مقترحات وتوصيات جمعية سوليدار تونس

بخصوص مشروع مجلة الاستثمارات في صيغته الجديدة

تجدد جمعية سوليدار تأكيدها بان سن تشريع جديد للاستثمار يجب أن يسهم في رفع التحديات التي يواجهها اقتصادنا الوطني ويمكّنه من الآليات التي تدفع الاستثمار الوطني والأجنبي كضرورة الحرص أن يفضي هذا التشريع الجديد إلى حماية مؤسساتنا الاقتصادية الوطنية وتشجيعها على الولوج الى الأسواق الدولية، من ناحية، وتجسيد الأهداف الدستورية التي وضعها دستور جانفي 2014، من ناحية أخرى.

وتعتبر جمعية سوليدار تونس أن الصيغة المعدلة لمشروع القانون المتعلق بإصدار مجلة الاستثمارات لاتزال مثيرة لعدد من الإشكاليات نتناولها في الفقرات التالية:

الاشكاليات الدستورية :

*مخالفة الفصل 65 من الدستور:

إقتصر العنوان الخامس من مشروع المجلة على ذكر الإطار التي تتنزل فيه المنح والحوافز المسندة لعمليات الاستثمار(الترفيع في القيمة المضافة والقدرة التنافسية، تطوير القدرة التشغيلية بعنوان تكفل الدولة،منحة التنمية الجهوية أو التنمية المستدامة) إلا أنه لم يضبط شروط الانتفاع بها ولا الأنشطة المعنية بها ونسبها وأسقفها إذ ورد بالفقرة الأخيرة من الفصل 19 من المشروع أنه "تضبط نسب وأسقف وشروط الانتفاع بهذه المنح والأنشطة المعنية بها بمقتضى أمر حكومي".

وحيث أن مثل هذا الخيار يخالف أحكام الفصل 65 من الدستور التي تنص صراحة على أن تتخذ شكل قوانين عادية النصوص المتعلقة بالتعهدات المالية للدولة. ونلاحظ مما تقدّم أن مشروع المجلة اكتفى بذكر قائمة المنح المخوّلة للمستثمرين بصفة سطحية ومبهمة للإيهام ظاهريا باحترام مقتضيات الدستور، وفي المقابل تخلى المشروع عن ممارسة إختصاص مسند للقانون بالدستور إذ خوّل السلطة التنفيذية تحديد الفلسفة العامة لتلك المنح المالية وشروط إسنادها من خلال تحديد القطاعات المعنية، كما أنه لم يخض إطلاقا في مسألة تحديد شروط الانتفاع بتلك المنح وهو ما يعني أنه فوّض جوهر المسألة إلى السلطة التنفيذية والحال أن الدستور لا يسمح بذلك خاصة في ظل نظام برلماني،هذا فضلا عن عدم تناول مشروع المجلة لنسب وأسقف تلك المنح.

وبالتالي، يصبح ضروريا مراجعة النص المعروض بتحديد الفلسفة العامة للمنح وشروط الانتفاع بها حتى يكون موافقا لأحكام الدستور وفي الآن نفسه يمكّن المستثمر من التعرّف على الحوافز المسندة له بالإطلاع على المجلة.

حول وجوب اتخاذ المجلة شكل قانون أساسي عوضا عن قانون عادي:

لقد نص العنوان 6 من المشروع على تسوية النزاعات التي قد تطرأ بين الدولة التونسية وأحد المستثمرين، سواء كان أجنبيا أو تونسيا، بخصوص تأويل أو تطبيق أحكام المجلة(مصالحة + تحكيم+ تقاضي أمام المحاكم التونسية).

والملاحظ في هذا الصدد أن تسوية النزاعات باللجوء إلى التحكيم أو المصالحة يعدّ تنظيما خاصا لنزاعات الاستثمار وهو ما يدخل في صميم مجال القوانين الأساسية بصريح أحكام الفصل 65 من الدستور التي تقتضي أن تنظيم العدالة والقضاء يدخل في مجال القوانين الأساسية.

لذا يتجه اتخاذ مجلة الاستثمار في شكل قانون أساسي وليس في شكل قانون عادي مثلما تم اقتراحه في صورة الحال،

إشكاليات الحوكمة:

*مجلة الاستثمار، ليست بنص جامع في ظل تشتت النصوص : إفراد الامتيازات الجبائية بقانون خاص بها يفرغ مجلة الاستثمار من محتواها ومن أحد أهم أركانها ويعسّر مأمورية المستثمر في الاطلاع على الامتيازات الجبائية.

