

المؤسسات العمومية

ملف

أعدّ هذا الملف: محمد عفيف الجعيدي وشرف الدين يعقوبي



رسم عثمان سالمى

المؤسسات تعمقت أزمتهما وزاد أثر تعثرها على مردودية الاقتصاد. وأكثر ما نخشاه هو أن تجد الدولة نفسها بفعل رفضها التخلي عن مؤسسات لا قيمة استراتيجية لها، في وضعية تفقدتها إمكانية المحافظة على مؤسسات ذات قيمة استراتيجية عالية. ومن هنا، ارتأينا أن نخصص هذا الملف لا لحسم السؤال الذي يتطلب معطيات ونقاشاً مجتمعياً واسعاً، بل لتعزيز المعرفة بشأن ماهية هذه المؤسسات العمومية وعددها ونوعها والهدف منها. وهي خطوة أولى يفترض أن نعمل على استكمالها لاحقاً من خلال درس أكثر تعمقا لهذه المؤسسات على اختلافها.

العشرين وسياساته الاشتراكية فيعتبرون عن رفض مبدئي لأي نقاش في الموضوع حماية لما يقولون أنها دعائم للاقتصاد الوطني وخيارات الدولة الوطنية. والجدل الذي يثيره العنوان إنما ينبتنا إلى أن ما نعرفه عن موضوع السؤال أقل مما يجب. إذ إن الاعتقاد أن المؤسسات جميعها ثمرة خيارات اشتراكية تعود لفترة محددة من تاريخ تونس يفنّده التدقيق في مبررات إحداثها وحقيقة أن جانباً كبيراً منها إنما انوجد لخدمة المبادرة الخاصة ودعمها. نقلب في دفاتر التاريخ فنجد أنه كلما تأخر الجواب عن السؤال حول وصفة علاج

"الغاية من أي سؤال عن المؤسسات العمومية هي إيجاد مبررات لدعوة جاهزة مسبقة لخصصتها"، هذه هي الإجابة المفترضة عن السؤال موضوع الملف، وهي إجابة تذكر بحدة الانقسام الأيديولوجي حول المؤسسات بين من يعتبرونها إرثاً ثقيلاً يجب التخلص منه لإفساح المجال الاقتصادي للمبادرة الخاصة وبين من يجاهرون بحنين لسنين القرن

المؤسسات العمومية، لماذا نكتب عنها؟

بطاقات ميلاد المنشآت تتحدث عن سياسات صنعتها..

محمد العفيف الجعيدي (قاضي تونسي)

اعتمادها في بناء الدولة الاجتماعية. فمن جهة أولى، استمرت الدولة في سياسة الانفتاح على الشراكة مع القطاع الخاص الأجنبي في قطاع الطاقة، بما ينفي القول بتشدد الدولة في الالتزام بفكرة ملكيتها لوسائل الإنتاج في القطاعات التي توصف بالاستراتيجية آنذاك ويؤكد أن المبادرة الاقتصادية للدولة آنذاك واقع فرضته الحاجة الاقتصادية للدولة الالتجاء إلى ما سبق من تجربة دمج المؤسسات القائمة بهدف بناء مؤسسات جديدة كبرى. ومثال ذلك شركة النقل والتي نتجت عن توحيد عدد من الشركات الناشطة في هذا المجال وشركة الكهرباء والغاز والتي كانت ثمرة تأميم ودمج 07 شركات. ويمكن تفسير استمرارية هذا التوجه بتحكّم إدارات حزب الدستور على العمل الحكومي في كلتي المرحلتين.

إنشاء المؤسسات العمومية بعد الاستقلال كان أداة لتونسنة النشاطات الاقتصادية وتعويض انسحاب الرأسمال الأوروبي

ومن جهة ثانية، نرصد وبوضوح التكامل بين هاتين مرحلتين فيما يتصل ببناء المؤسسات التي تمكّن الدولة من الاضطرار بدورها الاجتماعي سواء منها التي تستهدف حماية حقوق الأجراء الاجتماعية أو تلك التي تستهدف حماية الحق في السكن اللائق. ويرجح أن يكون مردّ الالتزام بهذا التوجه، الدور الذي كان يلعبه خلال كلتا المرحلتين الاتحاد العام التونسي للشغل المنظمة النقابية في الحكم وضبط سياسة الدولة. وفي المحصلة يمكن القول بأن مرحلة الستينيات عرفت زخمًا كبيرًا في بعث المؤسسات العمومية وأن أغلب تلك التي توصف الآن بالمؤسسات الكبرى كانت من ثمارها. ولا يحول ذلك دون الاعتراف بأنّ رسم المؤسسات للملامح الدولة التونسية خلال تلك الفترة كان في إطار تواصل مع ما سبقها. وهي الظاهرة التي لم تغب بعد ذلك على الرغم ممّا كان من قطيعة سياسية عنيفة بين الرحلة الاشتراكية وما تبعها.

ما قبل الإصلاح الهيكلي: منشآت عهد الانفتاح سنة 1969، كانت الدولة ومؤسساتها تسيطر بالكامل على القطاع المصرفي والمواصلات والطاقة والتعدين و70% من الصناعة المحلية و90% من الفلاحة وعلى قسط كبير من التجارة خصوصاً الخارجية منها. غير أن ذلك لم يحقق النمو الاقتصادي المنتظر منه وانتهى

الستينات: ربيع المؤسسات

فترة الستينات يوثق قسم الإعلانات بالرائد الرسمي مئات من إعلانات تأسيس شركات في كل جهات الجمهورية تعود ملكيتها للدولة بما يشي بأهمية ما تم في تلك الحقبة من محاولات استثمار عمومي. ولا أثر واقعي للعدد الأكبر من تلك المؤسسات، كون العديد منها بقيت حبرا على ورق. ولئن شملت التصفية عدداً آخر من الشركات بفعل ما واجهها من صعوبات مالية، تم خصخصة بعضها الآخر بعدما رأت الدولة أن نشاطها يجدر أن يتولاه القطاع الخاص. في المقابل، نرصد في قائمة الـ 114 منشأة المستند لها في هذا الجرد 32 منها تعود لتلك الحقبة بما يسمح بالقول إن النسبة الأهم من المنشآت الناشطة اليوم تمّ تركيزها في ظلّ اختيارات سياسية بإسناد دور مركزيّ للدولة في الحياة الاقتصادية. وعند التدقيق في نشاط هذه المنشآت، نجد (1) 13 شركة نقل منها 12 جهوية وواحدة وطنية و(2) مؤسستين إعلاميتين (هي وكالة تونس إفريقيا للأنباء والتلفزة التونسية) و(3) شركتين مكلفتين بإدارة مرفق الماء الصالح للشرب والكهرباء (وهما الشركة التونسية لاستغلال وتوزيع المياه والشركة التونسية للكهرباء والغاز) و(4) 4 شركات صناعية (هي مصنع السكر بباجة وشركة الفولاذ بمنزل بورقيبة والشركة التونسية لورق الحلفاء بالقصرين والشركة التونسية للتكرير) و(5) 5 شركات تنشط في مجالات تجارية (وهي الشركة الوطنية لتوزيع البترول والديوان التونسي للتجارة وشركة اللحوم ومعرض نابل والوكالة الوطنية للتبغ والوقيد) و(6) 4 شركات في قطاع الفلاحة (وهي ديوان الحبوب وديوان الزيت وديوان الأراضي الدولية والشركة الوطنية لحماية النباتات) و(7) شركة في قطاع الخدمات وهي شركة سياحة الشباب والتي تعمل على تطوير سياحة الشباب من تونس وإليها و(8) مؤسسة اجتماعية وهي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والذي وفر التغطية الاجتماعية لأعوان القطاع الخاص ومنهم جانب من أعوان المنشآت العمومية. ويبرز ما بقي من مؤسسات الستينات كيف أن سياسة التأميم للمؤسسات الاستعمارية والعقارات الفلاحية التي كانت في تصريف للمستوطنين من الفرنسيين والأوروبيين مقلّ يصطلح محلياً على تسميتهم بالمعمرين وما رافقه من توفير استثمار عموميّ ساهما في توجيه التنمية جغرافياً لتشمل مختلف جهات البلاد وتحديّ بالتالي من تركها في الجهة الشرقية الساحلية منها. ولقد طوّر هذا الجهد بشكل متزامن مختلف القطاعات ومنها الصناعة والفلاحة والتجارة والسياحة وذلك في إطار محاولة لإنجاح شعار التنمية الشاملة الذي رفع حينها.

وعليه، وعلى الرغم مما ميّز هذه الفترة من توجه اشتراكي، إلا أن سياسات الدولة بقيت خلال هذه المرحلة منسجمة إلى حدّ كبير مع السياسات المعتمدة خلال مرحلة ما بعد الاستقلال (والتي توصف بالليبرالية)، سواء فيما يتصل بإدارة مملّك بعث المنشآت أو

يتمتعون به في بلدهم وقد تمثلت في "صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية" والذي كان تحت مسمى "صندوق لسلفات المجالس البلدية" و"الصيدلية المركزية للجمهورية التونسية" والتي كانت بدايتها مستودعا في المستشفى المدني الفرنسي سنة 1938 و"شركة الترامواي" ومعها مجموع شركات نقل حضري داخل العاصمة والتي استفادت من مشروع تعصير المدينة الذي انطلق قبل الاستعمار وتطوّر من بعده و"شركة سباق الخيل" بما في نشاطها من ترفيه لهم وفرص لتحقيق الربح لبعضهم وأداءات للدولة و"الإذاعة التونسية" وكذلك "الشركة الجديدة للطباعة والنشر" وما كان لهما من دور في تطوير الإعلام وفي إحكام سيطرة السردية الاستعمارية على المجتمع المحلي.

في هذه الفترة من تاريخ المنشآت، كانت الريادة لفرنسا بحيث اقتصر تدخل إدارة الباي على إحداث المطبعة الرسمية من خلال بعث نواتها الرئيسية أي "جريدة الرائد الرسمي" سنة 1896؛ وكانت الإدارة الاستعمارية عماد مشروع يطوّر الاقتصاد العامّ والمدنيّة في تونس استفادت منه حينها القوى الاستعمارية لكنه بعد الاستقلال عاد ليفيد المشروع الوطني بعدما تعزّز بمؤسسات أخرى.

فجر الاستقلال: المؤسسة لمنع الانهيار وإعادة الهيكلة

خلال الفترة التي أعقب إعلان الاستقلال سنة 1956 واستمرت لأربع سنوات، بعثت 7 مؤسسات هي "الشركة الوطنية لعجين الحلفاء" و"الشركة الوطنية العقارية" و"الشركة التونسية للبنك" و"البنك الوطني الفلاحي" و"صندوق التقاعد والحيفة الاجتماعية" سنة 1959 و"شركة النقل بالأنايب بالصحراء" كما اكتسبت الدولة كامل رأسمال شركة إسمنت بنزرت.

ويكشف توزيع هذه المؤسسات سرعة المبادرة لتنظيم الحقوق الاجتماعية لموظفي القطاع العام بما رسم الطابع الاجتماعي للدولة بشكل مبكر. وفي ذات السياق، نلاحظ أن تأسيس بنك مخصّص لتمويل الفلاحين وآخر للصناعيين والتجار كان من الإجراءات التي أثرت لاحقاً على النسيج الاقتصادي التونسي بما وقّره هذان البنكان من فرص تمويل للخواص والقطاع العام. كما أسهمت هذه المنشآت في منع انهيار الاقتصاد المحلي بعد بداية مغادرة الأجانب.

وإذ يكشف تحوّل شركة إسمنت بورتلاند من شركة أجنبية إلى شركة عمومية تونسية تنشط تحت اسم إسمنت بنزرت عن اعتماد دولة الاستقلال سياسة تونسة للمؤسسات الأجنبية القائمة، يؤشّر توزيع مساهمات شركة النقل بالأنايب بالصحراء بين الحكومة التونسية ومستثمر أجنبي عن انفتاح تونس على الشركات في قطاع البترول، وهي من الظواهر التي ستتواصل بعد ذلك وخصوصاً فترة الستينات التي يمكن وصفها بربيع المؤسسات.

سنة 2024، بلغ عدد المنشآت العمومية 114 منشأة عمومية وفق ما جاء في تقرير وزارة المالية المرفق لمشروع قانون المالية لسنة 2024 والمتعلّق بالمنشآت العمومية. وهي فيما يتبين من وصف تلك الوثيقة الرسمية لها متباينة من حيث قيمة أصولها وأرقام معاملاتها ومنها ما هي ذات مردودية اقتصادية وأخرى وهي غالبيتها تمثّل عبئاً على موارد الدولة ومصدر تهديد لتوازناتها المالية. وعلى أهميّة تلك العطايات الحاسوبية في صياغة صورة للفاعل الاقتصادي الذي تمثله تلك المؤسسات، يجدر التنبيه أن ثمة حاجة لعطايات أخرى تضيء على ميزتها وتمثّل أساساً في اقترانها بدور سياسيّ صاحبها منذ نشأتها. ويبدو السؤال عن هذا البعد مهمّاً لكونه يسمح بتقييم مغاير لأداء المؤسسات العمومية أو في الأدنى باستحضار عناصر تقييم أخرى لها تعترف بخصوصيتها.

وفي محاولة لتناول هذا البعد، نقترح تصنيف المنشآت التي ما زالت ناشطة وفق جدول زمني حسب الحقبة الاقتصادية والسياسية التي بعثت فيها بما يكشف ارتباطها في وجودها ببرنامج سياسي أو بطرح اقتصادي سياسي. ونقدّر أن ذلك يمكننا من رسم ملامح السياسات الاقتصادية من خلال انعكاسها في المؤسسات العمومية وهو ما ينبّه إلى قدرتها كذراع اقتصادي للدولة على مواصلة الاضطرار بدورها كرافعة لسياساتها كما كان حالها في كل تاريخها القديم بداية من الحقبة الاستعمارية.

منشآت الحقبة الاستعمارية: ما بعد اقتصاد البهجة..

عولّ بايات تونس على الجباية فكانت حملات جمعها والمصطلح على تسميتها بالهجة أهم مظهر لحضورهم خارج مقرّات حكمهم. خلافاً لهم، استغلت فرنسا ثروات تونس كمصدر دخل لها ولواطنيها الذين وُظفّتهم فيها. وهو ما ترسم بعض تفاصيله الثلاث عشرة منشأة التي وردت في إحصاء وزارة المالية ويعود تأسيسها لتلك الحقبة. فأربعة منها هي شركة فسفاط قفصة وشركة جبل الجريسة والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية والمجمع الكيميائي كان موضوع نشاطها الموارد النجمية والأحفورية التي استكشفت في تونس.

كما عملت السلطة الاستعمارية على تحقيق النفع التجاري بالثروة المحليّة سواء كانت منجمية أو فلاحية بضمان نقلها من مناطق الإنتاج إلى المركز -أي فرنسا- فأنشأت إدارتها لهذا الغرض اثنتين من المؤسسات التي ما زالت ناشطة وهي الشركة الوطنية للسكك الحديدية وديوان الموانئ البحرية والتجارية. وفي إطار ما كانت تخطط له من استيطان دائم في مستعمرتها سهلت الحركة منها وإليها بإحداث الخطوط التونسية. كما حرصت على توفير شروط الرفاه للتجمعات العمرانية للمعمرين بإحداث مؤسسات تطوّر الخدمات البلديّة وأخرى تمكّنهم من حياة حضرية تماثل ما كانوا

نظيره في الوظيفة العمومية. وهنا نرصد أنّ إدارة إنشاء المؤسسات العمومية وبفعل ضعف السلطة السياسية، غابت عنها لأول مرة في تاريخها فكرة التخطيط وهي الظاهرة التي استفحلت بعد ذلك في ظل الحكم المطلق.

مؤسسات ما بعد 25 جويلية: سلطة الفرد في خدمة أعلامه وأوليائه.

فيما مضى من هذه الحقبة التي لا زالت مستمرة، استحدثت ثلاث مؤسسات هي مؤسسة الأغلبية الطبية والديوان الوطني للأعلاف وديوان مساكن أعوان رئاسة الجمهورية. وكانت الأولى فكرة رئيس الجمهورية التي قرر تنفيذها دون انتظار دراسات فنية تؤكد جدواها والقدرة على إنجازها من عدمه. أما الثانية فعكست تصوّره للحل الممكن لأزمة غلاء ثمن الأعلاف وأثر ذلك على قطاع تربية الإبقار والمواشي. وهي مؤسسة استحدثت دون الالتفات إلى أن ديوان تربية الماشية وتنمية المراعي القائم قبلها يتولى الاختصاص نفسه وأنّ ذلك الديوان قد يكون بحكم خبرته والكفاءات التي تعمل صلبه أكثر قدرة على إنجاز المطلوب منها لو وفرت له إمكانيات لذلك. فيما كانت المؤسسة الثالثة لمن يشتغلون بمؤسسة الرئاسة وبدت واقعا هدية لهم ميّزتهم عن غيرهم. وفي هذا تجانست المؤسسات الجديدة التي لم يعرف لأيّ منها نشاط فعليّ مع سياسات زمنها ومؤسساته فكانت كما سابقاتها أدوات لسياسات ومرآة تعكس توجهاتها وخصائصها.

