

وثيقة معلومات البرنامج المرحلة التمهيدية

13 مارس 2018
التقرير عدد: 126665

اسم العملية	قرض سياسة تنمية الاستثمار والقدرة التنافسية والإدماج
المنطقة	منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
البلد	الجمهورية التونسية
القطاع	قطاع التجارة والقدرة التنافسية (20%)؛ القطاع المصرفي والمالي (30%)؛ الطاقة (30%)، الضمان الاجتماعي والتشغيل (20%)
معرّف العملية	P161483
أداة الإقراض	تمويل سياسة التنمية
البلد المقترض	الحكومة التونسية
الوكالة المنفذة	وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي
تاريخ إعداد وثيقة معلومات البرنامج	13 مارس 2018
التاريخ التقديري للتقييم	25 أبريل 2018
التاريخ التقديري لموافقة المجلس	31 ماي 2018
قرار مراجعة الشركات	يتم تحديده لاحقاً

1. قضايا التنمية الرئيسية والأساس المنطقي لمشاركة البنك

كان النمو الاقتصادي في تونس في مرحلة ما بعد الثورة ضعيفاً مدفوعاً في الغالب بالاستهلاك، في حين كان معدل نمو الاستثمار والتصدير والإنتاجية منخفضاً. وقد بلغ متوسط النمو الاقتصادي 1.5 في المائة فقط بعد الثورة بالمقارنة مع متوسط نمو بنسبة 4.5 في المائة في السنوات الخمس التي سبقت الثورة. أما على صعيد الإنفاق، فقد كان هذا النمو مدفوعاً بالدرجة الأولى بالاستهلاك العام والخاص في حين بلغ متوسط نمو الصادرات والاستثمار -0.9 و -2.2 في المائة سنوياً فقط على التوالي. ونتيجة لذلك فقد بلغ متوسط الصادرات والاستثمار 44 في المائة و 21 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي في فترة ما بعد الثورة بالمقارنة مع 49 و 25 في المائة على التوالي في السنوات الخمس التي سبقت الثورة. أما من ناحية العوامل فقد انخفضت مساهمة تكوين رأس المال في نمو الناتج المحلي الإجمالي في مرحلة ما بعد الثورة إلى النصف تقريباً مقارنة بسنوات ما قبل الثورة وبفترة التسعينيات عندما تم تحرير جزء من الاقتصاد. وبالإضافة إلى ذلك لا يزال نمو الإنتاجية منخفضاً جداً.

لم ينجح هذا النمو في توفير حجم الوظائف في القطاع الخاص التي تحتاج البلاد إليه بشدة، ولا سيما بالنسبة للشباب والنساء والمواطنين في المناطق الداخلية قبالة الساحل. لقد أدى النمو الاقتصادي الضعيف، إلى جانب محدودية الاستثمار العام والخاص وتباطؤ عجلة تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية إلى توفير عدد قليل من الوظائف الجديدة في القطاع الخاص. بقي معدل البطالة مرتفعاً (15.5 في المائة في عام 2017) ولا سيما بين النساء (22.6 في المائة)، وخريجي الجامعات (31 في المائة)، والسكان في المناطق الداخلية قبالة الساحل (أكثر من 25 في المائة في الجنوب الغربي والجنوب الشرقي بالمقارنة مع 10 في المائة في الوسط الشرقي والشمال الشرقي من البلاد). توجي التوجهات الديموغرافية أنه ما لم تتسارع وتيرة النمو بشكل كبير فإن مشكلة البطالة سوف تتفاقم خلال العقد المقبل.

يبقى وضع الاقتصاد الكلي في تونس هشاً وذلك في ظل عجز ثنائي الرقم، وارتفاع الديون، وتقلص الاحتياطيات من العملات الأجنبية وارتفاع التضخم. لقد استجابت الحكومة لمشكلة البطالة والتحديات الاجتماعية من خلال زيادة التوظيف في القطاع العام وزيادة الأجور الأمر الذي ساعد في الحفاظ على السلم الاجتماعي، إلا أنه أدى من ناحية أخرى إلى إضعاف الوضع المالي في تونس بشكل كبير. ونتيجة لذلك فقد ارتفعت فاتورة الأجور العامة من 10.7 في المائة في عام 2010 إلى 14.7 في المائة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي في عام 2017، وأصبحت تمثل أكثر من 60 في المائة من الإيرادات الضريبية. وفي الوقت نفسه فقد أثر كل من التحول السياسي في البلاد، والتوترات الاجتماعية المتكررة، والصدمات الأمنية المحلية، والوضع السياسي والأمني في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (بما في ذلك في الجارة ليبيا) والتأخير في تنفيذ الإصلاحات المطلوبة بشكل سلبي على الإنتاج والصادرات. كما أضعفت هذه التطورات وضع الاقتصاد الكلي في تونس في ظل تدهور الحسابات المالية والحسابات الجارية بشكل حاد. لقد أدى العجز الكبير في الحساب الجاري، وتراجع الاستثمار الأجنبي المباشر، والتدخلات الكبيرة من البنك المركزي في سوق صرف العملات الأجنبية إلى انخفاض إجمالي الاحتياطيات من العملات الأجنبية التي انخفضت إلى ما يعادل فترة استيراد تبلغ 3.1 أشهر وذلك بحلول نهاية عام 2017، قبل أن تنخفض إلى أقل من 80 يوماً (4.6 مليار دولار) في وقت مبكر من شهر مارس 2018. ونتيجة لذلك فقد تراجعت قيمة الدينار التونسي وهو الأمر الذي أدى إلى جانب إقرار الزيادات في الأجور، وزيادة بعض الأسعار والزيادات الأخيرة في ضريبة القيمة المضافة إلى ارتفاع معدل التضخم.

