

إصلاحات من أجل اقتصاد مستدام ومنصف مساهمة الشباب الديمقراطي الاجتماعي



إصلاحات من أجل
اقتصاد مستدام ومنصف
مساهمة الشباب الديمقراطي
الاجتماعي

شكر

تم إعداد وثيقة الإصلاحات الاقتصادية في إطار أكاديمية قادة المستقبل لمؤسسة فريدريش إيبيرت في جيلها الثامن، من قبل فريق مشروع الجيل الديمقراطي المتكون من:

أسماء الجديدي
أميمة بن عثمان
خير الدين عبدلي
سيرين السهيلي
منى امصدق
هادي شورية
وسيم الحمادي
يوسف بسباس

بمشاركة مجموعة من الشباب الحاملين/ات للفكر الديمقراطي الاجتماعي متكونة من:

إدريس الحيار
أسامة الفيتوري
أكرم قرامي
إلياس عليمي
أميمة بن عبد الله
خليل الخميري
رحمة زنازن
سيرين لعراقة
شذى بن عائشة
ضياء الدين العياري
طارق قسنطيني
فوزي الحاج علي
كريم جلاصي
مروى الفهري
محمد أمين السعيد
محمد شيخ قاسم
مي العبيدي

تحت إشراف وتأطير الخبراء في الاقتصاد:

السيد آرام بالحاج، محور الاقتصاد الريعي
السيد رضا الشكدالي، محور الاقتصاد الموازي
السيد محمد بن عبيد، محور مناخ الأعمال
السيد منجي اسماعيلي، محور المؤسسات العمومية

يتوجه كامل الفريق المشارك في إعداد هذه الوثيقة بالشكر للسيدة ملكة الدراوي، منسقة برامج بمؤسسة فريدريش إيبيرت، لدعمها وحرصها على إنجاح كافة مراحل إنجاز هذا العمل

المحتويات

10	مقدمة عامة
----	------------

الفصل 1 الاقتصاد الريعي

13	مقدمة
----	-------

أ. الاقتصاد الريعي: إرث يعطل الازدهار الاقتصادي والإدماج الاجتماعي

14	1. الربيع: بعض المفاهيم الأساسية
15	2. الربيع الاقتصادي في تونس: بعض النقاط التاريخية

أ. الاقتصاد الريعي : نتيجة تداخل عدة عوامل

16	1. الحالة الراهنة للاقتصاد الريعي
22	2. لم يجب علينا إصلاح الاقتصاد الريعي؟

أ. الاقتصاد الريعي: نحو عقد اجتماعي جديد قائم على الحرية وتكافؤ الفرص والإدماج

26	1. نحو علاقة جديدة بين الدولة والأسواق
27	2. نحو مزيد من العدالة الاجتماعية
29	جذاذات تأليفية

الفصل 2 الاقتصاد الموازي

31	مقدمة
----	-------

أ. الاقتصاد الموازي: المفاهيم والمصطلحات

34	1. المشاريع الصغرى
34	2. الصيانة والإصلاح
35	3. الباعة المتجولون
35	4. العمل غير القانوني عن بعد
35	5. التجارة الإلكترونية غير القانونية
35	6. الأراضي الفلاحية الدولية والمستولى عليها
36	7. ربات البيوت ممن لهن نشاط اقتصادي غير قانوني
36	8. التهريب والإرهاب
36	9. السوق السوداء للعملة الصعبة

37 **II. تشخيص واقع الاقتصاد الموازي في تونس**

- 37 1. مراحل تطور الاقتصاد الموازي
- 39 2. مكانة الاقتصاد الموازي في الاقتصاد التونسي
- 44 3. المقارنة مع الدول الشبيهة لتونس

46 **III. الحلول المقترحة**

- 46 1. المشاريع الصغرى: يتمثل المقترح في:
- 47 2. خدمات الصيانة والإصلاح
- 47 3. الباعة المتجولون
- 47 4. الأراضي الفلاحية التي تملكها الدولة
- 47 5. الإنتاج المحلي لربات البيوت
- 48 6. التهريب والإرهاب
- 49 جاذبات تأليفية

53 **الفصل 3 مناخ الأعمال**

53 **مقدمة**

53 **A. تحديد المفاهيم**

- 53 1. الاستثمار على مستوى الاقتصاد الجزئي
- 54 2. الاستثمار على مستوى الاقتصاد الكلي
- 54 3. مناخ الأعمال
- 55 4. تقييم مناخ الأعمال في العالم

57 **II. واقع مناخ الأعمال في تونس**

- 57 1. الإطار التشريعي للاستثمار في تونس
 - 57 1.1 قانون الاستثمار
 - 58 1.2 النصوص المنظمة للاستثمار في تونس
- 59 2. الحوكمة المؤسسية للاستثمار
 - 60 2.1 المجلس الأعلى للاستثمار
 - 60 2.2 الهيئة التونسية للاستثمار
 - 60 2.3 الصندوق التونسي للاستثمار

61	2.4 الوكالات القطاعية للنهوض بالاستثمار
61	2.5 الأطراف الأخرى المعنية بمناخ للاستثمار
61	3. النفاذ إلى السوق
	4. تونس في آخر تقرير لممارسة أنشطة الأعمال Doing Business
62	5. العقبات الرئيسية أمام الاستثمار
64	5.1 عقبات مرتبطة بالإطار التشريعي والترتيبي للاستثمار
65	5.2 العوائق المرتبطة بحوكمة الاستثمار في تونس

III. مقترحات إصلاحات مناخ الأعمال

69	1. منهجية العمل
69	1.1 تحديد الصعوبات التي تعترض الاستثمار
70	1.2 تضع نفسك مكان المستثمر
70	1.3 صياغة مشاريع الإصلاحات
70	1.4 المصادقة على الإجراءات المقترحة والنظر في مدى تناسقها مع تطلعات القطاع الخاص
70	2. الإصلاحات المتفق عليها مبوبة حسب المؤشرات
70	2.1 حوكمة الاستثمار
71	2.2 المنظومة الجبائية
71	2.3 التشغيلية وحماية حقوق الأجراء
72	2.4 نظام الحوافز
72	2.5 التجارة عبر الحدود واللوجستيك
73	2.6 اقتصاد المعرفة
73	2.7 النفاذ إلى الأسواق
75	جاذبات تأليفية

الفصل 4 المؤسسات العمومية

85	مقدمة
85	I. تعريف المفاهيم:
85	1. تعريف المؤسسات العمومية
	1.1 الإطار القانوني للمؤسسات العمومية: غياب نظام قانوني موحد في تعريف المؤسسات العمومية:
87	1.2 تصنيف المؤسسات العمومية: صعوبة في التصنيف الخاص بكل نوع مؤسسة:

87 2. تعريف المنشآت العمومية

87 2.1 الإطار القانوني للمنشآت العمومية: إطار قانوني معقد وغير دقيق

88 2.2 تصنيف وتوزيع المنشآت العمومية: تشتت على مستوى معايير التصنيف

88 1.2.2 حسب الشكل القانوني:

89 2.2.2 حسب مساهمات الدولة:

89 3.2.2 حسب استراتيجية إعادة هيكلة وإصلاح المنشآت العمومية

90 **II. تشخيص الوضع العام للمؤسسات والمنشآت العمومية**

91 1. التشخيص على مستوى الحوكمة العامة

92 2. التشخيص على مستوى الحوكمة الداخلية

92 3. التشخيص على مستوى الوضع المالي للمؤسسات العمومية

94 **III. الحلول المقترحة:**

94 1. الحلول على مستوى الحوكمة

94 1.1 الحلول على مستوى الحوكمة العامة

96 1.2 الحلول على مستوى الحوكمة الداخلية

97 2. الحلول على المستوى المالي

97 2.1 الديون المالية للمؤسسات العمومية

87 2.2 دعم نجاعة المؤسسة العمومية

100 **دراسة حالة الشركة التونسية للكهرباء والغاز**

105 جذاذات تأليفية

مقدمة عامة

مقدمة عامة

تعيش تونس منذ سنوات أزمة مركّبة سياسية ومالية واقتصادية واجتماعية تنذر بمخاطر جسيمة تجلت في تراجع جل المؤشرات الاقتصادية والمالية، فمعدّل النمو الاقتصادي خلال العشر سنوات الأخيرة لم يتجاوز الـ 1% ونسبة البطالة لم تنزل تحت سقف 15% والتضخم المالي يواصل صعوده الى مستويات قياسية (9,1% في شهر سبتمبر 2022). وقد أثّر هذا الوضع الاقتصادي المتردي على التوازنات الداخلية والخارجية، فارتفع عجز موازنة الدولة الى ما فوق 9% وتفاقم العجز التجاري الى مستويات قياسية أثرت سلبا على مدخرات البلاد من العملة الصعبة وعلى قيمة الدينار التونسي.

تحدث هذه الأزمة في ظرف داخلي، اتسم بتصاعد التجاذبات السياسية وانتهاج سياسات اقتصادية فاقدة للطابع الاجتماعي، ووضع دولي متقلب أثرت فيه الجائحة الصحية وزادته الحرب الروسية الأوكرانية سوءا من حيث آثارها المباشرة على الأسعار العالمية للنفط والمواد الأساسية.

في هذا الوضع الصعب الذي تعيشه تونس على كل المستويات، أصبح من الضروري أن نناضل من أجل ترسيخ قيم الديمقراطية والعدالة الاجتماعية عبر إعداد برامج ومقترحات تستجيب لتوجهنا الديمقراطي الاجتماعي الحامل لقيم الدفاع عن الحرية والديمقراطية والمساواة، والمؤمن بأن إقتصاد السوق والحرية الاقتصادية، أنجع وسيلة لإنتاج الثروة بشرط تدخل الدولة لتعديله وإعادة توزيع هذه الثروة من أجل إقامة دولة الرفاه الاجتماعي.

وعلى هذا الأساس، وكما ورد في البيان الديمقراطي الاجتماعي، فإننا كديمقراطيين/ات اجتماعيين/ات نناضل من أجل إرساء دعائم الديمقراطية الاجتماعية، التي تترجم، في جانبها الاجتماعي والإقتصادي وعلى أرض الواقع إلى سياسات إقتصادية واجتماعية تكون في خدمة المجموعة وتحقق لها نهضة شاملة وتنمية عادلة.

إن الوضع الحالي للإقتصاد التونسي يفرض جملة من الإصلاحات الإقتصادية، وعلى عكس الوصفات الليبرالية الجاهزة، فإننا ندعو لتحرير الطاقات والنهوض بالإقتصاد التونسي على أن تتدخل الدولة بطريقة متوازنة مبنية على التخطيط العقلاني والإستشراف المستقبلي.

في هذه الوثيقة، ارتأينا أن الإصلاحات التي تكتسي أولوية تكمن في أربع قطاعات اعتبرناها أصبحت مكبلة للإقتصاد التونسي وتشكل عقبة أمام تحرير الطاقات.

وتتمثل هذه القطاعات في:

- توسّع اقتصاد الريع والذي مكّن بعض العائلات من السيطرة على مفاصل الاقتصاد وشرّع للفساد والربونية وفرض منافسة غير شريفة في الاقتصاد.
- تفاقم الاقتصاد الموازي بصورة جعلت منه ملاذا للشباب العاطل عن العمل نظرا للإجراءات الإدارية المعقّدة والكلفة العالية للاستثمار في القطاع الرسمي وكان هذا القطاع دائما خارج دائرة التشريع الجبائي والمالي المعمول به مما حرم الدولة من موارد إضافية مهمة وكّرّس حيفا جبائيا على حساب القطاع المنظم.
- تدهور مناخ الأعمال زاد الأمر تعقيدا حيث تراجع الاستثمار الخاص بصورة ملفتة مما انعكس سلبا

على معدلات النمو الاقتصادي وأسهم في انخراط التوازنات المالية للدولة.

• تدهور وضعية المؤسسات والمنشآت العمومية على مستوى الحوكمة وعلى المستوى المالي مما إنجر عنه دعماً متواصلاً للدولة على حساب دافعي الضرائب بدون تحسّن ملحوظ للخدمات الاجتماعية الأساسية لجل هذه المؤسسات.

واعتباراً لكل هذه الإشكالات، ارتأينا من وجهة نظرنا كديمقراطيين/ات اجتماعيين/ات حلولاً لها. تهدف هذه الحلول المقترحة إلى التوفيق بين النجاعة الاقتصادية والمردودية الاجتماعية وتلعب فيه الدولة دوراً اقتصادياً مهماً يتمثل في توفير كل الظروف الملائمة للاستفادة من الإمكانيات المتاحة وإزالة العراقيل نحو خلق المزيد من الثروة المنتجة وموارد الرزق من دون التخلي عن دورها الاجتماعي والمتمثل في توفير المرافق الاجتماعية الأساسية وتحقيق الرفاه.

وإيماناً منا كديمقراطيين/ات اجتماعيين/ات، بأهمية المبادرة الخاصة وتحرير الطاقات الكامنة، فإننا نرى من الضروري تقليص دور الاقتصاد الريعي وذلك بتفعيل دور الدولة في تكريس مبدأ المنافسة الشريفة، وإعادة النظر في نظام الامتيازات ودعم الشفافية التامة وضمان تكافؤ الفرص وتكريس العدالة الاجتماعية عن طريق القيام ببعض الإصلاحات الجبائية والديوانية والمالية.

كما نرى أنه أصبح من الضروري الحد من تفاقم الاقتصاد الموازي وذلك بالمساهمة في تقديم بعض الحلول ذات الطابع الجبائي والمالي تسهم في تكريس مبدأ العدالة الجبائية والمالية بين القطاع المنظم والقطاع غير المنظم حتى تكون المنافسة شريفة بين مكّوني الاقتصاد، تجني منه الدولة والمجتمع موارد إضافية تمكّن من تحسين التوازنات المالية الداخلية والخارجية.

وإيماناً منا بالدور الهام الذي يلعبه الاستثمار الخاص في خلق الثروة وتأمين موارد الرزق أصبح من الضروري العمل على إرساء مناخ أعمال يتسم بأساسيات الحوكمة الرشيدة من مقاومة الفساد والشفافية في المعاملات وتبسيط الإجراءات الإدارية ورقمنتها والتنسيق بين مختلف الهياكل العمومية والتوجه نحو اقتصاد المعرفة وخلق جيل جديد من المؤسسات الصغرى والمتوسطة تضع تونس في مصاف الدول الرائدة في مجال البحث العلمي والتطوير التكنولوجي.

ونظراً لأهمية القطاع العام في الاقتصاد بوصفه رافعة للنمو ودعامة للسيادة الوطنية ، فإننا وعلى عكس الأصوات المنادية بالخصوصية التامة للقطاع العام بدون قيد أو شرط، عملنا على تقديم مقترحات حلول تحافظ على المؤسسات العمومية وديمومتها، حتى تؤدي وظيفتها المرجوتين وهما؛ توفير الخدمات الضرورية لمنظوريها من طاقة ونقل ومياه صالحة للشرب وغيرها، وكذلك توفير مداخل هامة للدولة من خلال نشاطاتها الربحية، وذلك عبر إصلاحات مالية دائمة وإرساء حوكمة رشيدة تتبع فيها أحدث المناهج في الإدارة والتسيير.

إن مجمل الإصلاحات المقترحة في هذه الوثيقة يمكن تطويرها من خلال حوار مجتمعي ومن خلال إطار عام يؤمن بضرورة تجميع النصوص القانونية المتبعثرة في مجلة موحدة تقدم بطريقة تسهل عملية تنزيلها، والقيام بإصلاح جبائي عادل توسّع فيه القاعدة الضريبية وتخفّض فيه نسبة الضريبة مع العمل على تقليص من الإجراءات الإدارية المعطلة للاستثمار والتوجه نحو رقمنة الخدمات الإدارية وتمكين المؤسسات الاقتصادية من سهولة الولوج إلى مصادر التمويل مع ضرورة اضطلاع هذه المؤسسات بالمسؤولية المجتمعية والبيئية.

الفصل 1 الاقتصاد الريعيّ



الفصل 1

الاقتصاد الريعي

مقدمة

يعتبر الاقتصاد الريعي معطّلاً أساسياً للانتقال الديمقراطي في تونس، فهو يعكس تواطؤ السلطة السياسية مع مجموعة من العائلات المتنّفة والتي تتحكم في مفاصل النسيج الاقتصادي وتعيق التقدم الاجتماعي وتزيد من الفوارق الاجتماعية، وهو ما لا يدفع إلى إرساء بنية تحتية اقتصادية متوازنة وتضامنية.

ولا تعود أصول الخصائص الريعية للاقتصاد إلى اليوم بل إنها تمتدّ طويلاً في التاريخ التونسي، وبالخصوص إلى حقبة تونس العثمانية. ولم تقم الحماية الفرنسية إلا بتأكيد الطابع الريعي للاقتصاد التونسي من خلال ظهور مجموعة من الوسطاء تتحصّل على الامتيازات مقابل الدفاع عن مصالح فرنسا في تونس.

بعد الاستقلال، استغلّ بعض المقرّبين من السلطة، تراجع الدولة لفائدة القطاع الخاص، للاستفادة من نظام كامل من الحوافز، ومن الحماية الاقتصادية ومن أولوية الحصول على القروض، من أجل فرض سيطرتهم على الاقتصاد. وقد بلغ هذا التواطؤ بين السلطة السياسية ودوائر الأعمال في ظلّ نظام بن علي ذروته من خلال هيكلة هرمية للسلطة سمحت لهم بفرض قبضتهم على النشاط الاقتصادي. وعلى إثر ذلك، ظهرت برجوازية أعمال جديدة تتكوّن أساساً من المقرّبين من العائلة الرئاسية وبعض العناصر التابعة لها. وبعد الثورة، لم يمنع سقوط النظام القائم، هؤلاء من إعادة تنظيم أنفسهم من خلال والاستفادة من إضعاف الدولة واللعب على الانقسامات السياسية في الصراع ضدّ السلطة.

وبالتالي، يعتبر الاقتصاد الريعي في تونس ترجمة للهيمنة التي تمارسها بعض المجموعات الأسيّرة على قطاعات كاملة من الاقتصاد، مستفيدة من الفرص والامتيازات المتاحة من التشريعات التي تفرضها الدولة لصالحهم. وتشمل هذه الامتيازات بالأساس، التراخيص والسياسة الحماية ضد الاستيراد واستخدام إدارة الضرائب والجمارك لمنع المنافسة وإحكام القبضة على الصفقات العمومية. ولم يخل هذا الاقتصاد الريعي من آثار ضارة على الاقتصاد الحقيقي وعلى المجتمع بأسره لأنّه يهدد المبادرة الخاصة، ويوهن النمو والتشغيل، ويضعف الإبداع، ويؤدّي إلى تفاقم التفاوت وتدهور توازنات الاقتصاد الكلي ووضعية البلاد المالية، وهو ما يفرض إصلاحاً عميقاً.

ويتطلّب هذا الإصلاح، وقبل كلّ شيء، معركة سياسية وتغييراً في موازين القوى. كما ينبغي أن يؤدّي إلى إقامة علاقة جديدة بين الدولة والسوق، فضلاً عن تحقيق العدالة الاجتماعية.

سنحاول في هذا الفصل، بعد تحديد المفاهيم المتعلقة بالاقتصاد الريعي وتقديم بعض المعطيات التاريخية له في قسم أول، تقييم هذا الاقتصاد من خلال تحليل أصوله ووضع جرد لمضاعفاته على الاقتصاد وعلى المجتمع في قسم ثان، ونوضّح، أخيراً، في قسم ثالث، الإصلاحات الضرورية التي تضمن، في الآن ذاته، المبادرة الحرة وتكافؤ الفرص والإدماج الاجتماعي، وهي المبادئ الأساسية الثلاثة للديمقراطية الاجتماعية.

1. الاقتصاد الريعيّ: إرث يعطل الازدهار الاقتصاديّ والإدماج الاجتماعيّ

1. الريع: بعض المفاهيم الأساسية

وفقا لقاموس المصطلحات القانونية، فإنّ الريع عبارة عن دفعات دوريّة من شخص يسمّى «المدين الريعي» لمن يسمّى «الدائن الريعي» لفترة زمنيّة محدّدة وفقا لعقد محدّد سلفا. ويمكن للريع أن يقدّم مجانا أو عن طريق هبة أو بواسطة وصيّة وفي أغلب الأحيان، كتعويض لثمن عقار أو لجبر ضرر (وهذا هو الحال بالنسبة للتعويض عن حوادث الشغل). عندما ينتج إقرار معاش سنويّ عن اتّفاقيّة، يُبرم عقد يُنعت بالعشوائيّ. ونظرا لما ينطوي على تنفيذه من مخاطر بالنسبة إلى الدائن الريعي عموما، فإنّ القواعد المتعلّقة بإنشائه وبشروط صلاحيّته تخضع لأحكام خاصّة من القانون المدنيّ. وتقع مراجعة المعاشات السنويّة إمّا تنفيذا لتعديل في العقد الأوّل أو وفقا لأحكام القوانين.

تحليل الحالات الريعيّة من وجهة نظر اجتماعيّة - تاريخيّة، على طرق إثراء هامشيّة نسبيا، حتّى وإن ظلّت تشكّل أسس المجتمعات المعنيّة: رؤساء أراض يحقّقون الدخل من الحقّ في الحصول على الأرض، أرباب أسر ينظّمون عمل من يعولونهم ويتلقّون «العشر»، أسياد يستمرّون في الاستفادة من عمل أسراهم السابقين أو مزارعيهم، تجار يقبضون إيجارات الاستثمارات الإيجاريّة، إلخ...

حسب النظرية الاقتصادية، فالريع يعني الدخل المتأثّي من مورد طبيعيّ بسبب الخصائص التقنيّة لذلك المورد. ويعرّفه البعض بأنّه «كلّ دخل دوريّ ليس ثمرة عمل أو دفعات منتظمة». فالريع الاقتصاديّ يهمّ وضعيّة الشركة التي تتمتع بأفضليّة تنافسيّة مؤكّدة، ممّا يسمح لها بتحقيق أرباح كبيرة. يمكن أن تتأثّي هذه المردوديّة من براءة اختراع (دواء....)، أو من اختراع (تكنولوجيا...) أو من موقعها التسويقيّ. وتتمثّل ميزة الريع الاقتصاديّ في أنّ مردوديّة الأموال الموظّفة عليه أعلى من تلك التي يتمّ تحقيقها في السوق.

ومن البديهيّ أنّ الاقتصاد الريعيّ يقوم على خلق وحماية واستغلال امتيازات أو فرص أعمال في مأمّن من المنافسة وشروط الكفاءة الاقتصاديّة. إنّ خطورة الريع مقارنة بالفساد أو اختلاس المال العامّ هي أنّه يكتسي صبغة «قانونيّة» إذ أنّ الأحكام التي تنظّمه تُترجم إلى قوانين أو مراسيم أو منشائر.

وعموما، تتعهّد الدول، لتجنّب تشويه المنافسة، بعدم محاباة الشركات الوطنيّة ذات الريع الاقتصاديّ عن طريق الحدّ مثلا من فترة صلاحية البراءات الممنوحة. لكن، يحدث في بعض الأحيان، أن تروّج للريع من خلال سياسات عامّة لصالح مجموعات معيّنة. ومن الأمثلة على ذلك، منح تراخيص استيراد أو حماية تجاريّة لمنتجات معيّنة دون غيرها، أو قروض بنسب ميسّرة لقطاعات معيّنة مثل الزراعة، وإعفاءات ضريبيّة جزئيّة أو كليّة لأنشطة معيّنة أو لصالح مناطق معيّنة. وينطبق هذا أيضا على بعض المعونات الحكوميّة النقديّة أو العينيّة (دعم الأراضي للمشاريع الخاصّة في الصناعة أو الزراعة أو السياحة) في إطار ما يُسمّى بسياسات تشجيع الاستثمار.

وتختلف طبيعة الريع من بلد إلى آخر. وبالفعل، فإنّ الريع في البلدان المنتجة للنفط يتوافق مع الموارد الماليّة المتأثيّة من استخراج النفط وبيعه (حالة الجزائر). وتستفيد بلدان أخرى من الدخل من موارد أخرى، مثل الحجّ (حالة المملكة العربيّة السعوديّة)، والسياحة (حالة اليونان) أو أموال المهاجرين (حالة لبنان). وأخيرا، قد يتأثّي الريع في بعض البلدان من تحالفات بين الطبقة الحاكمة ولوبيات

الضغط من خلال منحها مزايا وتنازلات مقابل دعم سياسي ومالي لهذه الطبقة¹ (حالة روسيا). وفي نهاية المطاف، فإن المسألة تتعلق دائما بمراد ماليتها لا تتأتى من جهد عمل كبير أو من تخصيص اعتماد كبير لرأس المال المنتج.

يُعرّف مفهوم الريع الاقتصادي في تونس بأنه الربح المشطّ الناتج عن منافسة مغير شريفة عيبة في سوق يُفترض أن تكون مفتوحة للجميع. وهو وضع ناتج عن تغوّل بعض المؤسسات أو عن قواعد اللعبة التي فرضتها الدولة، والمتمثلة في حماية بعض الفاعلين عبر آليات محددة. فالريع يشير إلى استمرار حالة الامتيازات التي تسمح لعدد قليل من الفاعلين باحتكار الأنشطة الأكثر ربحا وذلك بفضل علاقاتهم بالسلطة. ويبدو أنّ هذا الوضع متجذّر في التاريخ الاقتصادي للبلاد، حيث، اتخذ، لكل حقبة، شكلا معيّنا وشمل عددا معيّنا من الفاعلين.

2. الريع الاقتصادي في تونس: بعض النقاط التاريخية

سمح نظام الملكية للباي المعتمد في تونس منذ قدوم العثمانيين سنة 1574، بإدراج معظم الأراضي المنضوية تحت ملكيته الخاصة، فاحتكر الريع المتأتي منها وسمح لبعض الأفراد بالانتفاع من هذا الدخل من خلال توزيع الأراضي لهم في شكل مكافأة على الخدمات التي يقدمونها. وتمّ في ذلك الوقت، تفويض تحصيل الجباية في المناطق الخاضعة له إلى قادة لزام (زعماء محليّون) مأذون لهم باقتطاع حصّتهم من المحاصيل الجباية. ويتمتع هؤلاء القادة بسلطة كبيرة تصل حدّ تجريد المواطنين من ممتلكاتهم الحقيقية والنقدية. وقد وقع كذلك احتكار التجارة من خلال نظام «تذاكر»، قائم على توزيع وصولات من قبل الباي لصالح الأقارب والحاوية لبيعها لاحقا للتجار، وهي بمثابة تراخيص تسمح لصاحبها بممارسة نشاط تجاريّ محدّد. ومن هنا، ظهرت العائلات الحضرية الكبرى (أو ما يسمّى بالبلدية) على رأس أنشطة الحرف والتجارة، وهو ما سمح لها بتوطيد التحالفات القوية مع الطبقة الحاكمة وتكوين ثروات كبيرة.

لم تقم الحماية الفرنسية إلا بتكريس الطابع الريعي للاقتصاد التونسي من خلال تيسير ظهور نخبة جديدة منافسة قادمة من الساحل التونسي، بهدف تشكيل مجموعة من الوسطاء القادرين على الدفاع عن مصالح فرنسا في تونس². وفي الوقت نفسه ومع أزمة المهن في تونس، حاول المستعمر دعم مهاجريه، فاحتكر التجار القادمون من مدينة مرسيليا، على سبيل المثال، تجارة الجملة ولعبوا دور المؤسسات المصرفية لدى الباي. وقد ورّث هذا النموذج الاقتصاد التونسي خصائص استمرت في الزمن. ومنها ما يتعلّق الأمر أساسا بالخلط بين الملك العمومي والممتلكات الشخصية، والحاجة إلى وجود علاقة مميزة مع السلطة لاقتحام عالم الأعمال والاستمرار فيه، والتصور الشعبي للدولة كمستفيد من الابتزاز غير المشروع، ورأسمالية ضعيفة وتابعة للخارج، وسوق داخلية ضيقة لا يمكن لها أن تدعم ديناميكية اقتصادية داخلية.

وحثّ بعد الاستقلال، لم تتغيّر الأمور كثيرا واستمرت ممارسات الريع بأشكال أخرى. وبالفعل، فعلى الرغم من أنّ أوائل الستينات قد تميّزت بمحاربة الدولة للملكية الخاصة، فإنّ العلاقة بين كبار مالكي

1 نحن نتحدّث هنا عن المحسوبية والزبونية، وهما مفهومان يرتبطان ارتباطا وثيقا بالريع الاقتصادي. لمزيد من التفاصيل، راجع 1.2. حالة الاقتصاد الريعي.

2 عبد السلام جلدي (2021): تونس: «تونس على محكّ الانتقال الاقتصادي»، ورقة سياسية، مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد، نيسان/أفريل

الأراضي الزراعية والسلطة قد تميّزت بالمساومات، وقد عجّلت التعبئة التي قامت بها الطبقة الأرستقراطية «الزراعية» آنذاك بفشل تجربة التعاضد، حيث اعتبرت هذه الطبقة تهديدا لمصالحها. وفي أوائل السبعينات تشكلت شبكات عائلية تنتمي إلى النظام السياسي القديم (نواب، أعضاء حكومة ...) لاستغلال عزم الدولة تغيير منوال استبدال الواردات، فكونوا مجموعة خاصة، تديرها بعض الوجوه المقربة من السلطة للحصول على امتيازات هامة، كالحصول على القروض البنكية بنسب فائدة ميسرة، وبيع منتجات بديلة للسلع المستوردة بهامش ربح يفوق 30% وغيرها من الامتيازات الهامة. وحتى السياسات الليبرالية التي بدأ تنفيذها منذ الثمانينات، فقد أثبتت فشلها في التشكيك في تعديل موازين القوى والقضاء على الزبونية وبالتالي لم تتمكن من إحداث أي شرح في التوافقات القائمة بين السلطة وعالم الأعمال. وفي ظلّ نظام بن علي، تمّ تعزيز النظام الريعيّ إلى حدّ كبير حيث أصبحت هذه الظاهرة مهيكلة حسب البعض، حيث تمّ إضفاء الطابع المؤسسي عليها. وقد توجّه النظام القائم خاصة خلال فترة التسعينات نحو تكوين نخبة اقتصادية مدعومة من طرف الدولة بترسانة تشريعية وتنظيمية. وقد نجحت العائلات القريبة من السلطة والعناصر التابعة لها من احتكار جميع القطاعات الاقتصادية (النسيج، السياحة، الصناعات الغذائية، الخدمات اللوجستية وغيرها) مستفيدين من قانون استثمار ملائم لأعمالهم وموجه نحو الخصخصة التي تخدم مصالحهم ومرونة في سوق العمل تجعلهم يتحكمون في اليد العاملة. وقد حدث في تلك العشرية، تقسيم الاقتصاد التونسي بين طرف تدبره مجموعات عائلية كبيرة تحتكر القطاعات المربحة بدون أدنى منافسة وذلك من خلال نظام الطلبات المسبقة للترخيص أو العراقيل المكبلة للاستثمار الأجنبي المباشر، وطرف آخر يتكوّن رؤساء الشركات الصغيرة والمتوسطة الناشطين في قطاعات شديد التنافسية.

وبعد ثورة يناير 2011، لم يتغيّر المنوال القائم على الريع بالرغم من استبعاد بعض الأشخاص المقربين من السلطة من الحياة الاقتصادية، ولا سيما أفراد عائلة بن علي، فقد نجح هؤلاء في إعادة تنظيم أنفسهم من خلال الاستفادة من ضعف الدولة، حيث استفادوا كثيرا من الانقسامات السياسية في الصراع ضدّ السلطة، وقد تمكّن العديد منهم من الوصول إلى السلطة التشريعية وتمير قوانين تخدم مصالحهم الضيقة كقانون المصالحة الإدارية وقانون الانعاش الاقتصادي وقانون العفو عن جرائم الصرف وغيرها من القوانين التي كرّست النظام الريعي في تونس.

II. الاقتصاد الريعيّ : نتيجة تداخل عدّة عوامل

1. الحالة الراهنة للاقتصاد الريعيّ

ليس الاقتصاد الريعيّ سوى ترجمة لإحكام قبضة بعض المجموعات العائلية على قطاعات كاملة من الاقتصاد التونسيّ متمنعة بفرض وامتيازات يسمح بها نظام الأدون والموافقات والتراخيص. تخصص هذه المجموعات النشاط الاقتصاديّ لصالحها وتغلّقه على غيرها وتربطه بالمجال السياسي والذي يتولى تأسيس النصوص والتشريعات ويحيلها للإدارة لتطبيقها. ويتألف هؤلاء المستفيدون من حماية الدولة أساسا من رؤساء شركات نافذين على رأس تكتّل أو شركة قابضة تميّز ببعدها الأسريّ، وتعلّق بقطاعات متنوعة. يمثّل الرسم التالي، المأخوذ من عدد خاص من المفكرة القانونية التي تتناول موضوع الاقتصاد الريعيّ في تونس³.

3 المفكرة القانونية، تونس، عدد 24، كانون الأوّل/ ديسمبر 2021: الريع المخضرم، ص 20-21

الرسم 1 إمبراطورية المجمعات الاقتصادية في تونس



المصدر: المفكرة القانونية ص 20-21

من الواضح أنّ الأمر يتعلّق هنا بمجموعة من التكتلات التي تحتكر المجالات الصناعيّة والتجاريّة المربحة وتستحوذ على إحدى القوى الدافعة للاستثمار الخاصّ وهو النظام المصرفي. وهذا النظام يشكّل مثالا نموذجيا لتجدرّ الرّيع الاقتصاديّ في تونس.

يتعيّن، نظرياً، على المتعاملين الاقتصاديّين داخل البلاد، مع بنوكها السّتّة والعشرين (26) العامّة والخاصّة، الحصول على عرض مصرفيّ متطوّر تحفّزه المنافسة لتمويل أنشطتهم. إلّا أنّ الخدمات، من الناحية العمليّة، رديئة، على الرغم من الرسوم الهائلة والشروط المنقّرة للحصول على القروض، خاصّة لصالح الشركات الصغيرة والمتوسطة. ومع ذلك، استمرّت ربحيّة القطاع البنكيّ في النموّ حتى في الفترات العصيبة بالنسبة لاقتصاد البلاد. ويُعزى ذلك إلى امتلاك عدد قليل من المجموعات العائليّة لحصص مشتركة في البنوك الرئيسيّة، فضلاً عن ملكيّة هذه المجموعات للشركات الكبرى في البلاد، والتي تموّلها في المقام الأوّل أموال بنوك هم مساهمون فيها. ومع اضطراب الدولة إلى الاقتراض من البنوك بأسعار فائدة مرتفعة لتعويض العجز في ميزانيّتها، تعمل هذه الشركات الكبيرة على تجفيف الموارد الماليّة لتجد المؤسسات الصغرى والمتوسطة صعوبة كبيرة للحصول عليها.

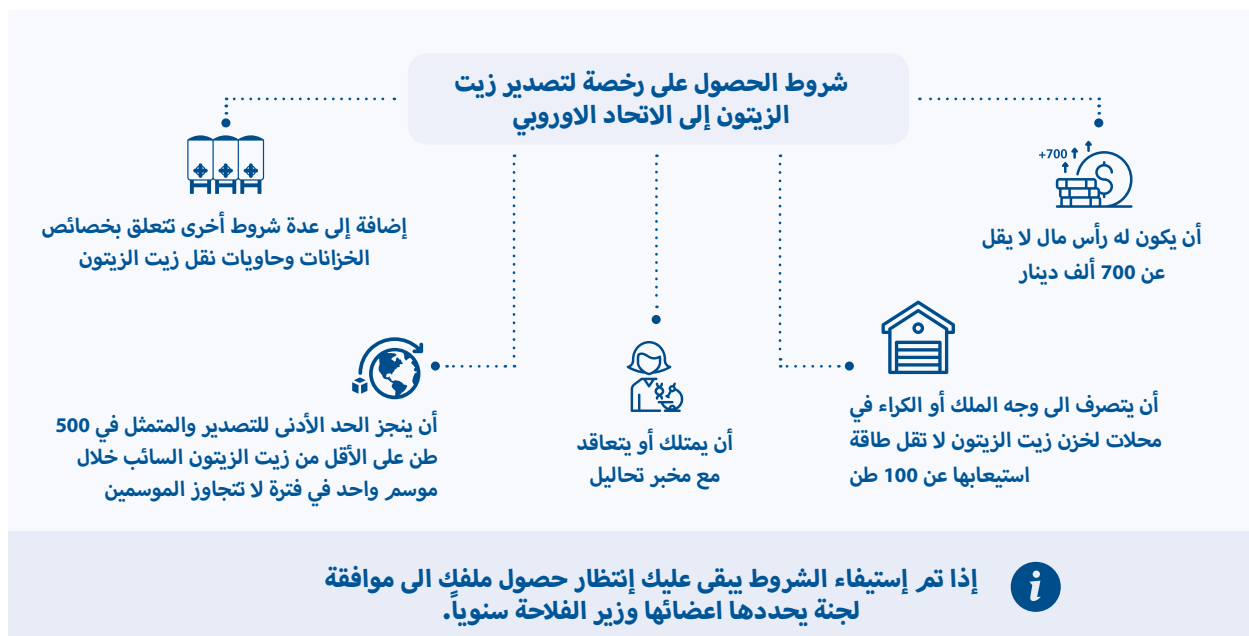
وقد صمدت آلية جني الربح وإعادة إنتاجه، في تونس، بشكل جيّد. وتَمّ الحفاظ على الأفعال من طرف عدد قليل من اللوبيات ووضِع يدهم على عدد معيّن من القطاعات التي يفترض أن تكون مفتوحة للمنافسة، فالأمثلة عديدة في هذا المجال ومنها مثلاً «مجموعة مبروك» والتي لا تزال حاضرة بقوة في الصناعات الغذائية والتوزيع الواسع النطاق والاتّصالات السلكيّة واللاسلكيّة، والماليّة، والعقارات وغيرها من القطاعات الهامة. كما تواصل مجموعة «بولينا» احتكار قطاعات بأكملها في مجال الصناعات الغذائية ومواد البناء والمعدّات. وتسيطر «مجموعة مزابي» على المجال الصناعي والنقل وصناعة السيّارات والسياحة. وتتمتّع مجموعة PGI ومجموعة HBG بحصّة هامة في قطاع النسيج والأنشطة البتروليّة وغيرها،

ويعتبر القاسم المشترك بين هذه المجموعات المتنفّذة، تمكّنها من الاستفادة من التوجّه الليبرالي نحو دور أقلّ للدولة ومن علاقاتها المتميّزة مع الحكومات للاستفادة الحصرية من نظام كامل من الحوافز والامتيازات والحصول قبل غيرها على القروض البنكية من أجل دعم هيمنتها الاقتصاديّة. ويترجم هذا النظام إلى قوانين أو مراسيم أو منشائر، ممّا يَكسبه طابعاً قانونيّاً. وفي بعض الأحيان، تُستخدم السياسات العامّة للدولة لتأمين مصالح هذه المجموعات الريعية من خلال إسناد تراخيص استيراد أو قوانين حماية تجاريّة لمنتجات معيّنة دون غيرها، أو قروض ميسّرة لقطاعات معيّنة بعينها.

