مجلة الواحات للبحوث والدراسات
ELWAHAT Journal for Research and Studies
Available online at :https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/2
المجلد 15 العدد1 (2022): 1370 – 1396 ISSN : 1112- 7163 EISSN: 2588-1892

مساهمة تقييم الأداء المالي للبلديات في توجيه قرارات تمويل التنمية المحلية

حالة برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية – تونس

Contribution of the evaluation of the financial performance of municipalities to the orientation of financing decisions related to local development - case of the Urban Development and Local Governance Programme - Tunisia

عقون سعاد
جامعة بومرداس–الجزائر–
كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير
s.aggoun@univ-boumerdes.dz

تاريخ الاستلام: 2021/03/14 تاريخ القبول: 2022/01/25 تاريخ النشر : 2022/06/09

ملخص :

تضطلع البلديات بالعديد من المهام المتعلقة بالخدمات العمومية الأساسية وكذا المرتبطة بالمشاريع التنموية، وتستخدم في سبيل تجسيدها مجموعة من الموارد المالية الذاتية وأيضا الناتجة من المساعدات المالية المركزية، وانطلاقا من هذه النقطة الأخيرة، نحاول من خلال هذه الورقة البحثية تسليط الضوء على ضرورة ربط الإعانات المقدمة للبلديات بنتائج التحليل المالي لضمان تحميل المسؤولين المحليين مسؤولية تحسين الأداء.

اعتمادنا على وصف منهجية عمل برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية التونسي، ومن خلال جمع مختلف المعطيات المتعلقة بالبرنامج توصلنا إلى أن طريقة إسناد المساعدات ترتبط بمجموعة من الشروط الواجب تحقيقها بخصوص ثلاثة مجالات للأداء المحلي، وتبعث بذلك على نشر روح العمل وتدعيم المسؤولية في تحسين الأداء المحلي للبلديات.

الكلمات المفتاحية: الإعانات المركزية؛ البلديات؛ التنمية المحلية؛ الأداء المالي؛ الميزانية المحلية.

المؤلف المرسل: عقون سعاد: souad.aggoun@gmail.com

Abstract:

Municipalities carry out many tasks related to basic public services as well as development projects, and using their own resources but also central financial aid, and from this last point, we try to stress the need to link subsidies to municipalities with the results of the financial analysis to ensure that local officials are held accountable for improving performance.

Based on the description of the methodology of the Tunisian Urban Development and Local Governance Programme, and collecting various data on the programme, we concluded that the aid method is linked to a set of conditions to be met in three areas of local performance, thus spreading the spirit of work and strengthening responsibility in improving the local performance of municipalities.

Key words: Central subsidies; municipalities; local development; financial performance; local budget.

مقدمة:

تواجه العديد من الجماعات المحلية في الجزائر وحتى في دول الجوار جملة من العوائق تحول دون قيامها بدورها الجواري المتمثل في تقديم الخدمات للمواطنين وتحقيق تنمية محلية مقبولة، ومن بين أهم هذه العوائق قلة الموارد المالية وبالأخص ضعف إيرادات الضرائب والاستغلال، مها يجعلها في حالة تبعية شبه دائمة للإعانات التي تقدمها الدولة عبر مختلف هيئاتها للتمكن من الاستمرار في أداء المهام والواجبات المنوطة بها وهذا ما تؤكده مختلف التقارير الرسمية التي تؤكد أن تقريبا 900 بلية من بين 1541 بلدية تعاني من حالات العجز المالي.

ساهمت الإعانات المقدمة للجماعات المحلية وبالأخص البلديات في دفع عجلة التنمية في بعض الأحيان لكنها وبمجرد مواجهة الدولة لمشاكل وأزمات مالية أو طبيعية تؤدي إلى تراجع إيراداتها المالية كحال الأزمات المالية والانخفاض المفاجئ لأسعار البترول وحتى الجوائح الصحية العالمية كجائحة كرونا الحالية، فإن هذه المساعدات تتأثر بذلك وفق منحى انكماشي مؤثرة على حجم الانفاق التنموي المحلي.

للحد من هذه الظاهرة لجأت بعض الدول إلى تطبيق آليات جديدة لتوجيه الإعانات والمساعدات تعتمد على تحفيز مسؤولي الجماعات المحلية وبالأخص البلديات وتجنيدهم نحو السعي لتحقيق أداء أفضل والقضاء بفعالية على اعتمادهم المفرط على السلطة المركزية بخصوص التمويل، إذ أصبح حصولهم على المنح مشروط بنتائج الأداء وبتحسين الخدمات المقدمة، ويتعين عليهم بذلك بذل الجهود والعناية اللازمة لتحسين نتائج أدائهم.

في هذا الصدد اعتمدت الدولة التونسية بتاريخ 24 جويلية 2014 برنامج تونسي للتنمية الحضرية والحوكمة المحلية ويمتد إنجازه هذا البرنامج لغاية 2023. وفي إطار هذا البرنامج تم اعتماد نظام جديد لتوزيع المنح التي يقدمها صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية يقوم على أساس إسناد المساعدات باعتماد تقييم أداء البلديات.

يتضح مما سبق أن إشكالية هذا البحث تتمحور حول السؤال التالي: **فيما تكمن الآلية المعتمدة من قبل صندوق القروض ومساعدات الجماعات المحلية التونسي في توزيع المساعدات والمنح؟ وماهي الدروس المستخلصة منها؟**

لمعالجة هذه الإشكالية سنحاول الإجابة على الأسئلة الفرعية التالية:

- ماهي أهم مقومات التنمية المحلية؟
- مما يتشكل نظام تقييم الأداء بالبلديات التونسية؟
- ماهي علاقة المساعدات والاعانات المقدمة بنتائج تقييم الأداء؟

بهدف تحليل إشكالية الدراسة قمنا بصياغة الفرضية الرئيسية التالية:

– ترتكز التنمية على مقومات مالية تتعلق بتوفر التمويل المحلي المناسب للاحتياجات المعلنة.

– ينصب تحليل الأداء لأي وحدة تنظيمية عموما على الجانب المالي وتحليل الحساب الإداري للبلديات؛

– تتحدد قيمة المساعدات المقدمة بدرجة تحسن الوضعية المالية للبلديات من حيث دقة التقديرات بالميزانية والتحكم بها عند الإنجاز؛

تهدف هذه الدراسة لإبراز أهمية تقييم الأداء في تحسين الحوكمة بالبلديات وأيضا كيفية تحسين عملية توجيه المساعدات المالية على لبرامج التنموية المحلية، وتوضيح مسار تقييم الأداء ومتطلباته.

سعيا لتحقيق أهداف هذا البحث عمدنا إلى استخدام المنهج الوصفي، لمحاولة الإحاطة ببعض مفاهيم التنمية المحلية وبمختلف المفاهيم المرتبطة بتقييم الأداء بالبلديات التونسية والتعرف على خصائصه وأهدافها، وتحليل مختلف المعطيات المتوفرة في دراسة الحالة التونسية لمعرفة كيفية التطبيق الميداني لها لمحاولة الاستفادة منها مستقبلا.

الدراسات السابقة:

- الدراسة التي قام بها عجلان العياشي، الموسومة بـ " آليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية، التي تمثلت إشكاليتها في معرفة آليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في المنظومة الجزائرية، و استخلص الباحث أن استحداث هيئات عمومية مكلفة بالتمويل المحلي، مثل صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية هو عمل مؤسسي يستوجب ضبطه بآليات الترشيد، الالتزام بالقانون والتقيد بالمحاسبة والخضوع إلى المساءلة والرقابة. (عجلان , 2016)
- الدراسة التي قام بها كل من رابحي مختار، شوحية إبراهيم الخليل وخالدي زوليخة، بعنوان " أهمية الصناديق المتخصصة في تمويل التنمية المحلية: دراسة مقارنة بين صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في الجزائر وصندوق التجهيز الجماعي في المغرب"، والتي تناولت إشكالية تتعلق بمدى أهمية هذين الصندوقين في تمويل التنمية المحلية في البلدين؟ وما هي أوجه الاختلاف والمقارنة في مجال عمل المؤسستين؟. من خلال البحث والدراسة تمكن الباحثين من الخروج بنتائج بلورتها التوصيات التي من أهمها ضرورة وضع حد لتبعية الجماعات المحلية إلى الدولة في حل مشكل العجز في الميزانية، وكذا عدم تقديم اعانات للجماعات المحلية التي تسجل عجزا في ميزانيتها ليمكنها بالتفكير بترشيد والتصرف بعقلانية في مواردها. (رابحي، شوحية، و خالدي، 2020)
- الدراسة التي قام بها كل من سمير بن عياش وسباش ليندة الموسومة بـ "اصلاح نظام الجماعات المحلية في الجزائر: الفرص والقيود، والتي أثارت الاشكالية التالية: ما مدى تأثر اصلاح الجماعات المحلية بالصعوبات التي تواجهه؟ وما السبيل لإنجاح هذه الإصلاحات، وقدم الباحثين بعد لاستخراج النتائج توصيات أهمها ضرورة إعادة النظر في الأساليب الحالية للتسيير المالي المحلي. (بن عياش و سباش، 2019)

