الجمهورية التونسية

مجلس نواب الشعب

المدة النيابية الثانية

الدورة التشريعية الأولى

تقرير لجنة المالية والتخطيط والتنمية

حول

مشروع قانون

يتعلق بالموافقة على اتفاق التعاون المالي بعنوان سنة 2017

بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة جمهورية ألمانيا الاتحادية

(2019 / 68)

طلب فيه استعجال النظر

تاريخ إحالة المشروع على المجلس: 08 / 10 / 2019

الوثائق المرفقة بالمشروع:

*** وثيقة شرح الأسباب،**

*** نص الاتفاقية الإطارية**

تاريخ انتهاء الأشغال: 05/ 02 / 2020

نائب الرئيس: علـــي الهرماســـي **مقرر اللجنة:** فيصـــل دربـــال

المقرر المساعد: هشام العجبوني **المقرر المساعد:** مريم اللغماني

نظـر اللجنـة

لجنة المالية والتخطيط والتنمية
تاريخ إحالة المشروع على اللجنة: 27 ديسمبر 2019
جلستي اللجنة: 21 و28 جانفي 2020 **القرار:** الموافقة بأغلبية الحاضرين (9 مع و03 احتفاظ) **تاريخ إنهاء الأشغال:** 05 فيفري 2020 **نائب رئيس اللجنة: علي الهرماسي** **المقرر : فيصل دربال**

أوّلا . تقديم المشروع:

أبرمت الحكومة التونسية وحكومة جمهورية ألمانيا الاتحادية في 10 أفريل 2019 بتونس اتفاقا للتعاون المالي لسنة 2017.

تمّ التوقيع على هذا الاتفاق تبعا للمفاوضات الحكومية التونسية الألمانية التي جرت في إطار الدورة 13 للجنة المتابعة والتفكير للتعاون المالي والتقني التونسي الألماني التي انعقدت ببرلين من 18 إلى 20 أفريل 2018.

تلتزم حكومة جمهورية ألمانيا الاتحادية بمقتضى هذا الاتفاق بتمكين حكومة الجمهورية التونسية أو أي منتفع آخر يتم اختياره بصفة مشتركة من قبل الحكومتين من الحصول من مؤسسة القروض من أجل إعادة الإعمار (KFW) على قروض ومساهمات مالية ذات صبغة جملية تقدر بـ 405 مليون أورو موزعة بين قروض (367 مليون أورو) وهبات (38 مليون أورو).

تمكن هذه التمويلات الحكومة التونسية من إنجاز مشاريع ذات أولوية في مجالات اللامركزية والتصرف في المياه والطاقة لاسيما في المناطق الداخلية للبلاد ومن أهم هذه المشاريع:

- برنامج تمويل الجماعات المحلية:
  - ✓ قروض بقيمة 45 مليون أورو،
  - ✓ هبة بقيمة 3 مليون أورو،

- خطة رئيسية العروسية GIRE:
  - ✓ قرض بقيمة 30 مليون أورو

- التنمية الزراعية والريفية حول البحيرات الجبلية المرحلة II:
  - ✓ قرض بقيمة 32 مليون أورو،
  - ✓ هبة بقيمة 7 مليون أورو،
  - ✓ هبة بقيمة 3 مليون أورو

- "برنامج قرض من أجل تعزيز ريادة الأعمال":

✓ استعداد الجانب الألماني تقديم قروض بشروط تفاضلية بمبلغ جملي يصل إلى 20 مليون أورو،

✓ هبة بقيمة 3,5 مليون أورو،

✓ هبة بقيمة 1,5 مليون أورو.

- "برنامج تمويل المؤسسات الصغرى جدا والمؤسسات الصغرى والمتوسطة (TPME) للنهوض بالتشغيل:

✓ استعداد الجانب الألماني تقديم قروض بشروط تفاضلية بمبلغ جملي يصل إلى 140 مليون أورو،

✓ هبة بقيمة 10 مليون أورو،

✓ هبة بقيمة 10 مليون أورو.

- دعم مشاريع الطاقات المتجددة من برنامج معدات الشركة التونسية للكهرباء والغاز STEG ـ المرحلة II:

✓ استعداد الجانب الألماني تقديم قروض بشروط تفاضلية بمبلغ جملي يصل إلى 100 مليون أورو،

ـ تضبط الإجراءات التابعة لاستعمال المبالغ المذكورة في هذا الاتفاق وطرق منحها وكذلك الإجراءات التي ستطبق عند إبرام الصفقات ضمن عقود يتم إبرامها بين مؤسسة القروض من أجل إعادة الإعمار (KFW) والمنتفعين بالقروض والمساهمات التالية، باعتبار أن هذه العقود تخضع إلى التشريع الجاري به العمل في جمهورية ألمانيا الاتحادية.