ففي مجال زيت الزيتون، على سبيل المثال، فإن الإجراءات للحصول على رخصة التصدير معقّدة للغاية. فهو مجال لا يمكن الولوج إليه إلا من طرف من يملكون الإمكانات الهامة للاستفادة من حصّة تصدير إلى الاتحاد الأوروبي. وبالفعل، فوفق وزارة الزراعة والموارد المائيّة والصيد البحريّ، ينبغي، لضمان أهليّة الترشّح للحصول على رخصة تصدير زيت الزيتون، توفير رأس مال لا يقلّ عن 700 ألف دينار وطاقّة تخزينيّة لا تقلّ عن 100 طن وربط علاقات تعاقدية مع المختبرات المتخصّصة وضمان حدّ أدنى لحجم تصدير يبلغ 500 طن بالنسبة إلى الموسمين المنقّضين. ومع ذلك، يتعيّن المرور عبر لجنة للحصول على الموافقة النهائيّة.

الرسم 2

شروط الحصول على رخصة لتصدير زيت الزيتون إلى الاتحاد الأوروبي



أما في القطاع المصرفي، فبالإضافة إلى غياب المنافسة بين المؤسسات المالية المحلية والطبيعة الاحتكارية التي تسم بها السوق التونسية، فإن القانون رقم 35-2016 المتعلق باستقلالية البنك المركزي لم يؤدّ إلا إلى تعزيز حالة الريع لصالح الكارتل المصرفي. وبالفعل فإن الدولة، ومن خلال المادة 25 من قانون البنك المركزي والذي يحجر على هذا الأخير تقديم سلفات إلى الخزانة، ملزمة بالمرور عبر المصارف من خلال إصدار أذون خزانة بأسعار فائدة مرتفعة جداً. وقد أدى ذلك إلى تعزيز الربحية المالية لهذه البنوك في مقابل ندرة السيولة الموجهة نحو الاستثمار⁴.

وفي مجال وكالات السيارات، تفرض الدولة نظام تراخيص يمنح لعدد قليل من رجال الأعمال المتنفذين. وقد استفادت جل الشركات القابضة المذكورة أعلاه من هذا النظام وتحصلت على رخصة تمكّنها من احتكار استيراد علامات تجارية أجنبية كشركة ستافيم STAFIM وشركة النقل ENNAKL والمحرك Le MOTEUR وغيرها من الشركات التي تحصلت على حقوق استيراد حصرية من العلامات التجارية، بيجو وفولكس فاغن ومرسيدس. وقد كان هذا النظام أحد أدوات إثراء المقرّبين من النظام السابق من خلال التلاعب المدبّر بنظام الحصص المتعامل به في السوق الدولية.

وتجدر الإشارة إلى أنّ هذا النظام لم يتغيّر كثيراً بعد ثورة يناير/جانفي 2011، مع صدور القانون رقم 13-2011 المؤرّخ في 14 آذار/مارس 2011، والمتعلق بمصادرة الأصول والممتلكات المنقولة وغير المنقولة. فقد تمّ، بالفعل، توزيع تراخيص جديدة تخص ماركات آسيوية لصالح بعض المتنفذين، حيث يجري تقاسم هذه السوق بين عدد محدود من التجّار الذين لا يزالون يسيطرون على الأسعار ويعرقلون المنافسة.

4 تتحدّث هنا عن التداعيات السلبية على الاستثمار الخاص (Les effets d'éviction)

وفي مجال الصناعات الغذائية، يتمتع عدد قليل من الشركات الكبيرة بحضور قوي، وبحماية قانونية ضد المنافسة الحرة. وبالفعل، يمنح القانون امتيازات هامة للتكتلات المهنية المشتركة التي تتمتع بسلطة تنظيمية محكمة. وتتألف هذه التكتلات من ممثلين عن الشركات الصناعية في القطاع المعني، وممثلين عن الفلاحين، فضلا عن ممثلين للإدارة، وغالبا ما يرأسها رؤساء الشركات الصناعية الرئيسية في الميدان. ولا يمثل حضور الدولة في مجالس إدارة هذه المنظمات (من خلال ممثلي الوزارات الأربع المعنية: الفلاحة والصناعة والتجارة والمالية) سوى الثلث وهو ما يضعف دورها التنظيمي ويعزز مكانة كبار صناعيي الميدان⁵

كما أن تفاقم الاقتصاد الريعي في تونس يعود الى غياب الدولة أو فشلها في القيام بدورها التقليدي القائم على ضمان منافسة شريفة لكل الفاعلين الاقتصاديين، ويبرز ذلك مثلا في القصور الذي يميز مجلس المنافسة من ناحية والإطار التشريعي لنظام الصفقات العمومية والذي لا يزال يسهم في تفاقم اقتصاد الريع.

فمجلس المنافسة لم يتمكن من الاضطلاع بالدور الكامل المنوط بعهدته، على الرغم من توسيع صلاحياته في السنوات الأخيرة. فالإطار التنظيمي يحدّ من قدرة هذا المجلس على مكافحة الممارسات المنافية للمنافسة⁶ والأحكام المنظمة لقانون المنافسة، ولا سيما المادة 44 من القانون رقم 36-2015، تدفع نحو التأسيس لتحالفات جديدة بين الشركات بدلا من التشجيع على إلغائها. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أنّ قدرة المجلس في مجال الدفاع عن المنافسة ضعيفة. ومن ناحية أخرى، تبين في عدّة مناسبات تصادم تخصصات المجلس مع تخصصات لهيئات أخرى تلعب نفس الدور من حيث المراقبة والرصد في المجالات التنافسية كالهيئة الوطنية للاتصالات. كما تميّز المجلس بطول آجال الإجراءات الإدارية التي يتخذها وعدم متابعته للمحاكمات والإدانات القضائية المنفذة، فضلا عن ضعف في مقدار الغرامات المحكوم بها ضدّ المخالفين (10% من رقم المعاملات السنوية)، وقد أدّى هذا التقصير الى إلى مزيد إضعاف دور مجلس المنافسة وتفاقم الممارسات الريعية.

أما بالنسبة لنظام إسناد عقود الصفقات العمومية، وبالرغم من التقدّم المحرز في المجال التنظيمي وفي الشفافية، إلا أنه أسهم في مزيد تعزيز حالات الريع⁷. وبالفعل، فإلى يومنا هذا، لا يوجد إجراء واضح لتحديد احتياجات المشتري العمومي (الكميات، الجودة، الخصائص التقنية...)، ولا يتم إجراء أيّ تدقيق داخل اللجان المسؤولة عن التدقيق في الخصائص التقنية المطلوبة، ممّا يشوّه الأساس مبدأ المنافسة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ أعمال اللجنة المسؤولة عن تقييم طلبات العروض تتسم بالسريّة التامة في حين أنّ تقديم مختلف هذه العروض يمرّ عبر المنصة الإلكترونية عبر منظومة الشراء العمومية (TUNEPS). أمّا عند خلاص الطلبات العمومية، غالبا ما تعطي الإدارة الأولويّة لكبار المزودين في إطار التعامل غير المتكافئ، وهو ما يؤدي الى إضعاف الشركات الأقلّ قدرة من الناحية المالية أو من حيث شبكات التأثير داخل الإدارة وترسيخ هيمنة الشركات الأكثر نفوذا في السوق⁸.

5 يتكرّر هذا المثال في العديد من المؤسسات العمومية، كما هو الحال مع ديوان التجارة، حيث يكون وجود الأعراف قويا للغاية (من أصل 12 مقعدا، يشغلون 7 مقاعد)، ممّا يسهّل عليهم المحافظة على الامتيازات المكتسبة سلفا.

6 يتحدّث الخبراء عن ضابطة في النص القانوني المتعلّق بتنظيم المنافسة والأسعار.

7 تمثّل الصفقات العمومية حوالي 18% من الناتج المحلي الإجمالي ونصف ميزانيّة الدولة. لمزيد من التفاصيل، انظر www.marchespublics.gov.tn.

8 في دراسة أجرتها الهيئة العليا للمشتريات العمومية في عام 2019، تبين أنّ الشركات الصغيرة والمتوسطة استحوذت على 17% فقط من إجمالي الصفقات العمومية، وهي نسبة أقل من الـ 20% التي حدّدها المادة 20 من المرسوم رقم 1039 - 2014 الصادر في 13 آذار/مارس 2014 المتعلّق بتنظيم الصفقات العمومية.

وبالإضافة إلى الجوانب التنظيمية والمؤسسية التي ميّزت اقتصاد الريع، لم يتمكن الاقتصاد التونسي من التطوّر ويتمكّن في مواجهة الهزّات العديدة التي عانى ولا يزال يعاني منها إلى الآن. وقد كان للتحالف المفضوح بين رجال السياسة وبعض العائلات المتنفذة الأثر السيء على مناخ الأعمال وذلك باحتكار هذه العائلات الأنشطة الأكثر ربحية مقابل الولاء للسلطة القائمة، وهو ما ينعت برأسمالية المحسوبية والتي تطوّرت جنباً إلى جنب مع القيود المفروضة على الولوج إلى الأسواق ومع القيود التنظيمية المتشددة التي تفرضها الدولة لحماية مصالح هذه العائلات.

وخلال عهد الرئيس السابق، زين العابدين بن علي، تغلغل أصحاب الريع في الاقتصاد التونسي وتمدّدوا إلى قطاعات أخرى حساسة كالقطاع العقاري، حيث ارتبطت فيه الربحية بقدرة صاحب الأعمال المتنفّد على الحصول على الأراضي الصالحة للبناء بأسعار رمزية تجعله يقيم مشاريعه بأقل تكلفة.

ولم تكن ثورة يناير/جانفي 2011 قادرة على وقف هذا التحالف بين السياسيين ورجال الأعمال للحصول السهل على الريع. حيث لا تزال المحسوبية والبحث عن الريع، القاعدة العامة التي يميّز هذا التحالف. وقد كانت الانتخابات التشريعية في عام 2014، فرصة سانحة لرجال الأعمال لتعزيز مكانتهم من خلال الحضور المكثّف في البرلمان بعد السخاء المالي الذي ميّز علاقتهم بأقطاب السياسة آنذاك. ولم تغيّر انتخابات عام 2019 الوضع كثيراً، فالرغم من تقلص عدد رجال الأعمال في البرلمان، إلّا أن تأثيرهم على السلطة التشريعية عبر الأحزاب السياسية كان واضحاً للعيان، فمرروا قوانين تخدم مصالحهم الضيقة كقانون الانعاش الاقتصادي وقانون العفو الضريبي وغيرهم من القوانين الريعية.

كما كان التعامل المصرفي مع رجال الأعمال غير متكافئ بالمرة، حيث تعطى الأولوية لأصحاب الأعمال المتنفذين على حساب غيرهم من أصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة والذين يخضعون إلى شروط مجحفة، ممّا يزيد في تعميق الفجوة بين رجال الأعمال، وهو ما تحدّث عنه خبير اقتصادي من منظمة دولية معروفة عندما تكلم عن معاناة رجال الأعمال من المناطق الداخلية: «إذا تقدّم مستثمر من داخل البلاد بطلب للحصول على ائتمان مصرفي، فسيتعيّن عليه رفع الطلب إلى العاصمة. وستكون حظوظه في الحصول على قرض ضئيلة، نظراً لعدم مرونة النظام ومركزيته في العاصمة التونسية⁹. فالنظام البنكي، بتميزه هذا، يعاقب الشركات الصغيرة والمتوسطة، إلى درجة أنّ المؤسسات المصرفية (ومعظمها عامّ أو شبه عام بينما تشكّل المصارف الخاصة احتكاراتاً قلّة) لا توافق إلّا على تمويل من يقدّمون أكبر قدر من الضمانات، اعتماداً على معايير أغلبها غير رسمي، كالقرب من السلطة أو غيرها من المعايير.

وأخيراً، فإنّ الممارسات المتعلقة بالإعفاءات الضريبية والجمركية لصالح من هم أكثر قرباً من السلطة، مكّنت رجال الأعمال المتنفذين من تعزيز وضعهم الريعي. وفي دراسة أجراها البنك الدولي على عينة من الشركات المصدرة، تبين أن نسبة التصاريح الخاطئة لهذه الشركات كان كبيراً وأن الغاية من ذلك هو الانتفاع برسوم جمركية ضعيفة. ومن خلال ذلك يؤكّد البنك الدولي العلاقة الوثيقة بين الوصول المميّز إلى السوق عبر «التراخيص» من ناحية، وتجاوز القوانين من ناحية أخرى¹⁰.

9 المرحلة الانتقالية المعطلة: الفساد والجهوية في تونس. مجموعة الأزمات الدولية. تقرير منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عدد 177، 2017.

10 البنك الدولي (2014): «المحسوبية والأداء الاقتصادي وعدم تكافؤ الفرص»، الفصل 3 الثورة غير المكتملة: خلق الفرص وفرص العمل الجيدة والثروة لجميع التونسيين.

وخلاصة لكل ما أظهرته الدراسات المختلفة، فإنّ الاقتصاد التونسي تسيطر عليه أقلّيات تقوم بممارسات قصد انتزاع مداخيل ريعية لصالحها، غالباً ما تكون هذه الأقلّيات لها صلات بالسلطة. وتشمل هذه الممارسات إساءة استخدام شروط «لتراخيص»، وحماية الواردات وتراخيصها، والإنفاذ التقديري للأنظمة، واستخدام إدارة الضرائب والجمارك لمنع المنافسة، والسيطرة على الصفقات العموميّة.

2. لم يجب علينا إصلاح الاقتصاد الريعيّ؟

لا يخلو الاقتصاد الريعيّ من تداعيات سلبية هامة على الاقتصاد والمجتمع بأسره. وفي تونس، وعلى الرغم من الدور الهامّ الذي لعبته الشركات الكبيرة (سواء ذات الطابع العامّ أو الخاصّ) في ديناميكيّة النشاط الاقتصاديّ، إلّا أن هيمنة بعض الفاعلين على قطاعات كاملة من الاقتصاد كان مضرّاً للغاية. وبالفعل، فإنّ استمرار نظام الأدون والتراخيص والموافقات المسبقة قد دّعّم البيروقراطيّة ووضع ضغوطاً إضافيّة أمام المستثمرين الشبان الذين لم تكن لديهم صلات سياسيّة. وبعيداً عن الخسائر المرتبطة بالفساد وانتزاع الريع، فإن المحسوبيّة والمنافسة غير العادلة، والنهب في بعض الأحيان، قد أثّرت سلباً على أداء القطاع الخاصّ وأعاقت النموّ وفاقمت من البطالة. فبعد تحقيق معدّلات نموّ وخلق فرص عمل محترمة خلال فترتي الستينات والسبعينات، تدهور أداء الاقتصاد التونسيّ، ولا سيّما في العقد الأخير.

الجدول 1 تطور النموّ والتشغيل في تونس (ب%)

2011-2020	2002-2010	1992-2001	1982-1991	1972-1981	1962-1971	
0,7	4,4	4,9	3,3	6,9	5,5	النمو الاقتصادي
0,4	2,5	2,9	2,3	3	1,2	نمو التشغيل

المصدر: دفاتر الإنتاجيّة عدد 4، المعهد التونسيّ للقدرة التنافسيّة والدراسات الكميّة ITCEQ 2020

ومن ناحية أخرى، فإنّ الحيف في تطبيق التشريعات والحدّ من الوصول إلى الأسواق لم يمكّن الشركات من توزيع حجمها وظلّ أداء القطاع الخاص، بالفعل، ضعيفاً. كما أنّ عمليّة الخلق والابداع والتي تغدّي الاستثمار المنتج ونموّ الإنتاجيّة قد ضعفت بشدّة في تونس، وهو ما أثّر سلباً على نسبة الاستثمار من الناتج المحليّ الإجماليّ، حيث تراجعت بصورة ملحوظة منذ الاستقلال (باستثناء عقدي السبعينات والتسعينات). وبالفعل فقد انخفضت هذه النسبة من 26.7 ٪ خلال السّتينات إلى 19.4 ٪ فقط في العشريّة الأخيرة.

الجدول 2 متوسط معدّل الاستثمار (ب% من الناتج المحلي الإجمالي)

2011-2020	2002-2010	1992-2001	1982-1991	1972-1981	1962-1971
19,4	23,3	24,9	21,0	27,4	26,7

المصدر: دفاتر الإنتاجية عدد 4، المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية ITCEQ 2020

وفي السياق ذاته، فإنّ تركيز أصحاب الريع على القطاعات المربحة لم يدعم التقدّم التقنيّ واقتصاد المعرفة. وفي ظلّ اقتصاد مغلق على المنافسة، لا يمكن للشركات أن تحسّن جودة منتجاتها، لأنّ تطوير الإنتاجية وعمليات التجديد لا يمكن تكون إلا إذا فتحنا السوق على شركات جديدة. إنّ فشل التحوّل الهيكليّ للاقتصاد التونسيّ، بسبب غياب الاستثمارات (العامة والخاصة) في العلوم والتكنولوجيا، هو نتيجة حتمية لاستمرار الاقتصاد الريعيّ. وبالفعل، فقد ظل معدّل نموّ إنتاجية مجمل عوامل الإنتاج (مؤشّر يُستخدم غالباً لقياس الزيادة في الإنتاجية أو في معدّل التغيير في التقدّم التقنيّ) منخفضاً منذ الاستقلال (باستثناء التسعينات). وقد أصبح هذا المعدّل سلبياً خلال العقد الأخير، مترجماً الفشل في تعزيز اقتصاد المعرفة في البلاد.

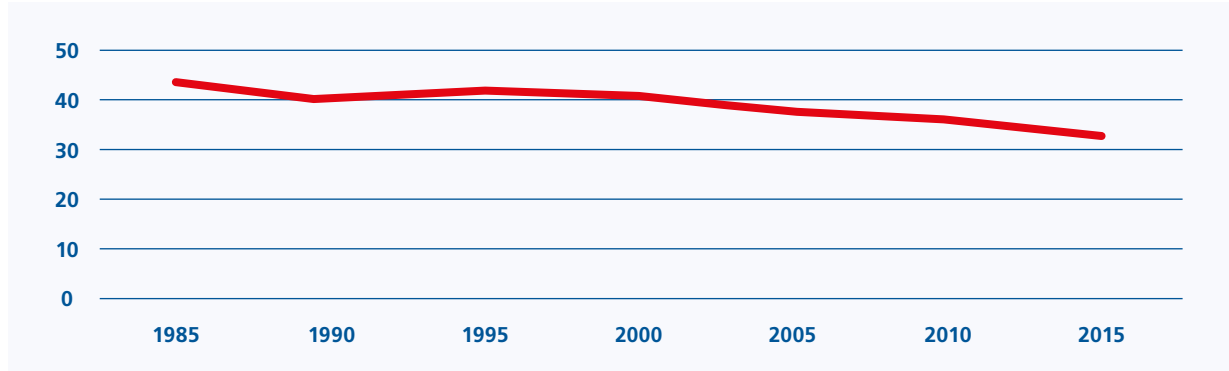
الجدول 3 متوسط الزيادة في إجماليّ إنتاجية عوامل الإنتاج

2011-2020	2002-2010	1992-2001	1982-1991	1972-1981	1962-1971
-0,7%	1,3%	2,1%	1,6%	0,4%	-0,1%

المصدر: دفاتر الإنتاجية عدد 4، المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية ITCEQ 2020

تمثّل حالات كسب الريع عاملاً من عوامل عدم تكافؤ الفرص. ويميّز هذا التفاوت تونس اليوم لأنّ البنية المؤسسية الراهنة تخلق ثقافة «مشمول-مستبعد». وقد تمّ، في بداية الستينات، اعتماد سياسات تدخلية لتعزيز تنمية البلاد، ولكنها في الممارسة العملية، استُخدمت لانتزاع الريع والامتيازات لصالح المقرّبين من السلطة السياسية وهو ما أدّى إلى عدم المساواة في الدخل على حساب الأغلبية والتي ليس لها أيّ تواطؤ مع السلطة السياسية. فظلّ مؤشر جيني (وهو مؤشّر يستخدم غالباً لقياس عدم المساواة) مرتفعاً طوال السنوات الأخيرة في تونس على الرغم من انخفاضه التدريجيّ بمرور الوقت (انظر الشكل 3). وهو ما يفسّر الظلم الاجتماعيّ والذي يغذّي الشعور بالإحباط لدى معظم التونسيين.

الشكل 3 تطور مؤشر جيني 2015-1985



المصدر: دفاتر الإنتاجية عدد 4، المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية ITCEQ 2020

ومن الواضح أنّ الريع قد خلق اقتصادا مزدوج السرعة: قطاع ريعي وقطاع منخفض الإنتاجية. لقد كان الريعيون أكثر اهتماما بالقطاعات ذات القوانين المشددة (قطاع الخدمات بالأساس) على حساب القطاعات الإنتاجية المبتكرة، وهو ما أثر سلبا على سلوك المستثمرين في القطاع الخاص وأدى الى استبعاد العديد منهم من الاستثمار في القطاعات التي تتمتع فيها تونس بميزة تفاضلية، معيقا، نتيجة لذلك، النمو والتنمية. ولم يكن تراجع التصنيع وتعطل أهم القطاعات الاستراتيجية، مقابل التوجه نحو مجتمع الاستهلاك، إلا نتيجة لهذا الانفصال بين قطاعات ريعية مربحة وقطاعات استراتيجية محدودة الإنتاجية¹¹. وبالفعل، فقد كانت مساهمة القيمة المضافة للتصنيع في الناتج المحلي الإجمالي ضعيفة بالرغم من التحسن النسبي حتى التسعينات. في حين أنّها انخفضت أكثر في العقدين الأخيرين بسبب عدم وجود استراتيجية لتصنيع البلاد.

الجدول 4 نمو القيمة المضافة للصناعات المعملية (ب% من الناتج المحلي الإجمالي)

2011-2020	2002-2010	1992-2001	1982-1991	1972-1981
14,56	16,42	17,22	15,37	10,51

المصدر: مؤشرات النمو العالمي، البنك الدولي، 2022، حسابات المؤلفين

11 في دراسة للبنك الدولي (2014) تناولت الشركات المصدرة عشيّة الثورة، تبين أنّه على الرغم من كونها تمثل أقل من 1% من جميع الوظائف، إلا أنّها تمثل 3.2% من ناتج القطاع الخاص و21.3% من جميع الأرباح الصافية للقطاع الخاص التونسي (ما يعادل 233 مليون دولار أمريكي في عام 2010 و0.5% من الناتج المحلي الإجمالي).

ونتيجة لهد التوجه الاقتصادي لفائدة أصحاب الريع، فقد تدهور عجز الميزان التجاري التونسي بمرور الوقت، حيث وصلت الفجوة بين الصادرات والواردات إلى أرقام قياسية مفرجة. فقد مرّ هذا العجز التجاري، في المتوسط، من 1085 مليار في الثمانينات إلى 13708 مليار خلال العقد الأخير، عاكسا زيادة مقلقة في تبعيّة البلاد في مجالي الغذاء والطاقة.

الجدول 5 متوسط تطوّر العجز التجاري بالمليون دينار تونسي

2011-2020	2002-2010	1992-2001	1982-1991
-13708,97	-5057,87	-2753,46	-1085,48

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء، 2022، حسابات المؤلفين

وعموما، لم تسمح العقوبات العديدة التي أحدثتها الحكومات المتعاقبة من الولوج الى الأسواق وتطويرها حتى تكون قابلة للمنافسة الشريفة، فقتلت المبادرة الخاصة ودفعت نحو تفشّي الاقتصاد الموازي. لقد أصبح الطابع غير الرسمي في الوقت الراهن استجابة طبيعيّة لحالات الاحتكار والإغلاق التي أحدثها الاقتصاد الريعي. وفي دراسة أجرتها مؤسسة TRACIT (التحالف الدولي من أجل مكافحة التجارة غير المشروعة)، تبين أنّ الاقتصاد الموازي يمثّل 35.5% من الناتج المحلي الإجمالي و32% من إجمالي التشغيل، وهي معدّلات قريبة جدّا من تلك الموجودة في دراسة أجراها الأستاذ مصطفى كمال النابلي في عام 2018.¹²

وتجدر الإشارة إلى أنّ تفشّي الاقتصاد غير الرسمي أدّى إلى تفاقم مشكلة المائيّة العموميّة من خلال الخسائر الفادحة في موارد الدولة والارتفاع المذهل للدين العام. وبالفعل، فقد مرّ معدّل نسبة الديون المقوّمّة بالعملات الأجنبية وحدها (معبّر عنها بالنسبة المئويّة من الناتج المحلي الإجمالي)، من 36.2% في عقد ما بعد الاستقلال إلى 66.7% خلال العقد الأخير.

جدول 6 متوسط الدين الخارجي (ب% من الناتج المحلي الإجمالي)

2011-2020	2002-2010	1992-2001	1982-1991	1972-1981	1962-1971
66,7%	37,4%	47,4%	48,8%	33,8%	36,2%

المصدر: دفاتر الإنتاجيّة عدد 4، المعهد التونسي للقدرة التنافسيّة والدراسات الكميّة ITCEQ 2020

12 مصطفى كمال النابلي (2018): «لا أزال أؤمن: ما وراء الكارثة... تونس ديمقراطية ومزدهرة»، إصدارات الجنوب

III. الاقتصاد الريعيّ: نحو عقد اجتماعي جديد قائم على الحرية وتكافؤ الفرص والإدماج

1. نحو علاقة جديدة بين الدولة والأسواق

لإصلاح النظام الريعيّ وجب الاعتماد على مقاربة شاملة تركز على معالجة الحلول على المستوى الاقتصاديّ والمؤسسي والقانوني، وتندرج هذه المقاربة في إطار نهج ديمقراطي اجتماعي يهدف الى خلق التوازن المطلوب بين ضرورة فتح الأسواق، وأهمية تيسير الوصول إلى الاستثمار العام والخاص وتشجيع المبادرة الخاصة لرواد الأعمال الشباب وتعزيز دور الدولة فيما يتعلّق بالتنظيم والإشراف والمراقبة وضمان تكافؤ الفرص وحسن سير الأسواق.

ثم إنّ حلّ مشكلة الاقتصاد الريعيّ يتطلّب، علاوة على ذلك، وقبل كلّ شيء، معركة سياسية تهدف إلى تغيير موازين القوى لصالح أولئك الذين يحملون رؤية جديدة ونهجاً جديداً. والواقع أنّ الإصلاحات المقترحة تتطلّب إرادة سياسية قوية، نظراً لأنّها ستواجه مقاومة منظّمة من جماعات المصالح الريعية. ومن المؤكّد أنّه سيكون من المستحيل إيجاد نهج توافقيّ بسبب المقاومة الشرسة المتوقّعة من أولئك الذين سيفقدون الامتيازات الذين تعودوا عليها. ويمكن أن تكون تعبئة القوى الديمقراطية الاجتماعية وحشد الشباب حول مشروع سياسي جديد ورؤية جديدة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية نقطة انطلاق هامة على درب الإصلاحات.

ومن ناحية أخرى، يتطلّب التعامل مع هذا التحالف بين الدولة وأوساط الأعمال، قدرة سياسية كبيرة ورغبة في مقاومة نشاطات أخرى لها نفس المصالح، كالاقتصاد غير الرسمي. إذ لا بد من اتخاذ تدابير اللازمة لإضفاء الطابع الرسمي على الاقتصاد. ويتعلّق الأمر بالأساس بتبسيط الإجراءات الإدارية وإحداث مناطق حرّة على الحدود وغير ذلك من الحلول المقترحة في المحور المتعلّق بالاقتصاد الموازي¹³. ولن تؤدي هذه التدابير إلّا إلى توسيع نطاق المنافسة بين العديد من الفاعلين، وإنهاء الطبيعة الاحتكاريّة للأسواق التونسية.

فإصلاح الاقتصاد الريعيّ يجب أن يتزامن مع مراجعة تامة لدور الدولة في الاقتصاد حيث عاشت تونس على مدى العقود الأخيرة، تدخلاً حكومياً خلق عقبات أمام المنافسة وتسبّب في انحرافات خطيرة في خيارات مستثمري القطاع الخاص، الأمر الذي أتاح فرصاً هائلة لجني أرباح كبيرة من طرف أصحاب الرّيع، وهم أقلية، وأضرّ، بشكل خطير، بالأداء الاقتصادي، وهدد، في بعض الحالات، السلم الاجتماعي. وفي هذا السياق، فإنّ إصلاح المؤسسات العمومية أمر ضروري، باعتبار أنّه سيسمح للدولة باستعادة دورها في حماية القطاعات الاستراتيجية، وبالتالي في تعزيز السيادة الوطنيّة¹⁴. وتحقيقاً لهذه الغاية، من الضروريّ الجمع بين اتخاذ تدابير لصالح إعادة الهيكلة الماليّة لهذه الشركات، والجهود الرامية إلى تحسين نظام إدارتها الشامل والداخليّ وتعزيز الحوار الاجتماعيّ والمسؤوليّة المجتمعيّة وإدارة الموارد البشريّة داخل هذه الشركات¹⁵. وستمكنها هذه الإصلاحات من التخلّص من بيروقراطية مكبّلة تعوق أنشطتها وتمنعها من دخول اقتصاد السوق، وبالتالي من أن تكون قادرة على المنافسة بدرجة عالية وفعّالة.

13 لمزيد من التفاصيل، انظر فصل «الاقتصاد الموازي».

14 مثال كوريا الجنوبيّة حيث دُعِمت الدولة مؤسّساتها الكبيرة ودفعتها إلى غزو الأسواق الأجنبيّة من خلال دعم التجديد والبحث والتطوير..

15 لمزيد من التفاصيل، انظر المحور المتعلّق بالمؤسسات العموميّة.

ولإطلاق العنان للاقتصاد وتحرير المبادرات، من الضروريّ زيادة فعالية إطار المنافسة ووضعه حيّز التنفيذ، لا سيّما عن طريق إدخال تعديلات محدّدة على قانون المنافسة للحد من الممارسات التي تمنع المنافسة الشريفة. كما يقترح هذا التقرير إلغاء ضوابط الأسعار غير الضرورية، وسقف هوامش التوزيع، وغيرها من المعوقات. وفي العموم، يتطلّب انفتاح الأسواق، مراجعة المنوال الاقتصاديّ نحو المزيد من تحرير المبادرات، فالغاء الأذون والتراخيص والموافقات المسبقة واستبدالها بكرّاس شروط بسيطة وشفافة من المقترحات الهامة في هذا المحور. كما أن إعادة النظر في الحوكمة ونظام حوافز الاستثمار، لا يمكن إلّا أن يشجّع المبادرات الخاصة، دون تجريد الدولة من دورها كمنظّم وضامن للتقدّم الاجتماعي¹⁶.

ومن الضروريّ أيضا تعزيز مراقبة عمليات الاندماج ودعم دور مجلس المنافسة. وذلك بتعزيز الشفافية والوعي التنافسيّ داخل هذا المجلس، إضافة إلى دعم لجان التقييم والرقابة ورقمنة الإجراءات. وسيكون من المناسب، كذلك، التعاون الوثيق مع المنظمين القطاعيين الآخرين الذين من شأنهم أن يساعدوا على تجنّب التداخل بين القدرات في مجال المنافسة وعلى التعامل بمزيد من الفعالية مع اللوائح التنظيمية المانعة للمنافسة.

2. نحو مزيد من العدالة الاجتماعية

ما من شكّ في أنّ وجود إدارة جمركية وضريبية ذات قدرة على الرصد وآليات رقابة داخلية قوية ضرورية للحدّ من مخاطر السلوك الريعي، لكنها غير كافية للقضاء على هذا السلوك. وبالتالي وجب الاتجاه نحو وضع تعريفات ديوانية موحّدة ونظام ضريبيّ مبسّط من شأنه أن يحدّ من الفساد ومن المحاباة للشركات المقربة من السلطة السياسية وكذلك إجراء إصلاحات تهدف إلى الحدّ من الهيمنة التشريعية لبعض القوانين التي تحمي المصالح الضيقة لبعض رواد الأعمال. تتطلّب العدالة الاجتماعية إصلاحا شاملا للنظام الضريبيّ. فبالنسبة للأستاذ إلياس الجويني، على سبيل المثال، تمرّ مساهمة كلّ فرد وفقا لإمكانيّاته عبر مكافحة التحيل، وتطبيق النظام التقديري فقط على الشركات المتناهية في الصغر ذات أرقام المعاملات المحدودة للغاية، وإرساء «ضريبة على الثروة»، على الأصول ذات القيمة العالية على غرار العديد من البلدان (مثل كولومبيا أو فرنسا أو الهند أو النرويج أو هولندا أو سويسرا). كما يعتبر الأستاذ الجويني، أنّ مثل هذه الضريبة تستهدف الأفراد لا الشركات ولن تؤثر سلبيا على النشاط الاقتصاديّ بل تشجّع على استثمار الثروة غير المنتجة بطريقة أكثر فاعلية¹⁷.

ثمّ إنّ إرساء منوال الاقتصاد الاجتماعي والتضامنيّ يمكن أن يكون عاملا مهما للحدّ من أوجه عدم المساواة وللمساعدة على إضفاء الطابع الرسميّ على الاقتصاد، ويجعل من الممكن توفير ظروف العيش الكريم سعيا إلى الإدماج والاستقرار الاجتماعيّ. وفي هذا السياق، وجب التسريع بنشر النصوص التنفيذية (المراسيم والأوامر) المتعلقة بالقانون 2020-30 المؤرّخ في 30 حزيران/جوان 2020. وينبغي أن تيسر هذه النصوص إنشاء هياكل دعم (ولا سيّما الهيئة الوطنية للاقتصاد الاجتماعي والتضامنيّ)، وتفعيل نظام وضع العلامات، وإتاحة خطوط تمويل خاصة (شركات رأس المال الاستثماريّ SICAR، شركات تمويل صُغرى، إلخ) وتنفيذ آليات الضمان.

16 لمزيد من التفاصيل، انظر محور مناخ الأعمال،

17 حسب تيري بريزيون، في تونس، الاقتصاد الريعيّ كان أقوى من القيم التي أتت بها الثورة. عين الشرق الأوسط. حزيران/جوان 2020.

وجب كذلك إصلاح النظام المالي لمزيد دعم المبادرة الخاصة والمساواة في الحصول على التمويل. وهي هذا الإطار، يتحدث عزيز كريشان عن تطهير النظام المالي من خلال فصل ملكية رأس مال البنوك عن ملكية الشركات، إذ لا يمكن لأصحاب البنوك أن يكونوا حكاما وخصوصا في الآن نفسه حسب تيري بريزيون¹⁸. ويمكن أن يكون وضع سقف لمساهمة الشركات الكبرى في رأس مال البنوك نقطة انطلاق.

وفي السياق نفسه، فإنّ مراجعة قانون استقلالية البنك المركزي، بغية السماح للخرينة بالحصول على سلفات، اعتمادا على الإيرادات الضريبية التي سبق إحرازها على سبيل المثال (كما هو الحال في مصر والمغرب) قد تقلل من الضغط على السيولة المصرفية وتسمح للبنوك بإعادة توجيه نفسها نحو الشركات التي تعاني من عجز في التمويل. كما أن مراجعة الفقرة 4 من المادة 25 من القانون المذكور ضرورية في هذا الإطار.

18 تيري بريزيون، تونس خرجت من العصر اللاهوتي إلى العصر السياسي، عين الشرق الأوسط، تشرين أول/أكتوبر 2020.

