جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية
فرقة البحث prfu دور تخطيط المدينة في تنمية اقتصاد الجماعات المحلية بالوطن العربي

ملتقى وطني الجماعات المحلية في الوطن العربي (الرهانات والتحديات)

عنوان المداخلة:

اختصاصات الجماعات المحلية في تونس في ظل الاصلاحات التشريعية بعد ثورة 2011

The competences of local collectivities in Tunisia following legislative reforms post the 2011 revolution

المحور الثاني: الجماعات المحلية في المغرب العربي (نماذج مختارة)

د. لحرش عبد الرحيم (جامعة غرداية)
Abdou_lahreche@yahoo.fr

د. شرع قدور (جامعة غرداية)
sabre2709@gmail.com

ملخص

أصبحت الجماعات المحلية تلعب دورا مهما في العديد من مجالات التنمية بمنحها جملة من الإختصاصات في ميادين مختلفة، غير أن حديثنا عن هذه الوظائف يسهل علينا التعرف أكثر على اللامركزية كشكل من أشكال التنظيم الإداري، وعلى النقيض من ذلك يصعب علينا تحديد نطاق التنمية سواء كانت تنمية شاملة أو تنمية متعلقة بالمجال السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي، وأمام هذا التزايد الذي قابله ازدياد وظائف الدولة على المستوى المركزي، تم إسناد إدارة المرافق المحلية إلى سلطات منتخبة محليا أو بالمفهوم العام الجماعات المحلية التي أوكل لها دور هام في مجالات التنمية المحلية، هذا وتعيش تونس بعد الثورة تحدي كبير في التأكيد على بناء مضمار الدولة الديمقراطية، كما أن تجسيم اللامركزية طبقا لدستور 2022 ليس بالأمر السهل، لهذا اعتمدت تونس على قانون مجلة الجماعات المحلية لسنة 2023 في إرساء قواعدها، لجعلها

تتماشى فعليا بإدارة الشأن المحلي باستقلالية حقيقية لأنه بكل بساطة لا يمكن بمجرد قرار سياسي جعل اللامركزية فعلية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، الاختصاصات والصلاحيات، المبادئ العامة، الإصلاحات التشريعية.

Abstract:
Local collectivities have become important in many fields of development by giving them a set of competencies in various spheres. However, when we talk about these responsibilities, it makes it easier for us to recognize decentralization as a form of administrative management. On the other hand, it is difficult to determine whether development is comprehensive or confined to political, economic, social, or cultural fields. Due to this increase, which was met with increased state functions at the central level, the management of local facilities was assigned to locally elected authorities or local collectivities in general, known for their significant roles in community development. After the revolution, Tunisia faces a major challenge in building a democratic state. Furthermore, the implementation of decentralization according to the 2022 Constitution is not a simple matter, which is why Tunisia has relied on the 2023 Law on Local Collectivities to establish its rules and align them with the management of local affairs with real independence. It is not enough to make decentralization effective through a mere political decision.
Keywords: local collectivities, competences and powers, general principles, legislative reforms.

مقدمة

أقرت دساتير تونس ضمن المبادئ العامة لها التزام الدولة باعتماد اللامركزية في كامل التراب الوطني في نطاق وحدة الدولة على غرار ما تشهده عديد الدول التي تحاول إعطاءها البعد الديمقراطي للتنظيم والنشاط الإداري لخدمة المواطن وإشراكه في اتخاذ القرارات المحلية مستقلا عن السلطة المركزية، وتهدف سياسة اللامركزية منح المجموعة الإقليمية الوسائل البشرية والمادية والمسئولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المناطق التابعة لها كجهود مكملة لما تقوم به الدولة، وحتى تتمن الجماعات المحلية القيام بدورها التنموي، يتطلب أن يكون لها أن تكون لها اختصاصات وصلاحيات وميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة في كل ما تعلق بالجماعات المحلية، وبالرغم من الصلاحيات المتفاوتة المسندة للجماعات المحلية في ميدان التنمية، إلا أن مشكل اختلال التنمية بقي مطروحا بحدة في النقاشات والتدخلات والخطابات السياسية.

وقد شهدت تونس بعد استقلالها مجموعة من القوانين الأساسية المتعلقة بتنظيم الجماعات المحلية وعدة تقسيمات للبلاد، وقد أرسى دستوري 2014 و2023 منظومة لامركزية جديدة تعين أن تكون فعلية منذ دستور 1959، وقطيعتها مع المنظومة السابقة التي اقتصرت على بعث نظام لامركزي ظاهري لم يستجب فعليا لمتطلبات المواطنين وتطلعاتهم، إذ يخضع تحديد اختصاصات هذه الجماعات لعدة اعتبارات مستمدة مهامها من الواقع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والإداري لكل مجلس محلي.

واعتبر البعض اللامركزية شكلا من أشكال الدولة يقوم بمقتضاها قانونا إكساب الشخصية المعنوية لهذه الجماعات مع الاحتفاظ بخضوعها لقدر معين من الرقابة على المستوى المركزي، كما أن الوظيفة الإدارية للامركزية منحت السلطة جانبا من اختصاصاتها للوحدات المحلية مع الاستقلال المالي والإداري وإبقائها تحت وصاية وإشراف السلطة المركزية بطريقة غير مباشرة، تخفيفا وتسهيلا للأعباء التي تقوم بها هذه الأخيرة، من أجل تحقيق تنمية أكبر في وقت سريع يتماشى مع متطلبات كل جهة داخل الدولة.

هذا وتقدر نسبة البلدان التي تعتمد اللامركزية بحوالي 80 بالمائة ومنها بلدان وسط وشرق أوربا، إذ يسود الأدب الغربي تصور أن اللامركزية ثلاث صور: النقل وعدم التركيز والتفويض، وأن ما يجمع بينهما هو توزيع أو إعادة توزيع السلطة والمسؤولية بعيدا عن الحكومة المركزية.

