

# الثورة غير المكتملة: توفير فرص وظائف أفضل وثروة أكبر لكل التونسيين



## خلاصة

لسياسات التنمية في تونس  
ماي 2014

**الثورة غير المكتملة:**  
توفير فرص  
وظائف أفضل  
وثررة أكبر لكل التونسيين  
**ماي 2014**

**خلاصة**  
**السياسات التنموية في تونس**

# خلاصة



# خلاصة

تتمتع تونس بإمكانيات هائلة: أيدٍ عاملة ماهرة تضم عددا كبيرا من خريجي الجامعات الأجنبية، وإدارة حكومية جيدة تضرب بجذور راسخة منذ زمن الرئيس بورقيبة في الستينيات من القرن العشرين. وتمتلك تونس كذلك بنية تحتية جيدة من الطرق ترتبط معظم مناطق البلاد بشكل جيد بالمراكز الحضرية. ولديها عدد لا بأس به من الموانئ والمطارات. وتتوفر خدمات الكهرباء، والمياه الصالحة للشرب، والاتصالات السلكية واللاسلكية لنسبة كبيرة من السكان. ويتيح لها موقعها الجغرافي الإستراتيجي الوصول المتميز إلى السوق الأوروبية الضخمة. وأخيرا وليس آخرا، فإن البلاد تعتمد في مجال السياسات الاقتصادية على حوار اجتماعي ثلاثي الأطراف بين الحكومة والنقابات العمالية واتحادات أرباب العمل. وهكذا، تتمتع تونس بكل المقومات اللازمة كي يصبح اقتصادها "نمر المتوسط".

وبالرغم من التسليم منذ أمد طويل بهذه الإمكانيات الاقتصادية، فإن الواقع يشير إلى أن الاقتصاد التونسي لم يبلغ كامل إمكاناته بعد. فعلى مدى العقد الماضي، ظل أداء الاقتصاد منخفضا، مع ارتفاع معدلات البطالة، ولم تتمكن البلاد من تحقيق انطلاقة اقتصادية - وهناك اتفاق واسع النطاق على أن ضعف الأداء الاقتصادي هو السبب الجذري لثورة 2011. يسعى هذا التقرير إلى فهم أسباب هذا المأزق، ورسم الخطوط العريضة لبرنامج زمني حتى تحقق تونس كامل إمكاناتها.

## 1.1 المفارقة الاقتصادية في تونس: من الأداء الجيد إلى مأزق النموذج الاقتصادي<sup>1</sup>

تمكنت تونس بفضل أدائها الاقتصادي الجيد على مدى العقود القليلة الماضية من تحقيق المزيد من الرخاء وتسريع وتيرة الحد من الفقر. اعتمدت تونس بداية من السبعينيات على نموذج تنمية يقوده القطاع العام تلعب فيه الدولة دورا نشطا في القطاعات الإستراتيجية وتفرض حواجز أمام الدخول إلى قطاعات واسعة من الاقتصاد. وقد تطورت تونس جيدا خلال فترة السبعينيات حيث اتخذت خطوات محدودة لفتح الاقتصاد، ولا سيما مع الشروع في تطبيق نظام "الشركات غير المقيمة"، واقترن ذلك باعتماد الحكومة لسياسات استباقية في مجال التصنيع. بيد أنه ومع بداية الثمانينيات بدأت تظهر حدود النموذج الاقتصادي الذي تقوده الدولة وذلك عند تعرض البلاد لأزمة اقتصادية حادة. فتم تحرير أجزاء من الاقتصاد في أواخر الثمانينيات والتسعينيات من خلال تعزيز قطاع "المناطق الحرة" في إطار زيادة نطاق التكامل مع الاتحاد الأوروبي. ورغم ذلك، ظل جوهر توجه النموذج الاقتصادي دون أي تغيير جذري، وذلك من خلال استمرار الدولة في عملية السيطرة الوثيقة على معظم قطاعات الاقتصاد المحلي. وكما هو مبين أدناه، فإن 50 في المائة من الاقتصاد التونسي اليوم لا يزال مغلقا أو أن الدخول إليه خاضع للقيود.

خدم هذا النموذج التنموي الثنائي الذي تقوده الدولة تونس بشكل جيد في المراحل الأولى من تطورها الاقتصادي، ذلك أن تونس شهدت تطورا سريعا على مستوى معدل دخل الفرد. وحتى على مدى العقد الماضي، فقد شهدت تونس نموا سريعا إلى حد ما في إجمالي ناتجها المحلي، مما وضعها على قائمة البلدان الأفضل أداء من الناحية الاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وكان النمو شاملا لكافة شرائح المجتمع إلى حد ما، وانخفضت نسبة الفقر من 32 إلى 16 في المائة بين 2000 و 2010 باستخدام خط الفقر المقدر من طرف المعهد الوطني للإحصاء، كما شهد معدل دخل الفرد بالنسبة لأدنى 40 في المائة دخلا من السكان تحسنا ملحوظا خلال هذه الفترة (يقدر بالثلث من دخل الفرد). وساهمت الاستثمارات العامة في مجال التنمية البشرية في تحقيق تحسينات مثيرة للإعجاب على مستوى الحد من وفيات الرضع والأمهات وسوء التغذية لدى الأطفال على المستوى الوطني، كما أن مستوى التعليم تطور بشكل كبير. وتم إنشاء بنية تحتية قوية للطرق على امتداد البلاد، فضلا عن الموانئ والمطارات والبنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

غير أن الاقتصاد ومنذ أواخر التسعينيات واجه باطراد مصاعب في تحقيق تقدم، وظلت مستويات الأداء الاقتصادي غير كافية. وبينما كان نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي للفرد في تونس منذ التسعينيات ثاني أقوى نمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فقد استمر أقل بكثير من معدلات النمو التي تمت ملاحظتها في الشريحة العليا من البلدان متوسطة العقدين الماضيين (الشكل 1-1).

الشكل 1.1: نسبة نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي



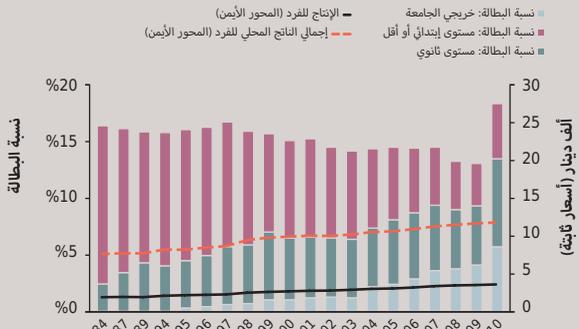
المصدر: البنك الدولي 2014هـ  
ملاحظة: تشير منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى البلدان غير النفطية فقط.

علاوة على ذلك، تعاني تونس من ارتفاع نسبة البطالة بسبب عدم كفاية معدل خلق فرص العمل، كما أنّ جودة الوظائف المستحدثة ظلت منخفضة. واستقر معدل البطالة باستمرار فوق 13 في المائة منذ بداية التسعينيات، مما أثر بشكل متزايد في الشباب (الشكل 2-1).

وفي الواقع كانت معظم فرص العمل التي خلقها الاقتصاد تتركز في أنشطة ذات قيمة مضافة منخفضة، ومعظمها في القطاع غير الرسمي، وهي تقدّم أجورا متدنية دون أيّ أمن وظيفي، الأمر الذي لا يرتقي إلى تطلعات العدد الكبير والمتزايد من حاملي الشهادات العليا.

ومن هنا، توسعت تونس في مجال التعليم العالي تمهيدا للارتقاء في سلسلة القيمة، ولكن الاقتصاد لم يكن قادرا على تجاوز الأنشطة ذات الأجور والمهارات المنخفضة. ونتيجة لذلك، ارتفعت معدلات البطالة بصفة رئيسية بين الشباب والمتعلمين في السنوات الأخيرة، مما يعكس تفاوتات هيكلية بين الطلب على الأيدي العاملة، الذي يميل إلى الفئة غير الماهرة، وتزايد المعروض من الفئة الماهرة منها. وأصبح القطاع العام بشكل متزايد المصدر الوحيد لتوظيف الخريجين، وبقي أكثر من 30 في المائة منهم عاطلين عن العمل بنهاية 2012. وقد شكلت هذه المعدلات المرتفعة للبطالة، بالإضافة إلى تدني نوعية فرص العمل المتاحة، أساسا للسخط الاجتماعي الكبير الذي عبر عنه الشباب التونسي.

الشكل 2.1: تطور نسبة البطالة حسب المستوى التعليمي



المصدر: البنك الدولي 2014هـ  
ملاحظة: جرى إدخال تغيير في تعريف البطالة في تونس في عام 2008 كي يتلائم مع معايير منظمة العمل الدولية، وأسفر ذلك عن خفض نسبته 7.5 نقطة مئوية تقريبا في مستوى البطالة.

دلّ عدم تكيف السياسات الاقتصادية على أنّ تونس لم تتجاوز خلق الوظائف ذات الأجور المنخفضة. وكما أشرنا أعلاه، فإنّ النموذج الذي تقوده الدولة يتميز بمحدودية المنافسة وبالتدخل للنشاط للدولة. وقد وقع في بداية الأمر تطبيق هذا النموذج بشكل جيد في

تونس، ولكن وكما ستتم مناقشته أدناه، فإنّه أدّى على نحو متزايد إلى عدم الكفاءة، والتشوهات والسعي إلى التهرب، ممّا أعاق النشاط الاقتصادي. ولم يكن "تحرير" الاقتصاد السبب في استئراء البطالة والوظائف ذات الأجور المنخفضة في تونس - فلقد كانت تونس دائما تعاني من البطالة وانخفاض الأجور. وواقع الحال أن افتتاح القطاع غير المقيم الموجه للتصدير وعملية التحرير التدريجي للاقتصاد منذ أواخر الثمانينيات قد ساعدا على خلق المزيد من فرص العمل، وكان ذلك في حد ذاته تطورا إيجابيا. وعلى الرغم من ذلك، فإنّ الوظائف منخفضة الأجر وإن كانت مرضية في الثمانينيات والتسعينيات عندما كانت مستويات التعليم والمعيشة منخفضة، فإنّها أصبحت غير كافية على نحو متزايد مع مرور البلاد ببعض مراحل التطور (على مستوى التعليم، والدخل، والتصنيع). ولا تزال تونس عاجزة على تجاوز الاقتصاد منخفض المهارات ذي الأجور المتدنية لأنها لم تقم في

الواقع بفتح اقتصادها (أمام المستثمرين المحليين، بالإضافة إلى الأجانب)، كما أنها لم تغيّر النموذج الاقتصادي الأساسي الذي تسيطر عليه الدولة. إن هذا النقص في التغيير، وفي مواجهة القنبلة السكانية الموقوتة من الشباب المتعلم، هو الذي جعل النموذج الاقتصادي غير ملائم على نحو متزايد.

ومما يزيد الأمر سوءاً أن الشبكة الواسعة من الإجراءات التنظيمية المرتبطة بتدخل الدولة على نطاق واسع قد سهّلت نموّ الفساد والمحسوبية، الأمر الذي حدّ من تكافؤ الفرص أمام الجميع. وتزايد استتراء الفساد والمحسوبية، وأصبح الماسكون بزمام الحكم يتحايلون على القوانين بشكل متكرّر لخدمة مصالحهم (البنك الدولي، 2009). كما تمّ التحايل على القوانين المشجّعة على المنافسة والاستثمار للحصول في آخر الأمر على منافع من طرف أقلية مقرّبة من السلطة السياسية، ممّا قوّض قدرة الاقتصاد على الانطلاق وتحقيق الرخاء وتوفير الوظائف الجيدة للجميع. وأجّج التفاوت وعدم المساواة في الحصول على الفرص مشاعر السخط فيما بين السكان (الإطار 1-1).

وفي الواقع، كان من الممكن أن يصل هذا النموذج الاقتصادي إلى طريق مسدود في وقت أسرع لو لم ينمو القطاع "غير المقيم". وقد كان الانفتاح النسبي والبيئة المشجّعة على الاستثمار الخارجي عاملي جذب للاستثمارات الخاصة وأسهم ذلك في الحفاظ على ديناميكية الاقتصاد وخلق بعض الوظائف. ومع ذلك، جرى إنشاء النظام غير المقيم في تونس (وكذلك الأمر في "الناطق الحرة" التي تمّ إنشاؤها في عدة بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) من أجل جذب الاستثمار الخارجي المباشر في بيئة محدودة، بينما ظلت بقية قطاعات الاقتصاد

#### الإطار 1-1: كيف يستخلص البنك الدولي دروساً مستفادة من تجربة تونس

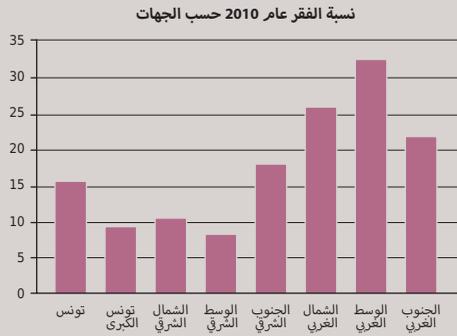
بدا الاقتصاد التونسي حتى عام 2010 في حالة جيّدة ما جعل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي يعتبرانه نموذجاً للبلدان النامية الأخرى. وفي مرات عدة، صنف المنتدى الاقتصادي العالمي تونس باعتبارها أكبر الاقتصادات تنافسية في أفريقيا. وفي الواقع وبغض النظر عن الواجهة اللامعة التي غالباً ما قدمها النظام السابق، فإنّ البيئة الاقتصادية لتونس كانت (ولا تزال) في حالة قصور بالغ. والأهم من ذلك أن السياسات الاقتصادية التي تم اعتمادها خلال فترة زين العابدين بن علي لم تؤدّ إلى نتائج مرضية خاصة، وأقامت الدولة نظاماً أسّس على الامتيازات التي تشجع على الفساد وتؤدي إلى الاقصاء الاجتماعي لأولئك الذين يتمتعون بصلات وروابط سياسية كبيرة.

وكانت أوجه القصور في النموذج الاقتصادي التونسي واضحة للعيان خلال فترة حكم بن علي. وفي الواقع، يمكن القول إن الثورة التونسية كانت السيل الذي عكس السخط الشعبي ضد النظام الذي أقامه بن علي والمقربون منه. ولم يكن يسمح للتونسيين حتى الحديث عن النظام، علماً بأن الجميع كان يعرف ما يجري وراء الكواليس.

ورغم أنّ التقارير السابقة للبنك الدولي أشارت بانتظام إلى النقائص التي تشوب الإجراءات التنظيمية والحوافز أمام الدخول إلى السوق وامتيازات النظام القديم، فإنّها كتبت بلغة غلب عليها الطابع البيروقراطي لم تكن قادرة على الغوص في لب مشكلة نظام اختنق بشكل واضح بفساده. وبالنظر إلى ما حدث، فقد تعلم البنك أنه من الممكن بسهولة في خضم جهوده لمواصلة عمله ومساعدة الفقراء، أن يغفل عن حقيقة أن مشاركته قد تؤدي إلى استمرار أنماط الأنظمة الاقتصادية التي قد تبقى الفقراء في براثن الفقر. وسيقتضي التعلم من هذا الدرس أن يؤكد البنك الدولي دون تحفظ، لنفسه ولشركائه، على الأهمية الكبرى للحق في الوصول إلى المعلومات والشفافية والمساءلة، وذلك في إطار برنامج تنمية منحاز للفقراء في تونس وفي أي مكان آخر.

محكومة من طرف إجراءات وقواعد تنظيمية مرهقة وممارسات غير تنافسية. وبالتالي، فإنه في الوقت الذي ازدهر فيه الاقتصاد غير المقيم على طول المناطق الساحلية، فإنّ المناطق الداخلية من البلاد قد أتصفت بندرة الفرص الاقتصادية مما غدّى المزيد من مشاعر الإحباط.

الشكل 1.3: استمرار الفوارق الجهوية الكبيرة في تونس



المصدر: المعهد الوطني للإحصاء، والبنك الأفريقي للتنمية، والبنك الدولي 2012

تحسنت الظروف الاقتصادية لمعظم التونسيين، ولكن مع استمرار وجود تفاوت كبير بين المناطق الساحلية والداخلية للبلاد. فقد ظل متوسط معدلات الفقر في المناطق الداخلية أربعة أضعاف متوسط المعدلات في المناطق الساحلية الأكثر ثراء (الشكل 1-3). وساهمت السياسات الاقتصادية في استمرار هذه الفوارق، ذلك أنّ أغلب الاستثمارات الخاصة استأثرت بها القطاع غير المقيم الموجه للتصدير وهي بالتالي تقع بدرجة كبيرة على طول المناطق الساحلية، على مقربة من البنية التحتية للتصدير. وبالمثل، حبذت السياسات الزراعية المحاصيل التي لا يتم إنتاجها في المناطق الداخلية. كما تم توجيه الاستثمار العمومي أيضا إلى المناطق الساحلية مما حال دون تحسن نوعية الخدمات العامة والبنية التحتية في المناطق الداخلية.

وبذلك، أصبحت السياسات الاقتصادية التونسية بنهاية المطاف غير ملائمة لمواجهة التحديات الإنمائية الجديدة: إذ أدى نقص المنافسة وتفشي المحسوبية، والازدواجية والإفراط في القوانين والإجراءات التنظيمية إلى اختناق روح المبادرة الاقتصادية، ومنع سير البلاد في طريق التحوّل بصورة مطردة. وكان الأداء الاقتصادي إيجابيا ولكنه غير كاف ولم يتشارك الجميع في تقاسم ثماره. وأدّى استمرار عدم المساواة وعدم تكافؤ الفرص إلى جانب انعدام الشفافية وتفشي الظلم من طرف المقربين من النظام إلى تأجيج مشاعر الإحباط في أوساط الشعب ومهدّ الطريق أمام ثورة يناير / كانون الثاني 2011.

## 2.1 أين الخطأ في السياسات الاقتصادية التونسية السابقة؟

يرى هذا التقرير أنّ الأداء الاقتصادي المخيب للأمال في تونس بالإضافة إلى ضعف خلق فرص العمل يعود إلى الحواجز المتعددة على عمل الأسواق والتشوهات العميقة التي تم إدخالها عن طريق سياسات اقتصادية حسنة النية، ولكنها مضللة. فكثير من السياسات والنظم التي تم اعتمادها في البداية لتوجيه ومرافقة التنمية الاقتصادية للبلاد من خلال جذب الاستثمارات وتعزيز النمو الاقتصادي والتوظيف، والحد من التفاوتات الجهوية، أصبحت مشوهة باطراد لنمو الأسواق وأنشأت حواجز غير مقصودة أمام المنافسة. وفي سياق ذلك، أعاققت هذه السياسات عملية "التدمير الخلاق" وعرقلت إعادة تخصيص الموارد في اتجاه زيادة الإنتاجية وخلق فرص العمل. وعلاوة على ذلك، فإنّ السياسة الصناعية وقوانين ومؤسّسات أسواق العمل قد تحيّزت عن غير قصد إلى الأنشطة ذات القيمة المضافة المنخفضة ولصالح المناطق الساحلية. وبالمثل، أعاققت السياسات الزراعية عملية تنمية المناطق الداخلية بدلا من أن تدعمها. كما رسخت سياسات التدخل الحكومي المحسوبية والممارسات الفاسدة الأمر الذي أسهم في زيادة تثبيط روح المبادرة واستثمارات القطاع الخاص. وبالتالي، فبالرغم من أن هذه السياسات كانت قد طبقت على أساس من "حسن" النوايا، فإنّ العديد من سياسات التدخل الحكومي في الواقع أسفرت عن حالة من عدم المساواة واستبعاد أولئك الذين لا يتمتعون بصلات سياسية كبيرة. وستتم مناقشة هذه المزالق أدناه.

في هذا التقرير، نركز على السمات البارزة للسياسات الاقتصادية في تونس، تلك التي أدت إلى المأزق الحالي ولكنها يمكن أن تلعب دوراً محورياً في إطلاق العنان للإمكانات التونسية. ونقيّم الإطار التنظيمي للمنافسة والاستثمار اللذين يعتبران ركيزة لعمل السوق. ونتناول بالنقاش عمل أسواق عوامل الانتاج الرئيسية، وخاصة منها أسواق العمل والقطاع المالي. ثم ننظر في سياسة تونس الصناعية، والزراعية والسياسات في قطاع الخدمات، والتنمية الجهوية التي تعتبر في صميم التحديات الاقتصادية التي تواجهها تونس والفرص. وسنشرع في الفقرات القليلة القادمة في تقديم النقاط البارزة في عملية تقييم السياسات الاقتصادية في تونس

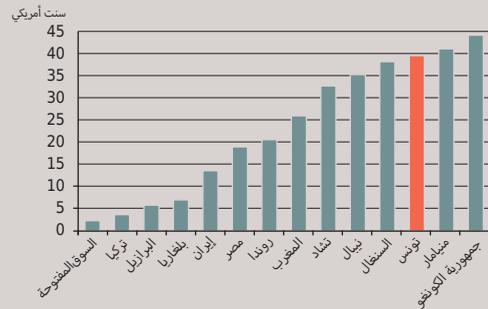
### بيئة تنظيمية محمية: غياب المنافسة وعبء البيروقراطية الثقيل

بدلاً من رعاية المنافسة، قام النموذج الاقتصادي الحالي بتقييدها. واقتربت القيود واسعة النطاق على عدد من الشركات المسموح لها بالعمل في السوق بالعديد من الشركات الاحتكارية التي يملكها القطاع العام والقيود التنظيمية التي لا مبرر لها، الأمر الذي وضع حدوداً قوية أمام المنافسة. وفي حقيقة الأمر، فإنّ القطاعات التي تواجه فيها الاستثمارات قيوداً تمثل أكثر من 50 في المائة من الاقتصاد التونسي، سواء من خلال قانون تشجيع الاستثمار، أو قانون المنافسة أو التشريعات القطاعية المحددة (انظر الفصل الثاني). ولا تزال العديد من هذه القطاعات في الوقت الحاضر مغلقة فعلياً أمام المنافسة. ثم إنّ عدد المنافسين قد تقلص بشكل صريح من خلال القوانين أو اللوائح التنظيمية في بعض الأسواق (على سبيل المثال، الماء والكهرباء، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والنقل البري، والنقل الجوي، والسكك الحديدية، والتبغ، ومصائد الأسماك، والسياحة، والإعلان، والصحة، والتعليم، والتدريب المهني والوظيفي، والعقارات، وخدمات الإرشاد الزراعي، وأنشطة التجزئة، والتوزيع، إلخ). وعلاوة على ذلك، تمتلك الشركات المملوكة للدولة ما بين 50 و100 في المائة من أسواق الغاز، والكهرباء، والنقل بالسكك الحديدية، والنقل الجوي، وخدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية الخاصة بالخطوط الثابتة؛ وتعمل العديد من الشركات المملوكة للدولة كمؤسسات احتكارية في إنتاج واستيراد و/أو توزيع سلع مختلفة (على سبيل المثال، زيت الزيتون، واللحوم، والسكر). كما بقيت بعض قطاعات الأسواق في مجالات الغاز، والنقل والاتصالات السلكية واللاسلكية، حيث تكون مساهمة القطاع الخاص محدودة، مغلقة مقارنة بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبلدان مماثلة أخرى (انظر الفصل الثاني).

