

الجمهورية التونسية  
رئاسة الحكومة



الكتاب الأبيض

# التقرير التأسيسي حول إصلاح وحوكمة المؤسسات والمنشآت العمومية

ماي 2018

الجمهورية التونسية  
رئاسة الحكومة



الكتاب الأبيض

# التقرير التأسيسي حول إصلاح وحوكمة المؤسسات والمنشآت العمومية

ماي 2018

## شكر

خالص عبارات الشكر والتقدير لكل الذين ساهموا في إعداد استراتيجية إصلاح وحوكمة المؤسسات والمنشآت العمومية، ونخص بالذكر منهم السيدات والسادة نواب الشعب أعضاء اللجنة الخاصة للإصلاح الإداري والحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد ومراقبة التصرف في المال العام وممثلي المنظمات الوطنية من الاتحاد العام التونسي للشغل وإتحاد الصناعة والتجارة والصناعات التقليدية والاتحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري وكنفدرالية المؤسسات المواطنة التونسية.

الشكر الجزيل إلى خبراء الاحزاب الوطنية الموقّعة على وثيقة قرطاج لمساهماتهم البناءة في مناقشة التصوّرات وإثراء مضامين الاستراتيجية من ممثلي حزب نداء تونس وحزب حركة النهضة وحزب آفاق تونس والحزب الجمهوري وحزب المسار، في إطار بناء مشترك وتوافق حول حتمية الخروج من المأزق والثقة في قدرة الإدارة على تأمين حظوظ النجاح لخطة العمل المرسومة بتظافر جهود الجميع.

كلّ التقدير موجه كذلك لإطارات رئاسة الحكومة ووزارة المالية ووزارة الفلاحة و الموارد المائية و الصيد البحري ووزارة التجهيز و الاسكان و التهيئة الترابية ووزارة النقل ووزارة الصناعة و المؤسسات الصغرى و المتوسطة ووزارة الطاقة و المناجم وكلّ المديرين العاملين و الرؤساء المديرين العاملين للمنشآت و المؤسسات العمومية وكلّ اطارات المنشآت و المؤسسات العمومية من الذين ساهموا بصفة مباشرة او غير مباشرة في تحديد ملامح استراتيجية إصلاح وحوكمة المؤسسات و المنشآت العمومية و عملوا على تقديم المعطيات الموضوعية المتعلقة بتشخيص الوضع الحقيقي للهيكل المعنية واقتراح المخرجات الملائمة التي تضمّنها الكتاب الأبيض.

والشكر موصول كذلك الى خبراء الوكالة الفرنسية للتنمية والاتحاد الاوروبي بتونس والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومكتب PWC على المساندة التقنية والعملية لإنجاز الإستراتيجية المقترحة.

وأخيرا شكر خاص إلى السيدات والسادة اعضاء فريق العمل الذي تم تكليفه بقيادة مسار إعداد الاستراتيجية، للمهنية العالية التي تميّزوا بها والوطنية الصادقة في معالجة المسائل المعقّدة الخاصة بهذا الملف.

- السيد شكري حسين مدير عام وحدة متابعة أنظمة الإنتاجية في المؤسسات والمنشآت العمومية برئاسة الحكومة الذي تولى الحرص على تنسيق أعمال لجنة القيادة وتأمين التواصل بين مختلف الأطراف المتدخلة.

- السيد علي مقداد شبل رئيس هيئة مراقبي الدولة

- السيد سليم الهنتاتي رئيس هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية برئاسة الحكومة

- السيدة هدى بن عمر المديرية العامة لوحدة متابعة تنظيم المؤسسات والمنشآت العمومية برئاسة الحكومة

- السيد طارق بالعربي المدير العام للتخصيص برئاسة الحكومة

- السيد الصادق حسني مدير عام المساهمات بوزارة المالية

- السيدة رشيدة عبروي المديرية العامة للإشراف على المنشآت العمومية بوزارة الفلاحة والموارد المائية

والصيد البحري

- السيدة منانة حفاوي المديرية العامة للإشراف على المنشآت العمومية بوزارة التجهيز والاسكان والتهيئة

الترابية

- السيد رمزي خزندار مدير عام الاشراف على المنشآت العمومية بوزارة النقل

- السيدة سنية بن عمار الجلاصي المديرية العامة للإشراف على المنشآت العمومية بوزارة الصناعة

والمؤسسات الصغرى والمتوسطة

- السيد طارق الغمراسني مدير عام الاشراف على المنشآت العمومية بوزارة الطاقة والمناجم.

## الفهرس

- 1- توطنة..... 5
- 2- تقديم..... 6
- 3- السياق الزمني للإصلاح..... 8
- 4- السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي للإصلاح..... 9
- 5- أهمية مشروع الإصلاح وجاهزية تنفيذه..... 11
- 6- التشخيص التشاركي والمتفق عليه حول أهم اشكاليات قطاع المؤسسات العمومية..... 13
  - 6-1. أهمية قطاع المؤسسات العمومية في الاقتصاد التونسي..... 13
  - 6-2. تواصل تراجع أداء المؤسسات العمومية ومخاطر هامة على المالية العمومية..... 14
  - 6-3. أهم عوامل تراجع مردودية قطاع المنشآت المؤسسات العمومية..... 17
  - 6-4. إطار تشريعي وقانوني غير ملائم..... 17
  - 6-5. منظومة متابعة وإشراف مشتتة تستوجب إعادة النظر في دور الدولة..... 18
  - 6-6. نقائص على مستوى تحميل المسؤولية المناطة بعهدة مجالس الإدارة..... 19
  - 6-7. رقابة مشددة وشفافية غير كافية..... 19
- 7- الاستراتيجية وخطة العمل..... 20
  - 7-1- المحور الأول: إعادة صياغة منظومة الحوكمة العامة للمؤسسات العمومية..... 21
    - الهدف 1-1: الاستعداد لصياغة الاستراتيجية المساهماتية للدولة..... 21
    - الهدف 2-1: صياغة الاستراتيجية المساهماتية للدولة..... 22
    - الهدف 3-1: تنفيذ الاستراتيجية المساهماتية للدولة وإرساء خطة اتصالية حولها..... 22
    - الهدف 4-1: تطوير دور وزارات الاشراف في ضبط وإنجاز عقود الأهداف وعقود البرامج..... 23
    - الهدف 5-1: تبسيط إجراءات الرقابة على الصفقات العمومية..... 23
    - الهدف 6-1: تدعيم آليات مقاومة الفساد..... 23
  - 7-2- المحور الثاني: تطوير منظومة الحوكمة الداخلية في المؤسسات العمومية..... 24
    - الهدف 1-2: مراجعة هيكل الحوكمة الداخلية للمؤسسات العمومية..... 24
    - الهدف 2-2: إرساء استراتيجية ملائمة لقواعد الحوكمة والمسائلة والشفافية ونشر المعلومة..... 25
    - الهدف 3-2: إضفاء المهنية على أعمال أعضاء مجالس الإدارة..... 25
  - 7-3- المحور الثالث: الارتقاء بالحوار الاجتماعي والمسؤولية المجتمعة والتصرف في الموارد البشرية..... 26
    - الهدف 1-3: إرساء استراتيجية خصوصية تأخذ بعين الاعتبار مفهوم التنمية المستدامة والمسؤولية المجتمعية..... 27
    - الهدف 2-3: التشجيع على الحوار الاجتماعي بين مختلف الأطراف المتدخلة ومأسسته..... 27
    - الهدف 3-3: تحديث وظيفة التصرف في الموارد البشرية بشكل يتلاءم مع اصلاح الوظيفة العمومية..... 28
    - الهدف 4-3: تطوير التصرف التقديري ففي الموارد البشرية..... 28
    - الهدف 5-3: تحسين إنتاجية أعوان وإطارات المؤسسات العمومية..... 29
  - 7-4- المحور الرابع: إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات العمومية..... 29
    - 8-1-4-1: معايير تصنيف المؤسسات العمومية..... 29
    - 8-2-4-2: التوجهات العامة..... 30
    - الهدف 1-4-1: ترتيب المؤسسات العمومية حسب أهمية حاجياتها من التمويل..... 31

- الهدف 2-4: تهيئة المؤسسات العمومية التي تشكو صعوبات لإعادة الهيكلة.....32
- الهدف 3-4: توفير الوسائل الضرورية لمسار إعادة الهيكلة المالية..... 32
- الهدف 4-4: متابعة عملية ما بعد إعادة الهيكلة المالية ..... 34
- الهدف 5-4: تطوير الشراكة بين المؤسسات العمومية والقطاع الخاص على المدى الطويل.....34
- 8- آفاق الإصلاح.....34
- 1-8- تنفيذ الإصلاحات.....34
- 2-8- ضغوطات الظرف الاقتصادي وضعف الإمكانيات.....34
- 3-8- إرساء آليات مؤسساتية تحدده واضحة لإنجاز ومراقبة الإصلاح.....35
- 4-8- قطع خطوات هامة منتظرة قبل نهاية سنة 2018.....36
- 5-8- تمشي مشترك ثابت ومتناسق.....37
- 6-8- تمشي تشاركي يحظى بدعم الأطراف المتدخلة.....37
- 7-8- اصلاح يتنزل صلب السياسة التنموية للبلاد.....37
- 8-8- الدعم الفعلي من قبل الشركاء التقنيين والماليين.....38
- 9- خاتمة.....40
- 10- ملاحق ..... 41
- ملحق 1: مراجع.....42
- ملحق 2: خطة عمل مفصلة لإصلاح المؤسسات العمومية .....43

## توطئة

لقد مثلت ثورة 2011 مهذا لانتقال سياسي في تونس أشاد به العالم بأسره وأصبح مثالا يحتذى به. وقد أفضى هذا الانتقال بعد مسار طويل وعلى إثر مراحل عديدة إلى نموذج جديد لديمقراطية واعدة. وبالتوازي مع الانتقال السياسي فإن الانتقال الاقتصادي والاجتماعي الذي انطلقت فيه تونس لا يزال يتطلب مجهودات كبيرة وعزيمة قادرة على تغيير المنظومة القائمة لتحقيق نمو مندمج وتنمية مستدامة.

ولقد قامت الحكومات المتعاقبة بإصلاحات قصد تعديل الاختلالات المالية وتحفيز التنافسية والقدرة الشرائية للمواطن الى جانب العمل على مواجهة عديد الصعوبات الاقتصادية. وبالرغم من المجهودات المبذولة فإن التحديات ما تزال قائمة، فالنمط التنموي الذي اعتمده تونس والصعوبات التي تمر بها حاليا يحتم مواصلة العمل بصفة تشاركية، حكومة ومنظمات وطنية ومجتمع مدني، لمواصلة تركيز تغييرات كبرى وجوهرية في الاقتصاد الوطني حتى تتم الاستجابة لتطلعات التونسيات والتونسيين .

وفي هذا السياق، فإن إصلاح المؤسسات العمومية وحوكمتها يعتبر من الإصلاحات الجوهرية صلب الإقتصاد التونسي ونقطة إرتكاز النمط التنموي الجديد الذي تهدف الدولة إلى إرسائه إذ هو مسألة أساسية تستوجب الإسراع بتنفيذها قصد بلوغ مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.

إن الكتاب الأبيض حول إصلاح المؤسسات العمومية وحوكمتها هو نتاج عمل مشترك انطلق منذ عدة سنوات على إثر استشارة واسعة، شارك فيها خبراء وأحزاب سياسية وأطراف فاعلة مثل الاتحاد العام التونسي للشغل واتحاد الصناعة والتجارة والصناعات التقليدية والاتحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري وكنفدرالية المؤسسات المواطننة التونسية.

ويرسم هذا الكتاب المحاور الاستراتيجية الأربعة لإصلاح المؤسسات العمومية والمتمثلة في (1) إعادة صياغة منظومة الحوكمة العامة للمؤسسات العمومية (2) تطوير منظومة الحوكمة الداخلية في المؤسسات العمومية (3) الارتقاء بالحوار الاجتماعي والمسؤولية المجتمعية والتصرف في الموارد البشرية (4) إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات العمومية .

إن الهدف الاساسي من هذا الكتاب الأبيض هو تقديم تصوّر عملي متكامل لكيفية تطوير تنافسية المؤسسات العمومية وتمكينها من وضعية مالية سليمة ومستدامة مع مراعاة مصلحة الدولة والمؤسسة والعمال. وفي هذا الإطار فإن التمشي المعتمد في صياغة هذا الكتاب يبنني على مقارنة وضعية المؤسسات العمومية حالة بحالة بالاستناد إلى التوجهات الاستراتيجية للدولة التونسية مع إعطاء الأولوية للمؤسسات التي تشكو صعوبات .

## توفيق الراجحي

الوزير لدى رئيس الحكومة المكلف بمتابعة الإصلاحات الكبرى

## 2 - مقدمة

لقد مثلت المؤسسات العمومية التونسية<sup>1</sup> لفترة هامة القاعدة التي قامت عليها عملية تطوير البنى الأساسية والخدمات، كما كانت محرك النمو الاقتصادي وذلك تحت اشراف الدولة وبتوجيه منها. وبمرور الزمن أدى تدني فاعلية ونجاعة جل المؤسسات العمومية إلى تراجع جودة الخدمات المسداة وفي قدرتها على الاستمرار.

ومنذ سنة 2011، تقام تدني مستوى أداء ومردودية المؤسسات العمومية والتي كانت قبل ذلك تشكو ضعفا ليس بالهين وتشكل ثقلا على ميزانية الدولة. ولقد كان لهذه النتائج السلبية تأثير في التوازنات المالية بهذه المؤسسات الى درجة أضحت بعضها مشرفة على التوقف عن النشاط وغير قادرة على مواجهة الصعوبات لولا الاعتمادات الاستثنائية والضمانات المرصودة لها من ميزانية الدولة وذلك في ظل غياب استراتيجية شاملة للنهوض بالقطاع.

وحتى يتسنى النهوض بقدرات البلاد التنموية، وجب تخفيف العبء على المالية العمومية وتحسين جودة الخدمات وضمان صمود المؤسسات العمومية وبقائها وإصلاح منظومة حوكمتها. وإن جملة هذه التحديات تعتبر مكونا أساسيا من مكونات البرنامج الاقتصادي للدولة التونسية. وفي هذا الإطار فإن التفكير الذي شرعت فيه الحكومة التونسية والذي ناقشته مع الأطراف المعنية بما في ذلك الشركاء التقنيين والماليين قد أفضى الى صياغة استراتيجية وخطة عمل لتنفيذها.

وان تشخيصا دقيقا لوضع المؤسسات العمومية في تونس والذي يتفق بشأنه عدد هام من الخبراء واهل الاختصاص يعزو هذا الوضع الصعب الى غياب الحوكمة بهذه المؤسسات بالمعنى الواسع الشامل والداخلي ويتجلى في وجود عديد الإخلالات في التسيير. وان ضعف اداء المؤسسات العمومية يفسر خاصة بإطار تشريعي وقانوني غير ملائم ومنظومة متابعة وإشراف متشتتة تستوجب إعادة النظر في دور الدولة وبالنفائض على مستوى تحميل المسؤولية المناطة بعهدة مجالس الإدارة وبرقابة مكبلة وبشفافية غير كافية.

وبعد أن تبني مجلس الوزراء المنعقد في 24 نوفمبر 2015 المبادئ العامة لهذا الإصلاح، تم عرضها مرفقة بخطة عمل تأليفية في ندوة وطنية عقدت يومي 21 و22 نوفمبر سنة 2016 وضمت كل الأطراف المعنية والفاعلة ومنها خاصة الاتحاد العام التونسي للشغل واتحاد الصناعة والتجارة والصناعات التقليدية. وان الصياغة التشاركية لتصور عملي للاستراتيجية ترجمت الى خطة عمل مفصلة مبوية حسب الأولويات ومرفقة بتوزيع أولي للمسؤوليات وفق مفهوم المسائلة. وقد تم تطوير محتوى الاستراتيجية وخطة تنفيذها خلال شهري جوان وجويلية 2017 في إطار ورشات عمل ضمت كفاءات وطنية من اتحاد الصناعة والتجارة والصناعات التقليدية والأحزاب السياسية والإدارة والمنشآت والمؤسسات العمومية.

وقد مكنت المقاربة التشاركية التي وقع اعتمادها كل طرف من الأطراف المعنية من ابداء رأيه والتقدم بمقترحات وابداء تعليقات وذلك في إطار احترام كل المقاربات ووجهات النظر، وهي بذلك تهدف إلى تحقيق قبول أفضل للإصلاحات من قبل الأطراف المعنية كما تساعد على إرساء حوار اجتماعي أكثر اتزان. وإن تبادل الأفكار هذا كان فرصة للتأكيد على

<sup>1</sup> يقصد بمفهوم المؤسسات العمومية المضمن بهذه الوثيقة المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية والمنشآت العمومية.

العمل الهام الذي أنجزته الكفاءات التونسية سواء على مستوى سلط الاشراف أو على مستوى المؤسسات العمومية على حد سواء، وهو عمل ينبغي تثمينه واستثماره.

ان استراتيجية اصلاح المؤسسات العمومية وحوكمتها اذ تنتزل في إطار المخطط الخماسي 2016-2020 فإنها تمثل الإطار العام للإصلاح، وقد تمت صياغتها وفقا للمحاور الأربعة التالية:

- ✓ إعادة صياغة منظومة الحوكمة العامة للمؤسسات العمومية وحوكمتها حتى يتسنى إعادة النظر في دور الدولة وخاصة دورها كمساهم من خلال بعث هيكل مركزي موحد للتصرف في المؤسسات العمومية وصياغة الإستراتيجية.
- ✓ تطوير منظومة الحوكمة الداخلية في المؤسسات العمومية وذلك قصد تحقيق مستوى عال من الشفافية والمسائلة و تحميل مجالس الإدارة المسؤولية.
- ✓ الارتقاء بالحوار الاجتماعي وبالمسؤولية المجتمعية وبالتصرف في الموارد البشرية نظرا للحرص الذي توليه الدولة للسلم الاجتماعي منذ 2011. ونظرا للثقل الذي تمثله المؤسسات العمومية بالنسبة في الاقتصاد الوطني وبالتالي في سوق الشغل فإن الارتقاء بالأبعاد المتصلة بالتصرف في الموارد البشرية سيساهم في دعم الحوار الاجتماعي وسيساعد كذلك على تحسين أداء المؤسسات العمومية.
- ✓ إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات العمومية مع التركيز على المؤسسات التي تشكو صعوبات مالية والتي تملك رغم ذلك الإمكانية للتحسن والنهوض بمردوديتها وتحقيق دوام توازنها المالي. وان المبادئ الأساسية التي تقرر اعتمادها لإعادة الهيكلة المالية تتمثل خاصة في إعادة رسملة المؤسسات العمومية التي تؤمن مرفق عام استراتيجي وجعل اللجوء الى دعم الدولة استثنائيا وذلك بقصد تدعيم الاستقلالية المالية لها. كما تهدف هذه التوجهات الى دراسة امكانية تفعيل الشراكة بين القطاع العام والخاص كلما تبتت جدواها بالنسبة للمؤسسات الناشطة في قطاعات تنافسية أو غير استراتيجية

ان الاستراتيجية تقدم رؤية واضحة وشاملة لرهانات القطاع ولمختلف الأدوار التي يمكن أن تضطلع بها الدولة، وتضبط الأهداف وتحدد التحديات التي تعترض الدولة التونسية رفعها في السنوات المقبلة. وحرصا من الدولة على تحويل الاستراتيجية الى أهداف عملية (19 هدفا) وإجراءات ملموسة (58 إجراء) انبثقت منها خارطة طريق واضحة المعالم ومتناسقة تستند الى مراحل انجاز واقعية، حيث تشكل الاستراتيجية والمخطط التنفيذي حزمة متكاملة من الحلول والإجراءات السياسية الضرورية لتطوير حوكمة المؤسسات العمومية وأدائها وتعدّد جملة التدخلات التي يتعين القيام بها على كل من المدى القريب والمتوسط والبعيد. وازافة الى الوثيقتين المذكورتين فقد تم ضبط الإجراءات العشرة الهيكلية للإصلاح والتي تمثل أساس مسار الإصلاح.