وتحاول تونس تكريس مقومات اللامركزية كأسلوب للحكم وشكل تنظيم إداري في إطار الحفاظ على التوازن بين احترام التنوع والخصوصيات المحلية والجهوية ومقتضيات وحدة الدولة بما يحد من سلبيات المركزية المفرطة وثقلها من ناحية ويمكن من تفادي مخاطر تفكك الدولة والمجتمع من ناحية أخرى، الذي كان محل العديد من اللقاءات في مجلس الوزراء لرفع التحدي الذي تعيشه أغلب أقاليم الوطن، استجابة لاستحقاقات الثورة وتجسيدا لمبدأ ديمقراطية القرب والمواطنة والمشاركة وآلية من آليات تحقيق تنمية محلية وجهوية عادلة، كما تعتبر مجلة الجماعات المحلية لسنة 2023 في تونس ركيزة أساسية والقانون الوحيد المحدد لماهية هذه الجماعات واختصاصاتها وصلاحياتها وتكوين مجالسها وتحديد مواردها وكيفية وآليات مراقبتها وفصل نزاعاتها وكل ما تعلق بالتنمية، كما فتحت المجلة مسارا لتحديث العديد من التشريعات ذات الصلة بالشأن المحلي وتنظيم الإدارة اللامحورية التي كانت شائكة ومختلطة.

وأمام ما تقدم يمكن طرح الإشكالية التالية: فيما تتثمل اختصاصات وصلاحيات الجماعات المحلية بعد اصلاحات ثورة 2011 في تونس؟

المحور الأول: الإختصاصات التشريعية في تونس أسلوب لتحقيق التنمية

اعتمد المؤسس الدستوري تونس منذ استقلالها على النظام الإداري اللامركزي كأسلوب لإدارة الوحدات المحلية، حيث قسمت العديد من الدول إلى وحدات إدارية سميت الجماعات المحلية ممثلة أساسا في بلديات وجهات وأقاليم يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون[1].

وقد اعترف لها المؤسس بالاستقلال الإداري والمالي مرة، وبالاستقلال الإداري والذمة المالية المستقلة مرة أخرى، بحيث منح لهذه الأخيرة اختصاصات إدارية غير دقيقة، أمام رقابة وصائية مشددة، جعلتها مجرد إدارة غير ممركزة تخضع للسلطة المركزية، مما أثر سلبا على القواعد الأساسية للامركزية المكرسة في الدستور من جهة وعلى الأداء الإداري من جهة أخرى.

كما أن غياب صور المبادرات المحلية في عملية التنمية في تونس يعد من بين أهم المؤشرات الدالة على ضعف ومحدودية الدور الذي تقوم به هذه الجماعات وهو أمر يرجع أيضا إلى عدة اعتبارات منها حالة العجز الذي تعاني منه أغلب البلديات في تونس وعدم قدرتها على استكمال برامجها التنموية، وربما الاستثناء يكون لتلك البلديات الغنية التي تشكل الجباية المحلية أهم مصدر لها في التمويل، أما باقي البلديات فتبقى تنتظر التمويل الذي تكون غالبيته من السلطة المركزية.[2]

وقد اعتمد المؤسس الدستوري على أسلوب اللامركزية كأداة أساسية للديمقراطية التشاركية في تسيير الشؤون العامة تزامنا مع الاصلاحات الكثيرة خلال العقد الاخير، بحيث لا يعدو ذلك في أن يكون آلية لتوزيع الصلاحيات والمهام بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية في ظل احترام الدولة.

1- تكريس متباين للأسس التشريعية

عرجت مختلف الدساتير في تونس خاصة بعد ثورة 2011 في تحديد دور الجماعات المحلية وحسن قواعدها الأساسية وفقا لما يقتضي نظامها القانوني، وتعد هذه الدساتير بمثابة الخطوة الأولى لبناء وتوضيح معالم السلطة اللامركزية بعد استقلال تونس مباشرة، كما أن هذه الخطوة إيجابية في تطور النظام اللامركزي وتوزيع الوظائف بينه وبين السلطة المركزية.

وقد كان دستور 2014 أهم خطوة يشهدها النظام اللامركزي بعدما خصص بابا كاملا لها معتبرا اياها سلطة مثل بقية السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية ليأتي بعده دستور 2022 ويمحو الاصلاحات المعتمدة مكتفيا بتوضيحها ضمن مجلة الجماعات المحلية لسنة 2023 بعدما وضحتها مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018.

ومن هذا المنطلق فإن المجالس المنتخبة هي قاعدة اللامركزية وهي مجال جديد لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العامة، وبذلك ضمنت الجماعات المحلية تقاسم السلطات بينها وبين السلطة المركزية في اتخاذ القرار بإرادة شعبية.

2- مكانة الجماعات المحلية من الإصلاحات التشريعية

تختلف الكثير من الدول في طريقة تنظيم الاعتبارات من نواحي متعددة خاصة منح هذه الإختصاصات وكذا الجهات المخولة لها، وعادة ما يحدد الدستور باعتباره النص الأساسي للدولة، المبادئ العامة التي تحكمها، فقد يقر بدقة اختصاصاتها أو يتطرق إلى تحديد جزئي لاختصاصاتها، وبالتالي يعالج مسألة التوزيع للاختصاصات بمرونة ويفسح المجال بتوسيع الصلاحيات أو إنقاصها، وقد شهدت تونس في مختلف التعديلات الدستورية تباينا كبيرا في توضيح معالم التنظيم اللامركزي في الدستورين الاخيرين بعد ثورة الياسمين لسنة 2011.[3]

3- مبادئ إجرائية متفاوتة

إنّ أهم ما يمكن تحديده في دستور تونس الإيجابيات التي تؤسس لجماعات محلية قائمة في إطار تلك المبادئ الديمقراطية والتي تهدف إلى إعطائها الوجه التمثيلي العميق والفعلي الذي لا يقف عند انتخاب الهياكل أو تشريك المواطنين، بل يتعداه إلى منحها اختصاصات وصلاحيات وموارد كفيلة تمكنها من الاستجابة لتطلعات السكان،[4] وهو ما في مجلة الجماعات المحلية لسنة 2023، ولعل من أهم هذه المحاور الواردة فيها:

