

السياسة الاقتصادية في تونس منذ برنامج الإصلاح الهيكلي

المولدي قسومي*

ملخص: يندرج العمق الاستمولوجي لهذه الدراسة ضمن علاقة التساند الوظيفي بين علم الاجتماع والاقتصاد السياسي من أجل دراسة السياسة الاقتصادية في تونس منذ بداية الثمانينيات من القرن الماضي، وقد تناولت الدراسة جملة من المحاور الاقتصادية المحددة لتلك السياسة، أهمها: (1) تناول الإصلاح الهيكلي والبحث عن الاندماج في الديناميكية الاقتصادية العالمية. (2) إعادة هيكلة المؤسسات العمومية ورهان الخصخصة. (3) الاستثمار المباشر الأجنبي. (4) اتفاقية الشراكة بين تونس والاتحاد الأوروبي. (5) برنامج التأهيل الشامل. (6) الإصلاح الضريبي والاستجابة لمتطلبات التكيف. لقد برزت كل تلك المحاور الاقتصادية في سياق نظام اقتصادي عالمي جديد تميز بخاصيتين أساسيتين: تراجع الدور الاقتصادي للدولة وتعاود دور المنظمات العالمية في تعديل الاقتصاد. والدولة التونسية في هذا الجانب أبدت طواعيتها لنسق عولمة الاقتصاد في مرحلة أولى بتطبيق كل تعليمات المؤسسات المالية العالمية، وفي مرحلة ثانية بتوقيعها على أهم الاتفاقيات الإقليمية والدولية التي تهتم بالمبادلات التجارية وإلغاء الحواجز الجغرافية والضريبية أمام التسويق والاستثمار. يضاف إلى ذلك جملة من الاعتبارات الداخلية التي أخضعت الاقتصاد التونسي إلى الديناميكية الاقتصادية العالمية، أهمها نسبة استثمار غير كافية لتحقيق الازدهار الاقتصادي، وتبادلات تجارية غير متنوعة بالقدر الكافي، وصعوبات تجارية مرتبطة بالسوق الخارجية، وإيرادات مالية ضعيفة، وتأطير «ماكرو» اقتصادي لا يزال هشاً، وجاذبية ضعيفة في مجال الاستثمار المباشر الأجنبي.

* باحث في علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية بتونس.

المصطلحات الأساسية: العولمة، السياسة الاقتصادية، مسار التنمية، الشراكة، الحركة الاقتصادية، الإصلاح الضريبي، الاتفاقيات الدولية، الاستثمار الأجنبي.

المقدمة:

لقد اكتملت منذ أكثر من عقدين ملامح سياسة الانفتاح الاقتصادي، ولكن هذه السياسة انطبعت بجملة من المعطيات التي مهّدت لها منذ بداية السبعينيات، وأبرز هذه المعطيات تمثلت في تفكيك سياسة التعاضد (الاشتراكية الدستورية) وكل المكاسب الجماعية التي تحققت منذ الاستقلال، ثم الانقلاب الدستوري الذي أعطى الرئاسة مدى الحياة للحبيب بورقيبة، تأكيداً للاستقرار الاجتماعي من أجل جلب رؤوس الأموال الأجنبية المستثمرة. يضاف إلى ذلك توقيع اتفاقية التعاون بين تونس والمجموعة الأوروبية وكذلك توقيع الميثاق الاجتماعي (المعروف بميثاق الرّقي) الذي أسّس سياسة التعاقد الاجتماعي بين المنظمات النقابية والحكومة. كل هذه المعطيات تعد خطوات مهمّة في اتجاه تركيز سياسة الانفتاح. «وتنبع أهمية هذا الانفتاح من كونه جسّد التعبير عن انسداد كامل للآفاق السّياسيّة في وجه نظام الحزب الواحد، وشن بداية اتجاه سياسي مرشح للاستمرار مدّة طويلة نسبياً...» (محمد الصالح الهرماسي، 1990: 215). إلّا أنّ هذا التوجّه الجديد سرعان ما وضع البلاد في أزمة تنحدر «من وضعيّة تتسم بتعايش مجتمعين في فضاء واحد ... أوّلهما مندمج في نظام الدّولة، في الاستهلاك، في نظام التواصل، والآخر يوجد خارج كلّ ذلك، دون أمل في أن يوجد يوماً في الدّاخل» (عبد الباقي الهرماسي، 1996: 116) وإذا أراد أن يفرض منظومة تواصل له فإنّها تكون عن طريق التظاهر والانتفاض باعتباره الأكثر تأثراً بكل ما يجري من جرّاء الخيارات السّياسيّة والاقتصادية. فقد «تسبب العاطلون عن العمل بعد الزيادة في أسعار الحبوب في مظاهرات عنيفة عرفها الشارع التونسي خلال الأيام الأولى من سنة 1984 (تعرف بحوادث 3 يناير 1984)؛ حيث استمدّت زخمها من اللامساواة الاجتماعية ومن ضيق قاعدة التنمية، كما استمدته من السلوك المظهري الفاحش والاستهلاك التفاخري للغئات الميسورة ومن إهمال النخب الحاكمة وعدم حكمتها» (عبد الباقي الهرماسي، 1996: 132). وعلى هذا الأساس فإنّ السؤال الذي يجب طرحه هو: لماذا لجأت الحكومة إلى زيادة أسعار المواد الأساسية وبهذه الطريقة في أواخر 1983؟

إنّ هذا القرار يدخل في إطار برنامج تخليّ الدولة عن عدّة مهام؛ فقد ارتفعت

النفقات الجمالية التي تكفلت بها الدولة بين 1973 و 1984 من 349 مليون دينار إلى 2541 مليون دينار (Dimassi, 1987: 334). أي أنّ نفقاتها خلال 1984 تزيد على سبعة أضعاف نفقاتها لسنة 1983، هذا ما دفع بصندوق النقد الدولي إلى أن يقدم وصفة تمكن الحكومة من تجاوز عجز الموازنة. وهذه الوصفة تتمثل في تخفيض التعويضات على المواد الاستهلاكية الضرورية التي بلغت سنة 1983 نحو 11% من موازنة الدولة، كما اقترح صندوق النقد الدولي إيقاف الانتدابات في القطاع الحكومي وتحجيم التحويلات المالية التي تتطلبها مؤسسات القطاع الحكومي (Bessis, 1987: 145).

أولاً - الإصلاح الهيكلي والبحث عن الاندماج

في الديناميكية الاقتصادية العالمية:

لقد كانت الأوضاع الاقتصادية صعبة دون شك، ولعلها تستوجب إجراءات تقشفية. ولكن ألم يكن الانقياد لصندوق النقد الدولي معناه اتباع منطق نقدي بحت لا يأخذ في الاعتبار الأبعاد الاجتماعية لإجراءات التقشف؟ (عبد الباقي الهرماسي، 1996: 132)

إنّ هذه الإجراءات حتمتها أزمة نظام المراكمة؛ حيث احتدت أزمة الإنتاجية منذ بداية الثمانينيات، ومن ثم سجلنا منذ تلك الفترة تقهقر إنتاجية العمل وارتفاعاً في هبوط إنتاجية رأس المال؛ فبعد النمو النسبي خلال السبعينيات (0,4 % بين 1972 و 1976 و 0,8 % بين 1977 و 1981) (Ben Hammouda, 1995: 118)، عرفت السنوات المالية نمواً سلبياً (- 1,3 % بين 1982 و 1986). وحيث إنّ الدولة لم تعد تجابه الأزمة بمفردها فإنّ المسألة الاقتصادية والاجتماعية أصبحت محلّ تفاوض بين الاتحاد العام التونسي للشغل الذي يتفاوض على قاعدة ارتفاع الأسعار وتكلفة المعيشة ويطالب بزيادة الأجور، والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة الذي يربط الأجور بالإنتاج حيث لا يمكن في اعتقاده الزيادة في الأجور إلّا بمقتضى الزيادة في الإنتاج. ومن ثم فإنّ الخطاب الاقتصادي الرسمي كان محدوداً، وانحصر في التشخيص الذي قام به بعض الخبراء لفائدة البنك الدولي. وكان عملهم مصدر برنامج الإصلاح الهيكلي الذي تمت المصادقة عليه نهائياً سنة 1986. هذه التوجهات التي فرضها البنك الدولي تعد نموّ السوق الداخليّة مرتبطاً بتجاوز الخلل الحاصل في الاقتصاد التونسي، وعليه لا بدّ من تسريع التكيف في الاقتصاد العالمي بوصف

ذلك حلاً جذرياً للأزمة. أمّا الدراسات العلمية والأكاديمية التي تناولت الأزمة فقد راوحت قراءتها بين اعتبار أسباب الأزمة تعود إلى ضعف الدور التقليدي للدولة في بداية الثمانينيات إثر تراجع الرّيع البترولي (Dimassi, 1984)، وبين اعتبار أنّ اللاتوازنات الاقتصادية الظاهرة هي انعكاس لحركية نمط اقتصادي أرسى خلال السبعينيات، وتميّز بتبعية تكنولوجية قويّة وتبعية مالية وارتفاع درجة اللاتمفصل بين البنى الإنتاجية (Bedoui et Mannoubi, 1980). أمّا المنحى الثالث فيتجه إلى أن الأزمة الاقتصادية التونسية تجد أصولها في مستويين:

أولاً: المردود الضعيف للاستثمارات تبعاً لإجهاض إنتاجية العمل ومردود رأس المال منذ 1976، وهذا الضعف في مستوى المردود يفسّر بالاستعمال الإضافي والفرعي الزائد للإمكانات الإنتاجية ثمّ للاستثمارات الثقيلة التي تمّ بعثها دون ضمان مردودية ثابتة.

ثانياً: فقدان القدرة على التوريد بالنسبة إلى الاقتصاد التونسي بعد تعمق اللاتوازنات الخارجية. (Ben Romdhan, 1987)

إنّ هذه القراءة لأسباب الأزمة تؤكد التلازم القوي بين المؤسسات المرتبطة بالسوق الداخليّة وتلك التابعة للسوق الخارجية، إضافة إلى رهانات حلّ الأزمة. ومن هنا، ولأجل مواجهة الصعوبات الخارجية والتراجع الملحوظ في مستوى التبادل فإنّ برنامج الإصلاح الهيكلي (PAS) اتجه إلى تحقيق تعديلات تحقق تحسين مردود الموارد، وتؤهل طريقة استغلالها وتعبئ الادخار الداخلي وتشجع الاستثمار وتعزز القدرة التنافسيّة (Gorbel, 1993: 62). وفي هذا السياق فإنّ الدولة اتجهت إلى خيار متابعة برنامجها في تحرير التجارة الخارجية واتباع سياسة مرنة في تقنين التبادل. وهنا يمكن اعتبار البرنامج خطوة كبرى نحو تخلي الدولة عن أهم محاور الاقتصاد وترك المجال للقطاع الخاص للاضطلاع بالمهام الاقتصادية الأساسية. حيث تمّ التصريح للمؤسسات الصناعيّة التي تحقق أكثر من 15% من رقم معاملاتها في التصدير، بالتوريد دون ضوابط وبخاصة في مجال توريد المواد ذات الاستعمال الصناعي وأساساً التكنولوجيا والمواد المعملية ودون تحديد المبالغ التي يمكن تحويلها. في حين أنّ المؤسسات التي تحقّق أقل من 15% من أرقام معاملاتها في المجال نفسه غير مسموح لها بتجاوز تلك النسبة في مجال التوريد. هذه المقاييس مكنت من توسيع دائرة نظام التوريد الحر ليلبلغ نسبة 47% من مبلغ

المشتريات المحققة لدى المزمدين الأجانب خلال سنة واحدة بعد أن كان سنة 1986 لا يتجاوز 24% (Gorbel,1993:73).

