برنامج
الاصلاحات الحكومية
للخروج من الأزمة:

الملاحظات والخيارات
البديلة للاصلاح

جويلية 2022

برنامج الإصلاحات الحكوميّة للخروج من الأزمة:
الملاحظات والخيارات البديلة للإصلاح

جويلية 2022

مقدّمة

هناك إجماع وخصوصا لدى الاتحاد العام التونسي للشغل على:

- خطورة الوضع الاقتصادي وخاصة وضعية المالية العمومية.
- هيكلة نفقات ميزانية الدولة غير متوازنة إلى حد كبير: الإنفاق الجاري مقابل الاستثمار العمومي.
- الحاجة المستعجلة والملحةّ للعمل من أجل الخروج من الأزمة.

مقدّمة

من الضروري إجراء إصلاحات وإعادة الهيكلة وذلك بالتشاور الوثيق مع الشركاء الاجتماعيين وعلى رأسهم الاتحاد العام التونسي للشغل وفقًا للمبادئ التالية:

1. المساهمة بشكل عادل ومنصف في الجهود والتضحيات اللازمة.
2. ضمان المشاركة الفعلية في رسم الخيارات وترتيب الأوليات بما يضمن التزامهم وتبنيهم للأهداف والإصلاحات.
3. تحديد الإجراءات التي يتعين اتخاذها وتاريخ تنفيذها وذلك في إطار شامل على المدى المتوسط والبعيد:
   - اولا من ثلاث إلى خمس سنوات .
   - ومن خمس إلى عشر سنوات، أو حتى أكثر على أساس الاكراهات والمعطيات الحالية.

التحدّيات الرئيسيّة:

- النّمو وتوازنات المالية العمومية.
- التداين الدّاخلي والتداين الخارجي في علاقة بالسياسة النقدية ومخاطر التضخم .
- التحكم في كتلة الأجور والدعم وتحسين القدرة الشرائية للاجراء والاستقرار الاجتماعي .
- العدالة الاجتماعية و السياسات التنموية، مع تحديد القطاعات الإستراتيجية .
- الحد من الفوارق الاجتماعية والجهوية، ومقاومة الفقر وضمان التنمية الشاملة والمستدامة.

اللّجوء إلى صندوق النّقد الدولي: بأيّة شروط وبأيّ ثمن ؟

- لا يمكن للاتحاد العام التونسي للشغل المشاركة الصريحة في هذه المفاوضات في غياب إجماع وطني ودون توضيح الرؤية بشأن المستقبل القريب للبلاد.

- اختيارات وطنية-وطنية تراعي الاكراهات والسياق السياسي والاجتماعي.

اللّجوء إلى صندوق النّقد الدّولي: بأيّة شروط وبأيّ ثمن ؟

- المفاوضات على رؤية متوسّطة المدى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية : حيث لا يمكننا المواصلة في نهج الحلول الترقيعية دون نظرة شاملة ومعمّقة.
- ضبط سياسة اتصالية حول الخيارات الوطنية المتفق عليها وتوحيد الخطاب الرسمي خاصة بين الحكومة ورئاسة الجمهورية.
- الإصلاحات والمفاوضات مع المؤسسات المانحة يجب أن تكون ضمن إطار شامل يعكس رؤية تونس واستراتيجيتها وخياراتها فيما يتعلق بسياساتها الاقتصادية والتنموية.

القسم الأوّل:
ملاحظات حول الوثيقة الحكوميّة

ملاحظات عامة 1:

الوثيقة لا تأخذ بعين الاعتبار السياق العام

تحسين قراءة السياق العام من أجل التفاوض بشكل فعال. (والأخذ بعين الاعتبار الوضعين الداخلي والخارجي).