ويتعمق الإشكال في ظل عدم رسم مشروع المجلة للفلسفة العامة التي يتم على أساسها إسناد المنح المالية للمستثمرين.

لذا فإنه للتعرّف على طبيعة الحوافز المسندة يتعين على المستثمر التمعن في النصوص التالية:

- مجلة الاستثمار

- الأوامر الحكومية التطبيقية للمجلة

- قانون الامتيازات الجبائية.

* مجلس أعلى للاستثمار شبيه بمجلس وزراء:

أثبتت التجارب السابقة إنعدام جدوى مجالس بمثل هذه التركيبة إذ كان دورها صوريا ودون إضافة (مثال: اللجنة العليا للاستثمار المتركبة من رئيس الحكومة والوزراء المعنيين بالاستثمار والتي تميّزت أعمالها بانعدام الجدوى وانتهاج سياسة المكيالين).

ويجد نقد هذه المجالس سنده في كونها تقترب أكثر من مجلس وزراء من هياكل تعنى بالاستثمار، لذا يتجه مراجعة تركيبة هذا المجلس حتى يكون قادرا على إضفاء النجاعة المرجوة نظرا لأهمية دوره المتمثل في النظر في السياسات العامة للإستثمار وتطويرها وتقييمها.

* هيئة استثمار، حلقة إضافية معطّلة للاستثمار:

1- تعميق الإشكال المؤسساتي :بالتأمل في المشروع يستشف ،من ناحية، أن الخيار اتجه نحو الحفاظ على كل الهياكل المعنية بالاستثمار وبالتالي فإن الهيئة سوف تلعب دور تنسيقي مع الهياكل القائمة طالما أنها لم تستوعبها.

ومن ناحية أخرى،لم يقع إكساء قرارات الهيئة بالقوة الإلزامية تجاه الهياكل المذكورة أعلاه مع العلم أن كل هيكل معني بالاستثمار يخضع لإشراف وزارة مختلفة مما من شأنه أن يعقّد أكثر الأمور بدل تسهيل الإجراءات وإختصارها،

2- يكتفي المشروع بالتنصيص على أن علاقة الهيئة بهياكل الاستثمار تضبط في إطار إتفاقيات إطارية يصادق عليها المجلس(الفصل 14) والحال أنه كان من المفروض تحديد ملامح هذه العلاقة ونطاقها في القانون المعروض حتى لا نقع في مأزق عند إعداد الاتفاقيات الإطارية الأمر الذي قد يجعلها لا ترى النور وهو ما ينجر عنه عدم إمكانية تفعيل الإطار المؤسساتي المقترح،

3-ينص الفصل 13 على أن الهيئة هي هيئة عمومية مما يجعل إخضاعها لإشراف وزارة الاستثمار غير متاح قانونا نظرا لتمتع هذا الصنف من الهيئات العمومية بالشخصية المعنوية وبالاستقلالية التامة تجاه الإدارات الأخرى بما في ذلك الوزارات ، لذا يتجه الاكتفاء بإلحاق ميزانيتها بميزانية الوزارة المذكورة لا غير مع تمكينها من الاستقلالية اللازمة لتنظيم الاستثمار،

مخاطر تشغيل الإطارات الأجنبية وتحويل العملة

إن عدم تنظيم مسألة تشغيل الإطارات الأجنبية بالدقة المطلوبة سيزيد من مضاعفة العجز الهيكلي في العملة الأجنبية والذي تعاني منه تونس بشكل مؤلم، وللتذكير، فإن الأجانب لهم حرية تحويل كامل المبالغ المتأتية من تأجيرهم وبالعملة الصعبة.

وللحيلولة دون تحويل عشوائي للعملة الصعبة تحت غطاء حرية تحويل الأجور و الأرباح، تقترح جمعية سوليدار تونس ربطها بنسبة من تحقيق إرادات من العملة الصعبة، وتشدد على مزيد تدقيق حرية تحويل المستثمرين أموالهم إلى الخارج بالعملة الصعبة بالنظر إلى نسبة تداينهم و سلامة وضعيتهم المالية والقانونية.

