الجمهورية التونسية

مجلس نواب الشعب

تقرير لجنة المالية والتخطيط والتنمية

حول

مشروع قانون

يتعلق بالموافقة على اتفاق القرض

المبرم في 11 جويلية 2018 بين الجمهورية التونسية

والبنك الدولي للإنشاء والتعمير للمساهمة في التمويل الإضافي

لبرنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية

(2018 / 66)

تاريخ إحالة المشروع على المجلس: 26 / 09 / 2018

الوثائق المرفقة بالمشروع:

*** وثيقة شرح الأسباب،**

*** اتفاق القرض.**

تاريخ انتهاء الأشغال: 20 /2019/02

رئيس اللجنة: المنجي الرحوي

نائب الرئيس: الهادي بن ابراهم

مقررة اللجنة: ليلى الحمروني

المقرر المساعد: العجمي الوريمي

المقرر المساعد: حسام بوننـي

نظـر اللجنـة

لجنة المالية والتخطيط والتنمية
تاريخ إحالة المشروع على اللجنة: 02 أكتوبر 2018
جلسة اللجنة: 14 و20 فيفري 2019 **القرار:** الموافقة بأغلبية الحاضرين (06 مع و03 محتفظين) **تاريخ إنهاء الأشغال:** 20 فيفري 2019 **رئيس اللجنة:** منجي الرحوي **المقرر المساعد:** العجمي الوريمي

أوّلا . تقديم المشروع:

في إطار تحسين الاستثمار البلدي وإدخال إصلاحات جوهرية لتدعيم اللامركزية لتتمكن الجماعات المحلية من إنجاز برامجها ومشاريعها مع تحسين وضعيتها، تم في مرحلة أولى إبرام اتفاقية قرض في أكتوبر 2014 بواشنطن بين الدولة التونسية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير بمبلغ قدره 217 مليون أورو لتمويل برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية. وحيث حقق هذا البرنامج جل النتائج المرسومة له بنسبة سحب بلغت 62 % إلى حدود جوان 2018، تم في مرحلة ثانية بتاريخ 11 جويلية 2018 بتونس إبرام اتفاقية قرض بين الجمهورية التونسية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتوفير تمويل إضافي لفائدة نفس البرنامج بقيمة 107,5 مليون أورو.

1 ـ أهداف البرنامج:

يرمي هذا البرنامج إلى تدعيم الإنجازات المحققة في مرحلته الأولى وذلك من خلال تمكين البلديات القديمة وعددها 272 بلدية (الـ 264 بلدية والـ 8 بلديات المنبثقة عن تقسيم 6 منها) من تحسين وتطوير بنيتها الأساسية ومن تعصير خدماتها حتى تستجيب قدر الإمكان للحاجيات الحقيقية للمواطن وذلك تماشيا مع ترسيخ مبدأ اللامركزية. كما يهدف إلى تحسين خدمات الجماعات المحلية ونجاعة المشاريع المنجزة داخل الفضاء البلدي.

2 ـ مكونات البرنامج:

يشمل البرنامج المكونات التالية:

أ ـ المكوّن الأول: تدعيم البنية الأساسية للبلديات:

يعتبر هذا المكوّن أحد أهم ركائز التنمية عموما وأبرز دعائمها داخل المناطق البلدية خصوصا ويرمي إلى تحسين البنية الأساسية داخل الفضاء البلدي وتمكين المواطن من الخدمات العمومية على النحو الأفضل. وسيتم تمويل هذه الخدمات عبر المساعدات غير الموظفة (dotations non affectées) والتمويل الذاتي للبلديات وقروض الاستثمار البلدي ومساهمات هياكل أخرى إن وُجدت.

وسيمول قرض البنك الدولي الجزء الخاص بالمساعدات الإجمالية غير الموظفة التي ستسند للجماعات المحلية حسب استجابتها للشروط الدنيا المستوجبة ونتائج تقييم آدائها من أجل تحفيز البلديات للاضطلاع بالوظائف المناطة بعهدتها.

يتم منح هذه المساعدات سنويا للجماعات المحلية على أساس مقاييس تأخذ بعين الاعتبار عدد السكان والطاقة الجبائية لكل جماعة محلية ومؤشر التنمية للمنطقة بما يضمن التمييز الإيجابي وتقليص فوارق التنمية بين الجماعات حسب ما جاء في الأمر عدد 3505 لسنة 2014 المؤرخ في 30 سبتمبر 2014.

