



تقرير

DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL

الديمقراطية التشاركية
على المستوى المحلي

© المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI). جميع الحقوق محفوظة. يُشجع نشر هذه الوثيقة لغاية غير تجارية شرط ذكر المنظمة (DRI) كمصدر ومدىها بنسخة مترجمة بلغات أخرى. المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية حررت نسخة بالفرنسية.

بدعم من :



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Political Affairs Division IV, Human Security

تقرير

الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي

الفهرس

6 ملخص

8 مقدّمة

10 ا- مفهوم الديمقراطية التشاركية ورهاناته الأساسية

10 أ. مقارنة مفاهيمية

11 ب. الديمقراطية التشاركية المحلية، الحوكمة الرشيدة والحوكمة المفتوحة

12 ج. أهداف الديمقراطية التشاركية المحلية ومعيقاتها

14 ا- الديمقراطية التشاركية المحلية : التمشي، الآليات وأسسها القانونية في القانون المقارن

14 أ. الإعلام

16 ب. الحق في تقديم العرائض

16 ج. الإجراءات و الهيئات الاستشارية المحلية

19 د. الاستفتاء التقريري المحلي

22 هـ. تقييم التصرف البلدي ومراقبته

23 ا- تطبيق المقتضيات الدستورية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية المحلية في تونس

23 أ. الإنجازات في مجال الديمقراطية التشاركية في إطار مشاريع التنمية والتهيئة الترابية

24 ب. إرساء إجراءات التشاور الإجبارية

24 ج. الاعتراف بالاستفتاء التقريري المحلي

الرسوم

الديمقراطية التشاركية المحلية

11

المفهوم

10

المقاربة

التواصل

15

المعوقات

13

ملخص

يمكن تعريف الديمقراطية التشاركية على أنها "مجموعة الإجراءات والوسائل والآليات التي تتيح للمواطنين الانخراط المباشر في تسيير الشؤون العامة"¹. وتبعاً لذلك لا يتم تعريف الديمقراطية التشاركية في حد ذاتها، أي بوصفها مفهوماً، بل يتم تعريفها من خلال الوسائل الموضوعية على ذمتها وذلك في علاقة بالهدف المقصود من تكريسها. وتسدّ الديمقراطية التشاركية ثغرات الديمقراطية التمثيلية وتتجه إلى إصلاحها. أي أنها "تقوم بدمقرطة الديمقراطية"².

في الديمقراطيات المعاصرة، غالباً ما يكون المستوى المحلي هو الأنسب لتعزيز مشاركة المواطنين في الشؤون العامة. وعادة ما يتم ربط مفهوم الديمقراطية التشاركية المحلية بمفهوم الحوكمة الرشيدة أو بمفهوم الحوكمة المفتوحة، كما هو الشأن في تونس. ويمكننا تمييز مستويات عدة لمشاركة المتساكنين، سواء تعلق الأمر بمجرد إعلام العموم أو بالاستشارة أو التشاور حول مشاريع الجماعات المحلية، خاصة في مادة التهيئة الترابية والتعمير، أو حتى بمسار حقيقي لاتخاذ القرار بصورة مشتركة وهو ما يتجسد عبر الاستفتاء التقريري المحلي.

في القانون المقارن، تجد إجراءات الديمقراطية التشاركية المحلية أساسها أحياناً في النصوص الدستورية (بلغاريا، المجر، بولونيا، البرتغال، فرنسا، المغرب، تونس). لكن غالباً ما يضع القانون إطار هذه الإجراءات (السويد، إيرلندا، كرواتيا...).

وهكذا نجد حق العموم في الحصول على المعلومات المتعلقة بتسيير الجماعات المحلية مكرساً في عدد كبير من البلدان كشرط أساسي ومسبق لكل نهج تشاركي.

علاوة على ذلك، وفضلاً عن الاستشارة المخصصة للمتساكنين والأطراف الفاعلة في المجتمع المدني والتي تقتصر على مادة معينة في مرحلة معينة، كالاستقصاءات العلنية والاجتماعات العامة والتصويتات الشعبية، يمكن وضع فضاءات دائمة للاستشارة والتشاور كلجان الأحياء واللجان الاستشارية (...)

فيما تسمح "الميزانية التشاركية" بإشراك المتساكنين في إعداد الميزانية البلدية وتخصيص أموال لفائدة هؤلاء السكان المحليين يمكن استخدامها حسب احتياجات يقومون بتحديدتها.

ويمكن كذلك تطبيق التمثلي التشاركي في تقييم التصرف البلدي. ويمكن إذا للمواطنين أن يحكموا بأنفسهم على فاعلية التدابير المتخذة وعلى القيود التي واجهتها ومساعدة السلطات البلدية لإيجاد التدابير التصحيحية.

وقد كرست عديد البلدان كذلك الاستفتاء المحلي التقريري الملزم، وذلك غالباً بمبادرة من السلط المحلية (فرنسا، إسبانيا، البرتغال، فنلندا، إيرلندا...) وفي حالات نادرة بمبادرة من المواطنين (ألمانيا، سويسرا).

في تونس، يعتمد مشروع مجلة الجماعات المحلية³ للمرة الأولى الاستفتاء المحلي التقريري الملزم الذي يتم بمبادرة من السلط المحلية أو

¹ RUI (I.), « Démocratie participative », in CASILLO (I.), BARBIER (R.), BLONDIAUX (L.), CHATEAURAYNAUD (F.), FOURNIAU (J.-M.), LEFEBVRE (R.), NEVEU (C.) et SALLES (D.) (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, <http://www.dicoparl.fr/it/dico/democratie-participative>.

² COURTEMANCHE (G.), La seconde révolution tranquille. Démocratiser la démocratie, Montréal, éditions Boréal, 2003, 176 p.

³ 2017، مشروع مجلة الجماعات المحلية، ماي 2017 (http://www.arp.tn/site/servelet/Fichier?code_obj=98100&code_exp=1&langue=1)

بمبادرة من عشر متساكني الجماعة المحلية حول البرامج والمشاريع المتعلقة باختصاصاتها. ويجب كذلك أن يضع هذا المشروع إطارا قانونيا دقيقا لمسار التشاور قصد إعداد مخططات التنمية. غير أننا نجد بالفعل إلى حد الآن وضعا لعدد الإجراءات والآليات على أساس الفصل 139 من الدستور الذي ينص على أن الجماعات المحلية تعتمد آليات الديمقراطية التشاركية، سواء تعلق الأمر ببرنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية أو بالإعداد التشاركي لمخططات الاستثمار البلدي أو للمخططات البلدية للتصرف في النفايات. كما تجسد المجالس المحلية للتنمية واللجان الجهوية الاستشارية للتنمية مبدأ التشاور على المستوى المحلي.

مقدمة

يتمثل أحد أهداف مسارات اللامركزية، التي انتشرت منذ التسعينات في الغالبية العظمى من الدول وفي تونس بعد ثورة 2011⁴، في بناء منظومة حوكمة متجذرة في السياق المحلي تستجيب لاحتياجات المتساكنين بصفة ملائمة بأكثر ما يمكن وذلك حسب منطق القرب. لذلك يجب أن تقتزن اللامركزية بإرساء الديمقراطية في مجال الحوكمة المحلية.

في هذا الشأن، ينص الفصل 139 من دستور 2014 على أنه "تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقا لما يضبطه القانون". وبذلك، يكون الدستور التونسي (إلى جانب الدستور المغربي⁵) من الدساتير القليلة التي تركز صراحة الديمقراطية التشاركية.

ويجب علينا التمييز هنا بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة، والديمقراطية التشاركية.

■ يقوم نظام الديمقراطية التمثيلية على انتخاب ممثلي الشعب أو الهياكل التداولية للجماعات المحلية عن طريق الاقتراع العام، غير أنه لا يمكن للمواطنين التدخل في مسار اتخاذ القرار خلال المدة الفاصلة بين عمليتي انتخاب.

■ أما الديمقراطية المباشرة فتتطلب تدخل المواطنين بصفة مباشرة في الشؤون العامة، فيتخذون بأنفسهم القرارات في جميع المواضيع من دون انتخاب ممثلين عنهم، وهو أمر غير قابل للتنفيذ واقعيًا. وفيما تعلق بنظام الديمقراطية شبه المباشرة، على النحو المطبق في سويسرا مثلا، فلا ينتخب المواطنون ممثلهم فحسب، بل يساهمون في مسار اتخاذ القرار خاصة عبر المبادرة الشعبية والاستفتاء التقريري.

■ تشمل الديمقراطية التشاركية بصفة عامة طرقا مختلفة لتدخل المواطنين، سواء كان ذلك بشكل فردي أو من خلال الجمعيات، في إعداد القرارات العامة. ويصعب التمييز بين الديمقراطية التشاركية والديمقراطية شبه المباشرة على المستوى المفاهيمي. ويعتبر بعض مناصري الديمقراطية التشاركية أن الديمقراطية شبه المباشرة لا تعدو أن تكون إحدى صيغها.

في المقابل، يعتبر مؤلفون آخرون أن الديمقراطية التشاركية والديمقراطية شبه المباشرة تستجيبان لمنطقتين مختلفتين. فلا تهدف إجراءات الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي إلى منح سلطة قرار إلى كافة مواطني مدينة أو حيّ، سواء تعلق الأمر بالمساهمة في إعداد الميزانية التشاركية، أو بالمشاركة في لجنة بلدية غير رسمية أو في هيئة مواطنين محلّفين على سبيل المثال. إذ لا يساهم في المسار التشاركي إلا الأشخاص المختارون أو المهتمون بشكل خاص.

⁴ الفصل 14 من الدستور التونسي لسنة 2014: "تلتزم الدولة بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة".

⁵ الفصل 139 من الدستور المغربي لسنة 2011: "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتنفيذها. يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".

و من ناحية أخرى تقترح الديمقراطية شبه المباشرة إجراءات لاتخاذ القرار (لا للاستشارة وحسب)، ويكون ذلك مثلاً في شكل استفتاء يسمح بانخراط جميع المواطنين في إطار من المساواة والمشاركة الكاملة في المداولات.

ويمثل المستوى المحليّ بداهة الأرضية المثلى لتجربة الديمقراطية التشاركية، وذلك انطلاقاً من إرادة العديد من المواطنين المشاركة في حياة المنطقة التي يشعرون بالانتماء إليها.

مفهوم الديمقراطية التشاركية ورهاناته الأساسية

أ مقارنة مفاهيمية

تمثل الديمقراطية التشاركية المحلية، أحد مكونات "الديمقراطية المحلية" ويمكن أن تكون تمثيلية وتشاركية في الآن نفسه.

وغالبا ما تستخدم عبارة الديمقراطية المحلية للتأكيد على المشاركة المستمرة في المناقشات وفي شؤون الجماعة المحلية وفي ضبط السياسات المحلية. ولا تعني الديمقراطية التشاركية حق مواطني الجماعة المحلية في اختيار ممثلهم بحرية فحسب، بل تشمل كذلك حق السكان في الإعلام وفي الاستشارة والتشاور وحتى حق المشاركة في اتخاذ القرار.

