

annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية



الاستثمار وأهداف التنمية المستدامة
حالة تونس

المرصد التونسي للاقتصاد



شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية هي شبكة اقليمية
مكونة من تسعة شبكات وطنية و 23 منظمة غير حكومية تعمل
في 12 دولة عربية. انطلق عمل الشبكة سنة 1997 بينما تأسس
المكتب التنفيذي للشبكة في بروت عام 2000

ص.ب: 4792 / 14 - المزعة: 5110 - 2070 - بيروت لبنان
هاتف: 00961319366 - فاكس: 009611815636



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

بدعم من

People
Change
the World

Diakonia



**Development
and Peace**
CARITAS CANADA



Brot
für die Welt

يهدف هذا الفصل إلى تحليل السياق المحلي للتنمية الاقتصادية في تونس، وعلى وجه الخصوص من خلال التحليل المعمق للاستثمارات الأجنبية، والشراكات بين القطاعين العام والخاص، وسياسات المسؤولية المجتمعية للمؤسسات في البلاد. فقد اتسمت استراتيجية التنمية الوطنية منذ تسعينيات القرن المنصرم بالاعتماد الزائد على الاستثمارات الأجنبية المباشرة لدعم النمو وتوليد فرص العمل. وركزت السلطات التونسية بالفعل على جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة بافتراض أن الشركات الأجنبية تشكل المصدر الرئيسي للوظائف والثروات والابتكار والرفاه المجتمعي والاقتصادي. ويعود نموذج التنمية الاقتصادية التونسي إلى تسعينيات القرن المنصرم، أي إلى فترة تنفيذ خطة التعديل الهيكلي لصندوق النقد الدولي بناءً على إدخال تونس في التجارة العالمية، مع تركيز الأعمال التنموية في الساحل التونسي على حساب المناطق الداخلية.

وتم تسليط الضوء على كل هذه النقاط في مؤتمر «تونس 2020» الذي عُقد عام 2016 والمعروف أيضاً باسم «المؤتمر الدولي للاستثمار»، وعرضت خلاله السلطات التونسية على الشركاء الدوليين الخطة التنموية للبلاد لفترة 2016 إلى 2020 المبنية على السردية نفسها المرتكزة على جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة في تونس وتحفيزها.

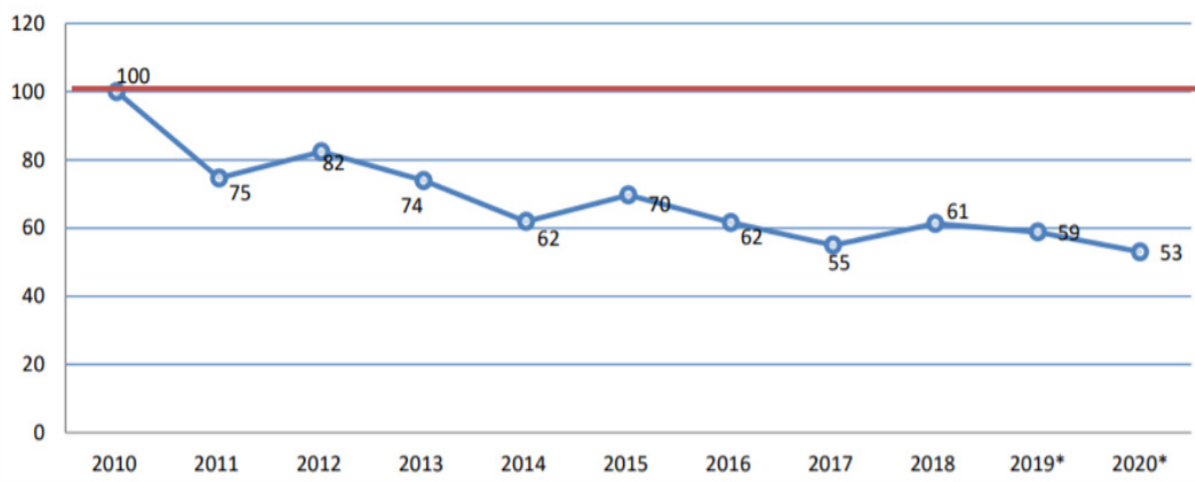
يشكل المؤتمر والخطة التنموية خير دليل على التركيز المستمر في نموذج التنمية التونسي على التمويل من رأس المال الأجنبي الخاص. وفي هذا الصدد، تم تنفيذ العديد من الإصلاحات منذ عام 2012 بهدف جذب الاستثمار الأجنبي المباشر. وشهدت تونس منذ ذلك الحين بروز التوجه نحو ريادة الأعمال والشركات الناشئة مع إقرار قانون المؤسسات الناشئة في نيسان/أبريل 2019. ونلاحظ بذلك استكمالاً للسياسة الاقتصادية نفسها التي كانت معتمدة قبل عام 2011، إذ ما زالت السلطة تستغل المسألة الاقتصادية لإضفاء طابع شرعي على السياسات النيوليبرالية المبنية على رفع القيود والخصخصة.

1. لمحة عامة عن السياق التنموي والاستثمار في تونس

نظرة معمقة حول قطاع الأعمال - تحليل الاستثمار الأجنبي المباشر

الرسم 1: الاستثمار الأجنبي المباشر في تونس في العامين 2019 و2020

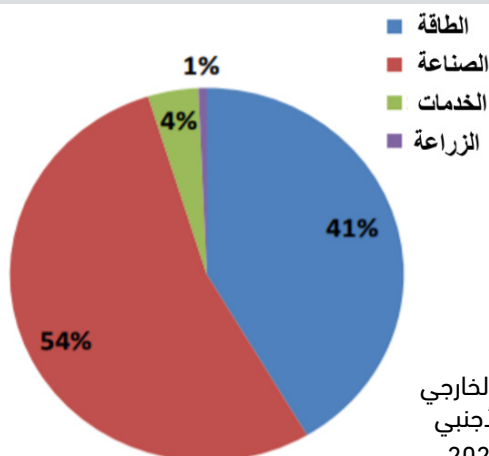
تطور تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة بالدولار الأمريكي
6 أشهر - حيث المؤشر (الأساس = 100 في عام 2010)



المصدر: وكالة النهوض بالاستثمار الخارجي (FIPA)، بيان تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، الفصل الأول من عام 2020

بلغت الاستثمارات الأجنبية المباشرة عام 2019 مجموع 2,479.1 مليون دينار تونسي¹ (0.9 مليون دولار أمريكي)، لتسجل بذلك انخفاضاً بنسبة 9.6% بالمقارنة مع عام 2018، وارتفاعاً بنسبة 16.3% بالمقارنة مع عام 2017. ولدى النظر إلى توزيع الاستثمارات الأجنبية المباشرة بحسب القطاع في الفصل الأول من عام 2020، نلاحظ أن قطاع التصنيع يتلقى أغلبية الاستثمارات (50.4%)، يليه قطاع الطاقة (36.7%)، وقطاع الخدمات (12.2%)، وأخيراً قطاع الزراعة (0.7%)²

الرسم 2: توزيع الاستثمارات الأجنبية المباشرة بحسب القطاع



المصدر: وكالة النهوض بالاستثمار الخارجي (FIPA)، بيان تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، الفصل الأول من عام 2020

الأرباح التي تعود بعدها إلى بلد المنشأ، ما يؤدي غالباً إلى عدم التوازن بين تدفقات رأس المال الواردة وتلك الخارجة⁴.

وعززت السلطات التونسية في الوقت عينه جهودها الرامية إلى جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وخصوصاً من خلال الحوافز الضريبية (تخفيض الضرائب) والحوافز المالية (المكافآت الداعمة). وتشير الخطوة التشريعية الأخيرة المتمثلة بمراجعة هذه الإجراءات والشروع في تقييم التكاليف مقابل المنافع إلى وجود وعي حول ضرورة تحسين الأثر المترتب عن نظام الحوافز هذا⁵. وبالفعل، خلص الاستبيان الذي أجرته مؤسسة التمويل الدولية (مجموعة البنك الدولي) عام 2012 إلى أن حوالي 90% من المستثمرين الذين شاركوا في الاستبيان كانوا سيستثمرون في البلاد حتى من دون أي حوافز ضريبية⁶. وتجدر الإشارة إلى أن الحوافز الضريبية مكلفة للغاية بالنسبة للدول. فعلى مدى العقد الماضي، شكّل متوسط الحوافز الضريبية 70% من عائدات الضرائب على الشركات، وهي أموال عامة كان يمكن إعادة توجيهها نحو تعزيز قطاعي الزراعة والتصنيع ذي القيمة المضافة، خصوصاً في المناطق التي لا تطلها الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

نلاحظ أن الاستثمارات الأجنبية المباشرة تتركز بشكل زائد في القطاعات ذات القيمة المضافة المنخفضة أو في قطاع الطاقة، وخصوصاً في الصناعات الاستخراجية المتنازع عليها والمضرة للسكان من حيث أثرها على التنمية المحلية والبيئة والصحة. وتجدر الإشارة إلى أن قطاع الطاقة الذي يتلقى حصة الأسد من هذه الاستثمارات لا يولّد سوى القليل من الوظائف ولا يعود إلا بآثر محدود على باقي القطاعات الاقتصادية المنتجة. وتتركز الاستثمارات الأجنبية المباشرة أيضاً في قطاع التصنيع (إذ يبلغ عدد المشاريع الأجنبية فيه 526 مشروعاً)، وعلى وجه الخصوص في قطاع الأنسجة والألبسة الذي يمثل وحده 130 مشروعاً. وتقدر القيمة الإجمالية لهذه المشاريع بحوالي 1,596.6 مليون دينار تونسي. ويولّد الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع التصنيع عدداً كبيراً من الوظائف التي لا تتطلب مهارات عالية (في الأنسجة والألبسة). وقد أدت هذه الاستثمارات إلى توليد 14,353 وظيفة جديدة، ويتركز 93.6% منها في هذا القطاع الصناعي نفسه، إلا أنها تحافظ على نموذج التنمية ذات القيمة المضافة المتدنية، لا بل تغذيه وتعزز أوجه التباين في مستويات التنمية بين المناطق التونسية المختلفة.

تتركز الاستثمارات الأجنبية المباشرة في تونس في المناطق المتطورة أساساً في الساحل وتونس الكبرى، ما يفاقم أوجه اللامساواة الاجتماعية المكانية. وبالفعل، يتركز 40% من الاستثمارات الأجنبية المباشرة في منطقة تونس الكبرى، وتحديدًا في محافظة تونس، و20% في شمال شرق البلاد.

ففي عام 2020، كان معظم الاستثمارات الأجنبية المباشرة يرد من فرنسا (35% من إجمالي الاستثمارات) وألمانيا (12% من إجمالي الاستثمارات) وإيطاليا (11%) وقطر (10%)، ما يعني أن الدول الأوروبية ما زالت الشريك التجاري الأكبر لتونس، وخصوصاً فرنسا وألمانيا وإيطاليا، ما يشير إلى ضعف التنوع الاقتصادي في تونس والاعتماد الكبير على وضع الاقتصاد الكلي الأوروبي وأنظمة الاتحاد الأوروبي³.

