وكالة النّهوض بالصّناعة والتّجديد

تمّ إحداث وكالة النّهوض بالصّناعة[1] بموجب القانون عدد 38 لسنة 1991 المؤرّخ في 8 جوان 1991 كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد 25 لسنة 2010 المؤرّخ في 17 ماي 2010 الذي تمّ بموجبه تغيير تسميتها إلى وكالة النّهوض بالصّناعة والتّجديد . وهي مؤسّسة عموميّة لا تكتسي صبغة إداريّة[2] تخضع إلى التّشريع التّجاري.

وتتمثّل مهمّة الوكالة في تنفيذ سياسة الدولة في مجال النّهوض بالقطاع الصّناعي وبأنشطة الخدمات وذلك أساسا من خلال تقديم المساعدة للباعثين في قطاعي الصّناعة والخدمات على القيام بدراسة مشاريعهم وعلى إنجازها ومتابعتها . كما تقوم الوكالة بالتّحقيقات لدى الهياكل والمؤسّسات العموميّة أو الخاصّة بتعداد الأنشطة الصّناعيّة وفي قطاع الخدمات قصد ضبط الإحصائيّات وهي تتولّى بصفة عامّة القيام بكلّ المهام التي من شأنها أن تساهم في تحقيق هدفها والتي يعهد بها إليها من قبل الدّولة. وبموجب القانون عدد 25 المذكور أعلاه تمّ في سنة 2010 إضافة مهامّ جديدة إلى الوكالة تتعلّق بالتّجديد والتّطوير التّكنولوجي.

وبلغت موارد الوكالة خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2012 على التّوالي 9,681 م.د و9,825 م.د و10,430 م.د منها منح استغلال كانت قيمتها على التوالي 8,093 م.د و8,943 م.د و8,754 م.د. كما بلغت أعباء التّأجير خلال نفس الفترة على التوالي 6,172 م.د و7,126 م.د و7,870 م.د تمّ صرفها لفائدة 391 عونا من ضمنهم 240 إطارا .

وتولّت دائرة المحاسبات القيام بمهمّة رقابيّة تعلّقت بتقييم مدى نجاعة تدخّلات الوكالة للمساعدة على بعث المشاريع ومتابعتها من خلال التصرّف في الإمتيازات التي تسندها في إطار مجلّة التّشجيع على الإستثمار. كما شملت أعمال الرّقابة تنظيم الوكالة ونظام المعلومات الخاصّ بها وبعض أوجه التصرّف المالي لديها خلال الفترة الممتدة من سنة 2008 إلى سنة 2012.

---

[1]– فيما يلي الوكالة.

[2]– الأمر عدد 2200 لسنة 2002 المؤرّخ في 7 أكتوبر 2002 كما تمّ تنقيحه بالنّصوص اللاّحقة.

I- تطوّر الإستثمارات

خوّلت مجلّة تشجيع الإستثمارات تمكين المستثمرين من الإنتفاع بالعديد من الإمتيازات وذلك في إطار التّنمية الفلاحيّة بالنّسبة إلى الأنشطة الصناعيّة ذات العلاقة بالقطاع الفلاحي أو في إطار التّنمية الجهويّة بالنّسبة إلى المشاريع المقامة في مناطق التّنمية الجهويّة التي تمّ ضبطها بالأمر 426 لسنة 1994 المؤرّخ في 14 فيفري 1994 كما تمّ تنقيحه بالأوامر اللاّحقة أو في إطار الامتيازات الممنوحة للباعثين الجدد كما تمّ تحديدها بالأمر 538 لسنة 1994 المؤرّخ في 10 مارس 1994 والنّصوص التي نقّحته.

ويتطلّب تقييم نتائج تدخّلات الوكالة في مجال مساعدة المستثمرين على بعث المشاريع ومتابعتها الإستناد إلى إحصائيات حول هذه المشاريع وتطوّرها قصد تشخيص الصعوبات التي تحول دون إنجاز المشاريع واقتراح الحلول المناسبة.

وتبيّن من خلال فحص المعطيات المتّصلة بالتّصاريح وبالمعلومة الصّناعيّة وبإسناد الإمتيازات وجود نقائص تعلّقت بالإستثمارات المصرّح بها وبالإستثمارات المنجزة وبدخولها في طور الإنتاج.

أ- الإستثمارات المصرّح بها

بلغ عدد المشاريع المصرّح[1] بها خلال الفترة من سنة 2008 إلى سنة 2012 ما عدده 53.697 مشروع بقيمة استثمار بلغت 25.839 م.د وعدد مواطن شغل مصرّح بها في حدود 610.262 موطن شغل.

وتبين أنّ المشاريع التي لا تتجاوز قيمتها 100 أ.د تمثّل 68,31 % من العدد الجملي للمشاريع وحوالي 4 % من حجم الاستثمارات المصرّح بها و30 % من مواطن الشّغل المستهدفة. ومثّلت المشاريع التي تفوق قيمتها مليون دينار 6,43 % من جملة المشاريع المصرّح بها في حين أنّها تستأثر بحوالي 80 % من حجم الإستثمارات و35 % من مواطن الشّغل المزمع بعثها.

---

[1]- حسب قاعدة التصاريح.

أمّا المشاريع التي تفوق قيمتها 100 أ.د دون أن تتجاوز مليون دينار فهي تمثّل 25,26 % من عدد المشاريع و16 % من حجم الإستثمارات و35 % من مواطن الشغل المستهدفة.

وبيّن فحص الاستثمارات التي فاقت واحد مليون دينار، أنّها تضمّنت بعض الاستثمارات بعنوان تجديد معدّات بعض الشّركات العموميّة على غرار شركة الخطوط التّونسيّة بقيمة 372,364 م.د والشّركة التّونسيّة للملاحة بقيمة 555,470 م.د والشركة الوطنيّة لتوزيع البترول بقيمة 164,476 م.د والشركات الجهويّة لنقل المسافرين بقيمة 82,035 م.د وبعض المؤسّسات التي تمّ اقتناؤها في إطار الخوصصة على غرار شركات الاسمنت. وتوصي الدائرة الوكالة في هذا الصّدد بإفراد هذا الصّنف من الإستثمارات بمعالجة خاصّة بها .

كما لوحظ أنّ 1925 مشروع استثمار بقيمة جملية تناهز 2.121 م.د لم تتضمّن إحداث مواطن شغل منها 129 مشروع إحداث جديد باستثمارات قيمتها 8,678 م.د .

وأفادت الوكالة في هذا الصدد بأنّها قامت بإصلاحات لم يتمّ تضمينها في قاعدة البيانات وأنّا ستعمل على تفادي هذا الخلل بإعداد منظومة تخوّل إصلاح قاعدة البيانات في الإبان.

ب- الإستثمارات التي شهدت بداية إنجاز

بلغ حجم الاستثمارات المنجزة[1] خلال الفترة 2008-2012 ما قيمته 5.103 م.د أي ما نسبته 20 % من مجموع الإستثمارات المصرّح بها خلال نفس الفترة. ومكّنت هذه الإستثمارات من إحداث 99.322 موطن شغل أي ما يمثّل 16 % من الإستثمارات المصرّح بها .

ولوحظ أنّ نسبة المشاريع التي تمّ الشروع في إنجازها لم تتجاوز 7 % من المشاريع المصرّح بها في الشّريحة التي يقلّ حجم الإستثمار فيها عن 100 أ.د بينما بلغت 30 % بالنّسبة إلى المشاريع التي فاق فيها حجم الإستثمار المصرّح به مليون دينار.

[1]- حسب قاعدة المعطيات المتعلّقة بالتّصريح وهي الاستثمارات التي عرفت بداية إنجاز وانتفعت على الأقلّ بالقسط الأوّل من المنحة.

وتعكس هذه الوضعيّة الصّعوبات التي تعترض صغار المستثمرين في تجسيم مشاريعهم والتي تتعلّق خاصّة بالتّمويل. ويذكر على سبيل المثال رفض الوكالة إسناد امتيازات مجلّة تشجيع الإستثمارات لفائدة 765 مؤسّسة صغرى من مجموع 2107 مؤسّسة بسبب عدم تقديم موافقة بنكيّة.

كما تعكس نسبة تجسيم المشاريع المصرّح بها ضعف أثر الامتيازات الماليّة على مساعدة الباعثين في إنجاز مشاريعهم وخاصّة بالنّسبة إلى صغار المستثمرين.

وتستوجب هذه الوضعيّة بصفة خاصّة من الوكالة وكذلك من جميع الهياكل العموميّة ذات العلاقة بالاستثمار القيام بدراسة لتحديد الأسباب والعوائق التي تحول دون إنجاز المشاريع ووضع تصوّرات واقعيّة بغاية دفع مجهود الإستثمار.

ج- الدّخول في طور الإنتاج

بلغ عدد المشاريع المنجزة خلال الفترة 2008-2012 والتي دخلت في طور الإستغلال 1399 مشروعا[1] أي ما يمثّل 3 % من المشاريع المصرّح بها. وبلغ حجم الإستثمارات ما قيمته 1.537 م.د أي ما نسبته 6 % من الاستثمارات المصرّح بها. أمّا على مستوى بعث مواطن الشّغل فلم يتجاوز عدد الإحداثات الفعليّة 54199 موطن شغل أي حوالي 9 % ممّا تمّ التّصريح به.