جذاذات تأليفية



الحلول المقترحة	الأطراف المعنية	الحالة الراهنة
- إلغاء التراخيص وتعويضها بكراسات شروط بسيطة وشفافة - رقمنة الإجراءات - إصلاح المؤسسات العمومية	الإدارات العمومية، البرلمان، الشركات الصغيرة والمتوسطة، الشركات الكبرى	ورقة 1: تراخيص وكراسات شروط ملزمة
- مراجعة شروط الحصول على تراخيص التوريد أو تعويضها بكراسات شروط - توحيد المعاليم الديوانية - تبسيط النظام الضريبي	الإدارات العمومية، البنك المركزي، الموردون، الشركات الصغيرة والمتوسطة	ورقة 2: حماية الصادرات و/أو إسناد غير متكافئ لتراخيص التوريد
- تطوير الصحة التنافسية داخل مجلس المنافسة - مراجعة عدد المقاعد في مجلس إدارة المجموعات المشتركة بين المهنيين لصالح الدولة - مراجعة تركيبة المجالس داخل الدواوين ذات الصبغة العمومية - تعزيز قدرات مجلس المنافسة - تدعيم التعاون بين مجلس المنافسة والجهات التنظيمية القطاعية الأخرى	مجلس المنافسة، هيئات الرقابة، التجمعات المهنية المشتركة، الدواوين ذات الصبغة العمومية	ورقة 3: مشاكل حوكمة الهيئات العمومية والتطبيق التقديري للأنظمة
- مراجعة سقف الصفقات الممنوحة للشركات الصغيرة والمتوسطة (تنقيح المادة 20 من قانون عام 2015) - تعزيز الرقابة على عمل اللجان الفنية - نشر أعمال لجنة التقييم - المساواة في معاملة جميع المزودين فيما يتعلق بسداد الطلبات العمومية	الإدارات العمومية، الشركات الصغيرة والمتوسطة، الشركات الكبرى	ورقة 4: التحكم في الصفقات العمومية
- إدماج الفاعلين في الاقتصاد غير الرسمي - مراجعة قانون الأحزاب السياسية	الأحزاب السياسية، الدوائر الحكومية، البرلمان	ورقة 5: التصادم بين عالم السياسة وعالم الأعمال
- مراجعة قانون استقلالية البنك المركزي (الفقرة 4 من المادة 25). - الفصل بين ملكية البنك مقابل رأس مال الشركة وتسقيف الحد الأقصى للأسهم المشتركة - تعزيز الاقتصاد الاجتماعي والتضامني	النظام البنكي، البنك المركزي، الشركات الصغيرة والمتوسطة، الشركات الكبرى، رواد الأعمال، الخزينة العامة	ورقة 6: عدم المساواة في الحصول على التمويل

الفصل 2 الاقتصاد الموازي



الفصل 2

الاقتصاد الموازي

مقدمة

حسب تقرير الأمم المتحدة للتنمية في سنة 2000، فإن الاقتصاد الموازي يشمل حوالي ثلاث أرباع سكان العالم، وهو متموقع أساسا في دول العالم الثالث حيث الفقر والتخلف. جل الدراسات الاقتصادية تبين أن الاقتصاد الموازي يتفاقم عندما يعجز الاقتصاد المنظم على خلق الثروة من جزاء القيود المفروضة عليه، فكلما وُجد قيد على حرية المعاملة في السوق، يكون هناك ضرورة لاقتصاد موازٍ، فهو يتغذى من أزمة القطاع المهيكل وكلما كان هذا الأخير في أزمة يرتفع منسوب الاقتصاد الموازي.

للاقتصاد الموازي سلبات عدة، فهو يضمّ جملة المشاريع التجارية والصناعية التي لا يصحّح بها أصحابها وتعرض سلعا بأسعار أقل من سعر السوق نتيجة عدم دفعها الضرائب أو هي توفر خدمات أو حاجيات من دون تراخيص حكومية وبهذا فهي تفرض على السوق منافسة غير مشروعة مع المؤسسات الاقتصادية المنظمة التي تدفع الضرائب. بالفعل، فإن وحدات الانتاج غير الرسمية لا تستعمل رأس مال بشري ومادي عال وهو ما يجعل منها استثمارا مربحا. كما أن مختلف أشكال الاقتصاد الموازي يحرم الدولة من مداخيل جبائية ويحرم الصناديق الاجتماعية من مداخيل هي في أمس الحاجة إليها. كما أن تبييض الأموال المتأتية من الاقتصاد الموازي وتسريبها الى المسالك المالية والاقتصادية المنظمة يشكل خطرا جسيما قد يدفع بعض المؤسسات الدولية الى تصنيف البلد عبر القوائم السوداء ويكون الخطر أعظم عندما تتسرب هذه المداخيل الى الحياة السياسية والإعلامية بصورة تمسّ من مصداقية الأحزاب والمؤسسات الإعلامية أو عندما تستشري في المجتمع ثقافة الاقتصاد الموازي بما في ذلك عدم احترام القانون وطغيان وازع للربح السريع وتغليب المصلحة الخاصة.

لكن في المقابل، للاقتصاد الموازي جانبا اجتماعيا إيجابيا يتمثل في قدرته على مقاومة الفقر وعلى خلق موارد الرزق، فهو يلعب دور الكابح للأزمات الاجتماعية والضامن للسلم الاجتماعي بالرغم من فرص التشغيل الهش الذي يوفرها والأجور الزهيدة التي يقدمها والتغطية الاجتماعية المفقودة للعاملين في هذا القطاع. فالاقتصاد الموازي يمكّن الشباب من سهولة الولوج الى السوق بدون تعقيدات إدارية وبدون كلفة مالية عالية ويمنح العائلات الفقيرة مدخولا يمكنها من العيش الكريم ويوفّر سلعا وخدمات بأسعار تنمّش والمقدرة الشرائية للمواطن وبالتالي فهو بذلك يقلل من منسوب الاحتقان الاجتماعي ويسهم في إحلال السلم الاجتماعي.

تقدم هذه الوثيقة جملة من المفاهيم المتعلقة بالاقتصاد الموازي وخصائصه الأساسية ويحدد الأنشطة التي تميّز هذا القطاع غير الرسمي. كما يقدم بسطة تاريخية لتطور هذا القطاع الخفي في تونس وحجمه في الناتج المحلي الإجمالي وفي العمالة اعتمادا على مصادر متنوعة. وفي الأخير، تقترح هذه الوثيقة جملة من الحلول ذات التوجه الاجتماعي والاقتصادي، تهدف الى خلق موارد الرزق للشباب وتأمين متطلبات العيش الكريم لهم وكذلك تمكين الدولة والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من موارد إضافية تساعد على إحلال التوازنات المالية الداخلية والخارجية.

1. الاقتصاد الموازي: المفاهيم والمصطلحات

الاقتصاد الموازي، الاقتصاد الخفي، الاقتصاد غير المنظم، الاقتصاد غير الرسمي، كلها مسميات لقطاع واحد يتألف أساساً من مؤسسات لا تصرّح بمداخيلها ولا تخضع للقوانين المنظمة للسوق ولا للرقابة وعادة ما تكون هذه الوحدات عبارة عن عمليات يقوم بها شخص واحد أو شركات أسرية وتعمل بمستوى منخفض من التنظيم. لكن هناك من يتحدّث عن العمالة الرسمية عوضاً عن الاقتصاد غير الرسمي، وهما مفهومان مختلفان، إلا أنهما مكملان لبعضهما. فعلاوة على مفهوم القطاع غير الرسمي الذي يستند إلى خصائص الوحدة الاقتصادية التي يجري فيها النشاط، يستند مفهوم العمالة غير الرسمية، وهو مفهوم أوسع، إلى خصائص الوظائف حيث يضمّ كل العمال الذين لا يخضعون للتشريعات المعمول بها كواجب الأداء على ضريبة الدخل، أو الحق في الحماية الاجتماعية، أو بعض استحقاقات العمل الأخرى. ويمكن أن يعمل هؤلاء العمال إما في القطاع غير الرسمي أو حتى في القطاع الرسمي وغالباً ما يكونوا موظفين أو أرباب عمل أو عاملين لحسابهم الخاص.

تختلف تعريفات القطاع غير الرسمي من مؤسسة إلى أخرى:

- فاستناداً إلى الدراسات التي أنجزتها المؤسسات الدولية، يعرف مكتب العمل الدولي¹⁹، الاقتصاد الموازي، على أنه «كل نشاط اقتصادي يقوم به عمال أو تقوم به وحدات اقتصادية لا تغطيها الأحكام الرسمية أو تغطيها بشكل غير كاف، تتميز مهن القطاع الموازي بسهولة الولوج لها من طرف الشباب، بالملكية العائلية للمؤسسات التابعة لها، بالنشاط المحدود للمهن وبتقنيات تعتمد على اليد العاملة، وباختصاصات تكتسب من خارج النظام التعليمي وبأسواق خارج إطار القانون لكنها منفتحة على المنافسة». بينما يعرف صندوق النقد الدولي²⁰ هذا القطاع غير الرسمي بمجموع المؤسسات غير المدرجة في السجلات الوطنية.
- ومن بين المؤسسات الوطنية الرسمية، يعرف المعهد الوطني للإحصاء²¹، الاقتصاد الموازي كـ«مجموع الوحدات الاقتصادية التي تنتج سلعا وخدمات وليس لها معرف جبائي أو لديها معرف لكن ليس لديها سجل محاسبة ملزم بإيداعه لدى المصالح الجبائية». في حين يعرفه المعهد التونسي للتنافسية والدراسات الكمية²² على أنه «اقتصاد لا يخضع للرقابة الحكومية وعادة ما تكون قيمته المضافة خارج الحسابات الوطنية، فهو لا يخضع للتشريعات والقوانين المعمول بها».
- أما مؤسسات المجتمع المدني والتي أصدرت دراسات حول الاقتصاد الموازي، نجد المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية²³، والذي يعرف الاقتصاد الموازي على أنه «مجموعة المؤسسات الصغيرة للإنتاج السلعي والخدمي، ذات الرأس مال المادي والبشري المنخفض والتي تعمل على هامش الشرعية، إذ لا تحترم التشريعات السائدة أو تحترمها جزئياً خاصة فيما يتعلق بالتسجيل ودفع الضريبة والمساهمة الاجتماعية».

19 BIT : La jeunesse tunisienne et l'économie Informelle, Edition 2015

20 IMF : Informality, Development and the Business Cycle in North Africa, June 2022

21 المعهد الوطني للإحصاء : مؤشرات حول العمل غير المنظم لسنة 2019، بيان صحفي سبتمبر 2020

22 المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية : احتساب الاقتصاد الخفي في الاقتصاد الوطني التونسي. ورقة عمل المعهد، ديسمبر 2019

23 FTDES : Le secteur informel en Tunisie : Autorité de l'Etat ou Autorité de l'informel, décembre 2021

- علاوة على ذلك، فإن بعض الدراسات الأكاديمية والميدانية²⁴ عرّفت الاقتصاد الموازي على أنه جملة الأنشطة الإنتاجية التي لا تصرّح بمداخلها لدى الجهات الرسمية ولا تتمثل لقانون العمل. ويحصرها بعض الخبراء في المهن التي تشغل أقل من 10 عملة ولا تحترم القوانين الجاري بها العمل، وعادة ما تشغل أقرباء صاحب المؤسسة ومن المستوى التعليمي الضعيف وبتوقيت عمل غير محدد وفي أغلب الأحيان، لا تلتجأ إلى الاقتراض من المؤسسات المالية الرسمية.

وانطلاقاً من كل هذه التعريفات، فالاقتصاد الموازي يضم أنشطة اقتصادية متنوعة يجمع بينها غياب التراخيص الرسمية أو دفع الضرائب للدولة أو التكفل بالنفقات الصحية ومصاريف الضمان الاجتماعي للعاملين. يشتغل في هذه الأنشطة عديد العاملين في حظائر البناء والحدادة والنجارة وغيرها من المهن اليدوية. وهم، كذلك، من أصحاب المحال التجارية الصغيرة والكبيرة التي تعرض البضائع المقلدة والموردة تعتمد في كثير من الأحيان على التهريب. وقد خلال السنوات الأخيرة، أصبح الاقتصاد غير المنظم يستوعب عمالة جديدة وافدة من جنوب الصحراء، تراهم يشتغلون، بصفة غير قانونية في المقاهي والمطاعم وورش البناء وحتى في الضيع الفلاحية ومحطات البنزين، يعملون في مهن شاقة وبأجور زهيدة لا يرضى بها التونسيون.

وإذا اعتمدنا على التعريفات المذكورة أعلاه وعلى بعض الدراسات الميدانية التي أنجزت في تونس²⁵، بتميّز القطاع الموازي في تونس بالخصائص التالية:

- ضعف رأس المال البشري حيث يكون رئيس الوحدة ذو مستوى ضعيف من التكوين المهني، تعلّم المهنة في وحدات غير رسمية أخرى قبل أن ينتصب لحسابه الخاص وهو ما يسمى بـ«التعلّم بالممارسة» أو التعلّم أثناء العمل.
- ضعف رأس المال المادي حيث أن قيمة رأس المال في المجموع تنحصر في بضع مئات من الدنانير، ونادراً ما يزيد رأس المال عن بضعة آلاف من الدنانير.
- غياب دفاتر الحسابات، ففي أفضل الحالات، يتم تسجيل العمليات في دفتر الإيرادات والإنفاق للوحدة. وغالباً ما يقع الخلط بين ميزانية الأسرة وميزانية الشركة إذ يصعب القيام بالحساب الدقيق لتكلفة إنتاج الوحدة.
- الانتصاب للحساب الخاص والعمل بصفة فردية بدون انتداب عمال وإن كان هناك صانع فغالباً ما يكون من أفاد العائلة المقربين حيث يسود الوحدة الطابع العائلي.
- تغيير طبيعة النشاط حسب الظرفية الاقتصادية، فالعاملون في القطاع الموازي يغيّرون طبيعة نشاطهم عند الكساد، فرأس مالهم ضعيف وليس لديهم ما يخسرون.
- عدم التصريح لمؤسسات الضمان الاجتماعي وعندما يقع ذلك لعامل من العاملين فهو نوع من المكافئة له لانضباطه واستقراره في الشركة لأكثر من 3 أو 4 سنوات.

De Soto Hernando : L'économie informelle. Comment y remédier. Une opportunité pour la Tunisie, Tunis, Edition CERES, 2013. Loayza, N. V : 24

Informality in the Process of Development and Growth. Global Trade Policy, 2016

Global Fairness-ISTIS-TAMSS : Survey of Informal Workers in Tunisia. Study Report, Tunis, 2013 25

- الخضوع للضريبة التقديرية والتي تقل عن 100 دينار في السنة، وهو مبلغ زهيد مقارنة بالدخل السنوي للعاملين في القطاع، أما إذا كانت الوحدة خاضعة للنظام النسبي، فعادة ما يقع اللجوء الى عدم التصريح بالرقم الصحيح للمعاملات،
 - العلاقة الضعيفة بالنظام البنكي، إذ لا يملك أرباب العمل رصيدا بنكيا ولا يمثل من يمتلكون رصيدا بنكيا إلا حوالي 10 أو 20%.
- وانطلاقا من التقسيم الذي اعتمدته عديد الدراسات حول الاقتصاد الموازي وخاصة منها الدراسة التي نشرها المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية²⁶، يمكن تقسيم الاقتصاد الموازي حسب طبيعة النشاط:

1. المشاريع الصغرى

أو ما يسمى بالموازي الذي يمكن رصده من طرف المعهد الوطني للإحصاء ومصالح الجباية ومؤسسات الضمان الاجتماعي، وهي تمثل، حسب بعض الإحصائيات، أكثر من نصف العاملين في القطاع غير الرسمي يشمل حوالي 540 ألف وحدة غير رسمية لكنها قانونية ومرخصة من طرف الدولة. لا تسهم هذه المجموعة إلا بنسبة ضئيلة في تحصيل الموارد الجبائية بينما تمثل تقريبا ثلث الخاضعين للجباية. فيحكم العدد الكبير لهذه الوحدات، فإنه يصعب حصرها من طرف الإدارة الجبائية وحتى مراقبتها، وقد تكون فاتورة مراقبة هذه الوحدات أكبر بكثير من المحاصيل الجبائية المتأتية منها.

تتكوّن هذه المجموعة من شركات قانونية، لكنها تتمتع بصفة الأشخاص الطبيعيين ولا تمتلك ميزانية (بدون سجل حسابات) وتوظف أقل من 6 موظفين قارين، فهي خاضعة للنظام التقديري بحسب رقم معاملات هذه الوحدات، فإذا كان رقم المعاملات أقل من 10 آلاف دينار، فهي تدفع 200 دينار سنويا، إذا كانت داخل المنطقة البلدية و100 دينار سنويا، إذا كانت خارجها. أما إذا كان رقم معاملاتها ما بين 10 آلاف و100 ألف دينار، فمبلغ الأداء حدد، حسب التشريع المعمول به، ب 3% من رقم المعاملات. لكن في الواقع، يلجأ أصحاب هذه المجموعة الى التصريح الخاطئ لرقم معاملاتهم خاصة بالنسبة لمن لهم رقم معاملات يفوق 10 آلاف دينار حتى يكون مبلغ الأداء المستوجب ضعيفا. أمّا بالنسبة لمن لديهم رقم معاملات أقل من 10 آلاف دينار، فأغلبهم لا يصرحون بالمرة، وفي أغلب الأحيان يطلب العملة في هذا القطاع من أصحاب المشروعات الصغرى عدم التصريح بهم لدى مصالح الضمان الاجتماعي حتى يتمكنوا من المشاركة في منازرات الوظيفة العمومية والقطاع العام.

2. الصيانة والإصلاح

وتخص أساسا الخدمات التي يسديها السباك والكهربائي وغيرها من الأنشطة التي تعنى بإصلاح الآلات الكهربائية وغيرها. تعتبر هذه الخدمات غير مرئية وصعب رصدها بما ان الناشطين في هذه المجموعة عادة ما يفتح دكان ويكون دفتر عناوين وهواتف للحرفاء وبعد ذلك يغلق الدكان إذ يكفيه هاتف جوال

ودراجة نارية أو سيارة صغيرة وصندوق أدوات كي يواصل عمله مع الحرفاء. فلا حاجة له الى انتداب صناع قارين ولا الى دفع الكراء والأداءات والمساهمات الاجتماعية، بل تضاف كلها الى مداخيله السنوية.

3. الباعة المتجولون

وهم من التجار الذين يبيعون جميع أنواع البضائع من سوق أسبوعي إلى آخر أو على أرصفة الشوارع وعادة ما يقتنون بضائعهم من المهريين.

4. العمل غير القانوني عن بعد

تلجأ بعض الشركات متعددة الجنسيات ومكاتب الدراسات الدولية مباشرة الى الكفاءات المتخصصة عوضا عن الشركات ومكاتب الدراسات أو مراكز البحوث بحثا عن تخفيض التكلفة. تبرم هذه الشركات عقدا أوليا ثم محادثة عبر السكايب لاختبار الكفاءة ومناقشة العمل المطلوب بعد تحديد الشروط المرجعية للدراسة. وبعد إنجاز العمل المطلوب، تحول الأموال، عبر الحساب البنكي، ويدون دفع أداءات على المبلغ المرصود. تتكون هذه المجموعة من المهندسين والجامعيين وغيرها من الكفاءات العالية والتي يصعب رصدها من طرف المؤسسات المتخصصة.

5. التجارة الالكترونية غير القانونية

تعرف وزارة التجارة التونسية، التجارة الالكترونية ب «مختلف العمليات والمعاملات التجارية والخدمات (بيع، شراء، حجز، إستخلاص،...) والتي تتم بالاعتماد على تكنولوجيات الإعلامية والاتصال وخاصة عبر شبكة الأنترنت». وتشير الإحصائيات الرسمية لوزارة التجارة أنه يوجد 2 182 موقعا للتجارة الالكترونية في سنة 2020 وأن عدد المعاملات الالكترونية شهد في هذه السنة تطورا ملحوظا ب 67% ليلبلغ 6.4 مليون معاملة من جراء الجائحة الصحية. إلا أنه من الصعب رصد كل هذه العمليات الالكترونية، حيث يعتبر أغلبها خارج إطار التشريع الجاري به العمل. وقد قدّرت الغرفة النقابية الوطنية للتجارة الأليكترونية والبيع عن بعد، أن حوالي 70% من المعاملات في التجارة الأليكترونية تتم في السوق الموازية وأن حجم المعاملات المالية في التجارة الأليكترونية سنة 2020، يعادل 200 مليون دينار، منها 60 مليون دينار فقط تتم في السوق المنظمة.

6. الأراضي الفلاحية الدولية والمستولى عليها

إلى حدود 2016، لا تعرف وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية مجمل الأراضي الفلاحية وغير الفلاحية التي تملكها حيث يسيطر بعض العروش منذ 80 عاما وعلى ثلاث أو أربع أجيال كاملة، على أراضي فلاحية على ملك الدولة وبدون عقود ملكية حيث لا يمكن لهذه الأجيال الاستثمار فيها ولا تشجيرها. وفي الفترة ما بين 2014 و2017، استرجعت الدولة آلاف الهكتارات من هذه الأراضي وبقيت آلاف الهكتارات الأخرى من دون حل يذكر.

7. ربات البيوت ممن لهن نشاط اقتصادي غير قانوني

تمارس الآلاف من ربات البيوت نشاطا اقتصاديا بدون الإفصاح عنه لمصالح المالية. يوفر هذا النشاط دخلاً إضافياً للعائلات المنخفضة الدخل لتلبية الاحتياجات اليومية لها. وفي أغلب الأحيان، تتمثل هذه الأنشطة في أشغال الطرز والحياكة وصناعة الحلويات وغيرها من الأنشطة قصد تسويقها بيعها في الأسواق الأسبوعية أو لبعض تجار التفصيل.

8. التهريب والإرهاب

تمتد الحدود البرية لتونس مع الجارتين ليبيا والجزائر على طول 1 495 كلم وهو ما يجعل من هذه المنطقة أرضية خصبة للتهريب والمهربين والذين ازداد عددهم مع التوتر الحاصل في ليبيا وغياب الحضور الأمني لها في الحدود مع تونس علاوة على تفشي ظاهرة الفقر في المناطق الحدودية والتي لا تمتلك أدنى متطلبات التنمية، إذ لا حل لشباب هذه المناطق غير اللجوء الى التجارة غير الرسمية أو الانخراط في شبكات التهريب.

وقد شملت تجارة التهريب المحروقات والسجائر والهواتف الجواله والأجهزة الإلكترونية والعجلات المطاطية والمخدرات والأدوية والمواد المخدرة والخمور الفاخرة وغيرها من البضائع. وفي دراسة قام بها البنك الدولي حول التجارة الموازية في الحدود التونسية²⁷، بينت أن حجم التهريب يمثل أكثر من نصف المعاملات التجارية لتونس مع ليبيا والجزائر، حيث يمثل تهريب السجائر حوالي 40% منه، وأن 25% من البنزين المستهلك في تونس يمر عبر المسالك غير الرسمية.

وتتميز عمليات التهريب بتنظيم محكم يتفرد فيه مجموعة معينة من البارونات وتجار الجملة وتجار التفصيل حيث يتوزع البارونات حسب النشاط وحسب السلع كل في اختصاصه ويديرون شبكات فساد متنوعة تمتد جذورها الى الديوانة والجيش والإدارة وغيرها حيث يتحصّل كل المتدخلين في هذا النشاط على نصيبهم من كل عملية تهريب. وتغذي أنشطة التهريب في الحدود الفوارق الشاسعة على مستوى أسعار المواد المهربة. فالجزائر وليبيا تدعّما الوقود، حيث يباع في الجزائر بعشر سعره في تونس. أما في تونس فنسبة الضرائب العالية تعد من الأسباب الرئيسية لتنامي تجارة التهريب، فهي تساعد المهربين على تجنب التكلفة العالية للواردات من أداءات جمركية وأداء على القيمة المضافة. لكن هذه المواد المهربة تعود بالنفع على المستهلك وذلك بحصوله على هذه السلع بأسعار أقل من السوق الرسمية وهو ما ينمي الطلب على هذه السلع المهربة.

لكن عادة ما يرتبط التهريب بالإرهاب حيث يلجأ بعض المهربين الى تهريب بعض المواد الممنوعة كالأسلحة لتمويل الإرهاب نظرا لقيمة الأرباح التي يتحصلون عليها من هذه التجارة. وقد بينت مجموعة الأزمات (Crisis Group)، في دراسات سابقة، كيف أن شبكات التهريب الكبرى تغذي العنف على الحدود وتشكل خطرا على أمن البلاد.

9. السوق السوداء للعملة الصعبة

بدلاً من بحث نشاط صناعي أو خدماتي، يفضل بعض رؤوس الأموال الاتجار بالعملة الصعبة في السوق السوداء. وانطلاقاً من نتائج المسح التي قامت به لجنة التحاليل المالية للبنك المركزي التونسي من 20 جوان إلى 20 أوت من سنة 2014 تحت مسمى «عملية حنبعل»، فقد تمّ رصد مبلغ جملي لعمليات التصريح بالعملة الأجنبية عند التوريد يعادل 777 مليون دينار تونسي. وقد احتلت التصاريح الوافدة من ليبيا المرتبة الأولى تليها فرنسا والجزائر. وقد سجلت البنوك التونسية خلال الفترة التي غطتها العملية نحو 901 عملية إبدال عملة أجنبية إلى عملة تونسية لدى البنوك بقيمة جمالية بلغت حوالي 8 مليون دينار موزعة على 14 بنكاً. وقد تبين من خلال هذا المسح أن عمليات إبدال العملة الأجنبية بالمصارف التونسية لا تمثل إلا 1% من حجم التصاريح بالعملة الأجنبية الموردة. كما أن 42% من العملة الصعبة التي تدخل تونس عبر المعابر البرية والجوية والبحرية لا أثر لها في المنظومة البنكية الوطنية، وهو ما يبين ضعف استقطاب البنوك التونسية لعمليات بيع العملة الأجنبية وتنامي عمليات الصرف الموازي والتي عادة ما توجه إلى تمويل الاقتصاد الموازي والأنشطة غير الشرعية. وقد قدّرت عملية حنبعل حجم التدفقات المالية غير الشرعية بحوالي 1.7 مليار دولار وهو ما يؤكد عدم قدرة النظام البنكي على مجاراة التساقط الحثيث لمنظومة الصرف الموازية.

واستناداً إلى الدراسة الميدانية التي قامت بها منظمة GIZ الألمانية والصادرة في جوان 2014²⁸، يُهيمن على سوق الصرف الموازي في منطقة بن قردان نحو 5 صرافين كبار بالإضافة إلى العشرات من صغار الصرافين الذين يشتغلون للحساب الخاص أو لحساب الخماسي المهيمن، يتراوح عددهم بين 205 و300. وقدرت الدراسة حجم التحويلات بالعملة الصعبة، انطلاقاً من منطقة بن قردان إلى الخارج، بـ 1 إلى 3 ملايين دينار في اليوم، أي ما يناهز بشكل تقريبي 750 مليون دينار سنوياً، وهو ما أسهم في تدهور احتياطي البلاد من العملة الصعبة.

II. تشخيص واقع الاقتصاد الموازي في تونس

تعرض في هذه الفقرة إلى مراحل تطور الاقتصاد الموازي في تونس ومساهمته في الناتج المحلي الإجمالي وفي التشغيل مقارنة ببعض الدول الشبيهة لتونس.

1. مراحل تطور الاقتصاد الموازي

لاعتبارات اقتصادية تتعلق بتحول الاقتصاد التونسي من اقتصاد يعتمد على الفلاحة والصيد البحري والحرف اليدوية إلى اقتصاد منفتح على الخارج يعتمد على مداخل المؤسسات المصدرة كليا والمحدثة بقانون 1972 والتي لا تخضع لقوانين الضرائب والصرف المعمول بها، انتشر القطاع الموازي في البداية في الأوساط الريفية وبالتحديد في قطاع الفلاحة والصيد البحري والحرف اليدوية، ثمّ توسّع إلى بعض السلع الاستهلاكية التي تنتجها المؤسسات المصدرة كليا بعامل فارق السعر مقارنة بالمواد الاستهلاكية التي تنتجها المؤسسات التونسية الموجهة إلى السوق المحلية. علاوة على ذلك، فإن ارتفاع نسبة الضرائب

المفروضة على المؤسسات المحلية، أدى الى تفاقم ظاهرة التهريب عبر الحدود لسلع أجنبية قصد ترويجها أساسا الى السياح المغاربة وهم من ذوي الدخل المرتفع والذي يصل عددهم في المعدل 5 ملايين سائح سنويا. أما الاعتبارات السياسية، فتتعلق بانتشار ظاهرة الفساد لدى الأوساط القريبة من السلطة والتي كانت لفترات طويلة تمثل أحد أهم أباطرة القطاع الموازي في تونس بدون أي رقيب ولا حسيب، وهو ما أدى الى غض النظر من طرف السلطات الحاكمة عن النشاط غير الرسمي لهؤلاء. لكن علاوة على الجانب الاقتصادي والسياسي، فإن توسع القطاع الموازي في تونس يعود لاعتبارات اجتماعية تتعلق بتوفير لقمة العيش الكريم للعائلات الفقيرة المنتشرة خاصة في المناطق الحدودية للبلاد لتونسية والذين لا يجدون حتى أدنى متطلبات التنمية في مناطقهم فيضطرون الى العمل في هذا القطاع غير الرسمي.

- ففي ستينيات القرن الماضي، كان المنوال الاقتصادي السائد آنذاك يعتمد على تجربة التعاضد والتي تأسست من خلال التعاونيات الإنتاجية في القطاع الفلاحي خاصة في المناطق الريفية حيث يمثل سكان الريف حوالي نصف سكان تونس. وبما أن النشاط الريفي، سواء كان زراعياً أو حرفياً أو خدمياً هو في الأساس غير رسمي، فإن الاقتصاد الموازي مثل جزءا هاما في الاقتصاد التونسي. أما في المدن، فقد انتشرت في تلك الفترة ظاهرة توريد المواد الاستهلاكية بطرق غير قانونية نظرا للعوائق الضريبية وغير الضريبية التي ميّزت عملية التوريد القانونية والتي جعلت من هذه السلع المهربة تفوق من حيث عددها السلع المتواجدة في السوق المحلية بصورة قانونية نظرا لحجم القطاع الفلاحي والحرفي في الناتج المحلي الإجمالي خلال تلك الفترة، وهو في معظمه غير رسمي.

- وفي فترة السبعينيات، تمكّن المنوال المعتمد آنذاك والقائم على تشجيع الصادرات عوضا عن منوال استبدال الواردات، والذي كان سائدا في العشرية السابقة، من تسريع نسق النمو الاقتصادي. ومع موجة الانفتاح التي سادت تلك الفترة في تونس وكذلك في أوروبا، شهدت تونس حركة هجرة كثيفة من الريف إلى المدن وإلى الخارج وهو ما أدى الى تراجع حجم القطاع غير الرسمي نتيجة للتوجه نحو التصنيع والعمالة الحضرية وخفض العوائق غير الجمركية للواردات.

- ومع فترة الثمانينيات والتسعينيات، تواصلت ظاهرة التضرر والهجرة من الريف الى المدن مع تأكيد التوجه نحو التصنيع والتنمية الجهوية القائمة على المناطق الساحلية على حساب المناطق الداخلية وهو ما أسهم في تقلص حجم القطاع غير الرسمي، حيث اقتصر على الأنشطة والخدمات الأولية مع انخفاض كبير في الحرف اليدوية والأنشطة القائمة في المناطق الريفية. ومع ذلك، فإن القطاع الموجه التصدير الصناعي، والذي استفاد من مزايا الإعفاء الكلي من الضرائب وحرية تحويل العملات الأجنبية قصد جلب المستثمرين الأجانب، قد شهد تطورا سريعا. لكن امتلاك حصة كبيرة من الشركات المملوكة من قبل المقيمين التونسيين والذين لديهم أنشطة محلية موازية كانت سببا في تسريبات بعض البضائع المعدة عادة للتصدير والتي تم بيعها في السوق المحلية لتجنب الضرائب وقيد الاستيراد والتبادل، وهو ما ولد قطاعا غير رسمي جديد تغذيه الشركات المصدرة كليا والذي كان في بدايته غير مرئي، لكنه أصبح بعد ذلك ظاهرا للعيان وفي فضاءات معترف بها كفضاء «منصف باي». وعلى مستوى آخر، نما في تلك الفترة قطاع الملابس المستعملة، والذي تم ترخيصه في البداية للمعالجة وإعادة التصدير إلى إفريقيا، ففرض نفسه في الأسواق الأسبوعية كقطاع غير رسمي. كما أدت سياسة القيود المفروضة على الواردات الى تجارة الحقائق عبر الرحلات التجارية التي يمولها التونسيون المقيمون في الخارج على

وجه الخصوص بدون اعتراض من طرف السلطات والتي لم تحارب تطور هذه التجارة الموازية نظراً لأن هذه الأنشطة لا تكلف خزينة البنك المركزي شيئاً يذكر كما أن اختلاف النظم الجبائية ونظم الدعم بين تونس والجزائر وليبيا أدى إلى تدفق بعض البضائع إلى الأسواق التجارية الموازية في هذه البلدان.

-وفي العقد الأول من القرن الحالي، مكنت الدولة للشركات المصدرة كليا من تسويق جزءا من منتوجها في السوق الداخلية مع دفع الضرائب المستوجبة وهو ما أدى إلى توسع رقعة الاقتصاد الموازي. وقد أسهم في ذلك تطور المبادلات بالعملة الصعبة في الأسواق الموازية. أمّا على المستوى القطاعي، فقد تطورت أنشطة جديدة غير رسمية بعد ارتفاع الطلب عليها كتجارة الملابس المستعملة بعد غرض النظر من طرف السلطات على تطبيق النصوص المنظمة لها وهو ما سمح بانتشارها في جميع أنحاء البلاد حيث يوجد الآلاف من نقاط البيع ذات الصلة. علاوة على النشاط المتعلق ببطاقات الشحن للهاتف الجوال، والذي أصبح يبد بعض التجار الصغار ك«الحماصة» عوضا عن مشغلي الاتصالات. كما أدى النظام الجبائي ونظام التراخيص التقييدي للتبغ والكحول إلى ظهور شبكة توزيع موازية لهذه المنتجات. كما أن تسامح الدولة مع التجارة الموازية عبر الحدود في مادة الوقود أدى إلى تفشي هذه الظاهرة خاصة في المناطق القريبة من الحدود.

- وقد تميّز الوضع السياسي والأمني بعد الثورة بعدم الاستقرار في داخل البلاد وفي دول الجوار، فامتد القطاع غير الرسمي إلى عدة مستويات. فعلى مستوى الإنتاج، وبعد تراجع جودة خدمات النقل العمومي، ظهرت أنشطة موازية للنقل الجماعي. كما أن تراجع خدمات التعليم العمومي أدى إلى انتشار ظاهرة الدروس الخصوصية بصورة ملفتة للانتباه. كما أن توسع أنشطة القرض الصغير سمحت بالعودة إلى بعض الأنشطة التجارية والزراعية والحرفية وهي، في جزء كبير منها، نشاط غير رسمي. أما على مستوى الأنشطة التجارية، فقد توسّع قطاع الملابس المستعملة بصورة كبيرة حيث أصبح يتواجد في أغلب الشوارع والأنهج الرئيسية من البلاد التونسية. كما تضاعف عدد محلات بيع بطاقات الشحن والتبغ الموازي.

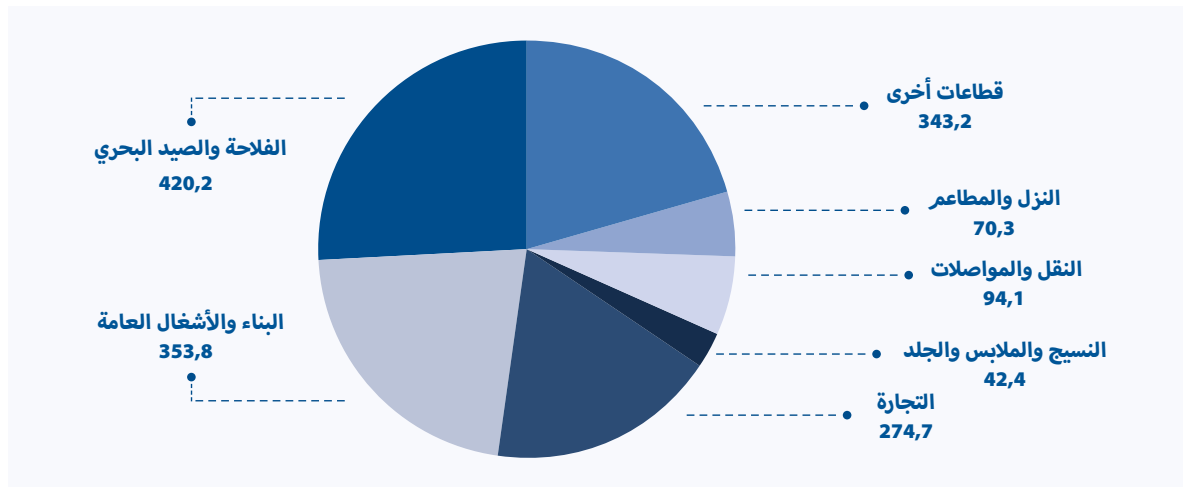
2. مكانة الاقتصاد الموازي في الاقتصاد التونسي

لقياس حصة الاقتصاد الموازي في الناتج المحلي الإجمالي أو في خلق موارد الرزق، تختلف التقييمات، البعض منها جاء بعد مسوحات علمية شملت عينة لا بأس بها من الناشطين في القطاع والبعض الآخر بالاعتماد على فرضيات تقريبية. ولعل التقييم الأهم والمحّين إلى حد الآن هو ما نشره المعهد الوطني للإحصاء من أرقام حول الاقتصاد غير الرسمي وكذلك جمعية جسر. كما أن بعض الدراسات الأكاديمية قدّمت أرقاما حول حجم الاقتصاد الموازي بل ذهبت بعض الدراسات إلى تفصيل أكثر للأنشطة التي تنطوي تحت هذا القطاع الخفي.