في الوقت الذي تحوّل فيه هذا الأمر إلى وضع قائم بالنسبة إلى التونسيين، كانت لضعف المنافسة آثار بعيدة المدى على الأداء الاقتصادي. فلقد استفادت الشركات في القطاعات التي تشهد دخولا فعلياً مقيّداً من الرّيع التي نشأ بفعل ضعف المنافسة التي تواجهها. ولا تزال هذه الشركات ذات ربحية كبيرة، ويرجع ذلك بشكل كبير إلى الحماية التي تتمتع بها في السوق المحلية - على حساب المستهلكين الذين يضطرون إلى شراء سلع أعلى سعراً وأقل جودة

أنتجتها هذه الشركات غير القادرة على المنافسة - بالإضافة إلى الحدّ من الاستثمار وخلق فرص العمل. وكمثال على ذلك، فإنّ تكلفة المكالمات الهاتفية الدولية من تونس وإليها تعتبر واحدة من الأعلى في العالم (الشكل 4-1)، فهي تفوق بواقع 10 مرات أسعار السوق الدولية، وهي تتساوى مع بلدان مثل جمهورية ميانمار الموحدة وجمهورية الكونغو الديمقراطية (انظر الفصل الثاني). ويترجم هذا السعر المرتفع الذي يدفعه المستهلكون والشركات في شكل أرباح تحتكرها القلة لكل من شركتي اتصالات تونس وأوريديو (تونيزيانا سابقاً) وكذلك وبدرجة أقل شركة أورانج، ويحدّ أيضاً من قدرة الشركات التونسية على المنافسة (على سبيل المثال، ارتفاع تكاليف المكالمات الدولية يقوّض إمكانية تحويل تونس إلى مركز غير مقيم لخدمات التسويق / المالية / المحاسبة / الخدمات القانونية لشركات الاتحاد الأوروبي التي يمكن

الشكل 4.1: تكلفة المكالمات الدولية بسكايب



المصدر: سكايب، تكلفة المكالمات من الولايات المتحدة إلى البلد المعني.

أن تؤدي إلى خلق الكثير من فرص العمل). وتمثلت مسوغات مثل هذه القيود وفي كثير من الأحيان في الحاجة إلى تمكين تطوير قدرة الإنتاج المحلي، بما في ذلك توفير الخدمات الأساسية والمرافق العامة. وفي الممارسة العملية، وكما هو مبين أدناه، فقد تجاوزت هذه القيود أهدافها الإنمائية، وأعاقت على مرّ الزمان المنافسة بشكل مطرد، وغذت انعدام الكفاءة والمحسوبية، فضلا عن تقويض روح المبادرة لدى القطاع الخاص.

يقدم القطاع البنكي مثالا على آثار المنافسة المحدودة - ولكن المشكلة نفسها أثرت على قطاعات أخرى كثيرة من الاقتصاد. فالجهاز المصرفي التونسي يتصف بمحدودية الربحية، وعدم الكفاءة وانخفاض الوساطة الائتمانية ومواطن ضعف كبيرة (انظر الفصل السادس). كما أنّ التعميق المالي كان محدودا على مدى العقد الماضي ولا يزال أدنى بكثير من الإمكانيات. وعلاوة على ذلك، كان أداء محفظة القروض ضعيفا جدا، وهو يشكل وعلى نحو متزايد خطرا على استقرار النظام المالي. بالإضافة إلى ذلك، كان التقدم على مستوى ابتكار المنتجات ونوعية الخدمات منخفضا بصفة عامة. ومن المفارقات أنّنا نجد أنّ درجة المنافسة في القطاع البنكي التونسي، رغم وجود عدد كبير من البنوك، تُعتبر دون المعدل الإقليمي. ويعود ذلك في جانب كبير منه إلى غياب الكفاءة وفشل الحوكمة التي تؤثر في البنوك الثلاثة الكبيرة المملوكة للدولة، وهي تمثل في مجموعها ما يقارب 40 في المائة من القطاع. والنتيجة الحاصلة هي أنّ منشآت الأعمال العادية تجد صعوبة في الحصول على تمويل، وبالتالي فهي غير قادرة على الاستثمار والنمو - ويعتبر ذلك عائقا رئيسيا بالنسبة إلى 34 في المائة من الشركات التونسية، و 39 في المائة من الشركات متوسطة الحجم حسب تقييم البنك الدولي لمناخ الاستثمار لسنة 2014 (انظر الفصل السادس، البنك الدولي 2014هـ).

بالإضافة إلى الحواجز واسعة النطاق أمام عملية الدخول، فإنّ دور الدولة واسع الانتشار في جميع أنحاء الاقتصاد أسفر عن ظهور طبقة سميكة من الإجراءات والنظم البيروقراطية خنقت جهود الريادة في مجال الأعمال عند التونسيين وقللت من قدرة الشركات على المنافسة. وتمثل التكلفة الباهظة للإجراءات البيروقراطية عبئا خاصة على أصحاب المشاريع الصغيرة الذين لا يستطيعون الاستعانة بمصادر خارجية لمعالجة المتطلبات الإدارية، وتدفع الشركات الصغيرة إلى أن تبقى في الاقتصاد غير الرسمي. وتبرز نتائج تقييم البنك الدولي لمناخ الاستثمار لسنة 2014 بشكل عام أنّ أعباء البيروقراطية تفرض "ضريبة" ضخمة على قدرة الشركات على المنافسة ممّا يحدّ من الاستثمار وخلق فرص العمل - إذ تشير التقديرات إلى إنفاق نحو 13 في المائة من المبيعات السنوية للشركات في التعامل مع القوانين والأنظمة، نتيجة للتكلفة التراكمية للتعامل مع الإدارة (التكاليف المباشرة وغير المباشرة، بما في ذلك فترة الامتثال؛ انظر الفصل الرابع). وفي الواقع فإنّ هذا العبء هو أعلى من ذلك بالنسبة إلى الشركات المنتجة "للقطاع المقيم".

ويتمد مستنقع البيروقراطية إلى مجال آخر هو سوق الأراضي، الأمر الذي يمثل مشكلة بالنسبة إلى المستثمرين، وقطاع الزراعة والتخطيط العمراني. فالقوانين المنظمة لتسجيل الملكية والمعاملات أيضا تجعل من الصعب على الفقراء امتلاك الأراضي والعقارات. فعلى سبيل المثال، يكلف تسجيل ملكية العقار 6.1 في المائة من سعره، بالإضافة إلى 30 دينارًا تونسياً للرسوم الحكومية وما بين 30 و300 دينارٍ لأتعاب المحامي. أمّا في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فإنّ تكلفة التسجيل هي أقل من ذلك فهي تبلغ 4.5 في المائة من سعر العقار. وفي جورجيا - وهي بلد خفض تكاليف المعاملات والإجراءات الروتينية الحكومية في جميع المجالات - يحتوي تسجيل الملكية على إجراء وحيد يتم في السجل العام وتستغرق هذه العملية في المتوسط يومين فقط وتبلغ تكلفتها 0.1 في المائة من سعر العقار (انظر الفصل الرابع).

## قوانين العمل تشجّع على الاستغلال وانعدام الأمن الوظيفي

من المفارقات أنّ قوانين ومؤسّسات أسواق العمل قد أسهمت في تفاقم هذا التحيز نحو الأنشطة ذات القيمة المضافة المنخفضة في تونس، في حين أنّها لم توفر الحماية للعمال أو الوظائف. ولا تمتلك تونس نظام ضمان اجتماعي قوي، وتفترق خصوصا إلى التأمين الفعلي على العمل. ولحماية العمال من فقدان المفاجئ لوظائفهم قامت التشريعات التونسية في مجال العمل بالتعويض عن ذلك بإخضاع عملية الفصل لقواعد صلبة بالنسبة إلى العقود المفتوحة. وقد تسبّب هذا الأمر بدوره في مطالبة الشركات بالمزيد من المرونة في تكييف عملية التوظيف مع الظروف الاقتصادية. وقد وقع تناول هذه المسألة في بداية العقد الأول من القرن الحالي مع إدخال العقود محددة المدة التي تعطي إمكانية

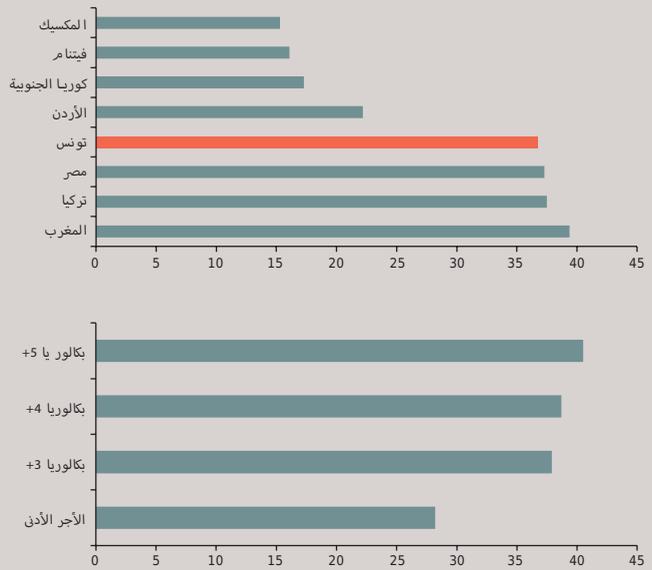
توظيف العمال بواسطة عقود مرنة قصيرة المدة تصل إلى 4 سنوات. وتتباين هذه القواعد الصلبة لعملية الفصل بالنسبة إلى العقود المفتوحة تباينا حادا مع "المرونة الشديدة" للعقود محددة المدة (انظر الفصل الخامس). وتعرّز هذه الازدواجية بين العقود المحددة والمفتوحة المدة، بشكل غير مباشر العمل في الاقتصاد غير الرسمي وانعدام الأمن الوظيفي، ذلك أنّ الشركات تتجنب الارتباط مع العمال بعقود مفتوحة للحفاظ على المرونة - مما جعلهم يتعرضون إلى سوء المعاملة وأدى ذلك إلى ظهور ممارسات العمل الاستغلالية والتي يشار إليها في تونس بظاهرة "المناوله".

وبجعل إنهاء العقود المفتوحة "إجراء باهظ التكلفة" (وبالتالي تفضيل العمل في القطاع غير الرسمي والعقود محدّدة المدّة، والتي هي أكثر ملاءمة للوظائف التي تتطلب مهارات منخفضة)، فإنّ قوانين وتشريعات العمل قد أسهمت عن غير قصد منها في توجيه الاستثمارات الخاصة نحو الأنشطة منخفضة القيمة المضافة والوظائف ذات المهارة المتدنية. وعلاوة على ذلك، فإنّ نظام التأمين الاجتماعي التونسي يحتوي على مستوى عال جدا من فروق الأسعار الضريبية (tax wedge)، الأمر الذي أسهم في ارتفاع مستوى العمل في القطاع غير الرسمي، ولم يشجع على خلق فرص العمل ذات المهارات العالية. وتظهر الشواهد المستقاة من بلدان عدة أنّ هناك ارتباطا موجبا بين زيادة معدلات العمل

في الاقتصاد غير الرسمي وازدياد فروق الأسعار الضريبية. وفي تونس، تقترب الضرائب المفروضة على الأجور والمرتبات (المدفوعة من طرف أرباب العمل) واشتراكات الضمان الاجتماعي (المدفوعة من طرف الموظفين) من 29 في المائة من الرواتب. وفي الواقع، غالبا ما يُنظر إلى اشتراكات الضمان الاجتماعي على أنّها ضريبة نظرا لأنّ العائدات لا ترتبط مباشرة بالمزايا التي يتلقاها العامل. وبناء على تقدير العمال لحزمة مزايا الضمان الاجتماعي، فإنّ متوسط فروق الأسعار الضريبية في تونس يمكن أن يصل إلى 38 في المائة، ومن المؤكّد أنّه يمثل حاجزا أمام خلق المزيد من فرص العمل في الاقتصاد الرسمي، وخاصة بين الشركات المتوسطة والصغيرة (انظر الفصل الخامس). وأسفر ذلك بدوره عن بلوغ الاقتصاد غير الرسمي مستوى أكثر ارتفاعا - وبالتالي حماية أقلّ للعمال. وفي الواقع وبسبب التدرج في ضريبة الدخل، ترتفع فروق الأسعار الضريبية عند العمال المهرة مقارنة بغير المهرة (الشكل 5-1). وعلاوة على ذلك، من الممكن أن تؤدي عقود العمل الجماعية على مستوى الصناعة إلى تفاقم الفوارق الجهوية. ففي تونس، تلزم عقود العمل الجماعية جميع العاملين في المهنة التي تدخل ضمن نطاقها. ويمكن لهذه العقود أن

تنشئ شبكة / جدول للرواتب قد تتجاوز مستويات الإنتاجية إذا لم يعترض أرباب العمل على ذلك. ولئن كان الحد الأدنى للأجور على الأرجح غير ملزم في تونس، فإننا نجد شواهد على أنّ عقود العمل الجماعية يمكن أن تكون ملزمة، بما أنّ الحد الأدنى للأجور فيها كثيرا ما يقع ضبطه عند مستوى عال نسبيا مقارنة بمتوسط الإنتاجية (انظر الفصل الخامس). ولذلك، فمن الممكن أن تعيق هذه العقود على مستوى الصناعة القدرة التنافسية للمناطق الداخلية بما أنّ جدول الأجور نفسه سيقع تطبيقه على جميع أنحاء البلاد، ممّا يقوّض قدرة المناطق الداخلية على جذب المستثمرين من خلال تقديم تخفيضات في تكاليف الأيدي العاملة. وإذا كانت التحديات / تكاليف تأسيس الشركات في المناطق الداخلية هي أعلى بالمقارنة مع المناطق الساحلية، وإذا كانت الأجور هي نفسها، فإنّ المستثمرين سيختارون عدم إنشاء شركاتهم في المناطق الداخلية - ومن هنا كانت المفارقة في عقود العمل الجماعية، ذلك أنّها يمكن أن تؤدي فعليا إلى تفاقم الفوارق الجهوية.

الشكل 5.1: الفروق في المساهمات الاجتماعية في بعض البلدان وحسب المستوى التعليمي في تونس



المصدر: من البنك الدولي 2013 (أبلع)، وبلغازي 2012 (أسفل).

## السياسات الصناعية والفلاحية تحدث تشوهات وتعمّق الفوارق الجهوية

تشكل سياسة الاستثمار التي تركز على معاملة منفصلة للشركات المنتجة للسوق المحلية (المقيمة) والشركات المصدرة كليا (غير المقيمة) السبب الرئيسي لتحديات التنمية التي تواجه تونس اليوم. وكانت المعاملة المختلفة والامتيازات التي حظيت بها الشركات غير المقيمة مقارنة ببقية الشركات مفيدة في البداية (في السبعينيات)، ولكنها تسهم الآن في خفض إنتاجية الاقتصاد ككل (انظر الفصل الرابع). فمن جهة، كما سيناقد لاحقا، يتسم القطاع المقيم الذي يتألف من شركات ذات إنتاجية منخفضة بحماية عالية من المنافسة تمكنه من البقاء على قيد الحياة واستخراج الربح إلى حد كبير بفضل الامتيازات الناشئة عن الحواجز التي تواجه دخول المنافسين. ومن ناحية أخرى، فإن الشركات التي تعمل في 50 في المائة من القطاعات المفتوحة للمنافسة بالاقتصاد (أو ما يسمى القطاع غير المقيم) تتضرر كثيرا من تدني جودة الخدمات والسلع الوسيطة المنتجة من طرف القطاع المقيم ذات جودة منخفضة و/ أو ارتفاع كلفتها.

وقد أدى هذا التقسيم، الذي يحد من الروابط بين الشركات في النظامين، إلى ارتفاع الواردات من المنتجات الوسيطة وانخفاض المنتجات المصنوعة في تونس (وبالتالي انخفاض القيمة المضافة للشركات العاملة في تونس) والتقليص من عدد الوظائف. وعلى المستوى النظري، بإمكان الشركات غير المقيمة أن تشتري بضائع معفاة من الضرائب من الشركات المقيمة، كما يمكنها أيضا أن تبيع حصّة من إنتاجها في السوق المحلية. ومع ذلك، فإن عددا قليلا جدا من الشركات غير المقيمة استغل هذه الخيارات، إذ أن هذه الشركات لكي تكون قادرة على المنافسة وبيع منتجاتها في السوق العالمية يجب عليها تجنب استعمال مدخلات ذات جودة منخفضة ومكلفة في عملية التصنيع وبالتالي فهي تلجأ إلى الاستيراد. كما أن التعامل مع الشركات المقيمة قد يفرض عليها أعباء إدارية ثقيلة (انظر الفصل الرابع). ومن ثم، فإن هذه الشركات تفضّل أن تشتري نوعية جيدة من المدخلات الوسيطة المعفاة من الضرائب من الخارج. ويعني ذلك بقاء المحتوى ذي القيمة المضافة للصادرات التونسية محدودا، نظرا لأن معظم محتوى منتجات التصدير في واقع الأمر منتجة في الخارج - ولا تتم في تونس إلا عملية التجميع وبقية المهام الأخرى ذات القيمة المضافة المنخفضة. ومن ثم، ففي حين أن أكثر من نصف صادرات تونس هي منتجات مكتملة التجهيز، بما في ذلك الكثير من السلع ذات التكنولوجيا العالية كآلات الخياطة وأجهزة التلفزيون والأدوات الطبية الدقيقة، فإن تونس عمليا لا تنتج الكثير من مكونات هذه المنتجات - فغالبا ما يقتصر دورها على تجميع الأجزاء المنتجة في الخارج. والنتيجة هي قلة فرص العمل وكذلك قلة الطلب على الخريجين المهرة وبالنهاية فإن ضعف القيمة المضافة للصادرات يعني كذلك ضعف الأجور. ونظرا لصغر القيمة المضافة للعمالة التونسية في منتجات الصادرات، فإن الرواتب التي تدفعها هذه الوظائف تكون أيضا منخفضة.

لذلك، فقد حقّق قانون حوافز الاستثمار نتائج محدودة على مستوى جذب استثمارات إضافية وخلق فرص العمل، وأدى إلى تفاقم الفوارق الجهوية. كما أنّ التكلفة المباشرة للحوافز تعتبر عالية جدا بالمقارنة مع تأثيرها المحدود. وقد أظهر تحليل تكاليف هذا القانون ومنافعه أنّ التكلفة الإجمالية للحوافز تقارب 2.2 في المائة من إجمالي الناتج المحلي (في عام 2009 بلغت حوالي مليار دولار) وأنّ 79 في المائة من هذا المبلغ قد تمّ إهداره، حيث إنه يعود بالفائدة على الشركات التي كانت ستستثمر حتى في غياب الحوافز (انظر الفصل الرابع). وفي الواقع، فإنّ أقل من 2500 شركة تلقت معظم هذه الحوافز، وهي شركات تتركز أساسا في القطاعات غير كثيفة الاستخدام للأيدي العاملة والتي لا تحتاج إلى حوافز، ولا سيما التعدين والطاقة والخدمات المصرفية. ونتيجة لذلك، فإنّ تكلفة كل وظيفة إضافية تمّ إنشاؤها مرتفعة جدا بالنسبة لتونس، إذ تصل إلى 20 ألف دولار من حوافز الاستثمار سنويا. وبالإضافة إلى ذلك، وكما سنرى ذلك بمزيد من التفصيل أدناه، فإنّ هذا القانون قد جذب أساسا الاستثمارات "غير المقيّدة" التي تتركز في عمليات التجميع وبقية المهام الأخرى ذات القيمة المضافة المنخفضة - ممّا أدّى إلى تشويه الإنتاج مقابل الحاجة الماسة إلى الأنشطة ذات القيمة المضافة العالية اللازمة لتوظيف الخريجين. وعلاوة على ذلك، فإنّ أكثر من 85 في المائة من المشاريع والوظائف المستفيدة من الحوافز قد تمّ إنشاؤها في المناطق الساحلية (التي توجد فيها الشركات المصدرة بطبيعة الحال)، مما أدى أيضا إلى تفاقم الفوارق مع المناطق الداخلية.

فشلت السياسة الزراعية في دعم قطاع الزراعة (الفلاحة)، ولم تشجع زراعة المحاصيل التي تعتمد على كثافة الاستخدام للأيدي العاملة في المناطق الداخلية، وأسهمت بالتالي في تفاقم البطالة والفوارق الجهوية. فتونس لا

تمتلك في الواقع سياسة زراعية، بل تنتهج سياسة للأمن الغذائي تعيق تطور القطاع الزراعي. ولقد كانت الغاية من السياسات الزراعية حماية عائدات المزارعين وتعزيز الأمن الغذائي في مجال الحبوب ولحوم الأبقار والحبوب. ولكن في الواقع، كبلت هذه السياسات القطاع الزراعي من خلال تشويه الإنتاج بعيدا عن المنتجات كثيفة الاستخدام للأيدي العاملة التي تعتبر المناطق الداخلية التونسية قادرة على المنافسة في إطارها، وفي اتجاه منتجات كالحبوب ولحوم البقر والحليب التي تعتبر قدرة تونس التنافسية فيها ضعيفة وهي تُزرع بشكل رئيسي في المناطق الساحلية الشمالية. وتعتبر التكلفة الإجمالية للدعم الزراعي في تونس مرتفعة. وبالإضافة إلى ذلك، توجد تكاليف يتحملها دافعو الضرائب في الميزانية (التي لا تزيد على واحد في المائة من إجمالي الناتج المحلي)، وتكاليف أخرى مباشرة يدفعها المستهلكون الذين يتوجب عليهم دفع أسعار أعلى للحصول على المنتجات الغذائية، وهي تقدر بنحو 4 في المائة من الاستهلاك (انظر الفصل التاسع). كما أن الإجراءات التدخلية الزراعية أيضا تحدث تشوهات في الإنتاج والتجارة، مما يولد تراجع في مستوى الكفاءة، وهو أمر يتحمل الاقتصاد ككل وتبلغ نسبته 0.8 في المائة من إجمالي الناتج المحلي. ولقد كانت النتيجة خسارة صافية للبلاد على مستوى الرفاه، فضلا عن إعادة التوزيع بعيدا عن المناطق الداخلية وباتجاه المناطق الساحلية. وعلاوة على ذلك، وعلى عكس التصورات الشائعة في تونس، فإن توزيع المنافع من الإعانات الزراعية القائمة غير منصف للغاية، ذلك أن معظم المزايا تعود إلى حد كبير إلى عدد قليل من كبار ملاك الأراضي (إنتاج القمح والحليب والسكر)، وبصورة رئيسية المزارعين المتواجدين بالمناطق الساحلية، ولم ينتفع بها صغار المزارعين.