وتعكس هذه النّسب ضعف مجهود المتابعة من قبل الوكالة للوقوف على العوائق التي حالت دون الانطلاق في إنجاز المشاريع أو استكمالها. وتعود هذه الوضعيّة خاصّة إلى افتقار الإطار القانوني والترتيبي للوكالة إلى آليّات تضبط كيفيّة تدخّلها لمساعدة الباعثين على تجاوز العوائق التي عطّلت إنجاز استثماراتهم سواء ماليّة كانت أو فنيّة أو غيرها.

ومن جهة أخرى، نصّ دليل إجراءات الوكالة على متابعة المشاريع المصرّح بها من خلال "القيام ببحث حول إنجاز المشاريع في الأنشطة الصّناعيّة المصرّح بها لدى الوكالة خلال فترة محدّدة". ونصّ الدّليل على القيام

---

[1]- حسب قاعدة المعطيات المتعلّقة بالتّصاريح (جدول التصريح والدخول في طور الإنتاج).

بأربع متابعات على أقصى تقدير بمعدّل متابعة واحدة سنويا. وتهدف هذه المتابعة من جهة إلى الوقوف على مستوى إنجاز الإستثمارات ومواطن الشّغل المصرّح بها ومن جهة أخرى، إلى الكشف عن الصّعوبات التي واجهت الباعثين عند إنجاز مشاريعهم.

وبيّن فحص تقارير المتابعة الخاصّة بتصاريح السنوات من 2008 إلى 2012 أنّه لم يتمّ تحديد العوائق التي حالت دون إنجاز 3517 مشروعا بحجم استثمار بقيمة 4.796 م.د وبطاقة تشغيل في حدود 111.961 موطن شغل. واقتصر البحث على المشاريع التي فاقت قيمة استثماراتها 100 أ.د وعلى تقديم إحصائيّات وتحاليل رقمية لحجم استثماراتها وعدد مواطن الشّغل وتوزيعها حسب النّشاط والجهات وطبيعة الامتياز.

II- التصرّف في الإمتيازات

تتمثّل الإمتيازات الممنوحة في إطار مجلّة تشجيع الإستثمارات أساسا في امتيازات كلّ من التّنمية الجهويّة والتّنمية الفلاحيّة والباعثين الجدد والمؤسّسات الصّغرى والمتوسّطة. وبلغت منح الاستثمار التي تمّ صرفها خلال الفترة 2008-2012 ما قيمته 146 م.د.

ومكّن النّظر في هذا الملفّ من الوقوف على نقائص تعلّقت بلجنة إسناد الامتيازات وبشروط الإسناد وبصرف المنح.

أ- لجنة إسناد الإمتيازات

ينصّ الأمر عدد 2430 لسنة 1995 المؤرّخ في 11 ديسمبر 1995[1] على أن "تتركّب اللّجنة المعنيّة بأنشطة الصّناعات المعمليّة والخدمات من الوزير المكلّف بالصّناعة أو من يمثّله رئيس..." إلاّ أنّه تبيّن أنّ مدير مركز التصرّف في الامتيازات وتبسيط الإجراءات التّابع للوكالة هو الّذي يتولّى رئاسة اللّجنة دون أي سند قانوني.

[1]- المتعلّق بتنقيح وإتمام الأمر عدد 539 لسنة 1994 المؤرّخ في 10 مارس 1994 والمتعلّق بضبط المنح وقائمات الأنشطة ومشاريع البنية الأساسيّة والتّجهيزات الجماعيّة المخوّلة للانتفاع بالتّشجيعات بعنوان التّنمية الجهويّة.

وتبيّن أنّ كلّ محاضر إجتماعات اللجنة غير ممضاة من قبل الأعضاء الحاضرين وهو ما ينزع عنها الصبغة الرسميّة ولا يمكّن من الإحتجاج بها في حالة وقوع نزاعات. وبالإضافة إلى ذلك، إتّضح عدم احترام النّصاب القانوني في بعض الإجتماعات وتواتر غياب ممثّلي بعض الوزارات.

وبيّن فحص قرارات لجنة إسناد الامتيازات أنّه بالنسبة للحالات التي لم يرد فيها موقف قانوني أو ترتيبي فإنّ اللجنة تتّخذ أحيانا قرارات متباينة بالنسبة لحالات مماثلة. ويذكر في هذا الغرض قرار اللّجنة القاضي برفض المعدّات المستعملة التي تكون في حالة قريبة من الحسن في حين تمّ في حالات أخرى قبول معدّات في حالة مماثلة وذلك على غرار قراراتها عدد CF2109024 وعدد CF0512031 وعدد CF1409009.

ب- شروط إسناد الامتيازات

تعلّقت الملاحظات في هذا المجال بأنشطة التّحويل الأوّلي وبتحميل الامتيازات وبالجمع بين الامتيازات وبإسناد الامتيازات قبل الانطلاق في إنجاز المشروع وبتجزئة الاستثمارات.

1- أنشطة التّحويل الأوّلي

تختصّ وكالة النّهوض بالاستثمارات الفلاحيّة بالنّظر في منح الامتيازات إلى مشاريع التّحويل الأوّلي للإنتاج الفلاحي ومنتوجات الصّيد البحري عندما تكون مندمجة مع مشاريع فلاحية أخرى في حين تختصّ وكالة النّهوض بالصّناعة والتّجديد في منح الإمتيازات إلى هذه المشاريع عندما تكون غير مندمجة مع مشاريع أخرى[1].

[1] – الأمر عدد 632 لسنة 1996 المؤرّخ في 15 أفريل 1996 والمتعلّق بتنقيح الأمر عدد 492 لسنة 1994 المؤرّخ في 28 فيفري 1994 والمتعلّق بضبط قائمات الأنشطة داخل القطاعات المنصوص عليها بالفصول 1 و2 و3 و27 من مجلّة تشجيع الاستثمارات الأمر عدد 1736 لسنة 1995 المؤرّخ في 25 سبتمبر 1995 والمتعلّق بتنقيح الأمر عدد 427 لسنة 1994 المؤرّخ في 14 فيفري 1994 والمتعلّق بتصنيف الاستثمارات وضبط نسب وشروط وطرق إسناد التشجيع في قطاع الفلاحة والصّيد البحري ودليل إجراءات وكالة النّهوض بالصّناعة والتّجديد.

واتّضح أنّ الوكالة لا تقوم بالفصل بين مشاريع التّحويل الأولي المندمجة مع مشاريع فلاحيّة أخرى ومشاريع التّحويل الأولي غير المندمجة. ويبقى الإختيار بين هذين الصّنفين بيد الباعث الذي يمكنه التوجّه إمّا إلى وكالة النّهوض بالاستثمارات الفلاحيّة أو إلى وكالة النّهوض بالصّناعة والتّجديد .

ويذكر على سبيل المثال مشروع إحداث معصرة الذي منحته الوكالة إمتيازات المجلّة بمقتضى مقرّر الإسناد عدد CF2408002. وتبيّن من خلال تقرير اختبار البناية أنّ هذا المشروع يتمثّل في إحداث معصرة زيتون على أرض فلاحيّة بها 2300 أصل زيتون. وكذلك كان الشأن بالنسبة لمشروع آخر انتفع بامتيازات بمقتضى مقرّر الإسناد عدد CF1208011 في حين نصّ كرّاس الشّروط البيئيّة على أنّ المعصرة المدرجة بالمشروع توجد في أرض فلاحيّة بها أصول زيتون.

ويذكر أيضا المشروع المنتفع بالامتيازات بمقتضى المقرّر عدد CF1108022. وحسب الملفّ القانوني للشّركة فإنّ نشاطها يتمثّل في غراسة الأشجار المثمرة كالكروم وتربية الماشية وذلك منذ إحداثها في ديسمبر 2003.

وعلى صعيد آخر، نصّ الفصل الأوّل من الأمر عدد 388 لسنة 2008 المؤرّخ في 11 فيفري 2008[2] على أنّ سقف الإستثمارات بالنّسبة إلى الباعثين الجدد في مجال التّحويل الأوّلي هو 500 أ.د إلاّ أنّه اتّضح أنّ الوكالة قامت بإسناد امتيازات الباعثين الجدد لفائدة استثمارات فاقت السّقف الأقصى المحدّد لهذا النّوع من الامتيازات. ويذكر على سبيل المثال إستثمار بقيمة 4 مليون دينار لتكييف التمور إنتفع صاحبه بامتيازات بموجب القرار عدد CF0312N016 وكذلك مشروع لذبح الدواجن بقيمة 3,6 م.د إنتفع بامتيازات بموجب القرار عدد CF1612N108.

وينصّ الفصل 4 من الأمر سالف الذكر على إمكانيّة انتفاع الباعث الجديد في مجال التّحويل الأوّلي باعتماد يقع إرجاعه في حدود نسبة 70 % من التّمويل الذاتي المطلوب على أن لا يتجاوز 100 أ.د. وتبيّن أنّه لم يتمّ أحيانا التقيّد بهذه المقتضيات من ذلك ما تمّ بخصوص مشروع بعث وحدة لتجفيف النباتات العطرية والطبية المنتفعة بامتيازات بمقتضى المقرّر عدد CF1809N094. فقد تمّ إسناد اعتماد لفائدة هذا المشروع بقيمة 48 أ.د في حين كان من المفروض أن لا يتجاوز هذا الإعتماد مبلغ 35 أ.د. وكذلك كان الشأن بالنسبة لمشروع مستودع تبريد موضوع المقرّر عدد CF0509N028 الذي انتفع باعتماد بقيمة 120 أ.د.

