

الملخص التنفيذي للتقرير السنوي الثاني³

2020

الهيئة العليا للمالية المحلية



الهيئة العليا للمالية المحلية
HAUTE INSTANCE DES FINANCES LOCALES

109، نهج يوغرطة،
موتيفيل، 1082، تونس
الهاتف : 70 146 160 - الفاكس : 70 146 165

www.hifl.tn

الملخص التنفيذي للتقرير السنوي الثاني

للهيئة العليا للمالية المحلية

2020

109، نهج يوغرطة،
موتبالفييل، 1082، تونس
الهاتف : 70 146 160 - الفاكس : 70 146 165

www.hifl.tn

يمثّل النظام اللامركزي أحد دعائم دستور جانفي 2014 المبني على **مبادئ الحكم الرشيد** والذي تضمّن فيه الدولة علوية القانون والمساواة 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 المؤرخ في 9 ماي 2018 والمتعلق بمجلة الجماعات المحلية الذي جاء في الفصل 4 منه أن كل جماعة محليّة 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 الأساسيّة بطريقة أفضل والعمل على تحسين ظروف عيشه بكامل التراب الوطني.

إلا أن اللامركزية لن تكون فعّلية ما لم يتمّ العمل على **تدعيم القدرات البشرية والتنظيميّة** للجماعات المحلية وتحقيق **ذاتيّة تصرّفها المالي** وتنويع مصادر تمويل تدخلاتها و**تنمية مواردها الذاتية**.

وتبرز النتائج التي توصّلت إليها **الهيئة العليا للمالية المحلية** من خلال أعمالها المنجزة في إطار تقريرها السنوي الأول (تصرف 2019) وفي تقريرها السنوي الثاني (تصرف 2020)، **عمق الفجوة** بين الحاجيات المطلوبة **لتحقيق ذاتية التصرف والاستقلالية المالية** للجماعات

المحلية من جهة، وبين **الموارد المتوفّرة لها حاليًا** من جهة أخرى، علاوة على **الفوارق المسجّلة بين الجماعات المحلية** والتي تطلُّ من أبرز مظاهر **عدم التوفُّق في تحقيق مُقوّمات اللامركزية**.

ويتضمّن التقرير السنوي الثاني للهيئة العليا للمالية المحلية تحليلًا للأطر القانونية والترتيبية المنظّمة للمالية المحلية وتقييمًا للوضع المالي للبلديات وللجالس الجهوية خلال سنة 2020 وعلى الفترة الممتدة من 2017 إلى 2020. كما يقدّم التقرير جملة من المقترحات والتوصيات **بما يمكن السلط العموميّة والجماعات المحليّة وكل المهتمين بالشأن المحلي من الاطلاع على المعطيات والمؤشّرات الصّوريّة ذات الصلة بالمجال، وبما يساعد على اتّخاذ الإجراءات والقرارات المناسبة للنّهوض بالماليّة المحليّة وتعزيز حوكمتها**.

وتجدر الملاحظة أنه وإلى غاية شهر ديسمبر 2021، **تم إصدار 12 أمرا حكوميا** من جملة 38 منصوص عليها بمجلة الجماعات المحلية **ولم يصدر أيّ من القوانين المذكورة بالمجلة**، وهو ما يستوجب إعطاء الأولوية لهذا الموضوع **والتسريع باستكمال البناء القانوني والمؤسّساتي** وتمكين الجماعات المحلية والهيكل المحدث ذات العلاقة من متطلبات أداء مهامها بالنظر إلى **المخاطر المنجّرة عن استقالة الفترة الانتقالية**.