ـ يتم التفاوض بين الجانبين في شأن هذه العقود ويتم على ضوء نتائج المفاوضات تحديد شروط عقود القروض (آلية القرض، مدة التسديد، فترة الإمهال) وإجراءات استعمالها بشكل يحفظ سيادة الدولة التونسية ومصالحها.

ـ لا تتطلب هذه العقود إجراءات مصادقة للدخول حيز التنفيذ حيث يعتبر التعاون المالي التونسي الألماني اتفاق إطاري لكل المشاريع المبينة أعلاه مما سيمكن من التخفيف من الإجراءات الضرورية للانطلاق في تنفيذ مشاريع التعاون المالي بين البلدين ويسرع في نسقها ويقلص من مدة إنجازها.

ـ تعفى حكومة الجمهورية التونسية مؤسسة القروض من أجل إعادة الإعمار (KFW) من كل الضرائب والأداءات العمومية المستوجبة بالجمهورية التونسية والمرتبطة بإبرام وتنفيذ العقود المشار إليها في هذا الاتفاق.

ثانيا . أعمال اللجنة:

عقدت لجنة المالية والتخطيط والتنمية جلسة يوم الثلاثاء 21 جانفي 2020 خصصتها للنظر في مشروع هذا القانون وفق ما ورد عليها من بيانات بوثيقة شرح الأسباب ونص الاتفاقية الإطارية.

ودار نقاش، أكد من خلاله عدد من النواب عدم وضوح عديد المفاهيم المضمنة بنص الاتفاق، خاصة في ما يتعلق بأهداف المشروع وبرامجه، كما استوضحوا عن مبررات التنصيص على مبدأ حرية التعاقد وعدم الرجوع إلى المجلس في ما يتعلق بالقروض الممنوحة في إطار هذا المشروع مما ينتج عنه تغييب دور السلطة التشريعية في ما يتعلق بالالتزامات المالية للدولة، فهذه العقود لا تتطلب إجراءات مصادقة للدخول حيز التنفيذ حيث يعتبر اتفاق التعاون المالي التونسي الألماني اتفاقا إطاريا لكل المشاريع، وهو ما يحول دون ممارسة اللجنة لوظيفتها الرقابية خاصة في ما يتعلق بالشروط المالية ونسب الفائدة الموظفة.

كما تطرق نواب آخرون إلى سياسة التداين المتواصلة التي عمّقت في نسبة عجز الميزانية. وأشاروا إلى السبل الكفيلة والآليات الضرورية للحد من هذه السياسة خاصة وأنه رغم الارتفاع المتواصل لحجم الاقتراض ليس هناك أثر ملموس على مستوى النمو الاقتصادي والاستثمار وخلق الثروة، إضافة إلى تردي الأوضاع الاجتماعية.

وبعد التداول والنقاش، قررت اللجنة الاستماع إلى السيد وزير المالية بصفته وزيرا للتنمية والاستثمار والتعاون الدولي بالنيابة لتقديم الايضاحات الضرورية حول بنود الاتفاقيـة الإطاريـة.

واستمعت اللجنة يوم الثلاثاء 28 جانفي 2020 إلى السيد وزير المالية بصفته وزيرا للتنمية والاستثمار والتعاون الدولي بالنيابة والذي كان مصحوبا بثلة من إطارات الوزارة.

وفي مستهل الجلسة، بيّن السيد الوزير أنّ الاتفاقية الإطارية هي آلية من اليات التعاون المالي مع جمهورية ألمانيا الاتحادية يتم بمقتضاها تمكين حكومة الجمهورية التونسية أو أي منتفع آخر يتم اختياره بصفة مشتركة من قبل الحكومتين من الحصول من مؤسسة القروض من أجل إعادة الإعمار (KFW) على قروض ومساهمات مالية بشروط تفاضلية.

كما وضح السيد الوزير أنه لا يتم التوقيع على اتفاق التعاون المالي إلا بعد الاتفاق على البرامج وكيفية تمويلها وتنفيذها ومتابعتها، وأكد أنّه سيتم الأخذ بعين الاعتبار ملاحظات النواب من خلال السعي إلى تغيير منهجية العمل في علاقة بالاتفاق الثنائي التونسي الالماني وذلك بعد موافقة الجانب الألماني.