ويبقى الاستثناء واردا بترخيص من الوزارة المعنية.

مقترحات التعديلات

الفصل	مقترح التعديل	شرح الأسباب
الفصل5	المستثمر حرّ في امتلاك العقارات غير الفلاحية **بإستثناء فضاءات الأنشطة اللوجستيّة** وتسوّغها واستغلالها لإنجاز عمليات استثمار مباشرة أو مواصلتها مع مراعاة أمثلة التهيئة الترابية والتعمير. يسمح للشركات التونسية التي يمكنها امتلاك الأراضي الفلاحية على معنى القانون عدد 56 لسنة 1969 المؤرخ في 22 سبتمبر 1969 المتعلق بإصلاح الأوضاع الفلاحية، التي تقوم بعمليات استثمار فلاحي عبر فتح رأس مالها لفائدة شركات استثمار ذات رأس مال تنمية أو صناديق استثمار أن تمتلك الأراضي الفلاحية أو تسوغها أو تستغلّها لإنجاز عمليات استثمار فلاحية أو مواصلتها. **على أن لا تتجاوز مساهمتهم مجمّعة ثلث رأس مال الشركة.** وإذا ساهم مستثمر أجنبي بصفة مباشرة أو غير مباشرة في استثمار فلاحي، لا يمكن له بأية طريقة امتلاك الأراضي الفلاحية	• الهدف المنشود من هذا التعديل هو حماية فضاءات الأنشطة اللوجستية من حق ملكيتها من قبل أجنبي وذلك نشاط استراتيجي. • يقصد بهذه الاضافة ضمان التصرف في الشركات الفلاحية من قبل المساهمين من ذوي الشخصية المادية التونسية و خاصة في اتخاذ القرارات الهامة (الترفيع في رأس مال الشركة، تعيين متصرفين أو التعديل من القانون الأساسي) يقترح تحديد مساهمة شركات ذات رأس مال تنمية أو صناديق الاستثمار في حدود 33 بالمائة (أقل من الثلث المعطّل)

الفصل6	يمكن لكل مؤسسة انتداب إطارات من ذوي الجنسية الأجنبية في الإختصاصات غير متوفرة محلياً في حدود 20 % من العدد الجملي للإطارات بالمؤسسة وذلك إلى نهاية السنة الثالثة من تاريخ دخولها طور النشاط الفعلي للمؤسسة. وتخفض هذه النسبة وجوبا إلى 10% ابتداء من السنة الرابعة من هذا التاريخ على أن لا تتجاوز في كل الحالات أجورهم الخام نسبة من جملة اعباء الموارد البشرية. وفي صورة تجاوز النسب أو الحدّ المنصوص عليها في الفقرة المتقدمة، يخضع انتداب الإطارات الأجنبية إلى ترخيص من الوزارة المكلفة بالتشغيل طبقا لأحكام مجلة الشغل. يتم ضبط النسبة بمقتضى امر حكومي تخضع إجراءات انتداب الإطارات الأجنبية لأحكام مجلة الشغل باستثناء الفقرات 2 و3 و4 و5 من الفصل 258-2 منها.	نقترح أن يتّجه حصر انتداب الأجانب في الاختصاصات غير المتوفّرة في تونس نظرا لأزمة التشغيل التي تمرّ بها البلاد واستبدال نسبة 30 بالمائة عند الاحداث ب20 بالمائة و تحديدها بنسبة مائوية تحتسب على أساس سقف من جملة أعباء الموارد البشرية للمؤسسة.
الفصل 11	يحدث لدى رئاسة الحكومة "مجلس أعلى للاستثمار" يترأسه رئيس الحكومة. وتكون تركيبته ضامنة لتمثيلية القطاع العام والخاص والهيئات ذات الصلة بالاستثمار وممثل عن المجلس الأعلى للجماعات المحلية. تضبط تركيبة المجلس وطرق تنظيمه بمقتضى أمر حكومي.	نقترح أن تحتوي تركيبة المجلس الأعلى للإستثمار على ممثلي القطاع الخاص وذلك لإضفاء مبدأ التشاركية في أعمال المجلس خاصةً وأن من مهامه إتخاذ القرارات للنهوض بالإستثمار ، كذلك نقترح أن يتركب المجلس أيضاً من ممثلي الهياكل المتعلقة بالإستثمار كهيئة الشراكة بين القطاعين

