



حصيلة التحفيز على الاستثمار في تونس

ماي 2014

chafik.benrouine@economie-tunisie.org

شفيق بن روين محلل سياسات

الفهرس

- منهجية و مجال الدراسات المعتمدة
- حصيلة التحفيزات
- كلفة مجلة الاستثمارات على ميزانية الدولة
- أثر التحفيزات على أهداف مجلة الاستثمار
- التركيز على الاستثمار الأجنبي المباشر
- حصيلة الاستثمارات الأجنبية المباشرة
- خلاصة عامة

يهدف هذا المقال إلى تقديم حصيلة سياسة التحفيز على الاستثمارات التي طبقتها تونس طيلة العقد في إطار إعادة النظر في الإطار القانوني للإستثمار في تونس. سوف ندرس كلفة التحفيزات المدرجة ضمن مجلة الاستثمار لسنة 1993 و نناقش مدى تحقيقها للأهداف المرجوة ثم نضم بالتركيز على الاستثمارات المباشرة الأجنبية IDE في تونس. إن دراستنا لكلفة التحفيزات تركز أساسا على ثلاث مراجع حديثة مستسقة من الوسط الجامعي التونسي (كال الغزواني 2011) و من الإدارة التونسية (ITCEQ 2012) و من البنك العالمي (SFI، ECOPA، مكتب مُكَلَّف من طرف الشركة المالية العالمية، 2012).

منهجية و مجال الدراسات المعتمدة

و لكن العينة التي تم اختيارها مرضية عموما من حيث القطاعات و الولايات و الحجم و النظام. وبالتالي فإن كلاً من هذه الدراسات تساهم في إثراء المادة المقدمة لفهم أعمق و تسمح بدراسة مسألة التحفيز على الاستثمار من زوايا مختلفة ما يضمن موضوعية الاستنتاجات التي يمكن استخراجها فيما بعد. لا بد، في هذا السياق الإشارة إلى إمكانية وجود نقائص متأتية من الخصوصيات العامة لتقييم السياسات العمومية للاستثمار. حسب المعهد الوطني للإحصاء، مثلا، فإن 60 بالمائة من المعرفات الجبائية خاطئة أو منقوصة، و هي ضرورية لإنجاز التقاطعات بين المعطيات المستسقة من مختلف المصادر (ديوانة، APIA، APII، وزارة المالية...). و بالتالي فإن هناك عملا كبيرا ينتظر صانعي القرار الراغبين في إيجاد رؤية واضحة حقيقية و مرقبة للسياسات العمومية للتحفيز على الاستثمار.

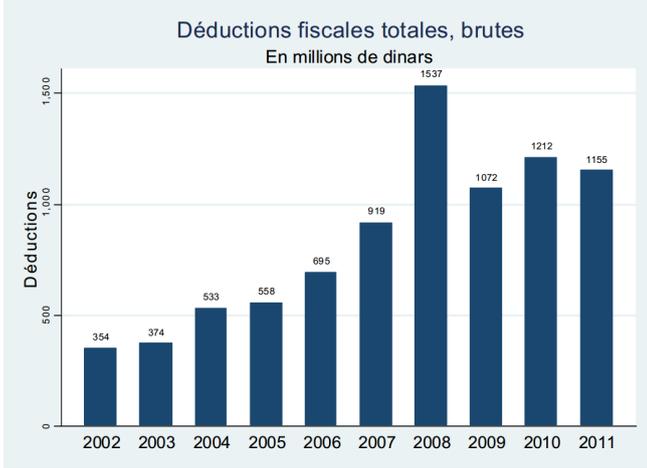
إن ميزة الدراسات التي قام بها السيد كمال الغزواني و ال ITCEQ تكمن في مدتها فالأولى تمتد بين سنتي 1994 و 2007 و الثانية تمتد بين سنتي 1973 و 2011 في حين أن دراسة ال ECOPA لا تغطي إلا الثلاث سنوات الممتدة بين 2008 و 2011. من جهة أخرى، تنفرد الدراسة المنجزة من طرف ال ITCEQ بكونها الوحيدة التي تطرح مسألة تكاليف الاستثمارات الخارجية المباشرة في حين أن الدراستين الأخرين لا تتطرقان إلا قليلا إلى هذا المستوى وهو أحد أبرز مميزات سياسة الاستثمار في تونس. علاوة على ذلك، تكمن أفضلية دراسة ال ECOPA في كونها تفرق بين الاستثمارات المُحدثة بالاستعانة بالتحفيزات (الاستثمارات الإضافية) و تلك التي يمكن أن تكون موجودة حتى دون تحفيزات (الاستثمارات غير المعنية). إن التفريق بين هذين النوعين من الاستثمارات يعتمد أساسا على تفرقتهم مع الشركة المالية العالمية (الذراع المالي للبنك الدولي) لدى المستثمرين سنة 2012. هذا التحقيق غير متوفر