وأكد السيد الوزير أن ألمانيا من أبرز شركاء تونس في مجال تمويل التنمية حيث توفق البلدان إلى إرساء علاقات تعاون وصداقة متينة مكنت منذ سنة 1962 من تمويل عديد المشاريع التنموية في عدة قطاعات ذات أولوية وذلك في شكل هبات وقروض بشروط ميسرة وتفاضلية.

وأفاد أنّ حكومتا البلدين قد دأبتا على عقد اجتماعات دورية للتباحث حول الأولويات والبرامج والمشاريع التي تحظى بدعم الجانب الألماني في إطار سياسة دعم التنمية. وتكلل هذه الاجتماعات بالتوقيع على محضر محادثات يعتمد كأساس لإبرام اتفاق للتعاون المالي واتفاق ثان للتعاون التقني يتضمن كل منهما قائمة المشاريع والبرامج المستفيدة والاعتمادات المرصودة لها والتاريخ الأقصى لإبرام العقود المتصلة بها.

وأكد السيد الوزير أنّ اتفاقات التعاون المالي تخضع وجوبا إلى المصادقة التشريعية احتراما لمقتضيات الدستور وباعتبار تضمنها لالتزامات مالية للدولة التونسية المتمثلة في وجوبية تسديد القروض ومنح إعفاءات ضريبية.

كما وضح أنّ مصادقة مجلس نواب الشعب على اتفاق التعاون المالي هي مصادقة على كافة المشاريع والبرامج التي يحتويها والتمويلات المرصودة لها. ولا يتم التنصيص ضمن اتفاقات التعاون المالي على الشروط المالية للقروض الممنوحة والتي تضبط لاحقا عند إبرام كل اتفاقية قرض على حدة. وتتراوح نسبة الفائدة عموما بين 1 % و3 % ومدة السداد بين 15 و30 سنة مع فترة إمهال تتراوح بين 5 و10 سنوات، وذلك حسب نوعية المشروع وآلية التمويل وتقييم المخاطر المتصلة بالتمويل.

كما أشار أن إعداد اتفاقات التعاون المالي وإبرامها والمصادقة عليها يستغرق حيزا زمنيا طويلا مما يؤثر على نسق تنفيذ المشاريع المستفيدة ويؤدي إلى تراكم الميزانيات المرصودة وغير القابلة للاستهلاك وهي مسألة حظيت باهتمام الجانبين ويجري التفكير في إيجاد صيغ بديلة تمكن من استغلال أفضل للإمكانيات المتاحة.

وبالنسبة إلى حجم التعاون المالي بين تونس وألمانيا، أفاد السيد الوزير أنّه قد شهد تطورا ملحوظا بعد الثورة حيث ارتفع حجم الاعتمادات المالية المرصودة سنويا من معدل 40 مليون أورو إلى حوالي 300 مليون أورو تدريجيا. وتجدر الإشارة في هذا المجال أنّ حكومتا البلدين قد أبرمتا عديد الاتفاقات مماثلة وتم عرضها على المصادقة التشريعية منذ سنة 2001.

وبخصوص اللاتفاق المعروض على المصادقة، بيّن السيد الوزير أنّ المؤسسة الألمانية للقروض من أجل إعادة الإعمار (KFW) تتولى القيام بالدور التنفيذي بصفتها الذراع المالي للحكومة الألمانية لتنفيذ سياستها الخارجية في مجال دعم التنمية وفقا لشروط ومعايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OCDE)، وهي مؤسسة حكومية تساهم الحكومة الألمانية في رأسمالها بنسبة 80 % والمقاطعات الألمانية بنسبة 20 %.

وأكد السيد الوزير أنّ التمويلات الممنوحة في إطار هذا الاتفاق تستند إلى معايير لجنة المساعدات التنموية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OCDE) حيث أنها ممنوحة من قبل هيئات حكومية وهياكلها التنفيذية وذات شروط تفاضلية وموجهة إلى التنمية الاقتصادية وتحسين ظروف العيش بالبلدان النامية.

وأضاف أنّ درجة التفاضلية تقاس حسب ترتيب الدول من حيث الدخل الفردي، حيث تنتمي تونس إلى مجموعة الدول ذات الدخل المتوسط (الشريحة الدنيا.