---

[2]– المتعلّق بتشجيع الباعثين الجدد والمؤسّسات الصّغرى والمتوسّطة والمؤسّسات الصّغرى والمهن الصّغرى.

وخلافا للأمر المذكور أعلاه الذي لا يسمح بإمكانيّة إسناد مساهمات[1] في رأس مال الشّركة لفائدة المشاريع في قطاع التّحويل الأولي لمنتوجات الفلاحة والصّيد البحري عند انتفاعها بامتيازات الباعثين الجدد، تبيّن من خلال فحص مقرّرات إسناد الامتيازات ومحاضر جلسات لجان الإسناد وملفّات بعض المؤسّسات التي انتفعت بامتيازات الباعثين الجدد، إسناد مساهمات وذلك على غرار وحدة لتجميد الخضر والغلال (المقرّر عدد CF1309N061) ووحدة لتكييف المياه المعدنيّة (المقرّر عدد CF2209N114) اللتين انتفعتا بمساهمة بلغت على التوالي 468 أ.د و619 أ.د.

ومن ناحية أخرى، ينصّ الفصل 3 من نفس الأمر على أنّه تخوّل منحة استثمار بالنّسبة إلى الباعثين الجدد في قطاع الفلاحة والصيد البحري وفي أنشطة التّحويل الأوّلي للإنتاج الفلاحي وإنتاج الصيد البحري وتكييفها والخدمات المرتبطة بالفلاحة والصيد البحري بنسبة 6 % من كلفة المشروع. إلاّ أنّ لجنة إسناد الامتيازات دأبت على تطبيق نسبة 10 % من كلفة التّجهيزات وهي نسبة ينتفع بها الباعثون الجدد في مجال الإستثمارات المنجزة في غير أنشطة التحويل الأوّلي لمنتوجات الفلاحة. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الوضعيّة أضرّت بالباعثين الجدد الذين تحصّلوا على منح دون المنح المخوّلة لهم بالنّصوص سابقة الذّكر.

وبرّرت الوكالة إسنادها الامتيازات على النّحو المذكور بكون أنشطة التّحويل الأوّلي تندرج ضمن أنشطة الصّناعات المعمليّة. وباعتبار إفراد أنشطة التّحويل الأوّلي بأحكام خاصّة فإنّه لا يمكن تطبيق الأحكام العامّة التي تتعلّق بأنشطة الصّناعات المعمليّة. كما أنّ تحديد الإمتيازات الممنوحة إلى كلّ صنف تمّ في ضوء طبيعة النّشاط وليس حسب الجهة المخوّل لها إسناد الإمتياز.

2- تحميل الإمتيازات على الصّناديق الخاصّة بها

ينصّ الفصل 13 من الأمر عدد 427 لسنة 1994 المؤرّخ في 14 فيفري 1994[2] على تحميل منح الاستثمار المشار إليها بالفصول 6 و8 و10 و12 على موارد الصّندوق الخاص للتّنمية الفلاحيّة إلاّ أنّ الوكالة تقوم بتحميل الإمتيازات المسندة لهذا النّوع من الاستثمارات في إطار التّنمية الجهويّة أو الباعثين الجدد على صندوق

---

[1]- المساهمات في رأس مال الشّركة لا يتمّ إرجاعها.

[2]-الأمر عدد 427 لسنة 1994 المؤرّخ في 14 فيفري 1994 والمتعلّق بتصنيف الاستثمارات وضبط نسب وشروط وطرق إسناد التشجيع في قطاع الفلاحة والصّيد البحري.

التّطوير ودعم اللاّمركزيّة الصّناعيّة معتمدة في ذلك على أنّ أنشطة التّحويل الأولي لمنتوجات الفلاحة والصّيد البحري وتكييفها تصنّف ضمن الصّناعات المعمليّة.

ومن ناحية أخرى، ينصّ الفصل 5 جديد من الأمر عدد 58 لسنة 1993 المؤرّخ في 11 جانفي 1993[2] على أنّه "يمكن أن تنتفع بإعانة صندوق التّطوير ودعم اللاّمركزيّة الصّناعيّة المشاريع الجديدة أو مشاريع التّوسيع". إلاّ أنّ وكالة النّهوض بالصّناعة والتّجديد تقوم بتحميل الإمتيازات المسندة إلى مشاريع تجديد المعدّات وتغيير النّشاط على موارد الصّندوق المذكور.

وتدعو الدّائرة إلى ضرورة مراجعة النّصوص القانونيّة والتّرتيبيّة ذات العلاقة بمنح الإمتيازات في خصوص تشجيع الاستثمار بما يضفي عليها مزيدا من الوضوح والتّناسق. وتؤكّد في هذا الصّدد على ضرورة توضيح كيفيّة التّعامل مع أنشطة التّحويل الأولي للإنتاج الفلاحي ومجالات تدخّل مختلف الصّناديق.

3- الجمع بين الإمتيازات

نصّ الفصل 62 من مجلّة تشجيع الإستثمارات على أنّه "عندما يخوّل للإستثمارات المنجزة في إطار هذه المجلّة الإنتفاع بعدّة منح استثماريّة، لا يمكن أن يتجاوز مجموع هذه المنح 25 % من كلفة الاستثمار... ويمكن الرّفع في هذه النّسبة إلى 30 % وذلك بالنّسبة إلى الباعثين الجدد في مناطق التّنمية الجهويّة ذات الأولويّة... وتحدّد قائمة هذه المناطق وشروط الإنتفاع بأحكام هذه الفقرة بأمر".

ولئن تمّ تحديد مناطق التّنمية الجهويّة ذات الأولويّة بالأمر عدد 483 لسنة 1999 المؤرّخ في غرّة مارس 1999 والمتعلّق بمناطق تشجيع التّنمية الجهويّة كما تمّ تنقيحه بالنّصوص اللاّحقة، فإنّه لم يتمّ إصدار الأمر المتعلّق بشروط الجمع بين مختلف المنح الإستثماريّة المنصوص عليها ضمن الفصل 62 سالف الذكر.

وفتح هذا الفراغ التّرتيبي الباب أمام لجنة إسناد الامتيازات الماليّة للإجتهاد في خصوص الجمع بين امتيازات التّنمية الفلاحيّة وامتيازات الباعثين الجدد وكذلك بين امتيازات التّنمية الجهويّة وامتيازات الباعثين

---

[2] الأمر عدد 58 لسنة 1993 المؤرّخ في 11 جانفي 1993 والمتعلّق بتنقيح الأمر عدد 578 لسنة 1978 المتعلّق بمراجعة النّصوص التّرتيبيّة الخاصّة بصندوق التّطوير ودعم اللاّمركزيّة الصّناعيّة.

الجدد. وفي هذا الخصوص دأبت هذه اللّجنة على الجمع بين إسناد امتيازات التّنمية الفلاحيّة والباعثين الجدد، رغم اعتراض ممثّلي وزارة الماليّة ووزارة التّنمية والتّعاون الدّولي.

كما أقرّت اللّجنة مبدأ الجمع بين امتيازات التّنمية الجهويّة والباعثين الجدد بصفة آليّة دون الاعتماد على أيّ نصّ في الغرض رغم أنّه يستنتج من الفصل 62 من مجلّة تشجيع الاستثمارات أنّ الجمع بين عدّة منح استثماريّة يستوجب تخويلا قانونيّا أو ترتيبيّا صريحا وأنّه في غياب ذلك لا يمكن الجمع بين هذه المنح.

وبالنّظر في النّصوص المتعلّقة بإسناد الإمتيازات وصرفها وشروط الإنتفاع بها، اتّضح أنّ الحالة الوحيدة التي تمّ فيها التّنصيص صراحة على إمكانيّة الجمع بين الامتيازات هي تلك الواردة بالفصل 6 من الأمر 2741 لسنة 1999 المؤرّخ في 6 ديسمبر 1999[1] الذي ينصّ على أنّه يمكن الجمع بين تدخّلات صندوق تنمية القدرة التّنافسيّة الصناعيّة في مجال برنامج التّأهيل ودراسات التّشخيص في إطار إعادة هيكلة المؤسّسات التي تمرّ بصعوبات ومنح لفائدة المراكز الفنيّة ومنح لفائدة برامج تطوير الجودة والتّأهيل وكلّ ما من شأنه الرّفع من القدرة التّنافسيّة للمؤسّسة وبين امتيازات التّنمية الجهويّة.

وترى الدّائرة أنّ تمكين الباعثين من عدّة منح استثماريّة سواء من خلال الجمع بين امتيازات التّنمية الجهويّة والباعثين الجدد من جهة أو بين امتيازات التّنمية الفلاحيّة والباعثين الجدد من جهة أخرى، لا يستند إلى أساس قانونيّ أو ترتيبيّ.

4- تجزئة الإستثمارات

تبيّن من خلال فحص قاعدة المعطيات المتعلّقة بالتّصاريح أنّ بعض المؤسّسات قامت بالتّصريح باعتزامها إنجاز استثمارات أو توسّعات أو تجديد معدّات أكثر من مرّة وخلال نفس السّنة في بعض الحالات.

