المحلية. وتُخصّص نسبة من الإعتمادات كمنحة توازن للبلديات التي تمرّ بصعوبات مالية وعلاوة على البلديات والمجالس الجهوية. يحظى صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية بنصيب من هذه الإعتمادات وتبقى نسبة منها تحت تصرف الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية لاستعمالها كمنح استثنائية وتلبية حاجيات خصوصية وطارئة لفائدة الجماعات المحلية والمؤسسات التي تعمل تحت إشرافها.

وبشكل عام، تخضع مختلف التحويلات وخاصة المتصلة بالتصريف، إلى مسار يتّصف بالتعقيد وبطول الأجل وتتدخل فيه عدد الأطراف (على مستوى وطني: وزارة المالية والوزارة القطاعية ومراقب المصاريف العمومية وأمين المصاريف والخزينة العامة ومصالح الشركة التونسية للكهرباء والغاز، وعلى مستوى محلي قابض المالية وأمر صرف الميزانية البلدية). وينتج عن ذلك تأخير في تحويل الإعتمادات والانطلاق في تنفيذ المشاريع وبالتالي ارتفاع تكلفتها، فضلا عن تسجيل فواضل هامة من الموارد غير المستعملة، تنقل من سنة إلى أخرى.

2 - تم تنقيحه مرة ثانية بقرار من وزير الاقتصاد والمالية ودعم الاستثمار، ووزير الشؤون المحلية والبيئة مؤرخ في 29 جوان 2021.

3. التشريعات الجبائية

تكتسي الجباية المحلية أهمية قصوى في مجال تمويل ميزانية البلديات وفي تجسيم استقلاليتها المالية. وقد اقتضى الفصل 131 من م م ج أن تتكفل الدولة تدريجيا، وبواسطة قوانين المالية والقوانين الجبائية والقوانين المتعلقة بالأموال، بجعل الموارد الذاتية تمثل النصيب الأهم لموارد كل جماعة محلية.

وأقرت م م ج للمجالس المنتخبة للجماعات المحلية اختصاص ضبط مبالغ وتعريفات المعاليم والرسوم والحقوق التي لا تكتسي صبغة الأداءات والمساهمات المنصوص عليها بالفصل 65 من الدستور.

ويتواصل العمل بالقانون عدد 11 لسنة 1997 المؤرخ في 3 فيفري 1997 ونصوصه التطبيقية رغم أن الفصل 391 اقتضى إنهاء العمل بكل أحكامها (الفصول من 46 إلى 95) بدخول قرارات كل جماعة محلية تتعلق بضبط المعاليم والرسوم والحقوق مهما كانت تسميتها والمنصوص عليها بهذه الفصول حيز التنفيذ، وهي أحكام لم يقع تفعيلها.

وفي ظل جريان العمل بالنصوص القديمة، يتواصل التفاوت الكبير في الموارد المحققة مقارنة بالطاقة الجبائية بين الجماعات المحلية وصعوبات جمة في استغلال ما نصت عليه مجلة الجباية المحلية ونصوصها التطبيقية، إماما لافتقار الموارد البشرية والوسائل المادية الضرورية أو بالنظر لطبيعة هذه المعاليم ذاتها لارتباطها بالأساس بالعقار أكثر منه بالخدمات وضعف مردودها وتشعب إجراءات توظيفها واستخلاصها وتطبيقها بنفس الكيفية على كافة الجماعات المحلية دون الاخذ بعين الاعتبار خصوصيات البعض منها (بلديات حضرية، بلديات ريفية، ساحلية، جبلية، صحراوية جزر وواحات...) خاصة مع تعميم النظام البلدي.

ويتطلب التشريع الجبائي اليوم، مراجعة جوهرية لملاءمته مع مقتضيات مجلة الجماعات المحلية ولتمكين البلديات من آليات مبتكرة لتجاوز الإشكالات المعترضة ولتحقيق نقلة نوعية في جبايتها لا سيما من خلال ادراج البعد العمراني في احتساب الأداء أو بإفراد هذا العنصر عند الاقتضاء بمعلوم خاص.

ويبقى ذلك مرتبطا - إلى جانب تحسين الوضع الاقتصادي للمواطن لضمان انخراطه في منظومة الأداء والقيام بدفع الاداء المحلي - بمراجعة الجباية بين الدولة والجماعات المحلية بما يمكن من تجسيد مقتضيات م م ج ذات الصلة بطلابيات الجماعات المحلية الذاتية منها والمنقولة والمشاركة سيما وان هذا التمشي لن يكون له أثر على الضغط الجبائي باعتبار أنه يتعلق فقط بإعادة توزيع داخلي للجباية الوطنية بين الدولة والجماعات المحلية.

وتضع الهيئة العليا للمالية المحلية، من بين أولوياتها إعداد دراسة لإصلاح جباية الجماعات المحلية بناء على تشخيص معمق للواقع الجبائي المحلي على ضوء تطور النظام اللامركزي وتجارب خارجية مقارنة.

4. التشريعات في مجال الحسابة والنظام المحاسبي للجماعات المحلية

ينص الفصل 129 من م م ج على تسمية محاسب عمومي تابع للدولة بختص بمسك حسابة الجماعات المحلية وهو مطالب بسبب الفصل 184 خاصة بمسك محاسبة عامة ومحاسبة ميزانية. ويقضي الفصل 190 أن تُمسك الحسابة بنفس القواعد المقررة لمسك حسابة الدولة وبقواعد النظام المحاسبي للجماعات المحلية على أن تبرز بصورة واضحة وكاملة وصادقة الوضعية الحقيقية لمالية الجماعة المحلية وأموالها وديونها، بما من شأنه أن ييسر المراقبة والتحقق من كلفة الخدمات والمشاريع والتحكم فيها والأخذ بعين الاعتبار مدة الإهلاك وتقييم مدى تحقيق أهدافها وجدواها وتعصير التصرف في مالية الجماعة المحلية وحسن استعمالها.

أما في خصوص المحاسبة العامة فيتمثل هدفها في مشروع القانون المتعلق بتنقيح مجلة المحاسبة العمومية³، ويتمثل في ضمان التناسق بين القواعد المنظمة للعمليات المالية والمحاسبية لكل من الدولة والجماعات المحلية مع مراعاة مبدأ التدبير الحر في إطار الشرعية المالية والتوازن الحقيقي للميزانية والالتزام بإرساء آليات الرقابة الداخلية المحاسبية والميزانية بالاعتماد على دليل إجراءات يصدر بمقتضى امر حكومي.

3 - معروض على أطار مجلس نواب الشعب منذ سنة 2019.

وحسب الفصل 191 يعدّ المجلس الوطني لمعايير الحسابات العمومية «النظام المحاسبي للجماعات المحلية» الذي يعتمد مبادئ «حسابية القيد المزدوج والتعهد». ويصدر النظام المحاسبي المذكور بأمر حكومي.

وتطبيقاً لأحكام هذا الفصل، تولّت مصالح الكتابة العامة للمجلس الوطني لمعايير الحسابات العمومية، إعداد مشروع أولي للأمر الحكومي المذكور، يعتمزم عرضه على هيئة المجلس الوطني لمعايير الحسابات العمومية قبل موفى سنة 2021.

كما أفضت أعمال المجلس الوطني لمعايير الحسابات العمومية ولجنة معايير حسابات الجماعات المحلية إلى إصدار قرارات وزير المالية المتعلقة بالمصادقة على الإطار المرجعي للمعلومة المالية لذوات القطاع العمومي و05 معايير لحسابات الجماعات المحلية والضرورية لإعداد الموازنات الافتتاحية وخاصة فيما يتعلّق بعملية الجرد المحاسبي للأصول والخصوم وكذلك أشغال تطوير النظام المعلوماتي.

وتمثلت القرارات الصادرة فيما يلي:

- **الإطار المرجعي للمعلومة المالية لذوات القطاع العمومي**، قرار من وزير المالية مؤرّخ في 26 نوفمبر 2019 يتعلّق بالمصادقة على الإطار المرجعي للمعلومة المالية لذوات القطاع العمومي.
- **الأصول الثابتة المادية**، قرار من وزير المالية مؤرّخ في 12 سبتمبر 2019 يتعلّق بالمصادقة على معيار حسابات الجماعات المحلية الخاص بالأصول الثابتة المادية.
- **الأصول الثابتة المالية**، الصادر بقرار من وزير المالية مؤرّخ في 12 سبتمبر 2019 يتعلّق بالمصادقة على معيار حسابات الجماعات المحلية الخاص بالأصول الثابتة المالية.
- **الديون المالية**، قرار من وزير المالية مؤرّخ في 12 سبتمبر 2019 يتعلّق بالمصادقة على معيار حسابات الجماعات المحلية الخاص بالديون المالية.
- **الأعباء**، قرار من وزير المالية مؤرّخ في 12 سبتمبر 2019 يتعلّق بالمصادقة على معيار حسابات الجماعات المحلية الخاص بالأعباء.
- **المستحقات**، قرار من وزير المالية مؤرّخ في 16 أكتوبر 2019 يتعلّق بالمصادقة على معيار حسابات الجماعات المحلية الخاص بالمستحقات.

علما وأنه تمت المصادقة بتاريخ 26 أكتوبر 2021 على ثلاث معايير جديدة كالآتي:

- معيار الأصول الثابتة غير المادية للجماعات المحلية
- معيار إيرادات العمليات دون مقابل مباشر للجماعات المحلية.
- معيار المدفوعات الأصول المحتملة والخصوم المحتملة للجماعات المحلية.

ولئن يعدّ إصدار هذه المجموعة الأولى من المعايير خطوة هامة نحو إرساء النظام المحاسبي للجماعات المحلية من أجل تدعيم شفافية ومفروية الفوائم المالية الخاصة بها إلا أنه وبالنظر إلى الأجل المضبوطة في هذا الإطار يصبح ضمياً الإسراع في استكمال الإطار المرجعي لمحاسبة الجماعات المحلية.

4 - ونقمت مناقشته مع ممثلي كل من الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستقلال والهيئة العامة للاستشفاف ومراعاة مسار اللامركزية والإدارة العامة للموارد ووحكمة المالية المحلية بوزارة الشؤون المحلية والبيئة

5. السياسات العمومية والتخطيط والبرمجة في سياق اللامركزية

ارتبط مفهوم السياسات العمومية⁵ طويلاً وبشكل وثيق بمؤسسة الدولة. بيد أن بروز مفاهيم جديدة كاللامركزية يدفع نحو تشريك هياكل أخرى كالجماعات المحلية في إنتاج سياسات عمومية في مجالها الترابي لتحقيق تنمية شاملة ومستدامة وعادلة. وتنقسم السياسات العمومية حسب ما هو متعارف عليه إلى سياسات عمومية قطاعية تهتم بقطاعات محددة كاللّغاية أو الشباب أو الفلاحة أو السياحة ولسياسات عمومية ترابية تهتم بمنطقة ذات خصوصية أو جغرافية أو طبيعية أو ثقافية أو غيرها.

وإن تختلف السياسات العمومية فإن أهم محدّد لها، هو الانسجام بين الأهداف والوسائل وقابليّتها للتقييم ولا سيما للتأكد من تحقيق التغيير المرتقب منها على المجموعة المستهدفة.

وفي هذا السياق تبرز «اللامركزية» كسياسة عامة أوكل إعدادها ومتابعة تنفيذها للوزارة المكلفة بالشؤون المحلية حسب الأمر المتعلق بإحداثها عدد 365 لسنة 2016 وكخطة للحكومة يصادق عليها المجلس النيابي وتُوفر لها مقومات النجاعة والفعالية حسب الفصل 66 من مجلة الجماعات المحلية. كما تبرز اللامركزية كتوجّه جديد نحو إنتاج سياسات عمومية محلية في إطار برامج وأهداف مضبوطة كما اقتضت ذلك أحكام مجلة الجماعات المحلية وخاصة الفصول 105 و 156 و 166 منها.

وفي غياب تجسيم أحكام م ج م يتواصل العمل بانتهاج السياسات القطاعية التي تُعزّز مشاريع محلية منعزلة بعضها عن بعض وهو ما يخالف أحكام الفصل 105 من م ج م الذي يُفترض بموجبه أن توضع البرامج والتدخلات المحلية في إطار مخطط للتنمية المحلية يعمل خاصة بإسناد من الدولة على دعم الميزات التفاضلية لكل جماعة محلية أو لإكسابها ميزات للتسريع في تميّتها وحفز الاستثمار بها.

كذلك بنصّ الفصل 156 من م ج م على أن يتمّ رصد الإعتمادات بميزانيات الجماعات المحلية حسب مهمات وبرامج لإنجاز مخطط التنمية وأمثلة التهيئة ونصت احكام هذا الفصل على أن يتمّ ضبط تسيب المهمات والبرامج بمقتضى أمر حكومي يتخذ بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للجماعات المحلية وبناء على رأي المحكمة الإدارية العليا. ونصّ الفصل 166 من نفس المجلة على أن يتمّ إعداد ميزانية الجماعات المحلية وصياغتها وفقاً لمهمات وبرامج تنجز على مدى ثلاث سنوات لتحقيق أهداف مضبوطة. وتحرص الجماعات المحلية على التوفيق بين مبدأ سنوية الميزانية وتعدد سنوات تنفيذ الخطط والبرامج.

وتجدر الملاحظة انه لم يتمّ إلى تاريخ إعداد هذا التقرير، إصدار الامر المنصوص عليه بالفصل 156 المذكور أعلاه وبالتالي وعضوا عن اعتماد «مخطط التنمية المحلية» الذي تراعى فيه قدرات الجماعة المحلية من جهة وحجم الدعم المالي من جهة أخرى (الفصل 105 من م ج م)، فإن المساعدات المرصودة للجماعات المحلية تستند إلى شروط وإجراءات تستمد مرجعيتها من الأمر عدد 3505 لسنة 2014 المؤرخ في 30 سبتمبر 2014 ويتواصل من خلالها العمل بالتخطيط السنوي للاستثمارات البلدية في إطار برنامج التنمية الحضري والحوكمة المحلية.

وللتذكير فقد جاء هذا البرنامج في إطار اتفاقية القرض المبرمة مع البنك الدولي للإشياء والتعمير بتاريخ 8 أكتوبر 2014⁶ واتفاقية التمويل الإضافي (additional financing) المبرمة بتاريخ 29 جوان 2018⁷ التي أوكلت التصرف في البرنامج إلى صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية. ويعتمد البرنامج صنفين من المساعدات السنوية لفائدة المشاريع البلدية (موظفة وغير موظفة) يرتبط منحها بتوفّر شروط دنيا مستوجبة⁸ و مقاييس تأخذ بعين الاعتبار عدد السكان والطاقة الجبائية لكل جماعة محلية⁹.

5 - يعرف المعهد العالي للدراسات العمومية في فرنسا السياسة العمومية على أنها « هي مجموع القرارات والاعمال والتدخلات المتخذة من قبل الفاعلين المؤسساتيين والاجتماعيين لأجل إيجاد حلول لمشكل جماعي ما». ويعتبر جون كلود توينغ - Jean-Claude Thoening السياسات العمومية على أنها « التدخلات التي تقوم بها السلطة باستعمال القوة العمومية والشرعية الحكومية في مجال محدد على مستوى المجتمع أو التراب».

6 - 217 مليون دولار

7 - 107 مليون دولار

8 - القرار المشترك لوزير الداخلية والمالية المؤرخ في 13 جويلية 2015 المتعلق بضبط الشروط الدنيا المستوجبة لتحويل المساعدات السنوية من صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية المنفق والمتمم بالقرار المشترك بين وزير الشؤون المحلية والبيئة والوزير المالية بتاريخ 14 نوفمبر 2017

9 - القرار المشترك بين وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية المؤرخ في 3 أوت 2015 المتعلق بضبط طرق إحساب المساعدات الإجمالية غير الموظفة المنصوص عليها بالفصل 6 من الأمر عدد 3505 لسنة 2014 المؤرخ في 30 سبتمبر 2014.

و بالرغم من أهميتها فإن هذه المساعدات لم تمكن من بلوغ الأهداف المنشودة.

فعلوة على استنادها لنصوص ترتيبية سبق وضعها صدور م ح م ودخولها حيز النفاذ، فإنها تكرر مقارنة مفتقرة للبعد التنموي المحلي الاستراتيجي و الشامل ولا تضمن شمولية التدخلات والتكامل بين الموارد المعبئة بمجهود محلي وتلك المتأتية من تحويلات الدولة ومساعداتها ومن متدخلين آخرين يتاح لهم المشاركة في تنمية أنشطة اقتصادية ذات قدرة تشغيلية وقيمة مضافة.

وفي هذا الإطار يصبح من المتأكد -للهوض بالوظيفة التنموية للجماعات المحلية- اعتماد التخطيط المحلي على مدى متعدّد السنوات وفق أسس مدروسة وذلك تماشياً مع الإصلاحات التي يجري اعتمادها بالنسبة إلى ميزانية الدولة والتي تكرر التصرف حسب الأهداف المبني على النتائج وعلى الأداء و التشاركية و المساواة.

6. نظام المسؤولية والرقابة على الأموال العمومية في سياق اللامركزية

تتوزع المسؤوليات في سياق اللامركزية على أطراف متعددة على المستوى المركزي والجهوي والمحلي، وهي أطراف مسؤولة كل في حدود صلاحياتها القانونية عن تحقيق موارد وإنجاز نفقات الجماعات المحلية حسب مبادئ وقواعد يقوم بها أو يخضع لها أعوان و هيكل عمومية في مستويات مختلفة من الجهاز التنفيذي (سلطة مركزية/هيكل لامحورية/سلطة محلية) في إطار الشرعية ومبادئ حسن التصرف في المال العام.

وقد حددت م ح م هذه المسؤوليات طبق المبادئ الدستورية والتي تقتضي خاصة ذاتية التصرف والاستقلالية المالية للجماعات المحلية وحذف الرقابة المسبقة والخضوع إلى الرقابة اللاحقة لهيكل القضاء المالي.

وإن لم يعد إرساء الرقابة الداخلية خياراً بالنسبة إلى الجماعات المحلية بل واجب يفرضه مبدأ التدبير الحر ومقترن بواجب احترام القانون وقواعد التصرف في المال العام والتقيّد بمبادئ الحوكمة الرشيدة ل حسن تسيير المرفق العمومي المحلي والاستجابة لحاجيات المتساكنين، فإن نجاعة المنظومة الرقابية مطروحة لتشمل مختلف الأجهزة المعنية بالمالية المحلية الداعمة والمرافقة للجماعات المحلية في إطار إرساء اللامركزية.

• توزيع المسؤوليات بين الدولة والجماعات المحلية

من بين أهم الأحكام المنظمة لمسؤولية الدولة ممثلة في هيكلها المركزية واللامحورية، واجب مساعدة الجماعات المحلية على بلوغ التوازن المالي والاستقلالية الإدارية والمالية الفعلية بواسطة تخصيص استثمارات وتحويل اعتمادات تعديل خصوصية (الفصل 38) ومساعدتها على بلوغ التكافؤ بين الموارد والأعباء (الفصل 131) وعلى أن تتكفل الدولة تدريجياً، وبواسطة قوانين المالية والقوانين الجبائية والقوانين المتعلقة بالأملاك، بجعل الموارد الذاتية تمثل النصيب الأهم لموارد كل جماعة محلية.

وأوجب الفصل 129 من م ح م تكليف محاسب الجماعة المحلية تابع للدولة يختص بمسك حسابة الجماعات المحلية دون سواها، ويتولى وتحت مسؤوليته، بذل كل العناية لاستخلاص المبالغ والمستحقّات الراجعة لها.

وعلى مستوى هيكل السلطة المحلية أوجب الفصل 126 من م ح م على الجماعات المحلية أن تحرص على توظيف مواردها وأملاكها لخدمة المصالح المحلية وفقاً لقواعد الحوكمة الرشيدة والاستعمال الأجدى للمالية العمومية. و تتمتع الجماعات المحلية بحرية التصرف في مواردها وتقيّد بمبدأ الشرعية المالية وقاعدة التوازن الحقيقي للميزانية.

وتلتزم الجماعات المحلية باعتماد الشفافية والتشاركية في إعداد ميزانياتها السنوية في وثيقة شاملة وموحّدة وواضحة، على أساس تقديرات واقعية وصادقة ونزبهة تتضمّن كل الموارد والنفقات ومختلف التعهدات (الفصل 130).

وأوكلت المجلة (الفصل 237) مسؤولية تصريف الشؤون البلدية والبيت فيها للمجلس البلدي الذي يتعهد على وجه الخصوص بالتعهدات المالية للبلدية وبضبط المعاليم والرسوم ومختلف الحقوق مهما كانت تسميتها بما فيها المرتبطة بتركيز علامات

الإشهار بالتراب البلدي وبالخدمات المسداة وبالقرارات ذات الطابع المالي بما فيها التفويت والتعويض والتسويغ وإسناد الاستغلال والمساهمة في المنشآت العمومية المحلية وبقية المشاريع الاقتصادية

أما رئيس البلدية فيتولى - حسب الفصل 257 تحت رقابة المجلس البلدي وطبقا للصيغ والشروط المنصوص عليها بالفوانين والتراتيب الجاري بها العمل القيام بالمهام وتطبيق قرارات المجلس.

وتجاه تعدد المسؤولين واتساع مجالات تدخلهم وترابطها وتأثير بعضها على بعض، وجب العمل على ضبط الإجراءات بكل دقة والتفقد بها، في إطار نظام رقابة ناجع يستوجب الإسراع بتركيزه في البلديات والهيكل ذات العلاقة.

• المنظومة الرقابية في سياق اللامركزية

تقتضي المبادئ الأساسية للحكومة أن تكون الهياكل المسؤولة عن التصرف في الأموال العمومية في خدمة المصلحة العامة وبالتالي فهي خاضعة لواجب المساءلة وخاصة من خلال تصرف سليم في الموارد العمومية (نجاعة وفعالية والتزام بالقانون وبقواعد الشفافية والنزاهة).

وتتوزع هياكل الرقابة كما هو متعارف عليه في أي نظام ديمقراطي إلى هياكل داخلية للمؤسسة المعنية أو للجهاز التنفيذي ككل وهياكل رقابية خارجية يمارسها بالأساس البرلمان والجهاز الأعلى للرقابة (محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها). وتحدد النصوص القانونية مسؤولية كل من هذه الهياكل واختصاصاتها الرقابية والضمانات التي تمكنها من ممارسة الرقابة باستقلالية ونجاعة.

ويمثل حذف مختلف أشكال الإشراف على الجماعات المحلية والمراقبة المسبقة على التصرف في المواردها أحد أهم المبادئ الدستورية التي تم تنزيلها في م 2 م وهو مبدأ مقترن بالخضوع إلى الرقابة اللاحقة. وتتجسد الرقابة اللاحقة - علاوة على الأعمال الرقابية والقضائية لمحكمة المحاسبات حسب قانونها الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أبريل 2019 - في آليات قانونية نصت عليها م 2 م يذكر منها خاصة الفصول 9 و127 و182 و183 ترسي مقومات الرقابة الداخلية الميزانية والمحاسبية والضمانات الكفيلة بتكريس مبدأ الشرعية وحسن التصرف في المال العام. وهي أحكام دخلت حيز النفاذ بالنسبة إلى البلديات وفقا للفصل 383 من م 2 م ومن أهمها ما يلي:

- إعداد برنامج للتحكم في نفقات التأجير إذا تبين تجاوز نسبتها 50 بالمائة من الموارد الاعتيادية وعرضه وجوبا على الهيئة العليا للمالية المحلية والسلطة المركزية (الفصل 9)
- إحداث وحدة للتدقيق ومراقبة التصرف الداخلي بالجماعات المحلية (الفصل 182) تتولى الإعلام بنتائج، وتدعم الدولة الجماعات التي تعتمد منظومة التدقيق والمراقبة (الفصل 34)
- إرساء منظومات تشبيك وطنية لضمان الشفافية واحكام التصرف في الممتلكات وفي الموارد والنفقات ووضعها على ذمة الهيئة العليا للمالية المحلية (الفصل 127)
- الالتزام بضوابط توازن الميزانية (الفصل 135) ويعرض تجاوز العجز في الميزانية لسقف خمسة بالمائة إلى تدابير يتولى وزير المالية اتخاذها تجاه الجماعة وإلى تتبعات أمام هيئات محكمة المحاسبات من قبل السلطة المركزية.
- العمل من قبل الجماعات المحلية على تقييم تدولاتها إما بواسطة موظفين يعيّنهم المجلس الأعلى للجماعات المحلية باقتراح من الهيئة العليا للمالية المحلية يطلب من الجماعة، أو بواسطة مدققين من بين مراقبي الحسابات واتخاذ التعديلات التي يستوجبها حسن التصرف في المالية العمومية على ضوء التقييم.
- إمكانية الطعن في القرارات الصادرة في مجال إعداد وتنفيذ وتوازن الميزانية لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترايا من طرف ممثل السلطة المركزية أو المطالبين بالضرائب المحلية بالجماعة المحلية المعنية
- إجراء أعمال رقابة وتفقد التي فولت المجلة ممارستها من قبل الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية (الفصل 183 والفصل 198).

وجدير بالذكر أن مختلف الآليات المذكورة لم يقع تفعيلها من قبل مصالح السلطة المركزية والبلديات ويتواصل في الأثناء العمل بآليات المراقبة المسبقة التي تتجسد من خلال الإجراءات التي تخضع لها النفقات عبر المنظومة الإعلامية للتصرف في نفقات الدولة والجماعات المحلية «أدب» ومن خلال التأشير المسبقة على التعهدات المالية للبلديات كما هو منصوص عليه بالفصل 269 من مجلة المحاسبة العمومية التي لم تقع مراجعتها وبمقتضى الأمر عدد 2878 لسنة 2012 المؤرخ في 19 نوفمبر 2012 المتعلق بمراقبة المصاريف العمومية الذي اقترح في شأنه مشروع أمر تنقيحي¹⁰.

ويذكر في هذا الإطار أنّ الهيئة، أصدرت رأيها عدد 2 بتاريخ 29 جوان 2021 بخصوص مشروع أمر حكومي يتعلق بمراقبة المصاريف العمومية، أكدت من خلاله على مبدأ التخلي عن الرقابة المسبقة على نفقات البلديات وذلك بداية من التصرف المالي لسنة 2022، وتبقى تلك الرقابة المسبقة استثناء، وذلك إلى حين توفير المقومات الضرورية لتطوير المنظومة الرقابية الذي يبقى مرتبطا بحوكمة التصرف في المالية المحلية من جهة، وبدعم القدرات بالبلديات والهيكل ذات العلاقة.

وحثّت الهيئة في هذا الإطار، كافة المتدخلين على مزيد تظافر الجهود من أجل الرفع من قدرات التصرف الإداري والمالي للبلديات وتوفير كافة المتطلبات لمواجهة مخاطر حذف الرقابة المسبقة، من خلال إرساء مقومات رقابة داخلية ورقابة خارجية ناجعة لضمان احترام القانون وتحقيق الأهداف التي أحدثت من أجلها الجماعات المحلية.

وتبرز الهيئة كأحد الهياكل الساهرة على شفافية وترشيد التصرف في موارد الجماعات المحلية بمختلف مصادرها (ذاتية أو متأتية من مساعدات الدولة) بقطع النظر عن المهام الموكولة للهيئات القضائية والهيكل الرقابية الأخرى التي نصت عليها الأحكام القانونية في إطار النظام المالي الجديد للجماعات المحلية.

ويجد التذكير بما جاء في الفصل 127 من م م م، بأن الدولة بإرساء منظومات تشبيك إعلامية وطنية لإحكام التصرف في موارد وممتلكات كافة الجماعات المحلية لتحسين إحصاء العقارات والأنشطة قصد ضمان استخلاص الضرائب ومختلف المعاليم والرسوم والمساهمات المحلية ولمتابعة تطوّر النفقات والموارد ووضعها على ذمة الهيئة العليا للمالية المحلية قصد تيسير ممارسة صلاحياتها والمساعدة على ضبط السياسات العامة.

