JFRC

المالية المحلية في: تونس بين سنة 2011 و2021

الأفاق والتحديات



مقدمة:

تعتبر المالية المحلية من العناصر الأساسية لإرساء اللامركزية ويعد تطورها مؤشرا هاما يعكس تطور المسار الإصلاحي للنظام اللامركزي.وتهدف بالأساس إلى حوكمة التصرف في موارد الجماعات المحلية لبلوغ التكافؤ بين الموارد والأعباء.

لذلك ومند اعتماد تونس اللامركزية وإقرارها في دستور 2014 مثل موضوع تطوير المالية المحلية مبحثا مهما تناولته النخب السياسية والأكاديمية ورجال القانون وأعضاء المجالس النيابية المنتخبة وفعاليات المجتمع المدني بالبحث والدراسة وسن القوانين، مما ساهم في تطورها في عدة مجالات سنستعرض فيما سيأتي أهمها.

I. أهم مجالات تطور المالية المحلية في تونس ما بعد الثورة:

1. تطور المجال التشريعي للمالية المحلية من خلال دستور 26 جانفي 2014 والقانون الأساسي عدد29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية:

خصص الباب السابع من دستور 2014 ثلاثة فصول لتكون الإطار العام للمالية المحلية وهي:

- الفصل 135 الذي خص الجماعات المحلية بنوعين من الموارد: موارد ذاتية وموارد محالة من الدولة كما ألزمها في حال إحداث أو إحالة صلاحيات جديدة للجماعات المحلية إحالة ما يقابلها من اعتمادات.
- الفصل 136 يلزم السلطة المركزية بتخصيص اعتمادات إضافية في إطار مبدأ التضامن عبر آلية التسوية والتعديل بهدف تمكين الجماعات المحلية من بلوغ التوازن بين الموارد والأعباء كما أجاز للسلطة المركزية تخصيص نسبة من مردود استغلال الموارد الطبيعية لتعزيز التنمية الجهوية.
- الفصل 137 من الدستور الذي أقر بحرية تصرف الجماعات المحلية في مواردها في إطار ميزانياتها السنوية. وأعطى صلاحية الرقابة على هذا التصرف للقضاء المالي في إطار الرقابة اللاحقة تكريسا لمبدأ التدبير الحر.
- كما صدر القانون عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية ليفسر ويضع الأسس القانونية للفصول الواردة بالدستور والمتعلقة أساسا بالمالية المحلية.
- تناولت الفصول 8 و 16 و17 من المجلة توضيح ما ورد بالباب السابع من الدستور حول التصرف المالي للجماعات المحلية خاصة فيما يتعلق بالتدبير الحر ومبدأ التضامن والتسوية والتعديل.
- وتناول الفصل 131 من المجلة توضيح ما أقره الفصل 135 من الدستور من تخصيص اعتمادات إضافية عبر قوانين المالية والقوانين الجبائية والقوانين المتعلقة بالأملاك لتعزيز الموارد الذاتية للجماعات المحلية. وهو ما يحيل صراحة إلى تحويل نسب من بعض الأداءات التي تحصلها الدولة إلى الجماعات المحلية، مما سيساهم قطعا في تحسين مواردها المالية وتحسين قدراتها على إدارة شؤونها.
- كما تناول الفصل 132(م ج م) مفهوم الموارد الذاتية للجماعات المحلية وحدد مصادرها بتسعة مصادر. ويعتبر هذا الفصل من أهم الفصول في المالية المحلية حيث أنه عرف بكل دقة ووضوح الموارد الذاتية للجماعات المحلية. وكذلك ألزم السلطة المركزية بتحويل مداخيل أو جزء من مداخيل بعض الأداءات التي كانت حكرا على ميزانية الدولة وهو إجراء سيساهم حتما في تطوير المالية المحلية وتحسين مداخيل الجماعات المحلية.
- وتناول الفصل (147) مسألة توسيع أو إضافة صلاحيات جديدة حيث ألزم السلط المركزية بتحويل ما يقابله من اعتمادات إضافية تتناسب مع الأعباء الجديدة. وخص الهيئة العليا للمالية المحلية بصلاحية تقييم تقديرات مدا تناسب الصلاحيات المحالة والاعتمادات المحولة بعنوانه. وهو ما يرفع العناء عن الجماعات المحلية ويحميها من الغبن وتسلط السلطة المركزية.