ومن شأن هذه الوضعية أن تمكّن المنتفعين بالإمتيازات من اجتناب الوقوع تحت السّقف الأقصى للمنحة المخوّلة عند طلبها نظرا لكون كلّ تصريح بالإستثمار يعتبر مشروعا منفصلا.

---

[1] الأمر 2741 لسنة 1999 المؤرّخ في 6 ديسمبر 1999 والمتعلّق بضبط قواعد تنظيم وتسيير وكيفيّة تدخّل "صندوق تنمية القدرة التّنافسيّة الصّناعيّة".

وتبيّن من جهة أخرى أنّ بعض المؤسّسات أحدثت في 24 نوفمبر 2008 باستثمار بلغ 35 أ.د والتي تولّت بعد أقلّ من سنتين القيام بتوسعة أولى بتاريخ 27 أكتوبر 2010 بحجم استثمار في حدود 1,1 م.د وبتوسعة ثانية في 8 ديسمبر 2010 بحجم استثمار 1,650 م.د. وكذلك الشأن بالنسبة إلى مؤسّسة أخرى تمّ إحداثها في 10 جوان 2008 بحجم استثمار بلغ 15 أ.د ثمّ قامت بتوسعات متتالية في 25 مارس 2009 و24 مارس 2010 و24 جوان 2011 باستثمارات بلغت على التّوالي 520 أ.د و750 أ.د و520 أ.د.

وأفادت الوكالة بأنه تمّ منذ غرّة أفريل 2005 إتّخاذ الإجراءات اللازمة للتّأكّد من جدية التصاريح. وتتمثّل هذه الإجراءات في التثبت من أنّ مشاريع التوسعة المعروضة على اللجنة تمثّل مشاريع متكاملة ولها تأثير على الزيادة في طاقة الإنتاج وليست عملية تجزئة للإستثمارات الغرض منها محاولة اجتناب تجاوز سقف المنحة المحدّدة بالقانون.

وفي هذا الصّدد تدعو الدّائرة إلى ضرورة متابعة تصاريح المؤسّسات للوقوف على مدى جديّة استثماراتها خاصّة أنّ بعض التصاريح تستوجب التثبّت في حقيقة الاستثمار.

ج- صرف المنح

تمّ الوقوف في هذا المجال على ملاحظات تعلّقت بتحديد مبلغ المنحة ووثائق وأسس ومؤيّدات صرفها ومتابعة إنجاز المشاريع.

1- تحديد مبلغ المنحة ووثائق الإثبات

ينصّ الفصل 9 من مجلّة التّشجيع على الاستثمار على أن تنتفع التّجهيزات[1] اللاّزمة لإنجاز الإستثمارات باستثناء السيّارات السّياحيّة بتخفيض المعاليم الدّيوانيّة إلى نسبة 10 % وبتوقيف العمل بالأداءات المماثلة للمعاليم الدّيوانيّة والأداء على القيمة المضافة والمعلوم على الاستهلاك عند التّوريد شريطة أن لا يكون لهذه

[1]- الأمر عدد 1192 لسنة 1994 المؤرّخ في 30 ماي 1994 والمتعلّق بضبط قائمة التّجهيزات وشروط الانتفاع بالحوافز المنصوص عليها بالفصل 9 من مجلّة تشجيع الاستثمارات.

التّجهيزات مثيل مصنوع محليّا. كما تنتفع التّجهيزات المصنوعة محليّا بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة والمعلوم على الاستهلاك. وتقوم الوكالة بصرف المنح على أساس المبالغ الواردة بفواتير الإثبات أو بتصاريح الدّيوانة بما في ذلك الأداء على القيمة المضافة والمعاليم الدّيوانيّة.

ولا تقوم الوكالة بمطالبة الباعث المستفيد بالإمتيازات بمدّها بشهادات الإنتفاع بالنّظام التّفاضلي حتّى تتولّى صرف المنح دون الأخذ في الاعتبار لمختلف هذه الأداءات وهو ما من شأنه ألاّ يجنّب الصّناديق الخاصّة، التي تصرف عليها المنح والامتيازات، من تحمّل أعباء إضافية.

وتبيّن من خلال فحص ملفّات صرف المنح أنّ وثائق الإثبات تفتقر إلى الدقّة اللاّزمة ولا تمكّن من إجراء رقابة فعليّة على حقيقة الإنجاز حيث لوحظ أنّه تمّ صرف المنحة بعنوان بعض الاستثمارات على أساس فواتير تقديريّة أو عقود دون إمضاء أو تسجيل.

وأقرّت لجنة إسناد الامتيازات الماليّة أنّه لا يمكن قبول الاستثمارات التي أنجزت أو تمّ الانطلاق في إنجازها قبل التّصريح بالاستثمار. كما أقرّت بعدم قبول الفواتير التي تعود إلى أكثر من سنة من تاريخ إسناد الامتياز حتّى وإن كان تاريخها لاحقا للتّصريح بالاستثمار. إلاّ أنّه تبيّن أنّ الوكالة لم تتقيّد في بعض الحالات بهذه الإجراءات.

2- أسس صرف المنح

تبيّن من خلال ملفّات صرف المنح التي تخوّلها مجلّة التّشجيع على الاستثمار أنّ الوكالة لم تحرص على التّأكّد من صحّة ودقّة وتناسق المعطيات التي يقدّمها الباعث بما يضمن حسن استعمال الموارد المخصّصة لصرف هذه المنح.

ويذكر في هذا السّياق، المشروع المتعلّق بإحداث معصرة[1] بقيمة 857,261 أ.د حيث تبيّن أنّ رخصة البناء التي تمّ الاستظهار بها كانت بتاريخ 12 نوفمبر 2008 في حين أنّ المعصرة انطلقت في الإنتاج منذ 11 نوفمبر 2008 وقبل الحصول على الرخصة، وذلك حسب شهادة الدّخول في طور الإنتاج.

[1] مقرّر إسناد عدد CF2408002 وتصريح بالاستثمار عدد DN070093D

وكذلك كان الشأن بالنسبة إلى مشروع بعث مكتب خدمات إعلاميّة[1] بقيمة 20,700 أ.د حيث اتّضح أنّ المؤسّسة دخلت في طور الإنتاج بتاريخ 07 ديسمبر 2007 في حين أنّ كلّ وثائق الإثبات ومؤيّدات خلاصها تعود إلى سنتي 2008 و2009.

كما سجّلت نفس الحالة بالنّسبة إلى مشروع[2] بقيمة 3.463,670 أ.د حيث أنّ المؤسّسة دخلت في طور الإنتاج في 18 أفريل 2008 أي قبل تاريخ اقتناء وتركيز بعض المعدّات والتّجهيزات ومنها تلك المصرّح بها لدى الديوانة[3] بتاريخ 13 ماي 2008.

ويذكر كذلك مشروع إحداث مستودع تبريد[4] بقيمة 200 أ.د حيث تبيّن من خلال فحص الفواتير وجود قرائن حول تدليس البعض منها على غرار الفاتورة عدد 2008/02 بتاريخ 2008/09/26 بقيمة 35 أ.د والفاتورة عدد 2008/20 بتاريخ 01 سبتمبر 2008 من مزوّد آخر بقيمة 10 أ.د. وتبيّن أنّ الفاتورتين تحملان نفس الأخطاء اللّغويّة وأنّه دوّن بهما أنّ المزوّدين مدينان لباعث المشروع بالمبالغ المضمّنة بهما.

واتّضح أنّ إثباتات خلاص الفاتورة الثّانية متضاربة في ما يتعلّق بمرجع الصكّ وتاريخه مقارنة بتاريخ الفاتورة وبما ورد في وصل الخلاص الذي أقرّ المزوّد بمقتضاه حصوله على مستحقّاته.

ولوحظ من جهة أخرى، أنّ ملفّات الباعثين لا تتضمّن الإثباتات الكافية لمصاريف التّهيئة واقتناء الأرض والهندسة المدنيّة حيث يتمّ الاقتصار على تقرير الاختبار الذي يقدّمه الباعث دون الإعتماد على عقود أو فواتير تبرّر إنجاز الأشغال. وتبيّن من خلال فحص هذه التّقارير أنّه لا يتمّ تحديد حالة البناء (جديد أو قديم أو تمّ إحداثه بمناسبة الاستثمار) رغم أنّه تمّ بمقتضى مذكّرة العمل عدد 15143 بتاريخ 13 ديسمبر 1999 التّأكيد على ضرورة أن يتمّ ذكر هذه المعطيات مع تحديد سنة الأشغال.

