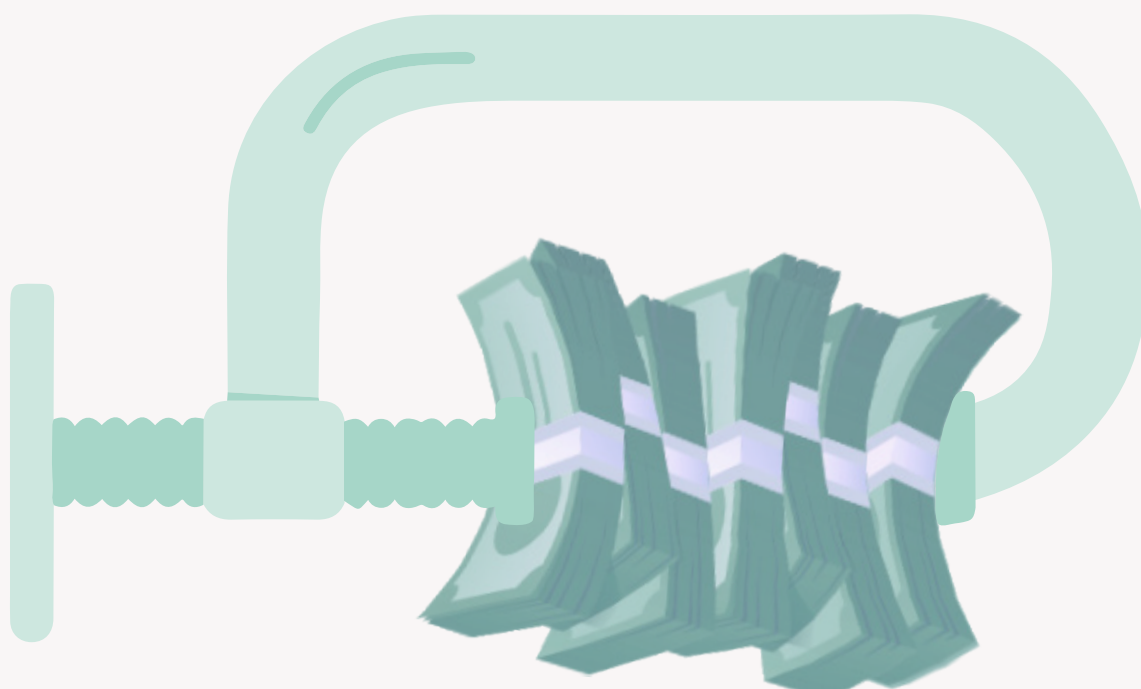


عقد من التقشف



المؤلف قيس عطية
بتعاون مع سحر مشمش

جدول المحتويات

5	مقدمة
6	ما أوصى به صندوق النقد الدولي خلال هذا العقد
7	ما تم تطبيقه من قبل الحكومات التونسية
8	ما ينتظرنا في المستقبل
10	10 سنوات من التقشف في الميزانية
10	سقف كُتلة الأجور في القطاع العام
10	تشخيص مُضلل
11	إعاقة الوصول إلى الخدمات العامة
14	تخفيض الدعم
14	مُطاردة السّاحرات في الميزانية
15	زيادة العبء على الطبقة المتوسطة والمنخفضة الدخل
19	10 سنوات من التقشف النقدي
19	مرونة سعر الصرف
19	استقلالية البنك المركزي
20	زيادة الديون
20	زيادة العجز التجاري
22	10 سنوات من التقشف المالي
22	تخفيض ضريبة الشركات
22	استنزاف موارد الدولة
23	عدم الكفاءة في دفع الاستثمار
25	الفشل في خلق فرص العمل
26	خاتمة

قائمة الجداول

6

الجدول 1: توصيات صندوق النقد الدولي خلال العشرية الماضية

12

الجدول 2: تطوّر عدد التلاميذ والمُعلّمين في التعليم الابتدائي

13

الجدول 3: تطوّر السكان وتطوّر عدد أطباء الصحة العموميّة

14

الجدول 4: تطوّر كلفة دعم المواد الغذائية والطاقة

15

الجدول 5: مكوّنات سعر البنزين

17

الجدول 6: تطوّر سعر الطماطم المُعلّبة

17

الجدول 7: النسبة المئويّة لارتفاع الأجور

20

الجدول 8: أثر سعر الصّرف على مدفوعات تسديد الدّين

24

الجدول 9: تطوّر عدد الشركات في السوق التونسيّة

قائمة الأشكال

- | | |
|----|--|
| 7 | الشكل 1: أهم إجراءات الإصلاح حسب المنطقة، 2010-2015 |
| 10 | الشكل 2: كتلة الأجور العامة/الناتج المحلي الإجمالي في بلدان مختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا |
| 12 | الشكل 3: تطور عدد الأساتذة الأخصائيين لكل 10 ألف طالب |
| 13 | الشكل 4: تطور عدد أطباء الصحة العامة المخصصين لكل 10 آلاف مواطن |
| 16 | الشكل 5: حصة إجمالي الدخل لكل طبقة اجتماعية |
| 20 | الشكل 7: إجمالي صادرات الفسفاط |
| 21 | الشكل 6: الآثار التراكمية للسندات التجارية 2016-2017 |
| 22 | الشكل 8: تطور إيرادات الدولة المرتبطة بالضريبة على الشركات - وزارة المالية |
| 23 | الشكل 9: تطور مساهمة الضرائب المختلفة في عائدات الضرائب الحكومية |
| 24 | الشكل 10: النسبة المئوية للارتفاع السنوي في عدد الشركات |
| 25 | الشكل 11: تطور نسبة البطالة |

لا تزال تونس بعد عقد من اندلاع الثورة تكافح على المستوى الاجتماعي والاقتصادي إذ تُظهر آخر المؤشرات بأن مستويات الديون المتزايدة باستمرار لا يُمكن تحقّلها. إذ وفقا لقانون المالية لعام 2022، بلغت حصة الدين 87 ٪ من الناتج المحلي الإجمالي وهو ما يُمثّل ضربة قاسية أخرى للاقتصاد. توجّهت الحكومة التونسية بهذا الدين الضخم والعجز الكبير في الميزانية للتفاوض مع صندوق النقد الدولي. تعرف تونس جيّدا هذه المؤسسة المالية الدولية وإجراءاتها النّموذجية للتّكشف. لجأت الحكومات المتعاقبة خلال العشريّة الماضية وفي عدة مناسبات إلى اعتماد تدابير صندوق النقد الدولي في السياسات العامة. عملت هذه الورقة على دراسة بعض التوصيات المذكورة أعلاه، سواء تلك التي تمّ اعتمادها بعد أو الإجراءات التي لا تزال قيد النقاش. سيعتمد هذا التحليل على التقاطع بين وثيقتين: البرنامج الذي أعدّته حكومة بouden وتقرير مُرفق بقانون المالية لعام 2022 يُصوّر إطار الميزانية منتصف المدة. تجدر الإشارة إلى أن برنامج حكومة بouden المذكور أعلاه ليس رسميا ولكن التدخلات الإعلامية من قبل وزير المالية تؤكد أن محتويات الوثيقة المُسرّبة تُمثل النوايا الفعلية للحكومة.

ما أوصى به صندوق النقد الدولي خلال هذا العشريّة

كان لصندوق النقد الدولي تأثير هام خلال هذه العشريّة على عدة جوانب من الاقتصاد التونسي. يُلخّص الجدول 1 أبرز التوصيات التي قدّمها المؤسسة المالية الدولية إلى تونس.

التوصية	2012 ¹	2013 ²	2014 ³	2015 ⁴	2016 ⁵	2017 ⁶	2018 ⁷	2019 ⁸	2020 ⁹
تقليص كتلة الأجور في القطاع العام	×	×	×	×	×	×	×	×	×
مرونة أكبر في سعر الصرف	×	×	×	×	×	×	×	×	×
الإصلاح الضريبي على الشركات (تخفيض الضرائب)	×	×	×	×	×	×	×	×	×
إصلاح القطاع البنكي	×	×	×	×	×	×	×	×	×
إعادة هيكلة البنوك العمومية	×	×	×	×	×	×	×	×	×
إصلاحات على مستوى البنك المركزي	×	×	×	×	×	×	×	×	×
تقليص النفقات على الخدمات العمومية	×	×	×	×	×	×	×	×	×
التخلص التدريجي من دعم الطاقة	×	×	×	×	×	×	×	×	×
التشجيع على الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص	×	×	×	×	×	×	×	×	×
إصلاح الشركات المملوكة للدولة / المؤسسات العامة (الخصخصة)	×	×	×	×	×	×	×	×	×

الجدول 1: موجز توصيات صندوق النقد الدولي (2012-2020)

صحيح أنّه تم تقديم بعض التوصيات عديد المرّات، لكن يجب الاعتراف بأن صندوق النقد الدولي كان للأمانة متسقاً ومُتجانساً في تشخيصه إذ تمّ طرح جميع التوصيات عدة مرات على مدار العشريّة الماضية.

- 1 صندوق النقد الدولي، تونس: مشاورات المادة الرابعة لعام 2012 - تقرير فريق الصندوق: بيان إعلامي بشأن مناقشة المجلس التنفيذي؛ وبيان المدير التنفيذي لتونس، تقرير المكتب القطري لصندوق النقد الدولي رقم 255/12، سبتمبر 2012، صندوق النقد الدولي
- 2 صندوق النقد الدولي، تونس: طلب ترتيب احتياطي - تقرير فريق الصندوق؛ وبيان صحفي عن مناقشة المجلس التنفيذي؛ وبيان المدير التنفيذي لتونس، تقرير المكتب القطري لصندوق النقد الدولي رقم 161/13، جوان 2013، صندوق النقد الدولي
- 3 صندوق النقد الدولي، تونس: الاستعراض الخامس في إطار الترتيب الاحتياطي، طلب تعديل معايير الأداء، وإعادة تحديد مراحل الوصول - تقرير فريق الصندوق؛ بيان صحفي؛ وبيان المدير التنفيذي لتونس، تقرير المكتب القطري لصندوق النقد الدولي رقم 362/14، ديسمبر 2014، صندوق النقد الدولي
- 4 صندوق النقد الدولي، تونس: مشاورات المادة الرابعة لعام 2015، الاستعراض السادس في إطار الترتيب الاحتياطي، وطلب إعادة الجدولة - بيان صحفي؛ تقرير فريق الصندوق؛ وبيان المدير التنفيذي لتونس، التقرير القطري رقم 285/15، أكتوبر 2015، صندوق النقد الدولي
- 5 صندوق النقد الدولي، تونس: طلب تمديد الترتيب في إطار التسهيل المُمدّد للصندوق - بيان صحفي؛ تقرير فريق الصندوق؛ وبيان المدير التنفيذي لتونس، التقرير القطري رقم 138/16، جوان 2016، صندوق النقد الدولي
- 6 صندوق النقد الدولي، تونس 2017 مشاورات المادة الرابعة، المراجعة الثانية في إطار تسهيل الصندوق المُمدّد، وطلب الإعفاء من عدم مراعاة معايير الأداء، وإعادة تحديد مراحل النفاذ، التقرير القطري رقم 120/18، مارس 2018، صندوق النقد الدولي
- 7 صندوق النقد الدولي، تونس: الاستعراض الرابع في إطار تسهيل الصندوق المُمدّد وطلب تعديل معايير الأداء - بيان صحفي؛ تقرير فريق الصندوق؛ وبيان المدير التنفيذي لتونس، التقرير القطري رقم 291/18، أكتوبر 2018، صندوق النقد الدولي
- 8 صندوق النقد الدولي، تونس: الاستعراض الخامس في إطار تسهيل الصندوق المُمدّد، وطلبات الإعفاء من عدم التقيد بمعايير الأداء وتعديلها، وإعادة تحديد مراحل النفاذ، تقرير صندوق النقد الدولي القطري رقم 223/19، جويلية 2019
- 9 صندوق النقد الدولي، تونس: طلب شراء بموجب أداة التمويل السريع - بيان صحفي؛ تقرير فريق الصندوق؛ وبيان المدير التنفيذي لتونس، تقرير المكتب القطري لصندوق النقد الدولي رقم 103/20، أبريل 2020

