صندوق الودائع والأمانات

تعتبر صناديق الودائع والأمانات من أهم الآليات المعتمدة للاستثمار على المدى الطويل في القطاعات الإستراتيجية وفي المناطق التّي يعزف عنها المستثمرون الخواص. وتلعب هذه الصناديق دورا فاعلا في تنشيط الاستثمار وخلق مواطن الشغل والتّنمية الجهوية.

وأحدث صندوق الودائع والأمانات، فيما يلي "الصندوق"، بموجب المرسوم عدد 85 لسنة 2011 المؤرخ في 13 سبتمبر 2011 في شكل مؤسسة عموميّة تتمتّع بالشّخصية المعنوية وبالاستقلال المالي وتخضع إلى قواعد التّشريع التّجاري ولا تخضع إلى أحكام القانون عدد 9 لسنة 1989[1].

وضبط الأمر عدد 4087 لسنة 2011 التنظيم الإداري والمالي للصندوق وطرق تسييره، ولا يخضع أعوانه لأحكام القانون عدد 78 لسنة 1985[2]. ويشرف على تسييره مدير عام يباشر مهامّه تحت رقابة هيئة مراقبة يترأسها وزير الماليّة.

وكلّف الصندوق بالحفاظ على الموارد سواء الموضوعة على ذمته أو التّي يتولى تعبئتها وذلك من خلال توظيفها في رقاع الخزينة والتّوظيفات المضمونة من قبل الدّولة وفي الاستثمار في الأسواق الماليّة. كما كلّف بالقيام أو المساهمة في الاستثمارات مهما كان مداها بصفة مباشرة أو غير مباشرة أو في إطار شراكة مع القطاع الخاص في كل المجالات الاقتصادية ذات الصبغة الإستراتيجية وبالحرص على ديمومتها الاقتصادية وذلك خاصة في مجال البنية التّحتية والتّنمية الجهوية والتّكنولوجيات الحديثة والبيئة والتّنمية المستدامة وكذلك بتدعيم المؤسسات الصغرى والمتوسطة. وتخضع توظيفات واستثمارات الصندوق إلى قواعد ومقاييس تصرف حذر تمّ ضبطها بقرار من وزير الاقتصاد والماليّة[3].

ولتركيز الصندوق، تمّ خلال سنة 2012 إنجاز دراسة أفضت إلى ضبط توجهاته الإستراتيجية والمبادئ العامّة لتدخلاته ومخطط تمويله للفترة 2012-2016 وتنظيمه ونظام حوكمته.

وتمثّلت أهم المبادئ العامّة التي تحكم تدخلات الصندوق في تنمية الاستثمار طويل المدى والاستثمار في المشاريع التي لها ديمومة اقتصادية مع احترام قواعد السّوق والمنافسة والتدخّل

---

(1) القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرّخ في غرّة فيفري 1989 والمتعلق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العموميّة.

(2) القانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرخ في 5 أوت 1985 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التّي تملك الدولة أو الجماعات العمومية المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا.

(3) قرار وزير الاقتصاد والماليّة المؤرّخ في 3 فيفري 2015 والمتعلّق بضبط قواعد ومقاييس التصرف الحذر المطبقة على صندوق الودائع والأمانات.

كمستثمر صغير باستثناء الاستثمارات الإستراتيجية والاستثمار في المشاريع والمناطق التي يعزف عنها المستثمرون الخواص...

وبلغت جملة الموارد الموضوعة على ذمّة الصندوق إلى موفّى سنة 2016 ما قيمته 5.318 م.د تأتت أساسا من إيداعات صندوق الإدخار الوطني التونسي (4.369 م.د) ومن الودائع والأمانات (663 م.د). ويتمّ التصرّف في تلك الموارد بمقتضى اتفاقيتين أبرمتا مع كلّ من وزارة الماليّة والدّيوان الوطني للبريد. وارتفعت الأرباح المجمّعة في نفس التّاريخ إلى 207 م.د.

وبلغت جملة توظيفات واستثمارات الصندوق في موفى سنة 2016 ما قيمته 5.231 م.د، منها مبلغ 4.760 م.د تمّ توظيفه لدى خزينة الدّولة. ووظّف المبلغ المتبقي في شكل استثمارات مباشرة وغير مباشرة وبالبورصة وبالسّوق النقدية.

وإلى موفى شهر أفريل2017، صادق الصّندوق على تمويل استثمارات بمبلغ جملي يساوي 471 م.د تمّ تحريره بحوالي 34 %. وتوزّعت التّمويلات المنجزة بين المساهمة المباشرة في رأس مال 24[1] مؤسسة بحوالي 33 م.د والمساهمة في تدعيم الموارد الذّاتية لتسعة مؤسسات بواسطة الاكتتاب في الرّقاع القابلة للتحويل إلى أسهم بقيمة 39 م.د والمساهمة في 10 صناديق إستثمار ذات رأس مال تنمية بحوالي 64 م.د والاستثمار بالبورصة عبر صناديق التّوظيف المالي بمبلغ 22 م.د. وساهمت تدخلات الصندوق في إحداث أو المحافظة على 7014 [2] موطن شغل.

وبلغ عدد أعوان وإطارات الصندوق، في موفى سنة 2016، ما جملته 38 عونا صرفت لفائدتهم أجور بقيمة 2,062 م.د. أمّا أعباء الاستغلال فقد كانت في حدود 4,523 م.د خلال نفس السّنة.

وللنظر في مدى توفّق الصندوق في الاضطلاع بالمهام الموكولة إليه وفي نجاعة نظام حوكمته وفي مدى تحقيقه للأهداف المرسومة له، أنجزت دائرة المحاسبات مهمّة رقابيّة حول تصرّفه شملت الفترة الممتدة من تاريخ إحداثه إلى موفى شهر أفريل 2017. وتعلقت الأعمال الرّقابيّة بمجالات التّنظيم والتسيير ونشاط الصندوق.

---

[1] دون اعتبار المساهمة في رأس مال شركتي excel plast و prisma باعتبارها مساهمات رمزية على التوالي بمبلغ 158 دينار و10 دنانير وباعتبار المساهمة في شركتي عتيد سيكار والوافق بنك على التوالي بمبلغ 2 م.د و15 م.د وتحيين مساهمة ميتيقان إلى 1,3 م.د.

[2] تقرير نشاط الصندوق لسنة 2016.

أبرز الملاحظات

– التنظيم والتسيير

يفتقر الصندوق إلى وثيقة محيّنة لهيكله التّنظيمي رغم تعديله في مناسبتين خلال سنة 2012 ثمّ 2016. كما لم يتمّ تفعيل لجنة مراقبة المطابقة بالرغم من المصادقة على إحداثها منذ سنة 2012.

ولم يتمّ سد الشغورات في عدد من الخطط الوظيفية أهمّها خطة المسؤول الأوّل عن قطب التّصرف في المخاطر والمسؤول الأوّل عن قطب المهن.

وتبيّن افتقار الصندوق إلى دليل إجراءات وإلى عقود برامج. كما أدى غياب نظام أساسي خاص بأعوان الصندوق يضبط إجراءات الانتداب، إلى تولي هذا الأخير إلحاق بعض أعوانه من الهياكل العموميّة وانتداب البعض الآخر عبر مكاتب خاصّة وذلك دون اعتماد المناظرة وهو ما من شأنه أن لا يضمن احترام مبادئ المساواة والشفافيّة والمنافسة بين المترشّحين.

ولم يتمّ احترام قواعد ومقاييس التصرّف الحذر، حيث موّل الصندوق ثمانية مشاريع، بقيمة 56 م.د، تتجاوز التزاماته في كلّ منها النّسبة المحددة بقرار وزير الاقتصاد والماليّة (20 %). كما تجاوزت التزاماته في المشاريع التي بادر بها النسبة المضبوطة (40 %) وذلك بالنسبة إلى خمسة مشاريع بمبلغ جملي يساوي 74 م.د. ولئن ساهم الصندوق في أربعة مشاريع منها قبل صدور ذلك القرار فإنّه لم يبادر بتسوية وضعيتها إلى موفى شهر أفريل 2017.

وشابت القرار المذكور أعلاه نقائص فيما يتعلّق بالتّصرف في حالات تضارب المصالح ممّا ترتّب عنها إبرام الصندوق سبعة اتّفاقيات تتعلّق بعمليّات استثمارية بحوالي 82 م.د مع شركات لها علاقة بأحد أعضاء هيئة المراقبة.

ولم تتقيّد وزارة الماليّة بالاتفاقية المبرمة مع الصندوق بخصوص تحويل الأرصدة المتوفرة بحسابات إيداعات الإدّخار لفائدته والتي اقتصرت إلى موفى سنة 2016، على مبلغ 122 م.د وهو ما يمثّل نسبة 8 %. ولم يفعّل الصندوق الأحكام القانونيّة التّي تخوّل له الانتفاع بالامتياز العام للخزينة فيما يتعلق باستخلاص ديونه لدى الغير (42 م.د).

وتدعو دائرة المحاسبات الصندوق إلى سد الشغورات ووضع دليل إجراءات واعتماد المناظرة كقاعدة أساسيّة للانتداب وتفعيل الطرق الجبرية لاستخلاص ديونه. كما تدعو إلى مراجعة القرار المتعلّق بضبط قواعد ومقاييس التصرف الحذر المطبقة عليه وإلى اعتماد آليه عقود البرامج. كما أن مصالح وزارة الماليّة مدعوة إلى التقيّد ببنود الاتّفاقية المذكورة أعلاه أو مراجعتها عند الاقتضاء.

– نشاط الصندوق

لم يتمكّن الصندوق من تحقيق الأهداف المضبوطة بمخطط تمويل استثماراته للفترة 2012-2016 بعنوان الاستثمارات ذات المصلحة العامّة والتي لم تتجاوز نسبتها 2 % مقابل تقديرات ضبطت في حدود نسبة 14 %. وتمّ استعمال أغلب موارد الصندوق في توظيفات ماليّة بلغت نسبتها 98 %. وتمثّلت أساسا في توظيفات لدى خزينة الدّولة.

وبخصوص الاستثمارات ذات المصلحة العامّة لا تتوفّر لدى الصندوق وثيقة تضبط الشّروط العامّة للتّمويل بصفة مسبّقة ممّا ترتّب عنه إسناد تمويلات بنسب فائدة تختلف من مستفيد إلى آخر. كما تمّ تمويل مؤسستين بواسطة رقاع قابلة للتّحويل إلى أسهم بمبلغ 27 م.د دون المطالبة بضمانات لاستخلاص مستحقاته. وتولّى تحرير تمويلاته الكبرى دفعة واحدة عوضا عن تحريرها حسب تقدّم إنجاز المشاريع بما من شأنه أن لا يضمن صرفها في الأغراض المخصّصة لها.

وفي إطار دعم المبادرة العموميّة لدفع التّنمية الاقتصاديّة وبعث مشاريع في بعض الجهات صادق الصندوق على تمويل 11 شركة بمبلغ جملي يساوي 18 م.د. وشهدت بعض المشاريع صعوبات حالت دون انطلاقها في النشاط، حيث لم تنطلق شركتان في النشاط الفعلي وذلك بالرغم من إحداثهما منذ سنتي 2012 و2013 كما تجابه ثلاث شركات أخرى صعوبات وتعثّرا في النشاط.

كما صادق الصندوق على تمويل 13 مشروعا بكلفة 73 م.د تمّ تحريرها بنسبة 61 % في إطار دعمه للمبادرة الخاصة. وتبيّن في هذا الخصوص مساهمته في 4 مشاريع تنشط في مجالات اتّبعت الدّولة في شأنها سياسة الخوصصة على غرار النشاط البنكي والسياحي أو تشكو من حدّة المنافسة من قبل الخواص على غرار صناعة مواد البناء ونشاط التّوزيع. ويتعارض التصرف على هذا النحو مع مبادئ استثماراته التي تنص على معاضدته لسياسات الدّولة والاستثمار في المجالات والمناطق التي يعزف عنها الخواص. كما صادق الصندوق على تمويل بعض الشّركات بالرّغم من وضعيتها الماليّة الصعبة وهو ما لا يتماشى مع مبدإ الاستثمار المتمثل في الدّخول في المشاريع التي لها ديمومة اقتصاديّة.

وساهم الصندوق في تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة عبر الصناديق المشتركة للتوظيف في رأس مال تنمية. وبلغ عدد الصناديق التي تمّت المصادقة على تمويلها إلى موفى شهر أفريل 2017 ما عدده 27 صندوقا بتعهد جملي يساوي 314 م.د. وبلغت جملة المبالغ المحرّرة للصناديق العشرة الناشطة 64 م.د وهو ما يمثّل حوالي 52 % من جملة المبالغ المكتتبة من قبل الصندوق، علما بأنّ تحرير مساهماته مرتبط بمدى تعبئة الموارد من قبل شركات التصرّف في هذه الصناديق.

ونظرا للصعوبات التي تواجهها بعض الصناديق، لم تتمكن 5 منها متحصّلة على مصادقة الصندوق خلال الفترة 2013-2015 من تحقيق الغلق الأوّلي.

ويفتقر الصندوق إلى آلية تمكّنه من المتابعة الدقيقة والحينيّة للمشاريع المموّلة من قبله وهو ما ترتّب عنه عدم توفير معطيات محيّنة في الغرض.

وبالنظر إلى النّتائج المتواضعة لتدخلات الصندوق خاصّة في ما يتعلّق بإحداث المشاريع ودفع التنمية بالجهات في إطار المبادرة العموميّة أو الخاصّة مقارنة بالانتظارات من إحداثه، توصي دائرة المحاسبات الصندوق بتشخيص الأسباب التي حالت دون تحقيق الأهداف المبرمجة بمخطط التّمويل للفترة 2012-2016 وايجاد الحلول الملائمة لها بالتّعاون مع الهياكل ذات العلاقة.

I- التنظيم والتسيير

أفضت الأعمال الرّقابية إلى ملاحظات تعلّقت بالتّنظيم وبنظام المعلومات وبهياكل التّسيير والمراقبة وبتنفيذ استراتيجية الصندوق وبالتّصرف في المخاطر وكذلك بالتّصرف في الموارد البشريّة والمالية.

أ- التّنظيم ونظام المعلومات

يشرف على تسيير الصندوق مدير عام يباشر مهامّه تحت رقابة هيئة مراقبة يترأسها وزير الماليّة وتنبثق عنها ثلاث لجان وهي اللّجنة الدّائمة للرّقابة والتّدقيق واللّجنة الدّائمة للموارد والتّوظيفات ولجنة المخاطر.

وصادقت هيئة المراقبة بتاريخ 7 جوان 2012 على مشروع الهيكل التّنظيمي للصندوق بعد إحداث خطة مدير مركزي مساعد في كل إدارة دون تحديد مشمولات هذه الخطّة. كما تمّ في موفى 2016 إدخال تعديلات على تنظيم الصندوق تمثّلت في تحويل إدارة الاتصال والشراكة وإدارة التّدقيق والرّقابة الدّاخلية إلى إدارات مركزيّة وإحداث إدارة مركزيّة جديدة مكلّفة بالمحاضن وببرامج المساندة للمؤسسات وإحداث ثمانية مصالح جديدة دون ضبط مشمولات هذه المصالح. وبالرّغم من إقرار كل هذه التعديلات لم يتمّ إصدار مقرر يضبط التّنظيم الدّاخلي المحيّن للصندوق ويحدّد مشمولات مختلف هياكله.

