مشاركة البوصلة في صياغة التقرير الخاص بقطاع التنمية المحلية والبلدية واللامركزية

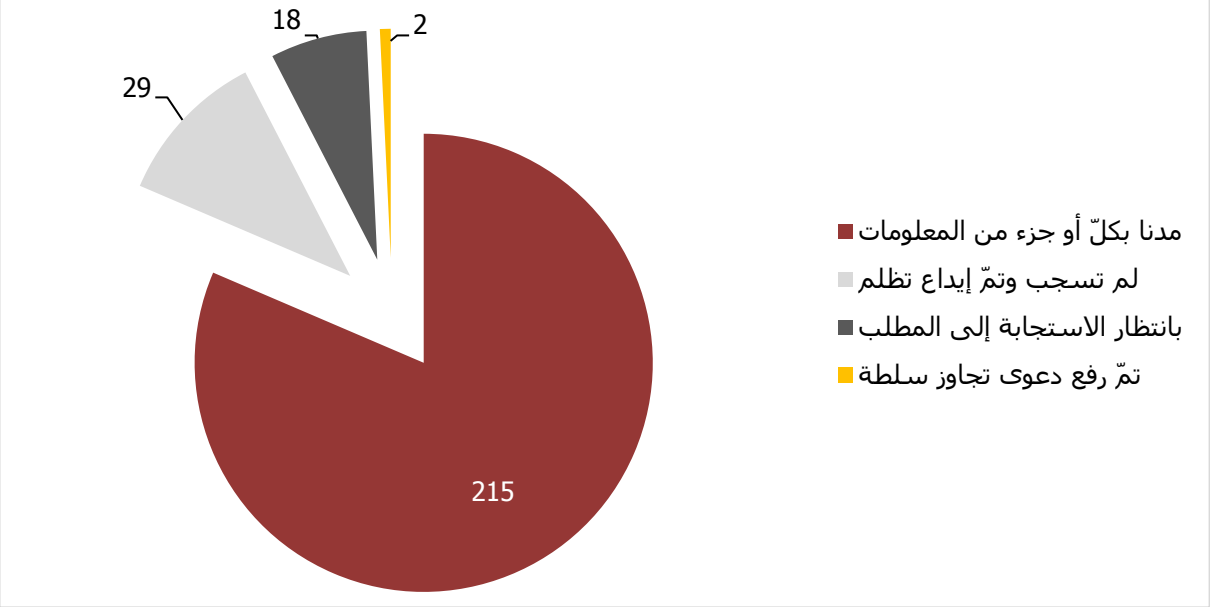
للمخطط الخماسي 2020/2016

سبتمبر 2015

أخذ القرار على المستوى المحلي

لقد تمكنت جمعية البوصلة من خلال مشروع مرصد بلدية، والذي يغطي نشاط بلديات تونس أجمع، من التعرف بعمق فعلي على عملية أخذ القرار على النطاق المحلي، والتي هي من أهم مقومات التنمية، وإحدى ركائز اللامركزية الفعالة. إن التشخيص الدقيق والعلمي لعملية أخذ القرار يسلط الضوء على أسباب تعثر المشاريع وتطبيق القرارات، رغم توفر الحد الأدنى من الإمكانيات المادية والرغبة السياسية في العديد من البلديات.

لقد تعامل فريق البوصلة مع كافة بلديات الجمهورية التونسية بهدف النفاذ إلى المعلومة، كمرحلة أولى، حيث تمّ الاستناد على المرسوم 41 لسنة 2011، والخاص بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية في الهياكل العمومية.1 رغم أن الاستجابة إلى مطلب النفاذ إلى الوثائق الإدارية من صلاحيات البلدية، أي قرار يقوم به المجلس البلدي، أو من يعوضه من نيابات خصوصية، إلا أن التفاوت في الاستجابة لهذا القرار إيجابياً، واختلاف أسباب الرفض في حين أخرى، ينمّ عن مشكلة في قدرة البلدية على أخذ القرار، واستقلاليتها فيه، في إطار القانون.[2]



رسم بياني 1: استجابة البلديات لمطالب النفاذ إلى الوثائق الإداريّة إلى حد تاريخ 29 سبتمبر 2015

إن عدم استجابة البلديات إلى مطالب النفاذ إلى الوثاق الإدارية يعود إلى عدة أسباب: وجود سلطة إشراف للبلدية ينتج عنها خلط في ماهية القرارات التي يمكن للبلديات أن تأخذها، غياب الهياكل السياسية، والنقص في الموارد البشرية والمادية اللازمة. يجدر بالذكر أن هذه العوامل تؤثر على عملية أخذ القرار بشكل عام، وإن اتخذت الاستجابة لمطالب النفاذ إلى المعلومة كمثال عمليّ.