وتهدف الرقابة الداخلية إلى تحقيق جملة من الأهداف العامة والمترابطة تشمل ضمان الالتزام بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل من جهة وبمعايير الاقتصاد والفعالية والنجاعة من جهة أخرى. كما تهدف إلى ضمان احترام واجب تقديم الحسابات المتعارف عليه بالمساءلة، من خلال إعداد وتقديم معلومات مالية وغير مالية موثوقة وذات دلالة ونشرها في الوقت المناسب وبطريقة سليمة في شكل تقارير لفائدة الأطراف ذات العلاقة الداخلية منها والخارجية.

واستنادا إلى المعايير المتعارف عليها، تشمل الرقابة الداخلية كافة أنشطة الهيكل و ترتفع نجاعتها مع ارتفاع اندماجها في بنية الهيكل والثقافة السائدة. ويتطلب إرساء نظام الرقابة الداخلية انخراط الجميع من مسيرين وأعوان في كل مستويات الهيكل المعني مع ضرورة أن يعرف كل شخص في الهيكل دوره ومسؤولياته.

ويشكل ضعف الرقابة الداخلية أبرز النقص التي تحول دون استغلال قدرات البلديات على تعبئة الموارد والمحافظة على أملاكها ومصالحها وترشيد نفقاتها والتقليص من مخاطر الحياض عن قواعد حسن التصرف في المال العام. وهو ما يستدعي تظافر الجهود في اتجاه إرساء نظم رقابة داخلية ناجعة كشرط أساسي لتعزيز الحوكمة وحسن إدارة المرفق العمومي المحلي.

7. قدرات التصرف بالبلديات

أ. التنظيم والموارد البشرية

يمثل نقص الموارد البشرية من أهم التحديات التي يجب رفعها لتفعيل دور البلديات كهيكل مجسدة للسلطة المحلية. وتؤثر وضعيّة الموارد البشرية مباشرة في الوضع المالي للبلدية، من حيث كتلة الأجور التي تتحملها، ولأنّها أيضا تمثل الركيزة الأساسيّة

10 - أبدت الهيئة رأيها في المشروع تبعا لإدانة مستشار التشريع والقانون للحكومة بتاريخ 6 ماي 2021.

لحسن سير العمل البلدي وخاصة منها ما يتعلّق بتعبئة الموارد وتطويرها وإنجاز النّفقات والمحافظة على موارد البلدية وممتلكاتها وحمايتها من سوء الاستعمال.

وقد نصّت مجلة الجماعات المحلية وخاصة في فصلها 271 على وضع تنظيم هيكلية نموذجي للإدارة البلدية بمقتضى أمر حكومي لم يقع إصداره في حين أنّ أغلب البلديات تتّجه حاليًا إلى مراجعة تنظيماتها الهيكلية لتتلاءم مع الوظائف الجديدة التي أوكلتها - أحكام المجلة - للبلدية وهي من جهة للإرتقاء بالتصرف الإداري والمالي على غرار التخطيط ومراقبة التّصرّف والتّدقيق الداخلي والإحصاء والنّفاد للمعلومة ومن من جهة أخرى لحسن إدارة المرافق العمومية البلدية وحسن تعهدها بخدمات وتجهيزات القرب.

وحسب المعطيات التي وفرتها الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية بالنسبة إلى سنة 2020، بلغ عدد أعران البلديات 32885 عوناً، أي ما يمثّل حوالي 5 % من مجموع أعران الوظيفة العمومية، وهي نسبة ضئيلة حدًا خاصة بعد تعميم النظام البلدي على كامل تراب الجمهورية وما ترتّب عنه من امتداد لمساحات البلديات والأعباء المنجّرة عن متطلّبات تأمين خدماتها اليومية وتحسينها.

ويمثّل العملة أكثر من 79 % من جملة الأعران البلديين ممّا يدلّ على أنّ عمليّات الانتداب على امتداد عقود، لم تكن نابعة عن تشخيص معقّد للحاجيات من الموارد البشرية وفق متطلّبات العمل البلدي، الأمر الذي يستدعي اليوم، وضع سياسة واضحة في مجال التّصرّف في الموارد البشرية في الجماعات المحلية، تستند على المخطّط التّقديري للمهن والكفاءات، كما اقتضاه قرار وزير الشؤن المحلية والبيئة ووزير المالية المؤرّخ في 25 ديسمبر 2018 المتعلق بضبط مقاييس تقييم أداء الجماعات المحلية.

و تناهز نسبة التّأطير¹¹ بالبلديات، 12، سنة 2020، منها حوالي 10 % إطرارات إداريّة و قرابة 2 % إطرارات فنيّة (مهندسين وتقنيين)، ممّا يحول دون نجاعة العمل البلدي وتمكينه من لعب أدواره التّنمويّة والإجتماعيّة المستوجبة ويعوق مواكبته لمستجدّات مجلة الجماعات المحلية وللأشكال الحديثة للتّصرّف في المدن المعتمدة دوليًا (المدن الذكيّة، المستدامة...).

ويحصل الجدول الموالي المعطيات المتعلقة بالموارد البشرية للبلديات والتي تم توفيرها من قبل الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية بالنسبة إلى سنة 2020.

نسبة التّأطير	المجموع العام	الموظفون	العملة	الموظفون			الإطرارات	تصنيف الأعران
				صنف د	صنف ج	صنف ب	صنف أ	
12,2%	32 885	6810	26 072	213	1 220	1 382	3 998	العدد

ب. ضوابط نفقات التّأجير

ألزمت م م م بفصلها 9 و135، الجماعات المحلية بالتحكّم في حجم نفقات التّأجير العمومي بشكل يجعلها لا يتجاوز سقف خمسين بالمائة من الموارد الاعتيادية المحقّقة من ميزانيتها. ولئن أوجبت على من يتجاوز منها هذا السّقف أن يعرض على الهيئة العليا للمالية المحلية وعلى السّلطة المركزية برنامجا للتحكّم في نفقات التّأجير وإبرام اتّفاقيّة في العرض مع السّلطة المركزيّة، فإنّ تفعيل أحكام هذا الفصل، ما زال رهين إصدار الأمر الحكومي الذي سيضبط شروط تطبيقه وتمكّن الهيئة من متطلّبات قيامها بهذا الدور.

وقد أعدّت الهيئة مشروع أمر في العرض عُرض للتداول على مجلسها (16 فيفري 2021 و26 مارس 2021) وللإستشارة في ورشة تشاركية بحضور ممثلين عن البلديات (3 أبريل 2021) ويتضمن خاصة:

11 - تحسب نسبة التّأطير بقسمة مجموع أعران الصنف «أ» (1أ و2أ و3أ) على المجموع العام للأعران البلديين

- أن احترام الجماعة المحلية للسقف المذكور يعدّ ملزماً عند برمجة التقديرات من نفقات التأجير العمومي وفق أحكام الفصل 135 من مجلة الجماعات المحلية وأنّ الوقوف على عدم احترام السقف عند تنفيذ الميزانية يعدّ اختلالاً بمبدأ التوازن الحقيقي وصدقته وواقعية التقديرات وهو ما يستوجب العمل على ضبط برنامج للتحكم في عبئ التأجير العمومي ولتنمية المدافيل الجبائية وغير الجبائية الاعتيادية من ميزانية الجماعات المحلية.
- يكون عرض برنامج التحكم في نفقات التأجير العمومي أمام الهيئة والسلطة المركزية فيما يتعلّق بسقف نفقات التأجير العمومي إما تلقائياً من قبل الجماعة المحلية المعنية أو إجبارياً بمناسبة اعتراض يقوم به ممثل السلطة المركزية أمام محكمة المحاسبات المختصة ترايبا من أجل عدم التوازن الحقيقي للميزانية وذلك في إطار تطبيق أحكام الفصول 174 و 179 و 186 و 197 من المجلة.
- تتولّى الهيئة النظر في برنامج التحكم بهدف تشخيص الوضع المالي للجماعة المحلية وضبط برنامج واقعي يغطّي المدى القريب والمتوسط يسمح للجماعة المحلية بتأمين الوظيفة التنموية. وفي إطار شامل يندرج ضمن صياغة مخطط التنمية المحلية وفق أحكام الفصل 105 من المجلة.

ويعتبر إصدار هذا الأمر الحكومي، ذو أهمية بالغة بالنظر إلى أن 193 بلدية من جملة 350 قد تجاوزت نفقات تأجيرها السقف المضبوط بالفصل 9 من م ج م المذكور أعلاه (ملحق عدد 21)، حتى سنة 2020، بعد أن شهدت ترسيم عدد هامّ من الأعوان الوظيفيين والمتعاقدين منذ سنة 2011، وبعد إقرار الزيادات المتتالية في الأجور مقابل عدم تطور مواردها بنفس النسق، وبالتالي يعتبر وضع برامج للتحكم في هذه النفقات أمراً متأكّداً لمعالجة انخراط توازنها المالية بوضع برامج إصلاح هيكلية ملائمة.

ج. الإنتدابات

مكّنت م ج م رئيس البلدية، من صلاحيات واسعة في مجال التصرف في الموارد البشرية بما مثل تجسيدا فعلياً لمبدأ التدبير الحرّ، وتمّ بناء على ذلك إصدار الأمر الحكومي عدد 291 لسنة 2019 المؤرخ في 22 مارس 2019 الذي خول لرئيس البلدية، القيام بإجراءات الإنتدابات والمناظرات الداخلية للترقية والإدماج والتسمية في الخطط والترتب والأصناف المتعلقة بالموظفين والعملة، دون تدخل يذكر، من السلطة المركزية، بما يمكّن البلديات من تسديد حاجياتها من الموارد البشرية والتصرف فيها حسب تقديرها ووفقاً لمقاييس مضبوطة من طرفها.

من جانب آخر أقرّ الفصل 161 من م ج م، إمكانية سدّ الشغور في بعض الخطط بالبلديات بواسطة إشارات تضعها الدولة على ذمتها، بناء على طلب العون العمومي، على أن تتحمّل البلديات منها إضافية بعنوان تكملة لرواتب هذه الإشارات. وتبعاً لذلك، صدر الأمر الحكومي عدد 315 لسنة 2020 مؤرخ في 19 ماي 2020 المتعلق، بالحراك الوظيفي للأعوان العموميين لفائدة الجماعات المحلية، وأحدثت للعرض، منحة رقمية ليورصة هذا الحراك أطلقت في 21 أبريل 2021 للترفيغ في نسبة التأطير وسدّ الشغورات الحاصلة طلب البلديات لاسيما في ظل جملة الحوافز المضمّنة في الأمر الحكومي المشار إليه.

من ناحية ثالثة، نصّت المجلة على أنه تجسيدا لمبدأ التمييز الإيجابي، تتكفل الدولة برواتب الكتاب العاميين للبلديات التي تسجّل مؤشر نمو أدنى من المعدل الوطني للتنمية وفقاً للمعطيات الإحصائية للمعهد الوطني للإحصاء، وتسنّد هذه الرواتب باعتماد معايير تراعي الخصائص الجغرافية ومساحة وعدد سكان البلديات، بناء على أمر حكوميّ. لم يصدر هذا الأمر بعد، رغم أهميته، باعتباره سيمكّن من تحفيز الكتاب العاميين على الإلتحاق بالبلديات التي تشكو مشاكل مالية أو هيكلية وخاصّة المحدث منها، أو التي تقع بمناطق ذات مؤشرات تنموية متدنية، علماً وأن 48 بلدية ليس بها كتاب عاميين سنة 2020 (16 بلدية قائمة و32 بلدية محدثة).

وبناء على المعطيات المتوفرة من مصالح الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية، فقد انتفعت 44 بلدية خلال سنة 2019، باعتمادات لخلاص أجور الكتاب العاميين في إطار الدعم المالي للجماعات المحلية بقيمة جمالية 792 ألف دينار.

د. التكوين

في ظلّ النقص المسجّل في عدد الإطارات بالبلديات، يصبح للتكوين أهميّة مضاعفة. وقد أمر الفصل 43 من المجلّة، لأعوان الجماعات المحلية الحقّ في تكوين يتناسب ومهامهم كذلك، مع وجوب تخصيص اعتمادات للتكوين لا تقلّ عن 0,5 بالمائة من ميزانية التصرف. أمر نفس الحقّ لأعضاء المجالس البلديّة باعتبار ما لذلك من أهميّة في تمكينهم من تسيير البلديات وأحدثت لجنة وطنية تعنى بتكوين أعضاء المجالس المحلية وعيّن أعضاؤها بمقتضى الأمر الحكومي عدد 350 لسنة 2019 المؤرّخ في 10 أفريل 2019 المتعلّق بتعيين أعضاء اللجنة الوطنية لتكوين أعضاء المجالس المحلية، غير أنها لم تباشر أعمالها إلى تاريخ إعداد هذا التقرير. وتبقى نجاعة هذا التكوين، رهينة التّحديد الدقيق للحاجيات لدى البلديات، ووضع مخطّطات تكوين بناء على تشخيص منهجي بكلّ بلدية.

وبناء على كلّ ما سبق، تخلص إلى أنّ الإجراءات المتّخذة لدعم الموارد البشرية بالبلديات، منذ إصدار مجلّة الجماعات المحلية سنة 2018 وإلى حدّ سنة 2020، ظلّت محدودة وأنّ نسق إصدار النصوص اللازمة للتّحقيق بها، ظلّ بطيئا.

وسعيا لدفع البلديات نحو اعتماد آليات التصرّف الحديثة في الموارد البشرية بالبلديات، ورد ضمن قرار وزير الشؤون المحلية والبيئة ووزير المالية مؤرّخ في 25 ديسمبر 2018 المتعلّق بضبط مقاييس تقييم أداء الجماعات المحلية، من بين المقاييس التي يتمّ اعتمادها كأساس لاحتساب قسط البلديات من المساعدة السنوية غير الموظفة لتمويل مشاريعها الاستثمارية، إعداد بطاقات وصف وظيفي لكافة إطارات وأعوان البلدية ووضع مخطّط تقديري للمهن والكفاءات ووضع برامج سنوية لدعم القدرات.

أما على المدى المتوسّط، فقد جعل برنامج الشؤون المحلية المدرج ضمن المشروع السنوي للأداء لوزارة الشؤون المحلية، سنة 2020، موضوع « دعم القدرات البشرية للجماعات المحلية » بتصدّر أولوياته، ويتمثّل الهدف المنشود في هذا الغرض، في الترفيع من نسبة التأطير بشكل تدريجي لتبلغ 25 % سنة 2027، ويتطلّب ذلك دعم البلديات بـ 7000 إطارا جديدا.

ولبلوغ هذه الأهداف، وضع برنامج الشؤون المحلية عدّة آليات، يمكن تقديمها على التّحوّ التالي:

- التّشجيع على الحراك الوظيفي من الإدارات المركزيّة والجهويّة نحو البلديات وإحداث بورصة الخطط البلدية لتمكين البلديات من إدراج كافة حاجياتها من الموارد البشرية ذات الكفاءة العالية
- وضع برنامج خصوصي للانتداب 1031 إطارا لفائدة البلديات المحدثة أو التي بها نسب تأطير ضعيفة مع تحمل الوزارة لتكاليف تأجيرهم لمدة سنتين على أقصى تقدير وينتظر أن تستكمل إجراءاته سنة 2022.
- اعتماد بعض مؤسسات التّعليم العالي كمؤسّسات تكوين مصداق عليها تفتح المجال للانتداب المباشر من قبل البلديات
- توسيع مجال تطبيق آلية الإعداد للحياة المهنيّة واعتماد نظام تمويل خاصّ لتشغيل حاملي الشّهادات العليا بالبلديات لفترة 5 سنوات.

وسعيا لبلوغ الأهداف المنشودة، يمكن للسلطة المركزيّة، إضافة إلى كلّ هذه الآليات، أن تبرم اتّفاقيات مع البلديات لتدعيم مواردها البشرية وفقا لمقتضيات الفصل 8 من م ج م، وذلك بناء على أهداف ومؤشرات تحدّد مسبقا، مع ضمان هامش من الاستقلالية ومرونة التصرف للبلديات واشترط إرسائها لنظام رقابة داخلية مع أخذ رأي الهيئة العليا للمالية المحلية، في هذه الاتفاقيات وفي إطار تمشي مبني على الأهداف بتصور لامركزي.

8. نظام المعلومات الإحصائية والمالية

لكي تؤدي السياسات الداعمة للامركزية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة والتوازن بين الجهات فلا بد أن تستند إلى معلومات دقيقة ومؤشرات تموية محدّدة. وتعدّ المسائل المرتبطة بالإحصاء وتوفير المؤشرات على الصعيد المحلي من أهمّ الرهانات للتوصل إلى التغيير الإيجابي المرغوب، خاصة بعد إحداث «صندوق دعم اللامركزية والتسوية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية» بمقتضى القانون عدد 46 لسنة 2020 المؤرّخ في 23 ديسمبر 2020 والمتعلّق بقانون المالية لسنة 2021،

الذي سيعتمد في توزيع موارده على معايير تأخذ بعين الإعتبار عدّة مؤشرات محلية (عدد السكان، نسبة البطالة، الطاقة الجبائية، و مؤشر التنمية المحلية...)

وقد نصت م 2 م وخاصة في الفصول 34 و127 و150 على وجوب توفير قواعد البيانات التي تضمن شفافية التصرف والتسيير بالبلديات، وتمكّن من رسم السياسات العامة ومخططات التنمية على أسس موضوعية وتحوّل حسن توظيف تحويلات الدولة المخصصة للجماعات المحلية، وتوزيعها بشكل موضوعي وعادل.

ويبقى النقص ملحوظا في خصوص المعلومة الإحصائية وفي نظام المعلومات المالي والمحاسبي ويتجلى خاصة في:

- عدم ملاءمة الإطار القانوني والمؤسسي القائم مع متطلبات ضبط وتوفير الإحصائيات على المستوى المحلي وشفافية التصرف والتسيير وعدم توفر المعهد الوطني للإحصاء، على المؤشرات المنصوص عليها بالمجلة على غرار مؤشر التنمية المحلية ونسبة البطالة وغيرها، على مستوى البلديات.
- غياب الرّبط بين منظومة أدب بلديات وأدب جهوي ومنظومة التصرف في موارد الميزانية GRB بما يضطر المستعملين إلى أدراج المعطيات بصفة يدوية، مع المخاطر المحيطة بهذا الأمر وكذلك الشّأن بالنسبة لمنظومة التصرف في موارد الميزانية GRB ومنظومة رفيق.
- عدم استغلال كافة وظائف المنظومات الإعلامية المتاحة وخاصة فيما يتعلق بمنظومة التصرف في موارد الميزانية GRB وهو ما يترتب عنه معالجة يدوية في عديد المجالات (رخص البناء مثلا) وما يرتبط بذلك من مخاطر ارتكاب الأخطاء بمختلف أنواعها.
- غياب معلومات دقيقة ومحينة حول الموارد البشرية بالجماعات المحلية.

وقد انطلقت الهيئة، بالتنسيق مع الهياكل المختصة وهي خاصة المجلس الوطني للإحصاء والمعهد الوطني للإحصاء والمعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية إلى جانب مصالح رئاسة الحكومة والوزارة المكلفة بالجماعات المحلية ووزارة المالية في التفكير لوضع التصورات والاصلاحات القانونية والتنظيمية الضرورية لتوفير قواعد معطيات شاملة تهم الشّأن المحلي توضع على دمة المعنيين بهذا الشّأن ومن بينها الهيئة العليا للمالية المحلية لمساعدتها على القيام بمهامها.

القسم الثاني: تقييم الوضع المالي للجماعات المحلية

انبنيت التحاليل والاستنتاجات الواردة في هذا الجزء من التقرير على العديد من المؤشرات ذات الدلالة بالنظر إلى المبادئ المنظمة للسلطة المحلية والمتعلّقة منها بمدى كفاية التمويلات الموضوعة على ذمتها وبأهمية الاستقلالية المالية وهامش اللامركزية والاشكاليات المطروحة على مستوى توزيع الموارد بينها وحوكمة التصرف فيها.

وشمل التحليل على التوالي البلديات ثم المجالس الجهوية وانتهى بتحليل للهذين الصنفين مجتمعين و قد تم استيفاء المعطيات من منظومة أدب ومن الهياكل الممثلة في مجلس الهيئة.

وكشفت التحاليل أنّ جلّ البلديات تعيش صعوبات مالية زادت تفاقما مع تداعيات تفشي جائحة الكورونا التي شهدتها البلاد منذ مطلع سنة 2020 كسائر بلدان العالم، كما أبرزت مفارقة أساسية تتمثل في محدودية موارد العنوان الأول مقابل فوائض تتزايد من سنة إلى أخرى بالعنوان الثاني، في ظلّ نظام ميزانياتي تقليدي لا يرتقي إلى أساليب التصرّف الحديثة.

كما ستين بالنسبة إلى البلديات تراجع العديد من المؤشرات المتعلقة بالأساس:

- في ما يهّم الموارد، بنسق تطورها وهيكلتها وبالاستقلالية المالية ونسب تحقيق تقديرات الميزانية من الموارد الجبائية بالخصوص وتوفير التمويل الذاتي لإنجاز مشاريع التنمية وتسديد الديون.
 - وفي ما يهّم النفقات، بمدى تطورها وهيكلتها وبوضعية المديونية بالنسبة إلى البلديات و بمؤشر اللامركزية ونسب إنجاز الميزانية واستهلاك الموارد المتوفرة بها ومدى التقيد بالسقف القانوني المفروض لكتلة الأجور مقارنة بموارد العنوان الأول وبأهمية الاستثمارات المباشرة منها والممولة على الاعتمادات المحالة ومكوناتها وتطورها عبر السنوات.
- وسواء تعلق الأمر بالبلديات أو بالمجالس الجهوية، تبين أن طريقة التخطيط والبرمجة للاستثمارات البلدية وكذلك تبويبها ورصد الاعتمادات المتعلقة بها في إطار الميزانية السنوية، تغلب عليها المقاربة القطاعية حيث تتم «لغائده برامج ومشاريع» بصفة منعزلة عن بعضها البعض وحسب نوعية النفقات لا ترتقي في الواقع إلى مرتبة مخطط تنموي مترابط المكونات يتم اعداده وتنفيذه بناء على اهداف ومؤشرات مضبوطة.

ويبين التقرير كيف أن المالية المحلية تقوم على موارد واستعمالات لم تتطور بالمستوى المطلوب وأن عوامل متعدّدة أعاقت تحقيقها وتوظيفها وهو ما أثر أيما تأثير على التوازنات المالية للجماعات المحلية وازدادت الفجوة عمقا بين الإمكانيات المالية الحقيقية المتوفرة لديها وتنامي التكاليف المنجّرة عن متطلبات التسيير والتنمية الجهوية والمحلية في ظل غياب مقومات نظم ناجعة للرقابة الداخلية وضعف قدرات التصرف على مستويات عدّة.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد أدّى التفاوت في توزيع موارد الجماعات المحلية إلى توسيع الهوة بينها في مستوى تمويل متطلبات التنمية ومستوى الخدمات المسداة للمتساكنين وظروف عيشهم بما يشمل البلديات القائمة والبلديات المحدثّة والموسّعة ولا سيما التي يغلب على مجالها الترابي الطابع الريفي. كما ساهم ضعف الموارد المالية المرصودة سنويا من ميزانية الدولة لغائده الجماعات المحلية من جهة، واعتماد معايير احتساب وتوزيع الدعم المالي للدولة بالأساس بناء على عدد السكان ومردود الجبابة من جهة أخرى، في مزيد تعميق الفوارق بين البلديات وخاصة منها محدودة السكان والموارد الجبائية.

ولقد تفاقمّت الضغوطات الماليّة، مع تواصل جائحة كورونا التي يشهدها العالم منذ سنة 2020 والتي كشفت ضعف قدرة الجماعات المحلية على مجابهة هذه الأوضاع الإستثنائية والتأقلم معها وما يتطلّب ذلك من سرعة ونجاعة في التدخل والتنسيق بين الأطراف المتداخلة خاصة في ظل تفاوت الامكانيات بين البلديات والمجالس الجهوية والتعويل على المساعدات التي يتم تحويلها لغائدها من قبل الإدارة المركزية وفي غياب نظم رقابة داخلية ناجعة تضمن حسن استغلال هذه المساعدات ليس فقط لسد حاجيات طارئة بل للخروج من طائلة التعويل عليها وتحقيق التوازنات المالية المنشودة كشرط أولي للمرور إلى الاستقلالية المالية.

أ. البلديات

1. الموارد

أ. تحليل البنود الكبرى للموارد

يجدر التذكير في البداية من ناحية، بما تميّزت به سنة 2019 من خاصيّة تمثلت في اجراء العفو الجبائي الذي تمّ اتخاذه على مستوى جانب من متخلدات المعلوم على العقارات المبنية والذي مكّن البلديات من تحقيق مداخيل هامة، ومن ناحية أخرى بمدى تأثير جائحة كوفيد 19 على نتائج تنفيذ ميزانية 2020 والذي طال بالخصوص نسق استخلاص الموارد الجبائية وبدرجة أقل المداخيل غير الجبائية وموارد الاقتراض.

تطوّرت الموارد الجمليّة للبلديات بين سنتي 2017 و 2020، بمعدّل سنوي يساوي 9,8 % وازدياد قدرها 511 م د خلال هذه الفترة، لتبلغ سنة 2020، قيمة 2086,5 م د.

و رغم تراجع نسبة نموّها مقارنة بالسّنات السّابقة، شهدت الموارد الجمليّة المنجزة من قبل البلديات سنة 2020 مقارنة بالنتائج المحقّقة سنة 2019 نسبة نموّ تساوي 3,5 %، أي زيادة تناهز 69,8 م.د.

ويتضمّن الملحق عدد 3 الهيكلية التفصيلية لموارد البلديات خلال الفترة 2017 - 2020.

• موارد العنوان الأوّل

تطوّرت موارد العنوان الأوّل بين سنتي 2017 و 2020 بمعدّل سنوي يساوي 7,2 % ويحيل التّدقيق في جملة هذه الموارد إلى الإستنتاج بأنّ هذا التطور يرجع بالأساس إلى ارتفاع تحويلات الدّولة للتّسيير بين سنتي 2017 و 2020 بقيمة 111,6 مليون دينار أي بمعدّل نسبة نموّ يساوي 9,2 % ممّا مكنّ خاصّة من تغطية التّراجع الملحوظ في المداخل الذاتية البلديّة بين سنتي 2019 و 2020 بمعدّل سلبي نسبته 10,4 % -.

وسجّلت موارد العنوان الأوّل، تراجعاً بنسبة 3 % بين سنتي 2019 و 2020، شمل بالأساس الموارد الذاتية للعنوان الأوّل التي شهدت تقلصاً ملحوظاً بمبلغ 75,5 م.د موزعاً بين المداخل الجبائية (63,6 - م.د أي - 11,3 %) و المداخل غير الجبائية (11,9 - م.د أي - 7,2 %).

