



تحالف آراب واتش
يقدم

التدائين العمومي الخارجي لتونس: الواقع وآفاق التجاوز من منظور المجتمع المدني

من اعداد كريم طرابلسي:

جامعي وباحث في الاقتصاد، مدير قسم الدراسات
بالاتحاد العام التونسي للشغل



2022

التداين العمومي الخارجي لتونس: الواقع وآفاق التجاوز من منظور المجتمع المدني

تندرج هذه الدراسة في إطار مبادرة "تحالف عرب ووتش" من أجل الحد من السياسات التقشفية للموازنات العمومية في المنطقة العربية، نرنب من خلالها الى تشكيل إطار مرجعي لفهم مختلف تحديات التداين العمومي الخارجي وانعكاساته على حياة المواطنين، وذلك بالاعتماد على شرح منهجي يجعل جميع أبعاد المسألة في متناول منظمات المجتمع المدني خدمة لاستراتيجيات المناصرة التي قد تتبناها من أجل الحد من السياسات التقشفية وإعادة الاعتبار لدور الدولة في الإنفاق العمومي وإنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

لقد بلغ التداين العمومي في تونس خلال السنوات الأخيرة مستويات قياسية حيث اقترب من نسبة 90% من الناتج الداخلي الخام في نهاية 2020 بعد أن كان في حدود 43% في 2009¹. وبقطع النظر على المفعول السلبي لهذا الارتفاع على التوازنات المالية الكبرى، فإنه تسبب تدريجيا في دخول البلاد في حلقة مفرغة جعلت من الدين العمومي وسيلة لخدمة الديون المتخذة من جهة، وتغطية النفقات الجارية ذات الطابع الاستهلاكي من جهة أخرى، وذلك على حساب الاستثمار العمومي في المجالات التي تهتم ظروف حياة المواطنين.

وبالنظر الى التعقيدات التي تحوم حول المسألة وتعدد أبعادها، تعتمد هذه الدراسة على منهجية مبسطة تقوم على شرح بديل لمعضلة الديون الخارجية وشروطها وأثرها السلبي على المواطن وجرّد لكافة الأطراف المتدخلة ودورها في رسم سياسات التداين في تونس فضلا على قراءة نقدية للمسار التفاوضي مع المؤسسات المانحة بما فيها صندوق النقد الدولي الذي يلعب حاليا دورا محوريا في تونس.

وعلى هذا الأساس، تتكون الدراسة من أربع أجزاء تتناول تباعا:

- تقييم لأثر خدمة الدين الخارجي على سياسة الإنفاق العمومي
- تحليل لأهم مؤشرات التداين الخارجي.
- قراءة نقدية في سياسات المؤسسات المالية الدولية وفي مسار المفاوضات مع الحكومات التونسية.
- الآفاق الممكنة لتجاوز أزمة المديونية الخارجية على المستوى القصير والمتوسط.

¹قوانين المالية لسنتي 2009 و 2020، موقع وزارة المالية finances.gov.tn

1- خدمة الدين الخارجي وسياسة الانفاق العمومي

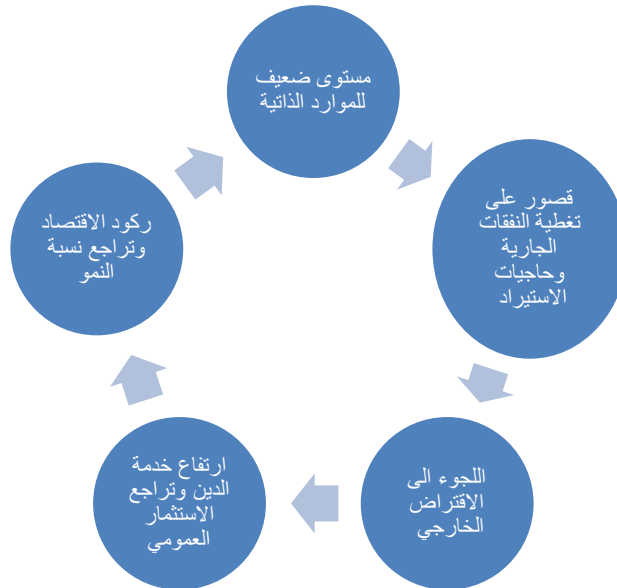
أى أثر على المواطن؟

من المهم التذكير في هذه المرحلة الأولى للدراسة بالأثر السلبي لارتفاع خدمة الدين الخارجي على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، حيث تتجاوز انعكاسات هذا الارتفاع الأثر المباشر على التوازنات المالية الكبرى لتمس ظروف عيش المواطنين وجودة الخدمات العمومية المسداة لصالحهم.

وفي معرض المراجعة لأهم التقارير والتحليل المتاحة حول مسألة التداين الخارجي، يبرز تركيز مفرط أحيانا حول حجم الديون الخارجية المتخلدة، وهو مؤشر - على أهميته - لا يمكننا من ادراك دقيق للتأثير المباشر للظاهرة على المواطنين، وذلك خلافا لخدمة الدين - أي المبالغ التي تسترجع سنويا من ميزانية الدولة الى الجهات المانحة - وهو مؤشر يعكس على نحو أفضل النقص الذي يسببه استخلاص الدين على مستوى الموارد المتاحة للدولة من أجل الاستثمار في المجالات الاجتماعية والبنية التحتية الخ.

ولعل ما يميز الحالة التونسية مقارنة بدول أخرى هو الارتباط الوثيق بين ارتفاع الدين الخارجي من جهة، وبين الارتفاع الكبير لنفقات التصرف، أو النفقات الجارية، (الأجور ودعم المحروقات بالأساس)، بما ساهم في تورط المالية العمومية داخل حلقة مفرغة لا تكون فيها القروض الخارجية موظفة لخلق الثروة و للاستثمار وتحسين ظروف عيش المواطنين، بل لتمويل الاستهلاك و الأنشطة غير المنتجة، وهو ما من شأنه يعمق أكثر فأكثر التداين الخارجي بالمنطق الذي يبينه الرسم التالي:

الرسم 1: منطقتي الحلقة المفرغة للتداين الخارجي في تونس



المصدر: كاتب الدراسة

ولمزيد تفسير الحلقة المفرغة للتداين الخارجي في تونس وأثرها على المواطن، نسوق المعطيات التالية في علاقة مع مركبات الحلقة.

1.1- ارتفاع النفقات الجارية وخدمة الدين مقابل تراجع الاستثمار العمومي

تحيل النفقات الجارية الى تكاليف العنوان الأول من الميزانية (نفقات التأجير و نفقات دعم المواد الغذائية والمحروقات) والتي شهدت ارتفاعا ملحوظا خلال السنوات الأخيرة حيث تضاعفت كتلة الأجور إلى نحو 20 مليار دينار في 2021- أي ما يعادل تقريبا نصف الميزانية الجملية بعد أن كانت في حدود 7.6 مليار في 2010، كما تصل نفقات الدعم إلى 3.4 مليارات دينار، منها 2.4 مليار دينار لدعم الغذاء و 401 مليون دينار لدعم المحروقات (الوقود) و 600 مليون دينار لدعم النقل، وفق ميزانية² 2021.

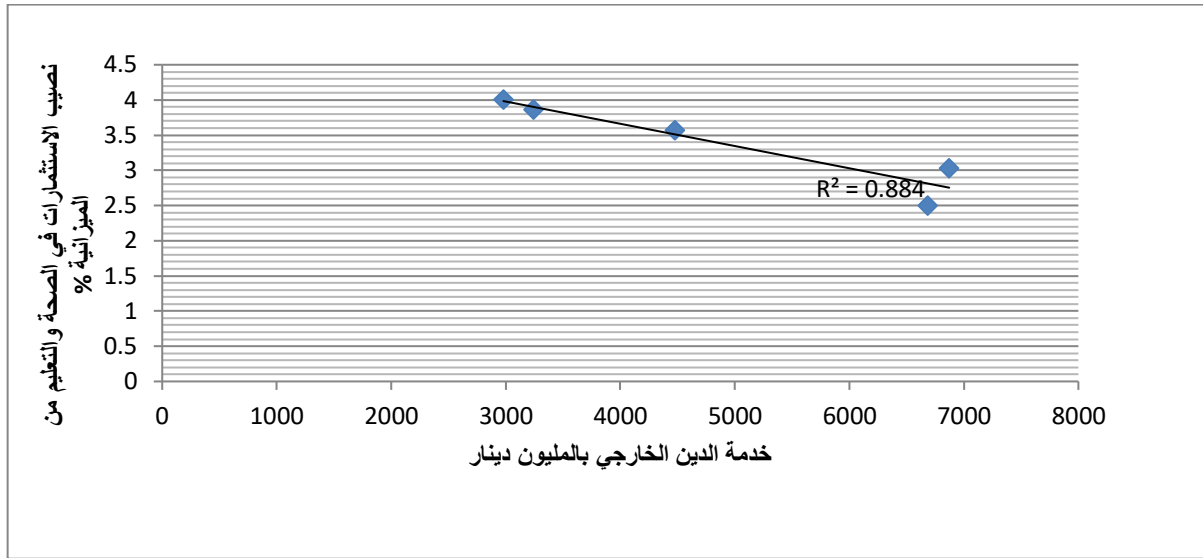
وبخصوص الارتفاع الكبير في كتلة الأجور، فإنه يعود أولا إلى عمليات التسوية لوضعية آلاف العمال في 2011 من الذين كانوا يشتغلون تحت نظام المناولة، ولكن بالأساس إلى الكلفة المالية لسياسة مكافحة الارهاب، حيث أن حوالي 45% من الزيادات التي وقع اقرارها ما بين 2011 و 2019 استهدفت القطاع الأمني من شرطة وجيش وأسلاك مشابهة³.