إن الرهان المستقبلي الحقيقي يتمثل في وضع الإصلاح حيز التنفيذ وألا يبقى مجرد نوايا وحبرا على ورق. وإن هذا التوجه بالرغم من تعدد الرهانات (رهان الحوكمة والرهانات الاقتصادية والمالية والاجتماعية خاصة) يجعل من إصلاح المؤسسات العمومية عملا حساسا لكنه محدد لمستقبل البلاد وصلابة اقتصادها وتماسكها الاجتماعي. وان عملية انجاز هذه الإصلاحات انجازا فعليا تطرح العديد من التحديات كما تتطلب إمكانيات كبيرة سواء على مستوى الموارد البشرية او المالية أو على مستوى التنسيق بين الأطراف المتدخلة.



وبهذا المعنى فإن إرساء آليات مؤسساتية واضحة المعالم لوضع الإصلاح حيز التنفيذ يبدو شرطا أوليا وأساسيا كما أن الهيئة المكلفة بالإشراف على انجاز هذا الإصلاح وإدارته، والتي ستحدث قبل موفي سنة 2018، تمثل خطوة هامة ستدخل بالإصلاح في نسق جديد. وإلى جانب ذلك فإنه من الضروري أن تتظافر العديد من العوامل الأخرى حتى تضمن نجاح عملية الإصلاح على الأمد الطويل وخاصة منها (i) المحافظة على تمشي تشاركي يحظى بتوافق سياسي وبمشاركة الأطراف المعنية (ii) تواصل الدعم الفعلي للشركاء التقنيين والماليين (iii) إدراج الإصلاح صلب الاستراتيجية الشاملة لتنمية البلاد مع الحرص على حسن التنسيق بين مختلف الإصلاحات المبرمج إنجازها.

### 3- السياق الزمني للإصلاح

إن تونس تواصل في سياق انتقال سياسي ناجح انتقالها الاقتصادي والاجتماعي قصد التوصل الى نمو مندمج ودائم. ولقد أشاد العالم بأسره بالانتقال السياسي في تونس والذي يمثل ثمرة ثورة سنة 2011 والذي أضحي مثالا يحتذى به. وبعد مسار طويل وبعد مراحل متلاحقة أفضت الثورة الى أنموذج جديد لديموقراطية واعدة. وبالتوازي فإن الانتقال الاقتصادي والاجتماعي الذي شرع فيه يتطلب مجهودات كبيرة وعزيمة قادرة على تغيير المنظومات القائمة لتحقيق نمو مندمج وتنمية مستدامة.

وبالفعل فإن المشروع المجتمعي لتونس سينبني مستقبلا على منظومة قيمية جديدة وعلى منظومة حوكمة قصد تحقيق النمو الاقتصادي وتجذير العدالة الاجتماعية في مختلف ابعادها. وفي هذا الإطار فإن الإصلاحات الهيكلية تساهم في التحولات الكبرى التي تنجز في مستوى السياسات الاقتصادية والتي ينبغي ان تترجم بصفة ملموسة بوضع قواعد وممارسات جديدة من شأنها ان تحسن بصفة جلية واقع الاقتصاد وتمكن من تقليص الفوارق الاجتماعية والاقتصادية.

لئن تمكن الاقتصاد التونسي من تحقيق نمو بمعدل 4.5% خلال السنوات 1990 - 2000 إلا أن نسبة هذا النمو لم تكن قادرة على ان تقلص بالفدر الكافي من الفوارق الجهوية والاجتماعية وبين الجنسين. وقد أدى هذا الى فتور كبير أصاب المنظومة الاقتصادية ترجم بنسبة بطالة دائمة تبلغ حوالي 13 % وذلك رغم القيمة المضافة التي تم تحقيقها.

إن الأحداث الاجتماعية والسياسية التي أدت الى ثورة 2011 قد ألقّت بظلالها على هذا الوضع، وأحدثت وعيا بالنقائص الموجودة. وفي هذا السياق فإن الحكومات التي تعاقبت قامت بإصلاحات قصد تخفيف الإخلالات المالية المتتالية وتحفيز التنافسية وتحسين مستوى عيش المواطنين. ومع ذلك فإن تونس بعد مرور خمس سنوات من الثورة تجد صعوبات وعناء لبلوغ نسب نمو عالية وقادرة على إستيعاب طلبات الشغل الإضافية. وان هذا الضعف في الأداء تفسره عدة عوامل ظرفيه وهيكلية، فنسبة الاستثمار لا تزال ضعيفة بل تقلصت وانكمشت، والمساهمة في تطوير العرض على مستوى سوق الشغل تتقدم ببطء إضافة الى أن المداخيل الجبائية ظلت دون المأمول والعجز في الميزانية في تزايد (6 % من الناتج الداخلي الخام). هذا الى جانب أن الاقتصاد التونسي، والذي ظل يعتمد اعتمادا كبيرا على السياحة، قد تأثر بالأزمة التي طالت القطاع وخاصة بعد أحداث سنة 2015.

واليوم فان الدولة التونسية قد اتخذت مجموعة من الإصلاحات التي تمكنها من مواجهة الضغوطات الاقتصادية. ما جعل آفاق الاقتصاد الوطني على المدى القصير تعرف تحسنا لكن بنسق بطيء، ذلك أن هذه الإصلاحات تلامس أسس وجوهر النمط التنموي وستعطي نتائج هامة على المدى المتوسط والبعيد. وعلاوة على كل ذلك، فان التحديات ما تزال قائمة ومحدودية النموذج القديم والصعوبات الحالية تفرض مواصلة التغييرات الكبرى حتى تتم الاستجابة للانتظارات المشروعة للمواطنين.

ويظل إصلاح المؤسسات العمومية وحوكمتها مسألة جوهرية بالنسبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في تونس، يندرج في عمق النموذج المنشود إرساءه. والجدير بالذكر أن الارث التاريخي لا يزال حاضرا في حوكمة المؤسسات العمومية مثلما تشهد على ذلك القرارات التي تتخذ على المستوى المركزي ونقل الرقابة الإدارية والمالية المسبقة وعمليات التقييم غير المتلائمة مع المتطلبات الحالية، والتي ساهمت في بعض الأحيان في تصرف غير شفاف في الموارد.

ثلاث أسباب رئيسية على الأقل تبرر الأهمية التي يحظى بها هذا الإصلاح (i) إن الثورة التونسية أثارت نقاشا حول الحوكمة بصفة عامة وحول حوكمة المؤسسات العمومية بصفة خاصة لا سيما وان العديد من القضايا التي تبيين الارتباط بين النظام السياسي لما قبل الثورة بمؤسسات عمومية قد بدأت تظهر للعيان وكشفت عن إخلالات جسيمة (ii) في الوقت الذي أضحى فيه هامش التحرك الجبائي ينحسر تدريجيا أصبح من الضروري تحديد المخاطر المالية المحتملة التي تمس ميزانية الدولة والتي لها علاقة بالمؤسسات العمومية، (iii) الدور الرئيسي الذي تضطلع به المؤسسات العمومية في القطاعات الحيوية للاقتصاد التونسي مثل القطاع البنكي والنقل والصناعة والتي تعد آثارها الاقتصادية والاجتماعية هامة.

#### 4- السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي للإصلاح

لقد ظلت المؤسسات العمومية التونسية القاعدة التي تأسست عليها عملية تطوير البنى التحتية والخدمات تحت إشراف الدولة وبتوجيه منها، كما كانت محركا لنموها الاقتصادي. وقد ظلت هذه المؤسسات تؤدي على الدوام دورا هاما في الاقتصاد الوطني خاصة وأن (7) سبعا من المؤسسات العشر (10) الأولى في البلاد، بالاعتماد على رقم المعاملات، هي مؤسسات عمومية. وهكذا تكون الدولة حاضرة في تقديم الخدمات العمومية وفي الخدمات التجارية وكذلك في توريد المواد الأساسية.

وبمرور الزمن أدى تدني فاعلية ونجاعة المؤسسات العمومية الى تراجع جودة الخدمات والى إعادة النظر في مدى قدرة جل هذه المؤسسات على البقاء والاستمرار خاصة وأن البعض منها وجدت نفسها في أوضاع إدارية ومالية حرجية، كما أن تطور القطاع الخاص قد تعطل بفعل تضخم القطاع العمومي. إضافة الى ذلك، فإن سوق الشغل تأثر تأثرا بالغا بالفجوة الكبيرة الموجودة بين ظروف العمل في القطاع العمومي وتلك التي يوفرها القطاع الخاص.

ان تشخيصا دقيقا لوضع المؤسسات العمومية في تونس، والذي تتفق حوله شرائح واسعة من الخبراء وأهل الاختصاص، يعزو هذا الوضع الصعب الى آليات الحوكمة بهذه المؤسسات (بالمعنى العام والداخلي)، ويشدد على وجود عديد الإخلالات في التسيير، على الرغم من العدد الهام لعمليات المراقبة، التي ألحقت أضرارا بسير المؤسسات العمومية

وأدائها في الوقت الذي تبين فيه أن دور الدولة المساهمة لم ينجز بالقدر الكافي. وفي الاتجاه ذاته فإن تعدد الهياكل المكلفة بالإشراف والمراقبة وتعقد المشهد الإداري، إضافة إلى التحركات الاجتماعية والإضرابات، قد أضرت بأداء المنشآت العمومية. كما أن ضعف الإطار المؤسسي قد ساهم بدوره في الإخلالات التي شابته هذه المؤسسات العمومية ما دفع إلى ضرورة القيام بإصلاحات جريئة تهتم خاصة مجال الرقابة.

وهكذا يتبين أن غياب التسيير الناجح من قبل الدولة ينجم عنه استعمال غير محكم للموارد العمومية، ويترتب عنه كذلك تتالي مظاهر الفشل في عديد القطاعات والسياسات العمومية بما يحتم الشروع في إصلاح جوهري لقطاع المؤسسات العمومية. وإن هذا الوصف للأوضاع القائمة بدأ تدريجياً يحظى بإجماع مختلف الأطراف المعنية بما لا يفتح مجالاً لتعطيل مسار الإصلاح فيما يتعلق بجوهر الإصلاح نظراً إلى وجود الوعي بدقة الوضع وبضرورة التحرك السريع وبالفاعلية المطلوبة.

ونظراً إلى أن ضعف أداء المؤسسات العمومية يعتبر معطلاً إضافياً لعملية النمو، فإن إصلاح هذه المؤسسات يعتبر مكوناً أساسياً من مكونات البرنامج الاقتصادي الذي تعتمده السلط التونسية. والذي سيمكن من تحرير قدرات الاقتصاد على النمو. وبالفعل، فإن هذا الإصلاح سيخفف العبء على المالية العمومية ويحسن جودة الخدمات علاوة على ضمان قدرة المؤسسات العمومية على البقاء والاستمرار. وإضافة إلى ذلك، فإن هذا الإصلاح يمثل جزءاً من مخطط إصلاحات كبرى مبرمجة ضمن المخطط الخماسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية 2016-2020 والذي يهدف إلى تحقيق نمو أكبر يكون مندمجاً وقادراً على خلق عدد أوفر من مواطن الشغل.

وقد افضت عديد الاجتماعات مع المنظمات الوطنية والأحزاب السياسية والهياكل الإدارية المعنية في أكتوبر 2015 إلى صياغة استراتيجية إصلاح المؤسسات العمومية، ذلك أن إصلاح حوكمة المؤسسات قد اندرج منذ بدايته في جويلية 2015 صلب تمشي تشاركي. وقد تمت مناقشة المبادئ العامة لهذا الإصلاح من قبل مجلس الوزراء الملتئم في نوفمبر 2015 ثم قدمت الاستراتيجية في ندوة عقدت يومي 21 و22 نوفمبر 2016 شارك فيها بالخصوص نواب الشعب إضافة إلى الرؤساء المديرين العموم والمديرين العاميين للمنشآت والمؤسسات العمومية وإطارات من الإدارة والمنشآت المعنية وممثلين عن المجتمع المدني. وتم خلال ورشات العمل التي انعقدت للغرض اثراء الاستراتيجية بمقترحات عملية لضمان أفضل الظروف لإنجازها.

إن إصلاح حوكمة المؤسسات العمومية يهدف إلى الارتقاء بتنافسيتها وضمان بقائها واستمرارها على المدى المتوسط ويرتكز على المحاور الأربعة التالية:

1. إعادة صياغة منظومة الحوكمة العامة في المؤسسات العمومية (دعم دور الدولة المساهمة وذلك خاصة من خلال بعث جهاز موحد مختص في متابعة المؤسسات العمومية التي تساهم الدولة في رأس مالها وصياغة الاستراتيجية المساهمة للدولة).
2. تطوير منظومة الحوكمة الداخلية في المؤسسات العمومية (دعم استقلالية هياكل التصرف ودعم مشمولاتها).
3. الارتقاء بالحوار الاجتماعي والمسؤولية المجتمعية والتصرف في الموارد البشرية عبر دعم المسار التشاركي.
4. إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات العمومية بغرض تحسين الأداء.

وكانت الندوة الوطنية المذكورة التي جمعت الأطراف المعنية (وزارات الإشراف على المؤسسات العمومية ورؤساء المؤسسات العمومية والشركاء الاجتماعيين وسائل الإعلام والشركاء التقنيين والماليين في تونس، والتي تعلق موضوعها باستراتيجية تحديث المؤسسات العمومية وحوكمتها، فرصة للخوض في التحديات التي تواجهها المؤسسات العمومية في تونس لاقتراح رؤية لإصلاح هذا القطاع الحيوي بالنسبة إلى الاقتصاد.

كما أن التوصيات التي اقترحها فريق عمل يتكون من ممثلي وزارات ومؤسسات عمومية ومن ممثلي الاتحاد العام التونسي للشغل وممثلي اتحاد الصناعة والتجارة والصناعات التقليدية الذي أشرفت رئاسة الحكومة على تنسيق أشغاله، مكنت من الشروع في وضع برنامج لإصلاح تلك المؤسسات. وصيغت هذه التوصيات في شكل مخطط عمل تأليني يتضمن الإجراءات الهيكلية التي وقع تحديدها والتي أرفقت بجدول زمني طموح لوضعها حيز التنفيذ. وحتى يتسنى تطبيق إصلاح المؤسسات العمومية بصفة ناجعة وفعالية فإن فريق قيادة يتكون من المهنيين والكفاءات تم تشكيله برئاسة الحكومة وضم وزارة المالية والوزارات القطاعية المعنية.

وقد بدا من الضروري اللجوء إلى مرحلة تكميلية حتى يكون الإصلاح عمليا وحقيقيا وذلك من خلال صياغة مشتركة وتشاركية لتصوير عملي للاستراتيجية وللمخطط التنفيذي بما يجعل منهما خطة عمل مفصلة ومبوبة حسب الأولويات ومرققة بتوزيع أولي للمسؤوليات وفق منطق المسائلة. وفي هذا السياق وقع تنظيم ثلاث عشرة ورشة عمل، إهتمت كل واحدة منها بموضوع معين وذلك خلال الفترة المتراوحة بين جوان وجويلية 2017 وقد ضمت هذه الورشات مشاركين من اختصاصات مختلفة ويمثلون مختلف الأطراف المعنية<sup>2</sup> وفي الجملة فقد تم تشريك أكثر من مائة كفاءة إدارية وحزبية.

ان المقاربة التشاركية المعتمدة مكنت كل مشارك من التعبير عن رأيه ومن المساهمة النشيطة وتقديم مقترحات وتعليق بناء بما مكن من بروز مقاربات مختلفة كانت في بعض الاحيان متباينة. وتهدف هذه المقاربة الى الدفع الى تبني التزام قوي وقبول أفضل للإصلاح والى حوار اجتماعي أكثر إتزاناً. وقد كانت هذه الحوارات التي وقع فيها تبادل الآراء فرصة للتأكيد على أهمية العمل الذي أنجز من قبل الأطراف المعنية سواء على مستوى سلطات الإشراف أو على مستوى المؤسسات العمومية ذاتها بما يمكن من الاستفادة من التجارب المطروحة وتثمينها.

وكانت النتائج وخطة العمل التي توصلت إليها هذه الأشغال موضوع ورشة موسعة نظمت يوم 21 جويلية 2017. وقد وقع عرض هذه النتائج على مجلس الوزراء، كما كانت موضوع تبادل للآراء واجتماعات ضمت كلا من الحكومة والاتحاد العام التونسي للشغل والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة وكنفدرالية المؤسسات المواطنة التونسية.

## 5- أهمية مشروع الإصلاح وجاهزية تنفيذه

إن العمل الهام الذي تم إنجازه سيمكن مستقبلا من تطبيق هذا الإصلاح بصفة فعلية وعملية، وبقطع النظر عن الأعمال الجيدة التي تم التوصل إليها في منتهى مسار طويل انطلق منذ سنة 2014، فإن عناصر عدة يبدو أنها تتظافر اليوم لتمكن من التقدم بصفة ملموسة نحو إنجاز الإصلاح. وبالفعل فقد تم تعيين وضبط إجراءات سياسية وتقنية عديدة من

<sup>2</sup> شارك في هذه الورشات ستة وزارات وتسع مؤسسات عمومية وخمسة أحزاب سياسية موقعة على وثيقة قرطاج.

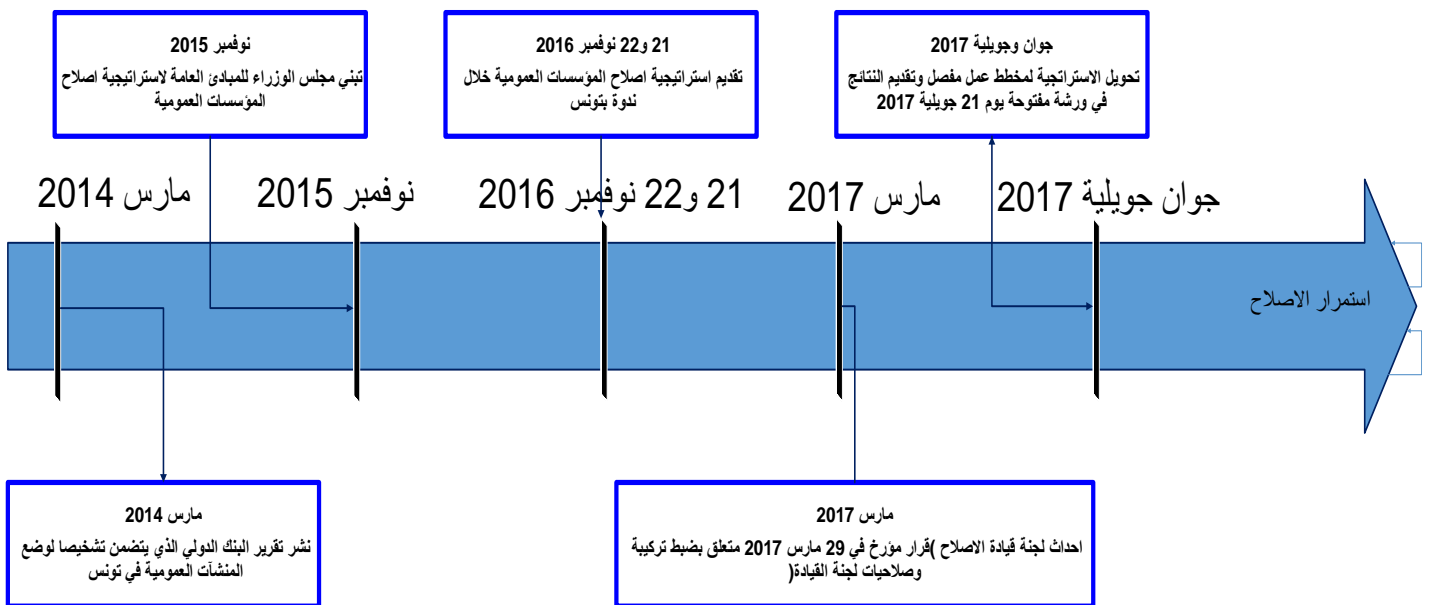
شأنها أن تحسن أداء المؤسسات العمومية وإن التشخيص المتوافق عليه وانخراط الاطراف الفاعلة في اختيار الإجراءات التي يتعين اتخاذها وتطبيقها علاوة على العزيمة السياسية القوية التي تحدد الدولة والتي تحظى بدعم دائم من قبل الشركاء التقنيين والماليين يمثل جميعها مؤشرات مشجعة على نجاح الإصلاح.