ويذكر في هذا الصّدد مثال المؤسّسة التي انتفعت بامتيازات بمقتضى المقرّر عدد CF019004 حيث تمّ قبول كلفة الأرض بقيمة 56 أ.د مثلما ورد بتقرير الاختبار وهو مبلغ مخالف للقيمة الواردة بهيكل التمويل التي لم

---

[1] مقرّر إسناد عدد CF2308025 وتصريح بالاستثمار عدد SDR070054L

[2] مقرّر إسناد عدد CF1808043 وتصريح بالاستثمار عدد DU070015E

[3] تصريح الدّيوانة الذي يتضمّن تاريخ دخول التّجهيزات إلى البلاد التونسيّة

[4] مقرّر إسناد عدد CF1308050 وتصريح بالاستثمار عدد DS080009F

تتجاوز 28 أ.د والتي تمّت على أساسها مصادقة لجنة إسناد الإمتيازات. كما تمّ بالنّسبة إلى نفس المؤسّسة قبول أشغال التّهيئة بقيمة 245,105 أ.د والهندسة المدنيّة بقيمة 176,890 أ.د في ضوء تقرير الاختبار فحسب ودون تقديم وثائق الإثبات المتعلّقة بالإنجاز والخلاص. ويذكر كذلك مثال المؤسّسة التي انتفعت بالامتيازات بمقتضى المقرّر عدد CF13080055 والتي تمّ بالنسبة لها اعتماد تقرير الاختبار لتحديد قيمة الهندسة المدنيّة (875 أ.د) وأشغال التّهيئة (205 أ.د) دون تقديم أيّة إثباتات أخرى في الغرض.

3- مؤيّدات الدّفع

يتمّ صرف المنح على أساس الإستثمارات المنجزة والمقبولة والمثبتة. ومن بين شروط إثبات الإنجاز وجود مؤيّدات خلاص أثمان مختلف مكوّنات الإستثمار[1]. ونصّت مذكّرة العمل عدد 15143 بتاريخ 13 ديسمبر 1999 على ضرورة أن يتمّ تدوين طريقة الخلاص على الفاتورة. كما اشترط دليل الإجراءات تقديم نسخة من وثيقة الدّفع المتعلّقة بكلّ بند. ولوحظ أنّ الوكالة لم تتقيّد في بعض الحالات بهذه الشّروط من ذلك تم بالنسبة لإحدى المؤسّسات التي انتفعت بالامتيازات بمقتضى المقرّر عدد CF0308013 قبول الفاتورة عدد F0027907 بتاريخ 15 سبتمبر 2009 بمبلغ 9.139,530 د دون إثبات خلاصها. وكذلك الشأن بالنّسبة إلى المؤسّسة التي انتفعت بالإمتيازات بمقتضى المقرّر عدد CF1808042 والتي اقتنت تجهيزات بمقتضى عقود[2] دون إرفاقها بما يفيد خلاص أثمانها. كما قامت نفس المؤسّسة باقتناء أرض بمقتضى عقد بمبلغ 355.688 د تمّ دفعه على 3 أقساط. واقتصرت إثباتات الخلاص المقدمة على نسخة من كشف حســـاب بنكي تتضمّن دفع مبلغ 226.563 د ونسخة من وثيقــة غير رسميّة تتعلّق بدفع مبلغ 96.888 د. وبذلك يكون مجموع هذه المبالغ 323.451 د وهو دون ثمن الأرض المدرج بعقد الشراء.

ومن ناحية أخرى، لوحظ أحيانا تضارب وثائق إثبات الدّفع مع الفواتير المرفقة بها مثلما هو الشأن بالنسبة للمؤسّسة المنتفعة بامتيازات بمقتضى مقرّر عدد CF2508005 والتي تضمّن ملفّها الفاتورة عدد 113 بتاريخ 11 ماي 2009 والتي أدرج بها أنّ الخلاص تمّ بواسطة صكّ غير الذي أرفق بالملف والمحرّر باسم مزوّد آخر.

---

[1] دليل إجراءات الوكالة (الجزء المتعلّق بمعالجة مطالب صرف الامتيازات الماليّة) ومذكّرات العمل عدد 6383 بتاريخ 1996/11/18 وعدد 18 بتاريخ 1997/01/03 وعدد 4307 بتاريخ1999/04/27 وعدد 15143 بتاريخ 1999/12/13.

[2] – عقد بيع مؤرّخ في 2006/09/15 بقيمة 21.000 د .

– عقد بتاريخ 2006/11/22 بقيمة 22.000 د .

وكان الشأن كذلك بالنسبة إلى مؤسّسة أخرى منتفعة بامتيازات بمقتضى المقرّر عدد CF2208031 قدّمت فاتورة تحت عدد 708409 بتاريخ 31 جانفي 2008 تعلّقت باقتناء أثاث مكتب قيمته 770 د. إلاّ أنّ الخلاص تمّ بقيمة 856,200 د بواسطة الصكّ رقم 4323307 وقد تمّ اعتماد المبلغ المضمّن بهذا الصكّ عند صرف المنحة.

4- متابعة الإنجاز

تبيّن من خلال فحص بعض تقارير المتابعة والتي يحدّد على أساسها صرف المنحة أنّه وحسب النموذج المصادق عليه بدليل الإجراءات، يتمّ إعداد هذه التقارير من طرف المحقّقين والتّأشير عليها من قبل المدير الجهوي. إلاّ أنّه اتّضح أنّ بعض التقارير تمّ إعدادها والتأشير عليها من قبل المدير الجهوي. كما لوحظ أنّ بعض التقارير الأخرى لا تتضمّن إمضاء المحقّقين وهو ما من شأنه أن لا يمكّن من تحديد المسؤوليّات.

ومن ناحية أخرى، لا تعتمد الوكالة على فنّيين ومختصّين لإعداد تقارير المتابعة الميدانيّة التي يتمّ على أساسها صرف المنح. فقد تبيّن أنّ المحقّقين لهم تكوين غير فنّي وهو ما من شأنه أن لا يمكّنهم من التعرّف على المعدّات التي تتمّ معاينتها والكشف عن بعض الجوانب الفنّية الواجب توفّرها على غرار تركيز المعدّات وحداثتها وتطابق التّجهيزات مع الخصائص الفنيّة الواردة بالفواتير.

وعلى صعيد آخر، تقوم الوكالة بعد تقديم الباعث لطلب صرف المنحة بزيارات ميدانيّة بغاية تقييم الإنجاز. إلاّ أنّه لوحظ أنّ الوكالة تقوم بهذه الزيارات بتأخير هام بعد الدّخول في طور الإنتاج فاق السّنة في بعض الحالات ممّا لا يمكّن من الوقوف على الوضعيّة الحقيقيّة للاستثمار. ويعزى ذلك إلى انتفاع المؤسّسة بالامتيازات بعد دخولها طور الاستغلال.

كما لوحظ إعداد أكثر من تقرير متابعة لنفس المؤسّسة من ذلك تضمّن تقرير متابعة أوّلي للمؤسّسة المنتفعة بالامتيازات بمقتضى المقرّر عدد CF1208011 أنّ نسبة إنجاز الاستثمار المحقّقة بلغت 89,85 %. وتمّ على هذا الأساس إصدار شهادة في صرف منحة الاستثمار. وعلى إثر قيام المؤسّسة المنتفعة بمطالبة الوكالة سواء بمراجعة نسبة الإنجاز الواردة بتقرير المتابعة أو بتبرير هذه النسبة التي اعتبرتها منخفضة، تمّت مراجعة المنحة

باعتبار نسبة إنجاز تساوي 100 %. إلاّ أنّ الوكالة لم تضمّن الملف تقرير المتابعة الأولي ممّا لم يمكّن من الوقوف على الفارق المسجّل بين التّقييمين وتبريره. كما لم تدرج بالتّقرير الثّاني أسباب التّرفيع في نسبة الإدّخار.

وسجّلت نفس الممارسة بالنّسبة إلى المشروع الذي انتفع بالامتيازات بمقتضى المقرّر عدد CF1108022 حيث سجّل تقرير المتابعة الأوّل نسبة إنجاز بلغت 85,66 % في حين تضمّن التقرير الثاني نسبة إنجاز تساوي 100 %.

وكذلك كان الشأن بالنّسبة إلى المؤسّسة المنتفعة بالامتيازات بمقتضى المقرّر عدد CF0512031 حيث تمّ في مرحلة أولى صرف منحة لفائدتها بقيمة 397,680 أ.د على أساس نسبة إنجاز تساوي 66 %. غير أنّة تمّ في مرحلة ثانية إقرار منحة لفائدتها بقيمة 469 أ.د على أساس نسبة إنجاز تساوي 99 %.

ومن جهة أخرى، لم تتقيّد الوكالة في بعض الأحيان عند التّقييم بما تمّت المصادقة عليه خاصّة في مستوى المعدّات خلافا لدليل الإجراءات الذي ينصّ على إعادة النظر في الملفّ من قبل لجنة الإسناد إذا ما تعلّق التّغيير بالتّجهيزات والمعدّات. ويذكر على سبيل المثال المؤسّسة المنتفعة بالامتيازات بمقتضى المقرّر عدد CF1508060 والتي لم يتقيّد باعثها بقائمة المعدّات المقدّمة والمصادق عليها ذلك أنّه لم يقتن سوى آلة واحدة من أصل أربع آلات. ورغم ذلك تمّ صرف المنحة دون إعادة عرض الملف على اللّجنة المختصّة.

واتّضح كذلك أنّه لا يتمّ، عند صرف المنح، التّأكّد من إنجاز كلّ مكوّنات الاستثمارات وخاصّة منها مسألة عنصر التّشغيل رغم أنّه عامل أساسي في نجاح الإستثمار وأحد عناصر الإنتاج الأساسيّة على غرار المواد الأولية والتّجهيزات.