2. تطور في المجال المؤسساتي:

تمنذ سنة 2014 تم إحداث مجموعة من المؤسسات والهيئات الجديدة وتوسيع مجال اهتمام مؤسسات أخرى.

❖ إحداث وزارة الشؤون المحلية والبيئة

أحدثت وزارة الشؤون المحلية والبيئة سنة 2016 لتولي مهام التنمية المحلية ومتابعة ارساء اللامركزية بعد أن كانت هذه المهام موكولة لوزارة الداخلية منذ الاستقلال وقد مثل هذا الاجراء تحولا مهما ساهم في التخفيف من نفوذ هذه الوزارة على البلديات والجيهات من ناحية وعزز من مبدا استقلالية السلطة المحلية من ناحية أخرى . كما كان الحاق المهام المتعلقة بالبيئة لارتباطها الوثيق بالشان المحلي لوزارة الشؤون المحلية خطوة مهمة لبلورة استراتيجية موحدة لمعالجة القضايا على المستوى المحلي وتعزيز مشاركة البلديات والجيهات في بلورة هذه الاستراتيجيا. وقد نجحت الوزارة للعمل جنبا لجنب مع البلديات لحل بعض المشاكل كمشكل معالجة النفايات المنزلية والنفايات الشبيهة ومشكل المصبات المراقبة ومراكز تجميع و تحويل النفايات. غير أنه تم إلغاؤها هذه الوزارة وإلحاق هياكلها بوزارة الداخلية بعد إجراءات 25 جويلية 2021 .

تعمل وزارة الشؤون المحلية والبيئة لاعداد ومتابعة تنفيذ السياسة العامة للحكومة في مجال اللامركزية والبيئة وتعمل على تعزيز مبدأ التنمية المحلية بكامل تراب الجمهورية وعلى تطوير قدرات الجماعات المحلية وتأهيلها للاندماج في هذا المسار. كما تعمل على توفير وتعبئة الموارد المالية الضرورية والملائمة لإرساء مسار اللامركزية ودراسة السبل الكفيلة بضمان حسن توزيع واستغلال التمويل العمومي المسند للجماعات المحلية. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الوزارة هي وزارة مرافقة للبلديات وليست وزارة أشراف عليها وقد قامت بدور مهم ومحوري في إرساء اللامركزية وتعزيز استقلالية البلديات وتطوير قدراتها المالية والبشرية.

❖ الهيئة العامة للاستشراف ومرافقة المسار اللامركزي

أحدثت الهيئة العامة كلجنة صلب وزارة الشؤون المحلية والبيئة لإعداد الدراسات اللازمة لبلورة الاستراتيجية الوطنية لإرساء اللامركزية بكامل تراب الجمهورية ومرافقة الجماعات المحلية لضمان انخراطها في هذه المقاربة وذلك باعتماد مسار تشاركي على الصعيد المركزي والجهوي والمحلي يضمن مساهمة كافة الوزارات والهياكل العمومية ممثلة كامل مكونات المجتمع المدني. يشرف على السيئة اطار سامي برتبة وامتيازات كاتب عامل وزارة وتحدث بها ادارة البحوث والدراسات و إدارة التنسيق والبرمجة مع امكانية احداث فرق بقرار من وزير الشؤون المحلية والبيئة يعهد إليها انجاز دراسات أو بحوث في مجال اختصاصها

❖ الهيئة العليا للمالية المحلية

أُحدثت الهيئة العليا للمالية المحلية بمقتضى القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 والمتعلق بمجلة الجماعات المحلية في إطار تجسيم الأحكام الدستورية. وأسندت لها اختصاصات واسعة حيث كلّفها القانون المذكور بـ "النظر في كل المسائل المتعلقة بالمالية المحلية ودعمها وتعصيرها وحسن التّصرف فيها وفقا لقواعد الحوكمة الرشيدة وبما من شأنه أن يدعم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وأن يقلّص من التفاوت بينها". غير أن دورها خلال هذه الفترة كان هامشيا اقتصر على تنظيم بعض الندوات وإصدار التقارير السنوية نظرا لعدم تمكينها من الوسائل البشرية والمالية الضرورية للعمل.