ولم يتمّ تفعيل لجنة مراقبة المطابقة لتتولّى التثبّت من تقيد الصندوق بالنصوص القانونية والترتيبية ورصد مخاطر عدم المطابقة وتقييم أثرها على نشاطه. ولم يساعد هذا الوضع على احترام الصندوق لكل قواعد ومقاييس التصرف الحذر بالنسبة إلى سبعة مشاريع ممولة من قبله. ويذكر كذلك أن عقد إصدار السندات القابلة للتحويل إلى أسهم لفائدة شركة التّجهيز المائي بمبلغ 7 م.د لم يتضمّن موضوع الاستثمار وهو ما لا يضمن التزام الشركة باستعمال ذلك التّمويل للأغراض المخصّصة له.

ولم يتمّ سدّ الشغورات في عدد من الخطط الوظيفية رغم أهمّيتها وذلك على غرار خطة المسؤول الأوّل عن قطب التّصرف في المخاطر والمسؤول الأوّل عن قطب المهن علما بأنّه تمّ الاقتصار على تعيين منسّق للقطب الأخير.

ولئن نصّ قرار وزير الإقتصاد والماليّة المؤرخ في 3 فيفري 2015 والمتعلق بضبط قواعد ومقاييس التّصرف الحذر للصندوق على أن يضع هذا الأخير نظاما ملائما للرّقابة الدّاخلية يكفل التّقييم الدّائم للإجراءات الدّاخلية وتحديد المخاطر المرتبطة بنشاطه، فإنّ الصندوق مازال يفتقر إلى دليل إجراءات مصادق عليه من قبل هيئة المراقبة يشمل مختلف أوجه نشاطه. كما لم يضع الصندوق إجراءات مكتوبة تضمن عرض جميع ملفّات المشاريع التي يعتزم تمويلها على قطب المخاطر.

وبالرّغم من تكليف إطار بمهمّة التدقيق الدّاخلي في بداية شهر جويلية 2015، فقد تبيّن أنّه، إلى نهاية شهر أفريل 2017، لم يتولّ إنجاز أي مهمّة في الغرض علما بأنه مكلّف في نفس الوقت بمهمّة مراقبة التصرّف.

وأفاد الصندوق ضمن إجابته أنّه تولى خلال شهر ماي 2017 تكليف مكتب خبرة لإعداد دليل إجراءات وبطاقات الوصف الوظيفي واقتراح تعديل هيكله التنظيمي.

وبخصوص نظام المعلومات يفتقر الصندوق إلى خطّة عمل خاصّة بتطوير هذا النظام على المدى القريب والمتوسط بما يتلاءم مع أهدافه الإستراتيجية. كما تشكو المنظومة الإعلامية المعتمدة نقصا في شموليتها حيث لا تغطي كلّ جوانب التصرّف لديه خاصّة تلك المتعلقة بدراسة مطالب التّمويل وبمتابعة الاستثمارات والتوظيفات. وبقيت أعمال معالجة ملفات الاستثمار ومتابعتها تتمّ بصفة يدويّة.

وخلافا لأحكام الفصل عدد 5 من القانون عدد 5 لسنة 2004 المؤرّخ في 3 فيفري 2004 والمتعلق بالسّلامة المعلوماتية لم يتولّ الصندوق إنجاز تدقيق دوري للسّلامة المعلوماتيّة بما يضمن تحديد النقائص المتعلقة بسلامة نظامه المعلوماتي ومعالجتها في الإبّان لحمايته من المخاطر المرتبطة بتعرّضه لأعطاب أو لأضرار.

ب- هياكل التّسيير والمراقبة

نصّ الفصل 7 من الأمر عدد 4087 المؤرخ في 17 نوفمبر 2011[1] على أنّه "يمكن للمدير العام تفويض بعض صلاحياته أو حق الإمضاء إلى الأعوان الخاضعين لسلطته وفي حدود المهام الموكولة إليهم".

[1] المتعلق بالتنظيم الإداري والمالي وطرق تسيير الصندوق.

وخلافا لأحكام هذا الفصل، يتولّى رئيس قطب الدّعم إمضاء الأذون بالتّزود دون حصوله على تفويض في ذلك من المدير العام للصندوق. كما يتولّى رئيس قطب الماليّة بدوره إصدار أوامر بشراء أسهم شركات استثمار ذات رأس مال متغيّر وبيعها دون حصوله على تفويض في الغرض.

وخلافا للفصل الثّاني من نفس الأمر لم يتمّ تعيين أعضاء هيئة المراقبة بالنّسبة إلى الفترة 2012– 2014 بقرار وزير الماليّة. كما تمّ إصدار القرار المتعلق بالفترة 2015-2017 بتأخير قارب الثلاث سنوات (بتاريخ 8 أوت 2017) مما من شأنه أن يمسّ من شرعيّة أعمال الهيئة.

وطبقا للفصل عدد 6 من المرسوم المتعلق بإحداث الصندوق، تولّت هيئة المراقبة في سنة 2012 ضبط استراتيجيّة تنمية نشاط الصندوق والمبادئ العامّة لتدخّلاته. وتمثّلت التوجّهات الاستراتيجية للصندوق في تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتركيز على الاستثمارات التي من شأنها دعم البنية الأساسية في المناطق الدّاخلية وتطوير القطاعات ذات القيمة المضافة والمشغّلة لليد العاملة المختصة ودعم ومساندة المؤسسات الصغرى والمتوسطة الناشطة في القطاعات المجددة والمحدثة لمواطن شغل، وذلك فضلا عن المساهمة في تنشيط السّوق الماليّة.

وتتمثّل المبادئ العامّة للاستثمار التي اعتمدها الصندوق أساسا في دعم السياسات العموميّة وتنمية الاستثمار طويل المدى والاستثمار في المشاريع التي لها ديمومة اقتصادية مع احترام قواعد السّوق والتدخّل كمستثمر بمساهمات صغيرة باستثناء الاستثمارات الإستراتيجية.

وبالرّغم من ضبط التّوجهات الاستراتيجيّة للصندوق والمبادئ العامّة لتدخلاته، تعترض هيئة المراقبة صعوبات بخصوص مدى تلاؤم مجالات المشاريع موضوع مطالب التمويل المعروضة عليها مع مجالات تدخّل الصندوق والبت في مدى وجاهة المساهمة في تمويل شركات تنشط في قطاعات تنافسيّة أو في قطاعات اتّبعت الدّولة بشأنها سياسة الخوصصة على غرار قطاع مواد البناء والقطاع البنكي والقطاع السياحي.

وأفاد الصندوق في إجابته بأنّ "التوجه الذي اعتمده يتطابق مع نص إحداثه الذي خول له التدخل في كل القطاعات والمجالات وذلك لمساندة الدّولة وكذلك القطاع الخاص في مجال الإستثمار".

وخلافا لمقتضيات الفصل 6 من المرسوم المذكور، لم تتولّ هيئة المراقبة ضبط عقود برامج للصندوق بالرّغم من أهمّيتها في تحديد الأهداف النوعيّة والكميّة خلال فترة العقد.

وفي ظل تعدد الهياكل التي تعنى بالاستثمار يدعى الصندوق، بالتّعاون مع السلط العموميّة المعنية بالاستثمار، إلى إعداد عقد برامج ينصهر ضمن ما رسمه مخطط التّنمية من توجهات واعتماد تلك العقود كأداة مرجعية لتقييم أدائه.

ج - التّصرف في المخاطر

نظرا إلى أنّ الصندوق يتصرّف في أموال عموميّة وأخرى خاصّة، تمّ ضبط قواعد للمحافظة على هذه الموارد ضمن قرار وزير الإقتصاد والماليّة المتعلّق بضبط قواعد ومقاييس التصرّف الحذر المطبّقة على الصندوق. وتمّ الوقوف في هذا الخصوص على ملاحظات تعلّقت بمدى التزام الصندوق بهذا الإطار المرجعي.

1- احترام قواعد ومقاييس التصرّف الحذر

ينصّ الفصل الرابع من القرار المذكور أعلاه على أنّه لا يمكن أن تتجاوز التزامات الصندوق في استثمار واحد 20 % من القيمة الجملية لذلك الإستثمار...ويمكن الترفيع في تلك النسبة إلى 40 % بالنسبة للاستثمارات التي يبادر بها. وتبيّن أنّ الصندوق صادق على تمويل ثمانية مشاريع، بقيمة 56 م.د، تتجاوز التزاماته في كلّ منها نسبة 20 %. وتراوحت هذه الالتزامات بين نسبة 23 % بخصوص القطب التكنولوجي بسيدي ثابت و100 % بالنسبة إلى مشروع الشركة التونسيّة للتجهيز المائي.

كما تجاوزت التزامات الصندوق في خمسة استثمارات (74 م.د) نسبة 40 % متراوحة بين 49 % و100 %، علما بأنّه تمّت المصادقة على أربعة مشاريع منها قبل صدور القرار المذكور أعلاه ولم يتمّ اتخاذ الإجراءات اللاّزمة لتعديل حصّة الصندوق في هذه الاستثمارات.

وفضلا عن عدم توافق هذه الوضعية مع قواعد ومقاييس التصرّف الحذر المطبّقة على الصندوق، فإنّها تخالف مبدأ المساهمة كمستثمر صغير لإعطاء المثل وجلب المستثمرين الخواص والذي يعدّ أحد مبادئ الاستثمار الأساسية التي اعتمدها منذ إحداثه.

وورد بالفصل 4 من القرار المذكور أعلاه أنّ الاكتتاب في قرض مشروط وما شابهه يعتبر "استثمارا واحدا " غير أنّ الصندوق لم يتقيّد بالنسبة القصوى (20 %) عند الاكتتاب في رقاع قابلة للتحويل إلى أسهم. وتعلّق الأمر بالموافقة على تمويل شركة « MIG » ومجمع شركة تاجرة والشركة التونسية للتجهيز المائي على التّوالي بنسب 50 % و84 % و100 %.

ونصّ الفصل الخامس من القرار المذكور أعلاه على أنّه لا يمكن أن تتجاوز المخاطر على نفس المستفيد نسبة 25 % من جملة الموارد الذّاتية الصّافية والموارد القارّة للصندوق. ويعتبر هذا السقف مرتفعا بالنظر إلى أهميّة حجم الموارد القارّة المحدّدة بنسبة 50 % من الرصيد الإضافي لإيداعات الصندوق الوطني للادّخار التّونسي ومقارنة بالسقف الذي ضبطه صندوق الودائع والأمانات الفرنسي في حدود 25 % من قيمة رأس ماله.

وبلغ، في موفى سنة 2016، سقف مخاطر الصندوق المحتسب على نفس المستفيد ما قيمته 243 م.د أي ما يقارب حجم موارده الذّاتية الصّافية (256 م.د).

ولئن تبيّن، في موفى سنة 2016، عدم وجود حالات تتعدّى فيها مخاطر الصندوق على نفس المستفيد السقف الأقصى الذي ضبطه قرار وزير الاقتصاد والمالية، فإنّ التزامات الصندوق تركّزت مع مجموعة بنك الأمان بملغ 84 م.د دون اعتبار التوظيفات قصيرة المدى. وباستثناء الموارد القارّة للصندوق، التي تعود إلى المتعاملين مع خزينة الدّولة، فإنّ نسبة التزاماته مع المجموعة المذكورة بلغت 33 % من جملة الموارد الذّاتية الصّافية، وهو ما يعدّ مخاطرة كبيرة على نفس المستفيد.

وجاء برد الصندوق أنّ لجنة التوظيفات أوصت بتاريخ 13 سبتمبر 2017 بمراجعة هذا السقف عبر ضبطه في حدود نسبة 25 % من الموارد الذّاتية الصافية كحد أقصى لمختلف توظيفاته طويلة وقصيرة المدى.

وتدعو دائرة المحاسبات الصندوق إلى العمل على تسوية حالات عدم احترام قواعد ومقاييس التصرّف الحذر التي ضبطها قرار وزير الاقتصاد والماليّة المذكور أعلاه واتخاذ التّدابير الضروريّة للحد من المخاطر على نفس المستفيد.

2 - التصرّف في تضارب المصالح

ضبط الفصلان عدد 8 و9 من قرار وزير الاقتصاد والماليّة المذكور أعلاه الأطراف المرتبطة بالصندوق وكيفية التصرّف في حالات تضارب المصالح. وتمّ في هذا الصدد الوقوف على جملة من النقائص التي تشوب قرار وزير الإقتصاد والماليّة بخصوص الأحكام المتعلقة بتضارب المصالح مقارنة بما جاء بالقوانين المقارنة.

لم يحدّد القرار المذكور أعلاه صيغة إعلام المدير العام للصندوق من قبل الأطراف التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالصندوق بطبيعة العمليات والاتفاقيات التي لهم فيها مصالح مباشرة أو غير مباشرة قبل عرضها على هيئة المراقبة واتخاذ أي قرار في شأنها وذلك على غرار ما ورد بأحكام الفصل 200 من مجلّة الشركات التجارية والتي أوجبت على "مسيري الشركة ... أن يصرحوا كتابة بما لهم من مصالح مباشرة أو غير مباشرة في العقود أو العمليات التي تبرم مع الشركة أو أن يطلبوا التنصيص على ذلك في محاضر اجتماعات مجلس الإدارة".

وفضلا عن ذلك، اقتصر الإعلام المنصوص عليه بالفصل عدد 8 من القرار، على المدير العام للصندوق دون التنصيص على وجوبيّة إعلام أعضاء هيئة المراقبة وهو إجراء لا يكفي لإحكام التصرّف في تضارب المصالح.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الفصل 200 من مجلّة الشركات التّجارية والفصل 62 من القانون عدد 48 لسنة 2016 المؤرخ في 11 جويلية 2016 المتعلق بالبنوك والمؤسسات الماليّة ينصّان على وجوب إخضاع الاتفاقيات مع الأطراف ذات العلاقة للترخيص المسبق من قبل مجلس الإدارة في بعض الحالات وإلى اشتراط مصادقة الجلسة العامّة وتدقيق مراقب الحسابات في الحالات الأخرى وهو إجراء جوهري لم ينصّ عليه القرار المذكور.

وتبيّن إبرام الصندوق ثمانية اتّفاقيات تتعلّق بعمليات استثمارية بحوالي 82 م.د مع شركات لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة مع أحد أعضاء هيئة المراقبة. ولم يتوفّر لدى الصندوق ما يفيد قيام العضو المعني بالأمر بالإعلام المسبق في شأنها. كما لم يتوفّر ما يفيد إحاطة أعضاء هيئة المراقبة علما بتلك المصالح قبل اتخاذ القرارات في شأنها. وتجدر الإشارة إلى أنّ العضو المعني بالأمر قدّم استقالته من هيئة المراقبة بتاريخ 4 جويلية 2016.