وعلاوة على ذلك، تُشكل قلة الفرص الاقتصادية إلى جانب ارتفاع التضخم خطراً على المكاسب السابقة التي تم تحقيقها للحد من الفقر، وعلى الطبقة الوسطى وعلى إيجاد إدماج أكبر وتكافؤ في الفرص. وبينما انخفض معدل انتشار الفقر إلى النصف في العقد الذي سبق الثورة، إلا أن البلاد شهدت زيادة التفاوتات الكبيرة بين المناطق والفئات العمرية. كما أن الضعف الذي تعاني منه الأسر ما يزال كبيراً لاسيما في وجه الأداء الاقتصادي الضعيف بعد الثورة. لقد استمرت هذه التفاوتات وفي بعض الحالات اتسعت. وشهدت تونس بعد الثورة ارتفاع مستوى عدم المساواة بين المناطق في ظل تزايد تركيز الفقر في مناطق قليلة من البلاد. وتشير البيانات إلى أن العديد من الأسر (بما في ذلك تلك التي تنتمي إلى الطبقة الوسطى) تبقى في مستوى أعلى بقليل من حافة الفقر، مما يجعلها عرضة للصدمات الخارجية مثل خسارة الوظائف أو ارتفاع أسعار السلع الأساسية. تشير التقارير الأخيرة إلى عدم تكافؤ الفرص لبناء رأس المال البشري في السنوات الأولى من الطفولة والحفاظ عليه في سن المراهقة، كما أن التصميم الحالي لبرامج شبكات الأمان غير قادر على مواجهة هذا التحدي.

وبينما أطلقت الحكومة سلسلة من الإصلاحات لتحفيز نمو القطاع الخاص وتوفير فرص العمل، إلا أنه ما يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به للإسراع بتنفيذ إجراءات ملموسة لتعزيز الاستثمار الخاص، والنشاط التجاري وبعث المشاريع. أحرزت الحكومة في السنوات الأخيرة بعض التقدم في مجال إقرار الإصلاحات التشريعية التي تدعم استثمارات القطاع الخاص وبعث المشاريع، مثل إقرار قانون المنافسة وقانون الاستثمار، بالإضافة إلى العديد من القوانين التي تهدف إلى تسهيل الحصول على التمويل للمشاريع المتوسطة والصغيرة. ومع ذلك، كان تنفيذ هذه الإصلاحات التشريعية واستجابة السوق لها بطيئاً، وهناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهود لإفساح المجال أمام القطاع الخاص للمشاركة والاستثمار في القطاعات الإنتاجية والتنافسية، وكذلك اتخاذ إجراءات ملموسة لدعم باعثي المشاريع المتوسطة والصغيرة. وتحقيقاً لهذه الغاية، تلتزم الحكومة بخفض الحواجز أمام دخول الاستثمار في القطاعات الرئيسية، وتيسير التجارة لتقليل الوقت والتكلفة وتحسين شفافية إجراءات التصدير، وتعزيز الوصول إلى الأسواق والقروض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. سيكون تشجيع الابتكار وبعث المشاريع الرقمية أمراً ضرورياً أيضاً لإنشاء أسواق جديدة وزيادة القدرة التنافسية وتحسين الإنتاجية في الاقتصاد.

كما تتخذ الحكومة خطوات للتعجيل بإصلاح قطاع الطاقة نظراً لتأثيره على الحسابات المالية والحسابات الجارية، وإلى الحاجة إلى معالجة التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه، فضلاً عن أهمية ضمان

تقديم خدمات أكثر كفاءة واستدامة وشمولية. تعتبر خدمات الطاقة ذات المستوى الجيد والجودة المناسبة ضرورية للحفاظ على معدلات عالية من النمو الاقتصادي. وعلى الصعيد التونسي فإنه في ظل وجود عجز ثنائي الرقم مرتفع، ووضع مالي هش للمؤسسات المملوكة للدولة، وارتفاع نسبة الدعم المكلف، فإن البلاد بحاجة ماسة إلى إصلاحات حيوية لقطاع الطاقة لضمان تقديم خدمات الطاقة بشكل مستدام إلى الاقتصاد. وسيطلب ذلك إصلاح نظام الدعم لخدمات الطاقة مع تخفيف الآثار الاجتماعية الاقتصادية السلبية المحتملة على الفئات الفقيرة والهشة، وإصلاح الشركات المملوكة للدولة وتحسين الأداء الفني والتجاري لمرافق الطاقة والمياه، ومصادر الطاقة المتنوعة. أما بخصوص الطاقة المتجددة، فتلتزم الحكومة التزاماً كاملاً بتوسيع نطاق خطتها المتجددة وتنفيذها من خلال اتفاقات الامتياز، وزيادة الاستفادة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص فيما يتعلق بالاستثمارات الرئيسية.