ولا يخفي النمو الضئيل في الاستثمارات الأجنبية المباشرة في السنوات الأخيرة الارتفاع الموازي في تدفقات رأس المال إلى الخارج، ما يضع علامة استفهام حول استمرارية هذا النموذج المبني على الاستثمار الأجنبي المباشر وحده. ويهدف هذا الأخير إلى توليد

لا يخفي النمو الضئيل في الاستثمارات الأجنبية المباشرة في السنوات الأخيرة الارتفاع الموازي في تدفقات رأس المال إلى الخارج، ما يضع علامة استفهام حول استمرارية هذا النموذج المبني على الاستثمار الأجنبي المباشر وحده.

نهج الحكومة وسرديتها تجاه الأعمال والاستثمار

شملت الاستراتيجية الحكومية لتعزيز الاستثمار الأجنبي كمصدر للنمو وتوليد فرص العمل مجموعة من التغييرات التشريعية الرامية إلى رفع القيود عن التجارة والاستثمار في تونس وتحريهما بشكل تدريجي من خلال إجراء «إصلاحات» متتالية على قانون الاستثمار منذ عام 1994، وإقرار عددٍ من الحوافز المالية والضريبية واعتماد إطار العمل القطاعي ومن ثم القانوني العام للشركات بين القطاعين العام والخاص، من بين خطوات أخرى.

وشكّل الترويج للاستثمار الأجنبي المباشر في الخطاب الحكومي ومن خلال الإصلاحات القانونية ممارسةً دائمة في نهج الحكومة تجاه الشركات، حتى بعد بدء الثورة عام 2011 والتي كان أحد أهدافها تغيير هذا النموذج التنموي. وينظر إلى تعزيز جاذبية المشغلين من القطاع الخاص، وحشد التمويل الخارجي لمشاريع البنية التحتية، لاسيما من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ومساعدة المستثمرين من القطاع الخاص على تحديد القطاعات والصناعات ذات الإمكانيات العالية في كل منطقة من البلاد⁷ كأهم محركات التنمية.

ويبدو أن ريادة الأعمال تأتي في صلب السردية العامة والاستراتيجية الرامية إلى إعادة إحياء القطاع الخاص التونسي وتوليد فرص العمل للشباب، خصوصاً المتعلمين منهم الذين يعانون من البطالة المزمنة. وقد ركّز قانون المؤسسات الناشئة على تقديم تونس على أنها «بلد المؤسسات الناشئة»⁸ وملتقى البحر الأبيض المتوسط ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والقارة الأفريقية.

يعزز الإصلاح التشريعي علامة التميّز، وقد وضع مجموعة من المنافع والحوافز للمستثمرين، وهو مبني على شعار «تحرير الطاقات»، خصوصاً من العوائق البيروقراطية والمؤسسية. وقد تم منح 248 علامة للمؤسسات الناشئة منذ عام 2019، ليصل معدل القبول إلى 70%. ونلاحظ لدى النظر في ملفات المؤسسات الناشئة أن مؤسسي 70% منها هم من حاملي شهادات البكالوريوس مع حوالي 5 سنوات من الخبرة، في حين أن الخريجين الشباب والطلاب يشكلون 6% من إجمالي رواد الأعمال. ومن بين المؤسسات الناشئة التي تمت الموافقة عليها،

تم تأسيس 68% منها من قبل الرجال وبشكل فردي، في حين أن 4% منها تم تأسيسه على يد نساء، وثلاث أرباع هذه الشركات متواجدة في تونس الكبرى (75.4%) مقابل 3.7% في جنوب شرق البلاد⁹. وتجدر الإشارة إلى أنه لهذه المؤسسات إجمالي 8 فروع في الخارج، معظمها في أوروبا. وتظهر هذه الأرقام أن استراتيجية تطوير المؤسسات الناشئة التي تروّج لها السلطات تتبع التوجهات نفسها (المركزية الاقتصادية في تونس، عدم المساواة بين الجنسين، وبطالة الشباب) كتلك الخاصة باستراتيجية الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وتساهم في مفاومة أوجه عدم التوازن الاقتصادي القائمة. وفي حين أن الترويج لريادة الأعمال خطوة مرحّب بها، لا يحل مكان استراتيجية وطنية تهدف إلى تطوير قطاع خاص وطني متين يساهم في التنمية الإقليمية للحد من أوجه عدم المساواة ويضيف القيمة ويولّد فرص العمل.

شكل الترويج للاستثمار الأجنبي المباشر في الخطاب الحكومي ومن خلال الإصلاحات القانونية ممارسةً دائمة في نهج الحكومة تجاه الشركات، حتى بعد بدء الثورة عام 2011 والتي كان أحد أهدافها تغيير هذا النموذج التنموي. وينظر إلى تعزيز جاذبية المشغلين من القطاع الخاص، وحشد التمويل الخارجي لمشاريع البنية التحتية، لاسيما من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ومساعدة المستثمرين من القطاع الخاص على تحديد القطاعات والصناعات ذات الإمكانيات العالية في كل منطقة من البلاد⁵³ كأهم محركات التنمية.

التزام الشركات بأهداف التنمية المستدامة

إلى الاتفاق العالمي للأمم المتحدة عام 2005 بدعم قوي من الأجهزة الحكومية، ما يعكس الأهمية التي توليها البلاد لمشاركة الشركات.

إلا أن كل هذه الخطوات اتخذت من دون أي تدابير ملزمة. ونذكر في هذا الصدد إنشاء علامة المسؤولية المجتمعية للمؤسسات «المسؤولية المجتمعية للمؤسسات في تونس» (CSR Tunisia)، والمصادقة على معظم الاتفاقيات الدولية لمنظمة العمل الدولية (ILO). وتم توقيع اتفاقية عام 2012 بين وزارة الوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد والمعهد القومي للمواصفات والملكية الصناعية (INNORPI) ترمي إلى تطبيق آليات الحوكمة في القطاعين العام والخاص من خلال تعميم معايير المسؤولية المجتمعية للمؤسسات. وتنص المادة 2 من هذه الاتفاقية على ضرورة أخذ الشركات العامة والخاصة في عين الاعتبار توقعات المجتمع والتداعيات الاجتماعية والبيئية لكافة أوجه أنشطتها. وأطلق عددٌ من المؤسسات العامة برامج تهدف إلى تعزيز وتنفيذ معايير المسؤولية المجتمعية للمؤسسات، ومنها برنامج وزارة الشؤون الاجتماعية الذي أطلق بين عامي 2006 و2009، وبرنامج مركز تونس الدولي لتكنولوجيا البيئة (CITET) والمعهد القومي للمواصفات والملكية الصناعية القائمة منذ عام 2010. وبحسب دراسة نشرها معهد ريسبيكو للأبحاث (Respeco Research Institute)، احتلت تونس المرتبة 59 من حيث الامتثال لمعايير المسؤولية المجتمعية للمؤسسات، لتسجل بذلك تحسناً في العقد المنصرم بعد أن احتلت المرتبة 82 عام 2013.

وعلى ضوء إبرام اتفاق الارتباط مع الاتحاد الأوروبي عام 1995 والانضمام إلى منظمة العمل الدولية في العام نفسه، شاركت الحكومة التونسية في برنامج تحسين بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي كجزء من اتفاق الارتباط الذي شمل تشخيصاً للبيئة الاجتماعية والاقتصادية للشركات. فضلاً عن ذلك، تم دمج معايير المسؤولية المجتمعية للمؤسسات التي اقترحتها المنظمة الدولية للمعايير (أيزو) في مجال الإدارة والبيئة من قبل المعهد القومي للمواصفات والملكية الصناعية الذي يتولى أبرز الشهادات الاجتماعية والبيئية الدولية على غرار المعيار رقم 14001 الذي يقيس الأثر البيئي والمعايير رقم 9001 حول إدارة الجودة¹². وتوفر منظمة الأيزو أيضاً إطار عمل مرجعي حول المسؤولية المجتمعية للمؤسسات يحمل اسم معيار ISO 26 000، إلا أنه غير ملزم ولا يمنح شهادة

توفر أهداف التنمية المستدامة إطار عمل قوي لمشاركة الشركات في المسؤولية المجتمعية للمؤسسات، إذ تدعو هذه الأهداف الشركات لتوظيف قدراتها الإبداعية والابتكارية لمعالجة التحديات التنموية وتحث جميع الأطراف الفاعلة، بمن فيها الشركات، على اعتماد رؤية مشتركة مبنية على التنمية المستدامة ومعالجة التحديات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. وينص الدستور التونسي لعام 2014 على عدة مبادئ مرتبطة بالتنمية المستدامة، خصوصاً العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة (المادة 12) وحقوق المواطنين بالعيش في بيئة صحية (المادة 45).

وقد برزت أطراف فاعلة جديدة في المجتمع التونسي منذ عام 2011 تشارك في مبادرات المسؤولية المجتمعية للمؤسسات، على غرار المعهد التونسي للمسؤولية المجتمعية للمؤسسات (IRSET). وفي ديسمبر من عام 2019، انضم الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية (UTICA)، وهو المنظمة الوطنية الرئيسية لأصحاب الأعمال في تونس التي تمثل القطاع الخاص الوطني¹⁰، إلى الاتفاق العالمي للأمم المتحدة¹¹ (Global Compact) بشكل رسمي وأعلنت التزامها بأهداف التنمية المستدامة وإلى جدول أعمال عام 2030. وفي خلال ندوة حملت عنوان «أهداف التنمية المستدامة والقطاع الخاص» انعقدت بالشراكة مع مكتب الأمم المتحدة في تونس والمعهد التونسي للمسؤولية المجتمعية للمؤسسات، أعرب الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية عن التزامه بتطبيق مبادئ الاتفاق العالمي للأمم المتحدة، وهذا الأخير عبارة عن مبادرة أطلقتها الأمم المتحدة عام 200 لتشجيع الشركات من حول العالم على دمج وتعزيز عدة مبادئ مرتبطة بحقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية والبيئة ومكافحة الفساد وأهداف التنمية المستدامة. وبدأت السلطات التونسية منذ أوائل القرن الحادي والعشرين بالالتزام بمعايير المسؤولية المجتمعية للمؤسسات، وتشمل هذه الأخيرة الالتزام بالمبادئ التوجيهية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) حول الشركات متعددة الجنسيات وتطبيق الاتفاق العالمي للأمم المتحدة، وذلك من أجل تحفيز تنافسية الشركات. وبالفعل، انضمت تونس

دور الدولة، والمسؤولية المجتمعية للمؤسسات، والأطر القانونية الوطنية

إلى جانب هذه التطورات الأخيرة من منظور الأطراف الفاعلة في قطاع الأعمال، تم إعداد عدة استراتيجيات للتنمية المستدامة على مستوى الدولة، وتحمل هذه الاستراتيجيات آثاراً غير مباشرة على المسؤولية المجتمعية للمؤسسات. ونذكر من هذه الاستراتيجيات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة¹⁸ في عام 2011 والاستراتيجية الوطنية للاقتصاد الأخضر¹⁹ في عام 2016 والاستراتيجية الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد عام 2016²⁰.