- التكريس الصريح للامركزية كأساس للتنظيم الترابي وتسيير الشأن العام مع الحرص على التوازن بينهما وبين المحافظة على وحدة الدولة .
- تكريس البعد الجهوي.
- التأكيد الواضح على المشروعية الديمقراطية لسلطات الجماعات المحلية.
- التكريس الصريح للاستقلالية الإدارية والمالية ولمبدأ حرية التسيير والتصرف.
- تمكين الجماعات المحلية من السلطة الترتيبية الضرورية والتكريس الصريح لمبدأ التفريع .
- التأكيد على الربط بين الإختصاصات والموارد الكافية لممارستها بنجاعة .
- التأكيد على مبادئ التنمية العادلة والمتضامنة .
- تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية مما يعني تجاوز حدود الديمقراطية التمثيلية وإثرائها بالبعد التشاركي من خلال التأكيد على إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها .

مما سبق يمكن القول أن دستور تونس الجديد تبنى استراتيجية جديدة للامركزية لما كان عليه سابقه، بل معظم المبادئ مكرسة لنظام الحكم المحلي في صيغة "السلطة المحلية"، من خلال ضرورة تجسيد الديمقراطية المحلية التشاركية كونها الضامن لمشاركة المواطنين في الشأن المحلي بما يعود عليهم بالتنمية المحلية المستدامة، غير أن دستور 2022 حذفها كسلطة محلية مكتفيا بشرحها في الباب السابع المتعلق بالجماعات

المحلية والجهوية وتحديدا في الفصل 133 بقولها: "تمارس المجالس البلدية والمجالس الجهوية ومجالس الاقاليم والهياكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية المصالح المحلية والجهوية حسب ما يضبطه القانون".[5]

هذه الترسانة الدستورية تبعتها مجموعة من التشريعات بخصوص الجماعات المحلية، وإجمالا لذلك يمكن تحديد جملة المبادئ التي جاءت بها مجلة الجماعات المحلية لسنة 2023 حول اللامركزية على الشكل التالي:

- مبدأ التدبير الحر: يقصد به استقلالية الجماعات المحلية في تسيير الشأن الجهوي والمحلي دون تدخل قبلي وسابق للسلطة المركزية.
- مبدأ التعديل: مفاده أن السلطة الأقرب والأقدر هي التي تسدي الخدمة أو تمارس الصلاحيات وفق حاجيات الجماعة المعنية.
- مبدأ التضامن: معناه أن الجهات الأقل حظا يمكن أن تستفيد من مساهمات الجهات الأوفر حظا بما يحقق توازنها.
- مبدأ الشرعية الانتخابية للمجالس المحلية والجهوية والأقاليم: كرس الدستور مبدأ الانتخاب المباشر العام والنزيه والحر والشفاف لمعظم تلك الهياكل قاطعا آلية التعيين من طرف السلطة التنفيذية.
- مبدأ التمييز الإيجابي: يندرج في نفس التمشي إذ يقر للمناطق الأقل نموا بامتيازات لا تتوفر لغيرها لتمكينها من تدارك النقص في التنمية.
- مبدأ التعاون اللامركزي: يعني فتح المجال أمام الجماعات المحلية لإبرام اتفاقيات شراكة وتعاون مع مثيلاتها في الخارج بحرية مع انتهاج إجراءات للتنسيق مع السلطة المركزية باعتبار هذه الأخيرة تسهر على مصلحة البلاد وتنسق بين مختلف الأطراف قصد إدخال النجاعة والمحافظة على سمعة الدولة التونسية في الخارج.
- مبدأ الديمقراطية التشاركية: يعني ضرورة إشراك المواطنين في تسيير شؤون الجماعة المحلية وتمكينهم من هذه المشاركة فعليا بواسطة آليات مقننة بالمتابعة والاقتراح واستشارتهم والإصغاء لهم وتوثيق مقترحاتهم وتظلماتهم وإعلام العموم بمآل مقترحاتهم أو تظلماتهم.

كما يتوقف تفعيل هذه المبادئ على الإصلاحات المرافقة والضرورية لها، إذ من دونها يبقى مشروع الحكم المحلي مجرد أطر قانونية نظرية بلا مضمون حقيقي، ولعل من جملة هذه الإصلاحات، الإصلاح الجبائي ومراجعة هيكلة الأملاك العمومية ومراجعة تنظيم القضاء الإداري والمالي بما يتلاءم والمهام الجديدة في مجال الرقابة اللاحقة على أعمال الجماعات المحلية.

لا شك في أن تفعيل دور الجماعات المحلية الذي انتهجته تونس لن يكون ناجحا إلا إذا تم تفعيله من خلال آليات أكثر نجاعة تساهم في تطبيقه، غير أن هذا المشروع يقتضي تمويلا معتبرا خاصة وأن دستور تونس يقترن تحويل الصلاحيات إلى الجماعات المحلية من خلال توفير الإمكانيات البشرية والمالية، إلا أن

الوضع المالي العام للدولة وما يعانيه من عجز كبير في ميزانيته مع حالة الانكماش الاقتصادي لا يسمح للدولة بتفعيله بأريحية، كما أن ضعف الإدارة اللامركزية وقلة خبرتها أحد العوامل الهامة في تذبذب تطبيقه.[6]

وعليه فإن ما يمكن ملاحظته على المستوى الدستوري أن التطورات التاريخية والأحداث التي شهدتها تونس، كان لها تأثير كبير في إصلاح المنظومة التشريعية حيث أن الأصل في وضع النظام اللامركزي في الدستور مهم جدا كمرجع يمكن الاستناد إليه في الوثيقة الأسمى لأي دولة وهو ما فعلته تونس.[7]

المحور الثاني: أساليب تحديد اختصاصات السلطة المحلية

ما يلاحظ في أغلب الدول أن المشرعين يقومون بالتوسع في تحديد اختصاصات السلطة المحلية،[8] إلا أن هؤلاء لا يخرجون عن أسلوبين وهما الأسلوب الإنجليزي والأسلوب الفرنسي لتحديدها.