01

“

أنجز التقييم بالاستناد إلى المعطيات التي تم استقاؤها خاصة من المنظومة الوطنية للتصرف في موارد ونفقات الجماعات المحلية (أدب جهوي وأدب محلي) ومن وزارة المالية والوزارة المكلفة بالجماعات المحلية. وتولّت الهيئة انجاز تحاليل اجمالية ومفضّلة لمراد الجماعات المحلية ونفقاتها وشاملة لكافة البلديات مع اعتماد معايير متعارف عليها لتصنيف البلديات وترتيبها حسب مؤشرات عامة وتفصيلية للبلدية الواحدة وللساكن الوحد، وذلك للوقوف على مدى تحقيق الأهداف المنشودة بالنظر إلى متطلبات اللامركزية الفعلية والتوزيع العادل للموارد المتاحة بين الجماعات المحلية وترشيد الانفاق المحلي بما يستجيب لتطلّعات المواطنين في كامل تراب الجمهورية.

أولاً: تقييم الوضع المالي

يكشف التقرير صعوبة الوضعيّة الماليّة للبلديّات التي تتّسم في أغلبها بضعف الموارد مقارنة بحاجيات التمويل وبالاختلال الهيكلي للتوازنات المالية للعديد منها وعمق التفاوت بينها. وقد زادت الوضعيّة تفاقمًا مع تداعيات تفشي جائحة كورونا التي شهدتها البلاد منذ مطلع سنة 2020.

الموارد البلدية

لئن تطوّرت الموارد الجمليّة للبلديّات سنة 2020 مقارنة بسنة 2019 بنسبة 3,5 % أي بزيادة تناهز 9,8 م.د، لتبلغ 2086,5 م.د، فإنها لا تمثّل مع ذلك، سوى 1,9 % من الناتج الداخلي الإجمالي و6,8 % من جملة موارد ميزانيّة الدّولة دون اعتبار موارد الاقتراض و4,5 % فقط باعتبار هذه الأخيرة، وهي نسبة تظلّ ضئيلة لا ترتقي لمتطلّبات إرساء لامركزية فعليّة.

ومن خلال تحليل مختلف بنود الموارد البلدية، يبرز التقرير أهمّ الاستنتاجات التّالية:

- بلغ مؤشّر الاستقلالية المالية سنة 2020 نسبة 53,4 % مقابل 57,2 سنة 2019 مسجّلا بذلك تراجعًا بحوالي أربع نقاط كاملة عن سنتي 2018 و2019 وبما يقارب 4,7 نقطة عن سنة 2017. وتُعرّف الاستقلالية المالية حسب المرجعيات الدوليّة بكونها القدرة التي تمتلكها الجماعة المحليّة على تعبئة موارد مالية بوسائلها الخاصّة دون التعويل على السّلطة المركزيّة أو على جماعات محليّة أخرى، وقد ضبطت الهيئة على هذا الأساس المؤشّر المذكور على أنّه نسبة الموارد الذاتية (جملة موارد الجماعة تطرح منها مجموع تحويلات الدولة المتأبّية بأي عنوان كان من الدعم السنوي للتسيير وللإستثمار ومن منح التجهيز ومن الاعتمادات المحالة ومن موارد الاقتراض) من مجموع الموارد المتوفّرة لديها.

- تبين تقلص قدرة البلديات على تعبئة مواردها الذاتية واعتمادها بشكل أكبر على تحويلات الدولة، وهو ما لا يساهم في تطبيق ما اقتضاه الفصل 131 من مجلة الجماعات المحلية الذي ينص على أن تتكفل الدولة تدريجياً، وبواسطة قوانين المالية والقوانين الجبائية والقوانين المتعلقة بالأموال، بجعل الموارد الذاتية تمثل النصيب الأهم لموارد كل جماعة محلية.

- **تراجع في موارد العنوان الأول** من 1168,9 م.د سنة 2019 إلى 1133,9 م.د سنة 2020 أي بنسبة 3% **وشمل النقص بالأساس الموارد الذاتية** التي شهدت تقلصاً بمبلغ 75,5 م.د موزعاً بين المداخيل الجبائية (63,6 م.د) والمداخيل غير الجبائية (11,9 م.د).

