مشروع قانون إصدار مجلة الاستثمار: سلسلة نقاشات بدون خاتمة

صبرا شرايفة محللة سياسات sabra.chraifa@economie-tunisie.org 2016/08/02

الاطار العام

اللجنة مرجع النظر: لجنة المالية والتخطيط والتنمية

الموضوع: النظر في مشروع قانون عدد 68-2015 المتعلق بإصدار مجلة الاستثمار

تاريخ إحالة المشروع على المجلس: 06/ 11 / 2015
تاريخ انطلاق أشغال اللجنة: 05 / 02 / 2016
تاريخ انتهاء أشغال اللجنة: 19 / 07 / 2016
تاريخ انطلاق نقاش الجلسة العامة: 28 / 07 / 2016
تاريخ المصادقة: تم تعليق المصادقة على المشروع

قائمة الاستماعات:
وزير التنمية والتعاون الدولي
اتحاد الصناعة والتجارة
المعهد العربي للمؤسسات
الغرف التجارية الدولية
كنفدرالية المؤسسات
وزير المالية
الاتحاد الوطني للفلاحة والصيد البحري
الاتحاد العام التونسي للشغل
عمادة المحامين
مركز المسيرين الشبان
هيئة المراقبين الجبائيين
هيئة الخبراء المحاسبين
جمعية الخبراء المحاسبين الشبان

متفرقات:

* تم تعليق النظر في مشروع القانون من قبل لجنة المالية والتخطيط والتنمية في الفترة الممتدة من 07 مارس 2016 إلى 10 جوان 2016، للنظر في مشروعي قوانين تعلق الأول بالنظام الأساسي للبنك المركزي فيما تعلق الثاني بالبنوك والمؤسسات المالية لارتباطهما بالتزامات للدولة التونسية مع المؤسسات المقرضة والمانحة (شرطية صندوق النقد الدولي).
* تم تقديم الجزء المتعلق بالتحفيزات الجبائية من مشروع الإصلاح الجبائي وذلك نزولا عند طلب لجنة المالية التي أصرت على مناقشتها بالتزامن مع مجلة الاستثمار
* تم تقديم النماذج الأولية للنصوص الترتيبية ومسودات الأوامر التطبيقية التابعة للمجلة تدارسها من قبل اللجنة من اجل إعطاء رؤية كاملة وواضحة حول العديد من الفصول
* تمت دعوة ممثلين عن وزارة التنمية والتعاون الدولي وعن وزارة المالية للحضور في كامل جلسات عمل لجنة المالية والتنمية والتخطيط المخصصة لمناقشة مشروع القانون.
* تحديد تاريخ جلسة النظر في مشروع القانون المتعلق بإصدار مجلة الاستثمار على ضوء تقرير أولي للجنة تم إيداعه لدى مكتب المجلس لتجنب خرق الآجال القانونية للإحالة.
* تم تشكيل لجنة توافقات للنظر في النقاط الخلافية المتعلقة بمشروع القانون على هامش الجلسة العامة حيث تجاوز عدد مقترحات التعديل 50 مقترحا.
* تزامنت الجلسة العامة المخصصة لمناقشة مشروع القانون مع الجلسة المخصصة لتجديد الثقة بحكومة الحبيب الصيد.

لم يكتب لمسلسل نقاشات مجلة الاستثمار أن يرى النهاية. حيث ما إن انطلق النظر في فصول المجلة في الجلسة العامة، حتى تم سحب الثقة من الحكومة لتعلق بذلك عملية التصويت على القانون إلى أجل غير مسمّى.

ترجع الحلقة الأولى من هذه السلسلة إلى حقبة المجلس الوطني التأسيسي، حيث ما انفكت نسخ متعددة من مشروع مجلة جديدة للاستثمار تتعاقب على المؤسسة التشريعية[1].

نسخ كانت في جلها مصدر جدل كبير وتجاذبات بين الأطراف السياسية والمنظمات المعنية وكل المتداخلين في الشأن الاقتصادي على حد سواء.