الستينيات كانت ربيع المؤسسات العمومية حيث تم إنشاء مئات منها بعضها بات محوريا وبعضها بقي حبرا على ورق

يتجلى مما تقدم أن المؤسسات العامة كانت في نشأتها أدوات استعملت للاستجابة لتطلبات الاقتصاد والخيارات السياسية للحكومات المتعاقبة. واعتبارا لتمايز تلك الخيارات وتعارضها، فإنّ مقارنتها اليوم وكأنها فئة متجانسة من دون اعتراف بالفوارق بينها تُجافي حقيقتها التاريخية. فضلا عن ذلك، فإنّ الخطاب الهيمن اليوم الذي يحاول أن يُلبس المؤسسات العمومية رداء قدسيّة يمنع طرح السؤال عن استمرار الحاجة لبعضها ويخون أيّ دعوة لخصوصيتها، إنما يبدو في طلاق مع روح المبادرة والتجديد التي ميّزت بناء المؤسسات في تونس؛ هذا فضلا عن كونه خطأ جامداً لا يلائم حيوية الحياة الاقتصادية وما تتطلبه من مرونة وابتكار في تحديد طرق تدخل الدولة أو انكفائها.

* بالإمكان الاطلاع على المقال كاملا على موقع المفكرة القانونية

وهما الشركة التونسية للاتصالات سنة 1995 والديوان الوطني للبريد 1998 علاوة (3) على 3 شركات تدعم المبادرة الخاصة بهدف التشجيع على العمل المستقلّ لتخفيف حدة البطالة أو دعم المؤسسات الصغرى والمتوسطة وهي البنك التونسي للتضامن المحدث سنة 1997 وشركة شبكة تونس للتجارة سنة 2000 وبنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة سنة 2005. و(4) استحدثت شركتان لإدارة مرافق وهي شركة التصرف في القطب التكنولوجي برج السدرية والشبكة الحديدية السريعة. (5) وفي ذات الإطار، تم إنشاء مؤسسة تطور التغطية الاجتماعية للأجراء سنة 2005 وهي الصندوق الوطني للتأمين على المرض. (6) كما تمت تونسة شركة النقل بالأنايب بالصحراء فضلا عن تطوير هيكله مؤسسات قائمة بدمجها في مؤسسة واحدة ذات أصول أهمّ أو تفرعها. ومن أبرز حالات الدمج، صهر بنك التنمية الاقتصادية والبنك الوطني للتنمية السياحية سنة 2000 بالشركة التونسية للبنك. بالمقابل من أبرز حالات التفرع، إحداث مؤسسات مختصة من صلب مؤسسات قائمة ذات أنشطة متشعبة مثل بعث الشركة التونسية للصناعات الصيدلية سنة 1989 في إطار إعادة هيكلة الصيدلية المركزية.

ويلحظ هنا أنّ دور المؤسسات العمومية في فترة الخصخصة تناغم في الجانب الأكبر منه مع خيارات المرحلة. فقد تمّ توجيه الاستثمار العمومي لاستحداث آليات ماليّة وفنيّة تدعم المبادرة الخاصة من دون التدخل في القطاعات الإنتاجية والتجارية التي تركت للقطاع الخاص. في المقابل، تدعّم في هذه المرحلة الالتجاء لهيكله المنشآت والمؤسسات في إدارة بعض المرافق طلبا لمرونة التصرف كما هو الحال فيما تعلق بديوان البريد وديوان المعابر الحدودية أو تهبيدا لفتح مجال تدخل القطاع الخاص فيها أو خصصتها وهي صورة مجال الاتصالات. ويستخلص من ذلك أن السياسات العامة كانت الضابط لنسق إحداث المؤسسات في سياق تواصل مع بقية مراحل التجربة التونسية في هذا المجال. وهو أمر غاب في حالة إحداث شركة البيئة والبستنة بالبريد سنة 2008 والتي كان الهدف منها احتواء المطالب الاجتماعية لمنطقة الحوض المنجمي. ويبدو أن هذا التوجّه في أبعاده الارتجالية سيكون لاحقا خيار السياسات في هذا الشأن.

مؤسسات مرحلة الانتقال الديموقراطي: الترضيات عماد السياسات

خلال فترة الانتقال الديموقراطي والتي استمرت لحين إعلان رئيس الجمهورية قيس سعيد إجراءاته الاستثنائية في 25 جويلية 2021، تمّ بعث 12 مؤسسة: (1) واحدة منها تعلقت بإدارة القطب الصناعي والتكنولوجي بجنوبية وبالتالي بإنجاز مشروع. أما البقية فكانت عنوانا لاستجابات حكومية لطالب اجتماعية أو قطاعية، إذ (2) أحدثت شركة التنمية والاستثمار بتطاوين و(3) شركة الخدمات والتنمية متعددة الاختصاصات بقرقنة و(4) 6 شركات بستنة موزعة بين المدن النجمية والنفطية في إطار هدفه الوحيد احتواء التحركات الاحتجاجية. و(5) بعثت الشركة الجهوية للنقل بسليانة وشركة أسواق الإنتاج بالوسط لذات الغرض. (6) فيما حوّلت إدارة الملكية العقارية إلى ديوان وذلك استجابةً لطالب أعوانها الذين كان هدفهم من ذلك تحسين وضعهم الاجتماعي، طالما أن المنشآت العمومية تتميز عموما بنظام تأجير أفضل من

سنة 1974 والتي منحت احتكارا في مجال نشاطها و(2) شركة إسمنت أم الخليل سنة 1973 والتي منحت أيضا الاحتكار في هذا المجال و(3) الشركة العامة للمقاولات والمعدات والأشغال سومترا-جات سنة 1971 وقد استُخدمت في منافسة شركات القطاع الخاصة الصاعدة في مجال الأشغال العامة و(4) شركة الترفيه السياحي والتي أنيط بها مهمة إدارة مرافق سياحية و(5) مصنع التبغ بالقبروان سنة 1981 الذي طوّر البعد الإنتاجي الصناعي لوكالة التبغ و(6) الشركة التونسية للتقيب سنة 1981 والتي استعملت في تطوير القدرة على حفر الآبار الأرتوازية و(7) الشركة التونسية للدواجن سنة 1981 والتي طورت بمعية القطاع الخاص قطاع نشاطها وبغيرت بذلك العادات الغذائية للتونسي و(8) ديوان الأراضي الدولية القطاع و(9) مركز الدراسات والبحوث الجوية 1982 والذي توقّف حاليا بالكامل عن النشاط وإن حافظ على وجوده القانوني و(10) شركة إشغال السكة الحديدية سنة 1984 للتفرعة عن شركة السكك الحديدية.

وفي ذات الحيز الزمني وتحديدًا سنة 1975، تملك الدولة مؤسستين كان قبلا مستثمرون أجنب يساهمون فيهما وهي الشركة الوطنية لتوزيع البترول والشركة التونسية للتكرير، فيما استحدثت سنة 1980 الشركة الوطنية لعجين الحلفاء والورق بإدماج الشركتين المكونتين للمركب الصناعي بالقصرين أي الشركة الوطنية التونسية للسيليلوز والشركة التونسية لورق الحلفاء. كما تمّ إعادة هيكلة الصندوق القومي للتقاعد والحيطة الاجتماعية سنة 1975 بدمج صندوق التقاعد والحيطة الاجتماعية بمؤسسة واحدة.

ونلاحظ هنا أن النزعة الليبرالية للنظام في تلك الفترة من تاريخ تونس كان للمؤسسات العمومية دور في انفاذها. فقد استعملت في إسناد المبادرة الخاصة لما تمتاز به من مرونة تسيير واستقلالية هيكلية تلائم ما يحتاج القطاع الخاص من تخفيف لحدّة البيروقراطية الإدارية. كما نلاحظ ان النزعة الليبرالية وخلافا لما قد يعتقد لم تنقص من الطابع الاجتماعي للدولة خصوصا منها في مجال السكن والتعليم. ونرصد في ذات الإطار أن تلك النزعة لم تقتصر بتراجع من الدولة عن احتكارها لقطاعات ولا عن توجّرها للتدخل كفاعل في قطاعات تنافسية أخرى. وربما يفسر هذا ما انتهت إليه تجربتها من اختلال جديد للموازنة العامة كان من عناوينه ثقل التعهدات الاجتماعية وضعف المداخيل وأدى لفرض الإصلاح الهيكلي وما بعده من خصخصة استمرت طيلة عهدة رئيس الجمهورية الأسبق زين العابدين بن علي وكان لها أثرها على تصوّر المنشآت ورسم دورها.

ما بعد الإصلاح الهيكلي: مؤسسات جديدة..

استحدثت بين سنتي 1987 و2010 ستة عشرة منشأة منها (1) 7 تعلقت بمرافق كانت تنشط سابقا في إطار الإدارة وأخذ قرار في إعطائها صفة المنشأة العمومية، وهي شركة الخدمات والإقامات والوكالة البلدية للخدمات البيئية اللتين استحدثتا سنة 1990 ووكالة موانئ وتجهيزات الصيد البحري وشركة تونس للطرق السيارة المستحدثتين سنة 1992 والديوان الوطني للإرسال التلفزيوني المستحدث سنة 1993 والوكالة الفنية للنقل البري المستحدث سنة 1995 والديوان الوطني للمعابر الحدودية سنة 2010 و(2) اثنتين تعلقتا بإعادة هيكلة قطاع البريد والهاتف

إلى أزمة مالية عمومية حقل رئيس الجمهورية الحبيب بورقيبة للمسؤولية السياسية والجزائية عنها للوزير أحمد بن صالح. وقد فوّض بورقيبة للوزير الهادي نويبة صلاحية رسم سياسة انفتاح اقتصادي بديلا عما سبق من تحكم دولة في الاقتصاد.

في ظل ذلك الانفتاح ووجهت المؤسسات المصرفية الحكومية لتمويل القطاع الخاص فأسندت للبنك الفلاحي بداية شهر أكتوبر 1969 صفة البنك الشامل لكي يساهم في تلك السياسة ومنها تمويل المشاريع الصناعية. كما تمّ استحداث منشآت تخدم القطاع الخاص ومنها الوكالة العقارية الصناعية التي عُهد لها بتهيئة مناطق صناعية لفائدة المستثمرين والوكالة العقارية السياحية المختصة في تهيئة المناطق السياحية ومركز النهوض بالصادرات والشركة التونسية لتنمية الغولف والتي تهدف لتنويع المنتج السياحي. ووجه استعمال المؤسسات العمومية لخدمة الدور الاجتماعي للدولة وسياساتها في هذا المجال. وعليه، تمّ استحداث ديوان التنظيم العائلي سنة 1973 لإدارة سياسة تحديد النسل والذي أضحى لاحقا يسمّى بعد تطوير أهدافه الديوان الوطني للأسرة والعمران البشري. وتم تنظيم قطاع طباعة ونشر الكتاب المدرسي باستحداث المركز الوطني البيداغوجي سنة 1972. كما برز الاهتمام بتطوير تملك التونسيين لمساكنهم بإحداث الصندوق القومي للإسكان سنة 1973 والذي تحول لاحقا لبنك الإسكان وإنشاء الوكالة العقارية للسكنى سنة 1973 وشركة النهوض بالمساكن الاجتماعية سنة 1977 ووكالة التهذيب والتجديد العمراني سنة 1980 والتي عُهد لها كلا حسب مجال اختصاصه توفير مقشّمات سكنية ومساكن اجتماعية. كما تم استحداث مؤسسات تحسّن المحيط العمراني وهي أساسا الديوان الوطني للتطهير ووكالة التصرف البلدي ومؤسسات أخرى تطوّر قطاع الرياضة من غير موارد الدولة وبعتماد مداخيل الرهان الرياضي وقد تمثّلت في شركة النهوض بالرياضة علاوة على تطوير ضبط المجال العقاري بإحداث ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري وتنظيم المطارات بإحداث ديوان الطيران المدني. وفي هذا كله، كانت المؤسسات وسيلة دعم للقطاع الخاص وعمادا للسياسة الاجتماعية ووسيلة إدارة للمرافق العامة وهي أهداف وإن استحوذت على القسط الأكبر من مجالها، فإنها لم تمنع الحكومات المتعاقبة من مواصلة التعويل على المؤسسات العامة في النشاط الاقتصادي.

وقد حافظت الدولة خلال تلك الفترة على كل منشآتها الصناعية والتجارية باستثناء ما كانت مرتبطة بالتعاقد وزادت إليها مؤسسات جديدة كان العديد منها على علاقة بمشاريع كبرى ولا يمكن أن تتمّ إلا بواسطة الاستثمار العمومي وهي (1) شركة النقل بالأنايب للبترول 1979 و(2) الشركة التونسية لأنبوب الغاز العابرة للبلاد التونسية سنة 1980 والتي عهد لها إدارة الجزء التونسي من خط أنابيب نقل الغاز الجزائري إلى إيطاليا و(3) شركة استغلال قناة وأنابيب مياه الشمال سنة 1984 والتي اقترن بعثها بمشروع نقل مياه الشمال للوطن القبلي و(4) التونسية لأسواق الجملة المحدثّة سنة 1980 والتي أسندت لها مهمة تنظيم تداول المنتجات الغذائية الفلاحية و(5) شركة النقل بين المدن والتي لم يكن مجال اختصاصها في حينه مما يجتذب الخواص خصوصا لكون عديد الخطوط منه لم تكن مريحة تجاريا.

بالمقابل، تم استحداث عدد آخر من المؤسسات الناشطة في قطاعات يفترض أنها تجارية وصناعية تنافسية ومنها (1) وكالة الكحول

خصخصة المؤسسات العمومية: قراءة في دفاتر التجربة

شرف الدين يعقوبي (مراقب مصالح عمومية - ناشط حقوقي)

قطاع الإسمنت الذي استأثر لوحده بنصف الاستثمارات بمبلغ لم يتجاوز 160 مليون دينار فيما لم يتم إحداث أي مواطن شغل جديدة. أما **الدراسة الثانية** فأصدرتها وزارة التنمية في سنة 2010 والتي أثبتت بالخصوص محدودية النجاعة الاجتماعية للشركات المخصصة نظرا لضعف الانتدابات الجديدة التي قامت بها والعدد الكبير من العمال الذين تمّ تسريحهم. من خلال هذه النتائج الهزيلة، بدت عملية الخصخصة كمجرّد آلية "لنقل ملكية طاقة الإنتاج من القطاع العام إلى القطاع الخاص من دون المساهمة في توسيع النسيج الاقتصادي وخلق طاقة إنتاج إضافية" كما أشار إلى ذلك الباحث عبد الجليل البدوي، الذي أكد أن "مثل هذا الاستثمار الأجنبي ساهم فقط في تنامي تحويل الفائض الاقتصادي أي المربح إلى الخارج وتقليص القدرة التراكمية للاقتصاد كما تمتع الاستثمار الأجنبي إلى جانب الامتيازات الجبائية والمالية العديدة بموارد برنامج تأهيل المؤسسات بالنسبة للمؤسسات العمومية المخصصة التي قامت بتجديد وتطوير آلات إنتاجها."