الى هذه الضغوطات الداخلية، تنضاف ضغوطات أخرى خارجية لا تقل استعجالا في علاقة بالالتزامات تجاه الجهات المانحة في الخارج من خلال الخدمة السنوية للدين الذي تجاوز 7 مليارات دينار في 2018. ولئن أوفت تونس بهذه الالتزامات الا أن هذا قد تم على حساب دور الدولة في تحسين ظروف عيش المواطنين، وهو ما يبرز أساسا من خلال انخفاض الاستثمارات العمومية في الصحة والتعليم خلال السنوات الأخيرة، باعتبارهما قطاعين من ركائز النموذج التنموي التونسي في دولة تفتقد الى الموارد الطاقية.

² وزارة المالية finances.org.tn

³ قسم الدراسات والتوثيق بالاتحاد العام التونسي للشغل (2019)

الرسم 2: تطور خدمة الدين والاستثمارات العمومية في التعليم والصحة 2014-2018



المصدر: كاتب الدراسة من خلال أرقام وزارة المالية والبنك المركزي (2013-2018)

يبين الرسم أعلاه علاقة عكسية بين ارتفاع خدمة الدين العمومي الخارجي من جهة وبين نصيب الاستثمار العمومي في قطاعي الصحة والتعليم من نفقات الميزانية من جهة أخرى، حيث انخفض هذا النصيب الى مستوى 2.5% في 2017 بعد أن كان في حدود 4% تقريبا في 2014، وذلك بالتزامن مع الارتفاع المتزايد لخدمة الدين الخارجي الذي اقترب من 7000 مليون دينار في 2018، وهو ما يشير بصفة جلية على أن الكلفة الباهظة لاسترجاع الدين الخارجي قد تم على حساب دور الدولة في تحقيق وإنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ولقد تبينت هذه المعضلة أكثر على اثر اندلاع الأزمة الصحية في 2019 والتي كشفت الصعوبات التي يشكو منها القطاع الصحي على مستوى نقص التجهيزات والطاقت الطبية.

وكننتيجة لتزايد الضغوط على الميزانية، اختارت الحكومات المتعاقبة منذ 2015 الحل الأسهل الذي يكمن في تخفيض الاستثمارات العمومية في شتى المجالات وليس فقط الصحة والتعليم، وهو ما يتبين من خلال الجدول التالي الذي يبرز تدني مستوى نفقات الاستثمار بالأسعار القارة من سنة الى أخرى، ولقد بلغ هذا الانخفاض نسبة 5% سنة 2019 بالتوازي مع الارتفاع المتزايد لخدمة الدين.

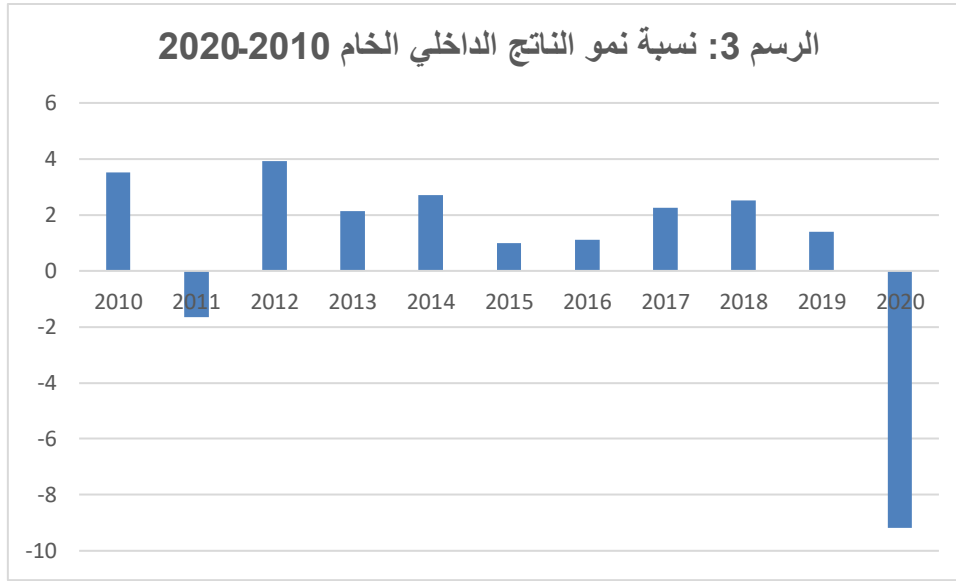
الجدول 1: انخفاض القيمة الحقيقية للاستثمار العمومي (2015-2019)

2019	2018	2017	2016	2015	
6257,9	6142,5	5854,7	5692,3	5020,8	قيمة الاستثمارات العمومية (مليون دينار) بالأسعار الجارية
7,2	7,7	4,6	4,9	3,5	النسبة العامة للتضخم (%)
5838	5703	5597	5420	-----	قيمة الاستثمارات العمومية (مليون دينار) بالأسعار القارة
%5 -	%2,5 -	%1.6-	%8	-----	نسبة التغير السنوية بالأسعار القارة للسنة الفارطة

المصدر: كاتب الدراسة من خلال بيانات البنك المركزي التونسي (2020)

2.1- الركود الاقتصادي

لقد كان لهذا التراجع الملحوظ للاستثمار العمومي الأثر البالغ على نسب النمو المسجلة منذ 2011، وذلك على اعتبار أن الاستثمار العمومي هو يمثل القاطرة الأساسية للنمو في ظل عزوف الخواص على الاستثمار، وهو ما تسبب في نزول مستوى الموارد الذاتية للميزانية وفي اللجوء المتزايد للحكومات المتعاقبة الى الاقتراض الخارجي كحل حتمي واضطراري لتغطية النفقات الجارية. ويقدم الجدول التالي نسب النمو الحقيقية المسجلة منذ سنة 2013.



المصدر: البنك العالمي (2022)

وبقطع النظر على التداعيات الاقتصادية الكبرى لأزمة الكورونا في 2020، لقد كان لحالة الركود الاقتصادي التي عرفتها البلاد منذ سنة 2015 بالغ الأثر على التوازنات المالية حيث لم يتجاوز معدل النمو 1% خلال الفترة 2015-2020 وهو ما قلص من الموارد الذاتية للدولة وما عمق حالة التداين لسداد الحاجيات المتأكدة من النفقات.

وحسب تقديراتنا فان خسارة نقطة واحدة للنمو من شأنه أن يسبب نقصا في الموارد الجبائية يقدر بين 500 ألف ومليون دينار سنويا، في دلالة واضحة على العلاقة الوطيدة بين النسب المتدنية للنمو الاقتصادي واللجوء المتزايد للتداين الداخلي والخارجي⁴.

من هنا تكتمل الحلقة المفرغة للتداين الخارجي، وهي حلقة يصعب كسرها في ظل غياب سياسات واستراتيجيات عمومية على المدى المتوسط والبعيد. وتتحمل الحكومات المتعاقبة منذ الثورة مسؤولية كبيرة في تفاقم هذا الوضع من خلال عدم تبنيها لإصلاحات كبرى على مستوى المالية العمومية والانعاش الاقتصادي وعجزها على التفاوض بمصداقية وندية مع الجهات المانحة وفي مقدمتها صندوق النقد الدولي. كما بينت التحاليل التي سبقت أن مسألة الدين العمومي الخارجي ليست معضلة تقنية/محاسبية فحسب، بل هي تؤثر مباشرة على ظروف عيش المواطنين وفي حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية.

وقبل الخوض في قراءة نقدية حول مسار المفاوضات بين المؤسسات المانحة والحكومات التونسية، نستعرض فيما يلي أهم مؤشرات التداين الخارجي في تونس خلال السنوات الأخيرة.

تقديرات كاتب الدراسة بالاعتماد على نسبة الضغط الجبائي المتراوحة بين 20 و25% وهي نسبة توضح العلاقة بين الناتج الداخلي الخام من جهة 4 جهة وبين الموارد الجبائية من جهة أخرى

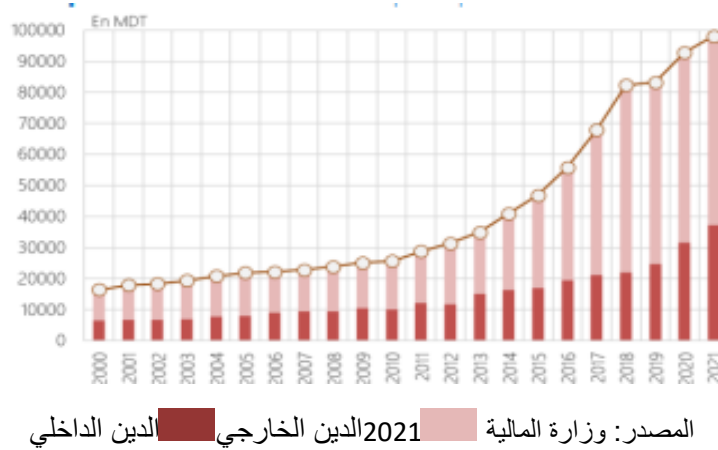
2- تحليل لأهم مؤشرات الدين العمومي الخارجي

نقدم في هذا المحور الثاني أهم المؤشرات في علاقة مع التداين الخارجي في تونس والتي تتمثل أساسا فيحجم الدين الخارجيوتركيبته حسب طريقة الاقتراض والعملات الأجنبية والأطراف المانحة فضلا على التصنيفات الدولية للمخاطر المرتبطة بالديون السيادية.