- تراجع نصيب **المداخيل الجبائية** من جملة موارد العنوان الأول سنة 2020 مقارنة بسنة 2019 **إلى 44%** (499,1 م.د) نتيجة التراجع الهام في مردود ثلاثة أصناف من المعاليم وهي المعلوم على العقارات المبنية (45,7%) والمعلوم على النزل (40,5%) ومعاليم الأسواق (18- %)، الأمر الذي يجد تفسيره في **تداعيات جائحة كورونا والانكماش البارز للنشاط السياحي** المترتب عن نفس الجائحة.

- شهد **المعلوم على المؤسسات** تطوراً خلال نفس الفترة (9,6%) ليصبح بذلك **أهم مورد جبائي للبلديات بنسبة 61,9%** من جملة الموارد الجبائية للبلديات.

- أما **المداخيل غير الجبائية** (دون اعتبار تحويلات الدولة للتسيير) فبلغت نسبتها **13,5%** من جملة موارد العنوان الأول سنة 2020 (165,2 م.د). **وتمثل مداخيل إشغال واستعمال أملاك البلدية وفضاءاتها واستلزام مرافقها وكراء أو بيع عقاراتها أهم**

مورد ضمن المداخل غير الجبائية بنسبة تناهز 32,2 %. وبالنظر لأهمية الموارد المتأتية من هذا الصنف وما تتيحه من تطوير لتنمية الموارد البلدية، **يتعين تعميق النّظر ضمن دراسة خاصّة بالتّصرّف في الأملاك البلدية بغاية إحكام استغلالها واثمّينها.**

- شهدت **تحويلات الدّولة** للتسيير باعتبار موارد صندوق التّعاون بين الجماعات المحليّة، تطوّراً إيجابياً لتبلغ خلال سنة 2020 قيمة 481,5 م.د، **وأصبحت بذلك تمثّل 42,5 % من جملة موارد العنوان الأوّل** ممّا مكّن من امتصاص النّقص الحاصل على مستوى بعض الموارد الذاتية من العنوان الأوّل.

إلا أنه، وبناء على النظام القائم ومقاييس التوزيع المعتمدة فإن **هذه التحويلات لم تكن كافية للمساعدة على تحقيق التوازن المالي لأغلب البلديات ومن تقليص الفوارق المالية بين الجماعات المحلية** نتيجة لضعف نسق تطورها وصعوبة الملاءمة بين المحافظة على التوازن المالي للبلديات الكبرى وبين الحاجيات المتزايدة والملحة للبلديات المتوسطة الحجم ومحدودة الامكانيات وتطلعاتها المشروعة الى تطوير مواردها من جهة أخرى.

- تطوّرت **موارد العنوان الثاني** بين سنتي 2017 و2020 بمعدل سنوي 13,4 % لتبلغ 952,6 م.د سنة 2020، وشمل هذا التطوّر بالأساس الموارد الذاتيّة للبلديّة من منح ومساعدات وموارد متأتية من فوائض الميزانية التي سجّلت نموّاً بنسبة 16,6 % خلال هذه الفترة، في حين **تراجعت المداخل المتأتية من القروض (3,6 - %)** وتقلّصت بشكل أكبر الاعتمادات المحالة (10,2 - %).

النفقات البلدية

يبيّن التقرير تطوّر النفقات البلدية إجمالاً خلال الفترة المتراوحة بين سنتي 2017 و2020 بمعدّل سنوي نسبته 6,4 % لتبلغ 1255,7 م.د سنة 2020، مع تسجيل تراجع في نسق هذا التطور سنة 2020 بنسبة 1,4 % مقارنة بسنة 2019.

ويبرز التقرير أن مؤشر اللامركزية بالبلديات أخذ منحى تراجعياً، حيث بلغ 2,7 % سنة 2020 مقابل 3,1 % سنة 2019 و3 % سنة 2018 و3,1 % سنة 2017، وهو ما لا يتماشى مع الأهداف المرسومة للمسار اللامركزي، خاصّة في ظلّ الصّلاحيّات المحدودة للبلديات التي لم تشهد تغييراً يذكر.

