الجمهورية التونسية

مجلس نواب الشعب

تقرير لجنة المالية والتخطيط والتنمية

حول

مشروع قانون

يتعلق بالموافقة على اتفاق القرض المبرم في 14 أكتوبر 2017 بين الجمهورية التونسية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع الإدماج الاقتصادي للشباب (مبادرون)

(2017 / 95)

تاريخ إحالة المشروع على المجلس: 22 / 11 / 2017

الوثائق المرفقة بالمشروع:

*** وثيقة شرح الأسباب،**

*** اتفاقية القرض.**

تاريخ انتهاء الأشغال: 31/ 01 / 2018

رئيس اللجنة: المنجي الرحوي

نائب الرئيس: سامي الفطناسي

مقرر اللجنة: حسام بوننني

المقرر المساعد: الهادي بن ابراهم

المقرر المساعد: نعمان العش

نظـر اللجنـة

لجنة المالية والتخطيط والتنمية
تاريخ إحالة المشروع على اللجنة: 30 نوفمبر 2017
جلستي اللجنة: 24 و 31 جانفي 2018 **القرار:** الموافقة بأغلبية الحاضرين (06 مع و 03 محتفظ) **تاريخ إنهاء الأشغال:** 31 جانفي 2018 **رئيس اللجنة :** المنجي الرحوي **المقرر :** حسام بوننـي

أوّلا . تقديم المشروع:

تمّ بتاريخ 14 أكتوبر 2017 إبرام اتفاق قرض مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع الإدماج الاقتصادي للشباب "مبادرون" بمبلغ قدره 52.7 مليون أورو أي ما يعادل قرابة 60 مليون دولار. ومن المنتظر أن يدخل هذا المشروع حيز التنفيذ في 10 فيفري 2018 بعد مصادقة مجلس نواب الشعب على اتفاقية القرض واستكمال الشروط المدرجة باتفاقية القرض والمتعلقة بالتنفيذ والمتمثلة في:

- إصدار أمر حكومي يتعلق بإحداث وحدة تصرّف حسب الأهداف صلب وزارة التكوين المهني والتشغيل،
- إصدار قرار يتعلق بإحداث لجنة قيادة استراتيجية باقتراح من وزارة التكوين المهني والتشغيل،
- إصدار قرار يتعلق بإحداث لجنة فنيّة وطنية صلب وزارة التكوين المهني والتشغيل،
- المصادقة على دليل إجراءات التصرّف في المشروع.

1) أهداف المشروع:

يهدف مشروع الإدماج الاقتصادي للشباب "مبادرون" إلى تحسين دخل ودعم موارد رزق العائلات المعوزة والشباب الجانحين وخريجي المنظومات السجنية والأمهات فاقدات السند العائلي والعاملين في القطاع غير المنظم إلى جانب الشباب الذين طالت بطالتهم والمسجلين بمكاتب التشغيل، وذلك من خلال تقديم حزمة من الخدمات المصممة خصيصا لطالبي الشغل من الفئات الهشّة الذين تتراوح أعمارهم بين 18 و35 سنة من ناحية وخدمات موجهة للمؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة لتطوير سلاسل القيمة ذات القدرة التشغيلية العالية من ناحية أخرى.

وسيستفيد من هذا المشروع حوالي 10000 شاب وشابة، كما سيتم دعم نحو 250 مؤسسة صغرى وصغيرة ومتوسطة منتصبة بالجهات المعنية بالمشروع.

وفي هذا السياق يسعى مشروع الإدماج الاقتصادي للشباب "مبادرون" إلى دفع نسق إحداث فرص العمل اللائق ودعم بعث المشاريع الصغرى لفائدة الفئات المذكورة أعلاه، في ولايات منوبة وجندوبة وسليانة والقصرين والقيروان وصفاقس وقبلي. كما سيعالج المشروع المسائل المتعلقة بالصعوبات والعراقيل التي تواجهها الشرائح الضعيفة للاندماج في سوق الشغل من خلال:

- تأمين خدمات مرافقة مشخصة وإحاطة لفائدة طالبي الشغل المنتفعين بالمشروع،
- تعزز تنمية القطاع الخاص بالمناطق المعنية بالمشروع وتهيئة مناخ ملائم لخلق فرص التشغيل،
- تعزيز وتطوير قدرات الأطراف المتدخلة في المشروع ودعم التنسيق في ما بينها.