1- الأسلوب الحصري:

يقوم هذا الأسلوب على أساس تحديد المشرع لتلك الإختصاصات للمرافق المحلية مباشرة، وبالتالي لا تستطيع هذه الوحدات التغيير أو التوسع فيها إلا بترخيص من الجهات المركزية، لأن هذه الطريقة تتسم بالوضوح لكنها تقيد إلى حد كبير من حرية هذه الجماعات، كما أن المشرع الإنجليزي لا يحدد الإختصاصات بأسلوب واحد، وإنما يتغير الأسلوب حسب كل وحدة وإقليم وخصائصه وظروفه الاجتماعية والاقتصادية.[9]

أخذت بعض الدول العربية بهذا الأسلوب في تحديد الإختصاصات المحلية على غرار دول الخليج العربي، ذلك أن الأسباب المؤدية من طرف هذه الدول لنهج هذه الطريقة هو صغر مساحة البعض منها ووجود مستوى واحد بها.

ويتسم النظام اللامركزي في كل من قطر والكويت بالصبغة الاستشارية والإدارية بخلاف البلديات بدولة الإمارات العربية المتحدة التي تنحصر مهمة الوحدات المحلية فيها بإبداء المشورة أو تقديم المقترحات والتوصيات، وهو على عكس ما تتسم به اختصاصات البلدية في قطر والكويت، حيث تمتد للجانب المالي وكل ما يهم الوحدة الإدارية.[10]

1.1 مزايا هذا الأسلوب:

- الوضوح والدقة في تحديد الإختصاصات والمسؤوليات، الأمر الذي يمنع أي تداخل في الاختصاصات أو صراع في تنفيذها. [11]
- اقتران هذا النظام غالبا برقابة مركزية مخففة، مما يؤدي إلى تدعيم الاستقلال المحلي وتخفيف الوصاية المركزية.
- اقتران هذا النظام باتساع الإختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية، الأمر الذي يجعل منها القيام بدور هام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- أن هذا الأسلوب لا يعطي للوحدات الإدارية إلا ما تقدر عليه القيام به من اختصاصات.

2.1 عيوب هذا الأسلوب:

- لا يتم إعادة منح اختصاصات لهذه الوحدات إلا بموجب نص تشريعي جديد.
- غالبا ما يقترن هذا الأسلوب في توزيع الإختصاصات وتحديد أدنى الخدمات، الأمر الذي يبقي هذه الوحدات بعيدة عن الإبداع والابتكار في مختلف المجالات.

2- الأسلوب العام:

يعمل هذا الأسلوب على توسيع وتدعيم اختصاصات الجماعات المحلية، من خلال منحها صلاحيات وسلطة واسعة للقيام بكل ما يهم إقليمها، خاصة تلك المتعلقة بإنشاء المرافق، وقد أخذت بهذا الأسلوب معظم دول أوروبا اللاتينية، فهذا الأسلوب يمنح للنظام اللامركزي اختصاص شامل وتنفيذي، على عكس الأسلوب الإنجليزي، كما يتأسس هذا الأسلوب على المساواة لكل الوحدات الإدارية مهما كان عدد سكانها وطبيعتها الجغرافية.[12]

وقد انتهجت هذا الأسلوب عدد من الدول العربية، على غرار لبنان والمغرب والأردن وتونس والجزائر، فيتولى كل المجلس القيام بأي عمل ذي طابع أو منفعة في حدود الشؤون البلدية،[13] كما أن قيمة وجود السلطة المحلية في الدستور تتجسد في حيازتها للرتبة الدستورية، لهذا فإن أي تعديل أو حذف لكل ما يتصل به من تنظيم ومبادئ يجب أن يمر وفق ما يقتضيه الدستور نفسه.[14]

1.2 مزايا هذا الأسلوب:

- تشجيع الهيئات على الإبداع والابتكار بقدر ما لها من اختصاصات شاملة.
- كما تلجأ إلى نصوص تشريعية جديدة، وإنما إلى إصدار قانون شامل لا يحتاج كثيرا للتجديد، وهو ما يخفف من الضغط على السلطة التشريعية. [15]

2.2 عيوب هذا الأسلوب:

- عادة ما لا تتواكب هذه الإختصاصات الواسعة والشاملة مع قدراتها المادية والبشرية والمالية، حيث تلجأ كثيرا للديون نظرا لعجز ميزانيتها.
- كثرة النزاعات في توزيع الإختصاصات والتضارب بينها وبين السلطة المركزية.
- يتبع هذا الأسلوب رقابة مركزية شديدة الأمر الذي قد يحد من اختصاصاتها في بعض المجالات.
- لا ينبئ الواقع العملي لهذه الدول في أن هذه الجماعات لن تكون مطلعة بكل إقليمها أينما كانوا وبالتالي يكون هناك إهمال لعديد من المناطق داخل هذه الوحدة.

3- حجم الإختصاصات المحلية في الأنظمة المقارنة:

إجمالا لمختلف الإختصاصات في الأساليب والواقع المعاش، نجد أن الدول تنقسم إلى أربعة أنظمة رئيسية في مجال توزيع الإختصاصات، حيث تتفاوت هذه الأخيرة باختلاف كل دولة، وتنقسم هذه الأنظمة إلى أربعة وهي:

1.3 نظام الحكم المحلي الشامل:

تقوم في هذا النظام الوحدات المحلية بأغلب الإختصاصات والمسؤوليات الكبرى بموجب نص تشريعي نيابة عن الحكومة المركزية لتشمل عدة نشاطات محلية وفي عدة مجالات كالزراعة والصحة والأمن والتعليم والشؤون الاجتماعية.