وأقرّ مجلس نواب الشعب أيضاً قانوناً حول المسؤولية المجتمعية للمؤسسات عام 2018²¹ مؤلف من ست مواد. وتنص المادة الأولى من هذا القانون على أنه يهدف إلى تمكين التوفيق بين المؤسسات من جهة، وبيئتها الطبيعية والاجتماعية من جهة أخرى من خلال اتباع مبادئ التنمية المستدامة والحوكمة الرشيدة، ويؤكد القانون على أمثاله لعدة معايير رفيعة المستوى، ومنها: الدستور، والاتفاق العالمي للأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، واتفاقيات منظمة العمل الدولية، وإعلان ريو المتعلق بالبيئة والتنمية. ويعرّف القانون المسؤولية المجتمعية للمؤسسات على أنها «مبدأ تتبناه المؤسسات لضمان مسؤوليتها عن الأثر المترتب عن أنشطتها على المجتمع والبيئة من خلال اتباع نهج شفاف يعود بالمنفعة على المجتمع على المستوى الإقليمي». وينطبق القانون على المؤسسات العامة والخاصة على السواء، ويشجعها على تخصيص الأموال لتمويل مشاريع المسؤولية المجتمعية للمؤسسات، على أن تكون هذه المشاريع في مجالات مختلفة، مثل البيئة، والتنمية المستدامة، وترشيد الموارد الطبيعية وتطويرها، وتنمية المهارات والتوظيف، وتعزيز الحوكمة الرشيدة. ومع أن القانون لا ينص على نسبة محددة من الأموال، يشجّع مبدأ المسؤولية المجتمعية للمؤسسات الشركات العامة والخاصة على تخصيص الأموال لتمويل وتنفيذ المشاريع الاجتماعية والبيئية.

إلا أن قانون المسؤولية المجتمعية للمؤسسات كان فرصة سائبة لبناء إطار عمل ملزم، ليكون بذلك قانوناً غير ملزم ومن دون آلية للرقابة²². ويستند النهج المعتمد

امثال، وهو مبني على توصيات الاتفاق العالمي للأمم المتحدة ويروّج له المعهد القومي للمواصفات والملكية الصناعية¹³. إلا أن كل أطر العمل هذه اختيارية وغير ملزمة¹⁴. فلم تتمتع الشركات التونسية التي انضمت إلى الاتفاق العالمي للأمم المتحدة ابتداءً من عام 2005 بأي هيكلية داعمة وواجهت صعوبات في تنفيذ التزاماتها، وخصوصاً الإجراءات المتعلقة بالمسؤولية المجتمعية للمؤسسات (كعدم القدرة على إعداد تقرير المسؤولية المجتمعية للمؤسسات، إلخ). وأصبح معهد أبحاث الصحة والبيئة والعمل (IRSET) منذ عام 2015 الممثل الرسمي لشبكة الاتفاق العالمي للأمم المتحدة¹⁵، ويتولى التنسيق مع الاتفاق بهدف حشد الشركات حول المسؤولية المجتمعية للمؤسسات وتأمين الدعم اللازم لعضوية الشركات ومتابعتها. وأصبح المعهد اليوم الجهة الرسمية المسؤولة عن دعم الشركات في دمج مبادئ الاتفاق العالمي للأمم المتحدة وتطبيقها. وتجدر الإشارة إلى أن معظم الشركات المنتسبة إلى الاتفاق هي شركات مصدّرة (%42 من الشركات المصدّرة لديها برامج مخصصة للمسؤولية المجتمعية للمؤسسات، مقابل مع 26% من الشركات التي تعمل محلياً)، أو الشركات خارج الحدود (off-shore) التي تستفيد من نشر أفضل الممارسات من خلال شركائها الدوليين¹⁶. وبشكل دمج هذه الشركات للمسؤولية المجتمعية للشركات أيضاً شرطاً ضرورياً لشركاء الأعمال والجهات المانحة والمستثمرين على السواء. وأفادت الباحثة شيراز غوزي-نخيلي في هذا الصدد بأنه «في تونس، يتعين على الشركات المصدّرة أو تلك الراغبة في بناء الشراكات مع شركات أجنبية أن تبني نماذج تنظيمية تمثل للمعايير الدولية، وقد تكون معايير مثبتة بشهادات (مثل معايير SA 8000 و ISO 14001 و OHSAS 18001 وغيرها) أو معايير من دون شهادات (مثل معايير ISO 26000 و SD 21000)». وأظهرت الدراسة التي أجرتها أن الحافز الرئيسي الذي يدفع الشركات إلى اعتماد مبادئ المسؤولية المجتمعية للمؤسسات هو مطالبة العملاء الدوليين الذين يزداد إصرارهم على هذه المعايير، ويسمح ذلك بالحصول على تمويل خارجي أكبر¹⁷.

في قانون المسؤولية المجتمعية للشركات إلى نهجٍ وعقليةٍ خيرية²³. وبالفعل، لا يأتي القانون على ذكر واجب احترام حقوق الإنسان، أو البيئة، أو مكافحة الفساد كما هي الحال في معظم المعايير الدولية. ويعرّف مبدأ المسؤولية المجتمعية للمؤسسات على أنه شكلٌ من أشكال الإجراءات الاجتماعية والبيئية الرامية إلى تحسين أساليب الإنتاج ضمن المؤسسة والسعي إلى تحقيق شفافيةٍ أعلى.

وبدلاً من تشجيع الشركات على تخصيص مبلغٍ محدد من المال بشكلٍ اختياريٍّ لمشاريع المسؤولية المجتمعية للمؤسسات، يجب أن ينص القانون على واجب إعداد التقارير حول الإيرادات، وأساليب التوظيف، وعمليات الإنتاج، والآثار البيئية والاجتماعية، وأن يعالج المشاكل المرتبطة بأنظمة الإنتاج والعلاقات مع العملاء والموظفين. فضلاً عن ذلك، وحتى ولو كانت المؤسسات تستخدم جزءاً من أرباحها لتمويل المشاريع التنموية من دون تغيير أساليب الإنتاج لديها للحد من الآثار السلبية على التنمية المحلية والبيئة والمجتمع بأسره، فتكون تمويل الأعمال الخيرية من أجل شراء سمعةٍ أفضل للشركة.

ولدى تحليل نوايا السلطات والنواب في ما يخص إقرار القانون، يتضح أنه تم اقتراح القانون ومناقشته من أجل إعادة تنشيط القطاعات الاستخراجية (خصوصاً قطاعي الفوسفات والنفط) التي تأثرت بشكلٍ كبير جراء الاعتصامات الاجتماعية في عدة مناطق شككت في الدور التنموي لهذا القطاع وسلّطت الضوء على آثاره المضرّة بالبيئة والزراعة والصحة المجتمعية²⁴. وقد أدت هذه الاعتصامات الاجتماعية المتنامية منذ عام 2011 إلى خسائر ملحوظة في الأرباح في الصناعات الاستخراجية بشكلٍ خاص، وكانت الشركات الأجنبية الخاصة تهدد بالانسحاب من البلاد²⁵.

ويرد في مقدمة القانون أن هذا الأخير يهدف إلى تمكين التوفيق بين الشركات وبيئتها الطبيعية والاجتماعية من خلال اعتماد مبادئ التنمية المستدامة والحوكمة الرشيدة²⁶. ويحدد التقرير الوطني حول استراتيجية المسؤولية المجتمعية للشركات الذي نشرته وزارة الشؤون المحلية والبيئة في نهاية عام 2018²⁷ أهداف القانون على الشكل الآتي: «تعزيز جاذبية البلاد وتسهيل الوصول إلى رأس المال الأجنبي من خلال تحسين صورة البلاد مع تراجع الاستثمارات الأجنبية المباشرة»،

و«تعزيز كفاءة الشركات بفضل تطبيق قانون المسؤولية المجتمعية للمؤسسات»، ما يسمح بتحسين الكفاءة التشغيلية (تخفيض استهلاك الطاقة والنفائات، إلخ)، و«تحسين العلاقات مع الموظفين، إذ يساهم السلام في مكان العمل في تحسين الإنتاجية» من خلال تخفيف «التوترات» و«الإضرابات» وضمان «سمعةٍ أفضل وصورةٍ أفضل للشركة». وتعبّر الاستراتيجية الوطنية للمسؤولية المجتمعية للمؤسسات لعام 2018 عن الهدف المرجو منها بوضوح، مع التركيز الكبير على الاستراتيجية الدائمة لاستقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر وتحسين صورة البلاد وسمعتها لهذا الغرض. وعليه، تبقى استراتيجية المسؤولية المجتمعية للمؤسسات متجذرةً في النموذج نفسه، ولا يشكل كل من السردية العامة تجاه الاستثمار الأجنبي المباشر وقانون المسؤولية المجتمعية للمؤسسات إلا جزءاً واحداً من هذه الاستراتيجية من أجل «شراء السلام الاجتماعي» بعد سلسلة طويلة من الاعتصامات في عدة مواقع للصناعات الاستخراجية.

وبالفعل، شهدت البلاد بعد الثورة زحماً لدى الحركات الاجتماعية واتحادات العمال، وأدى بعض التوترات والإضرابات إلى وقف إنتاج الصناعات الاستخراجية على مدى عدة أشهر، حتى أن بعض الشركات أقفلت أبوابها أو نقلت أنشطتها إلى مواقع أخرى. ويهدف تنفيذ استراتيجية المسؤولية المجتمعية للمؤسسات والإطار القانوني ذي الصلة بوضوح إلى الحد من الانتقادات الموجهة إلى الشركات الاستخراجية، خصوصاً تلك المتعلقة بالتلوث والآثار الصحية وقابلية التوظيف، بدلاً من النظر في دورها ومساهمتها في التنمية المستدامة. فلا تزال الحركات الاجتماعية من جهة تشكك في النموذج التنموي الراهن من خلال مواقفها وأنشطتها الناقدة. أما الدولة فتحافظ من جهتها على نموذج مبني على القطاعات ذات القيمة المضافة المنخفضة والراكدة نسبياً، على غرار قطاع الأنسجة، والتي لا تتطلب موظفين من ذوي المهارات، وعلى السلع الأساسية والأنشطة الاستخراجية بهدف التصدير. ويقرّن ذلك برؤيةٍ ضيقة للتنمية المحلية مبنية على «تخصّص» كل منطقة بنوع واحد من الإنتاج عوضاً عن تنويع القطاعات وتعزيز التنمية المحلية الحيوية.