- وضع اقتصادي شديد التأثر بالوضع السياسي الصعب والغير واضح والإرهاب و جائحة الكوفيد وتداعياتها وتعطل القطاعات الاستراتيجية وارتفاع أسعار الطاقة ودقّة الوضع الإقليمي.
- ضرورة الاخذ بعين الاعتبار تداعيات الحرب الروسية الأوكرانية، خاصة وأن الدور الأساسي لصندوق النقد الدولي يتمثل في مساعدة البلدان على تجاوز الصعوبات الظرفية الناتجة عن عوامل خارجية (الجوائح، والنزاعات والأسعار العالمية..).

ملاحظات عامة 1:

الوثيقة لا تأخذ بعين الاعتبار السياق العام

وثيقة تقليدية تُقدّم إطارًا عامًا يأمل في استعادة توازن المالية العمومية على المدى القصير والمتوسط دون تقديم رؤية شاملة ومتكاملة للسياسات العامة وللتوجّهات التنموية.

- قراءة متحيزة لمشكلة كتلة الأجور (السياق السياسي، عمال الحضائر، إلخ) إضافة إلى المقارنات الدولية الموجهة.
- عدم وجود أهداف كمية تتعلق بالتشغيل والدخل والاستثمار (العام والخاص) : إعادة تشغيل القطاعات ذات القدرات غير المستغلة على الوجه الأكمل (النفط والفسفاط والاشغال العامة والطاقات المتجددة والفلاحة على وجه الخصوص).

ملاحظات عامة 2: رؤية تقليدية تفتقد للفاعلية

رؤية تقليدية هدفها العودة سريعا إلى التوازنات العامة للمالية العمومية وللمؤشرات العادية للاقتصاد الكلي على حساب الفئات الضعيفة المتضررة من الأزمة (تجاهلت حتى المقاربات المحددة للتحكم في العجز والمقترحة من طرف المؤسسات الدولية) :

- قبلت جميع البلدان المتقدمة قواعد تمويل مختلفة (اللجوء إلى البنك المركزي ، أسعار الفائدة الحقيقية السلبية، التمويل العمومي المرتفع والالتجاء إلى المديونية ، إلخ).

ملاحظات عامة 2: رؤية تقليدية تفتقد للفاعلية

- لقد منح صندوق النقد الدولي في سنة 2020 هبات وحقوق سحب خاصة على المدى الطويل وهناك إمكانية لإعادة استخدام حصص من حقوق السحب الخاصة الممنوحة للبلدان الغنية في عام 2022 للبلدان النامية المثقلة بالديون.
- هناك مخاطر كبيرة لفشل البرنامج في منتصف الطريق ممّا سيكون له عواقب وخيمة على البلاد

ملاحظات عامة 3:

السيطرة على الأزمة وليس الخروج منها

1. سيناريوهات متشائمة يمكن أن تؤدي إلى تأجيج التوترات والاضطرابات الاجتماعية (السيناريوهات المقترحة لا تقدم إجابات واضحة للانتظارات والإستحقاقات بشكل ملموس)، حيث سيتأزم الوضع بـتسجيل:
   - مليون عاطل عن العمل.
   - انخفاض في القدرة الشرائية بنسبة 25٪ تقريبًا.
   - زيادة الفقر وتنامي الفوارق.
   - تراجع وتيرة تراكم رأس المال البشري (الآثار المباشرة وغير المباشرة للسياسات المقترحة).

ملاحظات عامة 3:

السيطرة على الأزمة وليس الخروج منها

2. تهدف الوثيقة إلى السيطرة على الأزمة لا للخروج منها لكنها تظل دون الانتظارات حيث حققت البلدان المماثلة نموًا متوسطا بـ 6٪ في عام 2021 مقابل 3.5٪ تقريبًا لتونس. تونس بحاجة لـ3 سنوات لاستعادة انخفاض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 9.2٪ في سنة 2020.

3. تتجاهل الوثيقة معطى رئيسيًا يتمثل في تعطل محرك النمو (الاستثمار).