		الخاص والعام وذلك لإضفاء الانسجام بينها
الفصل12	يضبط المجلس سياسة واستراتيجية وبرامج الدولة في مجال الاستثمار، ويكلّف خاصة بما يلي: - اتخاذ القرارات اللازمة للنهوض بالاستثمار وتحسين مناخ الأعمال والاستثمار، - تقييم سياسة الدولة في مجال الاستثمار في تقرير سنوي ينشر، - المصادقة على استراتيجيات وخطط العمل والميزانيات السنوية للهيئة والصندوق، - المصادقة على التوزيع السنوي للموارد المالية العمومية المخصصة للصندوق وفق أهداف سياسة الدولة في مجال الاستثمار وذلك في إطار إعداد قوانين المالية، - الإشراف على أعمال الهيئة والصندوق ومراقبتها وتقييمها ومتابعة تنفيذ القرارات والسياسات ، - إقرار الحوافز لفائدة المشاريع ذات الأهمية الوطنية المنصوص عليها بالفصل 21 من هذه المجلة. وتؤمّن الهيئة الكتابة القارة للمجلس الذي يجتمع دوريا مرة كل ثلاثة أشهر	الهدف من هذا التعديل هو تمكين المجلس من المتابعة الميدانية للاستثمار و تفعيل اشرافه على هذا الميدان و ذلك من خلال متابعته للسياسيات و القرارات المتخذة.

	على الأقل.	
الفصل 14	تقترح الهيئة على المجلس السياسات والإصلاحات ذات العلاقة بالاستثمار وذلك بالتشاور مع الهياكل الممثلة للقطاع الخاص، كما تتولى متابعة تنفيذها وتجميع المعلومات المتعلقة بالاستثمار ونشرها وإعداد التقارير التقييمية حول سياسة الاستثمار. وتتولى الهيئة النظر في مطالب الانتفاع بالمنح وإقرار إسنادها بعد النظر في تقرير فني يعده الهيكل المعني الذي يتابع إنجاز الاستثمار. تكون قرارات الهيئة ملزمة لكل الهياكل والمؤسسات العمومية المتعلقة بالإستثمار. وتضبط علاقة الهيئة بالهياكل المعنية بالاستثمار في إطار اتفاقيات إطارية يصادق عليها المجلس.	لم يتضمن المشروع صراحة ما يفيد تكليف الهيئة بمهمة قيادة التدخل في مجال الاستثمار (Le lead) مما من شأنه أن يمكّنها من اتخاذ قرارات والحسم عند بروز تباين في المواقف بين مختلف الهياكل المعنية بالاستثمار، وفي هذا الغرض تقترح سوليدار تونس الاجتماعية على أن تكون قرارات الهيئة ملزمة لمختلف الهياكل المتعلقة بالاستثمار . ويعتبر التنصيص على ذلك بصفة صريحة مهم جدا في إطار التنظيم الإداري حتى لا يقتصر دورها على التنسيق بين تلك الهياكل فحسب دون أن تتمتّع قراراتها بالقوّة الإلزامية إزاء تلك الهياكل حتى لا تكون عنصر لمزيد تشعّب الإجراءات وتعقّدها.
الفصل 15	يحدث بالهيئة "مخاطب وحيد للمستثمر" يتولى خاصة: - استقبال المستثمر وتوجيهه وإرشاده بالتنسيق مع مختلف الهياكل المعنية، - القيام لفائدته بالإجراءات الإدارية المتعلقة بالتكوين القانوني للمؤسسة أو	تم التنصيص في الفصل 13 على أن تكون للهيئة تمثيليات في الخارج و لم يتمّ التنصيص على مهام هذه الفروع في هذا الفصل، لذا نفترح أن تتمثّل مهام هذه الفروع في تقديم الدعم للمستثمرين