على المستوى المحلي تعني عبارة الديمقراطية التشاركية مجموعة متباينة من التقنيات والإجراءات والسبل: كالاستقصاءات ذات المصلحة العامة، والاستفتاءات المحلية، وإجراءات التشاور في المادة العمرانية أو في مادة الهيئة الترابية، ومجالس الأطفال والشباب ومجالس الحكماء ومجالس المهاجرين وكذلك مجالس الأحياء. ويتمثل هدفها المشترك في تشريك المواطنين في اتخاذ القرار العام.

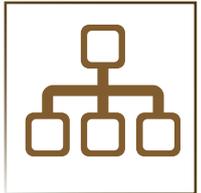
ويمكن لمشاركة المواطنين أن تأخذ شكلا تلقائيا أو شكلا ذا طابع مؤسسي. ويمكن بذلك للمشاركة أن تنطلق من القاعدة، أي مباشرة من المواطنين، في شكل تصاعدي (*bottom-up*) غير أنه يمكن للمسؤولين السياسيين أيضا طلبها وتأخذ بذلك شكلا تنازليا (*top down*). ويمكننا كذلك أن نميز داخل المشاركة المؤسسية بين النموذج الهرمي والنموذج التفاوضي.

الديمقراطية التشاركية مقارنة مفاهيمية

رسم 1

النموذج الهرمي

يتميز بالتدخل الفوقي للسلطات المحلية التي تعرض المشروع على الأشخاص المستشارين. ويهدف إما إلى نشر المعلومة لدى المواطنين، في أدنى أشكال التشاركية، أو إلى استشارة المتساكنين أو جزء منهم، أو -إذا أردنا الذهاب إلى أبعد من ذلك- إلى التشاور الذي يفترض تبادلا وحوارا بين مختلف الأطراف المعنية بالمسألة المطروحة.



النموذج التفاوضي

يكون المشروع في هذه الحالة ثمرة مفاوضات جدية. وهو نوعا ما منتج بصورة جماعية من قبل كل المشاركين. ويتم تأطير هؤلاء بشكل يسمح لهم بالوصول لتبني ثقافة تشاركية موحدة. فالمساهمون في المسار التشاركي ينحدرون من جمهور ذي خصائص متنوعة جدا. ويتوقف ذلك في الحقيقة على المسألة المطروحة أو على موضوع التعبئة: إذ يمكن أن يتعلق الأمر بالمواطنين بصفة فردية أو بممثلي المجتمع المدني المنظم أو بجماعات المصالح أو الخبراء، إلخ...



وفي نهاية المطاف، يمكننا أن نعتبر أن الديمقراطية التشاركية المحلية مهيكله حول أربعة عناصر:

رسم 2

مفهوم الديمقراطية التشاركية المحلية



يجدر التذكير بأن هذه المستويات الأربع للمشاركة لا يستبعد أحدها الآخر بل يمكنها أن تتكامل. على المستوى العملي، فإن المبادرات التشاركية في أغلب البلدان التي تمارس الديمقراطية التشاركية المحلية تنحصر في معظم الأحيان في الإعلام والاستشارة وفي أفضل الأحوال في التشاور، ونادراً ما يتم تطبيق آلية القرار المشترك.

ويقترن مفهوم الديمقراطية التشاركية أحياناً بمفهوم "الحكومة الرشيدة" أو كذلك بمفهوم "الحكومة المفتوحة"

ب الديمقراطية التشاركية المحلية والحكومة الرشيدة والحكومة المفتوحة

يشمل مفهوم الحكومة الرشيدة المحلية "مجموعة المؤسسات والآليات والمسارات التي تسمح للمواطنين وللمجموعات المواطنين بالتعبير عن اهتماماتهم واحتياجاتهم، وبفضخلافاتهم وبممارسة حقوقهم وواجباتهم على المستوى المحلي"⁶.

تسمح عديد المؤشرات بتقييم الحوكمة الرشيدة المحلية :

- مشاركة المتساكنين في مسار اتخاذ القرار المحلي (ويشمل ذلك الشراكة مع كل الفاعلين المحليين)؛
- شفافية المعلومة أو تعميمها؛
- كفاءة السلط المحلية في تحقيق الأهداف التنموية لصالح المتساكنين وفي التصرف في الموارد العمومية؛
- الإنصاف أو المعاملة المساوية والمحايدة للحالات المماثلة من قبل السلط المحلية (الكل سواسية أمام القانون)
- أخذ البعد المتعلق بالنوع الاجتماعي بعين الاعتبار: رفع نسبة مشاركة النساء في السياسة وإذكاء الوعي بأهمية حقوق المرأة.

يشير مفهوم الحوكمة المفتوحة (« *open government*⁷ ») إلى منظومة يمكن بمقتضاها للمواطنين مراقبة مسار اتخاذ القرار والتأثير عليه وذلك بفضل الإمكانية المتاحة لهم في النفاذ إلى المعلومة العامة وإلى هيئات اتخاذ القرار. وتتجسد من خلال مبادرات تتمثل في نشر وثائق ومعلومات حول أنشطة الهياكل العمومية على الأنترنت (« *open data* »). وبالتالي فإن الحوكمة المفتوحة تستند في المقام الأول إلى التكنولوجيات الحديثة المستعملة لتسهيل النفاذ إلى المعلومة. وفي الواقع، لا يتعلق الأمر بوضع المعلومات على ذمة العموم فحسب، بل يجب أيضا إحداث إمكانيات للتفاعل بين السلط العمومية والمواطنين.

وقد كرس دستور الجمهورية التونسية الحوكمة المفتوحة في فصله 139 الذي ينص: " تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقا لما يضبطه القانون." ويبرز هذا الفصل الصلة الوثيقة بين الديمقراطية التشاركية المحلية والحوكمة المفتوحة.

ج أهداف الديمقراطية التشاركية المحلية ومعيقاتها

لا ترمي الديمقراطية التشاركية إلى الحلول محل الديمقراطية التمثيلية بل إلى تكميلها. ويتبين بالفعل أنه غالبا ما يعتبر المستوى المحلي كمجال للمشاركة، المستوى الأكثر ملاءمة لاستعادة المواطنين لسلطتهم فهي تهدف إلى المصالحة بين المواطنين والسياسة، وذلك في سياق أزمة التمثيلية.

والأهداف المرجوة متعددة :

في مقاربة أولى، وظيفية وإدارية، يتمثل الهدف في تحسين إدارة الشؤون المحلية، انطلاقا من المبدأ القائل بأن " إدارة أفضل، هي إدارة أقرب وإدارة مع". وبالتالي، فإن الأمر يتعلق بتحسين فعالية مسارات اتخاذ القرار، ومنع نشوب النزاعات المحتملة، وتحقيق أقصى قدر من العقلانية في الحلول المقترحة. إذ يمكن للفاعلين الإداريين والسياسيين الوصول إلى معارف جديدة، أكثر ارتباطا بتجربة العموم المعنيين بسياساتهم والمستفيدين منها. وبالرغم من أن الديمقراطية التشاركية لا تيسر عملية صنع القرار ولا تسرعها، وفي حين تبقى سلطة القرار بيد المسؤولين المنتخبين، فإنه من شأن الديمقراطية التشاركية بأن تسمح بتحسين الحوكمة.

ثانيا، من شأن الديمقراطية التشاركية، من خلال إشراك السكان، أن تؤدي إلى تحسين التماسك الاجتماعي على مستوى منطقة معينة. فهي شكل من أشكال تعلم المسؤولية الجماعية. ويمكن للآليات التشاركية أن تيسر وصول الأشخاص الأكثر بعدا عن المواطنة إلى ممارستها (لا فقط في معناها السياسي، بل أيضا في معناها الاجتماعي والاقتصادي)، وذلك بتيسير الاستماع إليهم وإشراكهم في حياة المنطقة.

وبإعادتها نسج الروابط الاجتماعية. تسمح الديمقراطية التشاركية باستعادة الثقة المتبادلة في حدها الأدنى، بين السكان والمسؤولين المنتخبين والذين يمكن للديمقراطية التشاركية أن تعزز مشروعيتهم. وتسمح الديمقراطية التشاركية في بعض الحالات بمكافحة التعصب

⁷ التحقت تونس بـ "الشراكة من أجل حوكمة مفتوحة"، بالانجليزية: *Open Government Partnership* سنة 2014. وقد تمت صياغة خطة عمل أولى تم تقييمها بشكل إيجابي. انظر خطة العمل على الرابط التالي: <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Tunisia%20OGP%20NAP.pdf>

ويمكن العودة إلى التقييم على الروابط التالية:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Tunisia_Self-Assessment-Report_Arabic.docx

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Tunisia_End%20of%20Term%20Self%20Assessment%20%20NAP%202014-16_English.docx

وقد سمح ذلك بالمرور إلى خطة عمل وطنية ثانية 2016-2018 تمت صياغتها من قبل وزارة الوظيفة العمومية والحوكمة (<http://www.ogptunisie.gov.tn/images/OGPfinale2.pdf>)

والتطرف والحد من الانطواء على الهوية بمنح المجموعات التي يمكن أن تميل إلى الاحتجاج الراديكالي (والعنيف أحيانا) ضد المنظومة حيزا للنقاش والتشاور من شأنه احتواء هذا الاحتجاج.

وأخيرا، في مقاربة أكثر ارتباطا بالأبعاد السياسية، تسمح هيئات التشاور وإجراءات المشاركة بالذهاب إلى ما هو أبعد من الديمقراطية التمثيلية. فالديمقراطية التشاركية هي، بشكل ما، بيداغوجيا سياسية لتعلم المواطنة من خلال الانخراط والمشاركة. ويجب أن يكون المواطنون المنخرطون في المنظومة التشاركية قادرين على صياغة رأي جماعي انطلاقا من مصالحهم الخاصة. وبطريقة ما، فإن المواطن داخل هذه المنظومة هو أكثر من ناخب، لكن أقل من صاحب القرار.

ومهما يكن من أمر، فإن إرساء الحوكمة المحلية التشاركية تعترضه بعض الحواجز.

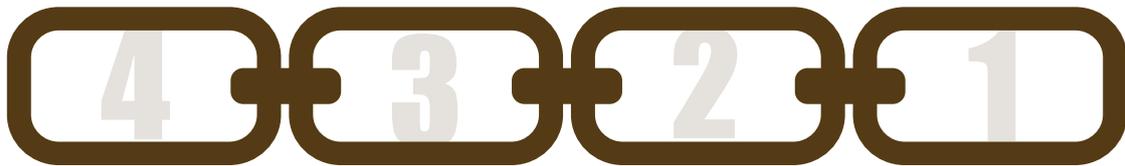
وينتج أولها عن ضعف الموارد، سواء تعلق الأمر بالموارد المالية أو البشرية المتوفرة للسلطات المحلية لممارسة اختصاصاتها في إطار سياسات اللامركزية. ويمكن أيضا للثقافة التنظيمية للجماعات المحلية أن تشكل عائقا آخر. إذ يصعب مع استمرار ثقافة إدارية مركزية وسلطوية في بعض البلدان التعود على الإطار الجديد للحوكمة المفتوحة والتشاركية. فلا يؤخذ تبعا لذلك دور الفاعلين الاجتماعيين في النشاط العمومي المحلي إلا بشكل محدود.