حديث الطرشان

مسألة اعتماد إطار جديد للاستثمار أسالت حبرا كثيرا في كل مرة كانت تطرح فيها للنقاش على الملأ. لكن المثير والذي يشد الانتباه هو تكرار النقاش حول نفس النقاط الخلافية وكأن الأطراف الحكومية على تعددها منذ الفترة التأسيسية لم تكن تعير أهمية إلى الأصوات المنتقدة للاعتمادات المنصوص عليها في المشاريع المتتالية للمجلة.

عدم الرضا لم يقتصر فقط على بعض الأطراف السياسية او المنظمات النقابية الشغيلة ليمتد إلى منظمة الأعراف التي ما انفكت تعبر عن تخوفاتها حول العديد من المسائل الضبابية في النسخ المقترحة.

النسخة الأخيرة لياسين إبراهيم لم تكن اقل جدلا من سابقاتها. بل يمكن أن نقول أنها كانت أكثرها حثا للخلاف وغياب الرؤية الواضحة. فعلى عكس سابقاتها، جاءت هذه النسخة مقتضبة في فصولها عامة عمومية في مضامينها. قدمها الوزير صاحب المشروع على أنها "الدستور الاقتصادي للدولة التونسية"، لذا أراد لها أن لا تتجاوز 25 فصلا تمثل المبادئ العامة لرؤية مستقبل السياسة الاستثمارية للبلاد. عدد جعله ياسين إبراهيم عائقا إضافيا أمام نقاشات لجنة المالية والتخطيط والتنمية المكلفة بالنظر في مشروع نص المجلة في مجلس نواب الشعب.

حيث ما انفك في العود كل مرة أراد فيها النواب إضافة فصول في إطار تعديل المشروع الحكومي، إلى تذكيرهم بأن عدد الفصول الجملي لا يجب أن يتجاوز 25 لالتزامه "أمام المستثمرين والشركاء الاقتصاديين الأجانب بأن لا تتجاوز فصول المجلة ذلك العدد".

ملكية العقارات والأراضي نقطة الخلاف[2]

في كل النسخ المتعاقبة على المجلس التشريعي كانت مسألة ملكية العقارات والأراضي تثير حفيظة كل الأطراف السياسية دون استثناء وأحيانا كثيرة كانت محل سجال كبير بين أبناء التوجه السياسي الواحد.

حتى نسخة 2015 لم تكن اقل جدلا من الأخريات خاصة وأنها جاءت حاملة لعبارات "ملغمة" حول إمكانية تملك الأجانب للأراضي والعقارات. مسألة كانت موضع سجالات طويلة غالبا ما أفضت إلى تلاسن بين النواب نتيجة تشنج المحاججات بينهم بشأن مسألة إمكانية امتلاك الأراضي والعقارات الفلاحية من قبل غير التونسيين لما تفتحه الصيغة المقترحة من الحكومة من باب واسع للتأويلات.[3]

مسألة ملكية الأجانب للعقارات الفلاحية كانت النقطة المسيطرة على النقاش صلب اللجنة. حيث لم تمر جلسة عمل دون إعادة التعرض إليها وإلا ما تجند النواب كل بترسانة حججه لمجابهة الرأي المقابل حول تمكين المستثمرين الأجانب من الاستثمار في القطاع الفلاحي والتخوفات من إمكانية تملكهم للأراضي الفلاحية. نقاشات لم تكن تخلو في كل مرة من التذكير بالماضي الاستعماري وكثيرا ما أدت إلى التخوين، مما جعل من الفصل 5 المتعلق بهذه المسألة لا يحضا أبدا بإجماع على طول أشغال اللجنة وصولا إلى لجنة التوافقات التي انتظمت لغرض البت في النقاط الخلافية وعلى رأسها مسألة الملكية العقارية.

الفصل 5 (الصيغة الأصلية للحكومة)

المستثمر حرّ في امتلاك العقارات وتسوغها واستغلالها لإنجاز عمليات استثمار مباشر أو مواصلتها.

ويمكن للمستثمر التونسي امتلاك الأراضي الفلاحية وتسوغها واستغلالها لإنجاز عمليات استثمار فلاحية أو مواصلتها.

كما يمكن للمستثمر الأجنبي الاستثمار في القطاع الفلاحي دون أن يؤدي ذلك إلى امتلاكه الأراضي الفلاحية.

