

المنشآت العمومية في تونس

تقييم اقتصادي ومالي لإحدى عشرة مؤسسة وخيارات الإصلاح من خلال التجارب الدولية

محمد براء اللافي

مدرسة باريس للاقتصاد

الملخص

لعبت المنشآت العمومية دورًا محوريًا في الاقتصاد التونسي منذ الاستقلال، حيث شملت قطاعات الطاقة، والمياه، والنقل، والاتصالات، والخدمات المصرفية، والصناعات الاستخراجية. تعيد هذه الدراسة تناول مسألة إصلاح المؤسسات العمومية في تونس من منظور اقتصادي، بعيدًا عن المقاربات الإيديولوجية، من خلال تقييم مختلف خيارات الإصلاح في ضوء الأدلة والتجارب الدولية. وتبدأ باستعراض الجذور التاريخية وأهداف نموذج المنشآت العمومية في تونس، ثم تقدم تشخيصًا ماليًا وتشغيليًا لإحدى عشرة منشأة عمومية حسب القطاعات، قبل وضع التجربة التونسية في سياق مقارنة مع تجارب فرنسا، والمغرب، وإيطاليا، والنرويج، والاستفادة من الأدبيات الاقتصادية وتجارب إصلاح قطاعية في دول أوروبا الشرقية، والتشيلي، والمملكة المتحدة، وإيطاليا.

تقدم الدراسة تشخيصًا ماليًا وتشغيليًا لكل من الشركة التونسية للكهرباء والغاز، والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه، والديوان الوطني للتطهير، والشركة التونسية لصناعات التكرير، وشركة عجيل، والخطوط التونسية، والشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية، والشركة التونسية للملاحة، وشركة فسفاط قفصة، والمجمع الكيميائي التونسي، وذلك بالاعتماد على تقرير وزارة المالية حول المنشآت العمومية، وتحليلات البنك الدولي، والتحقيقات الصحفية. وتبين النتائج أن صافي الخسائر المجمعة للمنشآت الخاسرة بلغ نحو 4.27 مليار دينار تونسي خلال سنة 2022 وحدها، ويرجع ذلك بدرجة أكبر إلى الأسعار الإدارية التي لا تغطي التكاليف الحقيقية، وتأخر الاستثمارات، وضعف استقلالية الحوكمة، أكثر من كونه ناتجًا عن ضعف الطلب.

وتخلص الدراسة إلى أن النقاش ينبغي أن يتجاوز الثنائية التقليدية بين «الخصوصية» و«الإبقاء على الملكية العمومية»، ليتجه نحو تقييم خاص بكل قطاع، يستند إلى الأدلة الاقتصادية والمقارنة مع التجارب الدولية، بهدف تحديد الخيار الإصلاحي الأنسب للسياق التونسي، سواء تمثل في إعادة الهيكلة، أو تعزيز المنافسة، أو الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أو الخصوصية.

في السياسة كما في الاقتصاد، أمضينا عقوداً من الزمن، في تونس كما في العالم العربي، نقارب الأفكار والمقترحات، ونواجه التحديات والأسئلة، ونتعامل مع العالم من خلال قوالب أيديولوجية جاهزة، كل وفق منظوره ومربع تفكيره. وفي رأيي، كان ذلك أحد أبرز أسباب تراجعنا وتقدم غيرنا، وابتعادنا عن النهضة التي شغلت الكتاب والمفكرين لعقود. فقد جعلنا هذا النهج نفتقد قيمة أصبحت اليوم من أهم مقومات نجاح الدول، وهي البراغماتية، أي القيام بما تقتضيه المصلحة والواقع، لا بما تمليه الميول الأيديولوجية، وتقييم القرارات بناءً على نتائجها وآثارها، لا على الخلفية الفكرية التي تنطلق منها.

وفي رأيي، حملنا هذا الإشكال معنا في تسيير الدولة وفي التعامل مع ملفات أصبحت اليوم عاجلة ولا تقبل مزيداً من التأجيل، وأهمها ملف المؤسسات العمومية، الذي أصبح بحاجة إلى أن نواجهه بكل شجاعة وأن نطرح حوله الأسئلة المناسبة. **هل آن الأوان لخصخصة بعضها؟ وهل من الممكن إعادة هيكلة بعضها الآخر مع المحافظة على ملكية الدولة لها؟**

هذا المقال هو محاولة جادة لفهم هذا الملف وإعادة النظر فيه من خلال الوقائع والتجارب الدولية. وهنا يجب أن نؤكد أننا لن نتبنى موقفاً محدداً، بل سنحاول عرض مختلف التجارب ومقارنتها بالحالة التونسية. إننا اليوم بحاجة، أكثر من أي وقت مضى، إلى المصارحة والتخلي عن الخطوط الحمراء والتابوهات التي منعت كل محاولة للإصلاح. ففي كثير من الأحيان، يُنظر إلى استمرار الدعم العمومي أو المحافظة على الملكية العمومية باعتبارهما خياراً اشتراكياً أو يساريّاً، فيرفضان انطلاقاً من هذا التصنيف الأيديولوجي. وفي المقابل، ارتبطت الخصخصة في نظر كثيرين بالليبرالية الاقتصادية وبإملاءات المؤسسات المالية الدولية، فأصبحت تُرفض أحياناً للأسباب نفسها، قبل مناقشة نتائجها الفعلية أو شروط نجاحها. ولا شك أن لهذه التصورات جانباً من الصحة بالنظر إلى السياقات التاريخية والسياسية التي نشأت فيها، غير أن الاقتصر عليها لا يساعد على فهم المسألة في تعقيدها. لذلك، نعتقد أن هذا الملف يستحق نقاشاً أكثر هدوءاً وتحرراً من الشعارات والأحكام المسبقة، ينطلق من الوقائع والتجارب والنتائج، لا من التصنيفات الأيديولوجية وحدها.

لذلك، نسعى في هذا المقال إلى إعادة طرح مسألة إصلاح المؤسسات العمومية على طاولة النقاش، من خلال تقييم مختلف خيارات الإصلاح في ضوء الأدبيات الاقتصادية والتجارب الدولية، سعياً إلى فهم الشروط التي تجعل هذه الإصلاحات قادرة على تحسين الأداء الاقتصادي وجودة الخدمات العمومية.

لقد كانت تراودني فكرة هذه الورقة منذ مدة طويلة، لكنني لم أجد الحافز للبدء فيها. غير أن الجدل الأخير الذي أثاره انقطاع التيار الكهربائي في تونس خلال شهر جويلية 2026، إضافة إلى مقالي الأخير حول الشركة التونسية للكهرباء والغاز، جعلني أضع حداً لتأجيلها وأشرع في كتابتها.

يتناول **المحور الأول** تاريخ المؤسسات العمومية في تونس، وعددها، وأهدافها، والتحويلات التي عرفت، مع مقارنتها بنظيراتها في عدد من الدول. ثم نناقش في **المحور الثاني** واقعها المالي اليوم، وجودة الخدمات التي تقدمها، وتطور أدائها خلال العقود الماضية. أما **المحور الثالث**، وهو المحور الرئيسي، فنحاول فيه فهم تجارب المؤسسات العمومية في العالم وإصلاحها من خلال الأوراق العلمية والدراسات الأكاديمية، لا من خلال مقالات الرأي أو الطروحات الأيديولوجية، وذلك بهدف الوصول إلى تقييم موضوعي لتلك التجارب. ثم نخصص **المحور الرابع** لاستخلاص الدرس السياساتي المستفاد من هذه التجارب ومحاولة تطبيقه على الحالة التونسية، قبل أن نختم بخلاصة عامة.

1. المؤسسات العمومية في تونس: النشأة، الأهداف، والتطور:

1.1. النموذج الاقتصادي لدولة الاستقلال:

تبنّت الدولة الوطنية منذ الاستقلال نمودجا اقتصاديا يقوم على توسيع دور الدولة في النشاط الاقتصادي باعتبارها مستثمرا ومنتجا ومزودا مباشرا للخدمات الأساسية. وجاء هذا التوجه في سياق بناء مؤسسات الدولة الحديثة، وتونس القطاع التي كانت خاضعة للإدارة أو رأس المال الأجنبي¹، ومعالجة ضعف المبادرة الخاصة الوطنية في تلك المرحلة. وكان الهدف يتمثل في ضمان السيادة الاقتصادية، وتعميم النفاذ إلى الخدمات الأساسية، وتسريع التنمية، وتحقيق التوازن بين الجهات، وهو ما منح الدولة دورا محوريا في قيادة الاقتصاد.

وفي هذا الإطار، شهدت السنوات الأولى للاستقلال إنشاء عدد كبير من المؤسسات العمومية أو إعادة هيكلتها لتتولى إدارة القطاعات الاستراتيجية. ففي قطاع الطاقة، أُحدثت الشركة التونسية للكهرباء والغاز (STEG) بموجب المرسوم عدد 8 لسنة 1962 المؤرخ في 3 أفريل 1962²، وجمعت تحت إشرافها إنتاج الكهرباء والغاز ونقلهما وتوزيعهما، بعد أن كانت هذه الأنشطة موزعة بين عدة شركات امتياز، وكان الهدف الأساسي هو تعميم كهرية البلاد وربط مختلف الجهات بالشبكة الوطنية.

وفي قطاع المياه، أُسّست الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه (SONEDE) سنة 1968³ لتتولى إنتاج مياه الشرب ونقلها وتوزيعها على كامل التراب التونسي، في إطار سياسة هدفت إلى تعميم النفاذ إلى الماء الصالح للشرب وتحسين الصحة العمومية. كما أُحدث الديوان الوطني للتطهير (ONAS) سنة 1974⁴ لتطوير شبكات التطهير ومعالجة المياه المستعملة، استجابة للتوسع العمراني والسكاني الذي عرفته البلاد.

أما في قطاع النقل، فقد واصلت الدولة تعزيز حضورها في المؤسسات الاستراتيجية. ورغم أن الخطوط التونسية (Tunisair) تأسست يوم 21 أكتوبر 1948 خلال فترة الحماية، فإنها شهدت بعد الاستقلال عملية ترقية لرأس مالها وإدارتها، قبل أن تصبح سنة 1958 شركة **وطنية** تخضع لسيطرة الدولة، لتتحول إلى الناقل الوطني الذي رافق انفتاح تونس على العالم ودعم قطاع السياحة.

وفي قطاع النقل الحديدي، أُسّست الشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية (SNCFT)⁵ سنة 1956 لتتولى استغلال شبكة السكك الحديدية التي كانت تديرها الشركات الاستعمارية، بينما شهد قطاع النقل الحضري لاحقا إنشاء شركة نقل تونس (TRANSTU) بصيغتها الحالية سنة 2003 نتيجة دمج عدد من المؤسسات السابقة، بعد أن كانت خدمات النقل الحضري تؤمنها شركات عمومية مختلفة منذ الاستقلال.

¹ الهادي التيمومي، تونس البورقبيية 1956-1987، دار محمد علي، طبعة 2024. ويتناول بالتفصيل بناء الدولة الوطنية، والاختيارات الاقتصادية، والتجربة التعاقدية، والعودة إلى اقتصاد السوق.

² الجمهورية التونسية، المرسوم عدد 8 لسنة 1962 المؤرخ في 3 أفريل 1962 المتعلق بإحداث الشركة التونسية للكهرباء والغاز، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 17، 3 أفريل 1962.

³ القانون عدد 22 لسنة 1968 المؤرخ في 2 جويلية 1968 المتعلق بإحداث الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه (SONEDE)، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

⁴ القانون عدد 73 لسنة 1974 المؤرخ في 3 أوت 1974 المتعلق بإحداث الديوان الوطني للتطهير (ONAS)، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

⁵ القانون عدد 59 لسنة 1956 المتعلق بإحداث الشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

كما اتجهت الدولة إلى إحداث مؤسسات عمومية في القطاعات الإنتاجية والصناعية. فقد تأسست الشركة التونسية لصناعات التكرير (STIR) سنة 1961⁶ لضمان تكرير النفط محليا والحد من التبعية للخارج، في حين واصلت شركة فسفاط قفصة (CPG)، التي يعود تأسيسها إلى سنة 1897، نشاطها تحت إشراف الدولة بعد الاستقلال باعتبارها أحد أهم أعمدة الاقتصاد الوطني ومصدرا رئيسيا للعملة الصعبة.

ولم يقتصر هذا التوجه على القطاعات الصناعية والخدمات الأساسية، بل شمل كذلك التجارة والفلاحة والتمويل. فقد دعمت الدولة دور ديوان الحبوب، والديوان الوطني للزيت، وعدد من دواوين الإنتاج والتسويق، كما عززت حضورها في القطاع البنكي من خلال البنوك العمومية، بهدف تمويل الاستثمار الوطني وتوجيه التنمية الاقتصادية وفق أولويات الدولة.

ويعكس هذا المسار طبيعة النموذج الاقتصادي الذي تبنته دولة الاستقلال، والذي أسند إلى المؤسسات العمومية دورا يتجاوز تحقيق الربحية التجارية، ليشمل تنفيذ السياسات العمومية، وتوفير الخدمات الأساسية، وضمان الأمن الاقتصادي والاجتماعي، وقيادة عملية التنمية في ظل محدودية القطاع الخاص آنذاك. وقد نجح هذا النموذج في تحقيق مكاسب مهمة في مجالات الكهرباء، والتعليم، والصحة، والبنية التحتية، غير أنه أدى أيضا إلى توسع تدريجي في حجم القطاع العمومي، وهو ما سيطرح لاحقا تحديات تتعلق بالحوكمة، والكفاءة، والاستدامة المالية.

وفي المقابل، برزت مع مرور الوقت إشكالية أخرى تتمثل في أن بعض المؤسسات والدواوين العمومية لم تعد تقتصر على أداء دورها الأصلي في ضمان الأمن الغذائي أو تنظيم الأسواق، بل أصبحت في بعض القطاعات تمارس صلاحيات احتكارية حدت من تطور المنافسة والمبادرة الخاصة. ويستشهد في هذا السياق بديوان الحبوب والديوان الوطني للزيت، اللذين منحتهما المنظومة القانونية صلاحيات واسعة في شراء وتسويق أو تصدير بعض المنتجات، وهو ما اعتبرته عدة دراسات أحد العوامل التي ساهمت في الحد من دخول فاعلين اقتصاديين جدد، وخاصة صغار المنتجين والمصدرين، وإضعاف ديناميكية الأسواق. وقد تناولت هذه الإشكالية عدة أعمال أكاديمية وتقارير صادرة عن منظمات مختصة، من بينها **منظمة مكافحة اقتصاد الريع في تونس (ALERT)**، التي يدعو خبراءها باستمرار إلى مراجعة الإطار القانوني المنظم لعدد من الدواوين العمومية بما يحقق توازنا بين متطلبات الأمن الاستراتيجي وتعزيز المنافسة، كما خلصت تقارير البنك الدولي⁷ إلى أن إزالة الامتيازات والاحتكارات القانونية تمثل أحد الشروط الأساسية لتطوير القطاع الخاص وتحسين كفاءة الاقتصاد التونسي.

1.2. خريطة المؤسسات العمومية في تونس:

لم نتطرق في القسم السابق إلى جميع المؤسسات العمومية التي أحدثتها الدولة التونسية منذ الاستقلال، وإنما اكتفينا باستعراض أبرزها وأقدمها، باعتبارها تعكس فلسفة النموذج الاقتصادي الذي قامت عليه الدولة الوطنية. أما اليوم، فقد أصبحت المؤسسات والمنشآت العمومية منظومة واسعة تضم أكثر من مائة مؤسسة تنشط في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، وتخضع لإشراف عدد كبير من الوزارات. ويعتمد هذا القسم على **التقرير حول المنشآت العمومية**⁸ الصادر عن وزارة المالية والمرفق

⁶ القانون المحدث للشركة الوطنية لتوزيع البترول (SNDP)، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

⁷ World Bank, *The Unfinished Revolution: Bringing Opportunity, Good Jobs and Greater Wealth to All Tunisians*, Washington, DC, 2014، الفصل الثاني والفصل الثالث حول الامتيازات القانونية والاحتكار.

⁸ التقرير حول المنشآت العمومية ملحق عدد 9 لقانون المالية 2025.

بمشروع قانون المالية لسنة 2025، باعتباره أحدث مرجع رسمي يقدم معطيات مالية وتحليلية حول أهم المؤسسات العمومية في تونس.