- الدراسة التي قام بها يامة ابراهيم التي تناولت ضمن إشكاليتها معرفة " مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية على المستوى المحلي؟"، نتجت عن الدراسة مجموعة من النتائج أهمها انعدام معايير محددة ودقيقة وشفافة لتقديم مختلف الإعانات والمساعدات المالية للجماعات المحلية. (يامة، 2017)

أهم ما يميز الدراسة الحالية عن سابقاتها هو محاولة إيجاد آلية عملية، منصفة وشفافة لتقديم الإعانات والمساعدات المالية للجماعات المحلية، مع الاخذ بعين الاعتبار ضرورة تبني مبادئ الحوكمة المحلية، وتحميل الممثلين المحليين مسؤولية نتائج تسييريهم من خلال ربط النتائج المحققة بمقدار المساعدات المحولة لهم.

للإجابة على هذه الإشكالية قمنا بتقسيم هذا البحث إلى المحاور التالية:

- تعريف التنمية المحلية ومقوماتها
- تقديم عام لبرنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية التونسي
- مميزات نظام تقييم أداء البلديات التونسي وأهدافه

I- ماهية التنمية المحلية ومقوماتها:

ترتبط التنمية المحلية بمجموعة من الجهود الرامية لتحسين الأوضاع في منطقة معينة، سنحاول فيما يلي معرفة تعريفها ومجالاتها ومقوماتها.

1- تعريف التنمية المحلية:

ترتبط التنمية المحلية بفكرتين أساسيتين أولهما الحيز الجغرافي أو ما يعرف بالإقليم وهو المجال الجغرافي الذي يقطن به مجموعة من الأفراد الذين يرتبطون بخصائص معينة مشتركة ويتفاعلون فيما بينهم، وثانيهما تدخل العديد من الفاعلين الرسمين وغير الرسمين في مستويات مختلفة لتحقيق اهداف تنموية مشتركة اقتصادية واجتماعية وسياسية.

وفقا لما سبق تعرف التنمية المحلية على أنها تلك العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكامل (عبد الحميد ، 2001، صفحة 13).

تعد التنمية المحلية نظاما فرعيا في نظام التنمية الشاملة، التي تعتبر عملية مجتمعية شاملة ومتكاملة تمس كل أبعاد ومستويات المجتمع وقد أدى هذا الترابط العضوم بين التنمية الشاملة والتنمية المحلية، إلى ضرورة أن يعكس مفهوم هذه الأخيرة الخصائص والأبعاد الأساسية لمفهوم التنمية الشاملة ولكن على المستوى المحلي، فالتنمية المحلية كما يتضح من لفظ "محلية" تهتم بتنمية الوحدات الجغرافية الريفية أو الحضرية الجزئية، مما يسهل حصر احتياجاتها وتحليل مشكلاتها ومن ثم حلها ضمن أولوياتها المحلية. (خشمون و قريد، 2016، صفحة 89)

2- مجالات التنمية المحلية:

تتنوع مجالات اهتمام التنمية المحلية وفقا للتطور الذي يشهده المحيط المحلي، إذ نجدها تعالج قضايا اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية، كما وبرز مؤخرا الاهتمام البيئي كأحد الانشغالات الرئيسية التي فرضت نفسها من قبل الافراد والسلطات على حد السواء. وبهذا نجد أن التنمية المحلية هي تنمية شاملة متكاملة ومستمرة. من أهم مجالاتها نسجل:

أ. التنمية الاقتصادية: تسعى خطط التنمية الاقتصادية المحلية لتدعيم القدرات الاقتصادية المحلية لمنطقة معينة وتحسين مناخ الاستثمار بالإضافة إلى زيادة الإنتاجية والقدرات التنافسية للأنشطة والمشاريع المحلية وللمستثمرين والعمال، بالشكل الذي يرفع من متوسط الدخل الحقيقي للأفراد ويمكن من تلبية احتياجاتهم ومطالبهم، ويؤدي إلى الرفع المستوى المعيشي المحلي عموما.

ب. التنمية الاجتماعية: تعمل التنمية الاجتماعية على بناء قدرات المؤسسات وتحسين مهارات الأفراد في المجتمع، وتطوير خدمات التعليم وتعزيز الاندماج الاجتماعي والحفاظ على حقوق الفئات الهشة ودعم هيئات الضمان الاجتماعي، كما تهدف لمكافحة الفقر ومختلف الآفات الاجتماعية.

ج. التّنمية السياسية: تهدف التنمية في مجالها السياسي لضمان الاستجابة لمطالب أفراد المجتمع المحلي وإشراكه في العمل السياسي بمختلف تشكيلاتهم، وتحميلهم مسؤولية اختيار ممثليهم بكل شفافية، والمشاركة بكل حرية في بناء المجتمع دون تمييز او تحيز لفئة معينة.

د. التّنمية الإدارية: يهتم هذا المجال من التنمية بتحسين العمل الإداري في المجالات المختلفة، من خلال إيجاد قيادات قادرة على الاضطلاع بمتطلبات التسيير المحلي بمختلف مستوياته، توظيف الآليات التسييرية الحديثة التي تعمل على تنظيم العمل وتحفيز العاملين وتوجيه الجهود نحو أهداف مشتركة.

هـ. التنمية البيئية: فرضت المشاكل البيئية وتدهور الوضع البيئي عموما نفسه على المخططات التنموية للدول والحكومات كما أسقط ذلك ضمن خطط التنمية المحلية، من خلال ضرورة تفادي التلوث البيئي عند اختيار المشاريع التنموية والاستثمارات الخاصة، وتفضيل الطاقات النظيفة وصديقة البيئة. كما نسجل من جهة أخرى زيادة اللجوء للضرائب البيئية التي تعاقب الملوثين في محاولة للحد من نشاطهم المضر للبيئة.

3- مقومات التنمية المحلية:

تتطلب التنمية المحلية مجموعة من المقومات، نوجز أهمها من خلال ما يلي:

أ. المقومات البشرية :يعد العنصر البشري أهم مقومات التنمية المحلية خاصة، فهو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المتاحة وإدارة التمويل اللازم لإقامة المشروعات، فوسيلة تحقيق التنمية هو الإنسان، كما أن هدف التنمية المحلية هو تنمية الموارد البشرية من مختلف الجوانب (الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية) ، باعتبار أن الإنسان لديه طاقات وقدرات ذهنية وجسدية تستلزم الاستفادة منها لتحقيق إنجازات التنمية المحلية، وتطوير المجتمع المحلي. (سي فضيل، حيتالة ، و بن عطة، 2017، صفحة 165)

ب.المقومات التنظيمية: تتمثل هذه المقومات في وجود تنظيم محلي يرتبط بالإدارة المركزية، يسعى لضمان استمرارية الدولة وتمثيلها وتقديم الخدمات على المستوى المحلي، يشترط فيه تحقيق مبدا اللامركزية الادارية التي تتطلب وجود وحدات محلية مستقلة ماليا وإداريا مع خضوعها للرقابة المركزية وهي ما يعرف بالوصاية، بحيث تكون هذه الوحدات قد تم اختيارها والتصويت عليها من قبل أفراد المجتمع المحلي وفق آليات الديمقراطية والمشاركة في تسيير الشؤون المحلية.

ج. المقومات المالية: ترتبط التنمية المحلية بوجود تمويل محلي يفضل أن يكون مصدره من الموارد الذاتية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية بصفة دائمة، لأنها تضمن الاستمرارية في التمويل وبالتالي التمكن من تغطية متطلبات نشاطاتها وتدخلاتها دون توقف من جهة والحرية في تحديد اختياراتها من جهة أخرى، دون أن ننكر ضرورة وجود موارد خارجية تساهم في تمويل اضافي خاصة للجماعات المحلية ذات المصادر الجبائية المنخفضة، كما وأنه يساهم في تغطية النفقات التنموية ذات المبالغ الكبيرة والمتعلقة بالحاجات الاساسية للمواطنين كالربط بالغاز والكهرباء و إنجاز الجسور والطرق.

يعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة (داخلية وخارجية) لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزّمن، وتعظّم استقلالية هذه الوحدات عن الحكومة المركزية في تحقيق التّنمية المحلية المنشودة. (عبد الحميد ، 2001، صفحة 22)

ان العلاقة بين التمويل المحلي والتنمية المحلية هي علاقة متداخلة لأن كل منها يساهم في الأخر، فالتنمية بحاجة للتمويل، والتمويل قد ينتج عن مشاريع تنموية منتجة للمداخيل وهو العنصر الذي يجب على الجماعات المحلية مراعاته عند المفاضلة بين المشاريع المعروضة أمامها. وسنتناول فيما يلي نموذج لتمويل التنمية المحلية اعتمدته السلطات التونسية.

II- تقديم عام لبرنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية – تونس:

أنشأت الحكومة التونسية في عام 2014 برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية لتوفير خدمات البنية التحتية للبلديات بطريقة مسؤولة ومناسبة للاحتياجات من خلال تحسين عملية تقديم المنح وتحسين أداء الجماعات المحلية في 264 بلدية من حيث تقديم الخدمات وتنفيذ الإصلاحات المالية والإدارية والمساءلة التي تهدف إلى تعزيز أداءها، ويوفر البنك الدولي التمويل والدعم الفني لهذا البرنامج.

1. برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية التعريف والأهداف:

أ. التعريف بالبرنامج:

برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية لتونس برنامج وطني يهدف إلى دعم وإرساء مقومات الحوكمة المحلية (الشفافية، المشاركة، المسؤولية...) ورفع أداء البلديات والتقليص من التفاوت الجهوي وبين المناطق، وتشتمل الأهداف الإنمائية للبرنامج على مكونين اثنين، سيقدم المكون الأول، الذي يتعلق بتقوية أداء أجهزة الحكم المحلي، خدمات البنية التحتية البلدية على نحو يتسم بالاستجابة والخضوع للمساءلة من خلال مزيج من المنَح والإيرادات الذاتية للبلديات، والقروض، وكذلك تقوية القدرات المؤسسية للبلديات. ويهدف المكوَن الثاني إلى تحسين سبل الحصول على الخدمات في المناطق المحرومة المستهدفة. (البنك الدولي، 2020)

ب. أهداف برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية:

يهدف برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية دعم المسيرين المحليين وتعزيز اللامركزية، وتبني مبادئ الحوكمة المحلية ممثلة في الشفافية والمشاركة والفعالية والمساءلة لضمان الاستغلال الجيد للأموال العامة. ويكون ذلك من خلال ما يلي:

- تعزيز القدرة المؤسسية للجماعات المحلية على تقديم الخدمات المحلية مع تغيير علاقتها مع المواطنين من خلال إجراءات تكفل زيادة المشاركة والشفافية والمساءلة؛
- تحسين الاستفادة من خدمات البنية التحتية البلدية للمجتمعات المحرومة، اعتمادا على قوة الأداء للجماعات المحلية؛
- إدراج تغييرات أساسية في الميادين الرئيسية والحساسة لأداء الجماعات المحلية وحوكمتها، بهدف تحسين الجودة انطلاقا من المشاورات مع المواطنين وإدراج نظام للحوافز على الأداء، تيسير طرق الوصول إلى المعلومات حول الأداء وتفعيل اليات معالجة الشكاوى، وأيضا تحقيق الاستدامة في الأداء من خلال البحث عن سبل زيادة الايرادات وخلق أخرى جديدة، وإدارة أفضل للعاملين، وكذا المحاسبة المالية وإعداد التقارير، وخطط لتحسين الأداء المالي وإدارة الديون، وإعداد الاستثمار وتنفيذه ومراقبته.

ج. مكونات برنامج التنمية الحضرية والحكومة المحلية وتكلفته:

يشمل هذا البرنامج ثلاثة برامج فرعية: برنامج الاستثمار البلدي، البرنامج الخصوصي لتهذيب الأحياء الشعبية للحد من التفاوت الجهوي، برنامج دعم قدرات البلديات، لكل منها أهداف خاصة بها وتكلفة نوجزها فيما يلي:

تبلغ تكلفة برنامج التنمية الحضرية والحكومة المحلية في أول قسط لها الى 1537 مليون دينار خاص بـ 272 بلدية والذي يمتد إنجازه على مدى 60 شهرا من سنة 2015 الى سنة 2019، وبعد النتائج الإيجابية التي تم تسجيلها خلال الفترة الأولى لتنفيذ البرنامج، تم الاتفاق على تمديده لفترة إضافية لمدة 36 شهرا من سنة 2020 الى 2022، بتكلفة إضافية تقدر بـ 476 مليون دينار خاصة بنفس البلديات.

البرنامج ممول من قبل الدولة التونسية بمساهمة جزئية من البنك العالمي (البنك الدولي للإنشاء و التعمير)، ويرتكز تدخل برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية على ثلاث عناصر: برنامج الاستثمار

البلدي، البرنامج الخصوصي لتهذيب الأحياء الشعبية للحد من التفاوت الجهوي، برنامج دعم قدرات البلديات، وهي موضحة فيما يلي: (وزارة الشؤون المحلية و البيئة– تونس، 2017)

–**برنامج الاستثمار البلدي**: بقيمة 1294 مليون دينار، خلال الفترة الأولى من البرنامج و375 مليون دينار خلال الفترة الإضافية، يعتمد على مشاركة المواطنين والمجتمع المدني، يتم تمويله من خلال المساعدات غير المخصصة*، التي تم منحها وفقا لاحترام شروط أولية أساسية ومدى استجابة الأداء لمجموعة من المعايير موزعة على اثنا عشر (12) مؤشر. وسيتم توضيح بشكل أوسع لهذه النقطة في بقية هذا البحث.

– **البرنامج الخصوصي لتهذيب الأحياء الشعبية للحد من التفاوت الجهوي**: تبلغ تكلفة هذا البرنامج 225 مليون دينار في فترته الأولى و70 مليون دينار للفترة الإضافية، هدفه هو تحسين البنى التحتية للأحياء الشعبية تحقيقا لنوع من التوازن الجهوي، يتم تمويله بواسطة المساعدات المخصصة** ويتم منحه هذه الأخيرة بعد الاستجابة للشروط الدنيا الملزمة.

– **برنامج دعم قدرات البلديات**: تبلغ تكلفة هذا البرنامج للفترة الأولى والتكميلية على التوالي 18 و31 مليون دينار تونسي، يصرف هذا التمويل في شكل دورات تدريب وتكوين، ومساعدات فنية هدفها الرفع من أداء البلديات وتحسين كيفية برمجة المشاريع الاستثمارية ومتابعتها وتنفيذها بغية تطوير الخدمات المقدمة للمواطنين.

يعتبر صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية*** الهيئة المكلفة بتنفيذ برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية، ويسهر على حسن تنفيذه ومتابعة نتائجه وذلك بالتعاون مع أطراف مختلفة منها مصالح وزارة الشؤون المحلية والبيئة ومركز التكوين ودعم اللامركزية ومصالح ووزارة المالية ووزارة التنمية والتعاون الدولي إضافة إلى الهيئة العامة لرقابة المصالح العمومية المعنية بتقييم أداء البلديات ومحكمة المحاسبات المكلفة بالتدقيق في الحسابات المالية لها.

يقوم صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية سنويا بإعلام كل بلدية بقيمة المساعدات غير المخصصة التي ستخصص لها للسنة المقبلة، بهدف تمكينها من إعداد برنامج الاستثمار السنوي الخاص بها، وهذا بعد تحقيقها للشروط الدنيا وكذا إنجازها لنتائج جيدة للأداء.

III- مميزات نظام تقييم أداء البلديات التونسي وأهدافه:

يرتكز تدخل برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية على ثلاث عناصر، ويتمثل العنصر الأول كما ذكرناه سابقا ببرنامج الاستثمار البلدي الذي يتم ضبطه وفق المقاربة التشاركية بمعنى تشريك المواطنين والمجتمع المدني في تحديد واختيار المشاريع التنموية، ويمول جزئيا بواسطة المساعدات غير المخصصة التي يتم منحها من خلال نظام تقييم الأداء الذي ستعرف عليه من خلال ما يلي:

1. أهداف نظام تقييم الأداء وطبيعة المساعدات المقدمة:

يتم منح المساعدات السنوية غير المخصصة كمرحلة أولى بعد الاستجابة لخمسة شروط قاعدية أساسية سميت بالشروط الدنيا الملزمة أو المستوجبة حسب النصوص القانونية، سنتطرق لها لاحقا وكمرحلة ثانية بعد تحقيق نتائج إيجابية عند تقييم الأداء، وتم استخدام 26 مؤشر في هده المرحة الأخيرة موزعة على ثلاثة مجالات أساسية هي الحوكمة، الإدارة (التصرف)، وأخيرا الاستمرارية (الديمومة).