ان العزم على الاستعادة من الاصلاحات الهيكلية (السابقة) إضافة إلى الطابع الاستعجالي والضروري لإصلاح حوكمة المؤسسات العمومية يمثلان قضايا لا تنفك الدولة التونسية تذكر بها. لذلك فان رئيس الحكومة قد اعتبر في خطابه يوم 14 جانفي 2017 المؤسسات العمومية أولوية مطلقة مذكرا في الوقت ذاته ان الصعوبات الكبيرة التي تعانيها تمثل خطرا محدقا يهدد اقتصاد البلاد برمته. لذلك مانفك يدعو الى وجوب ان تحظى المؤسسات العمومية بمعاملة مميزة وبضرورة ان يتواصل التشاور مع الاطراف المعنية الى جانب دعوته الى وجوب إعادة النظر في دور الدولة.

لقد شرعت تونس في معالجة العديد من الملفات المفتوحة التي نذكر منها إصلاح الوظيفة العمومية وإصلاح الصناديق الاجتماعية والحماية ومنظومة الدعم مع وجود آفاق واعدة في قادم الايام والاشهر. وان الدولة تأمل في الاستعادة من هذا الوضع والانخراط في هذه الديناميكية مع الحرص الشديد على التنسيق بين مختلف هذه الاصلاحات وعلى توفير الانسجام بينها. وفي نفس الاتجاه فان الاصلاح الواعد في قطاع البنوك العمومية يمكن ان يكون في بعض الحالات مرجعا بالنسبة الى الاصلاحات الاخرى الجارية منها او القادمة. ويجب التذكير في هذا الصدد بان الشركاء التقنيين والماليين الذين ظلوا على الدوام داعمين لتونس والذين تكثفت تدخلاتهم بعد ثورة 2011 يبدون اهتماما خاصا بإصلاح المؤسسات العمومية وحوكمتها.

ويقدم الرسم الموالي بصفة تأليفية المراحل الكبرى لإصلاح المؤسسات العمومية بتونس.

### المراحل الكبرى لإصلاح المؤسسات العمومية في تونس



## 6- التشخيص التشاركي والمتفق عليه حول أهم إشكاليات قطاع المؤسسات العمومية

### 6.1- أهمية قطاع المؤسسات العمومية في الاقتصاد التونسي

تحتل المؤسسات العمومية مكانة هامة في الاقتصاد التونسي، فعند الاستقلال تولت الدولة التونسية مسؤولية مراقبة قطاعات حيوية من الاقتصاد مثل المناجم والنقل والخدمات البنكية. وكانت المؤسسات العمومية في تلك الفترة تعتبر أساسية بالنسبة إلى مشاريع التنمية والتي كانت أهميتها تتجاوز مشاريع القطاع الخاص، وفي هذا السياق يمكن أن نذكر استغلال السفاط والتقيب عن النفط وإنتاج الإسمنت وتكرير النفط. وزيادة على ذلك، أسندت إلى هذه المؤسسات أهداف اجتماعية واقتصادية مثل التشغيل أو إعادة توزيع المداخل خدمة للمجموعة الوطنية فكانت 190 منشأة عمومية في أواسط الثمانينات تشغل نسبة 30% من اليد العاملة في القطاع المنظم. إلا أنه نظرا إلى ضعف أداء هذه المؤسسات وارتفاع كلفة التسيير وتوجهات مخططات الإصلاح الهيكلي عرفت تونس موجة من الخصخصة في أواخر الثمانينات وبداية التسعينات.

أما اليوم فإن قطاع المؤسسات العمومية يتكون من 102 منشأة عمومية منها 46 شركة خفية الإسم و73 مؤسسة عمومية لا تكتسي صبغة إدارية وهي لا تعتبر مؤسسات عمومية، و24 مؤسسة عمومية للصحة. وهكذا يكون المجموع 199 مؤسسة عمومية، وبالإضافة إلى ذلك فإن الدولة مساهم عمومي في عدد من المؤسسات يمارس البعض منها أنشطة ذكرناها آنفا وكان يشرف عليها أشخاص مقربون من النظام السابق للثورة ضمن أملاك تم الحصول عليها بصورة غير مشروعة وهي حاليا مصادرة.

وتتشط المؤسسات العمومية في عديد القطاعات أهمها النقل والصناعة والطاقة والخدمات المالية والخدمات غير المالية ما يجعلها تعمل في كل من القطاعات التنافسية (الإسمنت والسكر والمنتجات الفلاحية والبناء والتجهيز والأشغال العامة والسكن) والقطاعات غير التنافسية (التكرير وتجارة التبغ والكحول) كما يمكن أن توفر المرافق العمومية (الكهرباء والغاز، والماء والنقل والبريد والإتصالات).

إن الدولة تتواجد بصورة هامة في المرافق العامة (الكهرباء والماء والتطهير والنقل) وكذلك تتدخل في توريد بعض المنتجات مثل الحبوب والشاي والقهوة والزيت النباتي والحديد والمواد الصيدلانية ما يجعل العديد من المؤسسات العمومية التي تخضع لنظام الدعم تحتلّ مواقع ذات طابع حصري إحتكاري في الإنتاج والتوريد والتوزيع. ففي الفلاحة والصناعات الغذائية تحتلّ المؤسسات العمومية مواقع الإحتكار على الرغم من رفع العديد من الحواجز القمرقية، كما أن الدولة تراقب مؤسسات هامة في جِلّ قطاعات الصناعات المعملية والخدمات. وهكذا فإن المؤسسات العمومية ما تزال تؤدي دورا هاما في الاقتصاد التونسي، ففي سنة 2016 مثلت نسبة مساهمة المؤسسات العمومية في الناتج الداخلي الخام 7.7 % (مقابل 13 % سنة 2010) ونسبة 4 % من اليد العاملة النشيطة وقرابة 12 % من الحجم الجملي للأجور الموزعة (خاصة بعد ارتفاع عدد العاملين بالمؤسسات العمومية منذ سنة 2011 إرتقاها هاما) كما أن أحجام هذه المؤسسات متباينة جدًا فعشرون منها تمثل نسبة 80 % من مجموع القطاع سواء تعلق الأمر برقم معاملات أو بعدد الأعوان.

وساهمت المؤسسات والمنشآت العمومية في التنمية على المستوى الوطني حسب ما تبرزه المؤشرات التالية:

- 1- حققت المنشآت العمومية قيمة مضافة بـ 6937.9 م.د سنة 2016 مقابل 6611.7 م.د سنة 2015 أي بزيادة قدرها 326.2 م.د وبنسبة 4.9 %، مساهمة بذلك بنسبة 7.7 % في تكوين الناتج المحلي الإجمالي لسنة 2016 (7.8 % سنة 2015 و 9.6 % سنة 2014 و 13.0 % سنة 2010).
- 2- بلغت استثمارات المنشآت العمومية 3407.2 م.د سنة 2016 مقابل 3821.1 م.د سنة 2015 أي بتراجع قدره 413.9 م.د وبنسبة 10.8 % مساهمة بذلك بنسبة 19.2 % في تكوين رأس المال الثابت على المستوى الوطني لسنة 2016 (22.7 % سنة 2015).

وتطورت المؤشرات الجمالية المتعلقة بالمنشآت العمومية خلال الفترة 2010-2016 حسب ما يبينه الجدول التالي:

التغيير -2010 2016 (%)	التغيير 2016-2015 (%)	القيمة (م.د)				المؤشرات
		2016	2015	2014	2010	
25,1	1,7	30325,8	29810,6	30890,7	24242,0	المداهيل
-1,5	4,9	6937,9	6611,7	7809,2	7044,7	القيمة المضافة
-93,5	-	133,6	-169,9	1419,0	2056,4	نتيجة الاستغلال
-	1,5	-1116,5	-1099,7	173,2	1176,7	النتيجة الصافية
0,5	-10,8	3407,2	3821,1	2482,8	3391,5	الاستثمارات
-30,0	-36,8	1826,5	2889,1	5851,5	2609,2	منح الاستغلال
-	-1,5	380,6	386,5	275,0	122,4	منح الاستثمار
55,3	7,6	4005,7	3723,2	3511,8	2579,9	الأجور

المصدر التقرير السنوي حول نتائج المنشآت العمومية خلال الفترة 2010-2016 وحدة متابعة أنظمة الإنتاجية في المؤسسات والمنشآت العمومية برئاسة الحكومة

وسجل قطاع المنشآت العمومية مردودية ضعيفة سنة 2016 مقابل مردودية مقبولة نسبيا سنة 2010 تزامنت مع تطور هام لحجم الأجور مقارنة بتراجع للقيمة المضافة خلال نفس الفترة حيث بلغت نسبة نتيجة الاستغلال من المداهيل 0.4 % سنة 2016 مقابل 0.6 % سلبي سنة 2015 و 8.5 % سنة 2010 أي بإنخفاض يقارب الثمانية نقاط مقارنة بسنة 2010. كما بلغت نسبة النتيجة الصافية من المداهيل 3.7 % سلبي خلال سنتي 2015 و 2016 مقابل 4.8 % سنة 2010 أي بإنخفاض يتجاوز الثمانية نقاط مقارنة بسنة 2010. وتخطت نسبة حجم الأجور من القيمة المضافة 57.7 % سنة 2016 مقابل 56.3 % سنة 2015 و 36.6 % سنة 2010 أي بزيادة تفوق العشرون نقطة مقارنة بسنة 2010.

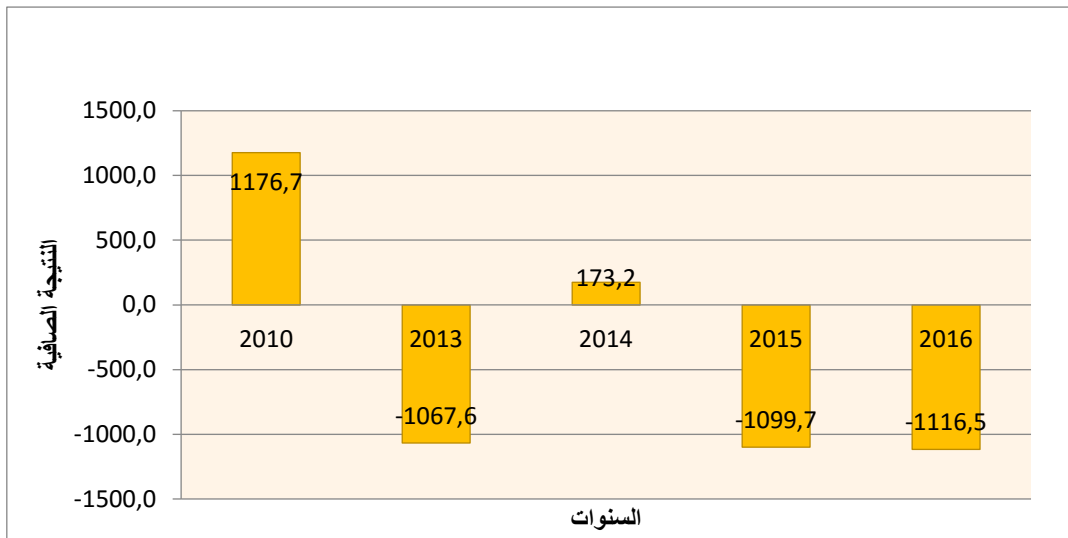
## 6.2- تواصل تراجع أداء المؤسسات العمومية ومخاطر هامة على المالية العمومية

لقد تدهور أداء ومردودية المؤسسات العمومية منذ سنة 2011، والتي كانت تشكو قبل هذا التاريخ العديد من الإخلالات، حيث أثرت النتائج السلبية المسجلة على توازنها المالية إلى حد جعل بعض المؤسسات توشك على التوقف عن

النشاط لولا دعم الدولة الذي ترجم في شكل إتمادات استثنائية أو ضمانات ويعود ذلك إلى غياب إستراتيجية متكاملة للنهوض بالقطاع.

فبين سنة 2010 وسنة 2014 ارتفع مجموع المداخل المجمعّة للمؤسسات العمومية بـ 27 % في حين تراجعت المربح بنسبة 55 % وذلك نتيجة الخسائر المرتفعة المسجلة سنة 2013. والجدير بالملاحظة أن المنشآت العمومية الست (6) التي عرفت مربحها أعلى تراجع قد أبدت سنة 2014 بعض مؤشرات الانتعاش حيث أنّ لكل مؤسسة نموذج مردودية خاص بها مع بعض التغييرات التي تحدثت من سنة إلى أخرى، غير أنه في المجمل يظل عدد المنشآت التي تشكو عجزا هاما جدًا.

### تطور النتائج الصافية للمؤسسات العمومية التونسية بين 2010-2016

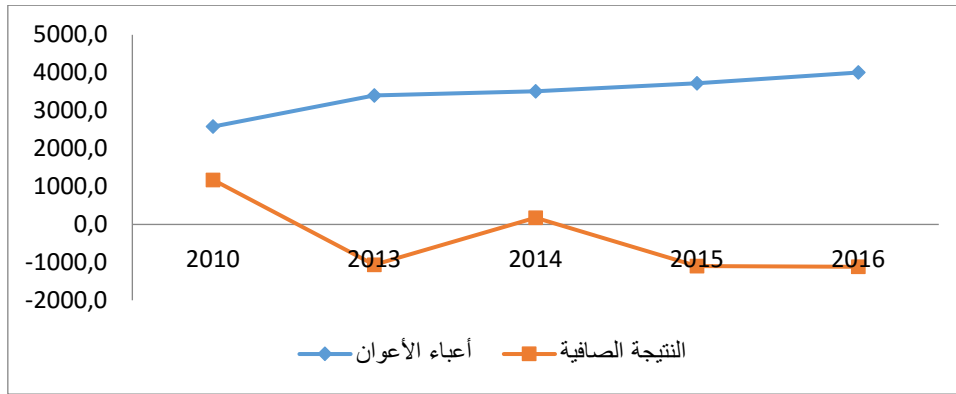
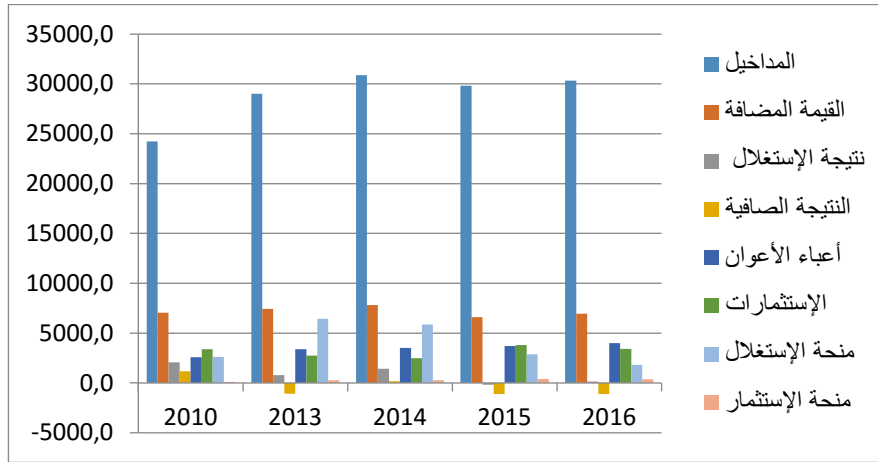


المصدر التقرير السنوي حول نتائج المنشآت العمومية خلال الفترة 2010-2016 "وحدة متابعة أنظمة الإنتاجية في المؤسسات والمنشآت العمومية برئاسة الحكومة".

وتشهد عديد المؤسسات العمومية حالة عجز مالي/ هيكلي يضاف إليها مردودية ضعيفة (وهي تتطلب إعادة هيكلة وصياغة إستراتيجيات شمولية لترتقي بأدائها) تسببها عديد العوامل التي أحاطت بها في حيز زمني محدود ، من بينها الترفيع بنسق غير معتاد في كتلة الأجور (إنتداب أعوان المناولة، تطبيق العفو التشريعي العام...) والنمو المحدود للمداخل (4 % معدل كل سنة في الفترة المعنية) المرتبط بالوضع الاجتماعي، وصعوبة تعديل الأسعار المحدد إداريا نتيجة سياسة الدعم التي توختها الدولة إضافة الى النقص في مجال الحوكمة والتصرف الحديث مما ألحق أضرارا بالأوضاع المالية للمؤسسات العمومية. إلا أنه، ظلت بعض المؤسسات العمومية وخاصة منها المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية واتصالات تونس تحقق أرباحا وتتميز بمردودية مقبولة اقتصاديا.



## بعض الرسوم البيانية حول وضعية المؤسسات العمومية



المصدر التقرير السنوي حول نتائج المنشآت العمومية خلال فترة 2010-2016 "وحدة متابعة أنظمة الإنتاجية في المؤسسات والمنشآت العمومية برئاسة الحكومة"

بلغت قيمة الدعم بعنوان ميزانيات الاستغلال والاستثمار الذي منحتة الدولة للمنشآت العمومية نسبة 8.9 % من الناتج الداخلي الخام سنة 2013 ونسبة 7.5 % سنة 2014 توجّه أساسا إلى تسع (9) منشآت هي الشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة التونسية لصناعة التكرير والديوان التونسي للتجارة وشركة نقل تونس والشركة الوطنية للسكك الحديدية والشركة الجهوية للنقل بصفاقس وشركة النقل بالساحل. ومكنت هذه التحويلات من الإبقاء على سياسة الدعم التي تتوخاها الدولة كما ساهمت في الإبقاء على التمتع بالخدمات العمومية والحفاظ على جودتها، وفي المقابل فإن العديد من المؤسسات العمومية الأخرى التي تشكو عجزا والتي لم تحصل على أي دعم من الدولة بين سنة 2013 و 2014 شهدت شحًا في السيولة واستهلكت رأسمالها مراكمة بذلك الديون.