إن اعتماد برنامج الإصلاح الهيكلي من أجل تحقيق التوازن المالي قد أعطى نتائج ولكن دون أن يتجنب تكلفته الاجتماعية؛ لأنّ الإصلاحات لم تشمل الفئات الاجتماعية الأقل حظاً إلا بشكل جانبي. فالدفع الاقتصادي لم يكن كافياً - حتى وإن كان ضرورياً - لمساعدة الطبقات الشعبية خلال مراحل الإصلاح الهيكلي، لأنّ تكلفة المرور من سياسة اقتصادية إلى أخرى لا يمكن تجنبها. لذلك تعد بعض الدراسات أنّ أزمة الاقتصاد التونسي هي أزمة تعديل Crise de régulation، «فأزمة التعديل التي عرفها الرأسمال التبعية في تونس خلال الثمانينيات يتشابه بشكل طفيف مع أزمة إعادة الهيكلة التي جرت منذ بداية السبعينيات في البلدان الرأسمالية المهيمنة. ولكن هذا يفرض مراعاة الفارق بين نمطين من الرأسمالية. سياسة التعديل لهذا المسار التراكمي تستوجب الإحاطة والتدخل الدائم من طرف الدولة. فمنذ سنوات تعيش الدولة التونسية صعوبات لمتابعة التعديل وكذلك في تجنب اللاتوازنات الاقتصادية والاجتماعية الحادة» (Dimassi,1984:05). ومن معالم تعديل مسار المراكمة بالنسبة إلى الدولة التي أفضت إلى تعميق اللاتوازن الاجتماعي:

- فرض رسوم على جملة من الخدمات العمومية التي كانت تقدّمها سابقاً مجاناً بالنسبة إلى الفئات غير المحظوظة (الصحة والتعليم...)
- الزيادة في أسعار المواد الاستهلاكية.
- التوجّه نحو الخصخصة - بشكل جزئي على الأقل - لعدد من الأنشطة الاستراتيجية بالنسبة إلى الطبقات الشعبية مثل قطاع النقل.
- رفع التعويض على المواد الاستهلاكية ممّا أدى إلى حوادث يناير 1984، وهذا ما جعل الطبقات الشعبية خلال الثمانينيات تتحمّل أعباء التعديل وتكلفته في مسار المراكمة، ومن ثم عبّرت عن عدم رضاها في بداية سنة 1984.
- إذا كانت حكومة محمد مزالي رفضت الاعتراف بحقيقة الوضع المتأزم، فإنّ الخطاب الرسمي غيّر من لهجته بعد رحيل مزالي (Ben Hammouda,1995:127)، ومن ثم اعترف رشيد صفر، البديل البورقوبي لمزالي على رأس الحكومة، بخطورة

المصاعب الاقتصادية التي تشق البلاد، وأعلن الانخراط الرسمي في برنامج الإصلاح الهيكلي الذي رُسمت معالمه مناصفة بين السلط العمومية في تونس وخبراء مؤسسات Bretton Woods. ولكن قبل ذلك من المهم أن نشير إلى أن تونس بدأت تناقش هذا البرنامج منذ 1983 (عندما تبنته المغرب بشكل نهائي). وقد أجلت تونس انخراطها في هذا البرنامج لمدة ثلاث سنوات ريثما يتم استنفاد وصلة أخرى قدّمها صندوق النقد الدولي (FMI) لمعالجة الوضع، ومضمونها يقوم أساساً على رفع الدعم عن المؤسسات العمومية وتخفيض اعتماداتها المالية المخصصة لصندوق الدعم. إلا أن النتائج التي ظهرت منذ بداية 1984 عبّرت عن فشل المعالجة، وبدورها أجلت إمكانية انخراط تونس في أي برنامج تعديلي آخر.

منذ بداية الثمانينيات أصبح صندوق النقد الدولي - على المستوى المؤسسي - الجهاز الرسمي لإدارة ديون العالم الثالث. وهكذا فإن كل دولة قبل مناقشتها لديونها مع نادي لندن بالنسبة إلى الالتزامات الخاصة ومع نادي باريس بالنسبة إلى الالتزامات العمومية، لابد أن تمضي اتفاقاً مع صندوق النقد الدولي. ولكن قبل توقيع هذا الاتفاق فإن على البلدان في طور النمو (PVD) الواقعة تحت طائلة المديونية أن تلتزم تطبيق برنامج الإصلاح الهيكلي في إطار التنسيق الضيق والمباشر مع الصندوق. وهدف هذا البرنامج هو تذليل اللاتوازنات الخارجية وكبح التضخم مع ضرورة المحافظة على مستوى ثابت من النمو. ويمكن تعريف برنامج الإصلاح الهيكلي بأنه «مسار إعادة تنظيم الهياكل الإنتاجية للبلدان المعنية من أجل ضمان توازن ميزان الدفوعات في إطار العلاقات الاقتصادية العالمية المحررة من كل سياسة تحجيم» (Ben Hammouda, 1995: 128). ومن ثم تنبع تفاصيل هذا البرنامج من البنية الإيديولوجية لنسق بريتون وودز Bretton Woods الذي يتجه نحو التوسع المؤبد للإنتاج والنمو واندماج الاقتصادات الوطنية في الاقتصاد العالمي دون حدود. وبفضل مخططات هذا البرنامج ألزمت المؤسسات المالية العالمية بلدان الجنوب «بفتح حدودها وتوجيه اقتصاداتها - المتكيفة ذاتياً إلى حدود اللحظة - نحو التصدير، وفرض اتفاقيات تجارية تمّ التفاوض حولها في إطار الاتفاقية العامة حول التجارة والتعرفة الجمركية (GATT) لتتمكّن من فتح الاقتصادات الوطنية في الجنوب كما في الشمال الحر شيئاً فشيئاً للبضائع ورؤوس الأموال» (Korten, 2001: 87).

إنّ مضمون برنامج الإصلاح الهيكلي ليس موحداً بالنسبة إلى كل البلدان التي

اعتمدته بل يختلف محتواه من بلد إلى آخر. فهذه البرامج تبحث عن أساليب امتصاص الصعوبات الخارجية في مرحلة أولى، ثم تسعى إلى تحقيق المكاسب الضرورية لتسديد متطلبات الديون وفوائض الديون في مرحلة ثانية. وعلى هذا الأساس تمت صياغة الإصلاح الهيكلي وتنفيذه على عدة مراحل:

أولاً - الضغط على الطلب والتحكم فيه عبر تخفيض الاستثمارات العمومية وإيقاف الانتدابات وتجميد الأجور في مستوى القطاع العمومي والإلغاء التدريجي للتعويض على المواد الاستهلاكية.

ثانياً - تشجيع التصدير عبر التخفيض التدريجي والمتواصل لقيمة الدينار والرفع التدريجي للحماية على الاقتصاد وتحرير التوريد، إضافة إلى تقديم تشجيعات إضافية للمصدرين وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر.

ثالثاً - تقليص دور الدولة الاقتصادي ووزنها عبر خوصصة المؤسسات العمومية.

رابعاً - إدخال سلسلة من الإصلاحات الهيكلية وبخاصة في مجال المالية مع تحرير الأسعار وإصلاح النظام الجمركي والضريبي.

«إنّ المهم في برنامج الإصلاح الهيكلي المعتمد في تونس أنّه... يبحث عن ضمان الترفيع في الطلبات وتسهيل عملية تكيف البنى الاقتصادية الداخلية مع متطلبات السوق العالمية. إنّ المنوال المرجعي لهذا البرنامج هو تحقيق مجال اقتصادي يتكوّن من عون خاص ينشط في سوق مفتوحة على الخارج تتفاعل فيها كل المكونات الاقتصادية دون حواجز تعرقل اشتغاله الحرّ» (Ben Hammouda, 1995: 134). ضمن هذه الآفاق فإنّ المنوال الذي جاء به برنامج الإصلاح الهيكلي يسعى إلى القطع مع تمفصل القطاعات الداخلية والخارجية على أساس سؤال المراكمة الذي كان خلال السبعينيات. ومنذئذ أصبح القطاع الخارجي مميزاً في مستوى استخدام الموارد (Ben Hammouda, 1995: 135). ومن هنا فإنّ مؤسسات برتن وودز والسلط العمومية تفضّل توجهاً كلياً لخيارات وأولويات تنموية متخارجة، دون الأخذ بعين الاعتبار أدنى إمكانيات التنمية المستقلة. في حين اتجهت إلى توفير إمكانيات تطبيع الهياكل الإنتاجية مع الاقتصاد العالمي. وهذه الاختيارات كانت محلّ معارضة شديدة من طرف المجلس الاقتصادي والاجتماعي وضغط البورجوازية الصناعية المرتبطة بالسوق الداخلية، ممّا يفسّر بطء وضع الإصلاحات

ولا سيما تلك المرتبطة بتحرير التوريد. ولكن تحت ضغط البنك العالمي وصندوق النقد الدولي وضعت الدولة المجتمع أمام حتميات جديدة لم يصمد في مواجهتها المستثمرون المرتبطون بالسوق الداخلية، ولا العمال؛ مما أزاح كل التحفظات التي ظهرت منذ البداية وعجل بحركة تنفيذ برنامج الإصلاح الهيكلي.

ثانياً - إعادة هيكلة المؤسسات العمومية ورهان الخصخصة:

إن التشريعات الأولى المتعلقة بإعادة هيكلة المؤسسات العمومية ترجع إلى القانون 87/47 الصادر في 2 أغسطس 1987 المتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات العمومية. وبالاتماد على هذا القانون شكلت اللجنة الوطنية لتطهير المؤسسات العمومية (CNAREP) وإعادة هيكلتها. وهو الهيكل المسؤول عن:

- تحديد قيمة المؤسسات وعناصرها النشيطة قبل مباشرة عملية إعادة الهيكلة.

- تحديد شروط الانقطاع.

وتعود الهيئة الفنية لهذا المجلس إلى ترخيص اللجنة الوزارية المكونة من الوزارة* الأولى ووزارة الداخلية ووزارة التخطيط ووزارة المالية ووزارة الشؤون الاجتماعية وكتابة الدولة للحكومة ومحافظة البنك المركزي. وقد بدأت القوانين التنفيذية بصور القانون 89/05 الصادر في أول فبراير 1989 المتعلق بالمشاركة في المؤسسات العمومية. وتم إيقاف قرارات إعادة الهيكلة من طرف الوزير الأول** الذي اقترح لجنة التطهير وإعادة هيكلة المؤسسات ذات المشاركة العمومية (CAREPP) على مرجع الفصل 27 من القانون نفسه، وقد تعزز هذا القانون بقرار تطبيقي (على عكس قانون 87 الذي بقي ينتظر قراره التطبيق بلا أجل) رقم 377 لسنة 89 المؤرخ في 15 مارس 1989. ومنذ البداية يمكن أن نلاحظ عدم اكتمال في مستوى تركيبة اللجنة وغياب بعض العناصر الممثلة للمجتمع المدني كغياب الاتحاد العام التونسي للشغل واتحاد أرباب العمل. لذلك فإنّ عمل هذه اللجنة سيكون منقوصاً من الدعائم السياسية والمدنية«إلى حد يمكن اعتبار اللجنة إحدى مؤسسات السلطة التنفيذية باعتبار عدم مشاركة مجلس النواب حيث تم تغيب النواب في اتخاذ القرار حول إعادة الهيكلة وبعث المجلس (CAREPP)

* مجلس الوزراء.

