الجمهورية التونسية

مجلس نواب الشعب

تقرير لجنة المالية والميزانية

حول مشروع يتعلّق بالموافقة على تبادل مذكرات بخصوص تعديل بروتوكول اتفاق بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة الجمهورية الايطالية بتاريخ 25 نوفمبر 2011 لمنح خط تمويل لفائدة المؤسسات الصغرى والمتوسطة (عدد 60 /2023)

(طلب فيه استعجال النظر)

رئيس اللجنة: عصام شوشان

نائب رئيس اللجنة: عبد الجليل الهاني

مقرر اللجنة: عصام البحري الجابري

مسار دراسة مشروع قانون

يتعلّق بالموافقة على تبادل مذكرات بخصوص تعديل بروتوكول اتفاق بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة الجمهورية الايطالية بتاريخ 25 نوفمبر 2011 لمنح خط تمويل لفائدة المؤسسات الصغرى والمتوسطة (عدد 2023/60)

- تاريخ ورود المشروع: 29 ديسمبر 2023
- تاريخ إحالة المشروع على اللجنة: 03 جانفي 2024
- جلسات اللجنة:

* جلسة يوم الاثنين 08 جانفي 2024 استمعت خلالها إلى ممثلة عن وزارة الاقتصاد والتخطيط.
* جلسة يوم الثلاثاء 09 جانفي 2024 استمعت خلالها إلى ممثلين عن مصالح مستشار القانون والتشريع برئاسة الحكومة وممثلين عن مصالح الشؤون القانونية بوزارة الشؤون الخارجية والهجرة والتونسيين بالخارج.

- قرار اللجنة: الموافقة على مشروع القانون بأغلبية أعضائها الحاضرين.

رئيس اللجنة: عصام شوشان

مقرّر اللجنة: عصام البحري الجابري

تقرير لجنة المالية والميزانية

حول مشروع قانون يتعلّق بالموافقة على تبادل مذكرات بخصوص تعديل بروتوكول اتفاق بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة الجمهورية الايطالية بتاريخ 25 نوفمبر 2011 لمنح خط تمويل لفائدة المؤسسات الصغرى والمتوسطة (عدد 2023/60)

I. التقديم:

يهدف مشروع القانون المعروض إلى الموافقة على تبادل مذكرات بخصوص تعديل بروتوكول اتفاق بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة الجمهورية الإيطالية لمنح خط تمويل لفائدة المؤسسات الصغرى والمتوسطة وذلك طبقا لمقتضيات الفصل 75 من الدستور.

وقد تم إرفاق تبادل المذكرات بملحق يتعلق بتنقيح الفصول 3 و4 و5 و6 و11 من بروتوكول اتفاق بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة الجمهورية الإيطالية المبرم بين البلدين بتاريخ 25 نوفمبر 2011 لمنح خط تمويل لفائدة المؤسسات الصغرى والمتوسطة والذي تمت المصادقة عليه بمقتضى القانون الأساسي عدد 11 لسنة 2012 المؤرخ في 26 جويلية 2012.

1) الإطار العام:

ويندرج هذا التمويل في إطار مذكرة التفاهم المبرمة بتاريخ 16 جوان 2021 بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة الجمهورية الإيطالية للتعاون من أجل التنمية للفترة 2021 ـ 2023 والتي تعتبر وثيقة إطارية تهدف إلى تحديد التوجهات الاستراتيجية ومجالات التعاون ذات الأولوية للبلدين، والموارد التي سيتم تخصيصها للغرض من قبل الجانب الإيطالي موضوع المرسوم عدد 5 لسنة 2022 المؤرخ في 25 جانفي 2022.

وتعتبر خطوط تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة من أهم آليات التعاون الثنائي التونسي الإيطالي، حيث قدمت إيطاليا لتونس منذ سنة 1991 ثمانية (8) خطوط تمويل ساهمت في دعم عديد المشاريع في قطاعات مختلفة على غرار الصناعات الغذائية، والبناء والاشغال العامة، وصناعة البلاستيك، وقطاع الميكانيك، كما ساهمت في دفع الاستثمارات وتطوير المؤسسات التونسية خاصة الصغرى والمتوسطة منها، وقد تم إمضاء القرض المتعلق بخط تمويل الأخير بتاريخ 25 نوفمبر 2023 بمبلغ قدره 73 مليون أورو.