وتتوزع المؤسسات العمومية التي يتناولها التقرير على عدة وزارات على النحو التالي:

وزارة المالية

- وكالة التبغ والوقيد
- شركة اليانصيب التونسي
- الديوان الوطني للبريد
- الشركة التونسية للبنك (STB)
- البنك الوطني الفلاحي (BNA)
- بنك الإسكان (BH)
- الشركة التونسية للضمان
- شركة إعادة التأمين "تونس ري"

وزارة النقل

- الخطوط التونسية
- شركة الخدمات الأرضية
- شركة التموين
- ديوان الطيران المدني والمطارات
- الشركة التونسية للملاحة
- الشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية
- شركة نقل تونس

وزارة الصناعة والمناجم والطاقة

- الشركة التونسية للحفر
- الشركة الوطنية لتوزيع البترول (عجيل)
- الشركة التونسية للكهرباء والغاز
- الشركة التونسية لصناعات التكرير
- شركة فسفاط قفصة
- المجمع الكيميائي التونسي
- شركة نقل الأنابيب عبر الصحراء
- المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية
- الشركة التونسية للأنابيب

- الوكالة الوطنية للتحكم في الطاقة

وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري

- الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه
- ديوان الحبوب
- ديوان الأراضي الدولية
- الديوان الوطني للزيت
- ديوان تربية الماشية وتوفير المرعى

وزارة التجهيز والإسكان

- شركة النهوض بالمساكن الاجتماعية
- الوكالة العقارية للسكنى
- وكالة التهذيب والتجديد العمراني

وزارة البيئة

- الديوان الوطني للتطهير

وزارة تكنولوجيا الاتصال

- اتصالات تونس

وزارة التجارة وتنمية الصادرات

- الديوان التونسي للتجارة

وزارة الصحة

- الصيدلية المركزية للبلاد التونسية

ويبين هذا التوزيع اتساع نطاق تدخل الدولة في الاقتصاد، إذ لا تقتصر المؤسسات العمومية على الشركات الصناعية أو التجارية، وإنما تشمل أيضًا بنوكًا وشركات تأمين، ودواوين اقتصادية، وهيئات تتولى إدارة البنية التحتية، والطاقة، والنقل، والمياه، والصحة، والاتصالات، وغيرها من القطاعات الحيوية. كما يعكس هذا التنوع تعدد الأدوار التي تضطلع بها الدولة، والتي تتراوح بين الإنتاج المباشر للسلع والخدمات، وإدارة المرافق الأساسية، ودعم الأمن الغذائي، وتقديم الخدمات المالية، وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وباعتبار أن هذه الورقة تعنى أساسًا بإصلاح المؤسسات العمومية، فإنها تركز على المؤسسات العمومية ذات النشاط الاقتصادي والخدمي المباشر، وهي الفئة التي حظيت بأكبر قدر من الاهتمام في الأدبيات الاقتصادية وتجارب الإصلاح الدولية. وعليه، ستناول الدراسة على وجه الخصوص:

- (1) الشركة التونسية للكهرباء والغاز (STEG)
- (2) الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه (SONEDE)
- (3) الشركة التونسية لصناعات التكرير (STIR)
- (4) الخطوط التونسية (Tunisair)
- (5) الشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية (SNCFT)
- (6) شركة نقل تونس
- (7) الشركة التونسية للملاحة (CTN)
- (8) الشركة الوطنية لتوزيع البترول (عجيل)
- (9) الديوان الوطني للتطهير (ONAS)
- (10) شركة فسفاط قفصة (CPG)

ولا بد بالإضافة لذلك من الحديث أيضا على **المجمع الكيميائي التونسي** الذي يمثل حالة خاصة ضمن المؤسسات العمومية، إذ لا تقتصر التحديات التي يواجهها على الصعوبات المالية أو الإنتاجية، وإنما ترتبط أيضًا بالآثار البيئية لأنشطته الصناعية، ولا سيما في منطقة قابس، التي تعد من أكثر المناطق المتأثرة بالتلوث الصناعي في تونس. لذلك فإن إصلاح هذه المؤسسة لا يمكن أن يقتصر على تحسين الحوكمة أو إعادة هيكلة النشاط، بل يستوجب أيضًا برنامجًا واسعًا للاستثمار في الحد من التلوث، ومعالجة النفايات الصناعية، وتحديث وسائل الإنتاج بما يتوافق مع المعايير البيئية الحديثة. ولهذا السبب، فإن أي نقاش حول مستقبل المجمع الكيميائي يجب أن يوازن بين الحفاظ على دوره الاقتصادي وبين معالجة الكلفة البيئية التي تحملتها المنطقة لعقود.

أما الدواوين والوكالات العمومية، مثل ديوان الحبوب، والديوان الوطني للزيت، ووكالات التنمية والاستثمار، فإنها تؤدي بالأساس وظائف تنظيمية أو رقابية أو تدخلية تختلف عن طبيعة الشركات التجارية. ولذلك فإن الإشكاليات المرتبطة بها تتعلق أساسًا بالحوكمة، والإطار القانوني، وآليات التدخل في الأسواق، وإصلاح الإدارة العمومية. ورغم وجود مساهمات أكاديمية وسياساتية مهمة تناولت إصلاح هذه المؤسسات، فإن مناقشتها تخرج عن نطاق هذه الورقة، التي تقتصر على المؤسسات التجارية التي تقدم خدمات عامة مباشرة، والتي تشكل محور الأدبيات الاقتصادية المتعلقة بالخصخصة وإصلاح المؤسسات العمومية.

كما تملك الدولة التونسية أيضًا ثلاث مؤسسات مصرفية عمومية هي الشركة التونسية للبنك، والبنك الوطني الفلاحي، وبنك الإسكان، وهي مؤسسات تمثل جزءًا مهمًا من القطاع المالي العمومي. وقد دعت بعض الدراسات والخبراء إلى دراسة إمكانية تجميعها ضمن قطب مصرفي عمومي واحد لتحسين الكفاءة، وتقليل التكاليف، وتعزيز الحوكمة. غير أن هذه المسألة ترتبط أساسًا بإصلاح القطاع البنكي والمالي، وهو مجال متخصص له أدبياته وإشكالياته المختلفة. ولذلك لن تتناول هذه الورقة هذا الموضوع بالتفصيل، لأن نطاقها يقتصر على المؤسسات العمومية ذات النشاط الاقتصادي والخدمي المباشر، كما أن هناك باحثين وخبراء في الاقتصاد المالي والقطاع البنكي أكثر اختصاصًا مني في معالجة هذه المسائل.

1.3. موقع النموذج التونسي في ضوء التجارب الدولية:

قد يوحي اتساع القطاع العمومي في تونس بأن هذا النموذج يمثل استثناء مقارنة باقتصادات السوق، غير أن التجارب الدولية تبين عكس ذلك. فمعظم الدول، سواء كانت متقدمة أو ناشئة، تحتفظ بمؤسسات عمومية في القطاعات الاستراتيجية، وخاصة الطاقة، والمياه، والنقل، والبنية التحتية. ويكمن الاختلاف الحقيقي بين الدول في حجم تدخل الدولة، وطبيعة المهام المسندة

لهذه المؤسسات، ومستوى الحوكمة والمنافسة داخل هذه القطاعات، وليس في مجرد وجود المؤسسات العمومية في حد ذاته.⁹

1.3.1. فرنسا:

تمثل فرنسا مثالاً بارزاً على استمرار الدور الاقتصادي للدولة داخل اقتصاد سوق متقدم. فوفقاً لوكالة المساهمات الحكومية الفرنسية (Agence des Participations de l'État)، تمتلك الدولة كلياً أو جزئياً عدداً من المؤسسات العاملة في قطاعات تعتبرها استراتيجية، مثل الطاقة، والنقل، والخدمات البريدية، والبنية التحتية للمطارات، مع اختلاف درجة تدخلها بحسب كل قطاع.¹⁰

ففي قطاع الكهرباء، تمثل **Électricité de France (EDF)** النظير الأقرب للشركة التونسية للكهرباء والغاز، وقد أعادت الدولة تأميمها بالكامل سنة 2023 لتصبح مالكة لـ 100% من رأس مالها. غير أن القطاع يختلف عن النموذج التونسي، إذ جرى الفصل بين الإنتاج، والنقل، والتوزيع، وفتح نشاط بيع الكهرباء للمنافسة، بينما بقيت شبكات النقل والتوزيع خاضعة لشركات مستقلة قانونياً وتحت رقابة الدولة وهيئة تنظيم الطاقة.¹¹

وفي قطاع النقل، ما تزال الدولة تمتلك بالكامل **SNCF** للسكك الحديدية و**RATP** للنقل الحضري، كما تحتفظ بحصة 20% تقريباً في **Air France-KLM**، وبأغلبية رأس مال شركة **Aéroports de Paris** المشغلة للمطارات الرئيسية. غير أن هذه القطاعات شهدت إصلاحات تنظيمية واسعة أدخلت المنافسة في تشغيل بعض الخدمات، مع الإبقاء على الملكية العمومية للبنية التحتية والمؤسسات الاستراتيجية.¹²

أما في القطاعات الأخرى التي تتناولها هذه الدراسة، فتختلف التجربة الفرنسية عن الحالة التونسية. فلا توجد شركة عمومية وطنية تحتكر تكرير النفط أو توزيع المحروقات على غرار **الستير وعجيل**، إذ يهيمن القطاع الخاص على هذه الأنشطة، وخاصة شركة **TotalEnergies**.

وفي مجال التطهير، لا يوجد جهاز وطني مماثل للديوان الوطني للتطهير، إذ تتولى البلديات والهيئات المحلية مسؤولية هذه الخدمة، بينما يعهد في كثير من الحالات بتشغيلها إلى شركات خاصة مثل **Suez** و **Veolia** بموجب عقود امتياز أو عقود تسيير، مع احتفاظ السلطات العمومية بملكية الشبكات والبنية التحتية.¹³

1.3.2. المغرب:

⁹ OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, Paris: OECD Publishing, 2024.

¹⁰ Agence des Participations de l'État, *Rapport annuel 2024-2025*.

¹¹ EDF, *Universal Registration Document 2024*; Commission de régulation de l'énergie (CRE), *Le marché français de l'électricité*.

¹² OECD, *OECD Economic Surveys: France 2024*.

¹³ OECD, *Managing Water Supply and Sanitation in France*; Cour des comptes, *Les services publics d'eau et d'assainissement*; Veolia, *Universal Registration Document 2024*.

رغم اعتماد المغرب برامج واسعة للإصلاح الاقتصادي منذ ثمانينيات القرن الماضي، فإنه حافظ على ملكية الدولة للمؤسسات العاملة في القطاعات الاستراتيجية، مع إدخال القطاع الخاص بصورة تدريجية في بعض الأنشطة دون التخلي عن سيطرة الدولة على البنية الأساسية.

ففي قطاع الكهرباء، ما يزال **المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (ONEE)** يحتكر نقل الكهرباء عبر الشبكة الوطنية ويضطلع بدور المشتري الرئيسي للكهرباء. غير أن **القانون رقم 13.09 المتعلق بالطاقات المتجددة**، الصادر سنة 2010، سمح للمنتجين الخواص بإنشاء محطات لإنتاج الكهرباء من مصادر متجددة وبيع إنتاجهم وفق الإطار القانوني المنظم. ومن أبرز الأمثلة على ذلك **مجمع نور ورزازات الشمسي**، الذي طورته الوكالة المغربية للطاقة المستدامة (MASEN) بالشراكة مع مستثمرين من القطاع الخاص ومؤسسات تمويل دولية، بينما يتولى ONEE شراء جزء من الكهرباء المنتجة ونقلها عبر الشبكة الوطنية. وبذلك احتفظت الدولة باحتكار النقل، في حين فُتح جانب من الإنتاج أمام الاستثمار الخاص.¹⁴

وفي قطاع الفوسفات، يمثل **المكتب الشريف للفوسفات (OCP)** النظير المباشر لشركة فسفاط قفصة والمجمع الكيميائي التونسي. ويظل OCP مملوكًا بالكامل للدولة المغربية، إلا أنه يعمل كشركة مساهمة وفق قواعد تجارية، وقد توسع في إنتاج الأسمدة والمنتجات الكيميائية ذات القيمة المضافة بدل الاقتصار على تصدير الفوسفات الخام، مع تمويل جزء من استثماراته عبر أسواق السندات الدولية دون فتح رأسماله للقطاع الخاص.¹⁵

أما في قطاع النقل الجوي، فما تزال **الخطوط الملكية المغربية (Royal Air Maroc)** تحت السيطرة العمومية، إذ تمتلك الدولة المغربية **55.15%** من رأسمال الشركة، بينما يمتلك **صندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية**، وهو صندوق عمومي، **44.52%**، ولا تتجاوز مساهمة الخواص **0.33%** من رأس المال¹⁶

1.3.3. إيطاليا:

تمثل إيطاليا نموذجًا يجمع بين اقتصاد السوق واستمرار حضور الدولة في عدد من المؤسسات الاستراتيجية، وذلك من خلال وزارة الاقتصاد والمالية التي تحتفظ بحصص مؤثرة في شركات الطاقة والنقل والبريد. ويقوم النموذج الإيطالي على الجمع بين الإدارة التجارية، وإدراج الشركات في البورصة، مع احتفاظ الدولة بالسيطرة على القرارات الاستراتيجية.¹⁷

في قطاع الطاقة، تمثل **Enel** النظير الأقرب للشركة التونسية للكهرباء والغاز، إذ تمتلك وزارة الاقتصاد والمالية الإيطالية نحو **23.6%** من رأسمال الشركة، بينما تتداول بقية الأسهم في البورصة. وقد فُتح سوق الكهرباء الإيطالي تدريجيًا أمام المنافسة منذ مرسوم **بيرساني** لسنة 1999، الذي فصل بين أنشطة الإنتاج والنقل والتوزيع والبيع. وتولت شركة **Terna**، التي تمتلك الدولة نحو **29.9%** من رأسمالها عبر **Cassa Depositi e Prestiti**، إدارة شبكة نقل الكهرباء الوطنية، في حين أصبح بإمكان المستهلكين اختيار مزود الكهرباء من بين عدة شركات، مع استمرار الدولة في السيطرة على البنية التحتية الاستراتيجية.¹⁸

¹⁴ OECD, *Energy Policies Beyond IEA Countries: Morocco*, 2019

¹⁵ وزارة الاقتصاد والمالية المغربية، *المؤسسات والمقاولات العمومية*

¹⁶ Royal Air Maroc, *Capital et actionariat*, 2025.

¹⁷ OECD, *OECD Economic Surveys: Italy 2024*.

¹⁸ Legislative Decree No. 79/1999 (Bersani Decree) Terna, *Annual Report 2024*

أما في قطاع النفط، فتعد **ENI** النظير الأقرب للشركة التونسية لصناعات التكرير (STIR) والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية، حيث تمتلك الدولة الإيطالية، بصورة مباشرة وغير مباشرة، نحو **30%** من رأسمال الشركة. وتمارس ENI أنشطة الاستكشاف والإنتاج والتكرير والتوزيع داخل إيطاليا وخارجها، وتخضع في الوقت نفسه لقواعد السوق باعتبارها شركة مدرجة في البورصة.¹⁹

وفي قطاع النقل الحديدي، ما تزال مجموعة **Ferrovie dello Stato Italiane** مملوكة بالكامل للدولة، وتضم شركة **Trenitalia** المشغلة الرئيسية للقطارات. غير أن السوق شهد دخول مشغل خاص هو **Italo (NTV)** سنة 2012، الذي ينافس Trenitalia في خدمات القطارات فائقة السرعة، بينما بقيت شبكة السكك الحديدية الوطنية تحت إدارة شركة **Rete Ferroviaria Italiana (RFI)** التابعة للمجموعة العمومية. ويبين هذا النموذج أن المنافسة أُدخلت في تشغيل الخدمة دون خصخصة المؤسسة أو البنية التحتية.²⁰

1.3.4. النرويج:

تم اختيار النرويج ضمن هذه المقارنة لأنها تمثل نموذجًا متميزًا يجمع بين اقتصاد سوق متقدم، ونظام ديمقراطي اجتماعي، وإدارة ناجحة للموارد الطبيعية، مع استمرار دور الدولة كمالك رئيسي لعدد من الشركات الاستراتيجية. ويكتسب هذا النموذج أهمية خاصة بالنسبة إلى تونس، باعتبارها بدورها دولة تمتلك موارد طبيعية ومؤسسات عمومية في قطاعات الطاقة والصناعات الاستخراجية، مما يجعل التجربة النرويجية مرجعًا مفيدًا عند التفكير في سبل إصلاح هذه المؤسسات وتحسين حوكمتها، دون أن يعني ذلك إمكانية نقلها بحذافيرها إلى السياق التونسي.

وتؤكد الحكومة النرويجية أن هدفها من الملكية العمومية ليس إدارة النشاط الاقتصادي مباشرة، وإنما الحفاظ على المصالح الوطنية، وضمان استغلال الموارد الطبيعية، وتحقيق عائد طويل الأجل للمجتمع.²¹

في قطاع الطاقة، تمتلك الدولة نحو **67%** من شركة **Equinor**، التي تمثل النظير الأقرب للمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية، وتعد من أكبر شركات النفط والغاز في أوروبا. كما تمتلك الدولة بالكامل شركة **Statkraft**، أكبر منتج للطاقة الكهرومائية في أوروبا، والتي تمثل نموذجًا قريبًا من الشركة التونسية للكهرباء والغاز من حيث الدور في إنتاج الكهرباء، مع عملها وفق قواعد تجارية وتنافسها في الأسواق الأوروبية.²²

أما في قطاع الأسمدة والصناعات الكيماوية، فتحتفظ الدولة بحوالي **36%** من شركة **Yara International**، إحدى أكبر شركات إنتاج الأسمدة في العالم، والتي أنشئت في الأصل انطلاقًا من الأنشطة الصناعية لشركة Norsk Hydro. ويبرز هذا النموذج أهمية المحافظة على دور الدولة في الصناعات المرتبطة بالموارد الطبيعية، مع الاستفادة من الإدارة التجارية والانفتاح على الأسواق الدولية، وهو ما يوفر نقطة مقارنة مفيدة مع المجمع الكيماوي التونسي.²³

1.3.5. خلاصة المقارنة الدولية:

¹⁹ Italian Ministry of Economy and Finance, *Shareholdings Portfolio*; ENI, *Annual Report 2024*

²⁰ Ferrovie dello Stato Italiane, *Integrated Report 2024*; European Commission, *Rail Market Monitoring Report*, 2024.

²¹ Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries, *The State's Direct Ownership Report 2024*.

²² Equinor, *Annual Report 2024*; Statkraft, *Annual Report 2024*.

²³ Yara International, *Annual Report 2024*; Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries, *State Ownership Report 2024*.

ومن خلال هذه المقارنة، يتبين أن **تونس لا تمثل استثناء** من حيث وجود مؤسسات عمومية في قطاعات الطاقة، والمياه، والنقل، بل إن موقعها أقرب إلى الدول التي ما تزال تحتفظ بمحفظة عمومية مهمة. غير أن ما يميز التجارب الدولية ليس عدد المؤسسات العمومية أو حجمها، وإنما طبيعة العلاقة بين الدولة والسوق، وحدود تدخل الدولة، ومستوى الحوكمة، ودرجة المنافسة داخل كل قطاع.²⁴

لذلك، فإن اختزال النقاش في ثنائية "**الخصخصة**" أو "**الإبقاء على الملكية العمومية**" لا يعكس واقع التجارب الدولية، ولا ما توصلت إليه الأدبيات الاقتصادية. فهذه الأخيرة تبين أن الخصخصة ليست غاية في حد ذاتها، كما أن الملكية العمومية ليست هدفا بحد ذاتها، وإنما هما أداتان من بين أدوات عديدة للسياسة الاقتصادية، تختلف جدواهما باختلاف القطاع، وطبيعة الخدمة، والإطار المؤسسي، وأهداف الدولة. ومن ثم، فإن أي نقاش جاد حول مستقبل المؤسسات العمومية ينبغي أن يتحرر من الأحكام المسبقة والشعارات الأيديولوجية، وأن ينطلق من فهم التجارب المقارنة، وتقييم الخصائص الاقتصادية لكل قطاع، وتحديد الدور الذي يحقق أكبر منفعة للمجتمع.