حصيلة التحفيزات

تعتبر عملية إعادة تصميم مجلة التحفيز على الإستثمار التي تم سنها سنة 1993 واسعة النطاق. حيث كانت التحفيزات، قبل إحداث المجلة، مضبوطة حسب القطاعات وذلك بأنظم تحفيز خاصة لكل منها: الصناعة، الفلاحة و الصيد البحري، الخدمات و أخيرا السياحة. و ما قامت به مجلة التحفيز على الاستثمار هو دمج كل هذه الأنظمة في مجلة واحدة أهدافها: ترويج التصدير، الإدماج القطاعي، التشغيل و التوازن الجهوي. (الغزواني 2011). و بالتالي، يبدو لنا من المهم تلخيص كلفة هذه المجلة على المالتية العمومية مع قياس مدى تحقيق الأهداف المزمع إنجازها.

كلفة مجلة التحفيز على الاستثمار على ميزانية الدولة

سوف نقدّم هنا تلخيصا لنتائج مختلف الدراسات حول كلفة التحفيز على الاستثمار. يبيّن الرسم رقم 1 أن الخصومات الضريبية الخام مرتفعة و يصل مداها سنة 2008 إلى مبلغ قدره 1537 مليون دينار. من المهم أن نفضل الاقتطاعات الجبائية الخام حسب نوع منفعتها، مجال نشاطها أو حسب الولاية.



الرسم رقم 1: الاقطاعات الجبائية الخام بالمليون دينار. المصدر: دراسة إيكوبا 2012

حسب نوع منفعتها

- إذا أخذنا بعين الاعتبار الاقطاعات الجبائية حسب النفع الذي تحدثه، يتبين لنا أن الأغلبية الساحقة من هذه الاقطاعات تم استعمالها:
- في التحفيز على التصدير (83 بالمائة من الاقطاعات الجبائية، 68 بالمائة فقط لنظام التصدير الحصري) مع مبلغ للاقطاعات الجبائية معدله السنوي 160 ألف دينار لكل منتفع.
 - 6 بالمائة فقط من التحفيزات تم إسنادها للتنمية الجهوية مع مبلغ للاقطاعات الجبائية معدله 72 ألف دينار لكل منتفع.
 - 1,6 بالمائة فقط من التحفيزات تم إسنادها للتنمية الفلاحية مع مبلغ للاقطاعات الجبائية معدله 36 ألف دينار لكل منتفع.

حسب القطاعات

- إذا أخذنا بعين الاعتبار الاقطاعات الجبائية حسب النفع الذي تحدثه، يتبين لنا أن الأغلبية الساحقة من هذه الاقطاعات تم استعمالها:
- في التحفيز على التصدير (83 بالمائة من الاقطاعات الجبائية، 68 بالمائة فقط لنظام التصدير الحصري) مع مبلغ للاقطاعات الجبائية معدله السنوي 160 ألف دينار لكل منتفع.
 - 6 بالمائة فقط من التحفيزات تم إسنادها للتنمية الجهوية مع مبلغ للاقطاعات الجبائية معدله 72 ألف دينار لكل منتفع.
 - 1,6 بالمائة فقط من التحفيزات تم إسنادها للتنمية الفلاحية مع مبلغ للاقطاعات الجبائية معدله 36 ألف دينار لكل منتفع.

Code activité principale	Libellé activité principale	Déductions (moyenne annuelle sur 2008-2011 - millions de dinars)	Pourcentage	Pourcentage cumulé
5101	EXTRACT MINERAUX&ENGRAIS NATUR	259,7	21,04%	21,04%
5902	PROD.&DIST.ELECT,GAZ	82,6	6,69%	27,73%
5404	FAB.ARTICLES EN TEXTILE	75,0	6,08%	33,82%
4501	BANQUE	65,1	5,28%	39,09%
3910	STE DE COMMERCE INTERNATIONAL	59,0	4,78%	43,87%
5811	FAB AUTRE MATERIEL ELECTRIQUE	58,6	4,75%	48,62%
6105	BUREAU D'ETUDES	53,3	4,32%	52,94%
5401	INDUSTRIE DE L'HABILLEMENT	47,4	3,84%	56,78%
6401	ACTIVITES INFORMATIQUES	29,9	2,42%	59,20%
6312	CONSULTANT	28,4	2,30%	61,50%
5703	CONSTRUCTION METALLIQUE	20,5	1,66%	63,16%
5203	FAB CIMENT, CHAUX ET PLATRE	15,1	1,23%	64,39%
6403	CENTRE D'APPEL	14,5	1,18%	65,56%