2) مجال تدخّل المشروع:

يغطّي المشروع مجموعة متنوعة من الولايات: أربع منها تقع في منطقتي الشمال الغربي والوسط الغربي وهي جندوبة وسليانة والقصرين والقيروان وواحدة شبه حضرية في منطقة تونس الكبرى وهي منوبة، وأخرى في منطقة الجنوب الغربي وهي قبلي وذلك نظرا لموقعها الجغرافي ووضعها الاجتماعي والاقتصادي وندرة المشاريع التنموية الممولة فيها من قبل الجهات المانحة وأخيرا صفاقس نظرا لإمكانياتها الاقتصادية المتنوعة وقربها من مناطق الشمال والوسط الغربي الأقل حظا في التنمية.

وقد تمّ اختيار هذه الولايات وفق معايير اجتماعية واقتصادية يمكن تلخيصها في:

- الضعف الاقتصادي والاجتماعي للمنتفعين والتحديات المرتبطة بالإقصاء الاجتماعي والمهني باعتماد نسبة الفقر ومؤشر التنمية الجهوية،
- تعزيز الترابط والتكامل بين مختلف المشاريع الممولة من قبل المانحين في الولايات المعنية ورسملة نتائجها ومخرجاتها.

وسيتم تنفيذ هذا المشروع على امتداد ست سنوات وعلى مرحلتين:

- مرحلة أولى: تشمل ولايات جندوبة والقصرين والقيروان ومنوبة وصفاقس،
- مرحلة ثانية: تشمل ولايات سليانة وقبلي.

3) مكونات المشروع:

يتضمن المشروع ثلاثة مكوّنات وهي:

المكوّن 1: تحديد الفئات الهشّة المستهدفة وربطها بسوق الشغل بقيمة مالية قدّرت بـ (17.47 مليون دولار أمريكي):

ويهدف هذا المكوّن إلى ضبط العوائق التي يواجهها المنتفعون والتي تعترض إمكانية حصولهم على فرص عمل، وتقديم الخدمات اللازمة والضرورية للرّفع من تشغيليتهم ومساعدتهم على الاندماج في الحياة النشيطة (7000 منهم في إطار عمل مؤجر و3000 في إطار بعث مشروع). ويتمتع المنتفعون بالمشروع وعلى امتداد سنة، بمنحة شهرية تتراوح قيمتها بين 200 و300 دينار إضافة إلى تكفّل المشروع بمصاريف المرافقة والإحاطة التي ستؤمنها جمعيات مختصة يتم انتقاؤها للغرض.

المكوّن 2: دعم خلق فرص العمل بقيمة مالية قدّرت بـ (32.7 مليون دولار أمريكي) من خلال دعم سلاسل القيمة ذات القدرة التشغيلية العالية:

ويهدف هذا المكوّن الفرعي إلى دفع نسق إحداث مواطن الشغل من خلال تقديم خدمات وحوافز للمؤسسات الصغرى والمتوسطة المنتصبة في الجهات المستهدفة ومساعدتها على تطوير سلاسل القيمة، وسيتم في هذا الصدد تطوير حوالي 4 سلاسل قيمة بمشاركة حوالي 250 مؤسسة اقتصادية لخلق أكثر مواطن شغل.

ويمكن أن تكون الخدمات والحوافز المقدمة للمؤسسات المستفيدة على النحو التالي: (أ) تغيير التراتيب والتشريعات القطاعية؛ (ب)خدمات تكوين، تحسيس وتوعية .... (ت) القيام باستثمارات استراتيجية في الخدمات أو السلع و؛ (ث) منح جزء من التمويل وفق مخطط الاستثمار Financement à cout partagé في شكل هبة.

المكوّن 3: دعم وتعزيز قدرات الهياكل والأطراف المتدخلة في المشروع بقيمة مالية قدّرت بـ (6.33 مليون دولار أمريكي):

ويهدف هذا المكوّن إلى تعزيز وتطوير قدرات الأطراف المتدخلة في المشروع ودعم التنسيق فيما بينها لا سيما من خلال الأنشطة التالية:

- المشاركة في إحداث منصة مختصة في تطوير سلاسل القيمة ومؤسساتها،
- وضع وتطوير نظام تصنيف إحصائي (Système de typologie statistique)،
- وضع نظام معلوماتي مفتوح للأطراف المتدخلة،
- وضع تمشٍ معتمد (démarche certifiée) في مجال المرافقة والإحاطة بطالبي الشغل،
- وضع نظام لمتابعة ومعالجة عرائض وتشكيات المنتفعين لضمان جودة الخدمات المسداة،
- دعم قدرات الأطراف الرسمية المتدخلة (مكاتب التشغيل، دور الشباب...) وتطوير كفاءتها في مجال الاتصال والمرافقة والمتابعة والتقييم،
- دعم قدرات الجمعيات (200 ـ 250 جمعية) التي ستؤمن المرافقة من خلال تكوينها وتطوير مهاراتها وجعلها قادرة على توفير خدمات مشخصة تستجيب لحاجيات المنتفعين.