كما ارتفعت مديونية عدد من المؤسسات العمومية في نهاية سنة 2015 مثل الشركة التونسية للكهرباء والغاز وشركة تونس الجوية وأصبح العجز المحتمل كبيرا بما يصعب تقييمه بصفة شاملة، ففي سنة 2015 بلغت المديونية الخارجية للمؤسسات العمومية والتي حظيت بضمان الدولة 12 % من الناتج الداخلي الخام مقابل 10 % سنة 2013 فمديونية الشركة

التونسية للكهرباء والغاز بلغت أكثر من 50 % من مديونية المنشآت العمومية مجمعة، ومديونية المؤسسات العمومية للمنظومة البنكية حوالي 50 % من الناتج الداخلي الخام. وتمثل هذه الوضعية عبئا ثقيلا على ميزانية الدولة وخطرا على نجاعة الخدمات العمومية وعلى استمرارية إسداء هذه الخدمات علاوة على تأثيرها السلبي على القطاع البنكي وعلى الصناديق الاجتماعية.

## 6.3- أهم عوامل تراجع مردودية قطاع المنشآت المؤسسات العمومية

### 1.3.6- إطار تشريعي وقانوني غير ملائم

إن الإطار التشريعي الحالي الذي ينظم مجال وطرق التصرف في المؤسسات العمومية لم يعد ملائما للوضعية الحالية وللرهانات الحالية فالقانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في غرة فيفري 1989 والمتعلق بالمساهمات والمنشآت العمومية، دخل حيز التنفيذ في أواخر الثمانينات ولا يتضمن إلا عددا قليلا من الأحكام المتعلقة بالحوكمة، كما أن الأحكام الحالية تعرقل نجاعة المؤسسة وتحد منها. وبالفعل فإن الإطار التشريعي المنظم لعمل المؤسسات العمومية لم يقع تحيينه ليتلاءم مع رهانات الوضع الحالي كما أن تعريف المنشأة العمومية وتحديد أهدافها والتزاماتها إزاء الدولة وإزاء السوق ظل جميعها غائب وغير دقيق.

فالقانون يميز بين نوعين من المنشآت العمومية (i) المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية وتعتبر منشأة عمومية وقد ضببت قائمة هذه المؤسسات بأمر (ii) والمنشآت العمومية التي تمتلك الدولة أو الجماعة المحلية أو المنشأة العمومية رأس مالها كليا (كل بمفرده أو مجتمعين) أو 50 % أو أكثر من رأس مالها. وهذين الصنفين من المنشآت لهما أشكال قانونية وأهداف وأنشطة مختلفة كما أن هذا التصنيف يبدو في بعض الأحيان عشوائيا ولا يستند إلى معايير موضوعية. كما توجد اختلافات ضمن المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية فمنها من يتعاطى جزئيا أو كليا أنشطة تجارية في حين توجد مؤسسات عمومية أخرى لا تتعاطى أنشطة تجارية أو تمارسها بصفة محدودة. وأدى غياب مدونة واضحة لتصنيف المؤسسات إلى إضعاف حوكمتها وجعل من الصعب متابعتها ومراقبتها وأضر بأدائها.

والجدير بالملاحظة أن المنشآت العمومية تحكمها المجلة التجارية ومجلة الشركات التجارية (هذا بالنسبة إلى الشركات خفية الاسم) كما تحكمها بعض القوانين القطاعية. وإن هذه القوانين الى جانب أوامر تحدد مسؤوليات وزارات الاشراف المعنية وتضبط وظائف مجالس الادارة وتعيين ممثل الدولة (الأمر عدد 2197 لسنة 2002 والأمر عدد 2198 لسنة 2002)، كما تضبط طريقة الإشراف على المنشآت والمؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية كما تعين وزارات الاشراف باعتبارها سلطة إشراف على المؤسسات التي لا تكتسي صبغة إدارية والشركات خفية الاسم (الأمر عدد 910 لسنة 2005 والنصوص المنقحة والمتممة له).

## 6.3.2- منظومة متابعة وإشراف مشتتة تستوجب إعادة النظر في دور الدولة

طبقا للقانون عدد 9 لسنة 1989 يمكن إعتبار الدولة تمتلك هيكلًا لممارسة صلاحيات "الدولة المساهمة" بصفة لامركزية وذلك من خلال وزارات الاشراف كسلطة إشراف تمارس سلطتها على المؤسسات العمومية. إن سلط الاشراف هذه مدعومة بعدد من الهياكل الاقضية توجد بالأساس في رئاسة الحكومة وفي وزارة المالية. وإن التنسيق بين مختلف هذه الهياكل التي تعوزها في بعض الأحيان الموارد الكافية يظل غائبًا. ومع ذلك فقد لوحظ تحسن هام في هذا الإطار منذ إحداث فريق لقيادة مسار إصلاح المؤسسات العمومية في مارس 2017.

وتتطلع وزارات الاشراف ضمن الإطار القانوني الحالي بمسؤولية أساسية تتعلق بمراقبة المؤسسات العمومية الراجعة بالنظر إليها قطاعيا، فهي مسؤولة على المصادقة على عقود البرامج وعقود الأهداف وعلى الميزانيات التقديرية، وعلى القوائم المالية وعلى مداوات مجلس الادارة وعلى شبكة الأجور وعلى الزيادات في الأجور. زيادة على ذلك فإن هذه الوزارات تنظر تقريبا في كل المسائل التي لها صلة بالموارد البشرية وبالتنظيم (الهياكل التنظيمية وشروط التعيين) كما توافق وزارة الاشراف كذلك على كل قرارات مجلس الإدارة قبل دخولها حيز التنفيذ.

أما صلب هياكل رئاسة الحكومة، فبالإضافة إلى الإدارة العامة للتخصيص، فإن وحدة متابعة تنظيم المنشآت والمؤسسات العمومية تتولى متابعة سياسات التأجير وأدوات التنظيم، أما وحدة متابعة أنظمة الانتاجية في المؤسسات والمنشآت العمومية فإنها تراقب الاداء خاصة بالتنسيق بين عملية صياغة عقود البرامج وعقود الأهداف وإعداد التقارير عن المؤسسات والمنشآت العمومية بالاعتماد على القوائم المالية وتقارير مراقبي ومراجعي الحسابات وتقارير المفوضين الخاصين للدولة. كما إن هيئة مراقبي الدولة والتي تتبع رئاسة الحكومة تتولى القيام بالرقابة المسبقة والمتزامنة للمؤسسات والمنشآت العمومية. وإن الادارة العامة للمساهمات التابعة لوزارة المالية تؤدي دور المنسق بين مجموع المؤسسات العمومية وإعداد عمليات الرسملة (شراء وبيع حصص ودمج وإعادة هيكلة) للمؤسسات العمومية ومساهمات الدولة.

وهكذا يكون للدولة دور مزدوج إزاء المؤسسات العمومية بما أنها في الوقت ذاته شريك وبهذا المعنى فهي حريصة على أداء المؤسسات الاقتصادية والمالية لكنها في الآن ذاته حريصة على المصلحة العامة. فهي تراقب نشاط المؤسسات العمومية لكن عليها أيضا أن تضمن لها شيئا من استقلالية التصرف. وإن هذه الثنائية تمثل إشكالية خاصة في القطاعات التي تؤدي دورا حيويا في الاقتصاد الوطني (القطاع البنكي وقطاع النقل الجوي).

إن المنظومة المؤسساتية مثلما تم تعريفها لا تمثل وحدة مهيكلية ومتماسكة ومن هنا تأتي عيوبها وحدودها. حيث أدى غياب الفصل الواضح بين مهام الرقابة ومهام التصرف إلى تدخل الوزارات تدخلا مباشرا في التصرف بما من شأنه أن يعطل في النهاية عملية أخذ القرار بالسرعة المطلوبة، كما أنه يجرد مجالس الإدارة من كل مسؤولية. بالإضافة الى ذلك، فإن الوظائف التي تقوم بها الدولة دون تمييز واضح (شريك، مراقب، صاحب قرار سياسي، معدّل..) قد يحدث إخلالات وممارسات مخلة بمبدأ المنافسة النزيهة بين المتدخلين في الأسواق. يضاف إلى كل ذلك، أن مختلف وزارات الاشراف بالرغم من معرفتها الثابتة بالقطاعات تعوزها الموارد.

ويستنتج من خلال ما سبق أن عدم وضوح الوظيفة المساهماتية للدولة تجعل الرقابة متشتتة وغائبة في بعض الأحيان.

## 6-3-3 نقائص على مستوى تحميل المسؤولية المناطة بعهدة مجالس الإدارة

تتكون مجالس الإدارة من ممثلي الإدارة ومن مسؤولين مباشرين ومتقاعدين ويكون عدد هؤلاء عادة متكونا من شخصين أو ثلاثة يمثلون وزارة الاشراف وثمانية أو تسعة ممثلين تعينهم وزارات اخرى. ويقع تعيين هؤلاء لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرتين على أقصى تقدير. وفي بعض الحالات يمكن أن يعين بعض أعضاء مجلس الإدارة بصفتهم ممثلي الأعوان. وفي بعض المنشآت العمومية المدرجة بالبورصة مثل تونس الجوية فإن بوسع بعض المساهمين الذين يمثلون أقلية تعيين واحد أو عديد الممثلين في مجالس الادارة.

إن الإطار المؤسسي الحالي لا يحدد معايير وطريقة اختيار العضو بمجلس الإدارة باستثناء اشتراط صفة الموظف العمومي من سلك الإطارات لمدة لا تقل عن 5 سنوات وإن يكون مستجيبا لمتطلبات الوظيفة العمومية. وفي هذه الظروف فإن مجالس الإدارة ومجالس المؤسسات لا تملك الموضوعية ولا المعارف التخصصية ولا الكفاءات التي تمكنها من ممارسة وظائفها على أكمل وجه وبالإضافة الى وجود خطر تضارب المصالح في إطار غياب مراجع موضوعية لتعيين أعضاء المجالس. وزيادة على ذلك فإن سلطات مجالس الإدارة محدودة فلا يمكنها في الواقع أن تعمل بصفة مستقلة وتظل مجرد تابع للوزارات.

كما أن مسؤوليات مجالس الادارة المنصوص عليها بمجلة الشركات التجارية قد وقع الحد منها وإضعافها بالتعديل الذي أحدثته تنقيح القانون عدد 9 لسنة 1989 والذي ينص على أن:

1. قرارات مجلس الإدارة تعتبر موافقا عليها بصفة مؤقتة في انتظار موافقة وزير الاشراف.
2. الأمر عدد 2197 لسنة 2002 ينص على أنه علاوة على الموافقة على عقود البرامج وعلى الميزانيات التقديرية والقوائم المالية وعلى نظام التأجير فإن وزير الاشراف مطالب بأن يدرس جدول تصنيف الوظائف، وشبكة الأجور والهياكل التنظيمية وشروط التعيين في الخطط الوظيفية وطرق الانتداب والزيادات في الأجور وهي مجالات من المفروض أن تكون مشمولات من مجلس الإدارة.
3. إن عبارة الدولة المساهمة تنطبق مباشرة على حالات المنشآت العمومية التي لها صفة شركة خفية الاسم والتي تمتلك الدولة جزء من الأسهم، ولكن يمكن أن يتوسع لينطبق على المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية وتعتبر منشآت عمومية وإن لم يكن لهذه المؤسسات رأس مال متكون من أسهم.
4. حضور مراقب الدولة كل اجتماعات مجلس الادارة بصفة ملاحظ تدون ملاحظاته وجوبا في المحاضر.
5. اختيار رئيس مجلس الادارة يتم من قبل الدولة بدلا من المجلس طبقا للقانون عدد 9 لسنة 1989. وعلى هذا الأساس فإن تدخل الدولة في قرارات مجالس الإدارة يتسبب في تأخير إتخاذ القرار كما يتسبب في صعوبة حصر مسؤولية مجلس الإدارة ومسائلته.

## 6-3-4 رقابة مشددة وشفافية غير كافية

إن غياب منظومة متسقة للمتابعة والأداء يجعل من الرقابة ثقيلة والشفافية غير كافية بصفة عامة. وبالتالي فإن المنظومة الحالية للشفافية والمساءلة لا تمكن من ضمان حسن استعمال موارد الدولة. فالتشريع المالي يفرض على المؤسسات

العمومية العديد من أنواع الرقابة الداخلية الى جانب رقابة الدولة ورقابة الهيئة العليا للطلب العمومي والمراقبة اللاحقة (الرقابة العامة للمصالح العمومية وهيئة الرقابة العامة للمالية و هيئة الرقابة العامة لأملاك الدولة و الشؤون العقارية و رقابة محكمة المحاسبات و التقديرات العامة بوزارات الاشراف)، غير أن غياب آليات التنسيق المجدي تحد من نجاعة هذه الأنواع من الرقابة التي تبقى شكلية والتي تقتصر على ضمان المطابقة لعمليات التصرف مع التشريع والتراتب الجاري بها العمل وتمثل في المقابل عبئا ثقيلًا على المؤسسات خاصة التي تعمل منها في قطاع تنافسي.

والجدير بالذكر أن جل المؤسسات العمومية لا تنشر قوائمها المالية السنوية ولا تعد قوائم مالية سداسية قبل نشر القوائم المالية النهائية وذلك باستثناء المؤسسات المدرجة في البورصة وهكذا يبقى مستوى الشفافية وجودة تبليغ المعلومة في المؤسسات العمومية ضعيفين وهذا من شأنه أن يضعف المحاسبة ويحد من أداء القطاع. كما أن طريقة تعيين المراقبين المستقلين غير ملائمة، فمعايير الاختيار هي معايير شكلية جدا لا تأخذ بعين الاعتبار الخبرة بالقطاع وتواتر التناوب (ثلاث سنوات) لا يساعد على تكوين الخبرة الكافية لإنجاز عمل جيد.

## -7- الاستراتيجية و خطة العمل

إذا أخذنا بعين الاعتبار هذا التشخيص الدقيق والذي يتفق حوله مختلف الأطراف المعنية، فإن مشروع الإصلاح الذي شرعت فيه الدولة والذي ناقشته الأطراف الفاعلة قد أفضى إلى صياغة استراتيجية لإصلاح وحوكمة المؤسسات العمومية. تتضمن الاستراتيجية رؤية واضحة وشمولية لهانات القطاع ولمختلف الأدوار التي تضطلع بها الدولة. وهي تضبط الطموحات والتحديات التي تعترض الدولة التونسية رفعها في السنوات القادمة. فمخطط العمل يحول التوجهات الاستراتيجية إلى أهداف عملية تترجمها اجراءات ملموسة لتحقيق هذه الطموحات.

فالأمر يتعلق بوثيقة متوافق عليها يمكن أن تتحول في مرحلة موائية إلى خارطة طريق لكل الاطراف الفاعلة والمعنية بالإصلاح. وبصفة خاصة فإن توصيات مختلف المتدخلين وخاصة منها الأطراف التقنية والمالية في تجاوب تام مع المقاربة المقترحة في الاستراتيجية وفي خطة العمل. وإن هاتين الوثيقتين المرجعيتين تقدمان حزمة كاملة ومتكاملة من الحلول والاجراءات الكفيلة بتحسين الحوكمة وتطوير أداء المؤسسات العمومية إذ تستندان على مجموعة من الاجراءات الحيوية التي ينبغي أن تتخذ في المدى القصير والمتوسط والطويل.

كما أن روح الاصلاح تهدف إلى تحسين الحوكمة والأداء والمسائلة في المؤسسات العمومية وكذلك إلى مزيد الوعي بمسؤولياتها المجتمعية والبيئية. وبهذا المعنى فإن الاصلاح ينسحب على مجموع الـ 199 مؤسسة والتي تنقسم إلى مؤسسات عمومية لا تكتسي صبغة إدارية ومنشآت عمومية تمتلك الدولة رأس مالها كليا وكذلك المنشآت العمومية في شكل شركة خفية الإسم. إلا أنه في بعض الحالات وإذا تعمقنا في عدد من التفاصيل فإن بعض الاجراءات لن تكون قابلة للتطبيق على كل هذه المؤسسات في وضعها الحالي.

إن هذه الاستراتيجية مرفقة بمخطط عمل تفصيلي وتتعدد حول المحاور الأربعة التالية:

## المحاور الأربعة لاستراتيجية إصلاح المؤسسات العمومية



### 1-7- المحور الأول: إعادة صياغة منظومة الحوكمة العامة للمؤسسات العمومية

المحور الأول من الاستراتيجية ومن مخطط تنفيذ إصلاح وحوكمة المؤسسات العمومية يخص بنية الحوكمة العامة في المؤسسات العمومية وشكلها. فالأمر يتعلق خاصة بإعادة النظر بصفة كلية في دور الدولة وخاصة فيما يتعلق بدورها بصفتها دولة مساهمة. وهذا المحور يتكون من ستة أهداف وخمسة عشر إجراء يتضمن بعضها إجراءات فرعية.

#### الهدف 1-1- الاستعداد لصياغة الاستراتيجية المساهماتية للدولة

يرمي هذا الهدف إلى إعداد الاستراتيجية المساهماتية بالاعتماد على بعض الاجراءات الأولية والضرورية في بداية صياغة الاستراتيجية فالأمر يتعلق خاصة بمزيد التعمق ومشاركة بقية المتدخلين ومعرفتهم بالأوضاع الراهنة خاصة مع الهياكل المتدخلة حالياً في الاستراتيجية المساهماتية للدولة. وهذا العمل يتم بدراسة التجارب المقارنة على الصعيد الدولي حتى يقع الأخذ بأفضل الممارسات المقارنة. وهذا سيمكن من تصنيف أفضل للمؤسسات العمومية ومن التوصل إلى تعريف توافقي للدولة المساهمة.

وهكذا فإن الاجراءات الخمسة المقترحة لبلوغ هذا الهدف:

1. رسم خارطة الهياكل الموجودة حالياً والمتدخلة في الاستراتيجية المساهماتية للدولة

2. 2-إنجاز مقارنة بين الاختيارات التنظيمية المتعارف عليها وإحداث قنوات اتصالية بين الدولة ومختلف المتدخلين للتعريف بنتائج المقارنة وتبادل نتائجها.
  3. القيام بإحصاء شامل لحافطة مساهمات الدولة وممتلكات المؤسسات العمومية.
  4. إضفاء التناسق على تصنيف المؤسسات العمومية.
  5. اعتماد تعريف موحد ومتفق عليه للدولة المساهمة.
- إن كل هذه الاجراءات ضرورية ويمكن الشروع في إنجازها دون آجال وإن تطلب بعضها إمكانيات تقنية ومالية وبشرية ومدة طويلة لإنجازها.

### الهدف 1-2- صياغة الاستراتيجية المساهماتية للدولة

يرمي هذا الهدف إلى صياغة استراتيجية مساهماتية للدولة سواء تعلق الامر برؤيتها الاستراتيجية بعيدة المدى وبتموقعها أو بأولويات الدولة لفترة محددة حسب السياسة التي تنتهجها في المدى المتوسط. وإن نمذجة مختلف السيناريوات من شأنها أن تساعد على أخذ القرار.

ولبلوغ هذه الغاية ينبغي اتخاذ الاجراءات التالية:

1. ضبط الخطوط التوجيهية وتحديد أهداف الدولة المساهمة.
2. تحديد أولويات الدولة المساهمة باعتماد معايير ينبغي تحديدها مسبقا.
3. صياغة سيناريوات متعددة انطلاقا من الأهداف المرسومة ومعايير متفق عليها ومؤشرات اقتصادية كلية محددة مسبقا.

إن هذا التمييز بين الخطوط التوجيهية وأولويات الدولة المساهمة يمكن من الاندراج في آفاق مختلفة من أجل سياسة متماسكة.