النقاشات داخل اللجنة أفضت إلى صيغة تسمح للشركات التونسية المسموح لها بامتلاك الأراضي الفلاحية من فتح رأس مالها لفائدة شركات الاستثمار ذات رأس مال تنمية ولصناديق الاستثمار. تعديل برره مقترحوه بأنه طريقة ناجعة لدفع قطاع الفلاحة عن طريق فتح خطوط تمويل مهمة للنهوض بهذا القطاع الحيوي.

الفصل 5 (الصيغةالمعدلة من لجنة المالية)

المستثمر حرّ في امتلاك العقارات غير الفلاحية وتسوغها واستغلالها لإنجاز عمليات استثمار مباشر أو مواصلتها مع مراعاة أمثلة التهيئة الترابية والتعمير.

يسمح للشركات التونسية التي يمكنها امتلاك الأراضي الفلاحية على معنى القانون عدد 56 لسنة 1969 المؤرخ في 22 سبتمبر 1969 والمتعلق بإصلاح الأوضاع الفلاحية، التي تقوم بعمليات استثمار فلاحي عبر فتح رأس مالها لفائدة شركات استثمار ذات رأس مال تنمية وصناديق استثمار ،أن تمتلك الأراضي الفلاحية وتسوغها واستغلالها لإنجاز عمليات استثمار فلاحية أو مواصلتها.

وإذا ساهم مستثمر أجنبي بصفة مباشرة أو غير مباشرة في استثمار فلاحي لا يمكن له بأية طريقة امتلاك الأراضي الفلاحية.

اقتراح لاق معارضة شرسة من قبل نواب المعارضة أساسا وخلق انقساما في المواقف داخل نواب الائتلاف الحاكم. حيث رأوا أن هذه الصيغة ستزيد من أزمة القطاع الفلاحي مشيرين إلى أن التنصيص على إمكانية تملك الشركات التي تفتح رأس مالها لفائدة شركات استثمار ذات رأس مال تنمية وصناديق الاستثمار من شأنه أن يرفع في كلفة اقتناء الأراضي وهو ما سيهدد صغار ومتوسطي الفلاحين الذين سيجدون أنفسهم أمام شركات تقتني الأراضي الأكثر خصوبة وهو ما سيحد من قدرتهم

على الإنتاج الشيء الذي سيضاعف ظاهرة الهجرة الريفية. كما أن جل الشركات التي تقتني أراضي فلاحية يتجه منتوجها أساسا إلى الصناعات الغذائية وهو ما سيؤثر سلبا على الإنتاج الفلاحي المخصص للاستهلاك المباشر (بما أن صغار ومتوسطي الفلاحين هم الذين ينتجون للسوق الاستهلاكية المباشرة) مما يهدد الأمن الغذائي.

نقطة أخرى في هذا الفصل لم تغب عن النقاش وإن كان بحدة أقل. حيث وان اكتسبت حظا وفيرا في الشوط الأول من النقاشات (خلال الفترة التأسيسية) إلا أنها عرضت باحتشام أكثر خلال نقاش نسخة 2015 من المجلة.

وتتمثل هذه النقطة في مسألة تملك الأراضي والعقارات في المناطق اللوجستية كما تعرفها مجلة الديوانة من قبل المستثمرين وخاصة الأجانب[4].

ولئن جاءت النسخ السابقة صريحة حول هذه النقطة، فإن نسخة 2015 صمتت على التعرض إليها، كما تفادى الوزير صاحب المشروع التعرض إليها في عديد اللقاءات التي انتظمت لنقاش مشروع مجلة الاستثمار. مما دفع إلى جعل هذه المسألة لا تحضى بنقاش مطول على أهميتها ولما تمثله هذه المناطق من أهمية إستراتيجية للبلاد التونسية قد تمس من سيادتها وأمنها.

الفصل 5 (الصيغة المعتمدة في إطار لجنة التوافقات)

المستثمر حرّ في امتلاك العقارات غير الفلاحية وتسوغها واستغلالها لإنجاز عمليات استثمار مباشر أو مواصلتها مع مراعاة مجلة التهيئة الترابية والتعمير وأمثلة التهيئة الترابية.

