

وثيقة معلومات البرنامج

مرحلة تحديد المفاهيم

1 سبتمبر 2015
تقرير عدد 99425

اسم العملية	تونس : القرض الثالث لسياسات التنمية المتعلقة بالحوكمة وخلق الفرص ومواطن الشغل
المنطقة	الشرق الأوسط وشمال افريقيا
البلد	تونس
القطاع	الحكومة المركزية (30 ٪)، الإدارة العامة (20 ٪)، خدمات اجتماعية أخرى (20 ٪)، القطاع البنكي (20 ٪)، قطاع الاتصالات (10 ٪)
الرقم التعريفي للمشروع	P150950
آلية الإقراض	قروض سياسات التنمية
الطرف المستعير	الجمهورية التونسية
الوكالة المكلفة بالتنفيذ	وزارة الاقتصاد والمالية
تاريخ إعداد وثيقة معلومات المشروع	26 أكتوبر 2014
التاريخ التقديري لإتمام التقييم	5 نوفمبر 2014
التاريخ التقديري لموافقة مجلس المديرين التنفيذيين	18 ديسمبر 2014
قرار هيئة المراجعة	بالرجوع لهيئة المراجعة، تم الاتفاق على الشروع في إعداد العملية

1. السياق الوطني والقطاعي

في أواخر سنة 2013، غداة انفراج الأزمة السياسية التي مرّت بها البلاد واعتماد دستور جديد وتعيين حكومة غير متحزبة، واصل المسار الديمقراطي مجراه وفقا للخطة الموضوعية، تزامنا مع الاعداد لتنظيم انتخابات تشريعية منظمة وسلمية في نهاية شهر أكتوبر من نفس السنة. وتمشيا مع نسق العمل المنفق عليه بعنوان القرض الثاني لسياسات التنمية المتعلقة بالحوكمة وخلق الفرص ومواطن الشغل وبهدف خلق مناخ سياسي ملائم لتنظيم الانتخابات التشريعية نهاية سنة 2014، حرصت الحكومة على مواصلة الإصلاحات الرئيسية التي كانت قد بدأت فيها منذ قيام الثورة، متخذة جملة من الإجراءات قصيرة المدى ذات الوقع الفوري لتحقيق الاستقرار على المستوى الاقتصادي الكلي والحدّ من الصعوبات. وما إن تمت المصادقة على الدستور، حتى تخطت الحكومة خطوات هامة نحو استكمال العملية الديمقراطية، من أهمها بعث الهيئة الانتخابية واعتماد القانون الانتخابي. وكللت هذه الجهود بالتنظيم المحكم للانتخابات التشريعية في أكتوبر، مع مواصلة العمل على التحضير للانتخابات الرئاسية. إثر ذلك، استلمت الحكومة الجديدة مهامها قبل نهاية الثلاثي الأول من سنة 2015. في تلك الأثناء، بقيت الحكومة الانتقالية على حالها. ويتوقع أن تنطلق أشغال المجلس الجديد قبل موقى سنة 2014.

وتبقى التحديات التي تم تحديدها في إطار سلسلة القروض لسياسات التنمية من أهم العوامل المحفزة ذات الصبغة السياسية، حتى بعد الانتهاء من الدورة الانتخابية : يستوجب على الحكومة التونسية الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي وتمهيد الطريق أمام تنفيذ الإصلاحات التي من شأنها الحدّ على التحول الهيكلي والنمو المتواصل وخلق فرص العمل المستدام. فبعد أن عرف نسق النمو انتعاشة نسبية سنة 2012، لم يتمكن من تجاوز 2 ٪. وتعتبر هذه النسبة غير كافية للتأثير في معدلات البطالة والفقر، علما وأن التوقعات لا تزال غير مؤكدة. وبالتالي، فإنه من المتوقع أن تزداد الحاجة للتمويلات الخارجية، خاصة خلال السنتين أو الثلاث سنوات القادمة. ويتوقف التسريع من وتيرة الانتعاش على قدرة الحكومة على استكمال بعض الإصلاحات الرئيسية قبل الانتخابات، لتمهيد الطريق أمام مخطط التحول الاقتصادي المزمع تنفيذه على المدى المتوسط.

