

# الثورة غير المكتملة :

توفير فرص

ووظائف أفضل

وثروة أكبر لكل التونسيين



مطوية

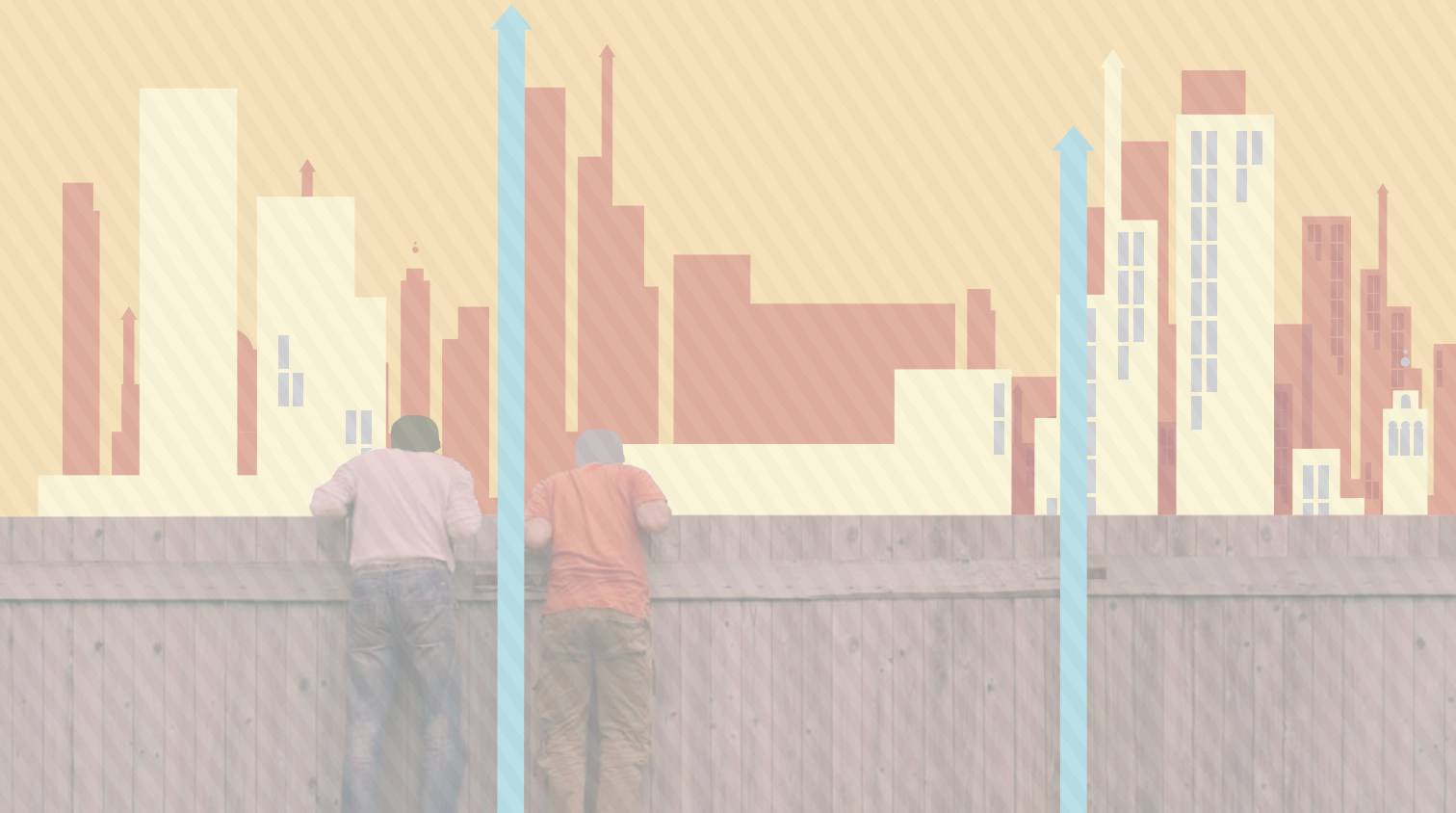
لسياسات التنمية في تونس

مجموعة البنك الدولي

تمثل تونس مفارقة اقتصادية. فهي تمتلك كافة المقومات اللازمة لكي تصبح "نمر المتوسط". لكن هذه الإمكانيات الاقتصادية لا يبدو أنها مستغلة. فعلى النقيض من ذلك، يعاني الاقتصاد التونسي من عدم كفاية معدل خلق فرص العمل وضعف أداء الصادرات واستشراء الفساد. ورغم انخفاض معدلات الفقر، فقد ظلت التفاوتات الجهوية قائمة بمرور الوقت. وقد عانى الاقتصاد التونسي من هذه المشكلات طيلة العقد الماضي والتي أدت في نهاية المطاف إلى اندلاع ثورة عام 2011. فلماذا؟ يسعى هذا التقرير إلى تحليل المشكلات وطرح حلول ممكنة لها.

