رسم السياسات الاقتصادية: الديون أداة للتحكم في السياسة الاقتصادية

صبرا شرايفة - محللة سياسات sabra.chraifa@economie-tunisie.org 2015 / 09 / 17

لا يمكن الحديث عن القدرة على التحكم في الديون الا اذا تم استثمار هذه الاخيرة في مشاريع مربحة قادرة على خلق الثروة وتحقيق مرابيح بدرجة كافية لتغطية اصل الدين والفوائد المسلطة عليه وخلق زائد من المكاسب لتكون بذلك العائد من الاستثمار، وفي ما عدى ذلك لا يمكن اعتبار الدين اداة للنمو الاقتصادي.
لا تقف المسألة عند درجة خلق المكاسب لتغطية مصاريف القرض، اذ في حال الديون الخارجية تكون المسألة اكثر دقة، خاصة بالنسبة للدول التي في طور النمو، اذ غالبا ما تكون مديونية هذه الدول –كما هو الحال لتونس- غالبا ما تكون اقتراضا بالعملة الصعبة وهو ما يحتم على الدولة ضرورة استغلال هذه الاموال في نشاطات اقتصادية قادرة على تحقيق مرابيح بالعملة الصعبة للتمكن من الوفاء بالتزاماتها المالية في الخلاص.
فاذا لم تكن الحال كذلك، فان السلطات ستجد نفسها مجبرة على اللجوء للخلاص من احتياطي العملة او من مخزون الذهب للدولة، مما سيعمق ازمة التداين الخارجي، حيث ستجد الدولة نفسها مجبرة على اعادة التداين لتغطية النقص في مخزونها وهو ما سيدخلها في حلقة مفرغة.
وليست خدمة الدين السبب الوحيد في تفاقم الدين الخارجي، اذ يعتبر عجز الميزان التجاري (اختلال التوازن بين الصادرات والواردات) من احد الاسباب الهامة التي تدفع الدولة الى التداين. كما ان ارتفاع نسبة العجز الناتج في اغلب الاحيان عن الاختيارات الاقتصادية المعروفة بـ"سياسات الانعاش الاقتصادي" والحسابات بالعملة الصعبة المرتبطة بنشاط الاستثمارات الاجنبية المباشرة من اكبر العوامل المتسببة في التداين الخارجي وتفاقم حدته.

الدين العمومي الخارجي، اداة للتحكم في السياسات الاقتصادية للدول؟

يعتبر دينا عموميا كل اقتراض للدولة او المؤسسات الخاضعة للإشراف المالي للدولة من شركات عمومية وجماعات محلية والهيئات والهياكل الاجتماعية وكل القروض التي يتم اسنادها بضمان الدولة، سواء كان هذا الدين دينا عموميا داخليا اي يتم الاقتراض على المستوى الوطني ويكون بالعملة المحلية، او دينا خارجيا ويكون حينها الاقتراض بالعملة الصعبة.

ولئن لم يوجد تعريف دقيق لمفهوم الدين الخارجي، فان المؤسسات الدولية المانحة للقروض تعرفها على انها اجمالي مبالغ الالتزامات التعاقدية الجارية التي اقترضها الدولة لمدة تزيد على العام وتكون مستحقة للجهة المقرضة عن طريق الدفع بعملات أجنبية أو تصدير السلع والخدمات اليها.

وتصنف هذه الديون حسب المصدر الى ثلاثة انواع قروض ثنائية (يكون فيها الاقتراض من الدول الاجنبية) او قروض خاصة (يتم فيها اللجوء الى الاقتراض من السوق المالية العالمية) أو قروض متعددة الاطراف (تكون فيها المؤسسات المالية الدولية هي الجهة المقرضة).

ويمكن تقسيم هذه القروض الى انواع، فمنها قروض البرامج، حيث يكون مبلغ التداين مخصصا لمشروع معين، ويرتبط القرض فيه بضرورة انجاز المشروع، ومنها قروض دعم الميزانية والتي تكون مشروطة بتنفيذ برامج تاهيل واعادة هيكلة اقتصادية.