2.3 نظام قائم على المشاركة:

يتم في هذا النظام توزيع الإختصاصات بين السلطة المحلية وبين فروع الوزارات المركزية، حيث تقوم هذه الجماعات بمباشرة بعض الإختصاصات على سبيل الاستقلال بالنيابة عن الحكومة.

3.3 نظام مزدوج:

في هذا النظام تباشر الوحدات المحلية قدرا ضئيلا من الإختصاصات حيث تقوم السلطة المركزية بالجانب الأكبر منه في تلبية حاجات المواطنين ومختلف الشؤون المحلية التي تهم المجتمع.

4.3 نظام إداري مدمج:

هذا النظام تقوم فيه السلطة المركزية أساسا من خلال فروعها المحلية على مستوى الأقاليم والولايات والبلديات بإدارة كافة النشاطات الإدارية المحلية، كما لا تقوم الجماعات المحلية إلا بقدر قليل من الرقابة على النشاطات التي تقوم بها الحكومة المركزية، دون أن يكون لها أي اختصاص تنفيذي.

لهذا يجب أن يكون هناك تحديد دقيق وواضح لاختصاصات الجماعات المحلية مستقلا عن ما يجب أن يقوم به كل نظام وما يجب أن لا يؤديه، والذي يدخل في نطاق الأجهزة الأخرى كالمجال السياسي والدبلوماسي والأمني أو الدفاعي.

فمن هذا المنطلق يسهل عملية تقييم ومساءلة مسؤولي الأجهزة المحلية وبالتالي القضاء على تشتيت المسؤولية والحد من تدخل الحكومة المركزية.[16]

هذا وجاءت مقاربة الدستور التونسي لسنة 2014 بخصوص صلاحيات الجماعات المحلية على مبدأ الإستقلالية بمقاربتين، تكونان سببا في وضع القراءتين حسب الفهم الجيد للدستور.

– الأولى تكون من خلال صلاحيات واسعة مع استقلالية شاملة، قد تكون سببا رئيسيا في الإقلاع بهذه الجماعات نحو ثورة تنموية مستدامة، إلا أن ذلك قد ينعكس سلبا عليها وهذا حسب الإمكانيات المتوفرة لديها.

– أما المقاربة الثانية تكون كما هي عليه بخضوعها الدائم للامركزية وبالتالي تخبطها في الواقع الذي ورثته منذ عقود سابقة، وهو ما ينعكس عليها سلبا في الجانب التنموي والاقتصادي.[17]

يبدوا أن إتباع مبدأ التفريع، سيقوم بتوزيع الصلاحيات بإسناد كل صلاحية للهيكل الأقرب جغرافيا من المنتفعين بالخدمات المترتبة على ممارسة الإختصاص، لذا جاء المشرع التونسي بثلاث اختصاصات ذاتية وأخرى مشتركة مع الدولة وأخرى منقولة إليها.

المحور الثالث: التوازن بين صلاحيات الجماعات المحلية مع قدرتها

إنّ عملية تقوية الأجهزة المحلية في الأنظمة العربية يكمن في صياغة تشريعات وقوانين جديدة تؤسس لعملها، ذلك أن عددا من الدساتير على مستوى الدول العربية نص على نقل السلطة تدريجيا من الجهاز الحكومي إلى الأجهزة المحلية، غير أن الملاحظ هو توسع الإختصاصات على حساب الأجهزة المحلية، وهو ما يقتضي إعادة النظر في هذه المنظومة حتى تتمكن من تأدية مهامها دون أية ضغط[18].

لهذا فإن وضع معيار فاصل ما بين المصالح القومية والمصالح المحلية ليس بالأمر المستحيل وإنما يتطلب مواقف حاسمة نظرا لمرونة المصالح وتأثرها بالظروف التاريخية والتطورات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، وعليه يجب التفرقة في هذا الصدد بين كل اختصاص والعمل المؤدي له وطرق إدارته وتبعيته التي تهم كافة السكان المحليين،[19] فمعايير ومنح الإختصاصات غالبا ما تقاس على القدرات المالية والمادية والبشرية والفنية.

1- تكريس جديد لمبدأ التفريع

في تونس وخلافا لذلك لم يكن دستورها الأول عام 1959 شاملا للمفهوم الحقيقي للجماعات المحلية، إذ يعد هذا الدستور منقوصا من الفصول المتعلقة بمفهوم اللامركزية والحكم المحلي، إذ لم يكن لها تجربة كبيرة على مستوى اللامركزية ولا على مستوى الديمقراطية ما عدا النظام المركزي على وجهين هما المركزية والديكتاتورية، حيث تضمن فصلا يتيما بشأن التنظيم الترابي للدولة التونسية وهو الفصل 71 أنذاك الذي جاء فيه " تمارس المجالس البلدية والمجالس الجهوية والهياكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية حسب ما يضبطه القانون"[20].

وكان التنظيم المتعلق بالجماعات المحلية في تونس في تلك الفترة أي قبل دستور 2014 متميزا قائما على تغليب نظام اللامحورية على اللامركزية الذي نتج عنه ضعف الإدارة المحلية،[21] هذا الاتجاه كانت له مبررات من طرف السلطة أهمها أن الدولة لا تحتمل أكثر من مركز كون أن القرارات الإدارية والسياسية لا تحتاج لاختلافات متعددة، الأمر الذي قد يهدد كيانها، يضاف إلى ذلك إضعاف الميزانية وجعل الدولة عاجزة عن

تحمل الأعباء المالية الناجمة عن إرساء نظام اللامركزية بسبب إحداث مراكز قانونية أخرى على المستوى المحلي، قد تضعف السلطة المركزية وتحد من بسطها السيطرة على الأقاليم.[22]