وانطلاقاً من هذا المنهج، لن تبدأ هذه الورقة بالإجابة عن سؤال: **هل ينبغي خصخصة المؤسسات العمومية أم لا؟** بل ستبدأ بالسؤال الأكثر أهمية: **ما هو واقع هذه المؤسسات اليوم؟** فقبل مناقشة أي خيار إصلاحي، من الضروري تقييم وضعيتها المالية، وجودة الخدمات التي تقدمها، ومدى كفاءتها التشغيلية، ومدى توافق أدائها مع المعايير الدولية. ولذلك سيخصص المحور الثاني لتحليل واقع المؤسسات العمومية في تونس من خلال مؤشرات مالية وتشغيلية وخدمية، باعتبار أن تشخيص الواقع يمثل الخطوة الأولى قبل مناقشة أي سياسة إصلاحية.

2. تشخيص واقع المؤسسات العمومية في تونس:

2.1. المؤسسات العمومية والمنافسة:

قبل الانتقال إلى دراسة الوضعية المالية والتشغيلية لكل مؤسسة على حدة، من الضروري التوقف عند أحد أهم الإشكاليات الهيكلية التي تميز الاقتصاد التونسي، وهي العلاقة بين المؤسسات العمومية والمنافسة. فالإشكال لا يقتصر على النتائج المالية لهذه المؤسسات، وإنما يتعلق أيضاً بالإطار القانوني والتنظيمي الذي تعمل داخله، والذي يمنح عدداً منها أوضاعاً احتكارية أو شبه احتكارية، ويحد من دخول منافسين جدد إلى الأسواق.

وفي هذا السياق، تشير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) في تقريرها الاقتصادي حول تونس لسنة 2022 إلى أن المؤسسات العمومية والحوافز المفروضة على المنافسة تمثل أحد أهم أسباب ضعف ديناميكية الاقتصاد التونسي. ويرجع ذلك إلى وجود قطاعات ما تزال محجوزة للمؤسسات العمومية، إضافة إلى أنظمة التراخيص، والحوافز الجمركية وغير الجمركية، التي تحد من المنافسة والاستثمار والإنتاجية. وترى المنظمة أن الإصلاح العميق للمؤسسات العمومية ينبغي أن يكون من أولويات الإصلاح الاقتصادي في تونس.²⁵

²⁴ OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, 2024

²⁵ OECD, *OECD Economic Surveys: Tunisia 2022*, Chapter 1, "State-owned enterprises and barriers to competition limit business dynamism".

ويضيف التقرير أن عددا من المؤسسات العمومية يتمتع بقوة سوقية كبيرة، وبسهولة أكبر في النفاذ إلى التمويل والضمانات العمومية، في حين يبقى أداؤها الاقتصادي ضعيفا، مما يدفع الدولة إلى ضخ رساميل إضافية وتقديم ضمانات متزايدة لتمويل ديونها، وهو ما يمثل بدوره عبئا متناميا على المالية العمومية. كما توصي المنظمة بإصلاح حوكمة هذه المؤسسات، واعتماد تعيينات مبنية على الكفاءة، وإنشاء هيئة مركزية تتولى إدارة مساهمات الدولة، مع توضيح حدود تدخلها في النشاط الاقتصادي.

ولا يختلف التشخيص الذي قدمه **الكتاب الأزرق (Livre Bleu)**، الصادر عن مبادرة **ECON4Tunisia**، كثيرا عن هذا التقييم، وإن انطلق من منظور إصلاحي داخلي. فقد اعتبر أن المشكل لا يكمن في وجود المؤسسات العمومية في حد ذاته، وإنما في غياب الحوكمة، وعدم وضوح الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المسندة إليها، وغياب منظومة شفافة لتعويضها عن المهام ذات الطابع الاجتماعي، إضافة إلى تدخل الاعتبارات السياسية في تحديد الأسعار والتعيينات. ويرى الكتاب أن هذه العوامل أدت إلى حلقة مفرغة تقوم على أسعار لا تغطي الكلفة، وتضخم في عدد الأعوان، واستثمارات ضعيفة، وتراجع جودة الخدمات، ثم تزايد الحاجة إلى تدخل الدولة لإنقاذ هذه المؤسسات.²⁶

وتكتسي هذه الملاحظات أهمية خاصة بالنسبة لهذه الورقة، لأنها تدفع إلى توسيع زاوية التحليل. فالسؤال لا يقتصر على ما إذا كانت المؤسسة العمومية تحقق أرباحا أو خسائر، وإنما يشمل أيضا ما إذا كان الإطار القانوني الذي تعمل داخله يحقق أفضل توازن بين المصلحة العامة، وجودة الخدمات، والمنافسة، وكفاءة استخدام الموارد. ومن هذا المنطلق، سننتقل في الأقسام الموالية إلى تقييم واقع المؤسسات العمومية التي شملتها هذه الدراسة، مؤسسة بمؤسسة، بالاعتماد على مؤشرات الأداء المالي، وجودة الخدمات، والحوكمة، قبل مناقشة الخيارات الإصلاحية الممكنة في ضوء الأدبيات الاقتصادية والتجارب الدولية.

2.2. الشركة التونسية للكهرباء والغاز :

تكشف آخر القوائم المالية للشركة أن وضعيتها المالية ما تزال هشة رغم استمرارها في أداء دورها كمزود وحيد للكهرباء والغاز في تونس. إذ ما تزال الشركة تواجه ضغوطا مالية كبيرة ناجمة عن ارتفاع كلفة شراء الغاز الطبيعي، وأعباء خدمة الدين، وتراكم المستحقات، واستمرار بيع الكهرباء والغاز بأسعار لا تعكس كلفة الإنتاج الحقيقية.

ويكشف التقرير حول المنشآت العمومية لسنة 2025 أن الشركة قد سجلت **خسارة صافية بلغت 381.2 مليون دينار** رغم تحقيقها **نتيجة استغلال إيجابية بقيمة 142.7 مليون دينار**، بما يعكس تأثير الأعباء غير التشغيلية على النتيجة النهائية. كما بلغت **أعباء الأعوان 615.7 مليون دينار**، في حين بلغت **مديونيتها تجاه الدولة 26.8 مليون دينار** إلى موفى سنة 2023.²⁷

ويؤكد البنك الدولي أن أحد أهم أسباب هذا الاختلال المالي يتمثل في سياسة التسعير، إذ لا تغطي التعريفة المطبقة سوى حوالي **60% من الكلفة الحقيقية لتزويد الكهرباء**، وهو ما يجعل الشركة تتحمل بصورة مستمرة فارقا ماليا كبيرا يتم تعويضه جزئيا من خلال دعم الدولة أو عبر تراكم الديون والمستحقات. كما يضيف البنك الدولي أن تحسين الوضعية المالية للشركة يمر عبر إصلاح

²⁶ Elyes Jouini et al., *Livre Bleu: Sauver l'économie pour réussir la transition démocratique*, Proposition n°8: *Accélérer la réforme des entreprises publiques*.

²⁷ وزارة المالية، **التقرير حول المنشآت العمومية**، ملحق عدد 09 لمشروع قانون المالية لسنة 2025

منظومة الدعم، وتقليص مستحقاتها لدى الدولة، وتحسين استخلاص الفواتير، إلى جانب رفع كفاءة التشغيل والحد من الفاقد الكهربائي.

ورغم مواصلة الشركة الاستثمار في صيانة الشبكات وتحديثها، فإن أزمة الإنتاج أصبحت تمثل أحد أبرز التحديات التي تواجه المنظومة الكهربائية. فقد كانت الشركة تعتمد، منذ بداية الألفية، على إضافة قدرات إنتاج جديدة بصورة دورية لمواجهة نمو الطلب، غير أن آخر محطة إنتاج كهرباء كبرى دخلت الخدمة كانت **محطة رادس "ج" سنة 2019**. ومنذ ذلك التاريخ، لم تدخل أي محطة إنتاج حرارية كبرى جديدة حيز الاستغلال، في حين خرجت بعض الوحدات القديمة من الخدمة بعد نهاية عمرها الفني، وهو ما أدى إلى تقلص هامش الأمان داخل الشبكة الوطنية في ظل استمرار ارتفاع الطلب على الكهرباء. وتعتبر هذه المسألة من بين أهم التحديات التي تواجه أمن التزود بالطاقة في تونس، إلى جانب الاعتماد الكبير على الغاز الطبيعي المستورد لتوليد الكهرباء.

أما على مستوى الحوكمة، فإن الشركة، شأنها شأن أغلب المؤسسات العمومية التونسية، لا تتمتع باستقلالية كاملة في اتخاذ القرارات الاستراتيجية. فالدولة، من خلال سلطة الإشراف، تحدد تعريفة بيع الكهرباء والغاز، وتشرف على التعيينات في المناصب العليا، وتؤثر في سياسات الانتداب والاستثمار، في حين تتحمل الشركة النتائج المالية لهذه الخيارات. ويرى البنك الدولي أن هذا التداخل بين دور الدولة كمالك، ومنظم، وصاحب قرار في التسعير، يضعف مساءلة الإدارة ويحد من استقلالية المؤسسة، ولذلك أوصى بإرساء هيئة مستقلة لتنظيم قطاع الكهرباء، وتعزيز استقلالية مجلس الإدارة، واعتماد نموذج مالي متعدد السنوات، ونشر القوائم المالية وفق معايير **IFRS** مع الفصل بين نشاطي الكهرباء والغاز.²⁸

وقد كانت الشركة أيضا محل عدد من التحقيقات الصحفية. ففي تحقيق نشرته **Inkyfada** في جويلية 2026 حول أزمة انقطاع الكهرباء، اعتبر التحقيق أن الأزمة لم تكن ظرفية أو مرتبطة فقط بارتفاع درجات الحرارة، وإنما هي نتيجة تراكم سنوات من ضعف الاستثمار، وتأخر إنجاز مشاريع إنتاج جديدة، وتزايد الضغط على الشبكة الكهربائية، إضافة إلى الاختلالات المرتبطة بالحوكمة والتمويل. كما أشار التحقيق إلى أن اللجوء إلى فصل الأحمال والانقطاعات الدورية يعكس تقلص هامش الإنتاج مقارنة بالطلب خلال فترات الذروة، وهو ما يستوجب إصلاحات هيكلية تتجاوز الحلول الظرفية.²⁹

وبصفة عامة، لا تعاني الشركة التونسية للكهرباء والغاز من ضعف الطلب على خدماتها، بل على العكس، يشهد الطلب على الكهرباء ارتفاعا مستمرا. غير أن استمرار العمل بمنظومة تسعير لا تغطي الكلفة، والاعتماد الكبير على الغاز الطبيعي، وتأخر الاستثمار في قدرات إنتاج جديدة، إضافة إلى محدودية استقلالية الحوكمة، كلها عوامل ساهمت في إضعاف توازنها المالي وفرضت تحديات متزايدة على استدامة المرفق العمومي.

تكشف المؤشرات السابقة أن الأزمة التي تعيشها الشركة التونسية للكهرباء والغاز لم تعد تقتصر على اختلال توازناتها المالية، بل أصبحت تنعكس تدريجيا على جودة الخدمة واستقرار التزويد بالكهرباء. فرغم استمرار الشركة في ضمان نفاذ شبه شامل إلى الكهرباء، فإن محدودية الاستثمار في قدرات الإنتاج والشبكات، وتدهور وضعيتها المالية، أديا إلى تقلص هامش الأمان في المنظومة الكهربائية، وهو ما ظهر من خلال تكرار اضطرابات التزويد والانقطاعات، خاصة خلال فترات ذروة الاستهلاك. وقد أشارت منظمة

²⁸ البنك الدولي، وثيقة تقييم البرنامج الخاصة بقرض مقترح لفائدة الشركة التونسية للكهرباء والغاز (STEG) ضمن برنامج تعزيز موثوقية الطاقة وكفاءتها وحوكمتها في تونس (TEREG)، أبريل/نيسان 2025.

²⁹ Inkyfada، *Crise des coupures d'électricité en Tunisie : le délestage, symptôme d'une crise plus profonde*, 20 juillet 2026.

التعاون والتنمية الاقتصادية إلى أن تأخر الاستثمار في قدرات الإنتاج، إلى جانب محدودية المنافسة، أصبحت من أبرز التحديات التي تواجه قطاع الكهرباء في تونس.³⁰

وبناء على ذلك، يبدو أن الإشكال الذي تواجهه الشركة لا يتمثل في ضعف الطلب على خدماتها، بل في محدودية قدرتها على مواكبته ضمن نموذج مالي وتنظيمي أصبح يواجه حدوده. ولذلك، فإن إصلاح الشركة لا يقتصر على معالجة خسائرها المالية، وإنما يقتضي أيضاً مراجعة منظومة الحوكمة، وإصلاح سياسة التسعير، وتسريع الاستثمار في قدرات الإنتاج والشبكات، بما يضمن استدامة المرفق العمومي وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

2.3. الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه:

على خلاف الشركة التونسية للكهرباء والغاز التي تناولناها سابقاً، واجهنا عند دراسة الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه، وكذلك عدد من المؤسسات العمومية الأخرى، صعوبة في الحصول على القوائم المالية والتقارير السنوية الحديثة والمنشورة للعموم. فلم نثر على بيانات مالية مدققة وحديثة تسمح بإجراء تقييم مالي مفصل اعتماداً على المؤشرات المحاسبية المعتادة، مثل الربحية، والسيولة، والملاءة المالية، وتطور المديونية. وي طرح غياب هذه الوثائق إشكالاً يتعلق بالشفافية والحوكمة، إذ يحد من قدرة الباحثين، والرأي العام، وحتى الجهات الرقابية، على تقييم الأداء المالي لهذه المؤسسات بصورة مستقلة وموضوعية.

لذلك، يعتمد هذا القسم أساساً على **التقرير حول المنشآت العمومية** المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2025، باعتباره أحدث وثيقة رسمية تصدرها وزارة المالية، إلى جانب الاستعانة بتقارير البنك الدولي، والتقارير الصحفية. وتجدر الإشارة إلى أن وزارة المالية نفسها تؤكد أن هذا التقرير يعتمد أساساً على القوائم المالية النهائية لسنة 2022، مع اللجوء في عدد من الحالات إلى بيانات تقديرية أو وقتية لسنة 2023 بسبب عدم توفر القوائم المالية النهائية لدى عدد كبير من المنشآت العمومية عند إعداد التقرير، وهو ما يعكس استمرار إشكالية نشر البيانات المالية في آجالها القانونية.³¹

تشير مختلف التقارير الدولية إلى أن الصعوبات التي تواجه الشركة ليست ظرفية، بل تعكس اختلالاً هيكلياً تراكم على مدى سنوات. فقد أكد البنك الدولي أن الشركة فقدت توازنها المالي منذ سنة 2007، نتيجة عدم مواكبة التعريفات لارتفاع كلفة الإنتاج، وارتفاع كلفة الطاقة، وتزايد خسائر المياه في الشبكات، وتأخر تنفيذ الاستثمارات الضرورية لتجديد البنية التحتية.³²

وتنسجم هذه الخلاصة مع المؤشرات الرسمية الواردة في تقرير وزارة المالية. إذ سجلت **خسارة صافية بلغت 21.1 مليون دينار** خلال سنة 2022، رغم تحقيقها **نتيجة استغلال إيجابية بقيمة 12.9 مليون دينار**. كما بلغت **مديونيتها تجاه الدولة 61.3 مليون دينار** إلى موفى سنة 2023، وهو ما يعكس استمرار اعتماد الشركة على موارد وتمويلات خارجية لتغطية التزاماتها المالية.

وبناءً على ذلك، يبدو أن الإشكال الرئيسي لا يتمثل في ضعف الطلب على خدمات الشركة، بل في عدم قدرة نموذجها المالي الحالي على تمويل الاستثمارات الضرورية للحفاظ على استمرارية المرفق العمومي. ومن ثم، فإن إصلاح الشركة لا يقتصر على معالجة عجزها المالي، وإنما يقتضي أيضاً إصلاح منظومة الحوكمة، وتحسين استخلاص المستحقات، وتقليص فاقد المياه، وإعادة النظر

³⁰ مرجع سابق

³¹ وزارة المالية، **التقرير حول المنشآت العمومية**، ملحق عدد 09 لمشروع قانون المالية لسنة 2025.

³² Banque mondiale & SONEDE, *Étude sur l'équilibre financier de la SONEDE*, Rapport de diagnostic, novembre 2015.

في سياسة التسعير بما يضمن التوازن بين الاستدامة المالية وحماية الفئات محدودة الدخل، مع تسريع الاستثمار في تجديد الشبكات وتعزيز أمن التزود بالمياه.

أما على مستوى جودة الخدمات، فقد شهدت السنوات الأخيرة تزايداً في الانقطاعات المتكررة للمياه، خاصة خلال فترات الذروة الصيفية، نتيجة محدودية الموارد المائية من جهة، وتأخر تجديد الشبكات والاستثمارات من جهة أخرى. كما يساهم ارتفاع نسبة المياه غير المحتسبة الناتجة عن التسربات والأعطاب الفنية في زيادة الضغوط المالية على المؤسسة وتقليص قدرتها على الاستثمار.