يُمكن استخلاص استنتاجين أساسيين. الاستنتاج الأول هو أنّ هذه التوصيات لا تقتصر بأي حال من الأحوال على السياق التونسي بل تأتي في سياق تقشف عالمي . يستعرض الشكل 1 التوصيات الأكثر شيوعاً الصادرة عن صندوق النقد الدولي حسب المنطقة. الشكل 1: أبرز تدابير الإصلاح حسب المنطقة، 2010-2015

المنطقة/الدخل	تخفيض الدعم	تقليص/تسقيف كتلة الأجور	استهداف شبكة الأمان	إصلاح منظومة التقاعد	إصلاح نظام الشغل	إصلاح قطاع الصحة	الترفيف في الضرائب على الاستهلاك	الخصخصة
شرق آسيا والفحيط الهادي	15	18	10	6	9	2	18	8
أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى	14	17	18	18	12	9	14	11
أمريكا اللاتينية والكاريبي	14	14	13	17	11	2	18	3
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	10	8	7	5	6	3	9	2
جنوب آسيا	6	7	5	2	3	0	7	3
إفريقيا جنوب الصحراء	38	32	15	12	8	6	27	13
دول في طريق النمو	97	96	68	60	49	22	93	40
دول مرتفعة الدخل	35	34	39	45	40	34	45	15
جميع الدول	132	130	107	105	89	56	138	55

المصدر: تحليل المؤلف لـ 616 تقرير صادر عن صندوق النقد الدولي نُشرت بين فيفري 2010 وفيفري 2015

الشكل 1: تدابير الإصلاح الرئيسية حسب المنطقة، 2010-2015 (المصدر: عقد من الإصلاحات: استعراض لاتجاهات التقشف 2010-2020 في 187 دولة)¹⁰

تُبرز المحاور المُتكررة والمُتشابهة المذكورة في الجدول 1 والشكل 1 الطبيعة الأيديولوجية لهذه السياسات وتفنّد الرّواية السائدة التي تُصوّر توصيات صندوق النقد الدولي على أنّها نتيجة لدراسات قُطرية مُحدّدة. أمّا الاستنتاج الثاني فيتمثل في أن سياسات التقشف هذه تتمحور حول ثلاثة محاور اقتصادية رئيسية: التقشف في الميزانية: التقليص من كتلة الأجور في القطاع العام، وخفض الإنفاق على الخدمات العامة، والتخلّص التدريجي من دعم الطاقة، وإصلاح الشركات المملوكة للدولة / المؤسسات العامة (الخصخصة)، وتشجيع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، التقشف المالي: التخفيض في ضريبة الدخل على الشركات، التقشف النقدي: إصلاح البنك المركزي وزيادة المرونة على سعر الصرف .

ما تم تطبيقه من قبل الحكومات التونسية

اعتاد كلّ من مُمثلي صندوق النقد الدولي أو المسؤولين الحكوميين القول بأن تونس لم تُقرّر بعد تطبيق توصيات صندوق النقد الدولي. يُعتبر الموقف مفهومًا في محاولة منهم لإخفاء أي صلة بين الوضع الاجتماعي والاقتصادي الحالي وسياسات التقشف. في الواقع، قد يكون الإنكار ضرورياً لإضفاء الشرعية على مسار المفاوضات المستقبلية التي تعتمد على نفس الوصفة. وفي الحقيقة، فقد عملت الحكومات المُتعاقة على ترسيخ هذه التوصيات في السياسات في عدة مناسبات: تشمل السياسات المُعتمدة جميع المحاور الثلاثة. فعلى سبيل المثال وعلى مستوى الميزانية، جفدت الحكومة منذ سنة 2016 كلّ الانتدابات في القطاع العمومي¹¹. كما قامت بمراجعة سياسة الدعم الخاصة من خلال إجراء تخفيضات كبيرة ومُستمرة لا سيما فيما يتعلق بدعم الطاقة بدءاً من عام 2012 و شملت التخفيضات أيضاً دعم المواد الغذائية¹².

¹⁰ Ortiz, I., Cummins, M., Capaldo, J., & Karunanethy, K. (2015). The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries P13. Retrieved 2 August 2022, from <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53192>

¹¹ منشور حول إعداد مشروع ميزانية الدولة لسنة 2021-2022. تونس: رئاسة الحكومة. n.d. رئاسة الحكومة. منشور دعم الطاقة - وثائق البنك الدولي - متوفر على الإنترنت على الموقع التالي: تم الاطلاع عليه يوم 8 مارس 2022 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/370251468189558300/pdf/WPS7312.pdf>

¹² علي رضا ، ف. ، 2021. البعض يدعي بأن الحكومة ترفع أسعار المستهلكين من أجل "استرضاء" صندوق النقد الدولي. [مدونة] نواة، متوفر على الموقع <https://nawaat.org/2021/07/08/tunisia-government-raises-consumer-prices-to-appease-imf-some-claim/>

وعلى المستوى المالي، شهدت ضريبة دخل الشركات انخفاضين رئيسيين خلال العشرية الماضية. كان الأول في عام 2014 حيث تم تخفيض هذه الضريبة من 30 ٪ إلى 25 ٪¹⁴. أما التخفيض الثاني فقد تم اعتماده سنة 2020 وكان أكثر حدة حيث تراجعت هذه الضريبة من 25 ٪ إلى 15 ٪¹⁵. تجدر الملاحظة أن نسبة 15 ٪ تمثل المقدل الأدنى الذي يمكن لبلد اعتماده دون أن يتم تصنيفه كملاذ ضريبي من قبل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

كما حدثت تغييرات جذرية في السياسة النقدية خاصة مع دخول قانون استقلالية البنك المركزي¹⁶ حيز التنفيذ مما أدى إلى تخفيض قيمة الدينار التونسي بشكل مُتعمّد كجزء من حزمة اتفاقية صندوق النقد الدولي¹⁷.

في الختام، وعلى الرغم من الحجج المؤيدة لعكس ذلك، فقد تبنت الحكومات التونسية المتعاقبة بالكامل إطار التقشف الأيديولوجي الذي وضعه صندوق النقد الدولي من خلال ترجمة توصيات الصندوق إلى سياسات. والسؤال المطروح خلال السنوات القادمة هو ليس ما إذا كانت هذه الحكومة ستختار تصميم برنامج اقتصادي وفقا لتوصيات صندوق النقد الدولي بل ما إذا كانت سترسخ هذه السياسات الفاشلة بشكل أكبر في نسج الاقتصاد التونسي.

ما ينتظرنا في المستقبل

تم الإعلان في خضم أزمة كوفيد 19 أن الحكومة التونسية تسعى للحصول على قرض آخر من صندوق النقد الدولي. يتمثل أول تعبير عن انطلاق المفاوضات حول منح قرض في خطاب نوايا تم إصداره في ظل حكومة المشيشي. تسلط هذه الرسالة التي كشفت عنها وسائل الإعلام في مارس 2021 الضوء على أبرز الخطوط العريضة للمفاوضات¹⁸.

اختارت حكومة المشيشي دون مفاجأة تدابير التقشف التقليدية وتجاوز خطاب النوايا حدود التقشف متعللاً بعدم استدامة نسبة الديون كما نصّ على استعداد الحكومة اعتماد عدد غير مسبوق من تدابير التقشف وحتى توسيعها خارج النطاق الذي أوصى به صندوق النقد الدولي فأعلنت الرسالة مثلاً أنه يجب التخفيض أكثر في نسبة الضريبة على الشركات لاستقطاب الاستثمار. صحيح أن صندوق النقد الدولي كان قد دعا إلى خفض هذه الضريبة خلال السنوات السابقة وعبر عن رضاه بعد تخفيضها إلى 25 ٪ في عام 2014. ومع ذلك، استمرت الحكومة في التخفيض من هذه النسبة إلى حدود 15 ٪ وبالتالي حرمت نفسها من موارد مالية هي في أشد الحاجة إليها¹⁹.

قوبلت هذه الرسالة بمعارضة من قبل الحركة النقابية الرئيسية في تونس "الاتحاد العام التونسي للشغل" ومختلف مكونات المجتمع المدني كما جوبهت بانتقادات من قبل صندوق النقد الدولي نفسه بسبب عدم وجود توافق في الآراء مما سيحول دون إمكانية تنفيذ هذا البرنامج. في ظل كل هذه الانتقادات، توقفت المفاوضات عندما فشل الرئيس قيس سعيد في 25 جويلية 2021 المادة 80 من الدستور وحلّ حكومة المشيشي كما حلّ البرلمان. بعد عام، وبعد إجراء الاستفتاء وضع قيس سعيد دستوراً جديداً أضفى تغييرات كبيرة على مستوى المؤسسات السياسية.

بترويجه خطاباً يبدو للوهلة الأولى مُعادياً للتقشف، أبرز قيس سعيد مراراً وتكراراً ضرورة تبني سياسات اقتصادية سيادية. لكنّ حكومة بوندين التي تمّ تعيينها استعادت المفاوضات وبدلاً من رفض ما فعلته حكومة مشيشي، قامت بالبناء عليه.

14 قانون المالية لعام 2014. المادة 18. إضافة ارباط إن أمكن

15 قانون المالية لعام 2020

16 قانون 2016_35 المنظم للبنك المركزي التونسي

17 متوفر على [Economie-tunisie.org](http://www.economie-tunisie.org) بن روين، س، 2018. [عبر الانترنت]

http://www.economie-tunisie.org/sites/default/files/20180614-da18_inflation-bap-eng.pdf

[تم الاطلاع على المقال يوم 8 مارس 2022]

18 خطاب نوايا صندوق النقد الدولي. [عبر الانترنت] متاح. 2021. Budget.marsad.tn. (خطاب نوايا صندوق النقد الدولي، 2021)

[تم الاطلاع عليه في 23 مارس 2022] <https://budget.marsad.tn/ar/opendata/download/808>

19 الجدول 1

من ذلك أن الوثائق التي نشرتها حكومة بوردن و التي تشمل تقرير بعنوان " إطار ميزانية منتصف المدة 2022-2024²⁰ وبرنامج التفاوض²¹ الذي تمّ تسريبه أعادت ببساطة فُحتوى خطاب النوايا للحكومة السابقة. تُرَوِّج الخطة التسويقية الجديدة تدابير التقشف في ما يُسمى بالبرنامج الاقتصادي الذي يُركّز على ثلاثة محاور رئيسية :

التقشف في الميزانية: ينصبّ التركيز الرئيسي في هذا المجال على تخفيض كُتلة الأجور في القطاع العام والتخفيض في تكلفة الدّعم وتراجع دور الدولة في الشركات التي تملكها لصالح القطاع الخاص ،
التقشف المالي: على الرّغم من عدم وجود إشارة صريحة إلى مزيد من الحوافز الضريبية للشركات، إلّا أنّ الوثائق تضمّنت عبارات مثل "توسيع القاعدة الضريبية وتحسين مناخ الاستثمار". تم تبني هذه التعبيرات تاريخيا في السياسة من خلال التخفيضات الضريبية للشركات وزيادة الاعتماد على الضرائب التنازلية غير المباشرة،

السياسة النقدية: ركّز هذا المحور على تبسيط وتخفيض وتنسيق القواعد المُنظمة لصرف العملة، أي إضفاء مزيد من المرونة في سعر الصرف وتخفيض القيود المفروضة على تدفقات رأس المال والتي من المُرجّح في هذا السياق الاقتصادي أن تُحرّض على خروج رأس المال من تونس مما سيؤدي إلى انخفاض قيمة الدينار.

خُلاصة القول، إن السياسة المُعتمدة من طرف الحكومة الحالية سوف لن تؤدي إلّا إلى تفاقم ما تم تنفيذه سابقا من حيث سياسات التقشف.

ولتقييم استمرار الاعتماد على سياسات صندوق النقد الدولي، ستدرس هذه الورقة التوصيات المُعتمدة والمُقدّرة على حد سواء. سيسمح لنا هذا التحليل باستخلاص الاستنتاجات حول الانعكاسات الاجتماعية والاقتصادية المُحتملة لنتائج المفاوضات وزيادة فهم العلاقة بين الوضع الاقتصادي الحالي في تونس وبرامج صندوق النقد الدولي السابقة.