ولعل التصنيف الذي غالبا ما تتغاضى عنه المؤسسات المقرضة هو التصنيف القائم على شروط القرض. فالقروض تكون عادة مشروطة بضرورة التعامل مع مؤسسات الدولة المقرضة العامة منها والخاصة (في حال القروض الثنائية) ، او مرتبطا بضرورة تطبيق برامج اصلاحات اقتصادية هيكلية التي ترسم معالمها المؤسسة المانحة للقرض(في حال الاقتراض من المنظمات المالية الدولية).

وان كان بعض القروض غير مشروطة حيث تضخ في ميزان الدفوعات للدولة المقترضة ويكون الخلاص حسب اجال محددة ونسب فائدة معلومة مسبقا (القروض الخاصة)، فان علاقة التداين بشكل عام تقلل من حرية الطرف المستدين في التصرف في شأنه الخاص نظرا لالتزامه بسداد الدين كاولوية اولى، مما يقلص من مجال تحكم الدولة في تحديد اختياراتها وتوجهاتها الاقتصادية.

قروض دعم الميزانية وسيلة دعم اقتصادي ؟

يعتبر عجز الميزانية من اهم اسباب اللجوء للاقتراض. ويعرف عجز الميزانية بعدم التوازن بين موارد ونفقات الدولة، ويكون بذلك الرصيد سلبيا، فيتم اللجوء الى التداين كمورد استثنائي لتمويل المعاملات الاقتصادية في ظل عدم القدرة على توفير الموارد الداخلية او الذاتية الكافية.

وعلى الرغم من التباين بين مفهوم العجز والتداين الا انهما في ارتباط وثيق، حيث يعيد تدفق عجز الموازنة إحياء الديون غير المسددة، والتي بدورها تؤثر على مستوى العجز عن طريق زيادة دفوعات الفائدة، والتي تمثل هي الاخرى عبئا على الميزانية.

وخلافا لذلكفأن تتالي العجز من شانه ان يعمق العجز، منخلال تضخم الدين. حيث يكون للتداين المتكرر نفس تأثير "كرة الثلج" خاصة مع احتساب خدمة فوائض القروض مما يجعل يدخل الدولة في دائرة مفرغة من تفاقم العجز.

وتندرج قروض دعم الميزانية في هذا الإطار، في سعي للحد من اختلال الموازنات والتقليص من العجز.حيث تعمد الجهة المانحة الى تحويل الاموال مباشرة في ميزانية الدولة من اجل المساهمة في تنفيذ السياسات. ويتم صرف هذه المبالغ حسب قواعد المالية العمومية المعمول بها في الدولة الشريك.

ويرتكز صرف هذه الاعتمادات على لائحة من الاصلاحات الهيكلية تعد في الغرض، وبالتالي وضع مجموعة من المؤشرات التي تكون موجهة من طرف الجهة المانحة. فتكون بذلك عملية ضخ المبالغ المرصودة رهينة مدى تقدم الدولة الشريك في تطبيق لائحة التأهيل الهيكلي للاقتصاد المملاة من الجهة المانحة. ولقد سرى هذا النوع من الاقراض بين المؤسسات والدول المانحة لتترجم بعد ذلك في اعلان باريس لسنة 2005، حيث اوصت كل الجهات المقرضة بضرورة اللجوء الى قروض دعم الميزانية.

وينقسم هذا النوع من القروض الى صنفين دعم قطاعي ودعم عام، حيث يرتكز الدعم القطاعي اساسا على تحديد خارطة اصلاح هيكلي في قطاع معين، تكون فيه عادة شروط صرف التمويلات في اتجاه رفع القيود والسعي الى مزيد فتح القطاع نحو المنافسة والمبادرة الخاصة. فيما تتعلق قروض دعم الميزانية العامة اساسا بتحديد السياسات والتوجهات الكبرى المؤطرة للاقتصاد وتركيز سياسات التنمية الاقتصادية. فتكون غالبا شروط صرف الاعتمادات مرتكزة على تغيير المنظومة القانونية المؤطرة لمناخ الاستثمار وتغيير التوجهات التنموية للدولة الشريك، لتكون بذلك قروض دعم الميزانية اداة للادارة الجزئية للسياسات الاقتصادية للدول من طرف المؤسسات المقرضة والمانحة كما يبرهن ذلك المثال التونسي.