علاوة على ذلك، غالبا ما ينظر المسؤولون السياسيون إلى الديمقراطية التشاركية المحلية كوسيلة لدعم مشروعيتهم، الأمر الذي يطرح خطر سوء توظيفها. وبالفعل، فإنه غالبا ما يتم التنديد باستغلال الآليات التشاركية من قبل السلطة العمومية المحلية. إذ يعتبر المسؤولون المنتخبون أحيانا الإجراءات التشاركية أداة يطوعونها لعمليات الاتصال والتعبئة والرقابة وإضفاء الشرعية على خدماتهم. وقد يصل الأمر إلى سيطرة بعض المنتخبين على الآليات التشاركية لاستبعاد بعض الناشطين من المجتمع المدني (كجمعيات ومجموعات سياسية) تخوفا من الاحتجاجات التي قد تستهدف السلطة المحلية.

وقد تم رصد أحد الآثار السلبية الأخرى، المتمثل في اختيار السياسيين "لممثلين شرعيين" من المجتمع المدني. ويتصرف هؤلاء ويتم الاعتراف بهم ضمنا (من قبل المنتخبين) كوسطاء بين الدوائر السياسية والمجتمع المدني. مع احتمال أن يصادر هؤلاء المواطنين "محترفو التشاركية" الآليات التشاركية، مما يؤدي إلى وضعيتهم يتضاعف فيها نظام التمثيل الكلاسيكي لينضاف إليه نظام تمثيل آخر أقل وضوحا بكثير وأقل ديمقراطية من سابقه من حيث طريقة التعيين ومن حيث التسيير. ناهيك أحيانا تواجد منافسة بين الفاعلين الاجتماعيين، أي بين منظمات

معيقات مأسسة الحوكمة المحلية التشاركية

رسم 3



ثقافة تنظيمية	تنافس بين الفاعلين الاجتماعيين	توظيف الآليات التشاركية	ضعف الموارد
تشطط وانقسام المجتمع المدني	ثقافة إدارية مركزية، دور الفاعلين الاجتماعيين غير مأخوذ بعين الاعتبار	وسيلة لتعزيز مشروعية نشاط السلطات المحلية، اختيار الدوائر السياسية لـ"الممثلين الشرعيين"	المالية، والبشرية

الديمقراطية التشاركية المحلية : التمشي، الآليات وأسسها القانونية في القانون المقارن

المجتمع المدني، للحصول على مركز المحاور الشرعي للسلطات المحلية، بحيث من شأن تشتت المجتمع المدني الناجم عن ذلك الحدّ من تعزيز التعبئة الجماعية في إطار الآليات التشاركية.

تتخذ الديمقراطية التشاركية المحلية أشكالاً مختلفة وتستخدم مجموعة متنوعة من الطرق التي يمكنها التأقلم مع مختلف السياقات. وتختلف التجارب من حيث أهدافها وأساليبها، والدور الذي يُعطى إلى المواطنين في المداولات، والربط بين التمثيلية والتشاركية.

وعلى سبيل المثال، يفرض القانون على البلديات في إفريقيا الجنوبية وضع آليات مؤسسية تشاركية لإدارة الشؤون المحلية، ولا سيما فيما يتعلق بمسائل التخطيط المحلي (مخططات التنمية المندمجة) والميزانية والتصرف في طريقة الإنجاز. وعلى هذه الآليات أن تولي مصالح الفئات الاجتماعية الأشد حرماناً (الأميين، والمعوقين، والنساء) عناية خاصة.

وفي البرازيل، وضعت العديد من البلديات إجراءات تشاركية محلية. وهكذا، ينص الفصل 97 من القانون الأساسي لبورتو أليغري على أن "السيادة الشعبية تتجلى عند تأمين ظروف العيش الكريم للجميع، وتمارس من خلال الاقتراع العام والتصويت المباشر والسري؛ وعن طريق الاستفتاء؛ والاستفتاء الشخصي؛ والمبادرة شعبية؛ ومن خلال المشاركة الشعبية في قرارات السلطات والتحسين الديمقراطي لهذه المؤسسات؛ ومن خلال الرقابة على الإدارة العامة"

أما في تونس، فإن مشروع القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية (قيد المصادقة حالياً) هو الذي يحدّد تطبيقاً للفصل 139 من الدستور، كيفية مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إعداد ومشاريع التنمية والتهيئة الترابية، ومتابعة تنفيذها.

أ الإعلام

أيما كانت الأشكال التي تتخذها الديمقراطية التشاركية المحلية، فإن الشرط المسبق والضروري لأي تمش تشاركي هو قيام السلطات المحلية بالاتصال بالسكان على نطاق واسع بهدف إعلامهم بالسياسات البلدية بجميع الأشكال الممكنة و الأكثرها شفافية. وهنا يكمن أساس "الحكومة المفتوحة"⁸. إذ يوجد ترابط بين الشفافية والمشاركة: فالشفافية تمكّن من ضمان نفاذ العموم للمعلومات المتعلقة بالسياسات المحلية، أما المشاركة فتمنحهم إمكانية النفاذ إلى مسارات اتخاذ القرار المتعلقة بتلك السياسات.

ونجد في السويد أقدم تشريع في العالم يتعلق بهذه المسألة، إذ يعترف بحق النفاذ إلى الوثائق الإدارية منذ عام 1776، وهو حق أعيد تأكيده عبر القانون الدستوري لعام 1974. وكرست كذلك إسبانيا⁹ وإيطاليا¹⁰ وألمانيا¹¹ وفرنسا¹² هذا الحق بصفة واضحة. وعلاوة على ذلك، كرس ميثاق البيئة، المضاف بالدستور الفرنسي سنة 2005، في فصله السابع، حق كل شخص لا فقط في "النفاذ إلى المعلومات المتعلقة بالبيئة" وإنما أيضاً في "المشاركة في صياغة القرارات العامة التي من شأنها التأثير على البيئة".

⁸ مفهوم مكّرس بالفصل 139 من الدستور التونسي.

⁹ دستور 1978 وقانون 26 نوفمبر 1992.

¹⁰ قانون 7 أوت 1990.

¹¹ القانون الفدرالي حول حرية المعلومة الذي دخل حيز النفاذ سنة 2006.

¹² قانون 6 فيفري 1992 الذي يعلن أن "حق متساوي البلدية في أن يتم إعلامهم بشؤونها (...) غير المنفصل عن الإدارة الحرة للجماعات الترابية، مبدأ أساسي للديمقراطية المحلية".

وفي تونس، أصبح الحق في النفاذ إلى المعلومة الآن حقا دستوريا ينص عليه الفصل 32 من الدستور إذ: "تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة". وقد وضّح القانون الأساسي المؤرخ 24 مارس 2016، المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة أساليب ممارسة هذا الحق الجديد¹³.

ولكي تكون المشاركة الفعلية ممكنة، ينبغي تحقيق حد أدنى من الشفافية. فلا يمكن للخواص أن يحاولوا التأثير على القرارات الاستراتيجية إلا إذا كانوا على علم بطريقة اتخاذها. على العكس من ذلك، يمكن للشفافية أن تنبع من المسار التشاركي: إذ يعتبر الوصول إلى الهيئات والإجراءات التشاركية شرطا ضروريا للحصول على بعض الوثائق والمعلومات.

و تتنوع وسائل الاعلام والاتصال المستخدمة في هذا الشأن:

- الإشهار حول اجتماعات المجالس المحلية التداولية،
- عمليات الأبواب المفتوحة التي تسمح بتقديم أنشطة البلدية ومشاريعها ومناقشة الموضوعات المتعلقة بالحياة المحلية، مع تحديد مشاغل المواطنين و انتظاراتهم،
- تقارير حول المدة الانتخابية تنظم في شكل اجتماعات علنية يقوم خلالها المنتخبون باستعراض الالتزامات التي تم التعهد بها خلال الحملات الانتخابية، والحصول على آراء المواطنين أو الجمعيات في أنشطتهم.
- المجالات البلدية، والإذاعات أو القنوات التلفزيونية المحلية، ومواقع البلديات على شبكة الإنترنت مع إدراج بنوك معلومات، والمنتديات، أو أيضا البث المباشر لاجتماعات مجالس البلدية.

التواصل

رسم 4

الإعلام



المجلات البلدية، والإذاعات أو القنوات التلفزيونية المحلية، ومواقع البلديات على شبكة الإنترنت مع إدراج بنوك معلومات، والمنتديات، أو أيضا البث المباشر لاجتماعات مجالس البلدية.

تقارير حول المدة الانتخابية



تنظم في شكل اجتماعات علنية يقوم خلالها المنتخبون باستعراض الالتزامات التي تم التعهد بها خلال الحملات الانتخابية، والحصول على آراء المواطنين أو الجمعيات في أنشطتهم.

عمليات الأبواب المفتوحة



تقديم أنشطة البلدية ومشاريعها ومناقشة الموضوعات المتعلقة بالحياة المحلية، مع تحديد مشاغل المواطنين و انتظاراتهم.

الإشهار



حول اجتماعات المجالس المحلية التداولية.

ويعزز مشروع القانون الأساسي بتونس والمتعلق بمجلة الجماعات المحلية التونسية، في فصله 29، حق المواطنين في الإعلام على الصعيد المحلي بشكل ملحوظ. يقتصر دور السكان في الوقت الراهن على المشاركة في اجتماعات المجالس البلدية وحسب. في حين يتعين على الجماعات المحلية بمقتضى المشروع أن تنشر على مواقعها الإلكترونية وأن تعلق في مقراتها مشاريع القرارات الترتيبية التي تعتمدها عرضها على مداوات مجالسها، وذلك خمسة عشر يوما على الأقل قبل الجلسة المخصصة للتداول¹⁴.

وينص الفصل 32 من نفس المشروع على مبدأ الشفافية ويقدم تفاصيل مفيدة عن المجال الموسع للحق في الإعلام.

¹³ حسب الفصل الأول، يتمثل موضوع هذا القانون في "ضمان حق كل شخص مادي أو معنوي في النفاذ إلى المعلومة للسماح ب: الحصول على المعلومة،

- تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة خاصة في ما يتعلق بالتصرف في المرافق العامة،

- تحسين جودة المرافق العامة وتعزيز الثقة في الهياكل الخاضعة لمقتضيات هذا القانون،

- دعم مشاركة العموم في صياغة ومتابعة وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية

- دعم البحث العلمي".

¹⁴ يفرض القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة على الهياكل العمومية المحلية والجهوية وعلى الجماعات المحلية أن نشر وتحيين وتضع على ذمة العموم بصفة دورية وفي شكل قابل للاستعمال المعلومات التالية: السياسات والبرامج التي تهم العموم، الصفقات العمومية المرصدة والمصادق على ميزانيتها والتي يعتمدها الهيكل إقرارها وتنتج تنفيذها، إلخ. (الفصل 6).



ب الحق في تقديم عرائض¹⁵ (droit de pétition)

وتعترف الدساتير أحيانا بحق تقديم العرائض على المستوى المحلي. وينطبق هذا على المغرب¹⁶ وفرنسا¹⁷ أو أيضا في البرتغال¹⁸.

يبدو أنه من غير الضروري التنصيص على الحق في تقديم عريضة في الدستور كي يقع العمل به على مستوى الجماعات المحلية، إلا إذا تعلق الأمر بإضفاء حجية معززة لهذا الحق. ومع ذلك، فإن أهمية الحق في تقديم عريضة محدود لأن الجلسة التداولية، وكما هو معمول به في فرنسا، ليست ملزمة بإدراج المسائل موضوع العريضة في جدول أعمالها.