### 3.1 المازق الاقتصادية في تونس هو نتيجة لهذه السياسات

يكشف تحليل معمق لأداء الاقتصاد التونسي عن تشوهات وظيفية حادة نتجت عن المجموعة الحالية من السياسات الاقتصادية التي تم التطرق إليها أعلاه. ولقد لاحظنا أن الموارد الاقتصادية تبدو حبيسة في القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة نسبيا، مما يشير إلى وجود حواجز وتشوهات حالت دون إعادة تخصيص الموارد نحو أنشطة أكثر إنتاجية. وهذه النقطة مهمة للغاية نظرا لأن زيادة الإنتاجية تمثل وسيلة لتسريع خلق الوظائف على نحو أكثر سرعة وأفضل نوعية. وانعكاسا للوتيرة المحدودة للتغيرات في الاقتصاد، يبدو أن الشركات تعيش حالة ركود على مستوى الإنتاجية وخلق فرص العمل - كنوع من الشلل في القطاع الخاص. وبشكل مماثل، ومن حيث الصادرات والتكامل التجاري، يبدو أن الاقتصاد التونسي غير قادر على التحرك خارج عملية التجميع والمهام الأخرى منخفضة القيمة المضافة لصالح كل من فرنسا وإيطاليا (والتي تتضمن على وظائف غير جيدة). وتعكس هذه المشاكل بيئة المحسوبة واستخلاص الربح بدلا عن المنافسة والأداء اللذين يحددان النجاح الاقتصادي. وسنقوم لاحقا بالتوسع في استنتاجاتنا الرئيسية.

#### الركود الهيكلي: تواصل عدم الكفاءة في توزيع الموارد

يبدو أن الاقتصاد التونسي غير قادر على إعادة تخصيص الموارد بكفاءة "فيما بين القطاعات" كما أنه لا يزال يعمل دون مستوى إمكانياته. وتتمثل إحدى الأفكار الرئيسية لاقتصاديات التنمية في أن النمو يكون مدفوعا في جانب منه بواسطة التحول الهيكلي من قطاع الزراعة إلى القطاع الصناعي. ويعود ذلك إلى أن الزراعة هي عادة القطاع المتسم بأدنى إنتاجية للعمل (بما يعني أدنى قيمة مضافة للعامل الواحد)، بحيث إن انتقال العمال من القطاع الزراعي إلى القطاع الصناعي يرفع من الإنتاجية العامة ويوسع من مستوى الدخل. وفي الواقع، تتميز الاقتصادات الديناميكية في العادة بالتحول الهيكلي السريع حيث يُعاد توزيع الموارد من الأنشطة منخفضة الإنتاجية نحو استخدامات أكثر إنتاجية وهذه العملية تمكن من خلق فرص عمل أكبر وأفضل نوعيا. وبدلا من ذلك كانت، مساهمة "التحول الهيكلي" في عملية النمو في تونس ضعيفة - حيث أسهم التحول الهيكلي، وهو إعادة توزيع الأيدي العاملة من القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة إلى القطاعات ذات الإنتاجية العالية، بنسبة ثمانية في المائة فقط في تغيير إجمالي الناتج المحلي الحقيقي للفرد بين عامي 2000 و 2010. وهي نسبة منخفضة مقارنة بالبلدان الأخرى (انظر الفصل الأول).

الأسوأ من ذلك عندما تنتقل الأيدي العاملة من قطاع إلى آخر، فإن ذلك لا يعني بالضرورة أنها ستصبح أكثر إنتاجية. في تونس لا يزال متوسط إنتاجية قطاع الصناعات التحويلية منخفضا جدا ولا يزيد كثيرا عن إنتاجية القطاع الزراعي. ويبين تحليلنا في واقع الأمر أن فجوة الإنتاجية بين الصناعات التحويلية والزراعة منخفضة

لغاية إذ تبلغ 1.7 في المائة في تونس - وحتى أقل من 2.3 في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء وأقل بكثير من 2.8 في المائة في أمريكا اللاتينية و 3.9 في المائة بآسيا (ماكميلان ورودريك، 2011، انظر الفصل الأول). ويعكس هذا الأمر أنّ الصناعات التحويلية في تونس، مع بعض الاستثناءات البارزة، تتألف بالأساس من قطاعات النسيج وتجميع السلع النهائية وغيرها من الأنشطة ذات القيمة المضافة المنخفضة. وعلاوة على ذلك، فإنّ قطاع النسيج في تونس هو أقل إنتاجية من الزراعة.

يتسم الاقتصاد التونسي بانخفاض شديد في مستوى الإنتاجية، ويعتبر ذلك من الأسباب الجذرية لتدني نوعية عملية خلق الوظائف وافتقارها إلى الكفاءة. ويمثل توجيه الموارد إلى الأنشطة ذات الإنتاجية المنخفضة السبب الجذري لضعف أداء الاقتصاد. وانطلاقاً من هذا الواقع، فإنّ نسبة تبلغ 77 في المائة من العمالة التونسية اليوم و 75 من العمالة المعدلة برأس

المال البشري تعمل في القطاعات ذات مستوى إنتاجية أقل من المتوسط (الشكل 6-1). وتعد هذه النسبة من العمال في القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة مرتفعة بالمقارنة مع بلدان أخرى (انظر الفصل الأول). ويؤكد تحليل مصادر النمو الاقتصادي في تونس أنّ النمو على مدى العقدين الماضيين كان مدفوعاً إلى حد كبير "بتراكم المدخلات" - وهو أن تقع زيادة في كميات رأس المال والعمل بالإضافة إلى نوعية رأس المال البشري. إلا أنه لم يكن هناك سوى تحسّن محدود في إنتاجية هذه المدخلات. فعلى وجه التحديد، بلغت مساهمة رأس المال والأيدي العاملة والتحسينات في رأس المال البشري في نمو الاقتصاد في تونس خلال العقدين الماضيين 36 في المائة، و 35 في المائة و 22 في المائة، على التوالي، في حين لم يبلغ إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج إلا 5 في المائة، وهي نسبة منخفضة (انظر الفصل الأول). فانخفاض نمو إنتاجية عوامل الإنتاج يعبر عادة عن وجود احتكاكات في الاقتصاد، مما يحول دون إعادة تخصيص الموارد فيما بين القطاعات الاقتصادية نحو أنشطة أكثر إنتاجية وذات أجور عالية.

الشكل 1.6: إنتاجية العمال والتشغيل حسب القطاعات تظهر سوء إستغلال الموارد



المصدر: تقديرات المؤلفين بإعتماد على بيانات المعهد الوطني للإحصاء لسنة 2009

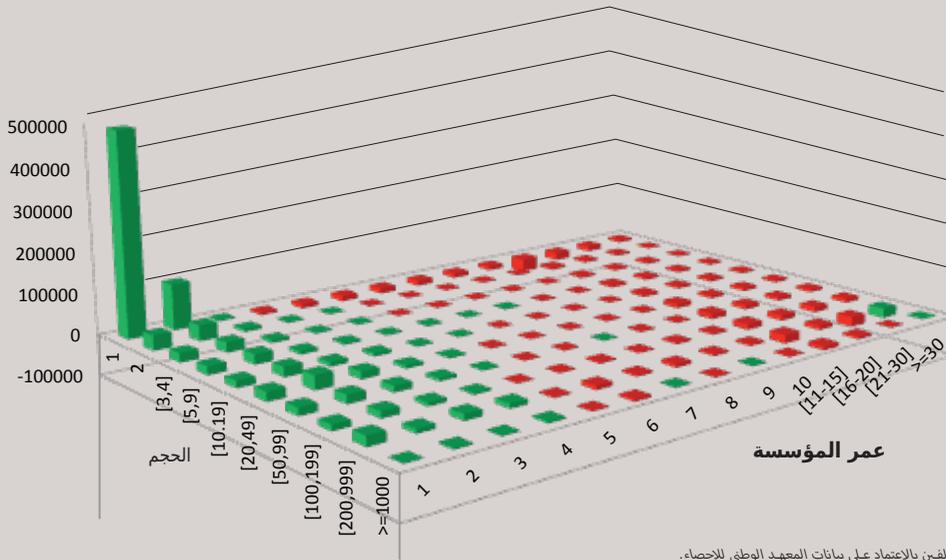
## شلل القطاع الخاص: الشركات الصغيرة، وانخفاض الإنتاجية، ومحدودية خلق فرص العمل

تعكس هذه الملاحظات المتعلقة بالاقتصاد الكلي الافتقار إلى ديناميكية نمو على مستوى الشركات. وعلى النحو المبين أدناه، فإنّ تحليلنا يبرز أنّ شركات القطاع الخاص تعاني عدم اكتمال النمو: فهي تتصف بركود الإنتاجية، وبالضعف على مستوى خلق فرص العمل والأداء التصديري. كما أنّ عدداً قليلاً جداً من شركات القطاع الخاص يدخل السوق، وتلك التي تقوم بذلك نادراً ما تغادر السوق، وهذا الأمر يمثل انعكاساً لكل من الحواجز أمام عملية الدخول ومحدودية المنافسة في السوق (انظر الفصل الأول). وتعمق محدودية دخول شركات القطاع الخاص إلى السوق وقدرتها على الحركة والتوسع جهود خلق فرص العمل. ففي تونس، تبقى نسبة نمو الشركات على الأمد القصير والطويل ضعيفة. وتظهر الإحصاءات أنّ إجمالي صافي فرص العمل الجديدة يبقى منخفضاً في المتوسط بعد دخول الشركة حيز النشاط (الشكل 7-1).

ولا تنمو معظم الشركات حتى في المدى البعيد. فعلى سبيل المثال، لم يتمكن سوى 2 في المائة من جملة الشركات المشغلة التي كانت توظف ما بين 10 و 50 عاملاً في عام 1996 من النمو والتوسع وزيادة الأيدي العاملة المستخدمة لديها إلى أكثر من 100 عاملاً في عام 2010. ويدل هذا الأداء الضعيف للشركات على وجود قيود في البيئة الاقتصادية الحالية في تونس.

وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ حراك الشركات، وهو قدرتها على الدخول إلى أسواق جديدة (من خلال النمو أو الابتكار) محدود للغاية ومرتبب ارتباطا ضعيفا مع الإنتاجية. وقد يتوقّع المرء أنّ الشركات ذات الإنتاجية العالية هي الأكثر ربحية / نجاحا، ولكنّ الأمر في تونس هو غير ذلك - فالابتكار والإنتاجية لا تتمّ مكافأتهما. وهذه مسألة مهمة نظرا لأنّ الشركات الجيدة لا يمكن أن تنمو وتخلق وظائف جيدة بأجور عالية.

الشكل 7.1: صافي خلق الوظائف في تونس حسب أحجام الشركات وعمرها، 1997 - 2010 الأخضر=نمو، الأحمر=تراجع



المصدر: تقديرات المؤلفين بالاعتماد على بيانات المعهد الوطني للإحصاء.

ونتيجة لذلك، كان النمو وخلق فرص العمل منخفضين جدا؛ واستمر انعدام الكفاءة في عملية تخصيص الموارد مع مرور الوقت - وبعبارة أخرى، عجز الشركات على التحرك نحو استخدامات للموارد تتميز بإنتاجية أكثر. ومن حيث خلق فرص العمل، لم يتمكن سوى عدد قليل من الشركات من تحقيق النمو بحيث إن إجمالي صافي فرص العمل الجديدة كان مضييا للأمال (على الرغم من انخفاض معدلات الخروج) (الشكل 7-1). وفي الواقع، لا توجد علاقة ارتباط قوية بين خلق فرص العمل وأداء الشركات (كما هو محتسب عن طريق عوامل الإنتاجية والربحية، انظر الفصل الأول)، وهو ما يشير مرّة أخرى إلى أنّ معظم الشركات الأكثر إنتاجية غير قادرة على جذب الموارد وتحقيق النمو، مما يشير بدوره إلى جوانب ضعف حادة في بيئة ممارسة أنشطة الاعمال. وكما أشرنا آنفا، فإنّ هذا الأمر يؤدي إلى انخفاض متوسط الإنتاجية وبالتالي إلى ضعف الاستثمار ووتيرة خلق فرص العمل.

يقع القطاع الخاص في تونس تحت هيمنة شركات صغيرة وغير منتجة نسبيا، ويعكس ذلك على الأرجح الحواجز العديدة والتشوهات في الحوافز التي تواجهها الشركات. وتوضح البيانات أنّ الشركات التونسية صغيرة في المتوسط، كما أنّ الشركات الكبيرة جدا تعتبر قليلة ومتباعدة، ونادرة سواء على المستوى النسبي أو المطلق (انظر الفصل الأول)، مما يدل على وجود تشوهات شديدة تعوق تنمية القطاع الخاص. ويعتبر هذا الأمر مؤسفا لأنّ الشركات الكبيرة تفوق باستمرار الشركات الصغيرة من حيث الإنتاجية والأداء التصديري وصافي فرص العمل وتوفّر وظائف أكثر استقرارا برواتب أعلى. لكن يوجد في الوقت الحاضر نقص على مستوى الشركات الكبيرة في تونس وهو ما يدل على أنّ البيئة الاقتصادية تعاني من التشوهات، الأمر الذي يجبر الشركات على أن تظل صغيرة ودون المستوى المأمول (الشكل 7-1).

من التفسيرات المعقولة لهذه النتائج المتناقضة أنّ الشركات قد تعوّدت على المحاولة والبقاء "بعيدا عن الأنظار" للحد من خطر الافتراض من طرف عائلة الرئيس السابق بن علي وحاشيته. وتعكس هذه النتائج عامة الحواجز

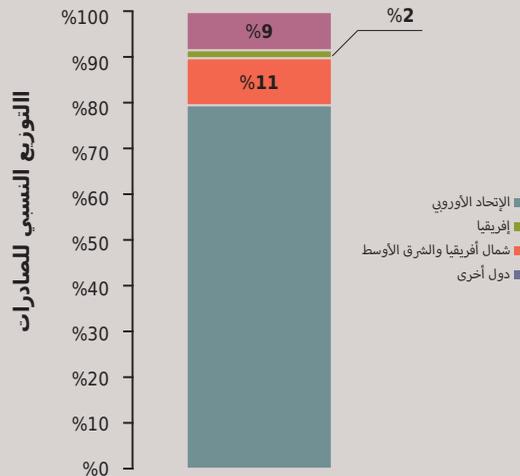
العديدة والحوافز المشوهة التي يواجهها القطاع الخاص. ويشير مسح نوعي قمنا به في إطار إعداد هذا التقرير إلى أن هناك تخوفا كبيرا من طرف رجال الأعمال التونسيين من أن يجلب لهم النجاح الاهتمام غير المرغوب فيه والقائم على الرغبة في الاستيلاء من طرف المسؤولين الحكوميين (وخاصة من طرف عائلة الرئيس السابق بن علي)، ولاسيما في القطاع المقيم حيث تكثرت التشريعات. وكرد فعل على هذه المخاوف - وهو ما وقع التنبؤ به على المستوى النظري وأكده المقابلات - تحاول هذه الشركات أن تبقى صغيرة وأن تلتزم نفسها برأس مال أقل وتحافظ على أفق قصير الأجل (انظر الفصل الثالث). ومن شأن ردود الفعل هذه تجاه هذه المخاطر أن تعوق نمو الإنتاجية وتحد من المنافسة وخلق فرص العمل.

تسلط النتائج التي توصلنا إليها أيضا الضوء على الاختلافات الشديدة في الأداء بين شركات "القطاع المقيم" و "القطاع غير المقيم"، مما يعكس تجزئة الاقتصاد. ويقدم التحليل شواهد على ازدواجية كبيرة بين الشركات المنتجة للسوق المحلية (التي يطلق عليها اسم "القطاع المقيم") والشركات المنتجة للتصدير (التي يطلق عليها اسم "القطاع غير المقيم")، والتي تتجلى في أمور من بينها الاختلافات في توزيع حجم الشركات، ومعدل الإنتاجية وأداء الصادرات (انظر الفصل الأول). ولقد كان أداء القطاع غير المقيم أفضل من ذلك الذي شهده القطاع المقيم بوصفه محرّكا لخلق فرص العمل ونمو الصادرات، وهو أمر منبثق إلى حد كبير من قدرته على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر.

تعكس هذه الازدواجية التشوهات العميقة التي جرّأت الاقتصاد وحدت من التواصل بين الشركات في النظامين. وبالتالي، وفي الوقت الذي يتوقع المرء فيه أن المنتجات من الصناعات المحلية (المقيمة) ستستخدم كمدخلات وسيطة في الصناعات الموجهة نحو التصدير (غير المقيمة)، فإننا نجد أن هذا الأمر لا يحدث عادة في تونس. وتسفر التجزئة عن زيادة استيراد السلع الوسيطة من الخارج، وانخفاض القيمة المضافة للمنتجات المصنوعة في تونس (انظر الفصلين الأول والرابع). وكنتيجة لذلك، تقل فرص العمل الجديدة وينعدم الطلب على الأيدي العاملة المدربة وخاصة خريجي الجامعة. ويتسبب ضعف القيمة المضافة للصادرات في ضعف الأجور التي يحصل عليها العمال التونسيون. وعلاوة على ذلك، فإن التجزئة تقلل من المنافسة، وبالتالي تديم عملية "التدمير الخلاق" وتمنع ظهور فئة من الشركات الكبيرة التي تمثل في بلدان أخرى محرّكا لخلق فرص العمل، والنمو والابتكار.

## التكامل المضلل: تجميع المنتجات لصالح فرنسا وإيطاليا

الشكل 8.1: تركيز الصادرات التونسية، حسب البلدان 2007



المصدر: تقديرات المؤلفين بالاعتماد على قاعدة البيانات التجارية (WITS)، وقاعدة بيانات الأمم المتحدة الإحصائية لتجارة السلع الأساسية "كومتريد".

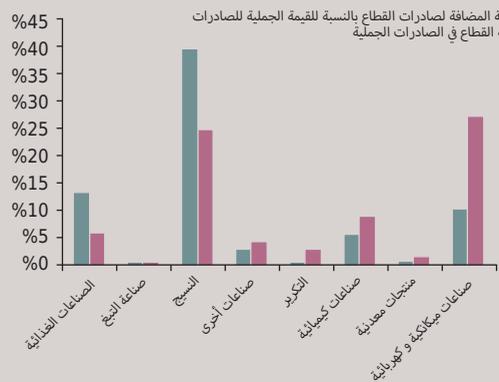
لا تنتج تونس صادرات من الصناعات التحويلية - فهي تقوم غالبا بتجميع المنتجات من/إلى فرنسا وإيطاليا. وعلى الرغم من الجهود الكبيرة المبذولة لتنويع الصادرات، فإن التنوع الجغرافي للصادرات كان في الواقع محدودا جدا، من خلال استيعاب الاتحاد الأوروبي قرابة 80 في المائة من الصادرات التونسية، في حين تستوعب فرنسا وإيطاليا قرابة 55 في المائة من مجموع الصادرات (الشكل 8-1). ويعكس هذا النمط التجاري المشوه طبيعة الاقتصاد التونسي. ومن المهم التأكيد على أن تركيز صادرات تونس على الاتحاد الأوروبي هو مجرد عارض من عوارض لمشكلة أعمق. فالمشكلة الحقيقية هي أن تونس لا تنتج جزءا كبيرا من صادراتها ويقتصر دورها على تجميع المنتجات لفائدة فرنسا وإيطاليا أساسا (انظر الفصل الأول). فلقد عهدت الشركات في هذين البلدين إلى تونس القيام بعملية التجميع وكذلك إنجاز مهام أخرى ذات قيمة مضافة منخفضة، مستفيدة بذلك من نظام الضرائب الخاص بالشركات غير المقيمة الملائم للغاية، وتوافر الموارد البشرية

ذات المهارات المنخفضة والرخيصة والطاقة المدعومة. ولا يمثل ذلك مشكلة في حدّ ذاته، بل على العكس من ذلك، فلقد استُفاد كثير من التونسيين من الوظائف (ذات الأجور المنخفضة) التي توفرت نتيجة لذلك. إلا أن التحدي يتمثل في أنّ الاقتصاد التونسي لم يتمكّن من تجاوز عملية التجميع والمهام الأخرى ذات القيمة المضافة المنخفضة والذي ينطوي على طلب يقتصر على الأيدي العاملة البسيطة التي تحصل على أجور منخفضة. وكما هو مبين أعلاه، فإنّ هذا الهيكل على مستوى الإنتاج والتجارة لم يوجد صدفة - فهو نتيجة لمجموعة من السياسات الاقتصادية، وأبرزها الثنائية بين القطاع المقيم وغير المقيم.

وبالتالي، فإنّه ومن وراء المظاهر، لا يزال اندماج تونس في الاقتصاد العالمي سطحيًا، سواء من حيث الكميات أو تطور الصادرات. وبوصفها بلدا صغيرا يضم 10 ملايين نسمة، فإنّ زيادة اندماج الاقتصاد التونسي في الاقتصاد العالمي يظل ضروريا لتحقيق النجاح. وبالرغم من التصور السائد في تونس باتسام النمو الاقتصادي بالتكامل التجاري والأداء التصديري القوي، فإنّ الواقع يثبت أنّ هذا التكامل التجاري لا يزال محدودا جدا وأنّ أداء التصدير في تدهور (الفصل الأول). ولقد كان نمو التصدير التونسي خلال الفترة الممتدة بين عامي 2000 و 2010 إيجابيا (3.3 في المائة) ولكن بوتيرة أبطأ من نمو الصادرات في العديد من البلدان الأخرى وأبطأ كذلك من نمو إجمالي الناتج المحلي التونسي. وفي الواقع، فإنّ حصّة تونس من صادرات السلع في التجارة العالمية تراجعت على مدى العقد الماضي.