الفصل 87 (مجلة الديوانة)

فضاءات الأنشطة اللوجستية هي من مناطق من التراب الديواني موضوعة تحت مراقبة الديوانة مهيأة ومخصصة لاستقبال بضائع متأتية من عملية نقل دولي أو معدة لتكون موضوع عملية نقل دولي قصد تقديم خدمات مرتبطة بها وخاصة:

- إعادة الشحن
- اللف والتعليب
- مراقبة الجودة
- الخزن في انتظار إتمام إجراءات التسريح أو إعادة الشحن أو التصدير أو إعادة التصدير
- القيام بعمليات التحويل المنصوص عليها بالفصل 93 من هذه المجلة.

تحويل الأرباح بين الحق الضمني ومنطوق النص

جاء الفصل 9 من مشروع المجلة ليقر بصريح النص على حق المستثمرين في تحويل أرباحهم وليعتبر صمت البنك المركزي ترخيصا (في الحالات التي تستوجب تراخيص خاصة).

لذلك اعتبر المعارضون لهذا التنصيص الصريح إقرار مبدأ حرية تحويل الأموال إلى الخارج من شأنه أن يعمق عجز ميزان الدفوعات ويقلص من مدخرات الدولة للعملة الصعبة.

التشريع الحالي لا يمنع المستثمرين من تحويل أرباحهم ولكنه يخضع المسألة إلى تراخيص مسبقة من البنك المركزي مما يسمح لها بإيجاد حلول للحفاظ على التوازنات المالية والنقدية العامة واستقرار سياسة الصرف. لذا يعتبر حرمان البنك المركزي من إمكانية التحكم في تدفق رؤوس الأموال إلى الخارج من شأنه أن يحدث اختلالا في احتياطي العملة الصعبة للبلاد ويزيد من انزلاق قيمة الدينار خاصة مع تخلي البنك المركزي عن مهة استقرار العملة[5].

الفصل 9

للمستثمر حرية تحويل أمواله إلى الخارج بالعملة الأجنبية وفق التشريع الجاري به العمل المتعلق بالصرف.

وفي الحالات التي يقتضي فيها التحويل إلى الخارج الحصول على ترخيص من البنك المركزي التونسي، تنطبق أحكام الفقرات 2 و3 و 4 من الفصل 4 من هذه المجلة.[6]

النقاشات صلب اللجنة أبقت الفصل في صيغته الحكومية، لكنها لم تتمكن من غلق باب السجال حوله. خلاف ما انفك أن طفى إلى السطح مرة أخرى خلال انعقاد أشغال لجنة التوافقات التي عجزت هي الأخرى عن إيجاد صيغة توافقية لتتقرر إحالة الفصل بترسانة التعديلات المقترحة فيه إلى الجلسة العامة لتبت في المسألة.

جلسة عامة ساخنة

الأزمة السياسية التي عاشتها البلاد جراء الخلاف بين رأسي السلطة التنفيذية ألقى بظلاله على عمل المجلس التشريعي خاصة بعد أن تمت إحالة الخلاف إلى مجلس نواب الشعب للبت فيه، وذلك بعد أن قرر رئيس الحكومة التوجه إلى البرلمان لطلب تجديد منح الثقة في تشكيلته الحكومية. الظروف السياسية حتّمت أن تزامنت جلسة النظر في مشروع القانون المتعلق بمجلة الاستثمار وجلسة تجديد الثقة للحكومة، لتنطلق بذلك أشغال الجلسة العامة على خلاف حاد حول وجاهة مواصلة العمل على نقاش والتصويت على مشروع القانون المتعلق بمجلة الاستثمار.

لئن كانت استمرارية الدولة حاضرة كمبدأ بديهي خلال نقاشات مجموعة مشاريع القوانين المبرمجة في سلسلة الجلسات العامة التي اقرها مكتب المجلس، فان هذه المسألة لم تكن محل إجماع بالنسبة لمشروع قانون مجلة الاستثمار. فتتالت طلبات النواب من اجل إرجاء النظر فيه إلى حين حلحلة أزمة الفريق الحكومي.