1.2- حجم الدين العموميين الداخلي والخارجي

يبين الرسم أسفله الارتفاع المهول لمستوى الدين العمومي الذي بلغ 100 مليار دينار في 2021 أي ما يعادل تقريبا الناتج المحلي الخام، أي أن هذا الحجم قد تضاعف ثلاث مرات تقريبا منذ 2013 بعد أن كان في حدود 30 مليار.

الرسم 4: حجم الدين الخارجي والداخلي بالمليون دينار (2000-2021)



واستحوذ الدين الخارجي الجزء الأكبر من الدين العمومي على حساب الدين الداخلي حيث يمثل الدين الخارجي حوالي 65% من إجمالي الدين في نهاية 2021⁵. وساهم نزول قيمة الدينار خلال السنوات الأخيرة في ارتفاع حجم الدين الخارجي حيث فقد الدينار حوالي 70% من قيمته خلال العشر سنوات الأخيرة مقابل الدولار الأمريكي.

وفي علاقة بتثائية الدين الخارجي/الداخلي، يطالب العديد من المتابعين والسياسيين الحكومات بإعطاء الأولوية للدين الداخلي كإحدى الحلول المتاحة من أجل الحد من التبعية

⁵قانون المالية التصحيحي لسنة 2021

للخارج وعدم الخضوع للشروط المجحفة للدوائر المالية الدولية. الا أن هذا المطلب لا يمكن أن يشكل حلا حيث يصطدم بجملة من الاكراهات:

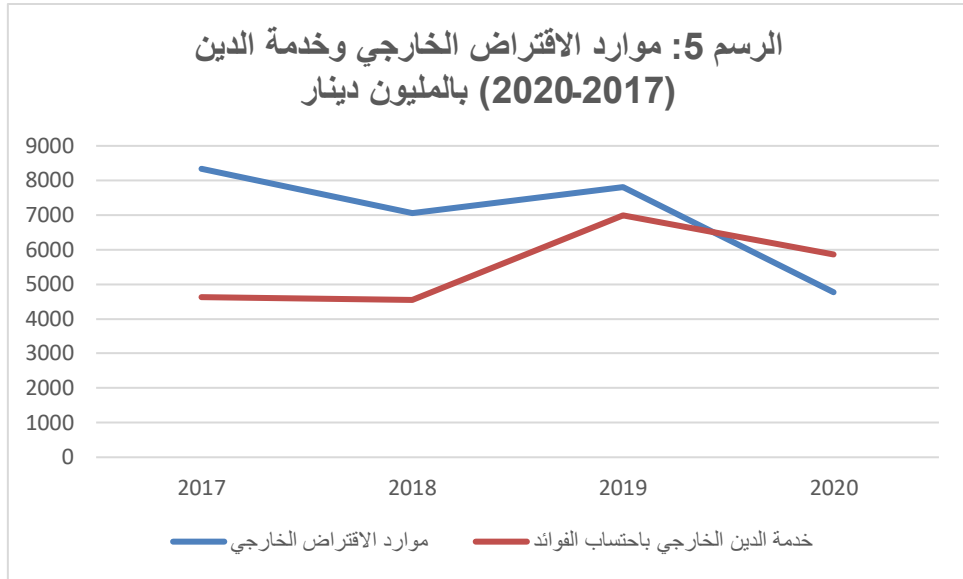
- الحاجيات المتزايدة للاقتصاد التونسي للاحتياجات من العملة الصعبة لاستيراد المواد الأساسية وخاصة النفط والحبوب والأدوية واستخلاص الديون الخارجية.

- ابتعاد المؤسسات البنكية الوطنية على القيام بدورها الأساسي في تمويل الاقتصاد والاستثمار الخاص بلجوءها المتزايد الى اقراض ميزانية الدولة، حيث توفر لها هذه الآلية أرباحا مضمونة وخالية من المخاطر خلافا لتمويل المشاريع الاستثمارية في القطاع الخاص، وهو ما يفسر نسبيا الارتفاع الكبير في الناتج البنكي الصافي خلال الخمس السنوات الأخيرة بمعدل 10% سنويا في وقت يفتقر فيه الاقتصاد الى مصادر التمويل.

- المفعول التضخمي للتدوين الداخلي عبر آلية اصدار سندات الخزينة واقتناءها من قبل البنوك لصرفها لاحقا عن طريق البنك المركزي، وهي عملية شبيهة بخلق العملة دون مقابل في انتاج الثروة بما ينتج عنها ضغوط تضخمية على المستوى المتوسط، ولعل الارتفاع المتسارع لنسبة التضخم خلال السنوات الأخيرة (ما بين 7 و 8%) يعود - من ضمن عوامل أخرى - الى هذا اللجوء المتزايد الى آلية الاقتراض الداخلي.

2.2- موارد الاقتراض وخدمة الدين، أو الديون من أجل سداد الديون

بالتمعن في تطور موارد الاقتراض الخارجي وخدمة الدين منذ 2016، نلاحظ تقلصا تدريجيا للفارق بينهما، وكما يبينه الرسم التالي، فان هذا الفارق بلغ أدنى مستوى له في 2020 حين تجاوزت خدمة الدين موارد الاقتراض بما يعادل مليار دينار، أي ما يفيد بأن الديون الجديدة التي اقترضتها تونس في 2020 وقع توظيفها بالكامل لسداد الديون القديمة. هذا وتشير الأرقام المقدمة من قبل وزارة المالية من خلال تقاريرها الشهرية الى فائض إيجابي بين الموارد والدفعات. الا أن هذه الأرقام المقدمة لم تأخذ بعين الاعتبار فوائد القروض ولم تحتسب الا أصل الدين. لهذا حرصنا من خلال الرسم التالي الى دمج الفوائد في المبلغ الجملي لخدمة الدين الخارجي.



المصدر: كاتب الدراسة بالاعتماد على معطيات وزارة المالية (2021)

ولئن يمكن تفسير هذا الأمر الى حد ما بالتداعيات المالية غير المسبوقة لأزمة الكورونا، الا أن هذا المنحى السلبي قد ابتدأ منذ سنة 2018 كما يفيد به الرسم أعلاه، اذ بدأ الفارق يتقلص تدريجيا بين الموارد والدفعات، وهو ما يكشف الطبيعة الهيكلية للمشكل بمعزل على انعكاسات الأزمة. ومن المهم الإشارة في هذا الصدد أن هذا المنحى مرشح للتفاقم خلال سنتي 2022 و2023، بالنظر الى المدة القصيرة لاستحقاق الديون (معدل 5 سنوات) بالنسبة للقروض التي تحصلت عليها تونس خلال سنوات 2017-2018-2019 والبالغة أكثر من 20 مليار دينار والتي يجب دفعها قبل 2024، هذا بالإضافة الى الفوائد المترتبة عنها.

3.2. التداين من أجل الاستهلاك على حساب الاستثمار وخلق الثروة

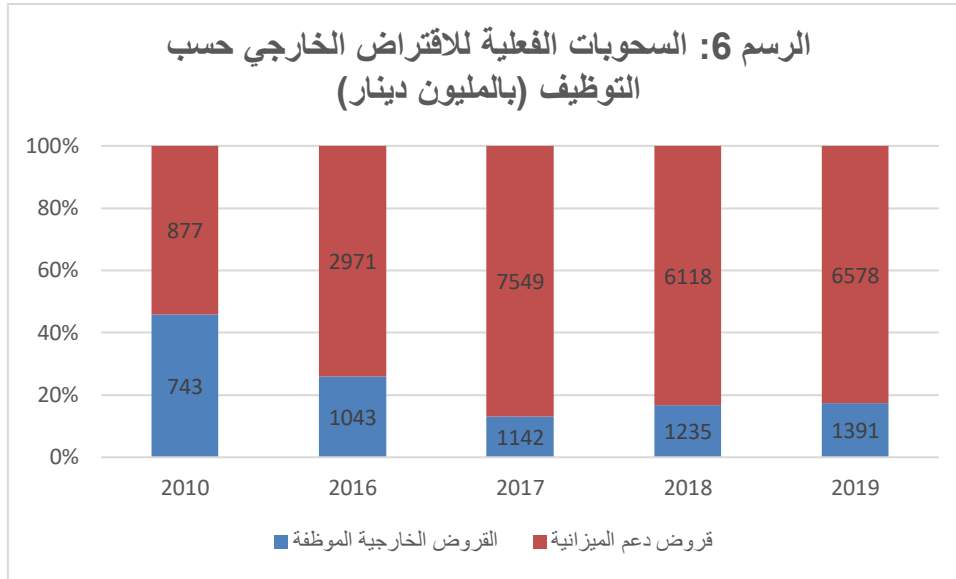
تتوزع القروض الخارجية الى صنفين. صنف أول يخص القروض الموظفة لمشاريع استثمارية ملموسة كتلك المتعلقة بالبنية التحتية أو اقتناء التجهيزات أو دعم قدرات المؤسسات العمومية، وهي مشاريع عادة ما يصعب توظيفها لغايات أخرى وتخضع لمراقبة دورية من قبل المؤسسات المالية، كما يشمل هذا الصنف الأول آليات متاحة للتظلم والشكاوى من قبل المجتمع المدني في حالة ثبوت خروقات أو تجاوزات تمس حقوق المواطنين أو في حالة تعارض بعض الممارسات صلب المشروع مع السياسات الحمائية

التي تتبناها تلك المؤسسات⁶. وعادة ما تكون عمليات التدقيق والمراقبة متاحة وممكنة بالنسبة لهذا النوع الأول من الاقتراض.