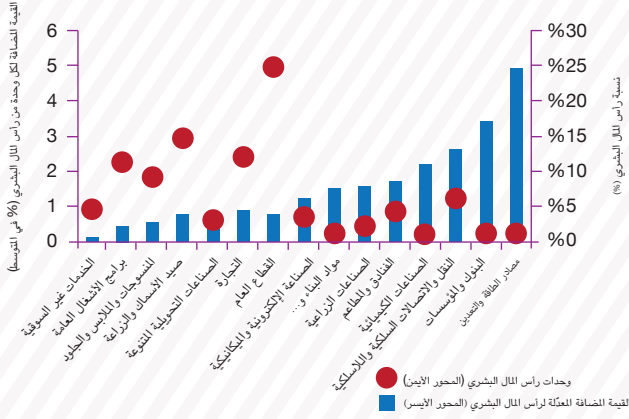
خلال السنوات الثلاث منذ اندلاع الثورة، حققت تونس تقدما كبيرا على الصعيد السياسي تُوجّ بإقرار دستور توافقي جديد. لكن النظام الاقتصادي الذي كان موجودا تحت حكم بن علي لم يتغيّر كثيرا - ومطالب التونسيين بإتاحة الفرص الاقتصادية لم تتحقق بعد.

وتشكل الثورة غير المكتملة تحديا أمام التونسيين يستلزم إعادة النظر في نموذج التنمية الاقتصادية والإقدام على التفكير بصورة أشمل في إدخال إصلاحات على السياسات يمكن أن تؤدي إلى تسريع وتيرة النمو وتحقيق الرخاء الذي يتشارك الجميع في جني ثماره، وخلق فرص عمل جديدة، وتعزيز التنمية الجهوية.



# كيف "يتعافى" الاقتصاد التونسي؟ أعراض الشلل الاقتصادي

## فرص العمل والإنتاجية العمل حسب القطاع في عام 2009



في تونس، ينخفض معدل الإنتاجية لقطاع الصناعات التحويلية بدرجة كبيرة، ولم يتوسع الاقتصاد نحو الأنشطة ذات الأجر والإنتاجية العالية. من المفارقات أن مستوى إنتاجية الصناعات المعملية قريب جدا من إنتاجية القطاع الفلاحي.

## لماذا؟

تشير هذه الملاحظات إلى وجود تشوهات وحواجز أمام عمل الأسواق تحول دون استخدام الموارد الاقتصادية بكفاءة أكبر، ومن ثم إعاقة النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل. ولا يزال 77 في المائة من العمال يعملون في قطاعات منخفضة الإنتاجية.

## لماذا؟

ويميل القطاع الخاص نحو الأنشطة صغيرة النطاق: يوفر العمل الحر (الشركات الفردية) 74 في المائة من فرص العمل الجديدة، ولا يوجد سوى عدد ضئيل للغاية من الشركات الكبيرة. وتعد قلة إنشاء الشركات سببا رئيسيا في انخفاض معدل خلق فرص العمل، وهو ما يعوقه أيضا عدم نمو معظم الشركات الموجودة. وبوجه عام، يمكن القول إن القطاع الخاص التونسي مصاب بالشلل: معظم الشركات لا تنمو ولا توقف نشاطها، بل تظل ببساطة على حالها.