ب ـ المكون الثاني: تحسين النفاذ إلى الخدمات البلدية الأساسية في الأحياء الشعبية:

في إطار تنفيذ أولويات السياسة الوطنية الرامية إلى تحسين مستوى النفاذ إلى الخدمات البلدية بالأحياء الشعبية، يهدف هذا المكوّن إلى تطوير قدرات البلديات داخل هذه الأحياء عبر توفير التمويل اللازم في شكل مساعدات موظفة تسند لها للاضطلاع بدورها في مجال الاستثمارات في البنية التحتية وفق البرنامج السنوي التشاركي الذي يضمن مشاركة فاعلة للمواطن عبر تحسيسه بالمسؤولية تُجاه الملك العمومي ودعم روح الانتماء إلى محيطه.

وقد تمّ من خلال هذا التمويل الإضافي إدخال بعض التجديد مقارنة ببرامج التهذيب السابقة، من ذلك:

- اعتماد آلية جديدة لضبط الأحياء والبلديات المؤهلة للحصول على هذه المساعدات (دعوة للبلديات لتقديم مقترحات: Appel à manifestation d'intérét). تسمح هذه الآلية الجديدة للبلديات بحرية الانخراط والمشاركة وتقديم مقترحات في نطاق اختصاصها للحصول على تمويلات لمشاريع تهذيب وتحديث أحياء شعبية، حيث يتم انتقاء هذه الأحياء على أساس معايير موضوعية وشفافة محددة مسبقا،
- تشجيع البلديات على تقديم الخدمات على أساس الأولويات الوطنية والمحلية،

- إعطاء المسؤولية للسلطات المحلية في اقتراح وإعداد وتنفيذ البرامج الاستثمارية البلدية،
- إضفاء الرؤية التشاركية لتحديد المناطق ذات الأولوية وتشريك السكان في تحديد الاحتياجات الاستثمارية ذات الأولوية.

ت ـ المكون الثالث: دعم القدرات لتطوير الحوكمة والجانب المؤسساتي للبلديات:

يرمي هذا المكوّن إلى توفير المساعدة الفنية المطلوبة للرّفع من قدرات البلديات للاستجابة لشروط البرنامج ولتحقيق النتائج المرجوة في منظومة تقييم الأداء للحصول على المساعدات الموظفة وغير الموظفة وترشيد استغلالها.

وسيتم دعم قدرات البلديات من خلال الاستجابة لمطالبها المبوبة وفق المحاور التالية:

ـ التكوين والمساندة الفنية: تعد البلديات سنويا برنامجا لدعم قدراتها عن طريق التكوين المقدم من قبل مركز التكوين ودعم اللامركزية والمساندة الفنية المقدمة من طرف صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية. تشمل المجالات الرئيسية للتكوين والمساندة الفنية المواضيع التالية:

- إعداد وتنفيذ وتقييم البرامج الاستثمارية التشاركية البلدية،
- تحسين القدرات المالية للبلديات وحسن التصرف فيها،
- تنمية قدرات البلديات في تنفيذ مشاريعها وبرامجها بما في ذلك الصفقات العمومية والتصرف البيئي والاجتماعي،
- مساندة البلديات في المجالات التي سُجلت فيها نقائص في إطار منظومة تقييم الأداء بهدف تداركها.

ـ دعم الموارد البشرية للبلديات: من خلال إعادة توظيف الأعوان العموميين و/أو اعتماد آليات انتداب تتلاءم مع التوجهات والتراتيب المعتمدة، بما يعزز البلديات بالموارد البشرية اللازمة من اختصاصات مختلفة تمكنها من الرفع من قدراتها وتحسين مجالات التصرف داخلها.

كما سيتم في إطار هذا التمويل الإضافي للبرنامج:

- تصميم منصّة الكترونية لبورصة الشغل لإعلام الراغبين في الالتحاق بالبلديات بالوظائف/المراكز الشاغرة بها،
- دعم وتطوير بوابة الجماعات المحلية التي تمّ تصميها في إطار البرنامج الأصلي، وتضم هذه البوابة جل البيانات الخاصة بالبلديات والمشاريع وكافة المعطيات ذات الصلة والتي من شأنها تجسيد مبدأ التشاركية للبرنامج وإضفاء الشفافية وتمكين المواطن من المعلومة المحينة لدعم المسائلة ورفع مستوى الخدمات البلدية.

3 ـ أداة تمويل البرنامج:

برنامج التمويل من أجل النتائج: " Programme pour –des Résultats ".