تحول برنامج الخصخصة في سنوات ال 2000 إلى عملية نقل ملكية من احتكار عام بيروقراطي إلى احتكار خاص تسيطر عليه شبكة مافياوية

عرفت أيضا عمليات الخصخصة في تلك الفترة تجاوزات كبرى حيث انتفع أصحاب الرئيس بن علي وأقاربه خاصة في بداية السنوات 2000 بعديد عمليات التفويت في وكالات بيع وتوزيع السيارات مثل شركة المحرك وشركة ستافيم وشركة النقل أو بيع مساهمات عمومية في بنوك مثل بنك الجنوب أو الاتحاد الدولي للبنوك. وخصّص تقرير اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة أو ما يعرف بلجنة الرحوم عبد الفتاح عمر حيزا هاما منه لإبراز حجم الفساد الذي شاب عمليات الخصخصة والتي تمثلت أساسا في "ممارسة ضغوطات على أشخاص لعدم المشاركة في تقديم عروض أو لسحب عروضهم وذلك قصد تمكين أقارب الرئيس أو المقربين منه من الاستثمار بعملية التخصيص". هذا بالإضافة

وتوجيهات صندوق النقد الدولي تغاضت عن حقيقة أن جزءا صغيراً فقط من تحويلات الدولة يُخصص كإعانات ودعم لتحقيق التوازن المالي للمؤسسات العمومية، في حين تذهب الحصة الأكبر لتمويل استثمارات هذه المؤسسات في مشاريع البنية التحتية التي تنجزها في إطار دورها كمسيرة للمرافق العامة، مثل مشاريع الربط بالكهرباء. كما يُخصص جزء كبير من هذه التحويلات لتغطية العجز الناتج عن تحمّل المؤسسات العمومية تكاليف دعم الدولة للخدمات العامة، كالنقل والطاقة. كما تجاهلت البررات التي قُدمت حجم الإعفاءات الضريبية الكبيرة التي استفاد منها القطاع الخاص، والتي تمثل بلا شكّ خسائر مباشرة لإيرادات ميزانية الدولة. يضاف إلى ذلك المبالغ التي تنازلت عنها الدولة عبر الإعفاءات الضريبية المتكررة لصالح القطاع الخاص، والمبالغ التي تُختلس سنويا نتيجة التهرب الضريبي. انطلقت هذه المرحلة سنة 1987 وانتهت سنة 1996 بخصخصة 54 مؤسسة تشط في مباديين تنافسية وتواجه صعوبات مالية كبيرة وشملت بالأساس مؤسسات سياحية. كانت مداخيل التفويت ضعيفة جدا لم تتجاوز 146 مليون دينار. انتهت الجولة الأولى لعمليات الخصخصة في أغلبها إلى تصفية المؤسسات التي شملتها وتسريح الآلاف من عمالها.

الشروط الثاني من الخصخصة: إصلاح بطعم فاسد

تواصلت عملية الخصخصة في جولة ثانية بداية من سنة 1997 إلى حدود سنة 2011 بسرعة قصوى بمعدل 15 مؤسسة كل سنة، شملت مؤسسات كبرى ذات هيكلية مالية جيدة وأداء قوي وجاذبية عالية للمستثمرين الوطنيين والأجانب وفي مجالات عالية الربحية كالإسمنت والصناعات العمليّة والاتصالات. وأصبح العدد الجمليّ للمؤسسات التي فوّتت فيها الدولة كليا أو جزئيا 219 مؤسسة أي تقريبا نصف المؤسسات العمومية. ومكّنت هذه العملية من تحقيق مداخيل جمالية بلغت 6,4 مليار دينار حسب أرقام وزارة التنمية تأتي نصفها من التفويت في نسبة 35 % من رأسمال شركة اتصالات تونس في سنة 2006، أما الباقي فتعلق إجمالا بالتفويت في مؤسسات تنشط في قطاع الإسمنت كثروة طبيعية بمبلغ 771 مليون دينار.

لم تخضع حصيلة عملية الخصخصة إلى تقييم عميق لآثارها على الاقتصاد التونسي من ناحية التشغيل وتحسين الخدمات وتطوير النشاط الاقتصادي الخاص والاستثمار. وقد سجّل في هذا الضمار فقط دراستان محدودتان في حجمهما ودقتهما: **الأولى** أصدرتها الإدارة العامة للتخصيص التابعة لرئاسة الحكومة شملت عينة من 93 منشأة تمت خصخصتها وأبرزت آثارا محدودة لتلك العملية من ناحية استثمار القطاع الخاص في تطوير هذه المؤسسات الذي شمل بالأساس

وفي هذا الإطار ومع بداية سنة 1981، أعلنت الحكومة التونسية قرارها إعادة هيكلة الاقتصاد التونسي وضمنه طرحت فكرة إعادة هيكلة المؤسسات العمومية. وقد اصطدم إعلان النوايا ذلك باحتجاجات نقابية رافضة له. كما لم يكن كثيرون ممن هم في السلطة متحمسين لفكرته لتقديرهم أن التنازل عن المؤسسات سيضعف قدرة الحكومة على ضبط المشهد السياسي وسيؤدّي إلى تراجع نفوذهم والذي كان يمارس من خلال التعيينات فيها أو باعتماد مواردها. ونتيجة للرفض المجتمعي والتردد الحكومي وما رافقهما من غياب مخطط واضح لم تشهد المؤسسات أي تغيير في وضعها في تلك الفترة وهو ما زاد في ضغط أزمته وربما ما فسّر وصول عدد منها للإفلاس الواقعي وفرض تاليا موجة الخصخصة الكبرى.

الخصخصة الأولى: من نهاية الثمانينات إلى منتصف التسعينات ...تصفية وتسريح

أدى تفاقم الوضعية السلبية للمؤسسات العمومية وعدم الإقدام على خطوات إصلاح قوية إلى إدراجها في برنامج تدخّل صندوق النقد الدولي الذي فرض بدوره حزمة من الإصلاحات الهيكلية في إطار ما يسمى ببرنامج الإصلاح الهيكلي لصندوق النقد الدولي سنة 1986 لتمكين الدولة التونسية التي شارفت على الإفلاس من الدعم المالي للصندوق مقابل تنفيذ هذه الإصلاحات، ومن أهمها فرض خصخصة عشرات المؤسسات العمومية التي تعمل في قطاعات متعددة وأساسا تنافسية في إطار تصور نيوليبرالي لدور الدولة يعتبر أنه عليها التخلي عن التدخّل في المجالات التي يمكن للقطاع الخاص ملء الفراغ فيها. يعدّ هذا التوجّه توجّها عليا برز مع مدرسة شيكاغو ونفدته حكومة تاتشر في بريطانيا وريغن في الولايات المتحدة الأمريكية. أما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وهي الأذرع الدولية الأساسية لنشر هذه السياسات على المستوى الدولي فإنها تعتبر أنه "لا ينبغي النظر إلى الخصخصة على أنها حلول وقتية، ولكنّها جزء من عملية استبدال البيروقراطية الإدارية المركزية الثقيلة بآليات السوق." وهو الخطاب الذي تبنته الحكومة في تونس، في تصريح يعود لسنة 1988 لمحافظ البنك المركزي آنذاك إسماعيل خليل ومفاده "أنّ التجربة أثبتت أن الدولة متصرّف سيئ".

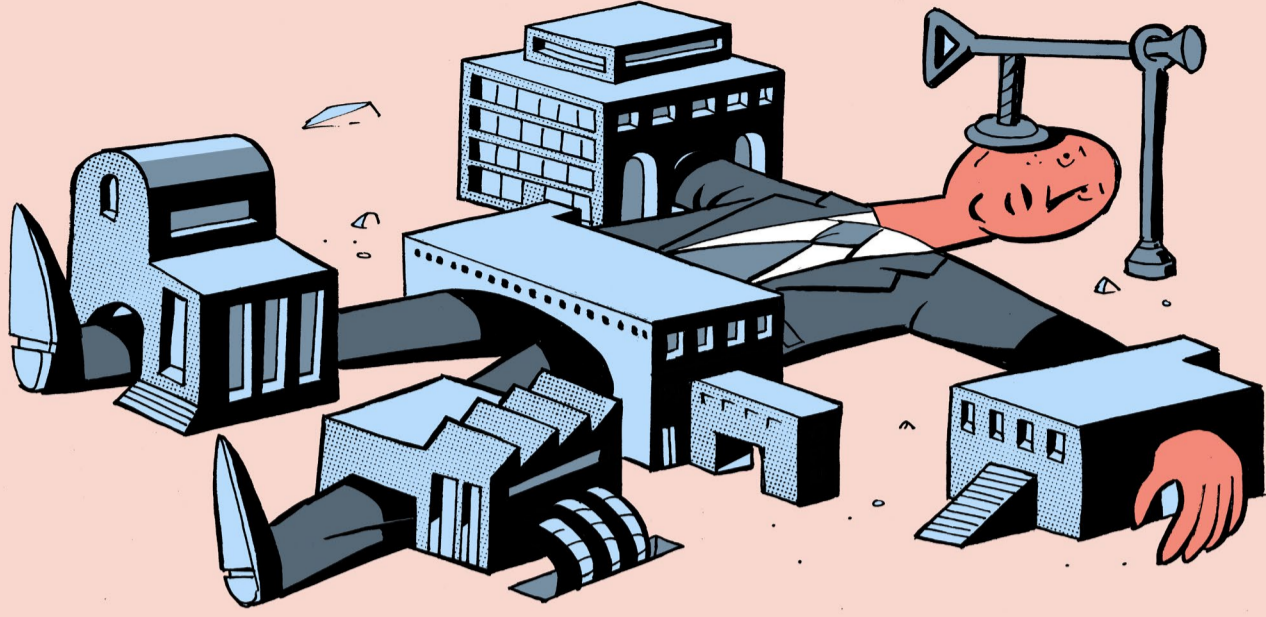
أغفل هذا التوجّه جزءاً مهماً من الحقيقة، حيث ركّز على الحجم الكبير للتحويلات المالية التي تقدّمها الدولة لصالح المؤسسات العمومية لتبرير التخلص منها، متجاهلاً حجم التحويلات التي تقدّمها هذه المؤسسات للدولة. خلال المخطط السادس للتنمية 1982-1986، مثّلت تحويلات المؤسسات العمومية للدولة ثاني أكبر مصدر لإيرادات ميزانية الدولة بعد الإيرادات الجبائية غير المباشرة. كما أنّ دراسات

خلال فترة الستينات والسبعينات من القرن العشرين، تأسست أغلب المؤسسات العمومية التونسية إما تبعا لتأميم شركات فرنسية تعود للحقبة الاستعمارية أو كإحداث جديد، التجأت له الدولة تعويضا لضعف النسيج الاقتصادي الخاص غير القادر على تلبية احتياجات الدولة والسكان. وورد اعتماد المؤسسات ضمن خيار لمنوال اقتصادي يعطي الدولة سلطة احتكار أنشطة استراتيجية ويمكنها من ممارسة مختلف الأنشطة الإنتاجية والتجارية كالسياحة والصناعات الميكانيكية والصناعات الكيماوية والبنوك، وقد بلغ عددها آنذاك 560 مؤسسة.

وبشكل عامّ، يتم استحداث هذا النوع من المؤسسات بهدف تنشيط الاقتصاد وتويعه وفق التصور الاقتصادي الكاينزي الذي ساد بعد الحرب العالمية الثانية والذي يعتبر تدخّل الدولة المحرّك الأساسي للاقتصاد، وهو التصور الذي اعتمده العديد من الدول حتى التقدمة منها. وكمثال على ذلك، نذكر أنّ المجمعات الصناعية كمجمعات صناعة السيارات في كوريا مثلا كانت في بداياتها مجمعات حكومية. إلا أنّ الوضع في تونس لم يكن تماما كذلك. إذ يكشف استقراء تاريخ المؤسسات التونسية أن ما يميّزها هو أن التخطيط والاعتبار الاقتصادي لم يكونا الدافع الوحيد لإحداث نسبة هامة منها. فالعديد من المؤسسات أحدثت تكريسا لحقوق أساسية كالحق في الصحة والتغطية الاجتماعية والنقل العمومي للدعم. كما ارتبط إحداث البعض الآخر منها بإرضاء الرغبة أو البرامج أو التطلعات الشخصية للقيادة السياسية: ومن المؤشرات ذات الدلالة على ذلك هو ما يتداول عن كون بناء العديد من النزل ومنها نزل le palmier كمؤسسة عمومية سياحية بالنستير كان لغاية إيواء مرافقي الرئيس الحبيب بورقيبة وحرسه الرئاسي واستقبال ضيوف الحكومة خلال الفترة الصيفية التي كان ينتقل فيها لمسقط رأسه. وقد يكون تداخل السياسي بالاقتصادي في إنشاء عدد من المؤسسات وطغيانه على تعيين مدراءها وضبط سياستها مما أدّى لاحقا لأزمة المنظومة وكان الدخّل الذي اعتمد لإطلاق الحديث عن الحاجة للخصخصة والذي انطلق مع بداية ثمانينات القرن الماضي.

أول الحديث عن الخصخصة: رفض وتردد

بداية الثمانينات، بدأ النموذج التنموي الذي يعتمد على الدولة في صناعة الثروة يتدهور بتراجع المؤشرات الاقتصادية لعديد المؤسسات العمومية التي لم تعد قادرة على تغطية تكاليفها التشغيلية. وقد دفع ذلك حينها الحكومة لدعمها من ميزانية الدولة، ففافت مخصّصات ذلك الدعم ما كان مخصصا لدعم المواد الاساسية. إذ قدر دعم المؤسسات خلال المخطط الخماسي 1982-1986 تقريبا بـ 2 مليار دينار في حين أن الناتج الداخلي الخام لتونس آنذاك لم يتجاوز 6 مليار دينار.



رسم عثمان سالمى

المالية والبشرية للديوان، إضافة إلى محدودية السعة التخزينية التي لا تتجاوز 80 ألف طن من زيت الزيتون، في حين يتجاوز الإنتاج الوطني 300 ألف طن سنويًا.

تم استحداث مؤسسات عمومية جديدة مثل الديوان الوطني للأعلاف في ظل فشل المؤسسات القائمة

وسط هذا الجدل، عادت تونس إلى تأسيس مؤسسات عمومية جديدة، مثل الديوان الوطني للأعلاف في خطوة أثارت تساؤلات واسعة حول مآل التوجه الحكومي، حيث يعكس إنشاء مؤسسات جديدة في ظل الفشل في إدارة المؤسسات القائمة تناقضًا واضحًا. فبدل التركيز على إصلاح المؤسسات العمومية الحالية وتحسين أدائها، يتم تكريس موارد إضافية لتأسيس كيانات جديدة في مجالات هي أقرب لتدخل القطاع الخاص، مما يعمق أزمة الحكومة ويزيد العبء على المالية العامة. هذا التخطي في التعامل مع ملف المؤسسات العمومية يبرز تواصل غياب استراتيجية شاملة وواضحة للإصلاح. فبين التصريحات المتفائلة بالقدرة على النهوض بهذه المؤسسات والواقع الذي يعكس عجزًا عن اتخاذ قرارات إصلاحية وتنفيذها، تزداد أوضاع المؤسسات العمومية تدهورًا مع تواصل ارتفاع الدعم المالي الموجه لها بدل توجيهه نحو قطاعات أكثر حيوية كالنقل والصحة والتعليم، بما ينذر بمزيد من الأزمات على المدى القريب والمتوسط. في ظل غياب تقييم واسع لحكومتها وتقديم خطط إصلاح وتنفيذها وتواصل طرح السؤال حول جدوى المرور إلى جولات جديدة من الخصخصة هي أقرب لعملية تخلص من عبء هذه المؤسسات من دون انتظارات أخرى لإحياء نشاط اقتصادي راكد.

العمومية وارتفاع تكلفتها على ميزانية الدولة، التي أصبحت تضخّ مبالغ ضخمة لإبقائها في حالة إنعاش رغم أنها فعليًا في وضع يشبه الموت السريري، بدت الإرادة الحقيقية للإصلاح ضعيفة، يبدو فيه جميع الأطراف قابلين لإبقاء الوضع القائم على حاله. فمن جهة الحكومات المتعاقبة، تخشى هذه الأخيرة المضي قدمًا في إصلاحات حقيقية خوفًا من اضطرابات اجتماعية وفقدان شعبية مع اقتراب مواعيد انتخابية مصيرية، خاصة فيما يتعلق بالمؤسسات الناشطة في المناطق الداخلية. كما أن هذه الحكومات لا ترغب في فقدان السيطرة على مؤسسات تمثل لها أداة لبسط النفوذ السياسي وإرضاء الموالين من خلال التعيينات. أما الاتحاد العام التونسي للشغل، فإنه واصل رفضه التام للخصخصة، رغم إعلان الاستعداد للحوار حول مستقبل المؤسسات العمومية في عملية هي أقرب إلى المناورة لأنه يدرك أن الخصخصة ستفقد نفوذًا كبيرًا بفقدان عدد ضخم من منخرطيه في هذه المؤسسات والتنازل عن امتيازات مختلفة، أقلها تشغيل أبناء منظوريه، والحفاظ على تأثير قوي في صياغة السياسات العمومية.