كان أداء الصادرات أقلّ بروزا مما توحى به أرقام إجمالي نمو الصادرات، ويرجع ذلك، كما أشارنا سابقا، إلى أنّ الشركات تعتمد اعتمادا كبيرا على مستلزمات الإنتاج المستوردة. وكنتيجة لذلك، فإنّ القيمة المضافة لصادرات الصناعات التحويلية التونسية لا تزال منخفضة للغاية. كما أنّ تطوّر التصدير لا يزال منخفضا في تونس بالمقارنة مع البلدان المرجعية، وقد تطور بشكل طفيف على مدى العقد الماضي. وحتى هذا التحسّن الطفيف على مستوى تطور المنتجات المعدة للتصدير (وكثافة التكنولوجيا المستخدمة) فإنّه يُعتبر مضمّلا لأنّه يعكس إلى حد كبير تجميع منتجات التكنولوجيا المتقدمة (أي أنّ المحتوى التكنولوجي لم يُصنع في تونس) (انظر الفصل الأول). فعلى سبيل المثال، بالرغم من أنّ مؤسسة أيروليا (Aerolia) وهي فرع من شركة إيرباص، افتتحت مصنعا في تونس في 2009 يقوم بتصدير مكونات صناعة الطيران لإنتاج طائرات إيرباص 320، فإنّها في الواقع لم تنقل إلى تونس إلا المهام ذات المهارة المنخفضة، في حين أنّ المهام ذات القيمة المضافة المرتفعة (وخاصة

الشكل 9.1: القيمة المضافة لصادرات حسب القطاع



المصدر: تقديرات المؤلفين لاعتماد على بيانات WITS comtrade

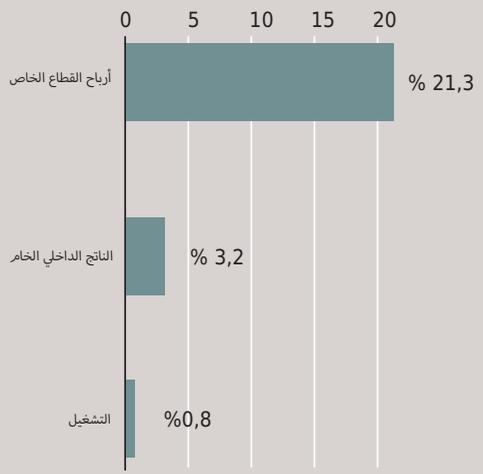
أجزاء مقصورة القيادة) يتم إنتاجها في فرنسا. وبشكل مماثل، تصدر تونس أجهزة الاستقبال التلفزيوني والآلات الطبية المتطورة، ولكنها في الواقع تقوم باستيراد جميع مكوناتها، أمّا الأمر الوحيد "المصنوع في تونس" فهو عملية التجميع. وفي الواقع، فإنّ القيمة المضافة لقطاع التصدير مع حصة كبيرة من منتجات التكنولوجيا العالية في تونس عادة ما تكون منخفضة (الشكل 9-1). لذلك، وفي حين أنّ الصادرات التونسية تبدو أنّها في تطوّر مطّرد، فإنّ الواقع يثبت أنّها قد بقيت مقتصرة إلى حد كبير على المهام والوظائف ذات القيمة المضافة المتدنية وهو ما يقود إلى وظائف هشة وأقل استقرارا بأجور منخفضة.

## القوانين والإجراءات المنظمة لعمل السوق أصبحت ذريعة لاستخلاص الربح من قبل نخبة صغيرة

أتاحت كثرة الإجراءات التنظيمية والقوانين المنظمة لدخول الأسواق الفرص لاستخلاص الربح من طرف المقربين الذين يتمتعون بامتياز الوصول إلى الأنشطة المربحة. وتظهر النتائج التي توصلنا إليها أنّ سياسة الاستثمار (و بالأخص مجلة تشجيع الاستثمارات) في تونس لم تسفر عن نتائج لا تلبي المقاييس التقليدية فحسب - بل إنّها أيضا خلقت بيئة

استعملت باطراد كأداة لخلق الأنشطة الرّبيّة للرئيس وحاشيته. وتظهر تحاليلنا أنّ الشركات المملوكة لأقرباء بن علي كانت في المتوسط أكبر بكثير من الشركات المنافسة لها وأنّها سجّلت مستويات أعلى بشكل مذهل على صعيد النتائج والأرباح والنمو (انظر الفصل الثالث). ونجد أنّ حجم تحكم الدولة في تونس في ظل حكم بن علي كان استثنائياً. فبنهاية عام 2010، كانت نحو 220 شركات متصلة بين علي وعائلته الكبيرة تحقق نسبة مذهلة قدرها 21 في المائة من أرباح القطاع الخاص سنوياً في تونس (أي حوالي 233 مليون دولار أو أكثر من 0.5 في المائة من إجمالي الناتج المحلي). ويعكس استحواد 114 شخصاً على هذه الحصة الكبيرة من عملية خلق الثروة في تونس مدى حجم الفساد المستشري ويوضح كيف كان الفساد مرادفاً للتهميش الاجتماعي.

الشكل 10.1: أهمية الوساطات و إستغلال الربيع



المصدر: تقديرات المؤلفين

وتشير النتائج إلى أنّ الأداء المتفوق للشركات المملوكة من بن علي يعود بشكل كبير إلى السيطرة على الهيئات التنظيمية. أما القطاعات الذي تنشط فيها شركات بن علي (مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية، والنقل البحري والجوي، والتجارة والتوزيع، والمطاعم والسياحة وسوق العقارات) فهي الأكثر عرضة للخضوع إلى موافقات مسبقة من طرف الحكومة للدخول إلى السوق وقيود الاستثمار الأجنبي. وعلاوة على ذلك، فإنّ أداء الشركات المرتبطة بعائلة بن علي كان أكبر بكثير عندما كانت تعمل في هذه القطاعات الخاضعة لقدر كبير من القوانين والإجراءات التنظيمية - والتي تعكس على الأرجح أنّ هذه المجالات كانت تخضع إلى تقدير السلطة الإدارية، وبالتالي فإنّه يمكن استخلاص الربيع بسهولة أكبر من طرف المقربين (انظر الفصل الثالث). وبمعنى آخر، فقد سمح تقييد المنافسة لشركات بن علي بالحصول على الربيع. وفي ظل غياب هذه القوانين، فإنّ الاختلافات في الأداء بين شركات بن علي والشركات الأخرى كانت أصغر بكثير، وغائبة تماماً، أو حتى سلبية.

علاوة على ذلك، فإنّ انتشار التشريعات والإجراءات التنظيمية يمكن أن يكون في حد ذاته نتيجة للفساد. وتظهر التجربة التونسية أنّ السياسة الصناعية التداخلية حسنة النية قد أصبحت في قبضة المقربين من

الرئيس. وفي الواقع، تشير الشواهد إلى أنّ الدولة كانت سمحت بتخصيص جزء كبير من القطاع الخاص للنظام لاستخلاص الربيع لفائدته من الشركات المرتبطة بعائلة بن علي وذلك بواسطة القوانين أو منح مزايا خاصة لهذه الشركات. أما ما هو أكثر ضرراً من ذلك، فهو أنّنا لاحظنا أيضاً أنّ التشريعات والإجراءات التنظيمية نفسها قد وقع تعديلها في الواقع لتتماشى مع المصالح الشخصية والفساد (انظر الفصل 3).

لا ترتبط مشكلة المحسوبية بين علي وعائلته فقط - بل إنها على العكس من ذلك لا تزال أحد التحديات الرئيسية التي تواجه التنمية في تونس اليوم. ونظراً لمحدودية البيانات المتوفرة، ركز التحليل الوارد في هذا الفصل على الشركات التي صاهاها الرئيس زين العابدين بن علي وعائلته، ولم ندرج بقية الشركات التي قد تكون مستفيدة من المحسوبية. وبالتالي، فإنّ تقديراتنا لمدى تفشي المحسوبية وأهمية العلاقات السياسية في الحياة الاقتصادية ربما تكون أقل من حقيقة مستوى الفساد المتفشى. وفي الواقع، فإن عائلة بن علي لا تمتلك سوى جزء صغير من الشركات العاملة في الأسواق التي تحميها الحواجز أمام دخول المنافسين، والتي تستمر في الاستفادة من الامتيازات، في حين أنّ معظم الشركات التونسية التي ليست لها صلات سياسية تعاني من حواجز الدخول للأسواق والشعور بالإحباط من المزايا غير العادلة التي تتمتع بها الشركات القريبة من النظام السابق.

وكانت النتائج المترتبة على استخدام التشريعات واللوائح التنظيمية لاستخراج الربيع على هذا النحو أسوأ بكثير من تكلفة الفساد نفسه. فالمستهلك يدفع أسعار عالية نتيجة الاحتكار، والشركات ليس لديها أي حافز لتحسين جودة المنتجات، كما أنّ تحسين الإنتاجية والابتكار المتأني من الشركات الجديدة يبقى ضعيفاً، وهو ما من شأنه أن يقوض القدرة التنافسية للاقتصاد والاستثمار ويعرقل خلق فرص عمل.

علاوة على ذلك، تسهم التشريعات والإجراءات التنظيمية أيضا في ترسيخ التهميش الاجتماعي، إذ لا يحظى التونسي العادي سوى بفرص اقتصادية محدودة للغاية. وهناك عدد قليل من المتنفذين ممن لديهم إمكانية الوصول إلى من هم في السلطة أو في الحكومة يستحوذون على هذه المنافع، في حين يتم استبعاد من لا يتمتعون بمثل هذه الصلات والروابط من المنظومة الاقتصادية. وبالتالي، فإن هذا النظام يولد ظلما اجتماعيا عميقا وشعورا بالإحباط لدى معظم التونسيين الذين يشعرون بأنهم مستبعدون من الاستفادة من الفرص الاقتصادية.

يعكس الأداء الضعيف للقطاع المالي في جانب منه كذلك سوء استخدام أصول المؤسسات العمومية من طرف المقربين. ولقد كان القطاع المالي في تونس عاجزا عن الاضطلاع بدوره كمحفز وفشل في تخصيص الموارد لفائدة البنوك والأنشطة الأكثر إنتاجية داخل الاقتصاد، وفي كثير من الأحيان لصالح المقربين. وأضر فشل نظم حوكمة البنوك العمومية بشكل كبير المنافسة في الجهاز المصرفي ونتج عنه ضعف النتائج وعدم كفاءة استعمال الاموال المودعة لدى البنوك وتوجيهها لصالح الشركات في الاقتصاد. وبلغ إجمالي ما قدمته البنوك التونسية من تمويل إلى الشركات المقربة من عائلة الرئيس السابق ما نسبته 2.5 في المائة من إجمالي الناتج المحلي (أو ما يقابل 5 في المائة من مجموع التمويل الذي قدمه القطاع البنكي للاقتصاد). وبالإضافة إلى ذلك، فإن حوالي 30 في المائة من القروض قدمت بدون ضمانات. ويمثل هذا القصور في حوكمة البنوك السبب الجوهرى في ارتفاع نسبة القروض المتعثرة التي تعاني منها البنوك. وتفيد الكثير من الشركات التونسية بوجود صعوبات جمة في الحصول على قروض من البنوك - وكما سبق وأشرنا، فإن 34 في المائة من الشركات ترى أن ذلك يمثل عقبة رئيسية أمامها. وواقع الأمر أن المقربين من النظام السابق يمكنهم الحصول دون قيود على قروض ميسرة وبدون ضمانات تذكر، في حين تعاني الشركات العادية من مصاعب كبيرة في الحصول على التمويل. وشكل ذلك تكلفة كبيرة على البلاد، من حيث الخسائر المتراكمة في البنوك العمومية (تقدر بما يتراوح بين 3 إلى 5 في المائة من إجمالي الناتج المحلي في نهاية 2012؛ انظر الفصل الخامس) وكذلك إجراءات الإفلاس قد فاقم من هذه المشاكل ذلك أنها تمكن الشركات غير الكفوءة من البقاء (بدلا من الاضطرار إلى إعادة الهيكلة أو الخروج)، الأمر الذي يؤدي إلى تباطؤ نجاح الشركات المنتجة وإعادة توجيه الموارد نحو استخدامات أكثر إنتاجية - وهو ما يسهم في الركود الهيكلي المشار إليه أعلاه (انظر الفصل 6).

ترمز مشكلة الديون الكبيرة في قطاع السياحة إلى هذه الإخفاقات في القطاع المالي في تونس. يحتوي قطاع السياحة على أكثر من 25 في المائة من إجمالي القروض المتعثرة. وعادة ما يحجب الدور الضار للبنوك المملوكة للدولة المشاكل في القطاع السياحي، كما أنه يسهم فيها عن طريق إسناد القروض لأصحاب المشاريع الأقل إنتاجية وتجميد السيولة التي لولا ذلك لكان من الممكن توزيعها في القطاع (انظر الفصل السادس). وقد أدى العبء الثقيل للديون على العديد من الفنادق المقترضة إلى إيلاء القليل من الاهتمام لعمليات التجديد والضروريات التشغيلية، بالإضافة إلى استمرار الهبوط في مستوى الجودة والأسعار الذي أضرّ بكامل القطاع - بحيث شهدت الإيرادات وفرص العمل في قطاع السياحة ركودا، إن لم تكن قد انخفضت. وبالإضافة إلى ذلك، فقد ارتفعت نسبة الفنادق التي توقفت عن تسديد ديونها. وقد مكنتها ذلك من اتباع سياسة منافسة غير شريفة والتخفيض في الاسعار على حساب ربحية الفنادق الأخرى، وهو ما أدخل القطاع في دوامة التخفيض في الاسعار والاستثمار مما زاد في تفاقم المشاكل التي يتخبط فيها القطاع. وفي الآونة الأخيرة، أدى انعدام الاستقرار السياسي والمخاوف الأمنية إلى ركود حاد

الشكل 1.1: نسبة الشركات التي تدفع الرشوة مقابل الخدمات الإدارية

#### نسبة الشركات التي تدفع الرشوة مقابل الخدمات الإدارية



المصدر: البنك الدولي 2014، ص 6.

في القطاع مع هبوط في عائدات السياحة بما يقارب 40 في المائة عام 2011. وفي الواقع، تشير التقارير إلى أنه من بين 850 فندقاً، مرّ الثلث منها بضائقة مالية شديدة عام 2011. ونتيجة لذلك، ارتفع عدد القروض المتعثرة في مجال السياحة بوتيرة أكبر منذ اندلاع الثورة.

يشجّع هامش المناورة في إدارة شبكة التشريعات والإجراءات التنظيمية على المزيد من الفساد الذي يقوض المبادرة الاقتصادية والأداء الجيد. ويعدّ معدّل انتشار الفساد في تونس بغرض "تسريع الأمور" من بين أعلى المعدلات في العالم حسب المعايير الدولية. فقد أعلن أكثر من ربع الشركات المشمولة في تقييم البنك الدولي لمناخ الاستثمار لعام 2013 أنّ عليهم أن يقدموا شكلاً من أشكال الدفع غير الرسمي لتسريع بعض أشكال التفاعل مع الأجهزة الحكومية المعنية (الشكل 1-11). ويشير انتشار الفساد المرتبط بالأعباء الإجرائية والتنظيمية إلى الدور الذي يلعبه التعسف في تطبيق القانون وخضوعه للسلطة التقديرية (انظر الفصل الرابع). وبالتالي، فإنّه وبالإضافة إلى التكاليف المباشرة، فإنّ البيئة التنظيمية المفرطة كذلك تخنق المنافسة من خلال السماح للشركات غير الكفؤة بالحصول على مزايا غير عادلة عن طريق الامتيازات والفساد. ولهذه الممارسات تكلفة تتجاوز الفساد نفسه - فهي تمنع نجاح معظم الشركات العاملة وبالتالي تؤدي إلى انخفاض أداء الاقتصاد برمّته.

يعطي التهرّب من سداد الرسوم والتعريفات الجمركية والضرائب ميزة قوية غير عادلة إلى الشركات (الأكبر حجماً) والتي تملك علاقات أفضل. وتبدو هذه المشكلة أكثر انتشاراً في مصالح الجمارك ومصالح الضرائب ممّا يشير إلى أنّ هذه المصالح تحتاج إلى إصلاحات تنظيمية لتبسيط الإجراءات (بهدف الحدّ من سلطاتها التقديرية). ولقد وجدنا شواهد قوية على تنفيذ اللوائح الجمركية بشكل تقديري والتهرّب من سداد الرسوم الجمركية. وحسب تقديراتنا، يؤدّي التهرّب من سداد الرسوم الجمركية إلى خسارة لا تقل عن 100 مليون دولار من العائدات السنوية (حوالي 0.22 في المائة من إجمالي الناتج المحلي؛ انظر الفصل الثالث). وعلاوة على ذلك، تشير تقديراتنا إلى أنّ الشركات المحتكرة للاستيراد (أي تلك الشركات التي تقوم دون غيرها باستيراد منتجات معينة) ما تصرّح يقل في المتوسط بنسبة 131 في المائة بالمقارنة مع الشركات الأخرى. ومن المعروف بشكل كبير أنّ الفساد في الجمارك يمثل إحدى الآليات الرئيسية التي تمكّن الأصدقاء المقربين من جني الرّيع. وعلاوة على ذلك وكما هو مبين في التقرير، فإنّ هناك شواهد قوية على أنّ هذه المشاكل قد تفاقمت منذ الثورة (انظر الفصل الثالث).

## 4.1 تونس تقف الآن في مفترق الطّرق

تعكس ثورة جانفي 2011 بدرجة كبيرة فشل السياسات الاقتصادية المطبّقة في تونس سابقاً. وقد أبرزت المناقشة السّابقة أنّ اقتصاد تونس يبدو حبيساً في أنشطة ذات إنتاجية منخفضة، وهي تتمثل إلى حدّ بعيد في "تجميع الصادرات" لصالح كل من فرنسا وإيطاليا، كما أنّها تفتقر إلى بيئة ديناميكية تمكّن الشركات المنتجة من تحقيق النمو والازدهار وخلق فرص العمل. وهذا الوضع هو إلى حد كبير نتيجة لسياسات حسنة النية ولكن تمّ تطبيقها بصفة خاطئة وفشلت بالتالي في تحقيق الأهداف المرجوة. وفي الواقع، فإنّ بعض جوانب هذه السياسات قد زادت في تفاقم المشاكل لأنها شجعت النشاط الاقتصادي في المناطق الساحلية وخلقت تحديات للشركات التونسية لتجاوز أنشطة التجميع ذات القيمة المضافة المنخفضة الأخرى. وعلاوة على ذلك، فإنّ هيكلية السياسات الحاليّة هي إلى حد كبير نتيجة للمحسوبية - وهي تدعم نظاماً يقوم على الامتيازات على حساب أولئك الذين يفتقرون إلى علاقات سياسية مهمة (وعلى أساس استبعادهم).

لا ينبغي أن تتبع تونس هذا النموذج. وفي واقع الأمر، فإنّ الباب مفتوح أمام تونس حتّى تبدأ صفحة جديدة. وهناك حاجة ملحة لنهج مختلف لتحقيق الأهداف المرجوة. ومن الواضح أنّ قضايا التنمية في تونس تتجاوز مقترحات الإصلاح التدريجي التي كثيراً ما تمّ طرحها في ظل النظام السابق. ولن تكون التغييرات الطفيفة على السياسات الاقتصادية كافية لمعالجة هذا الخلل العميق في النموذج الاقتصادي المذكور أعلاه. وتعكس حالة الإحباط التي تمّ التعبير عنها في الثورة رغبة التونسيين في إجراء تغييرات جذرية على النظام الاجتماعي والاقتصادي. ومن ثم، فإنّ المرحلة الانتقالية التي أعقبت الثورة تمثل فرصة فريدة بالنسبة للتونسيين حتّى يعيدوا النظر في النظام الاقتصادي ويتفقوا على إحداث تغييرات جريئة توفر فرصاً اقتصادية لجميع التونسيين وتسرع النمو وتخلق فرص العمل الجيدة وتعزز التنمية الجهوية.

تقف تونس الآن في مفترق طرق من القيم والمعايير والمعتقدات- وهي بحاجة إلى مناقشة واختيار رؤية للمجتمع ستحدّد بشكل كبير السياسات الاقتصادية في العقود القادمة. يمكن للتونسيين أن يختاروا نهج المواصلة مع النموذج الاقتصادي نفسه الذي تقوده الدولة والقائم على استخلاص الربح أو أن يختاروا السّير في مسار الشريحة العليا من فئة البلدان متوسطة الدّخل (التي حققت نتائج أفضل بكثير من تونس على مدى العقدين الماضيين) حتّى تحقّق الاندماج الحقيقي في الاقتصاد العالمي. ويتطلب هذا الأمر إقامة حوار اجتماعي وطني لمناقشة كيفية إنشاء بيئة اقتصادية أفضل من شأنها تشجيع الاستثمار وتمكين الفرصة للشركات من الإنتاجية وتحسين قدرتها التنافسية، وهو ما سيعجل بخلق فرص عمل ذات نوعية جيدة. وخلافا لما كان عليه الأمر في الماضي، فإنّ النموذج الجديد ينبغي أن يقضي على الامتيازات ويفتح باب الفرص الاقتصادية لجميع التونسيين ويزيد الرخاء في كامل أرجاء البلاد. وفي الوقت نفسه، فإنّ التونسيين بحاجة لأن يقرّروا مستوى إعادة التوزيع المناسب حتّى يتمّ تقاسم فوائد النمو الاقتصادي على نحو عادل وضمنان اشتغال الجميع. وبالتالي، فمن الواضح أن الخيار الذي يواجهه تونس ليس مجرد مسألة سياسات اقتصادية. بل أنّه أوّلا وقبل كل شيء مسألة خيار مجتمعي.

يتمثّل الغرض من هذا التقرير في المساهمة في إثراء هذا الحوار. يقدّم التقرير تقييما للسياسات التنموية في تونس ووصفا لرؤية لنموذج تنموي مختلف- ينتقل بتونس من نظام يقوم على الامتيازات إلى نظام قائم على أساس المنافسة التي يمكن أن تخلق وظائف جيدة وتحقق الرخاء لجميع التونسيين. وصدرت في السنوات الأخيرة العديد من الدراسات والكتب التي أسهمت في إثراء هذا النقاش. (انظر على سبيل المثال لا الحصر: المدب 2011، العشري 2011، الجويني 2014، البنك الأفريقي للتنمية / خطة العمل المتوسطي / وزارة التنمية الاقتصادية والتعاون الدولي 2013 AfDB/MCC / MDCI).