وتضبط نسبة الفائدة عند التوقيع على عقد القرض. وعلى سبيل المثال، فقد تم تحديد هذه النسبة بـ:

- 1.64 % عند إبرام عقد القرض المتعلق بالمرحلة الأولى من مخطط العروسية بقيمة 18 مليون أورو بتاريخ 2019/9/19
- 1.72 % عند إبرام عقد القرض المتعلق بتحسين مردودية شبكات توزيع مياه الشرب بقيمة 21.3 مليون أورو بتاريخ 2019/12/30.

وأشار السيد الوزير إلى أنّه تم إبرام اتفاق التعاون المالي بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة جمهورية ألمانيا الاتحادية بعنوان سنة 2017 المعروض للمصادقة بتونس بتاريخ 10 أفريل 2019، على هامش انعقاد الدورة 13 للجنة المشتركة للتفكير والمتابعة.

وتبلغ القيمة الجملية للاعتمادات المرصودة في إطار هذا الاتفاق 405 مليون أورو موزعة بين قروض (367 مليون أورو) وهبات (38 مليون أورو). وتتوزع هذه الاعتمادات على المشاريع والبرامج التالية:

الوحدة (مليون أورو)

المشروع/البرنامج	التمويل الجملي	قروض	هبات
▪ برنامج تمويل الجماعات المحلية –المرحلة III	48	45	3
▪ تنفيذ عناصر المخطط المديري العروسية	30	30	
▪ التنمية الفلاحية والريفية حول البحيرات الجبلية–المرحلة II	42	32	10
▪ برنامج قروض لدعم ريادة الأعمال	25	20	5
▪ برنامج تمويل المؤسسات الصغرى جدا والمؤسسات الصغرى والمتوسّطة (TPME) للنهوض بالتشغيل ـ المرحلة II	160	140	20
▪ دعم مشاريع الطاقات المتجددة لفائدة الشركة التونسية للكهرباء والغاز STEG	100	100	
المجمــوع	405	367	38

كما بين انه بدخول هذا الاتفاق الإطاري للتعاون المالي حيز النفاذ، يتم الانطلاق في التفاوض بين الجانبين التونسي والألماني بخصوص مشاريع عقود القروض والهبات المتعلقة بتمويل المشاريع والبرامج المدرجة به، على أن يتم إبرام هذه العقود في أجل أقصاه 31 ديسمبر 2021.

وأفاد السيد الوزير أنّ المدة الفاصلة بين سنة رصد الاعتمادات وآخر أجل لإبرام العقود قد شهدت تقليصا مستمرا من 8 إلى 6 ثم إلى 4 سنوات وذلك للضغط في اتجاه التسريع في نسق استعمال الاعتمادات وبالتالي الانطلاق في تنفيذ المشاريع المستفيدة والذي يبقى الهدف الرئيسي وراء إبرام مثل هذه الاتفاقات بين الحكومتين.

ودار نقاش، تطرق خلاله النواب أساسا إلى النقاط التالية:

- ضرورة التقليص من سياسة الاقتراض عن طريق حوكمة الموارد الطبيعية والحد من التهرب الضريبي ومحاربة الاقتصاد الموازي،

- التأكيد على أهمية الدفع الاقتصادي في التقليص من التداين وذلك من خلال تحسين مناخ الأعمال بالحدّ من التراخيص وتبسيط الإجراءات خاصة منها المرتبطة بإحداث المؤسسات بالإضافة إلى أهمية تحسين الناتج الداخلي الخام في علاقة بتخفيض المديونية،
- ترشيد نفقات الدعم وترشيد الامتيازات الجبائية وذلك في إطار خطة متكاملة ورؤية استراتيجية طويلة المدى،
- الاستفسار عن كيفية متابعة المشاريع العمومية ومراقبتها من قبل وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي،
- طلب الاستيضاح حول كيفية اسناد القروض إلى الشركات الصغرى والمتوسطة خاصة في ما يتعلق بالشروط المالية حيث اتضح أنّ البنوك تتمتع بشروط تفاضلية بالنسبة لخطوط التمويل وفي المقابل يتم اسناد القروض إلى المستثمرين بنسب فائدة مجحفة،
- مدى مراقبة خطوط التمويل من قبل البنك المركزي التونسي ووزارة المالية،
- اعتبار أنّ تطبيق مقتضيات الفصل 4 من الاتفاقية من شأنه منع الدولة التونسية من التدخل في وسائل النقل،
- عدم وضوح عديد المفاهيم المضمنة بنص الاتفاق خاصة في ما يتعلق بأهداف المشروع وبرامجه على غرار برنامج قرض من" أجل تعزيز ريادة الأعمال وتحسين مكانة المرأة في المجتمع"،