وفي إطار مزيد دعم الاستثمار الخاص وتنشيط النسيج الاقتصادي ومواصلة مجابهة التحديات الظرفية التي تواجهها المؤسسات التونسية خاصة تلك الناجمة عن جائحة كوفيد ـ 19، تم الاتفاق مع الجانب الإيطالي على تجديد موارد هذا الخط.

2) أهداف الملحق:

يهدف هذا الملحق إلى الترفيع في اعتمادات خط التمويل الإيطالي لفائدة المؤسسات الصغرى والمتوسطة المبرم بتاريخ 25 نوفمبر 2011 بمبلغ 73 مليون أورو وذلك من خلال توفير تمويل إضافي يقدّر بـ 55 مليون أورو.

وعلى غرار خط التمويل الأول فإن هذا التمويل الإضافي بمبلغ 55 مليون أورو سيخصص لاقتناء معدات وتجهيزات جديدة ذات مصدر إيطالي مع تخصيص 35 % منه لتمويل اقتناء معدات من السوق التونسية ولإعادة الجدولة والمال المتداول مع إضافة فئة القروض التشاركية الموجهة للرفع في رأس مال المؤسسات المنتفعة وذلك في إطار التخفيف من تداعيات جائحة كوفيد ـ 19.

3) شروط التمويل:

تم الإبقاء على نفس الشروط المالية للقرض الأول والمتمثلة في نسبة فائدة بـ 0 % ومدة سداد بـ 40 سنة منها 31 سنة إمهال.

وتتمثل شروط إعادة الإقراض النهائية للمؤسسات الصغرى والمتوسطة في:

- نسبة فائدة سنوية بـ 2,5 % للاقتراض بالأورو و6,5 % للاقتراض بالدينار التونسي،
- فترة سداد بـ 10 سنوات منها 3 سنوات كفترة إمهال قصوى بالنسبة لقروض الاستثمار،
- فترة سداد بـ 10 سنوات منها سنتين (2) كفترة إمهال بالنسبة لإعادة الجدولة،
- فترة سداد بـ 7 سنوات منها سنتين (2) كفترة إمهال بالنسبة للمال المتداول،
- فترة سداد بـ 7 سنوات منها سنة واحدة كفترة إمهال بالنسبة للقروض التشاركية.

يقدّر الحد الأقصى للقروض الممنوحة للمؤسسات الصغرى والمتوسطة بحوالي 2.5 مليون أورو ويقدر الحد الأدنى بمبلغ 55.000 أورو بالنسبة لقروض الاستثمار، بينما يبلغ المبلغ الأقصى لقروض المال المتداول وإعادة الجدولة والقروض التشاركية 200.000 أورو.

II. أعمال اللجنة:

عقدت لجنة المالية والميزانية جلسة يوم الاثنين 08 جانفي 2024 استمعت خلالها إلى ممثلة وزارة الاقتصاد والتخطيط حول مشروع هذا القانون، حيث بيتت أن مشروع هذا القانون يهدف إلى الترفيع في اعتمادات خط التمويل الإيطالي لفائدة المؤسسات الصغرى والمتوسطة المبرم بتاريخ 25 نوفمبر 2011 بمبلغ قيمته 73 مليون أورو.

وأوضحت في هذا الإطار أن اقتراح تعديل الاتفاقية الاصلية مع الجانب الإيطالي دون اللجوء إلى إبرام اتفاق جديد تقدّم به الجانب الإيطالي بوصفه الجهة المانحة قصد التقليص في الآجال وتبسيط الإجراءات ووضع خط التمويل على الذمة بمقتضى هذا الملحق ليبلغ القرض إجمالا 128 م أورو.

وبيّنت أن خط التمويل الجديد يندرج في إطار دعم مجهودات الدولة لمزيد دفع الاستثمار الخاص وتوفير السيولة المالية للمؤسسات الصغرى والمتوسطة وتطوير قدرتها التنافسية خاصة تلك التي تعاني من صعوبات في النفاذ إلى التمويل من جرّاء التداعيات المتتالية على غرار الأزمة الصحية العالمية والحرب الروسية الأوكرانية.