في المقابل، تشمل القروض الخارجية صنفاً ثانياً يتعلق بدعم الميزانية، وهي آلية تتمثل في صرف الموارد مباشرة لدى الخزينة العامة للدولة مع إتاحة الامكانية للحكومة من أجل توظيفها حسب اختياراتها وأولوياتها. وبالتالي، فإن هذا الصنف الثاني يطرح العديد من الإشكاليات على مستوى "التقفي" لهذه الأموال ومتابعة مسارها حيث أن منظومة المالية العمومية في تونس قائمة بالأساس على مبدأ شمولية الميزانية، بما يعني توظيف جملة الموارد لتغطية جملة النفقات دون ربط طبيعة النفقة بمصدر الموارد. وفي المسار التشاوري للمراجعة الأخيرة للسياسات الحمائية للبنك الدولي والبنك الإفريقي للتنمية، تعددت اللقاءات بين مسؤولي البنكين ومنظمات المجتمع المدني حول سبل تطبيق تلك السياسات بالنسبة لقروض دعم الميزانية، إلا أن الآليات العملية لذلك بقيت مفقودة.

وبالنظر إلى تركيبة السحوبات السنوية الفعلية للاقتراض الخارجيلتونس (الرسم 6)، نلاحظ أن نسبة القروض الموظفة لفائدة المشاريع خلال السنتين الأخيرتين لا تتجاوز 20% من إجمالي القروض المسحوبة في حين يفوق نصيب قروض دعم الميزانية نسبة 80%، بما يدل أن أغلب القروض الجديدة غير قابلة للمتابعة ولا للتدقيق، وذلك خلافاً لسنوات قبل الثورة حين كانت نسبة القروض الموظفة تمثل حوالي نصف السحوبات⁷.

لمزيد التفاصيل حول هذه السياسات الحمائية وآليات النظم المتاحة، بالإمكان زيارة موقع البنك الدولي والبنك الإفريقي للتنمية التي تعتبران من ⁶ https://projects.albankaldawli.org/ar/projects-operations/environmental-and-social-policieshttps://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/December_2013_-_AfDB%E2%80%99S_Integrated_Safeguards_System_-_Policy_Statement_and_Operational_Safeguards.pdf أهم الجهات المانحة لتونس ، حسابات كاتب الدراسة من خلال قوانين المالية المتواترة منذ 2010⁷



4.2. تركيبة الدين الخارجي حسب الجهات المانحة

قبل 2019، كان من غير الممكن الحصول على معلومات حول التركيبة المفصلة للدين الخارجي حسب الجهات المانحة. وبصفة عامة، كانت جل المعطيات المتعلقة بمسألة الدين يسودها التعقيم، ولكن عملاً بمقتضيات القانون الأساسي الجديد للميزانية لسنة 2019⁸ التزمت الحكومة بإعداد ونشر جملة من التقارير المصاحبة لمشروع قانون الميزانية والتي من ضمنها التقرير حول الدين العمومي. ورغم هذا التطور، تبقى العديد من المعطيات المتعلقة بالدين الخارجي غير متوفرة على غرار نسب الفائدة للديون الخارجية والرزنامة المفصلة لخدمة الدين. كما تجدر الإشارة إلى أن المصادقة على القانون الأساسي الجديد للميزانية أتى بعد ضغط كبير من منظمات المجتمع المدني ومن الاتحاد الأوروبي الذي مول كافة مراحل مسار تفعيل هذا القانون⁹، وأتى هذا الضغط جراء رفض الائتلاف الحاكم مناقشة القانون وإدراجه ضمن جدول أعمال المجلس النيابي لمدة طويلة قاربت السنتين.

نأتي الآن إلى المعطيات المتعلقة بتركيبة الدين الخارجي حسب مصدر التمويل وذلك من خلال الجدول التالي.

⁸ <http://www.gbo.tn/sites/default/files/LOB-V-Fr.pdf> القانون عدد 15 لسنة 2019 المتعلق بالقانون الأساسي للميزانية

⁹ <http://www.gbo.tn/fr/partenaires-internationaux>

الجدول 2: تركيبة الدين الخارجي حسب مصدر التمويل (2018-2020)

2020		2019		2018		
%53	32451	%49	28578	%50	30146	القروض متعددة الأطراف (مليون دينار) و النسبة
%16,3	9985	%15,7	9229	%13,3	7993	القروض الثنائية (مليون دينار) والنسبة
%30,7	18855	%35,6	20799	%36,7	22129	الأسواق المالية العالمية (مليون دينار) والنسبة

المصدر: من خلال الملحق 7 لمشروع قانون المالية لسنة 2022

نلاحظ أن الجزء الأكبر من الدين العمومي الخارجي متأتي من القروض متعددة الأطراف التي تمثل حوالي نصف الدين خلال الثلاث سنوات الأخيرة، ويتعلق هذا الجزء بكافة القروض المسندة من قبل المؤسسات المالية الدولية والبنوك الإقليمية بصفة خاصة. ويقدم الجدول التالي أهم المقرضين متعددي الأطراف حسب حجم الدين.

الجدول 3: تركيبة الدين متعدد الأطراف حسب أهم المؤسسات المانحة بالمليون دينار ونسبتها في إجمالي الدين الخارجي (2018-2020)

2020		2019		2018		
%17,75	10884	%16,1	9457	%17	10149	البنك الدولي للإنشاء والتعمير
%13.22	8104.8	%13.1	7689.1	%13.71	8267.8	البنك الأفريقي للتنمية
%10,65	6512	%8,3	4920	%9,45	5696	صندوق النقد الدولي
%2,9	1763	%2,7	1617	%3	1828	بنك الاستثمار الأوروبي
%4,3	2635	%4,2	2514	%2,85	1714	الاتحاد الأوروبي

المصدر: من خلال الملحق 7 لمشروع قانون المالية لسنة 2022

وتتميز تركيبة الديون متعددة الأطراف بتنوع مصادر التمويل مع أغلبية نسبية للقروض المتأتية من البنك الدولي للانشاء والتعمير التي تمثل حوالي 17.75% من اجمالي الديون. وبالرغم من النسبة المنخفضة نسبيا للديون المتخلدة لدى صندوق النقد الدولي، إلا أنه يتحكم ضمنا في موافقات القروض لدى المؤسسات الأخرى على اعتبار دور الصندوق الريادي في قيادة المفاوضات الدورية التي تمت ولا زالت تتم بينه وبين الحكومات المتعاقبة منذ 2013، وهو ما أدى الى انسياق المؤسسات المالية وراء صندوق النقد الدولي بمجرد التوصل الى اتفاق مع تونس. هنا، من المهم التأكيد أن هذا الترتيب للمؤسسات المالية - في علاقة بحجم الديون المتخلدة لدى تونس - لا يعكس مدى تأثير كل منها على حصول تونس على قروض جديدة بقدر تأثير صندوق النقد الدولي باعتباره بمثابة "البنك المركزي" للبنوك الإقليمية الأخرى، إذ لا يمكن لأية مؤسسة مالية متعددة الأطراف أن تقرض للدولة التونسية في اطار الصنف الثاني المذكور سابقا (قروض دعم الميزانية)، دون توصل الحكومة التونسية الى اتفاق مع الصندوق. سنتناول لاحقا في المحور الثالث دور الصندوق في علاقة بالمفاوضات مع الحكومة.

قبل ذلك، نتطرق الى القروض الثنائية التي تمثل حوالي 16% من الدين الخارجي.

الجدول 4: تركيبة الدين الثنائي حسب أهم البلدان المانحة بالمليون دينار ونسبتها في اجمالي الدين الخارجي (2018-2020)

2020		2019		2018		
%4.43	2721.2	%4.4	2592.7	%4.58	2764.9	فرنسا
%3,26	2002	%3,4	2030.5	%0.99	596.2	العربية السعودية
%2.85	1750.7	%1.8	1111.5	%1.24	748.5	المانيا
%1.48	912.3	%1,7	1011	%1.96	1183.2	اليابان
%1.77	1085.6	%1.4	845.2	%1.51	910.9	ايطاليا

المصدر: من خلال الملحق 7 لمشروع قانون المالية لسنة 2022

ويبرز الجدول أعلاه حجم الاقتراض الثنائي السنوي حسب البلدان الممولة، والذي حافظ تقريبا على نفس التركيبة منذ 2011 والتي تشمل الشركاء التقليديين لتونس في عملية الانتقال الديمقراطي (فرنسا، إيطاليا، ألمانيا واليابان)، إلا أن سنة 2019 شهدت صعودا بارزا لدور المملكة العربية السعودية التي أسندت لتونس قرضا تفضليا بحوالي 1500 مليون دينار مباشرة بعد الانتخابات الرئاسية، وهو ما يمكن أن يعبر على نوع من المساندة من قبل المملكة للتوجه السياسي الجديد لتونس ما بعد 2019.

3قراءة نقدية في سياسات المؤسسات المالية الدولية ومسار المفاوضات مع الحكومة

لعبت المؤسسات المالية الدولية في تونس خلال السنوات الأخيرة دورا محوريا لم يقتصر على تمويل الميزانية وتوفير مخزون العملة الصعبة فحسب، بل أيضا وخصوصا في رسم وتحديد السياسات العمومية المالية منها والاقتصادية والاجتماعية. ويتناول هذا المحور الثالث قراءة نقدية لهذا الدور مع تسليط الضوء على مسار المفاوضات التي جمعت الحكومات المتعاقبة منذ 2012 مع صندوق النقد الدولي والتي كان لها الأثر السلبي البالغ على الوضع الاقتصادي والاجتماعي.