** رئيس مجلس الوزراء.

على الرغم من أن المسألة تمس المصالح العمومية، وأول دعائم القرار في خصوصها هو تشريك المواطن عبر ممثليه في السلطة التشريعية» (Attar, 1991). لذلك فإنه خلال مناقشة مشروعات قوانين 87 و 89 لم يتخلف النواب عن الإشارة إلى أن الحكومة ارتكبت تجاوزاً في عدم تشريك كل الأطراف باعتبار أن الدولة ملزمة بتشريك كل الأطراف الاجتماعية في قرار الخصخصة في أملاكها. ومن داخل هذا المعطى فإن المسألة التي تثير قلقاً أكبر هي إقصاء الأطراف الاجتماعية (نقابة أرباب العمل ونقابة العمال)، هذه الأطراف التي انخرطت في نظام الشراكة مع الحكومة منذ بداية السبعينيات، وهذا يعني أن الحكومة سريعة التناكّر لأطروحة المشاركة الاجتماعية والسياسية التي تبنتها مع كل مقومات المجتمع المدني ومؤسساته إلا أنها كما يبدو لا تكثر بذلك مهما كانت أهميته في حالة الأزمات، فكما غيبت كل الأطراف في بداية الثمانينيات خلال الأزمة الاقتصادية مما أدى إلى خيبة 3 يناير 1984، فإنها في إطار اتباع سياسة مجابهة المديونية وضرورة إرساء التوازن في ميزان الدفوعات التجأت إلى برنامج إعادة هيكلة ممتلكات الدولة بكل امتثال لمقومات الدولة القصوى، وكأن سياسة الانفتاح ومنهج التعددية والديمقراطية لم يغيّر في الأمر شيئاً، وهذا ما يحول طبيعة العلاقات بين الأطراف الاجتماعية والحكومة - وبخاصة من جانب اتحاد الشغل - إلى علاقات نزاعية مع الدولة «أما الرأي العام، هذا المتغيب الكبير المرتهن بفصاحة الصحافة والإعلام ودقتها، فإنه مفروض عليه أن يعيش نتائج برنامج إعادة الهيكلة وبرنامج الخصخصة في القطاع العام دون أن يتابع بداية التنفيذ أو مراحلها» (Attar, 1990).

إنّ قانون أول فبراير 1989 الذي يلغي سابقه (قانون 2 أغسطس 1987) على الرغم من أنه لا يختلف عنه جذرياً حيث تعلق الاثنان بالموضوع نفسه، فإنه يطرح إشكاليتين أساسيتين، هما: مدى دستورية هذا القانون ثم مدى شرعية الإجراءات المتبعة بحسب ترتيب القانون (Larguet, 1991) وبخاصة فيما يتعلق بوظيفة مجلس تطهير وإعادة هيكلة المؤسسات ذات المشاركة العمومية (CAREPP)، فانطلاقاً من الفصل 24 من قانون أول فبراير 1989 الذي بعث على أساسه المجلس يبدو أن وظيفة هذا المجلس ذي التركيبة الواسعة تتمثل في إبداء رأيه في كل إجراءات الخصخصة في المؤسسات العمومية. وباعتبار أن التركيبة رفيعة المستوى (خمس وزارات وكتابة الدولة للحكومة ومحافظة البنك المركزي) فإنها تصرف النظر عن رؤساء المؤسسات المعنية ومديريها والمديرين العامين للمؤسسات والمدير العام

للقروض بالبنك المركزي. واعتباراً للدور المهيمن للوزير الأول في صلب هذا المجلس فإنّ مسألة شرعية قراراته تثير ملاحظتين أساسيتين (Larguet, 1991):

أولاً - أن تعهد قرارات الهيكل للوزير الأول، فهو أمر يبدو غير مطابق بشكل كاف لمفهوم الشرعية انطلاقاً من أنّ الوزير الأول يسيّر أشغال الحكومة وينسقها ولا يحتكم على سلطة إدارية أو قدرة فنية تمكّنه من اتخاذ القرار على دراية كافية. ففي بريطانيا تعهد عملية الخصخصة في المؤسسات العمومية إلى الوزارة التي تعود إليها المؤسسة بالنظر، أما رئيس الحكومة فيكتفي برؤس اللجنة المكلفة رسم إستراتيجية القطاع العمومي وتحديد مصيره.

ثانياً - إن سلطة الإشراف التي تنظر في المؤسسات المعنية بالخصخصة يكاد ينعدم دورها انطلاقاً من أنها لا توفر الطاقم الفني والخبرات اللازمة لإضفاء مزيد الدراسة على وضع المؤسسة بل تعهد بذلك إلى الوزير الأول الذي يبنّي قراره النهائي إما بناء على توجيهات تلك الوزارات أو بالتشاور فقط مع رئيس الدولة.

انطلقت عمليات الخصخصة في تونس منذ 1987 في إطار برنامج الإصلاح الهيكلي، هذا البرنامج الذي يهدف إلى خصخصة المؤسسات العمومية وانسحاب الدولة من النشاطات التنافسية ودعم القطاع الخاص. ولتسويق الخصخصة وقع اللجوء إلى ذريعة عدم جدوى القطاع العام وضعف مردوبيته بحيث أصبح هذا القطاع يمثل عبئاً ثقيلاً على موازنة الدولة. لذلك وجب تغيير المعايير الاقتصادية والاجتماعية التي كانت تحكم القطاع العام بمعايير جديدة تعتمد على السوق وعلى منطق الربح، ومن هنا نفهم لماذا جعلت الدولة من الخصخصة إحدى ركائز تعزيز القطاع الخاص ووسيلة لتحسين جودة الاقتصاد وقدرته التنافسية. ومن ثم تكون هناك خصخصة عندما يقع نقل ملكية مؤسسة والتصرف فيها من القطاع العام إلى القطاع الخاص أو عندما يفتح للخواص قطاع أو نشاط تابع للقطاع العام. هذا التعريف - الاستنتاج من شأنه أن يضعنا أمام فهم سياقي أعم وأشمل لمسألة الخصخصة. فالسلطات العمومية تتجه حالياً نحو تنفيذ سياسات الخصخصة عبر سلسلة من المسارات المختلفة: التطور الأقل سرعة للمؤسسات العمومية الذي هو في جانب منه نتيجة التخلي المالي للدولة؛ مما يولد خصخصة نسبية للاقتصاد، يقابل ذلك أنّ المؤسسات الخاصة بدأت تكتسب وزناً اقتصادياً مهماً بشكل تدريجي. وهذا التخلي ذاته قد يثير ردود فعل من طرف المسيرين للمؤسسات العمومية من

منطلق إثباتهم لقدرتهم على الخروج من الصعوبات، وفي حالة عدم التمكن من ذلك وعجزهم عن حماية المؤسسة فإن الخدمة العمومية يمكن أن تتردى وهو سبيل إضافي إلى الخصخصة. وهناك منوال ثالث للخصخصة يتمثل في وضع المؤسسات العمومية في خدمة المؤسسات الخاصة وإجبارها على تلبية الخدمات وتوفير المنتج بأسعار منخفضة. وهذه السياسة أقل تعميماً مما هو موجود، وهنا وفي مختلف الحالات يبدو أن الغاية النهائية للخصخصة هي تمكين الخواص من الدخول في الإرث المؤسساتي للدولة وطرح أنفسهم بديلاً اقتصادياً وتنموياً للدولة على الرغم من أن دور المؤسسات العمومية في النمو الاقتصادي هو دور أساسي حتى في سياق الاقتصاد الرأسمالي. «فالمؤسسة العمومية تؤدي دوراً حاسماً في تنمية عدة مجالات لأن القطاع العام يمكن أن يندفع أكثر من القطاع الخاص في الاستثمارات الأكثر تكلفة ومدة إنجازها أطول ومردوديتها غير ثابتة وغير مضمونة وغير آنية مثل الاستثمار في البنية التحتية كالطرق والسكك الحديدية، فهي مجالات تتطلب وقتاً أطول لإنجازها، ومردوديتها غير ثابتة وغير مضمونة» (Dubois, 1974: 13)

لقد حدّدت للخصخصة في تونس مجموعة من الأهداف، أهمها:

- تطوير أداء القطاع الخاص وتدعيم الاستثمار الخاص من خلال تحسين القدرة التنافسية للمؤسسات وتعبئة رؤوس الأموال وتسهيل نقل التكنولوجيا.
- جلب الاستثمارات الأجنبية المباشرة.
- التخفيف من الأعباء المالية التي تتحملها الدولة وتوفير موارد مالية إضافية من شأنها أن تساعد الدولة على تمويل نفقاتها.
- تنشيط السوق المالية لتقوم بدورها المتمثل في تعبئة المدخرات المالية لفائدة الاستثمار.

لقد وقع توخي التدرّج في تنفيذ برنامج الخصخصة على ثلاث مراحل (Jeune Afrique, N°2030):

- المرحلة الأولى: وهي التي تغطي فترة المخطط السابع (1987-1991)، وقد وصفها وزير التنمية الاقتصادية في إحدى ندواته الصحفية بمرحلة التريث؛ لأن القطاع الخاص يعيش فترة نقاهة من جراء الانعكاسات السلبية التي نتجت عن برنامج الإصلاح الهيكلي، والخطر دائماً - بحسب الوزير - هو أن المؤسسات التي ستعرض للخصخصة لن تجد الإقبال من طرف المستثمرين الخواص، وهو ما

يمكن أن ينتج عنه إجهاض سياسة الخصخصة منذ بدايتها. خلال هذه المرحلة وقع اللجوء إلى التفريط في أجزاء من المؤسسة، ثم استعملت تقنيات البيع بالجملة للأسهم وفتح رأس المال للعموم. أما المؤسسات التي شملتها الخصخصة في تلك الفترة فتتنمي إلى قطاعات التجارة والفلاحة والسياحة ونقل البضائع.

– **المرحلة الثانية:** انطلقت مع بداية المخطط الثامن (1992–1996)، حيث بدأ التفكير في خصخصة نشاطات تعد عادة إستراتيجية بوساطة اللزمة وعلى أساس احترام كراس الشروط، وقد شملت الخصخصة خلال هذه المرحلة ميادين إنتاج الكهرباء والتطهير والإسمنت والبنوك والتأمين وكذلك السوق الحرة في المطارات التونسية.

– **المرحلة الثالثة:** بدأت منذ 1996 وخلالها عرفت الخصخصة نسقاً سريعاً لأنها أصبحت تشمل المؤسسات الراححة. ويمكن كذلك الإشارة إلى عاملين أسهما في هذا النسق السريع، وهما:

– **المذكرة الصادرة عن البنك المركزي التونسي (23 نوفمبر 1997)،** التي تسمح للبنوك بإعطاء قروض متوسطة المدى مباشرة للمعنيين بعمليات الخصخصة لتمويلها.

– **إجراءات تشجيعية للمشاركة في عمليات الخصخصة،** أهمها أن الدولة وضعت على ذمتهم موارد تحصّلت عليها من البنك الأوروبي للاستثمار لمساندة برامج الخصخصة. والجديد خلال هذه المرحلة أنه منذ بداية 2001 وقع توخي أسلوب جديد حيث يعلن مسبقاً عن المؤسسات التي سيقع خصصتها مع تحديد التقنيات التي استعملتها في عمليات الخصخصة. وقد شملت عمليات الخصخصة – إلى حدود أواخر مارس 2001 – 147 مؤسسة، وقررت 1406 ملايين دينار (جدول 1) مع العلم أن 67% من موارد الخصخصة (أي 900 مليون دينار) متأتية من المستثمرين الأجانب (Jeune Afrique, N°2063).

جدول 1

عمليات الخصخصة من 1987 إلى 31 مارس 2001

المجموع	2000 – 1997	1996 – 1992	1991 – 1987	الفترة
1406	1090	190	126	الموارد (مليون دينار)
167	66	44	37	عدد المؤسسات المعنية
313	162	83	68	عدد عمليات الخصخصة

المصدر: وزارة التنمية الاقتصادية: التقرير السنوي 2000.

أمّا، وقد أصبحت الخصخصة واقعاً فهل تمكّنت من تخفيف الأعباء المالية على الدولة؟ بلغت الموارد المالية المتأتية من الخصخصة منذ 1987 حتى 31 مارس 2001 مبلغ 1406 ملايين دينار، منها 67% في شكل استثمار أجنبي، و85% من هذا الأخير منحصر في مواد البناء والإسمنت. وفي مقارنة بين تطوّر الموارد السنوية للخصخصة من جهة وعجز الموازنة من جهة أخرى يتّضح أنّ الخصخصة أسهمت في تخفيف الأعباء المالية التي تتحمّلها الدولة، ومن ثم ساعدت على التخفيض من عجز الموازنة (جدول 2).