20 إطار ميزانية منتصف المدة. [عبر الانترنت] متاح في: [Finances.gov.tn](http://www.finances.gov.tn). 2022.

http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2022-02/ANNEXE_02_03_04.pdf

21 وزارة المالية، 2022. برنامج اقتصادي مُسرّب. تونس: وكالات إعلامية ومنظمات غير حكومية. [تم الاطلاع عليه في 24 مارس 2022]

10 سنوات من التقشف في الميزانية

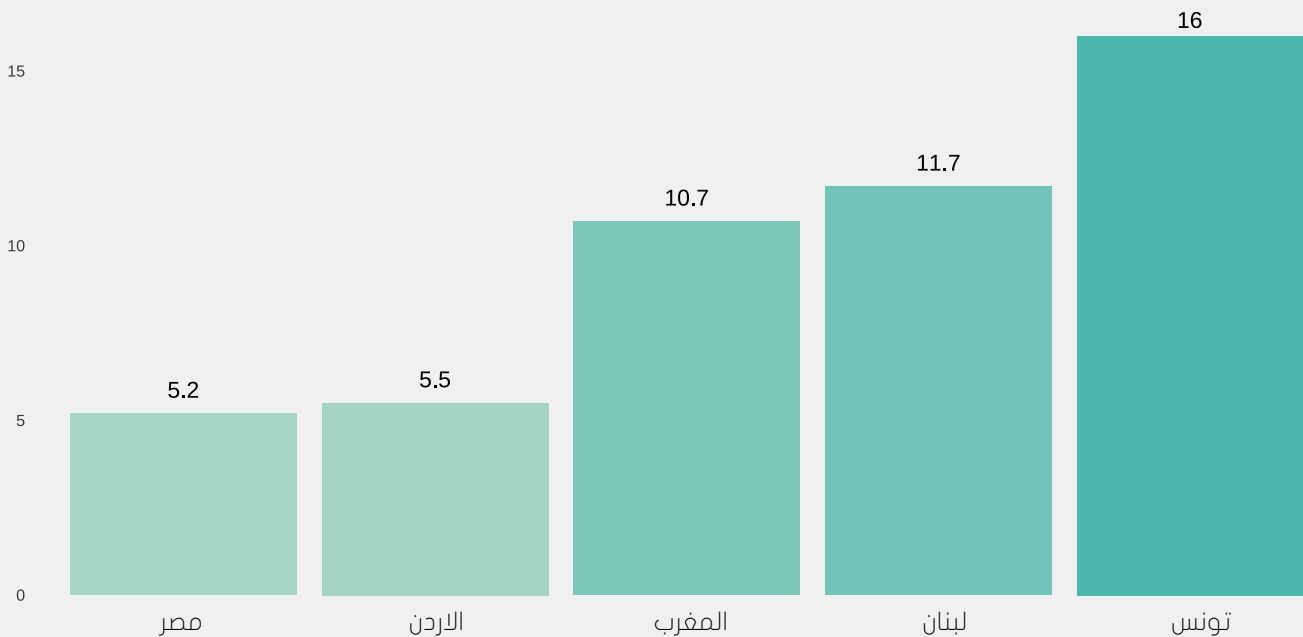
سقف كتلة الأجور في القطاع العام

رغم صندوق النقد الدولي باستمرار في نقاشاته المتعلقة بميزان الدفوعات على كتلة الأجور في القطاع العام. وكما يتضح من جدول التوصيات 1، فقد دفعت المؤسسة المالية الدولية باستمرار منذ 2012 نحو السيطرة على كتلة الأجور في القطاع العام. وحرصا منه على تبرير هذه التخفيضات، بنى صندوق النقد الدولي سرديته على مؤشر واحد وهو حصة كتلة الأجور العامة حسب الناتج المحلي الإجمالي. يجب التأكيد على أنه بداية من سنة 2016، تم تجميد الانتدابات في القطاع العام ولا يزال ذلك الاجراء ساري المفعول باستثناء بعض الإدارات (على غرار وزارة الداخلية). وبالتالي لم يتم تسجيل أي زيادة كبيرة في عدد الموظفين العموميين.

تشخيص مُضلل

قبل انطلاق المفاوضات الفنية مع صندوق النقد الدولي، أعلن المسؤولون الحكوميون على أن كتلة الأجور في القطاع العام تُشكّل 16% من الناتج المحلي الإجمالي. وذكروا أنه يجب اتخاذ إجراءات سريعة لضمان انخفاض بنسبة 2%²².

حصة كتلة الأجور العامة في الناتج المحلي الإجمالي في بلدان مختارة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



الشكل 2: حصة كتلة الأجور العامة في الناتج المحلي الإجمالي في بلدان مختارة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (المصدر: برنامج الإصلاح المُسرّب)²³

²² إطار ميزانية منتصف المدة. ص: 13، [عبر الإنترنت] متاح في: http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2022-02/ANNEXE_02_03_04.pdf

²³ برنامج الإصلاح للخروج من الأزمة، رابط ص 10 <https://www.iwatch.tn/ar/uploads/Programme-FMI-16122021-1.pdf>

يتعرّض هذا التشخيص لنوعين من الانتقادات: أولاً، يعتمد تقييمه على أساس نموّ الناتج المحلي الإجمالي والذي يرتفع بفضل عاملين اثنين. العامل الأول هو زيادة غير طبيعية في كتلة الأجور في القطاع العام (البسط) وهو الادّعاء الذي ما انفكت الحكومات المتعاقبة وصندوق النقد الدولي تتداوله. العامل الثاني هو أن الاقتصاد (بمعنى الناتج المحلي الإجمالي القاسم) غير قادر على النمو لتلبية الزيادة الطبيعية في تكلفة موظفي القطاع العام.

تميل حصة كتلة الأجور العامة إلى الارتفاع مقارنةً بالناتج المحلي الإجمالي عندما لا يتم تحقيق نمو اقتصادي كبير. وفي حين يتفق الجميع حول حقيقة أن الاقتصاد التونسي يعاني من الركود على مدى العشرية الماضية، إلا أن صندوق النقد الدولي اختار التركيز على التقليل في الميزانية لضمان استقرار الحصة المذكورة أعلاه عوضاً عن إعطاء الأولوية للسياسات العامة الرامية إلى تعزيز النمو الاقتصادي. هذا التشخيص الخاطئ يعني أنه حتى لو لم يحدث انتداب كبير للموظفين في السنوات القادمة، فإن حصة كتلة الأجور مقارنةً بالناتج المحلي الإجمالي ستستمر في الارتفاع. إذ من الطبيعي أن تستمر كتلة الأجور العامة في الارتفاع بسبب الزيادة الطبيعية في الرواتب وسيستمر الناتج المحلي الإجمالي في الركود. وهذا بدوره سيحث صندوق النقد الدولي على التوصية بالاستمرار في التخفيض في الأجور العامة. إنها حلقة مفرغة.

يتمثل البديل المستدام لهذه الحلقة في تعزيز النمو وضمان زيادة سليمة في ميزانية الدولة من خلال زيادة الإيرادات الضريبية والاستثمار العام الممول من الضرائب التصاعدية. ولكن باختياره جانب الإيرادات من الميزانية، يبدو أن الحل الوحيد لصندوق النقد الدولي يتلخص في تقليص التكاليف العامة على المدى القصير.

بصرف النظر عن التفسير الخاطئ لكتلة الأجور مقارنةً بالناتج المحلي الإجمالي، فإن الانتقاد الثاني الموجه ضدّ تشخيص صندوق النقد الدولي هو فشله في طرح سؤال أساسي ثمّ الإجابة عليه وهو: هل تُشغل الدولة بالفعل عدداً كبيراً جداً من الموظفين؟

إذا ما أردنا دراسة عدد الموظفين العموميين، يعتبر العدد متواضعاً بحساب 56 موظف عن كلّ ألف ساكن خاصة عند مقارنته بدول شمال أوروبا مثل الدنمارك بـ 143 موظف، وفنلندا بـ 112 والنرويج بـ 160. فحتى البلدان المعروفة بسياساتها التقشفية لديها معدلات أعلى من الموظفين العموميين على غرار الولايات المتحدة والمملكة المتحدة بنسبة 80 و 70 موظف في القطاع العام عن كلّ 1000 نسمة على التوالي.²⁴ تُسلط هذه الملاحظة الضوء على مفهوم مثير للاهتمام فشل صنّاع القرار في تونس في معالجته. إذ لا ينبغي أن يستند تقييم كتلة الأجور إلى حصة هذه الكتلة مقارنةً بالناتج المحلي الإجمالي أو بميزانية الدولة بل يجب تخصيص ميزانية الدولة بطريقة تُوفّر الخدمات العامة اللازمة. يفتقد النقاش السياسي حول عدد الموظفين الذين يجب التخلّص الحالي إلى مثل هذا التفكير تماماً وبدلاً من ذلك يتجادلون منهم من أجل بلوغ كتلة للأجور العامة تستجيب لنسبة تعسفية تبلغ 14٪.

إعاققة الوصول إلى الخدمات العامة

في الوقت الذي يتم فيه كثيراً إثارة تكلفة وميزانية كتلة الأجور العامة في العناوين الرئيسية، نادراً ما تتم مناقشة التكاليف الاجتماعية الناتجة عن التقليل في عدد الموظفين العموميين. تُشير دراسة حول النفاذ إلى الخدمات العامة خلال العشرية الماضية إلى أن تجميد الانتدابات قد أثر بالفعل على الخدمات الحيوية، بدءاً بقطاع التعليم.

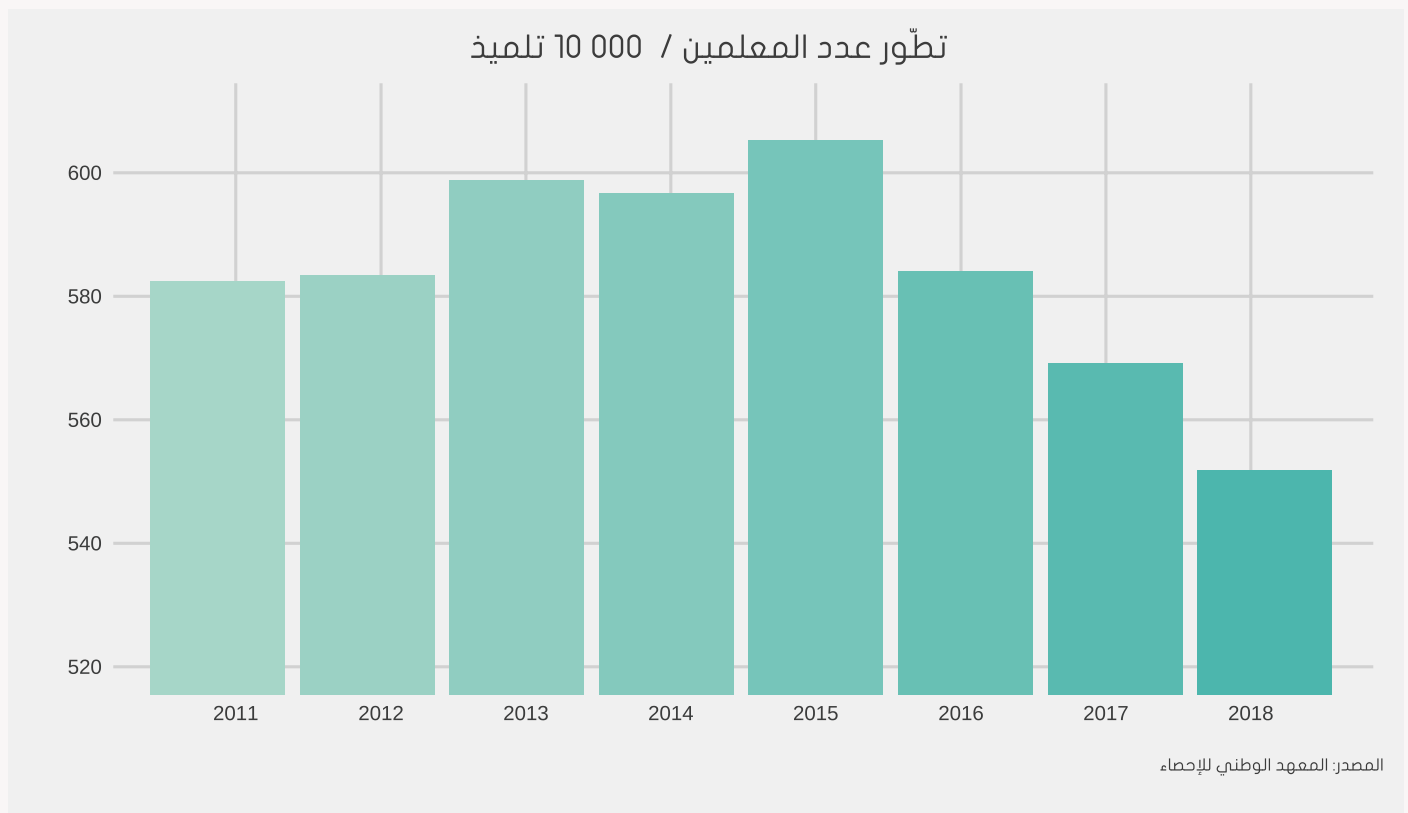
24 فلور ديشارد وماري فرانس إرمواز لو غيلي، لوحة متابعة التوظيف في القطاع العام - حالة فرنسا والمقارنات الدولية، ص 7، الرابط