III- التنظيم ونظام المعلومات

تمّ الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساسا بتنظيم الوكالة وبنظام المعلومات لديها وبتصرفها أحيانا دون صفة.

أ- تنظيم الوكالة

تبيّن أنّ الهيكل التّنظيمي للوكالة المنصوص عليه بالأمر عدد 178 لسنة 2003 المؤرّخ في 21 جانفي 2003 لم يتمّ تحيينه ذلك أنّه لم تدمج محاضن المؤسّسات البالغ عددها 26 محضنة والشبابيك الموحدة الجهويّة التي تمّ تركيزها في 18 ولاية ومركز التجديد والتطوير التكنولوجي رغم قيام الوكالة بمراسلة وزارة الصناعة في الغرض في عدّة مناسبات آخرها بتاريخ 7 مارس 2013.

كما تبيّن وجود شغورات في الوظائف التي نصّ عليها الهيكل التنظيمي للوكالة بلغت نسبتها 27 %. وبلغت هذه النسبة 40 % على المستوى المركزي و2 % على مستوى النيابات الجهويّة.

ولم تقم الوكالة بمراجعة دليل الإجراءات الذي تمّ إعداده منذ سنة 2001 رغم التطورات التي شهدتها المهام المنوطة بعهدتها على غرار مهمة التجديد.

ومن جهة أخرى، قامت الوكالة بإعداد عقدي أهداف يغطّيان على التوالي الفترة 2007-2011 والفترة 2010-2011 غير أنّه لم ترد في شأنهما إجابة من قبل سلطة الإشراف رغم أنّ الفصل 6 من الأمر عدد 2198 لسنة 2002 المؤرّخ في 7 أكتوبر 2002[1] نصّ على أجل أقصاه 3 أشهر من تاريخ الإحالة للحصول على مصادقة سلطة الإشراف على عقد الأهداف.

وتدعو الدّائرة الوكالة ووزارة الإشراف إلى العمل على تفادى مثل هذه الوضعية مستقبلا.

ب- نظام المعلومات

تشكو عمليّة التّخطيط في مجال نظام المعلومات من عدم التواصل، ذلك أنّه تمّ الإقتصار على إعداد مخطّطين للفترتين 2001-2003 و2010-2012. ومن شأن هذه الوضعية ألاّ تساعد الوكالة على وضع الميزانيّات الخاصّة بنظام المعلومات وعلى التناسق بين مختلف مكوّناته وضمان نجاعة التدخلات في شأنه.

---

[1] - الأمر عدد 2198 لسنة 2002 المؤرّخ في 7 أكتوبر 2002 والمتعلّق بكيفيّة ممارسة سلطة الإشراف على المؤسّسات العموميّة التي لا تكتسي صبغة إداريّة وصيغ المصادقة على أعمال التصرّف فيها، وطرق وشروط تعيين أعضاء مجلس المؤسّسة وتحديد الالتزامات الموضوعة على كاهلها.

وعلى صعيد آخر، تفتقر الوكالة إلى هيئة خاصّة بأنظمة المعلومات والاّتصال[1] رغم أنّ التّدقيق الذي تعلّق بنظام المعلومات لديها والمنجز من قبل مكتب دراسات خاصّ في سنة 2010 أكّد على أهمّية هذه الهيئة وضرورة الإسراع بإحداثها .

وتبيّن من خلال فحص الهيكل التنظيمي للوكالة غياب خطّة مسؤول عن سلامة نظام المعلومات[2] وعدم وضع برنامج عمل حول السّلامة المعلوماتيّة.

وخلافا لما جاء بالنصوص الصادرة في مجال السّلامة المعلوماتيّة[3] والتي تنصّ على إجبارية إجراء تدقيق سنوي حول سلامة النّظم المعلوماتيّة، لم تقم الوكالة بإجراء هذا التّدقيق إلاّ مرّة واحدة خلال سنة 2010 .

ولوحظ من جهة أخرى، أنّ بعض المعطيات المدرجة بقواعد البيانات غير دقيقة. وتبيّن على سبيل المثال من خلال فحص جدول المشاريع بقاعدة المعطيات الخاصّة بالتصرّف في الامتيازات، أنّه تمّ إسناد نفس المعرّف لدى الضّمان الاجتماعي إلى أكثر من مؤسّسة.

وعلى صعيد آخر، لا يتوفّر لدى الوكالة بعض الوثائق والملفّات ومذكّرات العمل جراء عدم حفظها وأرشفتها حسب الأسس العلميّة. فقد تبيّن من خلال فحص بعض ملفّات صرف المنح أنّ ملفّ المؤسّسة المنتفعة بامتيازات بمقتضى مقرّر الإسناد عدد CF0508015 وبمنحة بمبلغ 450 أ.د لا يحتوي على وثائق إثبات. كما لوحظ غياب كلّ وثائق الاستشارة المتعلّقة بإرساء خلية تعنى بالتجديد في إطار تفعيل المهام الجديدة للوكالة.

---

[1]– التي نصّ عليها منشور الوزير الأوّل عدد 27 المؤرّخ في 11 أكتوبر 2003 والمتعلّق "بتخطيط المشاريع المتّصلة بالإعلاميّة وبرمجتها ومتابعة إنجازها

[2] – منشورا الوزير الأوّل عدد 27 بتاريخ 11 أكتوبر 2003 وعدد 10 بتاريخ 20 ماي 2011 .

[3] – القانون عدد 5 لسنة 2004 المؤرّخ في 3 فيفري 2004 والمتعلّق بالسّلامة المعلوماتيّة والأمر عدد 1250 لسنة 2004 المؤرّخ في 25 ماي 2004 والمتعلّق بضبط النظم المعلوماتيّة وشبكات الهياكل الخاضعة إلى تدقيق إجباري دوري للسّلامة المعلوماتيّة والمعايير المتعلّقة بطبيعة التّدقيق ودوريّته وإجراءات متابعة تطبيق التّوصيات الواردة في تقرير التّدقيق.

وتوصي الدّائرة في هذا الصّدد بضرورة الحرص على حفظ وثائق العمل وفق التراتيب الجاري بها العمل بما يضمن الرّجوع إليها عند الحاجة.

ج – تصرف الوكالة دون صفة

تولّت الوكالة فتح حساب جار لدى بنك تونس العربي الدولي لتلقّي مبالغ مالية من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مخصصة لإسناد منح لتمويل ميزانية مراكز الأعمال. وتقوم الوكالة بتحويل هذه المبالغ إلى الحسابات الجارية لمراكز الأعمال بطلب من الإدارة العامّة المكلفة بالنهوض بالمؤسسات الصغرى والمتوسطة بوزارة الصناعة.

وأفادت الوزارة المكلّفة بالصناعة "بأنّ وزير الصناعة لتلك الفترة قام بتكليف الوكالة مباشرة بالتصرّف لفائدة الوزارة بهدف تسريع وتسهيل الإجراءات وإضافة المرونة على التصرّف في هذه الأموال نظرا إلى التجربة الواسعة والعريقة التي تتمتّع بها الوكالة في مجال التصرّف بصفة عامّة. . . . وامتلاكها للبرمجيات والتطبيقات الإعلاميّة الضرورية في المجال". وتجدر الإشارة إلى أنّ الوزارة ساعية إلى تدارك هذا الإخلال حسب ما تسمح به مختلف الإجراءات العملية والقانونية المستوجبة.

وعلى صعيد آخر، تمّ بتاريخ 23 أفريل 2009 إبرام اتّفاق تعاون بين الوكالة الفرنسية للتعاون والجمهورية التونسية يهدف إلى وضع آلية لتعزيز فرص العمل من خلال دعم صغار المستثمرين عبر آلية التمويل المسبق لدراسة إنشاء المشاريع. ويعود التصرف في هذه الآلية إلى الإدارة العامّة المكلفة بالنهوض بالمؤسسات الصغرى والمتوسطة الراجعة بالنظر إلى وزارة الصناعة.

غير أنّ الوكالة التي ليست طرفا في هذه الاتفاقية، قامت بطلب من وزارة الإشراف بتاريخ 20 أكتوبر 2009 بالإجراءات اللازمة[1] لفتح حساب خاص بالبنك المركزي بعنوان "صندوق الدراسات والمساعدة" وتمكين الوكالة الفرنسية للتنمية من تحويل المبالغ المزمع رصدها لفائدة هذا الصندوق في إطار تمويل

[1] مراسلة الوكالة إلى محافظ البنك المركزي بتاريخ 10 نوفمبر 2009.

دراسات المشاريع المنتفعة بتمويل صندوق التطوير ودعم اللامركزية الصناعية ومساعدة الباعثين الشبان. وتمّ بتاريخ 15 جانفي 2010، إيداع مبلغ قدره 188.950 دينارا[2].

وتجدر الملاحظة أنّ الوكالة تتصرّف في الحساب بالإيداع وبالسحب. ونظرا إلى أنّ هذه الأموال مصدرها والمتصرّف القانوني فيها حسب الاتّفاقيّة المبرمة هي الإدارة العامّة للمؤسّسات الصّغرى والمتوسّطة بوزارة الصّناعة فهي تخضع إلى أحكام مجلّة المحاسبة العموميّة والقانون الأساسي للميزانيّة، ويعتبر تحويلها إلى حساب باسم الوكالة مخالفا للقانون والتّراتيب الجاري بها العمل في المجال.