جدول 2

تطور نسبة عجز الموازنة في الناتج الداخلي الخام

1995	1996	1997	1998	1999	2000
4,1%	4%	4,2%	1,3%	3,5%	2,4%

المصدر: وزارة التنمية الاقتصادية : التقرير السنوي 2000.

انطلاقاً من جدول 2 نلاحظ أنّه منذ أن ارتفع نسق الخصخصة سنة 1995 سجل انخفاض في عجز موازنة الدولة كما كان هناك ارتفاع في مداخيل الخصخصة، وأحسن مثال على ذلك هو سنتا 1998 و2000، فخلال هاتين السنتين وقعت خصخصة معامل الإسمنت الأربعة:

– سنة 1998 تمت خصخصة معملّي إسمنت جبل الوسط والنفيضة مقابل 409 ملايين دينار (Jeune Afrique, N°1985).

– سنة 2000 تمّ خصخصة في معملّي إسمنت قابس وجبل الجلود بمبلغ 362 مليون دينار (Jeune Afrique, N°2063).

وهو ما نتج عنه انخفاض معتبر لنسبة عجز موازنة الدولة (1,3% سنة 1998 و2,4% سنة 2000)، ويمكن كذلك الوقوف على انخفاض عجز الموازنة من جراء موارد الخصخصة (جدول 3).

جدول 3

انخفاض عجز الموازنة

2000	1999	
2,4%	3,5%	نسبة عجز الموازنة باعتبار موارد الخصخصة
3,7%	4,6%	نسبة عجز الموازنة بدون اعتبار موارد الخصخصة

المصدر: البنك المركزي التونسي: التقرير السنوي 2000

ثالثاً - الاستثمار المباشر الأجنبي:

يكتسي الاستثمار المباشر الأجنبي أهمية كبرى نظراً للأسباب التالية (Gouia, 1998):

- ندرة الموارد المالية الخاصة والعامة المخصصة لتمويل التنمية وضعف الادخار الداخلي وعدم قدرته على مسايرة حاجات الاستثمار.
- العولمة وما فتحة من مجالات واسعة أمام التنقل السريع لرؤوس الأموال.
- سياسة الانفتاح والليبرالية التي تتبعها البلدان المتقدمة والبلدان النامية والتي نتجت عنها أنماط تنمية تعتمد على الصادرات والاستثمارات المباشرة الأجنبية.
- إضافة إلى ذلك، فإن الاستثمار الأجنبي يتمتع بميزة أساسية، فهو يوفر موارد مالية إضافية دون إثقال كاهل البلدان بالديون الخارجية.
- انخرطت تونس في سياسة الاستثمار الأجنبي المباشر منذ أن أصبحت في حاجة ماسة إلى التمويلات الخارجية لظهور عدّة أسباب، أهمّها:
- اندماج الاقتصاد التونسي في الاقتصاد العالمي.
- اتباع نمط تنمية يعتمد على التصدير.
- ضعف الادخار الوطني.
- ولقد راهنت تونس بسبب تكريس سياسة ليبرالية وبسبب إمضاءها على اتفاق الشراكة التونسية الأوروبية، على الاستثمار المباشر الأجنبي، وجعلت منه إحدى ركائز التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فبدون تدفق هذا النوع من الاستثمار فإن انعكاسات اتفاق الشراكة يمكن أن تكون سلبية. فما الإجراءات التي اتخذت لتشجيع الاستثمار المباشر الأجنبي؟
- سن قانون للاستثمار المباشر الأجنبي في يناير 1994.
- إقرار قابلية تحويل الدينار وتنشيط سوق الصرف.
- تسهيل الإجراءات الإدارية.
- تأسيس وكالة النهوض بالاستثمارات الأجنبية في فبراير 1995.
- إنشاء منطقتين حرتين ببزرت وجرجيس.
- إبرام عدد من الاتفاقيات لتسهيل الاستثمارات المباشرة الأجنبية وأهمّها اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي والمنظمة العالمية للتجارة.

إنّ نتائج كل السّياسات التي تُعنى باجتناب الاستثمار المباشر الأجنبي تبقى رهينة المصادقية الاقتصادية والسّياسيّة للبلد المعني في نظر الأوساط المالية العالميّة والشركات المتعدّدة الجنسيات. إن ما يجب تأكّيده هو أنّ هذه المصادقية لا تكتسب إلّا من خلال جملة الإجراءات التي من أهمّها (Goldsmith & Mander, 2001: 235):

- إلغاء الرسوم المخصّصة الموظّفة على الاستثمارات الأجنبيّة.
- إعادة توجيه الاقتصاد نحو التصدير.
- تخفيض الأجور أو تجميدها لجعل الصادرات أكثر تنافسيّة.
- تخفيض الرسوم الدّيوانيّة.
- تقليص قيمة العملة المحليّة مقارنة مع العملات القويّة.
- تطبيق برنامج التعديل من أجل المطابقة بين التشريعات والمؤسسات ذات المنتج التصديري.

لقد نتج عن الاستثمارات المباشرة الأجنبيّة (إلى حدود يوليو 2001) إنشاء 2243 مؤسسة أجنبيّة، منها 1616 مؤسسة تصديرية بصفة كليّة. وتشغل هذه المؤسسات 206970 عاملاً، منهم 183966 في الصناعات المعملية.

جدول 4
تطور الاستثمار المباشر الأجنبي (مليون دينار)

2001 (7 الأشهر الأولى)	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991
335	1068	437	763	406	274	313	531	648	502	145

البنك المركزي التونسي: التقارير السنويّة للسنوات المذكورة.

إنّ المتفحص لهذا التطوّر للاستثمارات المباشرة الأجنبيّة (جدول 4) يمكنه الوقوف على مجموعة من الاستنتاجات، أهمّها:

- على الرّغم من الإجراءات العديدة والمتنوّعة فإنّ الاستثمار المباشر الأجنبي لم يتطوّر بالحجم المؤمل، وهذا حال كل بلدان العالم الثالث في علاقة بهذا الاستثمار، ففي حين دُعمت البلدان المصنّعة قدرتها على استقطاب الاستثمار

الخارجي المباشر - حيث تطوّر نصيبها من 60% (من الحجم العالمي) خلال فترة 1995-1997 إلى أكثر من 77% خلال فترة 1998-2000 - تراجع نصيب البلدان النامية من قرابة 34% من الحجم العالمي للاستثمار المباشر الأجنبي إلى 20% خلال الفترة نفسها على الرغم من تطوّر حجم الاستثمارات الموجّهة إليها من 145 مليار دولار سنة 1996 إلى 190 مليار دولار سنة 2000 (بحسب ما ورد في تقرير لجنة الاستثمار الخارجي خلال المؤتمر الـ 13 للاتحاد التونسي للصناعة والتجارة).

وبشكل عام مكنت الاستثمارات الخارجيّة خلال السنوات الأربع الأولى من المخطط التاسع من إحداث أكثر من 47 ألف فرصة عمل، أغلبها في قطاع الصناعات المعملية (97,4%) منها قرابة 26,700 موطن شغل بقطاع النسيج و8700 موطن شغل بقطاع الكهرباء والميكانيك. وتمثل هذه الإحداثيات 19% من جملة الإحداثيات على المستوى الوطني. وهو ما يبرز الدور الإيجابي للاستثمار الخارجي في مساندة الجهود المحلي في النهوض بالتشغيل. إلّا أنّ هذه الإحداثيات - على الرغم من تطوّرهما - مازالت تهم معظمها اليد العاملة ذات الكفاءة المتواضعة، مع العلم أنّ القطاعات الجديدة التي تشغل أصحاب الشهادات العليا لا تزال في بدايتها وتبقى مرتبطة بمدى استقطاب الشركات في الأنشطة ذات التقنيات الحديثة. أمّا على مستوى التصدير فقد مثلت المؤسسات الأجنبية الموجّهة كلياً إلى التصدير 82% من مجموع المؤسسات التي أحدثت خلال فترة 1997-2000. وكانت بالإضافة إلى قطاع النسيج موجّهة إلى أنشطة جديدة ذات تقنيات متطورة مثل الصناعات الميكانيكية والكهربائية. إلّا أنّ هذا لا يعفي الاستثمارات الأجنبية المباشرة من مواجهة عدد من المشكلات، أهمّها أنّ:

- الاستثمارات المباشرة الأجنبية تعتمد على استغلال امتياز مقارن، وهو ضعف تكلفة اليد العاملة، وجدوى هذه الاستراتيجية أصبحت محلّ شك بسبب الثورة التكنولوجية التي أصبحت طاغية على النشاطات ذات الاستعمال الكثيف للعمل. وهو من شأنه أن يقلّص من أهمية هذا الامتياز المقارن، زيادة على ذلك فإنّ الاقتصاد التونسي يواجه منافسة شديدة فيما يخصّ تكلفة اليد العاملة من طرف بلدان أخرى كالمغرب ومصر وتركيا والبرتغال.

- مصادر الاستثمار المباشر الأجنبي في تونس غير متنوّعة، وتكاد تكون هي نفسها: مؤسّسات أوروبية بالأساس بحيث توجد 858 مؤسّسة فرنسية، و467 مؤسّسة إيطالية، و263 مؤسّسة ألمانية، في حين أنّ إسبانيا لا تسهم إلا بـ35 مؤسّسة، وبريطانيا بـ40 مؤسّسة، وهذا يعني أنّ الشراكة مع مناطق أمريكا الشمالية وآسيا تكاد تكون غائبة تماماً.

- التوزيع الجغرافي للاستثمار المباشر الأجنبي غير عادل؛ لأنّ المستثمرين الأجانب يفضلون التمرّك في المناطق الساحلية على حساب المناطق الداخلية. فإلى حدود موفّى سنة 2000 توجد 59,55% من المؤسّسات الأجنبية في الشمال الشرقي، وتشغل 102,208 عمال، و2,28% من المؤسّسات الأجنبية في الشمال الغربي وتشغل 4,147 عاملاً و0,97% من تلك المؤسّسات في الوسط الغربي مع تشغيل 1,765 فرداً، وهذا التوزيع الجغرافي للمؤسّسات الأجنبية من شأنه أن يعمّق التفاوت بين الجهات.

- التوزيع القطاعي للاستثمارات المباشرة الأجنبية تهيمن عليه الصناعات المعملية. فعلى 181 مؤسّسة أجنبية تأسست سنة 2000 هناك 162 مؤسّسة أنشئت في قطاع الصناعات المعملية، منها 81 مؤسّسة تشتغل في النسيج والملابس، في حين أنّ القطاع الفلاحي لم يشهد في السنة نفسها إلا إنشاء ثلاث مؤسّسات أجنبية فقط وكذلك في قطاع الخدمات الذي أنشئ فيه 16 مؤسّسة أجنبية.

رابعاً - اتفاقية الشراكة بين تونس والاتحاد الأوروبي:

وقّعت تونس اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي في 17 يوليو 1995. وقد دخل هذا الاتفاق حيّز التنفيذ في مارس 1998 إثر مصادقة جميع البرلمانات الأوروبية عليه، ولكن الجانب التونسي لم ينتظر هذه المصادقة، وبدأ تطبيق تعهّداته منذ غرة يناير 1996، ومن ثم يصبح هذا التاريخ هو السنة القاعدية لدخول الجانبين في علاقة جديدة مبنية على مبدأ المعاملة بالمثل في مفهوم تبادل التنازلات.