وتبيّن في دراسة أجريت في تونس²⁸ عام 2009 أن ضعف مشاركة المدراء في أنشطة المسؤولية المجتمعية للمؤسسات يعود بالإجمال إلى غياب الموجبات الملزمة. فأفاد التقرير بأنه «رأى كافة المدراء والخبراء المشمولين في العينة التي قمنا بدراستها بالإجماع أن المؤسسات

منطقة قابس، بما في ذلك تأثيرات كبيرة على صحة المجتمع، خصوصاً نتيجة وجود معادن ثقيلة سامة في المياه والهواء. ومن المعروف أنّ قابس هي المدينة الأكثر تلوثاً في البلاد، ويعاني سكانها بسبب ذلك من انعدام الخصوبة وحالات إجهاض متكررة وأمراض سرطان³². وبالرغم من أنّ الفوسفات يمثل ثروة إقليمية، تنتمي هذه المناطق إلى الفئات الأكثر فقراً والأشدّ تأثراً بالبطالة، ما يثير مشكلةً على صعيد إعادة التوزيع المتكافئ³³. ونجد أيضاً أمثلة أخرى عن الاحتجاجات الاجتماعية الشديدة ضدّ الشركات الخاصة التي تعمل في الصناعات الاستخراجية، فهي تدين التلوث البيئي الناتج عنها وعدم مشاركتها في التنمية المحلية. ومنذ عام 2017، شهدت المنطقة اعتصامات في موقع الكامور النفطي (في ولاية تطاوين) تنادي بحق العمل وتطالب بوظائف لائقة للمتخرجين³⁴. أمّا في جزيرة قرقنة، فقد توقّف عمل شركة النفط البريطانية «بتروفاك» (Petro-fac) بسبب الاحتجاجات والمعارضات التي أدانت غياب التطوير وفرض العمل على الصعيد المحلي، واستنكرت تلوث المياه الذي تسببت به تسربات النفط في البحر، فنجم عنها أثر كارثي على قطاع صيد الأسماك (انسحبت الشركة الخاصة من البلاد عام 2018)³⁵. وقد شهد جنوب غرب تونس بروز حركات اجتماعية أخرى ضد الصناعات الاستخراجية³⁶.

في منطقة القيروان، تظاهرت المجتمعات المحلية عام 2020 ضد الآثار السلبية المترتبة على البيئة والصحة الناتجة عن الشركة التونسية الأندلسية للإسمنت الأبيض «سوتاسيب» (Sotacib)³⁷. وأمام سكان المنطقة أنهم بدأوا يعانون من مشاكل في التنفس منذ أن بدأ المصنّع نشاطه، مثل الظهور المتسارع لحالات الربو. وقد أنشئت «سوتاسيب» في عام 2008 وبدأت عملها منذ عام 2012. كذلك كانت المجتمعات تدين انبعاثات الغازات السامة التي أثّرت على جودة المحاصيل الزراعية، فهي تمثّل مصدر عيشهم الوحيد. وقد شهدوا نتيجة لذلك انخفاض إنتاج الزيتون وتسمم الثروة الحيوانية أو أصبوا غير قادرين على مواصلة أنشطتهم المدرّة للدخل مثل تربية النحل. وقد أثبتت الزيارة الميدانية المشتركة التي أجراها مرصد الأعمال وحقوق الإنسان والمنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية أن استخدام كوك النفط في دورة إنتاج الشركة زاد من حدّة المشاكل الصحية في المنطقة، وساهم في تدهور التربة والثروة النباتية، وأن شدّة انفجار الألغام سبّبت

الصغيرة والمتوسطة ستكون أكثر انخراطاً في أنشطة التنمية المستدامة في حال وجود قانون يلزمها بذلك». وأظهرت دراسة صدرت في العام نفسه²⁹ أن عدداً كبيراً من الشركات التي تعتمد مبدأ التنمية المستدامة في أنشطتها تفعل ذلك امتثالاً للقوانين النافذة، إذ ورد فيها ما يلي: «تسعى المؤسسات إلى الامتثال للأنظمة وتظهر استعداداً للامتثال للقوانين القائمة، إلا أنها ترى هذه الأخيرة على أنها إما غير رادعة بما فيه الكفاية (في ظل غياب الموجبات)، وإما غير مطبقة بما فيه الكفاية من قبل المنافسين (ضعف التزام المتنافسين). ونادراً ما ترغب المؤسسات في اتخاذ مبادرات تتخطى مجرد الامتثال للقوانين، بل تنتظر تضيق هذه الأخيرة أو تمتثل للقوانين القائمة قبل الدخول في أي التزام أكبر»³⁰. وبشكل دور الدولة إذاً عاملاً رئيسياً لتوضيح موجبات الشركات وبالتالي الحصول على التزام فعلي من جانب الشركات.

قطاع الأعمال وحقوق الإنسان: هل من أزمة شركات في تونس؟

جاء قانون المسؤولية المجتمعية للمؤسسات كاستجابة من السلطات الوطنية إلى عدة أزمات واجهت الشركات نتيجة للحركات الاجتماعية واعتصامات المجتمعات المحلية التي نددت بالآثار السلبية المترتبة عن الشركات على البيئة والصحة والتنمية المحلية. وبالفعل، ظهرت عدة حركات اجتماعية منذ عام 2011 انتقدت الآثار السلبية لأنشطة الشركات، خصوصاً تلك الاستخراجية، وتداعياتها الوخيمة على البيئة (تلوث المياه والتربة) وصحة المجتمعات المحلية، فضلاً عن التداعيات الكارثية على صيد الأسماك والزراعة والسياحة. واستهدفت هذه الحركات المؤسسات من القطاعين العام والخاص على السواء، وتُعنى بشكل رئيسي بالحقوق في المياه والصحة والعمل الكريم وفي مستوى معيشي مناسب.

وإنّ صناعة الفوسفات مستهدفة بصفة خاصة. ففي تونس، تستخرج الشركة العامة «شركة فسفاط قفصة» من الحوض المنجمي في قفصة الفوسفات بشكل أساسي، فيما تتولّى شركة عامّة أخرى، وهي المجمع الكيميائي التونسي، تحويل الفوسفات في صفاقس وقابس والصخيرة. ويعدّ إنتاج الفوسفات من أكثر المصادر تلويثاً، خاصة بسبب تصريف الجبس الفسفوجي في البحر³¹. يسبّب هذا الضرر البيئي مشاكل خطيرة في

تشققات في سقوف المنازل المحلية.

وقد ظهرت أزمة مهمة أخرى متعلقة بالمسائل البيئية والصحية نتيجة التلوث الذي تسببت به شركة «بريكووركس» (Brickworks) في القلعة الصغرى في مدينة سوسة. ويضر التلوث بصحة المجتمعات وزراعتها، فأكثر من 6200 شخص متأثرون مباشرةً بالدخان السام الناتج عن هذه الشركة والذي يسبب أمراض القلب والجهاز التنفسي والسرطان، ناهيك عن الآثار المترتبة على الزراعة. وقد أكدت إدارة حفظ صحة الوسط وحماية المحيط التابعة لوزارة الصحة الخطر الذي تسببه «بريكووركس» في تقرير أصدرته عام 2015، لكنها لم تتخذ أي إجراءات ملموسة في هذا الصدد. أما سكان القلعة الصغرى الذين بدأوا بالتحرك منذ عام 2013، فيطالبون بنقل الشركة بسرعة إلى موقع جديد والتعويض عن الضرر الذي ألحق بالصحة والبيئة. وفي عام 2017، استطاع الناشطون التوصل إلى اتفاق مع وزارة الصناعة يقضي بإلزام المالك باقتراح موقع جديد للصناعة. وشدد الاتحاد العام التونسي للشغل والمركز الأساسي لنقابة العمال على السماح للعمال بالمحافظة على حقهم في العمل في المصنع. وحتى الآن، لم يتخذ أي إجراء لنقل موقع المصنع، فبحسب صاحب المصنع، تمت دراسة الموضوع، إنما تبين أن الأمر مستحيل من الناحية المالية والتقنية.

قطاع الأعمال المحلي: الخصائص الأساسية

إنّ التمييز بين القطاع الخاص الأجنبي والقطاع الخاص المحلي ليس واضحاً في السياق التونسي، إذ يمكن امتلاك شركة تونسية بنسبة 99.9% من خلال رأسمال أجنبي، بحسب قانون الشركات.

وأظهرت دراسة استقصائية أجراها البنك الدولي بين سبتمبر 2019 ويوليو 2020 في تونس وشملت 615 مؤسسة³⁸ أنّ هذه الأخيرة تنشط بشكل رئيسي في القطاعات التالية: قطاع المنسوجات والملابس (129 شركة)، وتجارة الجملة والتجزئة (125 شركة)، والخدمات (125 شركة)، والصناعة (124 شركة) والأغذية (112 شركة). والجدير ذكره هو أنّ 76% من هذه الشركات هي صغيرة ومتوسطة³⁹. أضف إلى ذلك أن توزيعها على المناطق غير متساوٍ، إذ تقع 108 شركات في

جنوب غرب البلاد وجنوب شرقها، و135 شركة في شمال شرقها ووسط شرقها، و167 شركة في وسط شرق البلاد و205 في شمال شرقها. وقد كشفت الدراسة نفسها أنّ التحديات الأساسية التي تواجهها هذه الشركات تكمن في الوصول إلى التمويل، وفي الفساد وانعدام الاستقرار السياسي، إذ 39.4% من الشركات المشمولة في هذه الدراسة أشارت إلى أنّ تمويل أنشطتها هو التحدي الأساسي، في حين أنّ 15% ذكرت الفساد و11.5% منها شددت على انعدام الاستقرار السياسي. وذكرت أيضاً بعض الشركات البنية التحتية كتحدي مهم، إذ 44.8% من الشركات التونسية تعتبر النقل مشكلة أساسية مقارنةً بنسبة 23.5% في العالم العربي و20.3% في سائر أنحاء العالم⁴⁰.

ويشهد القطاع الخاص المحلي أيضاً قابلية توظيف متدنية. وبالتالي، لم يحقق سوى 4% من الشركات التي كانت قائمة في 1996 نمواً بحلول 2010 و55% منها قد أفلس. وقد شهدت إنتاجية العمل نمواً ضعيفاً في العقد الماضي، في حين أنّ حصة القطاع غير النظامي، التي تبلغ نسبة 40% بحسب تقديرات صندوق النقد الدولي، تمنح القسم الأكبر من الوظائف للشباب العاطلين عن العمل. أما حصة الاستثمار الخاص في تونس، فبالكاد تصل إلى 15%، وتتركز بشكل أساسي في تونس الكبرى والمناطق الشرقية.

يشهد القطاع الخاص المحلي أيضاً قابلية توظيف متدنية. وبالتالي، لم يحقق سوى 4% من الشركات التي كانت قائمة في 1996 نمواً بحلول 2010 و55% منها قد أفلس. وقد شهدت إنتاجية العمل نمواً ضعيفاً في العقد الماضي، في حين أنّ حصة القطاع غير النظامي، التي تبلغ نسبة 40% بحسب تقديرات صندوق النقد الدولي، تمنح القسم الأكبر من الوظائف للشباب العاطلين عن العمل. أما حصة الاستثمار الخاص في تونس، فبالكاد تصل إلى 15%، وتتركز بشكل أساسي في تونس الكبرى والمناطق الشرقية.

2. دراسة حالة عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يقدم الجزء الثاني من هذا الفصل دراسة حالة حول العلاقة بين المستخدم والجهة الدافعة في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تثير مسائل مهمة مرتبطة بالمساءلة وإدارة دور القطاع الخاص في التنمية.

نعرف الشراكات بين القطاعين العام والخاص، لأغراض دراسة الحالة هذه، على أنها ترتيبات تعاقدية طويلة الأمد يقدم فيها القطاع الخاص البنية التحتية والخدمات التي تقدمها عادةً الحكومة - مثل المستشفيات والمدارس والسجون والطرق والمطارات وخطوط السكك الحديدية ومرافق المياه والصرف الصحي - أو التي يتشارك فيها القطاعان العام والخاص المخاطر ذات الصلة بموجب اتفاق متبادل. ويغطي هذا التعريف الامتيازات والشراكات بين القطاعين العام والخاص بحد ذاتها في القانون التونسي⁴¹.