ووضحت أن هذا الملحق التعديلي شُرعَ في التفاوض في شأنه مع الجانب الإيطالي منذ سنة 2020 وتُوّج بإمضاء مذكرة تفاهم بين الحكومتين تتضمن أهم التوجهات للفترة الممتدة من 2021 إلى2023 وتخصيص مبلغ إضافي في حدود 55 مليون أورو كخط تمويل موجه للمؤسسات الصغرى والمتوسطة مؤكدة أن هذه التمويلات تمثل أهم آليات التعاون الثنائي مع الجانب الإيطالي وهذا الخط هو الخط التاسع الموجّه للمؤسسات الصغرى والمتوسطة لدفع الاستثمار الخاص وتحقيق النمو.

وأكّدت أن خط التمويل المقترح في إطار الملحق الإضافي يعتبر استجابة لطلبات المؤسسات الصغرى والمتوسطة والممولين الاقتصاديين وهو تمويل سيتم وضعه على ذمة البنوك لإعادة إقراضه لهذه المؤسسات بشروط وهي أن تكون مؤسسة صغرى أو متوسطة ومقيمة بالبلاد التونسية وخاضعة للقوانين والتشاريع الجاري بها العمل في المجال البيئي والاجتماعي والجبائي.

وأضافت أن هذا الخط مفتوح لكل القطاعات الاقتصادية وخاصة الصناعية باستثناء صناعة الأسلحة ومفتوح للخدمات باستثناء الخدمات المالية والتجارية والسياحية رغم أن الاستثمارات السياحية في مجال السياحة البيئية والثقافية انتفعت بهذا الخط، كما يستفيد منه قطاع الفلاحة والصيد البحري إذا تجاوزت الاستثمارات 2 م.د.

كما بيّنت أن التوجّهات الأساسية للتعاون التونسي الإيطالي والتمويل المرتبط به تمّ تحديدها في الاتفاقية الأم موضحة أن الملحق يعتبر تجسيدا للاتفاق الذي تنتفع به تونس في عديد المجالات الحيوية على غرار الصناعات الغذائية والبناء والاشغال العامة وصناعة البلاستيك وقطاع الميكانيك والفلاحة إلخ...

وأكّدت على أهمية التّسريع في الموافقة على مشروع هذا القانون بحكم أنه تم استنفاد التعهدات المالية المرتبطة بالبروتوكول الأصلي. كما أوضحت أن الهدف من خط التمويل الجديد هو القيام باستثمارات جديدة تتعلق باقتناء معدات وتجهيزات ذات مصدر إيطالي بنسبة 65 % من قيمة القرض في حين ستخصص نسبة 35 % منه لتمويل اقتناءات من السوق التونسية وكذلك لإعادة الجدولة والمال المتداول مع إضافة فئة القروض التشاركية الموجهة للرّفع في رأس مال المؤسسات المنتفعة لمجابهة الصعوبات المالية وتداعيات الأزمات.

كما أفادت أن البنوك المحلية هي الجهة التي ستتولى التصرّف في هذا الخط وإسناد القروض بعد دراسة الملفات ومدى استجابة المؤسسات للشروط اللازمة. وأضافت أنه تم بمقتضى هذا الملحق الترفيع في المبلغ الأقصى للقرض إلى 200 ألف أورو، كما تم الترفيع في الهبة إلى 300 ألف أورو ستخصص لمرافقة المؤسسات ونشاطات الترويج والتعريف بالخط وتقييمه.

وأثناء النقاش، تساءل النواب عن مضامين البروتوكول الأصلي والتعديلات المقترحة موضوع تبادل المذكرات، كما تساءلوا عن مفهوم القروض التشاركية والمعايير المعتمدة في تصنيف المؤسسات الصغرى والمتوسطة لضمان توجيه التمويلات لمستحقيها، وطلبوا مدّهم بجرد للمؤسسات التي انتفعت بخط التمويل السابق ووضعيتها المالية الحالية.