الخصخصة بعد 25 جويلية: رفض جازم وغياب للبدائل

رغم تأكيد المسؤولين، بما في ذلك رؤساء حكومات ووزراء مالية ما بعد 25 جويلية، على استمرار النقاشات مع صندوق النقد الدولي بخصوص إصلاح المؤسسات العمومية ضمن حزمة الإصلاحات المقترحة، فإن غياب رؤية واضحة وشاملة يعكس حالة من الارتباك وضباب البوصلة في التعامل مع هذا الملف الحساس. فقد عبّر رئيس الجمهورية قيس سعيّد عن رفضه القاطع للتخلي عن المؤسسات العمومية، معتبرًا أن هناك "مؤامرة" تستهدفها. وهذا ما عبّر عنه بوضوح كلي خلال زيارته المتكررة للعديد منها، مثل شركات النقل العمومي والديوان الوطني للأراضي الدولية. وأثار موقف رئيس الجمهورية من الديوان الوطني للزيت اهتمامًا كبيرًا، خصوصًا خلال الأزمة الأخيرة لزيت الزيتون، حيث شدّد على ضرورة عودة الديوان إلى دوره الريادي كما كان في الستينات. ولكن، وعلى نقض هذا الموقف، صرح الرئيس المدير العام للديوان حامد الدالي بأن هذا الأمر يصطدم بعوائق واقعية، منها ضعف القدرات

عجزها المالي، مما أدّى إلى ارتفاع كلفة خدمة الدين والالتزامات المالية الأخرى وتجاوزت هذه الكلفة في بعض الحالات كلفة الأجور. وفي المقابل، أُعيد طرح برامج إصلاحية، بقي أغلبها حبرًا على ورق مثل [التقرير التأسيسي حول المؤسسات والمنشآت العمومية](#) ومشروع قانون إصلاح المؤسسات العمومية الذي لم يرَ النور رغم المشاورات العديدة حوله.

مع تفاقم الأزمة، دخل صندوق النقد الدولي على الخط بشروطه التقليدية، مطالبًا بتقديم برنامج إصلاحية لهذه المؤسسات مقابل تردد حكومي في اتخاذ قرارات مصيرية في مشهد يعيد إلى الأذهان ما حدث في بداية الثمانينات. أرسلت الحكومة [رسالة التوايا الثانية](#) إلى مديرة صندوق النقد الدولي في 2 ماي 2016 التي أكد فيها محافظ البنك المركزي آنذاك الشاذلي العياري ووزير المالية سليم شاكّر في نقطتها عدد 21 على ضرورة مراجعة وظيفة الدولة كمساهم في المؤسسات العمومية وإعادة هيكلتها المالية وهي الألفاظ الملائمة لفكرة خصخصة المؤسسات العمومية وتخلي الدولة عنها. ورغم انطلاق النقاش حول تلك العملية وفتح الباب أمام الاتحاد العام التونسي للشغل لإبداء موقفه الذي لم يكن قاطعًا مع ضرورة إصلاح هذه المؤسسات لكنه اعتبر خصخصتها خطأ أحمر.

قدّمت الحكومة توجهاتها الكبرى في عملية الإصلاح ومن أهمها تقسيم المنشآت إلى أربعة أصناف كمدخل لخصخصتها:

- منشآت تعمل في قطاع تنافسي والتي يمكن إعادة هيكلة رأس مالها من خلال إدخال شريك استراتيجي مع المحافظة على صبغتها العمومية.
- منشآت تعمل في قطاع استراتيجي تعتبرها الدولة استراتيجية وحيوية للبلاد.
- منشآت المرفق العام وهي المنشآت التي تعتبر امتداد للإدارة وهيكل الدولة وليست لها الصفة الربحية.
- منشآت الاحتكار التي من خلالها تحتكر الدولة إسداء بعض الخدمات أو بيع بعض المنتجات.

إلا أن هذا التوجه توقّف عند النقطة المحورية والخلافية المتعلقة بتحديد القائمة النهائية للمؤسسات التي تعمل في قطاع تنافسي للزمع خصخصتها. وهو أمر يؤكد عودة هيمنة الأولويات السياسية والاجتماعية على الاعتبارات الاقتصادية. فرغم الوعي العام بتدهور الوضع الاقتصادي للمؤسسات

إلى تمويل عمليات الاقتناء عن طريق قروض من البنوك العمومية بشروط ميسرة تحوّلت لاحقًا إلى ديون مشكوك في استخلاصها. وبالتالي تحوّل برنامج الخصخصة في تلك الفترة بشكل أساسي إلى عملية نقل ملكية من احتكار عام بيروقراطي إلى احتكار خاص تسيطر عليه شبكة مافياوية. وعليه، تصاعدت الانتقادات التي تشير إلى فشلها في الحفاظ على مواطن الشغل وخلق وظائف جديدة. كما عجزت الخصخصة عن بناء قطاع خاص متطور بدلاً عن القطاع العمومي المتعثر. وفي المقابل، لم يتمّ التصديّ للأسباب الجوهرية التي أدّت إلى تدهور أوضاع المؤسسات العمومية للتبقية، مثل مشكلات الحوكمة، وضغوط الدولة، وانهباء قيمة الدينار، وارتفاع تكاليف الاقتراض.

حديث الخصخصة الجديدة... من العزم... إلى الرفض

تفاقمت الأزمة المركبة التي تعاني منها المؤسسات العمومية بشكل ملحوظ بعد الثورة، حيث استمرّ تراجع مداخيلها، وتدهور جودة خدماتها، وتراكمت خسائرها المالية، ووفقاً للتقارير المالية السنوية لهذه المؤسسات والتقارير الصادرة عن وزارة المالية المرفقة بمناقشات قانون الميزانية.

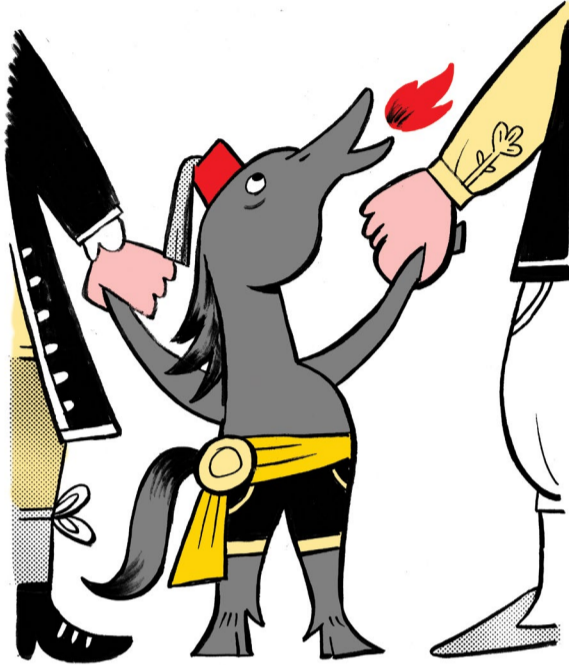
وفي ظل تراجع إيراداتها، ارتفعت التحويلات المالية من الدولة بشكل كبير، حيث تحملت الدولة أعباء عدد كبير من المؤسسات من أجور واستثمارات. ومع ذلك، زادت الضغوط المالية والاجتماعية على هذه المؤسسات نتيجة الانتدابات العشوائية وغير المدروسة، التي طغت عليها الحسابات السياسية. ونتيجة لهذا الوضع، تحوّل العديد منها وخاصة في المناطق الداخلية مثل القصرين، وقفصة، وقابس، وتطاوين، إلى أدوات لتلبية أدوار اجتماعية فرضها الواقع التنموي في تلك الجهات. وأدّت هذه الظروف إلى وضع المؤسسات العمومية أمام ضغوط اجتماعية محلية كبيرة، في ظلّ غياب دعم كافٍ من الدولة. ونتيجة لذلك، تحمّلت مؤسسات مثل شركة فسفاط قفصة، والمجمع الكيمائي، والمؤسسة التونسية للأشغال البترولية، أعباء الانتدابات الكبيرة في هذا الأمر ساهم في تحوّل هذه المؤسسات إلى كيانات خاسرة أو بالكاد تحقق أرباحًا. بالإضافة إلى ذلك، زادت الضغوط المالية للسلطة عليها نتيجة لجوئها المتكرر إلى الاقتراض لتغطية

المنشآت العمومية لا تصلح للتجارة.. قول لعجيل على نقيضه اكثر من دليل

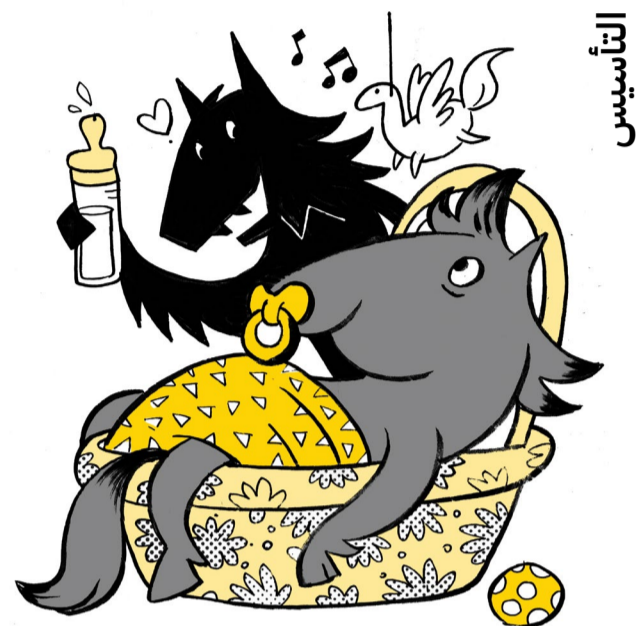
محمد العفيف الجعيدي / عثمان سالي



07 أوت 1975¹ شراء الدولة التونسية بقية أسهم الشركة و11 ماي 1977 إعلان المالكة الجديدة "عجيل" و "عجيل الجوية" و "عجيل غاز" علامات تجارية جديدة لشركتها الوطنية.



سنة 1963 الدولة التونسية تقتني 50% من أسهم شركة "أجيب".



سنة 1960 شركة ايني الإيطالية تؤسس شركة أجيب تونس لتوزيع البترول.

التأسيس



تساهم عجيل في رأسمال تنكمد، وشركة خزن وقود الطيران وشركة زيوت تونس وعلى ملكها شركة عجيل للتصرف والخدمات وهي بالتالي تعد اليوم مجمع شركات وتطور نشاطها بيقم الدليل على ديناميكية في القطاع العام كثيرون يظنون انها حكرا على القطاع الخاص.



يبلغ رأسمال عجيل 96500000 دينار تونسي وتمتلك أكبر شبكة توزيع ب 220 محطة خدمات منها 78 على ملكها⁴ والبقية على تعود لوكلائها⁵ و54 محطة ميناء و6 مستودعات خزن بطاقة خزن تبلغ 308626م³ للمحروقات و24500م³ للغاز المُشال تعد الأهم مقارنة بالشركات المنافسة⁶



سنة 2001² أعيدت هيكلة الشركة على شكل شركة خفية الاسم تساهم الدولة ب99,99% من رأسمالها فيما تعود بقية أسهمها ل6 منشآت عمومية³ وتتطابق هندسة توزيع أسهمها مع غيرها من الشركات المملوكة كليا للدولة وتؤدي لان يكون دور المساهمين غير مؤثر في تحديد السياسات العامة بها.

عجيل اليوم عملاق بمعايير السوق

6. شال لها طاقة خزن 178353م³ محروقات طوطال 125151م³ محروقات أولا 13586م³ محروقات ستار اويل 26824م³
7. TANKAGE MEDITERRANEE S.A. (TANKMED)
8. مؤسسة الأنشطة البترولية ETAP تمتلك 40% من أسهم تنكمد وبالتالي تمت تونسيتها تمت بإرادة العمال ونضالاتهم

4. تمتلك الشركة الجدران والمعدات والعتار
5. يتولى مالك العقار مختلف الاعمال الانشائية اللازمة فيما توفر له الشركة المعدات اللازمة للتشغيل وتساعد له عقد وكالة لتشغيل المحطة مقابل نسبة من الارباح من مبيعات المواد التي تزود بها

1. تمت المصادقة على اتفاقية الشراء بموجب القانون عدد 81/75 المؤرخ في 1975/12/20
2. بموجب الأمر عدد 372 لسنة 2001 مؤرخ في 30-01-2001
3. هي المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية والشركة التونسية لصناعة التكرير والشركة التونسية للكهرباء والغاز والمجمع الكيميائي التونسي وشركة النقل بالأنابيب والشركة التونسية للملاحة كل واحدة بحساب 147 سهم من مجموع اسهم عددها 9650000



تفوق عجيل التجاري على منافسيها يبدو مهددا في استمراره لعدم جودة خدمات محطاتها إذ احتلت المرتبة الثالثة وطنيا في ترتيب السمعة و40 محطة من محطاتها توصف بالسيئة لتقادم تجهيزاتها وغياب كل مظاهر الصيانة و24 فضاء ملحق بمحطة مخصص للغسيل وتغيير الزيوت غير صالح للاستعمال و29 مدخل محطة متهاك وغير جاذب للحرفاء.



بلغ سنة 2020 رقم معاملات عجيل 1804 مليون دينار وكانت بذلك 4 مؤسسة عمومية باعتبار معيار إيرادات استغلالها، وقد ساهمت في الموارد الذاتية للدولة سنة 2023 بـ 443,200 مليون دينار.



عجيل تنشط في قطاع تنافسي فيه 3 شركات عالمية كبرى هي طوطال وشال وأويل ليبيا وشركة تونسية خاصة هي ستار أويل ورغم حدة المنافسة نجحت عجيل في ان تكون الشركة الأكبر بنسبة استحواذ جملي من السوق المحلي بلغت 39 % في عموم نشاطها.

عجيل قصة نجاح له نقائص



انتهاج إطارات عجيل سياسة تجارية نشطة يفسر تنويع حرفاتها بشكل جعل 65 % منهم من القطاع الخاص. وتطور نشاطها لحد مكنها من الاستحواذ على 76 % من سوق الكيروسان و30 % من مبيعات الزيوت سنة 2019 وكما مكنها دخول مرحلة تصدير الزيوت التونسية للخارج سنة 2020. وهو ما يؤكد ان موظفي المؤسسات العمومية لهم روح انتماء تصلح لتكون سببا في نجاحها.



نهاية 2020 عرض مساهمون 52 % من أسهم شركة تنكمداد للبيع. فاعترضت الحكومة على رغبة عجيل في شراء جزء منها بدعوى فسح المجال للاستثمار الخارجي. احتج العمال والنقابات على الموقف الحكومي مما أدى للتراجع عنه. تحركهم النقابي مكن عجيل من تحقيق استثمار مريح في هذا وخلافا للخطاب السائد الذي يوهم ان النقابات عطلت الإنتاج بالمؤسسات وكانت سبب اشكالياتها المالية يتبين ان نقابات العمال كانت صاحبة الفضل في حماية مصالح عجيل.



يشتغل بعجيل 1126 مستخدما 240 منهم كانوا قبل الثورة يباشرون عملهم بذات الشركة في إطار عقود مناولة، ومن خلال مثالها تتبين ان تطور عدد الاعوان بالمؤسسات بعد الثورة كان في النسبة الأكبر منه في إطار تسوية وضعيات عمل هشة.

إطارات عجيل ونقابتها من رصيد الشركة



حاولت عجيل تطوير تصرفها المالي بما يلائم الخاصية التنافسية لمجال نشاطها لكنها اصطدمت في كل مرة برقابة إدارية صارمة تعتبر كل خروج عن قواعد الشراء العمومي خطأ تصرف بخوف لدى كوادرها من الاتهام بالفساد ان هم اجتهدوا في عملهم وكانوا أكثر جرأة في اتخاذ القرار وتلك من إشكاليات التصرف في المؤسسات العامة.



الديون تستحوذ عجيل على الجانب الأكبر من سوق القطاع العام للمحروقات وهو وان كان يمثل 35 % فقط من حجم مبيعاتها إلا انه أنتج أكثر من 81 % من مستحقاتها غير الخالصة لدى حرفائها. وارتفاع حجم المديونية تلك سبب ازمة سيولة لدى عجيل منعتها من خلاص مزودتها الشركة التونسية لصناعات التكرير.



قبل الثورة أجبرت السلطة عجيل على إسناد كراء 78 من محطاتها لأشخاص من عائلة رئيس الجمهورية وآخرين من الموالين للنظام دون احترام لقواعد المنافسة وأدت تلك الممارسات لأن يسند كراء ل 78 محطة دون قيمتها التجارية وهو ما يبين أن فساد الدولة كان سبب ضعف حوكمة الشركة.