منحت مجلة الجماعات المحلية للحكم المحلي مكانة ومقاما متميزا وذلك لتمكين السلطة المحلية من القوة القانونية والمعنوية اللازمة كباقي السلطات الثلاث الأخرى مع تدعيم الجماعات المحليّة بصلاحيات تمثلت في صلاحيات ذاتيّة وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة منها،[23] على أن توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استنادا إلى مبدأ التفريع التي تكون في الأصل من اختصاص السلطة المركزية التي بدورها تنقلها للجماعات المحلية في إطار اللامحورية بمقتضى تفويض، كما أن الجماعات المحلية أصبحت تتمتع بسلطة ترتيبية في إطار مهام الضبط الإداري الموكول لها بالنص القانوني وذلك بالتوازي مع السلطة الترتيبية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية على أن يتم نشرها في جريدة رسمية خاصة بالجماعات المحلية وهو ما يعزز التشريع المتعلق بالحكم المحلي ويدعم صلاحياته،[24] من أجل تمكين السلطة المحلية من القوة القانونية والمعنوية اللازمة كباقي السلطات الثلاث الأخرى على أن تلتزم السلطة المركزية بدعمها وإعتمادها بكامل التراب الوطني[25].

وبهذا أصبحت الجماعات المحلية في تونس تتمتع بسلطة ترتيبية في إطار مهام الضبط الإداري المنوطة لها بالنص القانوني توازيا مع السلطة الترتيبية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ليتم نشرها في الجريدة الرسمية الخاصة بها.

وقد حدد مجلة الجماعات المحلية لسنة 2023 ثلاثة أصناف من الصلاحيات وهي:

1.1 صلاحيات ذاتية

وهي تلك التي تنفرد بمباشرتها الجماعات المحلية بحيث أنها تتأثر كل جماعة وما يعود عليها من اختصاصات ذاتية بما منحه لها القانون، ويمكن للسلطة المركزية حلول محلها في حالة عجزها عن القيام بمهامها أو بصفة مشتركة عن طريق اتفاقية تبرم بين جماعتين أو أكثر، حيث يمكن لجماعتين أو أكثر تنتمي لنفس الاختصاص أن تقرر ممارسة جانب من صلاحياتها الذاتية بصفة مشتركة بمقتضى اتفاقية تبرم في الغرض.

2.1 صلاحيات مشتركة

وهي التي تدخل ضمن مباشرتها على السلطة المركزية في إدارة الشأن العام، وتركز هذه الخطوة أكثر على الجانب المالي في مجال النفقات بالاشتراك بينها وبين السلطة المركزية، ففي هذه الحالة يمكن للسلطة المركزية مباشرتها بالتنسيق والتعاون بينها على أساس الأداء الأفضل للخدمات والتصرف الرشيد في المالية العمومية.

3.1 صلاحيات منقولة

وتتمثل في مختلف الصلاحيات التي تسمح للسلطة المركزية بنقلها إلى الجماعات المحلية والتي كانت تمارسها الإدارة المركزية للدولة، كما لا يمكن أن تتم هذه العملية إلا بواسطة قانون يتم فيه توزيع هذه الصلاحيات بالاعتماد على أساس مبدأ التفريع بحيث يكون الإختصاص للأفضل الذي يقوم عليه الأداء بينهما.

2- تكريس مبدأ التدبير الحر

تقوم مجلة الجماعات المحلية وفق مبدأ التدبير الحر بمقتضى توزيع الصلاحيات على الجماعات المحلية فيما بينها من جهة وبينها والدولة من جهة أخرى، تعطي لها السلطة المركزية كامل الحرية لممارسة المبادرة والتدخل في أي مسألة، شرط عدم إسناد هذه الصلاحيات لسلطة أخرى، أي بطريقة أخرى في تسيير شؤونها المحلية بكل حرية دون أية وصاية مع بلورة مخططات تنموية تتناسب مع احتياجاتها، وهذه الصلاحية الذاتية التي تنفرد بها، وفق الإختصاصات الراجعة لها على أساس التعاون وتقديم خدمات أفضل والتصرف بترشيد المالية العمومية، وهو ما يعني ممارسة نشاطها بصفة مشتركة مع السلطة المركزية.[26]

كما أنه من شأن المجلة أن توحد تنظيم الحكم المحلي في إطار واحد يجمع بين عدد كبير من القوانين المنفصلة المعمول بها حاليا، وهو ما يتيح للمشرعين التعاطي مع هذه القوانين بطريقة منسقة ومتماسكة، وكذلك تعديل القوانين أو وضع قوانين جديدة بما يتماشى مع الدستور من استمرار تطبيق عملية التخلي عن المركزية.[27]

تهدف إعادة نقل الإختصاصات إلى تقليص التفاوتات الجهوية التي كانت قبل ثورة 2011 وتحديدا قبل دستور 2022، حيث تتمحور أهدافها حول:

- الهدف الأول: تحسين أوضاع المناطق المهمشة من خلال الحد من التفاوت الاجتماعي والسياسي.
- الهدف الثاني: ربط المناطق المهمشة بالمناطق المتقدمة كي تفيد من التدريب والتواصل اللذين تمارسهما التجمعات السكانية.
- الهدف الثالث: دمج المناطق كافة في الاقتصاد العالمي كي تصبح جزءا من رؤية تنموية ديناميكية.

3- تفاوت في الصلاحيات

لقد كان دور الجماعات المحلية في الأصل النهوض بتنمية المدن أمام ما يكفله لها القانون وإن كان الميدان يعكس ذلك، بعد فشل السياسات التنموية على المستوى المركزي،[28] إلا أن هذا لم يمنع من إدخال تصورات وتعديلات جديدة على القوانين من خلال الإصلاحات التي ظلت تباشرها تونس منذ استقلالها وذلك من خلال الاعتماد على طاقات المجتمع المحلي للوصول إلى تحقيق التنمية المحلية الحقيقية التي تعتبر القاعدة الأساسية على مستوى الأقاليم، إلا أنه لا بد من التمييز بين كل الإختصاصات والصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة سواء البلدية أو الجهوية والمهام التي اعترف بها القانون في كل الشؤون المتعلقة بتسيير الإقليم.