تم مراجعة تلك المؤشرات خلال الفترة الإضافية للبرنامج، لتفادي ثقل النظام ولإكسابه فعالية أكبر، بحيث إنتقل عددها من 26 إلى اثنى عشر (12) مؤشر موزعين على ثلاثة مجالات أساسية هي تحسين الخدمات المقدمة، المشاركة و تحسين الموارد. وسنحاول التعرف بصفة أوسع على أهداف وكيفيات تقييم الأداء فيمايلي:

أ. أهداف نظام تقييم أداء البلديات:

على الرغم من وجود علاقة وثيقة بين تلبية الحد الأدنى المطلوب من الشروط وتقييم الأداء ، إلا أن أهدافهما مختلفة، وهو ما يبينه الجدول التالي:

الجدول رقم (01): التمييز بين خصائص وأهداف تقييم الأداء والشروط الدنيا الملزمة

خصائص وأهداف الشروط الدنيا الملزمة	خصائص وأهداف تقييم الأداء
- تمثل الحد الأدنى المطلوب في مستوى التسيير الإداري والمالي للجماعة المحلية. - ملزمة لضمان تطابق عمل الجماعة المحلية مع القوانين والتراتيب الجاري بها العمل. - تسمح للجماعة المحلية الإنتفاع بالقسط الأساسي (50%) من مقدار المساعدة السنوية غير المخصصة المحددة لها من قبل الدولة شرط تحقيقها للشروط الدنيا الملزمة. - ملزمة بنسبة 100% في تاريخ 15 جانفي من كل سنة.	- تساعد الجماعة المحلية على تشخيص النقائص والاختلالات في مستوى التسيير الإداري والمالي. - تساهم في الرفع من مستوى كفاءة الجماعة المحلية. - تخلق مناخ تنافسي بين الجماعات المحلية للاستفادة بالمساعدات االمحددة لفائدتها من قبل الدولة مع ضمان المساواة بينها. - تدعم تطبيق المقاربة التشاركية وتضمن الحوكمة المحلية. - تسمح للجماعة المحلية الانتفاع بالقسط التحفيزي (50%) من مقدار المساعدة السنوية غير المخصصة المخصصة لفائدتها من قبل الدولة شريطة حصولها على تقييم إيجابي لأدائها.

المصدر: (وزارة الشؤون المحلية و البيئة، الدليل العملي لتقييم الأداء، 2019، صفحة 4)

تتعلق إذا الشروط الدنيا الملزمة والتي تعتبر الحد الأدنى للأداء الإداري والمالي للجماعات المحلية بضرورة احترام القوانين واللوائح المعمول بها، وبالتالي عند استيفاءها تمنح الجماعات المحلية الحلق في الحصول على القسط الأساسي الممثل لـ 50% كموارد تمويلية للسنة المقبلة. أما تقييم الأداء فيهدف لتحسين الأداء الإداري والمالي ويشجع على تبني مبادئ الحوكمة المحلية ويسمح للجماعات المحلية بالحصول على القسط التحفيزي المساوي لـ 50% من المساعدات غير المخصصة التي تم حسابها من قبل الدولة لفائدتها.

ب. المساعدات التي يتم إسنادها للبلديات:

هناك صنفين من مساعدات الدولة المخصصة لفائدة الجماعات المحلية لتمويل مشاريعها الاستثمارية: (وزارة الداخلية، الأمر 3505، 2014، صفحة 3)

- **المساعدات غير المخصصة:** مخصصة لتجهيز الجماعات بالمرافق الأساسية، وتوزع لفائدتها حسب معياري الطاقة الجبائية وعدد السكان (الداخلية، 2015، الصفحات 2-3)، وبعد تحقيقها للشروط الدنيا الملزمة (وزارة الشؤون المحلية و البيئة و وزراة المالية، 2017)، وبلوغ حاصل

أدنى من النقاط يساوي 50 نقطة على الأقل بعنوان تقييم الأداء حسب سلم الدرجات المنصوص عليه بالقرار المشترك. تتمثل خصائص المساعدة الإجمالية غير المخصصة في كونها:

- توزع على الجماعات المحلية على أساس مقاييس موضوعية تضمن المساواة بين كافة الجماعات المحلية (حسب معياري الطاقة الجبائية وعدد السكان مع إجراء تعديل بالاعتماد على مؤشرات التنمية الجهوية).
- تمثل 50% منها القسط الأساسي (القاعدي) المستحق المخصص سنويا لفائدة الجماعة المحلية لتمويل مشاريعها ويشترط للإنتفاع بالقسط الأساسي منها تحقيق الإستجابة للشروط الدنيا الملزمة.
- يمثل الجزء الثاني منها (50%) القسط التحفيزي المخول للجماعة المحلية لتمويل مشاريعها، ويشترط الإنتفاع به بلوغها مستوى أدنى من الأداء يعلى الأقل. (سيتم توضيحها لاحقا)
- مخصصة لتمويل مشاريع الجماعة المحلية المبرمج إنجازها خلال السنة الموالية وفق مقاربة تشاركية.

كما تم العمل على تطبيق تقييم سنوي و مستقل لأداء الجماعات المحلية بداية من السنة الثالثة من دخول الأمر 3505 المؤرخ في 30سبتمبر2014 حيز التطبيق، طبقا لمقاييس تم ضبطها بين وزير الشؤون المحلية و البيئة و وزير المالية سنة 2018 من خلال القرار المؤرخ في 25 ديسمبر من نفس السنة (وزارة الشؤون المحلية والبيئة ووزارة المالية، 2018) و تم تحديد ثلاثة (3) مجالات واثنتا عشر (12) مقياس، مع تفصيل كل الجوانب المتعلقة بالرزنامة السنوية لتقييم الأداء و مراحلها و إجراءاتها و آجالها و الأثار المترتبة عن مخالفتها، و كذلك مقاييس الأداء و مبررات اعتمادها ونظام تنقيطها ضمن الدليل العملي الذي أعدته وزارة الشؤون المحلية و البيئة التونسية سنة 2019 لتقييم أداء الجماعات المحلية. (وزارة الشؤون المحلية و البيئة، الدليل العملي لتقييم الأداء، 2019، الصفحات 9–10)، وقد تم اختيار هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية (CGSP) باعتبارها هيكل تقييم مستقل لتتولى مهمة التقييم السنوي و المستقل لأداء الجماعات المحلية . (الوزارة الأولى، 2013)

- **المساعدات المخصصة**: مخصصة لتوفير البنية التحتية بعدد من الأحياء الشعبية للحد من التفاوت الجهوي، وتسند لفائدة الجماعات المحلية المعنية بعد تحقيقها الشروط الدنيا الملزمة لذلك.

2. الشروط الدنيا الملزمة ومقاييس تقييم الأداء:

سنحاول من خلال ما يلي التمييز بين كل من الشروط الدنيا الملزمة ومقاييس الأداء.

أ. الشروط الدنيا الملزمة: تم إقرار خمسة (5) شروط دنيا مستوجبة لتحويل المساعدات المرصودة سنويا من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية، وهي مرتبة حسب التسلسل الزمني كمايلي:

الجدول رقم (02): الشروط الدنيا الملزمة وآجال الإستفادة

المرحلة	الشروط الدنيا المستوجبة	الأجال القصوى المحددة للاستفادة
01	مصادقة مجلس الجماعة المحلية على مشروع ميزانية سنة الانتفاع بالمساعدة	31 ديسمبر من السنة التي تسبقها
02	موافاة سلطة الإشراف المختصة بالحسابات المالية للسنة التي تسبق سنة الانتفاع بالمساعدة بسنتين	نهاية شهر جوان من السنة التي تليها
03	مصادقة مجلس الجماعة المحلية المعنية على البرنامج السنوي للاستثمار لسنة الانتفاع بالمساعدة المعد وفق المنهجية التشاركية	31 ديسمبر من السنة التي تسبقها
04	إشهار المخطط التقديري السنوي لإبرام الصفقات العمومية لسنة الانتفاع بالمساعدة من قبل الجماعة المحلية على موقع المرصد الوطني للصفقات العمومية	15 جانفي من نفس السنة.
05	مصادقة مجلس الجماعة المحلية المعنية على الاتفاقية التي تضبط مسؤولياتها مع الدولة الممثلة في صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية بعنوان الانتفاع بالمساعدة	31 ديسمبر من السنة التي تسبقها؛

المصدر: من إعداد الباحثة بالاستناد على : (وزارة الداخلية، 2014) (وزارة الشؤون المحلية و البيئة، 2017)

يلاحظ أن هذه الشروط لا تمثل سوى الشروط القاعدية للأداء المحلي الذي يجب ان يحترم ما تقتضيه القوانين والمراسيم التنظيمية المسيرة للميزانية وما يتعلق بها سواء من حيث الآجال أو ضرورة مصادقة الهيئات المخول لها بذلك كدليل على خضوعها للرقابة وأيضا شفافية المعلومة.