4) النتائج المنتظرة:

- انتفاع 10000 شاب بالإحاطة والمرافقة مشخصة منهم إحداث 2200 لمؤسساتهم الخاصة،
- توفير 7000 موطن شغل وفرصة تربص محدثة،
- استفادة 250 مؤسسة صغرى ومتوسطة من الخدمات و/أو الحوافز التي يقدّمها المشروع،
- انتفاع 250 إطار من مختلف الهياكل المتدخلة بدورات تكوين لدعم وتعزيز قدراتهم،

- إحداث منصة لتطوير سلاسل القيمة،
- تطوير 4 سلاسل قيمة ذات قدرة تشغيلية عالية،
- وضع تمشٍ معتمد (démarche certifiée) في مجال المرافقة والإحاطة بطالبي الشغل،
- تطوير نظام تصنيف إحصائي (Système de typologie statistique)،
- وضع نظام لمتابعة ومعالجة عرائض وتشكيات المنتفعين لضمان جودة الخدمات المسداة،
- وضع نظام معلوماتي مفتوح للأطراف المتدخلة،
- تعزيز قدرات 250 جمعية.

6) رزنامة الإنجاز:

من المنتظر أن ينطلق المشروع في غضون سنة 2018، وتمتد فترة الإنجاز على 6 سنوات.

وستتولى وحدة التصرف حسب الأهداف التي سيتم إحداثها صلب وزارة التكوين المهني والتشغيل بمشاركة كل من وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي ووزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة الصناعة والمؤسسات الصغرى ووزارة التجارة ووزارة المرأة والأسرة والطفولة ووزارة شؤون الشباب والرياضة السّهر على تنفيذه.

7) الشروط المالية للقرض:

- مبلغ القرض : 52.7 مليون أورو،
- فترة السّداد : 30 سنة (فيها 6 سنوات إمهال)،
- نسبة الفائدة : متغيرة (تبلغ حاليا 0.676 %)،
- عمولة الافتتاح : 0.25 % (من قيمة القرض: دفعة وحيدة)،
- عمولة التعهّد : 0.25 % (من المبالغ غير المستهلكة).

ثانيا . أعمال اللجنة:

تدارست لجنة المالية والتخطيط والتنمية مشروع هذا القانون في جلستها المنعقدة بتاريخ 24 جانفي 2018، وذلك على ضوء ما ورد عليها من بيانات بوثيقة شرح الأسباب واتفاقية القرض.

وخلال النقاش، اعتبر أغلب النواب أن الصيغة التي جاء بها شرح الأسباب عامّة وفيها ضبابية ولا علاقة لها بمشروع القانون. كما رأى بعض النواب أن هذا القرض في ظاهره سيموّل مشروع تنموي لدعم التشغيل والحدّ من الفقر وفي باطنه موجّه لدعم الميزانية. كما رأى أحد النواب أنه ليس هناك علاقة لمستوى معدّل الفقر بإنجاز هذا المشروع، واستنكر نائب آخر التنصيص على أن نسبة الفقر كانت منخفضة بين سنة 2005 وسنة 2015 واعتبر المقارنة في غير محلّها مؤكّدا أن الإحصائيات قبل الثورة لم تكن صحيحة وواقعية.

وتساءل بعض النواب عن المقاييس والمعايير المعتمدة في اختيار ولايات دون غيرها وعن مدى تطبيق مبدأ التمييز الايجابي.

وبعد النقاش، قررت اللجنة استدعاء وزير التكوين المهني والتشغيل لمزيد الاستيضاح.

وبتاريخ 31 جانفي 2018، استمعت اللجنة إلى السيد وزير التكوين المهني والتشغيل وكاتبة الدولة للتكوين المهني والمبادرة الخاصة واللذين كانا مرفوقين بثلة من إطارات الوزارة.

وقدّم السيد الوزير المشروع مبرزا أنّه يتنزّل في إطار توجهات الحكومة الرامية إلى إتباع منهج متعدد القطاعات يسعى إلى تنسيق أفضل لتعزيز فرص العمل لفائدة الشباب والفئات الأكثر حرمانا، ويعتمد مقاربة مندمجة لمعالجة طلبات الشغل وتمويل الاستثمارات التحفيزية وتعزيز التنسيق المؤسساتي بين الهياكل الحكومية المختلفة على الصعيدين المركزي والمحلي.