يتطلّب أي نموذج اقتصادي جديد أن تلعب الدولة دورا نشطا وحيويا. ومن المهم أن نوضّح أن هذا النقاش لا يتعلّق "بالحدّ" من دور الدولة - إلا أنّ الدور الذي تلعبه الدولة ينبغي أن يكون مختلفا حتّى تدعم القطاع الخاص، لا أن تمثّل عائقا أمامه. وفي تونس، فشلت السياسات التي اتبعتها الدولة في الحد من البطالة وتعزيز خلق نوعية جيدة من فرص العمل، كما أنّها قوّضت قدرة الشركات ذات القدرة التنافسية على النمو وعلى المضي قدما في تقديم القيمة المضافة، ولم تؤدّ إلى التقليل من الفوارق الجهوية. وتظهر الأبحاث الكثيرة التي تناولت موضوع فشل السوق أن هناك دورا حاسما للدولة ينبغي أن تضطلع به في تسهيل عمل الأسواق وتعزيز قدرة القطاع الخاص على المنافسة، فضلا عن كونها مسؤولة عن وضع سياسة فعالة للحماية الاجتماعية للفقراء والفئات الضعيفة. ويتمثّل التحدّي الذي يواجهه تونس حينئذ في الانتقال من دولة أبوية أفسحت المجال واسعا لانعدام الكفاءة وأدت إلى المحاباة وتمتيع النخب بامتيازات إلى نظام تركز فيه الدولة على ضبط قواعد اللعبة وتشجيع روح المبادرة لدى القطاع الخاص (في عموم البلاد وليس فقط في المناطق الساحلية)، وتوفير دعم فعال للفقراء والفئات الضعيفة.

لن يكون تغيير نموذج التنمية أمرا سهلا بما أنّه يتطلب التصديّ للمصالح المتغلغلة ومواجهة المقاومة المتأصلة للتغيير. فالمقاومة التي يتعرّض لها تنفيذ تغييرات كبيرة أمر يحدث في كل البلدان. أوّلا، أنّ الامتيازات والأرباح المرتبطة بالنظام الحالي قد تغلغلت بشكل عميق وستعترض تلك اللوبيات بقوة ضد أية تغييرات تؤدي إلى الغاء امتيازاتهم. ثانيا، أن الإدارة التونسية لم تتغير مع الثورة وهي لا تزال إدارة عصيّة على التغيير بشكل عميق لسببين اثنين أوّلهما الخوف من الجهول وثانيهما صعوبة أن يغيّر الناس معتقداتهم، وهو أمر طبيعي، حتى في مواجهة الشواهد الدالة على الفشل (في الواقع، فإنّ الطريق المسدود الذي وصل إليه النموذج الاقتصادي الحالي هو السبب الذي أدّى إلى اندلاع الثورة). وستدفع هذه القوى تونس إلى القيام بتغييرات تدريجية. غير أن هذا لا يكفي لتلبية تطلعات التونسيين. فغياب إصلاحات اقتصادية عميقة سيعرّض تونس لخطر العودة إلى مستوى النمو المتوسط الذي شهدته خلال العقدين الماضيين تحت حكم بن علي ولعدم استغلالها لكامل إمكانياتها.

وواقع الأمر أن هذا التدرج في الإصلاحات الاقتصادية، وهو النهج الذي اعتمده واضعو السياسات والحكومة في تونس قبل الثورة، يشكل خطرا على مستقبل تونس. إذ مثل عجز تونس عن القيام بإصلاحات عميقة للنظام الاقتصادي السبب الذي أدّى إلى اندلاع ثورة يناير / كانون الثاني 2011. وتعرّض تونس الآن لخطر حقيقي يتمثّل في العودة إلى الوضع الاقتصادي الذي كان قائما قبل الثورة مع إدخال تعديلات هامشية على نموذجها التنموي. لقد بيّنت تجربة العقد الماضي أنّ عدم اكتمال الإصلاحات أو التغييرات الهامشية في النموذج الاقتصادي لن تكون كافية في التعامل

مع تحديات البطالة بين الخريجين وتعزيز التنمية في المناطق المتخلفة عن الركب وأن تونس تحتاج إلى تغيير بيئتها الاقتصادية. وفي يناير / كانون الثاني 2011، تفاجأ العالم من جراءة الثورة التونسية التي أزاحت بن علي عن السلطة. ولا شك أن التحلي بالقدر نفسه من الجراءة أمر مطلوب للقيام بالإصلاحات الاقتصادية.

من الأهمية بمكان أن يتم القيام بالإصلاحات سريعاً بما أنها ستستغرق وقتاً طويلاً كي تؤتي ثمارها. إلا أنه وبعد مضي ثلاث سنوات على قيام الثورة، لم تطرأ تغييرات جوهرية على النظام الاقتصادي الذي كان قائماً في ظل بن علي - كما لا تزال مطالب التونسيين في الحصول على الفرص الاقتصادية أمراً بعيد المنال. إن إجراء تغييرات عميقة في البيئة الاقتصادية أمر يصعب تنفيذه عملياً، وبالتالي فإنه سيكون هناك بالضرورة فارق زمني بين اعتماد سياسات جديدة وتنفيذها الفعلي على أرض الواقع. وهناك حاجة ماسة إلى تسريع هذه العملية بما أن هذه الإصلاحات ستستغرق وقتاً طويلاً حتى يتم إنجازها وحتى تعجل بتوفير فرص العمل والنمو الشامل للجميع.

إن مواصلة السياسات العامة الموروثة من عهد بن علي تطيل أمد الاقصاء الاجتماعي وتمثل بيئة خصبة للفساد. لقد خلصت الثورة التونسيين من الرئيس السابق بن علي ومن أسوأ أوضاع الفساد، ولكن السياسات الاقتصادية لا تزال هي نفسها وهي قابلة لإساءة الاستغلال والتحايل. فالمحاباة ظاهرة منتشرة على نطاق واسع في تونس وهي ظاهرة سابقة لحكم الرئيس بن علي تغلغت في بيئة القطاع الخاص. ويمكن القول إن جزءاً كبيراً من هذا القطاع قد استفاد من هذا الوضع بدرجات متفاوتة. ومن ثم، فمن الخطأ أن نفترض أنه بعد رحيل الرئيس بن علي وأسرته عن الحكم اختفت المحاباة والسعي وراء الريع من المشهد في تونس. وفي ضوء الموروث من علاقات الفساد بين الدولة وعالم الأعمال لا بد من الإسراع في إزالة الحواجز التي تعترض الدخول إلى السوق وتقليص إمكانية إنفاذ الأنظمة على أساس تقديري. وتعتبر معظم الإصلاحات المطلوبة القيام بها إصلاحات حساسة سياسياً، ومن ثم، يمكن أن تكون ذات دوافع سياسية أو أن يتم توظيفها سياسياً. ويفاقم عامل الوقت مخاطر أن يستغل أصحاب المصالح المكتسبة الفرص القائمة للسعي وراء الريع وتعزيز موقفهم لمنع حصول التغيير.

## 5.1 المستقبل: جدول أعمال لإصلاح السياسات حتى تبلغ تونس كامل إمكاناتها

يوضح هذا التقرير أن تحول تونس إلى "نمر المتوسط" يتطلب تهيئة بيئة اقتصادية تسهل التحول الهيكلي للاقتصاد من خلال إزالة التشوهات وتشجيع المنافسة. ومن خلال توثيقه لأعراض الركود، فقد أكد هذا التقرير أهمية إصلاح بيئة السياسات من أجل إزالة التشوهات والحواجز التي تحول دون الوصول إلى الأسواق والتي تقوض نمو الانتاجية وخلق فرص العمل في نهاية المطاف. ويقضي إطلاق العنان لنمو القطاع الخاص التركيز على تعزيز المنافسة وإزالة الحواجز التي تحول دون "التدمير الخلاق". ومن الأهمية بمكان دعم دخول شركات جديدة وخاصة الكبيرة منها، وإزالة العقبات أمام نمو الشركات حتى تتمكن الشركات الصغيرة من النمو.

يعرض هذا التقرير رؤية لنموذج اقتصادي جديد تكون فيه إنتاجية الشركات أساساً لقدرتها التنافسية ومناخاً يتسم بتكافؤ الفرص لتمكين الشركات الأكثر إنتاجية من النجاح وخلق فرص عمل جيدة. وكما سبقت مناقشته أعلاه، فإن القدرة التنافسية لتونس في الماضي كانت تقوم على الأيدي العاملة الرخيصة. وقد سجلت الرواتب زيادة كبيرة منذ الثورة ومن المرجح أن تواصل المضي في الاتجاه نفسه مما يعكس العملية الطبيعية للتنمية الاقتصادية. ويؤكد هذا الأمر مرة أخرى على الحاجة إلى أن تنتقل تونس من نموذج تنبني فيه القدرة التنافسية على الأجور المنخفضة إلى نظام اقتصادي جديد يتيح للشركات أن تعزز قدرتها التنافسية القائمة على الإنتاجية مع ضمان التقاسم العادل لمنافع النمو.

يتطلب تحقيق هذا الهدف تهيئة مناخ يتسم بتكافؤ الفرص من خلال الانفتاح الاقتصادي والتخلص من ثنائيات تونس الثلاثة وهي الشركات المقيمة والشركات غير المقيمة والانقسام بين المناطق الساحلية والداخلية وتجزئة سوق العمل. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تدعم السياسة التجارية والسياسة الصناعية والسياسة الزراعية والسياسات العامة المنظمة لقطاعات الخدمات تهيئة بيئة مؤاتية للنمو، وتجنب التشوهات وفسح المجال أمام المنافسة. كما أن هناك حاجة إلى وضع سياسة اجتماعية قوية، بطبيعة الحال، ويجب أن تكون هذه السياسة قائمة على أساس عدم التدخل في عمل القطاع الخاص أو تفويضه. وفي خلاصة

الأمر، فمن الضروري وضع سلسلة من الإصلاحات الاقتصادية العميقة لتغيير وجه الاقتصاد التونسي وتمكينه من الانطلاق. وبالإضافة إلى ضرورة الحفاظ على توازنات الاقتصاد الكلي (والتي تستلزم عديد الموارد لإصلاح الاستثمار العمومي ومراقبة المصاريف العمومية)، فإن إضفاء ديناميكية جديدة على الاقتصاد التونسي يجب أن يقوم على إصلاحات اقتصادية هيكلية وطموحة. ونعرض فيما يلي خطة للإصلاح تتناسق مع هذه الرؤية كمساهمة في تشجيع قيام حوار وطني في تونس.

**يجب أن تركز أول سلسلة من الإصلاحات على إزالة العوائق القائمة أمام دخول الأسواق والمنافسة النزيهة وإصلاح القطاع المالي. كما يأتي اعتماد سياسات لتحسين حماية الفقراء والطبقات الهشة في إطار الأولويات التالية:**

### **الانفتاح على المنافسة، وتحقيق تكافؤ الفرص، والتخلص من ثنائية الشركات المقيمة-غير المقيمة**

إن إزالة الحواجز التي تعيق المنافسة ودخول الأسواق من شأنها أن تحسّن من أداء الاقتصاد التونسي وتعزّز قدرة الشركات الأكثر إنتاجاً على النمو وخلق فرص عمل جيدة. ويجب أن تكون إزالة الحواجز تدريجية والبدء بقطاع الخدمات والقطاعات ذات الامكانيات العالية لخلق الوظائف، لا سيما التجارة والاتصالات السلكية واللاسلكية والنقل وقطاع التعليم والصحة، وذلك بفتح باب الاستثمار في هذه المجالات (انظر الفصلين الثاني والثامن). ويجب أن تهدف هذه الإصلاحات إلى خلق فرص تنافسية متكافئة وعدم تقييد دخول الشركات إلى هذه القطاعات وهو شرط أساسي لتحقيق واستدامة الزيادة في الإنتاجية والابتكار والتوظيف والرعاية الاجتماعية. وستكون المكاسب الناشئة عن زيادة مستوى المنافسة في تونس كبيرة، وستؤدي إلى تسريع وتيرة خلق الوظائف. وتدل التجربة الدولية تدل على أنّ فتح المنافسة له فوائد كبيرة وقادر على خلق الوظائف بشكل أسرع. ولقد بيّنت نتائج تحاليلنا أنّ من شأن خفض بنسبة خمسة نقاط مئوية في هامش ربح الشركات (كنتيجة لفتح باب المنافسة) أن يحقق نمواً إضافياً يبلغ حوالي 4.5 في المائة سنوياً في إجمالي الناتج المحلي ويوفّر حوالي 50 ألف وظيفة سنوياً (انظر الفصل الثاني). وسيعطي التشجيع على المنافسة فيما بين الشركات دفعة قوية للجهود الرامية إلى الحدّ من البطالة في تونس. وعلاوة على ذلك، فإنّ القطاعات التي تمثّل العمود الفقري للخدمات (مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية أو النقل أو الخدمات المهنية) ستكون الأكثر استفادة من فتح باب المنافسة، وهي قطاعات لها أهميتها في تحديد قدرة الاقتصاد ككل على المنافسة (لأنها تستخدم بشكل مكثّف كمدخلات في سلاسل القيمة، كما أنّها قطاعات ذات امكانيات تصديرية عالية (انظر أدناه).

وهناك أيضاً حاجة لإصلاح قانون المنافسة ومنظومة الشراء العمومية اللذين يتسمان بأهمية محورية في زيادة قدرة القطاع الداخلي (المقيم) على المنافسة. وينبغي مراجعة قانون وإجراءات المنافسة بغرض تقليل نطاق التدخل غير الكفؤ للدولة في الأسواق، الذي يتم حالياً من خلال إدارة الأسعار والاحتكارات القانونية والطبيعية التقديرية في منح الاعفاءات والامتيازات، وتقديم الدعم الحكومي ولاسيما لمنشآت الأعمال العمومية (انظر الفصل الثاني). وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي التحرك نحو اعتماد هيئة واحدة مستقلة وفعالة تكون قادرة على إنفاذ القانون، والتنسيق مع الهيئات الحكومية والجهات التنظيمية القطاعية الأخرى لتحقيق مستوى من اليقين والشفافية فيما يتعلق بآثار سياسة المنافسة في السوق. ويجب أن تكمل التحسينات المدخلة على إطار مكافحة الاحتكار التدابير الرامية إلى تخفيض الإجراءات التنظيمية المقيدة لأسواق المنتجات. وينبغي استخدام إطار أكثر فعالية لسياسة المنافسة لضمان الحياد بين الشركات التابعة للقطاعات العام والخاص، وفيما بين الشركات الخاصة. ومن شأن هذه الإصلاحات أن تشجع قيام بيئة أعمال أكثر شفافية ووضوحاً بغرض زيادة الاستثمارات وخلق الوظائف الجديدة (انظر الفصل الثاني). وتعتبر منظومة الشراء العمومية رافداً مهماً للاقتصاد الوطني حيث إنها تمثل أكثر من 18 في المائة من إجمالي الناتج المحلي. كما أنها أداة أساسية لتنفيذ السياسة المالية بالنظر إلى أن ما نسبة تقترب من 50 في المائة من ميزانية البلاد مخصصة للمشتريات. وتمت الموافقة على إصلاح منظومة الشراء العمومية في أوائل 2014. وسيكون من المهم بعد مرور السنة الأولى من التنفيذ تقييم ما إذا كانت المنظومة لا تزال تعاني من إجراءات معقدة وانعدام الشفافية، وما إذا كانت هناك أية ثغرات فنية تحول دون عمل الإجراءات الجديدة بشكل فعال (على سبيل المثال، عدم وجود قواعد البيانات والأرشيف ونظام تجميع إحصائيات، وعدم إدماج التكنولوجيات الجديدة في عملية الشراء، الخ).

يجب أن تقوم الحكومة بتنقيح مجلّة التشجيع على الاستثمار من أجل إزالة التناقض بين الشركات غير المقيمة والشركات المقيمة وتحقيق تكافؤ الفرص في السوق بغرض تعزيز الاستثمار وخلق فرص العمل. وتمثّل الثنائية التي تتضمّن مجلّة التشجيع على الاستثمار السبب الرئيسي في فشل العديد من نتائج التنمية التي تشهدتها تونس اليوم.

ومن المهم فتح السوق أمام المستثمرين بصورة كبيرة ومواءمة الإجراءات مع تلك المستخدمة في قطاعات الأنشطة التي لا تتطلب الحصول على ترخيص- وبعبارة أخرى فإن هناك حاجة إلى جعل "الشركات المقيمة" مثل "الشركات غير المقيمة"، وليس العكس. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي إزالة ثنائيات "الشركات غير المقيمة" و "الشركات المقيمة". والحد من إغداق الحوافز هو أيضا أمر مبرر بما أن الحوافز ذات تكلفة عالية مقارنة بتأثيرها المحدود (انظر أعلاه، الفصل الرابع) - وبالطبع يبدو المجال مفتوحا إلى حد كبير أمام تبسيط المنظومة من خلال إزالة الحوافز ذات الفائدة القليلة أو المندمة (غير أنها مكلفة من حيث سهولة الاطلاع عليها وإدارتها). ولقد حققت عملية الإصلاح الجارية فيما يتعلق بالمجلة بعض التقدم، ولكن لم يتم التطرق إلى المشاكل الأساسية. وستمثل أية عملية إصلاح طموحة للمجلة بغرض ارساء بيئة اقتصادية مفتوحة وصدقية للمستثمر ذات أسعار ضريبية تنافسية وإجراءات بسيطة وشفافة خطوة كبيرة إلى الأمام نحو زيادة الاستثمار وخلق فرص العمل في تونس. ويمكن لتونس أن تستأنس بتجربة البلدان الآسيوية التي نجحت في تكييف سياسات تشجيع الاستثمار لاحتياجات اقتصادها (انظر الفصل الرابع).

يجب أن يقرن إصلاح مجلة التشجيع على الاستثمار بإصلاح السياسة الضريبية للشركات، بما أن هذه الازدواجية تنشأ إلى حد كبير من الانقسام الثنائي في النظم المالية بين الشركات الداخلية وتلك الخارجية. وينبغي أن يركز إصلاح نظام الضريبة على توسيع الوعاء الضريبي وتخفيض سعر الضريبة على أرباح الشركات لجميع الشركات للقضاء على التشوهات في الاقتصاد وتحسين العدالة الضريبية والامتثال الضريبي. ومن شأن التوجه نحو ارساء ضريبة واحدة على الشركات المقيمة وغير المقيمة، والتي يمكن أن تكون في حدود 15 إلى 20 في المائة أن يضمن الإبقاء على قدرة تونس التنافسية مع تقليل التشوهات وإزالة الهيكل الاقتصادي الثنائي، والمحافظة على حياد الإيرادات (انظر الفصل الرابع). وينبغي استثناء الحوافز الموجودة والتي تم منحها بالفعل. وبالتالي، فلن تتأتى أية إيرادات فورية من التخلي على الحوافز من الشركات غير المقيمة. لكن الانخفاض الحاد في أسعار الضريبة على أرباح الشركات سيؤدي إلى انخفاض فوري في الإيرادات الضريبية من الشركات المقيمة لا يمكن للحكومة أن تتحمّله، وبناء على ذلك، ولتحديد تآكل الوعاء الضريبي، فمن الضروري فرض ضرائب على الأرباح. وسيسمح الاتجاه نحو ارساء ضريبة واحدة على أرباح الشركات في حدود 20 في المائة في الوقت نفسه بالتقليل أيضا من اشتراكات الضمان الاجتماعي (كما هو مبين أدناه)، وبالتالي تحفيز خلق فرص العمل. وبذلك، فإن الاقتصاد التونسي سيظل أكثر قدرة على المنافسة من الاقتصادات الإقليمية الأخرى. ومن شأن مثل هذا الإصلاح لنظام الضريبة على أرباح الشركات خفض التشوهات القائمة، وتحقيق تحسن ملحوظ في معدل العائد على الاستثمار، مما سيطلق العنان للاستثمار الخاص ويؤدي إلى القضاء على / الحد من التمييز في مجال العدالة الجبائية وتحفيز الطلب على الأيدي العاملة، وهو ما سيؤدي بدوره إلى تأثيرات مضاعفة كبيرة على الاقتصاد ككل. وتجدر الإشارة إلى أن جزءا من جاذبية النظام المتعلق بالشركات غير المقيمة مرتبط بقلّة العبء التنظيمي. وبالتالي، يجب أن تتمثل إحدى الخطوات الرئيسية في عملية إزالة الازدواجية في تبسيط العبء التنظيمي بغية جعل قطاع الشركات المقيمة شبيها بقطاع الشركات غير المقيمة (عبر مواءمة إجراءات الاستثمار لتتناغم مع الإجراءات المعمول بها في القطاعات والأنشطة التي لا تتطلب تراخيصا، مما سيؤدي إلى الحد من الأعباء البيروقراطية وخفض أسعار الضريبة في كافة قطاعات الاقتصاد).

من المهم النظر في إصلاح النظام الضريبي في مجمله. وقد أعد صندوق النقد الدولي تقييما شاملا للنظام الضريبي في عام 2012 (صندوق النقد الدولي 2012). وهناك جوانب مهمة من ضريبة الدخل للأفراد وضريبة القيمة المضافة تحتاج هي أيضا إلى إصلاح عاجل. ونخص بالذكر "منظومة التقدير الجزافي"، الذي من المفترض أن يفرض ضريبة ثابتة صغيرة بالنسبة للشركات متناهية الصغر، وهو نظام يبدو أنه قد تعرّض إلى سوء الاستعمال بطريقة كبيرة جدا مع تخفي 98 في المائة من المكلفين ضريبيًا وراء هذا هذه المنظومة (للأفراد الذين يقل دخلهم عن 100 ألف دينار تونسي). ويمكن أن يؤدي إصلاح منظومة التقدير الجزافي بهدف الحد من استغلاله إلى زيادة الالتزام الضريبي والحد من التحيز التنظيمي نحو الشركات المنتجة على نطاق صغير (انظر الفصل الرابع، وصندوق النقد الدولي، 2012).

وأخيرا، هناك حاجة لتبسيط مجموع الأنظمة والقوانين واختصارها بغرض تحرير روح المبادرة الاقتصادية وخفض التكاليف على الشركات. وكما سبقتنا مناقشته، يشكل العبء التنظيمي الثقيل "ضريبة" ثقيلة على الشركات تقدّر بنحو 13 في المائة من العائدات. ويمثل تطبيق اللوائح بصورة تقديرية بابا مفتوحا أمام الفساد والمحسوبية. ومن المهم أن تسرع تونس بتحسين الإجراءات الديوانية والجبائية وكذلك الإدارة العقارية. وبالتالي، فإن هذا المجال هو أحد

المجالات التي يمكن أن تتحقق فيها مكاسب كبيرة لتحسين بيئة ممارسة أنشطة الأعمال وجعل الشركات أكثر قدرة على المنافسة. ويُعتبر إجراء تبسيط جذري وعميق لمجموع القوانين التي تعوق نشاط القطاع الخاص بهدف الحد من انفاذها على أساس تقديري أمرا بالغ الأهمية لتحسين بيئة القطاع الخاص في تونس وزيادة الاستثمار. لكن هذه المهمة ليست بالمهمة السهلة؛ فقد أظهرت التجارب على المستوى الدولي أن الأمر يتطلب عزيمة لا تلين. وبيّنت تجربة العديد من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنها على سبيل المثال كوريا والمكسيك، مثالا للكيفية التي يمكن بها تحقيق ذلك بنجاح - وتظهر هذه التجارب على وجه الخصوص أنه من أجل تحقيق أقصى قدر من النجاح لجهود تبسيط القوانين، فمن الضروري تمكين القطاع الخاص من أجل أن يلعب دورا نشطا في إبراز كافة الإجراءات التي هي مكلفة وغير ضرورية (انظر الفصل الرابع).