من جهة أخرى، أثار عدد من النواب مشكل تخصيص نسبة 65 % من قيمة القرض لاقتناء معدّات ذات منشأ إيطالي و35 % فقط لاقتناء معدات ذات منشأ تونسي، واعتبروا أنه يتعارض مع سياسة الدولة في التعويل على الذات ولا يستجيب لتنشط الدورة الاقتصادية وتشجيع المؤسسات.

ورأى أحد النواب أن تبادل المذكرات لا يمكن أن يرتقي إلى قانون يُعرض على مصادقة مجلس نواب الشعب، ومن ناحية توازي الإجراءات تمّت المصادقة على بروتوكول الاتفاق الأصلي بين تونس وإيطاليا بالقانون الأساسي عدد 11 لسنة 2012 المؤرخ في 26 جويلية 2012، في حين تمّت إحالة الملحق الإضافي المتعلق بتعديل الاتفاق الأصلي في صيغة قانون عادي، كما أن تبادل المذكرات لا يتضمن إمضاء الحكومة ولا الجانب الإيطالي، وطلب توضيحا في الغرض.

وبيّنت ممثلة وزارة الاقتصاد والتخطيط أن مجلس نواب الشعب هو المخول له الموافقة على التعهدات المالية للدولة طبقا لمقتضيات الدستور، موضحة أن مشروع القانون المعروض يتعلق بتعديل البروتوكول الأصلي ويتضمن تعهّدا ماليا جديدا ممّا يستوجب الموافقة التشريعية، كما بيّنت أن الطرف التونسي الممثل في وزارة الخارجية لم يقم بإمضاء تبادل المذكرات لأن إمضاء وزارة الخارجية حسب مقتضيات البرتوكول الأصلي يجعل الملحق يدخل حيز النفاذ مباشرة وهو ما يفسّر عرض مشروع هذا القانون على أنظار مجلس نواب الشعب قبل إمضاءه احتراما للتشريع التونسي.

كما قدّمت توضيحات بخصوص الشروط المالية للاتفاق الإضافي لا سيما نسبة فائدة القرض والتي تساوي 0 % والشروط المتعلقة بإعادة الإقراض من طرف البنوك للمؤسسات الصغرى والمتوسطة وارتباط نسبة الفائدة بنسبة تغطية سعر الصرف.

وبعد التداول، قررت اللجنة طلب الاستماع إلى مستشار القانون والتشريع للحكومة لمزيد توضيح الجوانب القانونية.

واستمعت اللجنة يوم الثلاثاء 09 جانفي 2024 إلى ممثل عن مصالح مستشار القانون والتشريع برئاسة لحكومة، كما حضر الجلسة ممثل عن الشؤون القانونية بوزارة الشؤون الخارجية والهجرة والتونسيين بالخارج.

وفي بداية الجلسة، ذكّر السيد رئيس اللجنة أن لجنة المالية والميزانية حريصة على احترام الدستور واحترام الإجراءات القانونية في الموافقة على تعديل برتوكول الاتفاق الأصلي.

وبيّن كل من مستشار القانون والتشريع برئاسة الحكومة وممثل الشؤون القانونية بوزارة الشؤون الخارجية والهجرة والتونسيين بالخارج أنه طبقا لأحكام الفصل 75 من دستور 25 جويلية 2022 تتم الموافقة على تبادل المذكرات بخصوص تعديل برتوكول الاتفاق بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة الجمهورية الإيطالية يتم بمقتضى قانون عادي باعتبار أن الفصل المذكور والمتعلق بتصنيف طبيعة القوانين وتحديد المواد الراجعة بالنظر إلى مجال القانون يُدرج القروض والتعهدات المالية للدولة في خانة القوانين العادية، وباعتبار أن هذا البروتوكول يتضمن مبلغا ماليا إضافيا تتحمله ميزانية دولة فإن الموافقة عليه من طرف الوظيفة التشريعية وجوبي وبمقتضى قانون عادي.

وأكد في هذا الخصوص أن كل تعديل لبروتوكول أصلي يتضمن تعهدات مالية للدولة وبالتالي يستوجب طبقا للدستور الموافقة المسبقة للبرلمان.