-**فالمعهد الوطني للإحصاء**²⁹ يقدّر عدد المشتغلين في عمل غير منظم بحوالي مليون و598,7 ألف ناشط من مجموع 3 ملايين و566,4 ألف مشتغل في سنة 2019، أي بنسبة لا تقل عن 44.8% جلهم من الذكور حيث لا تمثّل الإناث غير 18.8% من مجموع المشتغلين في القطاع. وقد أظهرت بيانات المعهد الوطني للإحصاء تركز المشتغلين في القطاع الموازي في ثلاث قطاعات هامة، حيث يستقطب قطاع

الفلاحة والصيد البحري (26.3%) وقطاع البناء والأشغال العامة (22.1%) وقطاع التجارة (17.8%) ثلثي المشتغلين في القطاع غير الرسمي بينما يشتغل الثلث الآخر في قطاعات أخرى لعل من أهمها قطاعي السياحة (4.4%) والنقل والمواصلات (5.9%).

الشكل 4 عدد المشتغلين في عمل غير منظم بالآلف : 1 598,7



المصدر : المعهد الوطني للإحصاء، 2019

وقد قام المعهد قبل ذلك (سنة 2012) بمسح شمل الشركات المتناهية في الصغر، وهي شركات رسمية لكنها تتمتع بصفة الأشخاص الطبيعيين ولا تمتلك ميزانية (بدون سجل حسابات) وتوظف أقل من 6 موظفين قارين وبالتالي فهي تتوافق مع التعريف الدولي للقطاع غير الرسمي لعام 1993. وتمثل العمالة في هذا النوع من الشركات 59% من إجمالي العمالة في الاقتصاد غير الرسمي سنة 2012، فهي تشغل 666 ألف و234 عامل. وفي مقارنة قام بها المعهد للعاملين في القطاع غير الرسمي اعتمادا على التشغيل في المشروعات الصغرى ما بين سنتي 1997 و2012، اتضح أن العاملين في القطاع غير الرسمي أصبحوا أكثر تعلما حيث أصبح 60,4% منهم من المستوى الثانوي أو أكثر. ويتبين، من خلال هذا المسح، أن الشباب العامل في القطاع غير الرسمي ينقسم إلى شريحتين: الفئة العمرية من 20 إلى 24 سنة، وهي فئة أصبحت أكثر تعلما، حيث أن المستويات الأكثر من الثانوي أصبحت تمثل 71,3% من هذه الشريحة بعد أن كانت لا تمثل غير 43,7% في سنة 1997. أما الشريحة العمرية من 25 إلى 29 سنة والتي تعمل في القطاع الموازي، فلديها على الأقل المستوى الثانوي (81%) في سنة 2012 بينما كانت هذه النسبة في سنة 1997، 62,6% فقط. أكثر من خمس هذه الفئة العمرية هم من أصحاب الشهادات العليا وهذا يبين عجز القطاع الرسمي عن استيعاب الشباب أصحاب الشهادات العليا الذين يجدون ضالتهم في الاقتصاد الموازي.

ويبين هذا المسح كذلك، أن ثلثي العاملين في القطاع غير الرسمي هم من المستقلين (65,1%) وأقل من الثلث هم من الأجراء (28,1%) وهم في الغالب من الشباب صغار السن (الأقل من 25 سنة). لكن مع التقدم في السن، يتقن الشاب العامل في القطاع غير الرسمي المهنة ويفتح لحسابه الخاص حيث تصبح نسبة الشباب العامل في القطاع من الفئة العمرية 25 سنة فما فوق أغلبها من المستقلين. فحوالي 44% من الشباب العامل في القطاع غير الرسمي سنة 1997 يبدأ حياته (أقل من 18 سنة) كصانع، جزء منهم يتحول عندما يصبح عمره 19 سنة إلى أجير إلى حدود 24 سنة وبعدها يتحول تدريجيا إلى مستقل صاحب المهنة. ولكن في سنة 2012، فإن سرعة الانتقال من أجير إلى صاحب مشروع تقلصت بصورة واضحة حيث أصبح الشباب، أصحاب المشاريع ومن الفئة العمرية (15-24 سنة)، لا يمثلون غير 1,2% من أصحاب المشاريع في القطاع غير الرسمي.

ومن نتائج هذا المسح أيضا أن النساء في القطاع غير الرسمي تتقاضى أجرا شهريا أقل بكثير من الأجر الأدنى المضمون خاصة بالنسبة للشابات الأقل من 24 سنة وكذلك للشباب من نفس العمر. لكن فارق الأجر الشهري بين النساء والرجال يتصاعد مع السن حيث يبلغ أوجه بالنسبة للفئة العمرية ما بين 30 و59 سنة (170 دينار فارق) ويتضاءل بعد ذلك.

-وفي دراسة نشرها الإتحاد العام التونسي للشغل في سنة 2014³⁰ وشملت 1 128 مؤسسة في القطاع غير الرسمي في 9 ولايات من البلاد التونسية، تبين أن 21% من الشباب الأقل من 25 سنة يشتغل في مؤسسات هذا القطاع. أما إذا وسعنا في مفهوم الشباب إلى الفئة العمرية التي تمتد حتى 34 سنة، فأن القطاع السياحي هو أكثر قطاع يستقطب الشباب (69%) وبعد ذلك يأتي قطاع البناء (60%) والنقل (50%)

-وفي سنة 2013، قامت وزارة التكوين المهني والتشغيل بالتعاون مع شركاء في التغيير الديمقراطي³¹ بمسح شمل 1 203 عامل في القطاع غير الرسمي في 6 جهات من البلاد التونسية منهم 37,2% ممن أعمارهم أقل من 30 سنة. أظهر هذا المسح أن نصف المشتغلين في القطاع غير الرسمي وممن أعمارهم أقل من 20 سنة يشتغلون في الفلاحة وتقريبا الثلث (31,1%) في التجارة وصيانة السيارات. لكن بالنسبة للشباب ممن أعمارهم تتراوح بين 20 و29 سنة، فالنسبة التي تشتغل في الفلاحة تقلص إلى الخمس عوضا عن النصف (20,4%) بينما تبقى تقريبا نفس النسبة للتجارة وصيانة السيارات (32,6%). كما بين هذا المسح أن جل الشباب (99,7%) ممن أعمارهم أقل من 20 سنة يتقاضون أجرا شهريا أقل من 400 دينار وأكثر من النصف (58,4%) يتقاضون أجرا شهريا أقل من 200 دينار وهو أقل من الأجر الأدنى المضمون آنذاك (302 دينار). ومن نتائج هذا المسح، أن 94,8% من الشباب المشغل والمستقل ليسوا مسجلين في دفاتر الجباية و89,5% لا يدفعون أداءات وأن 10% فقط من العمال في هذا القطاع يتمتعون ببطاقة علاج مجاني (AMG I) و7% ببطاقة علاج بتسعيرة منخفضة (AMG II) وأن 18,5% فقط من العمال لديهم تغطية اجتماعية عن طريق أزواجهم أو زوجاتهم لكن 81% من العاملين في القطاع لا يمتلكون أية دراية عن حقوقهم في التغطية الاجتماعية. وعند سؤالهم لماذا لم ينخرطوا في القطاع المنظم، 26,4% اجابوا أنهم لم يفكروا في الامر، 21,8% قالوا انهم يرغبون في ذلك لكنهم لا يعرفون كيف يفعلون، 22,9% اجابوا أن حجم أنشطتهم لا يمكنهم من ذلك.

30 Trabelsi, K : Current State of the Informal Economy in Tunisia as seen through its Stakeholders : Facts and Alternatives, UGTT-Solidarity Center, 2014.

31 Global Fairness-ISTIS-TAMSS : Survey of Informal Workers in Tunisia. Study Report, Tunis, 2013

-وفي مسح آخر في نفس السنة (2013)، قام به مكتب العمل الدولي بالتعاون مع المرصد الوطني للتشغيل والمهارات بوزارة التكوين المهني والتشغيل على عينة شملت بالخصوص 3 580 عائلة و 000 3 شاب، تبين أن من بين الشباب ما بين 19 و 29 سنة، هناك 902 شاب يشتغل منهم 70,3% من الرجال و 29,7% من النساء ومنهم 22,6% يشتغل في الفلاحة و 76% أجراء. كما بين هذا المسح أن أكثر من نصف الشباب يشتغلون في القطاع الموازي بدون عقد (55,3%) لكن حتى العمل بعقد لمدة محدودة أو حتى غير محدودة لا يضمن للشباب الاستمرار في الوظيفة ويمكن طرده في أي وقت بدون ضمانات. وبالتالي فقد وقع الاعتماد على المعايير المتعلقة بالضمان الاجتماعي لقياس حجم الاقتصاد الموازي وليس العمل بدون عقد. وإذا اعتبرنا هذا المعيار (عدم دفع المساهمة الاجتماعية) لقياس حجم الاقتصاد الموازي، فإن ثلاث أرباع ممن لا يدفعون مساهمات اجتماعية هم من الرجال، وهو ما يعني أن النساء هم أكثر ادماجاً في القطاع المنظم.

ويتغير حجم الاقتصاد الموازي عندما تتغير المعايير. فإذا أخذنا كمعيار التأمين على المرض أو عدم الحصول على جارية تقاعد أو على عطلة مرض أو أمومة، فإن حجم الاقتصاد الموازي يتوسع أكثر.

واعتماداً على معيار عدم دفع المساهمة الاجتماعية، فإن هذا المسح أظهر أن 77% من الشباب المشتغلين هم عاملون في القطاع الموازي وأن الأغلبية الساحقة من الشباب المشتغلين في القطاع الموازي لديهم وظائف هشة.

-وفي ورقة صادرة عن المعهد التونسي للدراسات الإستراتيجية، يجذب اقتصاد الظل حوالي 41.5% من السكان الناشطين في تونس، فهو يشغل تقريباً 1 453 620 عامل، جلهم (87.6%) من الذكور. وبيّنت هذه الدراسة أن حوالي 60% من العاملين في الاقتصاد الموازي هم من أصحاب المستوى الابتدائي مقابل 9% ممن بلغوا مستوى التعليم العالي. كما أظهرت الورقة أن أكبر نسبة من الناشطين في القطاع الموازي متمركزة في صفاقس (7%) وسوسة (5.5%) والمهدية (54%) وسيدي بوزيد (53.4%) والقيروان (52.6%) ومدنين (51%).

كما أوضحت الورقة أن 95% من مؤسسات الاقتصاد الموازي لا توفر مواطن شغل أو تشغل شخص واحد فقط لكنها تطورت بصورة سريعة، فخلال 6 سنوات، من 2011 إلى 2017، شهدت هذه المؤسسات تطوراً بـ 20% مقابل 10% بالنسبة للمؤسسات التي تشغل 10 أشخاص فما فوق.

-وفي دراسة قامت بها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في سنة 2017، فإن الديوانة تعد أحد أهم مراكز التهريب والفساد في تونس ويتم ذلك عبر نشر بيانات كاذبة عن طبيعة وقيمة المنتجات الموردة حيث أشارت هذه الدراسة أن حوالي 30 مسؤولاً في الديوانة تورطوا في هذا النوع من الممارسات وأن 55 شخص وقعت إقالتهم بسبب تورطهم في ملفات فساد من هذا النوع. وقد بيّنت هذه الدراسة أن 80% من تجارة التهريب غير الشرعية تمر عبر الموانئ والمطارات حيث أن الدولة التونسية كانت متساهلة مع أنشطة التهريب التي تتم بين تونس وليبيا لأسباب اجتماعية تتعلق أساساً بارتفاع معدلات الفقر في المناطق الحدودية. وقد بيّنت هذه الدراسة كذلك، أن تجارة التهريب في بنقردان لوحدها تستقطب ما بين 25 و 30 ألف شخص وأن رأس مال تاجر الجملة في القطاع الموازي، وعددهم حوالي 60 تاجراً، يقدر بـ 300 ألف دينار أي بمجموع يقدر بحوالي 18 مليون دينار. كما بيّنت هذه الدراسة أنه يتم إدخال حوالي 300 ألف لتر من الوقود يومياً من ليبيا إلى تونس أي بمعدل 110 مليون لتر سنوياً. ويتراوح حجم

التبادل اليومي في رأس جدير ما بين مليون و3 ملايين دينار، أي ما يقارب 750 مليون دينار سنوياً.

- ومن خلال مسح شمل 1 200 شركة تتعامل مع الديوانة التونسية قدّرت **جمعية** جسور³² رقم معاملات تجارة التهريب في سنة 2016، بحوالي 6.5 مليار دينار وهو ما يمثّل تقريباً ما بين 15 و20% من قيمة السلع المتداولة في الأسواق الداخلية. وتمثّل جملة مداخل تجارة التهريب والتجارة غير القانونية حسب الجمعية حوالي 2 مليار دينار حيث يمثّل التبغ والمحروقات والنسيج والمواد الكهرو-منزلية أهم السلع التي تشملها التجارة غير القانونية. وحسب الجمعية، تتسبب تجارة التبغ لوحدها في خسارة لميزانية الدولة تقدّر بـ 500 مليون دينار سنوياً. أمّا تجارة المحروقات، فهي تغطي، حسب جمعية جسور، حوالي 25% من الاحتياجات الجمالية للبلاد التونسية بمداخل قدّرت بـ 300 مليون دينار موزعة ما بين بعض عشرات البارونات وهم من تجار الجملة حيث تمثل الخسارة الجمالية من أداءات وجمارك بحوالي 220 مليار دينار

- **وقد ركّز بعض الباحثين** على حجم الأموال المتداولة في السوق السوداء، سواء بالعملة المحلية أو بالعملة الصعبة، ويبيّنوا أن حجم الأموال المتداولة في السوق الموازية تضاعف بأكثر من 7 مرات خلال العشر سنوات الأخيرة من حوالي 2 مليار دينار سنة 2010 إلى 15 مليار دينار سنة 2020. فقد نمت ظاهرة اقتصاد الظل في تونس إلى درجة أن 40% فقط من التونسيين لديهم حساب بريدي أو بنكي. **وأن** حجم السوق السوداء لدى الصرافة هو أضعاف ما هو موجود لدى البنوك دليل أن حجم السلع المتداولة في المناطق الحدودية في تنامي مستمر. وتتحكم في هذه السوق مافيات معروفة خاصة على أرضها المناطق الحدودية حيث الأعداد الوفيرة من «حوانيت الصرافة» المنتصبة حتى أمام البنوك خاصة في بنقردان وعلى مرأى من الجميع دون أي رادع قانوني. وقد أشارت بعض الدراسات الأكاديمية، أن حجم التحويلات غير القانونية من العملة الصعبة في منطقة بن قردان ومدنين تتراوح بين 1 و3 مليون دينار في اليوم أي ما يعادل 750 مليون دينار في السنة.

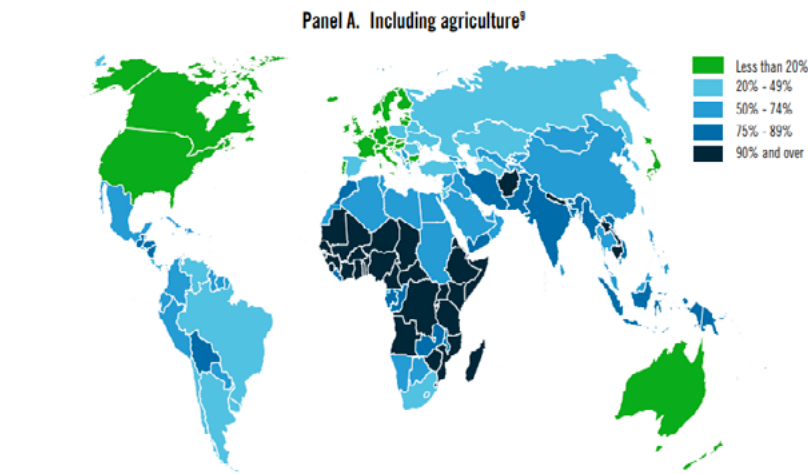
- وحسب المؤسسة الدولية لمكافحة التجارة غير القانونية³³، والتي تصدر مؤشراً سنوياً حول محيط التجارة غير القانونية في 84 دولة في العالم، فإن الاقتصاد الموازي في تونس يمثّل 35.5% من الناتج المحلي الإجمالي. يتكوّن الاقتصاد الموازي في تونس من حوالي 1.1 مليون شخص وهو ما يمثّل 32% من السكان المشتغلين في قطاع التجارة. كما أن حوالي 30% من المواد المستهلكة في تونس يمرون عبر المسالك غير القانونية (المحروقات، التبغ، الكحول وغيرها من السلع). كما يبيّن التقرير الصادر من هذه المؤسسة، أن التجارة العالمية الممنوعة في التبغ تمثّل ما بين 10 و12% من السوق العالمية و50 مليار دينار خسارة جبائية للحكومات عبر العالم.

وقد صنفت هذه المؤسسة الدولية تونس في المرتبة 53 من جملة 84 بلداً حيث اعتبرت هذه المؤسسة الفوارق بين النظم الجبائية ونظم الدعم بين تونس وليبيا والجزائر من أهم الأسباب التي ساهمت في انتشار ظاهرة التجارة الممنوعة في الحدود التونسية وهو ما أدى إلى خسارة جبائية مهمة وعدم تكافؤ فرص المنافسة مع القطاع المنظم وهو ما لا يشجّع المستثمرين الأجانب للانتصاب في تونس، دون أن ننسى التداعيات الصحية السيئة للسلع موضوع التجارة غير القانونية.

3. المقارنة مع الدول الشبيهة لتونس

في دراسة قام بها مكتب العمل الدولي في سنة 2019³⁴، يوجد ملياري شخص يعملون في وظائف غير رسمية في العالم. ففي أفريقيا، 93% من العاملين لحسابهم الخاص يعملون في وضع غير رسمي، مقارنة بـ 15.6% في أوروبا، و19.4% في أمريكا و21.7% في آسيا بينما تصل هذه النسبة إلى 69.6% بالنسبة للدول الناشئة. وفي العموم، تسجل أفريقيا أعلى نسبة من العاملين في القطاع الموازي، تليها الدول العربية (63.9%) وآسيا (62.8%) ثم أوروبا الوسطى (30%).

Figure 5. Share of informal employment in total employment, including and excluding agriculture (percentages, 2016)

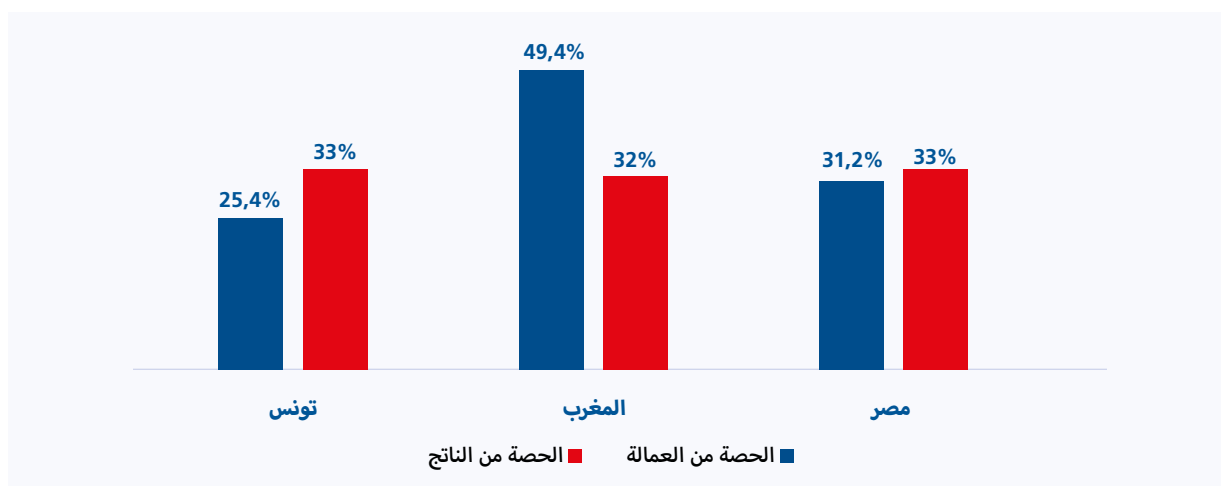


وفي دراسة حديثة لصندوق النقد الدولي صادرة في سنة 2022³⁵ واعتمادا على مؤشرين، مؤشر شنايدر لقياس حصة الاقتصاد الموازي في الناتج المحلي الإجمالي ومؤشر غير الرسمية في العمالة لقياس حصة القطاع غير الرسمي في العمالة، والذي يأخذ بعين الاعتبار العاملين الذين لا يساهمون في نظام التقاعد وكذلك العاملين لحسابهم الخاص، يتبين أن القطاع الموازي في شمال أفريقيا يمثل تقريبا ثلث الاقتصاد (31.4%) وهو الأعلى في تونس (35.6%). بينما تمثل العمالة غير الرسمية النسبة الأعلى في المغرب (79.9%) بينما تمثل في تونس 58.8%.

34 .BIT : Women and Men in the Informal Economy, 2018 ,Philippe Marcadet

35 /IMF : Informality, Development, and the Business Cycle in North Africa, June 2022

الشكل 4 حصة الاقتصاد الموازي حسب صندوق النقد الدولي



يتبين، من خلال هذه الدراسة، أن السمة غير الرسمية للاقتصاد منتشرة أكثر بين الفقراء، فالنشاط غير الرسمي يرتفع مع انخفاض مستويات الدخل في كل من مصر والمغرب وتونس، بينما في موريتانيا، لا تزال السمة غير الرسمية مرتفعة حتى بين الأكثر ثراءً.

وتظهر هذه الدراسة أن الطابع غير الرسمي يعدّ عالياً بين النساء مقارنة بالرجال في المغرب وخاصة في القطاع الزراعي حيث يتم توظيف النساء أكثر من الرجال. بينما يعد النشاط غير الرسمي، في كل من مصر وموريتانيا وتونس أقل بالنسبة للنساء. كما يعد الطابع غير الرسمي أعلى بشكل عام بالنسبة للعمال الشباب في كل من موريتانيا ومصر وتونس، حيث معدلات النشاط غير الرسمية العالية في صفوف الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً. بينما تنخفض هذه النسبة بالنسبة للأشخاص الذين تتراوح أعمارهم ما بين 50 و60 عاماً، حيث يجد هؤلاء وظائفهم في القطاع العام، لكنهم يعودوا بعد تقاعدهم إلى ممارسة النشاط غير الرسمي.

وفي تقرير صادر عن مركز البحوث والدراسات الاجتماعية³⁶، فقد انخفض القطاع الموازي من مستوى 40% في الفترة 1975-1995 إلى 35% في عام 2002 ثم ارتفع بعد ذلك إلى 36,8% في عام 2007 وإلى 40,2% في عام 2014. وفي نفس السنة، بلغت حصة القطاع غير الرسمي، 40,7% في الجزائر و49,6% في مصر و70,1% في المغرب. أما بالنسبة للاقتصادات النامية، فيبلغ هذا المعدل، حسب تقرير المركز، 20,2% فقط.

III. الحلول المقترحة

بخلاف النشاط المتعلق بالعمل عن بعد والتجارة الإلكترونية عبر الواب، والتي يصعب رصدها من طرف المصالح المختصة، تقدّم هذه الوثيقة جملة من الحلول ذات الطابع الاجتماعي الهدف منها خلق المزيد من موارد الرزق وتأمين أدنى مستويات العيش الكريم للناشطين في الاقتصاد الموازي. وتختلف الحلول حسب طبيعة النشاط:

1. المشاريع الصغرى: يتمثل المقترح في:

- التخلي عن شرط عدم الانخراط في الضمان الاجتماعي في منازعات الوظيفة العمومية والقطاع العام لتمكين الشباب العامل في هذا النشاط من المشاركة في هذه المناظرات. هذا المقترح يدفع أرباب العمل الى التصريح بعدد العاملين لديهم حتى ينتفعوا بطرح أجورهم من القاعدة الضريبية ويمكن مؤسسات الضمان الاجتماعي من مساهمات اجتماعية إضافية والعاملين في هذا القطاع من تغطية اجتماعية تساعدهم على تأمين أدنى مستويات العيش الكريم
- تغيير النظام التقديري الحالي بنظام تنازلي حسب عدد العمال المشتغلين:

عدد العمال	نسبة الأداء التقديرية من رقم المعاملات
من 4 الى 6 عمال	1.5%
3 عمال	2%
عاملين	2.5%
عامل واحد	3%

- حيث يتمتع أصحاب المشاريع الصغرى بإعفاء لمدة سنتين من الأداء التقديري إذا قرروا الترفيع في عدد العمال الى ما أكثر من 6 عمال ويخضعون بعدها الى النظام الجبائي العام.
- تمكين أصحاب المشاريع الصغرى من قروض تساوي أقصاها رقم المعاملات المصرّح به لدى مصالح الجباية على أن تكون نسبة الفائدة تنازلية حسب عدد العمال المنتدبين:

عدد العمال	نسبة الفائدة
4 عمال فما فوق	نسبة الفائدة في السوق النقدية - 3 نقاط
3 عمال	نسبة الفائدة في السوق النقدية - 2.5 نقطة
عاملين	نسبة الفائدة في السوق النقدية - 2 نقطة
عامل واحد	نسبة الفائدة في السوق النقدية - 1 نقطة

على أن تتكفل الدولة بالفارق بين نسبة الفائدة في السوق النقدية ونسبة الفائدة الممنوحة لأصحاب المشاريع الصغرى.

2. خدمات الصيانة والإصلاح

يتمثل المقترح في تحفيز العاملين في هذا النوع من النشاط للتجمع في شركات خدمات وذلك بإسناد قروض بنكية بدون شرط تقديم رهن عقاري على أن ينتفع هؤلاء بإعفاء من الضريبة لمدة سنتين ينتقلون بعدها الى النظام الجبائي المقترح في المجموعة الأولى.

3. الباعة المتجولون

يتمثل المقترح في تحفيزهم على التجمع في فضاء تجاري على غرار التجربة الصينية. فالصين وفّرت فضاءا تجاريا قانونيا للباعة المتجولون لكنها سوقا موازية سموها «سوق الحرير» وهي تجربة ناجحة في إدماج الموازي في المنظّم. ويمكن استنباط تجربة الصين على سوق المنصف باي وذلك بتوسيعته وتنظيمه. هذا المقترح يسهّل رصد هذه المجموعة من طرف مصالح الإحصاء والجباية والضمان الاجتماعي ويمكّن الدولة من تأمين موارد جبائية محترمة من كراءات للفضاء وجباية ومساهمات اجتماعية. وإن نجحت التجربة في سوق المنصف باي، تعمّم في مرحلة ثانية على فضاءات أخرى في العاصمة كالملاسين أو محمد الخامس أو غيرها من الفضاءات، وفي مرحلة ثالثة على كل مناطق الجمهورية حتى نتحصّل في الأخير على فضاءات متخصصة. ويمكن لهؤلاء المنتصين في هذه الفضاءات الحصول على قروض بنكية بشروط ميسرة للمساهمة في تهيئة الفضاءات التجارية المتخصصة.

4. الأراضي الفلاحية التي تملكها الدولة

يندرج المقترح في إطار الاقتصاد الاجتماعي والتضامني وذلك بإسناد هذه الأراضي لهيئة تشكلها أهالي المنطقة مقابل عقود استغلال بأهداف يمكن أن تمتد الى 80 سنة. وتعتبر تجربة جمنة في هذا الإطار تجربة رائدة يمكن الاقتياد بها حيث تتمتع الهيئة بالاستقلالية التامة من حيث التسيير في حين تلعب الدولة دور المراقب والمرافق والمساعد على الحصول على التمويلات اللازمة.

5. الإنتاج المحلي لربات البيوت

يتمثل المقترح في تشجيع هذا النوع من النشاط والذي، من خلاله تتمكن ربات البيوت من مساعدة عائلتها على تأمين أدنى متطلبات العيش الكريم، وذلك بإسناد قروض لهن تساوي مبلغ المساهمات الاجتماعية السنوية التي يدفعونها للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على أن تكون نسبة الفائدة على هذه القروض تفضلية وفي أحسن الحالات صفرية.

يساعد هذا المقترح العائلات الفقيرة من تحسين مورد رزقها وخلق موارد رزق إضافية ويمكن صندوق الضمان الاجتماعي من مساهمات إضافية.

6. التهريب والإرهاب

تعد المقاربة الأمنية طريقة من الطرق للحد من توسّع هذا النوع من النشاط لما له من علاقة وطيدة مع الإرهاب. لكن في غياب البديل الاجتماعي، والذي يتمثل في خلق موارد رزق للشباب في المناطق الحدودية تعوّضهم عن الانخراط في هذا النشاط الممنوع، تبقى الحلول الأمنية مبالغ فيه وهو ما يجعل الدولة في بعض الأحيان تتغاضى على هذا النوع من النشاط.

تقترح هذه الوثيقة، التفريق بين أنشطة التهريب والأنشطة المتعلقة بالإرهاب حيث تشمل هذه الأخيرة الأسلحة والمخدرات، وهي سلع مضرّة بالأمن القومي وبالصحة لا بد من مقاومتها اعتمادا على المقاربة الأمنية للحد من تفشيها. نضيف على ذلك السلع المدعّمة، الى مجموع السلع التي لا بد من مقاومتها أمنيا نظرا للأضرار الكبيرة التي مست ميزانية الدولة والتي دفعت فاتورتها المجموعة الوطنية. وخلافا لذلك، تقترح هذه الوثيقة المقاربة الاقتصادية والاجتماعية للحد من تفشي ظاهرة تهريب السلع الاستهلاكية الاعتيادية، حيث أن هذا النشاط يموّل بدوره النشاط المتعلّق بالباعة المتجولون ويمثّل مورد رزق لهم.

من الحلول التي تقترحها هذه الوثيقة، قطع العلاقة تدريجيا بين النشاط المتعلق بالتهريب والباعة المتجولون حيث يتحوّل هؤلاء الى باعة قارون في فضاءات متخصصة يقتنون بضائعهم من تجار الجملة في القطاع الرسمي وهو ما يسهم في احترام مبدأ المنافسة الشريفة مع القطاع الرسمي. وفي المقابل يقع إحداث مناطق تجارة حرة تنحصر فيها مبادلات السلع الاستهلاكية بالعملة الصعبة، إضافة إلى إقرار عفو عن مخالفات الصرف. هذا المقترح يمكّن العائلات التي تعيش من نشاط تهريب السلع الاستهلاكية من المحافظة على موارد أرزاقهم وتمكّن الدولة من الاستفادة من حجم العملة الصعبة المتداولة في السوق السوداء.

Global Fairness-ISTIS-TAMSS : Survey of Informal Workers in Tunisia. Study Report, Tunis, 2013 [13]

Joussour : Le secteur informel en Tunisie, 2016 [14]

TRACIT : TRansnational Alliance to Combat Illicit Trade [15]

.Philippe Marcadet, BIT : Women and Men in the Informal Economy, 2018 [16]

/IMF : Informality, Development, and the Business Cycle in North Africa, June 2022 [17]

[18] الحماية الاجتماعية والاقتصاد غير الرسمي في تونس، ماي 2016.

جذاذات تأليفية



المسؤول الأول

وزارة التشغيل والتكوين المهني

موضوع الإصلاح : التحفيز على التصريح

إجراء جبائي : تغيير النظام التقديري الحالي بنظام تنازلي حسب عدد العمال المشتغلين
إجراء مالي : تمكين أصحاب المشاريع الصغرى من قروض تساوي أقصاها رقم المعاملات المصرّح به لدى مصالح الجباية على أن تكون نسبة الفائدة تنازلية حسب عدد العمال المنتدبين
إجراء اجتماعي : التخلي عن شرط عدم الانخراط في الضمان الاجتماعي في منازرات الوظيفة العمومية والقطاع العام

المشاريع الصغرى

- حوالي 2540 ألف وحدة إنتاجية
- توظّف أقل من 6 عملة
- تخضع للنظام التقديري بين 100 و 200 دينار لرقم المعاملات أقل من 10 آلاف دينار و 3% إن كان أكثر من ذلك

الأطراف المعنية

- وزارة التشغيل والتكوين المهني
- وزارة الاقتصاد
- وزارة المالية
- UTICA
- API

مؤشرات الأداء

- عدد المؤسسات المنخرطة في الإصلاح
- عدد مواطن الشغل المحدثة
- حجم الموارد الجبائية والاجتماعية الاضافية

شروط النجاح

- الدعوة لحوار يضم كل الأطراف المعنية
- القيام بحملة تحسيسية
- انخراط المنظمات الاجتماعية في الاصلاح

النتائج المنتظرة

- خلق موارد الرزق
- تأمين موارد جبائية إضافية للدولة
- تأمين موارد إضافية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

المسؤول الأول

وزارة التشغيل والتكوين المهني

موضوع الإصلاح : التجميع في شركات خدمات

إجراء جبائي : إعفاء من الضريبة لمدة سنتين ينتقلون بعدها الى النظام الجبائي المقترح للمشاريع الصغرى
إجراء مالي : إسناد قروض بنكية بدون شرط رهن عقاري

الصيانة والإصلاح

تتكوّن من السباك والكهربائي وغيره
خدمات صعبة الرصد

الأطراف المعنية

- وزارة التشغيل والتكوين المهني
- وزارة الاقتصاد
- وزارة المالية
- UTICA
- API

مؤشرات الأداء

- عدد شركات الخدمات المحدثة

شروط النجاح

- القيام بحملة تحسيسية

النتائج المنتظرة

- تأمين دخل قار
- تأمين موارد جبائية إضافية للدولة
- تأمين موارد إضافية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

إصلاحات من أجل اقتصاد مستدام ومنصف

مساهمة الشباب الديمقراطي الاجتماعي

المسؤول الأول وزارة التشغيل والتكوين المهني		الباعة المتجولون موضوع الإصلاح : التجمع في فضاءات متخصصة إجراء تنظيمي : إعداد فضاءات تجارية متخصصة كسوق المنصف باي وتعميمه في مناطق أخرى إجراء مالي : إسناد قروض بنكية بشروط ميسرة	
سوق الحرير بالصين		• يقتانون بضائعهم من أنشطة التهريب • خدمات صعبة الرصد	
الأطراف المعنية • وزارة التشغيل والتكوين المهني • وزارة الاقتصاد • وزارة المالية • UTICA • API	مؤشرات الأداء • عدد الفضاءات التجارية المحدثّة	شروط النجاح • القيام بحملة توعوية • القيام بمسح من طرف المعهد الوطني للإحصاء	النتائج المنتظرة • تأمين دخل قار للناشطين في القطاع • تأمين موارد جبائية إضافية للدولة • تأمين موارد إضافية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

المسؤول الأول				الأراضي الفلاحية التي تملكها الدولة
وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية	موضوع الإصلاح : إسناد أراضي الدولة الى هيئة تشكلها أهالي المنطقة في إطار الاقتصاد الاجتماعية والتضامني إجراء قنوني : إسناد عقود استغلال بأهداف تمتد حتى 80 سنة			
تجربة جمنة	أراضي على ملك الدولة تملكها بعض العائلات وبعض العروش بدون عقود ملكية تستغلها هذه العائلات بدون موجب حق			
الأطراف المعنية	مؤشرات الأداء	شروط النجاح	النتائج المنتظرة	
• وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية • وزارة الفلاحة والصيد البحري • الهيئات المحدثّة • UTAP	• عدد موارد الرزق المحدثّة • أرباح الهيئات المحدثّة	• القيام بحملة توعوية • القيام بمسح من طرف وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية	• استرجاع الدولة لأراضيها • توفير موارد الرزق للشباب في بعض الجهات • تأمين موارد جبائية وغير جبائية للدولة	

المسؤول الأول	موضوع الإصلاح : مساعدة العائلات الفقيرة والمعوزة	ربات البيوت	
وزارة المرأة والأسرة	إجراء جبائي : إعفاء من الضريبة على الدخل إجراء مالي : إسناد قروض بنكية بنسبة فائدة تفضيلية وحتى صفرية		
• نساء متزوجات تقمن بإنتاج سلع تسوقنها لدى تجار التفصيل أو في الأسواق الأسبوعية (أشغال الطريزة والحياكة وصنع الحلويات وغيرها) • يمكن هذا النشاط من مساعدة الزوج على تأمين أدنى متطلبات العيش الكريم			
الأطراف المعنية	مؤشرات الأداء	شروط النجاح	النتائج المنتظرة
• وزارة المرأة والأسرة • وزارة الشؤون الاجتماعية • CREDIF	• عدد الأسر المنتفعة بقروض تفضيلية • المساهمات الاجتماعية الإضافية	• القيام بحملة توعوية	• توفير موارد الرزق للعائلات الفقيرة • تأمين موارد إضافية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

المسؤول الأول	موضوع الإصلاح : القضاء على التهريب وإدماج العملة الصعبة في المسالك المنظمة			التهريب والإرهاب والسوق السوداء للعملة الصعبة
وزارة المرأة والأسرة	إجراء تنظيمي : الفصل بين تهريب المواد الاستهلاكية الاعتيادية والمواد الممنوعة والتي تمس بالأمن القومي وبالتوازنات المالية للدولة إجراء أمني : المقاربة الأمنية لمهربي الأسلحة والمخدرات وكذلك المواد المدعّمة إجراء قانوني : إحداث مناطق حرة على الحدود تتداول فيها السلع الاستهلاكية بالعملة الصعبة			
عديد التجارب العالمية	تهريب السلع الاستهلاكية والسلع المحضورة كالأسلحة والمخدرات المناطق الحدودية هي البيئة التي ينشط فيه المهربون السوق السوداء للعملة الصعبة			
الأطراف المعنية	مؤشرات الأداء	شروط النجاح	النتائج المنتظرة	
- وزارة التجارة - وزارة المالية - وزارة الداخلية - الديوانة	- حجم الأموال بالعملة الصعبة التي تدخل المسالك المنظمة - حجم الكميات المحجوزة من السلع الممنوعة المهربة	- قدرة الدولة على إحداث مناطق حرة على الحدود - انخراط أعوان الديوانة في عملية القضاء على تهريب الممنوعات	- المحافظة على موارد الرزق للعائلات المتواجدة على الحدود - إنعاش خزينة البنك المركزي بالعملة الصعبة - كسر الارتباط بين مهربي السلع الاستهلاكية والباعة المتجولون	

الفصل 3 مناخ الأعمال



الفصل 3 مناخ الأعمال

مقدمة

يمثل مناخ الأعمال الملائم حاضنة للنمو الاقتصادي ودعامة لجاذبية الدول للاستثمارات المحلية والخارجية. كما يساهم في الرفع من مستوى إنتاجية مختلف الفاعلين الاقتصاديين³⁷ ودعم التشغيلية ودفع التجديد. وتبين دراسات أن ثقل التراتيب والرخص الإدارية بالإضافة الى تفاقم العبء الجبائي من شأنه الحيلولة دون بلوغ مستوى الإنتاجية المطلوبة خاصة بالنسبة للمؤسسات الصغرى والمتوسطة التي تفتقر عادة للموارد اللازمة المخصصة للجوانب الترتيبية³⁸ والاجرائية.