## إصلاح القطاع المالي

سيتمكن إصلاح القطاع المصرفي من توجيه الموارد إلى المشاريع الأكثر إنتاجية وزيادة كمية التمويل المتاحة للاستثمار في القطاع الخاص. كما سيتمكن تحسين أداء القطاع البنكي من توفير قروض إضافية للقطاع الخاص تصل على أقل تقدير إلى 10 في المائة من إجمالي الناتج المحلي، وهو ما يمكن أن يضيف أكثر من 10 مليارات دولار إضافية في الاقتصاد الإضافية خلال العشر سنوات المقبلة. وسيؤدي ذلك بدوره إلى خلق 38 ألف فرصة عمل إضافية سنويا (انظر الفصل السادس). وحتى يمكن تحسين كفاءة الجهاز المصرفي، يجب أن تعطى الأولوية لتطبيق اللوائح التنظيمية للبنوك بحذافيرها ومراجعة منهجية التعامل مع البنوك التي تشهد صعوبات مالية وإعادة هيكلة البنوك المملوكة للدولة. والجدير بالذكر أن هناك حاجة إلى تعزيز التشريع (وخاصة في تصنيف القروض والمخصصات) والإشراف للبنك المركزي التونسي حتى يبسط رقابته فعليا على جميع مؤسسات الائتمان وفرض عقوبات أكثر صرامة على انتهاكات قواعد الحيطة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تدعيم المنافسة من خلال إزالة القيود على أسعار الفائدة المفروضة على القروض والتي تحد بشكل مصطنع حاليا من الحصول على الائتمان. والأهم من ذلك، فمن الضروري إعادة النظر في دور الدولة في القطاع المصرفي، الذي كان لوقت طويل أداة لاستخلاص الربح والمحسوبية، والانخراط في عملية إعادة هيكلة البنوك العمومية التي استخدمت طويلا للحصول على منافع لنخبة صغيرة. وهناك مجموعة واسعة من خيارات إعادة الهيكلة تمتد من الخصخصة إلى اندماج ثلاثة بنوك مملوكة للدولة في كيان عام رئيسي واحد. وفي إطار هذا القرار، سيكون من المهم النظر في هيكل حوكمة البنوك المذكورة، بحيث تخضع لنفس القواعد والأنظمة مثل البنوك الخاصة. ومن شأن إصلاح البنوك المملوكة للدولة أن يمكن من تجنب إعادة تكوين قروض متعثرة جديدة وتسجيل خسائر أخرى (الفصل السادس؛ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي 2012).

هناك حاجة أيضا للمساعدة في تطوير مصادر بديلة للتمويل وإنشاء نوافذ وأدوات للتمويل الفعال لصالح المشاريع المبتكرة والشركات المبتدئة. ولا تلعب الأسواق المالية المحلية سوى دور هامشي في تمويل الشركات التونسية. وفي عام 2010، لم تزد حصة رأس المال التي تمت تعبئتها في السوق المحلية على اثنين في المائة من إجمالي الناتج المحلي، في حين بلغت القيمة السوقية 24 في المائة من إجمالي الناتج المحلي في 2012. وحدد تقرير برنامج تقييم القطاع المالي الأسباب الرئيسية لضعف أسواق رأس المال المحلية، والتي تتمثل في ضعف الطلب المحلي، والافتقار إلى منحى العائد، والتراخي في تطبيق نظم الحيطة في العمل المصرفي (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، 2012). وفي هذا الصدد، فإن ضعف الأطار التنظيمي والرقابي للبنوك يؤدي إلى سوء تقدير للمخاطر الأمر الذي يسمح للبنوك التونسية بتوفير التمويل للشركات وفقا لشروط دون تلك التي تسود في سوق صحية وتنافسية حيث يتم تقييم المخاطر بشكل صحيح. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هناك حاجة إلى تطوير أدوات تمويل فعالة للمشاريع المبتدئة والمشاريع التي تمثل مخاطر على حد سواء من أجل تسهيل دخول شركات جديدة وأيضا لتسهيل تطوير مشاريع استثمارية تعتمد تكنولوجيا متقدمة (انظر الفصل السادس).

يمكن أن يؤدي إصلاح قوانين الإفلاس (لحماية الشركات القادرة على مواصلة نشاطها بمزيد من الفعالية وإخراج الشركات الضعيفة من السوق) إلى تحقيق مكاسب مالية كبيرة جدا بالنسبة للاقتصاد التونسي. وحتى يتم تحسين استرداد الديون، وبالتالي تدعيم البيئة الائتمانية وتحسين الثقة بين المدينين والدائنين، تعمل الحكومة أيضا على تحديث نظام الإفلاس في تونس حتى يتم انقاذ المؤسسات القابلة للاستمرار بطريقة أكثر فعالية وتمكين الشركات غير القابلة

للاستمرار في النشاط من الخروج من السوق. وينبغي أن يؤدي هذا الإصلاح إلى وضع قانون واحد مبسّط يتناول إعادة هيكلة الشركات التي يمكنها الاستمرار في النشاط وتصفية سريعة وكفؤة للمؤسسات غير القادرة على ذلك. ومن شأن إقامة نظام للإفلاس أكثر قابلية للتنبؤ وشفافا وفعالا أن يساعد على تحديد تكلفة المخاطر بطريقة أفضل بالنسبة للدائنين، وتعظيم عائدات أصحاب المصلحة، والمحافظة على فرص العمل في الشركات القادرة على الاستمرار في النشاط. وسيزيد ذلك من تشجيع إنتاج وتبادل المعلومات مما يتيح للمؤسسات المالية إمكانية تقدير تكلفة المخاطر بمزيد من الدقة. وعلاوة على ذلك، ينبغي لنظام الإعسار أن يسهّل خروج وعودة رجال الأعمال إلى السوق، مما يسمح بأن يتم سداد القروض للمؤسسات المالية بطريقة فعالة وإعادة الاقراض من جديد للوافدين الجدد على السوق. ومن المتوقع أن يؤدي إصلاح هذا النظام إلى تعزيز البيئة الائتمانية العامة للبلاد، مما سيؤدي إلى تحقيق مكاسب مالية كبيرة للاقتصاد. وتشير التقديرات التي تم التوصل إليها من خلال استخدام نموذج الأثر (الذي وضعه البنك الدولي لمحاكاة آثار الإصلاحات في مجال الإعسار) إلى أن إصلاح نظام الإفلاس المعمول به في تونس من شأنه أن يؤدي إلى استرجاع 2.1 مليار دولار أمريكي إضافي (أو 4.5 في المائة من إجمالي الناتج المحلي) من القروض المتعثرة الحالية. وإذا ما تم توظيف هذه المبالغ فإنه سيكون بالإمكان خلق حوالي 80 ألف وظيفة جديدة (انظر الفصل السادس).

وبالتوازي، فإن حل مشكلة المديونية العالية للقطاع السياحي يمكن أن يساهم في دعم القطاع البنكي واعطاء دفعة لأداء القطاع السياحي بصورة إجمالية وخلق المزيد من فرص العمل. وبعد أن تم النظر في خيارات مختلفة، تعمل الحكومة على إنشاء شركة لإدارة الأصول تتمتع بصلاحيات خاصة حتى تسرع في إعادة هيكلة الديون المتعثرة في القطاع السياحي. وينبغي أن يتم تحويل جزء كبير من الديون المتعثرة للقطاع السياحي إلى شركة إدارة الأصول واستبدالها بسندات للشركة تكون مضمونة من قبل الدولة. ويمثل هذا ما بين 150 إلى 300 وحدة فندقية (من أصل مجموع يناهز 850 فندقا). وكنتيجة لذلك، فإن نسبة الديون المتعثرة ستخفض في كامل القطاع البنكي. وحتى تتم عملية إعادة هيكلة الديون المتعثرة بنجاح، فينبغي على شركة إدارة الأصول أن تشتري هذه الديون بسعر منخفض. وإذا ما تم نقل ملكية كل هذه الأصول، فإن نسبة الديون المتعثرة ستخفض إلى 10.3 في المائة مقارنة بالنسبة الحالية التي تبلغ 13.5 في المائة. ومن ناحية القطاع، فإن الفنادق التي تتم إعادة هيكلتها ستكون قادرة على سداد ديونها. أما تلك الفنادق التي لا يمكن إعادة هيكلتها فيمكن تحويلها إلى مشاريع أخرى (مدارس، ومكاتب، ومستشفيات، ووحدات سكنية، الخ...) أو غلقها بحيث لا تقوّض عمل الفنادق ذات القدرة التنافسية. لقد أظهرت التجارب الدوليّة في مجال شركات إدارة الأصول في بلدان أخرى (ماليزيا والمملكة المتحدة، الخ...) أن انشائها ليس بالأمر السهل وأن نجاحها يتوقّف بشكل كبير على استقلالها التام عن الحكومة (انظر الفصل السادس).

## حماية الفئات الهشة والفقيرة

إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية في تونس شرط مسبق لجميع الإصلاحات التي نوقشت أعلاه، وهي بحاجة إلى تعزيزها من أجل حماية الفئات الهشة والفقيرة على نحو فعال، وتحسين مستوى الكفاءة والإنصاف بها. ولا يوفر نظام الضمان الاجتماعي في تونس حاليا الحماية للفئات الأكثر فقرا، إذ نجد أن أكثر المنتفعين منه من ميسوري الحال، مما أدى إلى تفاقم اللامساواة والتوتر الاجتماعي. ويقوم النموذج الحالي على الدعم غير الموجه للمواد الغذائية والمحروقات، مما يجعله مكلفا وغير منصف، إذ ينتمي العديد من المنتفعين للطبقات المسورة الحال. وبالتوازي مع أسعار المواد الغذائية والمحروقات على الصعيد الدولي، فقد ارتفعت التكاليف التي تتحملها المالية العامة في السنوات الأخيرة بسرعة فائقة لتصل إلى 7 في المائة من إجمالي الناتج المحلي في 2012. وبالإضافة إلى الخسائر المالية المسجلة على مستوى صناديق الضمان الاجتماعي (منح التقاعد والتأمين على الصحة)، فإن ذلك يؤكد على الحاجة إلى إصلاح شامل وعاجل لمنظومة الضمان الاجتماعي في تونس. وقد أظهرت تجارب برامج الحماية الاجتماعية في كل من البرازيل والمكسيك، والعديد من البلدان الأخرى في جميع أنحاء العالم، أن برامج الحماية الاجتماعية المحكمة من شأنها أن تساهم في تعزيز التنمية الاقتصادية الشاملة للجميع. ولا يتطرق هذا التقرير إلى مناقشة إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية (بما في ذلك دعم المحروقات والمواد الغذائية)، وتتطرق له، بالتفاصيل، دراسة بعنوان "نحو تحسين الإنصاف في تونس" (البنك الدولي، 2013و).

ويتطلب إصلاح منظومة الدعم الاعتماد مسبقا على منظومة للحماية الاجتماعية بهدف حماية الأسر الضعيفة من الآثار التي قد تترتب عنها هذه الإصلاحات. ويجب أن تسيّر إصلاحات منظومة الدعم جنبا إلى جنب مع جملة من

التدابير الاجتماعية المخففة التي من شأنها حماية الفئات الفقيرة والهشة مع اعتماد مساعدات وتحويلات موجهة لبعض القطاعات وإعفاءات جبائية وأسعار تفضيلية للطاقة ودعم لتشغيل العمال ذوي الوضعيات الصعبة. واستناداً إلى تجارب كل من البرازيل وإندونيسيا والجمهورية الدومينيكية وشيلي، تمكن مثل هذه التدابير الاجتماعية من الحد من انعكاسات الإصلاحات على الأسر، خاصة برامج المساعدة المؤقتة الجديدة أو التحويلات النقدية الموجهة للأسر الضعيفة الحال من خلال الشبكات البنكية أو التحويلات النقدية. وبالنسبة لتونس، يرى العديد من المعنيين بالأمر أن العملية التعويضية المتمثلة في التحويلات المالية هي الخيار الأفضل من ناحية الكفاءة على مستوى الإدارة والشفافية. وتتمتع تونس بمنظومة تحويلات تعرف بالبرنامج الوطني لإعانة للعائلات المعوزة. ورغم النقائص التي تشتكي منها هذه المنظومة، سواء كان ذلك على مستوى الدمج للفئات غير الفقيرة أو على مستوى إقصاء الفئات الفقيرة (انظر البنك الدولي، 2013)، فمن الممكن تحسين هذا الاستهداف، بناء على الخبرة الدولية واسعة النطاق في هذا المجال وعلى التكنولوجيات الحديثة. وليس من الصعب تدعيم البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة، وهو ما من شأنه ضمان الشفافية والحوكمة الرشيدة في توزيع الدعم على مستحقيه.

ويجب استخدام إصلاح منظومة الدعم لإرساء منظومة حماية اجتماعية محكمة وموجهة، تضمن عدم إقصاء أي أحد. ويمكن بذلك تخصيص الموارد المدخرة التي تحققت من إصلاح منظومة الدعم لتغطية التحويلات اللازمة لحماية الأسر ضعيفة الحال وتمويل الإجراءات الاقتصادية اللازمة (انظر البنك الدولي، 2013). وتختلف تكلفة برنامج دعم الأسر ضعيفة الحال، بما في ذلك العاملون، باختلاف عدد الأسر المستهدفة ومبالغ التحويلات. ومن الواضح أنه كلما ارتفع عدد الأسر المتحصلة على المساعدات أو عدد الأنشطة الصناعية التي يتم دعمها خلال هذا الانتقال، كلما قل توفر الموارد الموجهة للاستثمار العام (أو التدابير الجبائية) والتي يرتقب منها تعزيز النمو على المدى الطويل. وتعمل وزارة الشؤون الاجتماعية (وعلى وجه التحديد مركز البحوث والدراسات الاجتماعية) على تقييم برامج الحماية الاجتماعية، بما في ذلك المساعدة الاجتماعية والضمان الاجتماعي وإعداد إستراتيجية لدمج أنظمة الحماية الاجتماعية التي ينبغي أن تشكل أساس كل عملية إصلاحية.

**يجب أن تركز السلسلة الثانية من الإصلاحات على القضاء على الانقسام في سوق العمل وتدعيم نظام الضمان الاجتماعي وإصلاح وتحسين جودة نظام التعليم، وإعادة النظر في السياسة الصناعية لدعم الانتاجية والابتكار وإطلاق العنان لإمكانات قطاعي الخدمات والزراعة، واعتماد سياسات للتخفيف من التفاوتات الجهوية:**

**القضاء على الانقسام في سوق العمل وتدعيم نظام الضمان الاجتماعي لحماية جميع العمال.**

يمكن أن يتأتى إصلاح شامل لسوق العمل نتيجة للحوار الاجتماعي الوطني الذي تم إطلاقه في 2012-2013. وبناء على العملية التي بدأتها تونس مع الحوار الاجتماعي الثلاثي والتوقيع على العقد الاجتماعي الجديد في يناير/كانون الثاني 2013، فمن الممكن الاتفاق على حزمة متكاملة من الإصلاحات المتعلقة بقواعد سوق العمل ومؤسساته تمكن من توفير حماية أفضل للعمال مع إعطاء المؤسسات نوعاً من المرونة التي تجعلها قادرة على المنافسة والتأقلم مع متطلبات الأسواق المتغيرة على المستوى العالمي. وستؤدي هذه المنظومة إلى تسهيل قدرة المؤسسات على المنافسة وبالتالي إلى مزيد من الاستثمار وخلق الوظائف. وهناك حاجة إلى إعطاء دفعة لسوق العمل من خلال تخفيض الفروق في أسعار الضرائب على العمل مع إصلاح نظام التقاعد لضمان استدامته. كما أن هناك حاجة إلى توحيد قواعد الفصل فيما يتعلق بالعقود مفتوحة المدة والعقود ذات المدة المحددة بغرض إزالة التباين الموجود حالياً وإزالة الحواجز التي تعيق الاستثمار في الأنشطة ذات القيمة المضافة العالية من خلال إعطاء المؤسسات المرونة المطلوبة حتى تكون ذات قدرة تنافسية. وبالتالي، فإن الإصلاحات ينبغي أن تقوّي من حماية العمال من خلال التأمين الاجتماعي ضد فقدان الوظائف. ومن المهم أيضاً وضع سياسات تعزز بفعالية مشاركة المرأة في القوى العاملة.

إن أحد المبادئ الرئيسية للإصلاحات ينبغي أن يكون ربط الاشتراكات التي يقدمها كل عامل بالمنافع التي يحصل عليها من قبله، وتمويل الإعانات الصريحة (إعادة التوزيع) من خلال الإيرادات العامة. ويتمثل أحد الخيارات للحد من فروق الأسعار الضريبية من أجل خلق فرص عمل بأجر تتسم بطابع أكثر رسمية (مع معالجة مشاكل الاستدامة المالية، كما تمت مناقشته في الفصل الخامس) في ربط اشتراكات الضمان الاجتماعي بالمنافع مع تمويل إعادة التوزيع والتحويلات إلى

برامج مخصصة من خلال الإيرادات العامة. ومن ثم يمكن النظر في خيارات بديلة لخلق الحيز المالي الضروري. وكما ناقشنا أعلاه، يمكن لإصلاح الضريبة على أرباح الشركات توفير الحيز المالي اللازم لتمويل بعض هذه التكاليف. ويمكن لنظام التأمينات الاجتماعية أن يركز بصورة أساسية على تغطية المخاطر الرئيسية: المرض والعجز والوفاة والشيخوخة والبطالة. وكما هو مبين في الفصل الخامس، يمكن أن يكون سقف مجموع الاشتراكات في مختلف البرامج في حدود 25 في المائة (انظر الفصل الخامس).

ينبغي إصلاح نظام التقاعد لضمان النزاهة والشفافية والاستدامة المالية. وفي حالة التقاعد، على سبيل المثال، فإن الخطوة الأولى تتمثل في تحديد هدف لمعدل الإحلال عند سن التقاعد القانوني (بدون حد أقصى على الراتب المستخدم لحساب المعاشات التقاعدية) ثم القيام بتعيين نسبة الاشتراكات المطلوبة. وفي حالة نظام معاشات التقاعد غير الممول (الخصم عند المنبع pay-as-you-go system) كما هو الحال في تونس، يمكن لاشتراك بنسبة 15 في المائة تمويل معدل إحلال قدره 50 في المائة بعد 40 عاما من سداد الاشتراكات. أما القرار الثاني فيتمثل في تقرير ما إذا كان هناك دعم للاستحقاقات لأولئك العمال الذين ليسوا قادرين على الإسهام بما يكفي لتكوين معاش تقاعدي لائق (يتم تحديده)، وتقرير كيفية دعم هذا التحويل (عن طريق الإيرادات العامة، انظر الفصل الخامس).

وسيؤدي تطبيق نظام للتأمين ضد "فقدان الوظائف" وإصلاح قواعد مكافأة نهاية الخدمة إلى تحسين حماية العمال وتسهيل تنقل العمالة. ومن الممكن تصور تطبيق إصلاح يحقق معدلا أقل من الاشتراكات الاجتماعية ويكون قادرا في الوقت نفسه على تمويل نظام للتأمين على "فقدان الوظائف" (انظر الفصل الخامس). وإذا ما تمّ الغاء الضرائب على الأجور لتمويل التحويلات الأخرى (على سبيل المثال، التدريب والإسكان) وتمويلها من خلال الإيرادات العامة، فسيكون هناك مجال لزيادة كل من معدل الاشتراكات في معاشات التقاعد وإقامة نظام أوسع للتعويض عن "فقدان الوظائف". ويمكن الاستعاضة عن نظام إعانات البطالة ومكافأة نهاية الخدمة الحالي بنظام يوفر معدلا أعلى للإحلال وتغطية أوسع، وهذا ما يقلل من التثوهات في أسواق العمل. وكما هو الحال بالنسبة للمعاشات التقاعدية، فإن أول قرار سيكون متعلقا بمستوى الاستحقاقات: معدل إحلال يمكن أن يتراوح ما بين 50 إلى 70 في المائة مع مدة تتراوح من 3 إلى 12 شهرا. ويمكن تحديد معدل الاشتراكات وفقا لذلك مع أخذ معدل البطالة للمستفيدين بعين الاعتبار. ويشمل القرار الثاني كيفية دعم الاستحقاقات لأولئك العمال الذين ليسوا قادرين على المساهمة بما فيه الكفاية.

ومن المهم أيضا أن يتمّ تدريجيا دمج، أو على الأقل، مواءمة مختلف برامج التأمين الاجتماعي مع توسيع نطاق التغطية بطريقة تضمن حدا أدنى من الحماية لجميع السكان التونسيين. ويتمثل المبدأ التوجيهي في أن جميع المقيمين التونسيين حيثما كانوا يعملون سيكونون مشمولين بنفس النظام وفقا لنفس القواعد. وعلى سبيل المثال، فإن العمالة الحرة أو المستخدمين بأجر في القطاع الزراعي سينضمون أيضا إلى النظام الحالي للعاملين بالقطاع الخاص. ومثل هؤلاء فإنهم سيستفيدون من مزايا معاشات التقاعد الأساسية ويسمح لهم بتقديم اشتراكات إضافية. وفي حالة الموظفين العموميين، فمن المخل دمجهم في نظام العاملين بالقطاع الخاص وتغيير مستحققاتهم بشكل كبير. ويتمثل النهج البديل في تحديد موعد ينخرط عنده الموظفون العموميون الجدد في الأنظمة المخصصة للعاملين بالقطاع الخاص. وقد تم تحقيق هذا الأمر، على سبيل المثال، في الأردن في عام 2000 (البنك الدولي، 2005).