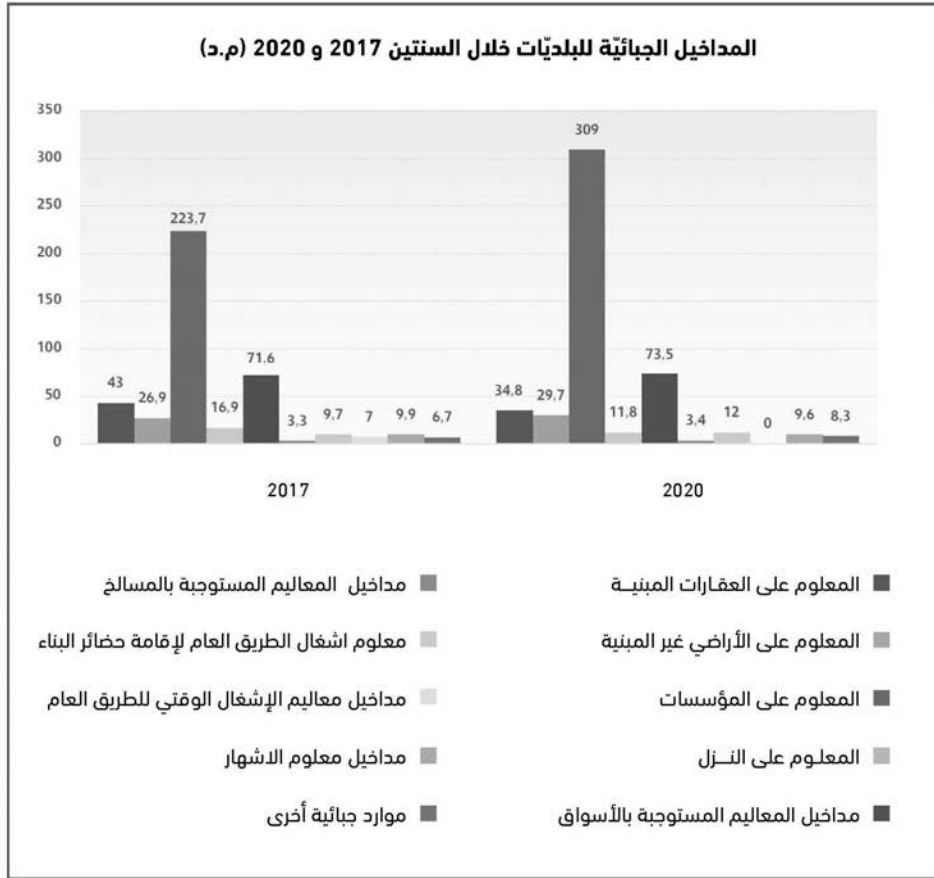
◀ المداخل الجبائية

تطوّرت المداخل الجبائية بمعدّل سنوي يناهز نسبة 6 % وازدياد تظاهي 80,4 م.د بين سنتي 2017 و 2020. و يفسّر هذا التطور أساساً بما حقّقه البلديات خلال هذه الفترة، من الموارد المتأثّبة من المعلوم على المؤسسات التي نمت بشكل مطّرد (بنسبة تبلغ 6,9 % سنة 2020 مقابل 8,6 % سنة 2019 و 19% سنة 2018). وبلغت قيمة مداخله خلال سنة 2020 مبلغ 309 م.د، و هو يعتبر بذلك أهمّ مورد جبائي للبلديات، حيث يمثّل القسط الأكبر من المداخل الجبائية بنسبة 61,9 % سنة 2020، (مقابل 51,4 % سنة 2019 و 55 % سنة 2018 و 53,4 سنة 2017)، و ساهم تقلص بعض المداخل الجبائية الأخرى في ارتفاع هذه النسبة. و تراجع بعض المعاليم الأخرى بشكل لافت بين سنتي 2019 و 2020، مثل:

- المعلوم على العقارات المبنية، (41,3 - م.د أي - 45,7 %) ممّا يفسّر في جانب منه، باستعادة هذا المعلوم لنسقه العادي بعد اجراءات العفو الجبائي الذي تمّ اتخاذه سنة 2019 و بتداعيات جائحة كورونا.
 - المعلوم على النزل (- 17,3 م.د أي - 40,5 %)، على إثر الانكماش البارز للنشاط السياحي المترتب عن نفس الجائحة.
 - مداخل الأسواق وذلك نتيجة التدابير الإستثنائية التي تمّ اتّخاذها في سياق الجائحة الصحية والتي كان لها عميق الأثر على نشاط الأسواق البلدية بعد منع انتصاب الأسواق الأسبوعية واضطراب أنشطة الأسواق الأخرى في فترات الحجر الصحي، ممّا اضطر عديد البلديات إلى مراجعة أثمان لزمات الأسواق نحو التخفيض للحدّ من التّأثيرات الماليّة على المستلزمين.
- هذا، وتبقى مداخل الأسواق، تمثّل نسبة هامّة من الموارد الجبائية للبلديات، تتراوح بين 14,7 % و 17,1 % خلال الفترة الفاصلة بين سنتي 2017 و 2020.

وشمل النقص المسجّل في هذه المعاليم الثّلاث، جلّ البلديات بدرجات متفاوتة بينها (ملحق عدد 4)

ويبرز الرسم التالي تطور المداخل الجبائية للبلديات خلال السنتين 2017 و 2020 (م.د)



وبيين الجدول الموالي النتائج المسجلة على مستوى أبرز المداخل الجبائية خلال الفترة 2017-2020.

المبلغ (م د)				بيان الموارد
2020	2019	2018	2017	
34,8	76,1	46,4	43,0	المعلوم على العقارات المبنية
29,7	33,4	27,2	26,9	المعلوم على الأراضي غير المبنية
7,6	7,0	9,4	5,7	نسبة المعلومين العقاريين % من مجموع موارد العنوان الاول
309,0	289,1	266,2	223,7	المعلوم على المؤسسات
11,8	29,1	24,4	16,9	المعلوم على المنزل
73,5	89,6	81,3	71,6	مداخل المعاليم المستوجبة بالأسواق
3,4	3,4	3,4	3,3	مداخل المعاليم المستوجبة بالمسالخ
12,0	11,1	8,8	9,7	معلوم اشغال الطريق العام لإقامة حضائر البناء
7,0	9,4	7,8	7,0	مداخل معاليم الإشغال الوقتي للطريق العام
9,6	11,8	9,7	9,9	مداخل معلوم للشهار
8,3	9,7	8,5	6,7	موارد جبائية أخرى
499,1	562,7	483,7	418,7	جملة المداخل الجبائية
44,0	48,1	46,2	45,4	% من جملة موارد العنوان الأول
23,9	27,9	27,5	26,6	% من جملة موارد الميزانية

ويستخلص اجمالاً من المعطيات أعلاه، أنه تبعاً لتراجع مردودها بدرجة ملحوظة خلال سنة 2020 بالمقارنة مع نتائجها المسجلة سنة 2019 (-63,6 م.د / -11,3)، لم تعد المداخل الجبائية تمثل خلال سنة 2020 سوى 44 % من جملة موارد العنوان الأول.

◀ المداخل غير الجبائية من العنوان الأول

تراوحت النسبة السنوية للمداخل الذاتية غير الجبائية المحققة خلال الفترة 2017-2020 (دون اعتبار تحويلات الدولة للتسيير)، بين 13,5 % و 15,8 % من جملة موارد العنوان الأول.

تناهز مداخل إشغال واستعمال أملاك البلدية وفضائها واستنزاف مرافقها وكراء او بيع عقاراتها نسبة تناهز 32,2 % من المداخل الذاتية غير الجبائية سنة 2020. ورغم أهمية هذه النسبة، إلا أنه يستوجب تعميق النظر ضمن دراسة خاصة، في كيفية التصرف في سائر الأملاك ذات المداخل قصد تحديد مواطن ضعفها عند الاقتضاء وبيان سبل الاستغلال الأمثل لها، لأن التقييم العلمي لمردودية الأملاك العقارية والمنقولة يتطلب بالضرورة جرد وضبط الأملاك العقارية والمنقولة ومقاربة المردودية المالية لهذه الأملاك، وكذلك تحديد الأملاك غير المستغلة ودواعي ذلك، وهو ما لا يتحقق إلا بالرجوع لسجلات رقمية للأملاك العقارية والمنقولة للبلديات بمختلف أصفافها سواء كانت أراضي بيضاء أو عقارات مبنية أو عقارات بصدد الإنجاز، وذلك دون إغفال التنصيص بهذه السجلات على مختلف الحقوق العينية الراجعة لكل جماعة محلية مع اعتماد منظومة الكترونية مؤمنة لمسك هذين السجلين، وفقاً لمقتضيات الفصل 73 من م.ج.م.

وسجّلت المقاييس الاعتيادية للمعلوم الإضافي على سعر التّيار الكهربائي خلال الفترة 2017-2020 تطوّرا سنويا غير منتظم، حيث سجلت في مرحلة أولى سنة 2018، نموّا ملحوظا فاق 82 % لمرودود بلغ 46,7 م.د مقابل 25,6 م.د سنة 2017 وذلك قبل ان تتراجع عائدات هذا المعلوم خلال سنة 2019 إلى مستوى 37,6 م.د وتستقر اثر ذلك، في حدود 37,8 م.د سنة 2020.

هذا، ولئن تمثّل المقاييس الاعتيادية لهذا المعلوم قسطا هاما من المداخل الذاتية غير الجبائية، يمثّل 24,7 % سنة 2020 فإنّ البلديات لا تتمكّن إلى حدّ هذا التاريخ من التثبّت ولو بصفة دورية (على الأقل كلّ سنة أو كل سداسية) في تفاصيل المبالغ الراجعة لها من هذا المعلوم باعتبار عدم تلقّيها كشوفات بشأنها من الشركة التونسية للكهرباء والغاز.

وتتعلّق المداخل الذاتية غير الجبائية الأخرى بالأساس بمعاليم موظّفة على خدمات تسديها البلديات والتي ضبط الأمر 805 لسنة 2016 المؤرّخ في 13 جوان 2016 مختلف تعريفاتها (معاليم الموجبات والرّخص الإدارية، معاليم الإيواء بمستودع الحجز...) مع إبقاء هامش تصرّف محدود للبلديات في تحديد قيمة هذه التعريفات. ولا نجد ضمن قائمة هذه المعاليم، أنرا يذكر لخدمات تسديها البلدية بمقابل، باستثناء رفع الفضلات المتأتمية من نشاط المحلات الاقتصادية التي لم تتجاوز مداخيلها 3,5 % من جملة الموارد غير الجبائية، ممّا يدعو البلديات، في إطار السّعي لتنمية مواردها، إلى استنباط أشكال اخرى من الخدمات مع حمل المعلوم على المنتفع بالخدمة، تماشيا مع أحكام الفصل 91 من مجلة الجباية المحليّة الذي يتيح لها استخلاص معاليم عن أشغال أو خدمات فردية.

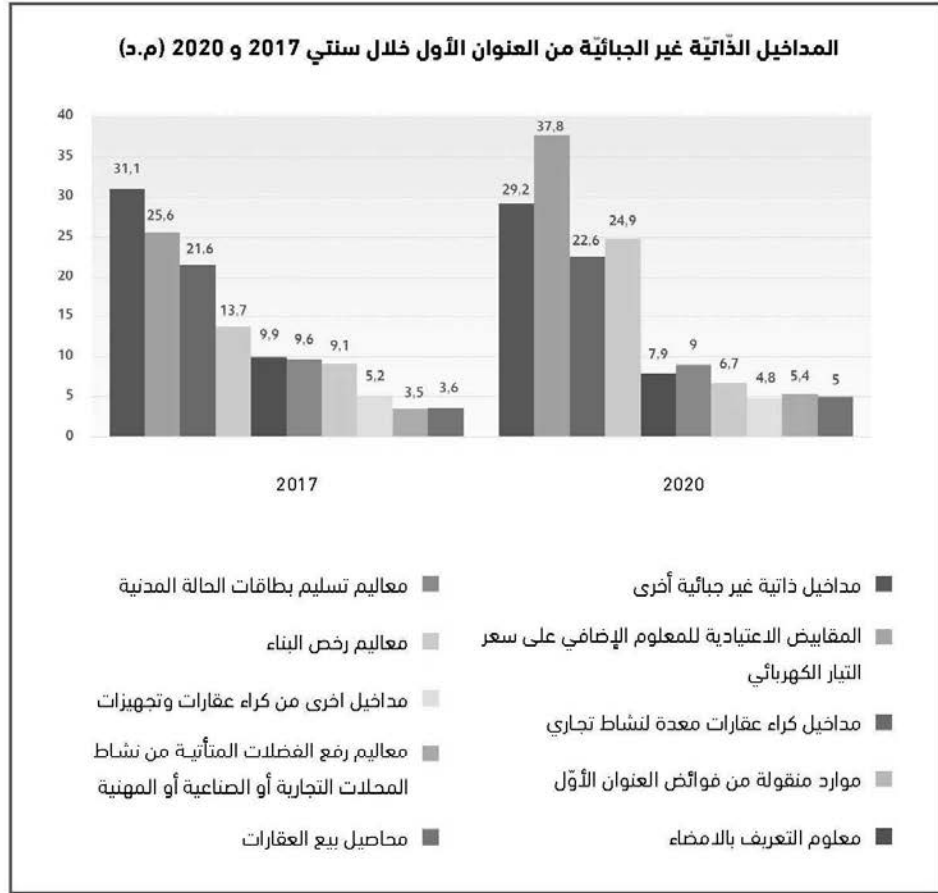
وتمثّل الموارد المنقولة من فواض العنوان الأوّل للسنة الماليّة السابقة لسنة التنفيذ، نسبة هامة من المداخل الذاتية غير الجبائية، ما انفكت تتراكم من سنة إلى أخرى لتبلغ 16,2 % من موارد العنوان الأوّل سنة 2020 مقابل 10,3 % سنة 2017. ويعزى تراجع قدرة البلديات على استهلاك مواردها الإعتيادية، إلى ضعف نسبة التّأطير والتأخير أحيانا في تحويل الاعتمادات المحالة من السلطة المركزية ونقص التّحكّم في البرمجة (انظر تحليل مختلف الإشكاليات المطروحة على مستوى فوائض الميزانية ككل ضمن الفقرة «مؤشّر نسبة استهلاك الموارد البلدية المتوفرة وفوائض الميزانية» الواردة في هذا التقرير.



ويبين الجدول التالي أبرز المداخل الذاتية غير الجبائية الاعتيادية من حيث أهمية مردودها وتطورها خلال الفترة 2017-2020.

المبلغ (م د)				بيان الموارد
2020	2019	2018	2017	
153.3	165.2	165.7	132.9	المداخل الذاتية غير الجبائية الاعتيادية
82.6	88.1	92.7	71.4	الرسوم والحقوق ومختلف معالم الرخص والموجبات الإدارية والأتاوات مقابل إسداء الخدمات
20,0	24,2	23,5	23,1	معالم الموجبات الإدارية
7,9	9,4	9,7	9,9	معلوم التعريف بالامضاء
2,2	2,8	2,9	2,9	معلوم الإشهاد بمطابقة النسخ للأصل
9,0	11,1	10,1	9,6	معالم تسليم بطاقات الحالة المدنية
0,9	0,9	0,8	0,7	معالم تسليم الشهادت والحجج الأخرى
11,1	12,8	11,8	13,2	معالم الرخص الإدارية
6,7	7,7	7,7	9,1	معالم رخص البناء
4,4	5,1	4,1	4,1	معالم رخص أخرى
51,5	51,1	57,4	35,1	معالم مقابل إسداء خدمات
4,7	5,0	4,0	4,2	معالم الإيواء بمستودع الحجز
37,8	37,6	46,7	25,6	المقاييس الاعتيادية للمعلوم الإضافي على سعر التيار الكهربائي
5,4	5,5	4,0	3,5	معالم رفع الفضلات المتأنية من نشاط المحلات التجارية أو الصناعية أو المهنية
3,6	3,0	2,7	1,8	معالم أخرى مقابل إسداء خدمات
70,7	77,0	72,7	61,5	مداخل إشغال واستعمال أملاك الجماعة وفضاءاتها واستلزام مرافقها وأملكها المختلفة وكراء او بيع عقاراتها
1,6	2,2	2,3	2,2	مداخل قاعات العروض والأفراح
1,4	0,7	5,7	2,8	مداخل العقارات المعدة للنشاط الفلاحي
22,6	24,0	23,1	21,6	مداخل كراء عقارات معدة لنشاط تجاري
2,3	2,6	2,5	2,4	مداخل كراء عقارات معدة لنشاط مهني
1,5	1,5	1,6	1,4	مداخل كراء عقارات معدة لنشاط صناعي
4,8	6,2	5,6	5,2	مداخل اخرى من كراء عقارات وتجهيزات
5,0	8,3	1,5	3,6	محاصيل بيع العقارات
1,3	1,4	1,5	0,8	محاصيل البيوعات الأخرى
24,9	22,7	21,1	13,7	موارد منقولة من فوائض العنوان الأول
3,1	3,2	4,0	4,2	المساهمة في إنجاز مآوي جماعية لوسائل النقل
2,2	4,2	3,8	3,6	مداخل أخرى من إشغال واستلزام الأملاك

وفي ما يلي رسم بياني للمداخل غير الجبائية من العنوان الأول خلال سنتي 2017 و 2020.



◀ تحويلات الدولة للتسيير

شهدت تحويلات الدولة باعتبار موارد صندوق التعاون للجماعات المحلية، خلال الفترة 2017 و 2020، زيادة بقيمة جمالية 111,6 مليون دينار. ومكنت هذه التحويلات من امتصاص النقص الحاصل على مستوى بعض الموارد الذاتية من العنوان الأول. وبالتدقيق في تطور نسبة هذه التحويلات داخل مجموع الموارد الاعتيادية للبلديات يتبين أنه بعد تراجعها التدريجي المسجل خلال السنوات الثلاث الأخيرة من 40,1 % سنة 2017 إلى 38 % سنة 2018 إلى 37,7 % سنة 2019، ارتفعت بصفة ملحوظة خلال سنة 2020 إلى 42,5 % و يفسر ذلك بتراجع موارد العنوان الأول لسنة 2020.

ويمثل الدعم المالي السنوي، أهم قسط من تحويلات الدولة للتسيير، حيث تراوحت نسبته بين 74,7 % كحد أدنى مسجل سنة 2017 و 85,2 % كاقصى نسبة تم تسجيلها سنة 2020 ويفسر ذلك في الواقع، بالتراجع التدريجي عبر السنوات المعنية للتحويلات الأخرى للتسيير المتأبئة من موارد صندوق التعاون بين الجماعات المحلية بعنوان عائدات المعلوم على المؤسسات المعلوم على سعر التيار الكهربائي والتي انخفض حجمها من 93,6 م.د سنة 2017 إلى 71,3 م.د خلال سنة 2020، ويرجع ان تفسر هذه الوضعية بالصعوبات المحيطة بإجراءات تحويل الاعتمادات إلى الجماعات المحلية خلال السنة المرصودة بعنوانها تلك الاعتمادات.

المبلغ (م د)				بيان الموارد
2020	2019	2018	2017	
481,5	441,0	397,2	369,9	جملة تحويلات الدولة للتسيير
410,2	358,7	303,7	276,3	• المناب من الدعم السنوي
71,3	82,3	93,5	93,6	• تحويلات أخرى للتسيير
22,3	24,9	26,3	38,5	- موارد صندوق التعاون بين الجماعات المحلية من المعلوم على المؤسسات
16,3	16,6	21,7	13,8	- موارد صندوق التعاون بين الجماعات المحلية من المعلوم على سعر التيار الكهربائي
32,7	40,8	45,5	41,3	- منح ومساهمات أخرى مخصصة للتسيير

و بالرغم من عديد التغييرات التي تم ادخالها سواء على مقاييس توزيعه او على قائمة المستفيدين منه وتجدر الملاحظة بالنسبة إلى الدعم المالي السنوي، فان كل تلك التدابير لم تكن كافية لتحقيق التوازن المالي لأغلب البلديات ومن تقليص الفوارق المالية بين الجماعات المحلية بل ساهمت في تعميقها نتيجة لضعف نسق تطور هذا الدعم من جهة وصعوبة الملاءمة بين المحافظة على التوازن المالي للبلديات الكبرى وبين الحاجيات المتزايدة والملحة للبلديات المتوسطة الحجم ومحدودة الامكانيات وتطلعاتها المشروعة إلى تطوير مواردها من جهة أخرى.

و تكشف الأرقام المسجلة في هذا الإطار، سنة 2020، عمق الفارق الحاصل بين أعلى المنابات البلدية وأدناها حيث تحضلت 39 بلدية على مناب من الدعم المالي السنوي أقل من 410 أ.د أي أقل من 0,1 % من جملة مبلغ الدعم المسند للبلديات بل ودون ذلك مثلما هو الحال بالنسبة لبلديتي الغنادة وسيدي بوبكر (0,05 %).

ويفسر التفاوت الكبير الحاصل في المنابات البلدية بما تمنحه المقاييس الحالية لتوزيع هذا المال من افضلية للبلديات «الكبرى» (40 % على أساس عدد سكان كل بلدية و 31 % على أساس مداخيل المعلوم على العقارات المبنية) من جملة 89 % المخصصة من الدعم السنوي لتمويل نفقات التصرف للبلديات وذلك علاوة على ما تتقاسمه مع البلديات الأخرى من المنابات الراجعة لها من اعتماد مقياس 10 % الذي يتم توزيعه بالتساوي بين كافة البلديات.



بيان البلديات	مبلغ الدعم (د1000)	جملة موارد العنوان الأول (د1000)	عدد السكان (1000س)	نسبة الدعم من موارد العنوان الأول %	مبلغ الدعم عن السكان الواحد (دينار)
	1	2	3	2/1	1/3
1 - البلديات التي تتجاوز مواردها بالعنوان الأول 14م.د (8بلديات)	65833	287240	1694	23,9	41,4
بلدية تونس	25475	116933	615	21,8	41,4
بلدية صفاقس	8972	45689	286	19,6	31,4
بلدية سوسة	7914	31797	245	24,9	32,3
بلدية أريانة	7178	27730	119	25,9	60,4
بلدية المرسى	5447	19582	98	27,8	55,4
بلدية بن عروس	3432	16211	95	21,2	36,2
بلدية بنزرت	4702	15294	181	30,7	26,0
بلدية طلق الوادي	2713	14004	56	19,4	48,1
2 - البلديات الأخرى (342 بلدية)	344380	846682	9914	50,4	41,7
منها عينة من 3 بلديات	937	1379	18	68,3	61,7
* بلدية قريص	426	585	4	72,8	105,2
* بلدية الغنادة	215	590	5,2	36,4	2,41
* بلدية سيدي بوبكر	215	297	4	72,4	51,2
المجموع العام (350 بلدية)	410213	1133922	11608	36,2	35,22

• موارد العنوان الثاني

تطوّرت موارد العنوان الثاني بين سنتي 2017 و 2020 بنسبة تساوي 13,4%، و شمل هذا التطور الأساس الموارد الذاتية للبلدية من منح ومساعدات وموارد متأتية من فوائض الميزانية التي سجّلت نموًا بنسبة 16,6% خلال هذه الفترة، في حين تراجعت المدافيل المتأتية من القروض (-3,6%) وتقلّصت بشكل أكبر الاعتمادات المحالة (2,10% -).

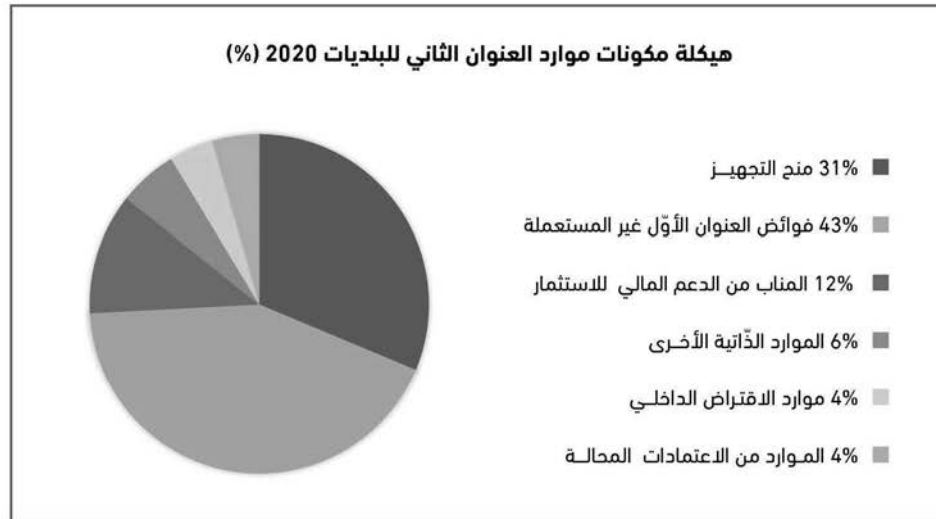
وتجدر الملاحظة من جهة، إلى أنّ نموّ الموارد الذاتية، يفسّر في جانب كبير منه إلى تطور قيمة فوائض العنوان الأول غير المستعملة التي ارتفعت من 321 م د سنة 2017 إلى 408,3 م د سنة 2020 أي بزيادة تساوي 87,3 م د ممّا يستدعي تعميق النظر حول أسباب تراكمها من سنة إلى أخرى باعتبارها تعكس الإخلالات التي تعترض البلديات، سواء على مستوى التأخير المسجل أحيانا في تحويل الاعتمادات أو من حيث النقص في مواردها البشرية و حوكمة التصرف.

ويبرز الجدول الموالي التطوّرات الحاصلة في مستوى ابرز بنود موارد العنوان الثاني للبلديات خلال الفترة 2017 - 2020

المبالغ (م د)				بيان الموارد
2020	2019	2018	2017	
952,6	847,8	715,4	654,0	موارد العنوان الثاني
869,7	756,6	610,0	550,2	• الموارد الذاتية
298,2	243,5	173,7	113,4	- منح التجهيز
408,3	381,9	325,3	321,0	- فوائض العنوان الأوّل غير المستعملة
109,8	87,3	75,3	73,7	- المناب من الدعم المالي للاستثمار
53,4	43,9	35,7	42,1	- الموارد الذاتية الأخرى
40,1	47,4	53,2	44,7	• موارد الاقتراض الداخلي
42,8	43,8	52,2	59,1	• الموارد من الاعتمادات المحالة

ومن جهة أخرى ينبغي التوقّف عند الانخفاض المطّرد لنسق تعبئة موارد الإقتراض لدى البلديات خلال الفترة 2017-2020، وما صاحبه من تراجع في نسق الإستثمار والذي يبرّج تفسيره، إلى جانب الظرف الاستثنائي الذي تمرّ به البلاد في علاقة بالتداعيات السلبية التي خلفتها جائحة كورونا على سير العمل البلدي بشكل عام والاستثمار المحلي بشكل أدقّ، بفكّ الارتباط بين القرض والمساعدة بمقتضى الأمر عدد 3505 لسنة 2014 المؤرخ في 30 سبتمبر 2014 المتعلق بضبط شروط إسناد القروض ومنح المساعدات بواسطة صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية، الذي خوّل للبلديات الإنتفاع بالمساعدة، بصفة منفصلة عن القرض و التمويل الذاتي، في حين أنّ نمط التّمول المحدّد بالتراتب السابقة كان يربط بينها، وفقا لنسب تختلف حسب طبيعة المشروع.

كذلك شهدت الإعتمادات المحالة تراجعا مستمرا خلال الفترة المتراوحة بين 2017 و 2020، حيث انخفضت من 59,1 م د سنة 2017 إلى م د 42,8 سنة 2020 أي بنقص قدره 16,3 م.د. يمكن تفسيره بالضغوطات التي مرّت على المالية العمومية خلال نفس الفترة. ويبرز الرسم التالي هيكله أبرز مكونات موارد العنوان الثاني للبلديات 2020(%)



وتنتيجة للتطور الحاصل على امتداد كامل الفترة الفاصلة بين سنتي 2017 و 2020، فقد حصل تغيير هام في هيكله موارد الميزانية استفادت به موارد التنمية التي أصبحت خلال سنة 2020 تمثل 45,7 % من مجموع موارد الميزانية مقابل 41,5 % سنة 2017 في حين تراجع القسط الراجع للموارد الاعتيادية من 58,5 % إلى 54,3 %.

ويبرز الجدول التالي نسق تطور ابرز مكونات موارد البلديات والتغيرات الحاصلة في هيكلتها بين سنتي 2017 و2020.