كما يُعزّز المشروع المنهج المتكامل الذي تعتمده حكومة الوحدة الوطنية للنهوض بالعائلات الفقيرة ومحدودة الدخل حيث يساهم بدوره مثل مشروع "التصرف المندمج في المناطق الأقل نموا" في تحسين دخل العائلات المعوزة والمجتمعات الريفية ودعم موارد رزقها.

ويتقاطع مشروعّ مبادرون" مع:

- مشروع النهوض بالصادرات ومشروع "التصرف المندمج في المناطق الأقل نموا" في مجال تطوير سلاسل القيمة لدفع نسق التشغيل وإحداث مواطن عمل لائق .
- مشروع وزارة الشؤون الاجتماعية المتعلق بإعادة هيكلة تدخلات البرامج الاجتماعية بهدف توجيهها لمستحقيها (نفس الفئة المعنية بمبادرون) والمنجز بمساندة من البنك الدولي.

وبيّن أنّ مشروع الإدماج الاقتصادي للشباب "مبادرون" يهدف إلى تحسين دخل ودعم موارد الرزق ويسعى إلى دفع نسق إحداث فرص العمل اللائق ودعم بعث المشاريع الصغرى في ولايات منوبة وجندوبة وسليانة والقصرين والقيروان وصفاقس وقبلي، بما يدعم الاندماج في سوق الشغل وتعزيز فرص العمل اللائق في الولايات المعنية.

وأضاف أنّ الفئة المستهدفة تقدّر بـ 10000 شاب وشابة بين 18 و35 سنة من بين:

- أبناء العائلات المعوزة،
- الشباب الجانحين وخريجي المنظومات السجنية،
- الأمهات فاقدات السند العائلي،
- العاملين في القطاع غير منظم ،
- الشباب الذين طالت بطالتهم والمسجلين بمكاتب التشغيل.

إلى جانب 250 مؤسسة متناهية الصغر وصغيرة ومتوسطة.

وفي ما يتعلق بالولايات المستهدفة أكّد السيد الوزير أنّه تمّ اختيار 07 ولايات وفق معايير اجتماعية واقتصادية يمكن تلخيصها فيما يلي:

- الضعف الاقتصادي والاجتماعي للمنتفعين والتحديات المرتبطة بالإقصاء الاجتماعي والمهني باعتماد نسبة الفقر ومؤشر التنمية الجهويّة.
- تعزيز الترابط والتكامل بين مختلف المشاريع الممولة من قبل المانحين في الولايات المعنية ورسملة نتائجها ومخرجاتها.

ومن المنتظر أن ينطلـق المشروع في غضون سنة 2018، وتمتـد فترة الإنجاز على 6 سنوات. وستتولى وحدة التصرّف حسب الأهداف التي سيتم إحداثها صلب وزارة التكوين المهني والتشغيل بمشاركة كل من وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي ووزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة الصناعة والمؤسسات الصغرى والمتوسطة ووزارة التجارة ووزارة المرأة والأسرة والطفولة ووزارة شؤون الشباب والرياضة السّهر على تنفيذه.

وتمحورت تدخلات النواب حول المسائل التالية:

- وثيقة شرح الأسباب عامّة وتحتوي على معلومات غير دقيقة،
- يلاحظ عدم تناسق بين عنوان المكوّن ومحتواه،
- تساؤل عن المقاييس المعتمدة في اختيار الولايات المعنية بالمشروع،
- مدى احترام المشروع لمبدأ التمييز الإيجابي،
- هل تمّ تقييم البرامج التشغيلية السابقة،
- توضيح عبارة سلاسل القيمة وكيفية تطبيقها،
- اعتماد الجندرة في هذا المشروع،
- ما هو المقصود بالاستثمارات التحفيزية،
- يُلاحظ أن الاتفاقية بالأورو ومكونات المشروع بالدولار،
- كيف تمّ تحديد الفئات الهشة والفئات محدودة الدخل،