وبالتوازي، من الضروري تحسين قوانين العمل لزيادة الحماية للعاملين بعقود محددة المدة وتوفير قدر أكبر من المرونة للشركات التي تستخدم العقود المفتوحة. تتمثل الأهداف الأساسية في مواءمة القواعد المتعلقة بكل من الاستحقاقات والفصل من العمل مع المعايير الدولية. وفيما يتعلق بإصلاح قوانين العمل، فإن التوصيات الرئيسية هي أن تتم مواءمة مستحقات إجازة الأمومة والإجازة السنوية (مع تمويل صريح من قبل أرباب العمل والعمال) مع المعايير الدولية، وفي الوقت نفسه إدخال المزيد من المرونة في إجراءات الفصل، وتوسيع نطاق الاستحقاقات التي تأتي مع العقود محددة الأجل، وتحديث سياسة الحد الأدنى للأجور. ومن المهم أن يتم السماح لأرباب العمل بفصل العمال لأسباب اقتصادية أو فنية دون الحاجة إلى ترخيص طرف ثالث، ولكن مع تعزيز الضوابط والعقوبات على الفصل التعسفي. ويمكن أن يتم هذا الأمر إذا ما تم وضع برنامج مناسب للتأمين ضد "فقدان الوظائف" كما ناقشناه أعلاه. ويتمثل الشرط الرئيسي لتنظيم الفصل في تقديم إشعار مسبق في خلال مدة كافية (على سبيل المثال لا تقل المدة عن 3 أشهر)، وهي الفترة التي يستمر خلالها العمال في الحصول على رواتبهم ولكن يسمح لهم بالبحث عن وظيفة جديدة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن

يسمح للعمال بتقديم الشكاوى في حالات الفصل التعسفي، ومنها على سبيل المثال، تلك التي تتصل بالتمييز. كما ينبغي وضع آليات فعالة للإسراع في البت في هذه الشكاوى مع فرض عقوبات على أرباب العمل المخالفين. وبالتوازي، يجب أن تشمل الاستحقاقات من حيث التأمين الاجتماعي عقود العمل محددة الأجل. فالهدف، في نهاية المطاف، يجب أن يكون إزالة الفروق بين العقود محددة الأجل والعقود المفتوحة (انظر الفصل الخامس).

من شأن إتاحة قدر أكبر من المرونة في إعداد اتفاقيات العمل الجماعية على النطاق القطاعي أن يساعد الاستثمار ويخلق فرصا للعمل في المناطق الداخلية. وينبغي التفاوض حول الحد الأدنى للأجور أخذا في الاعتبار المعلومات حول تكاليف المعيشة وكذلك الوضع المالي للشركات. وقد يكون من المناسب أيضا للاتفاقيات أن تحدد الاختلافات الجوهرية في الأجور استنادا إلى نتائج المفاوضات. وفي سياق يتميز بالتغيير السريع، فإنه ينصح أيضا بمراجعة اتفاقيات العمل الجماعية مرة كل سنتين (بالمقارنة مع الخمس سنوات التي يستغرقها الأمر حاليا)، مع إمكانية التمديد، بموافقة الطرفين على الاتفاق. وينبغي أن تنطبق اتفاقيات العمل الجماعية على أرباب العمل الذين هم أعضاء في منظمات أرباب العمل، الموقعين على اتفاقيات العمل الجماعية، ولكن ليس على تلك الشركات التي لم تقم بالتوقيع عليها. والجدير بالذكر أن هناك العديد من الشركات الصغيرة التي قد تكون غير قادرة على "تحمل" هذه الاستحقاقات. وفي الواقع فقد يكون من المناسب أيضا أن يتم النظر في رفع عتبة الحد المطلوب إلى الشركات التي تستخدم 10 موظفين على الأقل والتي تنطبق في حالتها الترتيبات المعيارية لتسريح العمال مثل تعويض إنهاء الخدمة- وهو ما من شأنه أن يقلل من العبء على الشركات الصغيرة (انظر الفصل الخامس). وقد تم تطبيق هذا النهج في كثير من البلدان، ومن بينها على سبيل المثال، ألمانيا واليونان، الخ.

### إصلاح نظام التعليم في جميع مراحله لتحسين نوعية رأس المال البشري

تحسين نوعية وكفاءة ونزاهة مؤسسات التعليم الابتدائي. تبرز العديد من الدراسات أن جودة مخرجات التعلم في تونس تعد منخفضة مقارنة بالمعايير الدولية. وتشير الشواهد المتاحة عن نواتج العملية التعليمية - وفقا لنتائج دراسة الاتجاهات الدولية للرياضيات والعلوم (TIMSS) بين تلاميذ الصف الثامن، وبرنامج التقييم الدولي للطلاب (PISA) لمن هم في سن 15 عاما - إلى الانخفاض النسبي في جودة التعليم (انظر الفصل الخامس). قد تكون هناك حاجة لإجراء تحليل معمق للأسباب الحقيقية لانخفاض جودة وفعالية التعلم داخل الفصل الدراسي. ولكن، يبرز العديد من التقارير بالفعل أن هناك حاجة لتطبيق تقييم موضوعي قائم على معايير ضمان الجودة في مراحل التعليم ما قبل الجامعي. وبالإضافة إلى ذلك، من المهم اعتماد آليات لتعزيز مساءلة المدرسين والمدارس أمام المؤسسات التعليمية والأطراف المعنية، على سبيل المثال من خلال وضع مدونة السلوك المهني وتقوية نظام التفتيش على المدارس، واستخدام بطاقات الأداء وأدوات المساءلة المجتمعية.

تشجيع مؤسسات التعليم العالي على الحصول على الشهادات الدولية وإقامة شراكات مع القطاع الخاص. وتماشيا مع قانون التعليم العالي الصادر عام 2008، تبرز الحاجة إلى تعزيز استقلالية مؤسسات التعليم العالي لدعم الشراكة مع القطاع الخاص. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تحسن هذه المؤسسات عملية الاختيار بغرض تحسين كفاءة عملية التوجيه الجامعي للكشف عن أهلية الطالب وقدراته العلمية. كما أن هناك حاجة لتعزيز دور الوكالة الوطنية للتقييم والاعتماد التي أنشئت في عام 2013، وتعزيز استقلاليتها عن الوزارة، وتشجيع تطبيق معايير الاعتماد الدولية بشكل عام. وثمة حاجة كذلك لإقامة شراكة أوثق مع القطاع الخاص لضمان اتساق المناهج الدراسية مع احتياجات سوق العمل.

وأخيرا، من المهم تحسين نظام التدريب المهني. هناك حاجة لتدعيم لا مركزية مراكز التدريب المهني وتدعيم دور القطاع الخاص في تقديم التدريب المهني. وبالتوازي، يجب على نظام التدريب المهني إعادة تركيز اهتمامه نحو الاختصاصات القائمة على اقتصاد المعرفة (البدء في تطبيق إصلاحات تجريبية في منتصف العقد الأول من القرن العشرين).

### تبني سياسة صناعية لإعطاء دفعة للقيمة المضافة والصادرات

تتطلب الإستراتيجية والسياسات الصناعية في تونس إعادة التفكير. ويفتح التركيز على القيود المفروضة على الوصول إلى السوق والحوافز الضريبية والإجراءات التدخلية المرتبطة بعمل الشركات الباب أمام البحث عن الربح والمنافع. كما أن تركيز الدولة على تشجيع قطاعات معينة قد يحول الانتباه عن الإصلاحات الشاملة ومعالجة اخفاقات تنسيق الأنشطة الاقتصادية. وبالإضافة إلى التشوهات الناجمة عن ثنائية الشركات المقيمة وغير المقيمة، فإن السياسة الصناعية في حاجة أن تكون أكثر

ذكاء وتقلل من تقديم الدعم والحوافز الجبائية وتركز على تحسين البنية التحتية والاهتمام بمعالجة حالات القصور في التنسيق وغيرها من الجوانب "السهلة" من البيئة الصناعية (انظر الفصل السابع). وتشير الشواهد على المستوى الدولي إلى أن الحكومة يمكن أن تلعب دوراً نشطاً في مواكبة تنمية القطاعات ذات الامكانيات الواعدة الكبيرة من خلال تدابير أفقية ومعالجة أوجه القصور في التنسيق (انظر الفصل السابع).

يبدو أن لتونس ميزة تنافسية قوية لتصدير السلع عالية الأجر والتي تفقد فيها البلدان المقارنة قدرتها التنافسية. وتعكس الزيادات الحادة في الأجر في مجموعة من البلدان المرجعية ذات الصلة انخفاضاً كبيراً في الميزة التنافسية الواضحة في عدد قليل من الصناعات عالية الأجر (أي كثيفة استخدام رأس المال البشري). وبالإضافة إلى قطاعات الخدمات، التي تجري مناقشتها أدناه، يشير تحليلنا إلى أن تونس لديها فرصة لتطوير عدة قطاعات ذات قيمة مضافة عالية، وخصوصاً في (أ) النسيج والملابس الجاهزة، (ب) الجلود والأحذية، (ج) الصناعة الكهربائية، (د) الصناعات الكيماوية، (هـ) الزجاج والحديد والمواد المعدنية للبناء والصناعة الميكانيكية، (و) أثاث المنزل والأدوات الصحية (انظر الفصل السابع). تتمتع تونس بالفعل بميزة تنافسية واضحة جيدة في العديد من هذه الصناعات ويمكن لها أن تستفيد من التحولات المتوقعة في الإنتاج بعيداً عن البلدان المرجعية. والجدير بالذكر أن تونس تمتلك إمكانيات في العديد من المنتجات عالية القيمة المضافة في قطاعات النسيج / الملابس الجاهزة والجلود / الأحذية ولتطوير الصادرات في الصناعة الميكانيكية والكهربائية. وبالنسبة للعديد من هذه المنتجات، فقد سجّل الطلب العالمي تزايداً مستمراً باستمرار خلال العقد الماضي.

وخلاصة القول، ليس هناك نقص في المنتجات التي تتمتع فيها تونس بالقدرة في أن تصبح بلداً رائداً على مستوى العالم، ولكن هذه الإمكانيات لن يمكن لها أن تتحقق إلا إذا تحسّن مناخ الاستثمار بشكل كبير. إلا أن نمو هذه القطاعات ذات المؤهلات الكبيرة ظل يعاني من الضعف وقد اقتصر إلى حد كبير على الأنشطة ذات القيمة المضافة المنخفضة. وعلى العموم، كانت الشركات التونسية غير قادرة على تجاوز الأنشطة البسيطة كثيفة الاستخدام للأيدي العاملة لزيادة القيمة المضافة في المنتجات المصدرة. وكما ناقشنا في الفصول السابقة، فإن التشوهات والتكاليف المرتبطة بالسياسات الاقتصادية الحالية والمرتفعة جداً تقف وراء هذا الأمر إلى حد كبير. وكما تمت مناقشته أعلاه، فقد أدت الإزواجية في الاقتصاد، جنباً إلى جنب مع عدم الكفاءة في قطاع الشركات المقيمة، إلى انعدام الروابط الخلفية والأمامية وحال دون تطوير الشركات إلى شركات تنشط في إنتاج منتجات ذات قيمة مضافة أعلى. وأدى اعتماد إستراتيجية تهدف إلى خلق اقتصاد معرفة مكثفة دون معالجة العقبات الكامنة والتي تعوق تنمية القطاع الخاص - وهي غياب المنافسة، والأعباء التنظيمية المفرطة، وتفشي المحسوبية، والتشوهات العميقة التي تسببها السياسات - إلى الاعتماد المستمر على التجميع والإنتاج الأخر ذي القيمة المضافة المنخفضة في تونس. لذلك، ينبغي القيام بتغييرات جريئة لإزالة العوائق التي تعترض الإنتاج المحلي والتي أعاقت تحقيق هذه الإمكانيات الكبيرة. ويبرز نجاح تونس في تطوير القطاع المصدر إمكانيات تعميم هذه التجربة لكافة القطاعات.

بغض النظر عن ضرورة خلق بيئة مواتية لنمو القطاع الخاص، يجب على الحكومة أن تعمل على تحديد ومعالجة العوائق المتعلقة بكل قطاع. وقد تم تسليط الضوء على بعض القضايا البارزة في التقرير الرئيسي، ولكن سيكون من المهم إجراء دراسات قطاعية متعمقة لتحديد أهم أوجه القصور في التنسيق أو العوائق المحددة التي تواجه كل قطاع.

### قطف ثمار الامكانيات التونسية الواعدة في مجال تصدير الخدمات

يمكن أن تعزز الامكانيات الكبيرة التي تتمتع بها تونس في قطاعات الخدمات عملية التحول الهيكلي وتصبح مصدراً لنمو ديناميكي وخلق فرص العمل، وخصوصاً للخريجين. وقد أبرزت عدة دراسات أن تونس تتمتع بإمكانات كبيرة في قطاع تصدير الخدمات. وتلعب قطاعات الخدمات في عالمنا المعولم اليوم وباطراد دوراً محورياً في التنمية الاقتصادية (البنك الدولي 2008أ، وخنفير وفيسيتين 2004، وماكينزي وآخرون، 2010؛ المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية، 2010) (الفصل الثامن). وتشير التقديرات إلى أن تحرير قطاع الخدمات بشكل شامل قد يؤدي إلى زيادة النمو والاستثمار نقطة مئوية واحدة وخفض معدل البطالة بنسبة 2.4 في المائة أو حوالي 90 ألف وظيفة (المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية، 2010). وينبغي أن تهدف تونس إلى تسريع التكامل التجاري واعتماد إستراتيجية "هجومية" في قطاعات الخدمات والتي تتمتع فيها بميزة نسبية قوية، مما يعني وجود إمكانيات كبيرة للتصدير. وقد تم من خلال الدراسات السابقة تحديد العديد من القطاعات ذات الامكانيات الكبيرة: تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ونقل مراكز الإنتاج إلى الخارج،

والخدمات المهنية، ووسائل النقل والخدمات اللوجستية والسياحة والخدمات الصحية والتعليم العالي.

ولجني ثمار الامكانات المحتملة لقطاعات الخدمات، فإن الوصول إلى الأسواق ("تحرير الأسواق") وحده ليس كافيا، ويجب أن يكون مسبوqa بإصلاحات تهم بيئة ممارسة أنشطة الأعمال والمنافسة في مجملها (كما ناقشنا أعلاه). وفي الواقع، فإن التدرج في الإصلاحات هو أمر بالغ الأهمية. وستحدّد الإصلاحات التنظيمية المرافقة، وأحيانا غير ذات الصلة بالتجارة، الأثر الذي يحدثه تحرير الخدمات. وينبغي أن يسبق تحرير التجارة العمل على إصلاح بيئة ممارسة أنشطة الأعمال والمنافسة بصفة عامة (كما ناقشنا أعلاه). وقد تكون لفتح أيّ قطاع خدماتي للمنافسة المحلية (مثل الخصخصة أو إلغاء احتكار الدولة) و/أو المنافسة الأجنبية دون التطرّق إلى البيئة التنظيمية وبيئة المنافسة المحلية آثار سلبية، وهو ما يؤدي على سبيل المثال إلى ظهور السلوكيات المنافية للمنافسة وارتفاع الأسعار. وتحتاج الحكومة إلى ضمان أن تكون الإصلاحات التنظيمية فعالة بحيث توفر قدرا أكبر من المنافسة وتعالج أوجه القصور في السوق (انظر الفصل الثامن).

ويترتب على معظم الإصلاحات فتح قطاعات الخدمات أمام المنافسة وينبغي أن يتمّ القيام بها من جانب واحد خدمة لمصلحة تونس، دون انتظار للمفاوضات التجارية المتبادلة. ولا تزال الحواجز الأفقية والمشاركة بين القطاعات تشكل عائقا أمام قدرة قطاعات الخدمات في تونس على المنافسة. وقد اعتمد النظام الرّيعي الذي وضعه النظام القديم بشكل كبير على هذه الحواجز الأفقية التي تضاف إلى تعقيد الإطار التنظيمي وغياب الشفافية في المنظومة. وينبغي أن تركز الحكومة على استعادة الأمن القانوني والقدرة على التوقع، وأن تغتنم فرصة المفاوضات التجارية الإقليمية لإزالة الحواجز الأفقية غير الضرورية أمام التجارة (انظر الفصل الثامن). ويمكن للمفاوضات التجارية الإقليمية، لا سيما مع الاتحاد الأوروبي، أن تمثل قوة دفع وأن تساعد في بناء توافق في الآراء حول الإصلاحات في إطار عملية التقارب، ولكن لا ينبغي أن تصبح ذريعة لتأخير الانفتاح من جانب واحد في قطاعات الخدمات والذي يصبّ في مصلحة تونس والذي من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الاستثمار وخلق فرص العمل. ويمكن تصور التكامل الإقليمي كأداة لتعزيز الحكم الرشيد تكمن فوائدها الرئيسية في عملية التقارب التي من شأنها أن تساعد على استعادة بيئة تنظيمية شفافة وأمنة ويمكن توقعها وأن ترسل إشارة قوية للمستثمرين المحتملين. وتقدّم دراسة بعنوان "إعطاء دفعة لجهود تونس للاندماج في الاقتصاد العالمي" (البنك الدولي 2014ح) مناقشة تفصيلية للإصلاحات الأكثر إلحاحا الأفقية منها وتلك المتعلقة بالسياسات القطاعية في أهم قطاعات الخدمات.

## إطلاق العنان لإمكانات الزراعة

عطل النظام الحالي لتدخل الدولة نمو القطاع الزراعي ولم يشجع على زراعة المنتجات الزراعية المتوسطة التي تمتلك فيها تونس ميزة تفضيلية ووجه الانتاج الزراعي نحو الحبوب لتحقيق الأمن الغذائي. فالسياسة الزراعية الحالية تبحث على تأمين الاكتفاء الذاتي في الحبوب بهدف تحقيق الأمن الغذائي. ومن الواضح أنه لا يمكن تعريض الأمن الغذائي للخطر؛ لكن من المهم ملاحظة أن تحقيق الأمن الغذائي لا يعني بالضرورة تحقيق الاكتفاء الذاتي. ومن الشروط الأساسية لإصلاح القطاع الزراعي وضع سياسة للأمن الغذائي لا تتعارض مع تنمية القطاع الزراعي في تونس. وهناك عدة خيارات حالية لسياسة الأمن الغذائي لا تعمل ضد تنمية القطاع الزراعي (انظر الفصل التاسع).

يمكن لتونس الاستفادة من الفرص المتاحة لتصدير المنتجات الزراعية إلى الاتحاد الأوروبي. فتونس لا تستخدم سوى جزء صغير من حصصها التصديرية الفواكه والخضروات المتاحة إلى الاتحاد الأوروبي. وبدلا من الاستفادة من هذه الفرصة التصديرية تقوم تونس بدعم / حماية المنتجات التي لا تتمتع فيها بميزة، والتي لا تزال تحظى بالحماية بموجب السياسة الزراعية المشتركة للاتحاد الأوروبي، ولا سيما الحبوب، والحليب ولحوم الأبقار. وهذا يبين ضعف نظام الانتاج في تونس، وهو نتيجة لضعف دعم الدولة للمنتوجات المتوسطة مثل زيت الزيتون والحمضيات (انظر الفصل التاسع). وبالنسبة للمواد الأخرى، مثل الطماطم، فإن عدم الاستغلال الكلي للفرص التصديرية يرجع إلى فرض الاتحاد الأوروبي قيودا على روزنامة التصدير.

يمكن أن يؤدي إصلاح السياسات الزراعية إلى إطلاق العنان لإمكانات الزراعة في المناطق الداخلية. ولتعزيز القدرة التنافسية للقطاع الزراعي يجب تنفيذ إصلاح جوهري للسياسات الزراعية بصورة متدرّجة. فيعد التوصل إلى تحديد وفصل سياسة الأمن الغذائي يجب أن يتبع إصلاح السياسة الزراعية خمسة محاور رئيسية هي: (أ) رفع الدعم تدريجيا عن الأسعار وعن دعم المستلزمات (واستبدالها بنظام الدعم المباشر للدخل ممّا يخلق تشوهات أقل)، (ب)

الإنهاء التدريجي لتدخل الدولة المباشر في تسويق المنتجات الزراعية، (ج) تطبيق برامج اجتماعية موجهة لمساعدة المواطنين الفقراء والضعفاء مباشرة (وليس عن طريق الدعم الزراعي)، والأهم من ذلك، (د) تحسين البنية التحتية وغير المادية والخدمات للقطاع الزراعي، ولا سيما من خلال تعزيز البحوث والإرشاد الزراعي، والري، والسجل العقاري والتمويل والتأمين، والبنية التحتية للنقل، والتي تعتبر جميعها ضرورية لنمو الزراعة، و(هـ) تبسيط الإجراءات الإدارية وتحسين فعالية الإدارة الحكومية (انظر الفصل التاسع). ومن المهم أن نلاحظ أن الهدف من هذا الإصلاح لا ينبغي أن يكون الحد من التمويل المخصص للقطاع الزراعي، وإنما ضمان أن يعاد توزيع هذه الموارد نحو أكثر الأدوات فعالية لدعم الإنتاج الزراعي دون إحداث تشوهات ودون تقويض الميزة النسبية. وهذا بدوره من شأنه أن يحقق زيادة الاستثمار وفرص العمل في الزراعة.

من شأن إزالة التشوهات في أسواق المنتجات الزراعية أن يحقق أرباحا لصالح ما يقارب 70 في المائة من المزارعين، خاصة بالمناطق الداخلية للبلاد. وقد اعتبرت دراسة سابقة قام بها البنك الدولي أن المزارعين المستفيدين من تحرير الأسعار هم أولئك المقيمين بالمناطق الأكثر جفافا في الوسط والجنوب والذين يتكون إنتاجهم من الأغنام والماعز والزيتون والفواكه والخضروات (البنك الدولي، 2009). أما القطاعات الفرعية "الرابحة" (أساسا تربية الماشية والتشجير والبستنة) فهي القطاعات التجارية والتي يمكن لتونس أن تقوي من صادراتها في هذا المجال دون اللجوء لأي دعم. وتشغل هذه القطاعات، في مجموعها، نحو 60 في المائة من الأيدي العاملة الزراعية، موزعة جغرافيا (انظر الفصل التاسع). وكما ذكرنا سلفا، من الممكن تحويل الأموال الموفرة نحو البنية التحتية (مثلا، الري) ولتمويل عدد من التدابير الأفقية الأخرى لزيادة الإنتاجية ودعم القطاع (مثل خدمات الإرشاد الزراعي وخدمات التأهيل). ويشير إلى أن هذه الدراسة لا تعترض التعمق في هذه السياسات، على أساس أن تتطرق إليها دراسة أخرى (خاصة للبحث في إمكانية الاستثمار العام في الري).