وبالإضافة إلى ذلك لم ينصّ القرار على منع عضو هيئة المراقبة ذي العلاقة مع الطرف الذي سيبرم الاتفاق مع الصندوق من المشاركة في التصويت. وثبت أنّ العضو المستقيل كان حاضرا بجلسات الهيئة عند مصادقتها على أغلب ملفات تمويل تخص الشركات التي يرتبط بها بعلاقة مباشرة أو غير مباشرة دون أن تتضمن محاضر الجلسات ما يفيد عدم مشاركته في التصويت على قرار الموافقة على التمويل.

وعلى صعيد آخر، لوحظ عدم شمولية قرار وزير الاقتصاد والماليّة عند ضبطه للأطراف التي تربطها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالصندوق، حيث لم يتمّ اعتبار الذّوات المعنوية وصناديق الاستثمار التي يكون فيها الأشخاص المذكورين بالفقرة "أ" من الفصل التّاسع من القرار والذين

يشغلون وظيفة مدير عام أو عضو بمجلس الإدارة لتلك الذوات على أنّ لهم علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالصندوق بالنظر إلى مصلحتهم في تلك الذوات وتأثيرهم في قراراتها. ونتج عن ذلك إبرام الصندوق للاتفاقيات المذكورة أعلاه باعتبار أنّ عضو هيئة المراقبة المذكور أعلاه لا تنطبق عليه حالات المنع المنصوص عليه بالفصل 8 من القرار.

وتمّ حصر الذّوات المعنويّة التي لها ارتباط بالصندوق في تلك التي يساهم الأشخاص المذكورين بالفقرة "أ" والفقرة "ج" من الفصل التّاسع، في رأس مالها بما يمكّنهم من التحكّم والتأثير الحاسم في نشاطها وذلك دون التطرّق إلى مفهوم التّحكم والتأثير الحاسم في النشاط علما بأنّ الفصل 461 من مجلّة الشركات التّجارية ينصّ على أنّ الذّوات التي تعتبر لها علاقة تمكّنها من التحكّم في المؤسّسة هي الذّوات التي لها مساهمة في رأسمالها تتجاوز 50 %.

وفي خصوص مسك ومتابعة المعطيات حول الأطراف التي لها علاقة بالصندوق، تبيّن أنّ هذا الأخير يفتقر إلى قاعدة معطيات أو سجل حول الأطراف التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة به والتي يمكن أن تنجر عنها وضعيات تضارب مصالح. كما لم يطالب الصندوق أعضاء هيئة المراقبة بالتّصريح بما لهم من مصالح شخصيّة ووظائف وفترات نيابيّة في مجالس ذوات معنويّة أخرى وذلك خلافا لما نصت عليه وثيقة مبادئ الاستثمار.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى مراجعة قرار وزير الاقتصاد والمالية بما من شأنه أن يمكّن من تجاوز النقائص المذكورة أعلاه والعمل على مسك معطيات محينة حول الأطراف المرتبطة بالصندوق بما يمكّن من تفادي وضعيات تضارب المصالح.

د - التصرّف في الموارد البشريّة

قام الصندوق بإعداد مشروع النظام الأساسي الخاص بأعوانه، طبقا لما ينص عليه الفصل 13 من المرسوم المتعلق بإحداثه، غير أنّه لم يتمّ، إلى موفى شهر أفريل 2017، المصادقة عليه بمقتضى أمر حكومي.

وفي غياب نظام أساسي لأعوانه، ضبط الصندوق إجراءات وقتيّة للانتداب مستأنسا في ذلك بالاتفاقية المشتركة القطاعية لأعوان البنوك والمؤسسات الماليّة بخصوص التّصرف في المسار المهني لأعوانه. وتتمثّل تلك الإجراءات أساسا في الإلحاق من الهياكل العموميّة أو في تكليف مكتب مختص للقيام بإجراءات الانتداب أو الانتداب المباشر من ضمن الترشّحات التي ترد عليه.

ولوحظ أنّ هذه الاجراءات لا تنص على الانتداب عن طريق المناظرة وهو ما من شأنه أن لا يضمن احترام مبادئ المساواة والشفافية والمنافسة بين المترشحين خاصّة وأن الاتفاقية المشتركة القطاعية المذكورة أعلاه تنص على أن المناظرة تمثّل القاعدة العامّة في الانتداب.

وباستثناء ثلاث خطط، تمّ في شأنها نشر عروض الانتداب بالصحافة المكتوبة وكانت غير مثمرة، لجأ الصندوق إلى مكاتب خاصّة لتوفير حاجياته من الموارد البشرية دون القيام بمناظرات من قبله أو من قبل تلك المكاتب. وبلغ عدد الأعوان الذين تمّ انتدابهم عن طريق هذه المكاتب 25 عونا وهو ما يمثّل حوالي 66 % من جملة أعوانه.

أمّا في ما يتعلّق بتأجير أعوان وإطارات الصندوق، وبالرّغم من اعتماد نظام التأجير المعمول به لدى الشركة التونسيّة للبنك ابتداء من 01 جانفي2013، بعد المصادقة عليه من قبل هيئة المراقبة وموافقة مصالح رئاسة الحكومة[1]، فإنّه لم يتمّ تطبيق ذلك النظام على كلّ إطاراته حيث تمّ منح امتيازات ماليّة وعينية لرئيس قطب الماليّة ومنسقي قطب المهن[2] وفقا للعقود المبرمة معهم وبموافقة هيئة المراقبة. وتجاوز معدل الأجر الشهري الخام في سنة 2017 للإطارين المباشرين على التّوالي مبلغي 7 و11 ألف دينار دون الحصول على ترخيص في الغرض من قبل مصالح رئاسة الحكومة.

وتجدر الإشارة إلى وجود فارق هام بين الأجر السّنوي الخام للإطارين المتعاقدين المذكورين أعلاه من جهة وأجر بقيّة رؤساء الأقطاب بالصندوق[3]من جهة أخرى حيث تجاوز الفارق بين الأجر السنوي الخام لرئيس قطب الماليّة والأجر السنوي الخام لرئيس قطب الدّعم ما قيمته 63 ألف دينار.

وعلى صعيد آخر، وفي غياب إطار قانوني أو ترتيبي ينظم وضعية إلحاق إطارات الصندوق، لوحظ أنّه وافق على إلحاق إحدى إطاراته بتاريخ 30 جانفي 2015 بإحدى الشركات المساهم في رأس مالها في الوقت الذي يشهد فيه نقصا في الإطارات ذلك أنّه انتدب إطارين جديدين في سنة 2015 لتعيينهم بنفس القطب الذي كانت تشتغل به المعنية بالأمر. كما لوحظ تعيين المديرة العامّة المساعدة السابقة للصندوق، والملحقة من وزارة الماليّة، بنفس الشركة المذكورة أعلاه في 01 ماي 2015 في خطّة مديرة عامّة في غياب إطار قانوني أو ترتيبي ينظم هذه العمليّة. ولم يتمّ تسوية الوضعيتين إلى موفى شهر أفريل 2017.

---

[1] مراسلة رئاسة الحكومة الواردة على الصندوق تحت عدد 603 بتاريخ 28 جوان 2013.

[2] تمّ إنهاء العلاقة التّعاقدية مع المنسق الأوّل وتعويضه في سنة 2015.

[3] يتم تأجيرهم حسب نظام التأجير المعمول به لدى الشركة التونسيّة للبنك.

ولئن لا يخضع الصندوق إلى أحكام القانون عدد 78 لسنة 1985[1]، وباعتباره مؤسسة عموميّة، فإنّ دائرة المحاسبات تدعوه إلى اعتماد المناظرة كقاعدة أساسيّة لانتداب أعوانه وإطاراته ضمانا لمبادئ الشفافية والمساواة بين المترشحين. كما تدعوه إلى الإسراع بإصدار الأمر المتعلّق بضبط النظام الأساسي الخاص بأعوانه ونظام تأجيرهم وذلك بالتنسيق مع المصالح المختصّة.

هـ - موارد الصندوق

أفضى النظر في هذا الجانب إلى الوقوف على ملاحظات تعلّقت بتحصيل موارد الصندوق المتأتية أساسا من إيداعات صندوق الادّخار الوطني التونسي ومن الودائع والأمانات المأذون بتأمينها لدى أمين المال العام للبلاد التونسيّة وباستخلاص مستحقّاته لدى الغير.

1- تحصيل موارد الصندوق

تتكوّن موارد الصندوق أساسا من موارد إيداعات صندوق الادّخار الوطني التونسي، والموارد المتأتّية من الودائع والأمانات المأذون بتأمينها لدى أمين المال العام للبلاد التونسيّة. وبلغت أرصدة هذه الموارد، في موفى سنة 2016 على التّوالي 4.369 م.د و663 م.د. ويتمّ التصرّف في تلك الموارد طبقا لاتفاقيتين أبرمهما الصندوق في الغرض بتاريخ 1 فيفري 2013 مع كلّ من وزارة الماليّة والدّيوان الوطني للبريد التّونسي.

ويتوزّع رصيد موارد صندوق الادخار الوطني التونسي، بين الرّصيد المتوفر عند إحداث الصندوق والبالغ في موفى سنة 2011 ما قيمته 2.815 م.د والرّصيد "الإضافي" والبالغ في موفى سنة 2016 ما قيمته 1.554 م.د.

ولم تتقيّد مصالح وزارة الماليّة بالاتفاقية المبرمة في الغرض حيث أنّه ولئن نص الفصل السادس منها على أن يتمّ بداية من سنة 2012 تنزيل الرّصيد الصّافي الإضافي المتوفر بحسابات إيداعات الإدخار بالحساب "ن مكرر" المفتوح بدفاتر أمين المال العام للبلاد التونسية باسم الصندوق في نهاية كل ثلاثية فإنّه، وإلى موفى سنة 2016، لم يتوصل الصندوق سوى بتسبقات في حدود مبلغ 122 م.د أي ما يمثل حوالي 8 % من المبالغ المفترض تنزيلها. ويعتبر هذا التّمشي مخالفا لمضمون

---

[1] القانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرخ في 5 أوت 1985 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التّي تملك الدولة أو الجماعات العمومية المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا.

الاتفاقية المذكورة أعلاه. كما من شأنه أن يحرم الصندوق من موارد هامّة يمكن توظيفها خاصّة في تمويل المشاريع الكبرى.

ودرست هيئة المراقبة بتاريخ 19 جانفي2017 مقترحات لحصول الصندوق تدريجيّا على فائض الادخار البريدي، إلا أن وزارة الماليّة أوضحت بأنه نظرا للظرف الاقتصادي الصعب الذي تمر به البلاد فإنّه يتعذر الالتزام بالاتّفاقية المذكورة ودعت إلى ضرورة تنويع موارد الصندوق والبحث عن موارد أخرى تتماشى والأهداف المرجوة منه.

وفيما يتعلّق بالموارد المتأتّية من الودائع والأمانات والتّي بلغت في موفى سنة 2016 ما قيمته 663 م.د فقد توزّعت بين الرّصيد المتوفر في موفى 2011 والبالغ 480 م.د والرّصيد الإضافي. وخلافا للفصل الثالث من الإتفاقية المبرمة في الغرض الذي ينص على ضرورة تحويل الرّصيد الإضافي الصّافي إلى حساب الصندوق في موفى كل ثلاثية، لوحظ تأخير في التّحويل قارب في بعض الحالات السنة[1].

وتدعو دائرة المحاسبات في هذا الخصوص مصالح وزارة الماليّة إلى ضرورة الحرص على التّقيد ببنود الاتّفاقيتين المذكورتين أو مراجعة بنودها عند الاقتضاء.

2 - استخلاص مستحقّات الصندوق

مكّن الصندوق، بمقتضى عقد تمويل مشروط برهن أسهم[2] بتاريخ 11 فيفري 2013، شركة بينا كورب من تمويل قصير المدى في شكل أوراق خزينة بقيمة 42 م.د شاملة الأصل والفوائد للترفيع في رأس مال شركة اسمنت قرطاج المصادرة، قصد مساعدتها على مجابهة الصعوبات الماليّة التي أخّرت دخول المصنع حيز الإنتاج على أن يتمّ استرجاع ذلك المبلغ على أربعة أقساط في أجل أقصاه 21 نوفمبر 2013.

وإلى غاية موفى شهر أفريل 2017، لم تقم الشركة المذكورة بتسديد هذه المستحقات رغم مراسلتها في الغرض في العديد من المناسبات. كما لم يبادر الصندوق بتفعيل أحكام الفصل 11 من مرسوم إحداثه الذي يخول له الانتفاع بالامتياز العام للخزينة فيما يتعلق باستخلاص ديونه وذلك بواسطة بطاقة إلزام طبقا لأحكام مجلة المحاسبة العموميّة.

---

(1) تمّ تحويل فائض الإدخار بعنوان سنة 2013 والبالغ 50 م.د على النحو التالي: 8 م.د في فيفري 2015 والمبلغ المتبقي في ديسمبر2015.

(2) منحت شركة بينا كورب الصندوق رهنا من الدرجة الأولى على 20.000.000 سهم تعود لها بالملكية في رأسمال شركة اسمنت قرطاج .

وتعهّد الصندوق ضمن إجابته بالعمل على اتخاذ جميع الإجراءات القانونيّة لاستخلاص كامل مستحقاته المقدّرة بحوالي 56 م د في موفى 2017.

II- نشاط الصندوق

يتولى الصندوق، طبقا لمرسوم إحداثه، توظيف موارده في رقاع الخزينة أو المساهمة في الاستثمارات مهما كان مداها بصفة مباشرة أو غير مباشرة أو في إطار شراكة مع القطاع الخاص في كل المجالات الاقتصادية ذات الصبغة الإستراتيجية ... وخاصة في البنية التحتيّة والتّنميّة الجهوية وميادين التكنولوجيات الحديثة والبيئة والتنمية المستدامة وتدعيم المؤسسات الصغرى والمتوسطة.

ومكّنت أعمال الرّقابة في هذا الخصوص من الوقوف على ملاحظات تعلقت أساسا بمخطط تمويل الاستثمارات وبالتّوظيفات وبالاستثمارات وبمتابعة المشاريع المموّلة من قبله.

أ - مخطط تمويل الاستثمارات

تمّ في إطار الدّراسة التي أنجزها الصندوق في سنة 2012 والمتعلقة بضبط خياراته الإستراتيجية والتّنظيمية إعداد مخطط تمويل استثماراته للفترة 2012-2016 وصادقت عليه هيئة المراقبة خلال نفس السّنة. وطبقا للقوائم الماليّة لسنة 2016 بلغت جملة موارد[1] الصندوق ما قيمته 5.289 م.د مقابل تقديرات بمبلغ 4.850 م.د. وتمّ توظيف تلك الموارد إلى غاية 98,23 %.

ولئن ورد بمحضر جلسة هيئة المراقبة أنّ الصندوق سيتولى التركيز على الاستثمارات التي من شأنها دعم البنية الأساسيّة في المناطق الدّاخلية وتطوير القطاعات ذات القيمة المضافة والمشغّلة لليد العاملة المختصة ودعم ومصاحبة المؤسسات الصغرى والمتوسطة العاملة في القطاعات المجددة والواعدة والمحدثة لمواطن شغل، فإنّه تبيّن تركّز توظيف تلك الموارد في الاستثمارات الماليّة بنسبة 98 % (مقابل تقديرات بنسبة 86 %) والمتمثّلة أساسا في توظيفات لدى خزينة الدّولة.