<https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/tdb-emploi-public-20-12-2017.pdf>

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	
1149245	1122693	1100790	1079001	1066493	1049177	1029559	1014836	تلاميذ
63228	63642	64000	64944	63303	62484	59786	58833	مُعلّمون

الجدول 2: تطور عدد التلاميذ والمُعلّمين في التعليم الابتدائي (المصدر: المعهد الوطني للإحصاء)²⁵

يبيّن الجدول 2 بأن عدد المُعلّمين كان في البداية يرتفع تدريجياً بنسق يُضاهي الزيادة في عدد تلاميذ التعليم الابتدائي. توقّف هذا الاتجاه الإيجابي عملاً بتوصيات صندوق النقد الدولي في عام 2016 وتجميد الانتدابات. وبالفعل، انخفض عدد المُعلّمين في حين استمر عدد التلاميذ في الارتفاع بشكل طبيعي مع مرور الوقت ومع النمو الديموغرافي للسكان. يتّضح أكثر عدم التطابق هذا بالنظر إلى نسبة التلاميذ إلى المُعلّمين. (الشكل 3)



الشكل 3: تطور عدد المعلمين / بحساب 10,000 تلميذ (المصدر: المعهد الوطني للإحصاء)²⁶

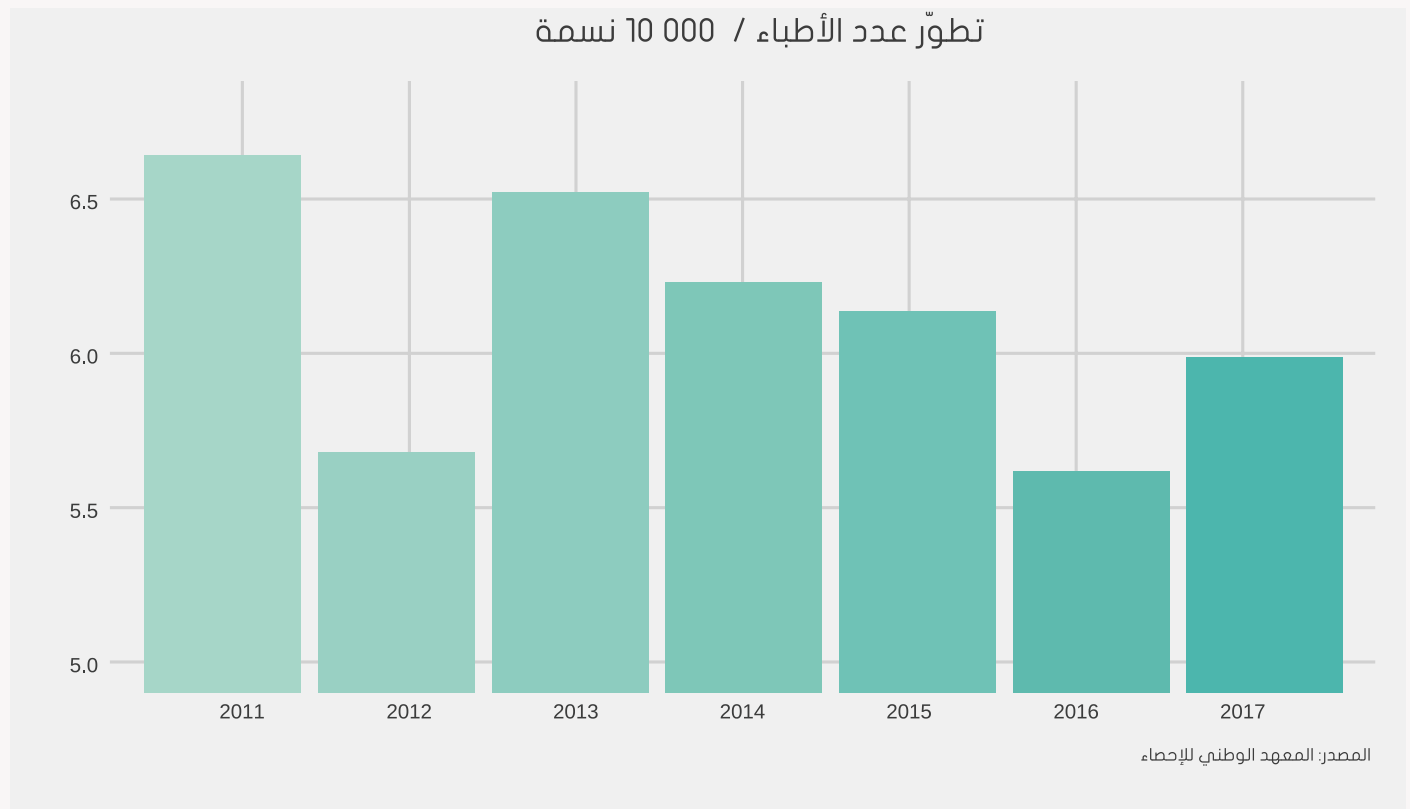
س من الغريب أن تُمثل نسبة المعلمين مُقارنة بعدد التلاميذ مؤشراً مهماً للغاية لضمان جودة التعليم وهو مؤشر يبدو أن الحكومات المتعاقبة في تونس تتجاهله بتركيزها على الحدّ من الإنفاق. وللأسف أيضاً، فإن الإحصاءات المُتعلّقة بقطاع الصحة العامة تسرد نفس التجربة.

²⁵ تمّ الاطلاع على الدراسة <http://www.ins.tn/en/statistiques/81>: إحصاءات التعليم. [عبر الإنترنت] متاح في: Ins.tn. 2018. في 24 مارس 2022

²⁶ نفس المرجع

2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	
6753	6271	6832	6844	6988	6058	6971	أطباء الصحة العمومية
11375404	11233561	11233561	11091770	10833431	10734957	10614876	تقدير عدد السكان

الجدول 3: تطور عدد السكان وعدد أطباء الصحة العمومية (المصدر: المعهد الوطني للإحصاء)²⁷



الشكل 4: تطور عدد الأطباء / 10000 نسمة (المصدر: المعهد الوطني للإحصاء)²⁸

في حين لم تتوفّر لدى المعهد الوطني للإحصاء أرقام وإحصائيات عن عدد أطباء الصحة العمومية بعد عام 2017، إلا أن تأثير نقص الطواقم الطبية بدا جلياً في أعقاب أزمة كوفيد-19. ففي استطلاع أجراه المعهد الوطني للإحصاء، لم يتمكّن 37 ٪ من المستجوبين الذين احتاجوا إلى مساعدة طبية من الحصول عليها²⁹ ويرتفع هذا المعدّل إلى ما يقرب من 50 ٪ بالنسبة لأفقر الأسر. من بين 37 ٪ غير القادرين على الحصول على الرعاية الطبية، ذكر 87 ٪ منهم أن السبب الرئيسي هو عدم قدرتهم على الانتقال إلى المراكز الطبية أو نقص الطواقم الطبية. يبدو واضحاً بأن التقليل في عدد الموظفين العموميين قد تسبّب بالفعل في انخفاض جودة الخدمات العامة والشريحة الأكثر فقراً في المجتمع هي التي تُعاني أكثر من غيرها.

²⁷ إحصاءات عن الصحة. [عبر الإنترنت] متاح على الزاب. Ins.tn. 2018. <http://www.ins.tn/en/statistiques/81> [تتم الاطلاع على الدراسة يوم 24 مارس 2022]

²⁸ إحصاءات عن الصحة. [عبر الإنترنت] متاح على الزاب. Ins.tn. 2018. <http://www.ins.tn/en/statistiques/81> [تتم الاطلاع على الدراسة يوم 24 مارس 2022]

²⁹ الأثر الاجتماعي والاقتصادي لكوفيد-19 على الأسر / الموجة 1 / المعهد الوطني للإحصاء [عبر الإنترنت] متاح على Ins.tn. 2020. <http://ins.tn/publication/limpact-socio-economique-du-covid-19-sur-les-menages-lere-vague> [تتم الاطلاع على الدراسة يوم 24 مارس 2022]

لكن على الرغم من العواقب السلبية لتجميد الانتدابات، فإن حكومة بوردن الحالية تُضعف من هذه السياسة بهدف التخفيض بشكل منهجي في عدد الموظفين العموميين. لذلك، يُمكن للمؤسسات العامة المُستنزفة والمنهكة أن تتوقع مواجهة المزيد من التخفيضات باسم الحدّ من عجز الميزانية.

تخفيض الدعم

يستند الضغط من أجل تقليص الدّعم عن المُستهلك إلى ذريعتين. تتمثل الذريعة الأولى في ارتفاع اعتمادات ميزانية الدولة المُخصّصة للدّعم وبالتالي تأثير ذلك على عجز الميزانية. أمّا الذريعة الثانية فهي أن الأسر الغنية تستفيد من هذا الدّعم أكثر من الطبقات الاجتماعية ذات الدّخل المُنخفض أو المتوسّط. الذريعة الأولى هي ذريعة محاسبية بطبيعتها وتتناسب مع الإطار الأيديولوجي لبرامج صندوق النقد الدولي التي تسعى إلى الحدّ من التكاليف والتركيز على الإنفاق. أمّا الذريعة الثانية فتبدو بأنّها تحمل في طياتها طبيعة اجتماعية. لكن إذا نظرنا بشكل أعمق إلى توزيع الإيرادات في تونس فسندرك بشكل أفضل الأثر الاجتماعي السلبي لمثل هذا البرنامج. يُحلّل القسم الموالي تطوّر هذه التكلفة مقارنة بنفقات الدولة الأخرى ثم يُقدّم لمحة عامة عن توزيع الإيرادات في محاولة لدراسة التأثير المُحتمل لرفع الدعم على النسيج الاجتماعي في تونس.

مُطابقة السّاحرات في الميزانية

تدعم الحكومة التونسية ثلاثة منتجات وخدمات: المنتجات الغذائية الأساسية والطاقة والنقل. ووفقاً لإطار ميزانية منتصف المدة 2022-2024، فإن تخفيض الدعم سيشمل الغذاء والطاقة. فحسب التقرير المذكور أعلاه، فإن هذه المنتجات تُمثل العبء الأكبر على ميزانية الدولة. يستعرض الجدول 4 تطوّر ميزانية الدولة المُخصّصة لدعم الغذاء والطاقة خلال السنوات الأربعة الماضية.