ب.مقاييس تقييم الأداء: يشمل نظام تقييم الأداء بالجماعات المحلية ثلاثة مجالات (3) واثنى عشرة (12) مقياس تقييم أداء، ويمكن كل جماعة محلية من الاستفادة بنسبة معينة أو من كل القسط التحفيزي (50%) من مقدار المساعدة السنوية غير المخصصة الموجهة لها، على أن

تحقق نتيجة دنيا من الأعداد تساوي أو تفوق 50 نقطة، و يحدد الجدول رقم 02 مجالات و مقاييس تقييم الأداء المعتمدة و العدد الأقصى لكل منها.

يلاحظ من خلال الجدول رقم (03) أدناه أن تقييم أداء الجماعات المحلية تعلق بعدة مجالات للأداء كتنفيذ برنامج للاستثمار البلدي والمخططات التقديرية المتعلقة بكل من الصفقات العمومية والصيانة والنظافة والتي تهدف لتحسين الخدمات المقدمة، كما شملت أيضا تبني واضح لمبادئ الحوكمة ممثلة في المشاركة والشفافية والفعالية من خلال مجهودات البلدية في سبيل تحسين الموارد على تنوعها.

كما تم تقديم وصف دقيق ومفصل لكل مقياس من مقاييس الأداء المبينة أعلاه وطريقة حسابه ومبررات اعتماده وكذا نظام التنقيط المعتمد لكل مقياس ضمن ملحق موجود ضمن دليل عملي لتقييم أداء الجماعات المحلية الذي أعدته وزارة الداخلية بالتعاون مع وزارة المالية.

الجدول رقم (03): مجالات ومقاييس تقييم أداء الجماعات المحلية

المصدر: (وزارة الشؤون المحلية والبيئة ووزارة المالية، 2018)

يتم حساب مبلغ المساعدة غير المخصصة التي تنتفع بها البلدية بصفة تناسبية على أساس مجموع

المجال	المقياس	العدد الأقصى	مجموع المجال
المجال الأول: تحسين الخدمات المقدمة	المقياس 1: الإنجاز المالي لبرنامج الاستثمار البلدي	10	**34**
	المقياس 2: تنفيذ المخطط التقديري للصفقات العمومية	8	
	المقياس 3: تنفيذ المخطط الثلاثي التقديري للصيانة	7	
	المقياس 4: مجهود البلدية في مجال النظافة	9	
المجال الثاني: المشاركة والشفافية	المقياس 1: مشاركة المواطنين في إعداد البرنامج السنوي للاستثمار	8	**34**
	المقياس 2: النفاذ إلى الوثائق البلدية	7	
	المقياس 3: معالجة الشكاوى في أجل أقصاه 21 يوم	10	
	المقياس 4: احترام تطبيق الإجراءات البيئية والاجتماعية	9	
المجال الثالث: تحسين الموارد	المقياس 1: يعكس البرنامج السنوي لدعم قدرات التسيير المواضيع والمحاور التي سجلت في شأنها نقائص بالتقرير السنوي لتقييم الأداء وتقرير التدقيق المنجز من قبل محكمة المحاسبات	7	**32**
	المقياس 2: اعتماد أدوات التسيير وتطبيقها في الموارد البشرية خاصة منها وضع مخطط تقديري للمهن والكفاءات	7	
	المقياس 3: تسوية وضعية الديون المرسمة بمخطط تطهير الديون	8	
	المقياس 4: تطور الموارد الذاتية المستخلصة	10	
المجموع العام		**100**	

النقاط التي تحصلت عليها البلدية طبقا لسلم الدرجات الموضح في الجدول رقم 04.

الجدول رقم (04): سلم الدرجات المحدد للمبلغ المساعدات غير المخصصة

سلم الدرجات	حاصل النقاط	النسبة من حجم المساعدة غير المخصصة الموجهة للبلدية (قسط تقييم الأداء) %
الدرجة 1	أقل من 50 نقطة	0
الدرجة 2	من 50 إلى 59 نقطة	60
الدرجة 3	من 60 إلى 69 نقطة	70
الدرجة 4	من 70 إلى 79 نقطة	80
الدرجة 5	يساوي أو يفوق 80 نقطة	100

المصدر: (وزارة الشؤون المحلية والبيئة ووزارة المالية، 2018، صفحة 5326)

كما يلاحظ من الجدول أعلاه تبني السلطات لسلم متدرج متناسب يحدد مقدار الاستفادة بحسب النتيجة المسجلة في تقييم الأداء، وهذا يضمن نوع من العدالة في توزيع المساعدات وعدم حرمان البلديات التي حققت نتيجة أعلى من 50 نقطة لكنها لم تستطع الوصول على النتيجة القصوى وهي 80 نقطة فما فوق، وهذا حتما سيكون حافز لتحسين الأداء المستقبلي لها.

تشمل عملية تقييم الأداء بالجماعات المحلية بمختلف مراحلها وإجراءاتها خلال السنة الواحدة عدة هياكل إدارية مبينة في الجدول رقم 05.

الجدول رقم (05): الهياكل الإدارية المعنية بتقييم أداء الجماعات المحلية ودورها

الهيكل الإداري	المهام
اللجنة الوزارية	- المصادقة على مقترحات تعديل الدليل العملي لتقييم الأداء (تعديل نظام التنقيط). - التداول بخصوص التقرير النهائي لتقييم الأداء المعد من قبل الهيئة. - المصادقة على نتائج استيفاء الجماعات المحلية للشروط الدنيا الملزمة والإذن بتحويل المساعدة السنوية لفائدتها.
هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية	- الهيكل الإداري المستقل المكلف من رئاسة الحكومة بالتقييم السنوي لأداء الجماعات المحلية. - ضبط الأعداد الأولوية بعنوان تقييم الأداء بالاعتماد على ملف التقييم. - اجراء التدقيق الميداني على عينة من الجماعات المحلية للتثبت من صحة المعطيات الواردة بملف التقييم. - إحالة الأعداد الأولوية المسندة للجماعات المحلية (بعد إجراء التدقيق الميداني) إلى وزارة

	الشؤون المحلية والبيئة لإعلام الجماعات المحلية (مع إعلام اللجنة الوزارية). - دراسة ملفات المراجعة الصادرة من قبل الجماعات المحلية لتصحيح الأعداد الأولية والبث فيها. - إعداد التقرير النهائي السنوي لتقييم الأداء (الأعداد النهائية والملاحظات والتوصيات ونتائج التدقيق النهائي) وإحالته عن طريق وزارة الشؤون المحلية والبيئة إلى اللجنة الوزارية للتداول في شانه واتخاذ الإجراءات المناسبة.
وزارة الشؤون المحلية والبيئة	- إعداد الدليل العلمي لتقييم الأداء وحفظه وتوزيعه على الجماعات المحلية لاعتماده في التقييم السنوي، ومراجعته عند الاقتضاء (نقطة الاتصال). - إعلام الجماعات المحلية بانطلاق عملية تقييم الأداء (قبل نهاية شهر فيفري من كل سنة). - مسك وإعداد محاضر جلسات عمل اللجنة الوزارية بخصوص تقييم أداء الجماعات المحلية.
صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية	- التثبت من استيفاء الجماعة المحلية للشروط الدنيا الملزمة للانتفاع بالمساعدات السنوية المرصودة لها من قبل الدولة. - إحتساب مقدار المساعدة السنوية غير المخصصة الموجهة للجماعة المحلية وتحويلها لفائدتها إعتمادا على نتائج الاستجابة للشروط الدنيا الملزمة وعلى ضوء النتائج النهائية لتقييم الأداء.
مركز التكوين ودعم اللامركزية	- تنظيم دورات تكوينية لفائدة البلديات المعنية للتعريف بمقاييس تقييم أداء البلديات. - تنظيم ملتقيات لعرض نتائج التقرير السنوي لتقييم الأداء البلدي. - مرافقة البلديات في إعداد بطاقات الوصف الوظيفي والمخططات التقديرية للمهن و الكفاءات.
الجماعة المحلية	- إعداد ملف الإستجابة للشروط الدنيا الملزمة للانتفاع بالمساعدة السنوية (المخصصة وغير المخصصة) وإحالته إلى صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية (في أجل أقصاه 15 جانفي من كل سنة). - إعداد ملف تقييم الأداء وإحالته إلى هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية (في أجل أقصاه 15 أفريل من كل سنة). - مرافقة فريق العمل التابع لهيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية وتسيير مهامه

