الجمهورية التونسية

مجلس نواب الشعب

تقرير لجنة المالية والتخطيط والتنمية

حول

مشروع قانون

يتعلق بالموافقة على عقد الضمان عند أول طلب المبرم

بتونس في 19 ديسمبر 2013 بين حكومة الجهورية التونسية والبنك

الأوروبي للاستثمار والمتعلق بخط التمويل المسند لصندوق القروض ومساعدة

الجماعات المحلية

(11 / 2014)

تاريخ إحالة المشروع على المجلس: 11 / 02 / 2014

الوثائق المرفقة بالمشروع:

*** وثيقة شرح الأسباب،**

*** عقد التمويل.**

تاريخ انتهاء الأشغال: 08 / 05 / 2015

رئيس اللجنة: منجي الرحوي

نائب الرئيس: محسن حسن **مقررة اللجنة :** ألفة السكري الشريف

المقرر المساعد: الهادي بن ابراهم **المقرر المساعد:** حسام بونني

نظـر اللجنـة

لجنة المالية والتخطيط والتنمية
تاريخ إحالة المشروع على اللجنة: 27 فيفري 2015
جلستي اللجنة : 07 و 27 أفريل 2015 **القرار :** الموافقة بإجماع الحاضرين **تاريخ إنهاء الأشغال:** 08 ماي 2015 **رئيس اللجنة :** منجي الرحوي **المقررة :** ألفة السكري الشريف

أوّلا . تقديم المشروع:

تمّ التوقيع بتونس على عقد الضمان عند أول طلب المبرم بين حكومة الجمهورية التونسية والبنك الأوروبي للاستثمار بتاريخ 19 ديسمبر 2013 والمتعلق بخط التمويل المسند لفائدة صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية بمبلغ قدره خمسين مليون (50.000.000) أورو أي ما يعادل 110 مليون دينار للمساهمة في تمويل مشروع البرنامج الاستثماري البلدي المزمع إنجازه خلال الفترة 2014 . 2018.

ويهدف هذا المشروع إلى تدعيم البنية الأساسية والمرافق العمومية والنهوض بالجانب البيئي لحياة المتساكنين في الوسط البلدي، كما يهدف إلى تدعيم اللامركزية ووضع أسس الحوكمة المحلية باعتماد المقاربة التشاركية بين السلطة المحلية والجهوية ومكونات المجتمع المدني والقطاع الخاص في باب تحديد حاجيات البلديات وضمانا للجدوى الاجتماعية والبيئية والمالية.

وتبلغ الكلفة الجملية للمشروع 1.220 مليون دينار يتم تمويلها بواسطة قروض ممنوحة من الصندوق بمبلغ 381,5 مليون دينار و602,9 مليون دينار في شكل مساعدات من الدولة و235,6 مليون دينار تمويل ذاتي من قبل البلديات. ويساهم البنك الأوروبي للاستثمار في تمويل القروض الممنوحة من الصندوق بقرض في حدود 50 مليون أورو أي ما يعادل 110 مليون دينار وهو ما يمثل نسبة 8 % من كلفة المشروع، يُمنح في شكل مساعدات مجانية للبلديات والمجالس القروية.

. مكونات المشروع:

يساهم البنك الأوروبي للاستثمار في تمويل المكونات التالية:

- تدعيم وصيانة البنية الأساسية بالمناطق البلدية على غرار مدّ الطرقات والأرصفة وشبكات توزيع الماء الصالح للشرب وشبكات تصريف مياه الأمطار...،

- المشاريع الموجهة للمحافظة على البيئة واستغلال الطاقات المتجددة،
- صيانة شبكات البنية الأساسية المحلية،
- المشاريع ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية خاصة ذات الطابع التشاركي،
- التحديث والتجديد الحضري،
- اقتناء معدات النظافة والطرقات والتجهيزات الإعلامية.

. الشروط المالية للقرض الأوروبي للاستثمار:

- المبلغ: 50 مليون أورو (حوالي 110 مليون دينار تونسي)،
- نسبة الفائدة: متيغرة و/أو ثابتة بالنسبة لكل قسط حسب طلب المقترض.
- مدة السداد: 15 سنة،
- فترة الإمهال: 4 سنوات.

ثانيا . أعمال اللجنة:

نظرت لجنة المالية والتخطيط والتنمية في مشروع هذا القانون في جلستها المنعقدة يوم الثلاثاء 07 أفريل 2015 على ضوء ما ورد عليها من بيانات بوثيقة شرح الأسباب ونص الضمان، واعتبرت أن الشروط المالية لهذا القرض ميسّرة.

وخلال النقاش، تعرّض النواب إلى هشاشة الوضع المالي لأغلب الجماعات المحلية مؤكدين على استحثاث الحكومة لتلعب دورها في النهوض بهذه الجماعات المحلية، وذلك بالترفيع في الميزانية المخصصة لها لبلورة السلطة المحلية الحقيقية مثلما ارتآها الدستور الجديد.