ملاحظات محددة 1: عدم وجود إطار تنموي شامل

1. ربط وثيقة الحكومة بالميزانية الاقتصادية: الانتهاء بسرعة من تحديد الخطوط العريضة لخطة التنمية على المدى المتوسط (وطني جهوي وقطاعي).
2. لا يزال النمو المحتمل مهمًا ولكن تعوقه إصلاحات غير مكتملة (غياب الرؤية والافتقار إلى الإرادة، وعدم الكفاءة، وتلاقي مصالح عديد الأطراف).
3. تحليل جزئي وغير مكتمل للمشكل: التركيز على ترشيد الإنفاق مع تقليل إمكانات الموارد التي يمكن تعبئتها:

ملاحظات محددة 1: عدم وجود إطار تنموي شامل

- الغش والتهرب الضريبي.
- الاقتصاد الغير منظّـــم.
- الديون المثقلة للدولة (20 مليار دينار تونسي).
- محاربة الفساد بكل أنواعه (تشمل معاملات المواطنين مع الإدارة كذلك).

ملاحظات محددة 2:استقرار الاقتصاد الكلّي مستحيل بدون نمو

- مقترحات غير مجدية وغير قابلة للتطبيق : تجميد الأجور، رفع الدعم دون دراسة معمقة (عدم تقييم الآثار الاجتماعية خاصة مع غياب تدابير التخفيف والتوجيه والتصويب...).
- غياب تحديد رافعات النمو: الخطأ في تحديد قطاعات الانتعاش ونقص في تعبئة القطاعات ذات الإمكانات الغير مستغلة.
- مراجعة الوثيقة بأكملها من خلال اقتراح سياسات استباقية تهدف إلى استقرار المالية العمومية بالتزامن مع إنعاش الاقتصاد.
- ضرورة اقتراح برنامج على أفق زمني أطول وإيجاد حلول خاصة للوضعيات والسياقات الخاصة.

القسم الثاني:
خيارات بديلة للخروج من الأزمة واستقرار الماليّة العموميّة بالتّوازي مع ضمان الانتعاشة الاقتصاديّة

استرجاع توازن المالية العمومية
مع ضمان الانتعاش الاقتصادي

ترشيد النّفقات : كتلة الأجور

1. الالتزام على مدى 3 سنوات بالحفاظ على تطور كتلة الأجور عند مستوى أقل من نمو الناتج المحلي الإجمالي الاسمي ويساوي على الأقل نسبة التضخم محافظة على القدرة الشرائية (بما يبقي على القدرة الشرائية للمواطنين ويحافظ على مكاسب وحقوق الأجراء)،
2. التفاوض بشأن الزيادات خاصة من خلال الإصلاح الضريبي (مراجعة الإعفاء الضريبي البالغ 5000 دينار تونسي)،
3. إعادة توزيع الموظفين العموميين و منح استقلالية الميزانية لبعض الهياكل التي لم تعد تستمد دخلها من الميزانية العامة للدولة،

ترشيد النفقات : كتلة الأجور

4. الحظر الفوري لازدواجية العمل،
5. إطلاق حوار من أجل إصلاح عميق للوظيفة العمومية وتحديثها.

ترشيد الانفاق : الدّعم

1. الإنكباب على موضوع الدعم عموما بصفة شاملة :

- المواد الأساسية،
- المحروقات،
- النفقات الجبائية لصالح النسيج الاقتصادي،

ترشيد الانفاق : الدّعم

2. البدء بمكافحة تسرب الدعم خارج الأسر التونسية.

- تسريع تنفيذ المعرف الوحيد: مراجعة المقاربة الحالية.
- التحكم الذكي في توزيع السلع المدعومة عبر الحلول الرقمية (التأثير المتوقع - 45٪ من ميزانية الدعم لعام 2021).
- إلغاء تدريجي لدعم الطاقة للقطاع الإنتاجي (الكهرباء والغاز للضغط المتوسط والعالي).

ترشيد الانفاق : الدّعم

- الانخراط في حوار حول توجيه الدعم لصالح الطبقات الضعيفة والوسطى والأجراء عموما.