إن تحسين مناخ الأعمال بصفة متواصلة ضروري لبلوغ نمو اقتصادي عادل ومستدام وهو ما يتطلب من مختلف الحكومات وضع تراتيب ملائمة وإجراءات مستحدثة ونظاما قانونيا ناجعا، كما يجب أن تضمن الدولة حسن التواصل بين الهياكل العمومية ومختلف الفاعلين الاقتصاديين.

1. تحديد المفاهيم

الاستثمار

مصطلح «الاستثمار» مفهوم اقتصادي أساسا وهو يعني. النفقة الحالية والفورية، والتي تهدف الى خلق الثروة (سواء من قبل الذوات الطبيعية أو المعنوية) على المدى البعيد.

1. الاستثمار على مستوى الاقتصاد الجزئي

يهدف الاستثمار أساسا في مستوى المؤسسة الاقتصادية الى الرفع من مستوى الإنتاجية أو ربح الوقت. فالاستثمار نفقة تهدف الى تغيير منظومة الاستغلال الاقتصادي وأداء نفقة بهدف تحقيق ربح يتجاوز قيمتها.

وخلافا للالتزامات والأعباء، يمثل الاستثمار التزاما للمؤسسة قد يكون على شكل شراء لمعدات أكثر نجاعة أو تجهيزات لمقرات جديدة. فالاستثمار تمشي حتمي لكل مؤسسة لكونه يضمن نموها على المدى المتوسط والطويل من جهة ومن جهة ثانية يمكن للمؤسسة الاقتصادية تعديد واجهات مجهوداتها الاستثمارية بصفة متزامنة ومتوازنة فتقوم باستثمارات مختلفة في نفس الوقت.

37 ديفانيجي، راين، رامالهو، ريتا. لوائح الأعمال والنمو. ورقة عمل بحوث السياسات، رقم 7299. البنك الدولي، العاصمة واشنطن. © البنك الدولي. 2015
38 كيتشنج، ج.، هارت، م.، وويلسون، ن. عبء أمر فائدة؟ التنظيم كتنظيم ديناميكي على أداء الأعمال الصغيرة. المجلة الدولية للأعمال الصغيرة، 33 (2)، 2015-147-130

2. الاستثمار على مستوى الاقتصاد الكلي

على الصعيد الوطني، يتعلق الأمر أساسا بالاستثمار العمومي وهو يندرج بصفة عامة ضمن مخططات التنمية أو ضمن المشاريع العمومية لتحقيق أهداف النمو الاقتصادي.

وتهم هذه الاستثمارات العمومية أساسا مشاريع البنية التحتية على غرار الطرق السريعة والمطارات والموانئ البحرية التجارية كما تشمل أيضا المؤسسات الاقتصادية التي تساهم الدولة في رأس مالها.

ومن ناحية أخرى، فإن الاستثمارات الخاصة هي مشاريع اقتصادية تهدف لتحقيق الربح ويمولها المستثمرون عبر بعث المؤسسات الاقتصادية أو توسعتها أو تطويرها في المجالات الصناعية والتجارية والفلاحية والخدماتية.

وبهذا المعنى يطلق على الإطار القانوني والمؤسسي الذي تنشط فيه المؤسسات الاقتصادية «مناخ الأعمال».

3. مناخ الأعمال

مناخ الأعمال هو مجال لتقاطع جملة من المفاهيم الحاضنة للمؤسسة الاقتصادية وهو يضم مختلف العوامل المؤثرة بصفة مباشرة أو عرضية على المؤسسة وتطور نشاطها. وهو يشمل عموما العوامل الاجتماعية والديموقراطية والاقتصادية والسياسية والقانونية والبنية التحتية والتكنولوجية والبيئية.

ويمثل مناخ الأعمال مقياسا لمقارنة ومقاربة ظرف اقتصادي معين من خلال الدراسات والبحوث الاستقصائية واستطلاعات الرأي التي تُجرى على عينة ذات تمثيلية معززة من الفاعلين الاقتصاديين (رجال الأعمال، كبار المسؤولين الإداريين، المهنيين ذوي العلاقة المباشرة ببيئة الاستثمار كالخبراء المحاسبين ومحامي الأعمال والمهندسين الاستشاريين) في منطقة جغرافية معينة.

وعمليا، تقوم مراكز الدراسات والتحليل الإحصائية، مثل المعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية INSEE في فرنسا، والمعهد الألماني للأبحاث الاقتصادية IFO في ألمانيا، والمعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية ITCEQ، بمسح وتجميع المعطيات المتعلقة بمناخ الأعمال لدى رؤساء المؤسسات والمستثمرين بشأن تقييمهم لأداء مختلف المصالح العمومية (وكالات الإحاطة بالاستثمار، إدارة الجباية، الديوانة)، والبنية التحتية للطرق والموانئ، والنفاذ إلى تكنولوجيات المعلومات والاتصال، و اليد العاملة المختصة، والتشريع الجاري به العمل، وتطور رقم المعاملات الخاص بهم ، ومستوى الإنتاج، إلخ.

ويعتمد خبراء الإحصاء لتقييم المنحى العام لمناخ الأعمال على إجابات رؤساء المؤسسات الاقتصادية والبحوث العلمية والأكاديمية ومتابعة مختلف مؤشرات قياس الأداء في بلد معين. وتُدمج النتائج لوضع مؤشر لتقييم نجاعة مناخ الأعمال قابل للتطور الإيجابي إذا كان الظرف الاقتصادي مناسباً، ويتراجع بتراجع الأداء الاقتصادي.

ويمكن محاكاة معايير التطور الاقتصادي لبلد معين عبر معادلة تأخذ بعين الاعتبار الظرف الاقتصادي وإمكانية وضع التقديرات المناسبة بالرجوع لتطور النشاط الاقتصادي. ويعتمد خبراء الاقتصاد مصطلح مؤشّر مناخ الأعمال لاستباق منحى التطور المستقبلي للاقتصاد ووضع فرضيات نسق النمو والإنتاجية الصناعية والدين العمومي والمداخل الجبائية.

4. تقييم مناخ الأعمال في العالم

لمقارنة مختلف الاقتصادات عبر العالم، تستند وكالات التصنيف الدولية والجهات المانحة والمؤسسات والهيئات الدوليّة على جملة من المؤشّرات، والتي تشمل عادة البنية التحتيّة (الموانئ، الطرقات السريعة، السكك الحديدية)، والإطار القانوني والترتيبي، والمنظومة البنكية، ومستوى العبء الجبائي، وترتيب الصرف، واستقرار الاقتصاد الكلي والاستقرار السياسي، والتعليم، ومسالك التجديد، والعوامل الاجتماعيّة كنسب الجريمة والفساد في المجتمع.

وتنشر عدّة هيئات مستقلة تقارير ومؤشّرات وتصنيفات دورية لتقييم الوضعيّة الاقتصاديّة في بلد معيّن من خلال تحليل استطلاعات الرأي والأبحاث الاستقصائية لدى الفاعلين الاقتصاديّين. (عموميّين و/أو خواص) ك:

- تقرير البنك الدوليّ لسهولة ممارسة أنشطة الأعمال (Ease of doing business) الذي تمّ تعويضه بتقرير المناخ الملائم للأعمال (BEE).
- تقرير مؤشّر القدرة التنافسيّة العالميّة (دافوس)
- مؤشر الحرية الاقتصاديّة العالميّة
- تشجيع الاستثمار العالميّ
- المؤشّر الدوليّ لحقوق الملكية (IPRI)
- المسح العالميّ لمناخ الأعمال (WBES)
- مؤشرات الحوكمة على الصعيد العالميّ
- مناخ الأعمال وأداء المؤسّسات (EEAPE)
- مؤشّر مقاومة الفساد (CPI)
- تقرير الاستثمار العالميّ (CNUCED)

مؤشّر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال (Ease of Doing Business)

حلّل آخر تقرير للبنك الدوليّ بعنوان «سهولة ممارسة أنشطة الأعمال 2020» مناخ الأعمال في 190 بلداً حول العالم. عبر دراسة الإجراءات المتعلقة بالدورة الاقتصادية للمؤسسة منذ تكوينها القانوني إلى تصنيفها. وهي تباعاً عشرة (10) مؤشّرات لتقييم مدى سهولة ممارسة أنشطة الأعمال:

- بعث المشروع،
- الحصول على رخصة بناء،
- الربط بالتيار الكهربائي،

- نقل الملكية،
- الحصول على القروض،
- حماية المستثمرين الأقلية،
- دفع الضرائب،
- التجارة عبر الحدود،
- تنفيذ العقود،
- تسوية حالات الإفلاس.

وتؤخذ هذه المؤشرات بعين الاعتبار تصنيف مختلف الاقتصاديات العالمية في مجال سهولة ممارسة أنشطة الأعمال، مما يدفع الحكومات في جميع أنحاء العالم إلى إجراء إصلاحات تهدف لتحسين مناخ الأعمال ودفع الاستثمار الخاص.

الترتيب العالمي لمختلف الدول وفقا لتقرير سهولة ممارسة أنشطة الأعمال

وفقا للتقرير الأخير البنك الدولي، تصدرت نيوزيلندا ترتيب مناخ الأعمال في العالم وهو ما مكنها من مجموع نقاط 86.8. تليها سنغافورة وهونغ كونغ.

وتأتي الولايات المتحدة الأمريكية في المرتبة السادسة، بينما تحتل المملكة المتحدة المرتبة الثامنة رغم المخاوف المرتبطة بتأثير مغادرة بريطانيا الاتحاد الأوروبي على أنشطة البلاد.

جدول 1 ترتيب الاقتصاديات العشرة الأولى (المصدر: تقرير DB 2020)

الاقتصاد	الترتيب	النقاط (ممارسة أنشطة الأعمال (Doing Business))
نيوزيلندا	1	86,8
سنغافورة	2	86,2
هونغ كونغ	3	85,3
الدانمرك	4	85,3
كوريا الجنوبية	5	84
الولايات المتحدة الأمريكية	6	84
جورجيا	7	83,7
المملكة المتحدة	8	83,5
النرويج	9	82,6
السويد	10	82

II. واقع مناخ الأعمال في تونس

1. الإطار التشريعي للاستثمار في تونس

1.1 قانون الاستثمار

بصدور قانون الاستثمار الجديد سنة 2016، اعتمدت تونس إطارا تشريعيا يمكنها من اتخاذ خيارات استراتيجية هامة في مجال الاستثمار عبر التشجيع على بعث المؤسسات الاقتصادية وتطويرها وفقا لأولويات الاقتصاد الوطني، وقد اعتمد قانون الاستثمار نهج تحقيق أهداف تنمية جهوية مستدامة مندمجة ومتوازنة، فضلا عن خلق مواطن شغل وتعزيز القدرات والمهارات.

وجاء القانون لتدارك التراجع المسجل في السنوات الأخيرة في بعض القطاعات الواعدة والرفع من القيمة المضافة والقدرة التنافسية والتصديرية لاقتصادنا الوطني ومحتواه التكنولوجي على الصعيدين الإقليمي والدولي.

ويضمن القانون تطوير القطاعات ذات الأولوية ويشجع على بعث المشاريع في قطاعات جديدة ذات قيمة مضافة تكنولوجية عالية لدعم التحوّلات البيئية والرقمية، من خلال الانخراط في الأهداف التالية:

تنمية رأس المال البشري وضمان الإدماج الاجتماعي:

تشجيع الشباب على المبادرة الخاصة وبعث المشاريع من خلال المراهنة على التكنولوجيات الحديثة وعلى مهارات الشباب التونسي من جهة والاستجابة بشكل تفاعلي وديناميكي لمتطلبات سوق الشغل من جهة ثانية.

إرساء اقتصاد أخضر يضمن التنمية المستدامة

إنّ مجلة الاستثمار الجديدة، ترمي لتحقيق قفزة نوعية وكمية عبر آليات وهيكل وأدوات تشجع على استخدام التكنولوجيات الخضراء من أجل استثمار ناجع وتنمية مستدامة

جعل تونس منصة اقتصادية تستجيب للمعايير الدولية

النهوض بالاستثمار باحترام المعايير الدولية يمكن تونس من النفاذ الى الأسواق الدولية

ضمان الانتقال الرقمي والتكنولوجي

تساهم الشركات الأجنبية المنتصة في تونس في تقليص نسب البطالة من خريجي التعليم العالي وتمكن المهارات الأجنبية من نقل المعرفة التكنولوجية بنجاح في مناخ من التبادل الثنائي. كما يسمح قانون الاستثمار لسنة 2016 للشركات الأجنبية بتونس، بانتداب مهارات أجنبية في حدود 30% من مجموع اليد العاملة، وذلك لمدة أقصاها ثلاث سنوات.

حماية حقوق وواجبات المستثمرين في كنف الشفافية

ينصّ قانون الاستثمار على جملة من الضمانات من جهة والتعهدات من جهة ثانية لفائدة القطاع الخاص لا سيّما المستثمرين الأجانب. ويفتح إمكانيّة تحويل المستثمر الأجنبيّ لأرباحه وأصوله إلى الخارج، وتبسيط إجراءات البنك المركزيّ التونسيّ من خلال تقليص الآجال الى ثلاثة أشهر فقط، وذلك ضمانا لمزيد من الشفافية في التعامل مع مؤسّسات الدولة. أما وبالنسبة للشركات الناشئة، فإنه من الممكن مسك حساب بالعملة الأجنبيّة.

ويعتمد هذا التوجه الإصلاحي على تمشي كفيل بضمان حقوق المستثمرين في الملكية الصناعيّة والفكريّة على حدّ سواء، فضلا عن تكافؤ الفرص في جميع المسائل المتعلّقة بالإجراءات المحفزة والداعمة للاستثمار.

في المقابل، يلتزم المستثمر الأجنبيّ بالامتثال للتعليمات والتوجيهات المتعلّقة بسلامة الموظّفين وتقديم المعلومات المتعلقة بالتطبيق الصارم لمجلة الاستثمار.

وختاماً، كرّست مجلة الاستثمار أفضل الممارسات المقارنة المعترف بها دولياً من خلال:

- إقرار مبدأ «المعاملة الوطنيّة»،
- حماية ممتلكات المستثمر وحقوق الملكية الفكرية الخاصّة به،
- ضمان تحويل رأس المال المستثمر في تونس وحصص الأرباح إلى الخارج،
- اللجوء للوسائل البديلة كالتحكيم والوساطة لفض النزاعات بين الدولة والمستثمر.

تحقيق تطلّعات الجهات

يمنح قانون الاستثمار الجديد حوافز ماليّة وامتيازات ضريبية لتعزيز ودفع فرص التنمية بالجهات.

وهذه الحوافز تتعلق بمجموعتين. وتستفيد المجموعة الأولى من «منحة استثمار بنسبة 15% مع سقف أقصى في حدود بـ 1.5 مليون دينار، وتخفيض إجماليّ قدره 100% من القاعدة الضريبية لمدة خمس سنوات ونسبة 10% بعد ذلك، بالإضافة إلى التكلّف بالمساهمات الاجتماعية للمشغل لمدة خمس سنوات». أمّا بالنسبة إلى المجموعة الثانية، فتستفيد من «منحة استثمار بنسبة 30% مع سقف أقصى حدد بـ 3 مليون دينار وتخفيض إجماليّ بنسبة 100% من القاعدة الضريبية لمدة عشر سنوات ونسبة 10% بعد ذلك، بالإضافة إلى التكلّف بالمساهمات الاجتماعية للمشغل لمدة عشر سنوات».

1.2 النصوص المنظّمة للاستثمار في تونس

- قانون الاستثمار: القانون عدد 71 لسنة 2016 المؤرّخ في 30 سبتمبر 2016 يتعلق بقانون الاستثمار والنصوص التطبيقية له؛

- أمر حكومي عدد 388-2017 المؤرّخ في 9 مارس 2017 يتعلق بضبط تركيبة المجلس الأعلى للاستثمار وطرق تنظيمه والتنظيم الإداري والمالي للهيئة التونسية للاستثمار وللصندوق التونسيّ للاستثمار وقواعد تسييره،

- أمر حكومي عدد 389-2017 المؤرخ في 9 مارس 2017 يتعلق بالحوافز المالية لفائدة الاستثمارات المنجزة في إطار قانون الاستثمار،

- أمر حكومي عدد 390-2017 المؤرخ في 9 مارس 2017 يتعلق بإحداث وحدة تصرف حسب الأهداف لإنجاز مشروع مراجعة تراخيص تعاطي الأنشطة الاقتصادية ويضبط تنظيمها وطرق سيرها، وبضبط التصنيفة التونسية للأنشطة،

- أمر حكومي عدد 417 لسنة 2018 مؤرخ في 11 ماي 2018 يتعلق بإصدار القائمة الحصرية للأنشطة الاقتصادية الخاضعة لترخيص وقائمة التراخيص الإدارية لإنجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصلة وتبسيطه،

◀ القانون عدد 36 لسنة 2015 يتعلق بتنظيم المنافسة والأسعار،

◀ التشريعات المتعلقة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص وإرساء وحدة للشراكة بين القطاعين،

◀ التشريعات المصرفية المتعلقة بقواعد الحوكمة الرشيدة للتراتب المصرفية والمالية،

◀ قانون الشركات الناشئة (Start-up Act)،

◀ السجل الوطني للمؤسسات (RNE)،

◀ القانون عدد 47 لسنة 2019 مؤرخ في 29 ماي 2019 يتعلق بتحسين مناخ الاعمال «القانون الافقي

«Loi transversale

2. الحوكمة المؤسسية للاستثمار

تم بمقتضى قانون الاستثمار لسنة 2016 إرساء حوكمة جديدة لمناخ الاستثمار في تونس (العنوان الرابع)

ويتناول الباب الأول «المجلس الأعلى للاستثمار» (الفصلين 11، 12) ويتطرق الباب الثاني لـ «الهيئة التونسية للاستثمار» (الفصول 13، 14، 15) بينما خصص الباب الثالث لـ «الصندوق التونسي للاستثمار» (الفصول 16، 17، 18).



2.1 المجلس الأعلى للاستثمار (CSI)

يتأسس رئيس الحكومة المجلس وهو يتكون من وزراء ذوي صلة بمجال الاستثمار. وتتمثل مهامه الرئيسية في اتخاذ القرارات اللازمة للنهوض بالاستثمار وتحسين مناخ الأعمال والاستثمار ويمتد مجال اختصاصه الى أي قرار من شأنه أن يعرّز مناخ الاستثمار، كما يتولّى، بالإضافة الى ذلك، تقييم سياسة الدولة في مجال الاستثمار وتقديم تقرير سنوي يتم نشره، والإشراف على الاستراتيجيات وأساليب العمل والميزات السنوية للهيئة التونسية للاستثمار والصندوق التونسي للاستثمار ومراقبتها وتقييمها والتثبت من صحتها،

ويصادق المجلس على التوزيع السنوي للموارد المالية وفقا لتوجهات الدولة في مجال الاستثمار، وذلك في إطار إعداد قوانين المالية ومنح الامتيازات المالية في إطار المشاريع التي تخدم المصلحة الوطنية.

2.2 الهيئة التونسية للاستثمار

الهيئة التونسية للاستثمار هيئة عمومية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال الإداري والمالي، وتقتصر على المجلس الأعلى للاستثمار السياسات والإصلاحات المتعلقة بالاستثمار بالتشاور مع الهيئات الممثلة للقطاع الخاص، وهي مسؤولة أيضا عن متابعة تنفيذ الإصلاحات، وجمع كل البيانات المتعلقة بالاستثمار، وإعداد تقارير تقييم سياساته.

وتدرس الهيئة التونسية للاستثمار بالتنسيق مع مختلف الهياكل المعنية بالاستثمار مطالب الحصول على المنح بناء على تقرير تقني من الهياكل المعنية. وتنظم اتفاقيات اطارية العلاقة بين الهيئة والهياكل المعنية بالاستثمار.

المخاطب الوحيد هو هيكلي تم إحداثه لدى الهيئة التونسية للاستثمار وهو مسؤول خصوصا عن:

- استقبال وتوجيه وتوفير المعلومة لفائدة المستثمر ،
- نيابة المستثمر في كل الإجراءات الإدارية المتعلقة بالتكوين القانوني للشركة، وطلب التصاريح والأذون ذات العلاقة،
- تلقي طلبات المستثمرين والاجابة عنها.

تتجمع جميع الإجراءات المستوجبة والمستندات ذات الصلة في وثيقة واحدة (انظر المرفق)، ويسلم المخاطب الوحيد المستثمر وصلا، مصحوبا بقائمة الوثائق التي يتعين على مصالح المخاطب الوحيد تقديمها للمستثمر في أجل يوم واحد من تاريخ إيداع الطلب.

2.3 الصندوق التونسي للاستثمار

الصندوق التونسي للاستثمار سلطة إدارية مستقلة ميزانيته مرتبطة بالوزارة المكلفة بالاستثمار. ويتم تمويل الموارد المالية للصندوق من ميزانية الدولة ومن الصناديق العمومية المتداخلة في مجال الاستثمار ومن القروض والهبات المخصصة للدولة.

ويتصرف الصندوق في موارده المالية وفق برامج سنوية على أساس أولويات تنمية الاستثمار. ويتركز مجال تدخله على المنح وإعانات الدعم، فضلا عن الاكتتاب في الصناديق المشتركة للاستثمار.

2.4 الوكالات القطاعية للنهوض بالاستثمار

تجمع الوكالات القطاعية للإحاطة بالاستثمار (وكالة النهوض بالصناعة والتجديد (APII)، ووكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية (APIA)، والديوان الوطني التونسي للصناعات التقليدية (ONAT)، والديوان الوطني التونسي للسياحة (ONTT) بين مهام الدعم ومنح الامتيازات في القطاعات المتصلة بالصناعة والخدمات والفلاحة والسياحة والصناعات التقليدية.

- **وكالة النهوض بالصناعة والتجديد (APII)** التابعة لإشراف وزارة الصناعة، تُعنى بتسهيل الاستثمارات التي تقل قيمتها عن 15 مليون دينار.
- **وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية (APIA)** تحت إشراف وزارة الفلاحة وتتمثل مهمتها الرئيسية في تشجيع الاستثمار الخاص في مجالات الفلاحة والصيد البحري.
- **تتمثل مهمة كل من الديوان الوطني التونسي للسياحة (ONTT) والديوان الوطني التونسي للصناعات التقليدية (ONAT)، على التوالي، في تنفيذ استراتيجية الدولة في مجال السياحة وتنمية قطاع الصناعات التقليدية التونسية، تحت إشراف وزارة السياحة.**

2.5 الأطراف الأخرى المعنية بمناخ للاستثمار

يتعدد الفاعلون المتدخلون في منظومة تشجيع الاستثمارات الخارجية المباشرة، لا سيما وكالة النهوض بالاستثمار الخارجي (FIPA) ومركز النهوض بالصادرات (CEPEX).

السجل الوطني للمؤسسات (RNE) هو مؤسسة عمومية غير إدارية تحت إشراف رئاسة الحكومة، تهدف إلى تعزيز شفافية المعاملات الاقتصادية والمالية ومنح الثقة للمستثمر التونسي والأجنبي. ويمثل السجل قاعدة البيانات العمومية التي تجمع المعطيات والمعلومات المتعلقة بالمؤسسات الاقتصادية، سواء كانت أشخاصا طبيعيين أو معنويين، من أجل فتح بياناتها وإتاحة الاطلاع عليها للعموم ولمؤسسات الدولة.

3. النفاذ إلى السوق

ينص قانون الاستثمار الجديد على مفهوم حرية الاستثمار. وعليه تمثل التراخيص الاستثناء والاستثمارات في الأنشطة التي ينص عليها قانون الاستثمار حرة على أن يتم استيفاء شروط ممارسة الأنشطة على النحو المنصوص عليه في الأمر الحكومي عدد 417-2018 المؤرخ 11 ماي 2018 والمتعلق بإصدار القائمة الحصرية للأنشطة الاقتصادية الخاضعة لترخيص وقائمة التراخيص الإدارية لإنجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصلة وتبسيطها.

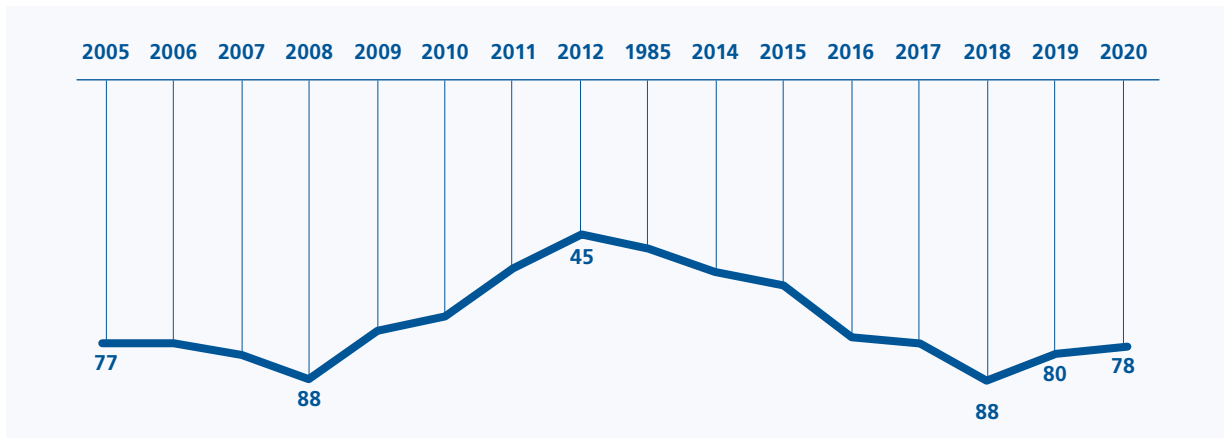
كما أصبح من الممكن، تشغيل 30% من الإطارات الأجنبية خلال السنوات الثلاث الأولى من النشاط و10% بعد ذلك، مع إمكانية تجاوز هذه الأسقف بإذن من الوزارة المكلفة بالتشغيل.

4. تونس في آخر تقرير لممارسة أنشطة الأعمال²¹ (Doing Business)

تحتل تونس:

- المرتبة 78 في التصنيف العام (متقدمة بـ 10 مراتب منذ عام 2018).
- المرتبة 02 في شمال أفريقيا (بعد المغرب المرتبة 53).
- المرتبة 05 على المستوى الإفريقي (بعد جزر الموريس المرتبة 13، رواندا المرتبة 38، المغرب المرتبة 53، كينيا المرتبة 56).
- المرتبة 8 في العالم العربي (بعد كل من الإمارات العربية المتحدة في المرتبة 16، البحرين في المرتبة 43، المملكة العربية السعودية في المرتبة 62).

الشكل 1 تطور ترتيب تونس في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال



ومن هنا، فإن أفضل تقدّم أحرزته تونس في عام 2020 (أحدث تقرير حتى الآن) يتعلّق أساساً بمؤشر بعث المشروع (تطور +44 مركزاً)، والحصول على تراخيص البناء (+45)، ودفع الضرائب (+25)، وحماية المستثمرين الأقلية (+22)، والتجارة عبر الحدود (+11)، وذلك مقارنة بتقرير عام 2019.

5. العقبات الرئيسية أمام الاستثمار

شهدت تونس، في السنوات الأخيرة، تراجعاً كبيراً في موارد الدولة نتيجة التوقف التدريجي لقاطرات النمو الوطني، وهي (1) الاستثمار، و (2) الاستهلاك، و (3) التصدير، وذلك في عدّة قطاعات رئيسية مثل السياحة وصناعات الطيران ومكونات السيارات والنسيج والملابس والصناعات التحويلية والصناعات التقليدية.³⁹

39 دراسة حول إزالة العقبات أمام الاستثمار في تونس، مجلس الدراسات الاقتصادية، آذار/مارس 2021

كما تمثّل حواجز التجارة الدوليّة وضعف نسب إدماج الشركات التونسيّة في سلاسل القيمة العالميّة عائقاً آخر أمام الاستثمار. ويثير جميع الفاعلين الاقتصاديّين في البلاد مسائل تتعلّق بغياب حوكمة شاملة للاستثمار، ومناخ أعمال غير محفز بالقدر الكافي لنشاط المؤسسات الاقتصادية. وعليه يمكن أن ترتبط عقبات الاستثمار أيضاً بما يلي:

- عدم استقرار الوضع السياسي والاقتصادي، وارتفاع درجة خطورة الوضع السياسي التي تفاقمّت بسبب جائحة كوفيد 19 وتداعياتها الاجتماعيّة والاقتصاديّة السلبية.
- السلوكيّات المرتبطة بنزعة قوية نحو السيطرة على آليات الاقتصاد، وهي سلوكيات موروثّة من ستّينات وسبعينات القرن الماضي ولكنّها مستمرة في العلاقات بين الإدارة و الفاعلين الاقتصاديّين.
- تشعّب الشكليّات والإجراءات الإداريّة غير المرقمنة (الديوانة، تراتيب الصرف، آليات التمويل، الأذون... إلخ.) مما يؤدّي إلى تخصيص موارد غير ضرورية من جهة وإضاعة للوقت من جهة ثانية بينما يتمّ إثقال كاهل الإدارة بمهام دون قيمة مضافة.
- السياسات القائمة على مراكمة نصوص قانونيّة وإجراءات وممارسات إداريّة غير متناسقة لا تستجيب للتطلعات الحقيقيّة للمؤسسات الاقتصادية. كما تمثل مصدر رقابة قبلية وتدخّل إداريّ من شأنه تكبيل المؤسسة الاقتصادية.
- ارتفاع تكاليف المعاملات و طول الآجال وهو ما لا يتماشى مع طبيعة مناخ الاستثمار القائمة على السرعة والثقة في المعاملات بالإضافة الى تداخل العديد من الأطراف المعنيّة دون تحقيق الإضافة المرجوة.
- العجز المالي المستمرّ والمتفاقم للمؤسّسات العموميّة الذي من شأنه أثقال كاهل الاقتصاد الوطني (شُحّ وقلة الاعتمادات المتاحة والضمان السيادي).
- انخفاض إنتاجيّة العمليّات اللوجستيّة وبيروقراطيّة الإدارة.
- عدم استقرار الإطار المالي والاقتصادي إلى تدابير لسياسة المرونة والانتعاش الاقتصادي.
- صعوبات الحصول على التمويل المصرفيّ وارتفاع تكاليف تمويل المؤسسات الاقتصادية (إطار غير ملائم للتمويل الصغير، سياسة رقابية لرأس المال، التكتّل المصرفيّ، إلخ.)
- تزايد صعوبات التمويل الذاتي في الأسواق العالميّة
- بنية تحتيّة أقلّ تطوّراً في الجهات، مع بيئة معيشيّة غير محفزة وعدم توفّر إطارات عالية الكفاءة بها.

وبالضافة لما سبق يمكن تعداد التأثيرات الاقتصادية المرتبطة بأزمة كوفيد-19 مع معدّل نموّ سلبي بلغ 8٪ من الناتج المحليّ الإجماليّ في عام 2020 وفقدان 130 ألف وظيفة إضافية تُضاف إلى 650 ألف عاطل عن العمل حالياً (30٪ من فئة الشباب).

5.1 عقبات مرتبطة بالإطار التشريعي والترتيبي للاستثمار

أدخل الإطار التشريعي والترتيبي الجديد للاستثمار (القوانين الأوامر التطبيقية) تغييرات هامة من حيث تبسيط الإجراءات ومواءمتها، وتكريس وتعزيز حرية الاستثمار، وتطبيق مبدأ «سكوت الإدارة» (عدم الإجابة على الطلبات في الوقت القانوني) يفيد الموافقة الضمنية» بعد الآجال النهائية المحددة.

كما تمّ التنصيص، فيه، بوضوح، على حقوق المستثمرين وعلى الضمانات المتعلقة بنشاطهم الاقتصادي وعلى آليات تسوية النزاعات. ورغم ذلك، فإنّ النظام القانوني للاستثمار يعد معقداً وتعرض تنفيذه صعوبات مختلفة.

5.1.1 من الناحية الإجرائية

- لا ينطبق نظام الوثيقة الموحدة على جميع أصناف المؤسسات الاقتصادية (تقتصر على صنفين من الشركات التجارية : شركة الشخص الواحد ذات المسؤولية المحدودة SUARL، الشركة محدودة المسؤولية SARL فقط) ، وقد تسبّب نظام المخاطب الوحيد الوارد بقانون الاستثمار في خلق لبس في مهام الهياكل المتداخلة في منظومة الاستثمار والتي تتعامل بهذه الآلية قبل صدور القانون،
- لا يزال نظام الأذون المسبقة لممارسة بعض الأنشطة الاقتصادية غامضاً بالنسبة إلى المتعاملين الاقتصاديين بسبب تعقّد النصوص على وجه الخصوص. كما لا تلتزم بعض الإدارات القطاعية بالأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها لوضع كراسات الشروط،
- لا تحترم جميع الإدارات المعنية بتطبيق التصنيفة التونسية للأنشطة الاقتصادية «NAT» التي ينبغي أن تمثّل المرجع الوطني الوحيد لجميع الأنشطة الاقتصادية وذلك على الرغم من وضوح منطوق النصوص القانونية المنظمة لها. وتواصل بعض الإدارات تطبيق التصنيفات الخاصة بها دون مراعاة مقتضيات الطابع الحصري للتصنيفة التونسية للأنشطة،
- الإطار القانوني للمشاركة الأجنبية غير واضح بالنسبة إلى الأنشطة الخاضعة للترخيص.

5.1.2 من ناحية الحوافز المالية والامتيازات الضريبية

يولي التشريع الجديد الأولوية للدعم الماليّة (يمكن أن يناهز ثلث كلفة الاستثمار) مقارنة بخفض الامتيازات الضريبية. وقد ثبت أنّ خيار السياسات العمومية في هذا الإطار هذا غير ناجع من الناحية العملية:

- نظام الحوافز المالية معقّد و من شأنه دفع المستثمرين الى إعادة النظر واثنائهم عن الاستثمار : عدّة حوافز مقسّمة إلى عدة أصناف فرعية حسب القطاعات ذات الأولوية أو القطاعات الاقتصادية، وتعريفها ليست واضحة بالقدر الكافي لرفع اللبس بالإضافة الى شروط مجففة لإعطاء منح في كثير من الأحيان.

- الإلغاء الكلي أو الجزئي لبعض الامتيازات الضريبية لا يشجّع الاستثمار، على غرار الإعفاء الضريبي على الأرباح المعاد استثمارها، كما أن ونقل المؤسسات الاقتصادية وبعض الأنشطة إلى مناطق التنمية الجهوية لا مبرر له.
- عدم تناسق و تفكك المنظومة القانونية للحوافز المالية (القانون عدد 71 لسنة 2016) والحوافز الجبائية (القانون عدد 8 لسنة 2017 المؤرخ 14 في فيفري 2017، المتعلق بالعادة النظر في نظام الامتيازات الجبائية)
- عدم استقرار النظام الجبائي.

مصر:

- تنص المادة 13 من قانون الاستثمار المصري على أنه يجوز، بقرار من مجلس الوزراء، منح حوافز تكميلية:
- الإذن بإنشاء منافذ جمركية خاصة لصادرات أو واردات المشروع الاستثماري بالاتفاق مع وزير المالية.
 - تحمّل تكلفة ربط المرافق العمومية بالملكية المخصصة للمشروع الاستثماري.
 - التكمّل بجزء من تكلفة التدريب الفني للعمال.
 - تسديد نصف قيمة الأراضي المخصصة للمشاريع الصناعية إذا بدأ الإنتاج في غضون عامين من تاريخ تسليمها.
 - إسناد أراضٍ مجانية لبعض الأنشطة الاستراتيجية.

5.2 العوائق المرتبطة بحوكمة الاستثمار في تونس

أطلقت تونس العديد من المبادرات المتعلقة بمناخ الأعمال وأنشأت العديد من الهياكل ذات الاختصاصات المتداخلة والتي لا تتعامل بالقدر الكافي فيما بينها، ممّا يزيد من صعوبة إرساء وتنفيذ الإصلاحات.