وعلاوة على ذلك، فإن تحديث شبكات الأمان الاجتماعي وتشجيع المزيد من الإدماج الاقتصادي والاجتماعي يعتبران مسألتان حاسمتان لضمان تحقيق نمو اقتصادي يشمل الجميع، فضلاً عن حماية الفئات الفقيرة والضعيفة من الصدمات والتأثير السلبي المحتمل للإصلاحات. سيساعد ذلك على إرساء الأساس اللازم لعملية الإصلاح، والاستجابة لمطالب المواطنين بالوظائف لاسيما الشباب والنساء وسكان المناطق الداخلية. يتمثل التحدي الرئيسي للحكومة وأهدافها في هذا المجال في إرساء الأساس للتوسع الجيد والموجه من الناحية المالية لتغطية شبكات الأمان الاجتماعي وتحديث هذه الشبكات لتعزيز تراكم رأس المال البشري للسنوات الأولى من الطفولة وبالتالي المساهمة في تكافؤ الفرص، وتعزيز زيادة فرص حصول أصحاب المشاريع متناهية الصغر على القروض مع التركيز على المواقع والمجموعات الاجتماعية الاقتصادية ذات الفرص الاقتصادية الأقل (خاصة الشباب والنساء وسكان المناطق الداخلية)، وتحسين شمولية وكفاءة الخدمات المقدمة للباحثين عن عمل لتحسين مستويات الامتثال مع متطلبات الوظائف الشاغرة.

ولذلك، فإن العملية المقترحة مبنية على ثلاث محاور للإصلاحات التكميلية التي تدعم أهداف تونس لتحقيق نمو اقتصادي أقوى وأكثر شمولية واستدامة. وستستكمل عمليات دعم الإصلاحات الرامية إلى تعزيز الاستثمار والتجارة وبعث المشاريع (المحور 1) بتقديم الدعم للباحثين عن العمل وخدمات التوظيف (المحور 3)، لضمان الوصول المتساوي للوظائف الجديدة التي تتوفر. وإلى جانب ذلك ستؤدي الإصلاحات في قطاعي الطاقة والمياه (المحور 2) إلى خلق مجال للاستثمار الخاص لاسيما في مجال الطاقة المتجددة ما يعزز بالتالي فرص العمل والمساهمة في تعزيز تنويع وتأمين مصادر الطاقة في تونس. ستساعد الإصلاحات التي تستهدف تحديث شبكات الأمان الاجتماعي (المحور 3) في تحقيق الهدف المكوّن من شقين يتمثلان في التخفيف من حدة

الصدمات المحتملة على الفئات الضعيفة، وخفض الدعم في قطاع الطاقة وغير ذلك من الإصلاحات على صعيد المالية العامة، فضلا عن تعزيز تراكم رأس المال البشري للسنوات الأولى من الطفولة.

تستخلص العملية المقترحة الدروس المستفادة من مشاركة البنك في مرحلة ما بعد الثورة في تونس بأربع طرق: طبيعة التحول السياسي والاقتصادي، مطابقة هيكل العملية مع السياق الوطني، مراقبة ومتابعة الإصلاحات على أعلى مستوى في الحكومة والحاجة إلى تسريع تنفيذ الإصلاحات. أولاً، وفي حين أن المرحلة الانتقالية قد سارت بطريقة أحبطت المواطنين التونسيين، فمن المهم التمييز بين المخاطر الناشئة عن بطء وتيرة الإصلاح من مخاطر انعكاس المسار وهي المخاطر التي من شأنها تعريض المرحلة الانتقالية للخطر. على الرغم من التوقعات التي لم تتم تلبيتها، بقي النظام السياسي في تونس مركزا على نموذج الشراكة الاجتماعية وعلى استمرارية الحكومة الائتلافية التي حافظت على الزخم في التقدم نحو الأمام. لقد كان المجتمع الدولي داعماً، من خلال التمويل والدعم التقني، الأمر الذي وفر الفرصة للطبقة السياسية للاستمرار في الإصلاحات. ثانياً، ستكون هذه عملية قائمة بذاتها مع تغطية متعددة القطاعات تكون جزءا من حوار أكبر. وقد ثبتت صعوبة متابعة العمليات البرمجية السابقة نظراً لتأثير الصدمات السياسية والأمنية المتكررة على القدرة على إطلاق المحفزات، وعلى المحافظة على الحاجة إلى تركيز العمليات على الإصلاحات الرئيسية المؤثرة وعلى إمكانية توقع الدعم للميزانية. ثالثاً، عمل البنك الدولي مع رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة الرئيسيين ليقوم مجلس الوزراء بتحديد الأولويات ورصد ومتابعة الإصلاحات التي يدعمها البنك. وأخيراً، كشفت المشاركات السابقة عن الحاجة إلى تعزيز التركيز على تنفيذ الإصلاحات ودعم الحكومة في اتخاذ المزيد من الإجراءات الملموسة لتعزيز نمو القطاع الخاص وتوفير الوظائف. وفي هذا السياق، تتجاوز العملية المقترحة نطاق الإصلاحات التشريعية إلى التنفيذ والإجراءات الملموسة لمعالجة مشاكل محددة لتشجيع الاستثمار، والأنشطة التجارية، وبعث المشاريع والإدماج.