إن تزامن التفاوض بين تونس والاتحاد الأوروبي مع تفاوض الجانبين في إطار التفاوض الشامل داخل الاتفاقية العامة للتجارة والتعرفة الجمركية (GATT) يبرز تلاقي المصالح بين الجهتين في خضم التوجّهات العميقة للمحيط العالمي. لكن تسويق المواقف يختلف من جهة إلى أخرى:

لقد اتضح أنّ التنازلات التجارية الأحادية الجانب التي يمنحها الاتحاد الأوروبي

لبقية العالم لا تخدم مصالحه الإستراتيجية وأنّ عليه إعادة النظر في علاقاته الخارجية (Ghilès, 2000)، ومن ثم فإن اتفاق الشراكة مع تونس - وهو الاتفاق الأول من مجموعة اتفاقات برمجها الاتحاد الأوروبي مع بقية البلدان المتوسطية - حدّد في إطار المقاربة الجديدة للاتحاد. وهي مقاربة استندت إلى السياسة الشاملة المبنية على الشفافية والتوازن وتبادل المصالح، على أن يقع إقناع جميع الدول المتوسطية بهذا الاتجاه الجديد، وهو ما تمّ فعلاً في تونس. «فقد بحثت أوروبا منذ أكثر من عشرين عاماً عن مسالك سياستها المتوسطية. وكان التعاون اللامركزي الذي بدأ منذ 1992 في إطار السياسة المتوسطية المتجدّدة يمثل المبادرة الأصلية، وهو ملحق لمقاربة كلاسيكية أوروبية للتعاون. وقد اعتمدت على الحوار بين المجتمعات المدنية، وانبنت هذه المقاربة على مسؤولية الفاعلين غير الحكوميين من أجل تفعيل التنمية، مثل النقابات العمالية ونقابات الأعراف والمنظمات غير الحكومية. وعلى الرغم من بعض دواعي القطيعة خلال بداية سنة 1995؛ أي بعد ثلاث سنوات من البرنامج، فإم مؤتمر برشلونة كان محورياً ذا أولوية في روزنامة المجموعة الأوروبية، حيث إن مسار برشلونة كرّس التعاون اللامركزي بوصفه إحدى وسائل العمل بالنسبة إلى الاتحاد الأوروبي في المتوسط» (Schmid, 1996:16).

أما بالنسبة إلى البلدان المتوسطية غير الأوروبية فكان مطروحاً عليها إعداد الإطار المؤسساتي والأرضية الاجتماعية على أساس التحدّي الذي أوكله لها التّدخل الأوروبي من خلال الشراكة، وعلى أساس هذا الشرط وحده يمكن لأوروبا أن تجد شريكاً (Talahite, 1996:84) وعلى هذا الأساس أيضاً أعادت أوروبا العمل بالتعاون اللامركزي منذ بداية التسعينيات كحلّ من أجل التموّج القيادي في إطار السياسة المتوسطية. ومن ثم اختار الاتحاد الأوروبي أن يجزّب مقاربة جديدة من التعاون من أجل التنمية آخذاً العبرة من فشل تجربة التعاون الكلاسيكي القائم على التعامل بين الدول (دولة مع دولة)، واتجهت إلى التعاون اللامركزي الذي يسعى إلى الفعل على مستوى أوسع الإمكانات وبخاصة تشريك المؤسسات المركزية في المجتمع المدني. «فعندما أخذت لجنة بروكسال هذا التوجه الجديد فإنها فضّلت أولاً تشجيع التنمية الاقتصادية لبلدان جنوب وشرق المتوسط pays du Sud et de l'Est méditerranéen (PSEM)، ولكنها تابعت الأهداف السياسية الصّرفة: حوار المجتمعات المدنية، وتدعيم تمثيلية الفاعلين غير الدوليين للتنمية وتشجيع مسؤوليتهم. فقد جاء التعاون اللامركزي أيضاً ليقوم على حوار المجتمعات من أجل الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان» (Schmid, 1996:61). هذا السياق المتوسّطي

الذي يحتكم إلى تسيير أوروبيين وبرمجتهم هو الذي أعاد الاعتبار إلى الفاعلين المندمجين في المجتمع المدني. وقد رفعت بلدان الجنوب شعارات غربيّة محضة حول ديمقراطية المجتمع وحقوق الإنسان أسوة بما جدّ مبكراً في الضّفة الشماليّة في إطار مرحلة اكتفت فيها الدّولة بوظيفة وقاية البنيات والحفاظ على الثروة التي تمكنها من البحث عن الازدهار تلبية لرغبة الشعب تجاه دولته حيث يبحث عن الثراء لا الفقر (Deutsch, 1985:09).

ومثل بقية البلدان النامية مرّت تونس بصعوبات منوال التنمية عن طريق إحلال الواردات. هذا المنوال الذي استدعى الحماية المجحفة والمتواصلة سرعان ما أدّى إلى الكساد والرّكود دون أن يخفف من وطأة الضغوط الخارجية، التجاريّة منها والمالية. في حين برزت الاستثمارات المعاكسة المبنية على التفتح والانصهار في المبادلات التجاريّة العالميّة عن طريق الاستغلال المنهجي والمنسّق للميزات المقارنة للتبادل الحرّ، تحقق نتائج اقتصادية واجتماعيّة لا يستهان بها. ولقد أعطت الأزمة الاقتصاديّة والاجتماعيّة التي عرفتها تونس في منتصف الثمانينيات الحجج الكافية لاتباع سياسة ليبراليّة داخلياً وخارجياً. داخلياً تعدّدت الإصلاحات الهادفة إلى تحرير الاقتصاد وتطهير هياكل الإنتاج وإزالة الحواجز بين الأسواق. وخارجياً انخرطت تونس في الاتفاقية العامة حول التجارة والتعرفة الجمركية (GATT)، وطوّرت علاقاتها مع المؤسّسات الدّوليّة بغية الاندماج الكلّي في الاقتصاد العالمي. فالدخول في هذه الاتفاقية وحده يعني تبنيّ البلد للسياسة التجاريّة الليبراليّة واستعداده لتبادل التنازلات بحسب مبادئ هذه الاتفاقية.

وهكذا أصبح عقد التعاون لسنة 1976 المنظم للعلاقات الاقتصادية بين تونس والاتحاد الأوروبي بائداً. إذ كان بإمكان الاتحاد الأوروبي أن يشهر بطابعه اللامتناه، وأن يلغي الامتيازات التفاضلية الأحادية الجانب التي كان يمنحها للسّلع التونسيّة. ومن هذا المنطلق نفهم أنّ اتفاقية الشراكة جاءت لتعوض اتفاقية التعاون التي تم توقيعها يوم 25 أبريل 1976 كما ورد بكل وضوح في الفصل 96 من النص الأصلي لاتفاقية الشراكة التونسية الأوروبيّة (المندرجة ضمن الاتفاقية المتعددة الأطراف الأورو-متوسطية).

احتوى نص اتفاقية الشراكة التونسية الأوروبيّة 96 فصلاً مقسّمة على 8 أبواب. تتعلق بالحوار السّياسي وحرية تنقّل السّلع وحق الانتصاب والخدمات

ودفوعات رؤوس الأموال والمنافسة والتعاون الاقتصادي والتعاون الاجتماعي والثقافي والترتيبات المالية والترتيبات المؤسساتية العامة والنّهائية. كما احتوى نص الاتفاقية 5 بروتوكولات و8 ملاحق. وما يمكن ملاحظته أنّ اتفاق الشراكة حفّت به ثلاث معطيات مهمّة:

أولاً: لقد تزامن هذا الاتفاق مع بداية تنفيذ التعهّدات التونسية تجاه المنظمة العالمية للتجارة (OMC).

ثانياً: تسارع متغيرات المحيط العالمي واستفحال الأزمات النقدية والمالية التي أدّت إلى تقلّص نسبة نمو التجارة العالمية من 5,10% (1996 / 1997) إلى 5,3% (1997 / 1998) (UTICA, 1995).

ثالثاً: تعميق الإصلاحات في مختلف المجالات وبخاصة: الإجراءات المتعلقة بالحدّ من تكلفة الاستثمار ودفع التصدير - الإجراءات المتعلقة ببرنامج التأهيل - الإجراءات المتعلقة بإصلاح النظام البنكي - الإجراءات المتعلقة بالسياسة المالية للدولة. وهي إجراءات ترمي إلى الحدّ من انعكاسات تفكيك التعريفات الجمركية والتعريفات ذات الأثر المماثل.

أمّا من حيث خاصيات هذه الاتفاقية فيمكن حصرها في خاصيتين:

- الشمولية: تبرز من خلال تغطيتها، إلى جانب مجالات التعاون التقليدية من تعاون تجاري ومالي، مجالات جديدة تهّم التعاون الاقتصادي والعلمي والتعاون في قطاعات التعليم والتكوين والبحث العلمي والحفاظ على البيئة والنقل والمواصلات والسياحة، كما تهّم الإسهام في تأهيل قطاع الصناعة والفلاحة وتدعيم الشراكة وتيسير تنقل رؤوس الأموال من الاتحاد الأوروبي إلى تونس إضافة إلى إقرار التشاور بين الجهتين في المجالين الاجتماعي والسياسي.

- المرونة: تتجلى بصورة خاصة من خلال التدرّج في إرساء منطقة التبادل الحر لتيسير اندماج الاقتصاد الوطني في الفضاء الاقتصادي العالمي بصفة تأخذ بعين الاعتبار تفاوت مستويات النمو بين تونس والاتحاد الأوروبي وضعف النسيج الصناعي التونسي، ممّا يستوجب توفير الظروف الملائمة لتأهيل المؤسسة الصناعية ومساعدتها على التأقلم مع متطلبات المنافسة. وقد تم في مرحلة أولى استثناء قطاعي الفلاحة والخدمات من إحداث منطقة التبادل الحر للتفاوض بشأنها بداية من سنة 2000 (Jeune Afrique, N°1928-1929) وفق ما تقتضيه أحكام

الاتفاقية العامة حول التجارة والتعريفات الجمركية (GATT) التي تعد أساس المنظمة العالمية للتجارة (OMC) مع تحديد العمل بالتسعيرة التفاضلية (المزاحمة في السوق على قاعدة أفضل سعر). أما على مستوى القطاع الصناعي فسيتم إلغاء الرسوم الجمركية مرحلياً على امتداد 12 سنة، وهي أقصى فترة تسمح بها أحكام اتفاقية الـ GATT.