أمّا الاستثمارات ذات المصلحة العامّة والتي تتمثّل في المساهمات الإستراتيجية وفي تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة بصفة مباشرة أو غير مباشرة فإنّها اقتصرت على نسبة 2 % مقابل نسبة 14 % مقدرة بمخطط التّمويل.

---

[1] حسب وثيقة مخطّط تمويل استثمارات الصندوق، جملة الموارد هو مجموع الموارد الذّاتيّة والموارد المتأتّية من الادخار الوطني التونسي والودائع والأمانات.

وورد برد الصندوق أنّه "منذ إحداثه في أواخر 2011 قام بعديد المبادرات لدفع تدخله في الاستثمارات ذات المصلحة العامّة وفي مجال البنية التحتية وباتصالات عديدة مع الهياكل المعنية قصد انجاز مشاريع في إطار شراكة في عدّة ميادين يذكر منها بالخصوص الطاقة والفلاحة والمياه إلاّ أنّه لم يتوفّق في ذلك نتيجة أسباب خارجة عن نطاقه".

وبالرّغم من تأكيد هيئة المراقبة على ضرورة تحيين مخطط التّمويل بصفة دوريّة، فإنّه لم يتم ذلك إلا في مناسبة وحيدة بتاريخ 19 أكتوبر 2012 حيث تمّ الترفيع في نسبة الموارد المخصصة للاستثمارات ذات المصلحة العامّة من 7 % إلى 14 %. كما لم يتولّ الصّندوق القيام بتقييم دوري لنتائج تدخلاته مقارنة بالأهداف المضبوطة بمخطط تمويل استثماراته قصد اتّخاذ الإجراءات اللّازمة عند الضرورة.

وفضلا عن عدم تحقيق الأهداف المبرمجة بمخطط التمويل في خصوص الاستثمارات ذات المصلحة العامّة خلال الفترة من 2012 إلى 2016 فقد تمّ الوقوف على غياب مخطط تمويل للفترة اللاحقة.

وبالنظر إلى ضعف النتائج المحقّقة في ما يتعلّق بالاستثمارات ذات المصلحة العامّة توصي الدّائرة بتشخيص الأسباب التي حالت دون تحقيق الأهداف المبرمجة بمخطط التّمويل والعمل على إعداد مخطط تمويله للفترة اللاحقة.

ب - التّوظيفات والاستثمارات

شملت الملاحظات بهذا الخصوص التّوظيفات الماليّة واستثمارات الصندوق.

1 - التّوظيفات الماليّة

عملا بمقتضيات الاتفاقيتين المبرمتين مع كلّ من وزارة الماليّة والدّيوان الوطني للبريد يتمّ توظيف الرّصيد المتوفر في حسابات إيداعات الادخار الوطني التونسي والأرصدة المتوفرة بحسابات الودائع والأمانات أساسا في رقاع الخزينة.

وبلغت أرصدة كلّ من حسابات إيداعات الادخار الوطني التّونسي وحسابات الودائع والأمانات الموظّفة لدى خزينة الدّولة في موفى سنة 2016 على التّوالي ما قيمته 4.247 م.د و513 م.د.

ومكّنت تلك الموارد من تسجيل مداخيل ماليّة صافية للصندوق على التّوالي بقيمة 154 م.د[1] و84 م.د.

وتبيّن أنّ مصالح وزارة الماليّة اقتصرت على مراسلة الصندوق في موفى كل سنة لإعلامه بالمبلغ الإضافي الذي تمّ توظيفه لدى الخزينة دون تشريكه في عمليّة التّوظيف.

وتولى الصندوق منذ بداية نشاطه الاكتتاب في القروض الرّقاعيّة، وبلغ الرّصيد المتبقي في هذا الصنف من التوظيفات في موفى سنة 2016 ما قيمته 190 م.د. وبلغت القروض الرّقاعية المشروطة المكتتبة في نفس التّاريخ 148 م.د وهو ما يمثل حوالي 58 % من جملة أمواله الذّاتية.

وتبيّن من خلال نشريّات إصدار تلك القروض والمنشورة من قبل هيئة السوق الماليّة أنّها تشكل مخاطر عاليّة مقارنة بالقروض الرّقاعيّة العاديّة حيث أنّه في حالة إفلاس الشركة المصدرة للقرض الرّقاعي المشروط تستخلص الدّيون المتأتيّة من هذا الصنف من القروض في آخر مرحلة بعد خلاص بقية الدّائنين.

وأفاد الصندوق في إجابته بأنّه تولى بتاريخ 10 أفريل2017 ضبط وتحديد أسقف الاكتتاب في القروض المشروطة ضمن لجنة التّوظيفات الشّهرية وذلك بإعداد وتركيز منظومة داخليّة بغرض التّقليص تدريجيا في حجم هذا الصنف من القروض وذلك تطبيقا لمعايير التّصرف الحذر المعتمدة من قبله.

ووظّف الصندوق السيّولة المتوفرة لديه في أسهم شركات التّنمية ذات رأس مال متغير بلغت قيمتها الجملية خلال الفترة 2014- 2016 ما قدره 60 م.د. وتعلّقت بشركة التّنمية ذات رأس مال متغيّر FIDELITY SICAV التي يتصرّف فيها بنك الأمان في حدود 55 م.د. وعلى خلاف بقيّة توظيفات الصندوق والتي تعرض الملّفات الخاصّة بها على لجنة التّوظيفات بعد القيام باستشارة في الغرض، تبيّن غياب إجراءات بخصوص توظيف السيولة المتوفرة بالحسابات البنكيّة حيث أنّ التصرّف في هذه المساهمات يتمّ من قبل رئيس قطب الماليّة بمفرده.

وتوصي الدائرة في هذا الصدد بضرورة القيام باستشارات في الغرض قصد الحصول على أفضل مردودية عند القيام بتوظيف السيولة المتوفّرة بالحسابات البنكية والعمل على تفادي تركيز هذا الصنف من المساهمات لدى مؤسسة بنكيّة وحيدة.

---

[1] يتحمل الصندوق فوائد الإدخار ومصاريف التصرف حين أن موارد الودائع والأمانات لا يتحمل الصندوق بعنوانها سوى نسبة 0.1%.

2- الاستثمارات

مكّنت أعمال الرّقابة في هذا الخصوص من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بإجراءات تمويل المشاريع وبالاستثمارات المباشرة وغير المباشرة وكذلك بالمشاريع الممولة بواسطة جزء من قرض البنك الدّولي للإنشاء والتعمير وبالاعتماد الذي خصّص للصّندوق في إطار قانون الماليّة التكميلي لسنة 2015.

2 – 1- إجراءات تمويل المشاريع

طبقا للإجراءات المعمول بها لدى الصندوق تتمّ دراسة مطالب التمويل بقطب المهن ثمّ تعرض على اللّجنة الدّاخلية للاستثمار ليتمّ في صورة الموافقة عليها عرضها على اللّجنة الدّائمة للموارد والتوظيفات التي تتولى إبداء الرأي فيها قبل المصادقة النهائيّة عليها من قبل هيئة المراقبة.

وتبيّن عدم توفّر آلية تمكّن من التقييم الكمّي للمخاطر المرتبطة بالمشاريع المعروضة على الصندوق، علما بأنّ الدّراسة المتعلقة بإستراتيجية وبمبادئ الاستثمار أوصت بضرورة تركيز نظام داخلي لترقيم المخاطر يضمن تقييما كميّا دقيقا لخصائص الباعث ولمختلف المخاطر المرتبطة به.

وتبينّ عدم عرض 12 مطلبا (بقيمة 25 م.د) من أصل 24 مطلب تمويل استثمارات مباشرة (بمبلغ جملي 91 م.د) على لجنة المخاطر وهو ما لا يتوافق مع نتائج الدّراسة المذكورة أعلاه والتي أكدت على ضرورة عرض جميع مطالب التّمويل على قطب المخاطر ولجنة المخاطر قبل المصادقة عليها. كما لم تعرض عليها 10 مطالب أخرى بقيمة 156 م.د تعلّقت بالمساهمة في صناديق الاستثمار من جملة 33 مطلبا.

ومن خلال فحص ملفّات هذه الشّركات تبيّن تعرّض 5 مشاريع منها إلى صعوبات سواء من النّاحية الماليّة على غرار ملف شركة التّصرّف "سياحة كابتال" أو على مستوى الإنجاز على غرار ملف شركة التصرف في القطب التكنولوجي بصفاقس وشركة MITIGAN وشركة الاستثمار والتنمية بقبلي وشركة عتيد لرأس المال القار سيكاف.

وبالإضافة إلى ذلك لا تتوفر لدى الصندوق وثيقة، مصادق عليها من قبل هيئة المراقبة، تضبط بصفة مسبقة الشروط العامّة للتّمويل بالنسبة إلى جميع أصناف التّمويل الممنوحة من قبله.

فبخصوص تمويلات الصندوق بواسطة الرّقاع القابلة للتّحويل إلى أسهم، لوحظ موافقة هيئة المراقبة على تمويل ثلاث شركات[1] وذلك دون تحديد كلّ شروط التّمويل على غرار آجال الإرجاع ونسب الفائدة ومنح عدم التحويل وشروط وأسس التحويل وطبيعة الضمان المستوجب. وتمّ تحديد شروط التّمويل بصفة لاحقة من قبل قطب المهن دون الرّجوع إلى الهيئة للمصادقة عليها ودون أن تعرض عليها كذلك مشاريع اتّفاقيات التّمويل وميثاق المساهمين.

ولم يتمّ ضبط نطاق مرجعي تتراوح فيه نسب الفائدة وآجال الإرجاع ومنح عدم التحويل المسموح بها لدى الصندوق. ويذكر في هذا الإطار اعتماد نسبة فائدة قارّة بالنّسبة إلى مجمع شركة تاجرة (8,8 %) وشركة نزل باب الأمير (8,488 %) في حين أنّ النسبة التي تمّ اعتمادها بخصوص الشركة التونسية للتجهيز المائي تتمثّل في مردودية رقاع الخزينة القابلة للتنظير زائد 2,5 %. وتمّ ضبط منح عدم التّحويل بنسبة 2 % للشركة التونسية للتجهيز المائي وبنسبة 3 % لمجمع شركة تاجرة في حين لم يتمّ تحديد نسبة لشركة نزل باب الأمير.

وفي ما يتعلّق بالضّمانات، فلئن اشترط الصندوق بخصوص ملف الشّركة التونسية للتّجهيز المائي وثيقة تعهد من مجمع "حشيشة" لمساندة الشّركة في صورة مجابهة صعوبات ماليّة وطلب ضمان من مجمع فريد عباس بالنسبة إلى شركة "نزل باب الأمير" فإنّه وافق على تمويل مجمع شركة تاجرة دون اشتراط أي ضمان.

أمّا بخصوص المساهمة في صناديق الاستثمار ذات رأس مال تنمية، فقد لوحظ غياب وثيقة مرجعيّة تضبط شروط التمويل المتعلقة بالعمولات ومصاريف الشركات المتصرّفة. فقد تمّ تطبيق نسب مختلفة بخصوص عمولات الشركات المتصرفة في تلك الصناديق تراوحت بين 0,5 % و2,5 % ومصاريف حسن الأداء (تراوحت بين 0 % و20 %) وذلك بالرّغم من إمكانية مناقشة تلك العمولات في الحالات التي يتمّ فيها اللّجوء للصندوق لتعبئة الموارد قبل المصادقة على الأنظمة الدّاخليّة لصناديق الاستثمار من قبل هيئة السوق الماليّة.

وعلى صعيد آخر، تولى الصندوق تحرير تمويلاته دفعة واحدة لفائدة بعض الشركات عوضا عن تحريرها بصفة تدريجية حسب تقدّم إنجاز المشاريع ضمانا لصرف التّمويلات في الأغراض المخصّصة لها. ويذكر في هذا الخصوص تمويل شركتين في شكل رقاع قابلة للتحويل إلى أسهم ودفع المبالغ المكتتبة بعنوانهما دفعة واحدة وذلك لفائدة كلّ من مجمع شركة "تاجرة" بمبلغ 20 م.د

[1] الموافقة على تمويل مجمع شركة تاجرة والشّركة التونسيّة للتّجهيز المائي وشركة نزل باب الأمير على التّوالي بقيمة 20 م.د و7 م.د و8 م.د.

والشركة التّونسية للتجهيز المائي بمبلغ 7 م.د دون اشتراط صرفها على أقساط بعقد التّمويل خاصّة وأن هذا الصّنف من التّمويل تمّ إصداره حصرا لفائدة الصندوق.

ومن شأن ضبط الشروط العامّة للتمويلات المسندة من قبل الصندوق بصفة مسبقة ليكون كلّ المتعاملين الاقتصاديين على علم بها ونشرها على موقع الواب الخاص به وعرض مشاريع اتّفاقيات التّمويل على هيئة المراقبة أن يضمن شفافية المعاملات والمساواة بين مختلف المتعاملين معه. كما أنّ تحرير تمويلات الصندوق على أقساط حسب تقدم إنجاز المشاريع، خاصّة بالنسبة إلى التّمويلات الكبرى، من شأنه أن يضمن توظيفها في الأغراض المخصّصة لها.

2 – 2 - الاستثمارات المباشرة

تتمثّل الاستثمارات المباشرة التي ينجزها الصندوق في المساهمة في رأس مال شركات جديدة أو في رأس مال شركات قائمة. وإلى موفى شهر أفريل 2017، صادقت هيئة المراقبة على إسناد تمويلات لفائدة 24 شركة بمبلغ جملي يساوي 91 م.د صرف منه حوالي 58 م.د. وتندرج هذه التّمويلات في إطار دعم الصندوق للمبادرة العموميّة لدفع التّنمية ببعض الجهات وكذلك في إطار دعمه للمبادرة الخاصّة طبقا لمرسوم إحداثه.

2-2-1 - دعم المبادرة العموميّة

تولى الصندوق منذ بداية نشاطه دعم مبادرة السلط العموميّة في استحثاث نسق التّنمية بالجهات حيث صادق على المساهمة في رأس مال 11 شركة بمبلغ جملي قدره 18 م.د وتمّ تحرير مساهمته فيها بنسبة 75 %. وإلى غاية موفى شهر أفريل 2017، لم تدخل شركتان منها في النشاط الفعلي بالرّغم من إحداثهما على التّوالي في سنتي 2012 و2013.

ويذكر في هذا الخصوص شركة "صندوق الودائع والأمانات تنمية" التي ساهم الصندوق في إحداثها بطلب من وزارة الماليّة في سنة 2012 بمبلغ قدره 1,4 م.د في إطار توجه الدّولة للحفاظ على بعض الشركات المصادرة بالعمل على إعادة هيكلتها وتطويرها. غير أنّ الشركة المذكورة لم تنشط نتيجة لتعطل عملية إحالة المساهمات المعنيّة مقابل تحمّلها لأعباء استغلال بلغت 285 أ.د من ضمنها مبلغ 167 أ.د تعلق بأعباء التأجير[1].

[1] حسب القوائم الماليّة للشركة لسنتي 2014 و2015.