المديونية وارتهان القرار السيادي الاقتصادي، تونس مثالا:

لم تكن الدولة التونسية خارج هذه الديناميكية، بل كانت منذ عقود في خضم رحلة التداين وتعاني من انعكاستها الاقتصادية، وان كان الحديث عن الازمات من المحظورات. ولعل هذا اكبر دليل على عمق ازمة الديون التونسية زمنيا واجتماعيا.

ولقد كان لقروض الدعم النصيب الاكبر من الديون التونسية، حيث انطلقت رحلة لجوء تونس الى هذه القروض منذ اوائل الثمانينات(انظر الوثيقة 1) في اطار انخراط تونس في برنامج الاصلاح الهيكلي للاقتصاد برعاية البنك العالمي وصندوق النقد الدولي (حيث كانت هذي بداية قروض السياسات الاقتصادية) لتتنوع وتتالى خاصة بعد ان انتهجت الدول "الشريكة" ومؤسسات القرض سياسة اقتراضية موحدة، لتتدارس فيما بينها شروط التداين وتحكم بذلك الخناق على السياسة الاقتصادية التونسية.

ومن الاجراءات المشروطة نجد فك القيود الادرارية والرقابة الإجرائية المرتبطة بقطاع النقل البحري وحركة الموانئ والتجارة وقطاع الاتصالات، وتعصير المنظومة القانونية المنظمة للقطاع الخاص في تونس، وفك القيود وارساء مرونة اكثر في سوق الشغل مع ضمان حقوق الشغالين المسرحين من الخدمة وذلك مع الحد من كلفة اليد العاملة.(انظر الوثيقة 2)

ولقد سعت الجهات المقرضة لتونس الى تنسيق مجالا ت التدخل في السياسات الاقتصادية كل حسب قيمة التمويل والقطاعات التي تهمه، وتنسيق ما يسمونه زورا "دعما اقتصاديا" . فنرى ان دول الاتحاد الاوروبي انتهجت طريق عالم المال والاعمال والنظام الضريبي والجباية، فيما اختارت المنظمات العالمية كالبنك الافريقي والبنك العالمي فقد اختارا ان يكون مجال نشاطها مرتبطا اساس بالقطاع الطاقي وقطاع الثروات الطبيعية والمجالات الاقتصادية ذات الصبغة الاجتماعية كالصحة والتعليم والنقل والحيطة الاجتماعية. لتفقد بذلك تونس قدرتها على تحديد اختيارتها التنموية الاقتصادية.(انظر الجداول 3-2-1)

ولقد طفى النقاش عن تفاقم ازمة الديون في الفترة الانتقالية خاصة بعد ان شهدت مديونيتها ارتفاعا غير مسبوق في ظرف وجيز، حيث تضاعفت خدمة الدين بسرعة كبيرة خلال 3 سنوات لتقارب 50% من الناتج الوطني الخام وتدق بذلك نواقيس الخطر بدخول البلاد في حلقة مفرغة من الاقتراض تصل بها الى حافة الارتهان.(انظر الوثيقة 3).

ولقد انطلقت الحكومات المتعاقبة بعد الثورة في التسويق لضرورة تكاتف الجهود لإنقاذ الاقتصاد التونسي، محاولة بذلك خلق ارضية اجتماعية تتبنىمجموعة من الاجراءات تحت عنوان "المخرج الوحيد من الازمة"في سعي محموم الى الالتزام بتوصيات المؤسسات المقرضة.