من أهم الآثار التي ستترتب عن هذه الاتفاقية : نقص الموارد الضريبية للدولة بوصفها أهم ركن من أركان الموارد المالية، علماً أنّ الرسوم الجمركية تمثل سنة 1995 (أي لحظة توقيع الاتفاقية) 18% من مجمل الموارد الضريبية. ولما استوجب الأمر توفير موارد تعويضية لمزيد ترشيد نفقات الدولة والحفاظ على التوازنات المالية العمومية، زادت الحكومة من الضرائب المباشرة وغير المباشرة والأداءات والضرائب المسجلة على المواطن، وحولت كل المؤسسات العمومية إلى مؤسسات ضرائبية لأجل تعويض الموارد الضريبية (Jeune Afrique, N°1959). إلا أنّ التحدي الأهم الذي يواجهه الاقتصاد التونسي يتعلق بضرورة تأهيل الصناعة التونسية والاقتصاد عموماً لمواجهة المنافسة التي ستنجر عن إلغاء الرسوم الجمركية تدريجياً لفائدة المنتج الصناعي الأوروبي حال دخوله السوق التونسية. ومن ثمّ يطرح هذا التحدي على الدولة توفير إمكانيات الحفاظ على الدور الاقتصادي للمستثمرين التونسيين، كمهمة تكملية للمهام التي اضطلعت بها فيما يخص اتباع سياسة التصدير وجلب الاستثمار المباشر الأجنبي وتنمية الاستثمار الخاص؛ لأنّ هذه المهمة ستكون أكثر إلحاحاً في إطار المستجدات الاقتصادية المرتبطة بمفهوم الشراكة التونسية الأوروبية. وفي إطار ما تنتظره السلط العمومية من المستثمرين الخواص يبدو أنّ المهمة لا تزال مثقلة بالصعوبات إذا ما اعتمدنا المقاربة التي قدّمها فتحي المرداسي وزير التعاون الدولي والاستثمار الخارجي، والتي يؤكّد فيها ضمناً ما يجب أن يؤديه الفاعلون الاقتصاديون (L'Economiste Maghrébin, N°256): «إنّ آفاق منطقة التبادل الحرّ الأورومتوسطية سنة 2010 تمكن من تغذية الطموحات الشرعية للشركاء الأورومتوسطيين ومن تحقيق قطب امتياز تكنولوجي وكفاءة اقتصادية. فبحجم يعدّ 670 مليون نسمة؛ أي نحو 12,5% من سكان العالم - وسيصبح عددهم 800 مليون نسمة سنة 2010 - فإنّ مجموع الدول الأورومتوسطية أمّنت فعلاً 30% من الإنتاج العالمي، وتمثل 45% من التبادل التجاري في العالم... قبل كل شيء إن الناتج الداخلي الخام للاتحاد الأوروبي يمثل

نحو 90% من مجموع الناتج الداخلي الخام لكامل المنطقة، وهذا يعني أنّ نصيب الاتحاد الأوروبي من الناتج الداخلي الخام يساوي 12 مرة نصيب نظيره في الضفة الجنوبية أو شرق المتوسط. حين نعلم أنّ المكسيك استقبلت 30 مليار دولار من تدفقات رؤوس الأموال الخاصّة بعد انخراطها في ALENA، وهو ما يعادل 17 مرة الاستثمار الأجنبي في شمال أفريقيا سنة 1995، نعلم أيضاً أنّ الاستثمارات المباشرة الأجنبية الموجهة إلى منطقة المتوسط تمثل أقلّ من 1% من تدفقات هذه الاستثمارات في العالم. إضافة إلى ذلك فإنّ استثمارات الاتحاد الأوروبي في المنطقة الأوروبية لا تزال في حدود 2% من استثمارات الإجمالية في العالم. وربما هذه دعوة ضمنية للقطاع الخاص من أجل إثبات النجاعة اللازمة في أداء الأدوار الاقتصادية التي لم يعد من الممكن أن تؤديها الدولة. وهو ما أكده محمد الغنوشي الوزير الأوّل في خطابه الافتتاحي للندوة الوطنية حول تطبيق اتفاقية الشراكة التونسية الأوروبية يوم 27 أبريل 2001 مشيراً إلى أنّ الهبات الأوروبية خلال السنوات الخمس الأخيرة ارتفعت إلى مستوى 632 مليون دينار سنوياً، وأنّ القروض التي تحصل عليها تونس من البنك الأوروبي للاستثمار (BEI) ارتفعت من معدّل 66 مليون دينار إلى معدّل 138 مليون دينار (L'Economiste, N°300, Maghrébin).

خامساً – برنامج التأهيل الشامل:

انطلقت تونس في تطبيق هذا البرنامج منذ 1996، وقد ورد من أجل مزيد ضمان التكيف الهيكلي في سياق ما يسمّى بالاندماج في العولمة، التي يمكن تعريفها بأنّها «اندماج أسواق العالم في حقول التجارة والاستثمارات المباشرة وانتقال الأموال والقوى العاملة والثقافات، ممّا يؤدّي إلى اختراق الحدود القومية وإلى الانحصار الكبير في سيادة الدولة، وأنّ العنصر الأساسي في هذه الظاهرة هو الشركات الرأسمالية الضخمة» (محمد الأطرش، 1998: 101). في حين يعرفها صندوق النقد الدولي بأنّها «التعاون الاقتصادي المتنامي لمجموع دول العالم الذي يحتمّه ازدياد حجم التعامل بالسلع والخدمات وتنوّعها عبر الحدود، إضافة إلى تدفق رؤوس الأموال الدولية والانتشار المتسارع للتكنولوجيا في أرجاء العالم» (Wolf, 1997). وعلى هذا الأساس يهدف برنامج التأهيل الشامل إلى تمكين المؤسسة الاقتصادية من اكتساب القدرة التنافسية التي تمثل القاعدة الأساسية

للتصرف الاستراتيجي للمؤسسة وتحديد استراتيجيتها في ظل المحيط الاقتصادي المعقد الذي تعيشه الإنسانية اليوم. وفي هذا الوضع والإطار تكون القدرة التنافسية للمؤسسة هي القدرة على الإنتاج والتسويق والتطور. لأن المؤسسة المنافسة هي التي تملك القدرة على إنتاج السلع والخدمات التي ترضي شروط المنافسة العالمية وتسمح للعاملين فيها بالانتفاع بمستوى عيش متواصل التطور. إن البحث عن القدرة التنافسية هو هدف مصيري للمؤسسة: بيع المنتج. بتحقيق هذا الهدف تعمل المؤسسة على الاستغلال الأنجع لعوامل الإنتاج التي تهم أولاً المنتج، وثانياً المنظمة التي تحدد المنتج وعملية الإنتاج والتسويق، وثالثاً المحيط الذي تتطور داخله المؤسسة وهو المجال الموجّه له المنتج.

ويبقى السؤال المركزي في علاقة بهذه المسألة: لماذا برنامج تأهيل المؤسسات الاقتصادية في تونس؟

على إثر الأزمة الاقتصادية التي عاشتها تونس منذ بداية الثمانينيات انطلقت الحكومة التونسية منذ 1986 في تطبيق برنامج الإصلاح الهيكلي للاقتصاد التونسي الذي انتهى إلى انسحاب الدولة من دورها المباشر وغير المباشر في الحياة الاقتصادية، وكانت النتيجة الطبيعية لتطبيق هذا البرنامج هي تحرير الاقتصاد داخلياً وانفتاحه على السوق والاقتصاد العالميّين (Cassarino, 1999: 53)، باعتبار تحوّل الاقتصاد التونسي من اقتصاد محمي وإداري إلى اقتصاد يعتمد على آليات السوق. ونظراً لالتزام تونس بما جاءت به دورة الأوروغواي Uruguay Round في اتفاقية الـ GATT، ونظراً كذلك لعضويتها في المنظمة العالمية للتجارة أصبح لا مفرّ لها من العمل على تطبيق مضامين الاتفاقية وتنفيذ مخططات المنظمة العالمية للتجارة، فإنّ هذا فرض عليها سياقياً الدخول في نظام جديد من العلاقات متعددة الأطراف بإمضائها اتفاقية الشراكة مع المجموعة الأوروبية يوم 17 يوليو 1995. وهذه الاتفاقية تنص على الإقامة التدريجية في مدّة 12 سنة لمنطقة التبادل الحرّ، وهذا ما يجعل تونس تخطو أوّل خطوة لها في التكيف مع متطلبات العولمة عبر شريك تقليدي لها في مستوى المبادلات، حيث يقدر رقم معاملاتها معه نحو 75% من جملة معاملاتها، وتقدر إيراداتها السياحية المتأتية من أوروبا 85% من الإيرادات السياحية الإجمالية. كما يمثل تدفق مدّخرات العمال التونسيين بأوروبا 85% من جملة التحويلات.

إنّ النسيج الاقتصادي التونسي يعدّ نحو 10,000 مؤسسة اقتصادية، منها نحو 95% مؤسسات صغرى ومتوسطة تسهم بنحو 36% في الناتج الداخلي الخام وتضمن نحو 450,000 موطن شغل، وتمثل صادراتها نحو 70% من مجمل صادرات البلاد (Jeune Afrique, N°1959).

وانطلاقاً من ضرورة جعل المؤسسة التونسية مستعدة لمواجهة مستلزمات التبادل الحر للسلع والخدمات بين تونس والاتحاد الأوروبي فإنّ أهداف برنامج التأهيل ينحصر في بابين اثنين:

– تمكين المؤسسة الاقتصادية الصناعية من القدرة على المنافسة على مستوى السعر والجودة والقدرة على التجديد.

– تحقيق السيطرة على التطورات التكنولوجية وتطورات السوق وضمان البقاء.

لقد أعدّ البرنامج لتأهيل نحو 4,000 مؤسسة إلى حدود سنة 2008، ويهم البرنامج المؤسسات غير العاجزة التي تتمتع بأفاق واعدة لاكتساب القدرة التنافسية، وستخضع تلك المؤسسات إلى برنامج التأهيل على مرحلتين (Cassarino, 1999:54):

– المرحلة الأولى (1996–2001) يتم خلالها تأهيل المحيط الصناعي بخلق عدد من المؤسسات المؤهلة للتأطير والإدارة ومباشرة تأهيل نحو 2000 مؤسسة صناعية.

– المرحلة الثانية (2002–2008) تخصّ تدعيم برنامج التأهيل وتوسيعه ليشمل قطاع التجارة والخدمات. وهكذا يشمل البرنامج إلى نهايته 4000 مؤسسة. لقد قدرّت تكلفة برنامج تأهيل المؤسسات الصناعية في المرحلة الأولى بنحو 2500 مليون دينار. وتوزعت هذه التكلفة كما يلي: 60% لتأهيل المؤسسات، و40% لتأهيل محيط المؤسسات. أمّا تمويل تكلفة برنامج التأهيل فيأتي من التمويل الذاتي للمؤسسة والتمويل عن طريق القروض المصرفية وصندوق تطوير القدرة التنافسية الصناعية (FODEC) عن طريق المنح التي تراوح نسبتها بين 10% و20% من مجموع الاستثمار.

إنّ برنامج التأهيل وإن أسهم في إيجاد فرص عمل فإنه في الوقت نفسه قد أدّى إلى تسريح عدد من العمّال، فقد أدّى البرنامج إلى إيجاد 1650 فرصة عمل جديدة أي بزيادة 12% في التشغيل بالنسبة إلى المؤسسات التي شملها التأهيل،

بينما أدّى إلى تسريح 600 عامل أي بنسبة 4,4% من فرص العمل التي توفرها تلك المؤسسات، ومن ثم تصبح نسبة التشغيل الصافية من التسريح 6,7%. وانطلاقاً من أنّ هذه النسبة تخصّ مجمل فرص العمل القارة وغير القارة، لأنّ هذه الأخيرة (غير القارة) وصلت إلى حدود 1000 موطن شغل؛ أي بنسبة 60% من مواطن الشغل المحدثة فإنّ تطوّر نسبة التشغيل القار لم تتجاوز 3%. أمّا فيما يخصّ تطوّر كفاءة العاملين بالمؤسسات، التي يمكن قياسها بنسبة التأطير، فإنّه قبل التأهيل كان معدّل هذه النسبة 4,64% بما في ذلك الإطارات المنتدبة عن طريق تربّص الاندماج في الحياة المهنية (SIVP) والتي تمثل نسبتها 0,7%؛ أي أنّ نسبة التأطير الحقيقية قبل التأهيل تناهز 3,7% وأصبحت بعده 7,59% بما في ذلك المتربصون الذين يمثلون 1,8% لتكون نسبة التأطير بعد التأهيل 5,7%. وعلى أساس ما تقدم فإنّ عدداً من الدّراسات قام بها الاتحاد العام التونسي للشغل تؤكد أنّ أغلب المؤسسات لا تعير الاهتمام اللازم للموارد البشرية بوصفها شريكاً داخلياً فعّالاً، سواء في تصوّر برنامج التأهيل أو تنفيذه. كما أنّ هذه المؤسسات لا تهتمّ بدور كفاءة الموارد البشرية ومهاراتها في خلق وتطوير الامتيازات التنافسيّة التي تمكن المؤسسة من مواجهة المنافسة. عكس ذلك فإنّ برنامج التأهيل أدّى إلى تكثيف المشكلات وتعكر المناخ الاجتماعي عامّة بالمؤسسة، وبخاصّة أنّ أغلب هذه المؤسسات تسعى إلى إجهاض النشاط النقابي في صفوف العمّال على الرغم من أنّ المؤسسات التي توجد بها نقابات عماليّة لا تتجاوز 48% من المؤسسات التي شملها البرنامج. يضاف إلى ذلك الغياب الكلّي لدور النقابات العماليّة في إنجاز برنامج التأهيل على أساس أمرين اثنين:

الأوّل يتمثل في كون أصحاب المؤسسات لا يفضلون وجود الخلايا النقابية في صفوف العمّال بمؤسّساتهم.