كما ساهم الصندوق في سنة 2013 في إحداث شركة التصرف "سياحة كابتال" برأس مال يساوي 500 أ.د وذلك بغرض التصرّف في الصندوق الاستثماري "سياحة كابتال" لدعم وتطوير المؤسسات السياحيّة التّونسية. وأدى عزوف المستثمرين التونسيين والأجانب على تمويل هذا القطاع بالنظر إلى الظروف الأمنية التي مرّت بها البلاد خلال الفترة المعنية إلى استهلاك الشركة لكامل رأس مالها، قبل بداية نشاطها الفعلي علما بأنّه تمّ سحب التّرخيص المسند إلى الشركة المذكورة وكذلك إلى الصندوق الاستثماري بتاريخ 30 أفريل 2015 من قبل هيئة السوق الماليّة وهو ما يستوجب تصفيتها[1].

وتجدر الإشارة إلى أنّه ومنذ إحداث الشركة المذكورة لم يتمّ المصادقة على قوائمها الماليّة للفترة 2013-2016. ولم يتول المدير العام السابق لصندوق الودائع والأمانات بصفته رئيسا لمجلس الإدارة، دعوة مجلس الإدارة للانعقاد بغرض إيجاد الأموال الضرورية للصندوق الاستثماري من ناحية وتقرير مصير الشركة من ناحية أخرى قبل صرف كامل رأسمالها والمصادقة على قوائمها الماليّة. وحيث ترجع الدّعوة لانعقاد مجلس إدارة الشركة إلى رئيس المجلس طبقا للفصل 19 من قانونها الأساسي، فإنّ- التصرف على هذا النحو يعتبر تقصيرا في المحافظة على أموال عموميّة وهو ما كلّف الصندوق خسارة مساهمته في رأسمال الشركة والبالغ 150 أ.د.

وفضلا عن عدم دخول الشّركتين المذكورتين حيز النشاط، تبين أن ثلاث شركات أخرى تشكو صعوبات في النشاط. ويتعلّق الأمر بشركة التصرف في القطب التكنولوجي بصفاقس، التي يساهم الصندوق في رأس مالها بمبلغ 4,125 م.د، حيث شهدت تعثّرا في انجاز المشاريع المبرمجة وسجّلت خسائر بلغت 2,125 م.د بعنوان الفترة من 2012 إلى 2015 ممّا حتّم على الصندوق تخصيص مدّخرات بعنوانها بمبلغ 570 أ.د ضمن قوائمه الماليّة لسنة 2016.

وكذلك الشأن بخصوص مساهمة الصندوق في رأسمال شركتي التّنمية والاستثمار بتطاوين وقبلي بمبلغ قدره 2,1 م.د بتاريخ 25 ديسمبر 2015 بطلب مباشر من رئاسة الحكومة وذلك بالرّغم مما أفرزته نتائج مهمّة التدقيق التي قام بها الصندوق لشركات الاستثمار الجهوية من حيث عدم ملاءمة هذه الآلية لتمويل المشاريع الصغرى والمتوسطة بالجهات. ولئن تولّت شركة التّنمية والاستثمار بتطاوين المصادقة في موفى شهر ديسمبر 2017 على تمويل مشروعين بقيمة 1,5 م.د كما ورد برد الصندوق، فإنّ شركة التّنمية والاستثمار بقبلي لم تتوصّل إلى تمويل أي مشروع إلى غاية ذلك التّاريخ.

[1] طبقا للفصل 33 من القانون عدد 83 لسنة 2001 والمتعلّق بإصدار مجلة مؤسسات التوظيف الجماعي.

وبالنظر إلى النتائج المتواضعة للمساهمات المنجزة في إطار المبادرة العموميّة بخصوص إحداث المشاريع ودفع التنمية بالجهات يدعى الصندوق إلى مزيد العمل على حسن انتقاء المشاريع قبل الموافقة على المساهمة في تمويلها.

2 – 2-2- دعم المبادرة الخاصّة

في إطار دعم المبادرة الخاصّة، صادق الصندوق على تمويل 13 مشروعا بمبلغ جملي قدره 73 م.د. وبلغت المبالغ المحرّرة نسبة 61 %. وتراوح معدّل قيمة التّمويلات المصادق عليها بين 0,050 م.د و20 م.د.

وساهم الصندوق في رأس مال شركات تنشط في قطاعات اتّبعت الدّولة في شأنها سياسة الخوصصة أو تشكو حدّة المنافسة من قبل الخواص وهو ما يتعارض مع مبادئ الاستثمار التي ضبطها الصندوق لنفسه والتي تنص على أنّه يتدخّل عند غياب أو تردد المستثمرين الخواص.

ويذكر في هذا الخصوص مساهمة الصندوق في سنة 2013 في رأس مال شركة عتيد بمبلغ 2 م.د وذلك بالرّغم من أنّ نشاط التّوزيع يشهد منافسة حادّة. ولئن تمّ تبرير المساهمة بكونها ستمكن من بعث نقاط بيع في الجهات الدّاخلية، فقد شمل المشروع ستة نقاط بيع بمناطق التّنمية الجهوية فقط من ضمن 16 نقطة بيع مبرمجة. ولم تف الشركة بالتزاماتها مما دفع الصندوق إلى استرجاع مساهمته في سنة 2016.

وساهم الصندوق بمبلغ 15 م.د في رأس مال شركة الوفاق للإيجار المالي لتحويلها إلى بنك شمولي. وتتعارض هذه المساهمة مع توجهات الدّولة المتمثّلة في تقليص المساهمات العموميّة في القطاع البنكي حيث تمّ بموجب الفصل عدد 15 من القانون عدد 59 لسنة 2014[1] إحداث حساب خاص في الخزينة يخصص لتمويل عمليات إعادة هيكلة القطاع البنكي وتعصيره ويموّل من المداخيل المتأتّية من التّفويت في المساهمات غير الإستراتيجية للدّولة في البنوك.

كما يذكر تمويل الصندوق لمجمع "شركة تاجرة"[2] بمبلغ 20 م.د في سنة 2016 بواسطة رقاع قابلة للتحويل إلى أسهم وهو مجمع ينشط في قطاع صناعة الآجر الذّي يشهد منافسة شديدة من

---

[1] القانون عدد 59 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ديسمبر 2014 والمتعلّق بقانون المالية لسنة 2015.

[2] مجمع متكون من مستثمرين مقيمين بتونس وشركتين مقيمتين بجزر الموريس.

قبل المستثمرين الخواص ويضمّ أكثر من 150 وحدة إنتاج من بينها 24 وحدة توجد بالوسط وبالساحل وبالجنوب[1] مكان تواجد وحدتي إنتاج مجمع " شركة تاجرة".

وصادق الصندوق بتاريخ 26 فيفري 2016 على تمويل شركة "نزل باب الأمير" في شكل رقاع قابلة للتحويل إلى أسهم بقيمة 8 م.د، وهو مشروع موجه نحو السياحة الممتازة. ويشهد هذا القطاع بدوره حركية متواصلة من قبل المستثمرين الخواص واتجهت الدّولة إلى عدم الاستثمار فيه مباشرة. وبرّر الصندوق موافقته على إسناد هذا التّمويل باعتبار أن القطاع السياحي قطاعا استراتيجيا في تونس.

وعلى صعيد آخر، تبيّن أن الجانب الأوفر (53,3 %) من تمويلات الاستثمارات المباشرة للصندوق تمّ إسنادها إلى أربعة شركات تشكو صعوبات ماليّة وهو ما لا يتماشى مع مبدإ الدّخول في المشاريع التي لها ديمومة اقتصاديّة. ويذكر في هذا السياق شركة الوفاق للإيجار المالي التي ارتفعت ديونها إلى 158 م.د في موفى سنة 2013 وهو ما يمثّل 370 % من مواردها الذّاتية.كما أنّ التّرفيع في رأس مالها إلى 150 م.د، ليتمّ تحويلها إلى بنك شمولي، سيخصص منه مبلغ 63 م.د لسداد ديونها.

كما يذكر مجمع شركة "تاجرة"، الذي بلغت ديونه في سنة 2014 حوالي 72 م.د (وهو ما يمثّل 116 % من موارده الذّاتية) منها 31 م.د ديون قصيرة المدى و40 م.د ديون طويلة المدى وهو ما من شأنه أن يؤثر على قدرته على دفع مستحقات الصندوق.

كما مكّن الصندوق الشركة التونسية للتجهيز المائي من تمويل في شكل رقاع قابلة للتحويل إلى أسهم بمبلغ 7 م.د بالرّغم من أنها سجّلت نتائج صافية سلبية خلال كامل الفترة 2011- 2013 بلغت 4 م.د. ولم تحقق نتيجة ايجابية إلاّ في سنة 2014 بمبلغ 3 م.د نتجت أساسا عن بيع قطعة أرض. وأدى تراكم النتائج الصافية السلبية إلى انخفاض مواردها الذّاتية إلى ما قدره – 2 م.د في سنة 2014. وارتفعت ديونها لتبلغ 11 م.د في نفس السنة.

ونظرا إلى الوضعيّة الماليّة الصعبة للشركة وبطلب من هيئة المراقبة تحصل الصندوق بتاريخ 17 جانفي 2017 على تعهد من مجمع "حشيشة" لمساندتها في صورة تعرّضها لصعوبات ماليّة. إلا أن الصندوق لم يحرص على ضبط طبيعة "المساندة "بصفة دقيقة بما لا يشكل ضمانا كافيا لاستخلاص مستحقّاته في حالة إخلال الشركة بالتزاماتها، علما بأنّ عقد إصدار الرقاع موضوع هذا التّمويل لا يتضمّن موضوع الاستثمار.

[1]-استنادا إلى دراسة حول صناعة مواد البناء في تونس أعدّتها وكالة النهوض بالصناعة والتجديد في سنة 2014.

ويذكر في نفس الإطار موافقة الصندوق على تمويل شركة MIG بمبلغ 6,5 م.د في شكل رقاع قابلة للتّحويل إلى أسهم بالرغم من كونها تشكو عجزا هيكليا على مستوى رأس المال المتداول حيث سيخصّص المبلغ المذكور أساسا (86 %) لتمويل المال المتداول علما بأنّ هذا الصنف من التّمويل يندرج ضمن المهام التّقليدية للمؤسسات البنكية.

وعلى صعيد آخر، وافق الصندوق على المساهمة في رأس مال شركة "ميتيغان" منذ تاريخ 17 أكتوبر 2014 بمبلغ 1,3 م.د بالرّغم من غياب إطار قانوني ينظّم نشاط تجميع المعلومات، حول الأفراد والشركات، والمتعلقة بالتزاماتهم الماليّة خاصّة لدى المؤسسات الماليّة والبنكية ولدى المنشآت العموميّة التي تسدي خدمات. ولم تقدّم الشركة المذكورة ما يفيد إبرامها لاتّفاقيات لمعالجة المعطيات في إطار مناولة من البنوك وشركات التأمين طبقا لمقتضيات منشور البنك المركزي عدد 01 لسنة 2006. علما بأنّها لم تبدأ في النشاط إلى موفى شهر أفريل 2017.

ومن ناحية أخرى، لوحظ موافقة الصندوق على المساهمة في رأس مال شركة عتيد لرأس المال القار "سيكاف" بالاستناد إلى دراسة غير محيّنة تعود لسنة 2010. وترتّب على ذلك تراجع الشركة عن الوفاء بالتزاماتها مما دفع الصندوق بتاريخ 25 ديسمبر 2014 إلى الانسحاب منها. ولم يتول الصندوق استرجاع مساهمته إلا بتاريخ 29 أفريل 2016 حسب قيمتها الأصلية.

وبالرّغم من التجربة غير المثمرة للصندوق مع الشركة المتصرفة في شركة عتيد لرأس المال القار "سيكاف" صادقت هيئة المراقبة بنفس التّاريخ على المساهمة في صندوق استثماري تتصرّف فيه نفس الشركة يسمى ITQAN INVESTMENT FUND بمبلغ 2 م.د.

وتدعو الدائرة إلى مزيد الحرص على انتقاء المشاريع، في إطار دعم المبادرة الخاصّة، التي تتماشى مع مبادئ الاستثمار المضبوطة من قبل الصندوق والمتمثّلة خاصّة في تمويله للمشاريع التي لها ديمومة اقتصاديّة والتدخّل عند غياب أو تردد المستثمرين الخواص من أجل دفع التنمية بالجهات.

2 – 3- الاستثمارات غير المباشرة

يساهم الصندوق في تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة بصفة غير مباشرة عبر الصناديق المشتركة للتوظيف في رأس مال تنمية. وبلغ عدد الصناديق التي تمّت المصادقة على تمويلها إلى موفى شهر أفريل 2017 ما عدده 27 صندوقا بتعهد جملي بحوالي 314 م.د ولم يتمّ تحرير سوى مبلغ 64 م.د.

وتمّكنت الصناديق العشر التّي تمّ الاكتتاب فيها بمبلغ 124 م.د من تمويل 49 مشروعا بحجم استثمار جملي قدره 854 م.د مما ساهم في خلق أو الحفاظ على 5.414 موطن شغل.

ولم تتجاوز نسبة التعبئة 50 % بخصوص ثلاث صناديق بالرّغم من مرور الآجال القانونيّة للاكتتاب فيها وهي على التّوالي صندوقPHENICIA FUND بنسبة 37,5 % وصندوق التنمية الجهوية بنسبة 41 % وصندوق MAX ESPOIR بنسبة 47 %. وبرّر الصندوق هذه النسب بوجود العديد من الصعوبات في تعبئة الموارد بالنسبة لصناديق الاستثمار التي لا تتمتع بامتيازات جبائية ولصعوبة الظرف الاقتصادي الذي تمر به البلاد والعزوف عن الاستثمار وقلة فرص الاستثمار المجدية.

وعلاوة على ذلك تبيّن أنّ خمس صناديق استثمار متحصّلة على مصادقة الصندوق خلال الفترة 2013-2015 ارتفعت المساهمة بعنوانها إلى 97 م.د، لم تتمكن من تحقيق الغلق الأوّلي بالرّغم من حصولها على تلك المصادقة لفترة جاوزت السنتين. ويذكر أن هيئة سوق الماليّة قامت بسحب الترخيص الممنوح لصندوق سياحة كابتال بتاريخ 16 جانفي 2017 بالنظر إلى عدم تمكنه من تعبئة الموارد الماليّة المبرمجة في الغرض. وأفاد الصندوق في هذا الإطار بأنه يحرص على تذكير الشركات المتصرّفة في تلك الصناديق بضرورة تعبئة الموارد الماليّة المبرمجة في الغرض في آجال مضبوطة يؤدي تجاوزها إلى إلغاء تعهد الصندوق.

ويدعى الصندوق إلى مزيد إحكام اختيار الصناديق الاستثمارية المزمع تمويلها والتّنسيق مع شركات التّصرف في الصناديق المعنية للبحث في أسباب ضعف نسب تحرير المساهمات والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها بغية تسريع وتيرة إنجاز الاستثمارات.