2020	2019	2018	2017	
2416	1800	1750	1500	تكلفة دعم المواد الغذائية ³⁰ (بحساب المليون دينار)
1470	2538	2700	1550	تكلفة دعم الطاقة ³¹ (بحساب المليون دينار)
3886	4338	4450	3050	المجموع

الجدول 4: تطوّر تكلفة دعم الغذاء والطاقة (2017-2020) (المصدر: وزارة التجارة وقوانين المالية)
ارتفعت تكاليف الدّعم إلى 11 ٪ (بما في ذلك النقل) من ميزانية الدولة. قد يبدو هذا الرقم ظاهرياً ضخماً، لكن التقرير لا يتناول عدّة نقاط أولها أنه في حين تدعم الدولة الطاقة، فإنها تفرض في نفس الوقت ضريبة القيمة المضافة بنسبة 12 ٪ على الكهرباء والوقود إلى جانب ضريبة الاستهلاك التي تُغطّي جزءاً من تكلفة الدعم. فكما تعرضه المنشورات الشهرية لوزارة الطاقة والمناجم، فإن مُكوّنات سعر الوقود مثلاً في شهر مارس 2021 كانت كما يلي:

30 رابط وزارة التجارة
<https://commerce.gov.tn/%d8%aa%d8%b9%d9%88%d9%8a%d8%b6-%d8%a7%d9%84%d9%85%d9%88%d8%a7%d8%af%d8%a7%d9%84%d8%a3%d8%b3%d8%a7%d8%b3%d9%8a%d8%a9>

31 قوانين الميزانية التونسية: 2020-2017 (على الانترنت) متوفرة على الرابط 2022. Finances.gov.tn
[تمّ الاطلاع عليها في 11 جانفي 2022] <http://www.finances.gov.tn/fr>

الوحدة	سعر التوريد	الدعم	السعر بعد الدعم	الضريبة على القيمة المضافة وضريبة الاستهلاك	متفرقات وهوامش	سعر البيع
بنزين (خالي من الزرصاص)	ملّيم / لتر	1239	172	1067	731	197
بنزين عادي	ملّيم / لتر	1145	69	1076	293	162
وقود الديزل (نوعية جيّدة)	ملّيم / لتر	1184	121	1063	495	162
						1995
						1530
						1720

الجدول 5: فُكُونات سعر الوقود (المصدر: وزارة الصناعة والطاقة والمناجم)³²

كما يتبين من الجدول أعلاه، فإن تكلفة الدعم لا تُغطّيها الضرائب فحسب، بل تُسجّل الدولة أيضا فائضا في الميزانية عند بيع البنزين. من الطبيعي أن تكسب الدولة من خلال بيع منتجات الطاقة، لكن يجب إجراء دراسة أكثر صرامة بتكلفة دعم الطاقة وتأثيرها على عجز الميزانية وتأخذ في الاعتبار الإيرادات التي يتم الحصول عليها من هذه الضرائب. المسألة الثانية هي أنه على غرار قضية كتلة الأجور، فالأولوية تبدو وكأنها مُنحصرة في التركيز على الحد من النفقات بينما يتم تجاهل مشكلة عدم كفاية ميزانية الدولة. يُصّر المسؤولون منذ فترة طويلة على أن موارد الدولة القليلة قد تمّ إهداؤها على الدعم، لم يقتصر الأمر على تجاهل صانعي السياسات لمعضلة الموارد لفترة طويلة (فمثلا لم يتمّ بذل أي جهد لاسترداد مبالغ هائلة بقيمة 25 مليار دينار نتجت عن التهرب المالي) ولكنهم فشلوا أيضا في النظر في التكاليف الأخرى غير الفعالة المدرجة في ميزانية الدولة. في حين يتم التعامل مع الدعم على أنه تهديد يمسّ من توازن الميزانية فإن النفقات الأخرى على غرار الحوافز المالية سجلت تكلفة بقيمة 4969 و 4222 مليون دينار في عامي 2019 و 2020 على التوالي وتجاوز بالتالي تكلفة دعم الطاقة والغذاء. ولكن لم يتم التعامل مع النفقات الضريبية باعتبارها مصدر قلق كبير في إطار ميزانية منتصف المدة 2022-2024.

زيادة العبء على الطبقة المتوسطة والمنخفضة الدخل

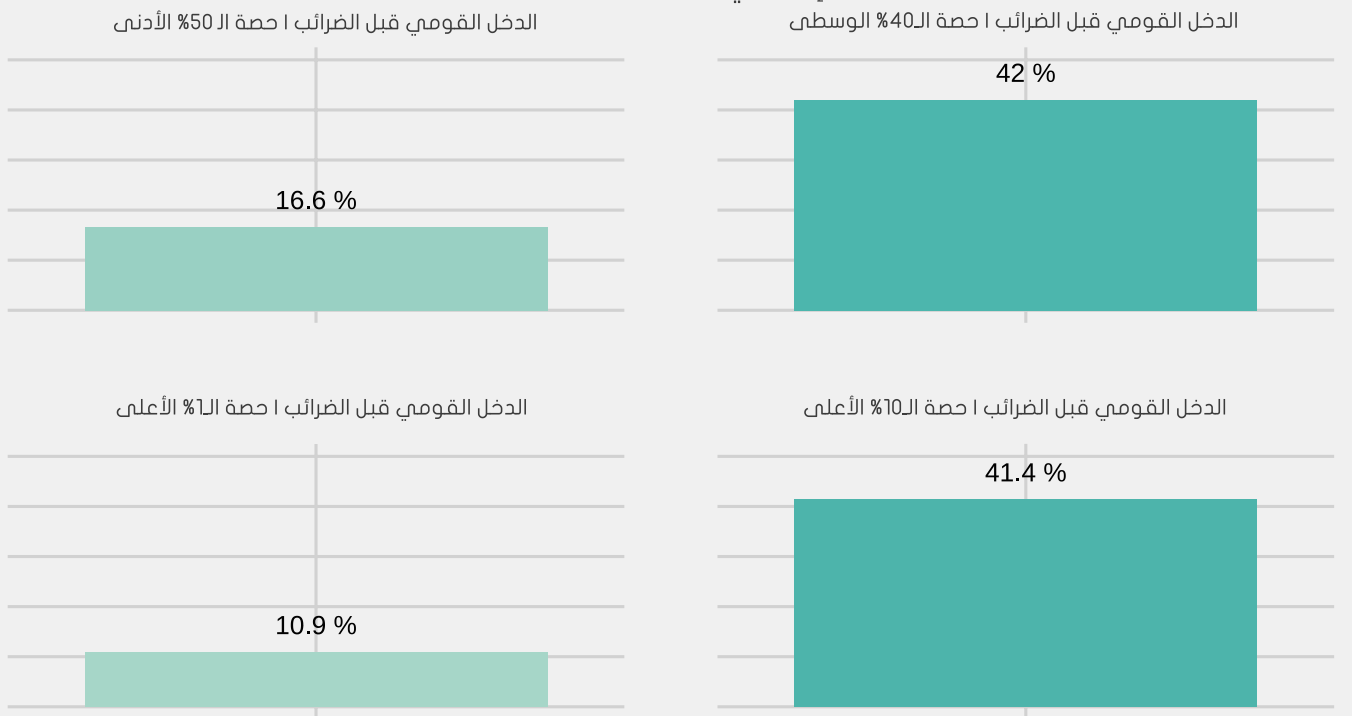
عندما يتم طرح التكلفة الاجتماعية لتقليص الدعم على النقاش، تُصّر الحكومات المتعاقبة وتقارير صندوق النقد الدولي على أن برنامج "الإصلاح" لا يركز على الحد من الدعم بل على إعادة تخصيص هذه الموارد بأكثر نجاعة وفعالية في شكل تحويلات نقدية مباشرة نحو الأسر المستهدفة. توجد بعض الحقيقة في هذا الإصلاح المُحتمل لكن برنامج دعم الغذاء³³ ليس فعالا للغاية. مثال ذلك أنّه تمّ تحويل 22,8 ٪ من المواد الغذائية المدعومة من الأسر نحو المطاعم بينما وصلت نسبة 9,2 ٪ من الغذاء المدعوم فقط إلى الأسر الفقيرة التي تُمثل المستفيد المقصود. يتعيّن تسليط الضوء على أوجه القصور هذه، كما يجب على برنامج تحويل نقدي مباشر بدلا من دعم المنتجات أن يأخذ في الاعتبار مجموعة متنوعة من العوامل وخاصة طبيعة التكتلات في السوق التونسية والتوزيع غير المتكافئ للغاية للدخل.

³² [الوضع الطاقي مارس 2021، وزارة الصناعة والطاقة والمناجم، الصفحة 14 على الرابط https://www.energiemines.gov.tn/fileadmin/docs-u1/Conjoncture_%C3%A9nerg%C3%A9tique_mars_2021_fr.pdf

³³ الدعم الغذائي والمساعدة الاجتماعية المباشرة: نحو استهداف أفضل للفقر النقدي والحرمان في تونس، (2013) ص 13. تم تنزيل المقال في 4 أوت 2022، من

https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Procurement/Project-related-Procurement/Food_Subsidies_and_Direct_Social_Assistance_-_Towards_Better_Targeting_of_Monetary_Poverty_and_Deprivations_in_Tunisia.pdf

حصة الدخل الإجمالي لكل فئة اجتماعية-اقتصادية



الشكل 5: حصة الدخل الإجمالي لكل فئة اجتماعية-اقتصادية (المصدر: قاعدة بيانات عدم المساواة في العالم) ³⁴

يحتكر 10 ٪ من أصحاب الدخل المرتفع 42 ٪ من الدخل القومي، بينما تتحكم الفئة المتوسطة المقدرة بـ 40 ٪ في 41.4 ٪ ولا تتمتع الشريحة الأقل دخلاً والمقدرة بـ 50 ٪ إلا على 16.6 ٪ فقط من الدخل القومي. في مواجهة هذا التفاوت الكبير والحد الأدنى الوطني للأجور البالغ 1,938 ديناراً/ساعة³⁵ والبنية الاجتماعية للسكان³⁶ وأيضاً أخذاً في الاعتبار عدم وجود تقديرات بخصوص ارتفاع معدل الأجور والأسعار الحقيقية للمنتجات الغذائية الأساسية والطاقة، فمن المحتمل جداً بأن رفع الدعم سيؤثر على شريحة واسعة من التونسيين. أمام هذه الاحتمالات، يوجد سيناريوان محتملان لبرنامج التحويل النقدي المباشر: الحكومة تُقلل في تقديراتها من عدد السكان المحتاجين فعلاً إلى هذه التحويلات النقدية المباشرة. ففي غياب برنامج استهداف متماسك، فإن الخيار الوحيد المتوفر هو قاعدة البيانات التي وضعها والتي اشتملت سنة 2014 على ما يُعادل 225525 (PNAFN) "البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة أسرة وهو عدد أقل بكثير من خط الفقر الوطني المُقدَّر³⁷ بالإضافة إلى الصعوبات الفنية في مراقبة مستوى الاستهلاك بسبب شلل الإدارة المالية³⁸ إذا أخذنا كل هذه العقبات في الاعتبار، يُمكننا القول بأن تحرير الأسعار بحلول عام 2026 على النحو المُحدّد في إطار الميزانية المتوسطة الأجل 2022-2026 سيؤثر بشكل كبير على القدرة الشرائية إلى جانب مستويات المعيشة.

³⁴ <https://wid.world/country/tunisia/>

³⁵ <http://www.ins.tn/statistiques/97>

³⁶ خريطة الفقر في تونس، سبتمبر 2020 / المعهد الوطني للإحصاء، [عبر الإنترنت] متاح على Ins.tn. 2020.

<http://www.ins.tn/publication/carte-de-la-pauvrete-en-tunisie-septembre-2020>

[تمّ الاطلاع عليه يوم 29 مارس 2022]

³⁷ تقييم أداء برامج المساعدة الاجتماعية في تونس (2015) ص 62 من

http://www.cres.tn/uploads/tx_wdbiblio/Rapport_CRES_mai_2017.pdf

³⁸ نفس المرجع

يشمل البرنامج الغالبية الساحقة من السكان، إذ طالما استمرّت الأسعار في الارتفاع، ستتواصل تكلفة هذا البرنامج أيضا في التضخم. تمثل دراسة الحالة الخاصة بالطماطم المعلبة أدناه مثالا على عدم قدرة الدولة على ضمان أسعار ميسرة للمنتجات المدعومة سابقا. اختارت الحكومة التونسية منذ سنة 2014 تحرير أسعار الطماطم المعلبة وفيما يلي دراسة حالة حول هذه السياسة.

دراسة حالة: تحرير أسعار الطماطم المعلبة في تونس

تحرير الأسعار وتطورها

أعلن أمر صادر عن وزير التجارة مؤرخ 22 فيفري 2014 على إشارة انطلاق تحرير الطماطم المعلبة في تونس.³⁹ كان هذا المنتج في السابق مدعوما وتسبب تحريره في ارتفاع ملحوظ في سعره خلال السنوات السبعة القولية (الجدول 6).