ولذلك، يمكن للسلطات المحلية أن تنظم حرية الحق في تقديم العريضة، كما هو الحال في جنوب أفريقيا مثلا، حيث أنشأت مدينة جوهانسبرغ "لجنة للمشاركة والعرائض" لتلقي عرائض من منظورها.

ج الإجراءات والهيئات الاستشارية المحلية

وإضافة إلى الاستشارة المخصصة للسكان أو الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني حول موضوع معين، في زمن معين، عبر الاستقصاءات العلنية أو الاستفتاء الشعبي، يمكن إقامة فضاءات دائمة للاستشارة والتشاور. إذ تتخذ الهيئات والإجراءات الاستشارية المحلية أشكالاً عديدة.



1. الاستقصاءات العمومية

تمثل الاستقصاءات العمومية آلية استشارية واسعة الانتشار تُطبق بشكل خاص في المادة العمرانية ومجال البيئة. وعندما تنجز البلديات أعمال تهيئة أو منشآت أو أشغالا من شأنها، بحكم طبيعتها، أن تضرر بالبيئة، فإنها تخضع للاستقصاء العمومي. والهدف من هذا الاستقصاء هو ضمان الإعلام ومشاركة الجمهور فضلا عن مراعاة مصالح الغير والحصول على رأي العموم بشأن هذه العمليات للسماح للشخص العمومي، وهو في هذه الحالة البلدية، بالحصول على العناصر اللازمة لإعلامه. ولا تكون الاستقصاءات دائما مستوجبة بمقتضى الأحكام القانونية.

وفي بلجيكا، وتحديدًا في إقليم والون، تخضع مشاريع المخططات القطاعية وجوبا للاستقصاء العمومي. وتنص على ذلك أيضا قوانين الأقاليم الاتحادية الألمانية المتعلقة بالهيئة الترابية.

أما في فرنسا، ومنذ قانون 12 جويلية 2010، يقع جمع الاستقصاءات العمومية فيما يتعلق بالالتزام الوطني من اجل البيئة في صنفين رئيسيين: منها المتعلقة بالمشاريع أو المخططات أو البرامج ذات التأثير على البيئة من جهة، وتلك المخصصة لانتزاع الملكية، من جهة أخرى.

وبصفة عامة، تحدد الأحكام القانونية أجلا للقيام باستقصاء وحيد يهدف إلى إعلام العموم الذين يمكنهم بالفعل الاطلاع على الملف موضوع الاستقصاء وإبداء ملاحظات، يتم غالبا تدوينها لدى المكلف بتنظيم الاستقصاء. ونتائج الاستقصاءات غير ملزمة، ولكن ينبغي على السلطة الإدارية أن تأخذها بعين الاعتبار عند اتخاذ قرارها.

2. الهياكل التشاركية

ديمقراطية الحي

تنظم عديد النصوص التشريعية لبعض البلدان الأوروبية (بلدان أوروبا الشمالية والمملكة المتحدة وإيطاليا) الإجراءات الاستشارية أو التشاركية المحلية على

¹⁵ لفظ pétition مقتبس من الانجليزية، ويمكن تعريفه على النحو التالي:

« une réclamation entourée d'une certaine publicité adressée à une autorité par un ou plusieurs intéressés en vue de provoquer une décision à leur avantage ou en faveur de la cause qu'ils défendent ». Gérard CORNU, vocabulaire juridique, PUF, 1987.

¹⁶ الفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور: "يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله"

¹⁷ الفصل 1-72 من الدستور: "يجوز للناخبين في آل جماعة محلية أن يطلبوا عن طريق ممارسة حقهم في تقديم العريضة تسجيل مسألة من اختصاصها في جدول أعمال المجلس الإقليمي لهذه الجماعة"

¹⁸ الفصل 52 من الدستور (المنقح سنة 2004) المنعلق بحق الالتماس وحق العمل الشعبي ينص على أنه: "لكل مواطن الحق، بمفرده أو مع آخرين، في تقديم التماسات أو احتجاجات أو مطالبات أو شكاوى، للدفاع عن حقوقه، أو عن الدستور، أو القوانين، أو الصالح العام..."

مستوى الأحياء. نجد على سبيل المثال أن القانون الإيطالي لسنة 1990 يلزم بإنشاء مجالس منتخبة للأحياء في المدن عندما يزيد عدد سكانها عن 100 000 نسمة، أما في المدن التي يزيد عدد سكانها عن 30 000 نسمة يظل ذلك اختياريا.

كما أصبحت، مجالس الأحياء بفرنسا أيضا وجوبية بمقتضى قانون 27 فيفري 2002 وذلك داخل البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 80 000 نسمة. ويحدد المجلس البلدي تركيبها وطريقة سيرها. ويمكن لرئيس البلدية استشارة مجلس الحي حول أي مسألة تتعلق بالحي أو المدينة. كما يمكنه تشريكه في صياغة وتنفيذ وتقييم الأنشطة المتعلقة بالحي، خاصة تلك التي يتم الاضطلاع بها في إطار سياسة المدينة. ويمكن للمجلس أيضا أن يقرر تخصيص اعتمادات في إطار الميزانية المرصودة له. وساهمت سياسة المدينة إسهاما كبيرا في هيكلة المشاركة على المستوى المحلي. وتم إطلاق وتطوير العديد من المسارات والديناميكيات التشاركية في هذا المجال، كما أن هناك آليات متنوعة تفسح مجالاً كبيراً للتمشي التشاركي (عقود المدن، صندوق مشاركة السكان، صندوق الأعمال المدنية، صندوق الأشغال العمرانية، التكوين المواطنين...).

في إسبانيا، تم إرساء مجالس المناطق (وهي تقسيمات داخل البلديات) تجمع ممثلاً عن المجلس البلدي وأعضاء مختارين وفقاً لمعايير قطاعية (جمعيات متخصصة) أو ترابية (جمعيات الأحياء على سبيل المثال). و يوجد تنوع كبير في اختصاصات هذه المجالس: كصياغة الآراء بشأن أولويات البلديات، و تعزيز المشاركة في تنفيذ مشاريع ملموسة ومتابعة مفصلة للخدمات البلدية.

يقع تكريس ديمقراطية الحي في تونس خاصة من خلال تنظيم اجتماعات الأحياء في إطار صياغة مشاريع "البرنامج الخصوصي لتهديب الأحياء الشعبية"¹⁹. إذ ينبغي إجراء دراسة جدوى مسبقة لمشاريع دعم الأحياء الشعبية وفق تمش تشاركي²⁰.

اللجان الاستشارية

تمثل اللجان الاستشارية المحدثة على المستوى المحلي الصيغة الأكثر شيوعاً للديمقراطية التشاركية. وتجد أساسها أحياناً في نصوص تشريعية ملزمة كما يمكن أن تبادر البلديات بإنشائها. وتتسم بالتنوع من حيث تركيبها وموضوعها.

وأنشئت في إقليم والون ببلجيكا مجالس استشارية على الصعيد المحلي في إطار مجلة الديمقراطية المحلية واللامركزية التي تعرف هذه المجالس بكونها "أي مجموعة من الأشخاص، أي كان سنهم يكلفهم المجلس البلدي بإبداء الرأي حول مسألة أو مسائل معينة"²¹. ويمكن أن يتعلق الأمر بمجلس استشاري للشباب وكبار السن أو بمجلس للأجانب على سبيل المثال.

ونجد بمدينة داكار (السنغال) نموذجاً آخر، حيث أنشأت في عام 2009 مجلساً استشارياً بالشراكة مع الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني. و يتفرع هذا المجلس الاستشاري إلى لجان استشارية في كل دائرة بلدية. وتصاغ مقترحات السكان ومشاريعهم ويصادق عليها بصورة جماعية.

في فرنسا، يمكن للمجلس البلدي أن ينشئ لجاناً استشارية بشأن أي إشكالية متعلقة بمصلحة البلدية خاصة بكامل المنطقة البلدية أو بجزء منها. وتشمل هذه اللجان أشخاصاً من غير أعضاء المجلس كممثلي الجمعيات المحلية. ويمكن لرئيس البلدية استشارة هذه اللجان كلما تعلق الأمر بمسألة أو مشروع يهم المرافق العمومية أو التجهيزات المحلية التي تندرج في نطاق نشاط الجمعيات المنتمية لهذه اللجان. ويجدر أيضاً ذكر اللجان الاستشارية للمرافق العمومية المحلية التي يجب إحداها بالبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 10 000 نسمة، وتتكون من أعضاء المجلس البلدي وممثلي الجمعيات المحلية. وتهدف إلى تعزيز تشريك المواطنين في إدارة المرافق العمومية البلدية.

3. الاجتماعات والمجالس العامة الشعبية المحلية

في ألمانيا، توجد المجالس العامة للسكان (Bürgerversammlung)، خاصة في بلديات إقليم بافاريا. ويجب أن تتعقد إما بمبادرة من رئيس البلدية أو من جزء من السكان (3 إلى 10 في المائة من منظوري الإدارة) وتسمح للسكان بمساءلة المسؤولين المنتخبين حول سير السياسات العامة.

وفي سويسرا، للمجالس الشعبية دور تقريرية على مستوى البلديات. وفي البلديات التي لا توجد بها مجالس تداولية منتخبة (حوالي 2000 بلدية، وهي من بين أصغر البلديات)، يمارس المواطنون حقوقهم السياسية في مجالس بلدية (Gemeindeversammlung) تجتمع عدة مرات في السنة. ويشاركون بذلك مباشرة، في صياغة قرارات البلدية مع أعضاء المجلس التنفيذي. وتنتشر هذه الممارسة للديمقراطية المباشرة على المستوى البلدي. ورغم ذلك غالباً ما تكون مشاركة المواطنين في هذه المجالس البلدية محدودة.

¹⁹ الأمر عدد 3505 لسنة 2014 المؤرخ في 30 سبتمبر 2014 يتعلق بضبط شروط إسناد القروض ومنح المساعدات بواسطة صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية. <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/D%3A9cret-n%2%80-2014-3505-du-30-septembre-2014.pdf>

²⁰ انظر "دليل حول الاستشارة العمومية للجماعات المحلية"، صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية، ديسمبر 2015، (نسخة فرنسية)، ص. 8-9 و ص. 19.

<http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2015/06/GUIDE-de-la-consultation-publique.pdf>

²¹ الفصل 35-1122 من مجلة الديمقراطية المحلية (قرار حكومة إقليم والون المؤرخ في 22 أبريل 2004، تم تأكيده بمقتضى أمر 27 ماي 2004، حمل تدويناً للتشريع المنعق بالسلطات المحلية، تحت عنوان "مجلة الديمقراطية المحلية واللامركزية".

الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي الديمقراطية التشاركية المحلية : التمشي، الآليات وأسسها القانونية في القانون المقارن

في البلديات الريفية بفرنسا، (التي يقل عدد سكانها عن 2 000 نسمة) يجب تنظيم شكل من أشكال الاجتماعات العامة المحلية بشأن المشاريع ذات التأثير البيئي²².