2. الأهداف العملية

ترمي الإصلاحات المدعومة بعنوان القرض الثالث لسياسات التنمية المتعلقة بالحوكمة وخلق الفرص ومواطن الشغل لمساعدة البلاد التونسية على مواجهة التحديات على المدى القصير قصد ترسيخ التحول وتمهيد الطريق لتحقيق مستوى نمو أعلى وأشمل، بهدف خلق أكثر فرص عمل على المدى المتوسط¹. وتعتبر الإصلاحات ذات أهمية قصوى، إذ أنها ترمي لتحقيق الأهداف التي حفزت الثورة، أي : فتح الاقتصاد حتى يتمكن أكثر فأكثر من خلق الفرص الاقتصادية أمام أفراد للشعب التونسي وخاصة منهم الشباب، من ناحية واعتماد مبدئي المشاركة وإيصال الصوت، كمكوّنين أساسيين لصنع السياسات، من ناحية أخرى. وبناء على الإنجازات التي تحققت في إطار القرضين الأول والثاني لسياسات التنمية المتعلقة بالحوكمة وخلق الفرص ومواطن الشغل، يركز برنامج الإصلاحات الذي تستند عليه العملية المقترحة على أربعة من المجالات السياسية الرئيسية المعنيّة بهذه السلسلة : (أ) تشجيع الاستثمار الخاص وخلق مناخ أكثر تنافسية، (ب) إعادة هيكلة القطاع المالي، (ج) تحسين الجودة والمساءلة في قطاع الخدمات الاجتماعية، (د) دعم الشفافية والمساءلة في السياسات العامة والمالية.

واعتمادا على الإنجازات المحققة في إطار القرضين الأول والثاني من السلسلة، يركز برنامج الإصلاحات الذي يستند إليه القرض الثالث لسياسات التنمية المتعلقة بالحوكمة وخلق الفرص ومواطن الشغل على ثلاثة مجالات سياسة من ضمن أربعة : (أ) تشجيع الاستثمار الخاص وخلق مناخ أكثر تنافسية، (ب) إعادة هيكلة القطاع المالي، (ج) دعم الشفافية والمساءلة في السياسات العامة والمالية. وقد تم دعم التدابير اللازمة لتحسين الجودة والمساءلة في قطاع الخدمات الاجتماعية في أول عمليتين من هذه السلسلة.

• **الاستثمارات في القطاع الخاص** : تركز الإصلاحات الرئيسية في قطاع الاتصالات على : (أ) تبسيط المناخ التنظيمي أمام الشركات، (ب) توسيع مجال الإصلاحات التنظيمية على مستوى قطاع الاتصالات، قصد الترفيع في نسبة الحصول على أنترنت والتخفيف من تكلفة ذلك، (ج) تحديث إطار المنافسة من خلال توفير فرص متكافئة للجميع ووضع آليات مستقلة مضادة للممارسات المنافية للمنافسة.

• **تعزيز قدرات القطاع المالي** : تركز الإصلاحات على : (أ) إعادة هيكلة البنوك العمومية قصد التحسين من أداءها وترسيخ قاعدتها الرأسمالية، وذلك بهدف تحسين البيئة المصرفية بشكل عام، (ب) تحسين الإطار التنظيمي للإعسار من خلال تحديث القانون الذي ينظم الإجراءات الجماعية، (ج) اتخاذ جملة من الإجراءات السريعة للحد من عدد القوانين الغير المجدية في قطاع السياحة وإضفاء ديناميكية جديدة داخل هذا القطاع الحيوي.

¹ انظر البنك الدولي (ماي2014)، الثورة غير المكتملة، توفير الفرص والوظائف الملائمة والصحة الجيدة لجميع التونسيين، تقرير عدد

• **الحوكمة** : إدخال اصلاحات أساسية على مستوى إطار المعلومات، تمثيا مع أحكام الدستور الجديد، فضلا عن تحسين الشفافية في المالية العامة، خاصة فيما يتعلق بعمليات الشركات العمومية.