في إطار التصور القائم على أهمية تحقيق النتائج عبر برنامج دعم الجماعات المحلية في المجال المؤسساتي وتعزيز القدرات وتحسين الخدمات البلدية، تمّ الاتفاق مع البنك الدولي على اعتماد نفس الطريقة لتنفيذ البرنامج الأصلي "برنامج التمويل من أجل النتائج" وسحب أموال القرض على أقساط وفقا لمؤشرات السحب التي تم تحديدها سلفا (Indicateurs de décaissements).

مؤشرات السحب:

ـ المؤشر الأول (قديم): إصدار الأمر المتعلق بضبط شروط إسناد القروض ومنح المساعدات بواسطة صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية والمنقح للأمر عـدد 1135 ـ 97. (تم نشر الأمر عدد 3505 لسنة 2014 مؤرخ في 30 سبتمبر 2014).

ـ المؤشر الثاني (متواصل): ويشمل هذا المؤشر تركيز لنظام إعلامي البلديات وتحويل المساعدات غير الموظفة لفائدتها في الوقت الملائم (سحب 4.962 مليون أورو).

ـ المؤشر الثالث (متواصل): يهدف هذا المؤشر إلى تطوير نسبة البلديات التي استوفت الشروط الدنيا المستوجبة لتلقي مساعدات الاستثمار لتسجّل 60 % سنة انطلاق البرنامج في 2015 على أن تصل إلى 90 % سنوات 2018 و2019 و2020 و2021 (سحب 4.962 مليون أورو).

ـ المؤشر الرابع (متواصل): ويخص هذا المؤشر المنظومة المستقلة التي تم وضعها لتقييم أداء البلديات ونسبة البلديات التي تحقق الحاصل الأدنى(Score minimum) وتتراوح هذه النسبة من 60 إلى 70 % طوال الفترة 2019 ـ 2020 (سحب 18.192 مليون أورو).

ـ المؤشر الخامس (متواصل): يهدف هذا المؤشر إلى تطوير النسبة المأوية للبلديات التي تنجز برنامجها السنوي للاستثمار في الآجال لتسجّل 40 % سنة انطلاق البرنامج في 2015 على أن تصل إلى 80 % سنة 2022 (سحب 26.049 مليون أورو).

ـ المؤشر السادس (متواصل): يهدف هذا المؤشر الترفيع في النسبة المأوية للجماعات المحلية التي تلقت دعم لقدراتها بالتطابق مع مخططتها السنوي لدعم القدرات لتسجّل 50 % سنة انطلاق البرنامج في 2015 على أن تصل إلى 70 % سنة 2021 (سحب 12.402 مليون أورو).

ـ المؤشر السابع (متواصل): والذي يتعلق بعدد سكان المناطق المهمشة الذين يتمتعون ببرنامج تحسين البنية التحتية البلدية الأساسية، فعلاوة عن 500 ألف ساكن الذين تم استهدافهم في إطار التمويل الأول لهذا البرنامج سيتم إضافة 140 ألف ساكن وذلك طوال سنتي 2021 و2022. (سحب 16.274 مليون أورو).

ـ المؤشر الثامن (متواصل ومحيّن): تحسين مستوى الشفافية والوصول إلى المعلومة وتحسين التصرف المالي للبلديات وإعداد التقارير وذلك من خلال نشر المعلومات على بوابة الكترونية مخصصة للبلديات (سحب 13.642 مليون أورو).

ـ المؤشر التاسع (جديد): تحسين التصرف في الموارد البشرية بالبلديات واعتماد آليات جديدة لذلك على غرار آلية إعادة التوظيف عبر اعتماد جملة من الحوافز سيقع إقرارها بموجب أمكر حكومي (سحب 10.748 مليون أورو).

4 ـ الشروط المالية:

- مبلغ القرض: 107.5 مليون أورو أي ما يعادل 336,475 م.د.ت،
- نسبة الفائدة: متغيرة (Spead Variable) + نسبة الفائدة اليوريبور لـ 6 أشهر (Euribor) (وتبلغ حاليا قرابة 0,7 %)،
- مدّة السداد: 28 سنة منها 6 سنوات فترة إمهال،
- عمولة الافتتاح: 0,25 % من مبلغ القرض تخصم مباشرة عند دخول القرض حيز النفاذ،
- عمولة التعهّد: 0,25 % على المبلغ غير المسحوب من القرض.

5 ـ روزنامة الإنجاز:

سيتم إنجاز هذا التمويل الإضافي طوال الفترة 2019 ـ 2023.