## لماذا؟

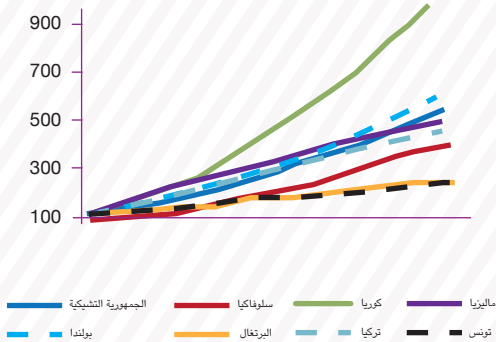
تشير هذه الملاحظة إلى وجود حواجز تعيق المنافسة وتمنع الشركات الأكثر إنتاجية من النمو وخلق فرص عمل أكثر وأفضل، فيما يستمر بقاء الشركات الأقل أداءً. وفي واقع الأمر، لا يرتبط نمو الشركات بمعدل ربحيتها وإنتاجيتها إلا بدرجة ضعيفة. وبعبارة أخرى، لا تتم مكافأة الشركات المبتكرة والمنتجة في تونس.

## لماذا؟

كان أداء الصادرات التونسية ضعيفا للغاية، لاسيما عند النظر إلى محتوى الصادرات. ويُعد تكامل اقتصاد تونس مع الاتحاد الأوروبي سطحيًا: من أصل 28 بلداً بالاتحاد الأوروبي، تحصل فرنسا وإيطاليا فقط على 55 في المائة من صادرات تونس.

## لماذا؟

## قيمة صادرات السلع والخدمات (1990 = 100)، 1990-2010



تطور الصادرات التونسية منخفضا بالمقارنة مع البلدان المرجعية. فتونس لا تقوم بإنتاج معظم صادراتها، ونسبة كبيرة من الصادرات التونسية تشتمل على منتجات مجمعة لصالح فرنسا وإيطاليا. وفي واقع الأمر، لم تقدر الشركات التونسية على القيام بما دون عملية التجميع والعمليات الأخرى ذات القيمة المضافة المنخفضة.

## لماذا؟

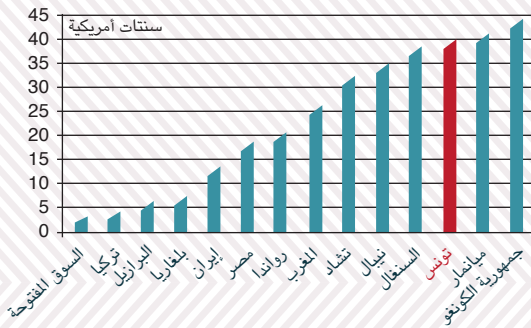
## ما أسباب هذا المأزق الاقتصادي؟

تؤدي الحواجز التي تعيق المنافسة والإجراءات الروتينية المفرطة إلى ظهور الامتيازات والفساد

تتسم تونس بتطبيق إطار تنظيمي حمائي يحد بشدة من المنافسة والاستثمارات الخاصة، لاسيما الاستثمارات الأجنبية المباشرة. فأكثر من نصف الاقتصاد التونسي مفتوح فقط أمام عدد محدود من الشركات. **ويؤدي غياب المنافسة إلى تكبيد الاقتصاد أكثر من ملياري دولار سنويا، أي حوالي 5 في المائة من ثروة البلاد.**

وكثير من الشركات ذات الامتيازات المسموح لها بالعمل في قطاعات مقيّدة هي شركات عامة تشكّل 13 في المائة من إجمالي الناتج المحلي وتوفر 4 في المائة من إجمالي العمالة. وهي تستفيد غالبا من الدعم المالي المقدّم من الحكومة (3 في المائة من موازنة الدولة في عام 2013)، وهو ما يستحيل معه قيام الشركات الخاصة الأكثر كفاءة بتحقيق نمو والتنافس معها.

### تكلفة المكالمات الدولية من الولايات المتحدة إلى بعض البلدان عبر برنامج اسكايب



وتم أيضا منح بعض الشركات الخاصة، معظمها مرتبط بعائلة بن علي وحاشيته، امتيازات للعمل في قطاعات مربحة مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية والنقل الجوي والدعاية وقطاعات أخرى كثيرة. ولم يُتَح لشركات أخرى دخول هذه القطاعات حتى بعد الثورة. ونتيجة لذلك، تحقق هذه الشركات القليلة أرباحا هائلة على حساب غيرها: 220 شركة تسيطر عليها عائلة بن علي وحاشيته لا تسهم سوى بنسبة واحد في المائة من إجمالي الوظائف، لكنها تجني أكثر من 21 في المائة من إجمالي أرباح القطاع الخاص. وفي واقع الأمر، تستطيع هذه الشركات رفع الأسعار على غيرها لأنها لا تواجه أية منافسة. وبعد مضي قرابة أربع سنوات على الثورة، لا تزال منظومة السياسات واللوائح الاقتصادية التي تُستخدم كذريعة لاستخلاص الربح كما هي دون تغيير.