ومن خلال تحليل مختلف بنود الإنفاق البلدي، يبرز التقرير أهمّ الاستنتاجات التالية:

- تطوّرت نفقات التسيير بين سنتي 2017 و2020 بنسق أسرع من نفقات التنمية وبالتالي ارتفعت نسبتها من جملة النفقات البلدية من 69,7 % سنة 2017 إلى 77,7 % سنة 2020.

- سجّلت نفقات العنوان الأوّل للبلديات بين سنتي 2017 و2020 نموّاً بمعدّل سنوي يساوي 10,1 %، وبزيادة تساوي 245,5 م.د، ويرجع ذلك بالأساس إلى ارتفاع نفقات التّأجير بقيمة 189,1 م.د خلال هذه الفترة حيث مرّت من 430 م.د سنة 2017 إلى 619,1 م.د سنة 2020.

- ارتفعت نسبة نفقات التّأجير من إجمالي موارد العنوان الأوّل للبلديات من 46,7 % سنة 2019 إلى 54,6 % سنة 2020. وقد تجاوزت هذه النسبة لدى 193 بلدية

السقف القانوني المحدد بمجلة الجماعات المحلية (50 بالمائة) وأحد ضوابط مبدأ احترام التوازن الحقيقي للميزانية حسب الفصل 135 من مجلة الجماعات المحلية ويستوجب معه عرض برنامج تحكم على الهيئة العليا للمالية المحلية وعلى السلطة المركزية يتم تنفيذه بمقتضى اتفاقية بين هذه الأخيرة والجماعة المحلية.

• بالرغم من ارتفاع نفقات التأجير تشهد البلديات نقصا في مواردها البشرية، حيث بلغ إجمالي عدد أعوان البلديات 32885 عونا سنة 2020، أي ما يمثل حوالي 5 % من مجموع أعوان الوظيفة العمومية، وتناهز نسبة التآطير بالبلديات 12 % خلال نفس السنة، منها حوالي 10 % إدارات إدارية وقرابية 2 % إدارات فنية، الأمر الذي يستدعي، وضع سياسة واضحة في مجال التصرف في الموارد البشرية بالبلديات، باعتبار الأهمية المحورية التي يكتسيها الموضوع للنهوض بالمالية المحلية خاصة وبالعامل البلدي عامة.

• **شهد نسق الإستثمار لدى البلديات تراجعاً هاماً سنة 2020** انعكس من خلال تقلص نفقات العنوان الثاني بنسبة 15,9 % مسفراً عن نقص قدره 53,1 م.د مقارنة بنتائج السنة السابقة.

• **تسجيل انخفاض لنسق تعبئة موارد الإقتراض لدى البلديات خلال الفترة 2017 - 2020**، والذي يربح تفسيره، إلى جانب الظرف الاستثنائي الذي تمرّ به البلاد في علاقة بالتداعيات السلبية لجائحة كورونا على سير العمل البلدي بشكل عام والاستثمار المحلي بشكل أدقّ، بفكّ الارتباط بين القرض والمساعدة الذي حوّل للبلديات الانتفاع بالمساعدة بصفة منفصلة عن القرض والتمويل الذاتي، خلافا لنمط التمويل السابق

الذي يربط بينها وفقا لنسب تختلف حسب طبيعة المشروع وهو ما يستوجب تعميق النظر في منظومة تمويل الاستثمار البلدي بما يضمن النجاعة عليها في إطار نظرة شاملة على المدى المتوسط وتصرف حسب الأهداف..