❖ المجلس الأعلى للجماعات المحلية

يعدّ المجلس الأعلى للجماعات المحلية وفق الفصل 141 من الدستور الهيكل التمثيلي للجماعات المحلية الذي ينظر في المسائل المتعلقة بالتنمية والتوازن بين الجهات ويبدي الرأي في القوانين المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المحلية. يختص المجلس الأعلى للجماعات المحلية أساسا بالنظر في المسائل المتعلقة بالتنمية والتوازن بين الجهات والسهر على ضمان التناسق بين السياسات العمومية والمخططات والبرامج والمشاريع المحلية والوطنية. وتجدر الإشارة أن هذا المجلس بقي معطلا لعدم إنجاز انتخابات المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم.

❖ صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية

هو مؤسسة عمومية ذات صبغة صناعية وتجارية يسند الصندوق لفائدة البلديات والجماعات المحلية:

- ❖ قروض ومساعدات لتمويل المشاريع الاستثمارية
- ❖ مساعدات استثنائية للجماعات المحلية لمجابهة تكاليف خاصة وضرورية أو غير منتظرة.

❖ مركز التكوين ودعم اللامركزية

تتمثل مهام مركز التكوين ودعم اللامركزية بتكوين وتأهيل الإطارات الجهوية والبلدية والإطارات المركزية المعنية بالعمل الجهوي والبلدي، من خلال برامج تكوين وتأهيل سنوية توضع لفائدة إطارات الجماعات المحلية.

3.تطور في مجال تحسين المساهمات المالية للجماعات المحلية:

التحويلات المالية للجماعات المحلية:

شهدت تحويلات الدولة المباشرة لفائدة ميزانية الجماعات المحلية منذ سنة 2016 تطورا ملحوظا لتصل سنة 2021 لمبلغ 680 م د أي ما يناهز 30% من القيمة الجملية المحققة للمالية المحلية وهي نسبة مرتفعة توضح أهمية تدخل الدولة لضمان التوازنات المالية للجماعات المحلية.

وتتم هذه التحويلات بطريقتين:

تحويلات بعنوان التسيير ضمن العنوان الأول

تهدف لمساعدة البلديات على تسيير شؤونها وضمان الحد الأدنى من مصاريفها الوجوبية مثل التأجير الذي يستهلك أكثر من 60% من جملة مداخيل العنوان الأول. حيث تتولى الدولة تحويل مبالغ متفاوتة للبلديات من المبالغ الراجعة لصندوق التسوية والتعديل قبل أن يقع تعويضه بصندوق دعم اللامركزية والتسوية والتعديل والتضامن بين البلديات المحدث بقانون المالية لسنة 2021. حسب مقاييس مضبوطة تأخذ بعين الاعتبار جملة من المؤشرات تتعلق بعدد السكان ونسب استخلاص الديون ومؤشر التنمية لكل بلدية.

سنوات التحويل	المبلغ الجملي لتحويلات الدولة للبلديات العنوان 1	النسبة من المبلغ الجملي للميزانية
2022	441 م د	36%
2022	432 م د	38%

يبين الجدول التالي أهمية تحويلات الدولة للبلديات خلال سنتي 2021و2022

تحويلات لفائدة العنوان الثاني

تهدف لمساعدة البلديات على إنجاز مخططاتها ومشاريعها التنموية وهي تنقسم إلى ثلاثة اقسام:

- مساعدات غير موظفة تسند من طرف صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية بعد استيفائها خمسة شروط أساسية تتعلق بالشفافية المالية ومصادقة المجالس البلدية ويضاف إلى هذه الشروط شرط الحصول على عدد لا يقل على 70 نقطة في تقييم أداء البلدية حسب المؤشرات والقواعد المضبوطة.

- مساعدات موظفة في إطار تمويل البرامج الوطنية كبرنامج دعم وتطوير مناطق التوسع الملحقة بالبلديات وبرنامج تهذيب الأحياء الشعبية الذي تشرف على تنفيذها وكالة التهذيب والتجديد العمراني. ولا يحق للبلديات التصرف في هذه المساعدات أو تغيير توظيفها غير أنها تكتفي بالمتابعة وإبداء الرأي. وقد شمل هذا البرنامج تهيئة عدة أحياء شعبية.