3. مبررات دواعي المشاركة البنكية

بعد فترة الضبابية التي عرفتها سنة 2013، وبعد المصادقة على الدستور الجديد في نهاية جانفي 2014، أقدمت الحكومة الجديدة على الفترة الانتقالية طامحة في تحقيق الاستقرار الأمني وخلق الظروف الملائمة لتنظيم انتخابات شفافة ونزيهة واتخاذ الإجراءات اللازمة لتعزيز الوضع الاقتصادي الكلي، مع التسريع في نسق الإصلاحات التي انطلقت منذ سنة 2011 بدعم من شركاء البنك الآخرين. وقد ركزت الإصلاحات الأولى بعد الثورة، بالأساس، على تعزيز الحوكمة الرشيدة من خلال دعم الشفافية والمشاركة². منذ سنة 2012، تم استبدال الإصلاحات المتعلقة بالحوكمة بإصلاحات اقتصادية، سعيا لتسريع النمو وخلق فرص العمل. ويركز هذا البرنامج خصيصا على الإصلاحات الرامية إلى : (أ) خلق الظروف الملائمة لتسهيل المنافسة ودعم روح المبادرة داخل القطاع الخاص (تبسيط الإجراءات الإدارية، دعم المنافسة في قطاع تكنولوجيات المعلومات والاتصالات، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص)، (ب) تعزيز وتطوير القطاع المالي وتحقيق الاستقرار على مستواه (إطلاق عمليات تدقيق في أنشطة البنوك العمومية، تشديد القواعد التنظيمية التحوطية، تطوير أنشطة القروض الصغيرة ودعم رؤوس الأموال الخاصة)، (ج) تحسين الشمولية والرفع من جودة المساءلة في القطاعات الاجتماعية (إصلاح الصندوق الوطني للتشغيل من خلال توحيد وترشيد برامج الإدراج المهني، تسهيل مشاركة المنظمات غير الحكومية في اختيار برامج الأشغال العامة، إدراج أنظمة للرصد والتقييم، إنشاء وكالة تعنى بالتصديق والاعتماد لصالح مؤسسات التعليم العالي والصحة، تحسين أنظمة الاستهداف المتعلقة بالسياسات الاجتماعية)، (د) تحسين الشفافية والمساءلة والمشاركة العامة في صنع السياسات (توضيح إجراءات التنفيذ المتعلقة بالحصول على المعلومة التي هي على ملك الهيئات العامة، بما في ذلك الإحصائيات وإضفاء المزيد من الشفافية على مستوى الميزانية، بنشر أهم المعلومات في فترة الإعداد، تبسيط الضوابط الإدارية، بعث هيئة قضائية لمكافحة الفساد لتحل محل لجنة التحقيق في ملفات الفساد).

وكان تقدم البرنامج قد تعرض، بالرغم من طموحه، لبعض العراقيل الناتجة عن أسباب سياسية و أخرى أمنية، لكنه كان، جمليا، مرضيا. ويمهد البرنامج الطريق أمام الإصلاحات متوسطة المدى التي يمكن القيام بها في نهاية الفترة الانتقالية. وقد حصلت السياسات التي يقوم عليها البرنامج على الدعم الواسع من طرف جميع الفرقاء السياسيين ومن طرف شق واسع من المجتمع المدني ومن أصحاب المصالح التابعين للقطاع الخاص.

وقد تزامن تنفيذ البرنامج مع سياق مزدوج يتميز بتطورات ايجابية على المستوى السياسي غداة نجاح تنظيم الانتخابات البرلمانية في أكتوبر 2014، رغم الوضع الاقتصادي الكلي الصعب. في حين واصل الاقتصاد التونسي تعافيه من الركود الذي عرفه سنة 2011، تدنّى النمو ثانية سنة 2013 وظل على تلك الحال خلال سنة 2014. ولم تتمكن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر وعائدات السياحة من الاقلاع، بالرغم من التطورات الإيجابية على الساحة السياسية، حيث استمر المستثمرون في انتظار نهاية الدورة السياسية، على خلفية الأحداث الأمنية التي أحبطت انتعاشة القطاع السياحي. وبعد فترة من السياسات المالية والنقدية التوسعية بين سنتي 2011 و 2013، شددت السلطات تدريجيا سياساتها، مما أدى إلى خلق إطار اقتصاد كلي ملائما للعملية المقترحة. وحتى تتمكن من دعم سياساتها الاقتصادية الكلية، وقّعت تونس على اتفاقية استعداد مع صندوق النقد الدولي في جوان 2013، بمبلغ إجمالي قدره