وتشير الوثائق الحديثة إلى أن القطاع يواجه تحديات متزايدة. فقد بلغت تعبئة الموارد السطحية حوالي **95%** من طاقتها الممكنة، في حين بلغ استغلال المياه الجوفية حوالي **133%** من مستواها المستدام، وهو ما يعكس الضغوط الكبيرة التي تواجهها الموارد المائية في البلاد. كما تضيع حوالي **23%** من مياه الشرب داخل شبكات التوزيع قبل وصولها إلى المستهلك بسبب التسربات وضعف كفاءة الشبكات. وفي فترات الجفاف، لم تعد الشركة قادرة على تلبية كامل الطلب، مما اضطرها إلى اعتماد نظام الانقطاعات وتقنين توزيع المياه في عدد من المناطق. ويحذر البنك الدولي من أنه، في حال استمرار الأوضاع الحالية دون إصلاحات، فإن ربع الطلب على المياه في تونس قد يبقى غير ملبي بحلول سنة 2050، بما ستكون له انعكاسات مباشرة على النمو الاقتصادي، والأمن الغذائي، وجودة الحياة.³³

وتؤكد وثائق برنامج **RESEau** أن مواجهة هذه التحديات تتطلب تحديث البنية التحتية، وتجديد الشبكات المتقادمة، وتركيب العدادات الذكية، وتعزيز أنظمة كشف التسربات، وتحسين إدارة العلاقة مع الحرفاء، إلى جانب إصلاح الحوكمة وتعزيز الاستدامة المالية للمؤسسة. وبالتالي، لا تقتصر أزمة الشركة على نقص الموارد المائية، وإنما تعكس أيضاً اختلالات مؤسسية ومالية متراكمة، تجعل إصلاحها شرطاً أساسياً لضمان استمرارية خدمة حيوية تمس الأمن الاقتصادي والاجتماعي للبلاد.³⁴

وترتبط هذه الصعوبات المالية ارتباطاً مباشراً بسياسة التسعير. فبحسب البنك الدولي، لا تعكس تعريفة بيع المياه التكلفة الحقيقية للإنتاج والنقل والتوزيع، خاصة في ظل ارتفاع تكاليف الطاقة، والصيانة، والاستثمارات، وتزايد آثار التغيرات المناخية وشح الموارد المائية. ونتيجة لذلك، أصبحت الإيرادات الذاتية للمؤسسة غير كافية لتغطية احتياجاتها التشغيلية والاستثمارية، مما جعلها تعتمد بصورة متزايدة على دعم الدولة والاقتراض الخارجي لتمويل مشاريعها الكبرى، خصوصاً مشاريع تحلية مياه البحر وتأمين التزود بالمياه في المناطق الأكثر هشاشة. كما أوصى البنك الدولي بإرساء آلية أكثر وضوحاً وشفافية لتعديل التعريفة تدريجياً، بما يضمن استدامة المؤسسة مع الحفاظ على البعد الاجتماعي للفئات محدودة الدخل.

وبصفة عامة، يمكن القول إن أزمة الشركة لا تقتصر على الجانب المالي، بل تعكس تداخلاً بين ضعف الحوكمة، وعدم كفاية التعريفة، وتأخر الاستثمارات، والضغوط المتزايدة الناتجة عن ندرة الموارد المائية والتغيرات المناخية. ويظل غياب التقارير المالية الحديثة والمنشورة أحد أبرز مظاهر هذا الوضع، لأنه يحرم صناع القرار والباحثين من أدوات أساسية لتقييم أداء المؤسسة وقياس مدى نجاعة الإصلاحات المنفذة، وهو ما يجعل تعزيز الشفافية المالية ونشر القوائم والتقارير السنوية جزءاً لا يتجزأ من أي إصلاح مستقبلي للقطاع.

³³ Banque mondiale, *Water Security and Resilience Project (P511719)*, 2025.

³⁴ Ministère de l'Agriculture, **Programme RESEau**, *Plan de Mobilisation des Parties Prenantes*, janvier 2026.

2.4. الديوان الوطني للتطهير:

يعد الديوان الوطني للتطهير (ONAS) أحد أهم المؤسسات العمومية في تونس، إذ يتولى جمع ومعالجة مياه الصرف الصحي وتشغيل محطات التطهير والحد من التلوث وحماية الموارد المائية.

تشير القوائم المالية إلى تحسن نسبي في الوضعية المالية للديوان الوطني للتطهير، إذ سجل **نتيجة صافية إيجابية بلغت 2.0 مليون دينار** خلال سنة 2022، كما حقق **نتيجة استغلال إيجابية بقيمة 20.3 مليون دينار**. غير أن مديونيته تجاه الدولة بلغت **252.0 مليون دينار** إلى موفى سنة 2023، وهو ما يضعه ضمن المؤسسات العمومية ذات المديونية المرتفعة تجاه الدولة، ويعكس استمرار اعتماده على التمويل العمومي لتغطية جزء من التزاماته.³⁵

كما تعكس برامج الاستثمار الجارية حجم الفجوة التمويلية التي يواجهها القطاع. فقد صادق البنك الدولي سنة 2023 على برنامج دعم يمتد إلى سنة 2033 بكلفة إجمالية تبلغ **543.08 مليون يورو**، منها **113.6 مليون يورو** ممولة من البنك الدولي و**429.48 مليون يورو** من الدولة التونسية. ويهدف هذا البرنامج إلى إعادة تأهيل محطات المعالجة، وتجديد شبكات التطهير، وتحسين كفاءة استغلال المنشآت، وتعزيز الحوكمة والاستدامة المالية للمؤسسة.

وتبرز هذه المعطيات أن الديوان، رغم استمراره في أداء مرفق عمومي أساسي، لا يمتلك موارد ذاتية كافية لتمويل الاستثمارات اللازمة، مما يجعله يعتمد بصورة متواصلة على التمويل العمومي والتمويلات الخارجية للحفاظ على استمرارية الخدمة.

في المقابل، شهد قطاع التطهير تحسناً ملحوظاً خلال العقود الماضية من حيث توسع شبكات التطهير وارتفاع عدد محطات المعالجة، إلا أن جودة الخدمات لا تزال تواجه تحديات مرتبطة بتقادم جزء من البنية التحتية وارتفاع تكاليف التشغيل والصيانة. وتشير وثائق البنك الدولي إلى أن عدداً من محطات المعالجة وشبكات التجميع أصبح في حاجة إلى إعادة تأهيل، كما أن تحسين جودة معالجة المياه المستعملة والرفع من كفاءة استغلال المنشآت يمثلان من أولويات الإصلاح خلال السنوات المقبلة.³⁶

وفي هذا الإطار، يركز برنامج الإصلاح على تحسين تشغيل محطات المعالجة، وتوسيع الربط بشبكات التطهير، وتحسين جودة المياه المعالجة، والرفع من كفاءة إدارة الأصول، إلى جانب تطوير قدرات الديوان في إدارة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وتهدف هذه الإصلاحات إلى تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، والحد من التلوث، وتعزيز إعادة استعمال المياه المعالجة، بما يساهم في حماية الموارد المائية وتحقيق استدامة القطاع على المدى الطويل.³⁷

2.5. الشركة التونسية لصناعات التكرير:

تتولى الشركة التونسية لصناعات التكرير (STIR) تشغيل المصفاة الوحيدة للنفط في تونس، وتؤدي دوراً محورياً في تكرير النفط الخام والمساهمة في تأمين التزود بالمشتقات البترولية. ورغم أن نشاطها لا يمثل سوى حلقة واحدة ضمن سلسلة الإمداد الطاقى، فإن أدائها ينعكس مباشرة على الأمن الطاقى وعلى كلفة دعم المحروقات.

³⁵ وزارة المالية، **التقرير حول المنشآت العمومية**، الملحق عدد 09 لمشروع قانون المالية لسنة 2025.

³⁶ Banque mondiale, *Tunisia Sanitation PPP Support Project (P180962)*, Project Appraisal Document, 2023; *Audit Report for the year ended 31 December 2024, 2025*.

³⁷ Banque mondiale, *Tunisia Sanitation PPP Support Project (P180962)*, Project Appraisal Document, 2023; *Audit Report for the year ended 31 December 2024, 2025*.

وتكشف المؤشرات المالية للشركة التونسية لصناعات التكرير عن تدهور وضعيتها المالية، إذ سجلت **خسارة استغلال بلغت 1641.8 مليون دينار**، وانتهت سنة 2022 على **خسارة صافية قدرها 1902.9 مليون دينار**، وهو ما يعكس الصعوبات التي يواجهها نشاطها الأساسي وانعكاسها على النتيجة النهائية للمؤسسة. كما بلغت **مديونية الشركة تجاه الدولة 101.2 مليون دينار** إلى موفى سنة 2023، بما يؤكد استمرار هشاشة وضعيتها المالية. كما يبرز التقرير استمرار ارتباط الشركة الوثيق بالمالية العمومية، إذ استفادت من تحويلات مالية و ضمانات من الدولة لتمويل نشاطها و ضمان استمرارية التزود بالمحروقات، وهو ما يجعلها من أبرز المؤسسات العمومية ذات الأثر على توازنات المالية العمومية.

وتتفق هذه النتائج مع تحليل البنك الدولي، الذي يعتبر أن منظومة دعم المحروقات أصبحت تخلق ضغوطًا مالية كبيرة على الشركة باعتبارها تستورد النفط والمنتجات البترولية بالأسعار العالمية ثم تبيعها بأسعار تقل عن التكلفة، في حين لا تتمكن الدولة دائمًا من تعويضها في الآجال المناسبة، مما يؤدي إلى تراكم العجز وارتفاع المديونية وتقليص قدرتها على الاستثمار.

وبصفة عامة، تبين هذه المؤشرات أن الشركة التونسية لصناعات التكرير لم تعد تؤدي الدور الذي أنشئت من أجله عند تأسيسها، والمتمثل في ضمان جزء مهم من حاجيات البلاد من المنتجات البترولية المكررة. فبحسب البنك الدولي، أصبح الاقتصاد التونسي يعتمد على الأسواق الدولية لتلبية نحو **90% من احتياجاته من المحروقات**، حيث تمثل المنتجات البترولية المستوردة مباشرة **68% من الاستهلاك الوطني**، بينما يمثل النفط الخام المستورد الذي يكرر محليًا بواسطة STIR حوالي **22% فقط**، في حين لا يتجاوز النفط المنتج محليًا والمكرر داخل البلاد **10% من إجمالي الاستهلاك**. ويعكس هذا التطور تراجع مساهمة المصفاة الوطنية في تأمين السوق المحلية، نتيجة تراجع الإنتاج الوطني من النفط، وارتفاع الطلب الداخلي، وتقدم تجهيزات المصفاة، والضغط المالي التي حُدّت من قدرتها على الاستثمار والتحديث. ولذلك، لم يعد التحدي الرئيسي يتمثل في تحسين النتائج المالية للشركة فحسب، بل أيضًا في إعادة تحديد دورها ضمن استراتيجية وطنية للأمن الطاقى، بما يضمن استدامة التزود بالمحروقات في ظل الاعتماد المتزايد على الواردات.³⁸

2.6. الشركة الوطنية لتوزيع البترول "عجيل" :

تتولى الشركة الوطنية لتوزيع البترول "عجيل" تأمين جزء مهم من تزويد السوق التونسية بالمحروقات عبر شبكة من محطات الخدمات، إضافة إلى نشاطها في تخزين وتوزيع المنتجات البترولية. وخلافا لعدد من المؤسسات العمومية التي تعاني خسائر مالية متراكمة، لا تظهر المؤشرات الرسمية أن الشركة تواجه اختلالات مالية مماثلة. فقد سجلت **نتيجة صافية إيجابية بلغت 46.1 مليون دينار** خلال سنة 2022، كما حققت **نتيجة استغلال إيجابية قدرها 36.0 مليون دينار**. وبلغت **إيرادات الاستغلال 2.732 مليار دينار** مقابل **أعباء استغلال بقيمة 2.696 مليار دينار**، في حين بلغت **أعباء الأعوان 63.7 مليون دينار**. كما بلغت **مديونية الشركة تجاه الدولة 168.6 مليون دينار** إلى موفى سنة 2023، بما يعكس محافظة الشركة على توازنها المالي رغم التحديات التي يشهدها قطاع الطاقة.

أما على مستوى جودة الخدمات، فرغم عدم توفر مؤشرات رسمية دورية لقياس رضا الحرفاء، فإن أداء شبكة محطات عجيل ظل محل انتقادات متكررة في وسائل الإعلام وعلى شبكات التواصل الاجتماعي، كما يبرز هذا بصفة واضحة عند مقارنتها بنظيراتها في القطاع الخاص (شال، توتال، أولى إنرجي). وتتمحور أبرز هذه الانتقادات حول تقادم عدد من المحطات، وضعف مستوى الصيانة

³⁸ World Bank, *Tunisia Economic Monitor: Reforming Energy Subsidies for a More Sustainable Tunisia*, Spring 2023

والنظافة في بعضها، وتعطل بعض مضخات التزود بالوقود. كما برزت خلال السنوات الأخيرة شكاوى متكررة بشأن نقص بعض الخدمات المرافقة التي أصبحت توفرها شبكات التوزيع الخاصة بصورة أوسع، مثل فضاءات الاستراحة، والخدمات الرقمية، وسرعة الاستخلاص. ويلاحظ أن هذا التفاوت في جودة الخدمة لا يرتبط بتوفر المحروقات في حد ذاته، وإنما بمستوى الاستثمار في تحديث شبكة المحطات وتحسين تجربة الحريف.

وتجدر الإشارة إلى أن الوضعية المالية الأفضل نسبياً للشركة مقارنة بعدد من المؤسسات العمومية الأخرى يمكن تفسيرها أيضاً بطبيعة نشاطها الاقتصادي. فالشركة الوطنية لتوزيع البترول لا تضطلع بإنتاج أو تكرير المحروقات، وإنما يقتصر دورها أساساً على توزيع المنتجات البترولية عبر شبكة محطاتها. فهي تقتني المحروقات من الشركة التونسية لصناعات التكرير أو من الموردين المعتمدين، ثم تتولى توزيعها للمستهلك النهائي وفق هوامش تجارية منظمة. ولذلك، لا تتحمل الشركة بنفس الدرجة الأعباء المرتبطة بدعم المحروقات التي تتحملها مؤسسات مثل الشركة التونسية لصناعات التكرير أو الشركة التونسية للكهرباء والغاز، والتي تبيع منتجاتها أو خدماتها بأسعار تقل عن تكلفتها الاقتصادية في انتظار تعويضها من الدولة، وهو ما يؤدي إلى تراكم مستحقاتها وتفاقم الضغوط على سيولتها. أما في حالة عجيل، فإن نموذج نشاطها التجاري يجعل تعرضها المباشر لهذه الاختلالات أقل، وهو ما يفسر قدرتها على تحقيق نتائج مالية إيجابية رغم صعوبة الظرفية التي يشهدها قطاع الطاقة.

وبصفة عامة، لا يبدو أن التحدي الرئيسي الذي تواجهه الشركة يتمثل في وضعيتها المالية، وإنما في المحافظة على قدرتها التنافسية وتحسين جودة الخدمات في سوق يشهد توسعاً متزايداً لشركات التوزيع الخاصة. لذلك، فإن أي إصلاح مستقبلي ينبغي أن يركز على تحديث شبكة المحطات، وتحسين الصيانة، ورقمنة الخدمات، وتوحيد معايير الجودة بين مختلف نقاط البيع، بما يعزز ثقة المستهلك ويرفع من جودة المرفق العمومي.

2.7. الخطوط التونسية:

تعد الخطوط التونسية من أكثر المؤسسات العمومية حضوراً في النقاش العام وفي وسائل الإعلام، باعتبارها الناقل الجوي الوطني والواجهة التي تمثل تونس أمام العالم. وقد أصبحت الشركة خلال السنوات الأخيرة محل انتقادات متزايدة بسبب تكرار تأخر الرحلات وإلغائها، وتراجع حجم الأسطول، وارتفاع عدد الأعوان مقارنة بحجم النشاط، إلى جانب الخسائر المالية المتراكمة التي أثرت على قدرتها التنافسية. ويشير تحقيق استقصائي نشره موقع **الكتيبة** إلى أن عدد الطائرات المستغلة انخفض من **30 طائرة سنة 2006** إلى حوالي **12 طائرة فقط سنة 2025**، في حين تراجعت نسبة الطائرات المملوكة للشركة وازداد الاعتماد على الطائرات المستأجرة، وهو ما يعكس الصعوبات التشغيلية والاستثمارية التي تواجهها المؤسسة. كما يربط التحقيق هذا التراجع بسوء الحوكمة، وتأخر الإفصاح عن القوائم المالية، وضعف الاستثمار في تجديد الأسطول، وهي عوامل انعكست مباشرة على انتظام الرحلات وجودة الخدمات المقدمة للمسافرين.³⁹

تكشف القوائم المالية لسنة 2022 عن استمرار التدهور المالي للشركة. فقد سجلت **خسارة صافية بلغت 282.7 مليون دينار**، كما بلغت الأموال الذاتية **السالبة 1.76 مليار دينار**، في حين ارتفع إجمالي الخصوم إلى **4.48 مليار دينار** مقابل أصول لا تتجاوز **2.72 مليار دينار**، وهو ما يعكس اختلالاً كبيراً في التوازنات المالية للشركة. كما أشار مراقب الحسابات إلى وجود شكوك جوهرية حول قدرة الشركة على الاستمرار في نشاطها دون مواصلة دعم الدولة وإعادة هيكلة ديونها.

³⁹ رحمة الباهي، *الخطوط التونسية: إفلاس مالي وسوء حوكمة يواجهان بالتضليل واستدامة الأزمة*، موقع الكتيبة، 26 فيفري 2025.

وتتوافق هذه النتائج مع ما ورد في **التقرير حول المنشآت العمومية** المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2025، الذي يبين أن الخطوط التونسية تعد من أكثر المؤسسات العمومية تكبدا للخسائر. فقد أن **بلغت خسارة الاستغلال 125.7 مليون دينار**، وأنهت سنة 2022 على **خسارة صافية قدرها 176.3 مليون دينار**، بما يعكس استمرار الصعوبات التي تواجهها الشركة على مستوى نشاطها التشغيلي ونتائجها النهائية. كما بلغت **أعباء الأعوان 234.9 مليون دينار**، في حين بلغت **مديونيتها تجاه الدولة 232.4 مليون دينار** إلى موفى سنة 2023، وهو ما يؤكد استمرار الضغوط المالية التي تواجهها الشركة.