إطار قانوني تدعمه المؤسسات المالية الدولية

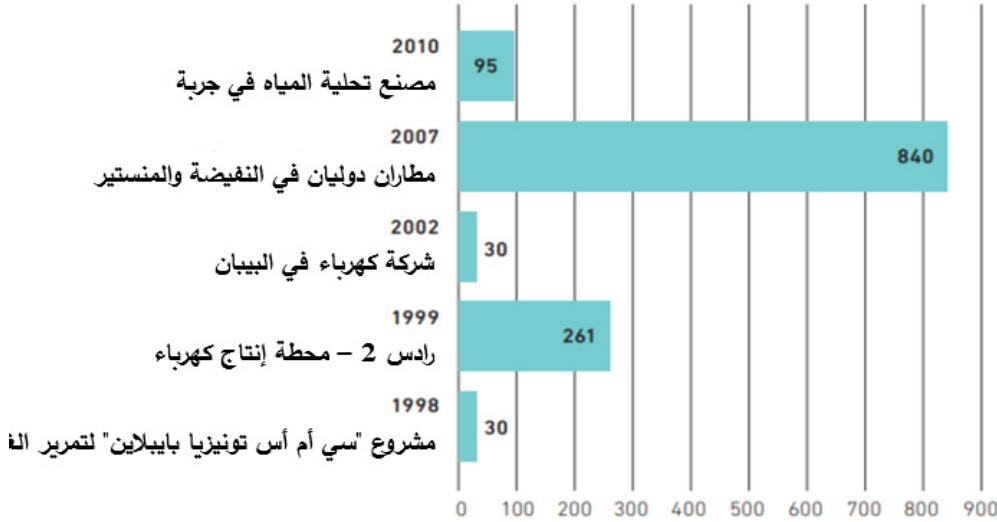
تميّز التشريعات التونسية بين المشتريات العامة والامتيازات والشراكات بين القطاعين العام والخاص بحد ذاتها. ويكمن الفرق الأساسي بين الامتيازات والشراكات بين القطاعين العام والخاص في نموذج أجر الشريك من القطاع الخاص، فالمستخدم يدفع الأجر في حالة الامتياز، فيما تُطبق المدفوعات العامة من خلال إيجار سنوي في حالة الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وتمتد فترة العقد بين 20 و99 سنة، وقد تنشأ من دعوة لتقديم العروض أو من تقديم طلب غير ملتمس من الجهة الخاصة.

ولا تعتبر مشاركة القطاع الخاص في تزويد البنية التحتية والخدمات العامة ظاهرة جديدة في تونس، فقد تم السماح بإبرام الشراكات بين القطاعين العام والخاص تدريجياً في تونس منذ عام 1987 من خلال القوانين القطاعية، وذلك في سياق خطة تكييف هيكلية مع صندوق النقد الدولي الذي فرض شروطاً تعود أساساً

إلى تحرير التجارة الخارجية والاستثمار والقطاع المالي وانسحاب الدولة لصالح القطاع الخاص. وأقرّت الحكومة التونسية الامتيازات في قطاع توليد الطاقة عام 1996، ثم في عام 2004 في قطاعات أخرى (النقل المائي والجوي والبري)، في ظل الضغوطات من البنك الدولي⁴². وقد وُحّدت الدولة التونسية التي كانت تخضع لمجموعة تشريعات متناقضة في ذلك الوقت، نظام الامتياز من خلال القانون الإطار لسنة 2008⁴³ الذي عمّم منح الامتيازات في كافة القطاعات ونظم مشاريع الامتياز. وقد اكتمل هذا القانون الإطار عام 2013⁴⁴ وعُدّل عام 2019⁴⁵. وبصورة مماثلة، وُضع إطار قانوني جديد حول الشراكات بين القطاعين العام والخاص في عام 2015⁴⁶ يخوّل إقامة جميع أنواع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، بما في ذلك تلك التي تمويلها الدولة مباشرة. وقد حفزت المؤسسات المالية الدولية هذا القرار كأحد شروط القرض فيما شكّكت بعض الإدارات في ضرورة وضع إطار قانوني جديد بدلاً من تعديل الإطار القانوني القائم⁴⁷.

وفي عام 2019، تم تعديل القانون العام المتعلق بالامتيازات الصادر في عام 2008 تحت مشروع قانون بعنوان «حوافز استثمار وتحسين مناخ الأعمال». وكان الهدف من هذه التعديلات تحسين موقع تونس في تصنيف «تقرير ممارسة أنشطة الأعمال» التابع للبنك الدولي. ويشمل هذا القانون تعديلات على القانون المتعلق بالامتيازات (2008)، وعلى القانون المتعلق أيضاً بالشراكات بين القطاعين العام والخاص (2015) وقانون الاستثمار المعتمد في عام 2016. وقد تم استكمال هذه التعديلات بمرسومين اشتراعيين بتاريخ 20 و28 مايو 2020 نتيجة الخلافات مع شركة «تاف تونس» حول امتياز مطار النفيضة، حيث كانت إحدى نقاط التفاوض تمديد العقد لتمديد جدول التسديد لفترة أطول. وتركز هذه التعديلات على الامتيازات، بما في ذلك إمكانية تمديد فترة الامتيازات، بالإضافة إلى إجراءات أخرى حول العطاء والإشراف الإداري على الامتيازات.

الرسم البياني 2: الاستثمارات الإجمالية للشركات بين القطاعين العام والخاص بحسب مشروع البنية التحتية في تونس من عام 1998 حتى تاريخه (بالمليون دولار أمريكي)



المصدر: «المشاريع التي لا تنطلق، التحديات والدروس المستخلصة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص في تونس»

هذا الإطار التمويلي المخصص «لتحسين بيئة الأعمال». أما صندوق النقد الدولي، فقد مارس بدوره ضغوطاً من خلال شروط الإقراض، وقدم المساعدة المالية إلى الحكومة التونسية عام 2013 بعدما واجهت صعوبات مالية. ومنذ ذلك الوقت، تم شمل الشراكات بين القطاعين العام والخاص بصورة منهجية في قائمة الإصلاحات المطلوبة من قبل صندوق النقد الدولي في إطار برنامجه. وفي عام 2016، كانت مساعدة صندوق النقد الدولي في إطار التسهيل الائتماني الممدد مشروطة ببرنامح الإصلاح الاقتصادي والمالي للبلاد الذي شمل إقرار قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بالإضافة إلى تنفيذ مراسيمه.

يتميز قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص ببعض الإنجازات من جهة وبعض أوجه القصور من جهة أخرى من ناحية ممارسات المساءلة التجارية، وسنستعرضها في الجزء التالي.

منذ عام 1998، أقيمت خمس شراكات بين القطاعين العام والخاص في تونس (وكانت كلها امتيازات)، مقابل مبلغ إجمالي بقيمة 1.2 مليار دولار أمريكي. إلا أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص تستثني قطاعات الأمن والدفاع والسجون. وحتى اليوم، لم يُجر أي مشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص بموجب الإطار القانوني لعام 2008 المتعلق بقانون الامتيازات أو قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص لعام 2015، فالشراكات الخمسة تعود كلها إلى ما قبل عام 2008.

وقد عززت المؤسسات المالية الدولية الشراكات بين القطاعين العام والخاص في تونس. وعملت الحكومة بالفعل مع البنك الدولي وجهات مانحة أخرى مثل البنك الأوروبي للاستثمار ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على تطوير إطار للشراكة بين القطاعين العام والخاص. وقد قدم البنك الدولي في

الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص وممارسات المساءلة التجارية: الإنجازات وأوجه القصور

الشفافية

تميل الشراكات بين القطاعين العام والخاص إلى تقويض مبدأ الشفافية وإتاحة الوصول إلى المعلومات. ففي الواقع، تستند الشركات الخاصة إلى السرية التجارية في مفاوضاتها، ما يفرض سرية تامة على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وعلى عملية انتقاء أصحاب الامتياز. وينص الدستور التونسي على أهمية مبدأ اعتماد الشفافية في الشؤون العامة ويشدد على الإدارة الجيدة للأموال العامة. بالإضافة إلى ذلك، يسمح الإفصاح عن المستندات والمعلومات المرتبطة بالمشتريات العامة بتعزيز التفاهم والمراقبة الفعالة والأداء الكفوء والمساءلة عن النتائج.

غير أنّ انعدام الشفافية في عملية انتقاء أصحاب الامتياز وعدم الإفصاح بشكل علني عن المعلومات (مثل مستندات العطاء وعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص والمعلومات المالية) يثير مخاوف جدية حول مخاطر الفساد. وقد شكّل القانون المعتمد عام 2015⁴⁸ خطوة نحو تعزيز الشفافية في عملية الاختيار. وبالتالي، أصبح يتعيّن على الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص نشر القرار وتقارير الرقابة ومراجعة الحسابات ومقتطف من عقد الشراكة الموقع على موقعها الإلكتروني. وقد شجّع أعضاء البرلمان هذا الإجراء في خلال مناقشة اللجنة المالية حول القانون، بموجب توصيات المجتمع المدني. ويتمّ تحديث الموقع الإلكتروني للهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بشكل منتظم. غير أنّ الموظفين المدنيين لا يزالون محظورين من الإفصاح عن العقد كاملاً، ولا تزال المسائل التقنية والتجارية خاضعة للسرية.

فعلى سبيل المثال، ينصّ المرسوم الحكومي لعام 2020 حول شروط منح الامتيازات على أنّ «مانح الامتياز غير ملزم بالإفصاح عن المعلومات التي

تكون سرية بطبيعتها والتي أبلغه بها المترشحون»، الأمر الذي يقوّض/يقيد مبدأ الإفصاح العلني. فضلاً عن ذلك، لا يلزم المرسوم نفسه توفير كافة المستندات التعاقدية وتقارير الترسية، إنّما يقضي بمجرّد عرض «موجز العقد». إلّا أنّه تتم مشاركة التقرير السنوي حول تنفيذ الشراكات بين القطاعين العام والخاص الذي يقدّمه مجلس نواب الشعب كلّ سنة مع البرلمان كجزء من القانون المالي، فيشكّل خطوة مهمة نحو تعزيز الشفافية والمساءلة.