بيان الموارد	2017 م.د	2018 م.د	2019 م.د	2020 م.د	نسبة التطور %			النسبة من جملة موارد الميزانية %	
					17/18	18/19	19/20	2017	2020
1 - موارد العنوان الأول	921,5	1046,6	1168,9	1133,9	13,6	11,7	- 3,0	58,5	54,3
• الموارد الذاتية	551,6	649,4	727,9	652,4	17,7	12,1	- 10,4	35,0	31,2
- المداخيل الجبائية	418,7	483,7	562,7	499,1	15,5	16,3	- 11,3	26,6	23,9
- المداخيل غير الجبائية	132,9	165,7	165,2	153,3	24,7	-0,3	- 7,2	8,4	7,3
• تحويلات الدولة للتسيير	369,9	397,2	441,0	481,5	7,4	11,0	9,2	23,5	23,1
- المناب من الدعم السنوي	276,3	303,7	358,7	410,2	9,9	18,1	14,4	17,5	19,7
- تحويلات وموارد أخرى	93,6	93,5	82,3	71,3	-0,1	- 12,0	- 13,4	6,0	3,4
2 - موارد العنوان الثاني	654,0	715,4	847,8	952,6	9,4	18,5	12,4	41,5	45,7
• الموارد الذاتية	550,2	610,0	756,6	869,7	10,9	24,0	14,9	34,9	41,7
• موارد الاقتراض الداخلي	44,7	53,2	47,4	40,1	19,0	- 10,9	- 15,4	2,8	1,9
• الموارد من الاعتمادات المحالة	59,1	52,2	43,8	42,8	- 11,7	- 16,1	- 2,3	3,8	2,1
جملة موارد الميزانية	1575,5	1762,0	2016,7	2086,5	11,8	14,5	2,0	100	100
المبالغ الموظفة من موارد العنوان الاول للعنوان الثاني (م.د)	34,3	42,9	47,2	24,1					
% من موارد العنوان الأول	3,7	4,1	4,0	2,1					

ب. تحليل الموارد عبر أبرز المؤشرات

• مؤشر نسب إنجاز الموارد مقارنة بتقديرات الميزانية لسنة 2020

تعتبر نسبة إنجاز الموارد مقارنة بتقديرات الميزانية من أهم المؤشرات التي تستدلّ بها البلدية في قياس أدائها ومقارنة نتائجها سواء عبر السنوات أو بالمقارنة بين بلديات شبيهة.

ويتضمّن الجدول الموالي نسب إنجاز الموارد المحقّقة خلال سنة 2020 من تقديرات ميزانيات البلديات لنفس السنة، وذلك في مستوى كلّ من الموارد الجمالية، وموارد العنوان الأوّل، وموارد العنوان الثاني مع بيان أمثلة من بعض البلديات المعنية بهذه النسب.

بيان البلديات المعنية أو البعض منها	نسبة (%) إنجاز موارد الميزانية مقارنة بالتقديرات
350 بلدية	الموارد الجمالية للميزانية (معدل 87 % سنة 2020 مقابل 95,4 % سنة 2019)
1 بلدية بني خداش (212 %)	أكثر من 200 %
62	بين 100 و 154 %
242	بين 70 و 100 %
45	بين 19 و 70 %
350 بلدية	موارد العنوان الأوّل (معدل 94 % سنة 2020 مقابل 99,7 % سنة 2019)
2 (بلديتا شط مريم 169 % والقريبات هيشر 164 %)	أكثر من 134 %
102	بين 101 و 134 %
235	بين 70 و 100 %
11 بلدية وكانت أدنى النسب لدى بلديتي الحباسة (55 %) ولالة (56 %)	بين 55 و 70 %
349 (باستثناء بلدية الحباسة التي اقتصرت ميزانيتها لسنة 2020 على عنوان أوّل فحسب)	موارد العنوان الثاني (معدل 84 % سنة 2020 مقابل 92,2 % سنة 2019)
1 بلدية بني خداش (364 %)	أكثر من 360 %
158	بين 100 و 133 %
109	بين 70 و 100 %
60	بين 30 و 70 %
21 بلدية وبادني نسبة 0 % لدى كل من بلديتي الزهور (من ولاية القصرين) والسلوقية	بين 0 و 27 %

ويستنتج من بيانات الجدول الوارد أعلاه ما يلي:

• على مستوى الموارد الجمالية للميزانية

- تراجع معدّل نسب إنجاز تقديرات الموارد الجمالية للميزانية بين سنتي 2019 و 2020 بحوالي 8 نقاط مائوية (95 % / 87%)، ويعود ذلك على الأرجح إلى انكماش الأنشطة البلدية لاستخلاص الموارد جرّاء تفشي جائحة كوفيد 19 و ما فرضته على البلديات من صرف عنايتها إلى مزيد الانفاق لتطويق هذا الوباء بدلا من تعبئة الموارد المالية.
- لئن تبدو النسبة المحقّقة (87%) مرضية إجمالاً، فإنّها تبقى دون المأمول إذا أخذنا في الاعتبار أهمية القسط المتعلق منها بالموارد المنقولة من تصرفات سنة 2019 وما سبقها بمبلغ يناهز 744 م.د أي ما يمثّل حوالي 36 % من مجموع الموارد المحقّقة خلال سنة 2020.

• على مستوى موارد العنوان الأول

- توقّعت 104 بلدية في إنجاز مواردها بالعنوان الأول بنسبة تفوق 100 % من التقديرات النهائية للميزانية ومن بينها بلديتا شط مريم والقريمات هيشر اللتان انجزتا ميزانيتيهما بنسبة عالية بلغتا على التوالي 169 % و 164 % .
- سجّلت 11 بلدية نسب إنجاز بين 55 و 70 % وكانت ادناها ببلدية الحبابسة (55 %) ولالة (56%).

• على مستوى موارد العنوان الثاني:

- شمل التحليل 349 بلدية التي لها ميزانية ذات عنوان أول للتسيير وعنوان ثان للتنمية بينما لم تتمكن بلدية الحبابسة من أن يكون لها عنوان ثان.
- توقّعت 158 بلدية في إنجاز مواردها بالعنوان الثاني بنسبة تفوق 100 % من التقديرات النهائية للميزانية
- سجّلت 21 بلدية نسب إنجاز دون 27 % حيث بلغت أدناها بنسبة 0 % لدى كل من بلديتي الزهور (القصرين) والسلوقية.



• تحليل الموارد البلدية حسب المؤشرات والمعايير المتداولة

بغاية تعميق التحليل ارتأت الهيئة اعتماد بعض المعايير المتداولة لتصنيف البلديات والتي تستند إلى تاريخ الإحداث من جهة، وبلديات قديمة وبلديات محدثة ومشمولة بالتوسعة على إثر تعميم النظام البلدي، وإلى حجم الموارد وتواجدها الجغرافي من جهة أخرى. ويتضمن الجدول الموالي تصنيف البلديات حسب المعايير المذكورة.

ع.ر	تصنيفات البلديات	موارد الميزانية		موارد العنوان الأول		موارد العنوان الثاني	
		النسبة من مجموع موارد البلديات %	(د1000)	النسبة من مجموع موارد البلديات %	(د1000)	النسبة من مجموع موارد البلديات %	(د1000)
تصنيف البلديات حسب تاريخ الاحداث							
1	البلديات القديمة (77)	45,6	951897	45,5	516111	45,7	435786
	البلديات الموسعة (187)	46,6	971583	46,1	522445	47,2	449139
	البلديات حديثة النشأة (86)	7,8	163036	8,4	95366	7,1	67669
	المجموع	100	2086516	100	1133922	100	952594
بعض البلديات التي تفوق مواردها من العنوان الأول 14م.د.							
2	بلدية تونس	9,1	189666	10,3	116933	7,6	72733
	بلدية أريانة	3,9	81426	2,5	27730	5,6	53696
	بلدية صفاقس	3,3	70282	4,0	45689	2,6	24593
	بلدية سوسة	2,7	55727	2,8	31797	2,5	23930
	بلدية بن عروس	2,2	46056	1,4	16211	3,1	29845
	بلدية طلق الوادي	1,6	33649	1,2	14004	2,1	19645
	بلدية المرسي	1,5	30551	1,7	19582	1,2	10969
	بلدية بنزرت	1,2	24787	1,4	15294	1,0	9493
	الجملة الفرعية	25,5	532144	25,3	287240	25,7	244904
	البلديات الأخرى	74,5	1554372	74,7	846682	74,3	707690
	المجموع	100	2086516	100	1133922	100	952594
3	البلديات الموجودة بمقرّ الولايات (24 بلدية)	34,7	723571	34,4	389699	35,0	333872
	البلديات الأخرى خارج مقرّ الولايات	65,3	1362945	65,6	744223	65,0	618722
	المجموع	100	2086516	100	1133922	100	952594

و يستنتج من بيانات الجدول أعلاه و الملحق عدد 5 المتعلق بتوزيع الموارد الجمليّة للبلديات حسب أصنافها (قديمة وموسّعة ومحدثة) ومن بيانات هذا الجدول بالخصوص ما يلي:

- تستأثر البلديات التي تفوق مواردها 14م.د (25 بلدية) بمبلغ 878 م.د أي 42 % من موارد كافة البلديات، فيما لا يتجاوز نصيب 23 بلدية 18,5 م.د بما يمثّل أقلّ من 1 % من هذه الموارد.
- إذا ما احتسبنا معدّل الموارد المحقّقة، نجد أنّ البلديات القديمة تحظى بأفضل معدل (12.362 أد) بحساب البلدية الواحدة في حين بلغ هذا المعدّل بالبلديات الموسعة (5.186 أد) و لم يتجاوز لدى البلديات المنشأة حديثاً (1.896 أد).
- من مجموع الموارد الراجعة لكافة البلديات، تستفيد البلديات المتواجدة بمقر الولايات (24 بلدية) بقسط يناهز 35 % و تضم من بينها 6 بلديات وهي تونس وأريانة وصفاقس وسوسة وبنزرت وبن عروس ممّن تفوق مواردها من العنوان الأول 14م.
- تفاوتت الموارد الجمليّة للبلديات بين حدّ أقصى مسجل ببلدية العاصمة يمثّل 9,1 % من موارد كافة البلديات (190م.د) وما يقابلها من حد أدنى لدى مثلاً 23 بلدية صغرى لا تتجاوز نسبة مواردها المجتمعة 1 % (18,3م.د) وتبلغ ادناها ببلدية الحباسة حوالي 4 م.د بما يمثّل 0,02 % من كآمة الموارد البلديّة، كما يبيّنه الجدول التالي:

الموارد (1000 د)	البلدية
994	بلدية الفوار
983	بلدية غنادة
968	بلدية سيدي إسماعيل
959	بلدية الصّقار
955	بلدية شراحيل
952	بلدية منزل حبيب
901	بلدية ترعران - زاوية المقايير
889	بلدية دخيلة توجان
887	بلدية العماميم
838	بلدية سيدي عيش
835	بلدية تطاوين الجنوبية
832	بلدية أزمور
826	بلدية زانوش
817	بلدية الزعفران - دير الكاف
771	بلدية كتانة
752	بلدية حزوة
750	بلدية المنصورة

الموارد (د1000)	البلدية
717	بلدية بهرة
699	بلدية السلوقية
590	بلدية بوغرارة
524	بلدية رجم معتوق
511	بلدية سيدي بوبكر
399	بلدية الحبابسة
18349	الجملة لـ 23 بلدية
0.02 %	النسبة % من موارد كافة البلديات (2086516 ا.د.)

وبناء على هذه المعطيات فإنه يجدر العمل على مدى متوسط و طويل وبشكل تدريجي على التقليل من تلك الفوارق و تقليص الهوة بين البلديات من خلال استخدام اليات التسوية والتعديل في توزيع موارد الدعم المتأتية من الدولة تطبيقا لمبادئ الدستور وخاصة مبدأ التمييز الإيجابي.

• تحليل الموارد البلدية حسب الساكن الواحد

مكّنت دراسة توزيع الموارد البلدية المحققة سنة 2020 حسب الساكن الواحد بالدينار من الوقوف على الاستنتاجات الآتي ذكرها:

- **بالنسبة إلى الموارد الجمالية**، يبلغ معدلها الوطني عن الساكن الواحد 180 د، وتتراوح نسبها الفردية بين حدّ أقصى بلدية جبل الوسط قدره 1034 د وحدّ أدنى بلدية سيسب - الذريعات 42 د. (ملحق عدد6)
- **يبلغ المعدّل الوطني لموارد للعنوان الأوّل** عن الساكن الواحد 98 د، وتتراوح نسبها الفردية بين حدّ أقصى بلدية أمّ العرايس (511 د) وحدّ أدنى بلدية سيسب - الذريعات ب 31 د. (ملحق عدد7).
- **يبلغ المعدّل الوطني لموارد العنوان الثاني** عن الساكن الواحد 82 د، وتتراوح نسبها الفردية بين حدّ أقصى بلدية جبل الوسط قدره 673 د وحدّ أدنى بكل من بلديتي كتانة (10د) والفوار (10د) ينزل إلى صفر دينار لدى كل من بلديات السلوقية والحبابسة والزهور باعتبار أنها لم تحقق موارد بالعنوان الثاني سنة 2020. (ملحق عدد8).
- **وبالنسبة إلى الموارد الذاتية**، كما تم تحديدها في هذا التقرير، فيبلغ معدلها عن الساكن الواحد 96 د، وتتراوح بين حدّ أقصى بلدية جبل الوسط (878 د) وحدّ أدنى بلدية تلابت 10 د. (ملحق عدد9).
- **أما الموارد غير الذاتية للبلديات والمتأتية من الموارد المحالة من الدولة ومن موارد الاقتراض**، فيبلغ معدلها عن الساكن الواحد 84 د، وتتراوح بين حدّ أقصى بلدية جبل الوسط (163 د) وحدّ أدنى بلدية تطاوين الجنوبية 77 د. (ملحق عدد10).

• مقارنة الموارد الجمالية بالناتج الداخلي الإجمالي وموارد ميزانية الدولة

مكّنت مقارنة الموارد البلدية (على أساس نتائج السنوات الثلاث الأخيرة 2018-2020) بالناتج الداخلي الإجمالي وبميزانية الدولة من التوصل إلى الاستنتاجات التالية:

- لئن ارتفعت نسبة الموارد البلدية من الناتج الداخلي الإجمالي خلال سنة 2020 إلى حوالي 1,9 % مقابل 1,8% سنة 2019، فإن ذلك يفسّر، إلى جانب نموّ الموارد البلديّة، بتقلّص الناتج المذكور، إلى 110295 م د سنة 2020 مقابل 114000 م د سنة 2019 أي بنسبة سلبية تساوي 3,2 % .
 - وتبقى نسبة جملة الموارد البلدية المحققة سنة 2020 من الناتج الداخلي الإجمالي (1,9%)، وهي أعلى النسب التي تمّ إنجازها منذ سنة 2017)، ضعيفة بالمقارنة مع ما تمثّله نسبة الموارد الذاتية لميزانية الدولة داخل الناتج المذكور، وبالبلغة 27,8 % سنة 2020 مقابل 28,4% سنة 2019 و 26,5 % سنة 2018 و 24,8 % سنة 2017.
 - فلئن تطوّرت الموارد الجمليّة للبلديات بين سنتي 2017 و 2020، بمعدّل سنوي يساوي 9,8% وبزيادة قدرها 511 م د خلال هذه الفترة، لتبلغ سنة 2020 قيمة 2086,5 م د، إلّا أنّها ظلّت خلال هذه السنة لا تمثّل سوى 1,9% من الناتج الداخلي الإجمالي، و 6,8% فحسب من جملة موارد ميزانية الدولة .
 - وإذا ما تم الأخذ بعين الاعتبار موارد الاقتراض الراجعة للدولة، فإن ميزانية البلديات المحققة سنة 2020 تتراجع لنسبة 4,5 % فقط مقارنة بالميزانية العامة للدولة (46.650 م د) وهي نسبة ضئيلة لا ترتقي لتطلعات الجماعات المحلية.
- ويتضمن الجدول التالي بالف دينار المعطيات المتعلقة بميزانية الدولة وبموارد البلديات خلال الفترة 2017 - 2020 .

2020	2019	2018	2017	البنود
1 - المعطيات المتعلقة بموارد ميزانية الدولة (المصدر: وزارة المالية)				
110295	114000	105600	96300	الناتج الداخلي الإجمالي بالسعر الجاري
30653	32367	27942	23891	• موارد ميزانية الدولة
27147	28901	24503	21186	- الموارد الجبائية
7201	7797	7424	6092	- الأداء على القيمة المضافة
8945	8813	6359	6205	- الأداء على الدخل
3506	3466	3439	2705	- الموارد غير الجبائية
27.8 %	%28,4	%26,5	% 24,8	نسبة الموارد الذاتية لميزانية الدولة من الناتج الداخلي الإجمالي
2 - المعطيات المتعلقة بموارد البلديات				
2086,5	2016,7	1762,0	1575,5	جملة موارد البلديات
1114,1	1153,7	1010,4	914,7	• الموارد الذاتية
932,3	815,6	698,4	616,1	• التحويلات
40,1	47,4	53,2	44,7	• موارد الاقتراض

2020	2019	2018	2017	البنود
3,5 %	14,4 %	11,8 %	7,3 %	التطوّر السنوي للموارد
1,9 %	1,8 %	1,7 %	1,6 %	نسبة الموارد البلدية من الناتج الداخلي الإجمالي
6,8 %	6,2 %	6,3 %	6,6 %	نسبة الموارد البلدية من موارد ميزانية الدولة
3,0 %	2,5 %	2,5 %	2,6 %	نسبة التحويلات من موارد ميزانية الدولة
44,7 %	40,4 %	39,6 %	39,1 %	نسبة التحويلات من موارد البلديات
3,4 %	2,8 %	2,9 %	2,9 %	نسبة التحويلات من الموارد الجبائية لميزانية الدولة
0,8 %	0,7 %	0,7 %	0,6 %	نسبة التحويلات من الناتج الداخلي الإجمالي

• مؤشّر الاستقلالية المالية

• تقديم عام للمفاهيم:

تم تعريف «الحكم الذاتي المحلي» أو «الاستقلالية المحلية» في الميثاق الأوروبي (Charte Européenne de l'autonomie locale) بالمادة الثالثة منه بأنه «حق الجماعات المحلية وقدرتها الفعلية على معالجة وإدارة جزء هام من الشؤون العمومية في إطار القانون، وتحت مسؤوليتها الخاصة ولمصلحة مواطنيها».

وخصّصت المادة التاسعة من الميثاق للموارد المالية للجماعات المحلية والمتضمنة لثمان نقاط يستخلص منها خاصة بأن **الاستقلالية المحليّة** تقوم على ركيزتين، **الاستقلالية المالية** من جهة من حيث الموارد التي يمكن للجماعات المحلية التصرف فيها بحرية، و**الاستقلالية الميزانية** (أو كما سيقع تناوله لاحقاً عبر مؤشر اللامركزية)، في علاقة بقدرة الجماعات المحليّة على اتخاذ القرارات بشأن النفقات التي تتعهّد بها¹².

واعتباراً لعلاقة هذا المؤشّر الأخير بالنفقات، فسيتمّ التطرق بمزيد التفصيل إلى بيان مفهومه وكيفية احتسابه ضمن الفقرات المتعلقة على التوالي بنفقات البلديات والمجالس الجهوية والجماعات المحلية من هذا التقرير.

و تعرّف الاستقلالية المالية بكونها القدرة التي تمتلكها الجماعة المحلية على تعبئة موارد مالية بوسائلها الخاصّة دون التعويل على السلطة المركزية او على جماعات محلية أخرى، وتقاس كمؤشّر على أساس ما تمثّله الموارد الذاتية للجماعات المحلية المعنية (بلديات او مجالس جهوية أو غيرها من الجماعات المحلية) من نسبة من مجموع الموارد المتوقّرة لديها¹³.

12 - On distingue l'autonomie financière (les ressources) de l'autonomie budgétaire (la capacité de décider des tâches et des dépenses), cette dernière étant couverte par la libre administration, telle que définie par la charte européenne de l'autonomie locale. L'autonomie financière s'exprime d'abord et principalement par la capacité à lever l'impôt et à obtenir des ressources propres. Si l'on passe à la notion de transferts financiers, les CT peuvent maintenir une autonomie budgétaire relative avec une dotation globale de fonctionnement: les CT restent maîtresses de l'usage qu'elles font de la dotation. Les transferts spécifiques (liés à l'exécution d'une tâche) et conditionnels (la CT doit pouvoir payer sa part) réduisent l'autonomie budgétaire pour mettre la CT sous tutelle d'exécution.

Source: L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie. Etat des lieux, bilan et enjeux. Bernard DAFFLON et Guy GILBERT. Aout 2018. Pg 20.

13 - On parle d'autonomie financière lorsqu'une CL est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin sans recourir ou dépendre d'autres collectivités situées à un niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement. Seul l'accès indépendant à des ressources financières propres (impôts décentralisés, redevances d'utilisation, revenus du patrimoine propre) garantit aux CT la capacité de faire des choix pour répondre aux préférences locales. La mesure habituelle de l'autonomie financière est la proportion des recettes propres de la CT dans le total des ressources financières dont elle peut disposer. Source: L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie. Etat des lieux, bilan et enjeux. Bernard DAFFLON et Guy GILBERT. Aout 2018. Pg 154.

وتّم في هذا التقرير تحديد مفهوم الموارد الذاتية للجماعات المحلية، بكونها موارد البلديات او المجالس الجهوية، حسب الحال تطرح منها جملة تحويلات الدولة المتأتية بأي عنوان كان من الدعم السنوي للتسيير وللاستثمار ومن منح التجهيز ومن الاعتمادات المحالة ومن موارد الاقتراض وهو ما يتماشى مع منطوق الفصل 38 من القانون الأساسي عدد 15 لسنة 2019 مؤرخ في 13 فيفري 2019 المتعلق بالقانون الأساسي للميزانية الذي جاء فيه أن موارد الجماعات المحلية تشتمل علاوة على مواردها الذاتية على موارد محالة إليها من ميزانية الدولة في شكل منح و موارد محالة من السلطة المركزية لإنجاز مشاريع الدولة على المستوى المحلي في إطار البرامج والأهداف المحددة.

• طريقة احتساب المؤشر

يبرز الجدول التالي مكونات الموارد الذاتية واحتساب قسطها من جملة الموارد البلدية كمؤشر للاستقلالية المالية.

2020	2019	2018	2017	الوحدة: م.د
499,1	562,7	483,7	418,7	* المداخل الجبائية
153,3	165,2	165,7	132,9	* الموارد غير الجبائية (دون اعتبار تحويلات الدولة للتسيير)
652,4	727,9	649,4	551,6	الجملة الفرعية للموارد الذاتية من العنوان الاول
408,3	381,9	325,3	321,0	* المبالغ من فوائض العنوان الأول غير المستعملة
53,4	43,9	35,7	42,1	* موارد ذاتية اخرى
461,7	425,8	361,0	363,1	الجملة الفرعية للموارد الذاتية من العنوان الثاني
1114,1	1153,7	1010,4	7,914	جملة الموارد الذاتية للبلديات
2086,5	2016,7	1762,0	1575,5	جملة موارد البلديات
%53,4	%57,2	%57,3	%58,1	مؤشر الاستقلالية المالية: الموارد الذاتية / جملة موارد البلديات

ويتبين في هذا الخصوص تراجع مستوى المؤشر خلال سنة 2020 بما يناهز 4 نقاط ليبلغ معدّله 53,4 % ، مقابل 58,1 % سنة 2017 واستقراره المسجل خلال السنتين السابقتين في حدود تجاور 57 % ، وبالنظر في هذا المؤشر حسب البلديات باعتماد معطيات سنة 2020 (ملحق عدد11)، يلاحظ بالأساس:

- أنّ المعدلات التي تفوق المعدل الوطني لكافة البلديات (53,4 %)، تهّم 125 بلدية من بينها: في المراتب الخمس الأولى تباعا طلق الوادي (85,4 %) وجبل الواسط (84,9 %) وفوشانة (82,6 %) وغانوش (81,5 %) .
- أنّ المعدلات التي تقلّ عن المعدل الوطني لكافة البلديات (53,4 %)، تهّم 225 بلدية من بينها: في المراتب الخمس الاخيرة تباعا حامة الجريد (5,3 %) وعميرة الفحول (5,2 %) وحيدرة (4,8 %) والزهور (4,7 %) وتمغزة (1,8 %) .

عدد رتبي	البلديات	الموارد الذاتية		التحويلات		جملة الموارد م.د
		أ.د	%	م.د	%	
البلديات التي تحتل المراتب الخمسة الأولى من حيث الاستقلالية المالية						
1	بلدية طلق الوادي	28736	85,4	4913	14,6	33649
2	بلدية جبل الوسط	9176	84,9	1629	15,1	10806
3	بلدية فوشانة	9475	82,9	1957	17,1	11432
4	بلدية رادس	16210	82,6	3417	17,4	19627
5	بلدية غنوش	5044	81,5	1145	18,5	6189
البلديات التي تحتل المراتب العشرة الأخيرة من حيث الاستقلالية المالية						
346	بلدية حامة الجريد	98	5,3	1764	94,7	1862
347	بلدية عميرة الفحول	77	5,2	1392	94,8	1469
348	بلدية حيدرة	122	4,8	2402	95,2	2523
349	بلدية الزهور (ولاية القصيرين)	248	4,7	5052	95,3	5300
350	بلدية تمعزة	73	1,8	3917	98,2	3991
	المجموع (350 بلدية)	1114147	53,4	972369	46,6	2086516

2. النفقات

أ. تحليل البنود الكبرى للنفقات

تطوّرت نفقات البلديات خلال الفترة المتراوحة بين سنتي 2017 و 2020 بمعدّل سنوي 6,4 ٪، وقد تفاوت هذا التطور بين سنة وأخرى، حيث تم تسجيل نموّها بين سنتي 2017 و 2019 فيما سجل تراجعها سنة 2020 بـ 1,4 ٪. ويتضمن الجدول الموالي والملحق عدد 12 بيانا للنفقات البلدية ونسبة تطورها وتغيير هيكلتها بين سنتي 2017 و 2020.

الهيكلية النسبة من جملة نفقات الميزانية %	نسبة التطور %			2020 م.د	2019 م.د	2018 م.د	2017 م.د	بيان النفقات	
	2020	2017	19/20						1918/ 17/18
77,7	69,7	3,8	19,0	8,1	975,9	940,1	789,7	730,4	1 - نفقات العنوان الأول
49,3	41,0	13,8	20,9	4,6	619,1	543,9	449,8	430,0	نفقات التأجير
21,9	22,1	- 7,6	12,7	14,2	275,1	297,6	264,1	231,2	وسائل المصالح
4,8	4,2	- 16,4	42,8	16,3	60,5	72,4	50,7	43,6	التدخلات المحلية
1,7	2,4	- 19,1	4,4	- 1,9	21,2	26,2	25,1	25,6	فوائد الدين
22,3	30,3	- 15,9	- 0,2	5,2	279,8	332,9	333,6	317,0	2 - نفقات العنوان الثاني
17,9	22,4	- 17,4	32,3	12,1	224,3	271,8	263,5	235,1	الاستثمارات المباشرة (*)
-	-	100,0	-	-	0,4	0,2	-	-	نفقات التنمية على موارد خارجية موظفة
3,0	5,1	- 14,9	- 3,8	- 15,2	37,0	43,5	45,2	53,3	تسديد أصل الدين
1,4	2,7	2,8	- 29,3	- 12,9	18,1	17,6	24,9	28,6	النفقات على الاعتمادات المحالة
100	100	- 1,4	13,3	7,2	1255,7	1273,0	1123,3	1047,4	جملة نفقات الميزانية
					2086,5	2016,7	1762,0	1575,5	التذكير بمجموع موارد الميزانية
					% 60,2	% 63,1	% 63,7	% 66,5	نسبة استهلاك الموارد المتوفرة بالميزانية %

(*) منها 0,5 م.د نفقات على موارد خارجية موظفة

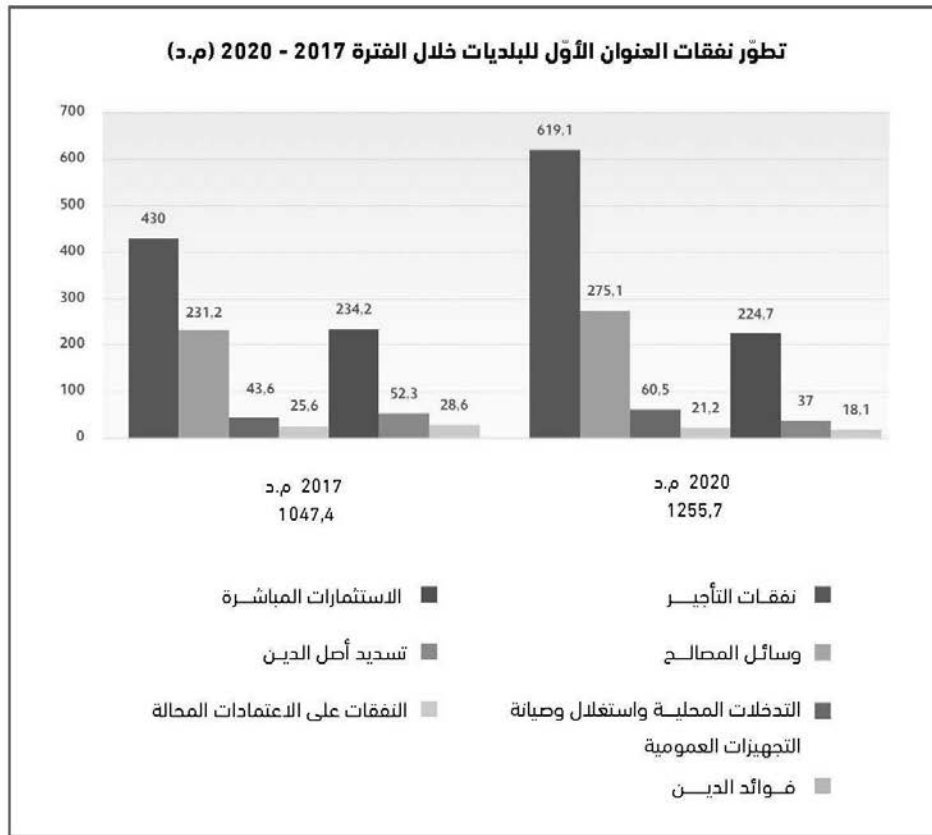
وتبعاً للتفاوت في نسق تطور النفقات البلدية المسجل بين السنتين المعنيتين 2017 و 2020 بين العنواين الأول والثاني فقد بقيت نفقات العنوان الأول، التي تميّزت بنسق نموّ أسرع، تمثّل الجزء الأكبر من جملة نفقات البلديات بل وتدعم قسطها من 69,7 % كحد أدنى تم تسجيله سنة 2017 إلى 77,7 % كحدّ أقصى تم تسجيله سنة 2020، و ذلك على حساب نفقات التنمية ممّا يدلّ على أنّ الجانب التسييري (التأجير و وسائل المصالح) ما لزال يستأثر بالتصيب الأكبر من العمل البلدي و يحول في أحيان كثيرة دون تولّي البلديات لأدوار تنمويّة حقيقية.