واستفسر النواب عن المعايير المعتمدة من طرف صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية في توزيع مبلغ هذا القرض على البلديات والمجالس القروية مؤكدين على ضرورة تشريك النواب في وضع هذه المعايير باعتبارهم على دراية كافية بوضعية الجهات التي يمثلونها.

وأكد بعض النواب أن قيمة تدخل صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية تقدّر بـ 381 مليون دينار وهو مبلغ كبير، مما يستوجب وضع مقاييس موضوعية مثل البطالة والفقر ونسب العزوف عن التعلّم، يتم اعتمادها في توزيع التمويل على البلديات.

وبيّن نواب آخرون أن هذا القرض يتعلق بالمصادقة عند أوّل طلب، وأكدوا على ضرورة حسن التصرّف في هذه الأموال بما أن أغلب البلديات يوجد فيها سوء تصرّف في المعدات التي يتم اقتناءها عبر هذه القروض، موضحين أن نجاح المشاريع الاستثمارية في البلديات مرتبط أساسا بوجود متصرفين أكفّاء، لكن البلديات الصغيرة تفتقر إلى الموارد المالية والبشرية وهو ما يجعل نسبة سداد قروضها ضعيفة جدّا.

ورأى عدد من النواب أن هذا المشروع يُعتبر من أضخم المشاريع إذ يُقدّر بـ 1220 مليون دينار، ورغم ذلك ليس هناك تدقيق في المعطيات الواردة مستفسرين عن الكيفية التي سيتم بها تمويل المشروع ككل، واقترحوا برمجة جلسة استماع إلى الرئيس المدير العام لصندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية لعرض الإستراتيجية والمعايير المعتمدة في تمويل الجماعات المحلية.

واستوضح آخرون عن الكيفية التي سيتم بها استعمال الطاقة المتجددة من قبل البلديات، خاصة أن هذا الموضوع يتطلب قرارا سياسيا ودراسة معمّقة، غير أن شرح الأسباب تعرض إلى هذه المسألة بصفة عرضية دون تدقيق.

واقترح أحد النواب اعتماد المرحلية في تسوية الوضعية المالية للبلديات وذلك باعتماد معيار للبلديات الأكثر فقرا عند توزيع القروض لتمكينها من حل مشاكلها نهائيا، ثم التوجّه في مرحلة ثانية إلى حل إشكاليات البلديات الأخرى.

وبيّن نائب آخر أن تجسيد السلطة المحلية الحقيقية لا يتم عبر البلديات فقط بل يجب أن يشمل المجالس القروية والمجالس الجهوية، غير أن مشروع هذا القانون لا يشملها لأن المخطط الاستثماري جاء قبل المصادقة على الدستور، ولإحداث نوع من العدالة يجب تخصيص ميزانية أكبر لهذه المجالس.

وإثر النقاش، طلبت اللجنة الاستماع إلى السيد كاتب الدولة للداخلية المكلف بشؤون الجماعات المحلية وإلى السيد الرئيس المدير العام لصندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية للاستيضاح حول الإستراتيجية المعتمدة في تمويل الجماعات المحلية.

وفي جلستها المنعقدة يوم 27 أفريل 2015 استمعت اللجنة إلى ممثل عن كتابة الدولة للداخلية مكلف بشؤون الجماعات المحلية وإلى السيد الرئيس المدير العام لصندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية، ودار نقاش استوضح من خلاله النواب المسائل التالية:

- طلب تقييم عام لمردودية هذا الصندوق خلال مدة الـ 20 سنة الماضية وتشخيص برنامج الإصلاح الهيكلي لهذه المؤسسة،
- إستراتيجية التصرّف في الصندوق،
- إمكانية تطوير الصندوق إلى بنك،
- المعايير المعتمدة في توزيع التمويلات على البلديات،
- كيفية مراجعة الأمر عدد 3505،
- الجهة التي ستتحمل تكاليف عدم تسديد القرض،
- طلب تدقيق في التصرّف في البلديات،
- إمكانية توزيع القروض على البلديات المحدثة أخيرا،
- إمكانية أن يشمل هذا المشروع المجالس القروية،
- الاعتماد على روح الدستور في ضبط مفاتيح توزيع التمويلات باعتبار أن معيار عدد السكان لا يستجيب لمفهوم مبدأ التمييز الإيجابي،

- تحييد النيابات الخصوصية لضمان حياد الانتخابات البلدية القادمة،
- كيفية التعامل مع الجباية المحلية،
- تشريك النواب في ضبط معايير توزيع التمويلات.

وفي ردّه، بيّن السيد المدير العام لصندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية أن هذا الصندوق تمّ إنشاءه سنة 1902، ومنذ سنة 1992 أخذ شكل مؤسسة عمومية تحت إشراف وزارة الداخلية، لكن سلطة الصندوق مكوّنة من مجلس إدارة ويخضع لرقابة دائرة المحاسبات والهيئات الرقابية، وهذا الصندوق له استقلالية مالية ولا يتمتع بمنح من الدولة ويحقق توازنات مالية وهوامش أرباح.