3. إصلاح مُعمّق للاعفاءات الضّريبية: قرابة 5000 مليون دينار

ترشيد الإنفاق : المؤسسات العمومية والمشاريع الكبرى

1. الشروع في برنامج الإصلاحات العاجلة للمؤسسات العمومية وفق الأسس التي تمت مناقشتها في المسودة الاقتصادية التي أعدها قسم الدراسات والتوثيق وتوصيات منتدى المؤسسات العمومية وفق مبادئ الإصلاح التالية:
   - الحوكمة.
   - الوضع المالي.
   - الموارد البشرية.

ترشيد الإنفاق : المؤسسات العمومية والمشاريع الكبرى

2. بعث صندوق للإصلاح المالي للمؤسسات العمومية.

3. إجراء مراجعة للإنفاق العام (Public Expenditure Review): أنفق بشكل أفضل وأنجع.

تعزيز الموارد 1: إمكانات كبيرة يمكن تعبئتها

1. الاستثمار في تحديث الإدارة الضريبية ورقمنتها.
2. مكافحة الفساد بكل أنواعه ووضع إستراتيجية متكاملة للغرض.
3. استئناف الإصلاحات الجبائية.
4. تسوية الديون المثقلة المسجّلة.
5. رقمنة الاقتطاع من المورد والأداء على القيمة المضافة.
   - الفوترة الإلكترونية وإلغاء التعامل نقدا.
   - توسيع القاعدة الضريبية (القطع مع النظام التقديري).

تعزيز الموارد 2: من أجل نظام جبائي عادل ومنصف

1. إصلاح المنظومة الجبائية.
2. مراجعة نسبة الاداء على انشطة التجارة وفي المساحات التجارية الكبرى.
3. تصفية شركة الكرامة القابضة.

تعزيز الموارد 2: من أجل نظام جبائي عادل ومنصف

4. مراجعة الحوافز الضريبية (80٪ غير فعّالة).

5. وضع استراتيجية تدريجية لتعبئة موارد إضافية.

- ضريبة على الثروة.
- الضرائب على الأرباح العقارية والمالية.

الانتعاش الاقتصادي1: إنعاش القطاعات الاستراتيجيّة

1. التزام واضح بإعادة إطلاق القطاعات الاستراتيجية بتحديد أهداف كمية واضحة: الفسفاط والطاقة والبناء والفلاحة والسياحة.
2. تشجيع إنتاج الطاقات المتجددة: تأثيرات إيجابية متعددة (النمو، الاستثمار الأجنبي المباشر، العجز الخارجي والمديونية، المساعدات). تشجيع وتحرير الأنشطة في المجال البيئي
3. استكشاف فرص إمكانيات نقل أنشطة صناعية وسلاسل التّموين التي يوفرها وضع ما بعد كوفيد والحرب الروسية الأكرانية (صناعة الأدوية والنسيج...).

الانتعاش الاقتصادي1: إنعاش القطاعات الاستراتيجية

4. استراتيجية قطاعية جديدة تعتمد على القطاعات ذات التشغيلية العالية: الصناعات الكهربائية والميكانيكية والفلاحة وتكنولوجيات المعلومات والاتصال الجديدة، الصناعات الغذائية وصناعة الأدوية.
5. إصلاح قطاع الخدمات اللوجستية.
6. الإحاطة بالشركات الناشئة ودعمها.
7. ضمان التواجد الاقتصادي في ليبيا وتعاون أكبر مع الجزائر وإفريقيا جنوب الصحراء.

الانتعاش الاقتصادي 2: مناخ استثماري أفضل

1. الإصلاح المؤسساتي لتحسين القدرة على تنفيذ الاستثمارات العامة والخاصة.
2. مراجعة قانون الاستثمار: إزالة معوقات الوصول إلى الأسواق وترشيد الإنفاق الضريبي.
3. دور السوق المالية في تمويل الاقتصاد: تنافسية أفضل وزيادة المنافسة بين البنوك ومحاربة الوضعيات الريعية في القطاع المالي وغيره.