ولم تعد الأزمة مقتصرة على المؤشرات المالية، بل أصبحت تنعكس بصورة مباشرة على جودة الخدمات. فقد أدى تقلص الأسطول وتزايد عدد الطائرات الخارجة عن الخدمة بسبب الصيانة إلى اضطرابات متكررة في برنامج الرحلات، وارتفاع معدلات التأخير والإلغاء، خاصة خلال مواسم الذروة. وتشير بيانات الشركة إلى أنها اضطرت إلى اللجوء بصورة متكررة إلى كراء طائرات من شركات أخرى لضمان استمرارية النشاط، وهو ما ساهم في ارتفاع تكاليف الاستغلال.

2.8. الشركة التونسية للملاحة (CTN)

تؤمن الشركة التونسية للملاحة (CTN) الجزء الأكبر من النقل البحري المنتظم للمسافرين بين تونس وأوروبا، إضافة إلى نشاط نقل البضائع، وهو ما يجعلها إحدى المؤسسات العمومية ذات الأهمية الاستراتيجية بالنسبة للتجارة الخارجية وربط الجالية التونسية بالخارج. وقد شهدت الشركة خلال السنوات الأخيرة تحسنا تدريجيا في نتائجها المالية بعد مرحلة صعبة ارتبطت أساسا بتداعيات جائحة كوفيد 19 وارتفاع تكاليف التشغيل.

تشير المؤشرات المالية تسجيل **نتيجة استغلال إيجابية بلغت 22.3 مليون دينار**، وأنهت سنة 2022 على **نتيجة صافية إيجابية قدرها 11.5 مليون دينار**، بما يعكس قدرة الشركة على تحقيق فائض من نشاطها التشغيلي. كما بلغت **أعباء الأعوان 70.0 مليون دينار**،

ورغم هذا التحسن، لا تزال العلاقة المالية بين الشركة والدولة قائمة، إذ بلغت **مديونية الشركة تجاه الدولة حوالي 1.6 مليون دينار سنة 2023**، وهو ما يعكس استمرار بعض الالتزامات المالية، وإن كانت محدودة مقارنة بعدد من المؤسسات العمومية الأخرى.

أما على مستوى جودة الخدمات، فما تزال الشركة محل انتقادات متكررة من قبل المسافرين، خاصة خلال موسم الذروة الصيفي، بسبب تأخر الرحلات، وطول فترات الانتظار بالموانئ، وضعف التواصل مع الحرفاء عند حدوث اضطرابات في السفر، إضافة إلى شكاوى تتعلق بجودة بعض الخدمات على متن السفن.

وبصفة عامة، تبدو وضعية الشركة التونسية للملاحة أقل هشاشة من عدد من المؤسسات العمومية الكبرى، إذ تمكنت من المحافظة على نتائج مالية إيجابية خلال السنوات الأخيرة، غير أن المحافظة على هذا التوازن تبقى رهينة مواصلة تحديث الأسطول، وتحسين جودة الخدمات، والرفع من القدرة التنافسية في سوق النقل البحري للمسافرين والبضائع.

2.9. الشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية:

تواجه الشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية وضعية مالية وتشغيلية صعبة، إذ سجلت سنة 2022 **خسارة استغلال بلغت 142.5 مليون دينار**، وأنهت السنة على **خسارة صافية قدرها 199.8 مليون دينار**، في حين بلغت **أعباء الأعوان 135.5 مليون**

دينار، وبلغت **مديونيتها تجاه الدولة 50.3 مليون دينار** إلى موفى سنة 2023. ولا ترتبط صعوبات الشركة بالوضعية المالية فحسب، بل تمتد إلى نموذج تمويلها ودورها كمرفق عمومي، إذ تعتمد تعريفة نقل المسافرين على اعتبارات اجتماعية ولا تعكس الكلفة الحقيقية للخدمة، مما يفرض على الدولة تعويض الشركة في إطار اتفاقيات استغلال المرفق العام. ويؤكد التقرير السنوي للشركة أن تعويضات الدولة مقابل هذه الالتزامات بلغت نحو **40.8 مليون دينار** سنة 2022، وشملت استغلال خطوط الضواحي والخطوط ضعيفة الكثافة.

كما يبرز التقرير السنوي أن المؤسسة تواجه تحديات هيكلية تتمثل في **تقادم جزء من الأسطول، وتهالك البنية التحتية، ونقص معدات الجبر والعربات، وصعوبة توفير قطع الغيار**، وهي عوامل انعكست مباشرة على جودة الخدمات. فقد أقرت الشركة بأن تقادم المعدات وصعوبات البنية التحتية تسببا في **إلغاء 2004 قطار خلال سنة 2022**، فضلاً عن تعطل عدد من خدمات نقل البضائع بسبب نقص المعدات وسوء حالة بعض الخطوط.

ولا تقتصر آثار هذه الاختلالات على المؤشرات المالية، بل أصبحت تنعكس بصورة مباشرة على جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. فقد أصبح النقل الحديدي في تونس مرادفاً للتأخير المزمن، وبطء السفرات، والإلغاء المتكرر للرحلات، والأعطال الفنية، والاكتظاظ، وتقادم العربات والجرارات، فضلاً عن تدهور حالة العديد من المحطات والبنية التحتية. ومن أبرز الأمثلة على ذلك الرحلة الرابطة بين تونس وقابس، التي تستغرق عادة **أكثر من 13 ساعة** بسبب الأعطال والتوقيفات المتكررة، وهي مدة تفوق بكثير الزمن المفترض لقطع المسافة (أقل من 4 ساعات بالسيارة)، وأثارت موجة واسعة من الانتقادات في وسائل الإعلام والرأي العام. كما وثقت عدة تحقيقات صحفية واستقصائية، من بينها تحقيقات نشرتها منصة **الكتيبة**، أن هذا التدهور لم يعد يمثل حوادث معزولة، وإنما أصبح نتيجة تراكم سنوات من نقص الاستثمار في تجديد الأسطول، وضعف الصيانة، وتقادم التجهيزات، وعدم مواكبة البنية التحتية لاحتياجات النقل الحديثة.

2.10. شركة نقل تونس:

تُعدّ شركة نقل تونس المشغل الرئيسي لخدمات النقل العمومي الحضري بإقليم تونس الكبرى، حيث تتولى تأمين نقل المسافرين عبر شبكة الحافلات والمترو الخفيف وخط سكة الحديد تونس-المرسى (TGM)، وتؤدي بذلك دوراً محورياً في ضمان تنقل مئات الآلاف من المواطنين يومياً. غير أن السنوات الأخيرة شهدت تراجعاً ملحوظاً في جودة الخدمات، تجسّد في تكرار الأعطال، وتأخر السفرات، والاكتظاظ، وضعف جاهزية الأسطول، وهو ما انعكس سلباً على انتظام المرفق العمومي وأثار انتقادات متكررة من المواطنين والسلطات العمومية على حد سواء.

وتشير القوائم المالية لسنة 2022 إلى أن الشركة ما تزال تواجه وضعية مالية صعبة، إذ بلغت إيرادات الاستغلال **196.2 مليون دينار** مقابل أعباء استغلال بقيمة **398.7 مليون دينار**، مما أسفر عن خسارة استغلال قدرها **202.5 مليون دينار**. كما سجلت الشركة نتيجة صافية **سلبية بلغت 226.5 مليون دينار**، في حين بلغت أعباء الأعوان **293.1 مليون دينار**، وبلغت مديونيتها تجاه الدولة حوالي **1.51 مليار دينار**.

وانعكست هذه الوضعية المالية المتدهورة بشكل مباشر على جودة الخدمات المقدمة، حيث أصبحت الشركة تعاني من تقادم جزء كبير من أسطولها، وتكرار الأعطال، وضعف الصيانة، وعدم انتظام السفرات، والاكتظاظ، مما أثر على موثوقية النقل العمومي. وفي المقابل، ما تزال تعريفة النقل منخفضة للغاية مقارنة بالكلفة الحقيقية للخدمة، إذ لا يتجاوز ثمن التذكرة العادية 500 مليم،

وهو مستوى لا يسمح بتغطية جزء معتبر من تكاليف الاستغلال. كما يفاقم الوضع ضعف استخلاص المداخل نتيجة محدودية المراقبة، وانتشار التنقل دون تذاكر، وإغلاق عدد من شبائيك بيع التذاكر في بعض المحطات، بما يحرم الشركة من موارد إضافية. ويبرز ذلك الحاجة إلى مراجعة منظومة التسعير وآليات الاستخلاص، بالتوازي مع تحسين الحوكمة وتجديد الأسطول، بما يضمن استدامة المؤسسة وجودة الخدمة دون الإخلال بدورها الاجتماعي.

2.11. شركة فسفاط قفصة (CPG)

تعد شركة فسفاط قفصة من أهم المؤسسات العمومية الاستراتيجية في تونس بالنظر إلى الدور الذي يضطلع به قطاع الفسفاط في دعم الصادرات وتوفير العملة الصعبة وتمويل المجمع الكيميائي التونسي. وقد سجلت الشركة خلال سنة 2022 **نتيجة استغلال إيجابية بلغت 691.1 مليون دينار**، وأنهت السنة على **نتيجة صافية إيجابية قدرها 445.0 مليون دينار**، كما بلغت **إيرادات الاستغلال 1388.6 مليون دينار** مقابل **697.5 مليون دينار** من أعباء الاستغلال. وبلغت **أعباء الأعوان 331.0 مليون دينار**، في حين وصلت **مديونية الشركة تجاه الدولة إلى 290.0 مليون دينار**. وتعكس هذه المؤشرات تحسناً في الوضعية المالية مقارنة بعدد من المؤسسات العمومية الأخرى، إلا أنها لا تعني استعادة الشركة لمستويات أدائها التاريخية أو استغلالها الكامل لإمكاناتها الإنتاجية.

فعلى الرغم من التحسن المالي، ما تزال شركة فسفاط قفصة بعيدة عن تحقيق الإنتاج الذي تراهن عليه الدولة لإعادة إنعاش الاقتصاد الوطني. فقد لم يتجاوز إنتاج الفسفاط التجاري سنة 2022 حوالي **2.9 مليون طن**، أي أقل بكثير من الهدف المعلن البالغ **4.5 ملايين طن**، كما أنه يظل بعيداً عن مستويات ما قبل سنة 2011 التي تجاوزت **8 ملايين طن سنوياً**.

وتبرز محدودية هذا الأداء بصورة أوضح عند مقارنته بالمغرب، الذي نجح في تحويل قطاع الفسفاط إلى رافعة رئيسية للنمو الاقتصادي من خلال مجموعة **OCP**. ففي سنة 2023 بلغ إنتاج المغرب نحو **39 مليون طن** من الفسفاط، مقابل نحو **3.6 ملايين طن** لتونس وفق الإحصاءات الدولية، كما يمتلك OCP طاقة إنتاجية تناهز **48 مليون طن سنوياً**، أي ما يقارب خمسة أضعاف الطاقة التصميمية لشركة فسفاط قفصة. ويعكس هذا الفارق الكبير اختلافاً في الحوكمة، والاستثمار، والقدرة على المحافظة على نسق الإنتاج، رغم امتلاك تونس ثالث أكبر احتياطي عالمي من الفسفاط.

2.12. المجمع الكيميائي التونسي:

يمثل المجمع الكيميائي التونسي الحلقة الصناعية الأساسية في سلسلة ترمين الفسفاط، إذ يتولى تحويل الفسفاط المستخرج إلى حمض الفوسفوريك والأسمدة الكيميائية الموجهة للسوق المحلية وللتصدير. وقد بلغت **إيرادات الاستغلال** سنة 2022 نحو **3179.3 مليون دينار** مقابل **2915.4 مليون دينار** من أعباء الاستغلال، محققاً **نتيجة استغلال إيجابية بلغت 263.9 مليون دينار**، غير أن **النتيجة الصافية لم تتجاوز 63.1 مليون دينار**، وهي نتيجة تبقى محدودة مقارنة بحجم النشاط الصناعي للمجمع. كما بلغت **أعباء الأعوان 337.0 مليون دينار**، في حين وصلت **مديونيته تجاه الدولة إلى 181.3 مليون دينار**. وتعكس هذه المؤشرات أن المجمع يحقق توازناً مالياً نسبياً، إلا أن مردوديته النهائية تظل متواضعة بالنظر إلى مكانته الاستراتيجية داخل الاقتصاد الوطني.

غير أن تقييم أداء المجمع لا يمكن أن يقتصر على نتائجه المالية، بل يقتضي أيضاً مراعاة الكلفة البيئية والصحية لنشاطه، خاصة في ولاية قابس التي تحتضن أحد أكبر مجمعاته الصناعية. فقد أصبحت قابس، منذ عقود، موضوع عدد كبير من الدراسات العلمية

والتقارير الوطنية والدولية التي وثقت مستويات مرتفعة من تلوث الهواء والتربة والبيئة البحرية الناتجة عن النشاط الصناعي، ولا سيما انبعاثات الغازات الصناعية والتصرف في مخلفات الفوسفوجيبس. كما تؤكد دراسات حديثة استمرار تلوث خليج قابس بالمعادن الثقيلة والجسيمات الدقيقة، مع تسجيل مخاطر صحية وبيئية تستدعي تدخلا عاجلا.

وفي الجانب الصحي، تشير تقارير صادرة عن منظومة الأمم المتحدة⁴⁰ ودراسات ميدانية إلى أن سكان قابس يعبرون باستمرار عن مخاوفهم من ارتفاع انتشار أمراض الجهاز التنفسي وبعض أنواع السرطان والمضاعفات الصحية الأخرى في المناطق المحيطة بالمنطقة الصناعية، مع اعتبار التلوث الصناعي أحد أهم العوامل المفسرة لهذه المخاوف. كما خلص التدقيق البيئي الذي أنجز بطلب من المجمع الكيميائي نفسه إلى أن السكان والعاملين يجمعون على خطورة الوضع البيئي الحالي، وأن المجمع يعد المصدر الرئيسي للتلوث في المنطقة، بما يستوجب إجراءات عاجلة للحد من الانبعاثات ومعالجة النفايات الصناعية.

وفي ضوء هذه المعطيات، يطرح أداء المجمع الكيميائي التونسي إشكالية جوهرية تتعلق بمدى توازن الكلفة والمنفعة؛ فبينما لم تتجاوز **النتيجة الصافية 63.1 مليون دينار** سنة 2022، تتحمل الدولة والمجتمع كلفة بيئية وصحية كبيرة تتمثل في تدهور النظام البيئي بخليج قابس، وتراجع النشاط البحري والفلاحي، وتزايد الضغوط على المنظومة الصحية، وهو ما يثير تساؤلات حول مدى استدامة النموذج الصناعي الحالي، وحول ضرورة التوفيق بين متطلبات التنمية الاقتصادية وحقوق السكان في بيئة سليمة، عبر الاستثمار في تقنيات إنتاج أقل تلويثا والتخلص الآمن من مخلفات الفوسفوجيبس.

2.13. خلاصة: نزيف المنشآت العمومية وخيارات الإصلاح:

تكشف المؤشرات المالية للمنشآت العمومية التونسية لسنة 2022 عن اختلالات هيكلية تتجاوز النتائج المالية الظرفية لبعض المؤسسات، لتطرح إشكالية استدامة نموذج إدارة القطاع العام الاقتصادي. فرغم أن عددا من المؤسسات، على غرار **شركة فسفاط قفصة، والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية، وديوان الطيران المدني والمطارات، والمجمع الكيميائي التونسي**، حققت نتائج صافية إيجابية، فإن جزءا كبيرا من المؤسسات العمومية الاستراتيجية ما يزال يسجل خسائر متراكمة تثقل المالية العمومية وتحد من قدرة الدولة على توجيه الموارد نحو الاستثمار والخدمات الأساسية.

وتبرز هذه الاختلالات بوضوح في المؤسسات التي تم تناولها في هذه الورقة. فقد سجلت **الشركة التونسية لصناعات التكرير** خسارة صافية بلغت **1902.9 مليون دينار**، تلتها **ديوان الحبوب** بخسائر قدرها **701.4 مليون دينار**، ثم **الديوان التونسي للتجارة (424 مليون دينار)** و**الشركة التونسية للكهرباء والغاز (381.2 مليون دينار)** و**شركة نقل تونس (226.5 مليون دينار)** و**الشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية (199.8 مليون دينار)** و**الخطوط التونسية (176.3 مليون دينار)**، إضافة إلى خسائر **الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه (21.1 مليون دينار)**.

وتبلغ الخسائر الصافية المجمعة للمؤسسات العمومية حوالي **4.27 مليارات دينار** خلال سنة 2022، وهو ما يمثل نزيفا كبيرا للمالية العمومية واستنزافا متواصلا للموارد التي كان من الممكن توجيهها إلى الاستثمار في البنية التحتية، والتعليم، والصحة، أو إلى تخفيض عجز الميزانية. كما تجدر الإشارة إلى أن هذه القوائم المالية هي أحدث البيانات الرسمية المنشورة، وتعود إلى سنة

⁴⁰ United Nations Tunisia, *Enquête sur la cohésion sociale à Gabès*, 2024.

2022، في حين يرجح أن تكون الوضعية الحالية أكثر تدهورا بالنظر إلى استمرار الاختلالات الهيكلية وغياب إصلاحات جوهرية خلال السنوات اللاحقة، وهو ما يجعل الكلفة الحقيقية لهذا النزيف اليوم أكبر من الأرقام الواردة في هذه الورقة.