وتفاعلا مع تدخلات النواب، أكّد السيد الوزير أنّ هناك سعي للحد من نسبة التداين من خلال العمل على دفع النمو الاقتصادي المرتكز على خلق الثروة والترفيع في الموارد الذاتية، وذلك من خلال مقاومة التهريب والتهرب الجبائي والاقتصاد الموازي، مشيرا إلى أنّ هناك انخفاضا طفيفا في حجم الدين العمومي مقارنة بسنة 2018 مقابل ضعف نسبة الادخار الوطني التي بلغت أقل من 10 % وضعف نسبة الاستثمار التي بلغت أقل من 20 %.

واقترح السيد الوزير في إطار التشجيع على الاستثمار تشجيع إحداث التعاونيات في المناطق الداخلية التي لها مؤشر تنمية ضعيف وذلك للتقليص من التكاليف اللوجستية التي يتحملها المستثمر خاصة في القطاع الفلاحي.

وفي ذات السياق، تطرق السيد الوزير إلى الجهود المبذولة لتحسين مناخ الأعمال والتقليص من التراخيص وذلك من خلال إصدار الأمر الحكومي عدد 417 لسنة 2018 المتعلّق بإصدار القائمة الحصرية للأنشطة الاقتصادية الخاضعة لترخيص وقائمة التراخيص الإدارية لإنجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصلة وتبسيطها.

كما تطرّق إلى مساعي وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي في ما يتعلق برقمنة الإدارة خاصة بالنسبة لإحداث المؤسسات للحد من البيرقراطية وتبسيط الإجراءات مع التأكيد على أهمية ترابط وتناسق المنظومات المعلوماتية بين كل الإدارات المعنية.

كما أشار إلى أهمية السياسة النقدية في تحقيق استقرار الدينار وما ينجر عن ذلك من تحكم في التضخم والتقليص في عجز الميزان الجاري. وفي هذا الإطار، أكد السيد الوزير على أهمية التشجيع على استهلاك المنتوج المحلي للتقليص في العجز الجاري وبالتالي التحكم في نسبة التضخم.

وبالنسبة إلى كيفية استغلال خطوط التمويل من قبل البنوك، أفاد السيد وزير المالية أنّ كل المعلومات المتعلقة بخطوط التمويل وشروط منحها متوفرة على الموقع الالكتروني للبنك المركزي التونسي، مؤكدا على أنّه تم الاتفاق على الشروط في إطار التفاوض مع الحكومة الألمانية. وأفاد أنّه من بين البنوك المستفيدة من خطوط التمويل: الشركة التونسية للبنك وبنك الأمان والبنك الوطني الفلاحي والبنك العربي التونسي الخ ...

وأضاف أنّ شروط الإسناد تتعلق أساسا برقم معاملات الشركات المنتفعة وعدد أعوانها ومدة السداد التي حددت بـ10 سنوات منها 5 سنوات امهال مع مراعاة التوزيع التالي (60 % من القروض موجهة للاستثمار و40 % موجهة لرأس المال العامل fonds de roulement) مع الإشارة إلى ضرورة توجيه 30 % من القروض إلى الجهات الداخلية. وأضاف السيد الوزير أنّه في إطار الرقابة على هذه الخطوط، فإنّ البنك المركزي يتولى اصدار تقرير تقييمي حول خطوط التمويل.

وفي ما يتعلق بمتابعة المشاريع العمومية، أفاد السيد الوزير أنّ هناك لجنة مشتركة تونسية ألمانية تتولى متابعة المشاريع إضافة إلى تنظيم عديد الزيارات الميدانية.

وبخصوص الفصل 4 من الاتفاقية الإطارية والمتعلق بتمكين حكومة الجمهورية التونسية الركاب والمزودين في ما يتعلق بالنقل البحري والبري والجوي للأشخاص والسلع الناتج عن منح القروض والمساهمات المالية من حرية اختيار شركات، واعتبار أنّ تطبيقه من شأنه منع الدولة التونسية من التدخل في وسائل النقل، أكّد السيد الوزير أنّ هذا الفصل ينص على تقديم تسهيلات في مجال النقل بالنسبة للأشخاص والتجهيزات المتعلقة بالمشاريع الممولة فحسب، وأنّ تطبيق الفصل يضمن تكافئ الفرص بين المتدخلين.

ثالثا . قرار اللجنة:

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

نائب رئيس اللجنة	**المقرر**
علي الهرماسي	فيصل دربال