ممارسات التوريد

ينصّ قانون عام 2015 على أنّ المنافسة هي القاعدة، إلّا أنّه يسمح بإجراءات تقوّض هذه المنافسة، كما هي الحال في الحوار التنافسي الذي يجري بين شركاء القطاع العام والقطاع الخاص قبل تقديم العروض، والعطاءات المقيّدة والمفاوضات المباشرة و«شراكات العروض غير الملتزمة». ويؤدي ذلك إلى منافسة محدودة بين الشركات، وهي بالفعل ضعيفة هيكلياً بسبب طبيعة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وقد تساهم المنافسة المحدودة في زيادة الكلفة النهائية للمشروع وبالتالي زيادة مخاطر الفساد. وعلى غرار ذلك، تم تطبيق تفسير واسع النطاق للمادة 10 من قانون عام 2019 الذي يحدّد الحالات التي يمكن فيها اختيار الشريك من القطاع الخاص إمّا بعد التشاور وإمّا من خلال التفاوض المباشر في حالة العروض غير الملتزمة. والعروض غير الملتزمة هي العروض التي يقدّمها القطاع الخاص من دون أن يلتزمها الشريك من القطاع العام، وذلك للمشاريع التي لا تشمل مساهمة مالية مباشرة أو غير مباشرة إلى الدولة. وفي حالة العروض غير الملتزمة التي تقرّر الدولة إطلاق دعوة لتقديمها، أشار القانون أيضاً إلى أنّ مقدّم العرض يجب أن يكون إحدى الشركات المختارة خلال مرحلة التأهيل المسبق، وأنّ يتمتع بهامش تفضيل في تقييم عرضه لا يقلّ عن 15%. وقد تمت زيادة هامش التفضيل لمقدّم العروض غير الملتزمة لتصل إلى 15% بدلاً من 2%، ما يثير الشك حول نسبة الجودة إلى السعر في مرحلة الترسية النهائية.

وتتميل ممارسات الشراكات بين القطاعين العام والخاص في تونس إلى استبعاد الشركات الصغيرة والمتوسطة لصالح الشركات متعددة الجنسيات وتوليد الأنظمة والاتفاقات الاحتكارية، إذ تتمتع بالموارد التي تخولها تنصيب نفسها بمواجهة الهيئات العامة. ونظراً إلى هذه الأسباب، سيكون من الحصة تقسيم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بطريقة تخدم مصلحة الشركات الصغيرة والمتوسطة. ويقلص هذا الأمر الكلفة النهائية للمشروع من خلال تعزيز المنافسة ويحد من مخاطر الفساد. وقد أُطلق هذا العامل الديناميكي بموجب المرسوم المؤرخ في 20 مايو 2020 بهدف تعزيز ريادة الأعمال الشاملة ودور الشباب في الاقتصاد. ويضع إطاراً قانونياً للمشاريع الصغيرة التي تقل قيمتها عن 15 مليار دينار والتي ينفذها «رواد الأعمال الشباب» الذين يستفيدون من الإجراءات المبسطة. غير أن هذا التعديل يتحرك في اتجاه تسهيل الإجراءات من خلال إنشاء «إجراءات مبسطة» لامتيازات المشاريع الصغيرة⁴⁹. ويقوض ذلك بحكم الواقع الرقابة الإدارية والدقة والنزاهة في عملية الاختيار، من دون ضمان وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل فعلي إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص وإدارة الأموال العامة

يتم الترويج للشراكات بين القطاعين العام والخاص باعتبارها حلاً لحشد الأموال المطلوبة لتمويل البنية التحتية وبدلاً للمديونية، إذ إنها أقل كلفة من العقود العامة التقليدية وتكون عادةً مربحة أكثر. إنما الشراكات بين القطاعين العام والخاص طالما كانت مقترنة بكلفة إضافية للتمويل العام والمديونية المستدامة. يوقع قانون عام 2019 حوافز رئيسية للشراكات العفوية، أي الشراكات التي لا تلتزمها الهيئات العامة. وقد تجددت هذه الحوافز بموجب المرسوم المؤرخ في 20 مايو 2020 الذي ينص على أن صاحب العرض غير الملتزم يختار منهجياً في الدعوة المقيدة للطلبات ويمنح هامش تفضيل بنسبة 20%. لكن هذا الهامش لا يضمن اختيار العطاء الذي يقدم أفضل قيمة مالية. ويثير استخدام الشراكات غير الملتزمة عدة تساؤلات، إذ إنها تميل إلى المشاريع التي تتناسب مع توقعات الجهة المانحة بدلاً من التركيز على مصالح تونس. بالإضافة إلى ذلك، لا تتماشى الشراكات العفوية مع الحاجة إلى وضع خطة تنمية لعدة سنوات وتخطيطها بالتفصيل.

في الوضع الراهن، لا يتم شمل كلفة الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مخزون الدين العام، بل تعتبر كنفقات رأسمالية. وعلى خلاف ذلك، يُعتبر البديل الذي يدفع سنوياً للشريك من القطاع الخاص من الديون وتلتزم الهيئة العامة بدفع مبلغ سنوي يشمل استرداد رأس المال المدفوع والفائدة المقترضة من الجهة الخاصة لفترة ممتدة على عدة عقود. لذلك، يعتبر ديناً «باطنياً» يسمح للدولة التونسية المثقلة بالديون باقتراح فكرة الاستثمار العام من دون التأثير على ملءة الدولة المالية. ويجب تسجيل الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الموازنة العامة واعتبارها ديناً لقياس مخاطر الموازنة والخصوم الطارئة بشكل أفضل.

علاوة على ذلك، من المهم تسليط الضوء على ضرورة إدارة استخدام الأموال العامة بشكل ملائم للشراكات بين القطاعين العام والخاص. ففي الواقع، إن الأثر المترتب في ميزانية الشراكات بين القطاعين العام والخاص أعلى من المشتريات العامة، وذلك لثلاثة أسباب: تضمن الحكومة الاقتراض الخاص الذي يحمل في طياته خطر التخلف عن السداد، وتصرف الأرباح طويلة الأمد إلى المساهمين، وينتج عن ذلك تكاليف معاملات أكبر مما لو كانت من المشتريات العامة التقليدية. ويضاف إلى ذلك خطر المغالاة في قيمة الأصول ومعدلات فوائد أعلى على القروض المصرفية مما لو حصلت عليها الدولة مباشرة. ويجب أن يكون العرض الفني والمالي موضع اهتمام، وبخاصة مبلغ رسم الامتياز السنوي، فالسيناريو الذي يتسم بالمبالغة في التفاؤل قد يؤدي إلى عراقيل في التوازن المالي، وتتحمل الهيئة العامة المسؤولية القانونية في هذا الصدد.

يضع قانون عام 2015 نهج التقييم المسبق لأداة المشتريات العامة التي ستستخدم، ما يمثل تقدماً هائلاً نحو حصر استخدام الشراكات بين القطاعين العام والخاص بالحالات التي تمثل فيها ميزة نسبية فحسب. مع ذلك، لم يتناول القانون أو المراسيم الطرق المتبعة ومعايير تقييم المقارنة بين الكلفة والمنفعة بشكل مفصل لتحديد ما إذا كان استخدام الشراكة بين القطاعين العام والخاص أكثر فائدة على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي من العقد العام، وهو أمر أساسي لضمان إدارة الأموال العامة بشكل أفضل.

تجدر الإشارة إلى أن معظم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص المخطط لها تركز على الساحل



المصدر: "مذكرة موجزة حول مشروع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تونس"، المرصد التونسي للاقتصاد

التحضير والمراقبة الخاصة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص، ولا سيما في حال الامتياز الذي يتكبد فيه المستفيدون بأنفسهم كلفة المشروع المالية. ويجب أن تشكل الشراكات بين القطاعين العام والخاص جزءاً من خطة تنمية وطنية يعتمد عليها مجلس نواب الشعب، شرط أن تخضع لتقرير رقابة سنوي حول أثر هذه المشاريع وأن تشمل استشارات ومشاركة من الجهات الفاعلة المعنية على مدار دورة حياة المشروع. تعرض قانون عام 2019 لانتقادات واسعة النطاق من النواب ومنظمات المجتمع المدني نظراً للتأثيرات المفرطة للمؤسسات الدولية على تطوره والثغرات العديدة فيه من ناحية أثر التنمية المستدامة والشفافية والإشراف والرقابة والاستشارات مع المجتمعات المحلية. ومع ذلك، طبقت الإصلاحات المعتمدة في مايو 2020⁵²، والتي تعدّل النظام القانوني للشراكات بين القطاعين العام والخاص بشكل جذري، من خلال مرسوم حكومي من دون مشاورة برلمانية، تحت غطاء مكافحة أثر جائحة فيروس كورونا.

التونسي، وبالتالي تساهم في تعزيز التفاوتات الإقليمية داخل الأراضي التونسية. ويميل المستثمرون في الحقيقة إلى اعتماد المشاريع التي تقع في مناطق مجهزة مسبقاً وكاملاً بالبنية التحتية اللازمة، وذلك لأسباب مرتبطة بالكلفة وسهولة التنفيذ، الأمر الذي يزيد من التفاوتات وهو ما يتعارض مع الهدف 10 من أهداف التنمية المستدامة⁵⁰. ويمكن تنظيم الدولة، بالإضافة إلى تعريف واضح من الدولة للأولويات الوطنية، توجيه الاستثمارات نحو تنمية أكثر توازناً لمختلف المناطق التونسية.

النقص في المشاورات

إنّ المشاورات مع المجتمعات المتأثرة بمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومشاركة المجتمع المدني غائبة في الإطار القانوني الحالي. غير أنّ هذه المشاريع تتسم بأثر سلبي محتمل على هذه المجتمعات وتؤدي إلى شتى أنواع الاعتداءات. وقد سلّطت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الضوء على هذه الثغرة عام 2015⁵¹، وشدّدت على ضرورة توسيع نطاق أدوات المشاركة العامة لإشراك المجتمع المدني في كافة مراحل

أوجه القصور المؤسسية في الإشراف والرقابة

وضعت القوانين والمراسيم إطاراً مؤسسياً يعود فيه المستوى الأعلى لاتخاذ القرار إلى المجلس الاستراتيجي للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. ويوافق هذا المجلس على الاستراتيجية الوطنية للشراكة بين القطاعين العام والخاص. أما مسؤولية التنفيذ، فتولى إلى وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في وزارة المالية التي تُسمّى الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. لكن هذه الوحدة لا تتمتع بالموارد البشرية الكافية حتى الآن لإدارة الشراكات بين القطاعين العام والخاص والإشراف عليها.

اتّخذ المرسوم المؤرخ في 20 مايو 2020 بعض الخطوات لتحسين عملية الإشراف على المشاريع من خلال تعزيز آليات الدعم والمساعدة الفنية لصالح السلطات المسيطرة لتحضير المشاريع. وينصّ المرسوم على أنّ الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص تتولى مسؤولية "الإشراف والسيطرة على درجة مراقبة تطبيق أحكام العقد من قبل صاحب الامتياز" استناداً إلى التقرير التنفيذي السنوي الذي يعدّه صاحب الامتياز، بالإضافة إلى مسؤولية «تدقيق الامتيازات وتقييمها للتحقق من الامتثال للبنود التعاقدية وأهداف الأداء». ومع ذلك، يبقى محتوى هذه الترتيبات غير واضح.