1-3- في مجالات تدخل المؤسسات المالية الدولية في تونس خلال السنوات الأخيرة

بينت التحليل السابقة التأثير الكبير لثلاثة مؤسسات مالية دولية على سياسات الدين الخارجي، وهي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والبنك الإفريقي للتنمية. وتفصح هذه المؤسسات عن استراتيجياتها للتعاون مع تونس كل خمسة سنوات من خلال ما يعرف بوثائق التعاون الاستراتيجي مع تونس. وبعد التمعن في مختلف هذه الوثائق خلال الفترة 2017-2021¹⁰، يمكن حصر مجالات تدخل المؤسسات المالية الدولية في المجالات التالية:

- الإصلاحات الاقتصادية (في تعبير من قبل المؤسسات المالية على جملة السياسات ذات الطابع التقشفي التي توصي بها الى الحكومات)،

- الحوكمة (في إحالة الى الإجراءات المتعلقة بالشفافية وتطوير الإدارة ومقاومة الفساد)،

- البنية التحتية،

فضلا على: الطاقة، الزراعة، اللامركزية، الماء، التعليم والتشغيل.

هنا بعض الأمثلة في علاقة مع استراتيجيات البنك الدولي والبنك الإفريقي للتنمية في تونس¹⁰

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/355681484033708457/pdf/104123-FRENCH-PUBLIC-TUN-CPF-Final-French.pdf>

<https://www.afdb.org/fr/documents/document/tunisia-country-strategy-paper-2017-2021-96778>

ونقدم من خلال الجدول التالي مختلف هذه المجالات حسب نوعية المشاريع الممولة والمؤسسات المالية المتدخلة مع التنصيص - كل ما توفرت المعلومة- على طريقة التنسيق المشترك بين المؤسسات والدور الذي تلعبه كل منها في كل مجال.

الجدول 5: أهم مجالات التدخل للمؤسسات المالية الدولية خلال السنوات الأخيرة

الدور الريادي leadership	المؤسسات الفاعلة	طبيعة المشاريع	مجال التدخل
صندوق النقد	صندوق النقد، البنك الدولي، الاتحاد الأوروبي، البنك الإفريقي للتنمية	تمويل الميزانية والاقتصاد ودعم التجارة الخارجية من خلال قروض دعم الميزانية	الإصلاحات الاقتصادية
الاتحاد الأوروبي	الاتحاد الأوروبي، البنك الإفريقي للتنمية	الإصلاحات ذات الطابع التشريعي والاداري	الحوكمة
(غير متاح/موجود)	البنك الدولي، الاتحاد الأوروبي، البنك الإفريقي للتنمية	تحسين البنية الأساسية في المناطق الفقيرة	البنية التحتية
الاتحاد الأوروبي	وكالة التعاون الألمانية، الاتحاد الأوروبي، البنك الإفريقي	دعم النجاعة الطاقية والطاقات المتجددة	الطاقة
البنك الدولي	البنك الدولي، الوكالة الفرنسية للتنمية، الاتحاد الأوروبي	رقمنة الخدمات المحلية، دعم قدرات البلديات	اللامركزية
البنك الدولي	المملكة السعودية، البنك الإسلامي للتنمية، البنك الدولي	مشاريع لتوسيع وتحسين شبكة الماء الصالح للشرب	الماء

المصدر: قراءة تأليفية من خلال وثائق التعاون الاستراتيجي للمؤسسات في تونس 2017-2022 وبصفة خاصة وثيقة الاطار الاستراتيجي للبنك الدولي

وتفيد كافة المعطيات المتوفرة في جملة الوثائق الاطارية للمؤسسات المالية المتعلقة بتونس، وجود آليات/ميكانيزمات للتنسيق والمتابعة وتبادل المعلومات بين تلك المؤسسات، منها ما هو خفي وغير معلن، ولكن منها أيضا من هو منظم ومشكل في شكل مجموعات عمل ولجان مشتركة على غرار:

- ما يسمى بالإدارة المشتركة للمانحين¹¹ والتي يلعب فيها صندوق النقد الدولي دورا رياديا في علاقة بقروض دعم الميزانية.

- الإدارة الثنائية للسياسات بين الاتحاد الأوروبي والبنك الإفريقي للتنمية والتي تدير البرامج المتعلقة بالحوكمة وبالمشاريع الصغرى.

- لجان عمل مشتركة بقيادة البنك الدولي مع الجهات المانحة الأخرى بخصوص مشاريع اللامركزية والماء الصالح للشراب وغيرها.

هذا التنسيق "الخفي" أحيانا بين المؤسسات يبين بوضوح نوعا من تقسيم الأدوار في اتجاه تخصص كل مؤسسة في مجال بعينه بما يجعل كل منها "المفاوض الرئيسي" للحكومة التونسية في مجال بعينه. وبالتمعن في طبيعة البرامج وفي سير المفاوضات بين الحكومات المتعاقبة والمؤسسات الدولية خلال السنوات الأخيرة، يتبين الدور الريادي والقيادي لـ3 مؤسسات بعينها في المجالات التالية:

الرسم 5: الدور الريادي للجهات المانحة الدولية حسب مجالات التعاون

صندوق النقد الدولي	<ul style="list-style-type: none">• قروض دعم الميزانية• "الإصلاحات الكبرى"
البنك الدولي	<ul style="list-style-type: none">• مسار اللامركزية• زراعة/مياه/بنية تحتية
الاتحاد الأوروبي	<ul style="list-style-type: none">• الحوكمة• (الشفافية ومقاومة الفساد)• إصلاح الإدارة والمؤسسات.

وبما أن قروض دعم الميزانية تستأثر بالنصيب الأكبر من الاقتراض الخارجي منذ 2011 – بحوالي 80% من اجمالي السحوبات - وبالنظر الى الارتباط الكبير لهذا النوع من الاقتراض بالسياسات التقشفية التي يشترطها صندوق النقد الدولي، سنتناول فيما يلي قراءة نقدية لمسار المفاوضات مع صندوق النقد الدولي منذ 2012

¹¹Direction conjointe des donateurs. حسب التعبير المستعمل في الوثيقة الاطارية للتعاون 2017-2021 للبنك الدولي.

2-3- في مسار المفاوضات بين الحكومة وصندوق النقد الدولي

في الوقت الذي تكتب فيه هذه الدراسة، يقع عقد جلسات دورية ذات صبغة تقنية بين الصندوق والحكومة من أجل الوصول الى اتفاق جديد يمكن الحكومة من إيجاد الموارد اللازمة لتمويل العجز الكبير لميزانية 2022 والذي تبلغ احتياجاتها من القروض الخارجية مستوى قياسيا قدر بـ 12.6 مليار دينار. وتبقى هذه التمويلات رهينة التوصل الى اتفاق مع الصندوق بما يجعل الحكومة في وضعية صعبة وغير متكافئة على طاولة المفاوضات. ومن المهم التأكيد على أن المفاوضات الحالية ليست في معزل على المسار العام للمفاوضات مع الصندوق الذي انطلق منذ سنة 2012 والذي اتسم بنوع من التجاذبات بلغت أحيانا درجة من الحذر وانعدام الثقة ابتداء من 2018 بالتحديد.

● لمحة تاريخية سريعة حول سياسات وبرنامج الصندوق في تونس

بعد فشل برنامج الإصلاح الهيكلي الذي فرضه الصندوق على الحكومة التونسية خلال فترة الثمانينات، انعدمت العلاقة تقريبا بين الطرفين خلال العشريتين الأخيرتين حيث لم تلجأ تونس الى مساعدة الصندوق الا في 2013 عبر قرض بـ 1,76 مليار دينار في اطار اتفاق على مدة سنتين (2014 و 2015) بنسبة فائدة بـ 12%¹²، وتمحور الاتفاق حول جملة من الالتزامات من قبل الحكومة التونسية في علاقة بتخفيض الدعم العمومي على المحروقات برفع الأسعار عند الاستهلاك، والتخفيض من الضريبة على الشركات مقابل توسيع القاعدة الجبائية، وتحرير سياسة صرف الدينار، وإعادة رسملة البنوك العمومية. ويمكن القول أن الحكومة والبنك المركزي في تلك الفترة قد تفاوضا بنوع من الأريحية مع الصندوق على اعتبار الإمكانات المتاحة للاقتراض من الأسواق المالية العالمية بكلفة مقبولة، وهي إمكانيات غير متوفرة الآن في ظل تدهور التصنيف الائتماني السيادي لتونس¹³، بما يجعل الحكومة الآن رهينة إيجاد اتفاق مع الصندوق كحل أوجد ليس له بديل وهو ما من شأنه أن يضعف موقع الحكومة في المفاوضات.

وفي أبريل 2016، أبرمت الحكومة اتفاقا جديدا مع الصندوق تحت مسمى "تسهيلات الإقراض الممتدة"¹⁴ لفترة تمتد على أربعة سنوات كاملة (2016-2020). ويتضمن الاتفاق اسناد قرض جديد لتونس بـ 2,8 مليار دينار مقابل جملة من الالتزامات/الشروط التي يمكن تلخيصها في:

- تقليص كتلة الأجور في قطاع الوظيفة العمومية الى حدود 12% من الناتج المحلي الخام.

