الجمهورية التونسية
وزارة التجارة والصناعات التقليدية

المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة

المؤتمر الدولي–الإقليمي الثاني

حول

"آفاق وتحديات تحديث البيئة القانونية لتنشيط الأعمال والاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"

فتح القطاع العام أمام المنافسة

خليفة التونكتي

مدير عام المنافسة والأبحاث الإقتصادية

وزارة التجارة والصناعات التقليدية التونسية

بيروت 22–23 كانون الثاني/جانفي 2010

كسائر الدول النامية، يمثل القطاع العمومي وزن كبير في الإقتصاد التونسي، وهو إحدى الوسائل التي ترتكز عليها الدولة لتحقيق سياسة التنمية والسياسة الإجتماعية.

وبداية من الثمانينات، وفي نطاق سياسة الإصلاح التي أعادت الإعتبار إلى آليات السوق، بدأت تتغير النظرة إلى القطاع العمومي وطرق التصرف فيه.

وفي هذا السياق تندرج السيّاسة العامة المتبعة من طرف الحكومة لدفع التنمية في مناخ يحكمه إقتصاد السوق وآليات المنافسة ، والتي تعتبر المقاربة في مجال المؤسسات العمومية إحدى مكوناتها الرئيسية في اتجاه فتحها للمنافسة بتخلي الدولة لصالح القطاع الخاص عن جملة من الأنشطة الإقتصادية. وينصهر هذا الإختيار في التوجه الرامي أساسا إلى :

- تخلي الدولة عن جملة من القطاعات لمزيد إدخال المنافسة.
- التخلص التدريجي من إشكالات التصرف في المؤسسات العمومية.
- التخفيض من الضغط على المالية العمومية والتحكم في عجز الميزانية
- تحسين النجاعة والقدرة التنافسية للإقتصاد الوطني.
- مزيد جلب الإستثمار الأجنبي المباشر بخلق فرص للتمويل
- إدخال أساليب جديدة للتصرف الحديث.
- التحكم في تكاليف اللإنتاج.

I- نحو فتح القطاع العمومي للخواص:

يرتكز إصلاح القطاع العمومي أساسا على الخصخصة وفتح عدد من القطاعات إلى المنافسة.

إرتكز برنامج إعادة هيكلة وخصخصة القطاع العمومي على جملة من المبادئ والأهداف المتمثلة أساسا في ضمان ديمومة المنشآت وتطويرها ودعم مساهمة القطاع الخاص في إدارة النشاط الإقتصادي وإستقطاب الإستثمار الأجنبي والمحافظة على مواطن الشغل وضمان حقوق العمال. وقد تسنى إلى حد الآن إنجاز جملة من عمليات الخصخصة وإعادة الهيكلة والتي تميزت بالتنوع في الصيغ المعتمدة، مثل التفويت في الأسهم وفي الأصول. وقد شهدت السنوات الأخيرة فتح قطاعات جديدة أمام المبادرة الخاصة مثل قطاع الإتصالات والقطاع المالي والبنية التحتية.

1- الخصخصـــــة:

حرصت الحكومة منذ بداية برنامج الخصخصة على ضمان تواصله وانسجامه مع بقية الإصلاحات والسياسات في مختلف المجالات. وقد أحدث البرنامج حركية تنافسية، ودعم أسس الإقتصاد الحر الذي يعتمد على المبادرة الخاصة. وقد بينت مختلف المسوحات المجراة لمتابعة نتائج برنامج الخصخصة وخاصة منها البحث الميداني لسنة 2004 حول المؤسسات التي تمت خصخصتها منذ سنة 1986 إلى غاية موفى سنة 2004 أن أغلب المؤسسات التي تم التفويت فيها قد تحسنت مؤشراتها، إذ تطور رقم المعاملات بـــ +8,3 % سنويا كما بلغ معدل نسبة تحقيق الإستثمارات المبرمجة 73,6 % وتحسنت نسبة إستغلال طاقة الإنتاج لتبلغ 76,6 % مقابل 59,5 % قبل الخصخصة.

وتجدر الإشارة إلى أن التجربة التونسية في مجال الخصخصة أعطت أهمية بالغة للجانب الإجتماعي مما ساعد على تسريع الخصخصة وتوسيعها إلى مختلف القطاعات دون إشكاليات إجتماعية . باعتبار الحرص على المحافظة على مواطن الشغل وضمان حقوق العمال في صورة اللجوء إلى التسريح.

وقد شملت الخصخصة منذ بدايتها:

- التفويت للخواص: 145 مؤسسة
- فتح رأس المال: 10 مؤسسات
- اللزمة: 5 مؤسسات
- التصفية: 41 مؤسسة
- غيرها : 18مؤسسة

وقد مكن هذا البرنامج من التخفيض في عدد المؤسسات الناشطة في القطاعات المنتجة من 400 مؤسسة إلى 84 مؤسسة عمومية.