### الهدف 1-3- تنفيذ الاستراتيجية المساهماتية للدولة وإرساء خطة إتصالية حولها.

يرمي هذا الهدف بلوغ مرحلة هامة من مراحل حوكمة المؤسسات العمومية بما أن الأمر يتعلق بتطبيق الاستراتيجية المساهماتية للدولة. وبالفعل فبعد أن تقع صياغة الاستراتيجية المساهماتية للدولة فإن بعث هيكل مركزي للتصرف في المؤسسات العمومية سيمثل مرحلة أساسية. وبالتوازي فإن الإخضاع المحتمل لمجموع المؤسسات العمومية لنظام أساسي موحد سيسهم في تحقيق أهداف القطاع. لذلك فإنه لا ينبغي الاستغناء عن سياسة اتصالية فعالة لمرافقة هذه التغييرات الهامة.

إن ثلاثة إجراءات تدرج صلب هذا المحور:

- 1- التواصل حول الاستراتيجية المساهماتية
- 2- التفكير في بعث هيكل مركزي للتصرف في المؤسسات العمومية
- 3- التفكير في إمكانية جعل جملة المؤسسات العمومية خاضعة لنفس النظام الأساسي.

وبالرغم من أن بعث هيكل موحد يحظى على ما يبدو بالإجماع والتوافق فإن عملا تمهيديا يجب أن ينجز خاصة فيما يتعلق بضبط بمشمولاته وتحديد الجهة التي تشرف عليه وطرق تنظيمه. وإن تمشيا تشاركيا متدرجا مرحلة بمرحلة يمكن أن يسهل هذا التمشي بما ينزل هذا الهدف بالضرورة في سياق المدى المتوسط.

#### **الهدف 1-4- تطوير دور وزارات الاشراف في ضبط ومتابعة عقود الأهداف وعقود البرامج**

يرمي هذا الهدف إلى إعطاء دور أكبر لوزارات الاشراف في تحديد السياسات القطاعية وفي ضبط عقود الأهداف وعقود البرامج وفي عقود الاداء ومتابعتها. وسيمكن ذلك بالتالي من مراجعة دور الوزارات وعلاقتها بالمؤسسات العمومية الراجعة إليها قطاعيا بالنظر وذلك بإدراجها في إطار السياسات القطاعية الشاملة الناجعة. وإن تجسيم هذه العلاقة بعقد سيساعد على الارتقاء بأداء المؤسسات العمومية كما سيسهل عملية متابعتها.

وإن مختلف أنواع العقود الموجودة حاليا قد كشفت عن محدوديتها لذلك يجب إعادة تصورها باعتماد منهجية أكثر توازنا. ومن هنا يكون الإجراء الأول الذي يتعين اتخاذه هو تحليل منهج طرق الاعداد والتنفيذ ومتابعة عقود الأهداف وعقود البرامج وتحيينها قبل تنفيذها من قبل الأطراف المتعاقدة (الدولة والمؤسسة).

وإن هذا الهدف الذي يعد ضروريا بالنسبة لكل المؤسسات العمومية لا يمكن تحقيقه إلا على مراحل وبالفعل فإن عقود الأهداف وعقود البرامج في صيغتها الجديدة يمكن إعادة اعتمادها في مرحلة أولى صلب بعض المؤسسات العمومية المنتقاة نظرا إلى أن المنظومة لا يمكنها تنفيذ هذا التمشي في كل المؤسسات العمومية بصفة فورية.

#### **الهدف 1-5 - تبسيط قواعد مراقبة الصفقات العمومية**

يتعلق الأمر هنا بمراجعة الترتيب الخاصة بالصفقات العمومية في اتجاه التخفيف من الإجراءات وإعادة تصورها مع ضمان الشفافية المطلوبة. وإن هذا العمل الجاري حاليا ينبغي أن يتواصل ويستمر.

#### **الهدف 1-6 - تدعيم آليات مقاومة الفساد**

إن مكافحة الفساد تمثل محور إنتظارات المواطنين منذ 2011، وهي تمثل رمزية النموذج الديمقراطي الجديد الذي تجسده أولويات الدولة التونسية. إن المؤسسات العمومية قطاع حساس للغاية تجاه الفساد وهو ما يبرر أن يخصص له هدف كامل قصد تدعيم آليات الوقاية من الفساد داخل المؤسسة والتبليغ عنه.

وإن هذا العمل الذي يتعين أن يكون بالتعاون الوثيق مع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد سينطلق في أقرب وقت ممكن.



## 2-7- المحور الثاني: تطوير منظومة الحوكمة الداخلية في المؤسسات العمومية

يتعلق المحور الثاني بالحوكمة الداخلية صلب المؤسسة العمومية قصد تحقيق أكثر استقلالية في أخذ القرار العملي وقصد تحقيق أكبر قدر من الشفافية والمساءلة. وإن تحميل مجالس الإدارة ومجالس المؤسسة للمسؤولية ينتزل صلب هذا المحور.

### الهدف 1-2- مراجعة هياكل الحوكمة الداخلية للمؤسسات العمومية

إن مراجعة هياكل الحوكمة الداخلية في المؤسسات العمومية ينطلق من الاعتراف بأن هياكل الحوكمة الحالية فاقدة للجدرى والنجاعة. وفي هذا الاتجاه فقد تم اقتراح العديد من الاجراءات لدعم الأجهزة والهياكل وكذلك لإعادة النظر في أدوارها ومسؤولياتها.

فالإجراءان الأول والثاني يتعلقان باللجان المختصة التي تساعد مجالس إدارة ومجالس المؤسسة:

#### 1- تعميم إرساء الهياكل المختصة لمساندة مجالس الإدارة ومجالس المؤسسة.

هذه اللجان تتمثل أساسا في:

- اللجنة الدائمة للرقابة الداخلية.

- لجنة المخاطر.

- لجنة الموارد البشرية.

- لجنة الاستثمار.

- لجنة الاستراتيجية.

#### 2- إرساء إطار موضوعي شفاف للانتقاء وتقييم الأداء الفردي لأعضاء هذه اللجان.

إن هذه اللجان تبدو اليوم ضرورية لإعداد ودعم عمل ودور مجالس الإدارة ومجالس المؤسسة. وعلى المدى المتوسط، واعتبارا لتطور كفاءات أعضاء مجلس الإدارة ومجلس المؤسسة فإن هذه اللجان قد تصبح غير اجبارية بل قد تلغى باستثناء اللجنة الدائمة للتدقيق الداخلي ولجنة المخاطر.

وإن الاجراء الثالث المنتظر يتمثل في:

#### 3- دعم هياكل أجهزة الرقابة وخلايا التدقيق الداخلي.

ولبلوغ هذه الغاية فإن توصيفا شاملا وتحديدًا جامعا لسياسات وأجهزة الرقابة والرقابة الداخلية الموجودة حاليا في المؤسسات العمومية بما في ذلك الموارد والكفاءات الموجودة يمثلان شرطا أوليا لتتسنى إمكانية صياغة وتحيين الأطر المرجعية هذه قصد دعم وتنشيط شبكة المراقبين الداخليين.

وأخيرا فإن مراجعة دور ومسؤوليات مختلف أجهزة رقابة المؤسسات العمومية يمكن أن يبدأ بدراسة مقارنة دولية تتعلق بدور ومسؤوليات هذه الاجهزة وكذلك بتشخيص تنظيمي (المجال والمهام) لمجموع أجهزة الرقابة المتدخلة في القطاع. وإن

تموقع رقابة الدولة ومجال تدخلها في إطار الاستراتيجية المساهماتية للدولة يمكن أن يعاد فيه النظر نحو مزيد من تكريس أدوار التقييم والاستشارة.

## **الهدف 2-2- إرساء استراتيجية لاستعمال تكنولوجيايات الاعلام والاتصال ملائمة لقواعد الحوكمة والمسائلة والشفافية ونشر المعلومة**

يرمي هذا الهدف إلى تدعيم الشفافية طبقا لقواعد الحوكمة والمسائلة وذلك من خلال إفصاح أفضل عن المعلومة من قبل المؤسسات العمومية والدولة. ويترتب على هذا استعمال أحسن لتكنولوجيايات الاعلام والاتصال.

فالإجراء الأول يستند على تطبيق أفضل للتشريعات الحالية، وإن إعادة النظر في النصوص القانونية قد يمكن بالفعل من التصييص على إجبارية نشر المعلومات المالية التي تخص المؤسسات العمومية (بما في ذلك تقارير النشاط) وذلك ببرمجة إرساء آلية عقاب للمؤسسات التي لا تحترم واجب وأجال نشر القوائم المالية. وفي هذا الصدد فإن العديد من الاختيارات هي الآن محل تفكير ونظر.

وإنه سيكون من الضروري مرافقة المؤسسات العمومية في المراحل الحساسة لتحسين وإرساء منظوماتها المعلوماتية وذلك بالقيام بتشخيص المنظومة المعلوماتية لمختلف المؤسسات العمومية وتقييمها تقييما دقيقا، وكذلك تقييم درجة تطورها الرقمي.

وأخيرا ولمرافقة وضع المنظومة المعلوماتية المندمجة والمتطابقة مع المؤسسات العمومية والدولة، فقد تم اقتراح القيام في مرحلة أولى بدراسة الحلول المتاحة ثم تمكين المؤسسات العمومية تدريجيا من منظومات معلوماتية متطابقة. وبالتوازي فإنه من الأجدر أن يتم بصفة تدريجية استعمال منظومة الشراءات العمومية على الخط "TUNEPS" إجباريا والتي تجرد عمليات الشراء العمومي وإجراءاته من طابعها المادي وتبسط المسالك وتخفف من الكلفة وذلك بعد إثراء الآلية وملاءمتها لخصوصيات بعض المؤسسات العمومية وكذلك تكوين الحرفاء على استعمال المنظومة.

وإنه سيتم تفعيل المنظومة بإرساء وتعيين التطبيقات المركزية للمؤسسات العمومية كما يتعين تحيين مجمل المعلومات المالية التي توفرها.

## **الهدف 3-2- إضفاء المهنية على أعمال أعضاء مجالس الإدارة**

إن إضفاء المهنية على مشاركات أعضاء مجالس الإدارة في المؤسسات العمومية تمثل نقطة أساسية من نقاط الإصلاح بما أنها ستساعد على دعم أعمالهم وبالتالي ستدعم استقلالية المؤسسات وأدائها وإن الأصداء الايجابية التي تصل عن تجارب البنوك العمومية يمكن أن تكون مثالا يحتذى به. إن هذا الهدف الطموح يتعلق كذلك بتركيبة مجالس إدارة المؤسسات العمومية كما يتعلق باختيار أعضائها وتقييمهم وتكوينهم. وإن ثمانية إجراءات قد وقع التفكير فيها للاستجابة لهذا الهدف وهي في بعض الأحيان مرفقة بإجراءات فرعية.

يتعلق الإجراء الأول بمراجعة تركيبة مجالس الإدارة ومجالس المؤسسة في المؤسسات والمنشآت العمومية وطريقة اختيار أعضائها. فعدد أعضاء مجلس الإدارة سيتراوح بين ثلاثة أشخاص واثنى عشر على أقصى تقدير. وإن ضبط مواصفات اختيار أعضاء مجلس الإدارة سيساعد على إدماج أعضاء مستقلين (خبراء، جامعيين، إلخ) وممثلين عن الموظفين والعملة. وإن معايير موضوعية شفافة لاختيار المواصفات حسب طبيعة القطاع ونشاط المؤسسة المعنية سيقع تحديدها وضبطها بصفة مسبقة. كما أن هذه المعايير ستتطور حسب تطوّر مراحل نشاط المؤسسة.

وإن الإجراء الثاني المقترح يتعلّق بالفصل بين الوظيفة الإدارية ووظيفة رئاسة المجلس (شريطة إحترام المعايير التي تبرّر هذا الفصل مثل حجم المؤسسة مثلاً) وذلك قبل ضبط الخطوط التوجيهية لاختيار وتعيين المديرين العاملين. وحتى يقع تحميل مجالس الإدارة المسؤولية ودعم استقلاليتهم في أخذ القرارات، يتعين كذلك إعادة النظر في صلاحياتهم. وبالتالي فإن الميثاق الأخلاقي الذي يلتزم به أعضاء مجلس الإدارة والذي يبيّن بوضوح على المبادئ التي عليهم احترامها والذي يضبط أدوارهم ومسؤولياتهم (حقوقاً وواجبات) سيكون أداة ناجعة يسهل ارساؤها.

إن تقييم أداء مجلس الإدارة سيساهم في تحميله المسؤولية، وسيمرّ هذا التقييم بـ:

- 1- تقييم الأداء الفردي لكلّ عضو من أعضاء مجلس الإدارة أو مجلس المؤسسة (بما في ذلك رئيس مجلس الإدارة) وكذلك أداء المدير العام. وتوكل هذه المهمة إلى لجنة تقييم مستقلة ويكون ذلك حسب المعايير الموضوعية الشفافة المحددة مسبقاً. ويتم إثر ذلك مراجعة طرق التأجير وفقاً لإجراءات التقييم الفردية.
- 2- أمّا تقييم الأداء الجماعي لمجلس الإدارة فسيكون على أساس بلوغ الأهداف المرسومة في عقود الأهداف وعقود البرامج.

وإنّ هذه الإجراءات لن تعطي النتائج المرجوة إلاّ إذا تحقّق تحسّن في أداء أعضاء مجالس الإدارة ونجاعة مشاركتهم في اخذ القرار. وحسب الحاجيات المحددة فإنّه سيقع تكوينهم وتحسيسهم برهانات المؤسسات العمومية ورهانات قطاع النشاط الذي تعمل فيه ويقع تشبيكهم من خلال وسيلة تواصل مختصة لتبادل التجارب بصفة منتظمة. وإنّ تطبيق هذه الإجراءات لن يكون ممكناً إلا بالنسبة إلى الشركات خفية الاسم بعد توحيد الشكل القانوني للمؤسسات العمومية.

### 3-7- المحور الثالث: الارتقاء بالحوار الاجتماعي والمسؤولية المجتمعية والتصرف في

#### الموارد البشرية

إنّ المحور الثالث إذ يتجاوز إطار الحوكمة المحدود فإنه يدعو إلى دعم الحوار الاجتماعي والمسؤولية المجتمعية والتصرف في الموارد البشرية صلب المؤسسات العمومية، واعتبار للأهمية التي توليها السلط العمومية للمسائل الاجتماعية والبيئية منذ ثورة 2011 ووزن المؤسسات العمومية في الاقتصاد الوطني وبالتالي في المجتمع، فقد تقرر الارتقاء بهذه الأبعاد. فالارتقاء بالموارد البشرية سيساهم في دعم الحوار الاجتماعي وسيتمكّن كذلك في تحسين أداء المؤسسات العمومية.

### **الهدف 3-1- إرساء استراتيجية خصوصية تأخذ بعين الاعتبار مفهوم التنمية المستدامة والمسؤولية المجتمعية والبيئية**

يجب أن تأخذ المؤسسات العمومية بعين الاعتبار أهمية التنمية المستدامة والمسؤولية المجتمعية. فالمسؤولية المجتمعية والبيئية مفهوم قائم يتعين أولاً إعادة تحديده وتدقيقه قصد خلق مرجعية مشتركة كما يتعين نشره على نطاق واسع. وفي مرحلة ثانية فإن الأمر يتعلق بصياغة استراتيجية للتنمية المستدامة والمسؤولية المجتمعية والبيئية صلب المؤسسات العمومية مع ملائمة هذه الالتزامات مع خصوصيات كل مؤسسة. وإن تطبيق هذا الالتزام على المؤسسات العمومية يمكن أن يكون على مراحل متتالية.

إن تدعيم آليات الزجر والتحفيز يمكن أن تتم من خلال المقارنة بين المبادرات الناجحة في المستوى الدولي، ثم تليها مرحلة وملاءمتها مع التشريع التونسي وذلك مع الأخذ بعين الاعتبار للتكلفة المرتفعة التي تتحملها بعض المؤسسات التي تريد أن تتأقلم وتستجيب للمعايير الدولية.

وفي هذا الإطار يمكن التفكير في إحداث صندوق وطني و/أو صناديق جهوية للتأثير الإيجابي قصد تمويل برامج تكتسي طابعاً اجتماعياً وتضامني بالتعاون مع المؤسسات العمومية في إطار مسؤوليتها الاجتماعية والبيئية (انظر المحور 4، الهدف 3-4)

### **الهدف 3-2- التشجيع على الحوار الاجتماعي بين مختلف الأطراف المتدخلة ومأسسته**

إن المناخ الاجتماعي أصبح رهانا هاماً من رهانات الاقتصاد التونسي، وإن تدهوره يساهم بقوة في بعض الحالات في تراجع أداء بعض المؤسسات العمومية. وفي هذا الصدد يمكن التفكير في ثلاثة إجراءات لتشجيع ومأسسة الحوار الاجتماعي بين الأطراف المتدخلة في تطور المؤسسات العمومية.

وإن الأمر يتعلق في المستوى الوطني ببعث هيئة للحوار الوطني تضم كافة الأطراف الفاعلة. وهذه الهيئة منصوص عليها في الميثاق الاجتماعي الموقع سنة 2013. وإن هذه الهيئة يمكن أن يقع تصوورها على شاكلة المجلس الإقتصادي والإجتماعي الذي وقع التخلي عنه منذ 2011. وإن المجلس الوطني للحوار الذي تم إحداثه بموجب قانون وافق عليه مجلس نواب الشعب في جويلية 2017 والذي يتجاوز مجال تدخله القطاع العمومي يمكن أن يكون الهيئة المناسبة.

وإن الحوار الاجتماعي ينبغي أن يتم مأسسته داخل كل مؤسسة عمومية وذلك عبر آليات مختلفة يمكن أن نذكر من بين هذه الآليات وجوب عقد إجتماعات دورية للحوار الوطني ولتوضيح دور ومسؤوليات النقابات في إدارة المؤسسة وفي تعميم حضور ممثلي الموظفين والعملة (سواء كانوا منخرطين في النقابة أو غير منخرطين) وذلك باعتبارهم أعضاء في مجالس الإدارة إضافة إلى خلق هيكل وحيد للحوار الاجتماعي داخل كل مؤسسة.

وفي النهاية يتعين التشجيع على فتح رأس مال المؤسسات العمومية للموظفين وللأطراف الأخرى الفاعلة.

### الهدف 3-3- تحديث وظيفة التصرف في الموارد البشرية بشكل يتلاءم مع اصلاح الوظيفة العمومية.

في إطار الإنسجام مع إصلاح الوظيفة العمومية يبدو من الضروري تحديث وظيفة التصرف في الموارد البشرية في مؤسسات العمومية. وقد تمّ ضبط ثلاثة إجراءات لهذا الغرض:

1. مراجعة نظام الموافقة على الهياكل التنظيمية وعلى قوانين الإطار وعلى القوانين الأساسية للمؤسسات العمومية حتى يقع التقليل من الأجال وذلك خاصة من خلال تدقيق القواعد والأهداف التي يقع على أساسها الإعداد والموافقة على الهيكل التنظيمي.
2. تطوير وتعميم قاعدة المؤشرات المتعلقة بالموارد البشرية التي ينبغي أن تكون عمليّة وملائمة حتى تيسر إدارة المسارات المهنية والتصرف في الإنتدابات والتقييم والتصرف في الموارد البشرية.
3. تشجيع وتثمين سهولة تنقل الموظفين صلب الإدارات والمؤسسات العمومية. وفي هذا الإطار، سيتم الحد من عدد القوانين الأساسية وبضرورة ملائمة بعضها البعض وإحداث منظومة لا مادية للوظائف تضم مجموع الخطط المفتوحة واللاحق ولإنتدابات في الوظيفة العمومية إلى المؤسسات العمومية.