¹² بلاغ وزارة المالية، جوان 2013

http://dev.finances.gov.tn/old/version2/index.php?option=com_content&view=article&id=397:le-fmi-approuve-l-accord-de-confirmation-en-faveur-de-la-tunisie&catid=21&Itemid=108&lang=fr

لمزيد الاطلاع حول تدهور التصنيف الائتماني لتونس خلال السنوات الأخيرة ¹³

<https://ar.tradingeconomics.com/tunisia/rating>

¹⁴<https://www.imf.org/fr/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr16168>

- الرفع التدريجي لمنظومة دعم المحروقات والمواد الأساسية وتطبيق مبدأ التعديل الآلي للأسعار حسب تطور مؤشرات الأسواق العالمية.

- إعادة هيكلة/تخصيص المؤسسات العمومية التي تمر بصعوبات مالية.

- اعتماد سياسة جبائية "تنافسية" في صالح المؤسسات الاقتصادية مع توسيع القاعدة الضريبية.

ولقد أوفت الحكومات المتعاقبة ببنود هذا الاتفاق في نقطتين من ضمن الأربعة نقاط، والمتمثلة في التخفيف التدريجي في الضريبة على أرباح الشركات من 25% ثم 20% وصولاً إلى 15% في حين واصلت الحكومات منذ 2016 الرفع من الضرائب الضرائب غير المباشرة والتي تتحمل الطبقات المتوسطة والفقيرة تبعاتها. أما النقطة الثانية فهي تتمثل في الترفيع الآلي في أسعار المحروقات حسب تطور الأسعار على مستوى الأسواق العالمية. في المقابل، لم تلتزم الحكومة بعودها بخصوص التقليل من كتلة الأجور وفي هيكلة المؤسسات العمومية، الشيء الذي أنتج نوعاً من انعدام التردد والتعطيل في مسار المفاوضات منذ 2017 تقريباً.

• في مصداقية المشاورات والقدرة التفاوضية للحكومات

منذ انطلاق البرنامج الثاني للصندوق في 2016، شاب العلاقة بين الصندوق والحكومة التونسية الكثير من الحذر من قبل الصندوق وذلك على خلفية امضاء الحكومة لاتفاقيتين متناقضتين مع كل من الاتحاد العام التونسي للشغل في جويلية 2016 يقضي بإقرار زيادة في أجور الوظيفة العمومية، في حين قد سبق لنفس الحكومة أن التزمت في ماي 2016 (أي قبل أقل من شهرين) لدى الصندوق بعدم الزيادة في الأجور. هذا الالتزام المزدوج كان سبباً في توتر المناخ الاجتماعي والذي تجسد في إقرار الاتحاد العام التونسي للشغل لإضرابين عاميين، كما كان أيضاً سبباً في اضعاف منسوب الثقة بين الحكومة والصندوق في علاقة بالالتزام ببنود الاتفاق.

أمام هذا المأزق، التجأت الحكومة في نوفمبر 2016 إلى "معالجة تقنية محاسبية" من أجل إرضاء الطرفين. وتتمثل هذه المعالجة في إقرار زيادات في الأجور في شكل "اعتماد جبائي" أي في شكل تخفيض استثنائي لمدة سنتين في الضريبة المستوجبة على أجور الوظيفة العمومية، وهو ما أدى إلى عدم تسجيل مبلغ هذه الزيادة في الكتلة العامة للأجور. هذه المعالجة أو "الحيلة التقنية" انصح التعبير زادت من اضعاف مصداقية الحكومة التونسية لدى الصندوق، علاوة على تضمين جزء هام من الزيادات في الأجور ضمن النفقات الطارئة وغير الموزعة حتى لا تبرز بوضوح في الكتلة "الرسمية" للأجور.

ويمكن اعتبار أن قرار مجلس إدارة الصندوق في مارس 2018 والقاضي بالمرور من مراجعة نصف سنوية إلى مراجعة كل 3 أشهر من جهة، والتأخير الذي حصل في صرف

القسط الرابع من القرض في أواخر 2018 من جهة أخرى، من ضمن الدلائل على حالة التملل التي شهدتها العلاقة في تلك الفترة¹⁵.

• الدور النشط للدبلوماسية الاقتصادية وورقة الانتقال الديمقراطي

أمام هذه الوضعية الصعبة في 2018 التي أُنذرت بانقطاع العلاقة بين تونس والصندوق، كان للدبلوماسية الاقتصادية التونسية دورا أساسيا في مواصلة العلاقة مع الصندوق وصرف القسط الرابع من القرض في ديسمبر 2018. ولقد تم ذلك على إثر لقاء ثنائي بين الرئيس التونسي والمديرة العامة لصندوق النقد الدولي كان قد تم في برلين يوم 30 أكتوبر 2018 على هامش مؤتمر مجموعة العشرين. وحسب المعلومات المتوفرة، فإن ضرورة مواصلة مساندة مسار الانتقال الديمقراطي في تونس كانت الورقة الأساسية التي لعبتها الدبلوماسية التونسية من أجل المضي قدما في صرف القسط الرابع. وكانت الحجة تتمثل في أن التخلي على تونس سيكون سببا في انهيار التجربة الديمقراطية الأولى في العالم العربي، وهو ما سلط ضغطا على إدارة الصندوق.

في تلك الفترة، تعددت اللقاءات أيضا بين وفود صندوق النقد وقيادة الاتحاد العام التونسي للشغل التي ساهمت إلى حد كبير في الموافقة على صرف القسط الرابع من القرض، على أساس الدور الوطني للمنظمة في فترة الأزمة الخائفة التي عرفت تونس في تلك الفترة.

• المساعدات الظرفية/الاستثنائية

على اثر اندلاع جائحة الكوفيد19، حصلت تونس في أبريل 2020 على قرض استثنائي بـ 745 مليون دولار في إطار آلية التمويل السريع، وهي آلية استثنائية تتمتع بها الدول التي تمر بوضعية مفاجئة مستعجلة تهدد استقرار ميزان مدفوعاتها¹⁶، كما استفادت تونس في أوت 2021 بمساعدة قدرها 650 مليون دولار من قبل الصندوق في إطار "حقوق السحب الخاصة" التي تتمتع بها تونس بصفتها عضو بالصندوق. وأتى ذلك على اثر إقرار الصندوق سياسة نقدية توسعية استفادت منها كل الدول الأعضاء كل حسب حصته من المساهمات، علما وأن هذه المساعدة ليست قرضا يقع استرجاعه لاحقا، حيث يمكن اعتبارها بمثابة الهبة.

• معضلة ميزانية 2022 والعودة إلى طاولة المفاوضات

في الثلث الأخير لسنة 2021، انطلقت مشاورات جديدة بين الحكومة التونسية وصندوق النقد الدولي حول البرنامج الجديد للحكومة في فترة استثنائية تتسم بـ:

¹⁵ لم يعبر الصندوق بصريح العبارة على هذا التملل ولكن العديد من المؤشرات تدل على توتر العلاقة في تلك الفترة

<http://kapitalis.com/tunisie/2018/08/31/tunisie-le-fmi-fait-monter-la-pression-sur-le-gouvernement-chahed/>

¹⁶<https://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/19/55/Rapid-Financing-Instrument>

- أزمة مالية واقتصادية واجتماعية خانقة جراء تداعيات جائحة الكوفيد19، واستفحال عجز الميزانية في 2022 بما يستوجب تعبئة موارد خارجية قياسية تتجاوز 12 مليار دينار.

- انخفاض تصنيف تونس السيادي الى أدنى مستوياته¹⁷، وهو ما يلغي تماما إمكانية اللجوء الى الأسواق المالية العالمية لتعبئة موارد الاقتراض من العملة الصعبة بالنظر الى كلفتها المرتفعة.

- استفحال الأزمة السياسية وغياب الأفق السياسي بعد القرار الرئاسي بتجميد أعمال البرلمان في جويلية 2021، علاوة على وجود بوادر جديدة للاستفراد بالسلطة من قبل رئاسة الجمهورية التي أضحت تدير الشأن العام باعتماد المراسيم التي لا تخضع الى سلطة رقابية. صحيح أن الصندوق لم يعبر على موقفه تجاه الوضع السياسي مابعد 25 جويلية، ولكن من المؤكد أن المواقف الرسمية العلنية التي عبر عنها كل من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية والأمم المتحدة ستعكس بشكل أو بآخر على مسار المفاوضات مع الصندوق كما سيكون تأثيرها مباشرا على الضمانات التي تقدمها الدول الأوروبية وأمريكا لدى الأسواق المالية لتمكين تونس من الحصول على قروض بكلفة مقبولة.

- انعدام شبه تام للشفافية والتشاركية من قبل الحكومة في إدارة الشأن الاقتصادي والمالي، حيث انعدمت الندوات الصحفية وانقطعت المشاورات مع الشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني باستثناء اجتماعين يتيمين مع اتحاد الشغل قد يكونان تما جراء ضغط الصندوق

- التضارب بين التوجهات المعلنة للحكومة في برامجها وبين تصريحات رئيس الجمهورية الذي أعلن صراحة معارضته للإجراءات التي تقدمت بها الحكومة في قانون المالية لسنة 2022.

هذه النقاط الخمسة تلخص تقريبا الظروف والإطار العام التي تتم فيه المفاوضات حاليا بين مؤسسة مالية كبيرة لها وصفاتها الجاهزة وشروطها المتصلبة وبين حكومة ضعيفة تحتاج الى تعبئة حينية ل 12 مليون دينار وتفتقد الى دعم القوى الاجتماعية والسياسية وتعمل في كنف التعتيم. من البديهي اذن أن ينعكس هذا الوضع على موازين القوى على طاولة المفاوضات في اتجاه اضعاف الطرف الحكومي وانسياقه وراء شروط الصندوق. ولعل هذا ما يفسر الى حد كبير النزعة التقشفية القوية للمشروع الحكومي الذي قدم الى الصندوق والذي يشمل بالخصوص الإجراءات التالية¹⁸:

- تجميد الزيادات في الأجور للوظيفة العمومية ووقف الانتدابات.