سلطة الإشراف والقرارات البلدية:

تعود البلدية في جلّ قراراتها إلى سلطة الإشراف، سواء بغرض الموافقة المباشرة (المصادقة على القرارات)، أو غير المباشرة (الاستشارة). إن اللجوء إلى سلطة الإشراف يعود لأسباب مختلفة، منها

[1] تمّ اتباع كافة الإجراءات والآجال التي ينص عليها المرسوم 41.
[2] إن البلدية هيكل عمومي ينطبق عليه المرسوم 41، لما لها من استقلالية إدارية ينصّ عليها القانون الأساسي للبلديات

الخلط في ماهية القرارات التي يمكن للبلدية أن تأخذها بكل استقلالية، أو عدم استغلال البلدية للصلاحيات التي يحددها القانون على أكمل وجه.

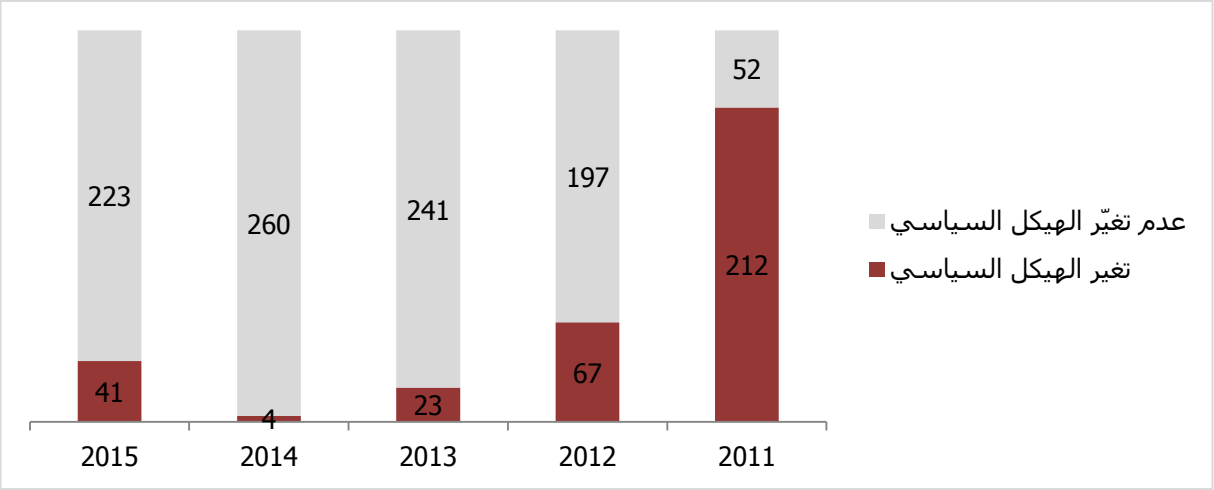
من صلاحيات البلدية التي ينص عليها القانون الأساسي للبلديات تنظيم الجلسات التمهيدية أربع مرات في السنة.. لاحظ فريق البوصلة طلب البلديات موافقة سلطة الإشراف (الولاية) في تحديد تاريخ الجلسة التمهيدية، وفي بعض الأحيان، اقتراح التاريخ من قبل سلطة الإشراف مباشرة. إن هذا التداخل في الصلاحيات يؤثر على إمكانية البلدية في أخذ قرار يهمّ الشأن المحلي وتشريك المواطن.

إن القوانين المنظمة للعمل البلدي لا توضح بدقة صلاحيات البلدية ومدى تدخلها في الشأن المحلي.[3] هذا التداخل في الصلاحيات يؤثر بشكل مباشر على تفاعل البلدية مع مختلف القرارات التي تؤخذ محليّاً، وسلباً على الاستقلالية الإدارية للبلدية.

إن المرسوم 41 المتعلق بالنفاذ للوثائق الإدارية يحدد مسؤولية البلدية للاستجابة لمطالب النفاذ إلى المعلومات التي تخصّ عمل البلدية والقرارات المتخذة من قبل المجلس المسيّر لها دون الرجوع إلى سلطة الإشراف.[4] كما أن دعوى تجاوز السلطة في حالة عدم الاستجابة للمطلب ترفع برئيس البلدية، وليس بسلطة الإشراف. إلا أنه، ورغم وضوح صلاحيات البلدية في هذه الحالة، آثرت بعض البلديات استشارة سلطة الإشراف، أي الولاية، وأحياناً، انتظار الولاية للرد من سلطة إشرافها، أي وزارة الداخلية.