### الهدف 3-4- تطوير التصرف التقديري للموارد البشرية

يمثل التصرف التقديري في الموارد البشرية شاغلا قازًا من مشاغل السلط والذي يعتبر إرساؤه أمرا أساسيا في إطار الإصلاحات الجارية. وإنّ عمليّة مطابقة الموارد البشرية لمواطن الشغل تعدّ في جوهرها تحولات تتطلب الانخراط في الزمن حسب هدف وتقديرات محدّدة.

وفي هذا الإطار فإنّ المرحلة الأولى تتمثل في وضع استراتيجية شاملة للتصرف في الموارد البشرية تأخذ بعين الإعتبار أهداف المؤسسة العمومية وأنشطتها من خلال وضع قانون إطار. وإنّ هذا القانون الإطار يمكن أن ينصّ على المساواة في تحمّل المسؤوليات بين الجنسين وتوزيعها توزيعا عادلا بينهم.

وإنّ الخطة المطلوبة لمتابعة التصرف التقديري في الموارد البشرية صلب كل مؤسسة عمومية ينبغي أن تعمّم هي أيضا وذلك ببعث وتعميم استعمال لوحة قيادة للتصرف التقديري للموارد البشرية تدوم ثلاث سنوات وتتضمن هذه اللوحة قاعدة مؤشرات تكون مشتركة بين مجموع المؤسسات العمومية على المدى البعيد مع التفكير في إرساء منظومة للتصرف التقديري صلب قاعدة مؤشرات الموارد البشرية. وإنّ تثمين التكوين الحاصل يمكن أن يتم عبر وضع مخططات سنوية للتكوين في كل مؤسسة ووضع آلية للتثبت من مدى تطبيقها.

وإنّ التحكم في كتلة الأجور في المؤسسات العمومية يظل رهانا حساسا لا يمكن إغفاله في عملية التصرف في الموارد البشرية. والحلّ الأمثل يكمن في إعداد دراسة حول ملائمة عدد الموظفين الحقيقية في المستوى الوطني وفي مستوى كلّ مؤسسة إضافة إلى إمكانية إعداد برنامج لإعادة توزيع الموظفين. وفي الأثناء يمكن تأطير الإنتدابات المباشرة وذلك بمراجعة الأمر الصادر في 31 مارس 1997. ويمكن التفكير كذلك في الإنتداب عن طريق العقود محدودة المدّة. وفي الأمد المتوسط سيتم تقييم النصوص المتعلقة بالمغادرة الطوعية في الوظيفة العمومية والتي يمكن تعميمها لتشمل المؤسسات العمومية.

### الهدف 3-5- تحسين إنتاجية أعوان وإطارات المؤسسات العمومية

إن تحسين إنتاجية أعوان وإطارات المنشآت والمؤسسات العمومية ضروري للنهوض بأدائها ولكنه يساهم كذلك وبصفة عامة في التغييرات العديدة التي تترتب عن هذا الإصلاح وفي هذا الاتجاه يقترح ما يلي:

1. دعم آليات الرقابة وتقييم إنتاجية الأعوان والإطارات وضبط أهدافه وذلك بتحديد أهداف معينة ودقيقة للأعوان والإطارات في صلة بمذكرة خططهم وعقود البرامج أو بأهداف المؤسسة. ويكون التقييم أثناء الحوارات السنوية المهنية التي تجرى مع الأعوان والإطارات.
2. تحسين منظومة التحفيز على أداء أعوان المؤسسات العمومية باستبدال مثلا آليات الإرتقاء الآلي (أو بالأقدمية) بتقنيات مرتبطة بالجدارة أو بالنجاح في المناظرات (عقلنة إسناد الخطط الوظيفية). وإن آليات الإرتقاء المقترحة بديلا لها هو معمول به من شأنها أن تحفز على مبادرات الإعتراف بالأداء وتثمين (مجهودات) الأعوان والإطارات.
3. تجديد روح البذل وإعلاء قيمة العمل في المؤسسات العمومية من خلال صياغة تشاركية وتعاونية لقواعد تضبط السلوك داخل كل مؤسسة وتطوير مسار الإندماج حتى يتسنى إرساء قيم الانتماء للمؤسسة ودعم الثقة.
4. مرافقة مأسسة الوظائف (حفظ الصحة والأمن والمحيط) وإمكانية إقامة مقارنة بين هذه الوظائف (الحيز والدور والمسؤوليات والإرتباط).

### 4-7- المحور الرابع: إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات العمومية

ترتكز تدابير الإصلاح المتعلقة باستراتيجية تمويل إعادة الهيكلة المالية للمنشآت والمؤسسات العمومية، العاملة في قطاعات تنافسية وغير تنافسية، على المؤسسات والمنشآت العمومية التي تواجه صعوبات مالية ولكنها رغم ذلك تتمتع بفرصة للتحسين لتستعيد توازنها المالي وتضمن ديمومته. وسيتم إعادة الهيكلة المالية بحالة بالرغم من إقرار التوجهات العامة. وتستند الاستراتيجيات المقترحة لإعادة هيكلة المؤسسات العمومية إلى معايير التصنيف التي تركز في المقام الأول على الطبيعة الاستراتيجية أو غير الاستراتيجية للقطاع الذي تنشط فيه. ثم إنها مسألة تمييز بين المنشآت العمومية التي تؤمن المرفق العام الحيوي أو تعمل في إطار احتكار الدولة الفعلي للنشاط من تلك التي تعمل في إطار تنافسي.

#### 1-4-7- معايير تصنيف المؤسسات العمومية

تشمل المعايير المعتمدة لتصنيف المنشأة العمومية استراتيجية في:

- أهمية المنشأة أو القطاع الذي تنشط فيه في الاقتصاد الوطني (الوزن في التوازنات المالية الكبرى، التأثير على النمو، الدور في الأمن والسيادة الوطنية مثل الطاقة و الفسفاط...)
- دور القطاع كمقدم للخدمة العمومية للمواطنين (مثل النقل والبريد والسكن الاجتماعي...)
- الموقع الجغرافي للمؤسسة وتأثيرها الاجتماعي في المنطقة

• الدور التعديلي للدولة في القطاع (الصيدلية المركزية وديوان التونسي للتجارة...)

المعايير المتعلقة بالطابع غير الاستراتيجي للشركة هي:

- النشاط الذي لا يهدد استمرارية الخدمة العمومية ويضمن تزويد السوق بصفة منتظمة ولو عن طريق القطاع الخاص.
- قطاع لا يؤمن الخدمة العمومية الحيوية للمواطن.
- قطاع صناعي / تجاري تنافسي يكون فيه القطاع الخاص فعالاً
- نشاط تنافسي دون توجه اجتماعي.

### تصنيف المؤسسات العمومية وطرق إعادة هيكلتها

قطاع تنافسي	قطاع احتكاري الدولة	قطاع المرافق العمومية	
شراكة استراتيجية مع القطاع الخاص	الدولة	الدولة	نشاط إستراتيجي
فتح لرأس المال الخاص	شراكة استراتيجية مع القطاع الخاص		نشاط غير إستراتيجي

#### 7-4-2- التوجهات العامة

تستند المبادئ التوجيهية العامة لإعادة الهيكلة المالية للمؤسسات العمومية على العناصر التالية:

1. يتمثل المبدأ الأول الذي تقوم عليه استراتيجيات إعادة الهيكلة في الحفاظ على الطابع العمومي للمؤسسات العاملة في قطاع استراتيجي سواء كان يوفر مرافق عمومية و / أو حكراً للدولة. وتعتبر هذه المؤسسات العمومية مكسبا للمجموعة الوطنية، نظراً لطبيعة النشاط الذي تقدمه، وموقعها ووزنها الاجتماعي. وبناء على ذلك، فإن ما يقترح لهذه المؤسسات التي تواجه صعوبات هيكلية وتعاني من اختلال التوازن المالي هو وضع آليات تسمح باستمرارية أنشطتها وضمان استدامتها. وتجدر الإشارة إلى أن الوضع الحالي دون أي تدخل يمكن أن يهدد بقاءها ويمكن أن يكون له تداعيات اقتصادية واجتماعية سلبية هامة.
2. مقارنة ثنائية تخص المؤسسات العمومية العاملة في قطاع استراتيجي تنافسي أو في إطار قطاع غير استراتيجي للدولة، ونظراً لحجم المتطلبات المالية لإعادة الهيكلة ولقدرتها على جذب المستثمرين من القطاع الخاص ، سيكون من المهم أولاً وقبل كل شيء الشروع في إعادة هيكلة مالية لتحقيق الحد الأدنى من التوازن المالي. وبالتوازي مع ذلك، سيتم إطلاق بحث نشيط عن شريك استراتيجي للمشاركة في رأس مال المؤسسة العمومية المعنية من خلال الحصول على أسهم أو المشاركة في زيادة رأس المال. وفي إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، سيتولى

المستثمر الخاص تحمل المسؤولية المنجزة عن إعادة الهيكلة (وسيوصل اتخاذها مع توفير الدعم الفني والخبرة الفنية للمؤسسة التي تمر بوضع صعب).

3. ويشمل النهج الثالث بعض المؤسسات العمومية، والتي سيضاف إليها عدد من المؤسسات التي تساهم فيها الدولة والتي تعتبر غير استراتيجية والعاملة في قطاعات شديدة التنافسية، حيث أثبت القطاع العمومي أن وجوده غير فعال. وسيكون الاقتراح هو فتح رؤوس أموال هذه المؤسسات للقطاع الخاص قصد ضمان تطويرها واستدامتها والحفاظ على الوظائف فيها.

ونظراً لعدم قدرة الدولة على توفير المساندة والدعم المالي اللازم لجميع المؤسسات العمومية المعنية بالإصلاحات، فإن دعم الدولة سوف يذهب في المقام الأول إلى المؤسسات الاستراتيجية أو تلك التي لديها فرص شراكة مع القطاع الخاص.

تكمن المبادئ الأساسية المعتمدة لإعادة الهيكلة المالية بشكل رئيسي في التدخل من خلال الجزء العلوي من الموازنة (إعادة الرسملة) لهذه المؤسسات العمومية، لجعل استخدام الإعانات استثنائياً قصد تعزيز الاستقلالية المالية لهذه المؤسسات العمومية، وفي استكشاف فرص لإنشاء صناديق جديدة يمكن للقطاع الخاص المشاركة فيها.

ويمكن تحقيق إعادة الهيكلة المالية للمنشآت والمؤسسات العمومية التي تعمل في قطاعات تنافسية من خلال التدخل إستثنائياً عبر الجزء السفلي للموازنة (تعديل / إلغاء الديون قصيرة الأجل)، ومن خلال الجزء العلوي للميزانية العمومية (الرسملة) أو عن طريق الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

ونظراً للأثر الاقتصادي والاجتماعي الذي قد تحدثه عمليات إعادة هيكلة المؤسسات العمومية، فإن المحور الرابع سيكون موضوع مزيد من المناقشة والتشاور مع جميع المتدخلين، ولا سيما الشركاء الاجتماعيين. ويتكون هذا المحور من خمسة أهداف وأحد عشر إجراءً، يشمل بعضها إجراءات فرعية.

#### الهدف 4-1- ترتيب المؤسسات العمومية حسب أهمية حاجياتها من التمويل

قبل الشروع في إعادة الهيكلة، يجب العمل بصفة مسبقة على تحديد المنشآت والمؤسسات العمومية المعنية بإعادة الهيكلة بشكل موضوعي استناداً إلى المستويات المالية المعروفة التي يقبلها جميع المتدخلين.

ويتمثل الإجراءان المحددان لتحقيق هذا الهدف في:

- القيام بتقدير أولي للمبلغ الجملي المطلوب لإعادة الهيكلة المالية للمنشآت والمؤسسات العمومية يتم تحيينه بانتظام. يجب أن يشمل هذا التقدير الإجمالي الأول العمل الذي تم إنجازه بالفعل في هذا المجال ويأخذ في الاعتبار خارطة المنشآت والمؤسسات العمومية (المحور 1). وتجدر الإشارة إلى أن المؤسسات العمومية للصحة غير معنية بهذا التقدير.
- اعتماد تعريف مشترك وموحد لإعادة الهيكلة المالية والعملية، ولأساليب التمويل التي يمكن تعبئتها والمحفزات (المستويات والمؤشرات) التي تجعل إعادة الهيكلة ممكنة والتي يقع تحديدها بالتشاور مع جميع المتدخلين المعنيين.

ويمكن تصنيف آليات وطرق التمويل حسب طبيعة المتدخل:



- الدولة (أشكال مختلفة من الإعانات المباشرة مثل صندوق إعادة هيكلة المؤسسات العمومية، دعم التوازن (زيادة رأس المال، قروض الخزينة، تحويل الديون) .....
- الدولة والقطاع الخاص وذلك بدراسة إمكانية بيع صندوق الاسترجاع.
- القطاع الخاص: شريك استراتيجي ومالي، فتح رأس المال، مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ....

#### الهدف 4-2- تهينة المؤسسات العمومية التي تشكو صعوبات لإعادة الهيكلة

لضمان النجاعة، يجب الإعداد المحكم لإعادة هيكلة المنشآت والمؤسسات العمومية التي تواجه صعوبات هيكلية عامة. وقد تم تحديد إجراءات اثنين في هذا الاتجاه.

وتتمثل الخطوة الأولى في إجراء دراسات ما قبل إعادة الهيكلة، وذلك عبر مهمات تدقيق وتشخيص للأداء والاجتهادات الإدارية والتنظيمية والمالية والقانونية والفنية... يجب أن تكون استنتاجاتها وتوصياتها نتيجة عمل تعاوني وتشاركي بين المنشآت والمؤسسات العمومية المعنية والمكتب المكلف بإجراء تلك الدراسات، ثم يتم مشاركتها والمصادقة عليها من قبل المتدخلين المعنيين. وستسمح بما يلي:

- تقييم تكلفة إعداد المنشآت والمؤسسات العمومية لإعادة الهيكلة المالية (تدقيق، تقييم الأصول، الاستشارة القانونية، وما إلى ذلك)؛
- تحديد وتقدير مكونات تكلفة الفرصة البديلة لكل من الحلول التمويلية الممكنة للمؤسسة العمومية المعنية (تكلفة رأس المال، تكلفة الدين، تكلفة المخاطرة، وما إلى ذلك)؛
- وضع خطة لإعادة الهيكلة المالية لكل منشأة أو مؤسسة عمومية، بالتشاور مع مختلف المتدخلين المعنيين (بما في ذلك الشركاء الاجتماعيين).

ولن يكون نجاح عمليات إعادة الهيكلة هذه ممكناً إلا من خلال إنشاء وتنفيذ خطة اتصالية فعالة إلى جانب الإجراءات المصاحبة لإدارة التغيير داخل المؤسسات العمومية والمتدخلين المعنيين بعملية الإصلاح المالي.

#### الهدف 4-3- توفير الوسائل الضرورية لمسار إعادة الهيكلة المالية

تتطلب إعادة الهيكلة المالية أدوات وطرق وإدارة فعالة. وبهذا المعنى، ستكون الخطوة الأولى هي إعداد دراسة حول إمكانية إنشاء صندوق أو أكثر مخصص لإعادة هيكلة المؤسسات العمومية. سوف تشمل هذه الدراسة:

- جرد لمهام وطرق التصرف في صندوق إعادة هيكلة رأس مال المنشآت ذات المساهمات العمومية (الموارد المالية، ميزانية الدولة، عائدات التحويل الجزئي أو الكلي للأصول في سياق إعادة هيكلة المؤسسات العمومية، ومجالات التدخل).

- تحليل الوضع الحالي لصندوق إعادة هيكلة رأس مال المنشآت ذات المساهمات العمومية وأدائه للوصول إلى توصيات يمكن أن تشمل سيناريوهات لإعادة تفعيل صندوق إعادة هيكلة المؤسسات العمومية، أو حتى توسيع صلاحياته.

- دراسة الفرص والجدوى من شروط إنشاء صندوق وطني<sup>3</sup> و / أو صناديق جهوية لها أثر إيجابي لتمويل برامج ذات طابع اجتماعي وتضامني، بالتعاون مع المنشآت والمؤسسات العمومية (كجزء من مسؤوليتها الاجتماعية والبيئية) بهدف إشراك المؤسسات العمومية وتكييفها مع محيطها الخارجي.

يجب أن يغطي أحد الصناديق مختلف أساليب تمويل إعادة الهيكلة المالية (صندوق إعادة هيكلة رأس مال المنشآت ذات المساهمات العمومية وموارد مالية أخرى). وينبغي أن يسمح بتنقيح المنظومة القانونية بإعادة هيكلة مالية أسرع وأكثر فاعلية (لا سيما النصوص التي تنظم لجنة تطهير المنشآت ذات المساهمات العمومية وإعادة هيكلتها). وأخيراً، لضمان تنفيذ ومتابعة إعادة الهيكلة المالية، سيتم إنشاء لجنة توجيه تشغيلية مسؤولة عن إعادة الهيكلة المالية على مستوى كل وزارة قطاعية، وكذلك داخل كل منشأة أو مؤسسة عمومية معنية ستعملان بالتنسيق وثيق.

## الإجراءات العشر (10) الهيكلية للإصلاح



3 - صندوق مختلط (عام - خاص) جديد مفتوح لمشاركة القطاع الخاص. يجب أن يكون إعادة هيكلة المؤسسات العمومية وهذا الصندوق الجديد مكملين لبعضهما ويغطيان جميع احتياجات تمويل إعادة هيكلة / إعادة رسملة المنشآت والمؤسسات العمومية.

#### الهدف 4-4- متابعة عملية ما بعد إعادة الهيكلة المالية

إن إعادة الهيكلة المالية ليست غاية في حد ذاتها ولا يمكن فصلها عن إعادة هيكلة أكثر شمولاً (المحاور 1 و 2 و 3)؛ وستتبع عملية متابعة ما بعد إعادة الهيكلة من مواكبة النتائج على المدى القصير والمتوسط لهذا الإجراء. ولتحقيق هذه الغاية، يجب تطوير لوحة لمراقبة تطور إعادة الهيكلة المالية في فترة زمنية محددة مسبقاً تحتوي على مؤشرات الأداء الرئيسية. ويجب أن يتم هذا العمل على عدة مستويات: المؤسسة وقطاع النشاط (الإشراف) والوطني (الحكومة) وفقاً لوثيرة دورية يتم تحديدها. وترتبط صعوبة هذا الإجراء بتنظيم العمليات الداخلية للمنشآت والمؤسسات العمومية وبُنظم المعلومات الخاصة بها.

#### الهدف 4-5- تطوير الشراكة بين المؤسسات العمومية والقطاع الخاص على المدى الطويل

تم تحديد ثلاثة إجراءات لتحقيق هذا الهدف، وهو سيتم على الأغلب على المدى الطويل. وتشمل هذه الإجراءات:

- تدعيم المنظومة القانونية للشراكة بين القطاعين العام والخاص (الاستثمار والضرائب والتحكيم، ...) وتخفيف إجراءات اختيار الشركاء الخواص في عمليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- التواصل حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال حملات اتصالية، والتحسيس ونشر الوعي بضرورة إشراك وتشجيع (تحفيز) القطاع الخاص في مجهود الاستثمار وتمويل خطط إعادة الهيكلة المالية وخطط المعالجة (مع التمييز بين النهجين).
- تحديد أولويات عمليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال الدراسة المنهجية لفرصة إشراك القطاع الخاص في تمويل المشاريع الوطنية الكبرى والمؤسسات والمنشآت العمومية وكذلك عمليات إعادة الهيكلة المالية.