- الترفيع التدريجي في أسعار المحروقات عبر اعتماد التعديل الآلي للأسعار بحسب تغير الأسعار العالمية.

¹⁷<https://ar.tradingeconomics.com/tunisia/rating>

بدأ التفاوض في هذا المشروع منذ ديسمبر 2021، ولكنه لم يقع نشره للعموم، في 3 جانفي 2022، تحصلت منظمة "أنا يقظ" على نسخة مسربة¹⁸ من البرنامج ونشرته على موقع المنظمة عبر الرابط التالي:

<https://www.iwatch.tn/ar/article/905>

- التخلي عن منظومة دعم المواد الغذائية الأساسية في أفق 2025 وتعويضها بمنح مباشرة تسند للعائلات المستحقة حسب آلية الاستهداف.

- إعادة النظر في ملكية الدولة للمؤسسات الاقتصادية العمومية واعتماد خصوصيتها كحل من ضمن الحلول الممكنة.

وأمام التدايعات المباشرة لهذه الإجراءات على ظروف عيش المواطنين وعائلاتهم، عبرت جل القوى المدنية والاجتماعية على رفضها للبرنامج، خاصة وأنه وقع اعداده في كنف التعميم ولم يشكل محل حوار وتشاور مع الأطراف المعنية. وتجسم هذا الرفض من خلال جملة من المبادرات والحملات التي قامت بها منظمات المجتمع المدني من أجل اقتراح بدائل من شأنها أن تشكل حولا لتجاوز معضلة التداين الخارجي وما تسببه من سياسات تقشفية تتحمل انعكاساتها الطبقات الفقيرة والمتوسطة. هذا سيكون موضوع المحور التالي من الدراسة.

4- وفي الختام: أية ملامح لاستراتيجية جامعة للمجتمع المدني تجاه التداين الخارجي لتونس؟

لقد سعت هذه الدراسة الى تقديم اطار مرجعي بديل يمكن من فهم شامل لتحديات التداين الخارجي لتونس وسبل تجاوزها من منظور موجه نحو مؤسسات المجتمع المدني. ويبقى الاعتقاد راسخا انطلاقا من التحاليل السابقة بأن مشكل التداين هو مسألة مجتمعية بالأساس تستدعي معالجته مقارنة شاملة لا تقتصر على بعض القرارات الحكومية بل تشترط دورا فاعلا لمنظمات المجتمع المدني التي يمكن أن تلعب دورا رئيسيا في إيجاد الحلول وفتح آفاق للتجاوز أمام دخول البلاد خلال الخمسة سنوات الأخيرة في حلقة مفرغة للتداين الخارجي. من هنا، نسوق في هذه الفقرة الختامية جملة من المقترحات والتوصيات الاستراتيجية من أجل تفعيل هذا الدور.

وتعود أولى مبادرات المجتمع المدني الخاصة بقضية التداين الخارجي في تونس الى بضعة سنوات قبل الثورة، ولئن أخذت منحى تصاعديا منذ 2011، فإن هذه المبادرات على أهميتها ظلت متفرقة ومشتتة ولم ترتقي الى مستوى الحملات الكبرى الجامعة لكافة القوى المدنية والسياسية والنقابية الراضية للسياسات الحالية للتداين الخارجي. ومع استفحال خطورة الظاهرة منذ السنة الفارطة، ظهرت بوادر إيجابية وواعدة في اتجاه تشكيل تكتلات جمعياتية مسنودة من قبل منظمات إقليمية ودولية. فيما يلي، نقدم لمحة حول أهم هذه المبادرات منذ 2011 والبدائل المقترحة من أصحابها، في محاولة منا للتأليف بينها من أجل إيجاد أرضية مشتركة قد تكون منطلقا لاستراتيجية جامعة للمجتمع المدني.

1-4- أمثلة حول مبادرات منظمات المجتمع المدني في علاقة بالديون الخارجية

تعد الحملة الدولية التي أطلقتها منظمة RAID ATTAC بالتعاون مع هيئة الغاء الديون غير الشرعية (CADMT) في 2011 أول مبادرة جديفة تناولت قضية الديون الخارجية في وقت لم تكن مؤشرات التداين بالخطورة التي هي عليها اليوم. وتعد هذه التجربة من التجارب الرائدة رغم طابعها الراديكالي من خلال نجاحها في تشكيل لوبي فاعل في أوروبا من برلمانيين وجمعيات دولية من أجل تعليق سداد الديون الأوروبية الكريهة المتخذة لدى تونس خلال فترة حكم بن علي الى حين القيام بعملية تدقيق شاملة. وتوصلت الحملة الى تجميع أكثر من 100 توقيع لبرلمانيين من أوروبا¹⁹، وهو مجهود توج باعتماد بيان رسمي من قبل البرلمان الأوروبي يعتبر فيه الديون الخارجية لبلدان افريقيا الشمالية والشرق الأوسط ديونا كريهة بصريح العبارة. وتواصلت الحملة في تونس من خلال تقديم مشروع قانون لتدقيق الديون الخارجية سنة 2012 لم يحظى بموافقة المجلس النيابي، وتكررت التجربة مرة أخرى في 2016 بمبادرة برلمانية من قبل حزب الجبهة الشعبية ولكن كان لها نفس المآل.

وبعد فترة من الصمت، تعالت أصوات قيادات الحملة من جديد في 2021 بمطالبة الحكومة التونسية بتعليق خدمة الدين الخارجي استئناسا بالتجربة الاكوادورية. وفي هذا الصدد، قام عدد من المنظمات الممثلة للحملة باطلاق نداء الى الرأي العام والمجتمع الدولي من أجل تحقيق هذا المطلب²⁰.

كما تعد الحملة التي أطلقتها منظمتي البوصلة والمنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية بدعم من أوكسفام في 14 ديسمبر 2021 تحت شعار "يزي ما رهنونا" من المبادرات المهمة التي سعت ولأزالت تسعى الى حشد مدني وشعبي من أجل التصدي لسياسات التقشف والمعالجة الجزرية لمشكل التداين الخارجي. وتضمنت الحملة خطة إعلامية ناجعة من خلال ندوات وتصريحات صحفية متواترة في الاعلام فضلا على تقديم نص لعريضة شعبية تطالب رئاسة الجمهورية بنشر البرنامج الحكومي المعدّ للتفاوض مع صندوق النقد الدولي وتقديم برنامج اقتصادي بدليل يهدف إلى إصلاحات جذرية قائمة على العدالة الاجتماعية ورفض الشروط التقشفية في أي برنامج تمويل من قبل صندوق النقد الدولي فضلا على تبني مطلب التدقيق في الديون الخارجية للدولة.

وعلى مستوى آخر، بادرت منظمة "تحالف أراب واتش" AWC بإطلاق برنامج في 2021 في علاقة بالحد من سياسات التقشف في تونس، متناولة المسألة بشكل مختلف عبر التركيز

¹⁹بيان البرلمان الأوروبي 10 ماي 2012

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0201_FR.html?redirect

²⁰<https://ftdes.net/10-ans-apres-la-revolution-la-dette-etrangle-toujours-le-peuple-tunisien-pour-un-tournant-radical-de-la-tunisie/>

على جانب دعم قدرات المجتمع المدني من خلال تنظيم سلسلة من ورشات للتخطيط والتفكير الاستراتيجي المشترك نجحت في اشراك عدد من المنظمات الجديدة من خارج "النواة التقليدية" للمجتمع المدني الذي يعمل على قضية الديون منذ سنوات، وهذا من شأنه أن يضيف بعدا جديدا في تناول المسألة وأن يوسع قاعدة المساندين للقضية من خارج الحلفاء التقليديين.

الى جانب هذه المبادرات الثلاثة، تجدر الإشارة الى بعض الأنشطة والدراسات المتفرقة التي قامت بها بعض المنظمات الدولية الناشطة في تونس على غرار مؤسسة فريديريتش أبرت الألمانية ومؤسسة هنرييتش بول²¹

2-4- الخطوط الاستراتيجية لتفعيل دور المجتمع المدني تجاه قضية التداين العمومي الخارجي

من خلال تقديمها لأهم تجارب المجتمع المدني في علاقة بمشكل التداين الخارجي، تثمن هذه الدراسة الجهود الكبير ونضالات المنظمات والمجتمعات من أجل مقاومة السياسات النقشفية التي تسعى الحكومة الى تمريرها. ويهدف دعم واسناد هذه المبادرات والحملات واضفاء مزيد من النجاعة عليها، تقترح الدراسة جملة من التوجهات التي نسوقها فيما يلي.

● التوجهات والتوصيات المقترحة بالنسبة لعمل الحكومة وسير المفاوضات

رغم وجاهة بعض الآراء التي تدعو الى التخلي على التعامل مع صندوق النقد الدولي خلال هذه الفترة، فإن الوضع الحالي يستدعي حدا أدنى من الواقعية بالنظر الى الوضعية المالية الخطيرة التي تعيشها البلاد وحاجتها الملحة في غضون أشهر الى تمويل الميزانية والاقتصاد من العملة الصعبة. على هذا الأساس، يمكن اعتبار مسألة إيجاد اتفاق مع الصندوق "شر لا بد منه" على المدى القصير في ظل عدم وجود بدائل أخرى في الوقت الراهن. مع ذلك، يجب على الحكومة التفاوض بأكثر ندية مع الصندوق وتقوية موقعها على طاولة المفاوضات وهذا لا يكون الا ب:

- إعادة النظر في الإجراءات والسياسات النقشفية المضمنة في مشروع الحكومة وفتح حوار وطني شامل على مدة شهر أو شهرين بمشاركة المجتمع المدني والقوى السياسية والنقابات في كنف الشفافية والتشاركية من أجل برنامج اقتصادي وطني جامع تتبناه الحكومة وتتفاوض به مع الصندوق، هذا من شأنه أن يضيف مشروعية وطنية على البرنامج وأن يحسن شروط التفاوض لصالح الحكومة.