- قروض تصرف مباشرا لفائدة الجماعات المحلية في حدود الاعتمادات السنوية للصندوق وبالشروط المحددة بالأمر الحكومي عدد 367 لسنة 2016 المؤرخ في 18 مارس 2016. وتجدر الإشارة إلى أن حجم التمويل يحدد حسب نوع المشاريع وطبيعتها وطاقة البلديات وقدرتها على إرجاع القروض وهو ما يعتبر نوعا من الرقابة المسبقة التي يمكن أن تؤدي إلى رفض تمويل هذه المشاريع التي أقرها المجلس البلدي مما يمس من مبدأ التدبير الحر واستقلالية البلديات.

4.تطور في مجال حوكمة التصرف:

تم منح البلديات صلاحيات أكبر في عدة مجالات مثل التصرف في الموارد المالية والبشرية وتطوير الوظيفة العمومية المحلية فأصبحت تقوم على إعداد الميزانيات والمخططات التنموية الخاصة بها. كما تولت صلاحية الانتداب والتأطير وتكوين الإطارات البلدية معتمدة في ذلك معايير الحوكمة الرشيدة باستعمال منظومات التصرف الحديثة وإرساء آليات فعالة للرقابة والتدقيق الداخلي مما ساهم في تنوع مواردها الذاتية وتحسين نسب استخلاصها وتحسين الخدمات المقدمة للمواطن، وعزز مؤشر الشفافية ومقاومة الفساد داخلها.

كما زاد من قدرة البلديات لتفعيل التشاركية وتعزيز دور المواطن والمجتمع المدني في اتخاذ القرار والمساهمة الفاعلة في التنمية المحلية عبر المشاركة في إعداد البرامج السنوية للتنمية والميزانية التشاركية أو عقد شراكات لاستحداث مشاريع تنموية بين البلديات المتجاورة أو الشراكة مع منظمات وجمعيات وطنية ودولية أو عن طريق الشراكة مع القطاع الخاص مما ساهم في إيجاد مصادر تمويل إضافية خاصة في مجال التنمية المستدامة حيث شهدت عديد البلديات تركيز مشاريع تهدف إلى الحفاظ على البيئة وتحسين جودة الحياة مثل تثمين النفايات واستغلال الطاقات البديلة.

II. التحديات:

على الرغم من تسجيل تطور في عدة مجالات واجهت في هذه الفترة المالية المحلية تحديات كبيرة ومتعددة، منها:

في المجال التشريعي ورغم مرور سنوات على صدور مجلة الجماعات المحلية لا تزال العديد من الأوامر التطبيقية المتعلقة بالمالية المحلية لم تصدر بعد. ولم يتم البت في تنقيح مجلة المحاسبة العمومية بما يتوافق مع أحكام مجلة الجماعات المحلية، مما أثر سلبا على نسق تطورها وتقدم مسار إرساء اللامركزية عموما.

في المجال المؤسساتي تسبب عدم إنجاز انتخابات المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم تعطيل المجلس الأعلى للجماعات المحلية كممثل للبلديات. كما تم تهميش دور الهيئة العليا للمالية المحلية الذي أصبح يقتصر على إصدار تقارير سنوية تتكرر فيها نفس الملاحظات والتوصيات.

في مجال التحويلات المالية وعلى الرغم من التطور الحاصل في المبالغ المحولة من ميزانية الدولة إلى ميزانيات الجماعات المحلية بقيت القيمة الجملية للمالية المحلية في تونس ضعيفة جدا مقارنة بميزانية الدولة أو 2356.3 م د ما يعادل 4,6 %من ميزانية الدولة وإذا قارنا هذه النسبة بمثيلاتها في بعض الدول الأوروبية والعربية مثل الدنمارك (54%) و أسبانيا (38%) و بولونيا (33%) وتركيا (18%) والمغرب (11%) يبرز بوضوح ضعف المالية المحلية وبالتالي محدودية دور الجماعات المحلية على الفعل وتحمل مسؤولياتها التنموية باعتبارها سلطة محلية وهو ما يمس من استقلاليتها ومصداقيتها.