وفي المقابل، حققت بعض المؤسسات نتائج إيجابية، من أبرزها **شركة فسفاط قفصة (445 مليون دينار) والمجمع الكيميائي التونسي (63.1 مليون دينار) والشركة الوطنية لتوزيع البترول (46.1 مليون دينار) والشركة التونسية للملاحة (11.5 مليون دينار) والديوان الوطني للتطهير (2 مليون دينار)**، غير أن تقييم أداء هذه المؤسسات لا ينبغي أن يقتصر على مساهمتها في الحد من الخسائر الإجمالية للقطاع العمومي، إذ ليس من المفترض أن تضطلع المؤسسات الناجحة بتمويل خسائر غيرها، وإنما أن تؤدي دورها الطبيعي في خلق الثروة، وتحقيق القيمة المضافة، وتعزيز الاستثمار، والمساهمة في تمويل ميزانية الدولة. أما استمرار استنزاف الموارد العمومية لتغطية خسائر المؤسسات المتعثرة، فيحد من قدرة المؤسسات الرابحة نفسها على الاضطلاع بهذا الدور التنموي.

ولا ترتبط هذه الخسائر فقط بضعف الحوكمة أو محدودية الإنتاجية، وإنما تعكس أيضا استمرار نموذج اقتصادي يقوم على **تسعير إداري لا يغطي الكلفة الحقيقية للخدمات** في عدد من المرافق العمومية، وخاصة في قطاعات الكهرباء والمياه والنقل. وتتحمل هذه المؤسسات أعباء تقديم خدمات بأسعار مدعومة لأسباب اجتماعية، في حين لا يتم في كثير من الأحيان سداد مستحقاتها من قبل الدولة في الآجال المناسبة، مما يؤدي إلى تدهور سيولتها، وارتفاع مديونيتها، وتراجع قدرتها على الاستثمار والصيانة وتجديد التجهيزات. وقد انعكس ذلك مباشرة على جودة الخدمات، من خلال تكرار انقطاعات الكهرباء والمياه، وتدهور خدمات النقل الجوي والسككي والحضري، وتقادم البنية التحتية، بما أثر سلبا في جودة الحياة وفي تنافسية الاقتصاد الوطني.

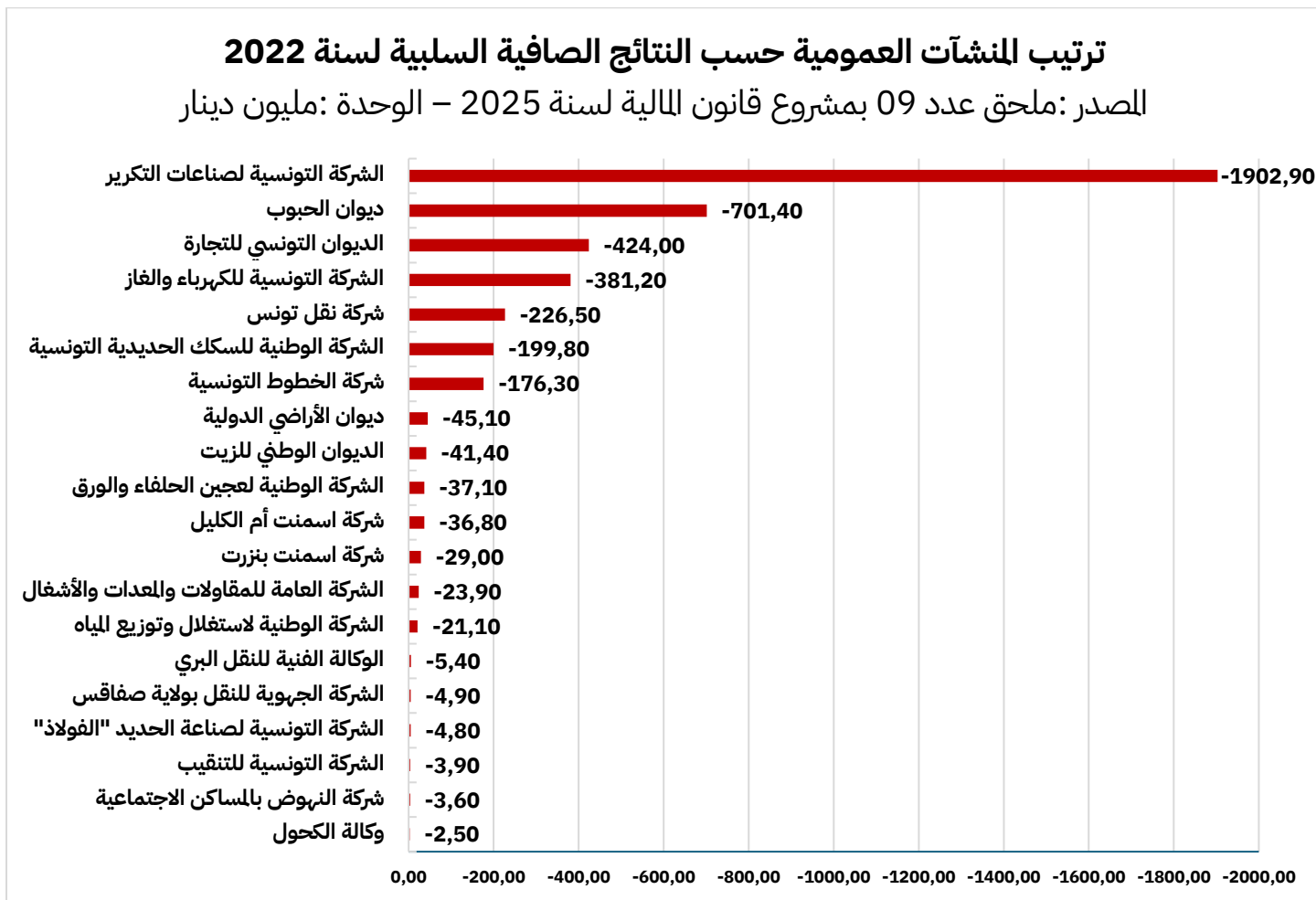
وتؤكد هذه المعطيات أن استمرار الوضع الحالي لم يعد قابلا للاستدامة، وأن إصلاح قطاع المنشآت العمومية أصبح ضرورة مالية واقتصادية واجتماعية. ولا ينبغي أن يقتصر الإصلاح على ضخ تمويلات إضافية أو إعادة جدولة الديون، بل يجب أن يشمل **إعادة هيكلة المؤسسات العمومية، وإصلاح منظومة الدعم بما يضمن توجيهه مباشرة إلى مستحقيه بدل تحميل كلفته للمؤسسات، وتحسين الحوكمة، وإرساء منظومات تعاقد واضحة بين الدولة والمنشآت المكلفة بمهام المرفق العام.** ويمكن أن تسهم هذه الإصلاحات في الحد من الخسائر المزمّنة وتحويل عدد من المؤسسات إلى منشآت قادرة على تحقيق التوازن المالي والاستثمار في تطوير خدماتها.

ومن منظور المالية العمومية، فإن القضاء على الخسائر السنوية للمؤسسات العمومية وتحويلها إلى مؤسسات متوازنة ماليا من شأنه أن يوفر للدولة ما يقارب **خمسة مليارات دينار سنويا**⁴¹ بين تقليص التحويلات، والحد من إعادة الرسملة، وخفض كلفة الضمانات والتمويل العمومي، وهو ما يمثل هامشا ماليا مهما يمكن توجيهه نحو الاستثمار العمومي أو تخفيض عجز الميزانية. وتحقيق هذا الهدف يقتضي تجاوز الإصلاحات الجزئية نحو مراجعة شاملة لدور الدولة في النشاط الاقتصادي، بما يشمل دراسة خيارات **إعادة الهيكلة، وفتح بعض القطاعات أمام المنافسة، وإرساء شراكات مع القطاع الخاص، أو اللجوء إلى الخصخصة في الحالات التي تثبت فيها التجارب أنها تحقق كفاءة أكبر وتحافظ على جودة الخدمات.** وسيخصص المحور الأخير من هذه

⁴¹ تقدير الكاتب استناداً إلى محاكاة افتراضية تفترض القضاء على الخسائر الحالية للمؤسسات العمومية وتحقيق حد أدنى من الأرباح التشغيلية، بما يتماشى مع الهدف الطبيعي لأي مؤسسة اقتصادية. وبظل هذا التقدير سيناريّاً محافظاً، إذ لا يفترض تحقيق مستويات مرتفعة من الربحية أو تحسينات استثنائية في الأداء، وإنما يقتصر على بلوغ التوازن المالي وتحقيق أرباح معتدلة.

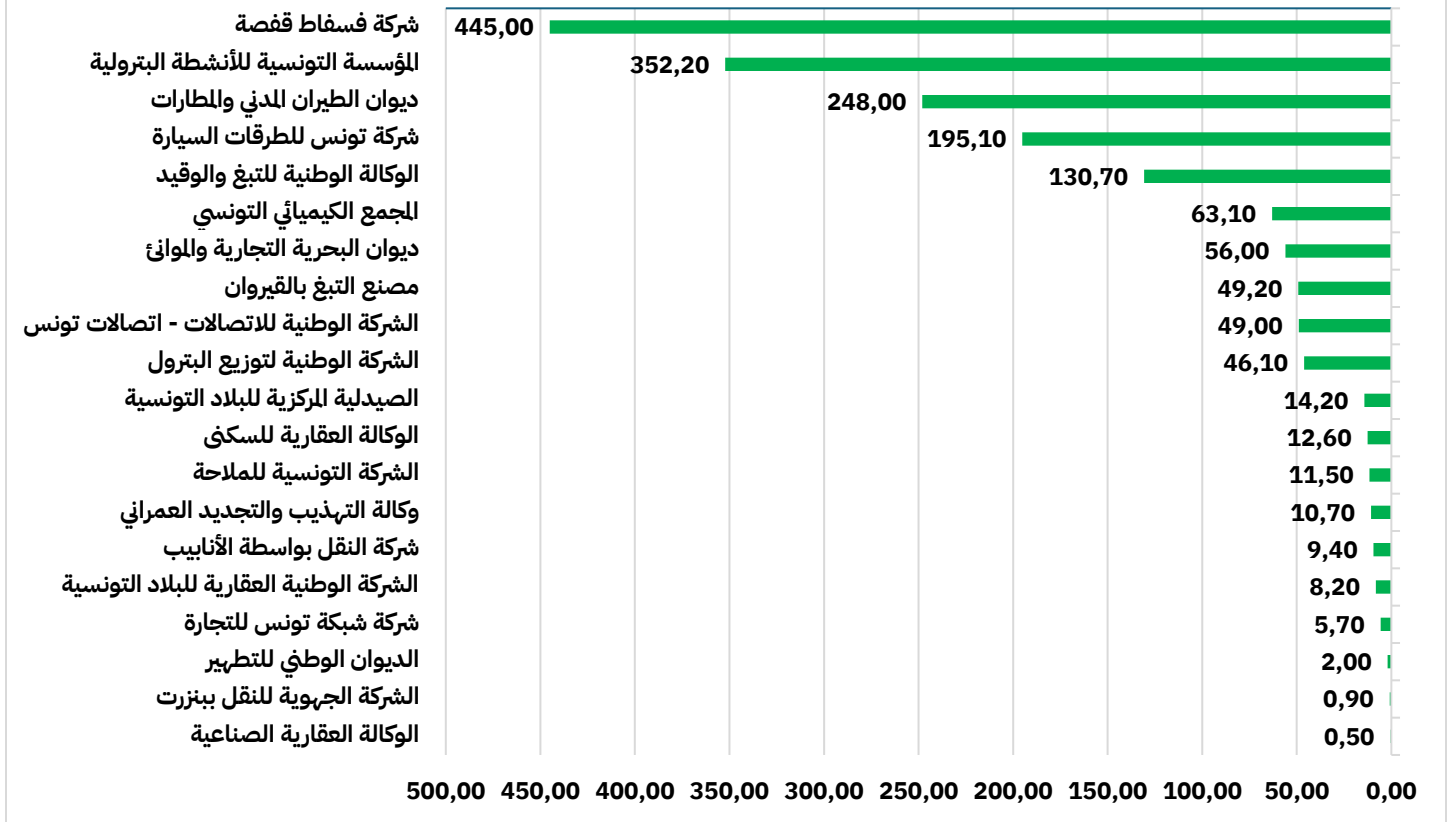
الورقة لتحليل هذه الخيارات من خلال استعراض عدد من التجارب الدولية في إصلاح المؤسسات العمومية وبرامج الخصخصة، واستخلاص الدروس التي يمكن الاستفادة منها في الحالة التونسية.

وفي هذا السياق، لا تسعى هذه الورقة إلى تبني موقف مؤيد أو معارض لأي خيار إصلاحي بعينه، وإنما تهدف إلى تقديم تشخيص موضوعي لواقع المنشآت العمومية في تونس، قبل استعراض مختلف البدائل التي اعتمدتها دول عديدة لإصلاح مؤسساتها العمومية، بما في ذلك إعادة الهيكلة، والشراكات مع القطاع الخاص، وفتح المنافسة، والخصخصة، مع إبراز مزايا كل خيار وحدوده، وترك المجال للقارئ لتقييم مدى ملاءمته للحالة التونسية.



ترتيب المنشآت العمومية حسب النتائج الصافية الإيجابية لسنة 2022

المصدر: ملحق عدد 09 بمشروع قانون المالية لسنة 2025 – الوحدة: مليون دينار



3. التجارب الدولية في إصلاح المؤسسات العمومية والخصوصية: الدروس المستفادة

3.1. ماذا تقول الأدبيات الاقتصادية عن الخصوصية؟

شهدت مسألة خصوصية المؤسسات العمومية اهتمامًا واسعًا في الأدبيات الاقتصادية منذ ثمانينيات القرن الماضي، وصدرت بشأنها مئات الدراسات والتقارير عن الجامعات والمنظمات الدولية، وفي مقدمتها البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD). وقد تناولت هذه الأدبيات آثار الخصوصية على الكفاءة الإنتاجية، والربحية، والاستثمار، وجودة الخدمات، والمالية العمومية، والمنافسة، وأسواق رأس المال، مع التأكيد على أن نتائجها تختلف باختلاف القطاع والإطار المؤسسي الذي تتم فيه عملية الإصلاح، وليس بمجرد انتقال الملكية من الدولة إلى القطاع الخاص.

وتُعد ورقة "من الدولة إلى السوق: مسح للدراسات التطبيقية حول الخصوصية"، التي أعدها ويليام ل. ميغينسون وجيفري م. نيتز سنة 1999، من أكثر الدراسات المرجعية تأثيرًا في الأدبيات الاقتصادية المتعلقة بالخصوصية. ولا تكمن أهميتها في تقديم موقف مؤيد أو معارض للخصوصية، وإنما في كونها تجمع بصورة منهجية نتائج الدراسات التطبيقية المنشورة حتى نهاية تسعينيات القرن الماضي، بهدف استخلاص ما تقوله الأدلة التجريبية حول آثار برامج الخصوصية في مختلف الدول. وقد كتب المؤلفان الورقة

من منظور صانع القرار، أي انطلاقاً من الأسئلة التي تواجه الحكومات عند التفكير في اعتماد برنامج للخصوصية، وليس من منظور نظري أو أيديولوجي.⁴²

وتبني الورقة تحليلها حول ستة أسئلة رئيسية.

- 1) مدى مساهمة برامج الخصوصية في تقليص دور الدولة داخل الاقتصاد
- 2) الأسباب التي دفعت الحكومات إلى التخلي عن ملكية المؤسسات العمومية، وما إذا كانت هناك بدائل عملية للخصوصية.
- 3) فيما إذا كانت الخصوصية تؤدي فعلاً إلى تحسين الأداء التشغيلي والمالي للمؤسسات.
- 4) كيفية اختيار الحكومات لأساليب الخصوصية وتسلسل تنفيذها
- 5) كيفية تسعير المؤسسات العمومية واختيار المشترين.
- 6) العوائد التي يحققها المستثمرون بعد شراء أسهم المؤسسات التي تمت خصوصتها.

وللإجابة عن سؤال ما إذا كانت الخصوصية تحسن أداء المؤسسات، استعرضت الورقة أبرز الدراسات التطبيقية المنشورة حتى سنة 1998، وأبرزها دراسات **Meggison, Nash & van Randenborgh (1994)** و **Boubakri & Cosset (1998)** و **D'Souza & Megginson (1998)**، التي شملت في مجموعها 204 مؤسسة تمت خصوصتها في بلدان متقدمة ونامية. وتظهر النتائج اتجاهًا متقاربًا بين مختلف الدراسات، إذ ارتفع متوسط هامش الربح (صافي الدخل إلى المبيعات) من 8.4% قبل الخصوصية إلى 12.4% بعدها، بينما تحسنت إنتاجية العمل، المقاسة بالمبيعات الحقيقية لكل عامل، بصورة ملحوظة، كما ارتفع الاستثمار من 12.3% إلى 18.7% من المبيعات، وازدادت المبيعات الحقيقية للمؤسسات بعد الخصوصية، في حين انخفضت مستويات المديونية مقارنة بفترة الملكية العمومية. كما تبين أن ما بين 63% و 72% من المؤسسات شهدت تحسناً في الربحية، وأن 80% إلى 88% منها سجلت تحسناً في الكفاءة التشغيلية بعد الخصوصية.

وتعرض الورقة أيضًا أمثلة لدراسات أكثر تفصيلاً. فقد شملت دراسة **Boubakri & Cosset (1998)** 79 مؤسسة موزعة على 21 دولة نامية و 32 قطاعًا اقتصاديًا خلال الفترة 1980-1992، وخلصت إلى وجود زيادات ذات دلالة إحصائية في المبيعات الحقيقية، والكفاءة التشغيلية، والربحية، والاستثمار، وتوزيعات الأرباح، والتشغيل، إلى جانب انخفاض المديونية، بل أشارت إلى أن حجم التحسن كان أكبر من النتائج التي توصلت إليها الدراسات السابقة. كما بينت دراسة **D'Souza & Megginson (1998)**، التي شملت 78 مؤسسة من 25 دولة متقدمة ونامية، تحسناً واضحاً في الإنتاجية والربحية والكفاءة، مع انخفاض المديونية، وإن كانت الزيادة في الاستثمار لم تكن ذات دلالة إحصائية، بينما سجل التشغيل انخفاضاً في عدد من الحالات، خصوصاً في القطاعات الخاضعة لإعادة الهيكلة. أما دراسة **Dewenter & Malatesta (1998)**، التي حلت 63 مؤسسة كبيرة خوصصت بين 1981 و 1994، فقد وجدت ارتفاعاً معنوياً في الربحية وانخفاضاً في المديونية وكثافة استخدام اليد العاملة، كما أكدت أن المؤسسات الخاصة تتفوق في أدائها على المؤسسات العمومية عند المقارنة طويلة الأجل.