	التوسعة، وبالحصول على التراخيص التي تستوجبها مختلف مراحل الاستثمار، - تلقي عرائض المستثمرين والعمل على حلها بالتنسيق مع مختلف الهياكل المعنية، وتركيز قاعدة بيانات لتجميع العرائض الواردة ودراستها واقتراح الحلول الملائمة ونشر الإخلالات الواردة والأعمال التصحيحية صلب تقاريرها التقييمية. - تقديم الدعم اللازم للمستثمرين الأجانب وتشجيع الاستثمار الأجنبي في تونس. ويتم التصريح بعملية الاستثمار المباشر وعملية التكوين القانوني للمؤسسات وفق إضبارة وحيدة يتم ضبط أنموذجها وقائمة الوثائق المرفقة بها وإجراءاتها بمقتضى أمر حكومي. ويسلّم المخاطب الوحيد للمستثمر شهادة في إيداع تصريح بالاستثمار ووثائق بعث أو توسعة المؤسسة للمستثمر في أجل يوم عمل من تاريخ إيداع التصريح مرفقا بجميع الوثائق المطلوبة.	الأجانب و تشجيع الاستثمار الأجنبي في تونس
الفصل 18	الفصل 18. يتولى الصندوق التصرّف في موارده المالية وفق برامج تضبط على أساس أولويات التنمية في مجال الاستثمار وتشمل تدخلاته: - صرف المنح المنصوص عليها بالعنوان الخامس من هذه المجلة، - الاكتتاب في الصناديق المشتركة للتوظيف في رأس مال تنمية وصناديق ذات رأس مال تنمية وصناديق المساعدة على الانطلاق بصفة مباشرة أو غير	الهدف هو تمكين الصندوق من الاكتتاب بصفة مباشرة أو غير مباشرة عبر تمويل شركات تصرّف أو صناديق سيادية (CDC)التي تموّل بدورها صناديق قطاعية أو جهوية.

	مباشرة، وتضبط نسب وأسقف وشروط الانتفاع بالمساهمات في رأس المال بمقتضى أمر حكومي	
الفصل 23	**تعديل الفقرة الرابعة من الفصل 23** كما يلي: يسوّى كل نزاع يطرأ بين الدولة التونسية والمستثمر بمناسبة تأويل أو تطبيق أحكام هذه المجلة وفق إجراءات المصالحة إلا إذا تخلى أحد الأطراف كتابيا. للأطراف حرية الاتفاق على الإجراءات والقواعد التي تحكم المصالحة. وفي غياب ذلك، يطبق نظام المصالحة للجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي. **ينهي الصلح المبرم بين الأطراف النزاع بينهم ويوفون به مع تمام الأمانة وفي أقرب الآجال.**	المصالحة والتحكيم هي حلول بديلة لفض النزاعات وتتم بناء على إبرام طرفي النزاع مسبقا لنزاع ما أو خلاله شرط مصالحة أو شرط تحكيم (أو اتفاق تحكيم). وفي صورة نشوب نزاع، تتم تسوية النزاع بإجراءات مصالحة أو إجراءات تحكيم. وفي الصورة الأولى تتم تسوية النزاع بتدخل مصالح أو أكثر لفض النزاع وإذا ما تم الاتفاق بين الطرفين، ينتهي النزاع بينهما بمعنى أنه يجب على الطرفين الالتزام بما تم الاتفاق بخصوصه وعدم اللجوء إلى القضاء لاحقا فيما تم البت فيه بصورة صلحية. والهدف من التعديل هو بيان تأثير إبرام الصلح (الذي يمكن أن يكون موثقا في عقد أو حتى في محضر جلسة) وهو إنهاء النزاع. والصيغة المقترحة في التعديل متناسقة مع فلسفة المصالحة من جهة ومع بقية الفصول

		وخاصة الفصل 25 ، من جهة أخرى.
الفصل 25	**تعديل الفصل 25 على النحو التالي:** يحمل رفع النزاع أمام هيئة قضائية أو تحكيمية أو مصالحة على أنه تنازل نهائي عن كل قيام لاحق أمام أي هيئة قضائية أو تحكيميّة أو مصالحة أخرى في حدود بما تم البت فيه سابقا.	يهدف التعديل إلى مزيد تدقيق النص من جانبين: أولا: إدراج المصالحة ضمن آليات تسوية النزاعات لتأمين تناسق الفصل مع مقتضيات الفصل 23. ثانيا: تدقيق معنى التخلي عن القيام لاحقا لفض النزاعات في حدود ما تم البت فيه ورفعه أمام الهيئة التي تولت تسوية النزاع الأول باعتبار وأن نشأة نزاع لاحق بين الطرفين واردة ويجب ترك حق التنازع للأطراف قائما لأن الصيغة الواردة في الفصل 25 جاءت مطلقة.