التأخير في إرساء المؤسسات

- عقد المجلس الأعلى للاستثمار «CSI» اجتماعه الأول في 7 فيفري 2018.
- لم تتمكّن الهيئة التونسية للاستثمار من الشروع في تنفيذ المهام الموكلة إليها إلا بعد تأخير وتعثّر كبيرين.
- ولم تعقد اللجنة الوطنية التي تمّ إحداثها بالهيئة المذكورة (مقرر وزاري مؤرخ في 28 أفريل 2017) دراسة طلبات الامتيازات المالية للمشاريع التي تفوق تكلفتها الـ 15 مليون دينار اجتماعها الأول إلا في جوان 2017.
- وقد بدأ المخاطب الوحيد مهامه المتمثلة في إصدار شهادات إيداع التصريح بالاستثمار، والقيام بالإجراءات الإدارية المتعلقة بالتأسيس القانوني للشركة أو توسعتها والحصول على التراخيص المطلوبة لمختلف مراحل المشروع لصالح المستثمر، ولكن مؤسسة المخاطب الوحيد شهدت تعثرا في خطواتها

الأولى. فهو لم يشرع في إصدار شهادات التصريح بالاستثمار إلا في 2 جانفي 2019.

- استغرق الصندوق التونسي للاستثمار «FTI» ما يقرب من 4 سنوات لبدء المهام الموكلة إليه.

إنّ الهياكل العموميّة المكلفة بالاستثمار لا تبادر بالقدر الكافي في مشاريع الإصلاحات. فالعديد منها، وعلى الرغم من تمثيليتها في فرق العمل المختصة (فرق العمل: بعث المشروع، نقل الملكية، دفع الضرائب، الربط بالشبكات العموميّة، الحصول على التمويل...) لا تلتزم بمشاريع الإصلاح التي تقع على عاتقها. ويتمّ إعداد أغلب هذه الإصلاحات من قبل فريق القيادة على مستوى الوزارة المكلفة بالاستثمار.

حوكمة مسار إصلاحات مناخ الأعمال

غالباً ما تغطّي إصلاحات مناخ الأعمال مجموعة واسعة من المجالات وتتطلّب تفاعل العديد من الوكالات والوزارات. وتنفّذ البلدان التي تنجح في تحسين مناخ الأعمال بها عمليّات إصلاح شاملة بالشراكة مع مختلف الهياكل العموميّة ذات الصلة وممثلي القطاع الخاص. ويتم وضع آليات واضحة لضمان التنسيق وتدفّق المعلومات بين جميع الأطراف المعنيّة.

وتُعطي اللجان رفيعة المستوى التي تضمّ رئيس السلطة التنفيذية (رئيس أو رئيس وزراء أو أحد كبار الوزراء) الشرعيّة والدفع السياسيّ الضروريّين لبرنامج الإصلاح مع مقاربات وآليات تنسيق مؤسّساتية تختلف حسب البلد.

وتجدر الإشارة أن دولا مثل ماليزيا (فرقة العمل الخاصّة لتحسين الأعمال PEMUDAH) وروسيا (وكالة المبادرات الاستراتيجية ASI) أرسّت وحدات عمل مستقلة جديدة، منفصلة عن الهيكل الحكوميّ.

وفي أمريكا اللاتينيّة، اعتمدت بلدان مثل كولومبيا وكوستاريكا والبيرو على مجالس وطنيّة للقدرة التنافسيّة، بمشاركة القطاعين العام والخاص، لقيادة برنامج إصلاح مناخ الاستثمار.

وأنشأت بلدان أخرى، مثل رواندا، لجانا وزارية مشتركة تضم وزراء أكفاء، فضلا عن ممثّلين عن جهات حكوميّة أخرى موجهة لدعم برنامج إصلاح مناخ الاستثمار.

حوكمة الاستثمار: التجربة المغربيّة

تم إرساء المخطّط المؤسّساتي المتعلّق بالتصرف في إصلاحات مناخ الأعمال في المغرب من خلال مرسوم صدر سنة 2010 يحدّد مختلف المستويات المؤسّساتيّة، لاسيّما: اللجنة الوطنيّة لمناخ الأعمال - CNEA (لجنة قيادة - COPIL) برئاسة رئيس الحكومة وتضمّ 14 وزارة (الداخلية، العدل، الصناعة إلخ)، و4 وكالات حكوميّة مسؤولة عن الدراسات الاقتصادية والاستثمار والتمويل وعن الشركات الصغرى والمتوسطة، وهيئتين استشاريّتين دستوريتين في قضايا الفساد والمنافسة، و 3 جمعيات مهنيّة تمثّل القطاع الخاص (شركات، بنوك، غرف تجاريّة). وينصّ المرسوم على أنّه يجوز لرئيس الحكومة -الذي يرأس اللجنة الوطنيّة لمناخ الأعمال -دعوة أيّ منظّمة عمومية أو خاصّة لحضور اجتماعات المجلس عندما يرى ذلك ضروريّا. تجتمع اللجنة مرّة واحدة في السنة على الأقلّ لتقييم والمصادقة على خطة العمل السنويّة ولكنها عادة ما تجتمع مرّتين في السنة (جوان/جويلية وديسمبر).

تشريك القطاع الخاص في عملية إرساء الإصلاحات

إنّ مشاركة القطاع الخاص في هياكل الإصلاح محدودة. وليس له ممثّل في فرق العمل. ورغم تعدد المشاورات المنتظمة (ورشات عمل/نقاشات) مع القطاع الخاص، لكنّها لا تكتسي طابعاً مؤسّساتياً. ولذلك فمن الضروريّ وضع مسار إصلاحي يضم جميع الأطراف المعنية من هيئات عموميّة وممثلي القطاع الخاص المعنيين.

دور القطاع الخاص في إرساء إصلاحات مناخ الأعمال المثال التطبيقي للمملكة المتّحدة وسنغافورة

هذان مثالان علن البلدان التي اتّبعت نهجاً تشاركيّاً في مسارها الإصلاحي، بمشاركة كبيرة للقطاع الخاص من البداية إلى النهاية. تنظّم المملكة المتّحدة، بانتظام، مشاورات مع القطاع الخاص من خلال المجلس الاستشاري للمؤسّسات. وينظّم المنبر الافتراضي للحوار بين القطاعين العام والخاص ثلاثة اجتماعات في السنة، على الأقل، تجمع 100 جمعيّة مهنيّة تمثّل أكثر من 750000 عضو. كما تعتمد المملكة المتّحدة بانتظام دراسات استقصائيّة لاستطلاع تصوّرات رواد الأعمال. وقد ساعدت الإصدارات التسعة (9) من هذا الاستطلاع التي أجريت بانتظام منذ عام 2007، في تحديد أولويّات الحكومة لإصلاحات بيئة الأعمال وقياس تأثير الإصلاحات السابقة. وختاماً، تطلب المملكة المتّحدة بانتظام آراء المستثمرين حول مواضيع محدّدة عبر منصّات إلكترونيّة. فعلى سبيل المثال، دعا تحديّ الشريط الأحمر (2011-2013) العموم للتعليق على أكثر من 21000 لائحة. وساعدت هذه المبادرة، بعد ذلك، على تحديد 3000 قاعدة كانت ضبابية وغير واضحة أو تحتاج إلى تعديل. وأحدثت سنغافورة الفريق لداعم للمؤسّسات الاقتصادية (PEP) الذي يسمح للقطاع الخاص بالإبلاغ عن المشاكل في المجال التنظيمي، وأداء المؤسّسات العموميّة، واقتراح التحسينات الضرورية.

الصعوبات المرتبطة بالترابط البيئي وإجراءات قبول الوثائق الرقميّة

- لم يتمّ بعد إرساء ترابط بيئي فعلي بين مختلف المتداخلين في عمليّة إحداث المشروع.
- هياكل الإحاطة بالاستثمار (وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحيّة، الديوان الوطني للصناعات التقليديّة، الديوان الوطني التونسيّ للسياحة) مازالت تشترط تقديم الوثائق المطلوبة في صيغة ورقية (نسخ أصليّة، ونسخ طبق الأصل، توقيع مصادق عليه، ختم...).
- المنصّة الوطنيّة للاستثمار ليست مفعلة رغم صدور قرار المجلس الأعلى للاستثمار بتاريخ 15 جوان 2019 بتوحيد ورقمنة مسار المستثمر.

غياب رؤية واضحة وعدم تنسيق بين الهياكل المتداخلة في منظومة الاستثمار

- غياب جهود تعزيز ومساندة للمشاريع الكبرى
- غياب مسارات خصوصية للمشاريع الكبرى

- نقص في منظومة المتابعة والتصرف وغياب خلايا انصات متخصصة
- نقص في الموارد اللازمة لتصرف ناجع
- غياب استراتيجية وطنية لتشجيع الاستثمار
- غياب آلية حوكمة مهيكل للقيادة والتنسيق بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين
- نقص في مرونة واستقلالية الوكالات بسبب الافتقار إلى الإطار القانوني الملزم
- غياب دعم سياسي لتنفيذ الإصلاحات.

دور القيادة السياسية في الإصلاحات المتعلقة بمناخ الأعمال

غالبا ما تكون البلدان التي حققت نتائج إيجابية في مجال تحسين مناخ الأعمال هي البلدان التي يكون برنامجها الإصلاحي مدعوما مباشرة من السلطة السياسية العليا. وعادة تكون القيادة، للرئيس أو رئيس الوزراء أو أحد وزراء السيادة، الذي يتبنى برنامج الإصلاح ويحرص تنفيذه حرصا شخصيا وييدي التزاما علنيا لبلوغ أهداف محددة. بالإضافة لحشد دعم الأطراف المتداخلة داخل الحكومة وخارجها لضمان تقدّم نسق تحقيق الإصلاحات.

تشجّع المتابعة المنتظمة على أعلى مستوى سياسي للحكومة مختلف وكالات الاستثمار والوزارات المعنية على الاتفاق على الإصلاحات وعلى التقدّم في تنفيذها. في التجارب المقارنة، يقوم الرئيس أو رئيس الوزراء (انظر الجدول التالي)، بمتابعة سنوية أو نصف سنوية من خلال اجتماعات ذات مواعيد قارة.

مستوى تقديم التقارير لجان تحسين مناخ الأعمال

البلد	ماليزيا	جزر الموريس	روسيا	تركيا
تقارير رفيعة المستوى	وزير أول (من خلال فرقة العمل الخاصة لتحسين الأعمال التجارية) PEMUDAH	وزير أول (من خلال أعمال جزر الموريس business mauritius)	الرئيس (من خلال وكالة المبادرات الاستراتيجية) ASI	وزير أول (من خلال الهيئة الاستشارية رفيعة المستوى)
نسق الاجتماعات	مرّتان في السنة (وأكثر عند الاقتضاء)	مرّتان في السنة (وأكثر عند الاقتضاء)	كل ثلاثة أشهر	سنوية

III. مقترحات إصلاحات مناخ الأعمال

سعيًا لتجاوز العقبات التي تعترض بيئة الاستثمار في تونس وتحرير المبادرة الخاصة، اخترنا منهاجًا قائمًا على

إعادة التجربة مرارًا بالاستناد على نموذج التفكير التصميمي (design thinking) من أجل تحديد وتحليل دقيق لكل الصعوبات والعوائق، مما مكننا من اقتراح تدابير ناجعة وقابلة للتحقيق عمليًا.

بالإضافة إلى ذلك، ولضمان حسن سير هذا التمشي، قمنا بجرد لعوائق الاستثمار في تونس ومحاكاتها بمرجعيات مقارنة.

وقد مكنتنا الدراسات المقارنة مع البلدان التي تحتل المراتب الأولى في تقارير النجاعة الاقتصادية الدولية من ضبط الإصلاحات الملائمة لتحسين مناخ الأعمال في مجالات دفع ضرائب، وتراخيص الصرف، وحوكمة الاستثمار، والتشغيلية، والحصول على التمويل. . .

كما أجرى الشباب اجتماعات ونقاشات مع ثلة من مسؤولي الإدارة التونسية من جهة، وبعض ممثلي القطاع الخاص من جهة ثانية، للنظر في مدى مقبولية مقترحات الإصلاحات التي وع تجميعها ومدى قابليتها للتطبيق الفعلي بالنظر لأولويتها في سلم الإصلاحات المبرمجة ومدى استجابتها لتطلعات الفاعلين الاقتصاديين.

1. منهجية العمل

1.1 تحديد الصعوبات التي تعترض الاستثمار

بعد دراسة وتحليل معمّقين لأسباب الصعوبات الدورية التي يواجهها مناخ الأعمال، قمنا بتشخيص وتحديد المحاور ذات الأولوية التي ستوثق في مرحلة أولى وسيتم في مرحلة لاحقة دراسة الصعوبات تباعًا واقتراح الحلول الكفيلة بتحسين منظومة الاستثمار وضمان تناسق تدخلات مختلف الفاعلين فيها. ويمكن تجميع المحاور الأساسية في سبعة نقاط على التوالي:

- حوكمة الاستثمار
- النظام الجبائي/الإصلاحات الجبائية
- التشغيلية
- نظام الحوافز والتشجيعات
- التجارة عبر الحدود واللوجستيك
- اقتصاد المعرفة
- النفاذ إلى السوق

1.2 تضع نفسك مكان المستثمر «Empathie»

إن تناول كل من هذه المحاور السبعة منفردة فتح المجال أما الشباب المشارك لفهم حاجيات وتطلعات المستثمر من ناحية والصعوبات التي تعترضه في تعامله مع الإدارة من ناحية ثانية.

كما مثلت مختلف النقاشات مناسبة لتعرف على الإشكاليات اليومية التي تعترض مختلف المتعاملين الاقتصاديين وذلك دون آراء مسبقة وبقدر كاف من الانفتاح..

1.3 صياغة مشاريع الإصلاحات

تتمثل هذه المرحلة في تحديد أنسب إجراءات الإصلاح القابلة للتنفيذ بالنسبة لكل محور من المحاور السبعة وصياغتها في شكل بطاقات مشاريع مفصلة بالإضافة الى:

وصف دقيق ومفصل لكل إجراء، تعيين مكلف من الإدارة المعنية بكل إجراء من بين فرق العمل المتخصصة من القطاع العام، الحرص على تقديم الحجج اللازمة لتدعيم وجهة كل إجراء، رسم أهداف مؤثرة، النتائج المنتظرة يجب أن تكون طموحة ولكنها قابلة للتنفيذ الفعلي، ضمان مقومات النجاح المطلوبة لنجاح الإجراءات المقترحة وقابليتها للتطبيق مع مراعاة ضرورة المتابعة للوقوف على مختلف مراحل هذا التمشي.

1.4 المصادقة على الإجراءات المقترحة والنظر في مدى تناسقها مع تطلعات القطاع الخاص

تمت مناقشة مقترحات مختلف بطاقات المشاريع المفصلة بصفة تشاركية وتفاعلية بين ممثلي الإدارة من جهة وعينة تمثيلية من ممثلي القطاع الخاص من جهة ثانية عبر مشاورات ولقاءات في الغرض.

ونتيجة لهذا التفاعل تمت مراجعة بعض مكونات بطاقات المشاريع أو إعادة صياغة بعض مضمونها لضمان مقبوليتها من قبل مختلف الفاعلين الاقتصاديين العموميين والخواص.

2. الإصلاحات المتفق عليها مبوبة حسب المؤشرات

2.1 حوكمة الاستثمار

مكن تناول السياق الاقتصادي التونسيّ بالتحليل بالرجوع لتقييم التجارب السابقة من جهة ورصد تشعب خارطة مختلف الفاعلين الاقتصاديين العموميين المتداخلين في بيئة الاستثمار من جهة ثانية من معاينة والوقوف على التداخل بين مهام مختلف الوكالات والإدارات العمومية المعنية بالاستثمار.

هذا التداخل في المهام والصلاحيات بدون تناسق بين مختلف الفاعلين العموميين في منظومة الاستثمار راجع أساسا لعدم تغطية الهياكل القطاعية لمختلف أوجه المنظومة وقصور المجهود الترويجي والمساندة الموجهة للمشاريع الكبرى من جهة وضعف الموارد المخصصة للاستثمار وغياب استراتيجية وطنية واضحة من جهة ثانية.

وبناء على ذلك، نقترح تجميع مختلف هياكل ووكالات الإحاطة بالاستثمار في منصة موحدة مع الحرص على ضمان الترابط بينها لتبادل متناسق وذو موثوقية للمعطيات من شأنه تقديم خدمات ناجعة وفعالة للمستثمرين.

2.2 المنظومة الجبائية

إن تحديد الصعوبات التي تواجه منظومة الاستثمار من شأنه الوقوف على درجة تعقيد المنظومة الجبائية في تونس والراجعة لعدة أسباب من أهمها عدم الاستقرار التشريعي في المجال الجبائي، وإقرار إجراءات نابعة عن توجهات سياسية واجتماعية مختلفة وغير متناسقة بالضرورة لتعدد السياقات التي تم فيها اتخاذها

ونظرا لمختلف هذه المعطيات، أصبحت المنظومة الجبائية التونسية معقدة وذات جاذبية منخفضة مقارنة بمنظومات أكثر تنافسية مما أثر سلبا على نسق الاستثمار.

ولتجاوز هذه الصعوبات، اقترح فريق عمل «المنظومة الجبائية» جملة من الإصلاحات:

1. ضمان استقرار جبائي لمدة ثلاث سنوات لضمان رؤية واضحة للمستثمرين
2. وضع آلية لدعم تمويل للبحث والتجديد التكنولوجي من خلال تشجيع المؤسسات الاقتصادية على انتداب الكفاءات لاسيما الباحثين المحرزين على شهادة الدكتوراه
3. إرساء عدالة جبائية عبر توحيد الضريبة للمؤسسات الاقتصادية الصغرى والمتوسطة لاسيما في السنوات الأولى من نشاطها
4. رقمنة الإجراءات الجبائية من شأنه ضمان شفافية المعاملات الجبائية ومكافحة التهرب الجبائي وهي ركيزة من ركائز الإصلاح المؤسسي لمنظومة الجبائية

2.3 التشغيلية وحماية حقوق الأجراء

تعتمد الأنماط الحديثة للتصرف في المؤسسات الاقتصادية الكبرى نهج تحميل الأجير بصفة كاملة ومنفردة عبء التحولات الاقتصادية وتدفعه إلى التأقلم وتحمل تبعاتها.

وفي نفس السياق، لم تأخذ مقتضيات مجلة الشغل في تونس بعين الاعتبار الجانب الاجتماعي للعلاقة الشغلية الا على مستوى حوادث الشغل والأمراض المهنية، كما أنها لم تتعرض لمسألة توفير الحماية اللازمة له ضد مختلف المخاطر الاجتماعية الناتجة عن اختلال موازين القوى في العلاقة الشغلية بين الأجير والمشغل.

وعلى هذا الأساس نقترح مراجعة مقتضيات مجلة الشغل لا سيما فيما يتعلق بـ:

1. إرساء مبادئ الانصاف في موازين القوى بين أطراف العلاقة الشغلية
2. دعوة المؤسسات الاقتصادية للاستثمار في رأس المال البشري عبر التكوين ورفع القدرات
3. مراجعة سلم التأجير

2.4 نظام الحوافز

يتسم نظام الحوافز في تونس بالتدخل المباشر للدولة في منظومة الاستثمار عبر توجيه الامتيازات للمؤسسات الناشطة في القطاعات ذات الأولوية الوطنية أو التي اختارت الانتصاب في المناطق الداخلية. ستركز الإصلاحات التي تمّ ضبطها لهذا المؤشر على فعالية ونجاعة برامج التحفيز التي تنتهجها الدولة للتعامل مع المسؤولية المجتمعية للمؤسسات الاقتصادية من جهة ودورها في الاستثمار المجدد ذو القيمة المضافة العالية.

2.5 التجارة عبر الحدود واللوجستيك

يعاني الاقتصاد التونسي من تبعات الأزمة الصحية العالمية كوفيد 19 من جهة والتأثيرات غير المباشرة للصراع الروسي-الأكراني من جهة ثانية. وليس من الوجهة بمكان أن تفقد تونس اليوم الفرص السانحة لإعادة التوقيع في الخارطة الاقتصادية الجديدة بسبب الاخلالات التي تشوب التصرف في منظومة الموانئ البحرية التجارية.

ميناء رادس بالأرقام:

يبلغ المعدّل السنويّ لبقاء حاويات البضائع في ميناء رادس، 18 يوما (مقابل 10-12 يوما قبل عشر سنوات، و6-7 أيام في المغرب).

وفي هذا الإطار، قام فريق عمل التجارة عبر الحدود واللوجستيك بدراسة الوضعية الميناء التجاري برادس بالنظر للدور المحوري الذي يلعبه في الاقتصاد التونسي لكونه يغطي أكثر من 80% من حركة الحاويات/الناقلات في مختلف الموانئ التجارية التونسية وكونه الحلقة المفصلية لضمان انخراط تونس في سلاسل القيمة الإقليمية والدولية وبالنظر لتراجع مؤشرات النجاعة المرتبطة به في السنوات العشر الأخيرة.

وسعيا لتدعيم النجاعة المينائية عبر ضبط الإصلاحات الهيكلية ذات الجدوى العالية، قام فريق عمل التجارة عبر الحدود بتشخيص ثلاثة (3) إجراءات مرتبطة بمختلف المتدخلين على غرار المصالح الديوان والمراكز الفنية للمراقبة وشبكة تونس للتجارة TTN والشركة التونسية للشحن والترصيف STAM وديوان البحرية التجارية والموانئ:

1. إعادة هيكلة الشركة التونسية للشحن والتزيف (انظر الإجراءات المفصلة)
2. إعادة النظر في مقتضيات مجلة الديوانة
3. تبسيط ورقمنة الإجراءات الديوانية والمينائية للحدّ من آجال التصدير والتوريد

وقد بينت الدراسات أنّ التقليل في الآجال الديوانية لعمليات التصدير ييوم واحد من شأنه الترفيع في المداخل التصديرية التونسية بمقدار 400 مليون دولار، أي ما يعادل 1% من الناتج المحلي الخام. بصفة متوازية، نفس السفينة مع نفس مستوى الحمولة والتجهيزات المينائية، تستغرق يومين في ميناء فالنسيا (إسبانيا)، على أقصى تقدير، ومن 4 إلى 6 ساعات انتظار فقط في مكان الرسو في المعدل.

2.6 اقتصاد المعرفة

قانون الشركات الناشئة هو مبادرة أطلقها شباب من أصحاب المؤسسات الاقتصادية، وقد مثلت اطارا للنقاش بين مختلف الأطراف المعنية في فيفري 2016 ونتجت عن هذه المبادرة جملة من المقترحات والتوصيات لتحسين الأطر القانونية والترتيبية الضامنة لتطور هذا الصنف من المؤسسات الاقتصادية ذات القدرة التشغيلية والتكنولوجية والمالية العالية.

الشركات الناشئة بالأرقام: 3222 إجمالي فرص العمل التي تمّ خلقها (61% من الذكور / 39% من الاناث)، 642 علامة تجارية تمّ منحها، 285 من العلامات التجارية المؤقتة الممنوحة، 61.8% من الشركات الناشئة المصنّفة تحقّق رقم معاملات، 72 مليون دينار تونسيّ رقم المعاملات الذي حقّقته هذه الشركات (2020)، ...

صدر نص «قانون الشركات الناشئة 1.0» منذ أربع (4) سنوات، وببدء التطبيق الفعلي للنص ظهر قصوره عن الالمام والاستجابة لكل المقتضيات الإدارية والمالية والقانونية من جهة وغياب إجراءات قادرة على استقطاب المواهب والقدرات التونسية والأجنبية من جهة أخرى.

وهو ما يستدعي التحول نحو نسخة جديدة من قانون المؤسسات الناشئة 2.0 تأخذ بعين الاعتبار خصوصية الإطار القانوني والترتيبي لهذه الفئة من المؤسسات الاقتصادية. (انظر الإجراءات المفصلة).

2.7 النفاذ إلى الأسواق

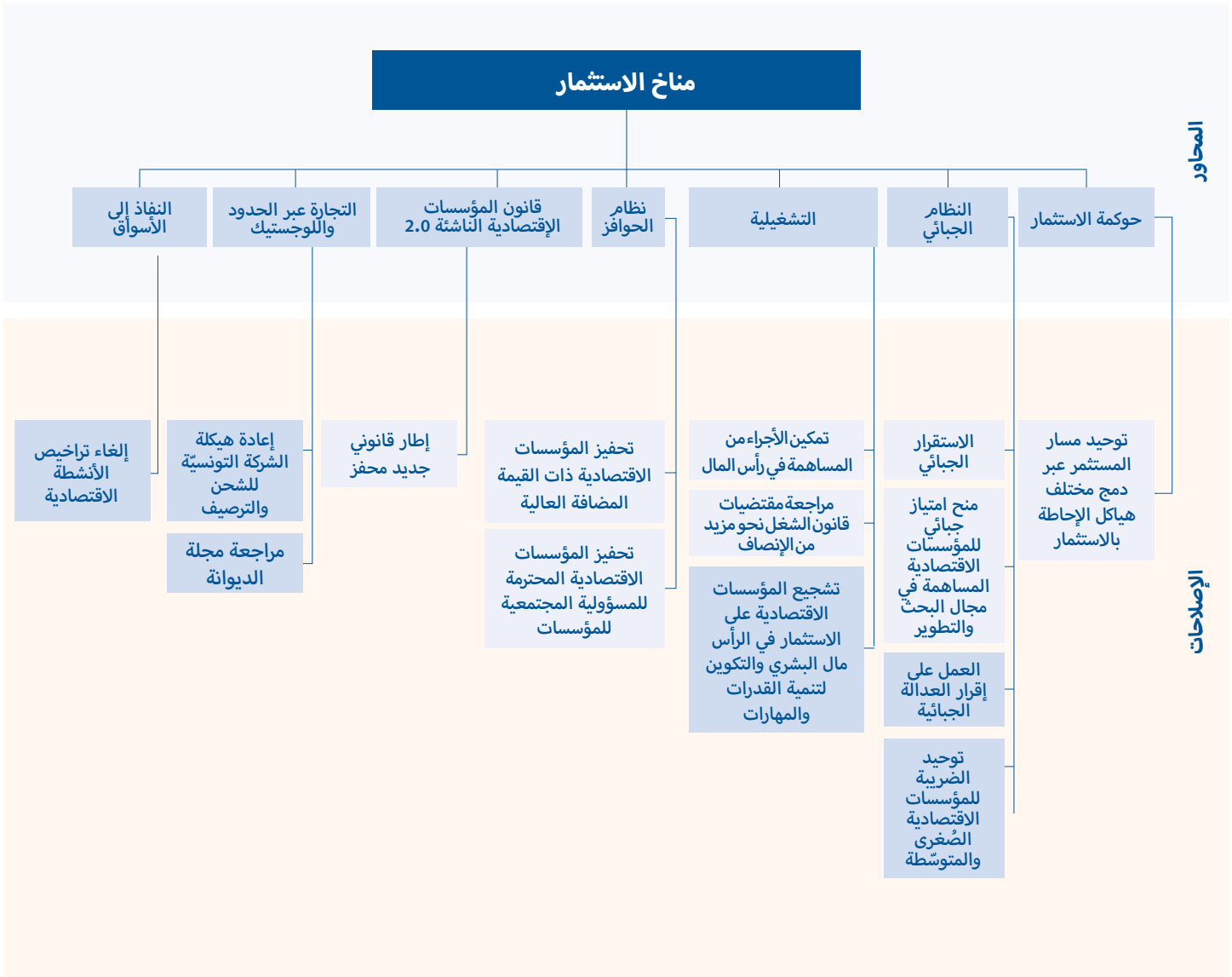
إستنادا على جملة النصوص القانونية والترتيبية المنظمة للاستثمار، نلاحظ انتهج المشرع التونسي الطابع الرقابي على الاقتصاد ويختلف شكل ودرجة الرقابة من نشاط الى آخر ومن قطاع اقتصادي الى آخر. كما يمكن للبعد الرقابي أن يتخذ صيغة المنع الكلي لممارسة نشاط اقتصادي معين وذلك للمستثمرين المحليين والأجانب على حد سواء بفرض جملة من التراخيص.

وبصدور الأمر الحكومي عدد 417 لسنة 2018 مؤرخ في 11 ماي 2018 المتعلق بالقائمة الحصرية للأنشطة الاقتصادية الخاضعة لترخيص وقائمة التراخيص الإدارية لإنجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصلة وتبسيطه، انخرطت الإدارة التونسية في ديناميكية جديدة لتبسيط الإجراءات وتكريس مبدأ حرية الاستثمار. من خلال الحذف التدريجي لهذه التراخيص.

ومع ذلك، وعلى الرغم من الجهود المبذولة من قبل الدولة ممثلة في مختلف وكالات الاستثمار ومؤسساته لتحرير المبادرة الخاصة فإن عددا كبيرا من التراخيص مازالت سارية المفعول وواجبة لممارسة بعض الأنشطة الاقتصادية.

وفي هذا الإطار، نقترح المرور إلى فئة جديدة من النصوص القانونية التي تكرر حرية الاستثمار باعتباره مبدأ دستوريا وذلك عبر وضع قائمة سلبية (une liste négative) تشمل القطاعات الاقتصادية التي لا ينطبق عليها مبدأ حرية الاستثمار (مثل المسائل الأمنية والصحة العامة، إلخ) وتحرير المبادرة في باقي القطاعات.

جاذبات تأليفية



تبسيط ورقمنة الإجراءات الإدارية

إصلاحات من أجل اقتصاد مستدام ومنصف

مساهمة الشباب الديمقراطي الاجتماعي

المحور	الإجراء:	الهيكل المعني
حوكمة الاستثمار	دمج هيكل ووكالات الإحاطة بالاستثمار (هيكل جامع وموحد: مخاطب وحيد للمستثمر التونسي والأجنبي)	وزارة الاقتصاد والتخطيط
وصف	التجارب المقارنة	الأطراف المعنية
- دمج وكالات الإحاطة بالاستثمار - تسريع إنشاء دار «المستثمر» في الـ 24 ولاية، تكون موجهة لجميع كل هيكل الإحاطة بالاستثمار	• إطار مؤسسي ناجع • أغلبها ليس لها وكالات قطاعية • 6 بلدان على 11 تحكم الاستثمارات ذات القيمة المضافة العالية في دائرة محددة • 8 بلدان على 11 لها وكالات ترويج تحت إشراف وزارة/ أو لجنة أقليمية	• وزارة الاقتصاد (الهيئة التونسية للاستثمار، وكالة النهوض بالاستثمار الخارجي) • وزارة الصناعة (وكالة النهوض بالصناعة والتجديد) • وزارة السياحة (الديوان الوطني للصناعات التقليدية، الديوان الوطني التونسي للسياحة) • وزارة الفلاحة (وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية)
النتائج المتوقعة	شروط النجاح	مؤشرات قياس الأداء
• الحصول على رؤية شاملة تساعد على تنسيق عمل الوكالات • تغطية المزيد من القطاعات ذات الإمكانيات العالية (تكنولوجيا المعلومات والاتصال، الصحة، علوم الحياة، الطاقات المتجددة، السياحة الزراعية...)	• دعم سياسي • إدماج كل الأطراف المعنية	• نسبة التغطية القطاعية • المدة الزمنية لدراسة ملفات الاستثمار

المحور	الإجراء:	الهيكل المعني
حوكمة الاستثمار	الترباط البيني بين مختلف الهياكل المكلفة بالاستثمار	وزارة الاقتصاد
وصف	التجارب المقارنة	الأطراف المعنية
• إطلاق منصة رقمية موحدة لتسهيل الربط بين مختلف منصات الهياكل العمومية المعنية بالاستثمار مع ترك الإمكانية للترابط المستقبلي مع هيكل جديدة معنية بالاستثمار • منصة مفتوحة للمستثمرين لتقديم خدمات ذات قيمة مضافة عالية. • تنفيذ تطبيق التوقيع الإلكتروني والأختام الإلكترونية لتبسيط الإجراءات الحالية. * المشاركة البينية للوثائق	• معظم الهياكل العمومية المرتبطة بالاستثمار في المملكة المغربية مرقمة: • تقليص وقت أداء الخدمة • معالجة أكثر عدد من الملفات	• وزارة الاقتصاد (الهيئة التونسية للاستثمار، وكالة النهوض بالاستثمار الخارجي) • وزارة الصناعة (وكالة النهوض بالصناعة والتجديد) • وزارة السياحة (الديوان الوطني للصناعات التقليدية، الديوان الوطني التونسي للسياحة) • وزارة الفلاحة (وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية) • وزارة المالية (الإدارة العامة للضرائب)
النتائج المتوقعة	شروط النجاح	مؤشرات قياس الأداء
• التبادل الإلكتروني للبيانات بين المتدخلين. • تسريع الحصول على المعرف الجبائي • استخدام الأختام الإلكترونية. • شفافية المعاملات • تقليص آجال تقديم الخدمات • إرساء أكثر شفافية في المعاملات.	• الدعم السياسي • انخراط الأطراف المعنية من القطاعين العام والخاص في هذا التمشي	• آجال الحصول على المعرف الجبائي • تكلفة التكوين القانوني للشركات * تطور مؤشر تكوين المؤسسات الاقتصادية في تقارير التنافسية الدولية

المحور الإصلاح الجبائي	الإجراء:	الهيكل المعني
	ضمان استقرار ضريبي لمدة 3 سنوات	وزارة المالية
وصف	التجارب المقارنة	الأطراف المعنية
الحفاظ على نفس معدل الضريبة على المؤسسات الاقتصادية (ضريبة على المؤسسات الاقتصادية) لمدة 3 سنوات اعتماد الإجراء في قانون المالية.	في فرنسا، اعتمدت الحكومة في خططها للتعاافي الاقتصادي بعد جائحة كوفيد إقرار الاستقرار الضريبي الذي مكن للاقتصاد الفرنسي من تسجيل أداء أفضل من المتوسط الأوروبي.	- وزارة المالية - وزارة الصناعة - وزارة الفلاحة - وزارة السياحة - وزارة الاقتصاد والتخطيط
النتائج المتوقعة	شروط النجاح	مؤشرات قياس الأداء
- ضمان مقرونية أفضل للمستثمرين - جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة - استعادة الثقة بين الفاعلين الاقتصاديين وإدارة الجبائية	- دعم سياسي - انخراط الأطراف المعنية من القطاع العام والخاص	- عدد تصاريح الاستثمار (وطني/ أجنبي مباشر) - المدخيل الجبائية

المحور الإصلاح الجبائي	الإجراء:	الهيكل المعني
	منح امتياز جبائي للمؤسسات الاقتصادية المساهمة في مجال البحث والتطوير	وزارة المالية
وصف	التجارب المقارنة	الأطراف المعنية
- وضع نظام جبائي قادر على تغطية تكاليف الاستثمار والتجديد - سيمكن الإجراء المؤسسات الاقتصادية من الرفع نسبة التأطير وانتداب خريجي التعليم العالي لاسيما الدكاترة العاطلين عن العمل.	- المثال الكندي - في ألمانيا، البحث العلمي التطبيقي ممول من المؤسسات الاقتصادية الصناعية (صناعة السيارات، صناعات الصيدلية، صناعات الكهربية)	- وزارة المالية - وزارة الصناعة - وزارة الفلاحة - وزارة السياحة - وزارة المالية - وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
النتائج المتوقعة	شروط النجاح	مؤشرات قياس الأداء
- دفع الاستثمار في البحث والتطوير - دفع القدرة التنافسية للشركات التونسية - دفع الاستثمار في القطاعات ذات القيمة المضافة العالية (تكنولوجيات المعلومات والاتصال، الصحة الإلكترونية، التكنولوجيا الإحيائية، التكنولوجيا الزراعية)	- الدعم السياسي - انخراط الأطراف المعنية العمومية - إشراك المؤسسات الاقتصادية في عملية الإصلاح	- عدد براءات الاختراع المودعة من قبل المؤسسات الاقتصادية المنخرطة من هذه المبادرة - عدد الدكاترة المتدربين

المحور الإصلاح الجبائي	الإجراء:	الهيكل المعني
	تعزيز الرقابة الجبائية ومقاومة التهرب الجبائي	وزارة المالية
وصف	التجارب المقارنة	
- زيادة عدد ووتيرة عمليات المراقبة الجبائية - توسيع قاعدة المعنّيين: استهداف قطاعات اقتصادية جديدة من المتهربين ضريبياً (توسيع قاعدة المعنّيين بصيغة الاقتطاع المباشر من المورد)	المثال السويدي	
النتائج المتنتزة	شروط النجاح	مؤشرات قياس الأداء
- العدالة الجبائية - دعم المؤسسات الاقتصادية الصغرى والمتوسطة - تقليص العبء الجبائي على المستهلك - تحسين القدرة الشرائية	- الدعم السياسي - انخراط الأطراف العمومية المعنّية - دعم العمل الميداني للمراقبين الجبائيين (دعم وتأهيل القدرات الوظيفية من هياكل وزارية أخرى)	- نسبة التضخم - المداخل الجبائية
الأطراف المعنّية		
- وزارة المالية - الإدارة العامة للجباية - الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص		

المحور الإصلاح الجبائي	الإجراء:	الهيكل المعني
	توحيد الضرائب للشركات الصغرى والمتوسطة خلال السنتين الأوليين من النشاط	وزارة المالية
وصف	التجارب المقارنة	
تجميع كلّ الضرائب (وكذلك التصاريح) الموجودة في ضريبة واحدة (مفهوم الضريبة الوحيدة)	مثال الضريبة الوحيدة في الهند (أمة واحدة، ضريبة واحدة، سوق واحدة)	
النتائج المتنتزة	شروط النجاح	مؤشرات قياس الأداء
- تبسيط الإجراءات الإدارية بالنسبة إلى الباعثين الشبّان - تقليص عدد التصاريح الجبائية السنوية - تقليص الضغط على القباضات المالية	دعم سياسي عالي المستوى	الإيرادات الضريبية للدولة
الأطراف المعنّية		
- دوائر وزارة المالية - الإدارة العامة للضرائب - الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص		