وفي تونس، ينص مشروع القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية على تنظيم اجتماعات عمومية على المستوى البلدي الجهوي ويجعل منها شرطا مسبقا ووجوبيا لاتخاذ بعض القرارات.

و في هذا الاتجاه، ينص الفصل 33 من المشروع على أنه يجوز للمجالس البلدية والجهوية تنظيم لقاءات علنية مع المتساكنين لتقديم توضيحات من المجلس وجمع مقترحات المتساكنين قبل اتخاذ قرارات هامة، خاصة تلك التي تهدف إلى: مراجعة المعاليم المحلية؛ وإبرام عقود للتعاون والشراكة؛ والمساهمة في منشآت عمومية، وإبرام اتفاقات تعاون مع السلطات المركزية؛ أو تكليف جماعة محلية أخرى بصلاحيات من متعلقات الجماعة المحلية أو قبول التعهد بصلاحيات تعود لجماعة محلية أخرى أو التصرف في الأملاك العمومية. وقد تتعلق هذه اللقاءات العلنية أيضا بالقرارات الترتيبية للمجالس المحلية، فضلا عن اتفاقات الشراكة والتعاون الخارجي.

ومن المقترحات المتميزة لهذا المشروع تلك المتعلقة بتنظيم هذه اللقاءات بمبادرة من المتساكنين أنفسهم، إثر إيداع طلب معلل يقدمه 10 بالمائة على الأقل من السكان المسجلين بالسجل الانتخابي للبلدية أو الجهة. وفي هذه الحالة، تكون الجماعة المحلية ملزمة بتنظيم اللقاء في أجل أقصاه 30 يوما من تاريخ إيداع الطلب. ويقتد نص المشروع الجماعات المحلية إذ لا تدخل القرارات موضوع طلب اللقاء العلني حيز التنفيذ إلا بعد انعقاده فعليا مع المتساكنين.

وبصفة غير رسمية، يمكن تنظيم أشكال أخرى من الاجتماعات. ويمكن أن يتعلق الأمر بـ "مؤتمرات المواطنين"، المسماة أيضا "حلقات نقاش المواطنين"، أو "هيئة المواطنين المحكمين"، أو "المنتديات"، والتي تهدف إلى مد صانعي القرار المحلي برأي مبني على دراية ومدعم بالحجج صادر عن مواطنين "عاديين" أي من غير المختصين في الموضوع المتعلق عامة بمسائل التخطيط العمراني والاجتماعي والبيئي. يتم اختيار مجموعة المواطنين (بين 15 و 300) بالقرعة ويمكن أن تمتد أعمالها لعدة أيام. ويقوم الخبراء والمهنيون وممثلو مجموعات المصالح أو الإداريون بتقديم المعلومات للمواطنين مما يسهل عليهم فهم الرهانات والصعوبات والمسائل المعقدة. ويفرض تنظيم ورشة عمل للمواطنين منهجية صارمة توجب احترام أربعة شروط: استقطاب مواطنين غير منخرطين في الحياة العامة ذوي ملامح متنوعة؛ والتعبير المستقل عن وجهات النظر إزاء مجموعات المصالح؛ وشفافية المسار على جميع المستويات؛ وأخيرا تقديم معلومة متعددة.



4. الميزانية التشاركية

أحدثت الميزانية التشاركية (orçamento participativo) لأول مرة في مدينة بورتو أليغري بالبرازيل في أواخر الثمانينات، وعرفت نجاحا كبيرا منذ ذلك الحين. وطبقت أكثر من 200 مدينة برازيلية تجربة بورتو أليغري انطلاقا من بداية القرن الواحد والعشرين، كما انتشر اشعاعها في الأرجنتين والبيرو والإكوادور. وقد أطلقت بلدية روزاريو (الأرجنتين) تجربة متميزة، حيث وضعت منذ عام 2003 ميزانية تشاركية خاصة بالمرأة مكنت من تمويل مشاريع تهدف إلى تحسين وضعيتها؛ كحملات الوقاية من فيروس نقص المناعة المكتسبة، وحملات ضد العنف الزوجي، وحملات لتحسين الظروف الصحية.



وفي أوروبا، تطورت أيضا تجارب الميزانية التشاركية.

وفي فرنسا، أطلقت العديد من المدن (غرونوبل وغريغني وباريس وميتز ومونتروي وارين) مثل هذه التجارب فأتاحت الفرصة لسكانها لصياغة مشاريعهم والتصرف في ميزانية بلدية كبيرة، فعلى سبيل المثال تخصص مدينتا باريس وارين حوالي 5٪ من ميزانيتها للاستثمارية لهذا الغرض. وفي إسبانيا، بدأ تطبيق الميزانيات التشاركية في البلديات في أوائل القرن الحادي والعشرين (لا سيما في بلديتي قرطبة ومالقة)، وتطبق حاليا أكثر من 20 بلدية هاته الآلية. أما في إيطاليا، فإن التجارب الأكثر استقرارا هي تجارب غروتاماري، بياي إيمانولي، البندقية، مودينا وروما.

وبشكل ملموس، يؤدي إرساء الميزانية التشاركية إلى إحداث مجالس على مستوى الحي أو الدائرة أو المدينة، مفتوحة لجميع المتساكنين، تجتمع بانتظام ويصوغ المواطنون المشاركون فيها مشاريع يتم بعد ذلك دمجها في ميزانية البلدية. وتعرفها منظمة "مشروع الموازنة التشاركية" وهي منظمة غير حكومية أمريكية بأنها "طريقة بديلة لإدارة المال العام ومشاركة المواطنين في هياكل الحكم، وبشكل أدق، فهي مسار ديمقراطي يقرر خلاله أفراد المجتمع المحلي بصورة مباشرة كيفية إنفاق جزء من الميزانية العامة"²³.

وفي تونس، تم اختبار تجربة الميزانية التشاركية منذ عام 2013 في 19 بلدية²⁴ فتحت جزءا من الميزانية البلدية لقرار المواطنين. بمبالغ تتراوح بين 100.000 و 550.000 دينار²⁵. غير أنه يبدو أن البلديات ستكون مضطرة إلى التخلي عن آلية الميزانية التشاركية. فوفقا لمذكرة شارك في التوقيع عليها صندوق القروض ومساعدة

²² قانون 27 ديسمبر 2012 المتعلق بتطبيق مبدأ مشاركة العموم في اتخاذ القرارات في المجال البيئي.

²³ Transnational Models Of Citizen Participation: The Case Of Participatory Budgeting, Sintomer, Y. Herzberg, C.; Röcke, A., Allegretti 2012

²⁴ على سبيل المثال في ولايات توزر، قابس، منزل بورقيبة والمرسى، الخ...

²⁵ تم دعم هذه التجارب من قبل الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ) وصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية (FNUD) مع تحفيز عديد الجمعيات ومن ضمنها "الحركة الجمعياتية"

الجماعات المحلية والهيئة العامة للاستشارة ومرافقة المسار اللامركزي²⁶، تم توجيهها إلى الولاة ورؤساء النيابة الخصوصية²⁷ في جوان 2017، لا يقع إسناد المساعدات المالية للجماعات المحلية إلا إذا قامت بإعداد برنامج استثماري سنوي²⁸ يشمل جميع الاعتمادات المدرجة في العنوان الثاني من الميزانية البلدية وفقا لمنهجية تشاركية²⁹. وتوضح المذكرة أن آلية الميزانية التشاركية، التي لا تنطبق إلا على جزء من اعتمادات العنوان الثاني من الميزانية البلدية، لا تسمح للبلديات بالاستفادة من المساعدات المالية. واعتبر مؤيدو الميزانية التشاركية أن هذه المذكرة تبين إرادة السلطة المركزية في وضع حد لاعتماد هذه الآلية التي تمثل إحدى آليات الديمقراطية التشاركية والتي كان من الممكن أن تكون ناجحة، وذلك من خلال حرمان البلديات التي تطبقها من الحصول على المساعدات المالية.

وبسبب شعبيته وتطوره السريع، فإن مصطلح "الميزانية التشاركية" يغطي مجموعة واسعة جدا من الآليات الإجرائية والممارسات السياسية. وإذا أخذنا بعين الاعتبار التعريف الذي تقدمه الجهات الفاعلة، فإن الميزانية التشاركية يمكن أن تكون مجرد صندوق مالي على مستوى الهيئات التي يسمح بالتصرف في مبلغ صغير من المال³⁰، أو على العكس منظومة طموحة جدا ومتطورة تسمح بتقييم وتحديد الأولويات المالية للجماعة المحلية. وفي كل الحالات، يتعلق الأمر بتشريك المتساكنين في وضع ميزانية البلدية وتخصيص أموال لفوائدهم وفقا للاحتياجات التي يحددها بأنفسهم. وأحيانا قد يتعلق الأمر بتشريك المتساكنين في إصلاح الجباية المحلية لصالح الفئات المحرومة.

5. الاستفتاء الاستشاري المحلي

الاستفتاء الاستشاري آلية مستخدمة على نطاق واسع، تسمح بأخذ رأي المتساكنين، لكنها غير ملزمة قانونا للسلطات المحلية.

لا تطبق بعض الدول سوى الاستفتاء الاستشاري على المستوى المحلي. كما هو الحال في بلجيكا والدانمرك وأستونيا وفنلندا وإيرلندا وليتوانيا (حيث هو بالأحرى استطلاع رأي)، ولكسمبرغ، والجمهورية التشيكية، وهولندا والسويد.

ويضع القانون الوطني في إيطاليا³¹ شروطا عامة جدا للاستفتاء التشاركي البلدي، وقد ترك المشرع لكل بلدية مهمة تحديد الإطار وأساليب التنظيم. مما نتج عنه وجود ترتيبات متنوعة. ويمكن إجراء الاستفتاء البلدي بمبادرة من الهياكل البلدية أو "بناء على طلب عدد ملائم من المواطنين". ولا تنص العديد من الأنظمة الأساسية إلا على الإمكانية الثانية، وتحدد تبعا لذلك الحد الأدنى لعدد التوقيعات وصفات الموقعين (العمر، مقر الإقامة ...) للمبادرة.

ويحصر القانون موضوع الاستفتاء البلدي في المواد التي تعود إلى الاختصاص الذاتي للجماعة. وبصفة عامة، لا تحدد النظم الأساسية مجال الاستفتاء البلدي، لكنها تستبعد بعض المواضيع كالمشاكل المتعلقة بالجباية والميزانية والمالية؛ وتنقيح النظم الأساسية للبلديات؛ وشؤون الموظفين والتنظيم الإداري؛ وتنظيم الشركات التي تملكها البلدية كليا أو جزئيا والمعالم الراجعة إليها؛ والقرارات التطبيقية للنصوص القانونية الجوهية والوطنية.