2020	2019	2018	2017	2016	2014	
3,800	3,230	2,690	2,540	2,310	2,050	سعر الطماطم المعلبة
15%	16,7%	5,5%	9%	11,2%	-	النسبة المئوية السنوية للتغيير

الجدول 6: تطور سعر الطماطم المعلبة (2014-2020) (المصدر: صحيفة La Presse)⁴⁰

استمرّت الأسعار بعد تحريرها في الارتفاع بمتوسط سنوي قدره 11,48 ٪ خلال فترة 6 سنوات. لدراسة التأثير الاجتماعي لهذا التطور في الأسعار، يمكننا مقارنته بتطور الرواتب خلال نفس الفترة الزمنية. (الجدول 7)

2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
4	6.1	6	6,7	6,2	6,5	5,5	النمو السنوي في الرواتب (القطاع الخاص غير الزراعي)

الجدول 7: النسبة المئوية للزيادات السنوية في المرتبات 2014-2020 (المصدر: المعهد الوطني للإحصاء)⁴¹

ارتفع سعر الطماطم المعلبة على مدى السنوات الستة الماضية بمعدل يمثل ضعف معدل الزيادة في الأجور. وطبعاً يؤثر عدم التطابق في الزيادة على القدرة الشرائية.

39 مجلس الأمن والتعاون في الميدان الاقتصادي. 2019. استعراضات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لتقييم الأثر على المنافسة: تونس. (على الانترنت). متوفر على <https://www.oecd.org/daf/competition/ca-tunisia-review-2019-fr.pdf> [تم الاطلاع عليه في 29 مارس 2022]

40 الأسعار غير المرخصة والأسعار المدعومة في تونس: ما هي الحلول التي يجب تبنيها في وضعية La Presse 2020. صحيفة اقتصادية هشة؟ (على الانترنت) متوفر على الرابط

<https://lapresse.tn/74919/les-prix-non-homologues-et-les-prix-subventionnees-en-tunisie-queelles-solutions-adopter-dans-une-economie-delicate/> [تم الاطلاع عليه في 29 مارس 2022]
41 المعهد الوطني للإحصاء، الرابط <http://www.ins.tn/statistiques/99>

في تقرير حول تأثير عدم وجود أسواق تنافسية في تونس، ذكرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ما يلي:⁴²

أظهرت دراسة أجراها مجلس المنافسة أهمية هذا المنتج للمستهلكين التونسيين: تُعدّ البلاد أحد أكبر مستهلكي الطماطم المُركّزة المزدوجة باستهلاك سنوي يبلغ 109000 طن أو مُعدّل استهلاك سنوي لكل أسرة يبلغ 57 كغ مقارنة بـ 35 كغ في الولايات المتحدة أو 24 كغ في إيطاليا. كما أكد التحقيق وجود زيادة مُنسقة في الأسعار بعد دخول أمر وزير التجارة الصادر في 22 فيفري 2014 حيز التنفيذ والذي أقرّ سياسة التسعير الحر لمعجون الطماطم المزدوج. كشفت عيّينات من فواتير المبيعات فحصها المجلس أن الأسعار بلغت 1.23 دينار لعلبة 400 غرام و 2.05 دينار لعلبة 800 غرام وذلك لدى مُختلف العلامات التجارية في البلاد والبالغ عددها 22.

باختصار، فحّتى مع التحويلات النقدية المُباشرة التي تستهدف المُستحقّين (فاتورة باهضة على الميزانية)، يجب الاعتراف بأنّها لا تُوفّر حلاً للقدرة الشرائية المُرتبطة أساساً بالزيادة البطيئة جدّاً في الأجور كما هو الحال في مثال الطماطم المُعلّبة. بتركيزه على عجز الميزانية، سيقدّم هذا التحويل النقدي المباشر حلاً مؤقتاً غير مُؤكّد للميزانية، ويُهمل مشكلة اجتماعية واقتصادية أوسع أدّت إلى اضطرابات اجتماعية في الماضي (ثورة الخبز).

42 مجلس الأمن والتعاون في الميدان الاقتصادي. 2019. استعراضات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لتقييم الأثر على المنافسة: تونس. (على الإنترنت). متوفّر على <https://www.oecd.org/daf/competition/ca-tunisia-review-2019-fr.pdf> [تم الاطلاع عليه في 29 مارس 2022]

10 سنوات من التقشف النقدي

مرونة سعر الصرف

تتعلّق إحدى الملاحظات الأولى التي أوصى بها صندوق النقد الدولي بسعر الصرف إذ أُكِّد منذ سنة 2012 على ضرورة إضفاء المرونة على سعر الصرف. بناء على انخفاض الاحتياطات الأجنبية، استشهد صندوق النقد الدولي بما يلي "يجب زيادة مرونة سعر الصرف لتحقيق الاستقرار على مستوى الاحتياطات الدولية".⁴³ حافظت تقارير المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي على هذه التوصية على مدى العشرية الماضية.⁴⁴ وقد كانت نقطة التحول في السياسة النقدية التونسية في شهر أفريل 2016 عندما صادق البرلمان على قانون استقلال البنك المركزي.⁴⁵ يتناول هذا الفصل طبيعة استقلالية البنك المركزي وكيف أثر ذلك على سياسة سعر الصرف التونسية. كما يدرس تداعيات انخفاض قيمة العملة على العجز التجاري والقدرة على تحقّل الديون.

استقلالية البنك المركزي

تم الترويج في مختلف أنحاء العالم وعلى مدى العقدين الماضيين لاستقلال البنوك المركزية كأداة لضمان الضوابط والتوازنات على الحكومات. أصبح يُنظر إلى هذه الاستقلالية على أنها ضمان لعدم لجوء السلطة التنفيذية إلى التوسع النقدي الشديد وبالتالي إغراق البلاد في التضخم المفرط بينما تُمثّل الضوابط والتوازنات ضرورة لكي تعمل الدولة بشكل متماسك، فإن شكل الاستقلالية الذي تدعو إليه المؤسسات المالية الدولية يعيق السيادة النقدية للدولة. أثار هذا الاتجاه الدولي الجدل حتى بين الخبراء في الاقتصاد. ذهب جوزيف ستيفليتز الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد إلى حد القول "لا يوجد في الواقع شيء اسمه مؤسسات مستقلة فجميع المؤسسات العامة مسؤولة والسؤال الوحيد هو تجاه من".⁴⁶ تنطبق نفس الملاحظة على الصعيد المحلي بعد التوقيع على قانون استقلالية البنك المركزي. وفقاً لموجز سياسات بعنوان "تونس وصندوق النقد الدولي: الظلم الانتقالي"، فإن هذا الشكل من الاستقلالية أبعد ما يكون عن كونه آلية لضمان الضوابط والتوازنات، فهو يعادل الخصخصة خاصة فيما يتعلّق بسياسة سعر الصرف. من خلال التخلي عن المادة 33 من القانون رقم 88-119 التي تنصّ على أن "المهمة العامة للبنك المركزي هي الدفاع عن قيمة المال وضمان استقراره"، وتخفيف القيود المفروضة على تدفقات رأس المال قصيرة الأجل، يكون القطاع العام قد سلّم في هذه العملية سياسة سعر الصرف إلى القطاع الخاص من خلال وسائل البنوك التجارية.⁴⁷ عملاً بالمبدأ الاقتصادي للثالوث المستحيل، لا يمكن لأي بلد أن يتحكّم إلا في اثنين من هذه الأهداف الثلاثة: سعر صرف ثابت، وحرية تدفّق رؤوس الأموال، وسياسة نقدية مُستقلة. بالحفاظ على القيود المفروضة على تدفقات رأس المال، تمكّنت الدولة قبل عام 2016 من الحفاظ على سعر صرف خاضع للرقابة. لكن ما نتج في الواقع عن استقلالية البنك المركزي كانت سلسلة من التخفيضات على قيمة الدينار خلال السنوات التي تلت.

43 صندوق النقد الدولي، تونس: 2012 مشاورات المادة الرابعة - تقرير فريق الصندوق؛ بيان إعلامي بشأن مناقشة المجلس التنفيذي؛ وبيان المدير التنفيذي لتونس، التقرير القطري لصندوق النقد الدولي رقم 255/12، سبتمبر 2012، صندوق النقد الدولي

الجدول 1

45 قانون 2016_35 المنظم للقانون الأساسي للبنك المركزي

46 استقلال البنك المركزي غير ضروري ومستحيل Stiglitz, J. (2013). STIGLITZ: Central Bank Independence Is Unnecessary And Impossible
<https://www.businessinsider.com/stiglitz-on-central-bank-independence-2013-1>

47 ج. شندول، 2017. تونس وصندوق النقد الدولي: الظلم الانتقالي
<https://www.annd.org/data/file/files/IMF-TUNISIA-PolicyBrief.pdf> [Accessed 30 March 2022] Annd.org. متوقّف على

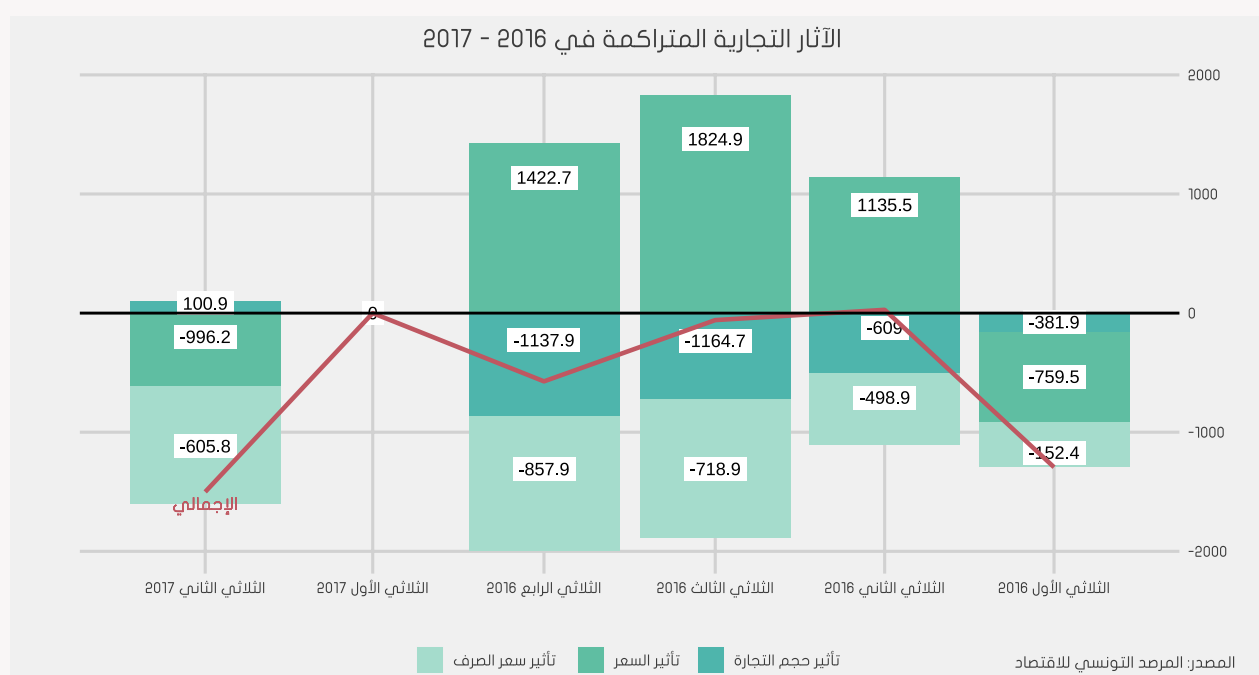
بلغت مدفوعات الديون اعتباراً من عام 2020 مجموع 9307 مليون دينار تونسي وهو ما يمثل 22,84 ٪ من إجمالي ميزانية الدولة وتساهم في 80 ٪ من عجز الميزانية.⁴⁸ يرجع هذا الرقم بشكل كبير إلى انخفاض قيمة الدينار. في وثيقة نشرتها الإدارة العامة لإدارة الدين العام والتعاون المالي، تم اعتبار مرونة سعر الصرف كما يلي.

2018	2017	2016	
9309	5328	3891,3	مدفوعات الديون
+19,88%	+14,63%	+13,02%	تأثير سعر الصرف

الجدول 8: أثر سعر الصرف على مدفوعات الديون (المصدر: وزارة المالية)⁴⁹

في ارتفاع الضغوطات التي يمارسها صندوق النقد الدولي للتقليص من عجز الميزانية، لم يقع الأخذ بعين الاعتبار تأثير تخفيض قيمة العملة، وبالتالي مرونة سعر الصرف - كما دعت إلى ذلك نفس المؤسسة المالية - على مدفوعات الديون واستدامة ميزانية الدولة. حيث تشير "الإصلاحات" من حيث السياسة النقدية في برنامج التفاوض المُسرَّب إلى ضرورة مزيد التبسيط في قوانين سعر الصرف. والتي ستزيد بدورها من تفاقم مشكلة الديون.