ورغم تقلص عدد المؤسسات العمومية، فإن القطاع مازال يحتل مكانة مرموقة حيث مثلت المؤسسات العمومية سنة 2005 :

- 12.2 % من الناتج المحلي
- 7.7 % من حجم التشغيل
- 14.5 % من حجم الإستثمار الوطني

ومرّ برنامج الخصخصة بثلاث مراحل :

- **مرحلة أولى** (1987 – 1994) : شملت المؤسسات التي تعاني من خلل في التوازن المالي. وتّمت خصخصتها في شكل تفويت في الممتلكات أو تقسيم المؤسسات إلى عدة وحدات وبيعها. ومست هذه العمليات خاصة قطاع الخدمات مثل السياحة والتجارة والصيد البحري والصناعات الغذائية.
- **مرحلة ثانية** (1994 – 1997) : تزامنت هذه المرحلة مع تقدم الإصلاحات الإقتصادية . وشملت المؤسسات السليمة والمتوازنة ماليا. وتمت عملية الخصخصة في شكل تفويت في الأسهم أو عروض عمومية للبيع OPV. وبداية من سنة 1996 بدأ التفويت في المؤسسات الرابحة. ورافق هذه المرحلة إصدار القانون عدد 102 لسنة 1994 المؤرخ في 1 أوت 1994 المتعلق بالمساهمات.
- **مرحلة ثالثة** (بداية من سنة 1998): بدأ التفويت في المؤسسات الكبرى مثل شركات الإسمنت وغيرها، وذلك باللجوء إلى مساندة بنوك الإستشارة.

2- اللـــــزمة:

اللزمة هي العقد الذي يفوض بمقتضاه شخص عمومي أو خاص يسمى **"مانح اللزمة"** ، لمدة محددة، إلى شخص عمومي أو خاص يسمى **"صاحب اللزمة"**، التصرف في مرفق عمومي أو إستعمال وإستغلال أملاك أو معدات عمومية وذلك بمقابل يستخلصه لفائدته من المستعملين حسب الشروط التي يضبطها العقد.

تمّ اعتماد هذه الآلية إلى جانب الخصخصة لتدعيم دور القطاع الخاص. وشملت هذه الصيغة الخدمات العامة التي تؤمنها عادة الإدارة أو المؤسسات العمومية. وقد بلغ عدد العمليات 63 و تّمت في مختلف القطاعات، مثل الطرقات السيارة وبناء المطارات واستغلال المناطق الحرة وإنتاج الطاقة والتصرف في الموانئ والتطهير والتصرف في مآوي السيارات وتزويد المؤسسات العمومية والبريد. وتمنح هذه اللزمات بعد إجراء طلب عروض بالدعوى إلى المنافسة أو بالتفاوض المباشر.

ويعتمد إسناد اللزمة على عدد من المبادئ :

- مبدأ تفعيل المنافسة لإختيار صاحب اللزمة
  - مع اعتبار خصوصية القطاع
  - إمكانية التفاوض التكميلي
  - المفاوضة المباشرة في صورة عدم وجود منافسة.
- اعتماد مقاييس للإختيار (تحت إشراف لجنة متخصصة).
- يتم إسناد اللزمة في المشاريع الكبرى عادة من طرف الحكومة.

3- نماذج من اللزمات:

- في ميدان الإتصالات: منح امتياز لمشغل أول للهاتف الجوال ومشغل ثاني من الجيل الثالث ، بالإضافة إلى المزود التاريخي.
- إنتاج الكهرباء: إسناد لزمة إلى إثنين من المنتجين للطاقة ويغطي إنتاج الخواص 24 % من حاجيات البلاد.
- إنجاز الطرقات السيارة والتصرف فيها.
- النقل الحضري للأشخاص.
- البناء والتصرف في المطار الدولي بالنفيضة ومشروع ميناء المياه العميقة.

II- القطاع العمومي والمنافسة:

منذ صدور القانون عدد 64 لسنة 1991 الصادر في 29 جويلية 1991 المتعلق بالمنافسة والأسعار، تمّ إخضاع القطاع العمومي، على غرار القطاع الخاص إلى قواعد المنافسة، إذ شمل مجال تطبيق هذا القانون كل المؤسسات الإقتصادية مهما كانت طبيعتها والقطاعات التي تنشط فيها دون استثناء. فالشركات العمومية ليست معفاة من المنع المنصوص عليه بالفصل 5 من القانون، وبالتالي لا يسمح لها بأن تقوم بممارسات مخلة بالمنافسة تحت ظل إنتمائها للقطاع العمومي.