فالشركات المحمية لا تضطر إلى تحسين أدائها لأنها لا تواجه منافسة تُذكر، وهو ما يمكّنها من إنتاج سلع وخدمات منخفضة الجودة وبأسعار مرتفعة. وتزيد تكلفة المكالمات الدولية من 10 إلى 20 ضعفا عن سعر السوق الدولي. كما ترتفع أسعار تذاكر الطيران كثيرا عما يجب توقعه. وهناك أمثلة أخرى كثيرة. والألمنى من ذلك هو استمرار تدني جودة هذه السلع والخدمات. تضطر الشركات في الجانب المنفتح من الاقتصاد إلى دفع الأسعار المرتفعة التي تفرضها هذه الشركات المحمية. وهذه التكاليف تقلل من قدرة الشركات على المنافسة، بمعنى أنه لا يمكنها الإنتاج بنفس أسعار منتجات الشركات الأجنبية وجودتها. بالإضافة إلى ذلك، تستنزف الأعباء البيروقراطية والتنظيمية الثقيلة المفروضة على مؤسسات الأعمال 25 في المائة من وقت المديرين وحوالي 15 في المائة من حجم أعمال الشركات.

ونتيجة لذلك، لا تكون الشركات التونسية قادرة على المنافسة إلا في الأنشطة كثيفة الاستخدام للأيدي العاملة ذات المهارات المنخفضة مثل نشاط التجميع، نظرا لأن الأجور التي تُدفع لهذا النوع من العمالة في تونس لا تزال منخفضة مقارنة بالبلدان الأخرى. وبالتالي، ينحصر عمل الشركات التونسية بشكل أساسي في استيراد المكونات المصنّعة بالخارج وتجميعها في تونس (إعادة) تصديرها. وينتج عن ذلك توفير عدد أقل من الوظائف برواتب متدنية وقلّة الطلب على الأعداد الكبيرة من الخريجين التونسيين ذوي المهارات. وقد أدى الإفراط في القواعد واللوائح التنظيمية واتساع نطاق دور الدولة إلى استشراف الفساد والمحسوبية والتهرب الضريبي والجمركي، إلخ. وتشير التقديرات إلى أن الفساد يكبّد تونس 2 في المائة من إجمالي الناتج المحلي سنويا. ويؤدي التهرب من سداد التعريفات الجمركية والضرائب وتجاوزات المشتريات الحكومية إلى تقويض المنافسة بمحاباة الشركات التي تملك علاقات أفضل والتي تمارس الفساد. **والنتيجة هي وجود بيئة تقوم على الامتيازات والربح وتمنع ظهور شركات قادرة على المنافسة وإعادة تخصيص الموارد بكفاءة** لتستفيد منها الشركات الأكثر إنتاجية. والمحصلة النهائية هي قلة الوظائف الجيدة.

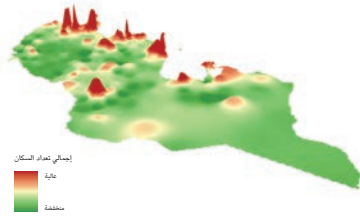


## سياسات اقتصادية كثيرة حسنة النية إلى حد كبير، لكنها مضللة

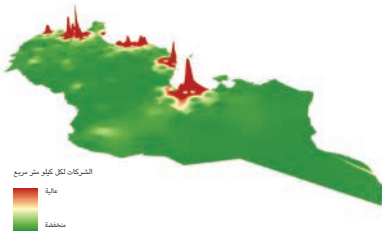
لا يعطي قانون العمل أفضلية للاستثمارات في الأنشطة كثيفة الاستخدام للأيدي العاملة. ومن المفارقة أنه يسهم في تعريض العمال للاستغلال وانعدام الأمن الوظيفي. **كما يطبق القانون ازدواجية بين العقود الملزمة مفتوحة المدة والأخرى غير المضمونة محددة المدة.** وتشجع هذه الازدواجية الاستثمار في الأنشطة التي تعتمد على وظائف بعقود محددة المدة (التي تكون عادةً أنشطة منخفضة الإنتاجية لا تتطلب مهارات عالية) وتؤدي إلى التنقل بين الوظائف بشكل مفرط والعمل في القطاع غير الرسمي من الاقتصاد وظهور ممارسات العمل الاستغلالية. وبالإضافة إلى ذلك، **لا يوفر نظام التأمين الاجتماعي الحماية لأكثر من 50 في المائة من العمال.** كما يشجع ارتفاع قيمة اشتراكات الضمان الاجتماعي (ارتفاع مستوى الضرائب) على العمل في القطاع غير الرسمي.