زيادة العجز التجاري



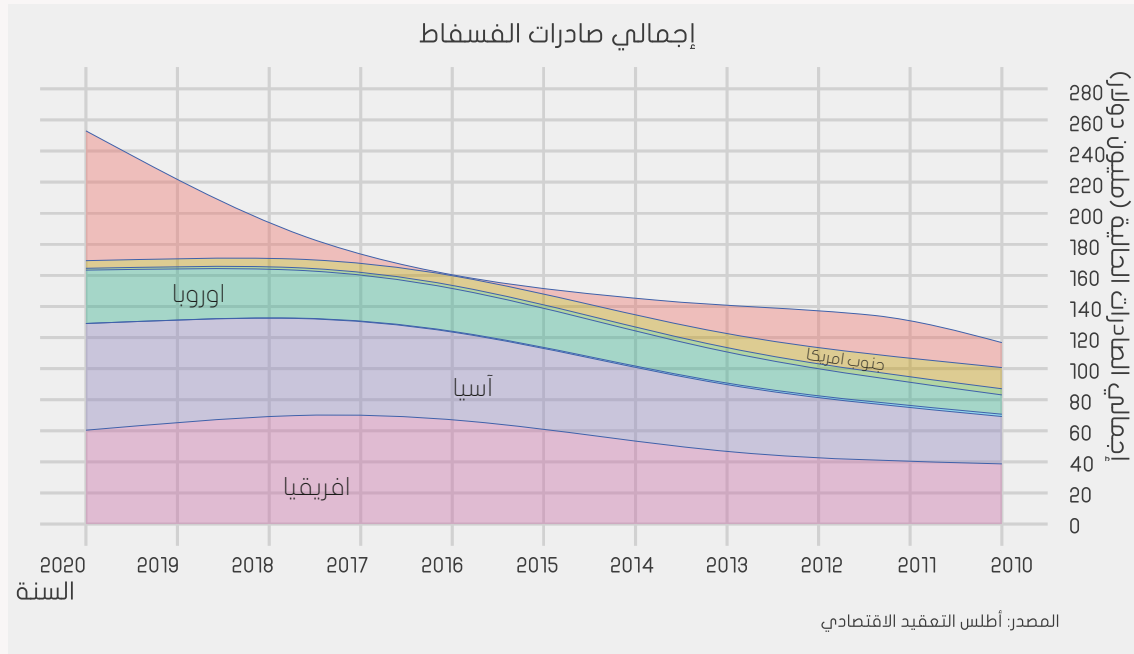
الشكل 6: الآثار التجارية المتراكمة في 2016-2017 (المصدر: المرصد التونسي للاقتصاد)

48 ميزانية مرصد-البيانات المفتوحة

49 وزارة المالية. (2020). وثيقة الدين العام في تونس (الصفحة 4). مأخوذة من

<http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2021-07/Brochure%20Mensuelle%20de%20la%20Dette%20Publique%20dec%202020%20v%20Fr-actualis%C3%A9e.pdf>

يدعو الخطاب السائد إلى تخفيض قيمة العملة المحلية كمدّرك للدفع بالتصدير. وفقاً لهذا المنطق، فإن ضعف العملة المحلية وبالتالي انخفاض سعر السلع المحلية سيؤدي إلى ارتفاع الطلب الأجنبي. يفتقد هذا الخطاب إلى الوجهة في عدة جوانب. أولاً، إنّ ارتفاع الطلب لا يعني بالضرورة ارتفاع حجم الصادرات لأن التصدير يعتمد أيضاً على قدرة البلد على تلبية الطلبات، ويتجلى ذلك بدراسة وضعيّة صادرات الفسفاط. (الشكل 7)



الشكل 7: إجمالي صادرات الفسفاط (المصدر: أطلس التعقيد الاقتصادي)⁵⁰

هذا وقد كان الانخفاض في إجمالي صادرات مادة الفسفاط واضحاً على مدى العقد الماضي. تتمثل النقطة الثانية في وجود حصّة تصدير مفروضة على كميات زيت الزيتون التي يُمكن تصديرها (غير مُرتبطة بسعر المنتجات المحلية). فلو أردنا التثبت من مدى تطوّر تصدير هاذين المُنتجين، نلاحظ تهاوي هذه الفرضيّة في مستوى التطبيق. حيثُ أثر تطوّر الميزان التجاري بسبب تباين قيمة الدينار (تأثير سعر الصرف) سلباً على العجز التجاري بنحو 1.1 مليار دينار في سنة 2016 و 1.8 مليار دينار فقط سنة 2017.

<https://atlas.cid.harvard.edu/explore/sta-ck?country=223&year=2020&startYear=1995&productClass=HS&product=952&target=Product&partner=undefined>

50 أطلس التعقيد الاقتصادي، الزايط

51 بن روبن، سبي، 2021. صندوق النقد الدولي: تأثير انخفاض قيمة الدينار. [على الانترنت]. متوقّر على [تمّ الاطلاع عليه في 29 مارس 2022]

Economie-tunisie.org

https://www.economie-tunisie.org/sites/default/files/bp_11_fmi_impact_devaluation_dinar.pdf

10 سنوات من التقشف المالي

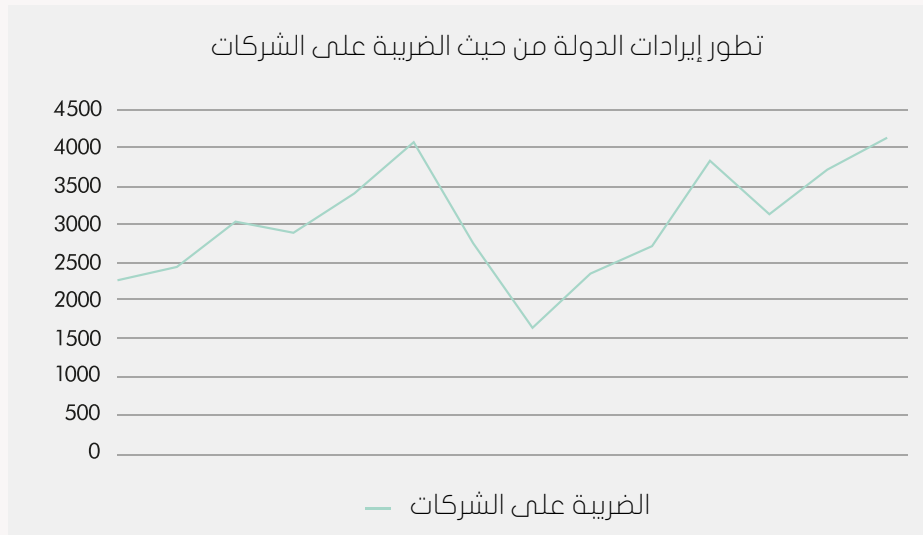
تخفيض الضريبة على الشركات

بعد طلب تونس إصدار اتفاق ترتيب احتياطي⁵² في عام 2013، أدرج صندوق النقد الدولي إصلاحا للضريبة على الشركات كسياسة يُمكن أن تؤدي إلى خلق فرص عمل إلى جانب توسيع القاعدة الضريبية، وبالتالي توليد المزيد من الإيرادات الضريبية لفائدة ميزانية الدولة. تم تبرير هذه السياسة بالاعتماد على المنطق القائل بأن انخفاض نسبة الضريبة على الشركات سيُشجّع الشركات على الانتقال من القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي. انخفض مُعدّل ضريبة الشركات من 30 ٪ إلى 25 ٪ في قانون المالية لعام 2014 ثم سجّل لاحقا هذا المعدل سقوفا مدويا بتوقيع قانون المالية لعام 2020 ليصل إلى مستوى قياسي منخفض بلغ 15 ٪.

في حين لم تقتصر توصيات صندوق النقد الدولي الخاصة بالضرائب على ضريبة الشركات فحسب، فإن إطار ميزانية منتصف المدة 2022-2024 يُسلط الضوء على نقطتين رئيسيتين: الحاجة إلى تعزيز الأنشطة التجارية والحاجة إلى إصلاحات مالية و هي نفس النقاط التي تم استخدامها سابقا كحجة لمزيد التخفيض في مُعدّل الضريبة على الشركات. لذلك، ستدرس هذه الفقرة تأثير هذه السياسة المالية على ثلاثة جوانب: أثرها على الموازنة العامة للدولة، ومدى نجاعة هذه السياسة في دفع الاستثمار، وأخيرا ما إذا كانت قد ساهمت في انخفاض البطالة على النحو الذي اقترحه المسؤولون الحكوميون وتوصيات صندوق النقد الدولي.

لمزيد من التفاصيل حول تدابير التقشف المالي، توجد العديد من الدراسات في هذا الصدد خاصة منها العدالة الضريبية في تونس: مثال تدوسه سياسات المديونية⁵³ وموجز سياسي بعنوان العدالة الضريبية، قضية حياة أو موت في متناول تونس⁵⁴.

استنزاف موارد الدولة



الشكل 8: تطور موارد الدولة المرتبطة بالضريبة على الشركات (المصدر: وزارة المالية)⁵⁵

52 صندوق النقد الدولي، تونس: طلب ترتيب احتياطي-تقرير فريق الصندوق؛ وبيان صحفي عن مناقشة المجلس التنفيذي؛ وبيان المدير التنفيذي لتونس، تقرير صندوق النقد الدولي القطري رقم 161/13، جوان 2013، صندوق النقد الدولي

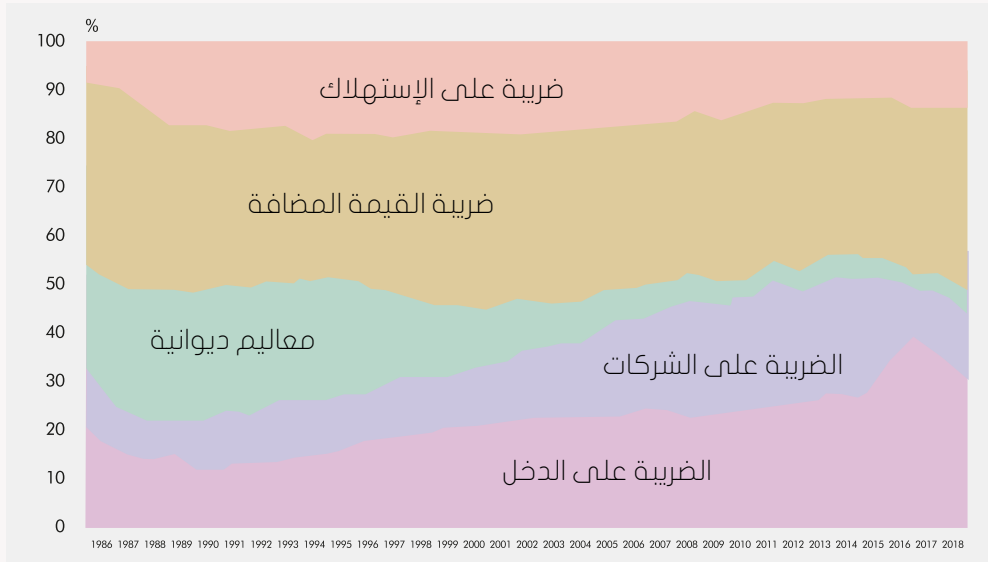
53 بوزيان أ- العدالة الضريبية في تونس: مثالية تدوسها سياسات المديونية الرابط <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/18724.pdf>

54 بوزيان أمين- العدالة الضريبية، قضية حياة أو موت في متناول تونس

55 رابط وزارة المالية <http://www.finances.gov.tn/fr/les-indicateurs/ressources>

تعتمد السردية السائدة لدى صندوق النقد الدولي على فرضية أن تخفيض الضريبة على الشركات سيؤدي إلى توسيع القاعدة الضريبية وهو ما من شأنه أن يؤدي بدوره إلى زيادة الإيرادات من الضريبة على الشركات. إلا أن تطور إيرادات الدولة وفقا لقوانين المالية المتتالية يشير إلى عكس ذلك. فاعتبارا من عام 2014 - وهو العام الذي انخفضت فيه النسبة إلى 25 ٪ - لاحظنا انخفاضا حادا في الإيرادات يصل إلى نصف الإيرادات المسجلة سنة 2014.

لم تفشل هذه السياسة في تحقيق نمو في الإيرادات المالية فحسب بل أدت أيضا إلى اعتماد الدولة بشكل أكبر على ضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل الشخصي للتعويض عن الخسائر المسجلة في عائدات ضريبة الشركات.