كما نسجل ضعف الموارد الذاتية للجماعات المحلية خاصة تلك المتأتية من الأداء على العقارات والمعلوم على الأنشطة الصناعية والتجارية وكذلك معاليم لزمة الأسواق نتيجة تقعس المطالبين بها عن الخلاص وضعف المجهود المبذول لتحصيلها من طرف قباض المالية المعنيين بذلك. إضاف إلى ما يشهد توزيع الموارد الذاتية خللا كبير وعدم توازن بين البلديات. إذا نلاحظ أن 24 بلدية جلها من البلديات الكبرى الساحلية والتي لا تعد سوى 27% من العدد الجملي للسكان تتمتع بحوالي 50% من جملة الموارد الذاتية (360م د) في حين أن 326 بلدية اي ما يناهز 73% من السكان تتقاسم فيما بينها 50% من الموارد الذاتية بما قدره (382 م د) وهو ما يدل على أن معظم البلديات التونسية غير قادرة على تحقيق توازناتها المالية من خلال مواردها الذاتية.

كما شهد تطور نسق النفقات خاصة المتعلقة بالأجور التي فاقت نسبتها 60% من مجموع ميزانية التصرف لأغلب البلديات ونفقات استهلاك الوقود والكهرباء خاصة بعد تطور أسعارها. كما كان الجائحة الكوفيد تأثيرا مدمرا على المالية المحلية نتيجة تدني المداخيل إلى أدنى مستوياتها وتحمل مصاريف إضافية كبيرة نتيجة تدخل البلديات للحد من انتشار الفيروس وتكفله بمصاريف دفن الموتى.

III. الخلاصات وتوصيات:

إن تطور المالية المحلية يتحقق أساسا عبر آليتين أساسيتين أولاها تطوير موارد الجماعات المحلية وخاصة الذاتية منها لتعزيز إستقلاليتها و مساهمتها في التنمية المحلية. وثانيها تطوير القوانين وخاصة المتعلقة بالجباية المحلية والصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية و القوانين المتعلقة بحوكمة التصرف.

تشغل المالية المحلية مكانة محورية في سيرورة بناء اللامركزية كونها الأداة الأساسية لتنفيذ السياسات و الخطط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المستوى المحلي. ويعد تطورها مؤشرا مهما على تطور اللامركزية وقيام سلط محلية تحظى بالإستقلالية المالية والقدرة على الفعل على المستوى المحلي. غير أن هذه الإستقلالية المالية تستوجب تدعيم مالية الجماعات المحلية عبر:

إجراءات تخص الجباية المحلية

- إحداث المزيد من القباضات البلدية
- الترفيع في المعاليم بما يتناسب مع التكلفة الحقيقية للخدمات المقدمة
- تمكين البلديات من تحديد قيمة بعض المعاليم بما يتلاءم مع خصوصية كل واحدة منها
- تحسين مساهمة الدولة في إنجاز المشاريع البلدية وتيسير شروط إسناد القروض والتخفيف من الفوائض
- الترفيع في الأداء على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية والتجارية من 0.2%إلى 1%
- إحالة العقارات التي على ملك الدولة بالمناطق البلدية إلى البلديات مجانا أو بالدينار الرمزي

إجراءات تخص الإطار القانوني

- تحديد الصلاحيات وتوزيعها بين هياكل الدولة والجماعات المحلية خاصة في قطاعي التعليم والصحة
- صياغة المادة الجبائية للجماعات المحلية بأكملها صلب قانون يأخذ شكل مجلة الجباية للجماعات المحلية مبوبة حسب كل مستوى من هذه الجماعات (بلديات وجهات وأقاليم) ويحيل هذا القانون إلى استصدار أمر في ضبط المعاليم في مقابل إسداء خدمات مرتّبة بدورها حسب كل صنف من الجماعات المعنية.

إجراءات تخص التحويلات المالية من الدولة بتخصيص نسبة من الأداءات التالية

- معاليم الجولان
- الضّريبة على دخل الأشخاص المقيمين بالجماعة المحلية المعنية
- الأداء على القيمة المضافة
- الأداء على القيمة الزائدة العقارية
- تطوير آليات تعديل الفوارق المالية بين الجهات والجماعات المحلية من خلال تدعيم صندوق التعاون بين البلديات
- تمويل التنمية الجهوية والمحلية من خلال إحداث صندوق للتنمية الجهوية والمحلية