كما بيّن أنه من مبررات الموافقة على الاتفاقية الاصلية في 2012 بمقتضى قانون أساسي رغم تنصيص التنظيم المؤقت للسّلط على أن التعهدات والقروض المالية للدولة تندرج في إطار القوانين العادية هو اجتهاد وتأويل المشرّع المؤسّس في ذلك التاريخ، والذي اعتبر أن كل تعاقد بين دولتين باعتبارهما شخصين من القانون الدولي العام يندرج في إطار المعاهدات الدولية التي تستوجب أن يتم الموافقة على الاتفاقيات بمقتضى قانون أساسي، وأضاف أنه تمّ رفع هذا اللبس بمقتضى الدستور في إطار الفصل 75 الذي ينصّ على أن كل تعهّد مالي للدولة سواء في إطار اتفاقيات قروض أو ضمان يتم الموافقة عليه بمقتضى قوانين عادية باعتبار وأن الدولة في إطار اتفاقيات القروض على خلاف المعاهدات الدولية تتعامل معاملة الخواص والأشخاص الطبيعية وتسري عليها القواعد العامة للتعاقد في مستوى القانون الدولي، فلا يمكن لها التمسك بصلاحياتها كسلطة عامة سواء تعلق الامر بتنفيذ بنود العقد أو في صورة النزاع.

وفي ما يتعلق بالتسمية المعتمدة في مشروع القانون المعروض على مجلس نواب الشعب أي تبادل المذكرات، أوضح أن المبدأ العام في القانون هو أن العقود بمضامينها وليس بمسمياتها فإذا كان المضمون هو قرض بغض النظر عن تسميته قرض أو اتفاقية أو تبادل مذكرات أو رسائل لا يمكن التفصّي من الإجراءات القانونية المستوجبة بالدستور والتي تقتضي موافقة تشريعية، وبما أن التعديل يتضن تعهدا ماليا إضافيا فهو يتطلب دستوريا الموافقة التشريعية عليه.

وخلال النقاش، أكّد النواب على أهمية هذا الاتفاق خاصة وأن خط التمويل موجّه للمؤسسات الصغرى والمتوسطة التي تواجه عديد الصعوبات في النفاذ إلى التمويل، وأوصوا من جهة أخرى على أن يتضمن شرح الأسباب أكثر تفاصيل تتعلق بالفصول المُراد تعديلها والمبررات التي اقتضت إحالة مشروع القانون بمذكرات شفاهية غير ممضاة وذلك تكريسا للشفافية وحتى تتمكن الوظيفة التشريعية من إتمام إجراءات الموافقة بكل شفافية.

ومن جهة أخرى، أكّد رئيس اللجنة على ضبط المعايير المعتمدة في تصنيف المؤسسات الصغرى والمتوسطة لتحقيق العدالة في الانتفاع بهذا التمويل وتوجيهه إلى مستحقيه وحتى لا تكون هناك سلطة تقديرية للبنوك في ضبط تلك المعايير.

وكانت هذه الجلسة فرصة للنواب لتجديد طلبهم بضرورة مدّ اللجنة بالاتفاقية باللغة العربية احتراما للسيادة الوطنية وبضرورة أن يقع مدّ مجلس نواب الشعب بكل الوثائق المتعلقة باتفاقيات القروض والتعهدات المالية لتعميق النظر.

III. قرار اللجنة:

قررت اللجنة الموافقة على مشروع القانون بأغلبية أعضاءها الحاضرين.

رئيس اللجنة	مقرر اللجنة
عصام شوشان	عصام البحري الجابري

مشروع قانون

يتعلّق بالمو افقة على تبادل

مذكرات بخصوص تعديل برتوكول اتفاق

بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة الجمهورية الإيطالية

بتاريخ 25 نوفمبر 2011 لمنح خط تمويل لفائدة المؤسسات الصغرى والمتوسطة

(عدد 2023/60)

فصل وحيد: تتمّ الموافقة على تبادل مذكرات بخصوص تعديل بروتوكول اتفاق بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة الجمهورية الإيطالية بتاريخ 25 نوفمبر 2011 لمنح خط تمويل لفائدة المؤسسات الصغرى والمتوسطة، الملحقة بهذا القانون.