وقد جرت العادة في التشاريع الإقتصادية التونسية أن لا يميز المشرع بين القطاع العمومي والخاص فيما يتعلق بالحقوق والواجبات أو في أساليب الممارسة الإقتصادية. ذلك هو الشأن بالنسبة لقانون المنافسة والأسعار وحماية المستهلك و قانون البيع بالتقسيط و قانون طرق البيع والإشهار التجاري وغيرها من

النصوص التي تنظم النشاطات القطاعية والممارسات التجارية في السوق. فإلى جانب إخضاع القطاع العمومي إلى جملة النصوص المنظمة للممارسات التجارية، فإن القطاع العمومي كان مستهدفا في ذاته لسياسة المنافسة فإلى جانب فتح جزء منه إلى القطاع الخاص بصيغ متعددة تمّ ذكرها سابقا مثل الخصخصة واللزمة. فإن تكريس مبدأ المنافسة أصبح شاملا لصيغ التصرف في القطاع العمومي:

- وجود قطاع عمومي إلى جانب قطاع خاص (إنتاج، توريد، تصدير، خدمات)
- عمليات الخصخصة واللزمة تخضع إلى المنافسة عند طلب العروض واختيار صاحب اللزمة، كما يقع أخذ رأي سلطات المنافسة عند إعداد عقود اللزمات.
- تخضع القوانين المنظمة للقطاع العمومي وطرق التصرف فيه إلى مراقبة سلطات المنافسة قبل أو أثناء عرضها على الحكومة، وتسعى سلطات المنافسة إلى عدم إدراج أحكام من شأنها أن تؤدي إلى وضعيات احتكارية تحدّ من الشفافية أو تعوق المنافسة في القطاع.
- إنشاء هيئات تعديلية، من مهامها تنظيم دخول الخواص إلى القطاعات الشبكية وتفكيك الاحتكارات التقليدية.
- يتواصل السعي إلى إدخال المنافسة في القطاعات التي ما تزال محتكرة من طرف الدولة، وستشهد السنوات القادمة خطوات جريئة في هذا الإتجاه.

وقد وقع في هذا السياق تتبع بعض المؤسسات العمومية من اجل ممارسات مخلة بالمنافسة مثل: إتصالات تونس والشركة التونسية للكهرباء والغاز وديوان الحبوب وبعض البنوك والجامعات العمومية.

III- مكتسبات فتح القطاع العمومي للمنافسة :

ساهم هذا التوجه في تدعيم مسار الإصلاح الإقتصادي وتحسين المؤشرات الكلية للإقتصاد الوطني، ومن أهم النتائج التي سجلت خلال السنوات الأخيرة :

1- تحسن معدل تطور الإنتاجية الكلية للإقتصاد حيث بلغت 1.5% خلال سنوات 1987-1995 و 2.1 % خلال سنوات 1996-2002 و 2.7% خلال سنوات 2003-2007

2- كما أن مؤشرات القدرة التنافسية ما فتئت تتدعم حسب عدد من المؤشرات على غرار:

- مؤشر سهولة ممارسة الأعمال DB حيث تقدم ترتيب تونس من المرتبة 81 سنة 2007 إلى 69 سنة 2009،

- كما إحتلت تونس المرتبة 40 من 134 سنة 2009 حسب تقرير المنتدى الإقتصادي العالمي دافوس حول القدرة التنافسية 2008-2009.

3- تحسن الخدمات العمومية بشكل واضح في عدد من القطاعات مما إنعكس إيجابيا على مستوى تحسين جودة المنتوجات والخدمات المقدمة للمواطن والضغط على كلفة الإنتاج، وبالتالي إنخفاض الأسعار، ومن بين هذه القطاعات نذكر بالخصوص:

- **الإتصالات** :

- تطور نسبة كثافة الهاتف الجوال 88 % سنة 2009 مقابل 49.5 % سنة 2004 ،
- إنخفاض كلفة الربط بالشبكة من 150 دينار للخط إلى 10 و5 دينارات حاليا.
- إنخفاض التعريفات العادية للمكالمات من 0.250 دينار للدقيقة قبل دخول المشغل الثاني سنة 2005 لتصبح مابين 0.145 و 0.180 دينار للدقيقة بالنسبة للمشغل العمومي و ما بين 0.140 و 0.200 دينار للدقيقة بالنسبة للمشغل الثاني.

- **النقل** :

- قطاع نقل البضائع : تم تخصيصه كلّيا وأصبحت تؤمنه شركات خاصة مما إنعكس بالإيجاب على القطاع حيث تحسنت جودة الخدمات المقدمة وإستقرت الأسعار في مستويات معقولة وأقل من الأسعار المسجلة سنة 1990 .
- قطاع النقل الحضري للمسافرين : تحسين نوعية الخدمات المقدمة والضغط على التكاليف، وقد شملت هذه الخصخصة خاصة النقل العمومي بين المدن بإستعمال سيارات الأجرة والحافلات .
- قطاع النقل الجوي : تم فتحه للخواص ببعث شركتين مما ساهم في تطور حصة الأسطول الوطني من 32 % سنة 1990 إلى 65 % سنة 2007.

الـخـلاصـة :

- إعادة هيكلة القطاع العمومي تعتبر ضرورية في ضل التوجه إلى إقتصاد السوق وتدعيم النجاعة الإقتصادية وتطوير القدرة التنافسية.
- إلا أن القطاع العمومي يبقى ضروري وأساسي أحيانا لضمان التوازنات الإقتصادية والإجتماعية،
- كما أنه يعتبر إحدى أهم الآليات الناجعة للتعديل الإقتصادي وخاصة في ظل الأزمات.