• نفقات العنوان الأوّل

سجّلت نفقات العنوان الأوّل للبلديات بين سنتي 2017 و 2020 نموًا بمعّدّل سنوي يساوي 10,1 %، وازديادًا تساوي 245,5 مليون دينار، ويرجع ذلك بالأساس إلى ارتفاع نفقات التّأجير بقيمة 189,1 مليون دينار خلال هذه الفترة حيث مرّت من 430 م د سنة 2017 إلى 619,1 م د سنة 2020.

ويبين الجدول التالي تطوّر نفقات العنوان الأوّل للبلديات خلال الفترة 2017 - 2020 (م.د)

2020 م.د	2019 م.د	2018 م.د	2017 م.د	بيان النفقات
975,9	940,1	789,7	730,4	3 - نفقات العنوان الأوّل
619,1	543,9	449,8	430,0	نفقات التّأجير
275,1	297,6	264,1	231,2	وسائل المصالح
60,5	72,4	50,7	43,6	التدخلات المحلية واستغلال وصيانة التجهيزات العمومية
21,2	26,2	25,1	25,6	فوائد الدين



وتراوحت نسبة نفقات التّاجير من إجمالي موارد العنوان الأوّل للبلديات، بين % 43 و% 46,7 إلى حدّ سنة 2019، ثمّ ارتفعت سنة 2020 بشكل ملحوظ لتبلغ % 54,6 متجاوزة في جملتها سقف الـ 50 % الذي حدّدته المجلّة بفصلها التّاسع، بالنّسبة إلى كلّ جماعة محليّة على حدة. ويفسّر تجاوز هذا السّقف بتطوّر نفقات التّاجير، خلال الفترة المعنيّة بنسبة يضاها معدّلها الـ % 13، في حين لم تتطوّر موارد العنوان الأوّل بنفس النّسق، حيث لم يتجاوز معدّل تطوّر الـ % 7,2، أثناء نفس الفترة.

ويمكن تفسير نموّ نفقات التّاجير بحجم الإنتدابات المنجزة خلال الفترة المتراوحة بين 2017 و2020، ولكن أيضا بتحمّل البلديات لأجور رؤسائها بعد إلزامهم بالتفرّغ الكليّ للعمل البلدي، وقيمة الرّزادات المتتالية للأجور والمساهمات الإجتماعيّة والمصاريف المترتّبة عن ترقية وتدرّج الأعوان.

وبالرّغم من النّقص الجليّ في الموارد البشريّة كما سبق بيانه تثقل نفقات التّاجير كاهل البلديات وتحول دون قيامها بأدوارها التّنمويّة وتقديمها لخدماتها الأساسيّة.

ويتبيّن من فحص المالية الخاصة بكل بلدية لسنة 2020، أن نسبة التّاجير من جملة موارد العنوان الأوّل تتفاوت بصفة كبيرة بينها (ملحق عدد 13)، ففي حين لايزال لدى 156 منها هامش للتّصرف والانتداب باعتبار أنّ كتلة الأجور بميزانياتها بقيت تمثّل بالمقارنة مع مواردها الإعتياديّة نسبة معقولة مثل بلديات سيدي مخلوف (30,8%) وقرمودة (31,1%) واوتيك (32,5%) وبيير الحفي (33,3%) بل وضعيفة جدّا مثلما هو الحال بالنسبة إلى بلديات باطن الغزال (7,8%) وبيتر علي الشماليّة (9,6%) والخمايسية (9,7%) وسيدي إسماعيل (11,9%)، فإنّ 193 بلدية تجاوزت نسبها السقف القانوني (50%) لتبلغ أحيانا مستويات مرتفعة مثلما هو الحال بالنسبة إلى بلديات الزّهور 92,8% وعين دراهم 90,0% والبيتر الأحمر 86,9% وقرطاج (85,4%)، ممّا يجعلها تحت طائلة الفصل 9 من م ج م الذي ينصّ على وجوب إعدادها لبرنامج للتحكّم في نفقات تاجيرها تعرضه على الهيئة العليا للمالية المحلية وعلى السّلطة المركزيّة. وإلى حين إصدار الأمر الحكومي الذي سيضبط شروط تطبيق هذا الفصل وإجراءاته، فإنّ البلديات المعنية، مدعوّة لوضع خطة من أجل تدارك هذه الوضعية بصفة تدريجية، تبنّي من جهة على ترشيد نفقاتها ومن جهة أخرى على تطوير مداخلها بشكل يخفّض من نسبة التّاجير من مواردها الإعتياديّة.

• نفقات العنوان الثاني

شهدت نفقات العنوان الثاني إجمالا، تطوّرًا طفيفا خلال الفترة الممتدة بين 2017 و2019، وخلال سنة 2020، تراجع حجمها بشكل واضح، مسفرا عن نقص قدره 53,1 م د مقارنة بنتائج السنة التي سبقتها. ويمكن أن يفسّر هذا الانخفاض باضطرار البلديات خلال السّنة الأخيرة التي شهدت بداياتها طول جائحة كوفيد، إلى التقليل في استثماراتها وتأجيل إنجاز بعض مشاريعها أو إلغائها وإعطاء الأولويّة إلى النّفقات الوجوبيّة والمتأكّدة، تحسّبا لأيّ انهيار في الموارد قد يحصل جرّاء هذه الجائحة.

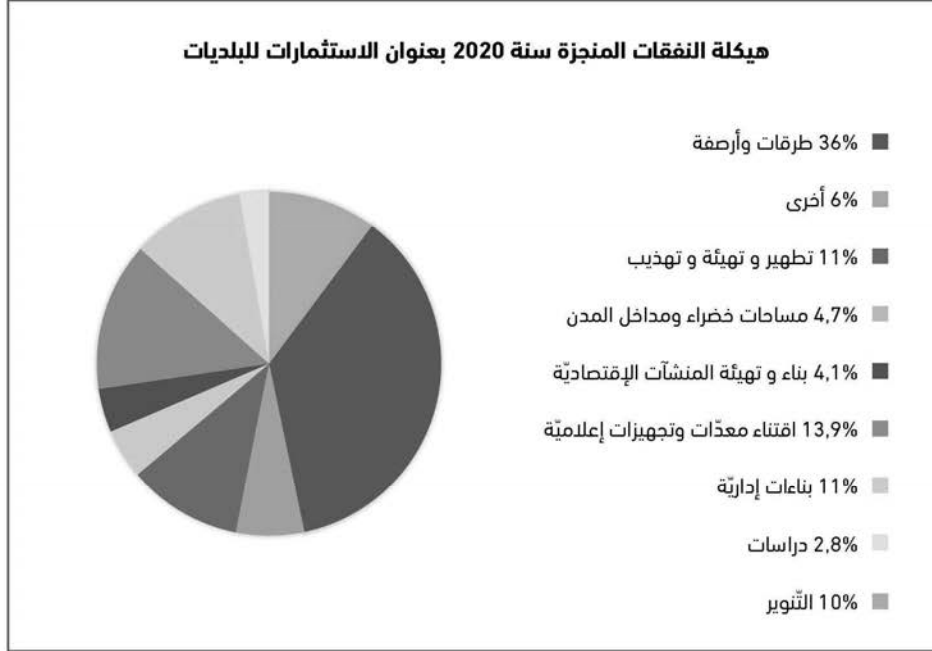


ويتضمّن الجدول التالي أبرز مكونات نفقات التنمية (العنوان الثاني) للبلديات وتطوّرها خلال الفترة 2017 - 2020 (م.د)

المبلغ م د				بيان النفقات
2020	2019	2018	2017	
279,8	332,9	333,6	317,0	جملة نفقات العنوان الثاني
224,3	271,6	263,1	234,2	الاستثمارات المباشرة
75,4	96,5	101,3	97,7	تعبيد الطرقات ومدّ الأرصفة
21,1	23,6	20,1	16,1	الانارة
22,0	22,4	20,2	20,0	البنيات الإدارية: إحداث وتوسعة وتهيئة
22,2	33,2	37,0	17,6	التطهير والتهيئة والتهديب
9,7	9,2	9,3	8,3	المساحات الخضراء ومداخل المدن
8,5	8,8	10,4	10,9	بناء وتهيئة المنشآت الإقتصادية
12,0	14,6	11,5	12,6	التجهيزات الجماعية للشباب والثقافة
26,3	30,0	30,1	31,7	اقتناء معدات وتجهيزات
2,5	3,8	2,6	1,9	البرامج والتجهيزات الإعلامية
5,7	4,2	4,2	4,5	الدراسات
7,1	8,3	2,6	1,3	اقتناء أراضي
4,0	1,9	1,4	0,8	اقتناء مباني
7,8	15,1	12,4	10,8	نفقات مختلفة
-	0	0,4	0,4	التمويل العمومي
0,4	0,2	0	0,4	نفقات التنمية على موارد خارجية موظفة
37,0	43,5	45,2	53,3	تسديد أصل الدين
35,9	40,3	41,7	50,0	على قروض داخلية
1,1	3,2	3,5	3,3	على قروض خارجية
18,1	17,6	24,9	28,7	النفقات على الاعتمادات المحالة
6,9	7,2	9,9	13,0	نفقات لانجاز مشاريع رياضية
4,8	3,6	4,6	6,1	نفقات ذات صبغة سياحية
1,4	1,4	1,6	2,3	نفقات ذات صبغة شبابية
0,8	0,2	0,9	0,2	نفقات ذات صبغة بيئية
4,2	5,2	7,9	7,1	نفقات لانجاز مشاريع أخرى

وتشكّل الاستثمارات المباشرة أهمّ بند من نفقات التنمية باعتبارها تمثّل ما يناهز 80 % من جملة نفقات العنوان الثاني.

وتتكوّن النفقات المنجزة سنة 2020 بعنوان الإستثمارات المباشرة، مثلما يتبين من الرسم الموالي، بالأساس من مشاريع الطّرق والأرصفة 36,5 % و اقتناء معدّات النّظافة والطّرق والتّجهيزات الإعلاميّة 13,9 % والبناءات الإدارية 11 % والتّطهير و التّهيئة و التّهديب 10,7 %.



وبالنظر في النتائج المسجّلة بمختلف بنود الانفاق من هذا العنوان على امتداد كامل الفترة 2017-2020، يمكن تقديم الملاحظات التالية:

- ضعف حجم النفقات المنجزة المتعلقة بمشاريع بناء وتهيئة المنشآت الإقتصادية، حيث لا تتجاوز نسبتها السنوية 4,7 % من جملة الإستثمارات المباشرة.
- ضآلة المبالغ المستهلكة ضمن التّمول العمومي والتي تشير إلى تواضع إقبال البلديات على الإنتفاع بما تتيحه لها مجلة الجماعات المحليّة من انفتاح على محيطها الإقتصادي من خلال إمكانيّة معاضدتها المالية لبعض المؤسّسات الإقتصادية المحليّة.
- تراجع نفقات تسديد أصل الدّين إلى صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحليّة بشكل سريع ومستمرّ منذ سنة 2017 ليسفر سنة 2020 عن مبلغ في حدود 37 م.د مقابل 43,5 م.د سنة 2019 و 45,2 م.د سنة 2018 و 53,3 م.د سنة 2017.
- ضعف حجم النفقات المسدّدة من الاعتمادات المحالة من الوزارات القطاعية (مشاريع بالأساس ذات صبغة رياضية وسياحية) وتقلّص نسق تطورها عبر السنوات لينخفض خلال السنتين الأخيرتين 2019 و 2020 على التوالي إلى 17,6 م.د و 18,1 م.د مقابل 24,9 م.د سنة 2018 و 28,7 م.د سنة 2017.
- تمثّل المشاريع الرّياضيّة الجزء الأكبر من التّفقات المسدّدة بواسطة الإعتمادات المحالة (41,1 %) تليها المشاريع ذات الصّيغة السّياحيّة (21,4 %).

ويشوب سير إنجاز هذه المشاريع غياب المشاركة الفعلية للبلديات في إقرار برمجتها السنوية وعديد الإشكاليات الأخرى التي من شأنها ان تعطل أو حتى تحول دون تنفيذ المشاريع المبرمجة في الإبتان وخاصة منها:

- افتقار البلديات إلى الرصيد العقاري اللازم لتركيز المشاريع
- مطالبة البلديات بالمساهمة في رصد تمويل ذاتي لهذه المشاريع قد تكون أحيانا، غير قادرة على توفيره.
- ونشير في هذا الصدد، أنه يتم عادة إحالة هذه المنشآت للبلديات بعد إنجازها، بما يترتب عنه، تحميل الجماعات المحلية المعنية أعباء تسييرها وتعهدها، بما يثقل كاهلها في ظل عدم مصاحبة هذه الأعباء بما يتناسب من اعتمادات في أغلب الحالات.

ب. تحليل النفقات عبر أبرز المؤشرات

تتناول هذه الفقرة تحليل نفقات البلديات والاشكاليات المترتبة عنها عبر أبرز خمسة مؤشرات تتعلق بما يلي:

- نسبة النفقات البلدية من نفقات ميزانية الدولة
- مؤشر اللامركزية
- نسبة استهلاك الموارد المتوفرة بالعنوان الثاني
- المبالغ الموظفة من موارد العنوان الأول لتمويل نفقات العنوان الثاني
- مديونية البلديات

• نسبة النفقات البلدية من نفقات ميزانية الدولة

تعكس مؤشرات الإنفاق لدى الجماعات المحلية ضعف النتائج وتواضع نسق النمو بالمقارنة مع النتائج المسجلة على مستوى الناتج الداخلي الإجمالي وميزانية الدولة.

من ذلك:

- تظل نسبة ما تمثله نفقات البلديات بالمقارنة مع نفقات ميزانية الدولة (دون اعتبار خدمة الدين) ضئيلة لا تتجاوز 3,3 % سنة 2020 مع تراجع بالمقارنة مع السنوات السابقة 3,9 % سنة 2019 و 3,8 % سنة 2018.
- يسجل تراجع على مستوى نفقات البلديات مقارنة بنفقات ميزانية الدولة والبلديات معا من 2,9 % كنسبة تم تسجيلها سنتي 2019 و2018 إلى حدود 2,5 % سنة 2020.
- يسجل استقرار النفقات البلدية بالمقارنة مع الناتج الداخلي الإجمالي خلال الفترة المعنية في حدود نسبة ضئيلة لا تتجاوز 1,1 % .

• مؤشر اللامركزية

يعتبر مؤشر اللامركزية الذي يطلق عليه كذلك مؤشر الاستقلالية الميزانية كما سلف الإشارة إليه ، من أهم المؤشرات المتداولة لقياس الهامش المخول للبلديات للتصرف في مواردها، والذي يقاس على أنه النسبة الحاصلة من قسمة نفقات الجماعات المحلية (بلديات ومجالس جهوية) على جملة نفقات ميزانية الدولة (دون اعتبار التحويلات) ونفقات الجماعات المحلية المعنية¹⁴. وتبرز المعطيات المضمنة بالجدول أعلاه بالخصوص تراجعاً تدريجياً للنتائج المحققة بهذا المؤشر ليبلغ 2,7 % سنة 2020 مقابل 3,1 % سنة 2019 و 3% سنة 2018 و 3,1% .

14 - الخبير الدولي محمّد المنسي: في تمويل الجماعات الترابية واليات التعديل - مجلة عدد 18 الصفحتان 33 و34 وكذلك الدراسة المنجزة سنة 2016 لغائدة الجامعة الوطنية للمدن التونسية حول مالية البلديات التونسية: التّشخيص وامايق الاصلاح والتي تضمنت طريقة احتساب المؤشر باعتماد المعطيات المالية للبلديات عن الفترة 2010-2013 (السطر الأخير من الجدول الوارد بالصفحة 5 من الدراسة).

ويتضمّن الجدول الموالي المعطيات في خصوص احتساب مؤشّر اللامركزية بالنسبة للبلديات خلال الفترة 2017 - 2020 (م. د.)

2020	2019	2018	2017	البُنىود
المعطيات المتعلقة بالناتج الداخلي الإجمالي ونفقات ميزانية الدولة (المصدر: وزارة المالية)				
110295	114000	105600	96300	الناتج الداخلي الإجمالي
¹⁵ 49167	42254	37751	34292	* مصاريف ميزانية للدولة
30387	26426	23680	21432	- التسيير
7182	6140	5544	5730	- التجهيز
11588	9588	7928	7005	- خدمة الدين
المعطيات المتعلقة بنفقات البلديات				
1255,7	1273,0	1123,3	1047,4	* جملة نفقات البلديات
%3,3	%3,9	%3,8	%3,8	نفقات البلديات من نفقات ميزانية الدولة دون اعتبار خدمة الدين
%2,5	%2,9	%2,9	%2,9	نفقات البلديات من النفقات الجمالية للدولة والبلديات
%1,1	%1,1	%1,1	%1,1	نفقات البلديات من الناتج الداخلي الإجمالي
%2,7	%3,1	%3,0	%3,1	مؤشّر اللامركزية = نسبة جملة نفقات البلديات من جملة نفقات ميزانية الدولة دون اعتبار التحويلات

* مؤشّر نسبة استهلاك الموارد البلدية المتوفرة وفوائض الميزانية (ملحق عدد 14)

أسفر التصرف البلدي لسنة 2020 عن فوائض بلغت حوالي 830,8 م.د (مقابل 743,7 م.د سنة 2019) تعكس نسبة استهلاك عامة للموارد المتوفرة بالميزانية بـ 60,2% مقابل 63,1% سنة 2019 و 63,7% سنة 2018 و 66,5% سنة 2017، ويتضح من هذه النتائج أنّ نسق استهلاك الموارد المتوفرة بالميزانية في تراجع سنوي مستمرّ وملحوظ يستدعي تعجيل اتخاذ التدابير اللازمة لتداركه خصوصاً من خلال تحسين قدرات التصرف ذات العلاقة بالوسائل البشرية وإرساء نظام رقابة داخلية ناجع.

وتتوزّع هذه الفوائض خلال سنة 2020 على مستوى العنوان الأوّل، في حدود 158 م.د (مقابل 228,8 م.د سنة 2019) بينما ترتفع على مستوى العنوان الثاني، إلى 672,8 م.د (مقابل 514,9 م.د سنة 2019) و تبعاً لذلك، تكون نفقات التنمية المنجزة سنة 2020، في حدود 29,4%، وهو ما يعني بقاء أكثر من ثلثي الموارد البلدية للتنمية دون استهلاك.

وبالتّظر في توزيع جملة فوائض الميزانية لسنة 2020 بين البلديات (830,8 م.د)، يلاحظ أنّ حوالي 40% منها تهتمّ 28 بلدية فقط، (أي قرابة 8% من مجموع البلديات الـ 350) وهي البلديات التي تتجاوز فوائضها الفردية 5 م.د وهو ما يبرزه الجدول التالي.

البلديات	جملة موارد الميزانية (أ د)	جملة نفقات الميزانية (أ د)	الفوائض (أ د)
بلدية أريانة	81426	27355	54071
بلدية تونس	189666	142434	47231
بلدية بن عروس	46056	15516	30541
بلدية صفاقس	70282	48553	21728
بلدية سكرة	34278	13760	20518
بلدية طلق الوادي	33649	15399	18250
بلدية سوسة	55727	40267	15460
بلدية المنستير	23130	12682	10447
بلدية رواد	21835	11595	10240
بلدية المرسى	30551	20663	9888
بلدية ساقية الزيت	16917	7341	9576
بلدية جبل الوسط	10806	1353	9453
بلدية سيدي بوزيد	18325	8957	9368
بلدية الحمامات	22329	13041	9288
بلدية رادس	19627	10676	8951
بلدية نابل	21588	12976	8612
بلدية جندوبة	15986	8390	7596
بلدية مدين	15143	7739	7405
بلدية باجة	15696	8387	7309
بلدية بنزرت	24787	17892	6895
بلدية قرينالية	14228	7522	6705
بلدية الفصين	14609	7965	6643
بلدية الكرم	19135	12730	6405
بلدية المنبهلة	11621	5341	6279
بلدية قابس	17360	11201	6158
بلدية المروج	18214	12127	6087
بلدية قفصة	17647	12153	5494
بلدية طبلية	12949	7572	5377
الجملة (28 بلدية)	893567	521587	371980
جملة موارد البلديات	2086516	1255698	830818
النسبة من جملة الموارد			39.81

ويعزى التراكم السنوي لفوائض الميزانية إلى عديد الإشكاليات من أبرزها كما سلف بيانه النقص في الموارد البشرية وغياب نظم رقابة داخلية ناجعة والافتقار إلى سياسات تنمية محلية يستند إليها التخطيط المحلي وبرمجة المشاريع وضبط الاعتمادات على هذا الأساس.

ويبين الجدول الموالي تطور الموارد والتفقات البلدية والفوائض المسجلة خلال الفترة 2017 - 2020.

الهيكلية %		نسبة التطور %			2020 م.د	2019 م.د	2018 م.د	2017 م.د	بيان البنود
2020	2017	19/20	18/19	17/18					
100	100	3,5	14,4	11,8	2086,5	2016,7	1762,0	1575,5	الموارد
54,3	58,5	- 3,0	11,7	13,6	1133,9	1168,9	1046,6	921,5	موارد العنوان الأول
45,7	41,5	12,4	18,5	9,4	952,6	847,8	715,4	654,0	موارد العنوان الثاني
100	100	- 1,3	13,3	7,2	1255,7	1273,0	1123,3	1047,4	التفقات
77,7	69,7	3,8	18,0	8,1	975,9	940,1	789,7	730,4	تفقات العنوان الأول
22,3	30,3	- 15,9	- 0,2	5,2	279,8	332,9	333,6	317,0	تفقات العنوان الثاني
					830,8	743,7	638,7	528,1	الفوائض م.د
					39,8	36,9	36,2	33,5	نسبة الفوائض من الموارد

• مؤشّر الموارد البلدية الموظفة من العنوان الأول لمصاريف للعنوان الثاني (ملحق عدد 15)

اعتبارا لندرة الموارد المالية والذاتية منها بشكل خاصّ ولأهمية التنمية المحليّة بالنسبة للمواطن، فإنّه من البديهي أن تسعى كل البلديات إلى بذل المجهود الأمثل لتوفير الادخار اللازم من موارد عنوانها الأول وتوظيفها لعمليات التنمية من خلاص قروض وإنجاز مشاريع بما من شأنه أن يستجيب لتطلعات المتساكنين واحتياجاتهم إلى البنية الأساسية والتجهيزات الجماعية وما إلى ذلك من المرافق والخدمات.

غير أنّه يلاحظ ضعف المساهمة البلدية في تفقات العنوان الثاني للبلديات (الإدخار الإداري) وتقلصها منذ عدّة سنوات إلى حدّ عدم قدرة العديد من البلديات على توظيف أي مبلغ لمعاوضة تمويل عمليات التنمية (170 بلدية خلال سنة 2020) كما يبينه الجدول الموالي.

نسبة الموارد البلدية الموظفة لمصاريف للعنوان الثاني من موارد العنوان الأول لسنة 2020

بيان بعض البلديات المنتمية للشريحة	المبلغ الجملي لمساهمات الشريحة م.د	عدد البلديات	شرائح المساهمة مقارنة بحجم موارد العنوان الأول
بلدية باطن الغزال	0,3	1	أكثر من 30 %
بلديات المنصورة والسعيدة وجهينة والنور (ولاية صفاقس) ورحال وسيبب والذريعات	0,7	7	بين 10 و 30 %
بلديات جربة حومة السوق ومنزل جميل وبنان بوضر وبيير الحفي وقربة والكرم	13	43	بين 5 و 10 %
بلديات بوسالم وباردو وقربص وسيدي بوسعيد والطويرف وبنى خيار والضمعة	9,6	87	بين 1 و 5 %
بلديات بني خلاد وغار الدماء وعوسجة والقلعة - المعدن - فرقصان والقيروان مجاز الباب	0,5	42	أقل من 1 %
بلديات رمادة وذهبية والبئر الأحمر والصحار وتطاوين الجنوبية	0	170	لا مساهمة
	24,1	350	المجموع

ويستنتج من دراسة هذه الوضعية بالأساس:

- ضعف مؤشر المساهمة الجمالية للبلديات من مواردها الاعتيادية لعمليات التنمية بالعنوان الثاني وتراجعها التدريجي عبر السنوات لتتقلص بشكل ملحوظ خلال سنة 2020 إلى مستوى 24,1 م.د اي ما يمثل 2,1 % من جملة موارد العنوان الأول مقابل مبلغ 47,2 م.د سنة 2019 تمثل 4 % من هذه الموارد، وهي نسب ضعيفة جدًا امام متطلبات تمويل الاستثمار وترجيح اصل الدين.
- مقارنة بنتائج سنة 2019، دخول عدد اكبر من البلديات خلال سنة 2020 في وضعية « لا مساهمة» 170 بلدية تمثل 48,5 % من جملة البلديات مقابل 135 بلدية أي 38,5 % من جملة البلديات.
- وجود 8 بلديات فقط ممن فاقت مساهمتها الفردية مقارنة بحجم مواردها الاعتيادية للسنة المعنية 10 % بلديات باطن الغزال والمنصورة والسعيدة وجهينة والنور (ولاية صفاقس) ورحال وسيبب الذريعات.
- ضعف نسب المساهمات الفردية بالنسبة إلى بقية البلديات (172 بلدية) حيث لم يتجاوز متوسط نسب مساهماتها من جملة مواردها الاعتيادية للسنة المعنية 10 % .
- ارتفاع المساهمة لا يتلائم بالضرورة، مع أهمية حجم الموارد الاعتيادية حيث تبين نتائج سنة 2020، تواضع هذا الإذخار الإداري، لدى عده بلديات مثل: أريانة 6,8 % وصفاقس 3,8 % والمرسى 7,5 % و تسجيل اذخار إداري أرفع نسبيًا لدى بلديات أخرى ذات موارد اعتيادية أقل أهمية مثل طبلية 9,43 % والقلعة الصغرى 8,83 % و السعيدة 19,66 %.