يشوب أداء القطاع المالي القصور والضعف. فلا يزال المستوى العام للائتمان المقدم من القطاع المصرفي إلى القطاع الخاص دون الإمكانيات بحوالي 10 في المائة من إجمالي الناتج المحلي. كما تعد جودة المشاريع الممولة مخيبة للآمال، وهو ما ينعكس في ارتفاع معدل المشاريع المتعثرة التي لا تستطيع سداد قروضها. وهناك جوانب قصور كبيرة في نظام حوكمة القطاع المصرفي. أبرزها هو **حماية البنوك الكبيرة المملوكة للدولة من المنافسة وتكرار حصولها على دعم مالي يسمح لها بمواصلة الأداء بصورة سيئة والاستمرار في إقراض أصحاب المشاريع ذوي العلاقات بدلاً من اختيار المشاريع صاحبة الأداء الأفضل.** ويسهل على ذوي العلاقات الحصول على التمويل، فيما يشكو نحو 34 في المائة من الشركات من أن الحصول على التمويل يشكل عائقاً كبيراً. ونتيجة لذلك، **تتراكم على البنوك العامة خسائر تصل إلى 3 في المائة على الأقل من إجمالي الناتج المحلي (أي أكثر من 1.5 مليار دولار) والتي ستتطلب إنقاذاً من موازنة الدولة.** ويزيد قانون الإفلاس غير الفعال من تفاقم هذه المشكلات، حيث يسمح للشركات متدنية الأداء بمواصلة العمل (حتى وإن لم تسدد قروضها)، وهو ما يقوض نجاح ونمو الشركات الأخرى الأكثر كفاءة.

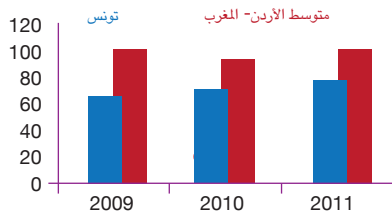
**سياسة تحفيز الاستثمار مرتفعة التكلفة ولم تسهم في خلق فرص عمل أو في الحد من التفاوتات الجهوية.** ولا شك أن الحوافز الاستثمارية مرتفعة التكلفة (2.2 في المائة من إجمالي الناتج المحلي في عام 2009) ويتم إهدارها إلى حد كبير نظراً لأن نسبة الشركات التي ما كانت لتقدم على الاستثمار بدون مزايا ضريبية لا تتجاوز 21 في المائة. **وتُقدّر تكلفة كل وظيفة إضافية تم توفيرها بفضل هذه الحوافز بنحو 30 ألف دينار تونسي سنوياً (حوالي 20 ألف دولار في عام 2009).** وتعود هذه الحوافز بالنفع بدرجة كبيرة على الشركات المصدرة التي تقع عادةً على امتداد الساحل: لم يتم توفير سوى 16 في المائة من فرص العمل في المناطق الداخلية. وأخيراً، تقع الازدواجية بين القطاعات المقيمة وغير المقيمة الآن في صلب انخفاض أداء الاقتصاد: انخفاض كفاءة القطاعات "المقيمة" المحمية يؤثر سلباً في القدرة التنافسية للقطاعات "غير المقيمة".



الكثافة السكانية وكثافة الشركات لكل كيلو متر مربع في تونس عام 2012



الائتمان الخاص إلى إجمالي الناتج المحلي (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي) في الفترة 2000-2010