الانتعاش الاقتصادي 2: مناخ استثماري أفضل

4. إعادة إطلاق المشاريع المهيكلة على غرار : بن قردان (خدمات لوجستية، سيدي بوزيد (الصناعات التحويلية الغذائية)، القصرين (الرخام) وباجة (حوض مجردة) ...

الانتعاش الاقتصادي 3: إطار مؤسسي أفضل

الإصلاحات المؤسساتية :

- أكثر فاعلية وشفافية لنشاط السوق: تعزيز المنافسة.
- حماية أفضل للقدرة الشرائية: التحكم في تكوين الأسعار ومراقبة مسالك التوزيع وأسواق الجملة.
- تسريع إصلاحات الديوانة (مركز الإعلامية لوزارة المالية).
- إعادة النظر في العلاقات التجارية

هندسة أفضل للدّيون

1. مراجعة هيكلة الدين العمومي:

- ترشيد اللجوء إلى المديونية الخارجية حسب الحاجات الحقيقية.
- سياسة نقدية أكثر مرونة لإعادة التمويل (على حساب تضخم مالي مرتفع نسبيّا).
- استكشاف الإمكانيات التي توفرها السوق المالية المحلية والصكوك في الخارج.
- تطوير سوق الأوراق المالية الثانوي المحلي لجذب المستثمرين في رقاع الخزينة: التمويل المباشر للدولة من البورصة بدلاً من المرور عبر البنوك التي تفرض هوامش ربح عالية (معدل BTA 9 ٪ مقابل نسبة فائدة للادخار بنسبة 5٪).

هندسة أفضل للديون

2. اتّخاذ تدابير مالية زجرية لمزيد التحكم في الديون.
3. استكشاف فرص التعاون الثنائي (إعادة تخصيص حقوق السحب الخاصة ، والقروض الثنائية).
4. إنشاء وكالة تونس للخزينة لضمان تصرف أكثر نجاعة وشفافية لديون الدولة وخزينتها.
5. التوجه للتداين الأخضر: إصدار "سندات خضراء" على غرار نيجيريا وشيلي...
6. النّظر في دراسة مدى فاعلية اعادة تصنيف الديون : تمديد آجال الاستحقاق وتسهيل الدفوعات لا سيما وأن الدين الخارجي التونسي هو في الغالب متعدد الأطراف وثنائي. وبالتالي يتم التعاقد مع المانحين بشروط ميسرة (أسعار فائدة منخفضة وآجال طويلة).

إصلاحات إستراتيجية عاجلة للنّجاح في سياساتنا التنموية

الحفاظ على تراكم رأس المال البشري وتعزيزه:

- التشاركية والحوار المجتمعي وتكافؤ الفرص.
- إصلاح منظومة التعليم بكل مراحله والتكوين المهني محوره الأساسي المتلقي.
- إصلاح المنظومة الصحية وضمان الوصول الشامل والعادل بتكاليف معقولة.
- الاقتصاد الاجتماعي والتضامني.
- الفلاحة والصيد البحري.

إصلاحات إستراتيجية عاجلة للنّجاح في سياساتنا التنموية

- المحافظة على الثروات الطبيعية وترشيد استغلالها ومعالجة نقص منسوب مياه الشرب.
- السياحة.
- السياسة الصناعية.
- معالجة التلوث بالعديد من الجهات والأحياء وفرز ومعالجة النفايات وإحكام التصرف فيها وتثمينها.
- منظومة النقل.

إصلاحات إستراتيجية عاجلة للنّجاح في سياساتنا التنمويّة

- مكافحة البطالة وخلق فرص العمل اللائق.
- السياسات الاجتماعية وخصوصا المنحة العائلية.
- التنمية الجهوية وجودة الحياة.
- رقمنة الإدارة.
- الحماية الاجتماعية للجميع.
- تكريس ثقافة العمل والتجديد والابتكار.