– تبلغ المساهمات الراجعة لست 6 بلديات (أريانة و صفاقس والمرسى وبن عروس و رادس و طبلية) التي تفوق مساهماتها الفردية 2,5 % من جملة مواردها الاعتيادية، 7,6 م.د أي ما يمثل 31,5 % من الحجم الجملي لمساهمات كافة البلديات (24,1 م.د).

– تهّم المساهمات البالغة 16,5 م.د والتي تمثّل 68,5 % من الحجم الجملي للمساهمات، 174 بلدية منها 170 بلدية لم تسجّل أية مساهمة.

ويتضمّن الجدول التالي ملخصاً في توزيع المبالغ الموظفة للعنوان الثاني وهيكلتها بين البلديات على أساس النتائج المحققة بعنوان سنة 2020.

بيان البلديات	مبلغ المساهمة م.د	%
أريانة	1,9	7,9
صفاقس	1,8	7,4
المرسى	1,5	6,2
بن عروس	1,2	5,0
رادس	0,6	2,5
طبلية	0,6	2,5
جملة المساهمات الفردية ل 6 بلديات، تفوق 2,5 %	7,6	31,5
جملة المساهمات ل 174 بلدية، تقل عن 2,5 %	16,5	68,5
173 بلدية بوضعية «لا مساهمة»	0,0	0,0
الجملة العامة	24,1	100

• مديونية البلديات

تعتبر مديونية البلديات من أهمّ العوامل السلبية التي شابت العمل البلدي وأبرز الأسباب المخلّة بتوازنها المالي خلال العشرية الماضية وذلك بالرغم من تدخل الدولة في العديد من المناسبات السابقة لتخفيف وطأتها عبر الجدولة (سنة 2006) أو تطهير قسط هامّ منها خلال الفترة 2017 - 2020. وتؤدي المديونية إلى الحد من قدرة البلديات على تأمين متطلبات التسيير والتنمية وذلك في ظل غياب نظام رقابة داخلية ناجع يضمن سلامة تصرّفها المالي والإداري.

وتعود أهمّ أسباب المديونية لدى معظم البلديات إلى الصعوبات المالية الهيكلية التي مرّت بها والتي يمكن ترتيبها على مستويين:

– نقائص هيكلية تتمثل خاصة في عدم التكافؤ بين الموارد المالية الذاتية منها والمحالة وقدرات التصرف الأخرى المتوقّرة للبلديات وبين الأعباء المحمولة عليها. وترتبت هذه الأعباء بالأساس عن الزيادات السنوية والمتعاقبة في الأجور التي تم إقرارها في القطاع العام ونفقات الاعوان المترتبة عن تسوية الوضعية الإدارية سنة 2011 لحوالي 11544 من الأعوان الوقيتين والمتعاقدين، وعن ترجيع القروض المبرمة في إطار الصفقات المجمعّة والمتعاقبة عبر صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية لاقتناء حاجيات البلديات من تجهيزات ومعدات النظمة والطرق إلى جانب ارتفاع تكاليف المواد والمعدات والخدمات وعلى الأخص منها خدمات النظافة.

– الصعوبات الظرفية التي تشهدها البلديات نتيجة تداعيات جائحة كورونا على وضعها المالي بعد تراجع مواردها الذاتية واضطرابها إلى مجابهة نفقات جديدة من أجل تطويق الأزمة.

ويفضي تحليل مديونية البلديات إلى الاستنتاجات التالية:

- يسجّل من خلال النظر في تطور ديون البلديات خلال الفترة 2015 - 2020 أنّها ما انفكت تتراكم عبر السنوات حيث مرّت من 149,8 م.د سنة 2015 لتبلغ ما قدره 188,6 م.د سنة 2017. ولئن سجّل انخفاض خلال سنة 2018 إلى حدود 93 م.د (81,8 م.د لفائدة المؤسسات العمومية و11,2 م.د لفائدة القطاع الخاص) بعد تولي الدولة تحمّل قسط هامّ منها¹⁴ فإنّ فسح المجال للبلديات لتحميل ديونها لدى الخواص على ميزانياتها ترتب عنه ارتفاع من جديد خلال 2020 إلى ما جملته 191,7 م.د تتوزّع إلى 171,6 م.د ديون لفائدة المؤسسات العمومية و17,1 م.د لفائدة الخواص. (ملحق عدد 16)
- وتجدر الملاحظة أنّ عدد البلديات المدينة قد ارتفع من 274 بلدية سنة 2018 إلى 281 بلدية سنة 2020 إلّا أنّ معظمها (172 بلدية) لا يتجاوز معدل ديونها بالمقارنة مع مواردها الاعتيادية 5 % مع تسجيل عدد 69 بلدية أخرى بلدية لا تتخلد بذمتها أية ديون.
- وفي المقابل يسجّل ارتفاع نسبي لمعدل الدين الجملي للبلديات المدينة (281 بلدية) مقارنة بموارد عنوانها الأول من 9 % سنة 2018 إلى 16,9 % سنة 2020.
- كما تضاعف عدد بلديات التي يفوق حجم ديونها الفردية مواردها الاعتيادية بين سنتي 2018 و 2020 من 3 إلى 7 بلديات. ويتضمّن الجدول الموالي بيانات حول توزيع الديون بين البلديات حسب شرائح وعدد البلديات المعنية بهذه الديون واهميتها بالمقارنة مع حجم الموارد الاعتيادية ونسبها في كل شريحة.

معدل النسبة في كل شريحة %	الموارد الاعتيادية م.د	الديون م.د	عدد البلديات	الديون/الموارد الاعتيادية
124,7%	7,3	9,1	7	أكثر من 100 %
79,4%	42,3	33,6	16	بين 70 و 100 %
51,9%	94,4	49,0	42	بين 40 و 70 %
28,3%	252,0	71,2	44	بين 20 و 40 %
4,9%	589,6	28,8	172	أقل من 20 %
0%	148,3	0,0	69	وضعية 0 دين
16,9%	1133,9	191,7	350	المجموع العام

وبالنظر في الديون الرّاجعة للمؤسسات العمومية (ملحق عدد 17)، يلاحظ أنّ النصيب الأوفر منها (90,1 %) يهّم ثلاث مؤسسات:

- الشركة التونسية للكهرباء والغاز (37,8 %) نتيجة تنامي الاستهلاك والزيادات المطردة في سعر الكهرباء من جهة، وعدم قدرة البلديات المعنية على خلاص المستحقّات المستوجبة في الاجال من جهة أخرى.
- الخزينة العامة (23,6 %) بعنوان «تسبقات خزينة» تكون البلديات قد استفادت بها في شكل قروض (بدون فائض) لمجابهة احتياجات عاجلة ولم تتولّ خلاصها في الاجال.
- صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية (13,0 %).

16 - راجع التقرير السنوي الأول للهيئة الصادر في أكتوبر 2020.

التقرير السنوي الثاني للهيئة العليا للمائة المحلّة (2020)

62

• توزيع الديون المتخلدة بذمة البلديات حسب كل بلدية وحسب الساكن (ملحق عدد18)

لمؤشر الدين البلدي عن الساكن الواحد، خلال سنة 2020 (16,350د)، دلالة بالغة الأهمية على خطورة الوضع المالي للبلديات المعنية، خاصة إذا أخذنا في الاعتبار، ضآلة معدّل المساهمة الجبائية عن الساكن الواحد بعنوان المعلومين على العقارات المبنية وعلى الأراضي غير المبنية البالغ حوالي 6,8 دينار فحسب، أي ما يمثّل 41 % من قيمة الدين البلدي المحمول افتراضيا على الساكن. وتهتمّ المتخلدات 281 بلدية سنة 2020، وتتوزّع بينها حسب الساكن بمبالغ أقصاها لدى بلديات تمغزة (380د) ومطماطة القديمة (294د) وآم العرايس (292د):

ويخصّ الجدول الموالي، في شرائح، نتائج توزيع الديون المتخلدة بذمة البلديات حسب كل بلدية وحسب الساكن:

معدل الشريحة عن الساكن (د)	عدد السكان	المبلغ (دينار)	عدد بلديات	الشرائح (دينار)
154,97	272911	42292933	15	بين 100 و 380
56,55	916184	51814237	20	بين 50 و 100
36,53	1543745	56396109	48	بين 25 و 50
15,64	1337300	20908859	45	بين 10 و 25
5,13	3526978	18087520	89	بين 2 و 10
1,41	1168246	1643293	28	بين 1 و 2
0,49	1106806	537669	36	بين 0,1 و 1
0	1736146	0	69	0 دين
16,35	11608316	191680620	350	الجملة

• توزيع نفقات البلديات المحققة سنة 2020 حسب البلدية والساكن الواحد

تبيّن النتائج الحاصلة من تحليل توزيع نفقات البلديات المحققة سنة 2020 حسب البلدية والساكن الواحد، تسجيل المعدّلات العامة والفردية حسب موضوع المعالجة كما يلي:

- **النفقات الجملية لكافة البلديات**، يبلغ معدلها عن الساكن الواحد 10 د، وتتراوح نسبها الفردية، بين حدّ أقصى بلدية سيدي بوسعيد قدره 528 د وحدّ أدنى بلدية باطن الغزال بقيمة 10د. (ملحق عدد19)
- **نفقات العنوان الأوّل**، يبلغ معدلها عن الساكن الواحد 84 د، وتتراوح نسبها الفردية، بين حدّ أقصى بلدية ام العرايس(490د) وحدّ أدنى بلدية باطن الغزال بقيمة 6د. (ملحق عدد20)
- نفقات التآجير بالعنوان الأوّل، يبلغ معدلها عن الساكن الواحد 53د، وتتراوح نسبها الفردية، بين حدّ أقصى بلدية أم العرائس (408د) وحدّ أدنى بلديتي «بئر علي الشمالية» و «باطن الغزال» بـ 3 د. (ملحق عدد21)
- نفقات العنوان الثاني، يبلغ معدلها عن الساكن الواحد 24 د، وتتراوح نسبها الفردية بين حدّ أقصى قدره 125 بلدية منزل سالم وحدّ أدنى بدينار واحد بكل من بلديات طبرية وتبرسق وسيدي مرشد وكسرى والقلعة – المعدن- فرقصان والقصر ووشتاتة الجميلة وحاسي الفريد، ينزل إلى صفر دينار لدى كل من بلديات الحكايمة وفندق الجديد وتيار وسيدي إسماعيل والمرجى والحبابسة والزهور نظرا لعدم توقّر عنوان ثان لها سنة 2020. (ملحق عدد22).

١١. المجالس الجهوية

1. تقديم عام لمالية المجالس الجهوية

سجّلت الموارد الجمالية للمجالس الجهوية، بين سنتي 2017 و 2020، تراجعاً بمعدّل سنوي سلبي 6,3 % نتيجة نقص في حجم الموارد العملية 221,6 م د سنة 2020 مقارنة بسنة 2017.

وتراجعت التّفات الجمالية للمجالس الجهوية خلال نفس الفترة بنسب أكبر، حيث بلغ معدّل تطورها السنوي نسبة سلبية تناهز 11,8 %، لتسفر خلال سنة 2020 عن نقص في جملة التّفات بـ 270,8 م د مقارنة بالنتائج المحقّقة خلال سنة 2017. ويستنتج من ذلك أنّ قدرة المجالس الجهوية على استهلاك مواردها المحقّقة قد تقلّصت، خلال هذه الفترة، من حوالي 69 % إلى 57 % وذلك رغم التّراجع الجلي لهذه الموارد من 1253,4 م د سنة 2017 إلى 1031,8 م د سنة 2020.

ويتضمّن الجدول الموالي تطوّر النتائج الجمالية للموارد والتّفات المنجزة على مستوى عنواين الميزانية للمجالس الجهوية خلال الفترة 2017 - 2020 (م.د)

2020	2019	2018	2017	
1031,8	1128,9	1109,1	1253,4	جملة الموارد (1)
90,1	101,3	85,9	83,6	- موارد العنوان الأوّل
941,7	1027,6	1023,2	1169,8	- موارد العنوان الثّاني
592,8	698,5	767,2	863,6	جملة التّفات (2)
59,4	57,8	61,2	62,6	- تّفات العنوان الأوّل
33,4	640,58	706,0	501,0	- تّفات العنوان الثّاني
(%)4,75	(%)9,16	(%)2,96	(%)9,86	نسبة استهلاك الموارد 1 / 2 (%)

2. الموارد

أ. تحليل البنود الكبرى لموارد المجالس الجهوية

بعد تراجع تطورها سنة 2018 بنسبة 11,5 % مقارنة بالنتائج المسجلة خلال سنة 2017، وتحسّن نسق نموها سنة 2019 بنسبة طفيفة (1,8 %) انخفضت الموارد الجمالية للمجالس الجهوية، من جديد، خال سنة 2020، بسبب جائحة كوفيد 19، مسجلة نسبة سلبية في حدود 8,6 % لم تعد معها تمثّل تلك الموارد خال السنة المذكورة سوى 0,9 % من الناتج الداخلي الإجمالي مقابل 1 % خلال كل من سنتي 2019 و 2018 و 1,3 % سنة 2017.

وتمثّل تحويّات الدولة على امتداد الفترة 2017 - 2020 معدّلاً سنوياً يفوق 94 % من جملة موارد المجالس الجهوية، ممّا يؤكّد اجمالاً، ضعف الموارد الذاتية لهذه الجماعات المحلية. ويستنتج من تحليل مكوّنات ميزانيات المجالس الجهوية في مستوى العنوان الأوّل والتي تمثّل 9 % من جملة موارد الميزانية لسنة 2020 ما يلي:

بالنسبة إلى تحويلات الدولة للتسيير المتأتمية بالأساس من عائدات صندوق التعاون للجماعات المحلية من المعلوم على المؤسسات ومن المعلوم على سعر التيار الكهربائي، فقد سجّلت، خلال السنتين الأخيرتين 2019 و2020 تراجعاً ملحوظاً بالمقارنة مع نتائج سنة 2018 (58,6م.د) إلى مستوى 52,2 م.د ثمّ إلى حدود 51,6 م.د.

وتمثل موارد الدّعم المخصصة للمجالس الجهوية بعنوان التسيير نسبة 57,3 % من جملة موارد العنوان الأول لسنة 2020.

وتظلّ الموارد الذاتية للمجالس الجهوية، سواء الجبائية القائمة بالأساس على عائدات المعلوم على المؤسسات، أو غير الجبائية المتأتمية، إلى جانب فوائض العنوان الأول المنقولة خصوصاً من مداخيل المعلوم الإضافي على سعر التيار الكهربائي، ضعيفة جداً من حيث لا يتجاوز معدّل قسطها السنوي خلال الفترة 2017-2020 من جملة موارد الميزانية 3,1 % . كما أنها غير منتظمة المردود، حيث انخفضت من 29,4 م.د سنة 2017 إلى 27,3 م.د سنة 2018، ثمّ ارتفعت بشكل ملحوظ سنة 2019 إلى 49,1 م.د قبل ان تتراجع من جديد سنة 2020 إلى 38,5 م.د، و لم تتجاوز نسبتها من جملة موارد العنوان الأول خلال الفترة المتراوحة بين 2017 و 2020، نسبة 48 % التي تمّ تسجيلها سنة 2019.

أما موارد العنوان الثّاني التي تمثّل 91 % من جملة موارد الميزانية لسنة 2020، فهي تتكوّن بالأساس من منح التجهيز المخصصة من الدّولة للبرنامج الجهوي للتنمية و الموارد المتأتمية من الاعتمادات المحالة، ويثير تحليل هذه الموارد الملاحظات الآتي ذكرها.

تمثّل منح التجهيز المخصصة من الدّولة للبرنامج الجهوي للتنمية، إلى جانب الموارد المتأتمية من الاعتمادات المحالة من قبل الوزارات القطاعية، ثاني أبرز مكونات الميزانية الجهوية سواء من حيث أهمية الاعتمادات السنوية المخصصة لها أو من حيث طبيعة وتعدّد التدخلات التنموية. وتمول هذه المنح مشاريع الاستثمار وتحسين ظروف العيش أساساً بمناطق التدخل التابعة في الوقت الراهن للمجالس الجهوية¹⁷ وتشمل أشغال الحضائر الطّرفية والعادية ومشاريع الطرقات والمسالك الريفية ومياه الرّيّ والمياه الصّالحة للشّراب والإنارة والتدخلات ذات الصبغة الاقتصادية.

ويشهد البرنامج الجهوي للتنمية -خلال السنوات المعنية بالتحليل- تراجعاً كبيراً في حجم الموارد المسجّلة بعنوانه برزت ملامحه الأولى بين سنتي 2017 و2018 حيث انخفضت موارد البرنامج من 325,8م.د إلى حدود 269,1 م.د قبل ان ترتفع خلال سنة 2019 إلى 292,2 م.د لتتقلّص من جديد خلال سنة 2020، إلى حدّ 253,7 م.د.

وتبعاً لهذا النسق، تراجع قسط موارد البرنامج داخل مجموع موارد الميزانية بين سنتي 2017 و2020 من 26 % إلى 24,6 % .

وإلى جانب البرنامج الجهوي للتنمية، تشتمل التحويلات المالية للمجالس الجهوية على جانب من الاعتمادات المتأتمية لها، حسب الحال، من العنوان الأول أو العنوان الثاني أو الاثنين معاً لميزانيات الوزارات والمخصصة «للاستثمارات المجالس الجهوية» وتتعلّق ببرامج جهوية ومن أهمها برنامج الحضائر الجهوية للتنمية وبرنامج التنمية المتدمجة (البرامج والمشاريع ذات الصبغة الجهوية).

ويستخلص من الإنجازات المسجلة بهذا العنوان بين سنتي 2017 و2020 بالأساس الانخفاض التدريجي السنوي، في حجم هذه الموارد من 787,1 م.د سنة 2017 إلى 634,9 م.د سنة 2020 أي بنقص هام بـ 152,2 م.د أو بـ 19,3 % ، لم تعد معه هذه الموارد تمثل خلال سنة 2020 سوى و61,5 % من مجموع موارد الميزانية مقابل 62,8 % خلال سنة 2017.

ويتضمّن الجدول التالي و الملحق عدد 23 تطوّر موارد المجالس الجهوية حسب عنوان الميزانية خلال الفترة 2017 - 2020 (م.د).

17 - لم يطرأ أيّ تغيير على هيكلية وتوزيع ميزانية المجالس الجهوية

المبلغ (م.د)				بيان الموارد
2020	2019	2018	2017	
90,1	101,3	85,9	83,6	1 - موارد العنوان الأول
38,5	49,1	27,3	29,4	المداخل الذاتية
2,4	1,6	3,6	6,2	- المداخل الجبائية
36,1	47,5	23,7	23,2	- المداخل غير الجبائية الاعتيادية
51,6	52,2	58,6	54,2	تحويلات الدولة للتسيير
941,7	1027,6	1023,2	1169,8	2 - موارد العنوان الثاني
304,7	340,0	324,0	380,2	الموارد الذاتية
253,7	292,2	269,1	325,8	- موارد البرنامج الجهوي للتنمية
32,8	29,1	37,0	31,7	- المناب من الدعم للاستثمار ومنح اخرى للتجهيز
18,2	18,7	17,9	22,7	- المنقول من فوائض العنوان الاول للسنة المنقضية
2,1	0,8	1,5	2,5	موارد الاقتراض
634,9	686,8	697,7	787,1	الموارد المتأتية من الاعتمادات المحالة
1031,8	1128,9	1109,1	1253,4	جملة موارد الميزانية

ب. مؤشر الاستقلالية المالية

يحتسب مؤشر الاستقلالية بالنسبة إلى المجالس الجهوية على أساس ما تمثله مواردها الذاتية من نسبة داخل مجموع مواردها بعد طرح جملة تحويلات الدولة بعنوان الدعم السنوي للتسيير والاستثمار ومنح التجهيز والموارد المتأتية من الاعتمادات المحالة وموارد الاقتراض تطاف إليها الموارد المخصصة للبرنامج الجهوي للتنمية.

ولهذا المؤشر دلالة كبيرة بالنسبة للمجالس الجهوية لما تتميز به هيكله موارد هذه الجماعات، من افتقار لموارد ذاتية، والتعويل بدرجة شبه كلية على تحويلات الدولة.

وقد سجل المؤشر خلال سنة 2020 انخفاضا بنصف نقطة مائوية مقارنة بنتائج سنة 2019 ليبلغ نسبة 5,5 % وذلك بعد ارتفاعه خلال سنة 2019 إلى 6 % مقابل 4,1 سنة 2018 و 4,2 % سنة 2017.

ويتضمن الجدول التالي أبرز المؤشرات المتعلقة بموارد المجالس الجهوية مقارنة بالنتائج المقابلة لدى الدولة وبالنتائج الداخلي الاجمالي وبما يبرز بالخصوص مؤشر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية المعنية ومدى تطوره خلال الفترة 2017 - 2020.

2020	2019	2018	2017	م.د
1031,8	1128,9	1109,1	1253,4	• جملة موارد المجالس الجهوية
3,4 %	3,5 %	4,0 %	5,2 %	• نسبة موارد المجالس الجهوية من ميزانية الدولة
0,9 %	1,0 %	1,0 %	1,3 %	• نسبة موارد المجالس الجهوية من الناتج الداخلي الإجمالي
56,7	67,8	45,2	52,1	- الموارد الذاتية
973,0	1060,3	1062,4	1198,8	- الموارد المحالة
2,1	0,8	1,5	2,5	- موارد الاقتراض
- 8,6 %	1,8 %	- 11,5 %	- 12,6 %	• نسبة التطور السنوي لموارد المجالس الجهوية
3,2 %	3,3 %	3,8 %	5,0 %	• نسبة التحويلات من موارد ميزانية الدولة
94,3 %	93,9 %	95,8 %	95,6 %	• نسبة التحويلات من موارد المجالس الجهوية
3,6 %	3,7 %	4,3 %	5,7 %	• نسبة التحويلات من الموارد الجبائية لميزانية الدولة
0,9 %	0,9 %	1,0 %	1,2 %	• نسبة التحويلات من الناتج الداخلي الإجمالي
5,5 %	6,0 %	4,1 %	4,2 %	• مؤسّر الاستقلالية المالية

3. النفقات

أ. تحليل البنود الكبرى للنفقات

يثير التصرف الجهوي العديد من الإشكاليات يرتبط معظمها بضعف الموارد الذاتية المالية والبشرية لقاء أهمية حجم الاعتمادات الموضوعة على ذمة المجالس الجهوية أو المحالة لها من قبل الوزارات لتنفيذ البرامج والمشاريع والنفقات التنموية و ذات الصيغة الجهوية.

خلفا لهيكل نفقات البلديات التي تتقارب نسبيا بين العنواين الأول والثاني للميزانية، فإن هيكل نفقات ميزانية المجالس الجهوي تتميز بعدم التناسب الهيكلي بين قسط نفقات التسيير (العنوان الأول) الذي لم يتجاوز 10 % من جملة نفقات الميزانية لسنة 2020 (مقابل 7 % فقط خلال سنة 2017) وبين نفقات التنمية (العنوان الثاني) التي تمثل 90 % من مجموع النفقات.

وتفسر هذه الوضعية عبر السنوات، إلى جانب ضعف الموارد الذاتية والجبائية منها الراجعة للمجالس الجهوية، بالأساس اعتبارا لكون نفقات العنوان الثاني تمّول بنسبة 95 % من الموارد المحالة بين ما يهيم البرنامج الجهوي للتنمية والبرامج والنفقات ذات الصيغة الجهوية وبالتالي لا تدخل الموارد الذاتية للمجالس في تمويل هذه النفقات سوى بنسبة 5%.

ولئن تبدو نسبة التأجير بالمقارنة مع حجم الموارد الاعتيادية للمجالس الجهوية والبالغة 38,8 % خلال سنة 2020، مقبولة بالنظر إلى المؤسّر القانوني المحدد بـ 50 %، إلا أنها لا تحجب إشكالية عدم ملاءمة الموارد البشرية المحدودة للجماعات المحلية المعنية مع متطلبات التسيير والتصرف في الحجم الهام لاعتمادات العنوان الثاني المتوفرة لديها.

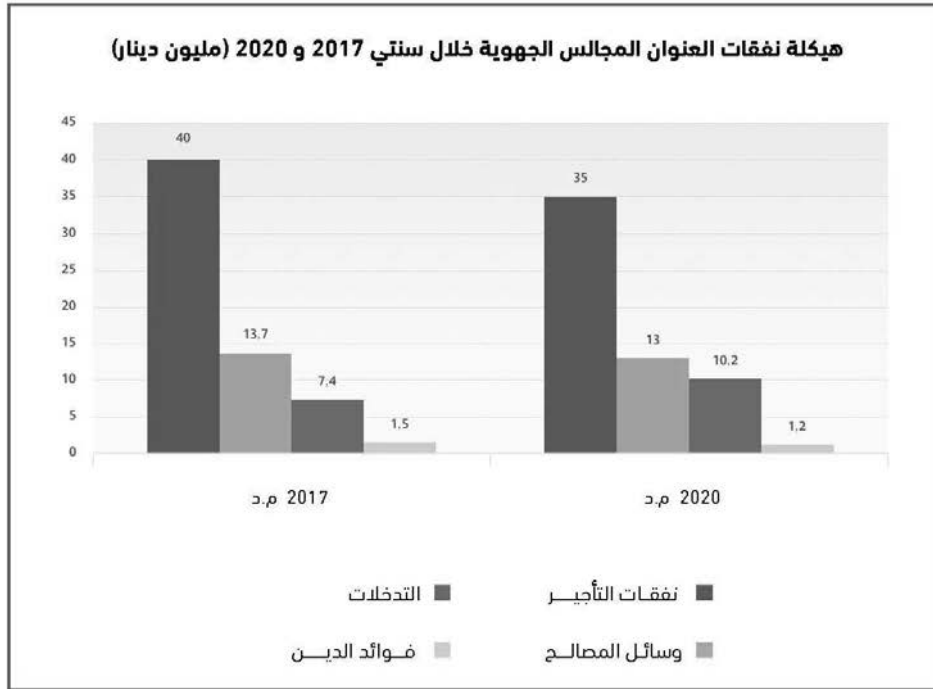
وبالنسبة إلى النفقات المتعلقة بخدمة الدين لدى المجالس الجهوية فيسجل ضعف قسطها من جملة نفقات الميزانية واستقراره خلال كامل الفترة 2017 - 2020 في حدود 0,5 % بين ترجيع أصل القروض (0,3%) وفوائدها (0,2) %.