الدولة هي العبء

الدولة ومنشأتها من نافذة ديوان الأراضي الدولية: العلاقة السامة

محمد العفيف الجعيدي

عليه نتائج سياساتها الاجتماعية والتنموية غير المدروسة والتي لم تكن تلائم مصالحه التجارية والاقتصادية. وقد أدى تحكّم الحكومة في التعيينات به إلى تقلد أشخاص تنقصهم الكفاءة ويستعملون موارده للتقرب من الحكم بما عيّب ما كان سابقا به من قدرة على المبادرة وروح الانتماء وبالتالي النجاح. وهنا مرة أخرى تطابق في تفاصيل واقعه مع غيره من المؤسسات العمومية تلك، التي كانت فترة رفاهها تضحّ لموازنة الدولة مزابيحها وانتهت بفعل ما لحقها من سوء إدارة إلى إفلاس واقعي.

وفي إطار فساد كان قد استشرى قبل الثروة- فرض على الديوان إبرام شركات مع مستثمرين خواص أجانب يزرعون الخضر فيستزفون الثروة الماثية ولا يتركون ربحا ماليا. كما حضر بعد الثورة إلزام بتوظيف إداريين بالمرکز المركزي بالعاصمة وعمال غير مختصين بالضيعات تتجاوز الحاجة بحجة شراء السلم الاجتماعي وذلك في موازاة إغفال انتداب المهندسين والأطباء البيطرة والتقنيين. وكل ذلك دون اهتمام بالمؤشرات الفنية التي تؤكد ضعف التأطير في عمالة الديوان التي تاهزت 6500 عونا ولا تكون النسبة الأكبر منها لا تساهم في العملية الإنتاجية في سياقات تعددت وزادت في أعباء المؤسسة التي باتت عاجزة عن تعهد معدنها وتجديد غراساتها.

الأزمة الهيكلية ووعود الإنقاذ الكاذبة

يتصرف الديوان حاليا في مساحة تناهز 156 ألف هكتار تتوزع على 22 مركبا فلاحيا كما يدير 5 وحدات إنتاج. وقد تأثرت مختلف مستغلاته الفلاحية بالجفاف الذي عرفته البلاد زيادة على تهزّم مغروساتها وتراجع عدد وسائل إنتاجه من مركبات ومنشآت صناعية وأخرى مخصصة لتربية الحيوانات بسبب العجز عن تجديدها. كما تراجعت إنتاجيتها بالنظر لضعف القدرة على صيانتها.

وأضحى الديوان عاجزا عن الاقتراض من المؤسسات المالية لتغطية المشاريع الاستثمارية في ظلّ نتائج استغلاله السلبية التي بلغت سنة 2020 ما قدره 32,5 مليون دينار ومكشوفه البنكي السلي الشهري والذي وصل في معدله العام الشهري في ذات السنة إلى 88,9 مليون دينار مشكلا بذلك 6,8% من مجمل المكشوف البنكي لكل المنشآت العمومية²¹.

وبالنظر للخطر الذي يهدد استمراريته، كان ينتظر أن تتدخل الدولة فيما تعلق به فتحدد تصورها لعلاج وضعه. وهو أمر تمّ التعهد به في مخرجات مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 30 ماي 1991²² ولم يتم تنفيذه. وأعيد التعهد به بعد الثورة مع إعلان رصد مبلغ 136 مليون دينار يصرف على دفعات قبل نهاية سنة 2016 كموازنة استثمار ولكن لم ينفذ. وقد اقتصر تدخل الدولة الفعلي على ما تضمنته القانون عدد 17 لسنة 2004 من تنازل من جانبها عن ديونها لفائدته والتي بلغت 135 مليون دينار²³ وفيما أسندت له من ضمانات

أرباح الديوان ... جشع الدولة

لما كان الديوان مؤسسة رابحة بالمعايير المحاسبية، رفع القائمون على الإدارات الجهوية السيادية من ولاية ومعتدين ومسؤولين أمنين شعار وحدة الدولة واستعملوا نفوذهم ليفرضوا على المؤسسة التكفل بتوفير مقزات لمؤسساتهم من بين عقاراتها، مع ما يستدعيه ذلك من مصاريف صيانة وتعمد بها. وقد تدخلوا في تسيير الضيعات بالمناطق الداخلية بفرض انتداباتها لاعتبارات على علاقة بالزبونية السياسية أو الحاجيات المجتمعية.

وذات الامتياز مارسه الحزب الاشتراكي الدستوري الذي كان حاكما والاتحاد العام التونسي للشغل المنظمة النقابية العمالية القوية. إذ وضعا منتمين لهما من أعوان الديوان على ذمتها مع مواصلتهم تحصيل أجورهم وامتيازاتهم من دون أي عمل منجز. كما تدخلوا في تعيين مسؤولين عن الضيعات وفي فرض تنقلات آخرين دون أي بحث عن الكفاءة أو سؤال عنها.

وفي هذا الصدد، لم يكن الديوان فيما خضع له من تعسف استثناء، إذ أن جميع المؤسسات العمومية في تلك الفترة كانت تتحمل مسؤولية إعالة الإدارات النافذة ومؤسسات الحكم من خارج القانون زيادة على لعبها دورا اجتماعيا يُفرض عليها دون اعتبار لحاجياتها أو مصالحها. وربما هذا ما يفسر أنها جميعا اشتركت في الأزمة اللاحقة والتي كان للدولة دور في صنعها وهو ما تكشفه لنا مرة أخرى نافذة الديوان وتاريخه.

أسباب أزمة الديوان .. أي مسؤولية للدولة؟

عندما استحدثت الدولة الديوان، ملكتها كامل العقارات التي كلفته بإدارتها²⁰ وكان ذلك مما دعم قيمة أصوله وسهّل عليه تحصيل التمويلات اللازمة لمشاريعه. تاليا وبموجب الفصل 69 من قانون المالية لسنة 1990 نزع عنه ذات الدولة صفة المالك ولم تستحدث له أي إطار قانوني يصلح أن يكون إطارا لتصرفه. وقد أدى فعلها التشريعي وإهمالها إلى تقييره محاسبيا وصعّب عليه تحصيل القروض وبالتالي توفير الاعتمادات التي يحتاجها لتنفيذ مخططاته الاستثمارية.

في ذات الفترة، كانت المقسمات السكنية التي وفرتها الحكومات المتعاقبة للمحيط المحلي للديوان في إطار سياساتها الاجتماعية قد تطورت عمرانيا وأضحى قري ومدنا تحتاج للتوسع استجابة لشروط تطورها. وكان الشباب القاطن فيها في نسب كبيرة منه عابلا عن العمل لتفتّي البطالة في وسطه الريفي. وكأثر لذلك، كان المسؤولون المحليون في كل مزة يفرضون على الديوان الاستجابة لطلبات التشغيل وكثيرا ما كانوا يفعل تفتّي الفساد وثقافة الحسوبية يتسامحون مع الاعتداءات على عقاراته ومنها الاستيلاء على بعضها بغاية تشييد محلات سكني وسرقات المحاصيل. أضعفت تشريعات الدولة الديوان وفرضت

وقدرة على العمل على الرغم من ضعف الإمكانيات. وبفضلهم، تطورت تلك المؤسسات وعرفت أوج نجاحها في سبعينات وبداية الثمانينات القرن الماضي.

من السبعينات الى الثمانينات: ربيع الديوان...

في إطار طيّ صفحة التعاضد وتشجيع الملكية الفردية، خوّل القانون عدد 25 لسنة 1970¹⁶ ضد الاستعمار¹⁷ مستغلات فلاحية من ملك الدولة مع إعطاء هؤلاء المقاومين الأولوية في ذلك. وقد استفاد من هذا الامتياز شخصيات نافذة في النظام حينها كان يعتقد أنها وبفعل شعور التملك الفردي وقوة نفوذها السياسي ومكانتها في المجتمع ستحسن إدارة الأراضي الخصبة التي أسندت لها بمقابل رمزي. ومرة أخرى وخلافا للتوقعات، لم ينجح المستفيدون من هذا الامتياز في تحقيق المطلوب وذلك لعدم خبرتهم في المجال وعدم استثمارهم لأموال ذاتية في مستغلاتهم. كما باع عدد منهم أراضيهم للتاخمة للمدن والقرى كمقاسم سكنية للخواص بمخالفة لقوانين التهيئة العمرانية. وقد أسهمت هذه المخالفة في تطوير ظاهرة البناء الفوضوي في موازاة تضييع عقارات فلاحية كثيرة بخاصة في أحواز العاصمة والمدن الكبرى. وقد نتجت عن كل ذلك إشكاليات قانونية واستحقاقية على خلفية مخالفة شرط إسقاط الحق¹⁸.

في الجهة المقابلة وفي ذات الحيز الزمني وبموجب القانون عدد 26 لسنة 1976 والأوامر التي صدرت تطبيقا له، طوّرت الدولة حوكمة الديوان فحدّت من تدخل وزارة الفلاحة في إدارته. وبفضل سياساتها المالية، وقّرت له فرص الاقتراض من مؤسساتها المالية الحديثة ومنها ما كان مثله مختصا في الفلاحة أي البنك القومي الفلاحي.

وعلاوة على ذلك، أدّى انتداب المؤسسة لكفاءات شابة من خريجي معاهد التكوين والجامعات المختصة بالفلاحة إلى إرساء سياسة استثمار حوّلت ضيعاته الفلاحية لمركبات إنتاج فلاحية كانت في أغلب الأحيان مشغّة على محيطها ومجدّدة¹⁹.

خلال تلك الحقبة، أدّى اجتماع الاستثمار العمومي به مع الكفاءة العلمية وروح الانتماء إلى دخول المؤسسة تجارب إنتاج جديدة تمثلت أساسا في الاستثمار في قطاعات جديدة مثل الدواجن والأشجار المثمرة والصناعات العلفية وإلى تطوّر كبير في الصناعات الغذائية خصوصا منها التي لها علاقة بالزيوت والخمور والأجبان وإلى تحسّن قطيع الماشية والأبقار من خلال اقتناء الأصناف الأفضل إنتاجية.

وفي هذا الصدد، لم يكن الديوان استثناء في حيويته وقدرته على تطوير مجال تدخله. فقد مائل غيره من مؤسسات الدولة التي كانت تقود تحديث طرق الإنتاج وتعصيرها باعتمادها التقنيات الحديثة وباستفادتها من الكفاءات الشابة. كما لم يكن كذلك وحده من تحمل استغلال الدولة الفاحش له.

فجر الاستقلال وإعلان الجمهورية، استغرقت صراعات الحكم ومعها رسم ملامح نظامه الجديد ببعديه السياسي والاجتماعي أغلب جهد حكام تونس وغاب عنهم بشكل شبه كامل الاهتمام بالاقتصاد. أمر تغير مع بداية عقد ستينات القرن الماضي بفعل ما ظهر من حاجة للتنمية وما كان من انتقاد أداء السلطة في المجال. وفي ذلك الحيز وبفعل ما كان للأطروحات الاشتراكية من جاذبية وبالنظر لضعف رأس المال المحلي، برزت الدولة كمخطط للتنمية ومنقذ لها بأذرع استحدثتها وتمثّلت خصوصا في دواوين ومؤسسات إنتاج. وفي هذا الإطار وبموجب المرسوم عدد 15 لسنة 1961¹ والمصادق عليه بالقانون عدد 58 لنفس السنة²، تمّ استحداث "ديوان الأراضي الدولية".

كان الدافع على بعث تلك المؤسسة - ومؤسسات شبيهة بها في مجال تدخلها -³ تطوّر الرصيد العقاري الفلاحي للدولة بعد مصادرتها⁴ لأملك العائلة الحسينية وموظفي الدولة ممن نسبت لهم العمالة للمحتلّ أو الارتشاء وأصدرت ضدّهم محكمة القضاء العليا أحكاما تضمنت أحكاما تكميلية تقضي بذلك⁵، فضلا عن حلّها للأحباس⁶ العامة⁷ واستحوادها على أوقافها واقتنائها لمساحات فلاحية من مالكن فرنسيين اختاروا المغادرة الطوعية للبلاد⁸.

لاحقا وبتاريخ 12-05-1964⁹ وفي إطار ما يصطلح على تسميته بالجلء الزراعي، أسقطت ملكية الأجانب للعقارات الفلاحية¹⁰ وأحيلت ملكيتها للدولة ليضاف لا ملكت الدولة 300 ألف هكتار من أخصب الأراضي¹¹. بهذا وبعد مغادرة العمّرين والمختصين في الفلاحة من الفرنسيين والإيطاليين لتونس، تدعّمت الحاجة للديوان الذي بات مطلوبا منه ضمان استمرار ما كان يميّز تلك المستغلات من كفاءة سابقة وميكنة لا تتعد عن تلك التي وصلت لها الضيعات في فرنسا.

خلافا لما قد توحى به تسميته، لم تسند الدولة للديوان كل رصيدها العقاري الفلاحي الذي بلغ حينها 829 ألف هكتار كونها اتجهت في ذات الوقت للتعويل على غيره من الخيارات.

الديوان في بداية الرهان: نجاح حيث الفشل

في إطار تصرفها في رصيدها العقاري الفلاحي، أسندت الدولة للديوان 190 ألف هكتار وفي ذات الفترة خصّصت التعاضديات التي شجعت على بعثها ب 380 ألف هكتار¹². وكان يُنتظر أن يستوعب التعاضد الديوان وما ملك في إطار ما تقرّر من تعميم له. ولكن وبعدم انتهت التعاضديات¹³ إلى الإفلاس بفعل سوء الإدارة وسيطرة البيروقراطية الإدارية¹⁴ على عملها، تمّ التراجع عن اعتماد تجربتها كسياسة عاثة¹⁵.

في المقابل، نجح الديوان بفضل جهد واجتهاد إدارته الشابة في إدارة ضيعاته. وقد شابه في هذا كثيرا من المؤسسات العمومية في تلك الفترة، فيما ميّز العاملين به شعور انتماء لها

نيابة المحامين للمؤسسات العمومية قبل الثورة وبعدها: من التوظيف إلى السؤال عن الشفافية

كريم المرزوقي (صحافي وكاتب تونسي)



وقد تضمنت مقترحات للتخلي عن المحامين المغضوب عليهم بعدما تمّ تصنيف المحامين الموالين حسب شدة نشاطهم لفائدة الحزب الحاكم حينها¹. أعلنت لجنة تقصي الحقائق تباعاً إحالة هذا الملف على النيابة العمومية التي أذنت بفتح بحثٍ تحقيقيّ دون أي أثر لآل ناجع لليوم. بدورها، كشفت هيئة الحقيقة والكرامة² أن تحيين قائمة المحامين المتعاملين مع المنشآت العمومية كل سنة كان يركز بالأساس على نتائج عملية المراقبة الأمنية والإدارية والمهنية التي تخصص لكلّ محامٍ، عبر تولى الحزب الحاكم مراقبة سلوكه ومصادقته تجاه الحزب، فيما تعمل الأجهزة الأمنية على مراقبة شبكة علاقاته ومدى ارتباطه بالعناصر المعارضة أو المناهضة للنظام، مقابل ممارسة المراقبة المهنية عبر تقارير المديرين العاميين للمؤسسات المعنية. وقد نشرت الهيئة في تقريرها المنشور للعموم عدداً من وثائق الأرشيف التي تضمنت قائمة المحامين الموالين للسلطة والتي كافأهم على حساب زملائهم، على قاعدة الولاء السياسي لا الكفاءة المهنية.

إثر الثورة وتحديداً في ديسمبر 2012، وفي إطار مشروعها لإصلاح المنظومة القضائية، قدمت وزارة العدل لرئاسة الحكومة مشروعاً تضمن إعفاء المحامين المستفيدين من النظام السابق من نيابة المؤسسات العمومية وشبه العمومية. وهو ما دعمه عميد المحامين حينها شوقي الطيب باعتبار أن ذلك "لا يتنزل في إطار الإقصاء والعقاب بل ضمن تصحيح مسار المهنة"³. مسار "تطهيري" لم يتمّ تبنيه، في نهاية المطاف، عبر تفضيل مقارنة شاملة لضمان الشفافية في توزيع النيابات للقطع مع ماضي الفساد في إدارة هذا الملف.

يعتبر ملف نيابة المحامين للمؤسسات العمومية في تونس من المواضيع الإشكالية في تاريخه كما في حاضره. إذ كان قبل الثورة، آلية وظفها النظام لإعمال نائية الولاء والعقاب داخل جسم المحامين بين المؤيدين من جهة والنائين من جهة أخرى، كما كانت تفضّل كزاسات النظام توصيفهم. أما بعد الثورة وبفعل ما فرضت من إصلاحات، بات الرهان كلما طرح السؤال حول الموضوع ضمان إدارة موضوعية عنوانها الأساسي الشفافية في توزيع الملفات والموضوعية في تقدير الأتعاب. وببدو كلا التحديين مما يستحق التفصيل فيه خصوصاً وأن ما مضى قد يستحيل بفعل التغييرات السياسية مستقبلاً.