وثيقة قرطاج فرضت حضورها كحجة من اجل تأجيل المصادقة على مشروع القانون بما انها تضمنت في نقاط أولويات الحكومة الجديدة للمرحلة القادمة العمل على إحداث إطار جديد للاستثمار. فأضحى بموجب ذلك من غير المنطقي أن تتم المصادقة على مشروع آخر غير مشروع الحكومة المستقبلية. قانون الاستثمار الذي يراد له أن يكون "الدستور الاقتصادي للبلاد" وجب أن يكون في تناغم تام مع توجهات الحكومة الجديدة ورؤيتها لا أن يتم تقييدها بقانون لم تشارك في صياغته.

من جهة أخرى شكلت الالتزامات التي اتخذتها الدولة التونسية على عاتقها مع الجهات المقرضة حجر عثرة إضافي.

إذ وجب على الدولة التونسية أن يكون الإطار الجديد المنظم للاستثمار حيز التطبيق في موفى شهر سبتمبر المقبل.

اتخاذ القرار بالمرور إلى النقاش العام لم يوقف السجال حيث رجعت مسألة منطقية النقاش لتضاف إلى قائمة الانتقادات الواسعة الموجه إلى مشروع المجلة.

حسم الأمر بالتصويت لمواصلة النقاش فصلا فصلا لكن حبل التصويت على فصول القانون لم يتواصل إذ سرعان ما رفعت الجلسة لتخلي السبيل لاجتماع لجنة التوافقات. علها تقلل من حدة التباين في مقترحات التعديل وتضفي إلى صيغة مرضية لكل الإطراف.

لجنة التوفقات، عودة إلى المربع الأول

أشغال لجنة التوافقات شكلت هي الأخرى حلقة مهمة في مسلسل نقاشات مشروع مجلة الاستثمار. لتنطلق في جلسات مراطونية أعادت إلى السطح كل الخلافات والتباينات التي عاشتها اللجنة مرجع النظر وتعيد النقاشات إلى النقطة الأولى في كل النقاط المفصلية للقانون.

وفيما نجحت اللجنة في بعض المواقع في إيجاد حلول وسطية لصيغ توافقية بين مختلف الحساسيات السياسية المشكلة للبرلمان إلا أنها عجزت في مواقف أخرى إلى الانتصار على التجاذبات لتنتهي إلى إبقاء الحال على ما هو عليه وتتخذ الخيار الأكثر صخبا ألا وهو ترحيل الخلاف إلى الجلسة العامة للبت فيه.

لم يتسن للجلسة العامة المخصصة للتصويت على فصول مشروع قانون الاستثمار أن تلتئم من جديد. لتعلّق نتيجة التصويت على تجديد منح الثقة بالحكومة أشغالها إلى تاريخ غير معلوم وليترك بذلك الباب مواربا لإمكانية سحبه من قبل الحكومة الجديدة أو إعادة الجدل من جديد حول النقاط التي لم تحسم بعد.

1 اشغال لجنة المالية بالمجلس الوطني التأسيسي

2 انظر المقال " ملكية الأراضي في مجلة الاستثمار الجديدة. نحو إعادة استعمار فلاحي ؟" http://bit.ly/2cpdPoH

3 انظر الرسم البياني " الملكية العقارية في مجلة الاستثمار الجديدة. نحو إعادة استعمار فلاحي ؟" http://bit.ly/2c8HdBH

4 انظر المقال " ملكية الأراضي في مجلة الإستثمار الجديدة. نحو إعادة إستعمار فلاحي ؟" http://bit.ly/2cpdPoH

5 النظام الأساسي الجديد للبنك المركزي واتفاق صناع السوق (accord de teneurs de marchés).

لمزيد التفاصيل حول المسألة اقرأ المقال L'indépendance de la Banque Centrale Tunisienne : enjeux et impacts sur le système financier tunisie http://bit.ly/2clv34e

6 الفقرات 2و3و4 من الفصل4 : يتعيّن تعليل قرار رفض الترخيص وإعلام طالبه في الاجال القانونية وكتابيا أو بكل وسيلة تترك أثرا كتابيا.

ويعتبر السكوت بعد انقضاء الآجال المنصوص عليها بالفقرة الثانية من هذا الفصل ترخيصا اذا كان المطلب مستوفيا الشروط الشكلية المستوجبة.

وتتولى الهيئة مراقبة احترام الاجال وإسناد الموافقة على الترخيص في صورة السكوت بعد انقضاء الاجال.

7 شرط قرض بضمانة الولايات المتحدة الامريكية.