يستند قرص سياسات التنمية المقترح على العمل الذي تم القيام به كجزء من مراجعة سياسة التنمية في تونس والتشخيص المنهجي للدولة، بالإضافة إلى أنشطة المساعدة الفنية والتقارير التحليلية الإقليمية والعالمية. يوفر قرص سياسات التنمية والتشخيص المنهجي للدولة في تونس الأساس التحليلي لمعظم الإصلاحات التي يدعمها قرص سياسات التنمية المقترح. يحدد التشخيص المنهجي للدولة استقرار الاقتصاد الكلي والاستقرار المالي كشرط مسبق للنمو وتوفير فرص العمل، ولتحقيق الهدفين التوأمين لاستئصال الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك بطريقة مستدامة. يعتبر كل من قرص سياسات التنمية والتشخيص المنهجي للدولة أن الاقتصاد التونسي فشل في توفير وظائف ذات نوعية جيدة بشكل كاف لأنه مثقل بنظام الإجراءات

والامتيازات الذي ينتعش على شبكة واسعة من اللوائح والقيود. يخنق هذا النظام المنافسة ويحمي الشركات التي تحظى بامتيازات ويعرقل تطوير بيئة اقتصادية ديناميكية. يوفر التقرير الإقليمي للبنك الدولي: الوظائف أو الامتيازات¹ دليلاً على أن بعث المشاريع في هذا السياق مقيد، في ظل دخول عدد قليل جداً من الشركات إلى السوق كل عام، وتبقى معظم المشاريع الجديدة صغيرة أو تخرج من السوق بعد ثلاث إلى خمس سنوات من بعثها. يوصي كل من قرض سياسات التنمية والتشخيص المنهجي للدولة باتخاذ إجراءات لإزالة الإجراءات وزيادة المنافسة وفتح الاقتصاد وتعزيز روح المبادرة. كما تم تقديم العديد من أنشطة المساعدة الفنية وإعداد المشاريع أو يجري العمل عليها لتشخيص الإطار المؤسسي والقانوني الحالي، وتصميم الإصلاحات ووضع المعايير الخاصة بها (مثل قطاع الطاقة، وقطاع المياه، وإصلاحات الضمان الاجتماعي، ومراجعة الإنفاق العام إلخ..).

تتماشى العملية المقترحة مع استراتيجية مجموعة البنك الدولي على النحو المبين في إطار الشراكة القطرية الخاصة بتونس للفترة 2016-2020، والاستراتيجية الإقليمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والأهداف الثنائية لمجموعة البنك الدولي. ترتبط العملية المقترحة ارتباطاً مباشراً بالأهداف المحددة في المحور 1 (استعادة بيئة مواتية للنمو الاقتصادي المستدام وخلق فرص العمل التي يقودها القطاع الخاص) والمحور 3 (تعزيز الإدماج الاجتماعي المتزايد) من إطار الشراكة القطرية الخاصة بتونس. تتماشى الإصلاحات المقترحة تحت التشغيل على وجه الخصوص مع هدف إطار الشراكة القطرية الخاص بتونس الذي يهدف إلى تحقيق إدارة اقتصادية كلية وإدارة مالية سليمة للبلاد، وكذلك مع هدفي إطار الشراكة القطرية الخاص بتونس 1.2 و1.3 اللذين يهدفان إلى تحسين البيئة المواتية للاستثمار الخاص والأنشطة التجارية، وكذلك تعزيز فرص وصول التمويل للشركات الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات المبتكرة. كما أن دعم العملية من أجل الإدماج الاقتصادي والاجتماعي يتماشى بشكل مباشر مع هدفي إطار الشراكة القطرية الخاصة بتونس 3.2 و3.3. وبالإضافة إلى ذلك تساهم العملية المقترحة أيضاً في الاستراتيجية الإقليمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من خلال تشجيع الإصلاحات التي تعزز روح المبادرة وتشجع الاستثمار الخاص والأنشطة التجارية، بما يتماشى مع ركائز تجديد العقد الاجتماعي والتعاون الإقليمي في الاستراتيجية الإقليمية. كما أن دعم العملية للحكومة في تحقيق رؤيتها الاجتماعية والاقتصادية للتنمية الشاملة والمستدامة يتوافق أيضاً مع الغاية المزدوجة من أهداف مجموعة البنك الدولي المتمثلة في الحد من الفقر والازدهار المشترك. كما تعتمد العملية المقترحة

¹ التقرير الإقليمي للبنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: 2015 "الوظائف أو الامتيازات - إطلاق العنان لإمكانيات العمل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".

على النتائج والدروس المستفادة من أداء إطار الشراكة القطرية الخاصة بتونس واستعراض الأداء والتعلم. يسلط واستعراض الأداء والتعلم الضوء، من بين جملة من الأمور، على ضرورة تعزيز الحلول المبتكرة لتنمية روح المبادرة وتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وتعزيز المشاركة في الحماية الاجتماعية والإدماج لاسيما في المناطق المتأخرة، وكذلك زيادة تعهدات مجموعة البنك الدولي بشأن التخفيف من حدة تغير المناخ والتكيف معه. يتضمن قرص سياسات التنمية المقترح بعضاً من هذه النتائج من خلال دعم المزيد من إجراءات الإصلاح الملموسة التي تهدف إلى محاكاة الاستثمار الخاص وبعث المشاريع، وتعزيز الاندماج الاجتماعي ومعالجة أوجه القصور في قطاعي الطاقة والمياه.