# الأمر يمكن أن تتحسن: إطلاق العنان لإمكانات تونس الاقتصادية

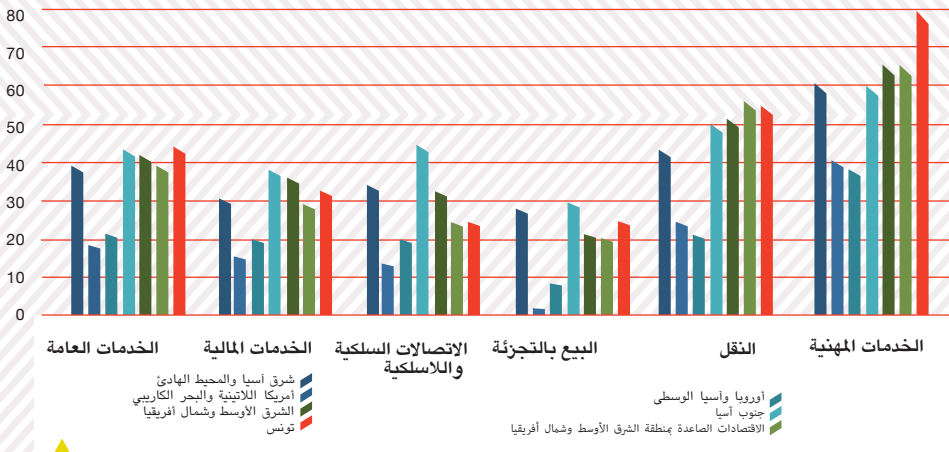
إن زيادة المنافسة وإصلاح القطاع المصرفي يمكن أن يؤدي إلى زيادة معدل خلق فرص العمل بأكثر من الضعف بتوفير 100 ألف فرصة عمل إضافية سنويا. ووفقا لتقديرانا، سيعود السماح بزيادة المنافسة وإصلاح القطاع المصرفي بفوائد كبيرة على تونس: **عندما ينتج عن زيادة المنافسة تقليل هوامش أرباح الشركات بنسبة 5 في المائة، فإن إنتاجية العمالة ستزيد بنسبة 5 في المائة في المتوسط، ويُترجم ذلك إلى ارتفاع نمو إجمالي الناتج المحلي بنسبة 4.5 في المائة وتوفير نحو 50 ألف فرصة عمل جديدة سنويا.**

**وتكون المكاسب الأعلى في قطاع الخدمات "الأساسية". ويمكن أن يؤدي إصلاح القطاع المصرفي إلى زيادة الاستثمارات المحلية الخاصة بنسبة 2 في المائة سنويا، وهو ما يوفر بدوره 38 ألف فرصة عمل إضافية سنويا.** ويمكن توفير المزيد من فرص العمل بتحسين السياسات في قطاعات الصناعة والخدمات والزراعة.

وتتمتع تونس بالإمكانات اللازمة لكي تصبح رائدة عالمية في تصدير السلع المصنعة كثيفة الأجور مثل (أ) المنسوجات والملابس، (ب) الجلود والأحذية، (ج) المنتجات الكهربائية والصناعة الميكانيكية، (د) الصناعات الكيماوية، (هـ) الزجاج والحديد والمواد المعدنية للبناء، (و) الأثاث المنزلي والأدوات الصحية. وحتى الآن، لم تستطع شركات الصناعات التحويلية التونسية تجاوز المهام البسيطة كثيفة الاستخدام للأيدي العاملة في هذه القطاعات، وهو ما يرجع بدرجة كبيرة إلى التشوهات والتكاليف المرتبطة بالسياسات الاقتصادية الحالية: الحواجز القائمة أمام المنافسة، والتشوهات الناتجة عن الازدواجية بين القطاعات المقيمة وغير المقيمة، والإجراءات الروتينية المفرطة، والإخفاقات في أسواق العمل والقطاع المالي. ومن شأن معالجة هذه المشكلات أن تتيح لهذه الشركات تعزيز قدرتها على المنافسة في الشرائح ذات القيمة المضافة الأعلى

من سلاسل القيمة هذه، مما ينتج عنه خلق فرص عمل جيدة أكثر وأفضل.

## مؤشر تقييم تجارة الخدمات حسب القطاع والمنطقة



**إن تحرير قطاعات الخدمات يمكن أن يعزز معدل النمو بنسبة 1 في المائة من إجمالي الناتج المحلي ويساهم بتوفير 7 آلاف فرصة عمل إضافية سنويا، خاصة للخريجين.** ويُعد الدخول إلى قطاع الخدمات في تونس ضمن الأشياء الأكثر تقييدا في العالم. فقد أدت الحواجز أمام دخول القطاع إلى ظهور الممارسات الريعية والامتيازات. ونتيجة لذلك، لا تزال قطاعات الخدمات في تونس مفتقرة

إلى الكفاءة بدرجة كبيرة، وهو ما يقوّض القدرة التنافسية للاقتصاد التونسي برمته. وتشمل قطاعات الخدمات عالية الإمكانات الاتصالات السلكية واللاسلكية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والقطاع غير المقيم، والخدمات المهنية، والنقل الجوي والبحري، والخدمات اللوجستية، والسياحة، وخدمات الرعاية الصحية والتعليم.