ففي تونس فقد كان يسري العمل بالقانون الأساسي عدد 33 لسنة 1975 المتعلق بالقانون الأساسي للبلديات الذي تم تنقيحه عدة مرات، نفس الحال بالنسبة للمجالس الجهوية التي كانت تسير بالقانون عدد11 لسنة 1989 غير أن القانون الجديد لسنة 2023 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية سيعزز الديمقراطية المحلية في بعديها التمثيلي والتشاركي وتحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين في الوسطين الحضري والريفي إلى جانب توسيع مشاركة المواطنين ومكونات المجتمع المدني في تدبير الشأن المحلي، حتى تضطلع بدورها الجديد كفاعل تنموي في دفع الاقتصاد الجهوي والمحلي وإقامة شراكات مع مختلف الفاعلين الاقتصاديين فضلا عن تسيير المرافق العامة المحلية حسب مبادئ الحياد والمساواة والاستمرارية ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة، وتوزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطة الجهوية والمحلية.[29]

فبعدما كانت في تونس المجالس البلدية والجهوية تمارس صلاحياتها في ظل المنظومة السابقة وفق ثلاثة أصناف وهي:

- صلاحيات عامة في حدود شؤون البلدية
- صلاحيات استشارية
- صلاحيات تقريرية

وتشمل الصلاحيات الاستشارية تقديم كل الاستشارات الاختيارية المتعلقة بإبداء الرأي في مختلف المسائل ذات الصبغة المحلية وكذا يستشار المجلس في كل المشاريع المبرمج إنجازها من طرف الدولة أو أي جهات أخرى.

كما تعتبر الصلاحيات التقريرية المسندة للمجلس عامة وواسعة بالنظر في كل ما يتعلق بشؤون البلدية وهي صلاحيات تشمل الجانب المالي المتعلق بميزانية البلدية وضبط المعاليم والبرامج وتجهيز البلدية في حدود المداخيل والإمكانيات الموضوعة تحت تصرفها وضبط مختلف الأعمال التي يتعين القيام بها للمساعدة على التنمية وفقا للمخططات الوطنية للتنمية، إضافة إلى الإدلاء برأيه في جميع المسائل ذات الصبغة المحلية خصوصا في الميادين الثقافية والاجتماعية والاقتصادية، إلى جانب صلاحيات أخرى كالتفويت والتعويض في العقارات، وتحديد شروط الكراء التي تتجاوز مدتها سنتين، وأيضا إبرام الصلح وتسمية الأنهج والساحات العمومية وتحديد صيغ ومشاريع التعاون بين البلديات سواء بالاستغلال المباشر أو المساهمة في رأس المال للمؤسسات الصناعية أو حتى تلك المتعلقة بتسيير المرافق العمومية التي تعود لها بفائدة محلية أو جهوية واتخاذ كل التراتيب العامة.

إلا أن المنظومة التشريعية الجديدة والمتمثلة في مجلة الجماعات المحلية لسنة 2023 منحت اختصاصات واسعة لممارسة مهامها.

وبالعودة إلى التنظيم الإداري نجد أن أهم ما يلاحظ تمسك تونس طيلة الحقبة الماضية كان قائما على التنظيم الإداري الذي تركته الحماية الفرنسية، وبالتالي تأثرها بالنظام المركزي واحتكار السلطة القائمة في العاصمة لمواردها، إذ أن القرارات التي كانت تمرر على مستوى الجهات والبلديات، كانت تسودها المحسوبية والفساد خاصة في مؤسستي الوالي والمعتمد.

وبالتالي يرى الباحثون اعتماد السلطة المركزية على سياسات جردت النظام اللامركزي من أداء دوره طبقا لخصوصيات الجهات وحاجياتها في التنمية.

إذا كان الدستور الجديد للجمهورية الثانية وتعديله أقر للجماعات المحلية تمتعها بثلاثة أصناف من الصلاحيات ذاتية ومشتركة ومنقولة، فإن هذه الإختصاصات ستعود حتما عليها سلبا، كونها ستكون رهن السلطة المركزية من خلال مدى استقلاليتها والموارد المتوفرة لديها وهو ما يعني تمسك السلطة المركزية ببعض الصلاحيات بانتهاجها سياسة التقشف في منحها لموارد تتحكم فيها الأمر الذي يجعل هذه الجماعات تتخبط في دوامة نقص الموارد المالية وانعدامها، أمام التدني المستمر لنوعية الخدمات والاحتياجات المقدمة،[30] ما يجعل السلطة دائما تتدخل بإظهار نفسها المنقذ في نهاية الأمر أمام ضغط مطالب المواطنين والاحتجاجات التي يجعل الجهات والبلديات في موقف لا تحسد عليه.

خاتمة

لقد بين الواقع المعاش للجماعات المحلية أن تونس حاولت تجسيد مفهوم اللامركزية الإدارية من خلال تحديث وتعديل المنظومة الدستورية والقانونية، كما أثبتت النتائج المستخلصة من خلال هذا البحث أن الجماعات المحلية في تونس تحتل مكانة هامة تنظيميا، كونها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري اللامركزي، وأن تونس قطعتا شوطا معتبرا في تنظيم الإدارة المحلية، إلا أنها بقيت أمام تحديات كبيرة من أجل إيصال هذه الجماعات لمكانتها الحقيقية كنظام لامركزي قائم على الاستقلالية المالية والإدارية وباختصاصات واسعة مثل ما تبنته العديد من الأنظمة الناجحة التي انتهجت هذا الأسلوب.

وإذا كانت النصوص الدستورية والقانونية حددت نطاق هذه الجماعات واختصاصاتها بعد تذبذب في الاصلاحات بين دستور 2014 ودستور 2022 لما يصبوا إليه المواطن من سبل لتجسيد تطلعاته وطموحاته.