² انظر البنك الدولي (2011). وثيقة البرنامج: القرض الثالث لسياسات التنمية المتعلقة بالحوكمة وخلق الفرص، جوان 2011. تقرير عدد

1.7 مليار دولار، على مدى 24 شهرا. وقد اختتم صندوق النقد الدولي بنجاح المراجعات الأربعة الأولى من البرنامج بين جانفي 2014 وسبتمبر 2014، في حين بات الانتهاء بنجاح من المراجعة الخامسة وشيكا.

ويشكل القرض الثالث المقترح لسياسيات التنمية المتعلقة بالحوكمة وخلق الفرص ومواطن الشغل جزءا من جملة من تدابير الدعم التي يجري إعدادها بالتشاور الوثيق مع البنك الأفريقي للتنمية والاتحاد الأوروبي. وقد عقدت البعثات التحضيرية بصورة مشتركة و تم تنسيق البرنامج عن كثب مع صندوق النقد الدولي.

4. التمويل المبدئي

المصدر : (ملايين الدولارات الأمريكية)
المقترض / المنتفع : 0
البنك الدولي للإنشاء والتعمير : 500 (قسطين)
آخر (مع التوضيح) : 0
المجموع : 500

5. التدابير المؤسسية والتنفيذية

على مستوى الحكومة، تعود مسؤولية تنسيق تنفيذ البرنامج على عاتق وزارة الاقتصاد والمالية. وتأخذ الحكومة زمام المبادرة في رصد التقدم المحرز في تنفيذ هذه العملية. ونظرا لأهمية توفر الرؤية الواضحة، وقع تشريك كل من رئاسة الحكومة والبنك المركزي بصفة وثيقة في رصد تصميم البرامج وتنفيذها.

ويسهر البنك بانتظام على أنشطة الإشراف حتى يتمكن من مواصلة تقديم المشورة السياسية والمساعدة التقنية للمؤسسات المساهمة في برنامج الإصلاحات، وذلك بفضل عمل موظفيه على الميدان. ويواصل البنك حواراته مع الوزارات ذات الصلة ويحرص على المراجعات المنتظمة بالتعاون الوثيق مع الشركاء الآخرين. ويتم تنظيم الإشراف من قبل البنك (والجهات المانحة ذات الصلة) بصفة واسعة وشاملة، بما في ذلك متابعة التنفيذ وتقييم التدابير والنتائج الحاصلة من العمليات السابقة.

ويستند رصد وتقييم البرنامج ونتائجه المتوقعة على أنشطة الرصد والتقييم المنتظم التابعة للحكومة. ويستمر البنك وشركاه الآخرين بتقديم الدعم للحكومة حتى تتمكن من تعزيز أنشطة الرصد والتقييم وتحسين جودة البيانات وإدارتها وتعزيز القدرة على استغلال نتائج التنمية وأخذها بعين الاعتبار في عملية صنع السياسات.

6. المخاطر والتخفيف منها

تحوم المخاطر المتعلقة بالعملية حول :

(1) المخاطر المتعلقة بالتوترات السياسية أو الأمنية المتوقعة : كما تمّ توضيحه أعلاه، فإن التوترات السياسية التي مرّت بها البلاد سنة 2013، لا سيما إثر اغتيال اثنين من القادة السياسيين، قد أثرت على وتيرة تنفيذ برنامج الإصلاحات التي تدعمها هذه السلسلة. وبالرغم من التحسن الملحوظ للوضع السياسي سنة 2014 ونجاح الانتخابات التشريعية الأخيرة فيما يتعلق بالتنظيم