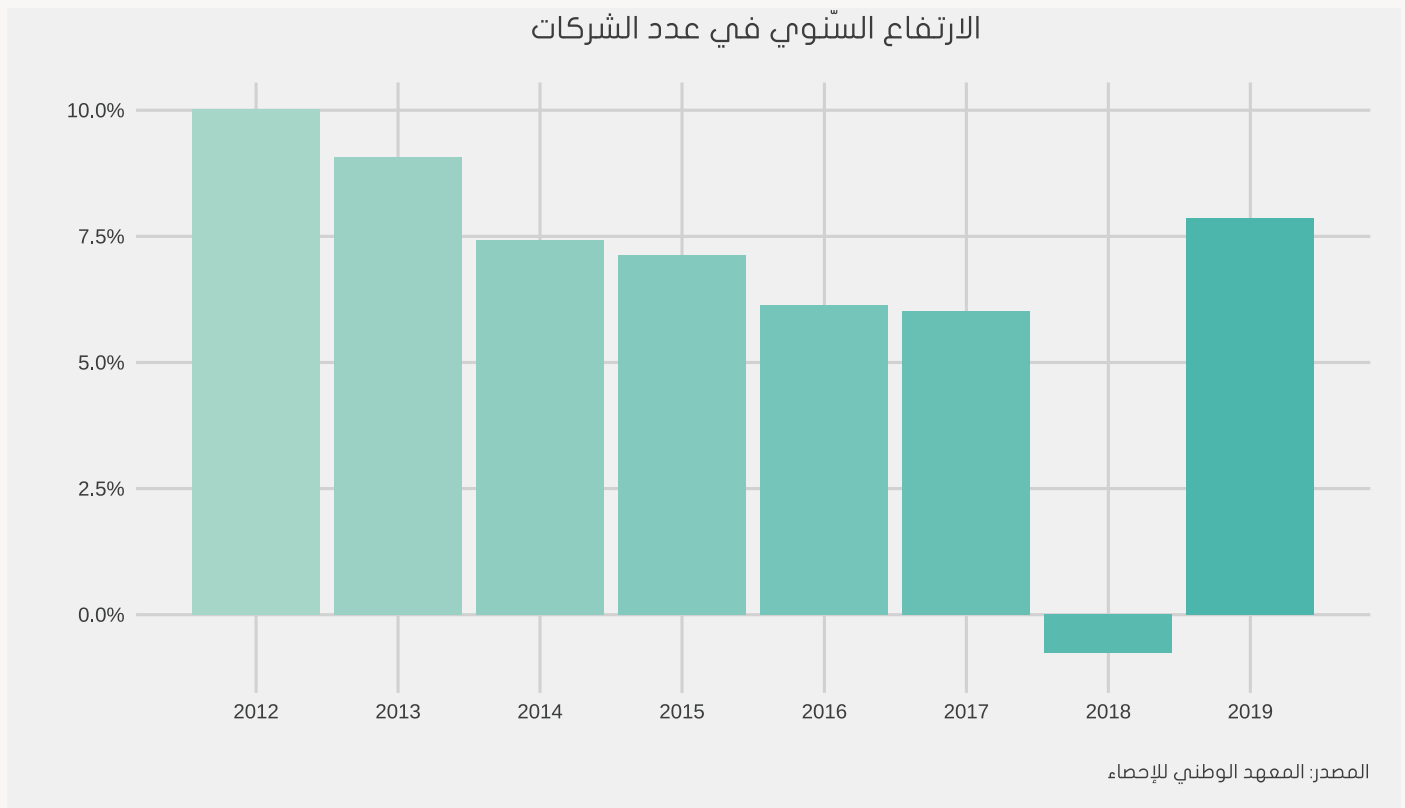
الشكل 9: تطور مساهمة الضرائب المختلفة في موارد الدولة (المصدر: العدالة الضريبية في تونس: مثال تدوسه سياسات المديونية)⁵⁶
 يصور هذا الرسم البياني بوضوح التحول المذكور أعلاه. فاعتبارا من عام 2014، ارتفع لجوء الدولة إلى ضريبة الدخل الشخصي بنسبة 10 ٪ كما ارتفعت مساهمة الضريبة على القيمة المضافة بنسبة 6 ٪. وبالتالي عززت هذه المقاربة السياسة الضريبية غير العادلة.⁵⁷

عدم الكفاءة في دفع الاستثمار

لمزيد التحقيق في تأثير تخفيض نسبة الضريبة على الشركات لعام 2014 على الاستثمار، ستنظر هذه الورقة في تطور عدد الشركات بين سنة 2014 وسنة 2019 كمؤشر على تطور الاستثمار الخاص.

2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	
6248	6119	6275	6210	6180	6077	5964	5842	5660	شركة محدودة
124418	115392	117455	110850	104579	97464	90421	82862	75118	شركة ذات مسؤولية محدودة
34393	30528	29280	26724	24178	21612	19138	16299	13443	شركة ذات مسؤولية محدودة لشخص واحد
4821	4499	4725	4474	4232	4100	4130	3807	3690	أصناف أخرى
169880	156538	157735	148258	139169	129253	119653	108810	97911	إجمالي عدد الشركات

الجدول 9: تطور عدد الشركات في السوق التونسية 2019-2022 (المصدر: المعهد الوطني للإحصاء)⁵⁸

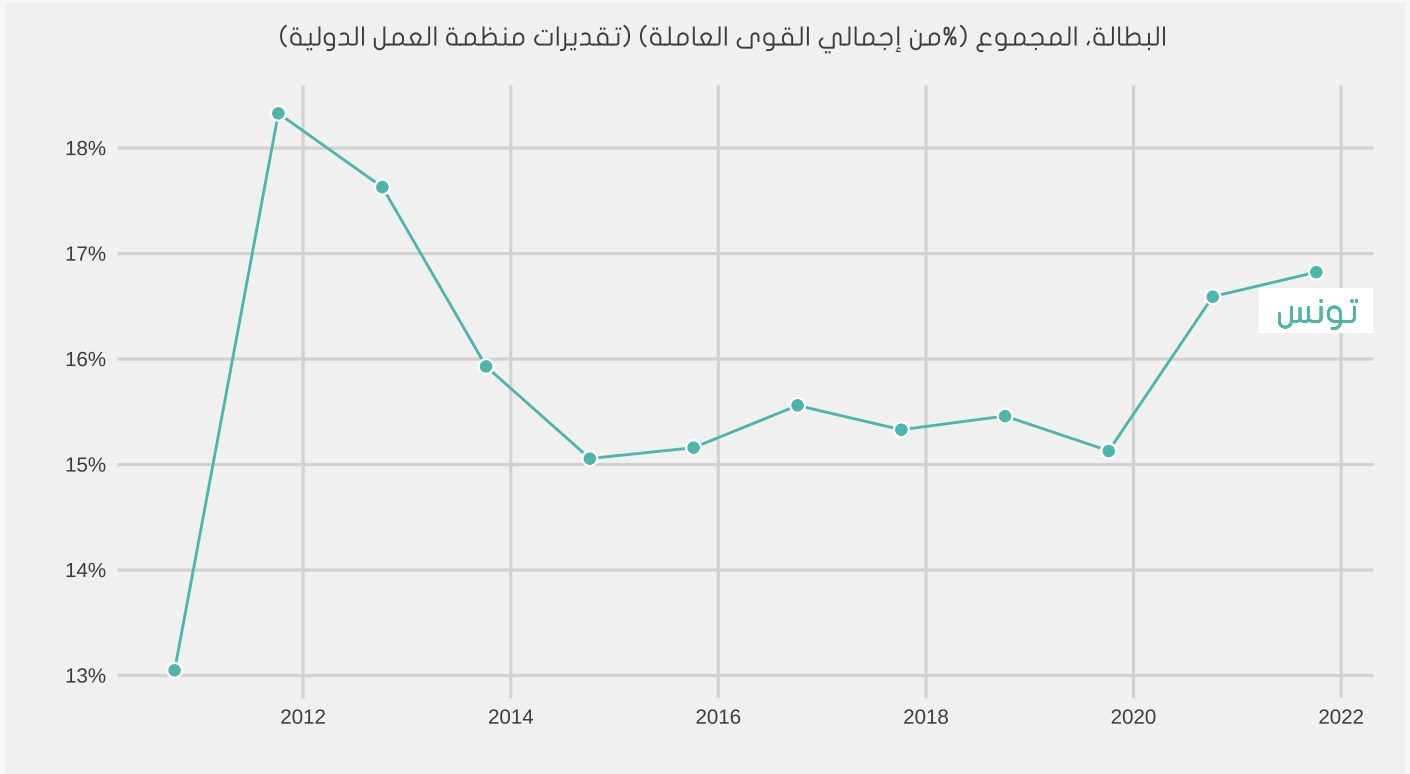


الشكل 10: الارتفاع السنوي في عدد الشركات (المؤلف: البوصلة، المصدر: المعهد الوطني للإحصاء)⁵⁹

على عكس ما تم الإعلان عنه، شهد معدل ارتفاع عدد الشركات التي تدخل السوق التونسية منذ عام 2014 تراجعاً بعد تسجيل ارتفاع سنوي بنسبة 10 ٪ سنة 2012 إلى ارتفاع سنوي بنسبة 6 ٪ في عام 2017 و من المنصف الاعتراف بأن التخفيض في الضريبة على الشركات فشل في التشجيع على الدفع بالاستثمار الخاص.

58 إحصائيات من السجل الوطني للقوّسّسات. (عبر الإنترنت) متوفّر، Ins.tn.2020
 59 نفس المرجع
 [تمّ الاطلاع عليه في 31 مارس 2022]
<http://www.ins.tn/sites/default/files/publication/pdf/RNE-2020.pdf>

الفشل في خلق فرص العمل



60

الشكل 11: البطالة، المجموع (%من إجمالي القوى العاملة) (تقديرات منظمة العمل الدولية) - تونس (المصدر: البنك الدولي)

مع عدم القدرة على دفع الاستثمار، فليس غريباً بأن يفشل التخفيض في نسبة الضريبة على الشركات في تشجيع آلية التشغيل. وفعلاً، فقد استمرت مستويات البطالة بمعدل مرتفع بعد انخفاض الضريبة على الشركات في عام 2014.

خاتمة

لقد أثبتت تدابير التقشف التي اتخذها صندوق النقد الدولي بأنها لم تكن مُناسبة في الماضي. وقد تسببت في مشاكل على مُستوى النفاذ والانتفاع بالخدمات العامة حيث بدا واضحا بأن عدم انتداب العدد المناسب من الموظفين العموميين يُعقّد قدرة السكان على النفاذ إلى الخدمات الأساسية و بالتحديد التعليم والصحة. حتى وإن كان الهدف مزيد التقليل في كُتلة الأجور فإن جودة الخدمات العامة ستتدهور حتما. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تؤدي الرغبة في تقليص نسبة دعم المواد الغذائية والطاقة مع تجاهل التفاوتات الاجتماعية إلى جانب سوق تُحرّكها التكتّلات إلى ضربة قاتلة للقدرة الشرائية للتونسيين.

أما على مُستوى السياسة النقدية، أثبتت مسألة زيادة مرونة حركة رأس المال وبالتالي ضعف سعر الصرف إلى مشكلة خطيرة تتعلق بالميزان التجاري وتسديد الديون. أخيرا، فإن الاستمرار في تخفيض نسبة الضريبة على الشركات بتعلّة استقطاب الاستثمار قد فشل في الدّفع بالاستثمار أو خلق فرص عمل وساهم في تفاقم مشاكل ميزان المدفوعات بحرمان الدولة من الموارد التي هي في أشدّ الحاجة إليها

مع جولة جديدة من المفاوضات مع صندوق النقد الدولي، لا ينبغي أن ننسى التكلفة الباهضة لاعتماد سياسات التقشف خلال العشريّة السابقة. حيث تعطلت جُلّ الخدمات العامة، وشهدت القدرة الشرائية تدهورا واضحا مع ارتفاع غير مسبوق في نسب البطالة. إنّ الشريحة الاجتماعية الأشد فقرا هي من تُعانى الأكثر من التقشف. حيث يُعزّز برنامج التفاوض الذي أعلنته الحكومة التونسية تلك السياسات التي أدّت إلى بيئة اجتماعية واقتصادية هشة