2 – 4 - المشاريع الممولة بقرض البنك الدّولي وباعتماد الميزانيّة

بالإضافة إلى الموارد المتأتية من إيداعات صندوق الإدخار الوطني التونسي وتلك المتأتيّة من الودائع والأمانات فوّضت السلط العموميّة للصندوق التصرّف في موارد متأتيّة من قرض من البنك الدّولي للإنشاء والتعمير وأخرى من ميزانية الدّولة. وتمّ الوقوف على ملاحظات تعلّقت بالتّصرف في هذين الصنفين من الموارد.

2-4-1- التصرف في قرض البنك الدّولي

أسند البنك الدّولي للإنشاء والتّعمير في سنة 2014، للدّولة التّونسية، قرضا يتعلّق بالتّمويل الإضافي لمشروع تنمية المؤسسات الصغيرة جدا والصغرى والمتوسطة. وخصّص حوالي 24,5 م.د[1] منه للمؤسسات الصغرى والمتوسطة بهدف تمكينها من تمويلات لاستثماراتها على المدى الطويل عن طريق آلية الرّقاع القابلة للتحويل إلى أسهم.

وبلغ، إلى نهاية شهر أفريل 2017، عدد المؤسسات التي تمّت المصادقة على تمويل مشاريعها 11 مؤسسة، بمبلغ جملي قدره 23 م.د ولم تصرف منها سوى 12 م.د، علما بأنّ الأجل الأقصى لاستعمال موارد القرض حدّد بتاريخ 31 جويلية 2018.

وموّل الصندوق مؤسسات لها هيكلة ماليّة غير متوازنة وذات نسبة تداين مرتفعة مقارنة بأموالها الذّاتية وذلك على غرار مؤسسة PC Retail Outlet بمبلغ 1,5 م.د حيث ورد بتقرير مراقب الحسابات حول القوائم المالية لسنة 2015 أنّ وضعيتها الماليّة غير متوازنة ولها موارد ذاتية أقلّ من نصف رأس مالها. كما بلغت ديون هذه الشركة على المدى القصير حوالي 4 م.د في نهاية سنة 2015 ومثلت 90 % من جملة أصولها، من بينها قروض بنكية بمبلغ 739 ألف دينار.

كما انتفعت مؤسسة Gourmandise بتمويل قدره 2 م.د بالرغم من أنّ لها ديون في سنة 2015 تبلغ 6 م.د وهو ما يمثل 72 % من جملة أصولها. وفضلا عن ذلك تبيّن أنّ المؤسسة المعنية لها تعهّدات أخرى خارج الموازنة، حيث قامت برهن أصلها التجاري الكائن بصفاقس بتاريخ 10 أكتوبر 2016 بمبلغ 2 م.د لفائدة البنك التونسي الكويتي.

ومن شأن عدم توازن الهيكلة الماليّة وارتفاع مستوى ديون المؤسسات المذكورة أن يعرضّ عمليّات تمويل الصندوق لمخاطر مرتفعة وأن لا يضمن استخلاص مستحقّاته.

وخلافا لأحكام الفصل 10 من الإتفاقية المبرمة بين الصندوق ووزارة الماليّة والتي تنصّ على أنّ مدّة الإمهال لاستخلاص الرّقاع القابلة للتحويل لا يجب أن تتجاوز ثلاث سنوات من تاريخ تنزيل التّمويل، تبيّن أنّ مدّة الإمهال التي تمّ منحها لسبع مؤسسات بلغت 5 سنوات ممّا أدّى إلى تحمّل الصندوق على موارده الخاصّة المبالغ المتعلقة بأصل الدّين لمدّة سنتين في خصوص التمويلات التي تمّ إسنادها.

---

[1] سعر الصرف 1 أورو = 2,247 دينار بتاريخ 22 ماي 2014.

وأفاد الصندوق في هذا الخصوص بأنّه تمّ لفت نظر البنك المذكور أعلاه إلى أن مقتضيات الاتفاقية متعارضة مع التشريع التونسي الجاري به العمل كما تمّ اقتراح تعديلها في هذا الاتجاه.

وتوصي دائرة المحاسبات الصندوق بالإسراع باستعمال موارد القرض المذكور قبل انتهاء آجال استعمالها وإلى إيجاد الحلول المناسبة بما لا يحمّل الصندوق تكاليف إضافية نتيجة الفارق في مدّة الإمهال.

2-4-2- التصرف في الموارد المحمولة على اعتماد الميزانية

في إطار التشجيع على الاستثمار بمناطق التنمية الجهوية، تمّ بموجب الفصل عدد 8 من قانون الماليّة التّكميلي لسنة 2015 تخصيص مبلغ 25 مليون دينار لفائدة الصندوق بغرض تدعيم موارد شركات الإستثمار ذات رأس مال تنمية بالجهات. ويتمّ التصرّف في هذا الإعتماد بمقتضى اتفاقية أبرمت مع وزارة الماليّة بتاريخ 17 ديسمبر 2015.

وتمّ تخصيص الاعتماد المذكور دون انتظار نتائج الدّراسة التي كلّفت بها وزارة الماليّة الصندوق لتقييم وإعادة هيكلة 9 شركات استثمار ذات رأس مال تنمية جهوية والتّي تحمّل الصندوق كلفتها البالغة 405 ألف دينار.

هذا وأفضت الدّراسة المذكورة إلى محدودية قدرة هذه الشركات على مواصلة نشاطها بالنظر إلى الصعوبات الماليّة والتنظيمية والتسييرية التي تعوق ديمومتها واقترحت ثلاث خيارات لإعادة هيكلتها. ولئن تمّت المصادقة على نتائجها منذ 16 سبتمبر 2015، فإنّه لم يتمّ اتخاذ أيّ قرار في الغرض إلى غاية نهاية شهر أفريل 2017.

وإلى موفى شهر أفريل 2017 تمّت المصادقة على تمويل 23 مشروعا بمبلغ 13 م.د. ولم يتم تحرير سوى مبلغ 2 م.د تعلّقت بستّة مشاريع. وأفاد الصندوق في هذا الخصوص بأنّ ضعف المبالغ المحررة يعزى إلى الصعوبات التي يواجهها باعثو المشاريع لاستكمال هيكلة التمويل.

وتدعو دائرة المحاسبات الصندوق للعمل مع شركات الاستثمار ذات رأس مال تنمية جهوية المتصرفة لإيجاد الحلول الملائمة لتذليل الصعوبات التي تواجه باعثي المشاريع لاستكمال هيكلة تمويل مشاريعهم.

د - متابعة المشاريع المموّلة من قبل الصندوق

تمكّن أعمال المتابعة المستمرة من قبل الصندوق للمشاريع التي يساهم في تمويلها بصفة مباشرة أو غير مباشرة من الوقوف على وضعيتها ومعرفة مدى نجاعة تدخلاته وكذلك من الكشف في الإبّان عن الإشكاليات والمخاطر المرتبطة بتلك المشاريع.

وتمّ الوقوف في هذا الخصوص على افتقار الصندوق لآليات متابعة دقيقة وحينية للمشاريع المموّلة من قبله وهو ما ترتّب عنه غياب معطيات محيّنة في الغرض.

واقتصرت تبعا لذلك أعمال المتابعة على إعداد بطاقات من قبل المكلف بالمشروع بقطب المهن يتّم فيها أساسا إدراج معطيات عامّة تخص الشركة وحوصلة لمحاضر جلسات مجالس الإدارة دون إبراز مدى تقدم إنجاز المشاريع المموّلة. كما تبيّن أنه لا يتم في بعض الحالات تحيين بطاقات المتابعة.

ويذكر على سبيل المثال أن قطب المهن لم يكن على دراية إلى بداية شهر أفريل 2017 بمدى تقدّم إنجاز مشاريع كلّ من مجمع شركة تاجرة والشركة التونسيّة للتجهيز المائي وشركة جنان مجردة بالرّغم من صرف الصندوق تمويلات لفائدتها على التّوالي بتاريخ 19 ديسمبر 2016 و03 فيفري 2017 و16 جانفي 2015.

ولئن تنصّ الأنظمة الدّاخليّة للصناديق الاستثمارية التي ساهم فيها الصندوق على ضرورة تقديم المعطيات الدّورية للمساهمين والمتمثلة في القوائم الماليّة السنويّة وتقارير النشاط والتقارير السداسيّة والثلاثية المتعلقة بتقييم محافظ الأوراق الماليّة فإنّه لوحظ عدم تمكين الصندوق من الوثائق المذكورة في عديد الحالات مما لا يساعد على متابعة المشاريع الممولة في هذا الإطار وذلك على غرار صندوقي PHENICIA FUND و1 FOND DE DEVELOPPEMENT REGIONAL حيث لم يتمّ تمكين الصندوق من تقارير النشاط الثلاثيّة المختومة على التّوالي في موفى شهر مارس 2015 و2016.

أمّا بخصوص متابعة المشاريع المموّلة بواسطة اعتماد الميزانيّة، فقد تبيّن أنّ الاتفاقيات المبرمة مع شركات الاستثمار لم تنص على آليات المتابعة وخاصّة تلك المتعلقة بالمعلومات والوثائق الواجب إحالتها إلى الصندوق، وساهم ذلك في عدم توفّر بعض الوثائق الضرورية التي تمكّن من متابعة استرجاع المبالغ المنصوص عليها بالفصل عدد 10 من نفس الإتفاقية. وإلى غاية موفى شهر أفريل 2017، لم يتوفّر لدى مصالح الصندوق نسخ من عقود إتفاقيات مساهمة شركات

الإستثمار ذات رأس مال تنمية في المشاريع التي تمّ تحرير التمويل لفائدتها عن طريق الإعتماد خلال سنة 2016.

وعلى صعيد آخر ساهم الصندوق مباشرة في رأس مال سبعة مؤسسات بمبالغ بسيطة تراوحت بين 50 أ.د و 2 م.د، وذلك عوضا عن تمويلها بصفة غير مباشرة عن طريق الصناديق التي يساهم فيها وهو ما ترتّب عنه صعوبة في متابعة تقدم إنجاز المشاريع بالنظر إلى محدودية عدد إطارات قطب المهن (7 إطارات) وتعدّد المهام الموكولة إليهم والمتمثلة في دراسة المشاريع وحضور لجان الاستثمار بشركات التّصرّف وحضور مجالس إدارات الشركات المساهم فيها ومتابعة نشاط صناديق الاستثمار.

وجاء برد الصندوق أنّه شرع في تركيز قاعدة بيانات على مستوى قطب المهن تمهيدا لتركيز نظام معلوماتي لتسهيل عملية المتابعة. وتمّ في هذا الخصوص برمجة انتداب عون يكلّف بمهمة متابعة المشاريع.

*

* *

تمكّن الصندوق خلال السنوات الخمس الأولى من نشاطه، من تركيز هياكله ونظام حوكمته. ولمزيد تطوير آليات التّصرف لديه تدعو دائرة المحاسبات الصندوق إلى مزيد تحسين نظام الرّقابة الدّاخلية الخاصّ به عبر مزيد تفعيل مختلف الهياكل المكوّنة له ووضع أدلّة إجراءات واستكمال كلّ مكوّنات نظام المعلومات والاتّصال وتحيين القرار المتعلّق بضبط قواعد ومقاييس التصرّف الحذر قصد تلافي النقائص التي تشوبه.

كما يدعى الصندوق إلى اعتماد مبدإ المناظرة في خصوص الانتدابات والإسراع بالمصادقة على النّظام الأساسي الخاص بالأعوان بما من شأنه أن يحفّز الكفاءات العليا للالتحاق بهذه المؤسّسة والعمل على استخلاص الديون في الآجال المحدّدة لذلك مع تفعيل الأحكام القانونية التّي تخول له تفعيل الامتياز العام للخزينة الممنوح له عند الاقتضاء.

ورغم تمكّن الصندوق من تمويل مجموعة من المشاريع بصفة مباشرة أو غير مباشرة وإنجاز توظيفات ماليّة في رقاع الخزينة وفي السّوق الماليّة، فإنّ هذه التّدخلات تبقى أقل من المأمول من حيث حجم الاستثمارات ذات المصلحة العامّة ومن حيث عدد مواطن الشغل المحدثة أو المحافظ عليها مقارنة بالأهداف التي حددها له مرسوم إحداثه.

ولئن ساهمت الظروف الإقتصادية والإجتماعية التي مرّت بها البلاد منذ سنة 2011 وتدهور مناخ الاستثمار في تواضع تلك النتائج، فإنّ التأخير في تحيين إستراتيجية الصندوق وعدم ضبط أهداف كميّة ونوعيّة في مجال تدخله، بالتّنسيق مع السلط العموميّة المتدخلة في مجال الاستثمار، بما يتلاءم مع الظرف الجديد، ساهما في محدودية عدد مطالب تمويل المشاريع المعروضة عليه.

ولتحقيق الأهداف المرجوّة من إحداثه في دفع التشغيل والتنمية الجهوية والاستثمار في المجالات الاقتصادية ذات الصبغة الإستراتيجية كالبنية التحتية وميادين التكنولوجيات الحديثة والبيئة والتنمية المستدامة وتوفير التمويلات الضرورية للمؤسسات الصغرى والمتوسطة، فإنّ دائرة المحاسبات تدعو الصندوق والأطراف ذات العلاقة بالاستثمار العمومي إلى التّنسيق وإيجاد السّبل الكفيلة بمساعدة الصّندوق على المساهمة في المشاريع الكبرى وعلى الرّفع من حجم استثماراته وتنويعها والحد من تركيزها بصفة شبه كلّية على رقاع الخزينة.

كما تدعو دائرة المحاسبات الصندوق إلى إعداد عقد برامج ينصهر ضمن ما رسمه مخطط التّنمية 2016-2020 من توجهات وأهداف وضمن ما رسمته استراتيجيته من خيارات واعتماد تلك العقود كوثيقة مرجعية لتقييم أدائه وذلك بالتّوازي مع تمكينه من الموارد الماليّة الضروريّة لذلك.

وتوصي دائرة المحاسبات الصندوق بضرورة إيلاء عامل الصلابة الماليّة وتقييم المخاطر المرتبطة بالشركاء الأهميّة اللازمة عند البت في ملفات الاستثمارات المزمع تمويلها وتدعيم أعمال المتابعة وتسوية الحالات التي لم يتم فيها احترام قواعد ومقاييس التصرّف الحذر.

رد صندوق الودائع والأمانات

توضيحا لما ورد بتقرير دائرة المحاسبات، يجدر التذكير بأن نظام عمل صناديق الودائع والأمانات يتسم بخصوصيات على مستوى الموارد التي يتصرف فيها وكذلك على مستوى الاستعمالات. ومن البديهي أن يتم استعمال الموارد المالية في السنوات الأولى من نشاط الصندوق في التوظيفات المالية وخاصة رقاع الخزينة لفائدة ميزانية الدولة علما أن الدولة كذلك لا يتسنى لها وضع كل هذه الموارد على ذمة الصندوق لاستعمالها في الاستثمارات (أكثر من 5000 م.د). وتمكن مداخيل هذه الاستثمارات المالية الصندوق من تحقيق نتائج إيجابية وتدعيم موارده الذاتية مما يخوله فيما بعد من تدعيم الاستثمارات بصفة تدريجية.