والشفافية والتكافؤ، لا يستبعد أن تتجدد التوترات السياسية خلال الفترة التحضيرية للانتخابات وما بعدها. ومن شأن المساعدات الدولي الخيرية، بما في ذلك الدعم المالي والسياسي المتأني من المجتمع الدولي والتوعية عبر وسائل الإعلام، أن تخفف من هذه المخاطر السياسية. ومن ناحية أخرى، فقد تم عقد مشاورات مع الأحزاب السياسية الرئيسية بشأن برنامج الإصلاحات و حضي البرنامج بالدعم من غالبية الأطراف السياسية.

(2) المخاطر المتأنية من غياب الرؤية الواضحة على مستوى الاقتصاد الكلي : تشكل كل من التوترات الاجتماعية الداخلية وضبابية التوقعات الاقتصادية ووقع أزمة منطقة اليورو وعملية تحقيق الاستقرار في ليبيا، إلى جانب الضغوطات على الميزانية والحسابات الخارجية، خطرا كبيرا على التطورات الاقتصادية والسياسية في تونس. وقد يؤدي ببطء النمو والضغوطات الإضافية الممارسة على سوق العمل إلى تجدد التوترات الاجتماعية وتقوية الشعور بانعدام الفرص الاقتصادية. وقد ينتج عن الوقع السلبي على قطاع السياحة وهشاشة القطاعات المصدرة أمام تغيرات النمو في أوروبا ارتفاع مخاطر الائتمان والسيولة في القطاع المصرفي. وتتسبب هذه المخاطر في تفاقم أزمة السيولة وضعف جودة الأصول في القطاع المصرفي. وللتخفيف من هذه المخاطر، اتخذت السلطات جملة من التدابير الرامية إلى تحسين تنفيذ الاستثمارات العامة، خاصة في المناطق المهمشة، مع توسيع نطاقها بعض التدخلات الاجتماعية (التحويلات النقدية للأسر ضعيفة الدخل). كما بدأت الحكومة في وضع آليات لتحسين استهداف الدعم الموجه للمواد الغذائية والوقود. وتهدف التدابير التي تدعمها هذه العملية لمساعدة تعزيز القطاع المصرفي والحد من مخاطر غياب الاستقرار المالي. وسيساعد الاستمرار المرضي لتنفيذ اتفاقية الاستعداد المبرمة مع صندوق النقد الدولي على استعادة ثقة المستثمرين الدوليين فيما يتعلق بسلامة الإطار الاقتصادي الكلي وباستمرارية تنفيذ الإصلاحات خلال الفترة المتبقية من المرحلة الانتقالية، وخاصة فيما يتعلق بتعزيز القطاع المالي.

(3) المخاطر المتعلقة بالقدرات المؤسسية على تنفيذ الإصلاحات : أثبت التنفيذ الفعلي للإصلاحات المعتمدة سنتي 2011 و 2012 أن الأمر أصعب وأطول مما كان متوقعا، لحد ما نتيجة ضعف القدرات على التنفيذ و أساسا بسبب التأثير السلبي لحالة الضبابية السياسية على عزم الإدارة لتنفيذ بعض الإصلاحات في الوقت المناسب. وسوف تعمل المساعدة الفنية التي يقترحها البنك على سد ثغرات القدرات على التنفيذ، لا سيما فيما يتعلق بالإصلاحات المزمع ادخالها على مستوى القطاع المالي (إعادة هيكلة البنوك، تطبيق قانون الإفلاس، بعث شركة لإدارة الأصول) وإصلاحات قطاع الاتصالات. وسيساهم الدعم التقني المتأني من الشركاء الآخرين في التخفيف من جملة هذه المخاطر (لا سيما صندوق النقد الدولي في مجال إصلاحات القطاع المالي أو الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بسياسة المنافسة). وستجد الحكومة الجديدة نفسها أمام آفاق سياسية أكثر وضوح، وبالتالي ستكون قادرة على وضع خارطة طريق واضحة لتنفيذ الإصلاحات التي من شأنها تحديد أولويات الإدارة.