²¹<https://tn.boell.org/fr/2021/11/11/cartographie-de-la-dette-publique-exterieure-tunisienne>

- إعادة الاعتبار لمسار الانتقال الديمقراطي والرجوع السريع الى المؤسسات الدستورية المنتخبة وهو ما من شأنه أن يقدم ضمانات للمجتمع الدولي بتواصل الديمقراطية في تونس، هذا وقد أثبتت التجربة خلال السنوات الأخيرة الارتباط الوثيق بين تطور المسار الانتقالي على المستوى السياسي وبين أفضلية الحكومة في التفاوض مع الجهات المانحة.

أما على المدى المتوسط، فمن المهم المضي قدماً في إصلاح جبائي/ضريبي شامل يكون قائماً على مبدأ الانصاف والتخلي على سياسة الامتيازات والاعفاءات وتحفيز نسق رقمنة الإدارة الجبائية والديوانية بما يمكن من تعبئة الموارد والادماج التدريجي للاقتصاد غير المنظم في الدورة الاقتصادية المنظمة. هذا وقد تقدم مكتب الدراسات بالاتحاد العام التونسي للشغل وجمعية البوصلة بجملة من المقترحات والإجراءات العملية في هذا الصدد والتي ينبغي أخذها بعين الاعتبار²². من جهة أخرى، من الأساسي أن تعتمد الحكومة سياسات وإجراءات جديدة في اتجاه تحرير الاقتصاد الوطني والاستثمار ودفع النمو الاقتصادي عبر القطع مع ممارسات الاقتصاد الريعي وسياسة التكبيل الإداري القائمة على مبدأ اسناد الرخص والتي تحول دون دفع الاستثمار الخاص. كما يستدعي الوضع الراهن مراجعة فورية لمجلة المحاسبة العمومية ومنظومة الصفقات العمومية التي تمثل أكبر معرقل للاستثمار العمومي في البنية التحتية والصحة والتعليم. ويمكن لهذه المقترحات أن تشكل حلولا من أجل استرجاع نسق النمو وخلق الثروة حتى لا تبقى البلاد رهينة التداين الخارجي.

● التوجهات الاستراتيجية المقترحة بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني

مع تأميننا لكافة المبادرات والنضالات التي تبنتها منظمات المجتمع المدني الملتمزم والتي استعرضنا جملة منها في الفقرة الأولى من هذا المحور، نسوق فيما يلي جملة من المقترحات الهادفة الى مزيد تدعيمها على مستوى شكل الحملات والأطراف المتدخلة فيها:

- مزيد السعي نحو توحيد الجهود والمبادرات في تكتل وطني جامع ذو هيكل أفقية ولا تقوده منظمات بعينها، يؤسس الى حملة شعبية تكون منفتحة على أصناف أخرى من منظمات المجتمع المدني من خارج الشركاء التقليديين، وفي هذا الصدد، من المجدي العمل على اشراك الاتحاد العام التونسي للشغل في هذا المسار، وكذلك بعض الشخصيات الوطنية المعروفة المؤثرة (فنانين، رياضيين، مثقفين...) بما في ذلك إمكانية اشراك بعض رجال ونساء الأعمال النزهاء حتى لا تبدو هذه الحملة رهينة توجه فكري/أيديولوجي معين وحتى تتكرس الصبغة الوطنية الجامعة فيها.

قامت منظمة البوصلة باعداد 14 مقترح عملي من أجل اصلاح المنظومة الضريبية في تونس، وقد وقع تضمين هذه المقترحات في وثيقة قدمت 22 تفاصيلها خلال المنتدى الذي انتظم أيام 14 و15 مارس 2022 بتونس حول "التداين وسياسات التقشف في تونس". أما بالنسبة لقسم الدراسات بالاتحاد العام التونسي للشغل، فقد وقع تقديم مقترحات عملية بمناسبة المناقشات السنوية لقوانين المالية سواء مع الحكومات أو مع البرلمان، كما يبيئه الرابط التالي

<https://www.babnet.net/cadredetail-139324.asp>

- تطوير الأساليب والأدوات الاتصالية على شبكات التواصل الاجتماعي بصفة خاصة مع اعتماد رسائل مبسطة وموجهة في متناول عامة الناس.

أما على مستوى المضمون والتوجهات، فمن المهم أن يقع التفكير في:

- التخلي عن فكرة الغاء الديون أو تعليق سدادها بالنظر الى المفعول العكسي الذي يمكن أن تسببه حيث أن منظومة التداين الخارجي لا يمكن اختزالها في بعض الأرقام في الميزانية، بل هي في صلب المنوال الاقتصادي والمالي التونسي وهي نتاج للتموقع التاريخي لتونس على المستوى الإقليمي والدولي²³. ان فكرة الامتناع على سداد الديون الخارجية ستضع تونس خارج أطر المنظومة المالية الدولية وهذا سيكون على قدر من الخطورة من ناحية الانعكاس المحتمل على الاتفاقيات التجارية وعلى القطاعات الاقتصادية المصدرة والنفاد الى الأسواق وعدم إمكانية الحصول مستقبلا على قروض ومساعدات خارجية جديدة. وحتى لو فرضنا ان تم فعليا هذا التعليق، فان تونس ستبقى محتاجة الى موارد هامة من العملة الصعبة من أجل توريد المواد الأولية والأساسية من الخارج، وهذا لا يكون ممكنا لو وجدت البلاد نفسها خارج المنظومة المالية الدولية. وحسب رأينا، فان الاستشهاد والمقارنة بتجربة الاكوادور في تعليق الديون غير وجيه بالمرة لسببين اثنين: أولا، لأن الاكوادور بلد بترول ينتج أكثر من 500 ألف برميل يوميا (ل 17 مليون ساكن) وعلى سبيل المقارنة، فان دولة مثل الجزائر تنتج يوميا 850 ألف برميل (ل 45 مليون ساكن أي ما يعادل 3 أضعاف سكان الاكوادور). ثانيا، لأن الاكوادور لما اتخذ قرار تعليق الديون في 2008، كان جزءا من تحالف "ألبا" وهو حلف إقليمي قوي سياسيا واقتصاديا وماليا تأسس منذ 2004 ويظم دول قوية على غرار كوبا وفينيزويلا. طبعاً، فان الوضع الحالي في تونس مغاير تماما في ظل العراقيل التي حالت دون إرساء اتحاد دول المغرب العربي.

- الضغط من أجل إعادة الاعتبار للمسار الانتقالي والعودة السريعة الى المؤسسات الديمقراطية، حيث أن "الاستثناء الديمقراطي التونسي في المنطقة" من شأنه أن يمثل ميزة تفاضلية وعنصر قوة لتونس في التفاوض مع الجهات المانحة لمعالجة مسألة الديون الخارجية.

- التمسك بمبدأ تدقيق الديون الخارجية لكن مع التركيز على نوعين منها: الديون الثنائية والقروض الخارجية الموظفة²⁴، حيث أثبتت التجارب المقارنة أن العمليات الكريهة والمرتبطة بالفساد كانت أكثر تواجدا في هذا النوع من القروض بالذات، كما أن هناك أمثلة ناجحة في هذا المجال على غرار النرويج الذي قرر في 2006 الذي قرر الغاء كافة ديونه المتخذة لدى الدول النامية. كما أن هذا النوع من القروض يمكن متابعته وتقييمه على أساس أنه موجه لمشاريع بعينها وذلك خلافا لقروض دعم الميزانية التي تصرف مباشرة الى

منذ السبعينات، أنبنى الاقتصاد التونسي على القطاعات المصدرة الى الاتحاد الأوروبي وعلى المساعدات المتأتية من المؤسسات المالية الدولية،²³ وهو ما جعل الاقتصاد في ارتباط هيكلي وثيق بهذا المنوال، وبالتالي فان تبعية الاقتصاد التونسي لا تكمن في الديون الخارجية فحسب، بل أيضا في ارتباط النسيج الاقتصادي التونسي بالطلب الخارجي، وخاصة الأوروبي أي القروض المخصصة لمشاريع بعينها وليس للدعم المباشر للميزانية²⁴

خزينة الدولة وبالتالي فمن الصعب جدا، ان لم نقل من المستحيل، تقيها حيث أن منظومة المالية العمومية في تونس قائمة بالأساس على مبدأ شمولية الميزانية، بما يعني توظيف جملة الموارد لتغطية جملة النفقات دون ربط طبيعة النفقة بمصدر الموارد، وبالتالي لا يمكن التعرف على توظيفات هذه القروض، وحتى لو تم ذلك فان هذه العملية مكلفة جدا وتستدعي سنوات من العمل.

- اعداد خارطة لأهم الحلفاء في الخارج من برلمانيين ومنظمات دولية وإرساء سياسة اتصالية دولية في علاقة بمعالجة الديون الثنائية على وجه الخصوص. وفي هذا المجال، يمكن لمنظمات إقليمية ودولية متواجدة أن تساعد في هذا العمل وأن تقوم بدور الوساطة والتنسيق.