وبالفعل وكما أشارت اليه الدائرة فقد تمكن الصندوق من انجاز التوقعات المحدّدة بمخطط التمويل (2012-2016) على مستوى الموارد وذلك تبعا لتحديد هذه التوقعات انطلاقا من معطيات ثابتة لفترة طويلة (15 سنة) بالنسبة لتطوّر موارد الادّخار والودائع والأمانات.

وتمّ تحقيق نفس النتائج على مستوى الاستثمارات المالية حيث أنّها تندرج في إطار الاتفاق المبرم مع الدولة. كما ينبغي تصنيف الاستثمارات التي يقوم بها الصندوق في شكل رقاع قابلة للتحويل كاستثمارات ذات مصلحة عامة وليس ضمن الاستثمارات المالية بما أنها موجهة مباشرة للمؤسسات الصغرى والمتوسطة وباعتبارها لا تأخذ شكل الرقاع التقليدية.

إلاّ أنّه بالنسبة للاستثمارات في مجال البنية التحتية وفي الجهات الداخلية فإنّ الوضعية مختلفة وذلك للأسباب التالية:

- صندوق الودائع والأمانات هو مستثمر مالي وليست له في مرحلة إحداثه والسنوات الأولى من انطلاق نشاطه الإمكانيات الضرورية لبعث المشاريع (من إيجاد الفكرة إلى إنجاز الدراسات وتنفيذ المشروع).
- تنفيذ الاستثمارات يبقى مرتبطا بمدى توفر مشاريع قابلة للإنجاز وبمدى توفر مستثمرين لهم نوايا استثمار وراغبين في تمويلها جزئيا عن طريق الصندوق بالنسبة للقطاع الخاص.
- غياب معطيات تمكّن من تحديد توقعات قريبة من الواقع خاصة في ظل ظروف المرحلة الانتقالية التي عاشتها تونس في فترة ما بعد الثورة.

لذا فإن التقديرات بالنسبة لهذا المجال تم تحديدها وفق نسب مئوية من الموارد المخصصة لمختلف نشاطات الصندوق وذلك على غرار ما هو معمول به بصناديق الودائع والامانات الأجنبية وخاصة منها الفرنسية والمغربية.

وتجدر الإشارة أنه بالرغم من حداثة بعث صندوق الودائع والامانات في أواخر 2011 وخصوصية النشاط والمناخ العام للبلاد التونسية، فقد بذل عديد المجهودات لإنجاح انطلاق هذه المؤسسة المهمة وضبط استراتيجية استثمار واضحة لتأطير نشاطها. كما قام الصندوق بجملة من المبادرات لدفع تدخله في استثمارات ذات المصلحة العامة وفي مجال البنية التحتية وباتصالات مع الهياكل المعنية قصد انجاز مشاريع في إطار شراكة في عدّة ميادين نذكر منها بالخصوص الطاقة، الفلاحة، الماء، الأقطاب التكنولوجية ...

وبالتالي فإنّ تقييم تدخّلات الصندوق دون الأخذ بعين الاعتبار لكلّ العناصر الأخرى الخارجة عن نطاقه في مجال الاستثمار والامكانيات المتاحة له لا يبرز الدور الفعلي الذي لعبه ولا زال يلعبه الصندوق خاصّة على مستوى مساندة ودعم المؤسسات الصغرى والمتوسطة التي تمثّل 95% من النسيج الاقتصادي التونسي، وذلك من خلال الاستثمارات المباشرة وغير المباشرة التي قام بها خلال هذه الفترة الصعبة التي تشهدها بلادنا. ويعمل الصندوق على معاضدة مجهود الدولة فيما يخص الاستثمارات الكبرى وخاصة منها في المناطق الداخلية أو المحدثة في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

كما نؤكّد على أنّ السنوات الأولى لإحداث الصندوق من 2012 إلى 2016 تعتبر فترة محورية لتركيزه وقد تمّ العمل خلال هذه الفترة على:

- هيكلة الصندوق وانتداب الإطارات بصفة تدريجية وفقا لتطوّر نشاطه علما أنّ الصندوق انطلق بخمس (05) إطارات فقط بما فيهم المدير العام.
- وضع الإجراءات الضرورية لتمكينه من أداء مهامه (إجراءات الانتداب، إجراءات الشراءات، منهجية العمل بقطب المهن، إجراءات خط تمويل البنك الدولي...).
- تركيز منظومة إعلامية مندمجة لإحكام التصرف (ERP SAGE).
- العمل على تطوير نشاط الصندوق بصفة تدريجية عبر الاتصال بالمستثمرين والمتدخلين من القطاع العام لتحديد المشاريع القابلة للتمويل من طرف الصندوق.
- دراسة كلّ المشاريع المعروضة والحرص على تمويل المشاريع التي تتوفّر فيها مردودية مقبولة.
- تمويل العديد من صناديق الاستثمار لتطوير رأس المال المخاطر ومساندة المؤسسات الصغرى والمتوسّطة.

وتفاعلا مع ما جاء في تقرير الدائرة، نقدم لكم في ما يلي بعض التوضيحات التي من شأنها إثراء ما جاء به:

I. التنظيم والتسيير

يعتبر صندوق الودائع والأمانات من المؤسسات المهيكلة رغم حداثة بعثه وصغر حجمه حيث يعتمد في تنظيمه وتسييره على قواعد الحوكمة الرشيدة.

أ- بالنسبة للهيكل التنظيمي

تم إعداد أول هيكل تنظيمي للصندوق من قبل مكتب خبرة وعن طريق كفاءات عالية لها دراية بما هو معمول به بصناديق الودائع والامانات الأجنبية وخاصة منها الفرنسية والمغربية وتمت المصادقة عليه من قبل هيئة المراقبة في 2012. مع الإشارة إلى أن

الهيكل التنظيمي المعتمد من قبل الصندوق تم الاستئناس به لإعداد هياكل تنظيمية لعدة مؤسسات بنكية وهيئات على غرار الهيئة التونسية للاستثمار وسلطة رقابة التمويل الصغير.

أمّا فيما يتعلق بالتعديل الجزئي للهيكل التنظيمي الذي تم في موفى 2016 والمصادق عليه من طرف هيئة المراقبة، فإنّه يجدر التوضيح أنّه تمّ بعد حوالي خمس (05) سنوات من تاريخ المصادقة على الهيكل التنظيمي الأول وإثر دراسة حاجيات الصندوق وفقا لجملة من المعطيات الموضوعيّة.

علما وأنه ابتداء من ماي 2017 قام الصندوق بتكليف مكتب خبرة خارجي قصد تحيين وتعديل الهيكل التنظيمي للصندوق وقد تمت المصادقة على الهيكل التنظيمي المحين من قبل هيئة المراقبة المجتمعة بتاريخ 17 سبتمبر 2018. كما تم تحيين بطاقات الوصف الوظيفي التي تضبط مشمولات مختلف المصالح إلى جانب إعداد دليل إجراءات شامل للصندوق.

ب- بالنسبة للشغورات في الخطط الوظيفية

حرص صندوق الودائع والأمانات على سد الشغورات بصفة تدريجية وفقا لحاجياته الفعلية وتطور حجم نشاطه وذلك قصد تفادي تحمل أعباء مالية قارة هامة دون حاجة فعلية لذلك.

أما بخصوص قطب المهن، فقد تم سد الشغور المشار إليه بالتقرير منذ جويلية 2013، في حين تعذر سد الشغور الخاص بخطة المسؤول الأول عن قطب المخاطر رغم المجهودات المبذولة من قبل مصالح الصندوق نظرا لندرة مثل هذه الكفاءات من ناحية وعدم تلاؤم نظام التأجير المعمول به في الصندوق مع التأجير المطلوب في هذه الحالات من ناحية أخرى. وسيواصل الصندوق مجهوداته لإيجاد الإطار الكفء لسدّ هذا الشغور.

ت- بالنسبة لإجراءات الانتداب والتصرف في الموارد البشرية

تمّت المصادقة على الإجراءات المتعلّقة بانتداب الإطارات العليا من ذوي الخبرة وصيغة تأجيرهم من قبل هيئة المراقبة في اجتماعها بتاريخ 25 ماي و07 جوان 2012 وهو قرار أخذ بعين الاعتبار خصوصية نشاط الصندوق وما يتطلبه من استقطاب كفاءات عليا عادة ما تتوفر بالقطاع الخاص الذي يعتمد على نظام وعناصر تأجير تفاضليّة مقارنة بنظام التأجير المعتمد من قبل المؤسسات والبنوك العمومية.

ويجدر في هذا الخصوص توضيح أن المشرع مكن الصندوق من بعض المرونة في مجال التصرف في الموارد البشرية وأنه لو أراد اعتماد المناظرة كقاعدة أساسيّة للانتدابات لما أقصى الصندوق من التشريع المعمول به في المنشآت والمؤسسات العمومية (وفقا للأمر عدد 4087 لسنة 2011 حول التّنظيم الإداري والمالي للصندوق وطرق تسييره، لا يخضع أعوانه لأحكام القانون عدد 78 لسنة 1985). علما وأنّ هذا التمشي تمّ اقراره أيضا على مستوى البنوك العمومية على غرار البنوك الخاصّة منذ بداية سنة 2014 حيث تمّ تمكين هذه البنوك من إعداد أدلّة إجراءات خاصّة بها في مجال الانتداب تتمّ المصادقة عليها من قبل مجالس ادارتها.

وبقطع النظر عن ما سلف ذكره بخصوص المناظرة، يرى الصندوق أنّ الإجراءات المصادق عليها من قبل هياكله تكرس مبدأ التناظر حيث يتم الإعلان عن الشغور مباشرة من قبل الصندوق أو عن طريق مكاتب الانتداب الذي يتم التعاقد معها للغرض عبر اللجوء إلى نشر عروض الانتداب بالصحافة المكتوبة و/أو مواقع الاتصال الالكتروني، مع الإشارة إلى أن مبدأ التناظر يعتمد سواء كان ذلك حسب الملفات مع اختبار شفاهي تشرف عليه لجنة الانتداب والتأجير المنبثقة عن هيئة المراقبة بالنسبة للإطارات العليا أو اختبار كتابي وشفاهي بالنسبة للإطارات المتوسطة والصغرى.

وفيما يتعلق بتأجير أعوان وإطارات الصندوق ونظرا لخصوصية وظيفة مسؤولي قطب المهن وقطب المالية، تمّ اللجوء إلى التعاقد للحصول على الكفاءة والخبرة المطلوبة وتمّ احترام الإجراءات المصادق عليها من قبل هيئة المراقبة عند اجراء هاذين الانتدابين.

ويتمّ في هذه الحالات التفاوض بخصوص الأجر المسند لكلّ واحد منهما وفقا للأجر المتحصل عليه قبل الالتحاق بالصندوق وهو ما يفسّر الفارق في التأجير بين هاذين المسؤولين.

أمّا بالنسبة لقطب الدعم ونظرا لتوفر الخبرات الضرورية بالإدارة العمومية تمّ اللجوء إلى الإلحاق.

وبالتالي لا تستقيم المقارنة في التأجير بين الإطارات الثلاث علما أنّ هذا التمشي بخصوص انتداب بعض الخبرات وتأجيرهم معمول به في الصناديق المماثلة لصندوق الودائع والامانات تبعا لخصوصية هذه المؤسسات.

وعلى صعيد اخر، تضمّن مشروع النظام الأساسي للأعوان المصادق عليه من قبل هيئة المراقبة خلال جلستها المنعقدة بتاريخ 25 ماي و7 جوان 2012 إمكانية إلحاق أعوان الصندوق بمؤسسات أخرى كما تنص الاتفاقية القطاعية لأعوان البنوك والمؤسسات المالية على هذه الامكانية وبالتالي فإنّ عملية إلحاق إحدى الاطارات لا تتطلب أي تسوية بما أنّ قرار الإلحاق لا يتضمن أي إخلال.

كما يشار إلى أنّ التكوين الجامعي للإطارات الذين تمّ انتدابهم، إثر إلحاق المعنية بالأمر، مغاير من حيث الاختصاص بما أنّ المعنيّة متحصّلة على شهادة المراجعة في الحسابات في حين أنّ الانتدابات المنجزة خلال سنة 2015 كانت موجهة لتدعيم فريق قطب المهن باختصاصات في الماليّة والهندسة الصناعيّة.

أما بالنسبة للمديرة العامة المساعدة السابقة للصندوق والملحقة حاليا كمديرة عامّة لصندوق الودائع والأمانات تصرف فقد تمّ في هذا الخصوص الاستئناس بما هو معمول به على مستوى البنوك العموميّة في حالات مشابهة، أي عند تعيين الإطارات الملحقة لدى البنوك المعنيّة كمسؤولين أول عن الشركات المتفرعة عنها.

وتجدر الإشارة إلى أنّ تعيين المدير العام في شركة صندوق الودائع والامانات تصرف هو من مشمولات IM BANK حسب اتفاقية الشركاء إلاّ أنّه تبعا للإشكاليات

والمشاكل التي شهدتها هذه الشركة وبعد موافقة المؤسسة المذكورة أعلاه تمّ تعيين المديرة العامة المساعدة السابقة ، بعد موافقة هيئة مراقبة الصندوق، لإدارة هذه الشركة للحفاظ على مصالح الصندوق الذي يساهم بنسبة 49% في رأس مال هذه الشركة.

ث- بخصوص نظام المعلومات

حرص الصندوق على إدراج الاستثمارات المنجزة بخصوص نظامه المعلوماتي ضمن توجهاته الاستراتيجيّة دون أن يتمّ تضمين ذلك بوثيقة رسمية وذلك بـ:

- تحديد مكوّنات البنية التحتيّة الضروريّة لاستغلال نظام المعلومات منذ موفى سنة 2012.
- برمجة إنجاز الاستثمارات على مراحل تمّ الانطلاق في تنفيذها منذ موفى سنة 2012 ويتواصل إنجازها إلى غاية هذا التاريخ.

ويبرز ممّا ذكر وجود نظرة استراتيجية في المجال المعلوماتي تمّ التركيز على تجسيمها وتطبيقها في آجال معقولة. وعملا بما جاء بالتوصية، سيتولى الصندوق وضع مخطط مديري للإعلاميّة مع إمكانية الاستعانة بمكتب خبرة عند الاقتضاء.

كما عمل الصندوق على تركيز نظام معلوماتي يشمل أهمّ تدخّلاته وخاصّة التصرف المالي والتصرف في الأعوان بما يتلاءم مع متطلبات العمل من ناحية وهدف الصندوق لضمان صحّة بياناته واحكام تصرفه الإداري والمالي من ناحية أخرى. ولم يتمكّن الصندوق من وضع تطبيقة في مجال التصرّف في المشاريع نظرا لعدم توفر منظومة في هذا المجال في السوق التونسية حسب ما تبين من خلال طلب العروض الذي تمّ إصداره لتركيز المنظومة الإعلامية المندمجة (عدم توفّر لدى الشركات التي ساهمت في طلب العروض المذكور جزء خاص بالاستثمار والتصرّف في المشاريع يتلاءم مع متطلبات العمل بالصندوق) واتجه مسؤولو الصندوق إلى إعطاء الأولوية للمجال المالي والتصرّف في الموارد البشرية نظرا لأهميّة المبالغ التي يتصرّف فيها ورغبته في تأمين أولا هذا الجانب من التصرّف.