ويرتكز برنامج الحكومة على الرؤية التنموية والبرنامج الإصلاحي الوارد في مذكرة الأمم المتحدة بعنوان *التوجه الاستراتيجي²*، الخطة الإنمائية الخمسية للفترة 2016-2018، والبرنامج الاقتصادي والاجتماعي للحكومة للفترة 2018-2020. يرسم *التوجه الاستراتيجي* رؤية الحكومة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، مع التركيز بشدة على أهمية القطاع الخاص في تعزيز توفير الوظائف وتحقيق نمو اقتصادي شامل ومستدام. تحدد خطة التنمية الخمسية للفترة 2016-2018 استناداً على مذكرة *التوجه الاستراتيجي³* برنامجاً للإصلاحات يعتمد على خمسة محاور:

- **المحور الأول - تمويل الاقتصاد.** تهدف هذه الإجراءات إلى: (1) تعزيز الإطار التنظيمي والإشرافي للقطاع المصرفي، بما في ذلك اعتماد قانون جديد للبنوك والمصرف المركزي، (2) تحديث إدارة البنوك المملوكة للدولة وتحسين قدرات القطاع المصرفي، (3) تعزيز الشمول المالي عن طريق تعزيز عمليات الدفع المتنقلة وتحسين قدرة الوصول إلى تمويل الإسكان الميسور التكلفة، (4) زيادة فرص الحصول على التمويل للمشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة والمؤسسات الابتكارية من خلال تطوير خطط ضمان قروض الشركات الصغيرة والمتوسطة، وتشجيع تنمية التمويل متناهي الصغر، وتعزيز الإطار

2 البرنامج الوطني للإصلاحات الكبرى، 2016 - 2020

3 في أعقاب الانتخابات الرئاسية والبرلمانية في عام 2014، وضعت الحكومة مذكرة مفهوم (مذكرة التوجه الاستراتيجي) لخطة التنمية 2016-2020. تتمحور مذكرة التوجه الاستراتيجي حول خمس ركائز استراتيجية هي: (1) الحوكمة الرشيدة، (2) اقتصاد ديناميكي، (3) التنمية البشرية والإدماج الاجتماعي، (4) التنمية الجهوية، و(5) النمو مع المحافظة على المناخ. وتبعت مذكرة التوجه الاستراتيجي خطة التنمية الخمسية التي وافق عليها مجلس النواب في 12 أبريل 2017.

القانوني والتنظيمي لاستثمارات الأسهم الخاصة والاستثمارات المشتركة، (4) تعميق أسواق رأس المال من خلال تعزيز الإطار القانوني والتنظيمي وتعزيز تطوير السوق الثانوية.

• **المحور الثاني - الدمج المالي.** تركز هذه الإجراءات على: (1) تحسين إدارة الإنفاق العام على أساس قانون الموازنة الجديد، (2) تعزيز تحصيل الإيرادات من خلال الإصلاحات في إدارتي الضرائب والجمارك، (3) إعادة هيكلة الوظيفة العمومية وتحسين نظام الحوكمة في المؤسسات المملوكة للدولة وأدائها، (4) إصلاح نظام الرواتب التقاعدية والتأمين الصحي، (5) إصلاح نظام دعم الطاقة والسلع الأساسية، (6) تحسين إطار تنفيذ الاستثمارات العامة، (7) إصلاح الإطار القانوني لتمويل التنمية المحلية بما في ذلك تطبيق اللامركزية في تحصيل الضرائب وتشجيع الاستثمار المحلي.

• **المحور الثالث - تنمية رأس المال البشري.** تركز هذه الإجراءات على: (1) إصلاح التعليم الابتدائي والثانوي والعالى، (2) تعزيز البحث العلمي والبحث والتطوير على المستوى الوطني، (3) تحسين برامج التكوين المهني والتكوين أثناء العمل، (4) إصلاح سياسات قوانين سوق العمل بما في ذلك إنشاء نظام التأمين ضد البطالة وإدخال تعديلات على قانون العمل لإضفاء مرونة على سوق العمل.

• **المحور الرابع - إعادة تصميم نظام الضمان الاجتماعي.** تركز هذه الإجراءات على: (1) إصلاح نظام الرعاية الصحية من خلال مراجعة إجراءات تمويل الرعاية الصحية، وإصلاح التأمين الصحي وإنشاء نظام جديد للتأمين الصحي، (2) تعزيز استدامة نظام الرواتب التقاعدية من خلال استعراض معايير نظام التقاعد وتنويع مصادر التمويل وتحسين الإدارة، (3) إصلاح برنامج المساعدة الاجتماعية من خلال تحسين استهداف المستفيدين وتوسيع نطاق التغطية ليشمل الفئات الأكثر ضعفاً.

• **المحور الخامس - مناخ الأعمال والاستثمار الخاص.** تم تحديد مجموعة من الإصلاحات واسعة النطاق لتحسين مناخ الاستثمار وتشجيع الاستثمار الخاص. وتشمل هذه الإجراءات: (1) تعزيز الإطار القانوني للمنافسة بما في ذلك اعتماد قانون جديد للمنافسة، (2) تعزيز الإطار التنظيمي للمشتريات العامة، وتحسين كفاءة وشفافية نظام المشتريات العامة، (3) اعتماد قانون جديد للاستثمار والحد من التعقيد والعبء الإداري لمتطلبات الاستثمار، (4) تعزيز الإطار التنظيمي للشراكات بين القطاعين العام والخاص، (5) إصلاح الإطار القانوني لإدارة الطاقة والموارد الطبيعية بما في ذلك الطاقة المتجددة.