الثاني يتمثل في كون النقابات العماليّة في حدّ ذاتها ترى أنّ برنامج التأهيل يمثل خطراً على مصير العمّال وتهديداً لمصدر رزقهم وبخاصّة بالنسبة إلى العمّالة المؤقتة. وهذا ما يؤكّد ارتفاع نسبة المؤسسات التي تخترقها المشكلات الاجتماعية من 48% قبل التأهيل إلى 60% بعده. وهذا يعني أنّ تطبيق برنامج التأهيل الشامل بالصيغة التي يراها أصحاب المؤسسات والسلط العموميّة كان سبباً في تعكر المناخ الاجتماعي بالمؤسسات، وقد يكون هذا متأثراً من غياب الجوانب الاجتماعية في برنامج التأهيل وغياب الحوار بين الأطراف الاجتماعية داخل المؤسسة.

سادساً - الإصلاح الضريبي استجابة لمتطلبات التكيف:

منذ انخرطت تونس في "نادي العولمة" فرض عليها إصلاح ضريبي متكامل مع فتح سوقها المحلية أمام المنتج العالمي، ويتوافق أيضاً مع شروط جلب رؤوس الأموال الأجنبية في إطار الاستثمار المباشر الأجنبي. ولكن هذا التجرد من السلاح الضريبي سيؤدي بالضرورة إلى ممارسة ضغط على التوازن المالي العمومي وبخاصة تخفيض المقايض الديوانية التي تسهم بمقدار مهم في جملة مداخيل الدولة. وتعد تونس، نظراً لأسبقيتها في إمضاء اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، أول بلدان العالم الثالث المتوسطة التي واجهت مشكلة تراجع الإيرادات، وبخاصة أن هذا البلد يجمع خاصيتين أساسيتين:

- أغلب المقايض تتأتى من المبادلات الخارجية نظراً لتوفر درجة عالية من الانفتاح.

- الوتيرة القويّة من المبادلات في المواد المصنّعة مع الاتحاد الأوروبي وبقية البلدان المتوسطية، وتبلغ نسبة 78% من المبادلات الإجمالية (Ould, 1996: 38).

ومن ثم فإنّ ضرورة تعويض مقايض الدولة هو الذي دعا إلى إدخال "إصلاح ضريبي"؛ فتونس التي سبقت في هذا المجال بقية بلدان العالم الثالث المتوسطية (PTM) اختارت لأجل تعويض مقايضها المتأتية من المبادلات الخارجية الزيادة في الضرائب المباشرة وإدخال بعض التفاصيل الضريبية الجديدة التي لم تكن موجودة مثل الضريبة على المداخيل وكذلك الضريبة على القيمة المضافة. ويمكن القول إنّه في إطار الإصلاحات الهيكلية لمختلف القطاعات الاقتصادية والمالية شهدت الجباية في تونس "إصلاحاً" جذرياً شمل كل أصناف الأداءات وكذلك إعادة تنظيم المصالح الإدارية المعنية بالمراقبة واستخلاص الأداء. وأفضى هذا الإصلاح إلى إرساء نظام ضريبي يطغى عليه هاجس المردودية، ويشمل الأداء على القيمة المضافة بوصفه أهم ضريبة غير مباشرة، وضريبة موحدة على المداخيل والأرباح. وتمثل الموارد الجبائية قرابة 51% من جملة موارد الدولة لسنة 2000. وهذا الإصلاح العميق الذي هو وليد العولمة وتداعياتها أدّى إلى بلورة سياسة جبائية يتضح من خلالها تنامي الدور المالي والاقتصادي للضريبة مقابل تراجع دورها الاجتماعي وانحساره. ولتأمين هذا البعد الاقتصادي سعى

المشروع إلى إحكام الرقابة بأن نصّ على عدد كبير من العقوبات، كما استحدث آليات جديدة بقصد إجبار المطالبين بالأداء على القيام بواجبهم الضريبي.

وبشكل عام نجد أنّ مسار الإصلاح الضريبي منذ الاستقلال مرّ بثلاث مراحل:

المرحلة الأولى لم تكن مهمة؛ حيث لم تبادر فيها السلطات إلا بتغيير طفيف للقوانين التي ورثتها عن الإدارة الاستعمارية. ومن أهم ما اتخذ من قرارات في الستينيات تمثل في جملة من الأحكام التي وردت بقانون المالية الصادر في 31 ديسمبر 1962 والتي تعلقت بالتصريح الوحيد على الدّخل بالاعتماد على وثيقة واحدة بعد أن كان عدد التصاريح يقارب العشرة نظراً لما كانت تنص عليه القوانين السابقة من تقديم تصريح لكل أداء على جِدّة، كما تعرضت الأحكام نفسها إلى إعفاء الإيرادات التي يقع استثمارها من الضرائب الخاضعة لها أو عند اقتناء أسهم ببعض الشركات. وبداية من سنة 1965 ومع انطلاق تجربة التعاضد صدرت بعض القوانين التي زادت في نسب الأداءات والضرائب كما بادرت السلطة بإصدار أمر في 2 سبتمبر 1966 ضمّنته العديد من الحوافز بالنسبة إلى الاستثمارات الموجهة لتنمية الجهات الداخلية. وهذه السياسة المشجعة على الاستثمارات انتهت بصور مجلة التشجيع على الاستثمارات للمرّة الأولى في 26 يونيو 1969.

المرحلة الثانية انطلقت في بداية السبعينيات. ومن أهم محطاتها:

– قانون 27 أبريل 1972 الذي أقام نظاماً كاملاً لإعفاء المؤسسات العاملة في القطاعات التصديرية نفسها للتخفيض من تكاليف الإنتاج وتمكين تلك المؤسسات من كسب القدرة التنافسية وتشجيعها على غزو الأسواق الخارجية.

– قانون المالية الصادر في 31 ديسمبر 1976، ومن أهم ما جاء فيه السّعي إلى تحديد الوعاء الضريبي بأكثر ما يمكن من الدّقة بالنسبة إلى أصحاب المهن الحرة ودفع المطالبين بالضريبة إلى التصريح بإيراداتهم بعد أن وقع ربط التمتع ببعض الخدمات الإدارية بالكشف مما يثبت إيداع تلك التصاريح الضريبية.

– قانون المالية الصادر في 31 ديسمبر 1982، وقد نص على التوظيف التقديري بحسب النشاط وقيمة رقم المعاملات وحذف أداء المباشرة لكل الذين يعملون في نطاق مؤسسات فردية غير مورّدة ومصدّرة والذين يحققون رقم معاملات في الحدود المذكورة بالقانون.

المرحلة الثالثة: مع نهاية الثمانينيات شرع النظام في مرحلة جديدة من الإصلاح الضريبي، فكانت البداية مع وضع مجلة الأداء على القيمة المضافة بقانون 2 يونيو 1988 ومجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات بقانون مؤرّخ في 30 ديسمبر 1989. ومجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي بالقانون الصادر في 17 مايو 1993، وبعدها بأشهر قليلة مجلة التشجيع على الاستثمارات التي صدرت في 27 ديسمبر 1993، ومجلة الجباية المحلية التي تمّ إصدارها بالقانون رقم 11 سنة 1997 بتاريخ 9 فبراير 1997، ثمّ مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية التي صدرت في 9 أغسطس 2000، وبدأ العمل بأحكامها منذ غرّة يناير 2002.

إنّ هذا السّياق من الامتيازات والإعفاءات الضريبية يؤدّي إلى إرساء نظامين ضريبيين مختلفين: أولهما نظام عماده الإعفاء من الضريبة ويتمتع به المستثمرون، وثانيهما قائم على قاعدة الأداء المسلّط على عامّة الناس. إنّ إيلاء البعد الاقتصادي هذه المنزلة في النّظام الضريبي صاحبه تراجع الدّور الاجتماعي للضريبة، ويظهر ذلك من خلال التفاوت الكبير في تحمل الأعباء الضريبية بين الأجراء وبقيّة الطبقات الأخرى.

إنّ الحوافز المالية والضريبية التي تمنحها الدولة للمستثمرين من التونسيين والأجانب تكلف الخزينة العامة سنوياً 485 مليون دينار. وهذه الحوافز تتمثّل من ناحية في الإعفاء من دفع الرسوم الدّيوانية أو الاقتصار على النّسب الدّنيا في ذلك والإعفاء من الأداء على القيمة المضافة عند اقتناء التجهيزات من السّوق الدّاخلية أو عند التوريد وبعض المساعدات المالية. ومن ناحية أخرى تتمثّل هذه الحوافز في الإعفاء الكلي أو الجزئي من الضريبة على الدّخل أو الضريبة على الشركات بعد انطلاق المؤسّسة في النشاط وحسب قطاعات الاستثمار. وعلى الرّغم من كل هذه الحوافز، وعلى الرّغم من خريطة التشجيعات الضريبية التي تضعها الحكومة على ذمة المستثمرين فإنّهم غير راضين عن الوضع الضريبي في تونس. فخلال سنة 1997 وعلى جملة 253,000 مطالب بالضرائب تحت النظام التقديري لم يلتزم منهم بالأجل المحدّد سوى 40%، في حين لم ينضبط إلى الأجل المحدّد إلّا بعد مراقبة السلط الضريبية سوى نسبة 17% منهم، والبقية المقدرة 43% لم تلتزم بذلك، وأعلنت تهزّبها علناً. على أنّ المبلغ الموظف على كل واحد من هؤلاء يراوح بين 100 و500 دينار. وضمن الـ 30,000 مؤسّسة التي توجد في البلاد ينضبط إلى

النظام الضريبي في الأجل المحددة 30% فقط، ومنتظر 34% منهم المراقبة حتى يلبي، ويتهرب 36%. أما فيما يخص المهن الحرة (أطباء - محامين - خبراء...) فمن جملة 13,000 مباشر لمهنة حرة يمثل الملتزمون واجب أداء الضرائب 19% فقط، ويخضع 32% إلى المراقبة، ويتهرب من الضرائب 49% (Jeune Afrique, N°1959).

في ظل غياب دراسة دقيقة حول مردودية الرسوم الضريبية على الاستثمار الداخلي، كتوضيح الفرق بين نوايا إنشاء المشروعات والتصريح بذلك من حيث المبالغ المرصودة وفرص العمل يصعب تقويم التأثير الفعلي لهذه الحوافز على المستثمرين. أما بالنسبة إلى الاستثمار الأجنبي فيبدو أن الرسوم الضريبية والمالية لا تحتل إلا مكانة ضعيفة مقارنة بالعديد من العوامل الأخرى مثل الاستقرار السياسي والسلم الاجتماعي ووجود بنية تحتية عصرية ويد عاملة مختصة وغير مكلفة ومحيط مناسب ونسبة نمو مرتفعة وبخاصة العلاقات الشخصية التي بينت أهميتها البالغة، وهو الأمر الذي أكدته الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة بالنسبة إلى المشروعات الموجهة للتصدير، التي وقع إنشاؤها من طرف الأجانب.