ويسجل الصندوق ما ورد بملاحظة دائرة المحاسبات بخصوص إخضاع المنظومة والشبكات المعلوماتيّة إلى التدقيق الدّوري، وستعمل مصالح الصندوق على القيام بذلك بعد إتمام تركيز المكوّنات الرئيسيّة للبنية التحتيّة للنظم المعلوماتية.

ج- بالنسبة لهياكل التسيير والمراقبة

تجدر الإشارة إلى أنّ إمضاء أذون التزوّد يخضع إلى إجراءات مصادقة الكترونيّة على مستوى منظومة التصرف المندمجة المعتمدة بالصندوق ولا يمكن إصدار أي إذن تزوّد إلاّ بعد مصادقة المدير العام المساعد عليها ويتم امضاء أذون التزوّد المستخرجة من المنظومة من قبل المسؤول عن قطب الدّعم لإضفاء أكثر مرونة على عمليات التزوّد. وسيتولى الصندوق مستقبلا إصدار قرار تفويض للمسؤول عن قطب الدّعم في مجال المهام الموكولة له.

أمّا بالنسبة لإصدار أوامر بشراء أسهم شركات استثمار ذات رأس مال متغير وبيعها فهي من مشمولات المسؤول عن قطب المالية ولا تستوجب تفويضا في الغرض، حيث أنّ هذه التوظيفات تعتبر quasi liquide ولا ينجرّ عنها تحويل فعلي للاعتمادات فهي تمكّن فقط من الحصول على مردود مالي دون أي مخاطرة.

وفيما يخص اصدار قرار تعيين أعضاء هيئة المراقبة، فقد تمت تسوية الوضعية بالنسبة للفترة 2015 - 2017. كما تم بمقتضى قرار من وزير المالية الصادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 20 بتاريخ 9 مارس 2018 تسمية أعضاء هيئة مراقبة صندوق الودائع والأمانات بالنسبة للفترة 2018 - 2020.

أما بالنسبة لعقود البرنامج فلم يكن بوسع الصندوق اعدادها إبان إحداثه في ظل الوضع العام للبلاد وتم بالمقابل التركيز أساسا على مساندة المؤسسات الصغرى والمتوسطة باعتبارها أهم مكون للنسيج الاقتصادي التونسي من خلال الاكتتاب في جملة من صناديق الاستثمار ذات رأس مال مخاطر والمبادرة ببعث صندوق للتنمية الجهوية وذلك لمعاضدة مجهود الدولة الرامي للتقليص من الفوارق بين الجهات واستحثاث نسق التنمية بها عبر الرفع من نسق بعث المشاريع.

وعمل الصندوق بمناسبة مؤتمر الاستثمار تونس 2020 على مزيد التعريف بدوره لدى المستثمرين ودراسة المشاريع التي يمكن أن يكون طرفا مساهما فيها. كما قام الصندوق بالاتصال بمختلف الوزارات للنظر في المشاريع المبرمجة من قبلها بهدف المساهمة في تمويلها.

وسيتولى الصندوق إعداد وثيقة عقد البرامج حين تعهده بتنفيذ المشاريع الهامة وخاصة المندرجة في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومن ثمة يمكن له رسم برامجه المستقبلية وضبط أهدافه الكمية والنوعية والوسائل المتاحة لتحقيقها.

ح- بالنسبة للتصرف في المخاطر

أولى صندوق الودائع والأمانات منذ إحداثه أهمية لمنظومة التصرف في المخاطر وذلك من خلال انتداب الإطارات وتنظيم الدورات التكوينية لفائدتهم والشروع في اعداد ادلة الإجراءات في هذا المجال.

كما حرص الصندوق على وضع قواعد التصرف الحذر منذ بداية 2013 بالتنسيق مع مصالح وزارة المالية وقد تم تتويج هذه المجهودات بإصدار قرار وزير الاقتصاد والمالية المؤرخ في 3 فيفري 2015 والمتعلق بضبط قواعد ومقاييس التصرف الحذر المطبقة على صندوق الودائع والامانات.

وتجدر الإشارة إلى أنّ هذا القرار لا يمكن أن يكون له أثر رجعي كما أنّ عدم احترام هذه القواعد بعد إصدار النصّ المذكور أعلاه في بعض الحالات النادرة كان ناتجا عن أسباب خارجة عن نطاق الصندوق (مثل عدم تفعيل جزء من عمليّة التمويل من قبل بعض الشركاء). ولا يمكن أن تتمّ عمليات التسوية إلاّ في صورة إقرار ترفيع في رأس مال الشركات المعنية لاحقا من قبل الشركاء ووفقا للقوانين الجاري بها العمل.

علما وأنّ قرار وزير الاقتصاد والمالية المؤرخ في 3 فيفري 2015 هو حاليا في طور المراجعة من قبل هياكل الصندوق بالتنسيق مع مصالح وزارة المالية قصد تسوية بعض الثغرات التي تمّت معاينتها بعد دخوله حيز التطبيق.

أما بخصوص التصرف في حالات تضارب المصالح والمتعلقة بالاتفاقيات المبرمة مع شركات لها علاقة بأحد أعضاء هيئة المراقبة، فقد تولى الصندوق عرض الحالات المعنية على مكتب استشارات قانونية أفضى إلى التأكيد بأنّ جميع الاتفاقيات سليمة وتستجيب كلها للشروط المنصوص عليها بالقرار المتعلّق بضبط قواعد ومقاييس التصرّف الحذر.

II. نشاط الصندوق

يتميز صندوق الودائع والامانات بثلاث ميزات: أولا، كونه أنموذج منفرد (unique modèle) يتصرف في موارد مالية نوعية (جلها متأتية من الادخار البريدي) بشكل مرن وباحترام لقواعد السوق، ثانيا، يتميز بحوكمة رشيدة باعتبار الفصل بين الجانب التنفيذي والتقريري حيث أن هيئة مراقبته يترأسها وزير المالية ويساهم فيها ممثلو عدد من الوزارات إضافة لممثلي البنك المركزي والبريد التونسي وشخصيات مستقلة كما يخضع لقواعد ومعايير التصرف الحذر، ثالثا، كونه مستثمر على المدى الطويل وفق استراتيجية استثمارية خاصة به (doctrine d'investissement).

وعلى ضوء مستجدات تتعلّق بمحيط الاستثمار على غرار المخطط الخماسي 2016 -2020 وقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص وقانون الاستثمار وندوة الاستثمار 2020، بادر الصندوق في 2016 بتحيين مرجعيته الاستثمارية، وصادقت هيئة المراقبة على التوجهات الاستراتيجية للصندوق للفترة القادمة مع تحديد الأولوية للمشاريع الكبرى الاستراتيجية المحدثة في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص والمشاريع في مجال الاقتصاد الأخضر (الطاقة، البيئة، الغابات) وفي مجال الاقتصاد الرقمي.

ويمكن اعتبار حصيلة إنجازات الصندوق خلال هذه الفترة الوجيزة إيجابية رغم الظروف الصعبة التي مرت بها البلاد.

أ- بالنسبة لمخطط تمويل الأعمال

يمثل مخطط الأعمال بالنسبة للفترة 2012-2016 مبادرة ذاتية من قبل مصالح الصندوق. وقد تمّ إعداد هذا المخطّط بالاستئناس بما هو معمول به في الهياكل المماثلة في فرنسا والمغرب وبمساعدتهم أيضا وذلك نظرا لغياب معطيات دقيقة وواضحة تخصّ تونس يمكن اعتمادها لضبط هذا المخطط خاصّة على مستوى الاستعمالات وبالتالي فقد تمّ ضبط هذه التوقعات وفق نسب مئوية من الموارد المخصّصة لمختلف نشاطات الصندوق وذلك على غرار ما هو معمول به في الصناديق المذكورة أعلاه والتي لها تجربة على التوالي بـ200 سنة و 50 سنة خلافا للصندوق التونسي حديث الإنشاء.

وللإشارة فإن صندوق الودائع والامانات مستثمر مالي لا تتوفر لديه دائما معطيات دقيقة وكافية عند اعداد ميزانية الاستثمار بخصوص المشاريع التي سيتم تمويلها خلال السنة المقبلة وبالتالي فهو يضبط تقديرات بالنسبة لكل نوع من الاستثمارات الممكن تمويلها إلا أن الإنجازات تبقى رهينة معطيات خارجة عن نطاقه من ضمنها المناخ العام للاستثمار.

ويعمل الصندوق على إعداد مخطط تمويلي على المدى المتوسط (ثلاث سنوات) وفقا لتوجهاته الاستراتيجية القادمة.

وتبعا لما سبق ذكره فإن استعمال الموارد المالية في السنوات الأولى من نشاط الصندوق يتم في التوظيفات المالية وخاصة رقاع الخزينة لفائدة ميزانية الدولة في انتظار تحديد ودراسة فرص للقيام بالاستثمارات المباشرة.

ب- بالنسبة للتوظيفات والاستثمارات

سعى صندوق الودائع والامانات لدفع مشاريع البنية التحتية ودعم كل المبادرات المعروضة على انظاره. وتم في هذا الإطار النظر في العديد من المشاريع الاستثمارية الاستراتيجية نذكر منها:

- الأقطاب التكنولوجية بكل من سوسة وصفاقس وسيدي ثابت ومدنين وقابس باعتبار أن الأقطاب التكنولوجية تمثل البنية الأساسية لتشجيع المؤسسات الصغرى والمتوسطة في الجهات

- جنان مجردة بولاية باجة
- ميناء المياه العميقة بالنفيضة
- مشروع تبرورة بصفاقس
- سبخة بن غياضة بالمهدية

وخلافا للمؤسسات المالية والبنكية، فإن الصندوق لا يقوم بتمويل المشاريع عن طريق قروض وإنما بالمساهمة في المشاريع المعروضة عليه للتمويل إما بصفة مباشرة او غير مباشرة بموجب النص المحدث له، مما يتطلب تقييما معمقا لهذه المشاريع ودارسة كافة جوانبها الاقتصادية والمالية والقانونية والربحية (Due Diligences). وبالتالي فإنّ شروط ونسب التمويل تختلف من ملف لآخر حسب خصوصية كلّ واحد.

كما يدخل ضمن هذه الدراسة تقييم لباقي المساهمين المتدخلين في المشروع وخاصة المساهمين المرجعيين وتحديد نسبة المخاطر التي تختلف من مشروع إلى آخر مما يؤدي إلى صعوبة ضبط صيغ وشروط التمويل بصفة مسبّقة بالنسبة لجميع أصناف التمويل.

وبخصوص مدى تلاؤم المشاريع مع مجال تدخّل الصندوق، فتجدر الإشارة الى أن الصندوق قام بإعداد بطاقة المكونات الأهلية (Fiche d'éligibilité) بهدف وضع مقاييس يتم اعتمادها للتأكد من مدى تماشي المشروع مع استراتيجية الصندوق من عدمه وتمت المصادقة على هذه البطاقة من طرف هيئة المراقبة في جلستها المنعقدة بتاريخ 02 سبتمبر 2016. وفي كل الحالات، فانه يتم أخذ آراء كل من هيئة المراقبة واللجان المنبثقة عنها وذلك لتحديد موقف الصندوق من المشاريع المعروضة عليه والشروط الأولية لدراستها.

أما بخصوص تحرير مساهمته فيلتزم الصندوق، باعتباره مساهم أقلية في رأس المال، بما يتم الاتفاق عليه مع باقي المساهمين.

وكما ذكرت الدّائرة فإنّ العديد من المشاريع، سواء كانت منبثقة من المبادرة العامة أو الخاصة، تلاقي عدّة صعوبات في تركيزها وإدخالها حيز النشاط وذلك لاعتبارات عديدة خارجة عن نطاق الصندوق (استكمال تعبئة الموارد، الإجراءات الإدارية، المناخ العام الاقتصادي والاجتماعي والأمني للبلاد...).

وقد تولت مصالح الصندوق ضبط الأولويات بالنسبة للقطاعات ضمن الاستراتيجية المصادق عليها والأخذ بعين الاعتبار للوضع المالي المتعثر لعديد الشركات التونسية التي أصبحت تلاقي صعوبات في إيجاد التمويلات الضرورية للاستمرار في نشاطها. ويندرج تدخل الصندوق لدعم هذه الشركات ضمن مهامه، وذلك بعد دراسة مخطط أعمالها والوقوف على توفّر عنصر الديمومة فيها لإنقاذها والحفاظ على مواطن الشغل المتوفّرة بها.

كما حرص الصندوق على التقيد بمجال اختصاصه حسب ما جاء في نص إحداثه حيث مكّنه المشرّع من تمويل المشاريع في مختلف القطاعات والجهات.

ت- بخصوص متابعة المشاريع الممولة من قبل الصندوق

يتولّى الصندوق متابعة المشاريع المموّلة من خلال هياكل التصرّف في هذه المشاريع وهي مجالس الإدارة للشركات المعنية والجلسات العامّة وكذلك من خلال لجان المتابعة التي يحرص على إحداثها وأن يكون ممثلا بها.

وقد اعتمدت مصالح الصندوق على متابعة هذه المشاريع من خلال جداول معدّة للغرض إلى حين تركيز منظومة معلوماتية متكاملة في مجال الاستثمار والتصرف في المشاريع.

ومن جهة أخرى، قام الصندوق بتقييم تدخلاته في الصناديق المشتركة للتوظيف في رأس مال تنمية (FCPR) وقدم نتائج هذا التقييم خلال ورشة عمل مع قرابة 50 متدخلا خلال شهر ماي 2017.

والصندوق حريص على تقييم نتائج تدخلاته وخاصة منها ما يتعلّق بالاستثمارات ذات المصلحة العامّة.

رد الإدارة العامة للتمويل بوزارة المالية

التصرّف في الموارد المحمولة على اعتماد الميزانية

- في إطار تسريع نسق الاستثمار بمناطق التنمية الجهوية وتشجيع المستثمرين على الانتصاب بها تم إحداث 8 شركات استثمار ذات راس مال تنمية جهوية (الشمال الغربي SODINO، الوسطSIDCO، الجنوب SODIS، ولاية سيدي بوزيد SODESIB، ولاية القصرينSODEK، ولاية قفصة FRDCM، شركة التنمية والاستثمار بقبلي، شركة التنمية والاستثمار بتطاوين) يتمثل دورها في تدعيم الأموال الذاتية للمشاريع المحدثة بمناطق التنمية الجهوية ومتابعتها.

- استنفذت هذه الشركات كامل مواردها وتواجه صعوبة في توفير موارد إضافية لتمويل المشاريع بالجهات وذلك لعزوف المستثمرين وخاصة منهم البنوك العمومية للمساهمة في رأس مالها وذلك لضعف مردوتيها.

- لا يتعارض إسناد موارد جديدة تتصرف فيها شركات الاستثمار الحالية مع مبدأ التوجه نحو هيكلتها، وتعمل الوزارة حاليا على استئناف دراسة التصورات لإعادة هيكلة شركات الاستثمار الجهوية.

- إلى موفى شهر سبتمبر 2018، صادقت 7 لجان على تمويل 34 مشروعا بمبلغ 20 م.د وتم تحرير مبلغ 7.7 م.د تعلقت بـ 17 مشروع.