### تذليل الفوارق الجهوية وتعزيز النمو الاقتصادي

تتمثل الخطوة الأولى للحد من الفوارق الجهوية في تهيئة بيئة يسودها تكافؤ الفرص واعتماد سياسات اقتصادية من شأنها التخفيف من تلك الفوارق بدلا من تقويتها. وعلى الرغم من أن الفوارق الجهوية لا يمكن القضاء عليها تماما، فمن المهم العمل على تقليلها عبر إعادة النظر في سياسة التنمية الجهوية. وكما نوقش أعلاه، فإن السياسات الاقتصادية الحالية (وخاصة السياسات التنافسية والصناعية، بالإضافة إلى مجلة الاستثمارات والسياسات الزراعية وسياسات العمل) قد زادت من حدة تكاليف الاستثمار في المناطق الداخلية وساهمت في ترسيخ الفوارق الجهوية. ويمثل الاعتماد على السياسات الاقتصادية "التي لا تركز على مناطق أو أماكن محددة" شرطا مسبقا يجب توفيره للتخفيف من حدة الفوارق الجهوية. وإلى جانب الحد من التشوهات التي تسببت فيها السياسات القائمة، يتضح من خلال الرجوع للتجارب الدولية أنه على الحكومة التركيز على تحسين جودة الحياة، وتوفير سبل الحصول على الخدمات الأساسية وارتباط المناطق الداخلية ببقية المناطق. ونقدم فيما يلي موجزا لأهم السياسات (انظر كذلك الفصل العاشر)، لكن ترد مناقشة أكثر عمقا للتحديات المتعلقة بالتوسع العمراني والفوارق الجهوية في التقرير المعنون "استعراض التوسع العمراني في تونس"، (البنك الدولي، 2014ز).

ينبغي على الحكومة تحسين جودة الحياة وتوفير سبل الحصول على الخدمات الأساسية في المناطق النائية. يتبين من خلال تحليلنا أن قدرة عوامل الإنتاج على الانتقال لا تشكل عائقا كبيرا على مستوى المناطق الحضرية بتونس، حيث إن الفوارق في العوائد فيما بين المناطق وداخل المنطقة الواحدة تعتبر ضئيلة، نسبيا (انظر الفصل العاشر). وتولد الاختلافات في الخصائص اختلافات على مستوى الاستهلاك، سواء داخل المنطقة الواحدة أو فيما بين المناطق. وبالتالي، فإن تحسين توفر الخدمات الأساسية المتاحة (خاصة الخدمات الصحية والتربوية ذات الجودة) في المناطق المتأخرة يبقى الهدف الأساسي للسياسات الحكومية. وتظهر التجربة الدولية أن تحسين جودة الحياة بصفة عامة (من خلال توفير المتطلبات الاجتماعية الأساسية، والخدمات العامة، ومرافق البنية التحتية) عامل أساسي في تحسين الخدمات واستثمارات القطاع الخاص في المناطق الداخلية. علاوة على ذلك، ينبغي على واضعي السياسات أن يتجاوزوا في تفكيرهم مجرد توفير البنية التحتية، كي يتمكنوا من النظر في تصميم الرسوم واسترداد التكلفة، وهو ما سيوسع من نطاق تقديم الخدمات ويحسن من جودتها في الوقت نفسه. وكان العديد من البلدان الأخرى قد شهدت أثارا إيجابية من جراء هذه الإصلاحات. إذ اتبعت كل من الجزائر وجمهورية مصر العربية والمغرب مبدأ اللامركزية الإدارية وقامت

بإصلاح برامج الرسوم بغرض تحسين استرداد التكاليف، خاصة في مجال توفير إمدادات المياه. وقد قامت العديد من البلدان بتوسيع نطاق تقديم الخدمات عن طريق فرض أسعار يمكنها تغطية التكاليف التشغيلية والتكاليف الأخرى، مع ضمان أن تكون التكلفة في متناول الجميع (انظر الفصل العاشر).

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للحكومة التحسين من ربط المناطق المتأخرة بالأسواق من خلال إدخال تحسينات على مستوى البنية التحتية التي تربط بين المناطق. إن الاستثمار في البنية التحتية التي من شأنها تسهيل تدفق السلع والأشخاص والمعلومات بين الجهات الرائدة والأخرى المتأخرة يمكن من تشجيع التركيز الاقتصادي في المناطق الرئيسية وتشجيع التقارب في المستويات المعيشية (البنك الدولي، 2008). ويستلزم ذلك تحسين تصميم برامج الاستثمار العمومي وتنفيذها ومتابعتها. ومن ثم، لا تعود أسباب الاختناقات الأساسية في معظم تونس، فيما يبدو، إلى عدم توفر البنية التحتية. ولكن يبدو أن ثمة حاجة ماسة لتطوير نظام للخدمات اللوجستية يديره الغير لتنسيق عمليات النقل البري بالشاحنات (الاقتراد بقطاع النقل البري بالهند). ويتطلب تحسين الربط في تونس اتخاذ إجراءات حكومية للحد من التشوهات التنسيقية وتحسين الكفاءة والقدرة التنافسية لقطاع النقل البري (انظر الفصل العاشر). وتتلاقى هذه التوصيات مع نتائج أعمال سابقة للبنك الدولي والتي تشير إلى الحاجة إلى وضع وتنفيذ حلول مبتكرة مثل (أ) اللجوء إلى مقدمي خدمات لوجستية مستقلين (ب) البنية التحتية المتخصصة، مثل المناطق اللوجستية و(ج) الدعم التنظيمي لإرساء مثل هذه الممارسات الجديدة (البنك الدولي، 2008؛ 2012).

ومن المهم إدراك أن الحوافز الجبائية والمالية من أجل التنمية الجهوية قد لا تساعد على تحقيق الأهداف. ويتبين من خلال العديد من التجارب الدولية - وهو ما تؤكدته كذلك التجربة التونسية - أن الحوافز المالية والجبائية المقترحة للمستثمرين لا تمثل بديلا للسياسات التي تطرقنا إليها سلفا. ويتبين من خلال التجربة التونسية أن هذه الحوافز ليست هي الحل للحد من الفوارق الجهوية التي تمس النشاط الاقتصادي. فمنذ عام 1993، مكن المشرع التونسي الحكومة من اقتراح جملة من الحوافز لفائدة استثمارات القطاع الخاص في المناطق المتأخرة أو ذات الأولوية، وتجسد ذلك بإصدار مجلة الاستثمارات. وتتمثل هذه الحوافز في إعفاءات جبائية على الأرباح وتخفيض بنسبة 50 في المائة على الأسقف الخاضعة للضريبة. وقد سعت بعض البلدان الأخرى على تذليل الفوارق بين المناطق الرائدة والأخرى المتأخرة بإتباع مبدأ اللامركزية الاقتصادية والبشرية، وقد باءت معظم هذه التجارب بالفشل. ويمكن اعتماد التحويلات فيما بين المناطق لتحقيق التقارب في المستويات المعيشية. إلا أن ذلك قد يؤدي إلى تبديد الموارد عندما لا يتم توزيعها بهدف تشكيل النشاط الاقتصادي.

## تعميق التكامل التجاري

تتمتع تونس بفرصة فريدة من نوعها: من حيث موقعها الجغرافي القريب من السوق الضخمة المتمثلة في الاتحاد الأوروبي 28- وهي لا تزال في أولى خطواتها في استغلال مؤهلاتها للتصدير نحو الاتحاد الأوروبي. كما ذكرنا سابقا، فإن التكامل التجاري لتونس بقي مقتصرًا على أنشطة تجميع المنتجات وإعادة تصديرها نحو فرنسا وإيطاليا. وتعود أسباب هذا التكامل التجاري السطحي إلى طبيعة السياسات الاقتصادية التي حالت دون تمكين الشركات التونسية من تسلق سلم القيمة المضافة. وكانت معظم الإصلاحات الرامية للحد من الاختناقات القائمة التي تعوق زيادة الاندماج في الاقتصاد العالمي ذات صبغة محلية، ويجب الاضطلاع بها من جانب واحد لأنها ستؤدي إلى زيادة الاستثمار وخلق فرص العمل في البلاد. ويمكن للتكامل التجاري الدولي والإقليمي أن يدعم هذه العملية بإدخال جملة من الإصلاحات الضرورية. وبالنظر إلى الإمكانيات العالية التي يتمتع بها قطاع تصدير الخدمات والدور الذي يلعبه بوصفه العمود الفقري للاقتصاد ككل، ستجني تونس فوائد كبيرة من فتح المنافسة في قطاع الخدمات. ويعتبر تحسين القدرة التنافسية للخدمات أمرا ضروريا لتمكين قطاع الصناعات التحويلية من تسلق سلم القيمة المضافة واستغلال فرص التصدير نحو الاتحاد الأوروبي. ومن شأن إصلاح الإطار العام للمنافسة ومنظومة الشراء العمومية من أن يلعب دورا محوريا في النهوض بالقدرة التنافسية للقطاع المحلي (الداخلي)، وبالتالي تمكين الشركات المصدرة من الاعتماد على المنتجات المحلية الوسيطة وزيادة القيمة المضافة للصادرات التونسية. ومن حيث التوجه الإستراتيجي، فإن الإمكانيات التونسية للنهوض بالصادرات نحو الاتحاد الأوروبي تفوق بكثير إمكانيات منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط أو منطقة أفريقيا (انظر الفصل السابع). وبالتوازي مع الجهود المبذولة لتحسين التكامل التجاري عبر منطقة المغرب العربي

الكبير، يجب أن تواصل تونس سعيها إلى تعميق تكاملها التجاري مع الاتحاد الأوروبي - 28. وستحقق تونس مكاسب كبيرة من تعزيز تكاملها الاقتصادي مع ليبيا، بشرط إرساء جملة من الإصلاحات الأساسية قبل تعميق التكامل بين البلدين. ورغم ذلك، فإن حجم الآثار الناشئة مازال صغيراً بالمقارنة مع بعض المبادرات الأخرى التي اتخذتها تونس، مثل التكامل مع الاتحاد الأوروبي. وقد تطرقت دراسة بعنوان عنوان "إعطاء دفعة لجهود تونس للاندماج في الاقتصاد العالمي" بقدر من التفصيل لجدول أعمال يتعلق بتعميق التكامل التجاري (البنك الدولي، 2014ح).

## 6.1 الخلاصة

تتواجد تونس اليوم في مفترق طرق وأمامها فرصة فريدة من نوعها للشروع في تغييرات جذرية لسياساتها الاقتصادية. وهناك حاجة ملحة لرؤية جديدة للتنمية الاقتصادية للبلاد، تكون محل وفاق أغلبية التونسيين وتملي طبيعة الإصلاحات المطلوب إدخالها على المنظومة الحالية. وهذا يتطلب قيادة قوية لإرساء حوار وطني حول كيفية إنشاء بيئة اقتصادية سليمة من شأنها أن تعزز الاستثمار وأن تمكن الشركات من الزيادة في إنتاجيتها والرفع من قدرتها التنافسية على الساحة الدولية، وبالتالي تسريع وتيرة خلق الوظائف. وفي الوقت نفسه، يجب أن تشتمل هذه البيئة الجديدة على منظومة لتقاسم المنافع الناتجة عن هذا النمو على نحو يتسم بالعدالة والإنصاف، وضمان اشتغال كافة فئات المجتمع. وهذا التقرير مساهمة في إثراء هذا الحوار.

1. نستعمل في هذا التقرير مصطلحي "نموذج التنمية" أو "النموذج الاقتصادي" بالتبادل للإشارة إلى مجموعة من السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تنظم عملية خلق الثروة في بلد ما وتوزيعها.
2. بداية من سنة 1972، منحت تونس 10 سنوات من الإعفاء الضريبي للشركات، كما تم إعفاء واردات البلاد من المخلات الوسيطة للشركات ذات الإنتاج المعد للتصدير، أي ما يسمى بـ "القطاع غير المقيم" من الضرائب. كما أنّ هذه الشركات في منأى عن الإجراءات الرسمية الخافضة والبيروقراطية التي تعاني منها (أساسا) الشركات المنتجة للسوق المحلية، والمسمّاة بـ "القطاع المقيم".
3. بالمثل، انخفضت نسبة السكان التي تعيش دون خط الفقر الدولي على أقل من دولارين للفرد في اليوم (على أساس تعادل القدرة الشرائية) من 12.8 في المائة في عام 2000 إلى 4.3 في المائة في عام 2010.
4. ارتفع معدل البطالة إلى 18.9 في المائة عام 2011 في أعقاب الثورة، وانخفض إلى 15.3 في المائة في ديسمبر /كانون الأول 2013.
5. في الواقع، تزايدت فرص العمل في القطاع غير الرسمي أو في شكل عقود محددة المدة، مما لا يساعد على توفير الأمن الوظيفي، وقد ترجم ذلك إلى ارتفاع مفرط في معدل دوران وتغيير الموظفين.
6. تم تقييد عمل الأسواق في تونس أيضا من خلال القيود التنظيمية المفروضة على عدد من المنافسين في صناعات الشبكات والأنشطة والخدمات التجارية الأخرى، التي يكون الدخول الحر إليها مقيدا. وتمثل قطاعات شبكات الغاز والكهرباء وجمع المياه وتفتيتها وتوزيعها، والنقل بالسكك الحديدية (عمليات البنية التحتية، ونقل البضائع والركاب) بالإضافة إلى القطاعات الأخرى كسلسلة توريد التبغ احتكارات قانونية / رسمية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه تنتج عن الحواجز التنظيمية على الاتصالات السلكية واللاسلكية الدولية والنقل الجوي احتكارات فعلية أو احتكارات قلة في هذه القطاعات.
7. يمكن أن يكون هذا الأداء الضعيف في جانب منه أيضا نتيجة لهيكل السوق المصرفية التونسية. ويصرف النظر عن البنوك العمومية الكبيرة فإن بقية القطاع مجرداً نسبياً، الأمر الذي لا يسمح بوجود وفورات الحجم اللازمة لتطوير مؤسسات بنكية مبتكرة وذات قدرة تنافسية عالية.
8. تعرّف فروق الأسعار الضريبية بأنها الفرق بين التكلفة الإجمالية للعمالة، والأجر الصافي، وتقييم مزايا التأمينات الاجتماعية.
9. يمكن وصف النمو الاقتصادي بكونه مزيجاً من بعينين: أولهما: الزيادة في كميات المخلات المستخدمة (أو "تراكم عوامل الإنتاج")، وخاصة رأس المال والعمل ونوعية الأيدي العاملة (وهو ما اصطلاحنا عليه بـ "رأس المال البشري"). وثانيهما: الكفاءة التي تم بها الجمع بين المخلات (أو "إنتاجية عوامل الإنتاج" الخاصة بها).
10. المصدر: بيان صحفي لمحافظ البنك المركزي في فبراير /شباط 2011.
11. بالإضافة إلى ذلك، منذ قيام الثورة كان هناك أيضا انتعاش في التجارة غير الرسمية مع ليبيا والجزائر، الأمر الذي يمثل مشكلة حرجية في حد ذاته. وتقدر دراسة حديثة للبنك الدولي أن حجم التجارة غير الرسمية مع ليبيا والجزائر يبلغ 7 في المائة من إجمالي الواردات، وهو ما يزيد على ملياري دينار تونسي (عيادي، وينجامين، وبين ساسي، وربالند 2013). علاوة على ذلك، فإن هذا النوع من التجارة يمثل جزءاً مهماً من التجارة الثنائية مع ليبيا والجزائر، وهو يمثل أكثر من نصف التجارة الرسمية مع ليبيا وأكثر من إجمالي التجارة الرسمية مع الجزائر. وفي حين أنه من الصعب تقدير مستوى التجارة غير الرسمية مع الجزائر لأنها أكثر انتشاراً ولطابعها السري، فمن الممكن تقدير أن ما يقرب من 20 في المائة من الوقود المستهلك في تونس هو في شكل واردات غير رسمية من جارتها. في حين يجعل هذا الأمر النفط يباع بأسعار في متناول الأسر التونسية فإن إجمالي التجارة غير الرسمية يؤدي أيضا إلى النقص في الإيرادات بالنسبة للسلطات التونسية بما يعادل

ربع إجمالي الإيرادات الجمركية.

12. لا يسعى التقرير إلى أن يكون شاملاً؛ إذ لم تتطرق هذه الدراسة إلى بعض الجوانب المهمة لنموذج التنمية في تونس (انظر المقدمة).

13. منذ الثورة، سجلت بورصة تونس نشاطاً أكبر وتم تسجيل إدراج شركات جديدة في 2012 و2013.

14. يؤثر إصلاح منظومة الضرائب (الضريبة على دخل الأفراد، وضريبة أرباح الشركات وضرائب الاستهلاك والضرائب على الأجور والضرائب على الأنشطة التجارية) أيضا في عملية إعادة توزيع الثروة فيما بين الأفراد، ومن ثم يجب اعتبارها مكملة لمنظومة الحماية الاجتماعية.

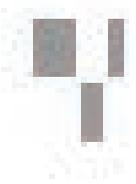
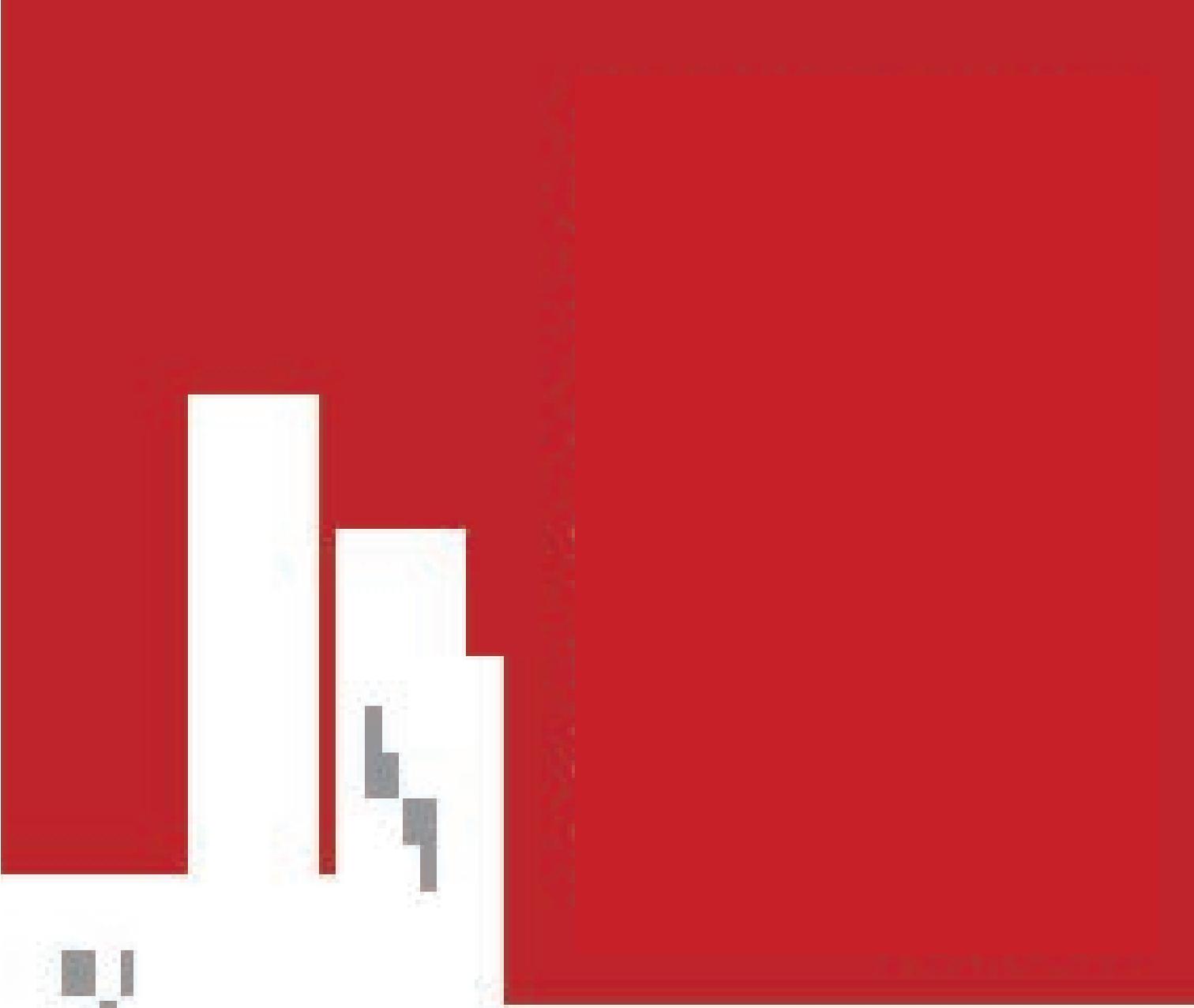
15. يعتبر الدعم الموجه للمحروقات غير منصف، إذ أن 70 في المائة منه يتجه لصالح أغنى 20 في المائة من السكان (البنك الدولي، 2014). وواقع الحال أن أفقر 50 في المائة من السكان لا يحصلوا سوى على نحو 7 في المائة من الدعم الموجه للبيززين والديزل. أما الدعم الموجه للمواد الغذائية في تونس فهو أفضل قليلا، فهو أقل جوراً من الدعم الموجه للمحروقات، وإن كان يعود بالنفع في معظم الأحوال على الأغنياء.

16. ارتفعت نفقات الدعم الموجه للمحروقات وللمواد الغذائية من واحد في المائة من إجمالي الناتج المحلي بين 2000 و2004 لتصل إلى حدود 5 في المائة عام 2012. وكما ذكرنا سابقاً، فإن المنظومة الخفية للدعم الموجه للمنشآت العمومية (الشركة التونسية لصناعات التكرير والشركة التونسية للكهرباء والغاز) تحول دون إجراء تقييم دقيق لنفقات الدعم الموجهة لمنتجات الطاقة. وقد بلغت تكلفة هذا الدعم الخفي عام 2012 حوالي 2.2 في المائة من إجمالي الناتج المحلي. وبذلك، فإن التكلفة الإجمالية للدعم بتونس تكون أعلى بواقع 30 في المائة مما هو منصوص عليه بالميزانية، أي 7 في المائة من إجمالي الناتج المحلي (البنك الدولي، 2014).

17. في مايو / أيار 2012، أطلقت الحكومة عملية الحوار الاجتماعي التي وصلت إلى تحقيق إنجاز مهم في يناير /كانون الثاني 2013 مع التوقيع على "عقد اجتماعي" جديد. ويضع "العقد الاجتماعي" مبادئ لإطلاق الحوار حول المجالات الرئيسية للإصلاح وهي الحماية الاجتماعية والتنمية الإقليمية والعمالة والمهارات وحكومة الحوار الاجتماعي، أي بين الحكومة والنقابات العمالية (كما يمثلها الاتحاد العام التونسي للشغل) والقطاع الخاص (ممثل بالائحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية). وأدارت منظمة العمل الدولية عملية الحوار.

**جميع المراجع المعتمدة في هذا النص موجودة في التقرير الأصلي باللغة الإنجليزية**





ان التقرير وجميع الوثائق ذات الصلة متوفرة على شبكة الانترنت :  
[www.albankaldawli.org/ar/country/tunisia/publication/unfinished-revolution](http://www.albankaldawli.org/ar/country/tunisia/publication/unfinished-revolution)