*

* *

يعتمد دفع الاستثمار في القطاع الصّناعي على توفّر محيط ملائم لذلك وعلى تبسيط الإجراءات وعلى توفّر التشجيعات لحفز المبادرة وحثّ الخواص على بعث المشاريع.

وفي هذا الإطار، يستوجب اضطلاع وكالة النهوض بالصناعة والتجديد بالمهامّ الموكولة إليها على أحسن وجه مراجعة الهيكل التّنظيمي ودليل الإجراءات وتحيينهما بما يتلاءم والتطوّرات التي شهدتها هذه الوكالة. وبخصوص نظام المعلومات لدى الوكالة يتعيّن التأكيد على وضع مخطّطات إعلاميّة واستراتيجيّات متواصلة وعلى مزيد الحرص على توفير المعلومات الدّقيقة وضمان سلامة نظام المعلومات وحفظ الوثائق بما يمكّن من معالجة آنيّة وفعّالة لمختلف الملفّات.

ويتعيّن على الوكالة بصفة خاصّة وعلى كلّ الهياكل العموميّة ذات العلاقة بالاستثمار بصفة عامة القيام بدراسة حول الأسباب والعوائق التي تحول دون حسن إنجاز المشاريع المصرح بها. كما يتعيّن وضع تصوّرات واقعيّة بغاية دفع مجهود الاستثمار خاصّة أنّ المشاريع المنجزة والتي دخلت في طور الانتاج لم تتعدّ نسبة 3 % من

[2] فاكس من البنك المركزي بتاريخ 15 جانفي 2010.

جملة المشاريع المصرّح بها وأنّ مجموع مواطن الشّغل المحدثة لم تتعد 9 % من تلك المصرّح بها . كما يتعيّن على الوكالة مزيد الحرص على متابعة مختلف المشاريع لإنجازها واستكمالها والمحافظة على ديمومتها .

وتبقى الوكالة معنية بمزيد التقيّد بالتّراتيب الجاري بها العمل في مجال إسناد الامتيازات وصرفها ومتابعتها .

ردّ وزارة الصناعة

تعمل وكالة النهوض بالصناعة والتجديد على تنفيذ سياسة الدولة في مجال النهوض بالقطاعين الصناعي والخدماتي خاصة من خلال التصرّف في الإمتيازات المسندة في إطار مجلّة التشجيع على الإستثمارات. وبخصوص أهمّ الإشكاليات والملاحظات الواردة بالتقرير التأليفي للدائرة، فتجدر الإشارة إلى ما يلي:

- في ما يتعلّق بمحور متابعة الاستثمار والإحاطة بالباعثين، وخاصة متابعة الوكالة وكلّ الهياكل العمومية ذات العلاقة بالأسباب والعوائق التي تحول دون إنجاز المشاريع، وبالإضافة إلى الدراسة التي تعتزم الوكالة القيام بها والتي وضعت بعد خطوطها المرجعيّة، فإن وزارة الصناعة تسهر على مرافقة الباعثين والإحاطة بهم وتوجيههم خاصّة من خلال مراكز الأعمال كما تسعى بصفة خاصّة إلى تحديد مختلف الصعوبات والعوائق التي تعترضهم وتضمينها وتجميعها صلب تطبيقة إعلاميّة خصوصيّة وضعتها في الغرض وذلك بما يمكّن باعثي المشاريع من تذليل هذه العراقيل.

- أما في ما يخص دعوة الدائرة إلى مراجعة النصوص القانونية والترتيبية ذات العلاقة بمنح الإمتيازات، فإن وزارة الصناعة تشارك، مع مختلف الوزارات والهياكل المتدخلة في ميدان الاستثمار وإحداث المؤسّسات، في أعمال اللجان الخاصّة بمراجعة منظومة الاستثمار بصفة عامّة وعلى وجه التحديد في إطار مشروع مجلة تشجيع الاستثمارات الجديد بما يضفي على المنح والتشجيعات مزيدا من الوضوح والتناسق في خصوص كل الأنشطة المعنية ومجال تدخّل مختلف الصناديق المحدثة للغرض في إطار نظرة جديدة للإستثمار ولأهداف التنمية.

- أمّا بخصوص محور تصرّف الوكالة دون صفة من خلال فتح حساب جاري لدى بنك تونس العربي الدولي لفائدة الوكالة قصد تحويل مبالغ ماليّة من الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي تتمثل في منح مخصّصة لتمويل ميزانية مراكز الأعمال، فقد قام السيّد وزير الصناعة لتلك الفترة بتكليف الوكالة مباشرة بالتصرّف لفائدتها بهدف تسريع وتسهيل الإجراءات وإضافة المرونة على التصرّف في هذه الأموال نظرا للتجربة الواسعة والعريقة التي تتمتع بها الوكالة في مجال التصرّف بصفة عامّة ومتابعتها الناجعة للتصرّف في الميزانيّة على المستوى الجهوي بالإضافة إلى امتلاكها للبرمجيات والتطبيقات الإعلاميّة الضروريّة في المجال (applications de gestion budgétaire) . وتعمل الوزارة حاليا (الإدارة العامّة للنهوض بالمؤسسات الصغرى والمتوسطة) على تدارك هذا الإخلال بعد

إستكمال مختلف الإجراءات القانونيّة في ذلك خاصة وأنه قد تمت إحالة ملف في الغرض على المصالح المختصّة برئاسة الحكومة للبتّ بصفة نهائيّة في مختلف المسائل المتعلقة بمراكز الأعمال.

وفي ما يتعلق بفتح حساب خاص بالبنك المركزي بعنوان "صندوق الدّراسات والمساعدة" قصد تمكين الوكالة الفرنسية للتنمّية من تحويل المبالغ المزمع رصدها لفائدة الصندوق (100 ألف أورو) في إطار تمويل دراسات المشاريع التي يقوم بها الباعثون الشبان، فقد تمّ ذلك بالاستناد إلى دليل الإجراءات الذي تم إعداده مع الوكالة الفرنسية للتنمية في الغرض

ردّ وكالة النهوض بالصناعة والتجديد

I- تطور الإستثمارات

أ - الاستثمارات المصرح بها

هذا وتعتمد الوكالة قبل إصدار الإحصائيات على فريق عمل يقوم بالتدقيق فيها وإدخال الإصلاحات اللاّزمة عليها ثم نشرها ضمن نشرّية الظرف الصناعي والتي تتضمّن الإحصائيّات الرسميّة والنهائية لنوايا الاستثمار وتتمثّل هذه الإصلاحات أساسا في:

- حذف المشاريع التي تمّ التصريح بها أكثر من مرّة أو في أكثر من جهة،
- حذف المشاريع التي تعوّض مشاريع سبق و إن تّم التصريح بها ،
- حذف المشاريع التي تخص تغيير نمط الإنتاج.

وتهدف هذه الإصلاحات بالأساس إلى تجنّب تضخيم عدد المشاريع وحجم الاستثمارات وعدد مواطن الشغل المصرّح بها وإعطاء المستعملين الصّورة الحقيقيّة لوضع الصناعات المعملية و الخدمات.

غير أن هذه الإصلاحات لم يتم تضمينها في قاعدة البيانات وستعمل الوكالة على تفادي هذا الخلل بإعداد منظومة تخول إصلاح قاعدة البيانات في الإبان.

وعلى الرغم من ذلك فالمتأمل في نشرّية الظرف الصناعي، يلاحظ أن الوكالة تقوم بذكر هذه المشاريع ولكن لا تحتسبها ضمن إحصائيات نوايا الاستثمار حتى لا تؤثر على التطوّر الطبيعي لنسق ارتفاع أو انخفاض الاستثمارات المصرّح بها .

ب – الاستثمارات التي شهدت إنجاز أو بداية إنجاز

تقوم وكالة النهوض بالصناعة والتجديد بمتابعة المشاريع التي تفوق كلفتها 100 ألف دينار وهو ما يمثّل نصف عدد المشاريع المصرّح بها و90 بالمائة بالنسبة للاستثمار و75 بالمائة بالنسبة لعدد مواطن الشغل. وتخصّ الإحصائيات المشاريع التي تمت متابعتها دون غيرها .

كما يذكر في هذا الشأن أنّ وضعيّة هذه المشاريع هي وضعيّة ظرفية غير مستقرّة لا يمكن استعمالها لاستخلاص نتائج نهائيّة بما أن الوكالة تسجّل يوميا حسب تقدم أشغال المسح مرور مشاريع من وضعية "غير منجز" إلى وضعية "في طور الإنجاز" ومن وضعية "في طور الإنجاز" إلى وضعية " منجز"

ج – الدخول في طور الإنتاج

يذكر في هذا الإطار أن تاريخ الدخول في طور الإنتاج لم يكن من المعلومات المطلوبة في إطار متابعة المشاريع وهو ما يفسّر العدد الضعيف للمشاريع التي تحتوي على هذه المعلومة. وتحرص الوكالة حاليّا من خلال المسوحات التي ستقوم بها على تعميم هذه المعلومة على جميع المشاريع.