السلطة والمحاماة والمؤسسات العمومية: لمحة عن ماضي التوظيف

عُثرت اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد بالقصر الرئاسي عام 2011 على وثائق تبين تكوين الرئيس السابق للجنة "مكلفة بدراسة ملف المحامين المتعاملين مع المؤسسات العمومية والإدارة"، صنف المحامون فيها حسب ولائهم أو معارضتهم، لتوزّع ملفات نيابة المؤسسات العمومية بسخاء على الموالين، مقابل منعها أو سجنها من "النائين".

وتبيّن على سبيل المثال مذكرة تفصيلية مرفوعة للرئيس السابق عام 1998 جرداً للمحامين المتعاملين مع المؤسسات العمومية

تدخلات الدولة: أعمال ترميم لا تصلح

بعد 25 جويلية 2021، استحال شعار الحفاظ على كلّ المؤسسات العمومية سياسة معلنة للدولة. وكان ينتظر بالتالي أن تتخذ السلطة تجسيدا لها إجراءات تعيد لتلك المؤسسات حيويتها وتعالج ما انتهت إليه غالبيتها من عجز مالي. لكن خلافاً لهذا، اكتفت الحكومة بقرارات غايتها منع توقّف المؤسسة عن خلاص تعهداتها تجاه أجراءها. وفيما عدا ذلك، لم يشهد الديوان أي دلائل على مثل تلك السياسة وحضر كبديل عن ذلك تفسير لأزماته بالفساد وتوعد بإصلاح قوامه محاكمات جزائية لمن وصموا بالفساد من إبطائه، وهو السبيل الذي لا يمكن الاعتراض عليه احتراماً لقيمة المحاسبة وإن كان يجب التنبيه إلى أنه يبقى قاصراً عن إجابة أي من أسئلة الإصلاح الهيكلي للمؤسسة.

1. مؤرخ في 30-09-1961
2. مؤرخ في 01-12-1961
3. ديوان أحياء وادي مجردة
4. بموجب قانون عدد 2 لسنة 1957 المؤرخ في 29 جويلية 1957 يتعلق بأخذ أملاك العائلة المالكة والقانون عدد 136 و137 لسنة 1959 المتعلق بمصادرة أملاك وروثة أحمد باي والقانون عدد 34 لسنة 1969 المتعلق بمصادرة أملاك الحسين بن محمد الناصر باي
5. في خصوص عينات من تلك الأحكام يراجع تقرير هيئة الحقيقة والكرامة - الجزء الثالث تفكيك منظومة الفساد الانتهاكات الخاصة بالعائلة الحسينية
6. الأوقاف
7. بموجب الأمر العلي المؤرخ في 18 جويلية 1957 والذي يتعلق بإلغاء نظام الأحياء الخاصة والمشتركة
8. بموجب البروتوكول التونسي المؤرخ في 08-05-1957 فوت معمرون فرنسيون فيما يقارب 127 ألف هكتار لفائدة الدولة التونسية وبموجب البروتوكول المؤرخ في 13 أكتوبر 1960 والثاني المؤرخ في 2 مارس 1963. اشترت الدولة التونسية من 1960 إلى 1964 حوالي 150 ألف من عقارات المعمرين - يراجع كيف السبيل لإعادة هيكلة الأراضي الدولية خدمة لجمهور الكادحين في الريف التونسي؟ - عبد الله بنسعد 2015-11-12 الحوار المتعدد
9. بموجب القانون عدد 05 لسنة 1964 المؤرخ في 12-05-1964 حجرت تونس ملكية الأجانب لعقاراتها الفلاحية.
10. "الإدارة الفرنسية... كانت تضع تحت تصرف «إدارة الفلاحة والاستعمار» ما تنتزعه من الأراضي الزراعية من أيدي العرب لتوزعها على الفرنسيين مقابل أثمان صورية مقسطة على أجال، فمن سنة 1900 إلى 1914 سلمت هذه الإدارة من أراضي الشمال مساحات شاسعة بلغت 125 ألف هكتار، بينما منحتهم في منطقتي الوسط والجنوب مساحات قدرها 132 ألف هكتار، وقد ورد في الإحصاءات الرسمية أن مجموع الأراضي التي استولى عليها الفرنسيون حتى سنة 1914 يبلغ 757 ألف هكتار، من أحصب الأراضي التونسية". تونس الثائرة - علي البلهوان
11. عند إعلان استقلال تونس كان 4500 معمر فرنسي يمتلكون 715 ألف هكتار فلاحية فيما كان 350 من الأوروبيين غير الفرنسيين (إيطاليين ومالطيين) يمتلكون 75 ألف هكتار بما يمثل 10. % من مجمل المستغلات الفلاحية وتوزعت عقاراتهم بكونها الأكثر خصوبة والأفضل استغلالاً بفضل درجة مكننتها المتطورة والتي كانت تماثل نظيرتها في الدول الأوروبية
12. في نهاية سنة 1969 كان هناك 700 وحدة تعاقدية فلاحية تستغل 600 ألف هكتار ثلث مستغلاتها من فلاحين صغار (يمتلك كل واحد منهم أقل من ستة هكتارات) والبقية ضيعات خصصتها الدولة.
13. يراجع فيما يتعلق بها قانون عدد 19 المؤرخ في 25 ماي 1963 المتعلق بـ "إحداث الوحدات التعاقدية"
14. يراجع "أحمد بن صالح وتجربة التعاقد: السير الأجرع وراء مزمار بورقية" ياسين النابلي - المفكرة القانونية
15. تستغل حالياً 35 تعاقدية 16 ألف هكتار من الأراضي الدولية.
16. مؤرخ في 19-05-1971.
17. عرف الفصل 02 من القانون قانون عدد 9 لسنة 1974 مؤرخ في 9 مارس 1974 يتعلق بضبط نظام الجرايات المخولة للمقاولين بكونهم "الأشخاص الذين خطروا بحياتهم بين 2 مارس 1934 وأول جويلية 1962 لتحقيق استقلال تونس"
18. تطبيقاً لأحكام الفصل 12 من الأمر عدد 199 لسنة 1970 المؤرخ في 09 جوان 1970 المتعلق بضبط تركيب وكيفية سير اللجنة القومية الاستشارية واللجان الجهوية الخاصة بإسناد الأراضي الدولية الفلاحية وشروط التفويت يجب أن يتضمن عقد التفويت بند إسقاط حق في صورة بيع العقار خلال زمنية وهذا الشرط يرسم بدفاتر الملكية العقارية وينجز على مخالفته فسح عقد البيع.
19. حكاية ضيعة الشغّل من الاستعمار إلى اليوم: آثار السياسات الفلاحية للدولة - محمد رامي عبد المولى - المفكرة القانونية
20. الفصل الثالث من المرسوم المحدث للديوان
21. المصدر - تقرير المنشآت العمومية لسنة 2024 وزارة المالية (ملحق بمشروع الميزانية لسنة 2024)
22. تقرير محكمة المحاسبات لسنة 2006
23. قانون عدد 17 لسنة 2004 مؤرخ في أول مارس 2004 يتعلق بتطهير الوضعية المالية لديوان الأراضي الدولية وورد به "يرخص لوزير المالية القائم في حق الدولة في التخلي عن ديون الدولة المتخلّدة بذمة ديوان الأراضي الدولية والمقدّرة بمائة وخمسة وثلاثين مليوناً وثلاثمائة وخمسة وسبعين ألف دينار (135,375 مليون دينار) بعنوان المبلغ المتبقي من أصل الدين والفوائد بما في ذلك فوائد التأخير والعمولات وخسائر الصرف"

قروض مخصصة لتمويل الزراعات الموسمية. كما دأبت الدولة بعد كل احتجاج اجتماعي داخله إلى تقديم دعم مالي له يخوّله خلاص ما تأخر دفعه من أجور أعوانه والتي تجاوزت تعهداتها سنة 2020 نسبة 110 % من مداخيل استغلاله.

الأراضي المسترجعة عبء سياسات الفشل..

بداية التسعينات، انتهجت الدولة سياسة هدفها تشريك المستثمرين الخواص في استغلال عقاراتها الفلاحية اصطلاحاً على تسميتها إعادة هيكلة الأراضي الفلاحية وقد شملت 320 ألف هكتار من مستغلاتها. وفي هذا الإطار، مكّنت الدولة بحسب إحصائيات سنة 2018 شركات الأحياء من قرابة 82521 هكتار، وفيين ممن اختاروا الانتصاب للحساب الخاص 36687 هكتار، من عقاراتها على وجه الكراء ووفق عقود نموذجية تتضمن شروطاً محددة للاستغلال.

واعتباراً لكون عدد ممن خاضوا معها التجربة وجدوا صعوبات في تمويل مشاريعهم، ولكونها - أي الدولة - وفي إطار مشروعها مارست فساداً اضطرت بعد الثورة للتراجع عن بعضه وتمثل في إسنادها أفضل الضيعات لنافذين من القريين للنظام، فقد تعددت حالات طلب الفسخ وإسقاط الحق في مجمل العقود المبرمة. وقد وصلت سنة 2017 المساحات المسترجعة التي عهد بها للديوان 57 ألف هكتار كان أغلبها يعاني من الإهمال. وهنا ودون أي إطار قانوني ينظم ذلك، اختارت السلطة كما في كلّ مرة أن تتعسف على ديوانها فكلفتها بما سمي الإدارة المؤقتة لتلك المساحات دون أن ترصد اعتمادات مقابل ذلك أو أن تلتزم بضبط المقصود بالوقت والذي كان في حالات يستمر أشهراً قليلة وفي أخرى سنوات.

وأدى ذلك الارتجال لأن تكفّلت المؤسسة التي تعاني شخّ الموارد بإدارة ضيعات تعاني الإهمال وتحتاج الإصلاح بما زاد في حدة الأزمة المزوجة وأكد أن الدولة بفعلها تروّج أزماتها داخلياً.

مستنقع العجز الأزمة المعديّة..

يعتبر الديوان من حرقاء البنك الوطني الفلاحي المؤسسة للمالية العمومية التي شاركته رحلة الاستثمار والصعود. ولكن وفي إطار تدبّر معاش المؤسسة، يحوّل مديروها ما يتوقّر لهم من بيع الدواجن وبيضها والحليب والمداخيل الأخرى التي ترد عن غير طريق الدولة بحسابات فتحت في بنوك خاصة تهزّباً من ضياع السيولة في الحساب اللذين. ويتزوّد الديوان بما يلزم وسائله من محروقات من المؤسسة الوطنية لتوزيع البترول عجيل ولكنه لا يؤدي ما يطلب منه من مقابل لذلك بحجة العجز عن الخلاص. وذات الأمر يفعله فيما يتعلق بمستحقّات صندوق التضامن الاجتماعي ومع مصالحي الجباية.

ويمائل الديوان في تصرفه الدولة التي كثيرا ما تغفل في التزاماتها ما هو محمول عليها من خلاص مستحقّات مؤسساتها. كما يتطابق أدائه مع غيره من المؤسسات العمومية والتي يتمتع كلّ منها عن خلاص مشترياته من الآخر بشكل يؤول لتعميم الأزمات المالية بينها في سياق تعترف فيه الدولة بكون وضعها جميعاً يهدد الأمن الاجتماعي وتوازنها المالية لكنها تختار أن تخطّط لحلّول لا تتقدّ وتندخلات لا تصلح.

تأطير تشريعي جديد: ضمانات لافتة

وجب الانتظار تباعاً لما يزيد عن ثلاث سنوات بعد الثورة ليصدر أمر حكومي بداية عام 2014⁴ يضبط شروط وإجراءات تكليف المحامين بنبابة الهياكل العمومية ويرسي مبدأ المناقسة في التكليف على أساس طلب عروض ووفق بنود منصوص عليها بكراس شروط نموذجي، لكن مع الإبقاء على إمكانية التكليف بالعروض غير المتمر والقضايا الاستعجالية. وضبط الأمر أن الهيكل العمومي العتيق يحيل عروض المشاركين وتقارير الفرز لاحقاً إلى لجنة مختصة تابعة للهيئة العليا للطلب العمومي برئاسة الحكومة للنظر في مدى تطابقها مع كراس الشروط ولاتخاذ قرار في اختيار المحامي، بما يعكس الخيار في متابعة موحدة وشاملة للملف الإنابة مع تقليص هامش تحرك كل مؤسسة على حدة. وتتولى هذه اللجنة الحديثة إجمالاً مراقبة شرعية إجراءات اللجوء إلى المناقسة وإسناد الصفقات ومصداقيتها وشفافيتها⁵.

وضمن غاية التوزيع العادل للملفات، حُدِّدت فترة قصوى لنبابة الهيكل العمومي وهي 3 سنوات قابلة للتمديد لمدة سنة واحدة فقط، مع عدم إمكانية تعاقدها للمحامين لفترتين متتاليتين من قبل نفس الهياكل. وبأبي اعتماد التسقيف الزممي بغاية ضمان تكافؤ الفرص والتداول بين المحامين في الإنابة على نحو يؤمّن تعميم الاستفادة من المردودية المالية. كما تقرّر تسقيف عدد الشركات أو الملفات المسندة لكل محام بقرار وزاري باقتراح من عميد المحامين من جهة، مع ضبط الأتعاب وفق قرار مشترك بين وزيري العدل والتجارة من جهة أخرى. ولم يكن تنزيل الأمر الحكومي ليصبح نافذاً ميسراً. إذ استوجب الانتظار لما يزيد عن سنتين وتحديدًا لغاية عام 2016 لإصدار القرارين التطبيقيين: الأول المتعلق بسقف إنابة المحامين⁶ والثاني المتعلق بتحديد الأتعاب⁷. أرسى بالخصوص القرار الأول تسقيف عددي للنيابات عبر إرساء مبدأ نبابة المحامي لهيكل عمومي واحد فقط طيلة مدة التكليف وإن يمكن إضافة أحد الهياكل الأخرى على سبيل الحصر⁸، إضافة لتسقيف مالي بعدم تجاوز مجمل الأتعاب مائة ألف دينار دون احتساب الأداء على القيمة المضافة، مع زيادة تصاعدية بنسبة 10 في المائة كل سنتين من تاريخ صدور القرار المذكور. ويعكس مبدأ الإنابة الوحيدة لهيكل عمومي لكل محام سعياً لضمان توسيع دائرة الإنابة على أكثر عدد ممكن من المحامين. وكان مشروع وزارة العدل عام 2012 اقترح سقف ثلاثة هياكل عمومية مع سقف عددي بالملفات بالأ بتجاوز 50 ملفاً سنوياً، وذلك بدل التسقيف المالي المعتمد في أمر 2016 في نهاية المطاف. وقد حوّلت الهيئة وقتها القرارات الصادرة باعتبارها مكسباً مهنيًا يضمن شفافية المعاملات مع قضايا الدولة مؤكدة أن سقف الأتعاب المعتمدة تعدّ محترمة وتردّ الاعتبار لجهود المحامين⁹. هذا وأدى الضبط القانوني للأتعاب لإقصاء عنصر العرض المالي نظريًا في تقييم العروض التي تطلّ موقوفة على تقييم للعرض الفني، ما يعني أولوية الكفاءة في ظلّ الوحدة اللبديّة للأتعاب. في المقابل، احتجّ للعهد التونسي للمستشارين الجبائين على إرساء تمايز بين ضبط الأتعاب الموفرة لهياكل الدولة واعتماد حرية الأتعاب لغيرها باعتبار ذلك مغلًا بقواعد المناقسة، ولكن مردّ احتجاجه بالخصوص هو إسناد نبابة الهياكل للمحامين فقط دون المستشارين الجبائين¹⁰. وهو تنازع

تقليدي حول الاختصاص الحصري في النيابة مع تمسك المحامين بالحفاظ على حصريّة نيابتهم ودون سواهم للأطراف بغض النظر عن طبيعتهم القانونية أمام الجهات القضائية كما ينصّ مرسوم المهنة.

كراس الشروط النموذجي في الميزان

أرسى، في الأثناء، كراس شروط نموذجي، أصدرته اللجنة المختصة صلب الهيئة العليا للطلب العمومي، آخره في نسخة محينة بتاريخ 22 مارس 2022، قواعد تنظيم العلاقة بين المؤسسة والمحامي خاصة عبر عقد الإنابة النموذجي. وقد تصقّن، بالخصوص، لزوم تأمين المحامي عن مسؤوليته المدنية والمهنية، وهو شرط مندوب تفرضه الممارسة العصرية للمحاماة، بل تشجّع عليه هيئة المحامين على نحو ما عكسه مشروعها لقانون المهنة عام 2018 الذي اقترح التأمين الوجوبي لطالبي الترسيم لدى الاستئناف أو التعقيب. وكان من البين أيضًا السعي أن يكون المحامي الذي ينوب مؤسسات الدولة مثاليًا من زاوية براءة ذمته في التزاماته المالية تجاهها، وذلك باشتراط أن تكون وضعيته مساواة في المساهمات الاجتماعية سواء بالنسبة له عبر صندوق التقاعد والحياة للمحامين أو لمعاونيه عبر صندوق الضمان الاجتماعي، وذلك فضلًا عن سلامة وضعيته الجبائية.