**تمتلك تونس إمكانات كبيرة غير مستغلة في المنتجات الزراعية المتوسطة.** لكن السياسة الزراعية لتونس موجهة بشكل أساسي نحو ضمان تحقيق الأمن الغذائي والتركيز في القطاع الزراعي على المنتجات القارية كثيفة الاستهلاك للمياه التي لا تحظى تونس فيها بميزة تنافسية. وتؤدي السياسات الحالية إلى تفاقم التفاوتات الجهوية وتكبيد البلاد خسارة صافية نسبتها واحد في المائة من إجمالي الناتج المحلي. كما تنطوي إعادة توزيع المنافع من الإعانات الزراعية على حيف شديد حيث ينتفع بمعظمها أصحاب الحيازات الكبيرة وبالأساس في المناطق الساحلية. وبالكف عن تطبيق السياسات الزراعية الحالية ومساندة قطاع الزراعة بدلا من السياسات الأفقية، **يمكن زيادة معدل النمو الاقتصادي بنسبة واحد في المائة من إجمالي الناتج المحلي وتوفير 14 ألف فرصة عمل إضافية سنويا.** كما سيعود ذلك بمنافع على حوالي 70 في المائة من المزارعين، لاسيما في المناطق الداخلية من البلاد. وتشكل المتاهة المؤسسية والبيروقراطية عقبة كؤودا أمام الاستثمار في القطاع الزراعي.

# تونس في مفترق طرق: يمكنها اختيار نموذج جديد، ليس فقط للاقتصاد بل للمجتمع بوجه أعم.

يحتاج التونسيون إلى مناقشة رؤية جديدة لتنمية بلدهم. فبالإضافة إلى الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي، يجب إجراء إصلاحات اقتصادية لتهيئة بيئة اقتصادية أفضل من شأنها تشجيع الاستثمار والإنتاجية وتحسين القدرة على المنافسة وخلق فرص العمل. وبالتوازي مع ذلك، يلزم دراسة إجراء إعادة توزيع عادلة للثروة لضمان عدم استثناء أحد. **ويبرز التقرير الإصلاحات اللازمة لزيادة معدل النمو وخلق فرص العمل: زيادة المنافسة وتبسيط البيئة الإجرائية والتنظيمية، وإعادة النظر في سياسة الاستثمار، وإعادة هيكلة القطاع المالي، وتحسين نظام الحماية الاجتماعية وتخفيف حدة التفاوت وعدم المساواة.**

## تغيير نموذج التنمية لن يكون أمرا سهلا...

هناك الكثير من المخاطر والحوارج أمام عملية التغيير. فالامتيازات والممارسات الريعية المرتبطة بالنظام الحالي قد تغلغت بشكل عميق، وستعارض مجموعات الضغوط تلك بقوة أية تغييرات تؤدي إلى إلغاء امتيازاتها. ويزيد التأخير في تطبيق الإصلاحات الاقتصادية من مخاطر أن يستغل أصحاب المصالح المكتسبة الفرص القائمة للسعي وراء الربح وتعزيز موقفهم لمنع حصول التغيير. **كما أن التدرج في الإصلاحات الاقتصادية، وهو النهج الذي اعتمدته الحكومة في تونس، يشكل خطرا على مستقبل البلاد.** ومن الواضح أن التغييرات الهامشية على السياسات الاقتصادية لن تكون كافية.

وتشير التجارب الدولية إلى بعض الإجراءات المطلوب اتخاذها لتحسين فرص النجاح. (أ) إنشاء "وحدة للإصلاحات" ذات قدرات عالية تابعة لمكتب معالي رئيس مجلس الوزراء، (ب) صياغة برنامج الإصلاحات في إطار عملية أوسع للتكامل الاقتصادي الإقليمي والدولي، (ج) إطلاق حوار وطني حول برنامج الإصلاحات، و(د) الاستفادة من التجربة في حوار اجتماعي ثلاثي كأداة فعالة لتسهيل وضع عقد اجتماعي جديد.



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