ولا تقتصر الورقة على أداء المؤسسات، بل تستعرض أيضاً أثر الخصوصية على المستثمرين. ففي دراسة شملت 264 عملية طرح عام لأسهم مؤسسات تمت خصوصتها في 36 دولة خلال الفترة 1981-1997، بلغ متوسط العائد خلال السنة الأولى 31.7%، مقابل 12.7% فقط لمؤشر السوق المحلي، أي بفارق يقارب 19 نقطة مئوية، كما استمرت العوائد الإضافية خلال

⁴² William L. Megginson & Jeffery M. Netter, *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, Working Paper, Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM), Nota di Lavoro No. 1.1999, 1999.

فترات ثلاث وخمس سنوات، وهو ما اعتبره المؤلفان دليلاً على أن الأسواق استقبلت برامج الخصخصة بصورة إيجابية في معظم الحالات.

في مرجع آخر، يقدم تقرير البنك الدولي «**Privatization: The Lessons of Experience**» رؤية عملية لبرامج الخصخصة استناداً إلى التجارب التي شهدها عدة دول خلال الثمانينيات وبداية التسعينيات. ولا ينطلق التقرير من فرضية أن الخصخصة تمثل هدفاً في حد ذاتها، وإنما يعتبرها أداة من أدوات الإصلاح الاقتصادي يمكن أن تحقق نتائج إيجابية إذا نُفذت ضمن إطار مؤسسي وتنظيمي مناسب. ويؤكد التقرير أن نجاح الخصخصة لا يرتبط بمجرد انتقال الملكية إلى القطاع الخاص، بل بوجود المنافسة، وتحرير الأسواق، وإرساء أطر تنظيمية فعالة، وتحسين بيئة الاستثمار، لأن نقل الاحتكار من القطاع العام إلى القطاع الخاص لا يؤدي بالضرورة إلى تحسين الكفاءة أو جودة الخدمات. كما يشدد على ضرورة تحديد أهداف برنامج الخصخصة منذ البداية، سواء تعلقت بتحسين الكفاءة الاقتصادية، أو تخفيف العبء على المالية العمومية، أو توسيع مشاركة القطاع الخاص، أو تطوير أسواق المال، مع اختيار أسلوب البيع الذي يتلاءم مع طبيعة المؤسسة والسوق المحلية. ويرى التقرير أن التجارب الناجحة كانت تلك التي جمعت بين إعادة هيكلة المؤسسات قبل البيع، وتهيئة البيئة القانونية والتنظيمية، وضمان الشفافية في تنفيذ عمليات الخصخصة، بما يعزز ثقة المستثمرين والرأي العام.⁴³

كما يتناول تقرير «**Public Enterprise Reform: The Lessons of Experience**» إصلاح المؤسسات العمومية من منظور أشمل من الخصخصة، إذ يرى أن تحسين أداء هذه المؤسسات يبدأ أولاً بتحديد دور الدولة وأهدافها، وإصلاح الإطار المؤسسي الذي تعمل داخله. ويؤكد التقرير أن ضعف أداء المؤسسات العمومية لا يرجع إلى الملكية العامة وحدها، بل إلى تعدد الأهداف، والتدخلات الحكومية المتكررة، وضعف المساءلة، وغياب المنافسة، وعدم وضوح العلاقة بين الدولة وإدارة المؤسسة. ولذلك يقترح برنامجاً متدرجاً للإصلاح يبدأ بإصلاح البيئة الاقتصادية وتعزيز المنافسة، ثم تحديد مهام المؤسسات العمومية بدقة، ومنحها استقلالية أكبر في التسيير مقابل إخضاعها لمؤشرات أداء واضحة، وتحسين أنظمة الحوكمة والمساءلة، قبل اللجوء إلى الخصخصة عندما تكون الخيار الأنسب. ويعتبر التقرير أن الخصخصة ليست سوى أحد مكونات إصلاح القطاع العمومي، وليست بديلاً عن إصلاح الحوكمة أو تحسين الإدارة، وأن اختيارها ينبغي أن يتم بعد تقييم أهداف المؤسسة، وطبيعة النشاط الذي تمارسه، وإمكانية قيام القطاع الخاص به بكفاءة. كما يؤكد أن تسلسل الإصلاحات عامل حاسم، وأن نجاح برامج الإصلاح يعتمد على الاستمرارية والالتزام السياسي أكثر من اعتماده على سرعة تنفيذ عمليات البيع.⁴⁴

في تقرير آخر من منظمة أخرى، يركز تقرير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على تقييم نتائج برامج الخصخصة في دول المنظمة، ويشير إلى أن أغلب الدراسات التطبيقية تدعم وجود تحسن ملحوظ في ربحية المؤسسات التي تمت خصصتها، وإنتاجيتها، وكفاءتها التشغيلية، خاصة عندما تعمل في أسواق تنافسية، كما أن تحرير الأسواق يسرع تقارب أدائها مع أداء المؤسسات الخاصة. ويبين التقرير أن الخصخصة ساهمت كذلك في تطوير أسواق رأس المال في العديد من الدول، سواء من خلال توسيع قاعدة المستثمرين أو زيادة حجم الأسواق المالية، كما ساعدت في تحقيق أهداف مالية عبر تقليص العجز والدين العمومي وتوفير إيرادات إضافية للحكومات، مع الإشارة إلى أن الأدلة المتعلقة بآثارها الاقتصادية الكلية ما تزال محدودة ولا تسمح بإثبات علاقة سببية بشكل قاطع. وفي المقابل، يوضح التقرير أن إعادة الهيكلة والخصخصة قد تؤدي إلى انخفاض العمالة، خصوصاً في

⁴³ World Bank, *Privatization: The Lessons of Experience*, Washington, D.C.: The World Bank, 1992.

⁴⁴ Mary Shirley & John Nellis, *Public Enterprise Reform: The Lessons of Experience*, Washington, D.C.: The World Bank, 1991.

القطاعات التي تعاني فائضاً في الطاقة الإنتاجية، بينما تكون هذه الآثار أقل في القطاعات التي يشهد فيها الطلب نمواً، مثل الاتصالات. كما يؤكد التقرير أنه لا توجد طريقة واحدة مثلى لتنفيذ الخصخصة، وأن التجارب الناجحة اشتهرت في وجود التزام سياسي واضح، وأهداف محددة، وشفافية في التنفيذ، وتواصل فعال مع مختلف الأطراف المعنية.⁴⁵

وفي ورقة أخرى، "Privatisation of Public Utilities: The OECD Experience"، تتناول المنظمة موضوع خصخصة مرافق البنية التحتية، مثل الكهرباء والغاز والاتصالات والنقل، وتوضح أن هذه القطاعات أصبحت تمثل الجزء الأكبر من عمليات الخصخصة في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية خلال التسعينيات. وترجع الورقة هذا التحول إلى تراجع مبررات الاحتكار العمومي، وضعف أداء العديد من المرافق العامة، وارتفاع احتياجات الاستثمار، إلى جانب القيود المفروضة على المالية العمومية والتطورات التكنولوجية التي سمحت بإدخال المنافسة في بعض الأنشطة. وتشير الورقة إلى أن الأدلة المتاحة تبين تحسن الأداء والإنتاجية والربحية بعد الخصخصة، غير أن هذه النتائج تعتمد بدرجة كبيرة على هيكل السوق بعد الخصخصة، وعلى وجود منافسة فعلية أو هيئة تنظيمية مستقلة عندما يكون النشاط احتكاريًا طبيعيًا. كما تؤكد أن الفصل بين الوظائف التجارية والوظائف التنظيمية يمثل أحد أهم شروط نجاح إصلاح مرافق البنية التحتية، وأن تحسين رفاه المستهلك لا ينتج عن نقل الملكية وحده، بل عن الإطار التنظيمي الذي يحكم السوق بعد الإصلاح.⁴⁶

إذن، تتفق الأدبيات التي استعرضها البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وكذلك الدراسات التطبيقية التي جمعها ميغينسون ونيتير، على أن الخصخصة ليست هدفًا في حد ذاتها، وإنما أداة من أدوات إصلاح القطاع العام. كما تتقاطع هذه الأدبيات في الإشارة إلى أن تحسن أداء المؤسسات بعد الخصخصة يرتبط بوجود المنافسة، ووضوح الإطار التنظيمي، وتحسين الحوكمة، وشفافية التنفيذ، في حين تختلف النتائج باختلاف القطاع والبيئة المؤسسية وأهداف الإصلاح. ومن ثم، فإن تقييم برامج الخصخصة لا ينبغي أن يقوم على الموقف من الملكية العامة أو الخاصة، وإنما على مدى قدرة كل خيار على تحسين الكفاءة الاقتصادية وجودة الخدمات وتحقيق أهداف السياسة العامة، مع مراعاة خصوصيات كل قطاع وكل دولة.

3.2. تجربة تشيلي في خصخصة قطاع الكهرباء:

تُعد تجربة تشيلي من أبرز التجارب الدولية في إصلاح قطاع الكهرباء، إذ كانت أول دولة تطبق إصلاحًا شاملاً للقطاع في العصر الحديث ابتداءً من سنة 1982، وهو ما جعلها مرجعًا رئيسيًا في الأدبيات الاقتصادية الخاصة بإصلاح المرافق العامة. ويعتبر مايكل بوليت في ورقته "Electricity Reform in Chile: Lessons for Developing Countries" أن هذه التجربة كانت من أنجح تجارب إصلاح الكهرباء في الدول النامية، لذلك استُخدمت لاحقًا كنموذج استرشدت به عدة دول، خاصة في أمريكا اللاتينية.⁴⁷

ويبين التقرير أن نجاح الإصلاح لم يكن نتيجة الخصخصة وحدها، وإنما جاء بعد تهيئة مجموعة من الشروط المؤسسية والتنظيمية. فقد سبق البيع تفكيك الاحتكار العمودي للمؤسسة العمومية إلى أنشطة التوليد والنقل والتوزيع، وإنشاء إطار قانوني جديد بموجب قانون الكهرباء لسنة 1982، وإرساء هيئة تنظيمية للإشراف على القطاع، مع فتح نشاط الإنتاج أمام المنافسة، والإبقاء

⁴⁵ OECD, *Privatising State-Owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, Paris: OECD, 2003.

⁴⁶ Stilpon Nestor & Ladan Mahboobi, *Privatisation of Public Utilities: The OECD Experience*, OECD, 1999.

⁴⁷ Michael G. Pollitt, *Electricity Reform in Chile: Lessons for Developing Countries*, World Bank Policy Research Working Paper No. 3220, Washington, D.C.: The World Bank, 2004.

على تنظيم أنشطة الاحتكار الطبيعي، خاصة النقل والتوزيع. كما يؤكد التقرير أن استقرار الإطار القانوني، وحماية حقوق الملكية، ووضوح قواعد التنظيم، كانت من أهم العوامل التي شجعت الاستثمار الخاص ووفرت الثقة للمستثمرين على المدى الطويل.

أما من حيث النتائج، فيصف التقرير التجربة بأنها «ناجحة جدًا». فقد ارتفعت القدرة المركبة في النظام الكهربائي الرئيسي من **2713 ميغاواط سنة 1982 إلى 6991 ميغاواط سنة 2004**، كما انخفض متوسط أسعار الكهرباء الحقيقية بنحو **30%** بين 1992 و2002، مع تحسن ملحوظ في الأداء المالي للشركات وارتفاع إنتاجية العمل؛ إذ ارتفعت إنتاجية العامل في شركة **Endesa** من **6.3 إلى 35 غيغاواط/ساعة لكل عامل** بين 1991 و2003، وفي شركة **Chilectra** من **1.4 إلى 14.1 غيغاواط/ساعة لكل عامل** بين 1987 و2003. كذلك ارتفعت نسبة ربط الأسر الريفية بالكهرباء من **38% إلى 86%** بين 1982 و2002، وانخفضت فاقدات التوزيع من **10.2% إلى 6.2%**، مع تحسن جودة الخدمة. ومع ذلك، يشير التقرير إلى أن التجربة كشفت أيضًا عن بعض النقائص، أبرزها استمرار القوة السوقية لبعض الشركات والحاجة إلى تطوير قواعد تنظيم النقل والتوزيع، وهو ما يؤكد أن نجاح الخصخصة يظل مرتبطًا باستمرار تطوير الإطار التنظيمي، وليس بمجرد نقل الملكية إلى القطاع الخاص.

3.3. تجربة دول أوروبا الشرقية والوسطى في خصخصة قطاع الطاقة:

تتناول هذه الدراسة تجربة إصلاح قطاع الكهرباء في ثلاث دول من أوروبا الشرقية، هي **المجر وبولندا وأوكرانيا**، والتي شهدت تحولات متزامنة مع الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق خلال تسعينيات القرن الماضي. وتهدف الدراسة إلى مقارنة مسارات الإصلاح في هذه الدول من حيث إعادة هيكلة القطاع، وإرساء الأطر التنظيمية، وفتح المجال أمام الاستثمار الخاص، مع إبراز اختلاف وتيرة الخصخصة وتسلسل الإصلاحات بين كل دولة وأخرى. ونظرًا لتخصيص قسم مستقل للتجربة المجرية باعتبارها الأكثر تقدمًا في مجال الخصخصة، يقتصر هذا القسم على استخلاص أهم ملامح التجريبتين البولندية والأوكرانية.

وتوضح الدراسة أن **بولندا** اختارت نهجًا تدريجيًا، حيث فضلت إعادة هيكلة القطاع وإنشاء شركة مستقلة للنقل وتحويل مؤسسات الكهرباء إلى شركات مساهمة قبل الشروع في الخصخصة، معتبرة أن بيع المؤسسات يجب أن يمثل المرحلة الأخيرة من الإصلاح. أما **أوكرانيا** فقد اتجهت إلى إصلاح أسرع، ففصلت أنشطة الإنتاج والنقل والتوزيع، وأنشأت سوقًا تنافسية للكهرباء وهيئة تنظيم مستقلة، وبدأت برنامجًا تدريجيًا لخصخصة شركات الإنتاج والتوزيع، إلا أن ضعف الانضباط المالي وارتفاع المتأخرات في سداد فواتير الكهرباء حدًا من فعالية هذه الإصلاحات وأخرًا استقطاب المستثمرين الاستراتيجيين.

وتخلص الدراسة إلى أن التجريبتين تؤكدان أن نجاح خصخصة قطاع الطاقة لا يرتبط بسرعة نقل الملكية إلى القطاع الخاص، وإنما بتوافر إطار قانوني وتنظيمي واضح، وإعادة هيكلة المؤسسات قبل البيع، وتحقيق الاستقرار المالي، ووجود سوق قادرة على العمل وفق قواعد المنافسة. كما تبين أن الخصخصة ليست نقطة البداية في الإصلاح، بل تأتي ضمن مسار متكامل يهدف إلى تحسين كفاءة القطاع وضمان استدامته.

3.4. تجربة المجر في خصخصة قطاع الكهرباء:

تُعد المجر من أوائل دول أوروبا الوسطى والشرقية التي شرعت في إعادة هيكلة وخصخصة قطاع الكهرباء بعد الانتقال إلى اقتصاد السوق، إذ بدأت عملية الإصلاح مطلع التسعينيات وشملت إعادة تنظيم القطاع، وفصل أنشطته، ثم فتح الباب أمام المستثمرين

الأجانب. وتوضح دراسة مخصصة لتجربة المجر⁴⁸ أن الدافع الرئيسي للإصلاح لم يكن تحسين كفاءة القطاع فقط، بل كذلك معالجة عجز المالية العمومية، وتحديث البنية التحتية، والتكيف مع متطلبات الاندماج في السوق الأوروبية. كما تؤكد أن الخصخصة جاءت ضمن برنامج إصلاح مؤسسي متكامل، ولم تكن إجراءً منفصلاً عن بقية الإصلاحات الاقتصادية.

وتبين الدراسة أن نجاح المرحلة الأولى من الإصلاح ارتبط بعدة شروط، أهمها إعادة هيكلة الشركات قبل البيع، ووضع قانون جديد للكهرباء سنة 1994 يحدد بوضوح مسؤوليات مختلف الفاعلين، وإقرار نظام تنظيمي لتسعير الكهرباء، وإنشاء هيئة تنظيم مختصة، إلى جانب تنظيم عملية الخصخصة وفق قواعد تنافسية حدّت من تركّز الملكية. كما حرصت الحكومة على الاحتفاظ بما يسمى "**السهم الذهبي**" لضمان تدخلها في القرارات الاستراتيجية، مع الإبقاء على شبكة النقل تحت سيطرة الشركة العمومية MVM.

وتشير الدراسة إلى أن الإصلاح أسفر عن تحسن ملموس في الكفاءة التشغيلية، إذ ارتفعت جاهزية محطات الإنتاج الخاصة بنحو **10%**، بما يعادل إضافة قدرة إنتاجية تتراوح بين **400 و500 ميغاواط**، كما أصبحت الشركات التي كانت تحقق خسائر قبل الإصلاح تحقق أرباحاً بعد اعتماد نظام التسعير الجديد وتحسن الإدارة. وفي المقابل، ارتفعت أسعار الكهرباء مقارنة بما كانت عليه قبل الخصخصة نتيجة إلغاء الدعم وتقريب الأسعار من تكلفتها الحقيقية، كما بقيت المنافسة محدودة بسبب استمرار العقود طويلة الأجل واحتفاظ شركة **MVM** باحتكار النقل والبيع بالجملة. وتخلص الدراسة إلى أن أهم درس مستفاد يتمثل في أن الخصخصة وحدها لا تكفي لتحقيق سوق تنافسية، بل يجب أن تسبقها أو ترافقها بيئة تنظيمية واضحة، وإصلاح للأسعار، واستكمال تحرير السوق بصورة تدريجية.