في فرنسا، وسّع قانون 13 أوت 2004 المسار الاستشاري ليشمل جميع الجماعات والمؤسسات العمومية للتعاون بين البلديات. ويتعين تنظيم استشارات حول "القرارات" التي ستعدها السلطات المحلية "لتسوية المسائل المدرجة ضمن اختصاصها". ويمكن أن تنطلق هذه الاستشارات بمبادرة من الناخبين. وفي البلديات، يمكن لخمس (5/1) الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية المطالبة بإدراج تنظيم استشارة في جدول أعمال المجلس التداولي بشأن "أي مسألة يكون لهذا المجلس سلطة اتخاذ القرار في خصوصها". وفي الجماعات المحلية الأخرى، تم تعيين الحد الأدنى عند عشر (10/1) الناخبين. وفي كل الأحوال، فإن الجماعة المحلية ليست ملزمة بالاستجابة لهذه المبادرة. ويقدم المجلس التداولي للجماعة المنظمة للاستشارة مبدأ الاستشارة وطرقها ويجب أن تنص المداولات صراحة على أن هذه الاستشارة ليست سوى طلب للرأي.

وفي بلجيكا، يعود قرار تنظيم استفتاء بلدي استشاري حصريا إلى المجلس البلدي الذي قد يتخذه بمبادرة منه أو بناء على طلب جزء من سكان البلدية الذين تزيد أعمارهم عن ستة عشر عاما. ويمكن أن تتعلق الاستشارة بمسائل مختلفة تهم أساسا المصالح المحلية والمحافظة على النظام العام. في المقابل، تُستبعد تلك المتعلقة بالأشخاص والمتعلقة بالميزانية والأداءات المحلية.



د الاستفتاء التقريري المحلي

من المؤكد أن الاستفتاء التقريري المحلي أداة للديمقراطية شبه المباشرة، في المقابل، يمكن مناقشة ما إذا كان أداة للديمقراطية التشاركية. فإذا اعتبرنا أنها تمكن من تشريك المواطنين في عملية صياغة القرار مع الاحتفاظ بسلطة اتخاذ القرار النهائي لفائدة المسؤولين المنتخبين، ينبغي علينا استبعاد هذه الأداة من مجموعة

²⁶ وهي هيكل من هيكل وزارة الشؤون المحلية (الأمر الحكومي عدد 951 لسنة 2016 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المتعلق بتنظيم وزارة الشؤون المحلية، ر.ج.ت. عدد 65 المؤرخ في 9 أوت 2016).

²⁷ في انتظار تنظيم الانتخابات البلدية، يتم تسير البلديات من قبل نيابات خصوصية.

²⁸ بعد ذلك، تتم المصادقة على البرنامج الاستثماري السنوي من قبل مجلس الجماعة المحلية.

²⁹ تمت صياغة دليل يفصل "منهجية صياغة البرنامج السنوي الاستثماري البلدي التشاركي 2017" يتضمن وصفا للمراحل التي تسمح بصياغة الميزانية السنوية البلدية للاستثمار بطريقة تشاركية. ويشهد هذا الدليل على توعية المواطنين قصد ضمان أقصى ما يمكن من المشاركة الوطنية ويقترح أيضا مؤشرات تقييم ومشاركة.

³⁰ يمكن أن يتعلق الأمر ببضعة آلاف من الأوروبات في دول "منطقة الأورو" في أوروبا.

³¹ انظر الأمر التشريعي عدد 267 المؤرخ في 18 أوت 2000.

الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي

الديمقراطية التشاركية المحلية : التمشي، الآليات وأسسها القانونية في القانون المقارن

وسائل الديمقراطية التشاركية. بيد أن بعض الكتاب يعتمدون رؤية موسعة لمفهوم الديمقراطية التشاركية، تتضمن هذا النوع من الأدوات، مما يبرر التعرض إليه ضمن هذه الوثيقة.

تكرس العديد من النصوص الدستورية الاستفتاء الجهوي أو المحلي، وإن كان ذلك بصورة أقل من تكريس الاستفتاء الوطني.

ويصح هذا بشكل خاص في دساتير ألبانيا وبلجيكا³² وبلغاريا³³ وفرنسا³⁴ والمجر³⁵ وإيطاليا ولوكسمبورغ وبولندا والبرتغال³⁶ وروسيا وسويسرا. وينص القانون على الاستفتاء المحلي أو الجهوي في أرمينيا وكرواتيا وأستونيا وفنلندا وإيرلندا ومالطة ومقدونيا والسويد. علاوة على ذلك، فحتى إذا نصت مقتضيات دستورية على إجراء استفتاء على المستوى الجهوي أو المحلي، يبقى من الضروري وضع تشريعات تطبيقية لتنفيذها، كما هو الحال في ألبانيا وبلغاريا والجمهورية التشيكية وفرنسا وهنغاريا ولوكسمبورغ وبولندا. أما في البرتغال، فإن التشريع التطبيقي يتخذ شكل قانون أساسي.

أما في الدول الفيدرالية والإقليمية، وعندما يكرس القانون الوطني الاستفتاءات الجهوية أو المحلية، غالبا ما يتم تنظيم طرق القيام بها على مستوى الولايات أو الأقاليم. وهكذا هو الأمر في النمسا وألمانيا، حيث يعود الاختصاص في وضع التشريع المتعلق بالجماعات المحلية إلى المقاطعات الاتحادية «Länder»، بحيث تحدد بعض دساتير المقاطعات الاتحادية شروط مبادرة المتساكنين المحليين، في حين تترك دساتير أخرى للبلديات حرية كبيرة لتنظيمها. كذلك، فإن دساتير الكانتونات «cantons» تنص في سويسرا على آليات تشاركية (مبادرات واستفتاءات) يمكن تنفيذها على مستوى الكانتونات أو على صعيد البلديات.

وكما هو الشأن بالنسبة للاستفتاءات الوطنية، فإن الاستفتاءات الجهوية والمحلية هي عموما تفريرية ملزمة. وهذا هو الحال في أرمينيا وبلغاريا والمجر وبولندا وإسبانيا ومقدونيا. أما في البرتغال، فالاستفتاء لا يكون تقريريا إلا إذا تجاوزت نسبة المشاركة 50%. وقد حدد النصاب القانوني للمشاركة بـ 50% من الناخبين في بلغاريا والجمهورية التشيكية ومالطا وروسيا. وفي بلجيكا، لا يتجاوز النصاب القانوني 10 إلى 20 في المائة على المستوى البلدي.

وفي النمسا وسويسرا، يكون الاستفتاء تقريريا أيضا، غير أن قانون الولايات «Länder» والكانتونات يمكن أن ينص على إجراء استفتاء استشاري.

يتم اتخاذ قرار تنظيم الاستفتاءات المحلية بناء على طلب المجلس التداولي للجماعة. كما هو الحال في بلجيكا والجمهورية التشيكية وأستونيا وفنلندا وإيرلندا ولوكسمبورغ. وفي المجر، يمكن لطلب الاستفتاء أن يصدر عن كامل المجلس البلدي أو عن ربع أعضائه أو إحدى لجانه. وفي بلغاريا، يمكن أن تصدر المبادرة عن ربع المستشارين البلديين أو عن رئيس البلدية أو محافظ المنطقة. وفي البرتغال، يمكن أن تصدر المبادرة عن أعضاء المجلس أو عن الجهاز التنفيذي المحلي. وفي بعض الدول، يُشترط لتنظيم الاستفتاء المحلي موافقة الهيئات التشريعية والتنفيذية للبلدية. وهذا هو الشأن في روسيا وإسبانيا. وتجدر الإشارة إلى أن تنظيم استفتاء محلي في إسبانيا يتطلب إذا من الحكومة الوطنية.

تسمح معظم الدول التي تكرس الاستفتاء الجهوي أو المحلي بأن يصدر طلب تنظيمه عن جزء من الناخبين. وفي بعض الحالات تملك الهيئة التداولية للجماعة حرية اللجوء إلى الاستفتاء من عدمه إثر تقديم هذا الطلب، فلا تشترط النصوص سوى نسبة ضئيلة من الناخبين (5% في فنلندا، 1% في إستونيا). في المقابل، عندما تكون الجماعة ملزمة بتنظيم الاستفتاء إثر تقديم الطلب، يكون عدد التوقيعات اللازمة أعلى: 30% من الناخبين في البلديات التي تصل إلى 3000 نسمة في الجمهورية التشيكية، و 20% في مقدونيا، لكن 5% فقط في أرمينيا وروسيا. وفي بلغاريا، يجب طلب إجراء الاستفتاء من قبل ربع الناخبين المسجلين ولا يكون المجلس البلدي ملزما بتنظيم التصويت إلا إذا تم طلبه من قبل نصف الناخبين المسجلين. وفي بلجيكا والبرتغال، يتم احتساب النسبة وفقا لعدد السكان لا لعدد الناخبين.

في ألمانيا، منذ إعادة التوحيد، عدلت العديد من المقاطعات الاتحادية «Länder» ميثاقها البلدي لينص على المبادرة الشعبية والاستفتاء التفريري تدريجيا، مع تأطيرهما بشروط خاصة. وفي كل الأقاليم الاتحادية الألمانية، باستثناء برلين، يمكن لجزء صغير من الناخبين أن يطلب تنظيم استفتاء بلدي. وبصفة عامة، يجب أن تصدر المبادرة عن مجموعة من المواطنين تمثل 10% أو 15% من الناخبين المسجلين في البلدية، مع إمكانية تخفيض النسبة بحسب حجم البلدية.

وفي سبعة أقاليم اتحادية يمكن لهذه الاستفتاءات أن تُنظم بمبادرة من المجلس البلدي، وذلك إثر مصادقته بالأغلبية البسيطة أو بأغلبية الثلثين في معظم الأحيان. وتقتضي جميع مجالات البلديات مواضيع معينة من مجال الاستفتاء. وعلاوة على المسائل المتعلقة بالميزانية، فإن المركز القانوني للمسؤولين المنتخبين والموظفين والتنظيم الداخلي للإدارة البلدية هي عموما مستبعدة. وكذلك الشأن بالنسبة إلى تعريفات شركات النقل، وكشوف حسابات المؤسسات البلدية والقرارات المتخذة في إطار الإجراءات القضائية.

³² في بلجيكا، تفضي المجلة الجديدة للديمقراطية المحلية واللامركزية المعتمدة من قبل حكومة مقاطعة والون في نوفمبر 2005 بإمكانية القيام باستشارات شعبية على مستوى البلديات.

³³ في بلغاريا، يعلن الفصل 136 من دستور 1991 أن "البلدية هي الوحدة الإدارية والترايبية الأساسية، أين يتحقق التسيير الذاتي المحلي. يشارك المواطنون في تسيير البلدية سواء عبر هيئات التسيير الذاتي التي ينتخبونها أو مباشرة عبر الاستفتاء أو المجلس الشعبية العامة".

³⁴ في فرنسا، أصبح الفصل 72-1 في فقرته الثانية منذ تنقيح 2003 ينص على أنه "يجوز أن تبادر جماعة محلية ما بعرض مشاريع مداولة أو تصرف تخضع لاختصاصها على الناخبين في هذه الجماعة المحلية لاتخاذ القرار فيها عن طريق الاستفتاء...".

³⁵ في المجر، يشير الفصل 31 من دستور 2011 إلى أن: "(...) السلطات المحلية مؤسسة لإدارة الشؤون العامة وممارسة السلطة العامة على المستوى المحلي. يمكن تنظيم استفتاء محلي حول كل مسألة تعود إلى وظائف واختصاصات السلطات المحلية كما يعرفها القانون".