ينصّ المرسوم الصادر في 20 مايو 2020 على وضع نظام من الإجراءات المبسّطة للمشاريع «الصغيرة». ولا يتطلّب هذا النوع من الامتياز دراسة جدوى أولية، ورأياً مسبقاً من الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وضماناً مؤقتاً. ويساهم هذا الاتجاه في إضعاف السيطرة الديمقراطية على إدارة الموارد العامة؛ إذ يقلّص القدرة التنظيمية والسيطرة العامة على الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

وتُعَدّ الشراكات بين القطاعين العام والخاص عمليات معقّدة تشمل الكثير من الأطراف المعنية. ويتلقّى الشريك في القطاع الخاص الدعم من استشاريين قانونيين وماليين، في حين أنّ الشريك في القطاع العام لا يمكنه اللجوء إلا لعددٍ قليل جدّاً من الموارد. ويجب مراقبة الشراكات بين القطاعين العام والخاص عن كثب على طول المشروع لضمان تقليص نسبة المخاطر كافة. وبحسب قانون عام 2019، إنّ إجراءات التقييم محدودة بدراسة جدوى أولية، ولا يجري تدقيق في منتصف الفترة أو تتّخذ تدابير أخرى للتحقق من أثر المشروع. كذلك، لا يجري تقييم للأثر الإنمائي طوال دورة حياة المشروع، بل يُسلّط الضوء عليه في المرحلة التحضيرية فحسب. أما في ما يخص الاستدامة ومعايير التنمية البشرية، ينصّ القانون على أنّ الدعوة لتقديم العطاءات يجب أن تشمل عدّة معايير ومؤشرات أداء. ولكن عندما تنتهي مرحلة الدراسة الأولية، لا يجري تقييم منتظم لهذه المعايير. وقد أوصى المرصد التونسي للاقتصاد بوضع تقييمين لكل مشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص، الأول في نهاية الاستثمار الأساسي والثاني بعد خمس سنوات.

تُعَدّ الشراكات بين القطاعين العام والخاص عمليات معقّدة تشمل الكثير من الأطراف المعنية. ويتلقّى الشريك في القطاع الخاص الدعم من استشاريين قانونيين وماليين، في حين أنّ الشريك في القطاع العام لا يمكنه اللجوء إلا لعددٍ قليل جدّاً من الموارد. ويجب مراقبة الشراكات بين القطاعين العام والخاص عن كثب على طول المشروع لضمان تقليص نسبة المخاطر كافة.

أما المراسيم الحديثة، فتتجه نحو إضعاف القدرة التنظيمية للدولة في الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ففي الواقع، يسهّل المرسوم المؤرخ في 28 مايو 2020 تمديد فترة مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص (في حين أنّ التمديد في السابق لم يكن يحصل إلا بطلب من صاحب الامتياز)، ويضيف أسباباً جديدة تبريراً لذلك (بما في ذلك «استمرار الخدمات العامة») ويجعل التقرير المقدّم إلى الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص مجرد إجراء شكلي في حين كان سابقاً أساسياً لاتخاذ قرار قبول التمديد أو رفضه. وبموجب القانون الجديد، يبدو أنّ تمديد العقد يُصادق عليه تلقائياً.

الاستنتاجات والتوصيات

لا تزال السلطات الوطنية تحافظ على النهج والاستراتيجيات نفسها التي تتمحور حول استقطاب الاستثمارات الأجنبية في تونس وتعزيزها لتوفير فرص عمل وتوليد قيمة إضافية من دون معالجة التفاوتات الإقليمية على صعيد التنمية والتمهيش المناطقي. إلا أن البلاد بحاجة إلى استراتيجية صناعية وزراعية حقيقية للتنمية تهدف إلى تعزيز الإنتاج المحلي وتطوير القدرات الإنتاجية المحلية لتوفير فرص عمل وتنمية مستدامة، ما يسمح بتحسين إدارة الموارد الطبيعية والمسائل البيئية. وحتى ولو أن تعزيز ريادة الأعمال يمثل خطوة جديرة بالترحيب، ليس كافياً لحل مكان استراتيجية وطنية من شأنها تطوير قطاع خاص وطني متين يساهم في التنمية الإقليمية للحد من أوجه عدم المساواة وتوليد قيمة مضافة واستحداث فرص العمل. علاوة على ذلك، يشكل تعزيز دور الدولة التنظيمي وتحسين المفاوضات مع المؤسسات المالية الدولية لصيانة بعض الأدوات والاستفادة منها لتطبيق سياسات التنمية عاملاً أساسياً في معالجة الإصلاحات القائمة التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية بهدف إنشاء قواعد تنظيمية أخرى تتجزأ منها:

- مراجعة الإطار القانوني للاستثمار واعتماد تنظيم الاستثمار الموجه استناداً إلى تعزيز القدرات الإنتاجية الوطنية الصناعية والزراعية والقيمة المضافة، مع تركيز أقل على مصالح المستثمرين من القطاع الخاص
- اعتماد سياسة حوافز وإعانات محددة الهدف لدعم القطاعات والاستثمارات في المناطق المهمشة
- مراجعة توزيع الموارد المالية في المناطق لمعالجة الثغرات في البنية التحتية وفي الخدمات الاجتماعية، ويمكن تحقيق ذلك بشكل أساسي من خلال الاستثمارات العامة
- مراجعة منتظمة لحسابات الديون العامة الخارجية والاشتراطات ذات الصلة بهدف التفاوض بشأنها بشكل أفضل وتقييم أثرها على التنمية المستدامة وحقوق الإنسان
- وضع استراتيجية للمفاوضات المتعلقة بالدين استناداً إلى نتائج المراجعات المنتظمة.

في إطار المنطق نفسه، شجعت تونس الشراكات بين القطاعين العام والخاص على نطاق واسع كوسيلة لاستقطاب الاستثمار الخاص لبناء مشاريع ذات بيئة تحتية واسعة وسدّ الثغرات فيها. وفي هذا السياق، تم إصلاح الإطار القانوني الوطني مؤخرًا في تونس تحت نفوذ المؤسسات المالية الدولية، كما هو موضح أعلاه. غير أن هذه الدراسة تبين أن الإطار الجديد يركز على مصالح المستثمرين ويعرض الأموال العامة للكثير من المخاطر. كما أن الإطار القانوني الحالي والتعديلات الحديثة لا تعالج الثغرات الأساسية (أي خطر الفساد، وغياب الاستطلاع الشعبي وآليات المراقبة المناسبة) والقدرة التنظيمية تجاه القطاع الخاص. وبناءً على هذا التحليل، تم وضع عددٍ من التوصيات لمعالجة هذه الثغرات:

حوكمة الشراكات بين القطاعين العام والخاص

- يجب ذكر نهج تقييم التكلفة/المنفعة بشكل واضح في القانون والمراسيم، على أن يشمل التقييم، بالإضافة إلى الأثر على الأموال العامة، تقييمات الأثر على البيئة والمجتمع وحقوق الإنسان.
- يجب أن يوفر القانون التونسي أعلى معايير الشفافية والإفصاح عن الوثائق والمعلومات ذات الصلة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، وفقاً للمبادئ العامة للمقابلة المفتوحة.
- يجب الإفصاح عن كافة العقود ومستندات العطاءات، بالإضافة إلى تقييمات الأثر على البيئة وحقوق الإنسان طوال دورة حياة المشروع.
- بهدف ضمان الملكية الديمقراطية لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يجب أن تشكل جزءاً من خطة التنمية التي اعتمدها مجلس نواب الشعب. ويجب أن يشمل تقرير الحكومة السنوي حول الشراكات بين القطاعين العام والخاص المقدم إلى البرلمان التونسي تقييمات الأثر على الإنماء والبيئة وحقوق الإنسان.
- يجب تقييد احتمالية الشراكات غير الملتزمة بشكل كبير.
- لأي مشروع رئيسي للبنية التحتية، يجب أن تضمن الحكومة التونسية المساءلة الديمقراطية من خلال الاستشارة المستنيرة والمشاركة والمراقبة واسعة النطاق للمجتمعات المدنية المتضررة. ويشمل ذلك المشاركة مع المجتمعات المحلية، والنيابات

العمالية والجهات المعنية الأخرى على مدار دورة حياة الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويجب أن يجري المشروع التقييمات الاجتماعية الاقتصادية والبيئية المسبقة اللازمة.

• يجب أن يضمن القانون الرقابة الحكومية على الشراكات بين القطاعين العام والخاص وأن يعزز قدرتها على إدارة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص والإشراف عليها ومراقبتها، بالإضافة إلى تقييم أثرها البيئي والاجتماعي وأثرها على حقوق الإنسان، بما في ذلك أثرها على المساواة بين الجنسين.

مخاطر الموازنة والخصوم الطارئة ذات الصلة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص:

- يجب تسجيل الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الموازنة العامة واعتبارها بمثابة دين.
- يجب أن يضمن القانون ألا يفرض العقد أي مخاطر غير لازمة على القطاع العام، بما في ذلك مخاطر الصرف الأجنبي.
- إعادة التفاوض والمقاضاة في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص:
- يجب أن يحدّد العقد أيضاً الشروط التي تخوّل إعادة التفاوض، وبخاصة في الموضوع المرتبط بالتوازن

المالي للعقد.

• يجب أن يكون العقد والعرض الفني والمالي المقدّم في العطاء والمواصفات كلها ملزمة ويجب أن تشكّل جزءاً لا يتجزأ من المستندات التعاقدية.

• يجب أن يكون استخدام التحكيم الدولي الخاص في بنود عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص محظوراً.

• يجب تنفيذ الشراكات بين القطاعين العام والخاص بأكبر قدرٍ من العناية لمراعاة المصلحة العامة:

• يجب أن تقتصر الشراكات بين القطاعين العام والخاص على المشاريع الكبرى التي تنفذها السلطة العامة المركزية.

• يجب منع السلطات المحلية من تنفيذ مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في هذه المرحلة أو السماح لها بتنفيذها إذا سمح لها ديوان المحاسبة بتنفيذها بعد التحقق من أهليتها ومواردها.

• من الضروري ضمان تصميم نتائج المشروع وتقييمها على مدى دورة حياة المشروع ليستفيد منها جميع أعضاء المجتمع.

• يجب أن تضع الحكومات مؤشرات نتائج واضحة وتفرض مراقبة فعّالة لقياس أثر الشراكات بين القطاعين العام والخاص، بما في ذلك الأثر على البيئة والتنمية وحقوق الإنسان، بدءاً من مرحلة الانتقاء وصولاً إلى المرحلة التشغيلية من المشروع.

يشكّل تعزيز دور الدولة التنظيمي وتحسين المفاوضات مع المؤسسات المالية الدولية لصيانة بعض الأدوات والاستفادة منها لتطبيق سياسات التنمية عاملاً أساسياً في معالجة الإصلاحات القائمة التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية بهدف إنشاء قواعد تنظيمية أخرى.