إذا كانت خزانة الدولة تتحمل ما لا يقل عن 485 مليون دينار في شكل رسوم ضريبية من أجل جلب الاستثمارات وإيجاد مشروعات ذات مردود ضريبي فإن رقماً واحداً يثبت أن هذه الحوافز عديمة التأثير وضعيفة الجدوى في علاقتها بالاستثمار، حيث إن المردود الضريبي لكل الفئات غير الأجراء (أصحاب المهن الحرة، أرباب الصناعة والتجارة، أصحاب المؤسسات الفردية والشركات بمختلف أصنافها) لم يتجاوز 580 مليون دينار خلال سنة 2001، في حين أن إسهام الأجراء في تمويل موازنة الدولة للسنة نفسها وصل إلى 862 مليون دينار. وهذا ما يولد شعوراً بعدم الإنصاف في التعامل الضريبي. وعندما نضيف لذلك نصيب الأجراء من الأداء على القيمة المضافة والأداء على الاستهلاك تزداد الهوة عمقاً بين الطرفين.

الخاتمة:

أدى تيار العولمة إلى إلحاق الاقتصادات الوطنية بالاقتصاد العالمي، وذلك بعد أن تولى صندوق النقد الدولي والبنك العالمي مهمة إجبار الدول السائرة في طريق النمو على اتباع برنامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي. وتنطلق العولمة من مقولة أن التكامل الاقتصادي على الصعيد العالمي يؤدي إلى تحسين الاقتصاد

الوطني حيث يلتزم انفتاح الأسواق وإزالة القيود والحواجز أمام حرية التجارة وتشجيع رؤوس الأموال للاستثمار غير المحدود وزيادة كفاءة استخدام المواد. وقد تعزّز هذا المسار الانفتاحي بالاتفاقات المبرمة إما في إطار منظمة التجارة الدولية أو بالاتفاقات المبرمة في إطار الشراكة الأوروبية. وبموجب هذا الاتفاق أجبرت هذه الدول، ومن ضمنها تونس، على الأخذ بنظم صارمة للانضباط المالي والنقدي وتوفير مقومات المنافسة الاقتصادية السليمة طبقاً لقوانين السوق. وهذا المنحى يؤدي إلى توحيد المفاهيم وتوافق الأنظمة وتماهياها وتوفير الشروط الكفيلة بضمان مباشرة النشاط الاقتصادي في إطار مناخ قانوني واضح وسليم ومكاشفة كاملة من شأنها أن تحرم الدولة الوطنية من نفوذها وتفقد القدرة على الإشراف والمراقبة وحتى القدرة على حماية مواطنيها من العوامل الخارجية، وهو ما يجعل شرعيتها في حالة إفلاس تام مما يؤثر على قراراتها ويفرض تراجع قدرتها على التدخل في المستوى الاجتماعي والسياسي والاقتصادي (Habermas,2000:133).

إن الدولة التونسية في هذا الجانب أبدت طواعيتها لنسق عولمة الاقتصاد في مرحلة أولى بتطبيق كل تعليمات المؤسسات المالية العالمية، ولعل أهم هذه التعليمات برنامج الإصلاح الهيكلي، وفي مرحلة ثانية بتوقيعها على الاتفاقية العامة حول التجارة والتعريفات الجمركية (1990) وبخاصة منذ انضمامها إلى المنظمة العالمية للتجارة (منذ 1995). هذه المنظمة التي تؤدي دور رئاسة مجلس إدارة عديد المؤسسات متعددة الأطراف، والتي من مهامها خلق علاقات اقتصادية غير متكافئة على المستوى العالمي؛ ولأجل ذلك فهي «مفوضة لتوبيخ التلاميذ الخائبين وتشجيع الدول التي تحقق امتيازات للنظام الاقتصادي الجديد» (Collectif,1997:06).

كل هذا يجعل من تونس بلداً متأخراً على الاندماج في حركة العولمة الاقتصادية، ولكنه من موقعه هذا لا يمكنه رفضها أو مجابقتها، ومن ثم ستكون عملية اندماجه خاضعة لمقاييس التقسيم العالمي للعمل في صيغته الجديدة. وهذا التقسيم كما يصفه برودال Braudel ليس اتفاقاً قابلاً للمراجعة في كل لحظة بين شركاء متساوية حظوظهم، ولكنه تقسيم نشأ تدريجياً كسلسلة من الاستتباع، كل حلقة فيها تحدّد الأخرى، وفي خضمّها يكون التبادل غير المتكافئ باعث اللامساواة في العالم وبشكل تبادلي يكون اللاتكافؤ في العالم صانع التبادل، وهما حقيقتان قديمتان (Braudel,1979:36). ولكن صاحب هذا الوصف يخرج من السلسلة دولة

قويّة تمكث في المركز بكل واقعية وثقة، تتميز بقوة المردودية والحركية، ويرى فيها أنّها مرغوبة ومرهوبة في الوقت نفسه، إنّها حالة جنوة في القرن 15، وهولندا في القرن 17، وإنجلترا في القرنين 18 و19، والولايات المتحدة الأمريكية الآن (Braudel,1979:39).

المراجع:

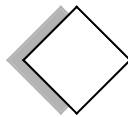
- البنك المركزي التونسي. التقرير السنوي 2000.
- التقرير العام للمؤتمر الثالث عشر للاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية. 23,24,25 أكتوبر 2001.
- عبد الباقي الهرماسي (1996). *المجتمع والدولة في المغرب العربي*. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- محمد الأطرش (1998). «العرب والعولمة. ما العمل؟» *المستقبل العربي*، 229 (3): 101.
- محمد الصالح الهرماسي (1990). *تونس... الحركة العمالية في نظام التبعية والحزب الواحد*. بيروت: دار الفارابي.
- وزارة التنمية الاقتصادية. (2000). وثائق قسم التشريع والدراسات بالاتحاد العام التونسي للشغل من سنة 1995 إلى سنة 2000. التقرير السنوي 2000.
- Attar, Z. (1991). Le cadre structurel de la restructuration. In la restructuration des entreprises publiques, Actes du colloque tenu les 16 et 17 Mai 1990 à Tunis. Collection forum des juristes, vol 4.
- Bedoui, A. Et Mannoubi, K..(1980). Agriculture, Reproduction de travail et mode de consommation en Tunisie *CEAP*. Faculté de droit de Tunis, N°80,.
- Ben Hammouda, H. (1995). *Ajustement et difficulté de l'insertion Internationale*. Paris: l'harmattan.
- Ben Romdhan, M. (1987). Fondement et contenu des restructurations face à la crise économique en Tunisie- une analyse critique. *Annuaire de l'Afrique du Nord*. CNRS.
- Bessis, S. (1987). Banque mondiale et FMI en Tunisie: Une évolution sur trente ans. *Annuaire de l'Afrique du Nord*. CNRS.
- Braudel, F. (1979). *Civilisation matérielle ; Le temps du monde*. Paris: Armand Collin.
- Cassarino J-P. (1999). Pédagogie et mise à niveau en Tunisie. *Cahiers de L'orient*, n°55. 3ème trimestre: 51-59
- Collectif. (1997). Mondialisation et domination économique Anglo- Saxonne. Economica, Paris.
- Délégation de la commission Européenne: Aspects essentiels de l'accord d'association, *CE Tunisie* 17 Juillet 1995.

- Deutsch, K. W.(1985). La théorie des systèmes et la recherche comparative. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, N°1: 05-20
- Dimassi, H. (1984). La crise économique en Tunisie; Une crise de régulation. *Maghreb- Machrek*, N°103- janvier / Mars: 57-69
- Dimassi, H. (1987). Le désengagement de l'état Tunisien de la reproduction de la force de travail. *Annuaire de l'Afrique du Nord*. CNRS.
- Dubois, P. (1974). *La mort de l'état patron*. Édition économie et humanisme. Les éditions ouvrières Paris.
- Ghiles, F. (2000). A la recherche d'une troisième voie; Actualités du dialogue. Euromediterranéen. *Le Monde Diplomatique*. Novembre.
- Goldsmith, Edward et Mander, J. (2001). *Le procès de la mondialisation*. Librairie Arthème Fayard. Paris.
- Gorbel, A. (1993). Politique de développement et crise d'ajustement, Le cas de la Tunisie. Ajustement et développement. (collectif) Paris: l'harmattan.
- Gouia, R. (1998). Un siècle d'IDE dans le monde. Investissements directs étrangers et développement industriel medeterranéen. (Collectif). Economica.
- Habermas, J. (2000). *Après l'Etat-nation : Une nouvelle constellation politique*. Librairie Arthème Fayard Paris.
- Jeune Afrique (J.A):*
 N°1959 du 28 juillet au 03 Août 1998.
 N°1985 du 26 janvier au 01 février 1999.
 N°1928- 1929 du 16 décembre 1997 au 05Janvier 1998.
 N°2030 du 07 au 13 décembre 1999.
 N°2063 du 25 au 31 juillet 2000.
- Journal Officiel des Communautés Européennes*, 21ème année 27 septembre 1978 : accord de coopération entre la communauté économique Européenne et la République Tunisienne.
- Korten, D. (2001). L'échec des institutions de Bretton Woods. Le procès de la mondialisation (collectif), Fayard. Paris.
- Larguet, L. (1991). Fondement et cadre juridique de la restructuration des entreprises publiques. *Collection Forum des Juristes*, vol 4, Tunis.
- L'Economiste Maghrébin:*
 N°86 du 18 au 31 Août 1993.
 N°261 du 24 Mai au 07 juin 2000.
 N°256 du 15 au 29 Mars 2000.
 N°292 du 18 juillet au 01 Août 2001.
 N°300 du 07 au 21 novembre 2001.
- Ould Aoudia, J. (1996). Les enjeux économiques de la nouvelle politique méditerranéenne de l'Europe. *Maghreb- Machrek*, N°153. Juillet-septembre: 25-44

- Projet d'accord euro-méditerranéen d'association entre la communauté et ses Etats membres d'une part et la Tunisie d'autre part. Fait à Bruxelles le 9 avril 1995.
- Schmid, D. (1996). Les programmes méditerranéens: Une expérience européenne de coopération décentralisée en méditerranée. *Revue Monde Arabe Maghreb- Machrek*, N°153. Juillet/ septembre: 61-69.
- Talahite, F. (1996). Le partenariat Euro-Méditerranéen vu du sud. *Revue Monde Arabe, Maghreb- Machrek*, N°153. Juillet- septembre: 45-59.
- UTICA, Avec le concours de la fondation Konrad Adenauer. (1995). Accord de libre échange Tunisie- Union Européenne. Novembre. Tunis.
- Wolf, M. (1997). La Mondialisation est- elle inévitable? *Le Monde Diplomatique*. Juin.

قدم في: مايو 2005

أجيز في: فبراير 2006



The Economic Policy in Tunisia since the Structural Reform Program

Mouldi Guessoumi*

The epistemological importance of this study lies in the functional relationship between sociology and political economics with a view to examine the economic policy in Tunisia since the early eighties of the past century. The study covers a number of economic features which characterize this policy: 1) Structural reform and the search for integration within world economic dynamics. 2) The restructuring of public institutions and the challenge of privatization. 3) Direct foreign investment. 4) Partnership between Tunisia and the European Union. 5) A comprehensive rehabilitation program. 6) Taxation reform and meeting flexibility demands. The above characteristics have been concomitant with the rise of a New World Economic Order that highlights two main features: a retreat in the economic role played by the state and an escalation of the role played by world organizations to 'correct' economy. Firstly, all the instructions of world economic institutions; secondly, by signing regional and international treaties concerned with commercial exchange, and the dismantling of geographical and tax boundaries with the aim to encourage marketing and investment. A number of internal considerations have, however, impeded full adherence to globalization requirements in Tunisia such as the insufficiency of investments which are likely to secure a healthy economic take-off, insufficiently varied commodities for commercial exchange, trade difficulties linked to foreign markets, a poor monetary flow, a fragile macro-economy, and little attractions for direct foreign investment.

Keywords: Globalization, Economic policy, Developing process, Partnership, The economic dynamism, Taxation reform, International agreement, Foreign investment.

* Sociologist, Faculty of Humanities and Social Sciences-Tunis.