وقد بدى واضحا من خلال سياسة تونس أن السلطة المركزية أدركت أن حجم الدوامة التي تتخبط فيها الجماعات المحلية كبير جدا من مشاكل غير قارة، وأن الوصول إلى تنمية حقيقية لا يتم إلا بدور حقيقي واسع الصلاحيات مع استقلالية إدارية ومالية، لذلك باشرت تونس سلسة من الإصلاحات الشاملة التي تجعل من هذه

الجماعات منطلق أساسي ودور كبير في العمليات التنموية، من خلال إشراكها في مختلف المجالات باعتبارها محرك أساسي للنهوض بالمجتمع والوحدات المحلية وهو ما جاء في مجلة الجماعات المحلية لسنة 2023.

قائمة المراجع والهوامش

[1]– سهير الفراتي، السلطة المحلية في دستور الجمهورية الثانية، مجلة دراسات قانونية، عدد23، جامعة صفاقس، تونس، 2016، ص68.

[2]– سليمان أعرج، الديمقراطية التشاركية من أجل تفعيل دور الجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد29، الجزائر، أفريل 2012، ص101وما يليها.

[3]– مصطفى بن لطيف، قراءة في باب السلطة المحلية من مسودة الدستور الجديد، مجلة أصداء، عدد4، مركز دعم اللامركزية، تونس، جوان 2013، ص 15

[4]– أحلام الضيف، تفعيل الديمقراطية المحلية في دستور 2014: من التمثيلية إلى التشاركية، مجلة أصداء، العدد15، مركز دعم اللامركزية، تونس، جانفي – مارس 2016، ص9.

[5] أنظر الفصل 133 من الامر الرئاسي عدد 578 لسنة 2022 يتعلق بنشر دستور 2022.

[6]– عبد الرزاق بن خليفة، السلطة المحلية: دواء الجرعة الواحدة قد يؤدي، مجلة أصداء، العدد 15، مركز دعم اللامركزية، تونس، مارس 2016، ص 26 وما يليها، ص28.

[7]– **Viedki (J)**, Une Lecture Critique de La Constitution de La République de Tunisie, Université de Toulane, Faculté de Droit, France, 2014.

[8]– رابح خرايفي، الأسس الدستورية للامركزية الإدارية والسياسية في تونس من خلال دستوري 1 جوان 1959 و27 جانفي 2014، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، جمهورية مصر العربية.

[9]– رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، ورقة عمل مقدمة في ندوة حول دور الحكومة المركزية في التنمية الاجتماعية والمنعقدة في القاهرة، جمهورية مصر العربية، يونيو،2007.

[10]– سمير محمد عبد الوهاب، الإدارة المحلية في الوطن العربي، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الخامس بعنوان: الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، مارس 2007.

[11]– صفوان المبيض، الإدارة المحلية (مداخل التطوير)، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص83.

[12]– رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، مرجع سبق ذكره.

[13]– سمير محمد عبد الوهاب، الإدارة المحلية في الوطن العربي، مرجع سبق ذكره.

[14] –**Hervé (R)**, « Le Statut Constitutionnel des Collectivités Territoriales Issu de La Loi Constitutionnelle du 28 Mars 2003 : Entre Innovation et Complexité », Revue Française d'administration Publique, 2003/1, N: 105-106, p 219.

[15]– صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص84.

[16]– خالد ممدوح، دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009، ص308.

[17]– سلسبيل القليبي، اللامركزية في الدستور التونسي لسنة 2014 الوعود والحدود، مجلة أصداء، العدد 15، مركز دعم اللامركزية، جانفي – مارس، 2016، ص22.

[18]– محمد ناصر مهنا، أساليب ووسائل تقوية الأجهزة المحلية، أوراق وبحوث عمل ندوة التنمية الريفية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة، القاهرة، جمهورية مصر العربية، ماي 2007، ص2016.

[19]– سليمان الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، السنة 12، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1970.

[20]– سلسبيل القليبي، اللامركزية في الدستور التونسي لسنة 2014 الوعود والحدود، مرجع سابق، ص21.

[21]– **Vitiello (A),** « L'Education à la Citoyenneté », Raisons Politiques, 1/2008, N:29, p.169.

[22]– السلطة المحلية بين الواقع والآفاق، مؤسسة ياسمين .www.jasmine-foudation.org

[23] – **Tarchouna (L),** L'Encadrement Constitutionnel de la Décentralisation en Tunisie, Magazine Acteurs Publics, Numéro de Septembre/Octobre,2015, p.50.

[24]– عبد الحكيم عطوات، إصلاح الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ضوء التشريعات الراهنة حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق دراسة لبعض النماذج والمؤشرات، المكتبة الوطنية الجزائرية، 2016، ص110.

[25]– محمد سميح الباجي عكاز، هل تكون اللامركزية آلية لمعالجة التفاوت الجهوي؟، مقال منشور بموقع نواة، www.nawaat.org بتاريخ 2015/03/02.

[26]– مختار الهمامي، قراءة تحليلية في مشروع مجلة الجماعات المحلية، مجلة أصداء، العدد15، مركز دعم اللامركزية، تونس، مارس 2016، ص6.

[27]– عبد الرحيم تسنيم، اللامركزية في تونس عند مفترق الطرق، صدى تحاليل عن الشرق الأوسط، بتاريخ 17 ماي 2017. http://carnegieendowment.org/sada/70036، تاريخ الاطلاع 2017/07/22.

[28] – **Mekamcha (G),** Le Processus de Développement Economique National pour les Collectivités Locales MTHES ou Réalités ?, Alger, Revue IDARA-1995.

[29] – **Khelloufi (R),** Reflexions sur la Decentralisation a Traverts L'avant Projet du Code de la Wilaya, Revue de L'ecole Nationale d'Administration, Algérie: n30, Centre de 'Archive et Recherche, p 242.

[30] – Exposé Motif de L'avant Projet de La Loi Relative a la Commune11/10, Ministére de Intérieur, Alger, 2011.