وقد تمحورت جل ما سمي زورا "اصلاحات" حول التوجهات الاقتصادية

ذات الطابع الاجتماعي اساسا، فكان النصيب الاكبر لمراجعة نظام التأجير والتقاعد والحيطة والاجتماعية، ومنظومة الدعم، ومراجعة النظام الجبائي وتنقيح مجلة الاستثمار بمزيد تشجيع الخواص على الاستثمار في قطاع الصحة والتعليم والنقل، وفتح الاسواق المحلية امام المنتجين والمستثمرين الاجانب، ...

TABLEAU 2:INTERVENTIONS DES AUTRES BAILLEURS SUR LA PERIODE 2000-2010

Secteurs prioritaires	BM	NU	BAD	FR	AL	IT	ES	JA
Gestion macroéconomique et réformes économiques								
Appui budgétaire	•		••					
Finances publiques						•••		
Environnement des affaires et développement du secteur privé								
Secteur privé / PME	•		••	•		•	•	
Industrie	••			••	•	•	•	•
Commerce	••							
Infrastructures								
Transports	•••		•••	•••		•		•
Énergie	•		••					
Urbain et habitat	••		••					
Développement des ressources humaines et protection sociale								
Éducation et ressources humaines	••	•••	•	••	•	•	•	•
Formation et emploi								
Protection sociale		••		•		•		
Santé		••		••		•	•	•
Gouvernance et société civile								
Etat de droit et droits de l'homme				•				
Justice et sécurité				•	•		•	
Décentralisation & dév. local	•••	•		••				
Médias et culture				•	•		•	•
Ressources naturelles et environnement								
Eau	•••			•••	••	•	•	••
Protection des RN	•			••	••••	•	•	•
Pollutions et Assainissement	•••		••	•				•
Lutte contre la désertification	••	•••				•	•	
Agriculture/pêche	•	••	••	•		•	•	

Légende : •••• >100M€ ; ••• 50-100 M€ ; •• 15-50M€ ; • < 10M€ (montants indicatifs)

Source: AiDA – Accessible information on Development Activities (OCDE)

جدول1: لائحة تدخل مختلف الجهات المقرضة والمانحة لتونس في الفترة الممتدة بين 2000 و2010 (تقرير تقييم عمليات دعم الميزانية- الدراسات المرتبطة بالتعاون بين اللجنة الاوروبية والدولة التونسية)

Annexe 7: Inventaire des opérations d'AB en objet

Sous-secteur	Instrument de Financement	Année Décision	Année Contrat	Modalité de Financement	Titre	Montant alloué	Montant contracté	Montant Payé
Macro-secteur : Gestion macroéconomique et réformes économiques -GMRE								
Restructuration et privatisation des entreprises d'Etat/ Réformes du secteur bancaire et des services financiers	MEDA I	1996	1996	ABG	Facilité d'Ajustement Structurel I	100,000,000	100,000,000.00	100,000,000.00
Modernisation/gestion des finances publiques, administration, fiscalité Restructuration et privatisation des entreprises d'Etat	MEDA I	1999	1999	ABG	Facilité d'Ajustement Structurel II	80,000,000	80,000,000.00	80,000,000.00
Modernisation/gestion des finances publiques, administration, fiscalité Restructuration et privatisation des entreprises d'Etat Réformes du secteur bancaire et des services financiers	MEDA II	2002	2002	ABG	Facilité d'ajustement structurel (FAS-III)	78,000,000	67,104,470.38	67,104,470.38
Modernisation/gestion des finances publiques, administration, fiscalité Réformes du secteur bancaire et des services financiers Restructuration et privatisation des entreprises d'Etat Appui institutionnel à la mise en œuvre de l'AA	MEDA II	2005	2005	ABG	Facilité d'Ajustement Structurel IV	80,000,000	77,894,045.00	77,871,107.05
Modernisation/gestion des finances publiques, administration, fiscalité Restructuration et privatisation des entreprises d'Etat Réformes du secteur bancaire et des services financiers	MEDA II	2006	2007	ABG	Tunisie - Programme d'appui à la compétitivité (PAC I)	41,000,000	38,271,674.00	9,160,964.40