الهياكل السياسية المسيّرة للشأن المحلي:

إن أخذ القرار يرتكز على إرادة سياسية تنبثق عمّن يسيّر الهيكل العمومي. لقد أثّرحلّ المجالس البلدية، واستبدالها بنيابات خصوصية، ثمّ حل تلك الأخيرة واستبدالها بلجان تسيير في بعض البلديات،سلباً على أخذ القرار على المستوى المحلي.



رسم بياني 2: تغيّر الهياكل السياسية التي تسيّر البلديات (حل مجالس بلدية أو نيابات خصوصية) إلى حد ما ورد في الرائد الرسمي رقم 75 لسنة 2015.

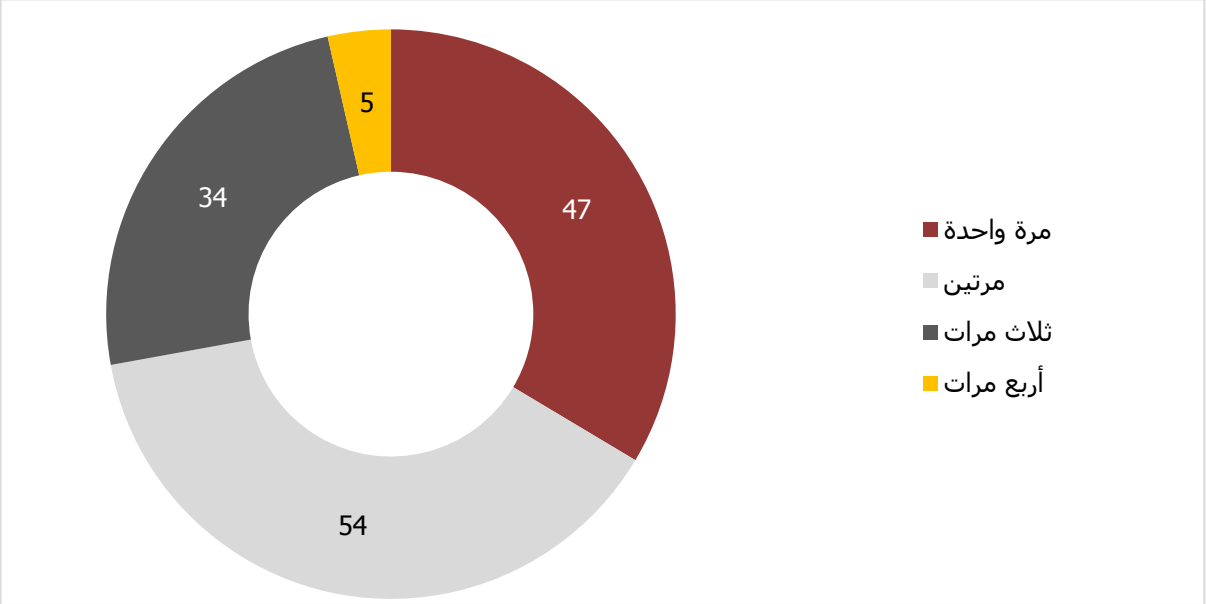
لقد أدّى هذا التغيير المتواصل في الهياكل السياسية إلى غياب الاستقرار السياسي في البلديات، مما أدى بدوره إلى انقطاع عملية أخذ القرار الفعّالة في الكثير من البلديات. لقد رافق الانقطاع في

[3] الفصل (21) من القانون الأساسي للبلديات يوضح مجالات تدخل المجلس البلدي.
[4] الفصل (25) يذكر الاستثناءات لاستقلالية البلدية في عملية أخذ القرار ووجوب موافقة سلطة الإشراف

عملية أخذ القرار تغييب للمواطن وعدم تشريكه في الشأن المحلي، وبالتالي فقدان آلية هامة للمحاسبة والمساءلة.

من المعلومات التي طلبتها جمعية البوصلة من البلديات محاضر الدورات العادية، الجلسات التمهيدية، واجتماعات اللجان القارة وغير القارة. رغم انعقاد الدورات العادية بشكل مستمر في معظم البلديات، إلا أن العديد منها لم ينظم الجلسات التمهيدية، والتي هي الآلية المقنّنة لتشريك المواطن في العمل البلدي. كما لوحظ في العديد من البلديات عدم انعقاد اجتماعات اللجان البلدية، والتي تمثّل خطوة هامة في عملية أخذ القرار على النطاق المحلي.