ويتضمّن الجدول الموالي والملحق عدد 24 تطوّر نفقات المجالس الجهوية حسب عنوان الميزانية خلال الفترة 2017 - 2020 (م.د)

المبلغ م.د				بيان النفقات
2020	2019	2018	2017	
59,4	57,8	61,2	62,6	1 - نفقات العنوان الأول
35,0	35,3	40,6	40,0	• نفقات التأجير
13,0	11,4	11,6	13,7	• وسائل المصالح
10,2	9,8	7,8	7,4	• التدخلات المحلية
1,2	1,3	1,2	1,5	• فوائد الدين
533,4	640,7	706,0	801,0	2 - نفقات العنوان الثاني
199,2	241,6	281,1	308,6	التنفقات على الموارد الذاتية
168,6	201,6	255,8	270,5	• الاستثمارات المباشرة
159,6	191,1	240,1	253,7	نفقات البرنامج الجهوي للتنمية
9,0	10,5	15,7	16,8	الاستثمارات الأخرى
28,1	40,0	25,3	38,1	• التمويل العمومي
10,7	17,5	13,6	31,1	التمويل على البرنامج الجهوي للتنمية
17,4	22,5	11,7	7,0	نفقات التمويل الأخرى
2,5	2,2	2,1	2,2	3 - تسديد أصل الدين
334,2	396,9	422,8	490,2	النفقات المسددة على الاعتمادات المحالة
47,5	44,6	57,4	76,6	• النفقات على البرامج الجهوية
286,7	352,3	365,4	413,6	• النفقات على الاعتمادات المحالة وذات الصيغة الجهوية
592,8	698,5	762,2	863,6	جملة نفقات الميزانية

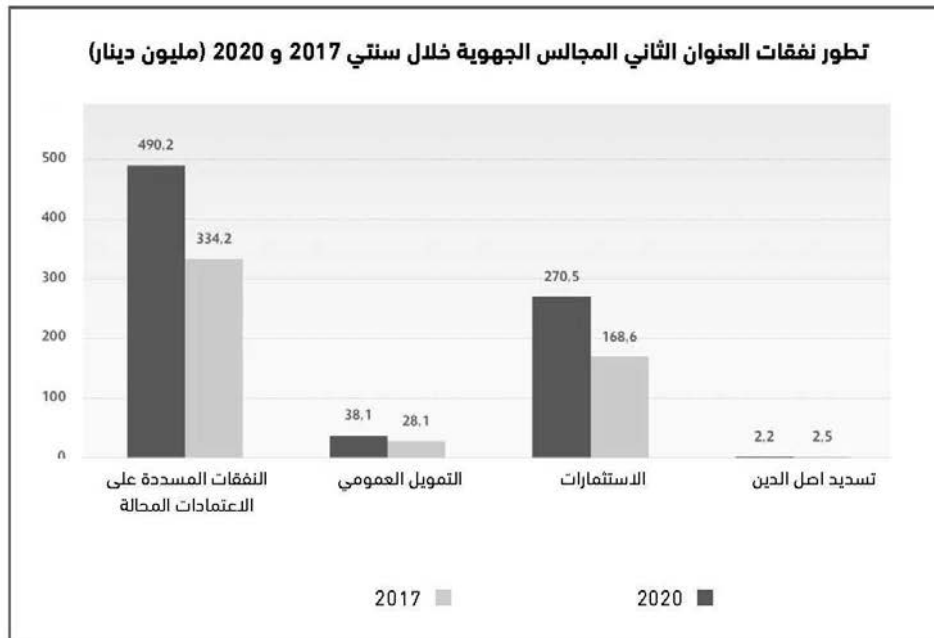
على مستوى نفقات العنوان الأول، تشابه نفقات العنوان الأول للمجالس الجهوية في هيكلتها هيكلتها نفقات البلديات من حيث تستقطب نفقات التأجير القسط الاوفر من نفقات هذا العنوان لتبلغ سنة 2020 نسبة 59 % ، تليها نفقات وسائل المصالح (22 %)، فنفقات التدخلات (17%)، فنفقات تسديد فوائد الدين (2%).

رسم بياني لهيكل نفقات العنوان المجالس الجهوية خلال سنتي 2017 و 2020 (مليون دينار)



أما على مستوى نفقات العنوان الثاني، فإنها تتكوّن بالأساس من نفقات الاستثمارات المباشرة (35 % سنة 2020) التي تضمّ بالخصوص نفقات البرنامج الجهوي للتنمية (30 % سنة 2020) ومن النفقات المسددة من الاعتمادات المحالة لانجاز المشاريع والنفقات ذات الصيغة الجهوية (63 %).

و في ما يلي رسم بياني لتطور نفقات العنوان الثاني للمجالس الجهوية خلال سنتي 2017 و 2020 (مليون دينار)



هيكله النفقات المسددة على الاعتمادات المحالة للمجالس الجهوية باعتماد نتائج سنتي 2017 و 2020 :

يلاحظ أنّ هيكله النفقات المنجزة على الاعتمادات المحالة خلال سنتي 2017 و 2020 لم تتغير اجمالاً بين ما يمثّله منها كل من قسم النفقات المتعلقة بالبرامج الجهوية التي تراجمت من 15,6 % إلى 14,2 % ، والنفقات المسدّدة من الاعتمادات المحالة من الوزارات التي مرّت على خلال نفس الفترة من 85,8 % إلى 84,4 % .

وتبعاً للانخفاض الهامّ المسجّل في نسق الاعتمادات المحالة من الوزارات بين السنتين المعنيتين بما جملته 126,9 م.د أي نسبة 30,6 % ، فقد نتجت عن ذلك تغييرات كثيرة ومتفاوتة الأهمية بالزيادة أو النقصان على المنايات الفردية لكل الوزارات المعنية بالتحويل، حيث يلاحظ بالخصوص انخفاض أو استقرار حجم الاعتمادات المحالة من كل القطاعات تقريباً باستثناء قطاع العدل وحقوق الإنسان.

ويتضمّن الجدول الموالي توزيعاً للنفقات المسددة، خلال سنتي 2017 و 2020، على الاعتمادات المحالة من الدولة والهيكل التابعة لها وذات العلاقة بالعمل الجهوي مثل المندوبية العامة للتنمية الجهوية، سواء بعنوان البرامج الخصوصية للتنمية الجهوية على غرار برنامج الحضائر الجهوية للتنمية وبرنامج التنمية المندمجة أو بعنوان الاعتمادات المحالة من مختلف الوزارات لإنجاز المشاريع والنفقات ذات الصّبة الجهوية. وتعكس النفقات المنجزة بهذا العنوان سياسة الدولة القطاعية في مختلف المجالات والنشاطات المتعلقة بالعمل الجهوي.

2020		2017		النفقات المسددة على الاعتمادات المحالة
%	م.د	%	م.د	
14,2	47,5	15,6	76,6	1 - نفقات البرامج الجهوية (برنامج الحضائر الجهوية للتنمية وبرنامج التنمية المندمجة)
85,8	286,7	84,4	413,6	2 - النفقات الأخرى من الاعتمادات المحالة لإنجاز المشاريع والنفقات ذات الصّبة الجهوية
				- الرياضة والتربية البدنية
				- الداخلية
				- التجهيز
				- الصحة
				- العدل وحقوق الإنسان
				- التربية
				- التعليم العالي
				- الثقافة والمحافظة على التراث
				- البرامج والنفقات الأخرى (*)
100	334,2	100	490,2	جملة النفقات المسددة على الاعتمادات المحالة

(*) تهتمّ هذه النفقات الوزارات الأخرى ومنها: التشغيل والإدماج المهني - الطفولة - الشؤون الاجتماعية وتضامن التونسيين بالخارج - الفلاحة والموارد المائية - الشؤون الدينية

ب. تحليل النفقات عبر أبرز المؤشرات

يتضمن الجدول التالي أبرز المؤشرات المتعلقة بنفقات المجالس الجهوية مع مقارنتها بالنتائج المقابلة لدى الدولة والنتائج الداخلي الاجمالي وبما يبرز بالخصوص مؤشر اللامركزية ومدى تطوره خلال الفترة 2017 - 2020 المعنية بالتحليل.

2020	2019	2018	2017	بيان النفقات م د
592,8	698,6	767,2	863,6	جملة نفقات المجالس الجهوية
1,6 %	2,1 %	2,6 %	3,2 %	نسبة نفقات المجالس الجهوية من نفقات ميزانية الدولة دون اعتبار خدمة الدين
1,1 %	6,1 %	2,0 %	2,5 %	نسبة نفقات المجالس الجهوية من نفقات ميزانية الدولة ووالمجالس الجهوية
0,5 %	0,6 %	0,7 %	0,9 %	نسبة نفقات المجالس الجهوية من الناتج الداخلي الإجمالي
1,6 %	1,7 %	2,1 %	2,8 %	مؤشر اللامركزية

ويستخلص من هذه المعطيات بالخصوص:

- الانخفاض التدريجي لما تمثله نفقات المجالس الجهوية من نسبة بالمقارنة مع نفقات ميزانية الدولة دون اعتبار خدمة الدين حيث مرت من 3,2 سنة 2017 إلى 2,6 % سنة 2018 إلى 2,1 % سنة 2019 قبل ان تنقلص إلى حدود 1,6 % سنة 2020.
- الانخفاض التدريجي لنسبة نفقات المجالس الجهوية من الناتج الداخلي الإجمالي من 0,5 % سنة 2017 إلى 2 % في سنة 2019 إلى حدود 1,1 % سنة 2020.
- الانخفاض التدريجي للنتائج المحققة بمؤشر اللامركزية ليبلغ 1,6 % سنة 2020 مقابل 1,7 % سنة 2019 و 2,1 % سنة 2018 و 2,8 % سنة 2017.

ا. الجماعات المحلية

يتضمن هذا الجزء تحليلا للمؤشرات المتعلقة بالوضع المالي للجماعات المحلية على أساس نتائج الفترة 2017-2020 مع مقارنتها بالنتائج المسجلة، خلال نفس الفترة على مستوى الناتج الداخلي الإجمالي وميزانية الدولة.

1. موارد الجماعات المحلية

بعد التحسن التدريجي الملحوظ الذي شهده نسق نموّ الموارد الجمالية للجماعات المحلية خلال الفترة 2017-2019 وخصوصا خلال سنة 2019 ليبلغ أكثر من 16%، انخفض منحى تطوّر هذه الموارد، مع جائحة كوفيد 19 في البلاد، إلى أدنى مستوياته ليبلغ نسبة سلبية بـ 0,9 % لم تعد معها تمثل تلك الموارد خلال سنة 2020 سوى 2,8 % من الناتج الداخلي الإجمالي مقابل ما تمثله الموارد الذاتية لميزانية الدولة داخل الناتج الداخلي الإجمالي من نسبة بلغت 27,8 % خلال سنة 2020.

فسواء تعلقت هذه المؤشرات بالبلديات او بالمجالس الجهوية فان نتائجها المسجلة، عبر السنوات داخل الصنف الواحد من الجماعات المحلية، تبقى بشكل عام متقاربة تؤكد محدودية تحويلات ميزانية الدولة في تمويل الجماعات المحلية بل وتراجع نسق نموها عبر السنوات اذا ما اخذنا في الاعتبار ما تبذله الجماعات المحلية من جهد للمحافظة على نسق نمو مواردها الذاتية، حيث لم تتجاوز نسبة التحويلات من اجمالي الموارد الذاتية لميزانية الدولة منذ عدّة سنوات، عتبة 3 % على حدّ السواء، بالنسبة إلى البلديات أو إلى مجالس الجهوية.

2. الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

يتضمّن الجدول التالي مكونات الموارد الذاتية واحتساب قسطها من جملة موارد الجماعات المحلية كمؤشر للاستقلالية المالية للبلديات والمجالس الجهوية مجتمعة خلال الفترة 2017 - 2020.

الوحدة: م.د	2017	2018	2019	2020
المداخيل الجبائية	424,9	487,3	564,3	501,5
الموارد غير الجبائية (دون اعتبار تحويلات الدولة للتسيير)	156,1	189,4	212,7	189,4
الجملة الفرعية للموارد الذاتية من العنوان الدول	581,0	676,7	777,0	690,9
المبالغ من فوائض العنوان الأول غير المستعملة	343,7	343,2	400,6	426,5
موارد ذاتية اخرى	42,1	35,7	43,9	53,4
الجملة الفرعية للموارد الذاتية من العنوان الثاني	385,8	378,9	444,5	479,9
جملة الموارد الذاتية	966,8	1055,6	1221,5	1170,8
جملة موارد الجماعات المحلية (تذكير)	2828,9	2871,1	3145,6	3118,3
مؤشر الاستقلالية المالية	34,2 %	36,8 %	38,8 %	37,5

ويبرز تحليل مؤشر الاستقلالية على امتداد الفترة 2017 إلى 2020 بالاساس ما يلي:

على اثر تطوره السنوي بشكل تصاعدي تدريجيّ خلال الفترة -2017 2019 بمعدل يجاور نقطتين في السنة ليرتقي إلى حدّ 38,8 % سنة 2019، شهد مؤشر الاستقلالية لكافة الجماعات المحلية خلال سنة 2020 تراجعاً بنسبة 1,3 % نتجت عن انخفاض الموارد الذاتية خصوصاً بالنسبة إلى البلديات وبدرجة أقل في مستوى المجالس الجهوية.

وتبقى النسب المسجلة بهذا المؤشر متواضعة وفي حاجة كبيرة إلى التدعيم من أجل تمكين الجماعات المحلية والبلديات بالخصوص من التحكم في برمجة نفقاتها وتأمين حاجياتها وقيادة المسار اللامركزي في إطار التعويل المريح على امكانياتها الذاتية.

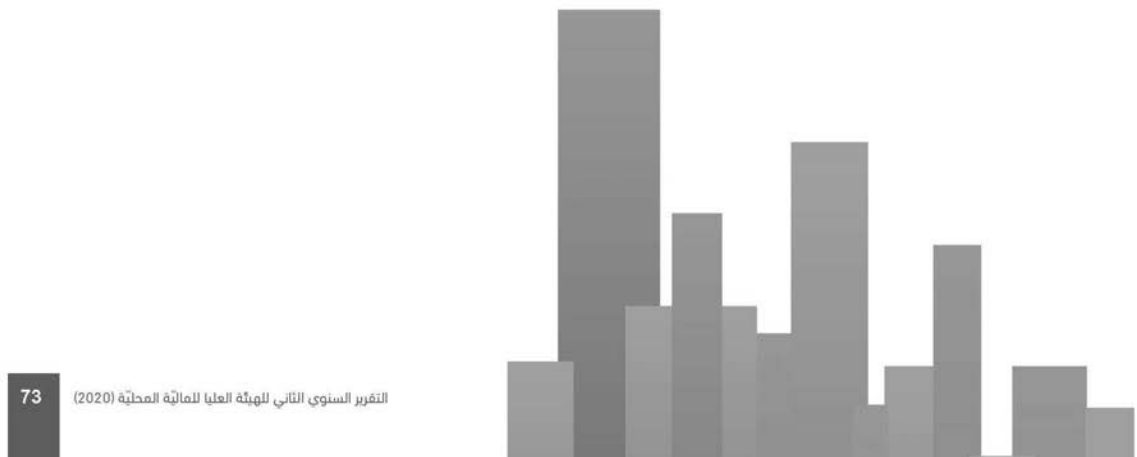
3. نفقات الجماعات المحلية

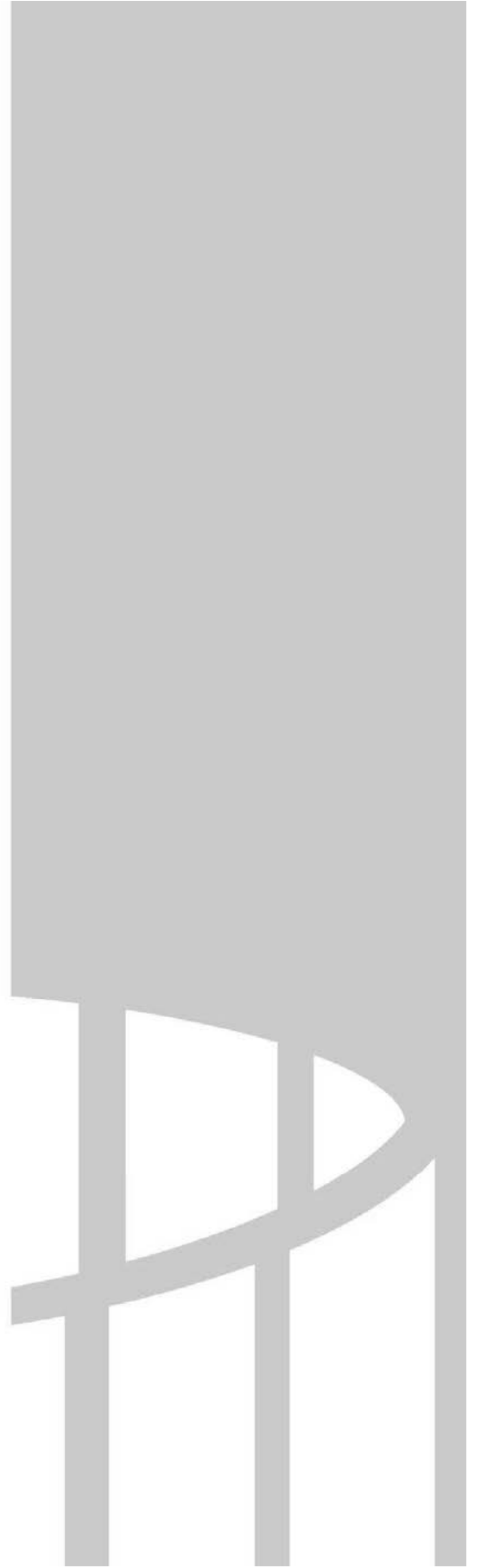
يعكس مؤشر الإنفاق خلال الفترة 2017 - 2020 لدى الجماعات المحلية نفس ضعف النتائج المسجلة تقريبا على مستوى الموارد حيث انخفض نسق النمو السنوي لتنفقات الجماعات المحلية بالمقارنة مع نفقات ميزانية الدولة (دون اعتبار خدمة الدين) تدريجياً خلال الفترة المعنية من 7 % سنة 2017 إلى 6,4 % سنة 2018 فيألى 6 % سنة 2019 ليتقلص إلى حدود 4,9 % سنة 2020.

ويضعف هذا المؤشر أكثر نسبياً، إذا ما تمت مقارنة نفقات الجماعات بنفقات الدولة والجماعات المحلية معاً ليمرّ من 5,4 % سنة 2017 إلى 4,9 % سنة 2018 وإلى 4,6 % سنة 2019 وإلى 3,6 % سنة 2020.
وبالمقارنة مع الناتج الداخلي الإجمالي، تنخفض كذلك نفقات الجماعات، تدريجياً كل سنة ليمرّ بين سنتي 2017 و 2020 من 2 % إلى 1,6 %.

4. مؤشّر اللامركزية

يتبين من خلال النظر في مؤشّر اللامركزية لكافة الجماعات المحلية خلال الفترة 2017-2020 من جهة، ضعف النسبة الحاصلة بهذا المؤشّر ومن جهة أخرى الانحدار التدريجي السنوي للنتائج المحققة بعنوانه خلال كامل الفترة، ليبلغ 4,0 % سنة 2020 مقابل 4,8 % سنة 2019 و 5,1 % سنة 2018 و 5,9 % سنة 2017.





الجزء الثاني

الإجراءات المقترحة للنهوض بالمالية المحلية

أوكلت للهيئة العليا للمالية المحلية، بموجب مجلة الجماعات المحلية، صلاحية اقتراح التدابير لتطوير المالية المحلية والمساهمة في ضبط السياسات العامة في مجال اختصاصها بما من شأنه أن يدعم استقلالية الجماعات المحلية ويُقلص التفاوت بينها، وهو ما يُستنتج خاصة من الفصول 61 و127 و147 من المجلة والتي تنص - في قراءة تأييفية - على تقديم مقترحات للحكومة قصد تطوير المالية المحلية بما من شأنه أن يدعم القدرات المالية للجماعات المحلية على التعمد بالمصالح المحلية، وعلى القيام بصفة دورية بالدراسات التقييمية والاستشرافية المتعلقة بالمالية المحلية، وتقديم مقترحات لكل من الحكومة ومجلس نواب الشعب والمجلس الأعلى للجماعات المحلية لغاية إحكام التلاؤم بين الأعباء المنجزة عن كل توسيع لاختصاصات الجماعات المحلية أو تحويل لاختصاصات جديدة لفائدتها والذي يصحبه وجوباً تدعيم للموارد المحلية يضبطه القانون.

وباعتبار أهمية دور الهيئة الذي يجعل من الهيئة قوة اقتراح موضوعية وموثوقة في مجال المالية المحلية، فإن هذا الجزء الثاني من التقرير يعكس رؤية الهيئة في هذا الإطار من أجل القيام بهذا الدور بنجاح وفعالية.

ويُبرز هذا الجزء من التقرير التدابير المقترحة لفائدة الجماعات المحلية على المدى القصير للفترة المتبقية من سنة 2021 والمتوسط للفترة 2022 - 2024 من جهة، والإصلاحات المتعلقة بتوفير متطلبات عمل الهيئة وتمثّل بالأساس في إصدار النصوص الترتيبية المتعلقة بتنظيمها الإداري والمالي وتوفير موارد بشرية للتعمد بمصالحها والقيام بمهامها في ضوء أهداف واضحة من جهة أخرى.

تقديم عام: الأهداف الاستراتيجية

بناء على اختصاصاتها وصلحياتها القانونية، شرعت الهيئة مباشرة بعد الإعلان الرسمي عن انطلاق نشاطها في شهر أكتوبر 2019، في إعداد دراسة استراتيجية تهدف إلى تشخيص الإطار القانوني المنظم لها والكشف عن الثغائر والعوائق التي تحول دون تمكينها من أداء مهامها بنجاح وفعالية وانتهت الدراسة إلى تقديم رؤية واقتراحات لتجاوز هذه العوائق ولتطوير المالية المحلية، وعلى ضوء نتائج هذه الدراسة، تم إعداد رؤية استراتيجية، على المدى المتوسط (للفترة 2021-2024)، تتمثل في التأسيس لـ «هيئة مستقلة تعديلية مرجعية تشكّل قوة اقتراح فاعلة ومتفاعلة مع مختلف المتدخلين لتقديم الإضافة وتعمل بتدرج على دعم المالية المحلية وتعصيرها وحسن التصرف فيها من أجل تكريس الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وتقليص التفاوت بينها في إطار منظومة مستدامة وعادلة».

و تجسيدا لهذه الرؤية، تولت الهيئة بلورة إطار منطقي لخطة عملها، يتمحور حول أربعة أهداف رئيسية تتمثل في:

- إرساء إطار تنظيمي ناجع يمكن الهيئة من مساهمة فعالة في تركيز أسس ومبادئ اللامركزية.
- دعم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.
- حوكمة التصرف في المالية المحلية.
- التقليص من التفاوت المالي بين الجماعات المحلية.

ولبلوغ هذه الأهداف وتحقيق الأثر المرتقب من وراء إحداهن الهيئة، يتضمن الجزء الموالي من التقرير جملة من الإصلاحات والجراءات تندرج أمّا في نطاق ممارسة مهامّ الهيئة بصفة مباشرة، أو الراجعة بالنظر للسلط العمومية المكلفة بدعم ومرافقة مسار اللامركزية.

القسم الأول: تدابير لفائدة الجماعات المحلية

يحتوي هذا القسم التدابير المالية المقترحة لفائدة الجماعات المحلية من ناحية والإصلاحات الضرورية لمواصلة البناء القانوني والمؤسساتي من ناحية أخرى، وفي خصوص هذه التدابير فهي تستدعي سنّ أحكام قانونية واتخاذ إجراءات ترتيبية على مستوى حوكمة نظم تحويلات الدولة وآلياتها وفي اتجاه تطوير الموارد المالية للجماعات المحلية وإحداث موارد مالية جديدة لفائدتها.

أ. التدابير المالية في إطار قوانين المالية

ينصّ الفصل 61 من مجلة الجماعات المحلية على أن تتولى الهيئة خاصة اقتراح تقديرات الموارد المالية الممكن إحالتها للجماعات المحلية ضمن مشروع ميزانية الدولة واقتراح مقاييس توزيع تحويلات الدولة لفائدة الجماعات المحلية.

وبناء عليه ضبّطت الهيئة التقديرات لسنة 2022 في اتجاه الترفيع من جهة في التحويلات المالية الإعتيادية (الدعم المالي السنوي وموارد صندوق التعاون بين الجماعات المحلية سابقاً) وإقرار موارد مالية جديدة لفائدة الجماعات المحلية من جهة أخرى.

ويبقى تفعيل دور الهيئة في خصوص مقاييس توزيع الاعتمادات من تحويلات الدولة على الجماعات المحلية مرتبطاً بصدور الأمر حكومي الذي سيحدّد شروط تنفيذ توزيع اعتمادات التسوية والتعديل وتحديث المعايير المعتمدة حالياً والذي بات حتمياً الإسراع في صياغته، وذلك بعد إحداث صندوق دعم اللامركزية بالقانون عدد 46 لسنة 2020 المؤرخ في 23 ديسمبر 2020 والمتعلق بقانون المالية لسنة 2021.

1. التحويلات المالية الإعتيادية

نصّت الاحكام الواردة بالقانون الأساسي للميزانية وبمجلة الجماعات المحلية على أن يتمّ سنوياً تحويل موارد من ميزانية الدولة لتمويل ميزانيات الجماعات المحلية، وإلى حين دخول صندوق دعم اللامركزية حيز التطبيق، تُرصد الاعتمادات لفائدة الجماعات المحلية - وفق الفصولين 383 و392 من م.م - سنوياً بقانون المالية على أساس مبلغ الدعم المالي المسند للجماعات المحلية لسنة 2018 تضاف إليها نسبة زيادة عامة يضبطها قانون المالية، علاوة على الموارد المتأتية من صندوق التعاون بين الجماعات المحلية إلى حين انتهاء العمل به.

و اقتضى الفصل 151 من م.م.م من جهة أخرى أن تتولى السلطة المركزية سنوياً رصد اعتماد بميزانية الدولة لفائدة الجماعات المحلية يخصّ لإنجاز تدخلات بعنوان تلبية الحاجيات الخصوصية والطارئة للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التابعة لها.

وقد تمّ بالفعل الترفيع بمقتضى قوانين المالية المتتالية للسنوات 2018 - 2021 في الدعم المالي بمعدل نسبة 10% نتج عنها، ضمن قانون المالية لسنة 2021، إدراج اعتمادات جمالية بقيمة 680 م.د موزعة بين 580 م.د بعنوان الدعم المالي السنوي و100 م.د بعنوان موارد صندوق التعاون بين الجماعات المحلية¹⁸ فضلاً عن 185 م.د بعنوان تمويل الاستثمار البلدي عبر صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية.

18 - ينصّ الفص 13 من قانون المالية لسنة 2021 على تواصل العمل بمقاييس توزيع الموارد المتأتية من صندوق التعاون بين الجماعات المحلية المنصوص عليها بالأمر عدد 2797 لسنة 2013 المؤرخ في 8 جويلية 2013 في حدود 10 بالمائة من الاعتمادات الجمالية السنوية المرصودة لصندوق دعم اللامركزية وذلك إلى حين صدور الترتيب التطبيقية الجديدة المنصوص عليها خاصة بالفصلين 39 و150 من مجلة الجماعات المحلية.

وبالنظر للحاجيات التمويلية المتزايدة للبلديات كما تم بيانه في الجزء الأول من هذا التقرير، و بناء على الفصل 131 من م.ج.م الذي ينص على أن « تلتزم السلطة المركزية بمساعدة الجماعات المحلية على بلوغ التكافؤ بين الموارد والأعباء **ضبطت التقديرات المقترحة بالنسبة إلى سنة 2022 في اتجاه الترفيع في الاعتمادات المخصصة لصندوق دعم اللامركزية لسنة 2022 من 708 م د إلى 1071,7 م. د** موزعة كما يلي:

- الترفيع في مبلغ الدعم السنوي بنسبة 20 % ليلبغ 696 م د مقابل 580 م د سنة 2021، أي بزيادة قدرها 116 م د.
- الترفيع في الموارد المتأتية من صندوق التعاون بين الجماعات المحلية من 100 م د بعنوان سنة 2021 إلى 222,7 م د سنة 2022 وذلك نظرا لتوفر سيولة مالية تفوق الإعتمادات المفتوحة، تقدر بـ 122,7 م د إلى حد شهر سبتمبر 2021، علاوة على الإعتماد السنوي بعنوان 2022 والمقدر بـ 100 م د.
- تخصيص دعم مالي استثنائي إضافي بمبلغ 100 م د لتغطية النقص المسجل في موارد البلديات لسنتي 2020 و2021 نتيجة تداعيات إنتشار جائحة كورونا على المالية المحلية التي تواصلت سنة 2021 يُخصّص لمساعدة البلديات على امتصاص جانب من مديونيتها.