- لماذا وقع تحديد الفئات والمشروع يغطّي كل الفئات الشبابية،
- التأكيد على مرافقة الباعثين الشبان،
- اعتبر البعض أنه ليس هناك ترابط بين أهداف المشروع ودفع المبادرة الخاصة،
- اعتبر أحد النواب أن العائق في بعض المشاريع هو التعطيلات الإدارية أكثر منه تمويل،
- اعتبر أحد النواب أن هذا القرض لا علاقة له بخلق فرص تشغيل ويمكن أن يكون إهدارا للمال العام، كما أن البرنامج يندرج في إطار التسويق للحملة الانتخابية، والنهوض بالتشغيل ليس في حاجة إلى قرض خارجي وإنّما لتطبيق القانون والقضاء على البيروقراطية ومرافقة الباعثين الشبان،
- مزيد توضيح كيفية تطبيق هذا المشروع على أرض الواقع،
- ما هو تشريك الجمعيات خاصة وأن البعض منها تخدم مصالحها الضيّقة وكيف سيتم اختيار هذه الجمعيات؟
- يُلاحظ أن مبلغ القرض يفوق قيمة مكونات المشروع حيث يوجد فارق بـ 3.5 مليون دولار،

وبيّن السيد المدير المكلّف بالإعداد التّقني لهذا المشروع أنّ اختيار الولايات تمّ على أساس مؤشر التنمية الجهوية ونسبة الفقر حيث تم في البداية اختيار 4 ولايات وهي جندوبة وسليانة والقصرين والقيروان نظرا للضعف الاقتصادي والاجتماعي للمنتفعين وللتحديات المرتبطة بالإقصاء الاجتماعي والمهني وباعتبار تعزيز التّرابط والتّكامل بين مختلف المشاريع الممولة من قبل المانحين في هذه الولايات ورسملة نتائجها ومخرجاتها. هذا وقد تم إضافة ولاية صفاقس لأنها تُعتبر قاطرة للوسط ومنوبة لتضمّنها نسب بطالة مرتفعة وقبلي لموقعها الجغرافي وندرة المشاريع التنموية الممولة فيها.

وبخصوص مسألة الجندرة، أوضح أنّ المشروع سيساهم في تحفيز المرأة عن طريق محورين وذلك بتمكين النّساء اللواتي لهنّ أبناء أقل من 6 سنوات من منحة وعن طريق العمل على تغيير وتحسين عقلية المرأة في اتجاه نفاذها لسوق الشغل.

وفي كلمته، أوضح السيد الوزير أنّ الفئة التي يستهدفها هذا المشروع مهمّشة من ناحية الانتفاع بالتمويل خاصة في ظلّ انعدام الضمانات اللازمة مؤكّدا في ذات الصدد أنّه سيتم إحداث وحدة تصرّف في المشروع تموّل المنتفعين الذين سيقع اختيارهم وذلك عن طريق البريد التونسي. وأضاف بأنّه يجري العمل على تذليل الصعوبات المتعلقة بالتمويل عبر مؤسسات التمويل الصغير والبنك التونسي للتضامن. كما أشار إلى أنّ وزارة المالية بصدد إعداد مشروع قانون يتعلق بالإدماج المالي سيساهم في تجاوز عديد الإشكاليات المتعلقة بالتمويل.

كما أكّد السيد الوزير أنّ مشروع هذا القانون تمّ تقديمه من وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي ولا يندرج ضمن القروض التي توجّه لدعم ميزانية الدولة وإنما هو قرض موجّه للنهوض بالفئات المعوزة والمهمّشة لإخراجها من دائرة الفقر المدقع.

وفي ما يتعلق بآليات التشغيل ونجاعتها، أفاد أنّ القوانين المتعلقة بالتشغيل تحتوي على 15 آلية، ويتم العمل حاليا بتسع آليات من بينها آليات أثبتت نجاعتها ويبلغ عدد المنتفعين حاليا بكلّ الآليات 80 ألف منتفع، وتتوفر لدى الوزارة حاليا معطيات محينة ودقيقة تم استغلالها في إنجاز الخطة الوطنية للتشغيل.

وبالنسبة لسلاسل القيمة، أوضح أنّه توجد منهجية لتحديدها وضبطها وهي عبارة عن أنشطة اقتصادية تساهم في خلق مناخ اقتصادي متكامل.

ثالثا . توصيات اللجنة:

توصي لجنة المالية والتخطيط والتنمية بـــ:

- اعتماد الحوكمة الرشيدة في إنجاز هذا المشروع لضمان نجاحه،
- التأكيد على التنسيق بين الوزارات المعنية بالمشروع.
- حلّ معضلة نفاذ الباعثين الشبان إلى التمويل عبر إصلاح منظومة تمويل البنك التونسي للتضامن وبنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة،
- العمل على رفع العراقيل الإدارية.

رابعا . قرار اللجنة:

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

رئيـــس اللجنـــة	**المقرر**
المنجي الرحوي	حسام بوننـي