المصدر: (وزارة الشؤون المحلية و البيئة، الدليل العملي لتقييم الأداء، 2019، صفحة 13)

3. مراحل وإجراءات عملية تقييم الأداء بالجماعات المحلية:

أ. مراحل عملية تقييم الأداء: تمر عملية تقييم الأداء بالجماعات المحلية بثمانية مراحل نوجزها فيمايلي:

- **الإعداد المادي لعملية التقييم السنوي لأداء الجماعات المحلية:** يتاح في هذه المرحلة للجنة الوزارية المشتركة المكلفة تحت إشراف الإدارة العامة للجماعات المحلية بإدخال تعديل تدريجي على نظام تقييم الأداء بالجماعات المحلية (عدد المقاييس، نظام التنقيط) وعرض المقترحات والمصادقة عليها وإعلام الجماعات المحلية بها وذلك قبل الإعلان عن إنطلاق عملية التقييم خلال شهر فيفري من السنة الموالية.
- **إعلام الجماعات المحلية بإنطلاق عملية تقييم الأداء:** تتولى وزارة الشؤون المحلية والبيئة سنويا خلال شهر فيفري إعلام الجماعات المحلية بإنطلاق عملية التقييم السنوي مع دعوتهم لإيداع ملف التقييم لدى هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية في أجل أقصاه 15 أفريل من نفس السنة. ****
- **إحالة ملف تقييم الأداء إلى هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية:** تتولى الجماعة المحلية في أجل أقصاه نهاية شهر مارس من كل سنة، إعداد ملف تقييم الأداء وإحالته إلى هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية.
- **دراسة ملف التقييم وإسناد الأعداد الأولية (التقييم المستندي):** تتولى هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية، خلال شهري أفريل وماي من نفس السنة دراسة ملف التقييم المحال إليها من قبل الجماعات المحلية، وتسندها أعدادا أولية بالاعتماد على دليل التنقيط، وتعلمها عن طريق الوزارة بالأعداد الأولية المسندة لها بعد التثبت من صحة المعطيات الواردة بملفات التقييم.
- **تقييم الأداء على عينة من الجماعات المحلية (التدقيق الميداني):** تتولى هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية سنويا خلال شهر جوان من كل سنة إجراء تدقيق ميداني على عينة من الجماعات المحلية للتثبت من صحة المعطيات الواردة بملف التقييم وتساعدها على إجراء الإصلاحات الضرورية بخصوص تقييم الأداء (مراجعة المنهجية تقديم المعطيات) *****
- **إعلام الجماعات المحلية بالأعداد الأولية:** تتولى هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية القيام بالإجراءات التالية: إعداد جدول مفصلا للأعداد المسندة للجماعات المحلية، إحالة الأعداد

الأولية المسندة لمصالح وزارة الشؤون المحلية والبيئة في أجل أقصاه نهاية شهر جويلية من كل سنة قصد إعلام الجماعات المحلية بها. بصفة موازية وخلال شهر جويلية يتولى صندوق القرض إعلام الجماعات المحلية بمقدار المساعدة السنوية غير المخصصة (القيمة النظرية المستحقة حسب الطاقة الجبائية وعدد السكان)، وتضبط تلك التي حصلت على حاصل إيجابي المقدار الحقيقي للمساعدة في ميزانيتها لسنة (N)، ويتولى الصندوق تحويل المساعدات السنوية.

- **تقديم مطالب مراجعة الأعداد الأولية والبث فيها**: في أجل أقصاه 15 أوت من كل سنة، يمكن للجماعة المحلية تقديم مطلب لمراجعة العدد الأولي مرفوقا بجميع الوثائق المثبتة لدى رئيس هيئة الرقابة العامة الذي يتولى دراستها والبث فيها.
- **إسناد الأعداد النهائية وإعداد التقرير السنوي النهائي لتقييم الأداء بالجماعات المحلية**: خلال شهر سبتمبر من كل سنة، تعد هيئة الرقابة المالية تقريرا لعملية تقييم الأداء يتضمن الأعداد النهائية المسندة مرفوقا بنتائج البث في مطالب المراجعة، ومؤيد بالملاحظات والتوصيات وتحيله للجنة الوزارية للتداول في شأنه في أجل أقصاه الأسبوع الأول لشهر أكتوبر.
- **احتساب المساعدات السنوية غير المخصصة وإحالتها للجماعة المحلية**: يتم توزيع المساعدات السنوية غير المخصصة على الجماعات المحلية على أساس معياري الطاقة الجبائية وعدد السكان مع تعديل المعيارين بمؤشرات التنمية الجهوية، وتكون الجماعة المحلية مطالبة للحصول على نفس القيمة المعلنة أن تستوفي الشروط الدنيا الملزمة وتحصيل 50 نقطة بخصوص تقييم الأداء على الأقل (قسط تحفيزي) حسب سلم الدرجات المنصوص عليه والمؤرخ في 2018.

ب. الرزنامة السنوية لعملية تقييم الأداء: تبدأ الرزنامة السنوية للاستفادة من المساعدة السنوية غير المخصصة من بداية من شهر فيفري للسنة (ن) إلى غاية شهر مارس للسنة (ن+1)، وهي موضحة في الجدول رقم 06. ومراعاة لهذا التسلسل الزمني، فإن الجماعات المحلية مطالبة بإعداد ملف تقييم الأداء وإيداعه إلى هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية في أجل أقصاه 15 أفريل من سنة إجراء التقييم (ن)، حتى تتسنى لها الاستفادة من المساعدة السنوية غير المخصصة المرتبطة بالسنة الموالية (ن+1).

جدول رقم (06): رزنامة تقييم أداء البلديات

خلال السنة (ن)	
خلال شهر فيفري	الإعلان عن انطلاق عملية التقييم السنوي
في أجل أقصاه 15 أفريل	إعداد ملف تقييم الأداء وإحالته إلى هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية
خلال شهري أفريل و ماي	إجراء التقييم المستندي و إسناد الأعداد الأولية
خلال شهر جوان	إجراء التقييم الميداني على عينة من البلديات
خلال شهر جويلية	إعلام الجماعات المحلية بالمساعدة السنوية (القيمة النظرية) للسنة المقبلة (N+1)، وبالأعداد الأولية المسندة لها بعنوان تقييم الأداء
في أجل أقصاه 15 أوت	تقديم مطالب المراجعة لتصحيح الأعداد الأولية المسندة لفائدة الجماعات المحلية
خلال أجل أقصاه الأسبوع الأول من شهر أكتوبر	إسناد الأعداد النهائية وإعداد التقرير النهائي لتقييم الأداء وإحالته لوزارة الشؤون المحلية والبيئة لعرضه على اللجنة الوزارية للتداول فيه واقتراح التعديل المناسب. نشر نتائج تقييم الأداء والتقرير التألفي بالموقع الإلكتروني لبوابة الجماعات المحلية
خلال السنة (ن+1) سنة الانتفاع بالمساعدة غير المخصصة	
في أجل أقصاه 15 جانفي	موافاة الصندوق بالوثائق المعتمدة في عملية التثبت من الشروط الدنيا الملزمة
15 فيفري	التثبت من استيفاء الجماعة المحلية للشروط الدنيا الملزمة (أخر أجل للاعتراض)
قبل منتصف شهر فيفري	عرض مقترح تحويل المساعدات السنوية غير المخصصة الموجهة لفائدة الجماعات المحلية على اللجنة الوزارية للمصادقة عليه. تحويل المساعدات السنوية غير المخصصة لفائدة المجاعات المحلية

المصدر: (وزارة الشؤون المحلية والبيئة ووزارة المالية، 2018).

IV. مناقشة وتحليل النتائج:

حاولنا من خلال هذا البحث تسليط الضوء على آلية منح المساعدات المعمول بها من قبل صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية التونسي، وكان هدفنا هو السعي لتحسين أداء الجماعات المحلية وبالخصوص البلديات، وهذا من خلال ربط نتائج تقييم الأداء بحجم المساعدات التي ستقدمها الدولة لها تتعلق بالجانب التنموي المحلي.

مقارنة بالحالة الجزائرية فإننا نلاحظ أن الجماعات المحلية تستفيد من العديد من المساعدات المالية دون أن يتم ربطها بجهود المسؤولين المحليين التنموية ودون مراعاتها لجوانب الأداء المختلفة سواء التنظيمية أو المالية أو البشرية، وهي تتمثل باختصار في:

- إعانات صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية
- مخصصات برامج التنمية البلدية (PCD)
- مخصصات المخططات القطاعية للتنمية (PSD)
- بالإضافة إلى مجموعة البرامج التي خصصتها الدولة : كبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، البرنامج التكميلي لدعم النمو، برنامج توطيد النشاط الاقتصادي التي كان لها تأثير على التنمية المحلية.