(4) المخاطر المتعلقة بمقاومة أصحاب المصالح : يعمل البعض من أكبر أصحاب المصالح على معارضة الإصلاحات، خاصة ممن كانوا يتمتعون بمراكز مهيمنة في الأسواق أو يحصدون بعض المداخل غير المستحقة والتي تعمل الإصلاحات على الحد منها. ويسلط العمل التحليلي الذي يعتزم البنك القيام به، بما في ذلك مراجعة سياسة التنمية، الضوء على المخاطر المتعلقة بالتباعد الذي قد ينتج بين الإصلاحات على الورق والتغيير الحقيقي على أرض الواقع كما يلمسه المواطنون والفاعلون الاقتصاديون. وتهدف معظم الإصلاحات التي تدعمها سلسلة قروض سياسات التنمية المتعلقة بالحوكمة وخلق الفرص ومواطن الشغل إلى تمكين المواطنين من تفادي هذه المخاطر. ويعتزم البنك استثمار جهد كبير في التوعية و الحصول على التوافق في

الآراء. ولتحقيق هذه الغاية، يساهم البنك في العديد من مشاورات ويعمل على نشر النتائج والتوصيات التي جاءت في وثيقة مراجعة سياسات التنمية. كما يساند البنك مشروع التوعية للعموم، وذلك باستخدام وسائل الإعلام المحلية، قصد تحفيز وتغذية روح النقاش الوطني حول القضايا الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية التي تواجهها تونس.

7. الفقر، الوجود الاجتماعي والاعتبارات البيئية

الفقر والوجود الاجتماعي

من المتوقع أن يكون وقع السياسات التي يدعمها القرض إيجابيا من ناحية الحد من الفقر، بالنظر لدعم النمو وخلق فرص العمل على المدى المتوسط ووضع أنظمة من شأنها تحسين جودة الخدمات وتعزيز الحوكمة الرشيدة وتحسين الحصول على المعلومة. من غير المحتمل أن تكون للإصلاحات المقترحة بعنوان مشروع القرض تأثيرات توزيعية واجتماعية سلبية.

الجوانب البيئية

من المُستبعد أن تؤدي الإصلاحات التي يساندها القرض المقترح إلى حدوث آثار سلبية أو ايجابية على البيئة، أو الغابات، أو غير ذلك من الموارد الطبيعية. وتعتزم الأنشطة المقترحة بعنوان قروض سياسات التنمية دعم الإجراءات اللازمة لخلق بيئة ملائمة لتوفير فرص العمل ودعم مواطن الشغل والحد من الفقر، مما لا يشكل خطرا على البيئة. ومن المتوقع أن يكون لأنشطة الاستثمارات الخاصة والعامة العادية التي قد تنجم عن هذه السياسات تأثيرات على البيئة. إلا أنه من المستبعد أن تكون هناك حاجة إلى اتخاذ تدابير خاصة، إذ أن جميع الأنشطة المزمع القيام بها تخضع للإطار القانوني التونسي لحماية البيئة. وبالتالي، ليس من الضروري اللجوء لدراسات بيئية ولا لتدابير خاصة لتقييم الأثر البيئي.

8. نقاط الاتصال

البنك الدولي

الاتصال : جان لوك بارناسكوني

الوظيفة : كبير خبراء اقتصاديين

الهاتف : +216 71 967 197

البريد الإلكتروني : ibernasconi@worldbank.org

المكان :

المقترض

الاتصال : السيدة كلثوم الحمزاوي

الوظيفة : المديرية العامة للتعاون المتعدد الأطراف

كتابة الدولة للتنمية والتعاون الدولي

وزارة الاقتصاد والمالية

الهاتف : +216 71 798 522

البريد الإلكتروني : k.hamzaoui@mdci.gov.tn

9. للمزيد من الارشادات، الرجاء الاتصال :

أنفو شوب

البنك الدولي
شارع 1818 H، نيويورك
واشنطن، دي سي 20433
الهاتف : (202) 458-4500
الفاكس : (202) 522-1500
موقع الواب : <http://www.worldbank.org/infoshop>