2. إحدّث موارد مالية جديدة

علاوة على المنحة من ميزانية الدولة التي ترصد سنويا بقانون المالية، نصّت احكام الفصل 13 من قانون المالية لسنة 2021 والمتعلقة بإحدّث صندوق دعم اللامركزية (بناء على الفصول 148 و149 و150 من م.ج.م كما سلف ذكره) أن تتأتى الموارد المرصودة للجماعات المحلية من نسبة من محصول الضرائب الراجعة لميزانية الدولة تضبط سنويا بقانون المالية. وبناء عليه وحرصا على تطوير مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية ومساعدتها على مجابهة الأعباء المحمولة عليها وبلوغ التوازن المالي والتكافؤ بين الموارد والأعباء، يقترح:

- أن يتمّ بداية من سنة 2022، إقرار برنامج دوريّ ذي ثلاث سنوات لتمويل الجماعات المحلية، من خلال إحالة جانب من مردود بعض الموارد الجبائية الراجعة حاليا لميزانية الدولة (على غرار الأداء على القيمة المضافة ومعلوم الجولان على العربات السيارة، والمعلوم على القيمة الزائدة العقارية) يتمّ ضبطه بقانون المالية، في شكل نسب معيّنة وتحولها إلى الجماعات المحلية، على أن يتمّ تحيين المبالغ المعتمدة دوريا في نهاية كل فترة ثلاثية.
 - أن يدرج محصول الضرائب المخصصة للجماعات المحلية ضمن موارد صندوق دعم اللامركزية، بالإضافة إلى مبلغ الدعم المالي السنوي الراجع للجماعات المحلية وتخصيصه لتمويل نفقات التصرف للبلديات دون سواها مع الحرص على وضع الآليات الكفيلة بالتحكّم في هذه النفقات.
 - كما تقترح الهيئة العمل على تفعيل مقتضيات الفصل 154 من مجلة الجماعات المحلية والقاضية بالترزام الدولة بتحويل التسبقة المحددة بنصف مبلغ الديون الجبائية غير المستخلصة بمرور سنة على تقييلها.
- وقد وضعت الهيئة في برنامج عملها للسنة المقبلة المساهمة بفعالية إصلاح الجباية المحلية ونظم التحويلات المالية من جهة ومن جهة أخرى في إرساء الرقابة الداخلية طلب البلديات وفق المعايير المتعارف عليها ووضع منهجية ونموذج لبرنامج التحكم في نفقات التاجير من قبل البلديات (الفصل 9 من م.ج.م) ولبرنامج تحقيق التوازن المالي (الفصل 38 من م.ج.م) والسهر على تطبيقها.

ا. تدعيم قدرات الجماعات المحلية والمراكز المحاسبية ذات العلاقة

يرتبط تدعيم قدرات التصرف للجماعات المحلية والمراكز المحاسبية المختصة بمراجعة التشريعات ذات العلاقة وبالتسريع في تنزيل النصوص القانونية والترتيبية المنصوص عليها بمجلة الجماعات المحلية. ويقترح في هذا الإطار إمداد لجنة على مستوى مصالح مستشار التشريع والقانون للحكومة وبعضوية الوزارات والهيكل المعنية والهيئة العليا للمالية المحلية، تتولى الإشراف على مهمة استصدار كل النصوص القانونية والترتيبية التطبيقية لمجلة الجماعات المحلية والنصوص الأخرى ذات العلاقة بدعم اللامركزية وبالمالية المحلية ومتابعة تقدّم إنجازها من خلال روزنامة دقيقة تضبط في الغرض.

وعلاوة على الإطارات المطلوبة على المستوى التشريعي والترتيبي فإن حوكمة المالية المحلية تقتضي العمل على دعم الموارد البشرية في البلديات وفي المراكز المحاسبية كما سيلي بيانه.

1. دعم الموارد البشرية بالجماعات المحلية

من أبرز الصعوبات التي كشف عنها التشخيص في الجزء الأول من التقرير والتي تحدّ من قدرات الجماعات المحلية عموماً والبلديات على وجه الخصوص، النقص في الموارد البشرية، فعلى الرغم من الآليات المعتمدة منذ سنة 2019 والمتعلقة بإقرار آلية الإنتداب المباشر من قبل البلديات وامكانية اللجوء إلى صيغ النقل والإلحاق والوضع على الذمة في إطار آليات الحراك الوظيفي، فإن جلّ البلديات لا تزال تعاني من نقص فادح في الموارد البشرية وخاصة من حاملي الشهادات العليا المختصين في المجالات المرتبطة بالإدارة المحلية في جوانبها القانونية والتقنية والتصريف الحديث.

وتوصي الهيئة في هذا الإطار بوضع خطة متكاملة لدعم الموارد البشرية بالجماعات المحلية وفق تخطيط محكم وحاجيات مدروسة بما في ذلك الحاجيات من التكوين الأساسي والمستمر والنظر إلى المهن الجديدة التي يفرضها تحديث أساليب التصرف المحلي والإرتقاء بمستوى الخدمات لتطلعات المتساكنين وذلك وفق روزنامة محدّدة تؤمنها السلطة المركزية بالتنسيق مع الهياكل الفاعلة وخاصة الهيئة العليا للمالية المحلية والجماعات المحلية.

2. دعم القباضات البلدية

تشكو القباضات المكلفة بالتصريف المالي والمحاسبي للجماعات المحلية نقصاً في مواردها البشرية ممّا يعكس مباشرة على تحسين إستخلاص الموارد الذاتية للبلديات والتي ما تزال دون المستوى المأمول، وهو ما يقتضي من المصالح المختصة لوزارة المالية:

- التسريع بإعادة تنظيم القباضات البلدية وفق المقترحات الجديدة لمجلة الجماعات المحلية وخاصة الفصل 129 الذي يقرّ بتخصّصها في إدارة ومسك حسابات الجماعات المحلية دون سواها، وتدعيم مواردها البشرية (من قباض مالية واعوان وعدول الخزينة الخ) بما يخفّف الأعباء المالية المحمولة على الدولة ويضفي على تدخلاتها المزيد من النجاعة والجدوى ويحسن من مردود الجباية المحلية.

3. مقاييس توزيع صندوق دعم اللامركزية

تمّ بالقانون عدد 46 لسنة 2020 المؤرخ في 23 ديسمبر 2020 والمتعلق بقانون المالية لسنة 2021 (الفصل 13)، وكما سلف بيانه، إمداد صندوق خاص أطلق عليه اسم «صندوق دعم اللامركزية والتسوية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية» يتولى تمويل ميزانيات الجماعات المحلية وأوكل إلى الوزير المكلف بالجماعات المحلية الإذن بالدفع لمصاريف الصندوق المذكور.

وبنفس القانون، تمّ الإبقاء على النصوص الترتيبية المتعلقة بضبط مبالغ الدعم الراجعة للجماعات المحلية ومقاييس وإجراءات توزيعها نافذة¹⁹ وعلى تواصل العمل بها إلى حين صدور النصوص التطبيقية التي ستضبط شروط تنفيذ توزيع اعتمادات التسوية والتعديل طبق الفصليين 39 و150 من م ج م.

ولذا تؤكّد الهيئة على ضرورة تظافر الجهود وتحديد سقف زمني لاستصدار النصوص التطبيقية المذكورة كما جاء في رأيها الصادر بتاريخ 28 ماي 2021 حول مشروع القرار الصادر عن وزير الاقتصاد والمالية ودعم الاستثمار ووزير الشؤون المحلية والبيئة بالنيابة المتعلق بتنقيح قرار وزير المالية ووزير الشؤون المحلية والبيئة المؤرخ في 22 جوان 2018 المتعلق بضبط مقاييس توزيع مبالغ الدعم المالي السنوي من ميزانية الدولة بين الجماعات المحلية²⁰.

كما يجدر التأكيد على تظافر الجهود لتوفير قواعد البيانات والمؤشرات والمنظومات الإعلامية والنماذج وأساليب ضبط الإحصائيات المنصوص بمجلة الجماعات المحلية وخاصة الفصول 34 و127 و150 التي تضمن شفافية وحسن توظيف تحويلات الدولة للجماعات المحلية.

4. تركيز النظام المحاسبي الجديد للجماعات المحلية ونظام رقابة داخلية فعّال

يقتضي الفصل 190 من مجلة الجماعات المحلية أن يتمّ مسك حسابية الجماعات المحلية بنفس القواعد المقرّرة لمسك حسابية الدولة وقواعد نظامها المحاسبي على أن تبرز بصورة واضحة وكاملة وصادقة الوضعية الحقيقية لمالية الجماعة المحلية وأملكها وديونها، بما من شأنه أن ييسر المراقبة والتحقق من كلفة الخدمات والمشاريع والتحكم فيها وتقييم مدى تحقيق أهدافها.

وبالنسبة إلى المحاسبة العامّة، فإنها تهدف حسب مشروع القانون المتعلق بتنقيح مجلة المحاسبة العمومية عدد 43 لسنة 2019 - الذي لم يصدر بعدُ كما سبق بيانه- إلى ضمان التناسق بين القواعد المنظمة للعمليات المالية والمحاسبية لكل من الدولة والجماعات المحلية مع الالتزام بإرساء آليات الرقابة الداخلية المحاسبية والميزانية بالاعتماد على دليل إجراءات يصدر في الغرض.

وتوصي الهيئة في هذا الخصوص باتخاذ التدابير التالية:

- الإسراع بإصدار القانون المتعلق بمراجعة مجلة المحاسبة العمومية والتراتب ذات العلاقة وخاصة دليل الرقابة الداخلية المحاسبية والميزانية للجماعات المحلية.
- وضع استراتيجية وطنية شاملة لمختلف متطلبات إرساء النظام المحاسبي الجديد تحتوي توضيحا للأدوار والمسؤوليات وتشتمل خاصة على المخطط المديرى للتنظيم المحاسبي وتركيز لجنة قيادة ومتابعة يمثل أعضاؤها مختلف الأطراف الفاعلة في المجال.
- تنظيم ندوات تيسيرية ودورات تكوينية لفائدة البلديات والقباضات البلدية والفاعلين في المجال المالي والمحاسبي المحلي، حول متطلبات إرساء النظام المحاسبي الجديد.
- استصدار الأمر الحكومي المنصوص عليه بالفصل 73 من مجلة الجماعات المحلية المتعلق بمسك سجلي الأملاك العقارية والمنقولة للجماعات المحلية وضرورة ملاءمة مقتضياتها مع معايير حسابات الجماعات المحلية الصادرة المجال ومتطلبات منظومات التشبيك الإعلامية الواجب إرساؤها طبق الفصل 127 من م ج م، وإعداد دليل عملي في الغرض.
- استكمال استصدار معايير حسابات الجماعات المحلية من قبل المجلس الوطني لمعايير الحسابات العمومية.
- استصدار الأمر المنصوص عليه بالفصل 191 من مجلة الجماعات المحلية والمتعلق بالنظام المحاسبي للجماعات المحلية الذي يعتمد مبادئ حسابية القيد المزدوج والتعهد.

19 - القرار المشترك لوزيري المالية والشؤون المحلية الصادر بتاريخ 22 جوان 2018 كما تم تنقيحه وإتمامه والأمر عدد 2797 لسنة 2013 مؤرخ في 8 جويلية 2013 يتعلق بضبط طرق ومقاييس توزيع موارد صندوق التعاون بين الجماعات المحلية.
20 - وتبعاً للمراسلة الصادرة عن مستشار القانون والتشريع لدى السيد رئيس الحكومة بتاريخ 5 ماي 2021.

- الرص على قيام البلديات بالجرد المادي للأصول وإعداد ميزان فتح الحسابات لكل بلدية.
- التعويل على الدعم الفني من قبل الخبراء المحاسبين والمحاسبين في مختلف مراحل اعداد الجرد السنوي لممتلكات الجماعات المحلية المنقولة وغير المنقولة وذلك طبقا لمقتضيات الفصل 192 من مجلة الجماعات المحلية.
- توضيح مقتضيات الفصل 194 من مجلة الجماعات المحلية فيما يتعلق بمراجعة الحسابات السنوية للجماعات المحلية بالتنصيص على اللجوء في ذلك لأعضاء هيئة الخبراء المحاسبين والمختصين في المحاسبة من بين أعضاء مجمع المحاسبين بتونس مع الرص على تطبيق المعايير الدولية للرقابة في القطاع العام ذات الصلة.

5. تقييم برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية ومراجعة نظام التحويلات الموجهة للاستثمار

مُسيرة للإصلاحات على المستوى القانوني والمؤسسي والنظم الحديثة للتصرف حسب الأهداف التي تشهدها الدولة والجماعات المحلية ولا سيما خلال الثلاث سنوات الأخيرة أصبح اعتماد البلديات لمخططات التنمية المحلية الذي يجب أن يصبح وفق الفصليين 105 و 136 من مجلة الجماعات المحلية الإطار المرجعي لضبط برامجها وتدخلاتها في المجال التنموي الشامل. ويُنتظر من هذه الجماعات أن تعمل على رصد الاعتمادات بميزانياتها السنوية حسب مهمات وبرامج لإنجاز المخططات التنموية وعلى تقييمها بواسطة مختصين في التدقيق والتقييم على الأقل مرة كل ثلاث سنوات، وذلك تطبيقا للفصل 156.

و في هذا السياق فإنه بات من الضروري تقييم برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية واعتماد نتائج التقييم لتطويره بما يتماشى والمسؤوليات المنوطة بعهدة البلديات لتحسين الإطار الحياتي للمتساكنين وفق مقاربة تشاركية حقيقية.

وفي هذا الإطار توصي الهيئة بإعادة النظر في نظام التحويلات الموجهة للاستثمار بما يتلاءم مع متطلبات التخطيط المحكم والمبني على دراسة الحاجات التنموية وعلى رؤية على المدى المتوسط والبعيد بما يضمن تحقيق الأهداف واستدامتها. كما تدعو إلى مراجعة نظام التمويل على مستوى مقاييس وشروط إسناد منحة الدولة بهدف ترشيد إستغلال هذه الموارد المالية وتفادي عدم استهلاكها في الآجال المحددة بالبرمجة.

وترى الهيئة أنه من الضروري أيضا تدقيق النّظر في مصادر وآليات تمويل صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية المعتمدة طائياً وكل مصادر تمويل اللامركزية بمختلف أشكالها، والحرص على تخفيض نسب الفائدة الموظفة على القروض المسندة للبلديات بهدف تخفيف أعباء الإستثمار المحمولة عليها، خاصة وأن ما يناهز 244 بلدية لم تعد قادرة على مزيد الإقتراض.

القسم الثاني: إجراءات خاصة بالهيئة العليا للمالية المحلية

خلُصت القراءات القانونية للأحكام المنظمة للهيئة العليا للمالية المحلية - الدائمة والانتقالية- إلى عدم وضوح الطبيعة القانونية للهيئة علاوة على افتقارها لمقومات النجاح، خاصة في ظلّ مباشرة مهامها بتركيبة منقوصة من ممثلي المجلس الأعلى للجماعات المحلية. وبالنظر إلى الصعوبات المسجلة على مستوى نشاط الهيئة نتيجة لذلك، يتّجه إدخال التنقيحات الضرورية على بعض أحكام مجلة الجماعات المحلية بما يتلاءم مع السياق الراهن إلى حين تركيز باقي المؤسسات ذات العلاقة وخاصة منها المجلس الاعلى للجماعات المحلية كهيكل دستوري تخضع الهيئة لإشرافه ويرتبط تركيزه بإجراء انتخابات جهوية.

وإلى حين الخروج من طائفة الاحكام الانتقالية بإرساء المجلس المذكور، يجدر توضيح طبيعة الهيئة وتمكينها من ذاتية التصرف والإطار التنظيمي الملائم لنشاطها.

ويتضمن هذا القسم الإجراءات المطلوب اتخاذها لتوفير متطلبات عمل الهيئة وتمثّل بالأساس في إصدار النصوص المتعلقة بتنظيمها الإداري والمالي وتوفير موارد بشرية للتّعهد بمصالحها والقيام بمهامها بنجاعة وفعالية وإلى جانب سعيها إلى توفير الظروف الملائمة لقيامها بمهامها يتضمن القسم تدابير وأعمال تندرج ضمن صلاحيات الهيئة ستعمل على إنجازها حسب روزنامة محدّدة.

ا. إجراءات تتعلّق بتطوير الإطار القانوني والتنظيمي للهيئة

1. على المدى القصير

تتمثل التوصيات قصيرة المدى خاصة في:

- تحديد الطبيعة القانونية للهيئة وضبط تنظيمها الهيكلي والوظيفي،
- العمل على إصدار الترتيب الضرورية من أجل تمكين الهيئة من القيام بمهامها.

2. على المدى المتوسط

العمل على تنقيح مجلّة الجماعات المحليّة قصد تكريس الوظيفة التعديليّة للهيئة بهدف إلى:

- دعم استقلاليتها من حيث التركيبة والضمانات القانونية والمادية،
- تحديد علاقة الهيئة مع مختلف الاطراف المتدخلة،
- التأكيد على طبيعتها التعديلية،
- إسناد الهيئة جميع الآليات والوسائل القانونية والمادية الضرورية للاضطلاع بمهامها.

ا. إجراءات أخرى لتطوير المالية المحلية

علوة على الأنشطة العادية التي تقوم بها الهيئة في اطار ممارسة مهامها (اعداد التقرير السنوي - اعمال التاطير ومعالجة المواضيع المعروضة عليها للنظر او الاستشارة الخ)، تولى الهيئة اهمية فائقة لجملة من المسائل المطروحة التي يتعيّن معالجتها بهدف تطوير المالية المحلية والمتمثلة في يلي:

- الانطلاق في إعداد دراسة حول مراجعة جباية الجماعات المحلية بالتنسيق مع الهياكل المعنية.
- تقييم تنفيذ توزيع المنايات الراجعة لكلّ جماعة محلية من مال صندوق دعم اللامركزية وإعداد دراسة حول نظام تحويلات الدولة للجماعات المحلية واقتراح خطة لتطوير القدرات المالية للجماعات المحلية ولتقليص التفاوت بينها.
- إعداد دراسة حول جرد الأملاك العقارية والمنقولة العامة والخاصة التابعة للجماعات المحلية واقتراح سبل تميمها.
- اقتراح منهجية لإعداد نموذج برنامج تحكم البلديات في نفقات التّأجير (الفصل 9 من م.ج.م) وبرنامج في سبل تحقيق التوازن المالي بالنسبة للبلديات المعنية (الفصل 38 من م.ج.م).
- تركيز قاعدة بيانات ومنظومة إعلامية خاصة بالهيئة لتخزين المعطيات والمساعدة على المعالجة والتحليل واتخاذ القرار وإتاحة المعلومة للمستعملين المعنيين بالمالية المحلية والشأن المحلي عموما، علما وأنّ الهيئة قد شرعت بعد، خلال السداسية الأولى من سنة 2021 في وضع المنظومة واستغلالها لإدراج المعلومات المستقاة من منظومة أدب ومصادر رسمية أخرى ومعالجتها وفق متطلبات إعداد التقرير السنوي وتعتزم تطويرها بما يستجيب لأداء مهامها بالنجاعة المطلوبة.
- اعداد دراسة حول تركيز نظام محاسبة الكلفة بالبلديات.

حوصلة لخطة عمل الهيئة العليا للفترة القادمة وروزنامة التنفيذ

سنة التنفيذ	الإجراء المقترح	
2022	<p>اقترح الترفيع في الاعتمادات المخصصة لصندوق دعم اللامركزية لسنة 2022 من 708 م د إلى 1071,7 م د موزعة كما يلي:</p> <ul style="list-style-type: none"> الترفيع في مبلغ الدعم السنوي بنسبة 20 % ليلغ 696 م د مقابل 580 م د سنة 2021 ، أي بزيادة قدرها 116 م د. الترفيع في الموارد المتأتية من صندوق التعاون بين الجماعات المحلية من 100 م د بعنوان سنة 2021 إلى 222,7 م د سنة 2022 وذلك نظرا لتوفر سيولة مالية تفوق الاعتمادات المفتوحة، تقدر ب 122,7 م د إلى حد شهر سبتمبر 2021 ، علاوة على الاعتماد السنوي بعنوان 2022 والمقدر ب 100 م د. تخصيص دعم مالي استثنائي إضافي بمبلغ 100 م د لتغطية النقص المسجل في موارد البلديات لسنتي 2020 و 2021 نتيجة تداعيات انتشار جائحة كورونا على المالية المحلية التي تواصلت سنة 2021 يُخصّص لمساعدة البلديات على امتصاص جانب من مديونيتها. 	.1
2022	<p>اقترح برنامج دوري بداية من سنة 2022 ذي ثلاث سنوات لتمويل الجماعات المحلية، من خلال إحالة جانب من مردود بعض الموارد الجبائية الراجعة طابا لميزانية الدولة (على غرار الأداء على القيمة المضافة ومعلوم الجولان على العربات السيارة، والمعلوم على القيمة الزائدة العقارية) يتم ضبطه بقانون المالية، في شكل نسب معينة وتحويلها إلى ميزانية الجماعات المحلية، على أن يتم تحيين المبالغ المعتمدة دوريا في نهاية كل فترة ثلاثية .</p>	.2
2022	<p>اقترح ادراج محصول الضرائب المخصصة للجماعات المحلية ضمن موارد صندوق دعم اللامركزية ، بالإضافة إلى مبلغ الدعم المالي السنوي الراجع للجماعات المحلية وتخصيصه لتمويل نفقات التصرف للبلديات دون سواها مع العمل على إرساء آليات فعالة للتحكم في هذه النفقات.</p>	.3
2022	<p>اقترح تفعيل مقتضيات الفصل 154 من مجلة الجماعات المحلية والقاضية بالتزام الدولة بتحويل التسيق المحددة بنصف مبلغ الديون الجبائية غير المستخلصة بمرور سنة على تنقيتها .</p>	.4
2022	<p>السعي إلى التسريع في وضع خطة عمل لدعم الموارد البشرية بالجماعات المحلية وفق روزنامة محدّدة تؤمنها السلطة المركزية بالتنسيق مع الهيئة العليا للمالية المحلية والجماعات المحلية.</p>	.5
2022	<p>السعي إلى التسريع بإعادة تنظيم القياضات البلدية وفق المقتضيات الجديدة لمجلة الجماعات المحلية ، وخاصة الفصل 129 الذي يقرّ بتخصّصها في التصرف في الجماعات المحلية دون سواها، وتدعيم مواردها البشرية.</p>	.6

2022	المساهمة في إعداد الترتيب المتعلقة بإرساء آليات الرقابة الداخلية والعمل على إصدارها وتطبيقها.	.7
2022	السعي إلى إصدار القانون المتعلق بمراجعة مجلة المحاسبة العمومية والنصوص التطبيقية واستكمال استصدار النصوص الترتيبية ومعايير حسابات الجماعات المحلية من قبل المجلس الوطني لمعايير الحسابات العمومية.	.8
2022	السعي إلى إصدار الأمر المنصوص عليه بالفصل 191 من مجلة الجماعات المحلية والمتعلق بالنظام المحاسبي للجماعات المحلية.	.9
2022	السعي إلى إصدار الأمر الحكومي المنصوص عليه بالفصل 73 من مجلة الجماعات المحلية المتعلق بمسك سجلي الأملاك العقارية والمنقولة للجماعات المحلية وإعداد دليل يوضح المراحل العملية للقيام بجرد مختلف العقارات والمنقولات وتصنيفها مع ضرورة ملاءمته لمعايير حسابات الجماعات المحلية ولتطلبات منظومات التشبيك الوطنية المنصوص عليها بالفصل 127 من م ج م.	.10
2022	دعوة البلديات للقيام بالجرد المادي للأصول وإعداد ميزان فتح الحسابات لكل بلدية.	.11
2022	اقتراح اللجوء إلى الخبراء المحاسبين والمحاسبين في مختلف مراحل إعداد الجرد السنوي لممتلكات الجماعات المحلية المنقولة وغير المنقولة وذلك طبقا لمقتضيات الفصل 192 من مجلة الجماعات المحلية.	.12
2022	السعي إلى تقييم برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية واعتماد نتائج التقييم لتطويره بما يتماشى والمسؤوليات المنوطة بعهدة البلديات لتحسين الإطار الحياتي للمتساكنين في إطار التشاركية والتصرف حسب الأهداف.	.13
2022	العمل على إعادة النظر في نظام التحويلات الموجهة للاستثمار بما يتلاءم مع متطلبات الخطط المحكم والتصرف حسب الأهداف بالتوازي مع تدقيق النظر في مصادر وآليات تمويل صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية.	.14
2023 - 2022	المساهمة والسعي إلى وضع استراتيجية وطنية شاملة لمختلف متطلبات إرساء النظام المحاسبي الجديد تحتوي توضحا للأدوار والمسؤوليات وتشتمل خاصة على المخطط المديرى للتنظيم المحاسبي وتركيز لجنة قيادة ومتابعة يمثل أعضاؤها مختلف الأطراف الفاعلة في المجال.	.15
2023 - 2022	المساهمة في تنظيم ندوات تحسيسية ودورات تكوينية لفائدة البلديات والقيادات البلدية والفاعلين في المجال المالي والمحاسبي المحلي حول متطلبات إرساء النظام المحاسبي الجديد و بيان كيفية اعتماده.	.16
2022	السعي إلى توضيح مقتضيات الفصل 194 من مجلة الجماعات المحلية فيما يتعلق بمراجعة الحسابات السنوية للجماعات المحلية بالتنسيق مع اللجوء في ذلك لأعضاء هيئة الخبراء المحاسبين والمختصين في المحاسبة أعضاء مجمع المحاسبين بتونس والعمل على تطبيق المعايير الدولية للرقابة في القطاع العام ذات الصلة.	.17
2022	العمل على تحديد الطبيعة القانونية للهيئة وتوضيح علاقاتها مع الأطراف ذات العلاقة وضبط تنظيمها الهيكلي والوظيفي.	.18

	العمل على تقيح مجلة الجماعات المحليّة قصد تكريس الوظيفة التعديليّة للهيئة بهدف دعم استقلاليتها من حيث التركيبة والموارد والبشرية والمادّية واللوجستية وتحديد علاقة الهيئة مع مختلف الاطراف المتدخلة والتأكيد على طبيعتها التعديلية وتمكين الهيئة من الآليات والوسائل القانونية والمادية الضرورية للاضطلاع بمهامها.	.19
2022	اقتراح إحداث لجنة على مستوى مصالح مستشار التشريع والقانون للحكومة بعضوية الهيئة العليا للمالية المحلية، تتولى الإشراف على مهمة استصدار كل النصوص القانونية والترتيبية التطبيقية لمجلة الجماعات المحلية وذات العلاقة باللامركزية والجماعات المحلية بشكل عام ومتابعة تقدّم إنجازها من خلال روزنامة دقيقة تضبط في الغرض.	.20
2022 - 2021	السعي إلى تمثيلية الهيئة في اللجان المعنية بمسائل ذات علاقة بالمالية المحلية.	.21
2022 - 2021	تقديم مشروع أمر حكومي واقتراح منهجية ونموذج برنامج تحكم البلديات في نفقات التأجير (الفصل 9 من م.ج.م) ومنهجية ونموذج برنامج لتحقيق التوازن المالي بالنسبة للبلديات (الفصل 38 من م.ج.م) والعمل على تطبيقها من قبل الأطراف المعنية.	.22
2022 - 2021	إعداد دراسة حول جباية الجماعات المحلية بالتنسيق مع الهياكل المعنية.	.23
2022 - 2021	العمل بالتنسيق مع الهياكل المعنية على توفير المؤشرات الإحصائية اللازمة ومعايير توزيع الاعتمادات التسوية والتعديل وتحديد سقف زمني لاستصدار الامر المتعلق بضبط شروط تنفيذ توزيع الاعتمادات المذكورة طبق الفصليين 39 و150 من م.ج.م.	.24
2022 - 2021	إحداث قاعدة بيانات ومنظومة إعلامية طلب مصالح الهيئة للمساعدة على المعالجة والتحليل وأخذ إقرار وإتاحة المعلومة للمعنيين بالمالية المحلية والشأن المحلي.	.25
2022	تقييم تنفيذ توزيع المنابات الراجعة لكل جماعة محلية من مال صندوق دعم اللامركزية واقتراح خطة وطنية لتقليص التفاوت بين الجماعات المحلية.	.26
2022	إعداد دراسة لمراجعة نظام تمويل الجماعات المحلية بالتوازي مع وضع قواعد البيانات والمؤشرات والمنظومات الإعلامية والنماذج وأساليب ضبط الإحصائيات المنصوص بمجلة الجماعات المحلية التي تضمن شفافية وحسن توظيف تحويلات الدولة للجماعات المحلية.	.27
2022	إعداد دراسة حول جرد الأملاك العقارية العامة والخاصة الموضوعة تحت تصرف الجماعات المحلية واقتراح سبل تميمها.	.28
2023	إعداد دراسة حول تركيز نظام محاسبة الكلفة بالبلديات.	.29