ثانيا . أعمال اللجنة:

نظرت لجنة المالية والتخطيط والتنمية في مشروع هذا القانون في جلستها المنعقدة يوم 14 فيفري 2019 على ضوء ما ورد عليها من بيانات بوثيقة شرح الأسباب ونص الاتفاقية.

ودار نقاش حول استعمالات هذا القرض ومعايير إسناده، إذ استحسن بعض النواب أهداف هذا المشروع الرامي إلى تجسيد الباب السابع من الدستور المتعلق بالسلطة المحلية وترسيخ اللامركزية في كل تجلياتها وتدعيم الحكم المحلي باعتباره مقوّم من مقوّمات الديمقراطية مؤكدين على إيجابية هذا القرض على مستوى الأهداف والشروط المالية خاصة وأنه موجّه لتحسين الأداء البلدي من خلال العمل على تطوير البنية الأساسية للبلديات باعتبارها أحد ركائز التنمية وتعصير الخدمات المسداة للجماعات المحلية وضمان نجاعة المشاريع داخل الفضاء البلدي.

بينما رأى نواب آخرون أن معايير إسناد هذا القرض للبلديات وردت في صيغة فضفاضة إذ لم يتضمن شرح الأسباب معايير دقيقة وتقييما مفصّلا للوضع المالي للبلديات التي انتفعت بالقروض في المرحلة الأولى ولا النتائج المحققة ولا البرامج المنجزة، علما وأن البلديات تعاني من عدّة مشاكل في التمويل خاصة وأن التمويل الأول موضوع اتفاقية القرض المبرمة في أكتوبر 2014 بواشنطن بين الدولة التونسية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير بمبلغ قدره 217 مليون أورو كان في مرحلة النيابات الخصوصية وقبل تركيز البلديات في وضعها الحالي، وطلبوا الاستماع إلى السيد وزير الشؤون المحلية والبيئة لتقديم إجابات حول الاستفسارات الفنية وحتى تكون مناسبة لمناقشة الوضع الاقتصادي للبلديات بعد انتخابها وبعد صدور مجلة الجماعات المحلية.

واستفسر نائب عن مبرّرات اللجوء لهذا التمويل الإضافي بينما نسبة سحب القرض المبرم بين الجمهورية التونسية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير في أكتوبر 2014 الموجه لتمويل برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية بلغت 62 % فقط.

كما وضّح أحد النواب مسألة المعايير المعتمدة لإسناد القروض والمساعدات للجماعات المحلية مستندا إلى الأمر عدد 3505 لسنة 2014 المؤرخ في 30 سبتمبر 2014 المتعلق بضبط شروط إسناد القروض ومنح المساعدات بواسطة صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية إذ بيّن أن هذه القروض والمساعدات تمنح على أساس مقاييس تأخذ بعين الاعتبار عدد السكان والطاقة الجبائية لكل جماعة محلية بما يضمن التمييز الإيجابي وتقليص فوارق التنمية بين الجماعات المحلية، مؤكّدا أن البلديات أصبحت أطر منتخبة ولها تمثيلية حزبية وصلاحيات هيكلية تمكّنها من متابعة كيفية ومعايير إسناد القروض.

بينما رأى نائب آخر أن هذا القرض موجّه لدعم الميزانية وليس تمويل إضافي لفائدة برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية.

وأفاد نائب أن مجموع القرضين يناهز 1100 م.د وهو تمويل ضخم موجّه لدعم الجماعات المحلية لتمكينها من تحسين أدائها وإنجاز مشاريعها خاصة وأن الخدمات البلدية تراجعت بصفة ملحوظة خلال السنوات الأخيرة.

واقترح أغلب النواب الاستماع إلى السيد وزير الشؤون المحلية والبيئة لمزيد تعميق النظر وتقديم إيضاحات حول استفساراتهم.

وباعتبار الصبغة المتأكدة والآجال المضمنة لسحب هذا القرض، اجتمعت اللجنة من جديد يوم 20 فيفري 2019 وقررت الموافقة على مشروع هذا القانون بأغلبية الحاضرين، وأكّدت على ضرورة حضور السيد وزير الشؤون المحلية والبيئة خلال مناقشة مشروع القانون في الجلسة العامة حتى يتسنى تقديم كل التوضيحات الفنية وطرح المشاكل المتعلقة بالبلديات والجماعات المحلية.

ثالثا . قرار اللجنة:

قررت لجنة المالية والتخطيط والتنمية الموافقة على مشروع هذا القانون بأغلبية الحاضرين.

رئيـــس اللجنـــة	**المقرر المساعد**
المنجي الرحوي	العجمي الوريمي