أحرزت الحكومة تقدماً تدريجياً لتحسين بيئة الأعمال، ويشمل ذلك اعتماد قانون المنافسة وقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وكذلك قانون الاستثمار الجديد الذي دخل حيز التنفيذ في أبريل 2017. كما أحرزت الحكومة تقدماً في إنشاء الهيئة التونسية للاستثمار التي ستعمل كمركز موحد لتسهيل الإجراءات المطلوبة للمستثمرين لإنشاء شركات جديدة وممارسة الأنشطة التجارية في تونس. بالإضافة إلى ذلك، تم تبني العديد من القوانين والمراسيم لتحفيز الحصول على التمويل للمشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، وتشجيع بعث المشاريع الرقمية بما في ذلك: قانون الإفلاس، مشروع قانون مكتب الائتمان، مشروع قانون لرؤوس الأموال للحد من العبء التنظيمي على المستثمرين، ومشروع قانون للشركات الجديدة يهدف إلى تعزيز الإطار التنظيمي للشركات الصغيرة والمتوسطة المبتكرة ذات النمو المرتفع وزيادة فرص حصولها على تمويل في مرحلة مبكرة. وأخيراً، وفي الوقت الذي تم فيه إطلاق بعض الإصلاحات في قطاعي الطاقة والموارد الطبيعية (مثل اعتماد إطار قانوني لتوليد الكهرباء من خلال الطاقة المتجددة في عام 2015)، فإن التحدي يكمن في تعميق الإصلاحات في مجال الدعم المقدم في مجال الطاقة، وتوسيع نطاق تطبيق وتنمية خطة الطاقة المتجددة في تونس.

أرست تونس أسس حوار اجتماعي حيث تناول العقد الاجتماعي لعام 2013 - الذي وضعتة الحكومة والاتحاد التونسي للشغل والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية - التحدي الأساسي المتمثل في الإدماج الاجتماعي مع الحاجة لاستهداف نظام الدعم على نحو أكثر فعالية لإفساح المجال للاستثمارات الاجتماعية في الميزانية. وشمل ذلك تحسين استهداف وتغطية برنامج شبكة الأمان الاجتماعي، وبرنامج الأسر المحتاجة. وبالإضافة إلى ذلك أعطت خطة التنمية الخمسية 2016-2020 أولوية استراتيجية ووضعت رؤية لتوفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية للجميع بما في ذلك للأطفال، وكبار السن، وتمديد التأمين الصحي وغيرها من الأمور الأخرى.

وفي شهر جانفي 2018 وعقب الاحتجاجات الرئيسية التي اندلعت احتجاجاً على ارتفاع تكاليف المعيشة، أعلنت الحكومة التونسية اتخاذ مجموعة من التدابير بما في ذلك زيادة صافي مبلغ الأمان لبرنامج المساعدة الوطنية للعائلات المحتاجة، وزيادة الحد الأدنى للراتب التقاعدي لتخفيف تكاليف المعيشة على المتقاعدين، وتوفير التأمين الصحي للباحثين عن عمل. وأخيراً وفي سبيل تعزيز الإدماج الاجتماعي والاقتصادي، لاسيما للشباب، أعطت الحكومة الأولوية للاستثمارات في برامج سوق العمل النشطة، إلا أن هذه المبادرة أسفرت عن نتائج متفاوتة بسبب تحديات التخطيط و / أو التنفيذ. ولذلك فإن الحكومة حريصة على تحسين نظام خدمات التوظيف لتعزيز أدائها وشمولها.

تهدف خارطة الطريق الاقتصادية والاجتماعية 2018-2020 التي أطلقت في عام 2017 إلى تسريع زخم الإصلاحات وزيادة تعزيز روح المبادرة، والقدرة التنافسية والنمو الاقتصادي. يكمل البرنامج الاقتصادي والاجتماعي الخطة الخمسية ويتألف من عشر مبادرات رئيسية تتمحور حول: (1) إزالة الحواجز أمام الاستثمار، (2) تحسين تمويل المشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم وتوفير البيئة التي تساعد على قيام شركات ناشئة عالية النمو، (3) تطوير برنامج وطني لتعزيز الصادرات، (4) استثمار البنية التحتية من خلال الشراكات بين القطاعين الخاص والعام لتحسين التنمية الجهوية وربط المناطق الصناعية والمراكز التكنولوجية بالطرق السريعة، (5) تنفيذ برنامج "تونس الرقمية 2020"، (6) تنفيذ برنامج تونس للطاقة الشمسية، (7) مبادرات لتحسين ميناء رادس، (8) مبادرات لإدارة ديون قطاع السياحة وإطلاق استراتيجية جديدة لدعم هذا القطاع، و (9) تسخير الشراكات بين القطاعين العام والخاص في المشاريع المهمة.

II. الأهداف المقترحة

يمثل قرض سياسات التنمية المقترح عملية قائمة بذاتها على مرحلة واحدة تهدف إلى دعم جهود الحكومة الرامية إلى تشجيع الاستثمار الخاص والقدرة التنافسية، وبعث المشاريع، وإحداث قطاع طاقي أكثر كفاءة وأكثر مراعاة للبيئة، وزيادة الإدماج الاقتصادي والاجتماعي. وتوجد وراء هذه العملية الحاجة إلى (أ) التحول إلى نموذج النمو الذي يدعمه الاستثمار الخاص والتجارة والإنتاجية؛ (ب) دعم جهود الإصلاح الحكومي لتعزيز إيجاد فرص العمل وبعث المشاريع في سياق ارتفاع نسب البطالة بين الشباب والنساء والضغط الاجتماعي؛ (ج) تعزيز شبكات الأمان للفئات الاجتماعية الهشة وتشجيع المزيد من الإدماج الاقتصادي المثمر. كما تستجيب هذه العملية لسياق الاقتصاد الكلي الهش الذي يتميز بتوسع العجز المزدوج، والوضع المالي المتدهور لمؤسسة الطاقة، ودعم الطاقة المكلف، والحاجة إلى تحسين تنوع الموارد الطاقية الذي سيجذب استثمارات كبيرة محتملة في مجال الطاقة المتجددة (الطاقة الشمسية والرياح).