جدول2: قائمة مجالات التدخل المشروطة (تقريرتقييم عمليات دعم الميزانية – الدراسات المرتبطة بالتعاون بين اللجنة الاوروبية والدولة التونسية)

Modernisation/gestion des finances publiques, fiscalité	IEVP	2007	2008	ABG	Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs (PAGBO)	30,000,000	29,000,000.00	9,000,000.00
Intégration régionale et commerce international	IEVP	2008		ABG	Programme d'appui à l'intégration (PAI)	50,000,000	0.00	0.00
Macro-secteur : Environnement des affaires et développement du secteur Privé -EADSP								
Infrastructures économiques (ports, transports, télécommunications)	MEDA II	2002	2002	ABG	Appui à la modernisation du secteur portuaire -Aide budgétaire au programme d'Investissement	17,814,358.1	17,814,358.16	17,814,358.16
Macro-secteur : Développement des ressources humaines et protection sociale- DRPS								
Protection Santé	MEDA I	1999	2000	ABS	Programme d'appui à la réforme du système d'assurance maladie- Appui Budgétaire	40,000,000	39,906,990.60	39,897,467.53
Education de base/primaire	MEDA II	2000	2001	ABS	Programme d'appui à la réforme de l'éducation de base	39,794,475.1	39,794,475.10	39,794,475.10
Education supérieure	MEDA II	2003	2004	ABS	Modernisation de l'enseignement supérieur (PAMES)	48,000,000	46,727,711.14	46,681,663.58
Education secondaire	MEDA II	2005	2006	ABS	Programme d'appui à la réforme de l'Enseignement secondaire en Tunisie	30,000,000	29,724,688.00	17,694,812.80
Formation professionnelle	MEDA II	2006	2007	ABS	Programme d'appui au secteur de la formation professionnelle en Tunisie (MANFORM II)	30,000,000	29,511,047.00	19,455,268.00
Education supérieure	IEVP	2008		ABS	Programme d'appui à l'adéquation Education-Emploi en Tunisie	65,000,000	0.00	0.00

جدول 3: مجالات التدخل المشروطة لتقرير تقييم عمليات دعم الميزانية - الدراسات المرتبطة بالتعاون بين اللجنة الاوروبية والدولة التونسية)

Intitulé du projet :	Facilité d'Ajustement Structurel I
Secteur :	Gestion macroéconomique et réformes économiques
N° de référence :	MEDA/TUN/003
Année de décision :	1996
Dates de réalisation :	12/1996 -12/1998
Source de financement :	MEDA I
Montant alloué (€) :	100,000,000
Montant contracté (€) :	100,000,000
Montant payé (€) :	100,000,000
Modalité de financement :	ABG
Modalités de déboursement	Deux tranches fixes (40+60). La première de 40 M€ déboursée après signature de la convention de financement et l'accomplissement des conditionnalités y afférentes, la deuxième déboursée sur base de l'accomplissement des conditionnalités précises.
Contexte du programme :	La Tunisie s'est engagée, depuis 1986, dans un vaste programme d'ajustement structurel visant la mise en vigueur des mécanismes du marché et la création d'un environnement favorable pour l'entreprise. Les réformes engagées dans ce cadre se sont traduites par un rétablissement des grands équilibres macro-économiques et ont permis de surmonter les difficultés conjoncturelles tant internes qu'externes qui ont entravé le développement de l'économie tunisienne.