المحور الإصلاح الجبائي		الإجراء:	الهيكل المعني
		تبسيط ورقمنة إدارة الجباية	وزارة المالية
وصف		• إنشاء منصة للترباط البيئي بين إدارة الجباية والهياكل الأخرى العمومية (بلديات، إدارة عقارية، صفقات عمومية) • نشر جميع خدمات إدارة الجباية على الإنترنت (تصريح، الأطلاع على الوضعية الجبائية، استرجاع معايير الضريبة على القيمة المضافة)	
التجارب المقارنة		• فرنسا، جميع خدمات إدارة الجباية متاحة على الخط	
النتائج المتنتزة	شروط النجاح	مؤشرات قياس الأداء	الأطراف المعنية
• تبسيط الإجراءات الإدارية (التوقف عن طلب شهادة براءة الذمة) • تقليص الاكتظاظ في مكاتب المراقبة الجبائية	• دعم سياسي • منصة وطنية للترباط البيئي	• عدد المستخدمين على المنصة	• الإدارة العامة للجباية • الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص • مركز الإعلامية لوزارة المالية • المركز الوطني للإعلامية

المحور الإصلاح الجبائي		الإجراء:	الهيكل المعني
		مراجعة مجلة الشغل نحو مزيد من الإنصاف	وزارة الشؤون الاجتماعية
وصف		• مراجعة مجلة الشغل لضمان حقوق العمال • إجراءات حمائية لفائدة الأجراء في حالات التسريح الاقتصادي • قانون يقرّم المؤسسات في حالة عدم صرف الأجور • وضع برنامج إعادة إدماج العملة الذين وقع تسريحهم . • ضمان الحقوق (تكافؤ الفرص، التكوين، الحقوق النقابية) • صندوق تأمين على البطالة متعدّد الأطراف (تشارك فيه الدولة والمؤسسات الاقتصادية ومسار إعادة إدماج اجتماعي يساهم فيه الاجراء).	
التجارب المقارنة		• في ألمانيا، قانون حول الحوار الاجتماعي في المؤسسات الاقتصادية الذي ينص على إلزامية تمثيل الأجراء في مجلس الإدارة	
النتائج المتنتزة	شروط النجاح	مؤشرات قياس الأداء	الأطراف المعنية
• صندوق تأمين على البطالة مُفعّل • مدوّنة تأخذ بعين الاعتبار الإدماج الاجتماعي • لوائح حول العمل عن بعد • خلق فضاء للحوار الاجتماعي داخل المؤسسة الاقتصادية	• دعم سياسي • مراجعة مجلة الشغل والنصوص ذات العلاقة • توجيهات تحثّ المؤسسات الاقتصادية التي لها عدد معيّن من الموظّفين على انتداب مدير موارد بشريّة	• نسبة الموارد البشرية/عدد الموظّفين في الشركة • نسبة الموظّفين الحاملين لإعاقة • نسبة الموظّفين • نسبة الموظّفين من المناطق الريفية	• النقابات • أصحاب المؤسسات الاقتصادية

المحور التشغيلية	الإجراء:	الهيكل المعني
	حثّ المؤسسات الاقتصادية على الاستثمار في التكوين ورفع القدرات	وزارة التشغيل
وصف	التجارب المقارنة	
يشمل مفهوم قابلية التشغيل بعدين: الوضعيّة المهنيّة والفرصة المهنيّة • بناء مشترك لمسار تكوين أكاديمي بين المؤسسات الجامعيّة والمؤسسات الاقتصادية. • إنشاء «مراكز مهنيّة» داخل المؤسسات الاقتصادية لنقل الخبرات الفنيّة.	• مركز الامتياز لمجموعة LVMH في فرنسا	
النتائج المتنتزة	شروط النجاح	مؤشّرات قياس الأداء
• تعزيز القدرات الذاتية للأجراء • إعادة توظيف الأجراء ومرافقتهم خلال التحوّلات في محيط عملهم.	• دعم سياسيّ عالي المستوى	• عدد الموظّفين المكوّنين • عدد الشهادات المتحصّل عليها في إطار البناء المشترك • نسبة استثمار المؤسسات الاقتصادية في التكوين وبناء القدرات.
الأطراف المعنيّة		
		• الوكالة الوطنيّة للتشغيل والعمل المستقلّ ANETI • منظمات الأعراف النقابات • المجتمع الأكاديميّ

المحور التشغيلية	الإجراء:	الهيكل المعني
	إعادة تقييم سلم التّأجير	وزارة الشؤون الاجتماعيّة
وصف	التجارب المقارنة	
إعادة تقييم مستوى الأجور في القطاع الخاصّ ليشمل: • أسهم من رأس مال الشركة • ساعات إضافيّة معفاة من الضريبة • الصكوك الخضراء التي تشجّع على الاستهلاك المسؤول بيئيّا	• فرنسا • البلدان الإسكندنافية	
النتائج المتنتزة	شروط النجاح	مؤشّرات قياس الأداء
• الإحساس بالانتماء للشركة • شركة مسؤولة اجتماعيّا	• دعم سياسيّ عالي المستوى • انخراط الأطراف المعنيّة	• متوسّط مستوى الأجور في القطاع الخاصّ
الأطراف المعنيّة		
		• وزارة الماليّة • منظمات الأعراف النقابات

المحور نظام الحوافز	الإجراء:	الهيكل المعني
	تحفيز المؤسسات الاقتصادية ذات القيمة المضافة العالية	وزارة المالية
وصف	التجارب المقارنة	
إسناد حوافز مالية وجبائية للشركات المجددة والتي تنشط في قطاع التكنولوجيا الحديثة أو التي تنتمي إلى سلاسل القيمة العالمية (Chaines de valeurs internationales)	• المملكة المغربية	
النتائج المتوقعة	شروط النجاح	مؤشرات قياس الأداء
- استقطاب المؤسسات الاقتصادية ذات القيمة المضافة العالية التي تبحث عن إعادة التمويع من البلدان الآسيوية ومن مناطق الصراع (أوروبا الشرقية). - إدماج تونس في سلاسل القيمة العالمية - خلق مواطن شغل لخريجي التعليم العالي	- دعم سياسي - خط تمويل - مكافآت التكنولوجيا المتقدمة	- عدد المؤسسات الاقتصادية المنتصة والناشطة في مجال التكنولوجيا العالية - عدد الإطارات المنتدبة المداخل الجبائية
الأطراف المعنية		
		- وزارة المالية - وزارة التعليم العالي والبحث العلمي - وزارة الصناعة - وزارة الفلاحة

المحور نظام الحوافز	الإجراء:	الهيكل المعني
	تحفيز المؤسسات الاقتصادية المسؤولة مجتمعيًا	وزارة الاقتصاد والتخطيط
وصف	التجارب المقارنة	
- إسناد حوافز للمؤسسات الاقتصادية التي تلتزم بتنفيذ برامج اجتماعية لفائدة الأهالي في مكان انتصابها: - بناء أو تأهيل مؤسسات تعليمية أو مستشفيات أو بنية تحتية رياضية وثقافية - دعم النقل الريفي	• بلدان الشمال الأوروبي	
النتائج المتوقعة	شروط النجاح	مؤشرات قياس الأداء
- شركات أكثر التزامًا في جهاتها - تحسين الظروف المعيشية للسكان المحليين - معاوضة مجهودات الدولة في المناطق ذات الأولوية	- دعم سياسي - خط تمويل الحوافز برنامج المسؤولية الاجتماعية للشركات	- عدد المؤسسات الاقتصادية المنخرطة في برنامج المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات - عدد البرامج التي تم تنفيذها من قبل هذه المؤسسات الاقتصادية
الأطراف المعنية		
		- وزارة المالية - وزارة الشؤون الاجتماعية

إصلاحات من أجل اقتصاد مستدام ومنصف

مساهمة الشباب الديمقراطي الاجتماعي

المحور	الإجراء:	الهيكل المعني
اقتصاد المعرفة	وضع إطار تشريعي جديد للشركات الناشئة (قانون المؤسسات الناشئة 2.0)	وزارة تكنولوجيا المعلومات والاتصال
وصف	التجارب المقارنة	
ساعد قانون المؤسسات الناشئة 1.0 في إرساء ديناميّة إيجابيّة للشباب من خلال تحفيزهم لبعث مؤسساتهم الخاصة إلّا أنّ القانون تشوبه العديد من النقائص التي تحول دون تحقيقه للأهداف المرجوة. ومن الضروريّ تنقيح النسخة الأولى من القانون في اتجاه تدابير موجّهة لتطوير المؤسسات الناشئة ووضع إجراءات منهجيّة لضمان ديمومتها.	• قانون خطة العمل من أجل نموّ المؤسسات الإقتصادية وتحوّلها (PACT) في فرنسا	
النتائج المتنتزة	شروط النجاح	مؤشرات قياس الأداء
• تسهيل النفاذ للأسواق العالمية • تعامل إداري مرن مع هذا النوع من المؤسسات (توقيع إلكترونيّ، ...) • وضع إطار قانوني للعملة الافتراضية الرقمية cryptomonnaie • الرفع من سقف المبلغ المسموح به من العملة الأجنبية	• انخراط الأطراف المعنيّة • دعم هياكل إسناد المؤسسات الناشئة • توضيح لأدوار الأطراف المتدخلة	• استثمار: عدد الصناديق المتخصّصة في المؤسسات الإقتصادية الناشئة/ حجم الاستثمار • المؤسسات الإقتصادية الناشئة: عدد المؤسسات الناشئة/ رقم المعاملات الجمليّ / الوظائف المحدثة
الأطراف المعنيّة		
		• وزارة التشغيل • وزارة الاقتصاد • وزارة الماليّة • وزارة الصناعة • وزارة التعليم العالي والبحث العلميّ

المحور	الإجراء:	الهيكل المعني
التجارة عبر الحدود واللوجستيك	مراجعة مجلة الديوانة	وزارة الماليّة
وصف	التجارب المقارنة	
• تقييم المخطّط الاستراتيجيّ لتحديث المنظومة الديوانية • مراجعة النصوص القانونية للإجراءات الديوانية • إعادة تصميم النظام المعلوماتي للديوانة SINDA ليكون متماشيا مع انتظارات الفاعلين الاقتصاديين	• معايير الاتحاد الأوروبي في مجال التشريعات الديوانية	
النتائج المتنتزة	شروط النجاح	مؤشرات قياس الأداء
• تحسين الخدمات الديوانية • تقليص مدّة شحن الحاويات في الموانئ التجاريّة • تقليص مدة رسو البواخر بالموانئ التجارية	• دعم سياسيّ • فريق عمل مشترك • مراجعة النصوص القانونية • تبسيط ورقمنة الإجراءات الديوانية	• متوسط مدّة استخلاص المعاليم الديوانية لكل تصريح • متوسط مدّة الشحن
الأطراف المعنيّة		
		• الإدارة العامّة للديوانة • وزارة التجارة • وزارة النقل • الشركاء الاجتماعيّون (الاتحاد العام التونسيّ للشغل)

المحور	الإجراء:	الهيكل المعني
التجارة عبر الحدود	إعادة هيكلة الشركة التونسية للشحن والتوصيف	وزارة النقل
وصف	التجارب المقارنة	
• إجراء تشخيص وإعادة هيكلة الشركة التونسية للشحن والتوصيف • برنامج تعزيز بعض المصالح بالشركة (مثال: الإعلامية، صيانة معدات الشحن، التدقيق الداخلي) • إيجاد شريك استراتيجي عبر آلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص	• معايير البنك الدولي في مؤشر التجارة اللوجستية (LPI)	
النتائج المتوقعة	شروط النجاح	مؤشرات قياس الأداء
• مزيدا من التجارة في خدمات الموانئ • رقمنة الإجراءات المينائية • تقليص مدة بقاء السفن في الميناء • تقليص آجال إفراغ وشحن السفن الراسية	• دعم سياسي • إرساء حوار اجتماعي مع النقابات	• مدة بقاء الحاويات في الموانئ • المدة التي تستغرقها عملية الشحن والتوصيف • مؤشر الأداء اللوجستي للبنك الدولي
الأطراف المعنية		
• رئاسة الحكومة • وزارة المالية • ديوان البحرية التجارية والموانئ • الشركاء الاجتماعيون (الاتحاد العام التونسي للشغل)		

المحور	الإجراء:	الهيكل المعني
حرية الاستثمار	وضع قائمة سلبية في تراخيص ممارسة الأنشطة الاقتصادية	وزارة الاقتصاد والتخطيط
وصف	التجارب المقارنة	
• يتمثل الإجراء في توسيع قائمة الأنشطة الاقتصادية دون ترخيص، ووضع قائمة سلبية لبعض الأنشطة ذات العلاقة بالمسائل المالية والصحية.	*مصر: ألغت التراخيص في بعض القطاعات على غرار المحروقات وصناعة السيارات	
النتائج المتوقعة	شروط النجاح	مؤشرات قياس الأداء
• تبسيط الإجراءات • تخفيف الإجراءات وتقليص الآجال • مقاومة الاحتكار والاقتصاد الريعي	• انخراط مصالح الوزارات المعنية بالتراخيص	• عدد كراسات الشروط • عدد الأنشطة الحرة
الأطراف المعنية		
• تبسيط الإجراءات • تخفيف الإجراءات وتقليص الآجال • مقاومة الاحتكار والاقتصاد الريعي		• رئاسة الحكومة • الوزارات • مجلس المنافسة • البنك المركزي التونسي • هيئة السوق المالية • المحكمة الإدارية

الفصل 4

المؤسسات العمومية

مقدمة

لعبت المؤسسات العمومية منذ الاستقلال دورا مهما في الاقتصاد التونسي. إلا أن هذا الدور بدأ يتراجع منذ بداية التسعينات، مع اعتماد برنامج الإصلاح الهيكلي.

في السنوات الأخيرة، تفاقمت الصعوبات التي تواجهها المؤسسات العمومية، سواء على المستوى المالي الذي أصبح يثقل كاهل الدولة، أو على مستوى الحوكمة.

السؤال المطروح في هذه الوثيقة يتعلق بكيفية إصلاح المؤسسات العمومية وتطويرها لأكثر نجاعة اقتصادية قابلة لخلق الثروة ومواطن الشغل، مع المحافظة على صبغتها العمومية، دون اللجوء إلى التفويت فيها، إيماننا منا بأهمية دور الدولة في المجال الاقتصادي.

وفي هذا الإطار، سنتطرق في هذه الوثيقة إلى المحاور التالية:

في مرحلة أولى، سنحاول رفع اللبس عن بعض المفاهيم المتصلة بالمؤسسات العمومية. وفي مرحلة ثانية، سنقوم بتشخيص لواقع المؤسسات العمومية من حيث الحوكمة على المستويين العام والداخلي وكذلك من حيث الوضعية المالية. وفي الأخير، سنقدم بعض الحلول التي تحافظ على ديمومتها، من منظور اجتماعي ديمقراطي.

أ. تعريف المفاهيم:

1. تعريف المؤسسات العمومية

1.1 الإطار القانوني للمؤسسات العمومية: غياب نظام قانوني موحد في تعريف المؤسسات العمومية:

يمكن ان نعرّف المؤسسة العمومية بمفهومها البسيط بأنها عبارة عن شخص عمومي (شخص من أشخاص القانون العام) مكلف بتسيير مرفق من المرافق العامة، تقوم على عنصرين أساسيين وهما الاستقلالية والتخصّص.

نستنتج من هذا التعريف تظافر عدة عناصر أهمها:

③ الشخصية المعنوية العمومية: تعتبر المؤسسة العمومية شخصا معنويا متخصصا يتمتع بقدر من الاستقلالية العضوية والوظيفية وينجر عن ذلك وجود إرادة ذاتية وسلطة اتخاذ القرار التي تؤدي الى ذاتية التصرف الإداري والمالي من خلال وجود موارد ذاتية وميزانية خاصة منفردة، وهو ما يسمى

بالذمة المالية المستقلة. إضافة الى التمتع بعدد من امتيازات السلطة العامة كإمكانية اتخاذ قرارات إدارية ترتيبية او فردية وإمكانية ابرام عقود إدارية وغيرها.

③ التخصص الوظيفي: حيث تعتبر المؤسسات العمومية ذوات عمومية متخصصة، اذ وقع اقضاءها من الذوات العمومية غير المتخصصة، فهي تحدث لتحقيق أغراض محدودة يحددها النص المنشئ لها، كما ان للمؤسسة العمومية هدف معين أنشئت من اجله وتسعى لتحقيقه ويتمثل نشاطها عادة في ممارسة مرفق عام.

إن الإطار التشريعي الحالي، الذي ينظم مجالات طرق التصرف في المؤسسات العمومية، لم يعد ملائماً للوضعية الحالية وللرهانات الحالية، فالقانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في غرة فيفري 1989 والمتعلق بالمساهمات والمنشآت دخل حيز النفاذ في أواخر الثمانينات ولا يتضمن إلا عددا قليلا من الأحكام المتعلقة بالحوكمة، كما ان الاحكام الحالية تعرقل نجاعة المؤسسة وتحد منها.

وبالفعل، فان الإطار التشريعي المنظم لعمل المؤسسات العمومية لم يقع تحيينه ليتلاءم مع رهانات الوضع الحالي.

تنقسم المؤسسات العمومية الى خمسة أصناف:

③ مؤسسات عمومية ذات صبغة إدارية، وهي المؤسسات التي تسير مرفقا عموميا اداريا مثل المعاهد والمستشفيات...

③ مؤسسات عمومية لا تكتسي صبغة إدارية، وتعتبر منشآت عمومية حين يتم تسميتها بأمر.

③ مؤسسات عمومية ذات صبغة صناعية وتجارية، وهي مؤسسات تتصرف في مرافق عمومية صناعية وتجارية على غرار شركات النقل وشركات الاتصالات... ويمكن اعتبارها منشأة عمومية كذلك إذا كان النشاط ذو صبغة اقتصادية.

③ مؤسسات عمومية ذات صبغة علمية تكنولوجية، الفئة المعنية بهذا التصنيف هي أساسا الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي، حيث نص الفصل الأول من الأمر عدد 3581 لسنة 2008 المتعلق بضبط شروط تحويل صبغة الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث والمؤسسات العمومية للبحث العلمي إلى مؤسسات عمومية ذات صبغة علمية وتكنولوجية على «يمكن تحويل صبغة الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي الى مؤسسات عمومية ذات صبغة علمية وتكنولوجية إذا توفرت فيها مجموعة من المؤشرات...»

وبمقتضى هذا التحويل تصبح هذه المؤسسات خاضعة الى التشريع التجاري.

الهدف من تحويل الصبغة هو دعم قدرة هذه المؤسسات على مواصلة مسار الاعتماد الذي يقتضي تطوير طرق تسييرها وتنظيمها ليتماشى مع المعايير الدولية في هذا المجال بما يعزز مقروئيتها وتنافسيتها ويمنحها إشعاعا دوليا يمكنها من الارتقاء في التصنيفات العالمية ويفسح لها المجال للانخراط في شراكات علمية مميزة وذات قيمة مضافة عالية.

وقد أصبحنا اليوم نتحدث عن المؤسسة العمومية للصحة أيضاً، اذ تميز المخطط الثامن للتنمية، والذي انطلق في بداية التسعينات، ببذل مجهودات خاصة لتطوير الطب الاستشفائي. وقد تجسم هذا التوجه في استنباط برنامج إصلاح التصرف في المستشفيات الجامعية من خلال تبني مفهوم المؤسسة العمومية للصحة. وغايته من احداث هذا الصنف تكمن في ادخال شيء من المرونة في تصريف الشؤون الإدارية والمالية للمؤسسة والخروج بالمستشفى من مفهوم «المستشفى إدارة» الى «المستشفى مؤسسة» بكل ما يعنيه مفهوم مؤسسة من معاني إيجابية تضمن تحقيق الخدمات المثلى للمريض.

1.2 تصنيف المؤسسات العمومية: صعوبة في التصنيف الخاص بكل نوع مؤسسة:

يتكون قطاع المؤسسات العمومية اليوم من 110 شركة، منها 64 شركة خفية الاسم أو شركات ذات مسؤولية محدودة و46 مؤسسة عمومية لا تكتسي صبغة إدارية⁴⁰.

تنشط المؤسسات العمومية في عديد القطاعات، أهمها النقل والصناعة والطاقة والخدمات المالية والخدمات غير المالية ما يجعلها تعمل في كل من القطاعات التنافسية (الإسمنت والسكر والمنتجات الفلاحية والبناء والتجهيز والأشغال العامة والسكن والاتصالات)، والقطاعات غير التنافسية (التكرير وتجارة التبغ والكحول)، كما يمكن أن توفر المرافق العمومية (الكهرباء والغاز، والماء والنقل والبريد...).

2. تعريف المنشآت العمومية

2.1 الإطار القانوني للمنشآت العمومية: إطار قانوني معقد وغير دقيق⁴¹

حسب الفصل الثامن من القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في 1 فيفري 1989 الذي يتعلق بالمساهمات والمنشآت العمومية، تعتبر منشآت عمومية:

المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية.

الشركات التي تملك الدولة أو الجماعات العمومية المحلية أو المؤسسات العمومية أو الشركات التي تملك الدولة راس مالها كلياً أو أكثر من 50 % من راس مالها كل بمفرده أو بالاشتراك.

40 التقرير حول المنشآت العمومية، ملحق قانون المالية 2021

41 يتمثل الإطار القانوني للمنشآت العمومية في:

القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في 1 فيفري 1989 الذي يتعلق بالمساهمات والمنشآت العمومية.

مجلة الشركات التجارية.

الامر عدد 2197 لسنة 2002 والمتعلق بكيفية ممارسة الاشراف على المنشآت العمومية وصيغ المصادقة على اعمال التصرف فيها وتمثيل المساهمين العموميين في هيئات تصرفها وتسييرها وتحديد الالتزامات الموضوعة على كاهلها.

الامر عدد 552 لسنة 1997 المؤرخ في 31 مارس 1997 المتعلق بضبط مشمولات المديرين العامين ومهام مجالس المؤسسة للمؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية.

المنشور عدد 38 المؤرخ في 25 اوت 1997 المتعلق بتطبيق احكام القانون عدد 74 المؤرخ في 29 جويلية 1996.

منشور الوزير الأول عدد 46 المؤرخ في غرة سبتمبر 2005 المتعلق بتسيير المؤسسات والمنشآت العمومية والاشراف عليها.

منشور الوزير الاول عدد 11 المؤرخ في 8 مارس 2006 المتعلق بمتابعة المنشآت ذات المساهمات العمومية.

منشور رئيس الحكومة عدد 16 بتاريخ 27 مارس 2012 المتعلق بتكريس الشفافية والحوكمة الرشيدة ومقاومة الفساد.

وتعتبر مساهمات عمومية، مساهمات الدولة أو الجماعات العمومية المحلية أو المؤسسات العمومية أو الشركات التي تمتلك الدولة رأس مالها كلياً.

ان تعريف المنشأة العمومية وتحديد أهدافها والتزاماتها في ظل الوضع الحالي إزاء الدولة وإزاء السوق غائب وغير دقيق.

فالقانون يميز بين نوعين من المنشآت العمومية:

المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية وتعتبر منشأة عمومية والتي تضبط قائمتها بأمر.

والمنشآت العمومية التي تمتلك الدولة أو الجماعة المحلية أو المؤسسات العمومية رأس مالها كلياً أو أكثر من 50 % رأس مالها، كل بمفرده أو بالاشتراك.

وهذين الصنفين من المنشآت لهما أشكال قانونية وأهداف وأنشطة مختلفة، كما أن هذا التصنيف يبدو في بعض الأحيان عشوائياً ولا يستند الى معايير موضوعية.

كما توجد اختلافات ضمن المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية، فمنها من تتعاطى جزئياً أو كلياً أنشطة تجارية في حين توجد مؤسسات عمومية أخرى لا تتعاطى أنشطة تجارية أو تمارسها بصفة محدودة.

وأدى عدم وجود مدونة واضحة لتصنيف المؤسسات إلى إضعاف حوكمتها وصعوبة متابعتها ومراقبتها وهو ما أضر بأدائها.

والجدير بالملاحظة أن المنشآت العمومية تحكمها المجلة التجارية ومجلة الشركات التجارية (هذا بالنسبة إلى الشركات خفية الاسم) كما تحكمها بعض القوانين القطاعية.

ان هذه القوانين، الى جانب الأوامر، تحدد مسؤوليات وزارات الاشراف المعنية وتضبط وظائف مجالس الإدارة وتعيين ممثل الدولة.⁴²

2.2 تصنيف وتوزيع المنشآت العمومية: تشتت على مستوى معايير التصنيف

2.2.1 حسب الشكل القانوني:

تنقسم المنشآت العمومية حسب شكلها القانوني الى صنفين:

- **الشركات خفية الاسم:** يتم احداثها طبقا لمقتضيات المجلة التجارية. (مثل الشركة الوطنية للاتصالات T-TELECOM- وكالة تونس افريقيا للأنباء TAP- الشركة التونسية للبنك STB- شركة فسفاط قفصة CPG).

42 الأمر عدد 2197 لسنة 2002 يتعلق بكيفية ممارسة الإشراف على المنشآت العمومية وصيغ المصادقة على أعمال التصرف فيها وتمثيل المساهمين العموميين في هيئات تصرفها وتسييرها وتحديد الالتزامات الموضوعية على كاهلها. والأمر عدد 2198 لسنة 2002 يتعلق بكيفية ممارسة الإشراف على المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية وصيغ المصادقة على أعمال التصرف فيها، وطرق وشروط تعيين أعضاء مجلس المؤسسة وتحديد الالتزامات الموضوعية على كاهلها.

- **مؤسسات عمومية لا تكتسي صبغة إدارية تعتبر منشآت عمومية** : يتم احداثها في مرحلة أولى كمؤسسات عمومية لا تكتسي صبغة إدارية وذلك بقانون او بأمر ثم يتم تصنيفها في مرحلة ثانية كمنشأة عمومية بأمر طبقا للمطبة الأولى من الفصل الثامن من القانون عدد 9 لسنة 1989. (مثل الشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية SNCFT - شركة النقل بتونس TRANSTU- الشركة التونسية للكهرباء والغاز STEG- ديوان الأراضي الدولية OTD).

2.2.2 حسب مساهمات الدولة:

يمكن تقسيم المنشآت العمومية الى منشآت عمومية ذات مساهمات مباشرة للدولة وأخرى غير مباشرة:

- **المساهمات المباشرة:** هي مساهمة الدولة باسمها وصفتها ويعبر عليها في قائمة المساهمين بمسمى الدولة.
- **المساهمات غير المباشرة:** هي مساهمة كل من الجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية والشركات التي تمتلك الدولة راس مالها كليا.

2.2.3 حسب استراتيجية إعادة هيكلة وإصلاح المنشآت العمومية:

بهدف تسهيل عملية إعادة هيكلة وإصلاح المنشآت العمومية تم تقسيم المنشآت الى:

- **منشآت تعمل في قطاع تنافسي** (مثل الاسمنت والسكر والمنتجات الفلاحية والبناء والتجهيز والاشغال العامة والسكن): هي المنشآت التي يمكن اتخاذ استثناءات بخصوصها تتعلق بالفصل 22 ثالثا من القانون عدد 9 لسنة 1989 والتي يمكن إعادة هيكلة راس مالها من خلال ادخال شريك استراتيجي مع المحافظة على صبغتها العمومية.
- **منشآت تعمل في قطاع استراتيجي** (مثل الصحة والتعليم): هي المنشآت التي تعتبرها الدولة استراتيجية وحيوية للبلاد.
- **منشآت المرفق العام** (مثل الكهرباء والماء والتطهير والنقل): وهي المنشآت التي تعتبر امتداد للإدارة وهيكل الدولة وليست لها صفة ربحية.
- **منشآت الاحتكار** (مثل التكرير وصناعة التبغ والكحول): وهي المنشآت التي من خلالها تحتكر الدولة اسداء بعض الخدمات او بيع بعض المنتجات.

د. حسب سلطة الاشراف وقطاع النشاط:

يعتبر تصنيف المنشآت حسب سلطة الاشراف القطاعي هو الوحيد المعتمد والمصادق عليه من قبل رئاسة الحكومة من خلال الامر عدد 910 لسنة 2005 المؤرخ في 24 مارس 2005 المتعلق بتعيين سلطة الاشراف على المنشآت العمومية وعلى المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية. كما تم تنقيحه واتمامه بالأمر عدد 90 لسنة 2010.

كما يعتبر التصنيف حسب قطاع النشاط تقريبا وليس تحقيقيا باعتبار انه يمكن تصنيف بعض المنشآت في أكثر من قطاع لخصوصية نشاطها وتنوعه.

II. تشخيص الوضع العام للمؤسسات والمنشآت العمومية:

تواجه المؤسسات والمنشآت العمومية عدة إكراهات في علاقة بتشتت الإشراف والمتابعة من خلال تعدد سلطات الإشراف بين رئاسة الحكومة ووزارة المالية من جهة ووزارات الإشراف القطاعي من جهة أخرى، إضافة لتعدد الأهداف على غرار تحقيق أرباح وتحويل موارد لفائدة ميزانية الدولة وتعديل أسعار السوق وضمان التشغيلية وتأمين مرافق عمومية، وهي مطالبة في نفس الوقت بالمحافظة على توازناتها المالية والمساهمة في السياسة الاجتماعية للدولة. ولإيجاد حلول لإصلاحها وجب التطرق أولا الى تشخيص وضعية هذه المؤسسات على مستوى الحوكمة العامة والداخلية وكذلك على المستوى المالي.

فماهي الحوكمة؟

تعتبر الحوكمة من المصطلحات التي لطالما دلت على طبيعة العلاقة الجدلية بين نمط الحوكمة السائد واستشراء الفساد، وهو ما يؤدي ضرورة الى الاستنجاد بالحوكمة الرشيدة التي تعتبر ادواتها ومبادئها أساسية في الكشف عن الفساد ومكافحته وذلك بتطوير او تغيير نمط الحوكمة الموجود.

وفي غياب التعريف القانوني لهذا المصطلح وبالنظر لترعرع هذا المفهوم في بيئة المنظمات الدولية نختصر بعض التعريفات:

فبرنامج الأمم المتحد الإنمائي يعرف الحوكمة بانها ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية للتصرف في شؤون الدولة على كافة المستويات ويشمل العمليات والاليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة لتسوية خلافاتهم.

كما يعرفها البنك الافريقي للتنمية على انها الطريقة التي تمارس بها السلطة فيما يتعلق بالتصرف في الاعمال العامة للدولة.

في حين تعرفها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بكونها استعمال السلطة السياسية وممارسة الرقابة في علاقة بالتصرف في موارد المؤسسة من اجل تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي.

ويعرفها البنك الدولي بالخصوص على انها الأعراف والمؤسسات والطريقة التي تمارس من خلالها السلطة لتتصرف في الموارد الوطنية الاقتصادية والاجتماعية المخصصة للتنمية.

كما يعتبر ان الحوكمة هي من متعلقات التصرف الإداري الحديث او الإصلاحات المؤسساتية في مجال الإدارة واختيار السياسة وتحسين التنسيق واسداء المرافق العمومية.

واعتبرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ان مبادئ الحوكمة الرشيدة تتمثل في أولوية القانون

والشفافية وواجب المساءلة للمؤسسات الديمقراطية والانصاف وخاصة وسائل الاستشارة وتشريك المواطنين وكذلك النجاعة وكفاءة المرافق العمومية والقوانين والتراتب الواضحة والشفافة وتناسق صياغة السياسات والسلوك القويم والاخلاقيات المهنية.

1. التشخيص على مستوى الحوكمة العامة

مثّلت المؤسسات العمومية التونسية لعقود من الزمن القاعدة الأساسية التي انبنت عليها عملية تطوير البنى الاقتصادية والاجتماعية، والمحرك الأساسي لعملية النمو في البلاد.

لكن الغياب الدائم للتصورات الواضحة ولاستراتيجية شاملة تنهض بواقع هذه المؤسسات وتُخرجها من ديمومة أزمتها المُتلاحقة. والاقتصار فقط على الحلول الآتية والترقيعية، جعل من هذه المؤسسات عبئا مُزِمنا على المواطن والدولة، يتجلى أساسا في التردّي المُستمر للخدمات التي تُقدمها وتدخل الدولة الدائم لإنقاذها من شبح الإفلاس والاندثار عبر ضخ السيولة فيها. وهو ما يُلحق جلّ مُحاولات النهوض بها وبالبلاد.

وبالتمعّن في جملة الإجراءات التي انتهجتها الحكومة التونسية في مجال حوكمة المؤسسات العمومية، نلاحظ غياب شبه تامّ لاستراتيجية فعلية تُمكن من إيجاد حلول جذرية لأزمة المؤسسات العمومية، والاقتصار في العديد من المواضيع على حلول ترقيعية تتمثل أساسا في تمكين المؤسسات العمومية التي تمرّ بصعوبات مالية من الموارد المالية اللازمة سواء مباشرة من الخزينة العامة للبلاد أو عن طريق الترفيع من المنح المُخصّصة لها، أو تكفّل الدولة ببعض من الديون الراجعة للمنشآت العمومية، وإعطاء ضمان الدولة لتمكينها من الحصول على قروض بنكية وغيرها من الحلول الظرفية، وهو ما جعل هذه المؤسسات تقع مُجدّدا وبعد سنوات قليلة في نفس الصعوبات المالية السابقة وتعيش في حلقة مُفرغة بين استنزاف مواردها المالية وموارد الدولة.

ان المتأمل في ترسانة النصوص القانونية المتفرقة والمتعلقة بمكافحة الفساد في التشريع التونسي يستعري اهتمامه أن هذه النصوص لم تصغ بغاية التصدي لظاهرة الفساد بل استهدفت الفاعل المحتمل الذي هو الموظف العمومي ولم تضع قواعد لزجر الظاهرة وقاية وعلاجاً.

ان التشريع الجيد او الذي يكون خيارا موضوعيا يبنى على دراسة للخيارات ويعكس رؤية السلط العمومية التي تضعه كأحد أولويات السياسة العمومية (الجانب الشكلي) اذ ان سن نص قانوني لا يكون دائما ضروريا وقد يتم الاستعاضة عنه بتدابير أخرى تكون اكثر نجاعة واقل تكلفة من تبني نص قانوني يحشد لصياغته ترسانة المصالح الإدارية والبرلمانية واجال تمتد من الاعداد حتى المصادقة النهائية والنشر في حين ان البحث عن بدائل للتشريع كالأعمال التحفيزية والتدابير الاتفاقية قد يتناسب مع الوضعية المزعم تنظيمها وتأطيرها بنص قانوني.

ان ما يميز التشريع التونسي فيما يتعلق بمكافحة الفساد في المؤسسات العمومية هو غياب الرؤية والسياسات العمومية الواضحة والمتناسقة، اذ باعتباره مجالا قانونيا مستجدا يغلب عليه الطابع السري ولعهود طويلة، لم يحظ هذا الموضوع على المستوى الشكلي وحتى المضموني بالتركيز الذي يليق

بمقاومة خطر تداعياته وخطاره المتشعبة التي تطال المجتمع والاقتصاد والحريات العامة وتحالفه مع الجريمة المنظمة والإرهاب.

2. التشخيص على مستوى الحوكمة الداخلية

تشكو المؤسسات العمومية من كون المسؤول الأول عادة ما يجمع بين وظيفته كرئيس مجلس الإدارة ووظيفة المدير التنفيذي للمؤسسة. كما أن تركيبة مجلس الإدارة لا تعتمد عادة على مقاييس موضوعية ولا تأخذ بعين الاعتبار معيار الكفاءة.

ان ترسانة الهياكل الرقابية ذات الطابع الإداري والمالي تعد المهمات وتأذن بها دون تنسيق ولا تبادل للمعلومات بينها، الى درجة ان هياكل عمومية تستهدف بكل مهمات الرقابة الممكنة في نفس الوقت او في أوقات متقاربة في حين ان هياكل عمومية أخرى تتصرف دون رقيب او حسيب في الموارد المالية او البشرية او غيرها من مسائل التسيير والتصرف كما ان وتيرة مهمات الرقابة تتسم باتساع الفارق الزمني بين المهمة والتي تليها مما يفقد هذا الصنف من الرقابة البعدية كل جدوى وفاعلية،

وهو ما يفسر ضعف أدائها وعدم قدرتها على مكافحة الفساد داخل المؤسسات العمومية.

تختص محكمة المحاسبات بمراقبة حسن التصرف في المال العام وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية وتقضي في حسابات المحاسبين العموميين وتقيم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلقة به.

ولكن رقابة محكمة المحاسبات تعتبر رقابة متأخرة جدا وهو ما يحول دون ضمان نجاعتها، خاصة وأن أغلب المؤسسات العمومية لا تقوم بنشر تقاريرها المالية بشكل دوري.

ان الرقابة الإدارية وحتى القضائية التي تجريها خاصة محكمة المحاسبات كان من الجدير ان تتمثل الى مخطط رقابي يتم في اطاره التنسيق بين جميع الأطراف المتداخلة بما في ذلك إيجاد إطار تنسيقي بين هذه الهيئات بأصنافها حتى لا تضيع الجهود سدى ويتم العمل على تطوير الاتصال والتواصل بين هذه الهياكل الرقابية وضبط خارطة النشاطات الأكثر عرضة للفساد وسوء التصرف وسجلا للهياكل العمومية الفاقدة للحوكمة والمعرضة أكثر للفساد حتى لا تكون المهمات دون نجاعة وتكون مهمات متباعدة ومتحسبة للتصدي لاحتمالات سوء التصرف والفساد.

3. التشخيص على مستوى الوضع المالي للمؤسسات العمومية

شهدت المؤسسات العمومية تدهورا كبيرا في قدراتها، حيث تمر العديد منها بصعوبات مالية أثر سلبا على نوعية الخدمات المقدمة. حسب التقرير المرفق بقانون موازنة 2020، بلغ إجمالي خسائر مجموعة مختارة من 34 شركة (ما يقارب 88% من إيرادات الشركات العامة و75% من العمالة) 3.5 مليار دينار في عام 2018 (أي 3.3% من الناتج المحلي الإجمالي).