3.5. تجربة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في خصخصة قطاع الطيران:

شهد قطاع النقل الجوي في عدد كبير من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إصلاحات واسعة منذ أواخر سبعينيات القرن الماضي، تمثلت في تحرير الأسواق ورفع القيود التنظيمية وفتح المجال أمام المنافسة، إلى جانب خصخصة عدد من شركات الطيران الوطنية. ويبين تقرير المنظمة أن الهدف من هذه الإصلاحات لم يكن مجرد نقل الملكية إلى القطاع الخاص، وإنما إنشاء سوق أكثر تنافسية تسمح بدخول شركات جديدة، وتحسين كفاءة الخدمات، وتعزيز رفاه المستهلكين.

ويؤكد تقرير المنظمة⁴⁹ أن نجاح الإصلاح ارتبط بتوافر مجموعة من الشروط، أهمها تحرير الدخول إلى السوق، وتخفيف القيود الواردة في اتفاقيات النقل الجوي، وضمان قواعد منافسة عادلة، مع تطوير الإطار القانوني والتنظيمي بالتوازي مع الإصلاح. وتشير المنظمة إلى أن تحرير الأسواق أدى في البداية إلى دخول عدد كبير من الشركات الجديدة، قبل أن تعرف السوق مرحلة من الاندماجات وإعادة الهيكلة، كما ساهم في ظهور شركات الطيران منخفضة التكلفة وتطوير نماذج أعمال جديدة أكثر كفاءة.

أما من حيث النتائج، فيخلص التقرير إلى أن تحرير قطاع الطيران أدى إلى انخفاض أسعار التذاكر، وزيادة الطلب على النقل الجوي، وتحسن الربط الجوي بين المدن والدول، مما انعكس إيجاباً على التجارة والسياحة والنمو الاقتصادي. ويشير التقرير، على سبيل المثال، إلى أن أسعار النقل الجوي في الولايات المتحدة أصبحت أقل بنحو **30%** مقارنة بما كان يمكن أن تكون عليه لو استمر

⁴⁸ Radmilo V. Pesic & Diana Urge-Vorsatz, *Lessons from the Restructuring of the Hungarian Electricity Industry, in Deregulation of the Utility Industry and Role of Energy Services Companies (ESCOs)*, 2000.

⁴⁹ International Transport Forum (ITF), *Liberalisation of Air Transport*, OECD Publishing, Paris, 2019.

النظام التنظيمي السابق، كما تضاعف عدد الرحلات داخل الاتحاد الأوروبي تقريبًا بين 1992 و2002، مع تراجع الأسعار الحقيقية إلى أقل من نصف مستواها سنة 1992. وتخلص المنظمة إلى أن الدرس المستفاد يتمثل في أن الخصخصة وتحرير السوق يحققان أفضل النتائج عندما يقترنان بإطار تنظيمي يضمن المنافسة العادلة ويمنع الممارسات الاحتكارية، بدل الاكتفاء بتغيير ملكية الشركات.

3.6. تجربة دول أوروبا الغربية في خصخصة قطاع الكهرباء:

أظهرت تجارب إصلاح قطاع الكهرباء في أوروبا، ولا سيما في الدول التي انتقلت من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، أن الخصخصة لم تكن سياسة موحدة، بل جاءت ضمن مسار أوسع لتحرير أسواق الكهرباء وإعادة هيكلة القطاع. وتبين الدراسة المقارنة⁵⁰ أن الدول الأوروبية اتبعت نماذج مختلفة بحسب أوضاعها المؤسسية، فلم ترتبط الخصخصة دائمًا ببيع المؤسسات العمومية بالكامل، بل شملت في بعض الحالات إعادة تنظيم الشركات، وفصل أنشطة الإنتاج والنقل والتوزيع، وفتح السوق تدريجيًا أمام المنافسة مع الإبقاء على ملكية الدولة في بعض المؤسسات الاستراتيجية.

وتؤكد الدراسة أن الإصلاحات التي حققت نتائج أفضل كانت تلك التي سبقتها تهيئة مؤسسية واضحة، شملت الفصل بين الأنشطة التنافسية والاحتكارية، وإنشاء هيئات تنظيم مستقلة، وضمان النفاذ غير التمييزي إلى شبكات النقل، مع فتح تدريجي للأسواق أمام المنافسة. كما تبين أن الدول لم تتبع ترتيبًا واحدًا للإصلاح؛ ففي بعض الحالات سبقت الخصخصة تحرير السوق، وفي حالات أخرى جاء تحرير السوق أولاً دون التخلي عن ملكية الدولة، وهو ما يدل على أن نجاح الإصلاح لا يرتبط بتسلسل محدد بقدر ارتباطه بوجود إطار تنظيمي فعال ومستقر.

وتخلص الدراسة إلى أن التجربة الأوروبية لا تقدم نموذجًا واحدًا للخصخصة، بل تؤكد أن نتائج الإصلاح تعتمد على خصوصية كل دولة. ففي المملكة المتحدة اقترنت الخصخصة بتحرير واسع للسوق، بينما احتفظت السويد بملكية الدولة للشركة المهيمنة **Vattenfall** رغم تحرير السوق، كما اتجهت فرنسا إلى خصخصة جزئية مع استمرار سيطرة الدولة على **EDF**، في حين كانت دوافع الخصخصة في ألمانيا مرتبطة في كثير من الأحيان بالضغط المالي على الحكومات المحلية أكثر من كونها خيارًا اقتصاديًا بحتًا. وتتمثل أهم الدروس المستفادة في أن تحسين أداء قطاع الكهرباء لا يتطلب بالضرورة انسحاب الدولة من الملكية، وإنما يتطلب وجود سوق تنافسية، وإطار تنظيمي مستقل، وحوكمة واضحة تحدد أدوار الدولة والقطاع الخاص.

3.7. تجربة المملكة المتحدة في خصخصة قطاع الطيران:

تُعد خصخصة شركة **British Airways** من أبرز تجارب إصلاح قطاع الطيران، وقد تناولتها الدراسة⁵¹ من خلال تحليل أثر انتقال الشركة من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة على المنافسة وكفاءة الأداء، بدل الاقتصار على مقارنة نتائجها المالية. ويبين الباحثون أن الخصخصة اقترنت بتغيير أهداف الشركة نحو تعظيم الربحية، وإعادة هيكلة الإدارة، وتعزيز الحوافز الموجهة للإدارة التنفيذية، وهو ما سمح بتقييم أثر الإصلاح على السوق بأكمله وليس على الشركة وحدها.

⁵⁰ Matthias Heddenhausen, *Privatisations in Europe's Liberalised Electricity Markets – The Cases of the United Kingdom, Sweden, Germany, and France*, Research Unit EU Integration, German Institute for International and Security Affairs (SWP), December 2007.

⁵¹ Catherine Eckel, Doug Eckel & Vijay Singal, *Privatization and Efficiency: Industry Effects of the Sale of British Airways*, *Journal of Financial Economics*, Vol. 43, No. 2, 1997, pp. 275–298.

وتوضح الدراسة أن نجاح الإصلاح لم يكن نتيجة الخصخصة وحدها، بل سبقت عملية إعادة هيكلة قادها **Lord King** استمرت قرابة ثلاث سنوات قبل طرح الشركة للبيع سنة 1987. كما رافقت الخصخصة إصلاحات تنظيمية وتغييرات في نظام حوافز الإدارة، حيث أُدخلت برامج منح الأسهم للإدارة التنفيذية، وارتبطت مكافآت المديرين بأداء الشركة، في حين لم تسجل الدراسة تغييرات جوهرية في هيكل مجلس الإدارة أو في هيكل الملكية الكبيرة.

أما النتائج، فتشير الدراسة إلى أن خصخصة **British Airways** أدت إلى زيادة كفاءة الشركة وتعزيز قدرتها التنافسية. فقد انخفضت أسعار التذاكر على الخطوط التي تخدمها الشركة بنسبة **14.3%** مقارنة بالخطوط المرجعية، كما تكبدت الشركات الأمريكية المنافسة انخفاضاً تراكمياً في قيمتها السوقية بلغ نحو **7.7%** عقب إعلانات الخصخصة، وهو ما فسره الباحثون بتوقع الأسواق ظهور منافس أكثر كفاءة وعدوانية. وتخلص الدراسة إلى أن الخصخصة تحقق نتائج إيجابية عندما تسبقها إعادة هيكلة حقيقية، ويقترن انتقال الملكية بإصلاحات إدارية ومؤسسية تعزز الكفاءة التشغيلية، لا بمجرد بيع المؤسسة للقطاع الخاص.

3.8. تجربة إيطاليا في خصخصة قطاع الطيران:

تناقش دراسة بايليزايث برغامي⁵² حالة شركة **Alitalia** في سياق تحرير سوق النقل الجوي الأوروبي والانتقال التدريجي نحو الخصخصة. وتبين أن الشركة واجهت أزمات مالية متكررة منذ نهاية التسعينيات، في ظل استمرار تدخل الدولة من خلال إعادة الرسملة والقروض، قبل أن تتجه الحكومة الإيطالية إلى برنامج الخصخصة بعد تشديد قواعد الاتحاد الأوروبي التي حُدّت من إمكانية تقديم المساعدات العمومية. وتهدف الدراسة إلى تفسير أسباب تراجع أداء الشركة خلال هذه المرحلة، وليس إلى تقييم عملية الخصخصة في حد ذاتها.

وتظهر نتائج الدراسة أن إنتاجية الشركة ارتفعت بنحو **17%** بين **1992 و1997** مستفيدة من نمو الطلب وزيادة المنافسة بعد تحرير السوق الأوروبية، إلا أن هذا التحسن لم يستمر، إذ شهدت الشركة تباطؤاً في الإنتاجية بعد سنة 1997 نتيجة قرارات استراتيجية غير موفقة، من بينها إنشاء مركز تشغيل ثانٍ في **ميلانو مالبينسا**، وفشل الاندماج مع **KLM** سنة 2000، وتأخر الانخراط في التحالفات الدولية مقارنة بمنافسيها. كما لم تتمكن الشركة من دعم توسعها بزيادة موازية في الكفاءة، مما أدى إلى ارتفاع تكاليف التشغيل وتراجع حصتها السوقية في السوقين المحلية والدولية.

وتخلص الدراسة إلى أن الخصخصة لا تكفي بمفردها لإنقاذ شركة تعاني اختلالات هيكلية واستراتيجية. فالنجاح يتطلب نموذجاً اقتصادياً واضحاً، وقدرة على التحكم في التكاليف، واستراتيجية توسع تتلاءم مع بيئة تنافسية مفتوحة. ولذلك ترى الدراسة أن تعثر **Alitalia** لم يكن ناتجاً عن الخصخصة في حد ذاتها، بل عن ضعف التكيف مع متطلبات السوق الأوروبية المحررة، وتأخر تنفيذ الإصلاحات الهيكلية الضرورية.

4. الدروس المستفادة ومعايير حوكمة المؤسسات العمومية:

تُظهر الأدبيات الاقتصادية والتجارب الدولية السابقة أن نجاح إصلاح المؤسسات العمومية لا يرتبط بعملية الخصخصة في حد ذاتها، وإنما بجودة الإطار المؤسسي والحوكمي الذي يسبقها ويصاحبها. فقد بينت تجارب المملكة المتحدة وإيطاليا، إلى جانب توصيات البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، أن الخصخصة ليست سوى أداة من أدوات الإصلاح، بينما

⁵² Elisabetta Bergamini, Simone Gitto & Paolo Mancuso, *Restructuring the Alitalia Business Model*, *Journal of Air Transport Management*, Vol. 16, No. 1, 2010, pp. 16–19.

يبقى تحسين الحوكمة، وتعزيز الشفافية، وتحديد المسؤوليات، ورفع كفاءة الإدارة، هي العوامل الحاسمة في تحسين الأداء الاقتصادي للمؤسسات العمومية⁵³.

وتجمع هذه التجارب على مجموعة من المبادئ المشتركة التي ينبغي اعتمادها في إصلاح المؤسسات العمومية، من أهمها: تحديد مبررات واضحة لاستمرار ملكية الدولة لكل مؤسسة، والفصل بين دور الدولة كمالك ودورها كمنظم للسوق، ومنح المؤسسات استقلالية تشغيلية مع إخضاعها للمساءلة على أساس النتائج، واعتماد مجالس إدارة مستقلة تُعَيَّن وفق معايير الكفاءة والخبرة لا الاعتبارات السياسية، إضافة إلى فرض أعلى مستويات الشفافية والإفصاح المالي، وإرساء أنظمة فعالة لإدارة المخاطر والرقابة الداخلية والتدقيق الخارجي المستقل، وضمان تكافؤ المنافسة بين المؤسسات العمومية والقطاع الخاص، وعدم استخدام المؤسسات العمومية كوسيلة لتقديم امتيازات أو دعم غير مبرر يخل بالمنافسة.

وانطلاقاً من ذلك، فإن إصلاح المؤسسات العمومية في تونس لا ينبغي أن يُختزل في النقاش التقليدي بين الإبقاء على الملكية العمومية أو اللجوء إلى الخصخصة، بل يجب أن ينطلق أولاً من إصلاح منظومة الحوكمة وفق المعايير الدولية. ويقتضي ذلك إعداد سياسة واضحة للملكية الدولة تحدد أهداف كل مؤسسة ودورها الاقتصادي والاجتماعي، وإرساء جهاز مركزي محترف لممارسة وظيفة المالك، وإرساء منظومة تقييم دوري للأداء تعتمد على مؤشرات كمية قابلة للقياس، مع تعزيز استقلالية مجالس الإدارة وربط مساءلة المديرين التنفيذيين بتحقيق الأهداف المالية والتشغيلية، ونشر التقارير المالية وغير المالية بصورة منتظمة وفق المعايير الدولية للإفصاح. كما ينبغي أن تكون أي عملية إعادة هيكلة أو فتح لرأس المال أو خصخصة جزئية جزءاً من استراتيجية إصلاح مؤسسي شاملة، لا مجرد إجراء مالي ظرفي يهدف إلى معالجة العجز على المدى القصير.

وبذلك، فإن الدرس السياساتي الأبرز المستخلص من التجارب الدولية يتمثل في أن نجاح إصلاح المؤسسات العمومية يعتمد أساساً على **بناء منظومة حوكمة حديثة وشفافة وقائمة على الكفاءة والمساءلة**، بما يسمح بتحويل هذه المؤسسات إلى أدوات لدعم النمو الاقتصادي وتحسين جودة الخدمات العمومية، سواء بقيت مملوكة للدولة أو انفتحت جزءاً من رأسمالها على القطاع الخاص.

خاتمة

سعت هذه الورقة إلى المساهمة في فتح نقاش علمي وهادئ حول مستقبل المؤسسات العمومية في تونس، بعيداً عن الأحكام المسبقة أو المواقف الإيديولوجية المؤيدة أو الرافضة لمختلف الخيارات. ولم يكن الهدف الدفاع عن خيار بعينه، وإنما تشخيص واقع هذه المؤسسات، واستعراض ما توصلت إليه الأدبيات الاقتصادية، وتحليل أبرز التجارب الدولية، من أجل فهم الشروط التي تجعل الإصلاح ناجحاً، والدروس التي يمكن الاستفادة منها في الحالة التونسية.

وقد أظهرت الدراسة أن إصلاح المؤسسات العمومية ليس قراراً يُتخذ دفعة واحدة، بل هو مسار تدريجي يقوم على التشخيص الدقيق، وإعادة الهيكلة، وتحسين الحوكمة، وتعزيز الشفافية، ثم اختيار الأداة الأنسب لكل مؤسسة على حدة، سواء تمثلت في إعادة التنظيم، أو فتح رأس المال، أو الشراكة مع القطاع الخاص، أو الخصخصة الجزئية أو الكلية عند الاقتضاء. كما بينت التجارب الدولية أن نجاح هذه الخيارات لا يرتبط بطبيعتها، وإنما بوجود مؤسسات قوية، وهيئات تنظيم مستقلة، ومجالس إدارة كفؤة، وآليات واضحة للمساءلة والمتابعة.

⁵³ OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024*, OECD Publishing, Paris, 2024.

وفي هذا السياق، تبرز الشفافية باعتبارها نقطة الانطلاق لأي إصلاح جاد. فقد واجهت هذه الدراسة صعوبة حقيقية في الحصول على بيانات مالية حديثة لعدد من المؤسسات العمومية، واضطرت إلى الاعتماد على معطيات تعود إلى سنة 2022، وهو ما يحد من دقة التشخيص ويضعف جودة النقاش العمومي. ومن ثم، فإن النشر الدوري للقوائم المالية والتقارير السنوية ومؤشرات الأداء أصبح شرطاً أساسياً للمساءلة، ولتمكين الباحثين وصناع القرار والرأي العام من تقييم واقع هذه المؤسسات على أسس موضوعية.

وأخيراً، تبدو تونس اليوم في حاجة إلى تجاوز الشعارات والاصطفافات الإيديولوجية، والانطلاق من سؤال واحد: **ما الذي يحقق المصلحة العامة؟** فالغاية ليست الحفاظ على الملكية العمومية لذاتها، ولا اللجوء إلى الخصخصة باعتبارها هدفاً في حد ذاته، وإنما بناء مؤسسات قادرة على تقديم خدمات عمومية ذات جودة، وبأسعار تراعي القدرة الشرائية للمواطن، وفي الوقت نفسه تعكس التكلفة الاقتصادية الحقيقية للإنتاج، بما يضمن استدامة هذه المؤسسات وعدم تحولها إلى عبء دائم على المالية العمومية. وتؤكد التجارب الدولية أن هذا الهدف ليس بعيد المنال، بل يمكن تحقيقه متى توفرت الإرادة السياسية، واعتمدت الحوكمة الرشيدة، واستندت القرارات إلى الأدلة الاقتصادية بدل الاعتبارات الظرفية أو الإيديولوجية.