بالرجوع لصندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية والذي يماثل نظيره التونسي "صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية" من حيث المهام والأهداف، والذي يعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية وباستقلال الذمة المالية، خاضع لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، يقدم هذا الصندوق تخصيصا سنويا لقسم التسيير يشمل كل من منحة معادلة التوزيع المتساوي التي تأخذ بعين الاعتبار عدد السكان والطاقة الجبائية، وتخصيص الخدمة العمومية المتعلق بصعوبات تغطية النفقات الإجبارية، وكذا الإعانات الاستثنائية واعانات التكوين والدراسات بالإضافة إلى الإعانات المخصصة (صيانة المدارس، الحراسة، المطاعم..) وتعويضات نقص القيمة الجبائية، كما يقدم مساعدات موجهة للتجهيز والاستثمار.

يلاحظ ان هذا الصندوق يقدم مساعدات للجماعات المحلية أي البلديات والولايات دون النظر للأداء المحقق من قبل المسيرين المحليين (الحصيلة السنوية) ودون مراعاة درجة التحسن التي تتصف بها هذه الوحدات المحلية، وهذا قد يولد نوع من الاتكالية وعدم السعي للتحسين من قبلهم باعتبار أنه عملية الاستفادة متعلقة بإرسال ملف طلب المساعدات للوصاية يوضح المشاكل التي تواجهها.

على العكس، تسعى التجربة التونسية لتحقيق أقصى قدر من فعالية الإعانات وضمان أثرها الإيجابي على تحسين الأداء المحلي في مختلف المجالات المدروسة وأيضا إلى تنمية حجم الاستثمارات لتشجيع الاستثمارات المنتجة للمداخيل، لأنها تطلب من السلطات المحلية تبرير الاستخدام السليم لجميع مواردها لتمويل استثماراتها المستقبلية.

من جهة أخرى يلاحظ في الإعانات التنموية في الحالية الجزائرية ترفق بتخصيصات خاصة، مما يعدم استقلالية البلديات والولايات في صرفها وفق ما تراه مناسبا لها، بل تكون مجبرة على احترام مجال التخصيص. في حين أن التجربة التونسية تنطلق من مخطط الاستثمار التشاركي النابع من مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في تحديد الأولويات، وهي سيتم تمويلها من خلال إعانات غير مخصصة.

ما سبق ذكره، يتماشى مع الدراسات السابقة التي تناولناها في هذا البحث والتي تضمنت ضرورة السعي لاعتماد الحوكمة المحلية وتبني أليات تسييرية حديثة للتسيير المالي لصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، وهذه الدراسة تنفرد بكونها وضحت إحدى الاليات التسييرية الكفيلة بذلك، كما تؤكد على ضرورة انتقال صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية الى دوره الحقيقي وهو دور مالي لدعم المشاريع الاستثمارية للجماعات المحلية، وتشجيع الاستثمار المنتج للمداخيل بالإضافة الى التكفل بالمشاريع التنموية ذات الأولوية المحلية.

ختاما لكل ما تم ذكره في هذا البحث توصلنا لمعالجة الإشكالية المطروحة والإجابة عن الأسئلة الجزئية وكذا اختبار صحة الفرضيات المطروحة:

– تم رفض الفرضية الأولى باعتبار أن التنمية المحلية ترتكز على مقومات مالية تتعلق بتوفر التمويل المحلي المناسب للاحتياجات المعلنة، ولكن أيضا لمقومات تنظيمية تتعلق بدرجة اللامركزية والاستقلالية عن السلطات المركزية ومقومات بشرية تسمح بتوفر المؤهلات المطلوبة للكوادر التسييرية.

– كما تم رفض الفرضية الثانية القاضية بان تحليل الأداء يعتمد عموما على دراسة الجانب المالي وتحليل الحساب الإداري للبلديات؛ لأن فبرنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية التونسي لا يحصر تحليل الأداء على الجانب المالي وتحليل الحساب الإداري للبلديات فقط، بل يتم التقييم حسب مجموعة من المؤشرات باستعمال نظام يغطي 3 ميادين تحسين الخدمات المقدمة والمشاركة والشفافية وتحسين الموارد،

– الفرضية الثالثة مرفوضة أيضا لأن قيمة المساعدات المقدمة تتطلب أن تحصل البلديات على عدد يساوي او يفوق 50 نقطة من حساب 100 نقطة في إطار تقييم الأداء المنجز من قبل هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية للانتفاع بجزء او كل المساعدة بعنوان تقييم الأداء، وليس فقط من حيث دقة التقديرات بالميزانية والتحكم بها عند الإنجاز.

خاتمة:

عانت المجالس البلدية في تونس حالها كحال العديد من البلديات في الوطن العربي لفترة طويلة من ضغط القرارات المركزية والعزلة النسبية عن الفاعلين الأساسيين المحليين وقلة التواصل مع مستخدمي الخدمات المحلية والمواطنين عموما بالرغم من كونهم أساس لصناعة الخدمة المحلية من جهة بالنظر لضرورة السعي لتلبية حاجياتهم ومن جهة أخرى الحكم الفعلي على شرعية المجالس المحلية.

لكن السلطات التونسية عملت على تحسين هذه العلاقة بما يساهم أيضا في تحقيق التنمية المحلية، وهذا باللجوء على أليات المشاركة والشفافية التي تهدف إلى إشراك المواطن من خلال هيئاته الممثلة له، في مناقشة واختيار المشاريع التنموية والمخططات الاستثمارية البلدية، كما سعت هذه السلطات على تجويد الأداء التسييري للمجالس المحلية بتحسين طرق عمل هذه المجالس سواء على الصعيد المالي وأيضا الإداري، والتي من ضمنها هذه الألية الجديدة لتوزيع المساعدات وفق مرحلتين أولها الاستجابة لشروط دنيا ملزمة وثانيها تحقيق نتائج جيدة عند تقييم الأداء على أساس مجموعة من المؤشرات التي تتناول عدة جوانب للأداء وتشجع تبني معايير الحوكمة المحلية.

يمكن الاحتذاء من هذه التجربة الحديثة في مجال التسيير البلدي في مجالسنا المحلية خاصة عند تقديم الإعانات من السلطات المركزية ومختلف هيئاتها، بما فيها صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية مما قد يشكل دفع حقيقي للتميز والعمل بهدف استحقاق الإعانات.

يمكننا وفق لما سبق صياغة توصيات أساسية نوضحها من خلال ما يلي:

- تبني معايير الحوكمة المحلية كالمشاركة والشفافية والمسؤولية والفعالية بهدف تحسين الأداء الجماعات المحلية من حيث الخدمات المقدمة والمتطلبات التنموية المجسدة مما يضفي الشرعية المطلوبة على عمل المجالس المنتخبة؛
- تحميل المنتخبين المحليين مسؤولية أدائهم وربطها مثلما هو الحال للنموذج التونسي المدروس بحجم المساعدات المقدمة لهم، ليكون ذلك تحفيزا لهم على تقديمهم للأفضل في عملهم؛
- تفعيل الدور التمويلي لصندوق الضمان والتضامن ليلعب دور المساند المالي ويشجع التضامن ما بين الجماعات المحلية وكذا الوساطة البنكية، فبالنظر للألية المدروسة، فإن دراسة الوضعية المالية وتوضيح حجم المديونية والقدرة التمويلية للجماعات المحلية قد يسهل عملية منح القروض لها للدفع بعجلة التنمية.