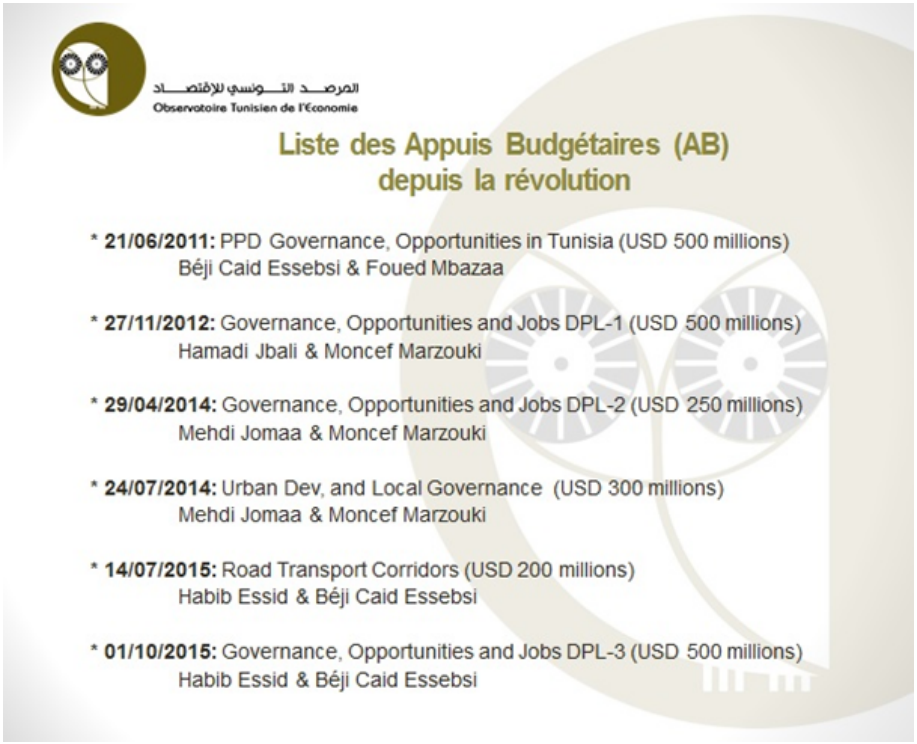
وثيقة1: مقطع من تقرير تقييم عمليات دعم الميزانية- الدراسات المرتبطة بالتعاون بين اللجنة الأوروبية والدولة التونسية: يفيد انطلاق تونس منذ 1986 في برنامج اعادة تأهيل هيكلي للاقتصاد يهدف الى خلق المناخ المناسب لتركيز اقتصاد السوق وتشجيع المبادرة الخاصة. كما ينص على ان شروط صرف الاعتمادات مرتبط باحترام الدولة التونسية للشروط المنصوص عليها في اتفاقية القرض.

Le programme d'appui budgétaire de la CE est fourni en étroite collaboration avec la Banque Mondiale qui a accordé un Prêt d'Ajustement pour la Compétitivité Economique – PACE (1996-97) dont l'objectif est de lever les principales contraintes entravant l'efficacité du secteur privé et de créer un environnement législatif et économique sain et compétitif.

Les programmes d'appui répondent à une requête officielle du Gouvernement tunisien (sur la base d'une lettre sur la 'Politique de Développement') qui spécifie que le prêt appuierait les efforts du Gouvernement dans les domaines suivants :

- Accélérer l'entrée en vigueur de l'Accord de Libre-échange et la réduction des droits compensatoires de douane ;
- Accélérer le rythme des privatisations ;
- Déréglementer et améliorer le cadre régulatoire et administratif des services liés au commerce, transport maritime, installation portuaires, télécommunication ;
- Moderniser le cadre juridique dans lequel opère le secteur privé ;
- Accroître la flexibilité du marché du travail tout en améliorant la protection des travailleurs licenciés et en contenant les coûts de main d'œuvre.

وثيقة2: مقطع من تقرير تقييم عمليات دعم الميزانية- الدراسات المرتبطة بالتعاون بين اللجنة الأوروبية والدولة التونسية: يشير هذا المقطع الى التنسيق الحاصل بين الاتحاد الاوروبي والبنك العالمي حول مجموعة من الاجراءات والاصلاحات التي تلتزم الدولة التونسية بتطبيقها مقابل الدعم الذي ستحصل عليه في اطار قروض دعم للميزانية .



وثيقة3: قائمة قروض دعم الميزانية لتونس في فترة ما بعد الثورة