³⁶ في البرتغال، تم تخصيص الفصل 240 من دستور 1976 (المنقح سنة 1997 والمتمم بقانون أساسي لسنة 2000) للاستفتاء المحلي:

1 " للسلطات المحلية أن تدعو المواطنين المسجلين للانتخاب للاستفتاء بهدف عرض الأمور الواقعة ضمن اختصاصها عليهم، في الحالات المنصوص عليها في القانون، وبالشروط والآثار التي يضعها.

2. للقانون أن يمنح حق بدء إجراءات الاستفتاء للمواطنين الناخبين".

وعندما تصدر المبادرة عن جزء صغير من الناخبين، فإن المجلس البلدي يملك سلطة تقديرية في خصوص قبول طلب الاستفتاء. وقد يكون موضوع طلب إجراء الاستفتاء متعلقا بالطعن في قرار صادر عن المجلس البلدي. وعلى الرغم من أن طلب الاستفتاء ليس له أثر توقيفي، فإن البلدية تمتنع في معظم الأحيان عن تنفيذ القرار المطعون فيه استجابة لهاجس الأمن المالي. وتوضح جميع مجالات البلديات أن القرارات الناتجة عن الاستفتاءات لها نفس القيمة القانونية للقرارات البلدية، شريطة أن تحصل على أغلبية الأصوات المصريح بها، وأن يصل الإقبال على الاستفتاء إلى نسبة معينة من الناخبين المسجلين. ومن الناحية العملية، زاد عدد الاستفتاءات المحلية بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة (عدة مئات في السنة).

وفي فرنسا، كرس الإصلاح الدستوري لعام 2003 الاستفتاء المحلي التقريري في جميع الجماعات المحلية (الجهات والأقاليم والبلديات)³⁷. ويتقرر تنظيمه من قبل الهيكل التداولي للجماعة، بناء على اقتراح منه أو من هيكله التنفيذي، لكن ذلك لا يمكن أن يتم بناء على مبادرة من الناخبين (على عكس الاستشارة المنصوص عليها في قانون 13 أوت 2004). بالإضافة إلى ذلك، لا يقع اعتماد المشروع المعروض على الاستفتاء إلا إذا شارك ما لا يقل عن نصف الناخبين المسجلين في الاقتراع، وشرط حصوله على أغلبية الأصوات المصريح بها. ولا يجوز إجراء استفتاءات تقريرية خلال فترات الانتخابات أو الحملات الانتخابية. وعمليا، نادرا ما تنظم استفتاءات محلية تقريرية، ويفضل المسؤولون المنتخبون المحليون إجراء الاستفتاء الاستشاري.

في سويسرا، لا تعرف الكانتونات المبادرة الشعبية الدستورية فحسب، بل أيضا المبادرة الشعبية التشريعية التي تمنح المواطنين الفرصة لاقتراح سن قانون جديد. وقد أدرجت بعض الكانتونات الاستفتاء المالي في خصوص بعض النفقات العمومية التي يجب أن يوافق عليها الناخبون بمقتضى هذا النوع من الاستفتاء وأدرجت كذلك الاستفتاء التشريعي. وفي هذه الحالة الأخيرة، يجب عرض جميع القوانين التي صادق عليها برلمان الكانتون على تصويت الناخبين. وعلى الصعيد البلدي، فإن الوضعيات أكثر تنوعا.

وللمرة الأولى في تونس، يكرس مشروع القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية الاستفتاء المحلي التقريري بمبادرة من السلطات المحلية أو من عشر (10/1) المتساكنين حول البرامج والمشاريع التي تعود لاختصاص الجماعة (انظر أدناه).

وتستخدم بعض الدول هذه الأداة بشكل متواتر خاصة المجر وهولندا والسويد وألمانيا وسويسرا. وفي المقابل، لا يزال الاستفتاء المحلي عرضيا جدا في الجمهورية التشيكية والدنمارك وبلجيكا والبرتغال وبولندا وفرنسا.

الاستفتاء التقريري

البرتغال	بلغاريا	فرنسا	ألمانيا	سويسرا	تونس	الأساس القانوني
■	الدستور	الدستور	قانون الإقليم الاتحادي	دساتير الكانتونات	الدستور والقانون الأساسي	المبادرة
أعضاء المجالس التداولية أو الهيكل التنفيذي المحلي + 5000 ناخب مسجل أو 8 % من الناخبين	1/4 من المستشارين البلديين أو الوالي	الهيكل التداولي للجماعة عن اقتراح من هيكلها التنفيذي	■ مجموعة مواطنين يمثلون 10 أو 15 % من الناخبين المسجلين بالبلدية ■ المجلس البلدي	■	■	قرار تنظيم الاستفتاء
النواب بالمجالس التداولية وبالهيكل التنفيذي المحلية، وكذلك جزء من الجسم الانتخابي.	■	الهيكل التداولي للجماعة عن اقتراح من هيكلها التنفيذي	المجلس البلدي بأغلبية بسيطة أو بأغلبية الثلثين	■	السلطة المحلية أو 10/1 عشر سكان الجماعة المحلية	نصاب المشاركة
أكثر من 50 % من الناخبين	أكثر من 50 % من الناخبين	أكثر من 50 %	■	■	■	مجال الاستفتاء
محلي	محلي	محلي وتشريعي	محلي	محلي: تشريعي و دستوري ومالي	محلي	الأغلبية المطلوبة / لاعتماد المشروع / القرار المعروض على الاستفتاء
■	■	أغلبية الأصوات المدلى بها	■	■	■	تواتر اللجوء إلى الاستفتاء التقريري
عرضي	■	عرضي	متواتر	متواتر	جديد (لا يزال في شكل مشروع قانون)	

³⁷ الفقرة الثانية من الفصل 72-1 من الدستور ومن القانون الأساسي عدد 705 لسنة 2003 المؤرخ في 04 أوت 2003.

هـ تقييم التصرف البلدي ومراقبته

يمكن تطبيق المسار التشاركي على مستوى تقييم التصرف البلدي. ويمكن بذلك للمواطنين أن يحكموا بأنفسهم على فعالية التدابير المتخذة والصعوبات التي تواجهها السلطات البلدية وأن يساعدها على إيجاد تدابير تصحيحية. فعلى سبيل المثال، انضمت العديد من الجماعات المحلية السنغالية، بما في ذلك بلدية سانت لويس، إلى برنامج الإسهاد المواطني (Certification Citoyenne) الذي ينفذه المنتدى المدني، وهو القسم السنغالي من منظمة الشفافية الدولية. وفي كل جماعة محلية شريكة في هذا البرنامج، تم تركيز لجنة محلية للإسهاد تتألف من متطوعين وممثلين عن الجمعيات المسؤولة عن تقييم أعمال التصرف العمومي المحلي عن طريق جمع المعلومات ذات الصلة بهذا التصرف.

وفي تونس، من المفترض أن تنشئ البلديات آلية للتصريف في الشكاوى³⁸ كجزء من النهج التشاركي الذي اعتمد في إطار برنامج التنمية الحضرية والحكم المحلي³⁹. ويفترض أن تمكن هذه الآلية المشاركين من الحصول على المعلومات المتعلقة بالتقدم المحرز في المشاريع لدى المنسقين الذين تعينهم البلدية وأن تضمن شيئا من الاستمرارية في انخراط المواطن خلال مراحل مختلفة من المشروع (الدراسة، والبناء، والاستغلال).

وبشكل أعم، ينص مشروع القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية (الفصل 29) على ما يلي: "تمسك الجماعة المحلية وجوبا سجلا خاصا بأراء المتساكنين".

³⁸ تمت صياغة دليل عملي موجه للبلديات حول آليات التصرف في الشكاوى، وتم نشره في موقع وزارة الشؤون المحلية والبيئة. انظر: <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2015/06/guide-de-gestion-des-plaintes.pdf>

³⁹ تم نشر دليل عملي بموقع وزارة الشؤون المحلية والبيئة. ويتمثل الغرض من وضعه في وصف طرق تنفيذ برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية المعتمد من قبل الحكومة التونسية (http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2017/02/MOP_DE_PDGL.pdf).

تطبيق المقتضيات الدستورية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية المحلية في تونس

أ الإنجازات في مجال الديمقراطية التشاركية في إطار مشاريع التنمية والتهيئة الترابية

1. برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية

تم وضع هذا البرنامج للحكومة التونسية في إطار تنفيذ الأحكام الدستورية المنصوص عليها بالبواب السابع من الدستور⁴⁰. وينصب اهتمام البرنامج على اللامركزية، واعتماد آليات الديمقراطية التشاركية ومبدأ التدبير الحر للبلديات. وقد تم إطلاقه في أكتوبر 2015 من قبل صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية بالتعاون مع الإدارة العامة للجماعات المحلية ومركز التكوين ودعم اللامركزية والبنك الدولي.

وتتمثل أحد أهداف هذا البرنامج في تعزيز مشاركة المواطنين من خلال تشجيع الجماعات المحلية على تبني آليات تشاركية تسمح بتشريك المواطنين في المشاريع الاستثمارية والمصادقة عليها في الاجتماعات العمومية. ويقدم البرنامج الخبرة والتكوين قصد اعتماد هذه الأساليب التشاركية. وفي هذا الإطار، وضعت جميع الجماعات المحلية برنامجها الاستثماري لسنة 2016، حيث أن إسناد مساعدات الاستثمار مشروط باعتماد التمشي التشاركي. فضلا عن ذلك، يعد إصلاح مساعدات الاستثمار الإجراء الاستراتيجي الرئيسي المعتمد من قبل الحكومة في إطار هذا البرنامج. ويهدف إلى تحسين فعالية دعم الدولة للاستثمارات المحلية وتحسين شفافية إجراءات إسناد هذه المنح والإرساء التدريجي لنظام منح قائم على النجاعة. فضلا عن ذلك، تم اتخاذ إجراءات ملموسة، وهي:

- تعزيز قدرات الجماعات المحلية من خلال تكوين الموظفين والمرافقين التقنيين والماليين المتدخلين خلال إعداد مخططات الاستثمار البلدي وبرامج دعم الاندماج والقدرة التنافسية.
- تعزيز قدرات المجتمع المدني بوصفه شريكا للجماعات المحلية، عبر برامج تكوين تهدف إلى مراقبة أفضل لمسار إعداد وتقييم مخططات الاستثمار البلدي وبرامج دعم الاندماج والقدرة التنافسية.
- إنشاء نظام للمساعدة التقنية لفائدة الجماعات المحلية التي يوفرها صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية من جملة متدخلين آخرين.
- صياغة أدلة وأدلة عملية.

2. الإعداد التشاركي لمخططات الاستثمار البلدي

ويعتبر مخطط الاستثمار البلدي منهجية للتخطيط تسمح بضبط برنامج عمل بلدية معينة خلال فترة خمس سنوات. ويحدد منشور وزير الداخلية المؤرخ في 14 أوت 2013 شروط إعداد مخططات الاستثمار البلدي المتعلقة بالفترة بين 2014 و2018، ويؤكد على أهمية تنفيذ المقاربة التشاركية⁴¹.

3. التخطيط القطاعي الاستراتيجي والديمقراطية التشاركية: المخطط البلدي للتصرف في النفايات

ويعد هذا المخطط أداة تخطيط تهدف إلى تحسين خدمات البلدية في مجال النظافة وحماية البيئة. ويقوم بتطوير الأدوات التي تسهل التحكم في الكلفة وجودة الخدمات ومشاركة المواطنين في العمل البلدي في هذا المجال. وكمثال على ذلك، فإن بلديات صفاقس وقرطاج وسيدي بوسعيد والمرسى قد وضعت بالفعل هذا المخطط⁴².