- **ضعف الإدّخار الإداري وعدم قدرة العديد من البلديات على توظيف أي مبلغ لمعاوضة تمويل التنمية** وقد تراجع إجمالي الادخار خلال سنة 2020 إلى مستوى **24,1 م.د** أي ما يمثّل 2,1 % من جملة موارد العنوان الأوّل مقابل 47,2 م.د سنة 2019 تمثّل 4 % من هذه الموارد، وهي نسب ضعيفة جدًّا أمام متطلبات تمويل الاستثمار وإرجاع أصل الدين.

- **ضعف استهلاك الموارد البلدية** التي لم تتجاوز 63,2 % من الموارد المحقّقة بين سنتي 2017 و2020. وبلغت الفوائض سنة 2020 ما يناهز **830,8 م.د** تتوزّع بين العنوان الأوّل والعنوان الثاني على التوالي في حدود 158 م.د و672,8 م.د وتكون نفقات التّمية المنجزة سنة 2020، في حدود **29,4 %**.

- **تراكم ديون البلديات عبر السنوات** حيث مرّت من 149,8 م.د سنة 2015 إلى ما قدره 188,6 م.د سنة 2017. ولئن سجّل انخفاض خلال سنة 2018 إلى حدود **93 م.د** (موزّعة بين 81,8 م.د لفائدة القطاع العام و11,2 م.د لفائدة القطاع الخاص) بعد تولّي الدولة تحمّل قسط هامّ منها، فإنه تم خلال سنة 2020 تسجيل ارتفاع جديد في مديونية البلديات لتبلغ **191,7 م.د** تتوزّع إلى 171,6 م.د ديون لفائدة القطاع العام (أساسا الشركة التونسية للكهرباء والغاز الخزينة العامة بعنوان تسبقات خزينة وصندوق القروض ومساعدة الجماعات والمحلية) و17,1 م.د لفائدة الخواص مقابل **118 م.د سنة 2019**.

سجّلت الموارد الجمليّة للمجالس الجهويّة، بين سنتي 2017 و2020، تراجعاً بمعدّل سنوي قدره 6,3 % لتبلغ 1031,8 م.د سنة 2020، ولم تعد تمثّل بذلك سوى 0,9 % من الناتج الداخلي الإجمالي. وتمثّل موارد العنوان الأوّل 9 % من جملة موارد الميزانية لسنة 2020، أما موارد العنوان الثّاني التي تمثّل 91 % من هذه الموارد، فهي تتكوّن بالأساس من منح التجهيز المخصّصة من الدّولة للبرنامج الجهوي للتنمية والموارد المحالة.

وبلغ مؤشّر الإستقلاليّة خلال سنة 2020 بالنّسبة إلى المجالس الجهويّة نسبة 5,5 % مسجّلاً تراجعاً بنقطة عن سنة 2019 بما يكشف خاصيّة هيكلية موارد هذه الجماعات من افتقار لموارد ذاتية، والتعويل بدرجة شبه كليّة على تحويلات الدولة.

وتراجعت التّفقات الجمليّة للمجالس الجهويّة خلال نفس الفترة بنسق أكبر (11,8 - %). لتبلغ سنة 2020 قيمة 592,8 م.د، ممّا جعل نسبته من نفقات ميزانية الدولة دون اعتبار خدمة الدين ومؤشّر اللامركزية المتعلّق بها ينحدران إلى أدنى مستويات لهما منذ سنة 2017 ويبلغ كلاهما 1,6 %.

ولئن تبدو نسبة التأجير مقبولة بالمقارنة مع حجم الموارد الاعتيادية للمجالس الجهوية وبالباغّة 38,8 % خلال سنة 2020 بالنظر إلى المؤشّر القانوني المحدد بـ 50 %، إلّا أنّها لا تحجب إشكالية عدم ملاءمة الموارد البشرية المحدودة للمجالس الجهويّة مع متطلّبات التسيير والتصرف في الحجم الهام لاعتمادات العنوان الثّاني المتوفرة لديها.