III. وصف أولي

تم تنظيم قرض سياسات التنمية تحت ثلاثة محاور: (أ) إزالة الحواجز أمام الاستثمار والتجارة وبعث المشاريع؛ (ب) التحول نحو قطاع طاقة أكثر كفاءة واستدامة وشمولاً؛ (ج) التشجيع على المزيد من الإدماج الاقتصادي والاجتماعي. ستعتمد الإصلاحات على محاور قرض سياسات التنمية السابقة والخدمات الاستشارية والتحليلات التكميلية، وقد تُحفز الإجماع المتزايد حول مبادئ الإصلاح الأساسية التي يمكن أن تدعمها العمليات المستقبلية عندما تبدأ مرحلة التنفيذ. تم وضع إجراءات مسبقة محددة خلال الحوار المكثف بين الحكومة والبنك. وقد

استفاد الحوار من الدعم الفني المستمر لضمان التزام الإجراءات المسبقة بمعايير الجودة والوصول إلى النتائج التنموية المتوقعة من حيث الفرص الاقتصادية والاجتماعية. تم استخدام نظام تحقق للاقتصاد السياسي للمساعدة في ضمان ألا يتم وضع تدابير الإصلاح بناء على المعرفة التقنية الهامة فحسب، بل أيضا من خلال الفهم السليم للعراقيل المؤسسية والسياسية المحتملة، وكذلك القدرات والفرص المحلية.

IV. الفقر والآثار الاجتماعية والجوانب البيئية

تم تنظيم فرض سياسات التنمية استنادا إلى ثلاثة أسس رئيسية: (1) تعزيز الكفاءة المالية من خلال تحسين إطار الميزانية، وإصلاح إطار الاستثمار العام، وإدارة الديون وشبكات الأمان الاجتماعي؛ (2) تحسين بيئة الأعمال وتعزيز المنافسة؛ و (3) دعم بعث المشاريع وتعميق الوصول إلى التمويل. استفادت الإصلاحات التي تمثل محور حوار السياسات المكثف مع البنك من الدعم الفني المستمر لضمان التزامها بمعايير الجودة ولإنتاج نتائج تنموية متوقعة من حيث الفرص الاقتصادية والاجتماعية.

الفقر والآثار الاجتماعية

يجري إعداد تحليل عام للفقر والآثار الاقتصادية يتعلق بالإصلاحات في مجال دعم الطاقة وشبكة الأمان وسيتم الانتهاء خلال اجتماع اتخاذ القرار. ومع ذلك، فلن يذكر التحليل العام للفقر والآثار الاقتصادية التقديرات الدقيقة حول تأثير الإصلاحات المقترحة بسبب محدودية الوصول إلى البيانات في تونس.

وبالاستناد إلى أحدث مسح للأسر التونسية لعام 2015، سوف يُقدر تحليل الفقر والآثار الاجتماعية التأثير المباشر لتعديلات تسعيرة الكهرباء والغاز على رفاه الأسر. باستخدام مصفوفة المدخلات والمخرجات لعام 2010 بالاشتراك مع المسح الأسري، سوف يُقدر تحليل الفقر والآثار الاجتماعية أيضا التأثير غير المباشر عبر التغيرات في أسعار جميع المنتجات الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك، تمت أيضا محاكاة تكاليف وفوائد آليات التعويض باستخدام عدة سيناريوهات استهداف. ويتمثل الضعف الرئيسي لهذا التحليل في توفر البيانات. في الوقت الحاضر، لا يمكن للفريق الوصول إلا إلى جزء صغير من عينة مسح الأسر التي لا تكفي لتأكيد التقديرات بدقة. ولتطبيق المحاكاة على كامل العينة، يجب على الفريق إرسال الرموز إلى المعهد الوطني للإحصاء وسيقوم موظفوه بتطبيق المحاكاة. وعلى الرغم من أن هذه العملية ممكنة من حيث المبدأ، إلا أن هذا الاتفاق يمكن أن يؤخر إلى حد كبير إعداد تحليل الفقر والآثار الاقتصادية.

الجوانب البيئية

من المحتمل أن يكون للإجراءات المسبقة في المحور الثاني من العملية المقترحة آثار إيجابية كبيرة وغير مباشرة على البيئة والغابات والموارد الطبيعية. ومن خلال الإجراءات المسبقة في المحور الثاني، سيتم تغيير الطريقة التي تُستخدم بها الموارد البيئية حالياً، من خلال التأثيرات الهامة والدائمة من حيث كمية ونوعية الموارد. سيتم اتخاذ تدابير مناسبة للتخفيف من أي آثار اجتماعية واقتصادية سلبية محتملة للإصلاح على الفئات الأكثر ضعفاً ولتزويدها بتحويلات الإعانات الاجتماعية المشروطة - التي يمكن أن تشمل أيضاً الدفعات الخاصة بخدمات النظم البيئية - وأيضاً لتحسين الوصول إلى تمويل المشاريع الصغيرة للتخفيف من الفقر. ومع تخفيض الاعتماد الحصري الحالي لأفقر الأسر وأضعفها على الاستخدامات غير المستدامة للأخشاب الحرجية والمنتجات غير الخشبية والمياه، سيكون للإعانات الاجتماعية المشروطة تأثير مباشر على رفاه الأسر. هذه الإعانات مشروطة بمعنى أنها ستقدم مقابل الالتزام بأهداف بيئية أو تبني سلوكيات محددة، مثل اتخاذ خطوات لاستغلال الأراضي والموارد المائية بطريقة مستدامة.