وفي ما يتعلق بالإستراتيجية المستقبلية للصندوق وتكريس اللامركزية، بيّن أن الصندوق قادم على إستراتيجية جديدة وانطلق في مرحلة أولى في تشخيص وضعيته، وفي مرحلة ثانية، سيعمل على تطوير عمله حتى يواكب تطوّر دور البلديات في المرحلة القادمة، وهو بصدد إعداد دراسة تضبط إستراتيجيته في هذا الاتجاه، وأكدت التجارب المقارنة أن تحقيق اللامركزية مرتبط بخط تمويل قوي يضمن نجاحها وذلك بتوفير التمويلات والمساعدات اللازمة للجماعات المحلية لتقوم بدورها على أحسن وجه.

أما بخصوص مراجعة الأمر عدد 3505، بيّن أن المساعدات تكون مرتبطة بحسن أداء البلديات وذلك تهيئة للامركزية، واليوم من جملة 260 بلدية، هناك تقريبا 120 بلدية في وضعية مالية حسنة و70 بلدية وضعيتها حرجة تستدعي إعادة هيكلة.

وتأخذ المساعدات بعين الاعتبار التمييز الإيجابي وعدد السكان والطاقة الجبائية التي ستكون معكوسة بمعنى أقل طاقة جبائية يتحصل على أكثر قروض، مؤكدا أن قيمة هذه المساعدات مرتبطة بحسب أداء البلديات بهدف تهيئتها اللامركزية الحقيقية.

وعن إمكانية إدماج المجالس القروية في هذا المشروع، بيّن أن هذه المجالس تنتفع بخدمات الصندوق، كما تم تمتيعها ببرنامج خصوصي في إطار هذا المشروع.

هذا، وسيتم منح قرض البنك العالمي في شكل مساعدات مجانية للبلديات، مؤكدا أن المساعدات الممنوحة من الصندوق أصبحت تمثل 43 % من تمويل الجماعات المحلية بعد أن كانت في حدود 17 % سنة 1992، كما أنه يمكن للبلديات الحصول على مساعدات مالية دون اللجوء إلى الاقتراض.

وبخصوص المشاريع المزمع إنجازها في إطار هذا البرنامج، أكّد أنها ستتم في إطار مقاربة تشاركية بين السلطة المحلية والسلطة الجهوية ومكونات المجتمع المدني والقطاع الخاص في باب تحديد الحاجيات المدنية وضمان الجدوى الاجتماعية والبيئية والمالية.

أما عن الاقتراح المتعلق بتحويل الصندوق إلى بنك، بيّن أن وظيفة الصندوق هو تمويل البلديات، وهذا لا يمكن أن يعتني به القطاع البنكي باعتبار مخاطر عدم الخلاص وعدم الدّفع في الآجال، كما أن الصندوق لا يقبل الودائع من المواطنين ويشتري الأموال من البنوك الاستثمارية والبنك المركزي ويبيعها للبلديات بهامش ربح صغير، وبالتالي التصرّف في الصندوق هو تصرّف أقرب منه للتصرّف البنكي، علما وأن هناك مساعي للترفيع من قدرات الصندوق بهدف تحويله إلى مؤسسة مالية.

ومن جهة أخرى، أكّد أن إنجاز المشاريع البلدية سيكون طبقا للدستور في نطاق تمشي تشاركي بمعنى سيتكون للمواطن الكلمة في اختيار مشاريعه، كما أن الصندوق وضع من بين شروطه للتمتع بالمنحة وضع برنامج في نطاق تشاركي، وكذلك المجالس القروية التي لها برنامج خاص بها تتمتع بالتمويلات.

وبخصوص النيابات الخصوصية، أفاد أنه يجري اليوم تقييم هذه النيابات وسيتم اتخاذ إجراءات وتحييد الإدارة على ضوء نتائج التقييم ضمانا لشفافية الانتخابات البلدية المقبلة.

ثالثا . توصيات اللجنة:

توصي اللجنة بـ:

- ضرورة توفير الوثائق والمعطيات اللازمة لدراسة مشروع القانون،
- التأكيد على حسن التصرف في هذه القروض،
- ضرورة مدّ اللجنة بالمشاريع المزمع إنجازها في مختلف البلديات.

رابعا . قرار اللجنة:

قررت لجنة المالية والتخطيط والتنمية الموافقة على مشروع هذا القانون بإجماع الحاضرين بعد تغيير عبارة " المصادقة " بـ " الموافقة " في عنوان المشروع ونص الفصل تطابقا مع أحكام الفصل 67 من الدستور.

رئيس اللجنة	**المقررة**
منجي الرحوي	ألفة السكري الشريف