يوجد 4 بلديات لم يتمّ فيها حلّ المجلس البلدي المنتخب من عام 2010، وهي بلدية جبنيانة (صفاقس)، بنقردان (مدنين)، عميرة الفحول (المنستير)، ومدنين (مدنين)، بينما يوجد 5 بلديات تمّ فيها تغير الهيكل السياسي المسيّر أربع مرّات منذ حل مجالسها في 2011، وهي بلدية الكاف (الكاف)، الزهراء (بن عروس)، باجة (باجة)، باردو (تونس)، ونابل (نابل). رغم اختلاف أسباب حلّ هذه النيابات الخصوصية حسب قرار الوالي المعلّل، إلا أنها أثّرت سلباً على سير عملية أخذ القرار على النطاق المحلي.



رسم بياني 3: تغيّر النيابات الخصوصية إلى حد ما ورد في الرائد الرسمي رقم 75 لسنة 2015.

القدرة على تنفيذ القرارات:

إن تعثّر عملية أخذ القرار يعود أيضاً إلى عدم توفّر الإمكانيات اللازمة لتطبيقه بشكل فعّال، ونخصّ بالذكر هنا الإمكانيات البشرية والتقنيّة. إن النقص في الإمكانيات البشرية ملحوظ كمّاً ونوعاً، حيث يوجد غياب للإطارات الفنيّة اللازمة والعملة. أدى هذا إلى إمّا تجنب أخذ القرارات اللازمة لصعوبة تنفيذها، أو إلى تطبيق القرارات بشكل غير مرض. أدّى هذا أيضاً إلى تعدد مهام المسؤولين في البلدية، وصعوبة المساءلة سواء على مستوى القرار وأخذه، أو الأداء عند تطبيقه. أثّر النقص على المستوى التقني أيضاً على تنفيذ القرارات المتّخذة، وهنا نقصد الإمكانيات التكنولوجية والإعلامية، وكذلك الوسائل الأخرى من معدات ثقيلة ووسائل نقل. إن الموارد البشرية والإمكانيات التقنية على علاقة مباشرة بعملية أخذ القرار لأنها تحدد مدى قدرة البلدية على تنفيذها، ولا يمكن استغلال أحدهما بشكل فعّال دون تواجد الآخر بشكل كاف.

إن عدم احترام بعض البلديات لآجال الاستجابة لمطلب النفاذ إلى المعلومة لا دخل له أحياناً بالإرادة السياسية أو بأخذ قرار توفير المعلومات. في كثير من الأحيان يعود السبب إلى عدم توفّر المورد البشري لتأمين المعلومات على الشكل المطلوب، أو عدم توفر حواسيب في حالات قصوى. بل إنّ الاتصال ببعض البلديات تعذّر في بعض الأحيان لعطب في الفاكس. كما أنّ عدم توفّر شبكة الانترنت في العديد من البلديات، أو الإطار البشري الملمّ بالإعلاميّة، أثّر على التواصل مع جمعية البوصلة بشكل خاص، والمواطن بشكل عام.

نحو عمليّة أخذ قرار أكثر فاعلية على المستوى المحلي

إن عملية أخذ القرار الفعالة ترتكز على الاستقلالية الحقيقية للهيكل العمومي، وهي الطريقة الوحيدة لمواجهة التحديات المذكورة أعلاه. يضمن الدستور استقلالية الجماعات المحلية، ومنها البلديات، عن طريق ترسيخ مبادئ هامة يجب أن تنعكس في الإطار القانوني الذي يضبط عمل البلديات.

يضمن مبدأ التدبير الحر استقلالية البلدية إدارياً، وقدرتها على أخذ القرار دون الرجوع إلى سلطة إشراف قبليّة، بل تخضع فقط إلى مرافبة بعدية تتمثل في المراقبة المالية أو الإدارية. لا يمكن للتدبير الحر أن يحقق الاستقلالية الحقيقية في عملية أخذ القرار دون تحديد صلاحيات جميع المتدخلين في الشأن المحلي، ومنها البلدية. إن هذا من شأنه أن يمنع الخلط بين الصلاحيات، والذي ينشأ عنه ضبابيّة في عملية أخذ القرار، وبالتالي، صعوبة في تشريك المواطن ومساءلة آخذي القرار.

إنّ فاعلية عملية أخذ القرار من قبل الهياكل السياسية في البلدية تتطلب أيضاً تدعيم قدرات أعضاء المجالس المنتخبة في العديد من المجالات، منها حسن الإدارة والتصرف في الموارد البشرية والمالية، التكوين القانوني وفهم الإجراءات الإدارية، وآليات التواصل وتشريك المواطن. يمكن تنظيم دورات تكوينية دورية موازية لتلك التي يقدمها مركز التكوين ودعم اللامركزية للأطر البلدية والجهوية.