ومن المحتمل أيضاً أن يكون للإجراءات المسبقة في المحور الثالث آثار إيجابية على البيئة والغابات والموارد الطبيعية. وبشكل أكثر تحديداً، سيؤدي اتخاذ إجراء مسبق إلى تحسين الوصول إلى التمويل لأصحاب المشاريع الصغرى، مما يعزز زيادة التنوع الاقتصادي المنتج للفئات الضعيفة. وعلاوة على ذلك، سيؤدي اتخاذ إجراء مسبق إلى تحسين الشمولية وكفاءة الخدمات للباحثين عن عمل وسيزيد من فرص حصولهم على الوظائف المتاحة. من المرجح أن تقلل هذه الإجراءات المسبقة من الضغط على الموارد الطبيعية الهشة من قبل السكان المحليين، من خلال تزويدهم بوسائل لتنويع مصادر رزقهم.

ومع ذلك، هناك مخاطر بيئية متصلة مرتبطة ببعض الإجراءات المسبقة في العملية المقترحة. أولاً، تميل المؤسسات الوطنية إلى "عقلية الصومعة"، مع سياساتها المجزأة، وازدواجية خدماتها، وعدم التواصل فيما بينها بشأن جدول أعمالها، والعمل على جداول زمنية مختلفة. يمكن التخفيف من هذه المخاطر إذا كان المقترض ملتزماً بالتخلص من العقلية الحالية، من خلال وضع منصات فعالة لبناء شبكات مؤسسية ولدعم التعاون بين الجهات الفاعلة الرئيسية: وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري ووزارة الشؤون المحلية والبيئة من جانب، ووزارة المالية ووزارة الشؤون الاجتماعية، من جانب آخر. وسيساعد ذلك على تحديد الأهداف والغايات الموسعة، مع إجراء مفاوضات بشأن التبادل والأعمال المشتركة، من خلال اتفاقات مفصلة بشأن الإجراءات والميزانيات والجداول الزمنية المشتركة. ثانياً، قد يؤدي إصلاح إعانات دعم الطاقة وتعديل هياكل تسعيرات المياه، إن لم يتم إلغاؤها بالكامل، إلى حرمان الفقراء والضعفاء من استخدام موارد الطاقة. ومن شأن ذلك أن يخلق حالة

"فقر في الطاقة"، وهي حالة لا تستطيع فيها الأسر الضعيفة توفير خدمات الطاقة الأساسية في منازلها ومؤسساتها التجارية بتكلفة معقولة. ولذلك، فإن الزيادة في أسعار المنافع يمكن أن تدفع هذه الأسر بالفعل إلى بدائل أرخص، مثل حطب الوقود، مع آثار سلبية مباشرة على تدهور الغابات وتلوث الهواء.

وبالتالي، من المهم بالنسبة للمقترض أن يضع تدابير إضافية تركز على حماية الفئات المستهلكة الضعيفة، وخاصة تدابير الفعالية للأسر ذات الدخل المنخفض للحد من استهلاك الطاقة وتحسين القدرة على تحمل التكاليف. ينبغي النظر في قائمة كاملة من الخيارات من أجل توفير خدمات الطاقة للفئات الفقيرة والضعيفة، بما في ذلك مصادر الطاقة المتجددة، والكتلة الحيوية التقليدية، والوقود الأحفوري مع تكنولوجيا طاقة أنظف وأكثر فعالية، وسياسات أخرى تعمل من أجل الحد من الفقر. ينبغي تمكين مجموعات المجتمع المدني وغيرها من المنظمات غير الحكومية من لعب دور حاسم في زيادة الوعي بكيفية زيادة القدرة على تحمل تكاليف خدمات الطاقة ومساعدة "فقراء الطاقة" من خلال تدابير متنوعة. وبما أن الاعتماد على الوقود الأحفوري والكتلة الحيوية سيستمر على الأرجح لسنوات عديدة، فإن خطط التنمية ينبغي أن تشملها وتأخذ القضايا المناخية أيضا بعين الاعتبار في الاستراتيجية العامة للطاقة، والتي من شأنها أن تشجع بشكل خاص على استغلال أكثر استدامة واستخدامات أكثر كفاءة ونظافة للطاقة.

V. التمويل المؤقت

المصدر:	\$مليون
البلد المقترض / المستفيد: الجمهورية التونسية	
IBRD البنك الدولي للإنشاء والتعمير	500
جهات أخرى (يرجى تحديدها)	
المجموع	500

VI. للاتصال

البنك الدولي
التواصل مع/ عبدولاي سي

المنصب: خبير اقتصادي
الهاتف +216-3137-3010
البريد الالكتروني asy2@worldbank.org

التواصل مع/ فدوى البناني
المنصب: خبيرة في القطاع المالي
الهاتف +12024733520
البريد الالكتروني fbennani@worldbank.org

المقترض
التواصل مع السيدة كلثوم الحمزاوي
المنصب: مديرة التعاون الدولي، وزارة التنمية
الهاتف +216 71798522
البريد الالكتروني k.hamzaoui@mdci.gov.tn

VII. للمزيد من المعلومات الرجاء الاتصال:

The InfoShop

البنك الدولي

1818 H Street, NW1818

Washington, D.C. 20433

الهاتف: (202) 458-4500

الفاكس: (202) 522-1500

Web: <http://www.worldbank.org/infoshop>