في الأثناء، حصر كراس الشروط المحامين الذي يمكن لهم النيابة في المرشمين بالتعقيب أو الاستئناف دون المحامين التمزّين، والحال سبق دعمت هيئة المحامين إمكانية تكليفهم في القضايا "البسيطة" ومنها بالخصوص التقاضي أمام محاكم النواحي والأعمال الولائية، وذلك في إطار ضمان حقّ المحامين المباشرين دون استثناء في تمثيل مؤسسات الدولة والاستفادة من المردودية المالية لإنابته. ولكن يبدو هذا الإقصاء مردّه ضمان الحد الأدنى من الكفاءة المهنية، ولكن أيضًا وبالخصوص محدودية اختصاص المحامي التمزّن في قانون المهنة، وبالخصوص عدم إمكانية نيابته في القضايا المدنية أمام المحاكم الابتدائية والاستئنافية والتي تستلزم إنابة محام غير متمرن، وهي التي تستحوذ عمليًا على جلّ قضايا المؤسسات العمومية. وتباعًا كان من الواضح، في المقابل، الحرص على القطع مع واقع احتكار المحامين المتقدمين في السنّ لنبابة المؤسسات وذلك باشتراط تكليف محام بأقدمية لا تتجاوز 5 سنوات في قسم الاستئناف في صورة إن تضمن طلب العروض قسطين أو أكثر.

وفي هذا الإطار، بدا لافتًا أن النسخة الأخيرة للهيئة للكراس ألغت منع القضاة المتقاعدين والأساتذة الجامعيين المباشرين والمتقاعدين ولو كانوا مرسمين بجدول المحامين من المشاركة في طلبات العروض والسابق تضمينها في نسخة سابقة من الكراس. وهو إلغاء وإن يظهر أنه يعيد تكريس مبدأ المساواة بين جميع المحامين المرشمين، بغض النظر عن آلية الترسيم، خاصة وأن النص القانوني المنظم للإنابة لم ينص على هذا النوع، فهو يكشف عن التخلي عن خيار مدعوم من هيئة المحامين عنوانه مطلية تقليدية هي توحيد الدخل في قانون المهنة، على نحو مثلّ منع القضاة المتقاعدين بالخصوص من نبابة المؤسسات العمومية فيما سبق مكسبًا لكن سرعان ما تم التراجع عنه، ما يعكس، واقفًا، تراجع تأثير هيئة المحامين.

وُبشار، في هذا الجانب، أن أمر 2014 نص على لزوم عقد لقاءات دورية كل 6 أشهر على الأقل بين اللجنة المختصة بهيئة الطلب

العمومي وهيئة المحامين التي لا تظهر مهتمة بإعلام منظورها لا بتواريخ هذه اللقاءات ولا مضامينها ولا نتائجها، على النحو الذي يبيّنه انعدام التعرض مطلقًا لكلّ ذلك في تقريرها الأدي للعام 2023-2024 على سبيل المثال.

معضلة تحديد الأتعاب

طلّت، في الأثناء، المعضلة تتعلّق بمسألة الأتعاب. إذ بعد تأكيد العقد النموذجي في فصله الثالث على مرجعية الأمر الحكومي المتعلق بضبطها، وأنها تشمل كافة المصاريف القضائية عدا استخراج الأحكام، أضاف أنه يتم تجميع قضيتين كحد أدنى وأربع قضايا كحد أقصى وتعتبر أتعاب قضية واحدة بالنسبة للقضايا في نفس الطور التي تعدّ مرتبطة ببعضها وذلك بالنظر إلى وحدة الموضوع أو السبب أو المادة، أو في صورة القضايا أو الأدون على العرائض وذلك بالنظر إلى طبيعتها من حيث تشابهها أو تداولها أو سهولة معالجتها نظرا لاستقرار فقه القضاء بشأنها. ليظهر هذا الفصل إشكاليا من زاوية أن تقنية التجميع هذه لم ترد في القرار الوزاري المتعلق بتحديد الأتعاب، على نحو جعل العقد النموذجي الذي أصدرته هيئة الطلب العمومي برئاسة الحكومة مخالفاً له. خاصة وأنه يطرح خللاً في تحديد قاعدة احتساب مرجع الأتعاب مع إدارة الجبائية. وقد بادر، على هذا الأساس، أحد المحامين لرفع دعوى قضاء كامل لدى المحكمة الإدارية بالإبطال والتعويض ليستصدر لفائدته في ماي 2024 حكمًا ابتدائيًا لصالحه من المنتظر أن يعرّز الموقف القانوني للمحامين المطالبين بتنقيح العقد النموذجي للتخلي عن آلية التجميع في احتساب الأتعاب. وفي جانب متصل، تزايد البون بين الجدول المرجعي للأتعاب المحددة في أمر 2016 القائم على معيار نوع القضية والحكمة، وذلك أمام الترفيع الدوري لهيئة المحامين أو فرع المحامين بتونس للجدول المرجعي الخاص بهما. فمثلا يضبط أمر 2016 أن أتعاب قضية مدنية ابتدائية تبلغ 800 دينار، ولكن تحدها هيئة المحامين وفرعها بتونس في قرارين منفصلين لكل منهما (2024 و 2023 على التوالي)، بـ1500 دينار أي نحو الضعف، كما يبلغ الفارق ألف دينار في أتعاب القضية التعقيبية. وهو ما زاد المطلية داخل هياكل المحاماة تجاه الحكومة لتعديل أمر 2016.

هذا والملاحظ أن قرار ضبط الأتعاب اقتصر على تحديدها في صورة النيابة القضائية دون صورة تقديم الاستشارات القانونية أو تحرير العقود التي طلّت خاضعة لمبدأ حرية التقدير بما يجعل العرض المالي هو العيار الحاسم واقفًا باعتبار أنه يتم إسناد الاستشارة للعرض الأقل ثمنًا. تصاعدت، إجمالًا، شكاوى المحامين، أو على الأقل لفيق واسع منهم، بعدما تبين أن إنابة مؤسسة عمومية ليس بالطائر الذي يبيض ذهبًا كما ذهب لظنهم خاصة لما سمعوه في محيطهم المهني من مداخيل وافية ومتركمة تحضّل عليها البعض من زملائهم ذوي الحظوة لكن في زمن سابق. بل على العكس، تبدو راهنًا، على الأقل في عديد الأمثلة، إنابة مؤسسة عمومية إنابة مرهقة مهنيًا في ظلّ الشروط التي تفرضها الهياكل العمومية، وأيضًا غير مجزية أحيانًا مادياً خاصة مع تقنية تجميع القضايا، إضافة أنه لا يتمّ تلقي إلا 10 في المائة من الأتعاب عند التكليف فيما يستخلص المتبقي بعد التصريح بالحكم، الذي قد يطول لسنوات تحديداً في القضايا المدنية، وكلّ ذلك فضلا عن الإمكانية الواقعية أحيانًا لتحديد أتعاب دون سقف أمر 2016 تحديداً في صورة التفاوض المباشر.

تحوّلت، تباعًا، المطلية الاحتجاجية حول ملف إنابة المؤسسات العمومية إلى عنصر قار في الحملات الانتخابية بين المرشّحين لهياكل المحاماة في سوق الوعود المتناثرة، على نحو الوعد الانتخابي الذي قطعه العميد حاتم مزبو في برنامجه عام 2022 بتنقيح الأمر المنظم لها. ومن ذلك تخويل إمكانية تجديد النيابة مع تحديد سقف لعدد الملفات والأتعاب المستخلصة. وهو مقترح، للمفارقة، يتعارض ظاهرًا مع مبدأ تكافؤ الفرص إذ لا يخدم المطالبة بتوسيع دائرة المحامين المعيّنين بالإنابة، فضلا عن أنه يفتح الباب لاستدامة إنابة محامين معيّنين لمؤسسات محددة، على غرار ما كان قبل الثورة.

سؤال الشفافية دائمًا

وأيضًا، رغم تعدد شكلية تقديم العروض والتفصيل في ضبط معايير الفرز، ظلّ سؤال الشفافية مطروحًا بقوة في صفوف المحامين خاصة الشبان منهم، باعتبار أنه يبقى للمؤسسة العمومية في النهاية التفاوض مباشرة مع المحامي الذي تختاره في صورة إن كان طلب العروض غير متمر، وهو ما يفتح الباب عمليًا للتعاقد مع محامين دون غيرهم. ويكفي، راهنًا، الاطلاع على قائمة طلبات العروض المنشورة على موقع هيئة المحامين حيث يظهر أن العديد منها، ومنها بالخصوص التي تتعلق بالبلديات الداخلية أو للمؤسسات المنتصبة في الجهات، تنشر لمرّة ثانية وحق لمرّة ثالثة ما يعكس عدم الوصول لنتيجة مثمرة في الطلب السابق، وهو ما قد يعود لسقف الشروط الفنية، ولكن أيضًا وبالخصوص يعكس حالة عزوف خاصة بعد تراجع بريق نبابة المؤسسات العمومية. هذا ويلعب التمايز بين مؤسسة عمومية وأخرى، كتمايز نوعية ملفاتها، أثره في تحفيز أو عزوف محامين للمشاركة في طلب العروض دائمًا.

لا توجد اليوم، في النهاية، أرقام رسمية حول عدد المحامين الناخبين للمؤسسات العمومية، ولا القيمة الجمالية للأتعاب، ولكن تكشف مذكرة مرفوعة للرئيس السابق عام 2000 أنّ عدد المحامين الناخبين بلغ 1036 محامياً من مجموع 187 منشأة عمومية ودون احتساب الولايات والبلديات¹¹، وهو رقم مهمّ وقتها يعكس، بدرجة أولى، حجم النزاعات القضائية للمؤسسات العمومية ومردوديتها المالية، ليطلّ، في الأثناء، ملف نبابة المؤسسات العمومية يطرح أسئلة عديدة، إذ رغم أن النظام التشريعي بعد الثورة يؤسس لضمانات معالجة شفافية وموضوعية، فلزالل تنزله واقفًا محلّ أخذ وردّ.

1. تقرير لجنة تقصي الحقائق حول الفساد والرشوة، ص. 260.
2. التقرير الختامي لهيئة الحقيقة والكرامة، تفكيك منظومة الاستبداد، الجزء الأول، ص. 43.
3. تصريح لجريدة "التونسية" في عدها الصادر بتاريخ 13 ديسمبر 2012.
4. الأمر عدد 764 لسنة 2014 مؤرخ في 28 جانفي 2014 يتعلق بضبط شروط وإجراءات تكليف المحامين بنبابة الهياكل العمومية لدى المحاكم والهيئات القضائية والإدارية والعسكرية والتعددية والتحكيمية.
5. الفصل 8 من الأمر المذكور.
6. قرار من وزير العدل مؤرخ في 22 أبريل 2016 يتعلق بتحديد سقف إنابة المحامين من قبل الهياكل العمومية.
7. قرار من وزير العدل ووزير التجارة مؤرخ في 22 أبريل 2016 يتعلق بضبط أتعاب المحامين المكلفين بنبابة الهياكل العمومية.
8. هي المؤسسات عمومية التي لا تكتسي صيغة إدارية، والمراكز الفنية في القطاعات الصناعية، والجامعات المهنية المشتركة في قطاع الفلاحة والصناعات الغذائية، والجمعيات المحلية.
9. بلاغ بتاريخ 4 ماي 2016.
10. قدم رئيس المعهد في 27 جوان 2016 عرضة في تجاوز السلطة ضد وزير العدل ووزير التجارة بخصوص القرار المؤرخ في 22 أبريل 2016 يتعلق بضبط أتعاب المحامين المكلفين بنبابة الهياكل العمومية.
11. وردت في التقرير الختامي لهيئة الحقيقة والكرامة، مصدر سابق.

المؤسسات العمومية والمنافسة وسياسة السوق

منجي مرزوق (مهندس ووزير سابق)

مقدمة

بيئة اقتصادية حيوية وتنافسية تدعم التنمية المستدامة والتوازن وتشجع على الابتكار. وتمثل هذه العلاقة "ركيزةً للحكومة الاقتصادية تولد آثاراً عميقة على ديناميات السوق والابتكار والرفاه الاقتصادي العام."

وتبطل بعض السياسات الاقتصادية النتائج المنتظرة للسياسات التنافسية: مثل الآليات المعتمدة في إعادة التوزيع، والسياسات التنظيمية (التعديلية) الظرفية (المالية أو النقدية) التي تهدف إلى تثبيت الأسعار أو توسيع الحيز المالي، وكذلك الاختيارات الاستراتيجية التنموية بين متوازنة أو غير متوازنة. كذلك تدخل الدولة للمحافظة على المؤسسات العامة التي تعاني من نقص هيكلية والتي تستخدم كآلية للتوزيع الاجتماعي (تشغيل غير مدروس، وسياسة الأجور المدعومة، وضعف الحوكمة، وانعدام المنافسة مع القطاع الخاص). ويواجه تدخل الدولة معارضة قوية للإصلاحات، وعدم القدرة على بتّ النقاش (القديم) ولكنه لا يزال قائماً في دور الدولة والسوق. وبشكل عام، فإن تدخل الدولة من خلال الشراءات والخدمات العامة يولد طبيعته عوامل خارجية. وهذه العوامل الخارجية، سواء كانت إيجابية أو سلبية، هي بالضرورة مصادر تشوهات في الأسعار النسبية وعائق أمام التنمية. وتعدّل سياسات المنافسة لواقبة تسارع وتيرة التقدم التكنولوجي وتغيّر أولويات المستهلكين، ودعم الرفاه الاقتصادي، وتعزيز النمو الشامل. ويقمّم المنتدى العربي للمنافسة تشريعات الأعمال بناءً على خمسة مجالات رئيسية وهي: المنافسة، والاستثمار الأجنبي المباشر، ومكافحة الفساد، وحماية المستهلك، وقانون الشركات.

وتتوسع العلاقة مع سياسات المنافسة لتشمل سياسات التنمية المستدامة والتقدم التكنولوجي والاقتصاد الرقمي، والتحكم في تغيّر المناخ، والانتقال الطاقوي. وعلى مستوى الشركات، تفتقر البلدان العربية إلى أحكام تشريعية تتوخّى الاستدامة وتراعي معايير البيئة والمجتمع والحوكمة، ولا تزال الجهود الرامية إلى تعميم ممارسات الاستهلاك المستدام في مرحلة أولية.

وترتبط المنافسة في السوق بتحقيق أهداف التنمية المستدامة (كما حدّتها الأمم المتحدة)، من خلال:

- 5-1: حقوق متساوية في الموارد الاقتصادية والملكية والخدمات المالية.
- 8-2: التنوع والابتكار والارتقاء بمستوى التكنولوجيا من أجل الإنتاجية الاقتصادية.
- 8-3: تعزيز السياسات التي تدعم فرص العمل ونمو المشاريع.
- 10-3: ضمان تكافؤ الفرص وإزالة الممارسات التمييزية.
- 16-3: تعزيز سيادة القانون وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة.
- 5-16: الحدّ بدرجة كبيرة من الفساد والرشوة بجميع أشكالهما.
- 6-16: إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات.

أشير أيضاً إلى موضوع الاقتصاد الاجتماعي والتضامني الذي قد يطرح تحديات للمنافسة لاختلاف مبادئه وأهدافه عن المؤسسات

الاقتصادية الأخرى، مثل الغاية الاجتماعية والتضامنية على رأس المال، وإعادة استثمار الجزء الأكبر من الفواصل الصافية، وتغلب المصلحة المشتركة على المصلحة الفردية.

المؤسسات العمومية

ليس هناك تعريف عالمي موحد للشركات أو المؤسسات المملوكة للدولة، ويرتكز إحدائها على عدّة أسس وأسباب منطقية، يمكن تصنيفها كما يلي:

- دعم المصالح الاقتصادية والاستراتيجية الوطنية،
- توريد السلع والخدمات،
- دعم الأهداف الاجتماعية،
- ضمان استمرار الملكية الوطنية للمؤسسات،
- الاحتكار الطبيعي،
- معالجة تنظيم السوق غير الفعال.