- 1 المنشورات - 196 21، استثمر في تونس، تمت المراجعة في 8 كانون الثاني/يناير 2021. http://www.investintunisia.tn/Fr/publications_21_196_D11.
- 2 وكالة النهوض بالاستثمار الخارجي المباشر (FIPA)، «بيان الاستثمارات الدولية للفصل الأول من عام 2020»، 2020.
- 3 المرصد التونسي للاقتصاد، «العلاقات التجارية: هل تونس تتحرر من الاتحاد الأوروبي؟» Relations commerciales: la Tunisie s'émancipe-t-elle de l'Union Européenne، شفيق بن روبن، 2018.
- 4 المرصد التونسي للاقتصاد، «بيان حوافز الاستثمار في تونس» Bilan des incitations aux investissements en Tunisie، شفيق بن روبن، 2014.
- 5 إصلاح القانون الإطار المتعلق بالحوافز المالية
- 6 مؤسسة التمويل الدولية و ECOPA - تفويض مؤسسة التمويل الدولية، 2012
- 7 مؤتمر تونس الدولي 2020 - Nabeul.gov.tn، تم الولوج إلى المرجع في 8 كانون الثاني/يناير 2021. <http://www.nabeul.gov.tn/fr/conference-internationale-tunisie-2020>.
- 8 مجلة «تشيالينجز» 75، Challenges، مؤسسة تونسية شابة تحصل على تسمية «المؤسسة الشابة» 75-jeunes entreprises tu-nisiennes obtiennent le label «Jeune entreprise»، 2019.
- 9 موقع «Ilboursa»، «قانون المؤسسات الناشئة، البيان الأول للأرقام» Le start-up act, un premier bilan chiffré، عمر العودي، 2020.
- 10 الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية هو الجمعية الوطنية لأصحاب الأعمال في تونس يجمع هيكليات مهنية من قطاعات اقتصادية غير زراعية مختلفة، ويمثل حوالي 150 ألف شركة خاصة ويضم أكثر من 25 ألف من قادة النقابات، كما يرأس 17 رابطة و24 اتحاد إقليمي و216 اتحاد محلي و370 غرفة نقابية وطنية و1,700 غرفة نقابية إقليمية.
- 11 «الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية» "L'UTICA adhère à Global Compact des Nations Unies"، موقع الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية، تم الولوج إلى المرجع في 8 كانون الثاني/يناير 2021. https://www.utica.org.tn/Fr/actualites_7_9_D1993.
- 12 القانون رقم 38-2009 الصادر بتاريخ 30 حزيران/يونيو 2009 حول النظام الوطني لتوحيد المعايير.
- 13 وزارة الشؤون المحلية والبيئة (2018)، دراسة لإعداد استراتيجية وطنية للمسؤولية المجتمعية للمؤسسات والمنظمات، استراتيجية التطوير، تقرير تولى.
- 14 إيمان اللواتي، قانون المسؤولية المجتمعية للمؤسسات في تونس la loi sur la responsabilité sociale des entreprises en Tunisie، ورقة عمل، المرصد التونسي للاقتصاد، من المرتقب نشرها عام 2021.
- 15 تم توقيع المذكرة التي تنص على هذا التمثيل يوم الثلاثاء الواقع في 8 سبتمبر 2015 في تونس العاصمة من قبل رئيس معهد أبحاث الصحة والبيئة والعمل ورئيس الأمم المتحدة
- 16 مكور س. (2015) هل تلتزم الشركات التونسية بالمسؤولية المجتمعية للمؤسسات؟ Les entreprises en Tunisie sont-elles socialement responsables؟، نتائج الدراسة حول التنافسية لعام 2013، منبر المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية، رقم 6.
- 17 ش. غوزي-نخيلي و إ. غانا-عوسلاتي و د. لبارون (2015)، توحيد المعايير والمسؤولية المجتمعية للمؤسسات في تونس: دور الشهادات الدولية - Normalisation et Responsabilité Sociétale des Entreprises en Tunisie : le rôle des certifications internationales، الأبحاث في علوم إدارة الأعمال، المجلد 109، رقم 4، الصفحات 101 إلى 124.
- 18 وزارة البيئة، الإدارة العامة للتنمية المستدامة. (2011) الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة.
- 19 وزارة البيئة، الإدارة العامة للتنمية المستدامة. (2016) الاستراتيجية الوطنية للاقتصاد الأخضر.
- 20 الجمهورية التونسية، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. (2016) الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد -2016.
- 21 نُشر القانون في الصحيفة الرسمية تحت الرقم 35-2018 في 11 حزيران/يونيو 2018، ويضم 6 مواد، أهمها المادة 2 التي تحت الشركات العامة والخاصة على وأي مؤسسة أخرى على تخصيص الأموال لتمويل المشاريع في الاقتصاد الأخضر. وتتعلق المادة 4 بإنشاء لجان إقليمية تؤدي دور الهيكلية المعنية باقتراح أفكار المشاريع المناسبة للمناطق ودور اللجنة المسؤولة عن توجيه مشاريع المسؤولية المجتمعية للمؤسسات وإدارتها. أما المادة 6 فتتص على إنشاء مرصد وطني للمسؤولية المجتمعية للمؤسسات يكون تابعاً للحكومة ويتولى مراقبة أنشطة المسؤولية المجتمعية للشركات وتنسيقها في البلاد.
- 22 في تموز/يوليو 2020، تم إقرار 4 مشاريع مراسيم حكومية، ومنها:
- مشروع مرسوم يتمحور حول تشكيل المرصد التونسي للمسؤولية المجتمعية للشركات وهيكله التنظيمي وآلية عمله
- مشروع مرسوم يتمحور حول تشكيل اللجان الإقليمية التوجيهية لأنشطة المسؤولية المجتمعية للمؤسسات واختصاصها وصلاحياتها
- 23 إيمان اللواتي، قانون المسؤولية المجتمعية للمؤسسات في تونس la loi sur la responsabilité sociale des entreprises en Tunisie، ورقة عمل، المرصد التونسي للاقتصاد، من المرتقب نشرها عام 2021.
- 24 ل. بلار (2017) المقاومة ستستمر في الكامور خلال شهر رمضان - A El Kamour, la resistance continuera pendant le Ramadan، موقع «ميدل إيست آي» (Middle East Eye).
- 25 <https://www.turess.com/fr/lapresse/109929>
- 26 <https://maghrebemergent.net/tunisie-face-a-des-blocages-de-production-petrofac-avance-l-option-de-quitter-le-pays>
<https://africanmanager.com/el-kamour-omv-arrete-la-production-et-demobilise-son-personnel>
- 26 يهدف قانون المسؤولية المجتمعية للمؤسسات إلى تكريس مبدأ المصالحة بين المؤسسات ومحيطها البيئي والاجتماعي من خلال مساهمتها في مسار التنمية المستدامة والحكومة الرشيدة وفقا للتشريع الجاري بها العمل

- 27 وزارة الشؤون المحلية والبيئة (2018)، دراسة لإعداد استراتيجية وطنية للمسؤولية المجتمعية للمؤسسات والمنظمات، استراتيجية التطوير، تقرير توافقي.
- 28 ج. بن بو بكر غريب، م. سبنس، ف. أندوا بيوليه (2009) التنمية المستدامة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في البلدان الناشئة: بين الاستباقية والاستغلال والتنازلات وEntre proactivité, opportunisme et les compromis, مجلة الشركات الصغيرة وريادة الأعمال 22:3, Journal of Small Business & Entrepreneurship, الصفحات 355-375.
- 29 مختبر الأبحاث للتبصر والاستراتيجيات والتنمية المستدامة (Laboratoire PS2D) عن فعالية الأنظمة غير الفعالة لإشراك المؤسسات في التنمية المستدامة: حالة المؤسسات التونسية De l'efficacité des systèmes incitatifs pour l'engagement des entreprises dans le Développement Durable : cas des entreprises tunisiennes Colloque. le Développement Durable : la session de la puissance et le changement climatique et DD.
- 30 المرجع السابق
- 31 مشروع دعم الحوكمة البيئية المحلية والأنشطة الصناعية بقابس. (2019). أثر الانبعاثات الصناعية على قابس: كلفة هائلة يتكبدّها الاقتصاد في المنطقة. بيان صحفي.
- 32 شابل س., غوان س., كروبيزي ن. (2015). لجنة الفوسفات: خلفيات الزراعة الكيميائية. تقرير من Basta!
- 33 <https://www.leconomistemaghreb.com/2020/12/13/gabes-levee-du-sit-in-soumoud-2>
- 34 بلايز ل. (2017)، في الكامور، تستمر المقاومة في رمضان. ميدل إيست آي.
- 35 هموشين ه. (2016). على طول الساحل التونسي، يعاني أربيل قرقة آثار تغير المناخ والصناعة النفطية والقمع. أوبسيرفاتوار دي مولتيناسيونال.
- بيترفافك تغادر تونس: <https://perenco-a-ticipation.com.webmanagercenter.www/par-sa-cede-et-tunisie-la-quitte-petrofac/2018/06/28/421651/>
- 36 حكيمة دادسي ل. (2014). المياه والخدمة العامة والصناعة الاستخراجية في تونس: حقوق الإنسان رهينة المصالح الخاصة. أيتاك.
- 37 "تونس: يدين المجتمع الربيعي التلوث الناتج عن مصنع سوتاسيب للإسمنت، مشيراً إلى الآثار السلبية المترتبة على الصحة وسبل العيش؛ والشركة ترد" - مرصد الأعمال وحقوق الإنسان. تم الاطلاع على المقال في 8 يناير 2021. <https://www.business-human-rights.org/en/latest-news/tunisia-rural-community-denounce-sotacib-cement-plant-pollution-citing-adverse-impacts-to-health-and-livelihoods-company-responds>
- 38 «استكشاف الاقتصادات. - تونس» البنك الدولي. تم الاطلاع على المقال في 8 يناير 2021. <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2020/tunisia>
- 39 من بين 615 شركة متضمنة في الدراسة الاستقصائية، 246 شركة هي متوسطة الحجم و223 شركة هي صغيرة الحجم و146 شركة هي كبيرة (وفيها أكثر من 100 موظف).
- 40 المرجع نفسه.
- 41 «المشاريع التي لا تنطلق، التحديات والدروس المستخلصة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص في تونس» المرصد التونسي للاقتصاد، جيهان شندول وسيبيليا جوندرا، 2019
- 42 نفس المرجع.
- 43 القانون عدد 23 لسنة 2008 المؤرخ في أبريل 2008 حول نظام الامتيازات
- 44 المرسوم عدد 4631 لسنة 2013
- 45 القانون عدد 47 لسنة 2019 المؤرخ في مايو 2019 حول تحسين مناخ الاستثمار
- 46 القانون عدد 49 لسنة 2015 المؤرخ في نوفمبر 2015
- 47 «المشاريع التي لا تنطلق، التحديات والدروس المستخلصة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص في تونس» المرصد التونسي للاقتصاد، جيهان شندول وسيبيليا جوندرا، 2019
- 48 القانون عدد 49 لسنة 2015 المؤرخ في نوفمبر 2015
- 49 المادة 45، قيمة هذه المشاريع أقل من 15 مليار دينار تونسي
- 50 «يبدو الهدف 10 من أهداف التنمية المستدامة إلى الحد من أوجه عدم المساواة في الدخل وكذلك أوجه عدم المساواة القائمة على أساس الجنس، والسن، والإعاقة، والعرق، والطبقة، والإثنية، والدين، والفرص، داخل البلدان وفي ما بينها. ويعالج الهدف أيضاً أوجه عدم المساواة في ما بين البلدان، بما في ذلك تلك المرتبطة بالتمثيل والهجرة والمساعدة الإنمائية.»
- 51 منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي «الشراكات بين القطاعين العام والخاص في تونس»، 2015
- 52 المرسوم الحكومي عدد 316 لسنة 2020 والمرسوم الحكومي عدد 24 لسنة 2020، مايو 2020
- 53 مؤتمر تونس الدولي 2020 - Nabeul.gov.tn، تم الولوج إلى المرجع في 8 كانون الثاني/يناير 2021. <http://www.nabeul.gov.tn/fr/conference-internationale-tunisia-2020>