II- التصرّف في الامتيازات

أ – لجنة إسناد الامتيازات

سيحرص المدير العام للوكالة مستقبلا على رئاسة لجنة إسناد الامتيازات الماليّة. هذا وتقع تدوين قرارات اللجنة في محاضر جلسات وتسليمها إلى كل ممثلي الوزارات المعنيّة لتتمّ المصادقة عليها في اجتماع اللجنة الموالي وستحرص الوكالة مستقبلا على الحرص على إمضاء محاضر الجلسات. أما فيما يتعلق بتواتر غياب بعض ممثلي الوزارات فإن الوكالة تقوم بمتابعة حضور هؤلاء وقد تمّت مراسلة الوزارات التي لوحظ تواتر غياب ممثليها . وقد استجابت بعض الوزارات بتعويض بعض ممثليها باللجنة.

ب- شروط إسناد الامتيازات

1- أنشطة التحويل الأوّلي

يحضر مداولات اللّجنة عضو مراقب عن وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحيّة للتثبّت من أنّ المشاريع المعروضة على اللّجنة هي مشاريع تحويل أوّلي غير مندمجة ولم تتمتع بامتيازات التنميّة الفلاحيّة عن طريق لجنة إسناد الامتيازات الماليّة التي تجتمع بوكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحيّة. وستحرص الوكالة مستقبلا على مراسلة وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحيّة لمزيد التحرّي حول هذه العيّنة من المشاريع.

كما تجدر الإشارة إلى أنّه عُهد إلى لجنة إسناد الامتيازات الماليّة التابعة لوكالة النهوض بالصناعة والتجديد النظر في مطالب الباعثين الجدد في أنشطة التحويل الأوّلي للإنتاج الفلاحي وتكييفها الغير مندمجة منذ 13 ماي 1997 وذلك استنادا لمراسلة السيد وزير المالية الصادرة بتاريخ 12 أكتوبر 1996 باعتبارها أنشطة صناعية.

وستتم مراسلة المستشار القانوني برئاسة الحكومة حول الامتيازات المخوّلة لأنشطة التحويل الأوّلي الغير مندمجة بالنسبة للباعثين الجدد لأخذ رأيه في الموضوع.

2- الجمع بين الامتيازات

وفيما يخصّ الجمع بين امتيازات الباعثين الجدد وامتيازات التنمية الفلاحيّة، يلاحظ أنّه ليس هناك مانع قانوني للجمع بينهما . وخلال الجلسة المؤرخة في 25 سبتمبر 2009 تمّ طرح هذه المسألة من جديد ووقع اقتراح مراسلة السيد وزير الصناعة لأخذ رأيه في هذا الموضوع. وبمقتضى مراسلة بتاريخ 29 أكتوبر 2009، أوضحت مصالح الوزارة أنّه لا يوجد نصّ قانوني يمنع الجمع بين هذين النظامين وتم عرض هذه المراسلة على اللّجنة خلال جلستها عدد 22 لسنة 2009 وتقرّر مواصلة المصادقة على الجمع بين هذين الإمتيازين من طرف لجنة إسناد الامتيازات الماليّة.

وسيتم مراسلة المستشار القانوني برئاسة الحكومة قصد استشارته في هذا الموضوع.

3- تجزئة الاستثمارات

بالنسبة لتصاريح الاستثمارات، يلاحظ أنّ مدّة صلوحيّة شهادة إيداع التصريح بالاستثمار قد حدّدت بسنة وفي صورة عدم البدء في إنجاز المشروع خلال هذه الفترة تصبح لاغيّة. وبالنسبة لعمليات التوسعة فإنّ مصالح الإدارات الجهوية للوكالة تقوم بزيارات ميدانية إلى الشّركات لتعاين وتتأكّد من أنّ المشاريع السّابقة التي انتفعت بشهادات إيداع تصريح بالاستثمار قد تّم إنجازها وفي حالة نشاط وذلك قبل تسليم شهادة إيداع تصريح بالاستثمار لعملية التوسعة. وبالنسبة لهذه المشاريع التي تتقدم بمطالب للانتفاع بالامتيازات والتي تعرض على رأي لجنة إسناد الامتيازات الماليّة، فقد تّم اتخاذ الإجراءات اللاّزمة للتأكد من جدّيتها منذ 1 أفريل 2005. وقد انطلقت مصالح الإدارات الجهوية للوكالة منذ سنة 2010 في متابعة مشاريع الخدمات على أن يتم المسح الكامل قبل موفى سنة 2014.

وستحرص الوكالة على المتابعة الدوريّة لهذه العيّنة من المشاريع قصد الحدّ من هذه الظّاهرة رغم صعوبة تشخيصها.

ج- صرف المنح

1- تحديد مبلغ المنحة

منذ انطلاق عمل اللّجنة تّم اعتبار الأداء على القيمة المضافة عنصر من العناصر المكوّنة للاستثمار ويندرج ضمن المصاريف المختلفة التي يسخّرها المستثمر لتمويل مشروعه ولا يمكن استرجاعها إلا بعد إنجاز الاستثمار الذي يمكن أن يمتد إلى سنتين أو ثلاثة سنوات. ومع تطوّر التشريعات بعد إصدار قانون المالية لسنة 2010 تّم العمل بحذف مبلغ الأداء على القيمة المضافة من قاعدة الاستثمارات المخوّلة للانتفاع بالمنحة.

2- وثائق إثبات صرف المنح

تعتمد الوكالة كما ينصّ على ذلك دليل الإجراءات على نسخة من الفاتورة وإثباتات خلاص المعدات وكشف بنكي يثبت بيان العمليّة وإنزال المبلغ الذي تّم خلاصه وتبقى الفواتير الأصليّة لدى المؤسسة للاستظهار بها لدى المصالح المختصّة عند الحاجة. علما وأنه حسب الإجراءات المعمول بها لا تأخذ بعين الاعتبار فواتير المعدّات التي تّم اقتناؤها قبل التصريح بالاستثمار أو بعد سنة من دخول المشروع طور الإنتاج الفعلي.

وستعمل الوكالة مستقبلا على مزيد التحرّي من الوثائق المقدّمة من قبل المستثمر قبل صرف المنحة بالتعاون مع المصالح المختصّة.

3- أسس صرف المنح

تحرص مصالح الوكالة عند صرف المنح التي تخوّلها مجلة التشجيع على الاستثمار على التأكد من صحّة ودقّة المعطيات المقدّمة من قبل المستثمرين وذلك بالتنسيق مع وزارة الماليّة في العديد من الحالات ووفقا للتراتيب الجاري بها العمل.

وبخصوص إثبات مصاريف التهيئة واقتناء الأرض والهندسة المدنية، فإنّ الاقتصار على تقرير الاختبار الذي يقدمه الباعث دون الاعتماد على عقود وفواتير تبرّر الأشغال، فإن المطالبة بفواتير الإسمنت والحديد وغيرها لا تعد وسيلة إثبات للمصاريف باعتبار أنه لا شيء يثبت أن الباعث قد قام باستغلالها واستعمالها بأكملها لفائدة البناءات التي تمت المصادقة عليها من طرف اللجنة. ويكون بذلك اعتماد تقرير الخبير في البناء المعتمد لدى المحاكم استجابة لوثائق الاثبات المنصوص عليها بـ check-list حسب التراتيب الجاري بها العمل لدى الوكالة أفضل وسيلة لمعرفة كلفة التهيئة والبناءات.

4- متابعة الإنجاز

وفقا للتراتيب الجاري بها العمل، فإنه يتوجّب على المدير الجهوي القيام بتقرير المتابعة والتأشير عليه وذلك لتحميله المسؤولية كاملة. وتجدر الإشارة إلى أنه وقبل صرف المنحة، يتعيّن على المحقّق التثبت من أنّ

الفواتير المقدّمة تخصّ المعدّات التي تمّ اقتناءها والمصادق عليها . وتشمل عمليّة التثبّت اسم الصانع – المرجع – العدد وتاريخ الصنع. علما وأنّ غالبيّة محقّقي الوكالة أصبحوا بموجب عامل الخبرة مختصّين في تقدير وتقييم المؤسّسات الصناعيّة . وبالإضافة إلى أنّ مصالح الوكالة تقوم في بعض الوضعيّات باستشارة الإدارات المعنيّة من مراكز فنيّة وغيرها إن اقتضت الضرورة إلى جانب استشارة فريق العمل التقني بالوكالة . كما ستحرص الوكالة على القيام بدورات تكوينيّة لفائدة المحققين في مجال المتابعة .

III- نظام المعلومات

قامت الوكالة بإعداد مخطط مديري عمليّاتي للإعلاميّة يغطيّ الفترة الممتدة بين سنة 2001 و2003 ومخطط بالنسبة للفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2012 وقد تمّ تمديده ليشمل سنة 2013 . كما تمّت تغطية الفترة الممتدة بين سنة 2004 إلى سنة 2009 بخطط عمليّة سنويّة Plan d'actions informatique يتمّ تقديمها عند مناقشة الميزانية حيث لم يتسنّى ضبط حاجيّات الوكالة على المستوى المتوسط . فقد تمّ إضافة عديد المهام والهياكل بصفة تدريجيّة وغير متوقّعة مسبقا (بعض محاضن المؤسسات وشبابيك موحّدة) وحاليّا يتم إعداد المخطط المديري للفترة 2014-2016 حيث تمّ اختيار مكتب دراسات مختصّ إثر القيام باستشارة في الغرض.