الشركات المملوكة للدولة، سمة ثابتة في الاقتصادات السياسية في جميع أنحاء المناطق العربية، ولها تأثير كبير على جميع اقتصاداتها. وهي أكثر شيوعاً في الصناعات التي تعتبر "احتكارات طبيعية"، مثل الغاز وإمدادات المياه والنقل. وغالباً ما تتجاوز أهدافها مجرد النجاح التجاري، فهي كثيراً ما تُستخدم لأغراض استراتيجية مثل توفير السلع والخدمات العامة الرئيسية، أو لدعم الأهداف الاجتماعية مثل التشغيل (الإسكوا، 2023). وفي تونس، تعتبر المؤسسات العمومية من ركائز الاقتصاد، ولقد تم تشكيلها منذ الاستقلال وفرضت مكائنها كجزء لا يتجزأ من النسيج الاقتصادي والاجتماعي.

سياسات المنافسة

منذ ثمانينات القرن العشرين، تحوّلت السياسات الحكومية نحو تعزيز المنافسة في القطاع الخاص من خلال تحرير التجارة وتشجيع الخصخصة وإزالة القيود التنظيمية، معترفةً بالدور المحوري للمنافسة في تحقيق النمو الاقتصادي والازدهار. ويعكس ارتفاع عدد الدول التي لديها قوانين للمنافسة (من 12 دولة في عام 1970 إلى قرابة 140 دولة في عام 2023) توافقاً عالمياً في الآراء بشأن أهمية المنافسة.

وقد أثبتت الدراسات أن تنفيذ سياسات المنافسة تنفيذاً فعالاً يمكن أن يزيد من فرص العمل المنتجة، ويعزّز النمو الاقتصادي ويؤدّي إلى انخفاض الأسعار وتحسين جودة السلع، ويساعد في زيادة الابتكار وإنتاجية الشركات. وترتبط القدرة التنافسية الشاملة للاقتصاد ارتباطاً وثيقاً بمعّدل انتشار المنافسة الفعالة داخل أسواقه. وتعرّز سياسات المنافسة: الشفافية، ومكافحة الاحتكار، والابتكار وإنتاجية الاقتصاد وتنافسيته.

وأصدرت بلدان المنطقة العربية قوانين المنافسة منذ أواخر تسعينات القرن الماضي وذلك بهدف دعم استحداث أسواق ديناميكية وتنافسية، وتوفير فرص عمل، ودفع عجلة التنمية المستدامة. وتسارعت التطوّرات الإيجابية في قوانين المنافسة وسياساتها في السنوات الأربع

الماضية، وساهمت في تعزيز مناخ أعمال أكثر إنصافاً وتنافسية.

وقد اعتمدت تونس قانون المنافسة والأسعار منذ 1991، وقامت بمراجعتها عدة مرات، قبل استبداله بالقانون عدد 36 لسنة 2015 المتعلق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار للارتقاء به لمستوى التشريعات والممارسات الدولية (خاصة الأوروبية)، "ولتعزيز تنافسية الاقتصاد الوطني ونزاهة المنافسة وشفافية المعاملات في السوق وتحسين الحوكمة الاقتصادية".

وينصّ الفصلان 1 و 2 من قانون المنافسة والأسعار على أن الهدف من القانون هو ضمان توازن السوق والكفاءة الاقتصادية ورفاه المستهلك، فضلاً عن حرية تحديد الأسعار (إلا في ظلّ ظروف استثنائية وقتية)، مع مراعاة قواعد المنافسة وإجراءاتها.

ويطبّق قانون المنافسة في تونس على نطاق واسع ليشمل كل شركة/ مؤسسة/ جمعية/ كيان يمارس نشاطاً اقتصادياً يمكن أن يؤثر في السوق المحلية بما في ذلك الشركات المملوكة للدولة. وتجدر الإشارة إلى أنّ العديد من مفاهيم المنافسة (مثل التواطؤ، والمزاحمة، والاحتكار، والاتفاقات الرأسية/ الأفقية) غير معرّفة في قانون المنافسة.

وقد نشط مجلس المنافسة في أداء مهامه، واضطلع بالعديد من الأنشطة في مختلف القطاعات، بما في ذلك الصحة والصارف والاتصالات، وقد نشر عدداً من قراراته. وقدم الاجتهاد القضائي لمجلس المنافسة أفكاراً قيمة بشأن تطبيق قانون المنافسة على المؤسسات المملوكة للدولة (المنتدى العربي للمنافسة، 2024).

الشركات المملوكة للدولة والحياد التنافسي

بدايةً، أشير إلى أنّ إشكالية المنافسة الفعالة تُطرح أيضاً في نشاط الشركات المملوكة من دول أجنبية. إذ كيف يمكن لقانون المنافسة أن يعالج تشوهات السوق التي تحدثها الشركات الأجنبية المملوكة أو المدعومة من دولة أجنبية وآثار ذلك على الاستقلال الاقتصادي وسلاسل القيمة والبنى التحتية الحيوية المحلية؟

ومحلياً، تضطلع المؤسسات المملوكة من لدولة بمسؤولية تنفيذ السياسات التنموية الوطنية وإتاحة الخدمات الأساسية. ومن بينها التي تساهم في إيرادات الميزانية، وتقوم بالاستثمار العام نيابة عن الحكومة، ولها تفاعلات مالية معقدة، وذلك يؤثر على الشفافية في إدارة هذه الشركات وحوكمتها.

فهذه المؤسسات تهدف إلى تحقيق أقصى قدر من الربحية الاجتماعية، عكس نظيرتها من القطاع الخاص التي تركز على الربح المالي. ونظراً للدور الذي تؤديه هذه المؤسسات، فإنها غالباً ما تلقى معاملة تفضيلية من الحكومات، بما في ذلك في الإعانات والإعفاءات من بعض الضرائب. ويُعدّ الدعم الحكومي انتهاكاً لمفهوم الحياد التنافسي، عندما يحمي الشركات المملوكة من الدولة إزاء قوى السوق، ويسمح بالنشاط التجاري غير الفعال في القطاعات الاقتصادية الرئيسية (المنتدى العربي للمنافسة، 2023).

- OECD, OECD Peer Reviews of Competition Law and Policy: Tunisia, November 2022
- SOE in Middle East, North Africa and Central Asia, IMF, Sept. 2021
- China's state-owned enterprises and competitive neutrality, Policy Contribution 05/2021, Bruegel
- How can European competition law address market distortions caused by state-owned enterprises? Bruegel, Dec. 2019

• وعي وفهم غير كاف بقواعد المنافسة أو بأهميتها عند الشركات، بخاصة الصغيرة والمتوسطة.

• نقص الموارد المؤسسية: تفتقر هيئات الرقابة إلى الموارد البشرية والمالية لمراقبة وتطبيق القواعد بشكل فعال.

• الفساد والمحسوبية: يمكن أن يؤثر الفساد والممارسات المحابية على القرارات المتعلقة بالمنافسة.

• غياب ثقافة المنافسة: يمكن أن تعوق ثقافة الأعمال التي تفضل العلاقات الشخصية والشبكات على المنافسة الفعالة.

• تعقيد القوانين: قد يكون تعقيد وغموض القوانين عائقاً أمام تنفيذها وتطبيقها بشكل موحد.

• تركيز السوق: في بعض القطاعات، قد يحدّ التركيز المفرط للسوق من المنافسة ويجعل من الصعب إدخال سياسات جديدة.

• مشاكل قانونية: قد تكون الإجراءات القضائية للطعن في القرارات أو الممارسات غير التنافسية طويلة ومكلفة.

• غياب آليات الطعن الفعالة: قد تفتقر الشركات والمستهلكون إلى الوسائل المناسبة للطعن في الممارسات غير التنافسية أو قرارات الهيئة الرقابية.

وقد وضعت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (جوان 2024) "مجموعة أدوات الحياد التنافسي" لدعم تنفيذ مبادئ الحياد التنافسي وتكافؤ الفرص. وهي مجموعة من نُهج الممارسة الجيدة التي تستند إلى أمثلة مستمدة من التجارب الدولية بشأن إجراءات الحياد التنافسي. وتشمل الإطار القانوني، بما في ذلك قانون المنافسة وإنفاذها، والأطر التنظيمية والمشترية العامة والإجراءات التي يمكن أن تعزز أداء المنافسة، مثل دعم الدولة والتعويض عن التزامات الخدمة العامة. وتعمل تونس حالياً على تعزيز الإصلاحات المؤيدة للمنافسة، بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. قدم هذا النص مجموعة من التوصيات لتحقيق التكامل بين السياسة الاقتصادية وسياسة المنافسة وتعزيز الحياد التنافسي للشركات المملوكة للدولة، هذه التوصيات تحتاج إلى تفاصيل أكثر حول كيفية تنفيذها عملياً في السياق التونسي، وأيضاً الاستفادة من الدراسات المفصلة لحالات محلية.

المراجع

- مخرجات منتدى المنافسة العربي الخامس، ماي 2024
- ملخص الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية، قانون المنافسة، الإسكوا، 2023
- مخرجات منتدى المنافسة العربي الرابع، ماي 2023
- تقرير حول متابعة الإصلاحات الكبرى رئاسة الحكومة التونسية، ديسمبر 2019
- التقرير التأليفي حول اصلاح وحوكمة المؤسسات والمنشآت العمومية، الحكومة التونسية، ماي 2018

- State intervention and competitive neutrality, OECD, June 2024
- Competitive Neutrality Toolkit: Promoting a Level Playing Field, OECD, 2024
- The Role of Guidelines in Fostering Competition Policy in Tunisia, OECD, February 2024.

ممارسات الدول ويتضارب مع سياساتها في العديد من النشاطات والقطاعات الاستراتيجية. وعلى الصعيد العالمي، يختلف تطبيق الحياد التنافسي والتشديد على أهميته، ولا سيما في الدول النامية التي تؤدي فيها الشركات المملوكة للدولة دوراً محورياً. وتتدخل الدولة في الأسواق بطرق عدّة، وذلك عند:

- إنشاء وإنفاذ الأطر التنظيمية، بما في ذلك قانون المنافسة.
- السياسات المالية والدعم العام: عندما تقدّم الحكومات مزايا مالية انتقائية إلى شركات معينة على حساب شركات أخرى. ويتجلى هذا الدعم في ثلاثة أوجه أساسية: الإعفاءات الضريبية الانتقائية، الحوافز المالية المستهدفة، الوصول التفضيلي إلى الأراضي والمرافق العامة.
- تفضيل شركات وطنية عملاقة من خلال مشاركة الحكومة في الصفقات الاستراتيجية.
- المشتريات العامة: التصرف كمشتري أو مورد للسلع والخدمات.
- التأثير على خيارات الموردين من خلال دعم الدولة.
- دعم تقديم الخدمات العامة من جانب المؤسسات المملوكة للقطاع العام أو المملوكة للقطاع الخاص.
- ويتوقف التطبيق المحايد لقانون المنافسة على استقلال سلطة المنافسة، ومن توصيات منتدى المنافسة العربي الخامس (تونس، ماي 2024) للحفاظ على الحياد التنافسي في أداء السوق:
- تجنب منح مزايا غير مبررة يمكن أن تشوّه المنافسة، مثل القروض التفضيلية، أو للعالجات الضريبية، أو استثمارات الدولة التي لا تتماشى مع مبادئ السوق.
- تحديد بدّل ملائم ومتناسب لقاء التزامات الخدمة العامة، وضمان الشفافية ومنع الدعم التناقلي (cross-subsidization).
- إنفاذ القواعد الهيكلية وقواعد الحوكمة للشركات المملوكة للدولة منعاً للتشوهات على صعيد المنافسة، بما يتماشى مع توصيات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن حوكمة الشركات والفصل الهيكلي.

ملاحظات ختامية (في تنفيذ سياسة المنافسة)

إن إرساء علاقة متوازنة بين السياسات الاقتصادية وسياسة المنافسة أمر ضروري لتحقيق الأهداف التنموية بكفاءة وفعالية. "ووفقاً للمادة 12 من قانون المنافسة التونسي، فإن مجلس المنافسة مكلف بالنظر في عوامل لا تقتصر على المنافسة الاقتصادية في تقييم عمليات الدمج، بل ترتبط بمعالجة أهداف السياسات الصناعية مثل تعزيز القدرة التنافسية للشركات الوطنية إزاء المنافسة الدولية. وهذا يوسع نطاق التحليل ليشمل قضايا شائكة مثل حماية الصناعات المحلية ورعاية الشركات الوطنية الكبيرة (المنتدى العربي للمنافسة، 2024).

وبالنسبة إلى تونس، ولترشيد السياسة العامة فيما يتعلق بالمنافسة، سيكون من الضروري البتّ في المسائل الأساسية التي لا تزال عالقة: (1) ما هو الحجم الأمثل للقطاع العام؟ (2) ما هي الموازنة بين المدى القصير والمتوسط في السياسة الاقتصادية والتنموية، (3) ما هي استراتيجية التنمية؟: بين النمو المتوازن وغير المتوازن، (4) وأي مكانة للسياسة التجارية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة؟ كما يتطلب تنفيذ سياسة المنافسة تذييل عدة عقبات:

لذلك تعتبر المؤسسات المملوكة للدولة والشركات غير الرسمية من بين التحديات في إنفاذ قوانين المنافسة إنفاذاً فعالاً في العديد من البلدان، مما يؤدي إلى ضعف المنافسة في الأسواق. وهناك العديد من الدراسات والبحوث في هذه المسألة: احتكار القلة المختلطة بين شركات عمومية وخاصة (mixed oligopoly).

كما يتطلب تصنيف المؤسسات العمومية حسب مدى استراتيجية نشاطها ونوعيته (مرافق عمومية، نشاط احتكاري، أو تنافسي). وتعزيز القدرة التنافسية للمؤسسات والمنشآت العمومية وإصلاح حوكمتها لضمان فعاليتها واستدامتها وشفافيتها وتواصل تأمينها للمرافق العمومية المكلفة بها على أحسن وجه. من جهة أخرى، يسجّل وجود قطاع غير رسمي كبير من شأنه أن يولد عقبات عدّة أمام تنفيذ سياسات المنافسة، ومنها:

- تشويه المنافسة: الشركات في القطاع الرسمي التي تلتزم باللوائح وتدفع الضرائب قد تتعرض للظلم مقارنة بالشركات في القطاع غير الرسمي التي تتجنب هذه الالتزامات، وتعمل خارج الإطار القانوني والتنظيمي.
- تقليل فعالية السياسة العامة: يمكن أن يحد وجود قطاع غير رسمي كبير من فعالية السياسات العامة، بما في ذلك سياسة المنافسة.
- تشجيع الممارسات المناهضة للمنافسة عند الشركات في القطاع الرسمي لمواجهة القطاع غير الرسمي.
- صعوبة دمج القطاع غير الرسمي في الإطار القانوني، يجعل من الصعب تطبيق سياسة عادلة وفعالة للمنافسة، بخاصة عند وجود العديد من اللوائح التقييدية في القطاع الرسمي التي تمنع دخول القادمين الجدد.

الإعفاءات في قانون المنافسة دعماً للسياسات الصناعية

على الرغم من أن الرأي السائد يُفيد بضرورة تطبيق قانون المنافسة على جميع القطاعات والشركات التي تزاوّل أنشطة تجارية، لكن كثيراً ما تُمنح إعفاءات من قانون المنافسة لاعتبارات اجتماعية واقتصادية وسياسية، وهي وسيلة لتحقيق تكامل وتوازن بين أهداف قانون المنافسة والسياسات الصناعية. ومن منظور السياسات الصناعية، تسهم الإعفاءات المتصلة بالبحث والتطوير والملكية الفكرية في إعادة هيكلة الاقتصاد وتوجيهه نحو صناعات أكثر استدامة وأكثر اعتماداً على التكنولوجيا أو المعرفة.

الحياد التنافسي؟

تعرف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الحياد التنافسي بأنه مبدأ يتيح لجميع المؤسسات مجالاً متكافئاً في السوق. فلا يؤدي التدخل الحكومي، مثلاً من خلال التنظيم أو دعم الدولة، إلى تشويه المنافسة في الأسواق. ويسمح الحياد التنافسي للشركات بالمنافسة على أساس المزايا بصرف النظر عن عوامل مثل الملكية أو الجنسية أو الشكل القانوني. وتؤكد التوصية التي اعتمدها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في ماي 2021 التزام البلدان الأعضاء في المنظمة بضمان تكافؤ الفرص بين الشركات، بمعزل عن ملكيتها، وبالتالي تعزيز بيئة تنافسية وفعالة في السوق. وهذا التعريف للحياد التنافسي لا نجده في