⁴⁰ تقدم "بوابة الجماعات المحلية" لوزارة الشؤون المحلية والبيئة برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية بشكل مفصل: <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/renforcement-des-capacites/>

⁴¹ انظر موقع الأترنات: "بوابة الجماعات المحلية"، وزارة الشؤون المحلية والبيئة (<http://www.collectiviteslocales.gov.tn>)

⁴² قامت بلدية صفاقس بتشريك المواطنين في إجراءات صياغة المخطط البلدي للتصرف في النفايات. وحيث "قامت البلدية بإدراج وإدماج المجتمع المدني في كل مراحل صياغة المخطط، انطلاقا من التشخيص المحلي حتى تشكيل الرؤية والمحاور الاستراتيجية وخطة العمل. وقد أفضى هذا المسار إلى إنشاء منتدى للجمعيات يمثل هدفه في تسهيل وتأييد التعاون بين البلدية ومنظمات المجتمع المدني". انظر:

« La démocratie locale et la participation des citoyens à l'action municipale. Tunisie », Publication de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2014.

ب إرساء إجراءات التشاور الإجبارية

يضع مشروع القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية إطارا قانونيا لعمليات التشاور التي ينبغي تنفيذها في إطار إعداد برامج التنمية. وينص الفصل 28 من المشروع على أن اعتماد البرامج التنموية يجب أن يخضع وجوبا لآليات الديمقراطية التشاركية. والواقع أنه لا يمكن صياغة هذه البرامج إلا بعد استنفاد طرق المشاركة الفعلية للمواطنين. ويعني ذلك أنه على الجماعات المحلية أن تتخذ جميع التدابير اللازمة لإعلام المواطنين ومنظمات المجتمع المدني مسبقا بالسياسات العامة والبرامج التنموية واستخدام الوسائل الكفيلة بضمان مشاركتهم.

ج الاعتراف بالاستفتاء التقريري المحلي

1. شروط الاستفتاء

ومن بين الإضافات الرئيسية لمشروع مجلة الجماعات المحلية نجد الاعتراف بالاستفتاء المحلي التقريري. وينص الفصل 30 من مشروع المجلة على أن مبادرة الاستفتاء مفتوحة على نطاق واسع إذ يمكن أن تصدر إما عن السلطات المحلية أو عن سكان الجماعة المحلية. فمن جهة، يمكن للمبادرة أن تصدر عن رئيس الجماعة المحلية أو ثلث أعضاء مجلسها. ومن جهة أخرى، يمكن أن يصدر اقتراح تنظيم الاستفتاء عن عشر المتساكنين. ومفهوم "المتساكنين"، الذي تم تفضيله هنا على مصطلح "الناخبين"، موسع جدا، لا يشمل المواطنين فحسب، بل قد أيضا الأجانب الذين يعيشون في الجماعة⁴³.

وفي كلتا الحالتين، يعتبر قرار إجراء الاستفتاء من اختصاص مجلس الجماعة المحلية الذي يجب أن يوافق عليه بأغلبية ثلثي أعضائه عندما تصدر المبادرة عنه (رئيسه أو ثلث الأعضاء) أو بأغلبية أعضائه عندما تصدر المبادرة عن المتساكنين. وتبعاً لذلك، لا يمكننا الحديث فعليا عن استفتاء منبثق عن مبادرة شعبية بما أن المجلس يحتفظ بسلطة القرار النهائي.

ومجال هذا الاستفتاء واسع نسبيا بما أنه قد يتعلق بإعداد البرامج وتنفيذ المشاريع التي تعود لاختصاص الجماعة المحلية. ويضع النص حدا زمنيا لتنظيم الاستفتاء، حيث لا يمكن إجراؤه خلال العام الأخير من المدة النيابة البلدية أو الجهوية. ويرمي المشرّع بذلك إلى تجنب أي تدخل بين الانتخابات المحلية والاستفتاء الشعبي. ويتعلق الأمر خاصة بتجنب استغلال الاستفتاء المحلي بشكل ما من قبل السلطات المحلية لأغراض انتخابية. كما يضع الفصل 31 من مشروع المجلة حدا ماليا إذ ينص على أن نفقات تنظيم الاستفتاء تحمل على ميزانية الجماعة المحلية، كما أن الاعتمادات اللازمة لهذا الغرض يتعين أن تتوفر قبل الشروع في تنظيم الاستفتاء تحت إشراف الهيئة العليا المستقلة للانتخابات. وتكون نتائج الاستفتاء الزامية، دون أن اشتراط أي نصاب قانوني لازم للمشاركة، على عكس ما نجده في كثير من البلدان (انظر أعلاه).

2. دستورية الاستفتاء

ويمكن هنا التساؤل عما إذا كان إقرار مشروع مجلة الجماعات المحلية التونسية لهذا الاستفتاء التقريري المحلي مستندا إلى أساس دستوري. يمكننا الملاحظة أنه في القانون المقارن لا يوجد أساس دستوري محدد لتطبيق إجراءات الديمقراطية التشاركية المحلية في كل الحالات. وهكذا، فإن الدستور في المجر لا يكرس الديمقراطية التشاركية، لكنها تمارس على الرغم من ذلك. كذلك، في الدانمرك، تمارس البلديات المبادرة الشعبية المحلية على نطاق واسع دون موافقة سلطات الإشراف، والحال أنها ليست مؤطرة بأي نص خاص. في المقابل، وفي فرنسا، قبل التنقيح الدستوري لسنة 2003 الذي كرس الاستفتاءات التقريرية المحلية، كان من المتفق عليه أنه لا يمكن للقانون أن ينظم سوى استفتاءات استشارية (انظر أعلاه). وكانت الاستفتاءات الوحيدة المنصوص عليها في الدستور هي الاستفتاءات الوطنية (الفصلان 11 و89). بينما ينص الفصل 72 من دستور عام 1958 على أن "الجماعات الترابية تدير نفسها بحرية من قبل مجالس منتخبة"، مما يمنحها نوعا من الاختصاص الحصري لاتخاذ القرارات على المستوى المحلي.

ماذا عن الأسس الدستورية للاستفتاء التقريري المحلي في تونس؟

من المؤكد أن الفصل 3 من الدستور ينص على أن "الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات، يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين أو عبر الاستفتاء"، فيما يؤكد الفصل 51 على أنه: "يمارس الشعب السلطة التشريعية عبر ممثليه بمجلس نواب الشعب أو عن طريق الاستفتاء". لكن هذه الفصول لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تمثل أساسا للاستفتاء التقريري المحلي. إذ لا يمكن اعتباره وسيلة للتعبير عن سيادة الشعب، فهذه السيادة تتجسد بشكل لا يتجزأ عبر الاستفتاء الوطني، على النحو المنصوص عليه صراحة بالفصل 82 من الدستور في المادة التشريعية وبالفصل 144 من الدستور في المادة

⁴³ تمت مناقشة هذه المسألة داخل اللجنة البرلمانية المكلفة بتفحص مشروع مجلة الجماعات المحلية لكنها لم تحسم إلى تاريخ تحرير هذا النص. وليس من المتأكد أن يتم اختيار مفهوم "السكان" في النسخة النهائية للنص الذي ستعقد المصادقة عليه.

الدستورية. في حين أن الاستفتاء المحلي لا يتعلق إلا بجزء من ذلك الشعب (المتساكنون أو ناخبو الجماعة المحلية) ومن الواضح أن هذا الجزء لا يمكن أن يعبر بنفسه عن سيادة الشعب بأكمله.

والواقع أن الاستفتاء التقريري المحلي، على النحو المنصوص عليه في مشروع مجلة الجماعات المحلية، لا يمكن أن يستند إلا إلى الفصل 139 من الدستور الذي ينص على أن السلطات المحلية تعتمد "آليات الديمقراطية التشاركية". والسؤال الذي يجب طرحه هنا يتعلق بمعرفة ما إذا كان هذا الفصل كافيا لمنح المشرع تأهيلا يسمح له بتنظيم الاستفتاء التقريري المحلي. وإن أمكن اعتبار الاستفتاء التقريري المحلي "أداة للديمقراطية التشاركية" إذا فهمنا هذا المفهوم بالمعنى الواسع كما سبق تعريفه، فمع ذلك، يبدو أن إدراج الاستفتاء التقريري المحلي يتجاوز ما ينص عليه الفصل 139 من الدستور من أن مشاركة المواطنين والمجتمع المدني تندرج ضمن "إعداد برامج التنمية والتهيئة والترايبية". ومبدئيا، يبدو أن هذه الأحكام تستهدف إجراءات الاستشارة والتشاور، أو حتى الرقابة، التي يمكن أن تضعها الجماعات المحلية. ذلك أن الاستفتاء التقريري، كما تم تنظيمه، يتجاوز الاستشارة أو التشاور في إطار إعداد المشاريع ومتابعتها بما أنه يؤدي إلى تحويل سلطة اتخاذ القرار حول هذه المشاريع من مجلس الجماعة المحلية إلى الناخبين وهو ما يبدو متناقضا مع الفصل 133 من الدستور الذي ينص على أنه "تدير الجماعات المحلية مجالس منتخبة".

وبالإضافة إلى ذلك، وفي حين حصر الفصل 139 من الدستور مجال أدوات الديمقراطية التشاركية في "برامج التنمية والتهيئة والترايبية"، ينص مشروع القانون الأساسي على أن الاستفتاء قد يتعلق "بإعداد برامج وإنجاز مشاريع تتعلق باختصاصات الجماعة المحلية" وهو ما يبدو متجاوزا للتأهيل الدستوري.

وهكذا، وفي حين أن الاستفتاء الاستشاري المحلي يمكن أن يتلاءم تماما مع الفصل 139 من الدستور، فإن الاستفتاء التقريري لا يمكن إلا أن يثير عددا من الأسئلة الجادة بشأن دستوريته.



المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ، منظمة غير ربحية ومستقلة وغير تابعة لأي حزب سياسي، يقع مقرها ببرلين في جمهورية ألمانيا الفدرالية. ويتمثل هدف المنظمة الدولية لنشر التقارير حول الديمقراطية في تعزيز المشاركة السياسية لدى المواطنين وتدعيم مسؤولية الأجهزة الحكومية وتنمية المؤسسات الديمقراطية. وتدعم " المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية " المبادرات الوطنية الرامية إلى تعزيز الحقوق الكونية لدى المواطنين ونعني بذلك حقهم في أن يشاركوا في صلب الحياة السياسية داخل بلدهم مثلما أقر ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

للمزيد من المعلومات:

www.democracy-reporting.org

Democracy Reporting International

Prinzessinnenstraße 30. 10969 Berlin / Germany

T +49 30 27 87 73 00

F +49 30 27 87 73 00-10

info@democracy-reporting.org

www.democracy-reporting.org

المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - مكتب تونس

12 مكر ، نهج الرائد الجاوي ، المتزه الخامس ، 2091 أريانة ، تونس

T/F +216 70 74 15 88

tunisia@democracy-reporting.org

www.democracy-reporting.org