أما بالنسبة للتقرير المرفق بقانون موازنة 2022، فإن المؤشرات المالية المجمعة ل 77 منشأة عمومية

خلال الفترة 2018-2019 تبين أن مجموع النتائج الصافية كانت سلبية خلال السنتين (-3973,8 م.د سنة 2018 و-711,5 م.د سنة 2019).

المؤشرات المالية المجمعة لـ 77 منشأة عمومية خلال الفترة 2018-2019 بالمليون دينار

المؤشر	2018	2019	نسبة التطور 2019/2018
مجموع إيرادات الاستغلال	30850.6	23192.2	4.3%
مجموع اعباء الأعوان	3492.1	3839.9	10%
مجموع اعباء الاستغلال	31259	33227.4	6.3%
مجموع نتائج الاستغلال الاجابية	1138.7	1018.2	-23.9%
مجموع نتائج الاستغلال السلبية	-1747.1	-2035.2	-17.5%
مجموع نتائج الاستغلال	-408.4	-1255.4	-153.4%
مجموع النتائج الصافية الاجابية	515.9	1100.1	113.2%
مجموع النتائج الصافية السلبية	-4489.7	-1811.5	59.7%
مجموع النتائج الصافية	-3973.8	-711.5	82.1%

المصدر: التقرير حول المنشآت العمومية، ملحق قانون المالية 2022

كما تعاني أغلب هذه المؤسسات من صعوبات في السيولة حيث تراجع المعدل الشهري لسيولة المنشآت العمومية خلال سنة 2020 بقيمة 335 م.د وبنسبة 9,1 % مقارنة بسنة 2019 وبقيمة 1026,3 م.د وبنسبة 23,6 % مقارنة بسنة 2018 متأثرا بتواصل تراجع المعدل الشهري لسيولة أغلب المنشآت العمومية. أدت هذه المشاكل المتعلقة بالسيولة إلى تحويل تركيز المسؤولين من التسيير وبرمجة النشاط إلى إيجاد حلول لهذه المشاكل، التي من الممكن أن تؤدي إلى توقف النشاط اليومي للمؤسسات.

كما تعاني أغلب المؤسسات مستوى عالي من المديونية الذي أصبح يمثل عائقا للحصول على التمويلات البنكية لتجديد المعدات أو صيانتها (النقل، الصناعات الثقيلة). فمديونية المؤسسات العمومية في موفي سنة 2020 تقارب 40% من الناتج الداخلي الخام منها أكثر من 15% من الناتج الداخلي الخام بضمنان الدولة.

أما فيما يخص علاقة المؤسسات العمومية بالدولة، فقد تميزت بمديونية الدولة تجاه المؤسسات العمومية ومديونية هذه الأخيرة تجاه الدولة. ففي سنة 2020 بلغت مجموع ديون المؤسسات العمومية تجاه الدولة 6520,6 م.د، في حين بلغت مستحقات المؤسسات العمومية لدى الدولة 9301 م.د، أي بفارق 2780,4 م.د لفائدة المؤسسات العمومية. هذه الوضعية ساهمت في المزيد من الصعوبات المالية للمؤسسات العمومية.

وانطلاقا من هذا التشخيص، ومن أجل المحافظة على المؤسسات العمومية وديمومتها فانه أصبح من الضروري إطلاق استراتيجية لإنقاذها تقوم على تمش تشاركي بين كل الأطراف الفاعلة في المؤسسات العمومية.

١.١.١. الحلول المقترحة:

ان نجاح عملية إصلاح وضعية المؤسسات العمومية يجب أن تقوم على مبدأ تقاسم التضحيات بين الأطراف الفاعلة.

تجدر الإشارة ان الحلول المقترحة في هذه الوثيقة تقتصر على مبادئ عامة، حيث أن إيجاد حلول لوضعية هذه المؤسسات يتطلب:

- دراسة كل حالة على حدة.
- إعداد تشخيص كامل لحالة كل مؤسسة.
- تحديد الأطراف المتداخلة لتقاسم الأعباء بينها.
- اعتماد مقارنة تشاركية بين الأطراف الاجتماعية أساسها حوار اجتماعي جدي ودائم.

وبناء عليه، تنقسم هذه الحلول الى جزئين: يتعلق الأول بالحلول المقترحة لتكريس استراتيجية فعّالة في مجال الحوكمة العامة والداخلية، أما الجزء الثاني فيتمثل في الحلول على المستوى المالي.

1. الحلول على مستوى الحوكمة

1.1.1. الحلول على مستوى الحوكمة العامة

- مراجعة تعريف المؤسسات العمومية.
- وضع استراتيجية للدولة المساهمة.
- تحسين الشفافية والنفاذ الى المعلومة في مجال تنظيم المرفق العمومي والتصرف في الموارد والنفقات العمومية.
- تحويل الإدارة العامة للتصرف في المساهمات العمومية، التابعة لوزارة المالية، إلى هيكل يتمتع بصلاحيات أوسع تشمل تسمية المسؤولين، وتمكنه من الاضطلاع بدور مستشار الحكومة فيما يخص المؤسسات العمومية ويسهر على نشر المعلومات المتعلقة بها.
- تبسيط لقواعد مراقبة الصفقات العمومية في اتجاه التخفيف من الإجراءات والعادات البيروقراطية المقيتة. وإعادة تصوّر هذه الإجراءات من جديد بما يضمن الشفافية المطلوبة.
- تبسيط الإجراءات الإدارية: لتحقيق الأهداف الاقتصادية لجذب الاستثمار ولجم الفساد فانه من الضروري العمل على تبسيط الإجراءات الإدارية داخل المؤسسات العمومية عبر التقليص من المهام المتتابعة والمتراطة الخاضعة لتتابع زمني معقد يحدد الخطوات الواجب تنفيذها والجهات المختصة بها داخل المصلحة الإدارية التابعة لمؤسسة عمومية. بما يجعل اجال الحصول على التراخيص والقرارات الإدارية طويلة ومكلفة وغير جاذبة للمستثمرين من ناحية ومتسببة في خلق مسار مواز لتسريع الإجراءات واختزال الآجال. وللتقليص من هذه البيروقراطية يجب البدء بمراجعة النصوص المنظمة للإجراءات الإدارية وترشيد إعادة صياغتها واللجوء الى وسائل الاتصال الحديثة بتركيز الإدارة الالكترونية التي من شأنها ان ترفع من منسوب الشفافية وتغير نمط التعامل البيني بين الهياكل

العمومية وفي علاقة بطالبي الخدمة.

إذا ان توسيع التعامل اللامادي يعتبر أحد حلقات النزاهة والحوكمة في المؤسسات العمومية. ويتم ذلك عبر تشريك جميع المصالح العمومية المتداخلة في تحليل ودراسة المؤثرات وكذلك في إبداء الرأي في بعض النصوص التي يمكن أن تعرض للاستشارة بما في ذلك مشاريع القوانين، وهو من صميم الحوكمة التشريعية التي تحشد عددا واسعا من المتدخلين من جميع المستويات الإدارية مركزية ومحلية والمعنيين بالتطبيق والرقابة على التنفيذ من قضاء وأجهزة رقابية وكذلك منظمات الأعراف والنقابات المهنية ومختلف مكونات المجتمع المدني التي من الضروري ان تستشار في مشاريع النصوص.

- تكريس المسؤولية المجتمعية والبيئية، عبر دفع المؤسسات العمومية الملوثة للمحيط إلى اقتناء أجهزة تكنولوجية متطورة تحدّ من تأثيرات الانبعاثات الغازية والسائلة التي تُفرزها أثناء وإثر عملية الإنتاج. وذلك لضمان بيئة سليمة للأجيال القادمة. تحفظ لهم العيش السليم. يمكن أن تتدخل الدولة هنا عبر فرض اقتناء مثل هذه الأجهزة ومراقبة مدى احترام المؤسسات للمحيط، أو اقتناءها للمؤسسات التي تُعاني من صعوبات مالية.
- إعادة تحديد دور المؤسسة العمومية في إطار ردّ الاعتبار للبعد التنموي وللتمسي الإرايدي البراغماتي لتحقيق تنمية مُستدامة، شاملة وعادلة.
- التركيز أكثر على هيكلة فعلية للمؤسسات الأقل عرضة للتأثر بالكوارث والأوضاع الاقتصادية الخارجية، لتكون دعامة أساسية للمؤسسات التي تُعاني هشاشة هيكلية تُجاه الصعوبات الخارجية.
- تعيين المديرين العامين للمؤسسات العمومية عبر عقود أهداف لإخراجها من بوتقة التوظيف السياسي للسلطة المركزية المُشرفة عليها، والتي جعلت منها أداة للتوسيع من قاعدة الولاءات السياسية مقابل الامتيازات المالية وتوظيف المُقررين فيها. وجعلها وسيلة لتعديل سوق الشغل وكسب السلم الاجتماعي. وهو ما تسبّب في احتداد أزمة العديد من المؤسسات العمومية نتيجة الطاقة التشغيلية المُرتفعة التي تظّمها مُقابل إيرادات الإنتاج الذي تُحقّقه.
- إجراء تحويل تنظيمي على منظومة الرقابة بهياكلها وهيئاتها المختلفة والمتناثرة للحد من التعدد والتناثر بغرض توحيد ترسانة المراقبة وتوفير طاقاتها المهدورة في اتجاه مزيد من النجاعة على المستوى الوظيفي بحيث يتم الحد من سوء التصرف وتطوير طرق التصرف في المال العام من ناحية وسد منافذ الفساد وتطوير منافذها على الفاسدين.
- إحداث هيكل رقابي موحد تدرج في إطاره الهيئات العامة لترشيد تدخل الهيئات الرقابية وتخطي العوائق المنجزة عن الارتباط العضوي لهذه الهيئات بسلطة رئاسية مختلفة وتجاوز كل تلك المعوقات التي حالت دون نجاعة الوظيفة الرقابية، وبالمقابل يتم الاستفادة من الجهود المشتتة وتجميع قدرات كل المراقبين تحت مظلة هيكل وحيد.
- إحداث دورات تكوينية لفائدة المراقبين العموميين حسب أحدث تقنيات الرقابة والعمل على تطوير مسار الرقابة حسب المواصفات الدولية.
- تجميع كل النصوص القانونية المنظمة للمؤسسات العمومية، وتسهيل النفاذ إليها من قبل العموم.

1.2 الحلول على مستوى الحوكمة الداخلية

- مراجعة نظام تأجير الرؤساء المديرين العامين والإطارات العليا للمؤسسات العمومية.
- تحديد معايير موضوعية لكفاءة مسيري المؤسسات العمومية.
- تكوين مجالس إدارة محترفة: يجب أن يستجيب اختيار أعضاء مجلس الإدارة لمعايير موضوعية محددة مسبقاً. ومن المهم وضع نظام لتقييم الأداء الفردي لأعضاء مجلس الإدارة والرئيس المدير العام من قبل لجنة مستقلة. بينما يستند تقييم الأداء الجماعي إلى النتائج الحاصلة بالمقارنة مع أهداف عقد البرنامج⁴³.
- فصل مهام المدير العام عن مهام رئيس مجلس الإدارة.
- دعم حوكمة المؤسسات العمومية عبر تدعيم دور هيكل مراقبة التصرف والتدقيق الداخلي والمحاسبة التحليلية.
- فتح رأس مال المؤسسات العمومية الناشطة في المجالات غير الحيوية للموظفين ليكونوا شركاء فعليين صلب مؤسساتهم العاملين فيها. وهو ما سيعزز انتماء الموظف للمؤسسة باعتباره مساهماً في رأس مالها. وبالتالي لن ينحصر دوره داخلها في حدود وظيفته والمهام الموكلة إليه. بل سيسعى إلى تطوير المؤسسة ومراكمة الخبرة داخلها لتكون قادرة على المنافسة الفعلية وتحقيق النجاعة والمردودية المطلوبة.
- مأسسة الحوار الاجتماعي داخل كل مؤسسة عمومية وذلك من خلال العديد من الآليات نذكر منها: العمل على انتظام اجتماعات مجلس الإدارة مع الهيكل النقابي بصفة دورية، قصد خلق لفضاءات تواصلية / اتصالية فعالة تكون فضاء حيويًا للوقوف عند مختلف الصعوبات والعراقيل التي تمرّ بها المؤسسة والتفكير لحلولها وإيجاد سبل التعامل المثلى لتجاوز وقوعها.
- بناء منوال تشاركي: من أؤكد المظاهر التي تميز مفهوم الحوكمة هو تغير نمط القيادة وطرق اتخاذ القرار التي تقطع مع التركيز والاحادية والانفراد ليحل محلها الشراكات والقيادة الجماعية دون تفريط في النجاعة والحوار بين مختلف الأطراف ذات الصلة بحيث يتداخل في إطارها فاعلون عدة من القطاع العمومي أو الخاص والمجتمع المدني من مستعملين نهائيين وجماعات ضغط.
- ترسيخ البنية التحتية الاتصالية التي تسمح بتعزيز الشفافية وإشاعتها على مختلف أوجه التصرف العمومي ليفسح المجال لمختلف الفاعلين حتى يساهموا في إثراء التصرف العمومي وتوسيع المشاركة المدنية عبر بناء الشراكات والعمل على تضمين كل الجهود والأفكار المتاحة التي بإمكانها المساهمة في مكافحة الفساد.
- أحداث لجنة تدقيق تختص بتنسيق التدخلات الرقابية مع محكمة المحاسبات، والهيكل الرقابية الأخرى، وتقوم بوظيفة المتابعة والتقييم والاستشراف. وهو امتثال لموجبات الحوكمة داخل المؤسسات العمومية ومقتضيات حسن التصرف الذي يتطلب بلورة وظيفة التدقيق داخلها حتى يساعد على التحكم في مخاطر الفساد المحدقة بها.

43 في هذا الإطار صدر الأمر الرئاسي عدد 303 لسنة 2022 المؤرخ في 29 مارس 2022 يتعلّق بضبط مبادئ اختيار وتقييم أداء وإعفاء المتصرفين ممثلي المساهمين العموميين والمتصرفين المستقلين.

- اعتماد وتوسيع تقنية الاستشارة للعموم سواء بواسطة نظام العينات الاجتماعية لجمهور المستهدفين أو الاستشارة والحوار العمومي الواسع الذي يتم مباشرة أو على الخط عبر بوابات الكترونية تعد للغرض وتسمح للعموم بالنفاز إليها.

2. الحلول على المستوى المالي

في تناولنا لهذه الحلول، فإننا نتبنى طرح قسم الدراسات والتوثيق للاتحاد العام التونسي للشغل الذي تم اعداده في إطار مشروع البرنامج الاقتصادي والاجتماعي للاتحاد⁴⁴

2.1 الديون المالية للمؤسسات العمومية

تعتبر مبالغ الديون المتخلّدة بذمة جميع المؤسسات العمومية، والتي هي في جزء منها ديون خارجية، مرتفعة. ويمكن تقسيم الجزء الداخلي من هذه الديون الى 5 مكوّنات يتمّ تسويتها على النحو التالي:

المكوّن الأول: تتكفل به الدولة، وهو ما سيرفع من مديونية الدولة لكنّه لن يؤثّر بالضرورة على عجز الميزانية لأنّ سداد هذه الديون سيكون على فترة طويلة (بفائدة غير مركّبة ويتمّ السداد ودفع غرامات التأخير بعد انتهاء فترة الإمهال).

المكوّن الثاني: يتكفّل به البنك المركزي دون دفع فوائد كما سبق أن قام به مع ديون ديواني الجيوب والزيوت سنة 1997 (980 مليون دينار) حسب مقتضيات الفصل 17 من قانون المالية لسنة 1997.

المكوّن الثالث: يتمّ تمويله من قبل البنوك التي يمكنها تجميد جزء من الدين على مدى 7 سنوات على سبيل المثال (دين صغير) بدون فوائد أو بفائدة مؤجلة بعد انتهاء مدة الاستحقاق (دون فائدة مركّبة).

المكوّن الرابع: تتكفّل به الشركات المعنية وتحفظ به في حساباتها (دين كبير)

المكوّن الخامس: قروض يتمّ سدادها عن طريق الترفيع النسبي في الأسعار في المستقبل على المدى القصير. والحصول على هذه القروض من شركات الاستثمار أو من صندوق الأمانات والودائع مقابل سندات قابلة للتحويل إلى أسهم وسيتمّ سدادها من الزيادات المستقبلية في الأسعار.

ويمكن أن تتمّ تسوية الديون في شكل:

نقل نهائي للديون (وتخصّ هذه الحالة المكوّنين الأول والثاني).

أو نقل الدين، بعد تحويله إلى سندات قابلة للتحويل إلى أسهم، لمدة 10 أو 15 سنة على سبيل المثال. وستتمّ هذه العملية دون فوائد أو بفائدة غير مركّبة تمّ سدادها في نهاية مدّة الاستحقاق. وتخصّ هذه الحالة المكوّنين الثالث والخامس.

44 أمل وتنمية: «التوجهات الرئيسية للبرنامج الاقتصادي والاجتماعي للاتحاد العام التونسي للشغل من أجل إنقاذ تونس والنهوض بها» أوت 2019، غير منشور.

ولا يمكن تطبيق هذا المخطط لتسوية الديون على جميع المؤسسات العمومية إذ يجب دراسة الأمر حالة بحالة :

-بالنسبة للمؤسسات ذات القيمة السوقية العالية (الوكالة الوطنية للتبغ والوقيد والخطوط التونسية وشركة فسفاط قفصة-المجمع الكيميائي وشركة الفولاذ...)، فإنّ المكونات الخمسة قابلة للتطبيق.

-بالنسبة للمؤسسات التي تقدم خدمات عمومية بأسعار مدعمة مثل (الشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية، وشركات النقل العمومي...)، فإنّه لا يمكن تطبيق المكوّنين الثالث والخامس.

-بالنسبة للمؤسسات الأخرى والتي يمكن أن يغطي سعر خدماتها التكلفة، للمحافظة على صبغتها العمومية، يجب أن نستثني المكوّنين الثالث والخامس.

2.2 دعم نجاعة المؤسسة العمومية:

إلى جانب الحلول المقترحة للديون المالية، ينبغي التفكير في حلول لبقية المشاكل المطروحة. ولهذا الغرض، ينبغي وضع خطة تأهيل لكل مؤسسة بموجب عقد برنامج يتمّ إمضاؤه وتطبيقه ومتابعته.

يتم تمويل خطة التأهيل عبر:

- بعث صندوق تمويل عمومي متكون من عائدات التفويت في الشركات المصادرة والمساهمات الصغرى للدولة في عديد المؤسسات

- مساهمة صندوق الودائع والأمانات

- تسوية الديون التجارية: تتخلّد بذمة كلّ مؤسسة عمومية مستحقّات لدى مزوّدين من القطاع الخاصّ، ولدى مؤسسات عمومية أخرى، ولدى الضمان الاجتماعي والدولة. وفي هذا الصدد، ينبغي إيجاد صيغ لتسويتها: كترحيل الديون أو الحصول على قروض جديدة إبان سداد الديون المالية. كما يجب استخلاص مستحقّات هذه المؤسسات العمومية لدى حرفائها من الأفراد والمؤسسات مثل إطلاق حملة لاستخلاص مستحقّات الشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه. كما يجب على الدولة تسديد مستحقّات المؤسسات العمومية المقدرة بـ 2780,4 م.د سنة 2020.

- تجديد المعدّات: يتسبب نقص الصيانة والتجديد في تخفيض الإنتاج، مما ينجّر عنه زيادة في اعباء الاستغلال وتأثير سلبي على النتائج الصافية للمؤسسة، لذلك يجب أن يتمّ الاستثمار في هذا المجال بشكل فوري، وبالتالي يجب أن تستهدف منح الاستثمار في المقام الأول إعادة تأهيل منظومة الإنتاج.

- تخفيض التكاليف: إنّ عناصر التكلفة التي يمكن الضغط عليها بصفة ناجعة هي تكلفة التأجير ونفقات الطاقة. وفي الواقع، تعاني المؤسسات العمومية من مشكلة العمالة الزائدة، التي تفاقم بعد أحداث 2011، لذا أصبح من الضروري وضع برنامج تطهير اجتماعي لتسريح العمّال أو إعادة توظيفهم بالنسبة للبعض من هذه المؤسسات فضلا عن وضع برامج للاقتصاد في استهلاك الطاقة

تخصّ القطاع العام بأكمله.

- الشراكات الاستراتيجية: بالإضافة الى الحلول المقترحة، هناك بعض المؤسسات الذي يقتضي مسار إصلاحها ربط شراكات استراتيجية بهدف تناقل الخبرات وتموقعها في السوق العالمية، على غرار قطاع النقل الجوي... الخ.

دراسة حالة الشركة التونسية للكهرباء والغاز

1. تشخيص الوضعية

1.1 الوضعية المالية

بلغت النتيجة الصافية للشركة التونسية للكهرباء والغاز خلال سنة 2019 ما قيمته 106,4 م.د مقابل -2093,5 م.د خلال سنة 2018 مسجلة بذلك ارتفاعا بقيمة 2199,9 م.د وبنسبة 105,1 %، ويعود ذلك خاصة إلى ارتفاع إيرادات الاستغلال بقيمة 982,3 م.د وبنسبة 16,9 % تبعا لارتفاع قيمة المبيعات بنسبة 20,7 % وتعديل الأسعار بنسبة 7 % للكهرباء و 10 % للغاز الطبيعي وإلى انخفاض الأعباء المالية الصافية بقيمة 2189,6 م.د وبنسبة 141,9 % نتيجة ارتفاع سعر صرف الدينار التونسي.

وخلال سنة 2020، بلغت النتيجة الصافية 60,2 - م.د مسجلة بذلك انخفاضا بقيمة 166,8 م.د وبنسبة 156,8 % مقارنة بسنة 2019، **ويعود ذلك خاصة إلى ارتفاع الأعباء المالية الصافية بقيمة 817,1 م.د وبنسبة 126,4 %.**

ويبرز الجدول التالي تطور أهم المؤشرات المالية للشركة التونسية للكهرباء والغاز خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2018 و2020.

التطور 2020 - 2019		التطور 2019 - 2018		المؤشرات
النسبة (%)	القيمة (م.د)	النسبة (%)	القيمة (م.د)	
16.6%	82	6.6%	30.6	اعباء الأعوان
- 16.6%	-1130	16.9%	982.3	ايرادات الاستغلال
- 24.6%	-1807.7	15.3%	973.6	اعباء الاستغلال
124.6%	677.7	1.6%	8.7	نتيجة الاستغلال
126.4%	817.1	- 141.9%	- 2189.6	الأعباء المالية الصافية

المصدر: التقرير حول المنشآت العمومية، ملحق قانون المالية 2022

تصدر الشركة التونسية للكهرباء والغاز ترتيب المنشآت العمومية المساهمة في الموارد الذاتية للدولة كما يعرضه الجدول التالي:

مساهمة كل منشأة في الموارد الذاتية للدولة تنازليا باعتماد سنة 2019 كسنة مرجعية (بحساب المليون دينار):

2020	2019	2018	المنشأة العمومية
1003.5	923.2	910.1	الوكالة الوطنية للتبغ والوقيد
846.9	899.8	733.7	الشركة التونسية للكهرباء والغاز
403.2	897.8	686.2	المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية
469.9	475.3	432.6	الشركة الوطنية لتوزيع البترول «عجيل»
395.9	419.8	365.3	إتصالات تونس
348.5	364.9	338.0	مصنع التبغ بالقيروان

المصدر: التقرير حول المنشآت العمومية، ملحق قانون المالية 2022

تعاني الشركة التونسية للكهرباء والغاز من صعوبات مالية ناتجة أساسا من عدم تغطية أسعار التعريفات للكلفة الحقيقية للكهرباء والغاز حيث بلغت نسبة العجز في تغطية التعريفة للكلفة سنة 2019 حوالي 24 % بالنسبة للكهرباء و 41 % بالنسبة للغاز، هذا بالإضافة الى انها لا تزال تسجل ارتفاعا في المستحقات خاصة بعنوان استهلاك الكهرباء والغاز، حيث بلغت المستحقات ما قيمته 2020 م.د سنة 2020 ، منها 1099 م.د لدى الخواص و 921 م.د لدى الدولة والمنشآت العمومية مجتمعين، وتم تسجيل ذلك بالرغم من تسوية 150 م.د سنة 2020 من طرف وزارة الاقتصاد والمالية ودعم الاستثمار بعنوان مستحقات الدولة. وقد نتج عن هذه الوضعية عدم قدرة الشركة على خلاص مستحقات مزودي الغاز خاصة شركة سونتراف الجزائرية التي توفر أكثر من نصف الاستهلاك الوطني.

عرف رصيد مستحقات المنشآت العمومية لدى الدولة ارتفاعا مستمرا خلال الفترة 2018-2020، حيث بلغ مع موفى سنة 2019 ما قيمته 7561.7 م.د من بينها 670.5 م.د مستحقات الشركة التونسية للكهرباء والغاز.

هذا وبلغت الحاجيات الدنيا للشركة التونسية للكهرباء والغاز من الأموال الذاتية 2379.4 م.د، ويعود ذلك بالأساس الى ارتفاع خسائرها المتراكمة التي بلغت 1897.34 م.د سنة 2018.

الى جانب ذلك تواجه الشركة التونسية للكهرباء والغاز مخاطر عالية مرتبطة بتدهور سعر الدينار مقابل العملات الأجنبية والذي يؤدي الى تحمل الشركة لأعباء مالية هامة بعنوان تحيين قائم ديونها بالإضافة لنقص السيولة لديها نتيجة الصعوبات التي تلاقىها في استخلاص مستحقاتها لدى القطاع العام والخاص وما ينجر عن ذلك من عدم ايفاء الشركة بتعهداتها المالية تجاه مزوديها.

وعلى مستوى الموارد البشرية، تصدر الشركة التونسية للكهرباء والغاز ترتيب المنشآت العمومية حسب أعباء اعوانها كما يعرضه الجدول التالي:

منشآت عمومية الأولى مصنفة حسب أعباء اعوانها بالمليون دينار.

اعباء الأعوان				
الرتبة	المنشأة	المؤشر سنة 2018	المنشأة	المؤشر سنة 2019
1	الشركة التونسية للكهرباء والغاز	462.7	الشركة التونسية للكهرباء والغاز	575.3
2	إتصالات تونس	324.1	شركة فوسفات قفصة	299.7
3	المجمع الكيميائي التونسي	268.7	إتصالات تونس	296.8

المصدر: التقرير حول المنشآت العمومية، ملحق قانون المالية 2022

1.2 الحوكمة:

⑤ الحوكمة العامة:

- تقصير الدولة في تحديد استراتيجيتها في بعث الانارة داخل كل مناطق الجمهورية بما فيها المناطق الغير مهيأة للسكن والتي تمثل اليوم احياء سكنية ذات بناء فوضوي تتكبد الشركة التونسية للكهرباء والغاز عناء بعث الانارة فيها رغم صعوبة المهمة.

- عدم وضوح استراتيجية الدولة فيما يخص دعم الكهرباء. ويتمظهر ذلك من خلال عدم التزام الدولة بتعهداتها المالية تجاه الشركة التونسية للكهرباء والغاز، حيث بلغت تحويلات الدولة بعنوان منحة دعم الكهرباء 1242 م.د سنة 2019 و340 م.د كمبلغ تقديري لسنة 2020. ولا يغطي هذا المبلغ كامل منحة الدعم اذ انه لا زال لدى الشركة مستحقات هامة بهذا العنوان⁴⁵.

⑤ الحوكمة الداخلية:

- تشكو الشركة التونسية للكهرباء والغاز من كون المسؤول الأول للشركة يجمع بين وظيفته كرئيس مجلس الإدارة والمدير التنفيذي. كما أن تركيبة مجلس الإدارة لا تعتمد عادة على مقاييس موضوعية ولا تأخذ بعين الاعتبار معيار الكفاءة.

- تشكو الشركة التونسية للكهرباء والغاز أيضا من ضعف الرقابة داخلها، مما نتج عنه غياب الشفافية والوضوح في التعامل مع الحريف. حيث يشكو هذا الاخير دائما من تضخم قيمة الفاتورة رغم ان استهلاكه للكهرباء لم يتغير وفي المقابل لا يجد جوابا شافيا، فيكتفي بتسديد الفاتورة في ظل وعود من المسؤول بمراجعة الموضوع في قادم الفواتير. هذا وبلغ حجم سرقة الكهرباء من العدادات وشبكات الكهرباء حوالي 200 مليون دينار سنويا. بالإضافة إلى ذلك، تتكبد الشركة التونسية للكهرباء والغاز تكلفة عالية لاستهلاك أعوان الشركة وإطاراتها من الكهرباء والتي قدّرت عام 2014 في حدود 11.4 م.د.

45 تقرير وزارة المالية حول المنشآت العمومية لسنة 2020.

2. الحلول المقترحة

2.1 على مستوى الوضعية المالية

- سداد الدولة للديون المتخلدة بدمتها تجاه الشركة التونسية للكهرباء والغاز.
- إيفاء الدولة بتعهداتها بصفة كلية تجاه الشركة التونسية للكهرباء والغاز فيما يتعلق بتحويلات منحة دعم الكهرباء.
- تكفل الدولة بجزء من الديون المتخلدة بذمة الشركة مع جدولة بقية الديون المتخلدة بدمتها تجاه الدولة والمزودين من القطاع الخاص.
- التكتيف من حملات الاستخلاص وتحفيز المواطنين على سداد ما تخلد بدمتهم عبر جدولة المبالغ بما يتناسب مع قدرتهم على السداد.
- مراجعة الامتيازات العينية الممنوحة لأعوان الشركة.

2.2 على مستوى الحوكمة

2.2.1 على مستوى الحوكمة العامة

- اتباع سياسات عمومية تهدف الى التحكم في الطاقة وترشيد استهلاك الكهرباء عبر تشديد الرقابة على الأجهزة المطروحة للبيع في الأسواق وإعطاء الأولوية للقطاع العام في انتاج الطاقة المتجددة.
- متابعة قرار وزيرة الصناعة والمناجم والطاقة حسب الفصل 4 من الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 14 الصادر في 04 فيفري 2020 القاضي بتكليف لجنة فنية مهمتها وضع التصورات والاليات اللازمة لتخفيض الدعم الموجه لأسعار استهلاك الكهرباء والغاز الطبيعي مع ضرورة تشريك الأطراف الاجتماعية في أشغال هذه اللجنة.
- مراجعة التشريعات نحو أكثر مرونة واستقلالية للشركة.

2.2.2 على مستوى الحوكمة الداخلية

- تكوين مجالس إدارة محترفة: يجب أن يستجيب اختيار أعضاء مجلس الإدارة لمعايير موضوعية محدّدة مسبقاً، ومن المهمّ وضع نظام لتقييم الأداء الفردي لأعضاء مجلس الإدارة والرئيس المدير العام من قبل لجنة مستقلة. بينما يستند تقييم الأداء الجماعي إلى النتائج الحاصلة بالمقارنة مع أهداف عقد البرنامج⁴⁶.

46 في هذا الإطار صدر الامر الرئاسي عدد 303 لسنة 2022 المؤرخ في 29 مارس 2022 يتعلّق بضبط مبادئ اختيار وتقييم أداء وإعفاء المتصرفين ممثلي المساهمين العموميين والمتصرفين المستقلين.

- فصل مهام المدير العام عن مهام رئيس مجلس الإدارة.
- اعتماد مقارنة اتصالية بأكثر شفافية، والعمل على استعادة الثقة بين الشركة والمواطن.
- تحسين جودة خدمات مكتب العلاقات مع المواطن من أجل تفاعل أكثر نجاعة ومهنية وسرعة مع استفسارات المواطنين ومتطلباتهم.
- تطوير منظومة الرقابة على العدادات وشبكات الكهرباء لتفادي السرقة.
- ضرورة مراجعة امتياز الاستهلاك المجاني لأعوان الشركة وإطاراتها من الكهرباء وترشيده بما يضمن الحق النقابي للأعوان وموازنات الشركة، كأن يتولى الأعوان والكوادر خلاص جزء من نسبة استهلاكهم للكهرباء.

جذاذات تأليفية



المؤسسات العمومية			المحور
الأطراف المتدخلة	الأهداف	التشخيص	
الدولة القطاع البنكي الشركات المعنية الشريك الاجتماعي	إعادة هيكلة المؤسسات العمومية والمحافظة على صبغتها العمومية من أجل أكثر نجاعة	تفاقم الصعوبات التي تواجهها المؤسسات العمومية، سواء على المستوى المالي الذي أصبح يثقل كاهل الدولة، أو على مستوى الحوكمة	
الحلول			
• تعتمد الحلول المقترحة على المبادئ التالية: - دراسة كل حالة على حدة. - إعداد تشخيص كامل لحالة كل مؤسسة - تحديد الأطراف المتدخلة لتقاسم الأعباء بينها - اعتماد مقارنة تشاركية بين الأطراف الاجتماعية أساسها حوار اجتماعي جدي ودائم. - الحلول المقترحة تكون على مستويين - حلول على مستوى الحوكمة - حلول على المستوى المالي			

الحوكمة العامة			المحور
الأطراف المتدخلة	الأهداف	التشخيص	
الدولة المؤسسات العمومية الشريك الاجتماعي	إضفاء النجاعة والفاعلية على المؤسسات العمومية التقليص من انتشار الفساد في المؤسسات العمومية	غياب شبه تام لاستراتيجية فعلية للدولة تجاه المؤسسات العمومية غياب تشريع يتماشى والتطور الاقتصادي والتكنولوجي غياب الرؤية والسياسات العمومية الواضحة والمتناسقة فيما يتعلق بمكافحة الفساد في المؤسسات العمومية	
الحلول			
مراجعة تعريف المؤسسات العمومية. وضع استراتيجية للدولة المساهمة. تعيين المديرين العامين للمؤسسات العمومية عبر عقود أهداف تحسين الشفافية والنفاذ الى المعلومة في مجال تنظيم المرفق العمومي والتصرف في الموارد والنفقات العمومية. تحويل الإدارة العامة للتصرف في المساهمات العمومية، التابعة لوزارة المالية، إلى هيكل يتمتع بصلاحيات أوسع تشمل تسمية المسؤولين، وتمكنه من الاضطلاع بدور مستشار الحكومة فيما يخص المؤسسات العمومية ويسهر على نشر المعلومات المتعلقة بها. تبسيط لقواعد مراقبة الصفقات العمومية في اتجاه التخفيف من الإجراءات والعادات البيروقراطية المقيتة. وإعادة تصوّر هذه الإجراءات من جديد بما يضمن الشفافية المطلوبة. تبسيط الإجراءات الإدارية			

الحوكمة الداخلية			المحور
الأطراف المتدخلة	الأهداف	التشخيص	
الدولة المؤسسات العمومية الشريك الاجتماعي	تكريس الشفافية والنجاعة والمساءلة إرساء بنية اتصالية فعالة	-المسؤول الأول عادة ما يجمع بين وظيفته كرئيس مجلس الإدارة والمدير التنفيذي للمؤسسة تركيبة مجلس الإدارة لا تعتمد عادة على مقاييس موضوعية ولا تأخذ بعين الاعتبار معيار الكفاءة غياب التنسيق وتبادل المعلومات بين الهياكل الرقابية ذات الطابع الإداري والمالي وهذا ما يفسر ضعف أدائها ونقص أثر أعمالها على مكافحة الفساد داخل المؤسسات العمومية. أغلب المؤسسات العمومية لا تقوم بنشر تقاريرها المالية بشكل دوري	

الحلول

تحديد معايير موضوعية لكفاءة مسيري المؤسسات العمومية.
مراجعة نظام تأجير الرؤساء المديرين العامين والإطارات العليا للمؤسسات العمومية.
تكوين مجالس إدارة محترفة: يجب أن يستجيب اختيار أعضاء مجلس الإدارة لمعايير موضوعية محددة مسبقاً.
فصل مهام المدير العام عن مهام رئيس مجلس الإدارة
دعم حوكمة المؤسسات العمومية عبر تدعيم دور هياكل مراقبة التصرف والتدقيق الداخلي والمحاسبة التحليلية.
مأسسة الحوار الاجتماعي داخل كل مؤسسة عمومية

الوضعية المالية للمؤسسات العمومية			المحور
الأطراف المتدخلة	الأهداف	التشخيص	
• الدولة • البنك المركزي • البنوك • الشركات المعنية • المستفيدون/ات • الشريك الاجتماعي	• التقليل من المديونية • دعم نجاعة المؤسسات العمومية	• صعوبات مالية أثرت سلباً على نوعية الخدمات المقدمة: - مجموع النتائج الصافية لأغلب المنشآت العمومية خلال 2018 و2019 سلبية - صعوبات في السيولة - مستوى عالي من المديونية (40% من الناتج الداخلي الخام منها أكثر من 15% من الناتج الداخلي الخام بضمان الدولة في موفي سنة 2020) - مستوى عالي من مديونية الدولة تجاه المؤسسات العمومية ومديونية هذه الأخيرة تجاه مزودين من القطاع الخاص، وتجاه مؤسسات عمومية أخرى، وتجاه الضمان الاجتماعي	

الحلول

• تسوية الديون الداخلية
• بعث صندوق تمويل عمومي يتكون من عائدات التفويت في الشركات المصادرة والمساهمات الصغرى للدولة في عديد المؤسسات
• مساهمة صندوق الودائع والأمانات
• تسوية الديون التجارية
• تجديد المعدات
• الشراكات الاستراتيجية