### 8- آفاق الإصلاح

على الرغم من أن بعض التحكيمات المتعلقة ببعض الخيارات المفتوحة لإصلاح المؤسسات العمومية والتي غالباً ما تكون استراتيجية وسياسية - لا يزال يتعين القيام بها مع تقدم الإصلاح، فإن الاستراتيجية وخطة العمل المذكورة توفران سياسة وحلول تقنية وتهدفان إلى تحسين حوكمة المؤسسات العمومية، وبالتالي أدائها. ومع ذلك، لم يحدث أي تغيير يمكن ملاحظته منذ بداية المناقشات في عام 2013 (باستثناء القطاع المصرفي) وظلت المشاكل المحددة دون تغيير.

وبالتالي، فإن التحدي لتسجيل تقدم يتمثل في التنفيذ، ويبدو أن الإجراءات المتخذة في الأشهر الأخيرة واعدة في هذا الصدد وهي جزء من ديناميكية جديدة.

#### 8-1 - تنفيذ الإصلاح

#### 8-2 ضغوطات الظرف الاقتصادي وضعف الإمكانيات

بالرغم من الإجماع الواسع على حالة المؤسسات العمومية وحاجتها إلى التغيير، تظل العملية معقدة ولن يتم إنهاؤها إلا على المدى الطويل، مع وجوب مراعاة ملاحظات ومصالح المتدخلين المعنيين. كما أن إصلاح المؤسسات العمومية

ونظام حوكمتها هو في الواقع إصلاح دقيق ومكلف. من جهة أخرى، ولئن كان تحمل تكاليف الإصلاح محمولا في المقام الأول على الدولة، فإن الفوائد، ستعمّ الجميع سواء بالنسبة إلى الاقتصاد، أو زيادة إيرادات الدولة، وربما ضرائب أقل بالنسبة إلى دافعي الضرائب.

ولقد أرسلت الدولة إشارات قوية حول رغبتها في إصلاح المؤسسات العمومية وستؤكد الالتزام السياسي بالإصلاح. وبهذا المعنى، لا يزال من الضروري توضيح وتعزيز الموارد البشرية والمالية المخصصة للإصلاح. كما يجب في هذا الإطار عدم تجاهل الجذور السياسية للفشل في إدارة المؤسسات العمومية والتأثيرات السابقة لسنة 2011 والواضحة جدا في حوكمة المؤسسات العمومية، والتي تترجم في مركزية صنع القرار، وفي عمليات المراقبة والتدقيق غير الملائمة، وفي إدارة غير شفافة للموارد، وفي استعمال المؤسسات العمومية لأغراض حزبية

ومنذ سنة 2011، انجر عن الانتقال الديمقراطي تحديات جديدة للحوكمة العمومية والإصلاح تمثلت في عدم الاستقرار السياسي الذي أثر على حد سواء في قطاع المؤسسات العمومية، لا سيما من خلال تقلص القدرة على المراقبة والمتابعة داخل الوزارات، بما في ذلك نتائج التدقيق والرقابة. وفي هذا السياق، يجب إيلاء اهتمام خاص لشروط تنفيذ الإصلاح.

### 8-3- إرساء آليات مؤسسية واضحة لإنجاز ومراقبة الإصلاح

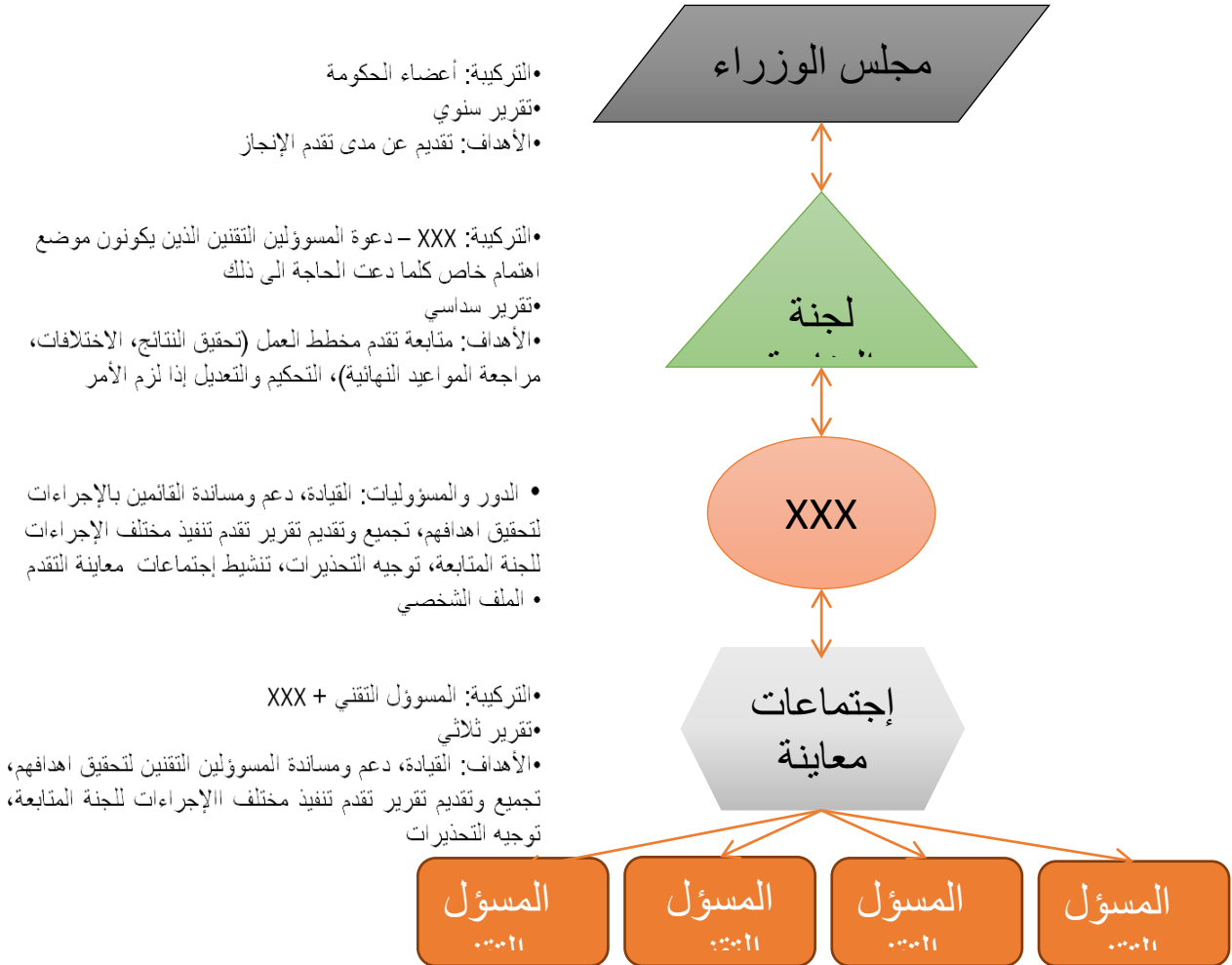
في الواقع، ومن أجل التنفيذ الفعال للإصلاح، فإنه من الضروري إيجاد آلية توجيهية ورصد خطة للعمل. ويفترض هذا التمشي التحديد المسبق للشخص المسؤول عن مراقبة خطة العمل وتسهيل التنفيذ بالتنسيق مع المسؤولين الفنيين. ويجب أن يكون المسؤول عن التنفيذ قادرا على التمكن من الوقت والموارد اللازمة لتنفيذ هذه المهمة بكل فاعلية. وفي إطار تحقيق هذه المهمة المتمثلة في التوجيه والتحرك لمتابعة خطة العمل، يمكن دعم الشخص المعين بفريق متخصص أو بمرافقة خارجية وسيتعين عليه إشراك جميع الهياكل المعنية بشكل فعال.

ومن ناحية ثانية، يجب أن يكون للمسؤولين الفنيين أيضا مهمة / جاذبة أهداف، فهم مسؤولون عن تحقيق هدفهم. وتحدد جاذبات المهمة الإجراءات التي يتعين تنفيذها والوسائل المرتبطة بها. كما يمكن أن تشير إلى الطرق المتبعة لتحقيق الإجراءات والمساهمين في التعبئة.

وبالتنسيق الوثيق مع المسؤولين الفنيين، ستدعم اللجنة التوجيهية تنفيذ الإجراءات وستكون مسؤولة عن تجميع النتائج ورصدها، كما ستعمل على مراجعة المواعيد النهائية والصعوبات التي تمت مواجهتها. وسوف تحكم بين الحلول المختلفة المقترحة إذا لزم الأمر. كما سيبلغ مجلس الوزراء بحالة التقدم في الإصلاح بصورة دورية.

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أيضاً إنشاء ثلاث لجان لتسهيل تنفيذ الإصلاح: (1) لجنة مسؤولة عن مراجعة التشريع؛ (2) لجنة مسؤولة عن الموارد البشرية والحوار الاجتماعي؛ و (3) لجنة مسؤولة عن إعادة الهيكلة المالية. وستقوم اللجنة التوجيهية بدور لجنة تنسيق الأشغال، فتحدد المهام والمدة والتركيبية هي في طور المناقشة.

## مقترح لتنظيم و توجيه الاصلاح



### 4-8 - قطع خطوات هامة قبل نهاية سنة 2018

إن عددا من الإجراءات السابقة لتنفيذ الاستراتيجية وخطة العمل يمكن أن يتم قبل نهاية عام 2018، فيضع عملية الإصلاح في ديناميكية جديدة، لا سيما الإجراءات الرمزية الثلاثة التالية:

- مع بداية سنة 2018، سيعتمد مجلس الوزراء خطة العمل التي استكمل إعدادها في جوان وجويلية 2017. وسوف يكون لدى السلطات عندئذ إطار مرجعي عملي لتنفيذ إصلاح المؤسسات العمومية وحوكمتها.

- سيتم تركيز لجنة قيادة الإصلاح<sup>4</sup> بقرار من رئيس الحكومة أو بموجب أمر يصدر على أقصى تقدير قبل نهاية سنة 2018. وسيكون هذا الهيكل الدائم مسؤولاً مباشرة عن تنفيذ الإصلاح؛
- بالتوازي مع وضع الإستراتيجية المساهماتية للدولة، ينبغي إعداد قائمة أولية بالمؤسسات الاستراتيجية وغير الاستراتيجية وتقديمها إلى مجلس الوزراء بعد التشاور مع المتدخلين المعنيين حول وضعية كل مؤسسة حالة بحالة، على أساس الأهداف الحالية للحكومة المدرجة في المخطط الخماسي 2016-2020.

## 8-5- تمشي تشاركي يحظى بدعم الأطراف المتدخلة

إن نجاح تمشي إصلاح للمؤسسات العمومية وحوكمتها يتطلب دعماً سياسياً عالي المستوى وقد أعرب رئيس الحكومة بوضوح في عديد المناسبات على دعمه القوي للإصلاح والتزام الحكومة المستمر به. كما يتطلب دعماً من قبل المتدخلين المعنيين بالإصلاح بما في ذلك المجتمع المدني للحصول على الإجماع والحفاظ عليه، ولتحفيز العملية وتوفير التغطية السياسية في جميع مراحل تنفيذ الإصلاح، على الرغم من أن بعض المعارضات لا تزال قائمة.

وفي الواقع، من أجل الدفاع عن الإصلاح والحفاظ على الحركية الحالية، فإن الحصول على الإجماع أمر مهم ويتطلب الحفاظ على الحوار وبناء الثقة. وتحقيقاً لهذه الغاية، فإن النهج التشاركي المعتمد إلى حدّ الآن، والذي أتاح التشاور مع أكبر عدد ممكن من المتدخلين في الإصلاح وإشراكهم في المراحل المختلفة لتطوير الاستراتيجية وخطة العمل، سيستمر.

كما أن التشاور مع المتدخلين الرئيسيين، الاتحاد العام التونسي للشغل، والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية والاتحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري وكنفدرالية المؤسسات المواطنة التونسية والمسؤولين المشرفين من مختلف الإدارات والمسؤولين التنفيذيين وموظفي المؤسسات العمومية والأحزاب السياسية الرئيسية، يساعد على فهم أفضل لفوائد الإصلاح وتعبئة الدعم لذلك.

ستكون الأفضلية لتنسيق عملية الإصلاح لتنظيم ورشات عمل يشارك فيها المتدخلون المعنيون ولدورات تكوينية ولمبادرات تعزز الإجماع، وكذلك حملات إعلامية موجهة إلى العموم بإمكانها أن تساعد على خلق الرغبة في هذا الإصلاح وأن توضح على سبيل المثال تكلفة سوء التصرف في المؤسسات العمومية ونتائج السلبية على دافعي الضرائب وعلى الاقتصاد ككل.

## 8-6 - إصلاح يتنزل صلب السياسة التنموية للبلاد

سيكون إصلاح المؤسسات العمومية وحوكمتها أكثر انسجاماً مع السياسة الإنمائية للبلاد وخاصة مع المخطط الخماسي للفترة 2016-2020. والجدير بالذكر أن بعض التدابير المدرجة في خطة العمل تتعلق أو ترتبط بإصلاحات أخرى تم تنفيذها أو هي في طور التنفيذ، مثل الشراءات العمومية والوظيفة العمومية والشراكة بين القطاعين العام والخاص.

<sup>4</sup> يمكن تمكين فريق العمل الذي تم إنشاؤه في مارس 2017 للإشراف على هذا الإصلاح من خلال تطوير مكوناته، وطريقته في العمل ومهامه. يمكن أن تكون اللجنة التوجيهية أيضاً وحدة تصرف حسب الأهداف أو أي هيكل آخر يعهد إليه مهمة متابعة وإنجاز الإصلاح.

وعليه، سيتم إيلاء أهمية خاصة لتنسيق وملائمة بين هذه الإصلاحات المختلفة. ويمكن لبعض الإصلاحات القطاعية أيضا أن يكون لها تأثير كبير على المؤسسات العمومية المعنية. عندها يجب أن تكون الرؤية القطاعية شاملة وواقعية. وفي هذا السياق، قد تكون التعديلات ضرورية في بعض الأحيان، وبالتالي ستتطلب بعض المرونة للجهات الفاعلة في الإصلاح.

### 8-8 - الدعم الفعلي من الشركاء التقنيين والماليين

إن شركاء تونس الفنيون والماليون الرئيسيون مقتنعون بأهمية حوكمة المؤسسات العمومية وإصلاحها، وهم على استعداد للدعم الفعلي للجهود التي تبذلها السلطات، ولتنسيق تدخلاتهم في هذا الاتجاه، ولتواصل دعمها لاستراتيجية الدولة وألوياتها. وحتى الآن، تشارك الوكالة الفرنسية للتنمية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة الاتحاد الأوروبي والبنك الإفريقي للتنمية بالفعل في الدعم الفني والمالي لتنفيذ الإصلاح.

وفي نفس الإطار وافقت وكالة التنمية الفرنسية على إجراء عملية تمويلية مدتها ثلاث سنوات لدعم الاستراتيجية وتنفيذ خطة عملها، واستهدفت على وجه الخصوص دعامين أولتين، هما الحوكمة الشاملة والحوكمة الداخلية للمؤسسات العمومية. وستتم هذه العملية بمساعدات فنية ومالية.

كما أرسل البنك الدولي بعثات وسيتركز برنامجه على التدخل ضمن استراتيجية الحكومة في هذا المجال، وهي التي ستدعم العمل المنجز، لا سيما لتعميق فهم تأثير المؤسسات العمومية على الاقتصاد.

وقد وافق صندوق النقد الدولي، من جانبه، في ماي 2016 على آلية موسعة للاقتراض ممتدة على أربع سنوات لدعم برنامج الإصلاح الاقتصادي التونسي؛ وتشمل إرساء عقود أداء لخمس مؤسسات عمومية<sup>5</sup> والتي لن تتمتع بمصداقية إلا إذا كانت مصحوبة بتحسينات كبيرة في الحوكمة الداخلية والرقابة المناسبة من قبل وظيفة الدولة المساهمة. كما يمكن تصور فرص التعاون مع مؤسسات التمويل الدولية، بما في ذلك الدعم لتعزيز حوكمة المؤسسة على مستوى المؤسسات العمومية وتكوين أعضاء مجلس الإدارة.

وبالإضافة إلى التمويل اللازم، سيتمكن الشركاء التقنيون والماليون من تقديم دعم تقني إضافي لتنفيذ هذا الإصلاح. وقد تم بالفعل تحديد العديد من الاحتياجات لما يقارب 50٪ من الإجراءات والإجراءات الفرعية لخطة العمل. وتشمل هذه الدراسات (بما في ذلك العديد من المعايير)، وإجراءات بناء القدرات وتقديم الخبرة القانونية وتقنيات الاتصال واستشارات نظم المعلومات وتنشيط المسارات التشاركية.

وستكون المناهج التعاونية ونقل المهارات دائماً مميزة لضمان تملك الجهات الفاعلة في الإصلاح والتزامها واستثمارها.

<sup>6</sup> يجب على هذه الدعامات أن تمكن من:

- تسريع تنفيذ الإصلاح،

---

<sup>5</sup> ديوان الحبوب، الوكالة الوطنية للتبغ والوقيد، الشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة التونسية لصناعات التكرير وشركة تونس الجوية

- التحقق من احترام المعايير الدولية،
- تقديم خبرات محددة،
- ضمان ارتفاع في سلم المهارات.

أما بالنسبة إلى الإجراءات التي ستتفدها المؤسسات العمومية نفسها، فيمكن أن يقتصر الدعم على عدد قليل من المؤسسات النموذجية بهدف الاستفادة من هذه الخبرات التي سيتم توفيرها بعد ذلك للمؤسسات العمومية الأخرى لتستلهمها وتعممها.



## 9- خاتمة

إن إصلاح المؤسسات العمومية ليست مسألة سنة أو سنتين. إنه عمل قصير ومتوسط وطويل المدى يسعى إلى إعادة هيكلة النظام الإنتاجي للاقتصاد التونسي وإعادة صياغة دور الدولة، وهو يعتبر عنصراً مركزياً في إصلاح نموذجنا الإنمائي.

ولا يعدو هذا الكتاب إلا أن يكون خطوة أولى في تحديد الخطوط العريضة والتوجهات العامة لعملية الإصلاح. كما أن خطة العمل التي هي أيضاً نتيجة للمشاورات العامة والخبرات الدولية والوطنية. وسيتم تنفيذ الإثنتين، مضمون الكتاب الأبيض وخطة العمل، وتحديثهما بانتظام مهما تغيرت الحكومات.

## 10- الملاحق

### الملحق عدد 1: المراجع

هذا التقرير عبارة عن توليفة من الوثائق التالية:

- استراتيجية إصلاح وحوكمة المنشآت والمؤسسات العمومية، رئاسة الحكومة التونسية، 2015 ، (122 صفحة باللغة العربية)

- ملخص الاستراتيجية التونسية لإصلاح حوكمة المؤسسات العمومية، 2015 (29 صفحة باللغة العربية)

- مذكرة فنية، تونس: إصلاح المؤسسات العمومية، البنك الدولي، جوان 2017 (32 صفحة باللغة الفرنسية)

- تقرير من أجل حوكمة أفضل للمؤسسات العمومية في تونس، البنك الدولي، مارس 2014 (59 صفحة باللغة الفرنسية)

- خطة عمل مفصلة لإصلاح المنشآت والمؤسسات العمومية (ملف Excel باللغة الفرنسية)

- التقرير السنوي حول نتائج المؤسسات العمومية خلال الفترة 2010-2014، وحدة متابعة أنظمة الإنتاجية في المؤسسات والمنشآت العمومية، رئاسة الحكومة.