المؤشرات الإجمالية لمالية الجماعات المحلية

تضمن هذا الجزء من التقرير تحليلاً للمؤشرات المتعلقة بالوضع المالي للجماعات المحلية على أساس نتائج الفترة 2017 - 2020 مع مقاربتها بالنتائج المسجلة، خلال نفس الفترة على مستوى الناتج الداخلي الإجمالي وميزانية الدولة وفيما يلي أهمها :

- لم تتجاوز نسبة التحويلات للجماعات المحلية من إجمالي الموارد الذاتية لميزانية الدولة منذ عدة سنوات، عتبة 3 % .

- بلغ مؤشر الاستقلالية لكافة الجماعات المحلية 37,3 % خلال سنة 2020.

- تراجعت نسبة نفقات الجماعات المحلية بالمقارنة مع نفقات ميزانية الدولة (دون اعتبار فدمة الدين) تدريجياً منذ سنة 2017 ليتقلص إلى حدود 4,9 % سنة 2020.

- تراجع مؤشر اللامركزية لكافة الجماعات المحلية ليبلغ 4 % سنة 2020.

02

“

يُبرز هذا الجزء من التقرير، التدابير المقترحة لفائدة الجماعات المحلية على المدى القصير والمتوسط من جهة، والإصلاحات المتعلقة بتوفير متطلبات عمل الهيئة وتفعيل دورها من جهة أخرى.

**ثانياً: الإجراءات المقترحة
للتهوض بالمالية المحلية**

تدابير مالية بعنوان قانون المالية 2022

ضبطت الهيئة تقديراتها لسنة 2022 في اتجاه الترفيع من جهة في التحويلات المالية الاعتيادية (الدعم المالي السنوي وموارد صندوق التعاون بين الجماعات المحلية سابقا) 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 مرتببا بصدور الأمر حكومي الذي سيحدّد شروط تنفيذ توزيع اعتمادات التسوية والتعديل وتحديث المعايير المعتمدة حاليا والذي بات حتميا الإسراع في صياغته، وذلك بعد إحداث صندوق دعم اللامركزية والتسوية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية (فيما يلي صندوق دعم اللامركزية) بالقانون عدد 46 لسنة 2020 المؤرخ في 23 ديسمبر 2020 والمتعلق بقانون المالية لسنة 2021.

التحويلات المالية الاعتيادية

نصّت الأحكام الواردة بالقانون الأساسي للميزانية وبمجلة الجماعات المحلية على أن يتم سنويا تحويل موارد من ميزانية الدولة لتمويل ميزانيات الجماعات المحلية. وإلى حين دخول صندوق دعم اللامركزية حيز التطبيق، تُرصد الاعتمادات لفائدة الجماعات المحلية - وفق الفصلين 383 و392 من م ج م - سنويا 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.

واقترضى الفصل 151 من م. ج. م. من جهة أخرى أن تتولى السلطة المركزية سنويا رصد اعتماد ميزانية الدولة لفائدة الجماعات المحلية **يخصّص لإنجاز تدخلات بعنوان تلبية الحاجيات الخصوصية والطائرة للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التابعة لها.**

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

وبالنظر للحاجيات التّمويليّة المتزايدة للبلديّات، وبناء على الفصل 131 من مجلة الجماعات المحلية الذي ينصّ على أن تلتزم السّلطة المركزيّة بمساعدة الجماعات المحلية على **بلوغ التكافؤ بين الموارد والأعباء**، فقد ضبطت التقديرات بالنسبة إلى سنة 2022 **في اتجاه الترفيع في الاعتمادات المخصّصة لصندوق دعم اللامركزية لسنة 2022 من 708 م.د إلى 1071,7 م.د** موزّعة 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 المتأبّية من صندوق التعاون بين الجماعات المحلية **من 100 م.د** بعنوان سنة 2021 **إلى 222,7 م.د** سنة 2022، وذلك **نظرا لتوقّر سيولة مالية تفوق الاعتمادات المفتوحة**، تقدر بـ **122,7 م.د** إلى حد شهر سبتمبر 2021، علاوة على الاعتماد السنوي بعنوان 2022 والمقدّر 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.