قائمة المراجع:

- بن عياش, س., & سباش, ل. (2019). اصلاح نظام الجماعات المحلية في الجزائر: الفرص والقيود. Route Retrieved from .(4)6 ,Social Science Journal & Educational http://www.ressjournal.com/Makaleler/209928642_20.pdf
- خشمون, م., & قريد, س. (2016). التنمية المحلية والمشاركة الاجتماعية. الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية –البلديات نموذجا– (pp. 88–95). قالمة: جامعة 8 ماي 1945.
- رابحي, م., شوحية, ا., & خالدي, ز. (2020). أهمية الصناديق المتخصصة في تمويل التنمية المحلية –دراسة مقارنة بين صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في الجزائر وصندوق التجهيز الجماعي في المغرب. مجلة الدراسات المحاسبية والمالية المتقدمة, المجلد الرابع(العدد الثاني). Retrieved from https://www.asjp.cerist.dz/en/article/140203
- سي فضيل, ا., حيتالة , م., & بن عطة, م. (2017). إشكالية التنمية المحلية المقومات والمعوقات. المجلة الجزائرية للاقتصاد والادارة, 164–172.
- عبد الحميد , ع. (2001). التمويل المحلي والتنمية المحلية. الإسكندرية: الدار الجامعية.
- عجلان , ا. (2016). اليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية. الملتقى الوطني الأول الموسوم بـ التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلي (pp. 13-28). جامعة 8 ماي 1945 قالمة. Retrieved from https://dspace.univ-guelma.dz/jspui/handle/123456789/8904
- يامة, إ. (2017). مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية: دراسة نظرية تقييمية. مجلة ميلاف للبحوث والدراسات(العدد الخامس). Retrieved from https://www.asjp.cerist.dz/en/article/25135
- البنك الدولي. (2018). تقرير عدد: TN–124650: قرض إضافي لفائدة الجمهورية التونسية بخصوص برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية. Washington, D.C. : World Bank Group.: وحدة الممارسات العالمية الاجتماعية، الحضرية والريفية والقدرة على التكيف والحوكمة منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. Retrieved from http://documents1.worldbank.org/curated/zh/964631540489042089/pdf/124650-ARABIC-PUBLIC-P167043-TN-UDLGP-AF-Program-Paper-Arabic-Version.pdf
- البنك الدولي. (2020). مشروع رقم P130637، التنمية الحضرية و الحوكمة المحلية –تونس . Washington, D.C.: World Bank Group. Retrieved from https://projects.albankaldawli.org/ar/projects-operations/project-detail/P130637
- الداخلية, و. (2015). قرار من وزير الداخلية ووزير المالية مؤرخ في 3 أوت 2015 ، يتعلق بضبط طرق إحتساب المساعدات الإجمالية غير الموظفة المنصوص عليها بالفصل 6 من الأمر عدد 3505. تونس: الرائد الرسمي للجمهورية التونسية –. Retrieved from http://www.cpscl.com.tn/decret%203%20aout%20version%20arabe.pdf

- الوزارة الأولى, ت. (2013). أمر عدد 3232 لسنة 2013 مؤرخ في 12 أوت 2013 يتعلق بتنظيم ومشمولات هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية وبضبط النظام الأساسي الخاص بأعضائها. تونس: الرائد الرسمي للجمهورية التونسية. Retrieved from https://legislation-securite.tn/ar/node/43889
- صندوق القروض و مساعدة الجماعات المحلية, ت. (2020). مهام الصندوق. تونس: وزارة الشؤون المحلية – الجمهورية التونسية. Retrieved from block=1&http://www.cpscl.com.tn/template.php?code_menu=163
- وزارة الداخلية, ت. (2014). الأمر 3505. تونس: الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد79 . Retrieved from http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2019/03/أمر-عدد-3505-لسنة-2014-مؤرخ-في-30-سبتمبر-2014-يتعلق.pd
- وزارة الداخلية, ت. (2014). الأمر 3535 لسنة 2014 المتعلق بضبط شروط إسناد القروض و منح المساعدات بواسطة صندوق القروض و مساعدة الجماعات المحلية. تونس: الرائد الرسمي للجمهورية التونسية. Retrieved from code_menu=161&http://www.cpscl.com.tn/template.php?langue=ar
- وزارة الشؤون المحلية و البيئة– تونس. (2017). بلاغ صحفي. 1-2. Retrieved from http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2017/12/COM-PRESSE-DEJEUNER.DEBAT-AR.pdf
- وزارة الشؤون المحلية و البيئة و وزراة المالية, ت. (2017). قرار من وزير الشؤون المحلية والبيئة ووزير المالية مؤرخ في 14 نوفمبر 2017 يتعلق بتنقيح وإتمام قرار وزير الداخلية ووزير المالية المؤرخ في 13 جويلية 2015. تونس: الرائد الرسمي للجمهورية التونسية. Retrieved from http://www.cpscl.com.tn/قرار%20مشترك%2014%20نوفمبر%20شرط%202.pdf
- وزارة الشؤون المحلية و البيئة, ت. (2017). قرار من وزير الشؤون المحلية و البيئة و وزير المالية مؤرخ في 14 نوفمبر 2017 ، يتعلق بتنقيح وإتمام قرار وزير الداخلية ووزير المالية المؤرخ في 13 جويلية 2015 المتعلق بضبط الشروط الدنيا المستوجبة لتحويل المساعدات السنوية من صندوق القروض إلى جماعات المحلية. تونس: الرائد الرسمي للجمهورية التونسية. Retrieved from http://www.cpscl.com.tn/قرار%20مشترك%2014%20نوفمبر%20شرط%202.pdf
- وزارة الشؤون المحلية و البيئة, ت. (2019). الدليل العملي لتقييم الأداء. تونس. Retrieved from http://www.cpscl.com.tn/upload/telechargement/telechargement627.pdf
- وزارة الشؤون المحلية و البيئة, ت. (2019). منشور عدد 16 مؤرخ في 28 نوفمبر 2019 يتعلق بتطبيق أحكام القرار المشترك بين وزير الشؤون المحلية والبيئة ووزير المالية المؤرخ في 25 ديسمبر 2018 المتعلق بضبط مقاييس تقييم أداء الجماعات المحلية. تونس: وزارة الشؤون المحلية و البيئة. Retrieved from http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2019/12/circulaire162019.pdf
- وزارة الشؤون المحلية والبيئة ووزارة المالية, ت. (2018). قرار مشترك بين وزير الشؤون المحلية والبيئة ووزير المالية المؤرخ في 25 ديسمبر 2018 المتعلق بضبط المقاييس الجديدة لتقييم أداء البلديات. تونس: الرائد الرسمي للجمهورية التونسية. Retrieved from http://www.cpscl.com.tn/template.php?langue=ar

-
- code_menu=161&
- وزارة المالية، وزارة الداخلية. (2015). قرار مؤرخ في 29 ديسمبر 2015 يتعلق بضبط مقاييس تقييم آداء الجماعات المحلية. تونس. Retrieved from /http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads

* التسمية المستخدمة في المستندات والملفات المحملة من الانترنت "المساعدات غير الموظفة" بالفرنسية Des subventions globales non affectées. وتحدد كيفية حساب هذه المساعدات بقرار مشترك من وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية.

** التسمية المستخدمة في المستندات والملفات المحملة من الانترنت "المساعدات الموظفة" بالفرنسية Des subventions globales affectées. و تمنح هذه المساعدات للجماعات المحلية وتخصص لتغطية كامل تكاليف إنجاز البرنامج الخصوصي لتهذيب الأحياء الشعبية ولتمويل البرامج والمشاريع الأخرى ذات الأولوية الوطنية منها أو الخصوصية وتسند وفقا للشروط المحددة أو التي يضبطها الصندوق لكل برنامج أو مشروع تنمية.

*** صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية، أسندت إليه مهمتين أساسيتين أولهما مالية باعتبارها مؤسسة مالية مختصة في تمويل التنمية المحلية وثانيهما مهمة تقريب مصالح الصندوق من الجماعات المحلية. ففي مجال تمويل التنمية المحلية يقوم بـ: تعبئة الموارد الضرورية للمساهمة في تمويل المخططات الاستثمارية للجماعات المحلية؛ تقديم المساعدة الفنية للجماعات المحلية على مستوى تشخيص ودراسة وتنفيذ ومتابعة مشاريعها الاستثمارية؛ مساعدة الجماعات المحلية على أحكام ا التسيير في الموارد المالية المتوفرة لديها من خلال التحليل الدوري لموازناتها واقتراح الإجراءات العملية لتنمية مواردها الذاتية والاستعمال الأمثل للموارد المخصصة للتنمية؛ ترشيد الاستثمار المحلي. (صندوق القروض و مساعدة الجماعات المحلية، 2020).

**** تخضع مطالب التقييم المودعة بعد انقضاء أجال الإيداع المحددة للإجراءات التالية: خصم خمس (5) نقاط بالنسبة للمطالب المودعة بع أجل 15 أفريل، الإقصاء من الإنتفاع بالمساعدة السنوية غيلا الموظفة للمطالب المودعة بعد أجل نهاية ماي.

***** كل تصريح مغلوط تكشف عنه الهيئة بعد إجراء التدقيق الميداني تترتب عنه العقوبات التالية: تصحيح مجموع النقاط الأولية المسندة بما يعكس الوضعية الحقيقية، حذف عشرة (10) نقاط من العدد الأولى المسند بعد إجراء التصحيح، حرمان البلدية من المبالغ الراجعة لها.