يمكن الرجوع إلى مراجع أخرى مفيدة حول هذا الموضوع، على وجه الخصوص:

- مذكرة السياسات الاقتصادية والمالية، الحكومة التونسية، ماي 2016

- تونس، تقرير عن طلب تمديد الاتفاق بموجب التسهيل الائتماني الموسع، صندوق النقد الدولي، 2016

- تونس، برنامج إصلاح لدعم التنافسية والنمو الشامل، سلسلة "سياسات أفضل"، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، مارس 2016

- مخطط التنمية 2016 - 2020، وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي، 2016

- المذكرة التوجيه الخاصة بخطة التنمية الاستراتيجية 2016-2020، وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي، 2015

- دراسة حول محفزات المؤسسات التي تمتلكها للدولة لخلق القيمة العمومية PwC، 2015

- المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن حوكمة المؤسسات العمومية، طبعة 2015

- البرنامج الوطني للإصلاحات الرئيسية 2016-2020، مجلس التحليل الاقتصادي 2016

- مراجعة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لنظام التدقيق والتحكم في تونس: إدارة المخاطر في المؤسسات العمومية، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2014

- حوكمة المؤسسات التي تملكها للدولة، مجموعة أدوات، البنك الدولي، 2014

- مبادئ أعمال الشفافية الدولية لمكافحة الفساد، منظمة الشفافية الدولية، 2013

## الملحق عدد 2: المخطط التنفيذي لاستراتيجية اصلاح وحوكمة المنشآت و المؤسسات العمومية

المحور الأول: إصلاح نظام الحوكمة العامة للمنشآت والمؤسسات العمومية			
المحور الفرعي	رقم الاجراء	الاجراء	المخرجات
1. الاستعداد لصياغة الاستراتيجية المساهماتية للدولة	1	صياغة خارطة للهياكل الموجودة حاليا والمتدخلة صلب الاستراتيجية المساهماتية للدولة	خارطة الاطراف المتدخلة
	2	اعداد مقارنة مرجعية للفرضيات التنظيمية المتعارف عليها العمل على نشر وتقاسم نتائج هذه المقارنة المرجعية مع الأطراف المتدخلة.	مقارنة ومذكرة تاليفية / استقبال الوفود الاجنبية مهمات للدراسة بالخارج / احداث شبكة تواصل دولي
	3	اعداد احصاء شامل لحافظة مساهمات الدولة وممتلكات المنشآت العمومية	جرد للمساهمات احصاء فردي لممتلكات المنشآت العمومية
	4	توحيد تصنيف المنشآت العمومية	قائمة المنشآت العمومية تتضمن جرد للمساهمات والممتلكات الفردية للمنشآت العمومية
	5	اعتماد تعريف موحد وتوافقي حول مفهوم الدولة المساهمة	الخطوط التوجيهية للدولة المساهمة الاستراتيجية المساهماتية للدولة
2. وضع الاستراتيجية المساهماتية للدولة	6	تحديد توجهات الدولة وأهدافها كمساهم عمومي	المبادئ التوجيهية للدولة كمساهم عمومي
	7	ضبط أولوية الدولة كمساهم عمومي وذلك على أساس المعايير التي سيتم تحديدها.	الأولويات الاستراتيجية للدولة كمساهم عمومي خلال فترة متوسطة وطويلة المدى
	8	وضع نماذج لمجموعة من السيناريوهات وذلك انطلاقا من الأهداف المضبوطة ومن المعايير المشتركة ومن المؤشرات الاقتصادية الجملية المحددة مسبقا.	مذكرة تأليفية أو ظرفية لتحديد لأولويات الاستراتيجية التي تتم مراجعتها دوريا (وثيقة عمل داخلية)
3. تنفيذ الاستراتيجية المساهماتية للدولة ووضع خطة اتصالية حولها	9	التعريف بالاستراتيجية المساهماتية المتوخاة.	خطة اتصالية تتلاءم مع الجهات المستهدفة متتابعة في الزمن ومتعددة القنوات (صحافة/انترنات/اجتماعات...)
	10	النظر في إمكانية إحداث هيكل مركزي للتصرف في المساهمات العمومية	نص تشريعي أو ترتيب يحدد الهيكل المركزي المكلف بالتصرف في المساهمات العمومية

نصّ تشريعي أو ترتيبي يحدث الهيكل المركز المكلف بالتصرّف في المساهمات العموميّة (الجزء المتعلّق بضبط المهام)			
نصّ تشريعي أو ترتيبي يحدث الهيكل المركزي المكلف بالتصرّف في المساهمات العموميّة (الجزء المتعلّق بالتسيير الداخلي)			
نصّ تشريعي أو ترتيبي يحدث الهيكل المركز المكلف بالتصرّف في المساهمات العموميّة (الجزء المتعلّق بضبط المهام) / قائمة معايير اختيار أعوان الوكالة/رسائل التكليف وطاقات وصف المهام/المخطط الاجتماعي/الأدوات التنظيميّة وطرق السير الداخليّة والخارجيّة للوكالة/مدونة حوكمة المنشآت العموميّة			
إصدار نص قانوني موحد	النظر في إمكانية توحيد الإطار القانوني للمنشآت العمومية	11	
إصدار المنشور المتعلق بإعداد عقود الأهداف وعقود البرامج ومخططات العمل المتحركة للفترة 2018-2020	تحسين منهجية إعداد وتنفيذ ومتابعة عقود الأهداف وعقود البرامج	12	4. تطوير دور وزارات الإشراف القطاعي في تحديد السياسات القطاعية وعقود البرامج وعقود الأهداف
مخطط اتصالي حول المنشور المتعلق بإعداد عقود الأهداف وعقود البرامج ومخططات العمل المتحركة للفترة 2018-2020	مواصلة ضبط عقود الأهداف وعقود البرامج بالنسبة للطرفين المتعاقدين	13	
نصوص قانونية منقحة	مراجعة الإطار القانوني المتعلق بالصفقات العمومية في اتجاه تبسيط الإجراءات ومراجعة طريقة تطبيقها وتنفيذها مع ضمان شفافيتها	14	5. تبسيط إجراءات مراقبة الصفقات العمومية
تنقيح النصوص القانونية وإصدار منشور تفسيرية كلما اقتضت الحاجة	تعزيز الآليات للتوقي من عمليات الغش والتبليغ عن الفساد	15	6. تدعيم مقاومة الفساد

المحور الثاني: تطوير نظام الحوكمة الداخلية بالمنشآت والمؤسسات العمومية				
المحور الفرعي	رقم الاجراء	الاجراء	المخرجات	
1.مراجعة هياكل الحوكمة الداخلية للمؤسسات والمنشآت العمومية	16	-تعميم تركيز لجان مختصة لمساندة مجالس الإدارة	منشور	
	17	تركيز نظام شفاف لاختيار وتقييم مردودية أعضاء اللجان	دليل تقييم	
			دليل اختيار اعضاء لجان مساندة مجالس الإدارة	
	18	تدعيم آليات وهياكل الرقابة والتدقيق الداخلي	دراسة تتعلق بتشخيص الوضعية + إطار مرجعي يتضمن خارطة مخاطر وبرنامج عمل + استراتيجية تكوين في مجال التدقيق الداخلي بالمنشآت العمومية + دليل اختيار المدقق الداخلي	
	19	مراجعة دور مراقبي الدولة بالمؤسسات والمنشآت العمومية	دراسة تشخيص للوضعية الحالية دراسة مقارنة مع تجارب دول اخرى	
			تحديد جديد لمجال ومهام تدخل مراقب الدولة	
2.وضع استراتيجية لاستعمال تقنيات المعلومات والاتصال متلائمة مع قواعد الحوكمة	20	تطوير الشفافية والإفصاح على المعلومة من قبل الدولة والمؤسسات والمنشآت العمومية مع التثبت من النصوص القانونية الجاري بها العمل حاليا.	اصدار نصوص قانونية	
	21	مرافقة المنشآت العمومية في اعداد مخططاتها المديرية لنظام المعلومات	دراسة وتحليل المنظومات المعلوماتية داخل المنشآت تشخيص النظم المعلوماتية الحالية	
	22	مرافقة وضع منظومة معلوماتية مندمجة ومتكاملة تربط بين المنشآت العمومية ووزارات الاشراف ووزارة المالية	دراسة لواقع منظومات المعلوماتية ومقارنة ذلك بما يجرى في البلدان الاخرى	
			اعداد كراس شروط مصاحبة ومساندة خلال تركيز المنظومة الجديدة	
			منشور يوجب استعمال منظومة الشراءات	
			اعداد كراس شروط لتطوير المنظومة	
			مساندة ومرافقة خلال مرحلة اعتماد المنظومة الجديدة	
			تطوير منظومة المنشآت العمومية	
	3.تطوير مشاركة اعضاء مجالس الادارة	23	مراجعة تركيبة مجالس الإدارة بالمنشآت العمومية وطرق تعيين أعضائها	منشور تذكيري حول عدد اعضاء مجالس الادارة و قائمة المقاييس الموضوعية والشفافية بالاعتماد على دليل الاختيار والتقييم الذي اعدته لجنة الاختيار والمتابعة والتقييم (الإجراء 17)
				منشور تذكيري حول عدد اعضاء مجالس الادارة وقائمة المقاييس الموضوعية والشفافية
			دليل انتدابات	
	24	الفصل بين مهمة رئاسة مجلس الادارة والادارة العامة	تحديد الشروط التقنية	

ومراجعة النصوص القانونية والتنظيمية الخاصة بكل منشأة عمومية وإذا اقتضى الأمر تنقيح القانون عدد 9 لسنة 1989			
تقييم التجربة المتعلقة بالبنوك			
منشور يتعلق باختيار وتعيين المديرين العمامين وتقييم أدائهم بالاعتماد على دليل التقييم المعد من قبل لجنة الاختيار والمتابعة والتقييم	25	تحديد الخطوط الرئيسية في اختيار وتعيين المديرين العمامين	
مراجعة النص القانوني بإلغاء إجبارية مصادقة سلطة الإشراف (الأمرين عدد 2197 و2198 لسنة 2002)	26	مزيد تحسيس مجالس الإدارة بالمسؤوليات المناطة بعهدتهم وتدعيم استقلاليتهم في اتخاذ القرارات	
مراجعة القانون عدد 9 لسنة 1989 بخصوص صلاحيات مجلس الإدارة وسلط الإشراف القطاعي مدونة أخلاق للمتصرفين			
الاستئناس بتجربة البنوك العمومية	27	تقديم الأداء الفردي لكل عضو في مجلس الإدارة بما في ذلك المدير العام ورئيس مجلس الإدارة	
قرار يتعلق بإحداث لجنة انتقاء ومتابعة وتقييم مجالس الإدارة والمديرين العمامين برئاسة الحكومة			
دليل تقييم			
تكوين أعضاء اللجنة			
نظام معلومات للموارد البشرية ملائم			
مراجعة النصوص القانونية			
مراجعة النصوص القانونية	28	تقييم الأداء الجماعي لمجلس الإدارة بما في ذلك المدير العام ورئيس المجلس فيما يتعلق بالأهداف المرسومة بعقود الأهداف والبرامج	
مراجعة النصوص القانونية	29	مراجعة طرق تأجير أعضاء مجلس الإدارة واللجان المختصة وربطه بنجاعة تدخلاتهم	
منصة إلكترونية	30	تطوير كفاءة أعضاء مجلس الإدارة كضمان لنجاعة مساهماتهم في اتخاذ القرار	
مدونة المتصرفين			
برنامج تكوين			
دليل الممارسات السليمة			
ندوات			

المحور الثالث: تطوير الموارد البشرية والحوار الاجتماعي

المخرجات	الاجراء	رقم الاجراء	المحور الفرعي
مرجع موحد تقرير عن التجارب المنجزة أمر مراجع مخطط اتصال	تعريف ونشر مفاهيم التنمية المستدامة والمسؤولية المجتمعية	31	1. وضع استراتيجية خصوصية تأخذ بعين الاعتبار مفاهيم التنمية المستدامة والمسؤولية المجتمعية والحفاظ على المحيط.
منشور استراتيجية لكل منشأة تقرير متابعة سنوي	وجوب ارساء المنشآت العمومية لاستراتيجية تنمية مستدامة ومسؤولية مجتمعية	32	
دراسة مقارنة ومقترحات نصوص قانونية مراجعة تهدف لتطوير آليات الردع والتحفيز نص قانوني يحدث هذه الهيئة	وضع آليات للتحفيز والردع	33	
منشور مذكرة داخلية	إحداث هيئة وطنية تهتم بالحوار الاجتماعي وتتكون من جميع الأطراف المتداخلة	34	2. تدعيم وإرساء مؤسسات إحاطة الحوار الاجتماعي بين جميع الأطراف المتداخلة في عملية تطوير المنشآت العمومية.
	إضفاء الطابع المؤسسي على الحوار الاجتماعي داخل المنشآت العمومية	35	
	: تشجيع فتح رأس مال المنشآت العمومية للأعوان وبقية الجهات المتداخلة	36	
نصوص قانونية تحدد الأجل الأقصى لإبداء الرأي نصوص قانونية تحدد قواعد وأهداف عملية الإعداد والمصادقة على الهيكل التنظيمي وقانون الإطار والنظام الأساسي	مراجعة اجراءات المصادقة على المخططات التنظيمية والقوانين الإطارية والقوانين الأساسية للمنشآت العمومية للحد من حالات التأخير	37	3. تحديث وظيفة التصرف في الموارد البشرية لتكون متناسقة مع اصلاح الوظيفة العمومية
نصوص قانونية تعطي صلاحية المصادقة على النصوص المتعلقة بأعمال التصرف فقط إلى مجلس الإدارة.			
بعث نظام معلومات خاص بالموارد البشرية بكل منشأة عمومية	تطوير وتعميم نظم المعلومات المتعلقة بالتصرف في الموارد البشرية	38	
بعث منظومة إلكترونية خاصة بالوظائف	حث وتثمين تنقل الموظفين العموميين ما بين الإدارات العمومية والمنشآت العمومية	39	

قانون إطار خاص بالتصرف التقديري في الوظائف والكفاءات	وضع استراتيجية عامة للتصرف في الموارد البشرية تأخذ بعين الاعتبار أهداف وطبيعة نشاط المنشآت العمومية	40	4. تطوير التصرف التقديري في الموارد البشرية
لوحه قيادة للتصرف التقديري في الموارد البشرية	تعميم الأدوات اللازمة لمتابعة التصرف التقديري في الموارد البشرية	41	
وحدة النظام المعلوماتي للموارد البشرية خاصة بالتصرف التقديري			
جرد دوري للمعطيات حول مخططات التكوين بالمنشآت العمومية	إعطاء قيمة للدورات التكوينية المتلقات والمعفاة	42	
دراسة حول التلاؤم بين الاعوان والحاجيات الفعلية على المستوى الوطني ومستوى كل منشأة	التحكم في كتلة الأجور بالمؤسسات العمومية	43	
تنقيح الأمر المؤرخ في 31 مارس 1997 المتعلق بالانتداب المباشر			
نص قانوني يكرس إمكانية التوظيف بعقود محددة المدة			
دراسة جدوى حول إمكانية تطبيق الآليات المتعلقة بالمغادرة الطوعية بالوظيفة العمومية			
دليل تقييم مشترك محمل تكوين مرجع منظومة مندمجة	تعزيز آليات الرقابة والتقييم للأعوان والإطارات	44	5. تحسين إنتاجية الاعوان والإطارات بالمنشآت العمومية
النصوص القانونية المنقحة	تحسين نظام التحفيز وربطه بأداء العون العمومي بالمنشآت	45	
مدونة السلوك للمنشآت العمومية	احياء ثقافة العمل داخل المنشآت العمومية	46	
دراسة مقارنة حول وظائف الصحة والسلامة والمحافظة على المحيط	مرافقة ومأسسة وظائف الصحة والسلامة والمحافظة على المحيط	47	



المحور الرابع: إعادة الهيكلة المالية للمنشآت والمؤسسات العمومية

المخرجات	الإجراء	رقم الإجراء	المحور الفرعي
مذكرة حول تقديرات المبلغ الإجمالي لعملية إعادة الهيكلة المالية	القيام بتقييم أولي للقيمة الجمالية لعملية إعادة هيكلة المنشآت العمومية	48	1.تحديد المنشآت والمؤسسات العمومية ذات الأولوية في التمويل
مذكرة تأليفية تحدد مفهوم إعادة الهيكلة المالية والمستويات التي تدعو الى الشروع فيها	تحديد مفاهيم مشتركة لإعادة الهيكلة المالية وطرق التمويل والمعايير (الحدود القصوى والمؤشرات) التي تعتمد عليها عملية إعادة الهيكلة	49	
دراسة تسبق عملية إعادة الهيكلة	القيام بالدراسات السابقة لعملية إعادة الهيكلة	50	2.تهية المنشآت تمر بصعوبات هيكلية وجمالية لعملية إعادة الهيكلة
مخطط اتصالي عام يشمل خاصة وسائل الإعلام.	إعداد برنامج اتصالي لمخططات إعادة هيكلة المنشآت ذات الأولوية التي تم اختيارها	51	
دراسة تقييمية للوضع الحالي لصندوق إعادة هيكلة المنشآت العمومية ونجاعته وتشمل مقترحات لإعادة تفعيله	إعداد دراسة عن إمكانية إحداث عدة صناديق لإعادة هيكلة المنشآت الناشطة في قطاعات تنافسية	52	3.اعداد دراسة تتعلق بإمكانية احداث صندوق او عدة صناديق لإعادة هيكلة المنشآت الناشطة في قطاعات تنافسية
دراسة مقارنة لتحديد الجدوى وإمكانية احداث صندوق او عدة صناديق لإعادة هيكلة المنشآت الناشطة في قطاعات تنافسية			
مشروع امر لتتقيح النصوص القانونية المتعلقة بإعادة الهيكلة المالية	تتقيح المنظومة القانونية لإتاحة إعادة هيكلة مالية أسرع وأكثر كفاءة (ولا سيما النصوص المتعلقة بلجنة تطهير وإعادة هيكلة المنشآت ذات المساهمات العمومية)	53	
قرار يحدث وحدة قيادة لإعادة الهيكلة ضمن كل وزارة اشراف قطاعي احداث لجنة قيادة صلب كل منشأة تتطلب وضعيتها المالية اعادة الهيكلة	تأمين قيادة برنامج إعادة الهيكلة المالية	54	
جدول قيادة لمتابعة تطور إعادة الهيكلة حسب كل مستوى (المنشآت ووزارات الاشراف والحكومة)	إرساء جدول قيادة لمتابعة تطور المنشآت بعد عملية الهيكلة	55	4.الحرص على المراقبة اللاحقة لعملية اعادة الهيكلة المالية
مشروع قانون ومشروع امر حول تبسيط إجراءات اختيار الشركاء الخواص في إطار الشراكة	تدعيم الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص (استثمار، جباية، تحكيم...)	56	5.تطوير الشراكة بين المنشآت العمومية والقطاع الخاص على المدى الطويل
مخطط اتصالي حول الشراكة بين القطاع العام والخاص	التواصل بخصوص برامج الشراكة	57	
دراسة تأليفية حول جدوي تشريك القطاع الخاص لتمويل المشاريع الوطنية ومشاريع المنشآت العمومية	ترتيب حسب الاولوية لعمليات الشراكة	58	