إحداث موارد مالية جديدة

حرصا 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 إطالة 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 وتحويلها إلى الجماعات المحلية، على أن يتمّ تحيين المبالغ المعتمدة دوريا في نهاية كل فترة ثلاثية.

- إدراج محصول الضرائب المخصّصة 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.

- العمل على تفعيل مقتضيات الفصل 154 من مجلة الجماعات المحلية والقاضية بالتزام الدولة بتحويل التسبقة المحددة بنصف مبلغ الديون الجبائية غير المستخلصة بمرور سنة على تثقيفها.

تدعيم قدرات التصرف للجماعات المحلية والمراكز المحاسبية ذات العلاقة

02

تقترح الهيئة في هذا الإطار إحداث لجنة على مستوى مصالح مستشار التشريع والقانون للحكومة وبعضوية الوزارات والهيكل المعنية والهيئة العليا للمالية المحلية، تتولى الإشراف على مهمة اعداد 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.

وباعتبار أن أبرز الصعوبات التي تحدّ من قدرات الجماعات المحلية عموما والبلديات على وجه الخصوص، **النقص في الموارد البشرية**. توصي الهيئة في هذا الإطار بـ :

- **وضع خطة متكاملة لدعم الموارد البشرية بالجماعات المحلية** وفق تخطيط محكم وواجبات مدروسة بما في ذلك الحاجيات من التكوين الأساسي والمستمر **وبالنظر إلى المهن الجديدة** التي يفرضها تحديث أساليب التصرف المحلي والإرتقاء بمستوى الخدمات لتطلعات المتساكنين وذلك **وفق روزنامة محدّدة** تؤمّنها السلطة المركزية بالتنسيق مع الهياكل الفاعلة وخاصة الهيئة العليا للمالية المحلية والجماعات المحلية.

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

مقاييس توزيع موارد صندوق دعم اللامركزية

03

تمّ **بقانون المالية لسنة 2021** وكما سلف بيانه، إحداث 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 نافذة** وعلى تواصل العمل بها **إلى حين صدور النصوص التطبيقية** التي ستضبط شروط تنفيذ توزيع اعتمادات التسوية والتعديل طبق الفصلين 39 و150 من م ج م.

ولذا تؤكد 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 قرارات 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.

• ولتوفير 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.

تركيز النظام المحاسبي الجديد للجماعات المحلية ونظام رقابة داخلية فعّال.

04

يقتضي الفصل 190 من مجلّة الجماعات المحليّة أن يتمّ مسك حسابية الجماعات المحليّة بنفس القواعد المقرّرة لمسك حسابية الدولة وبقواعد نظامها المحاسبي على أن تبرز بصورة واضحة وكاملة وصادقة الوضعية الحقيقية لمالية الجماعة المحلية وأملأها وديونها، بما من شأنه أن ييسّر المراقبة والتحقّق من كلفة الخدمات والمشاريع والتحكّم 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 بعد - 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.

وقد وضعت الهيئة في برنامج عملها للسنة المقبلة المساهمة بفعالية في إرساء الرقابة الداخلية صلب البلديات وفق المعايير المتعارف عليها ووضع منهجية ونموذج لبرنامج التحكم في نفقات التأجير من قبل البلديات طبق الفصل 9 من مجلة الجماعات المحلية ولبرنامج تحقيق التوازن المالي طبق الفصل 38 من مجلة الجماعات المحلية والسهر على تطبيقها.

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 إستراتيجية 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.
- تنظيم ندوات تحسيسية 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.**

- 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 مع تطبيق **المعايير الدولية للرقابة في القطاع العام** ذات الصلة.

تقييم برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية ومراجعة نظام التحويلات الموجّهة للاستثمار

مُسايرة للإصلاحات على المستوى القانوني والمؤسساتي والنظم الحديثة للتصرف حسب الأهداف التي تشهدها الدولة والجماعات المحلية ولا سيما خلال الثلاث سنوات الأخيرة أصبح حتمياً اعتماد **البلديات لمخططات التنمية المحلية** الذي يجب أن يصبح وفق الفصلين 105 و136 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 تطبيقاً للفصل 156.

وفي هذا الإطار توصي الهيئة بـ:

- **إعادة النظر في نظام التحويلات الموجهة** للاستثمار بما يتلاءم مع متطلبات التخطيط المحكم والمبني على دراسة الحاجيات التنموية وعلى رؤية على المدى المتوسط والبعيد بما يضمن تحقيق الأهداف واستدامتها . وتدعو الهيئة إلى **مراجعة نظام التمويل على مستوى مقاييس وشروط إسناد منحة الدولة** بهدف ترشيد استغلال هذه الموارد المالية وتفادي عدم استهلاكها في الآجال المحددة وتحقيق النتائج المرجوة.
- تدقيق النّظر في مصادر وآليات تمويل صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية المعتمدة حالياً والحرص على **تخفيض نسب الفائدة الموظفة على القروض المسندة للبلديات** بهدف تخفيف أعباء الاستثمار المحمولة عليها .

- ضرورة تقييم برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية واعتماد نتائج التقييم لتطويره بما يتماشى والمسؤوليات المنوطة بعهدة البلديات لتحسين الإطار الحياتي للمتساكنين وفق مقارنة تشاركية حقيقية.

03



خُصت القراءات القانونية للأحكام المنظمة للهيئة العليا للمالية المحلية - الدائمة والانتقالية - إلى **عدم وضوح الطبيعة القانونية للهيئة** علاوة على افتقارها لمقومات النجاعة، 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 الأعلى للجماعات المحلية كهيكل دستوري تخضع الهيئة لإشرافه ويرتبط تركيزه بإجراء انتخابات جهوية.

العليا للمالية المحلية ثالثا: إجراءات خاصة بالهيئة

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

إجراءات تتعلّق بتطوير الإطار القانوني والتنظيمي للهيئة

01

تتمثّل الإجراءات المطلوب اتخاذها لتوفير متطلبات عمل الهيئة بالأساس في إصدار النصوص المتعلقة بتنظيمها الإداري والمالي وتوفير موارد بشرية للتّعهد بمصالحها والقيام بمهامها بنجاعة وفعالية وبما يقتضي:

على المدى القصير

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

على المدى المتوسط

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

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

علاوة على الأنشطة العادية التي تقوم بها الهيئة في إطار ممارسة مهامها والمتمثلة خاصة في إعداد التقرير السنوي وإصداره في الآجال القانونية وإبداء الرأي في المسائل المعروضة عليها في الإبان والمساهمة في تطوير قدرات الجماعات المحلية، **تولي الهيئة أهمية 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 المنابات الراجعة لكل 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 العامة والخاصة الموضوعة تحت تصرف الجماعات المحلية واقتراح سبل تميمها.
- اقتراح منهجية لإعداد نموذج برنامج تحكم البلديات في نفقات التأجير وبرنامج في سبل تحقيق التوازن المالي بالنسبة للبلديات المعنية.

- **تركيز قاعدة بيانات ومنظومة إعلامية خاصة بالهيئة لتخزين المعطيات والمساعدة على المعالجة والتحليل واتخاذ القرار وإتاحة المعلومة للمستعملين المعنيين بالمالية المحلية والشأن المحلي عموماً. علماً 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.**

- إعداد دراسة حول تركيز نظام محاسبة الكلفة بالبلديات.



الهيئة العليا للمالية المحلية
HAUTE INSTANCE DES FINANCES LOCALES

109، نهج يوغرطة،
موتيفيل، 1082، تونس
الهاتف : 70 146 160 - الفاكس : 70 146 165

www.hifl.tn