الاقطاعات الجبائية الخام حسب النشاطات القطاعية من 2008 إلى 2011. المصدر: دراسة إيكوبا 2012

مثالاً يبين الجدول أعلاه، فإن قطاع استخراج المعادن يستحوذ بدون منازع على أكثر نسبة من التخفيضات الجبائية وذلك بمعدل سنوي يبلغ 260 مليون دينار. جدير بالذكر كذلك أن قطاعي إنتاج وتوزيع الغاز والكهرباء والبنوك، يحتلان ترتيباً عالياً. ومن الملاحظ أيضاً أن الثلاث قطاعات المذكورة تأتي في طليعة القطاعات المستفيدة من التخفيضات الجبائية، في حين أن الـ ECOPA تؤكد:

"تشير التجارب الدولية أن الاستثمار في قطاعات مثل التنقيب والطاقة والبنوك، من غير المرجح أن يتأثر بوجود الحوافز. إن التنقيب والاستخراج يتأثر خاصة بوجود الموارد الطبيعية أما البنوك فهي قطاع محلي ولا مناص منه على كل حال، خاصة في اقتصاد متطور مثل الاقتصاد التونسي".

بعبارة أخرى، إذا جمعنا التخفيضات الضريبية الخام لهذه القطاعات الثلاث فإنها تتجاوز الـ 400 مليون دينار، مهداة للمستثمرين كل سنة. هذا المبلغ الذي يعادل تقريباً ميزانية مصاريف التنمية في وزارة التنمية والتعاون الدولي لسنة 2014، يخصص سنوياً لفائدة تخفيضات جبائية غير مجددة وتمثل خسائر فادحة.

حسب المعتمديات

يتركز نصف التخفيضات الجبائية على ثلاث معتمديات فقط: باب بحر والمنزه في ولاية تونس، وقفصة الجنوبية في ولاية قفصة. هذا الجدول يبين التركيز القوي للتخفيضات الجبائية في ولاية تونس ويوضح -إن كنا لازلنا في حاجة إلى توضيح- عدم اهتمام المستثمرين بالجهات الداخلية -باستثناء قفصة الجنوبية-.

Code délégation	Délégation	Déductions (moyenne annuelle sur 2008-2011 -millions de dinars)	Pourcentage	Pourcentage cumulé
1152	BAB BHAR	306,6	24,85%	24,85%
1157	MENZAH	216,8	17,56%	42,41%
7156	GAFSA SUD	168,6	13,67%	56,08%
1171	BOUHAIRA	33,7	2,73%	58,80%
1351	BEN AROUS	27,6	2,24%	61,04%
6151	SFAX MEDINA	25,6	2,07%	63,11%
2256	ZRIBA	23,7	1,92%	65,03%
1258	ARIANA NORD	22,5	1,82%	66,85%

الاقطاعات الجبائية الخام حسب المعتمديات من 2008 إلى 2011. المصدر: دراسة إيكوبا 2012

	Additionnels	Indifférents
Toutes entreprises	Avantages fiscaux	79 %
	Avantages financiers	86 %
	Avantages fiscaux et financiers	89%
Totallement export.	Avantages fiscaux	64%
	Avantages financiers	81%
	Avantages fiscaux et financiers	81%

إحدى نقاط القوة في دراسة ال ECOPA التي أعدت لفائدة مؤسسة التمويل الدولية (من مجموعة البنك الدولي) سنة 2012 هو التفريق بين الاستثمارات التي حدثت نتيجة التحفيزات (الاستثمارات الإضافية) و الاستثمارات التي كانت لتتحصل حتى من دون تحفيزات (الاستثمارات الغير معنية) وبالتالي، و حسب نتائج هذه الدراسة، يبدو أن 90 بالمائة من المستثمرين الذين تم استجوابهم، كانوا ليستثمروا حتى بغياب التحفيزات الجبائية و المالية. هذه النتيجة تسمح بتسيب الأهمية الموكولة للتحفيزات الجبائية و المالية من أجل بناء سياسة استثمارية وطنية، و تسمح ببحث السلطات المختصة على إعادة تأسيس طريقة فهم السياسات العمومية للاستثمار والصناعة والتنمية في تونس.

تكاليف التحفيزات حسب مواطن الشغل المُحدثة

من المهم أيضا احتساب تكاليف التحفيزات حسب مواطن الشغل، مع الحذر من عدم الخلط بينه و بين المبلغ الكافي لخلق مواطن شغل. التكلفة تمثل ما أنفقته الدولة لخلق مواطن شغل دون علاقة سببية بين الاثنين. انظر إلى الجدول التالي لمزيد من المعطيات :

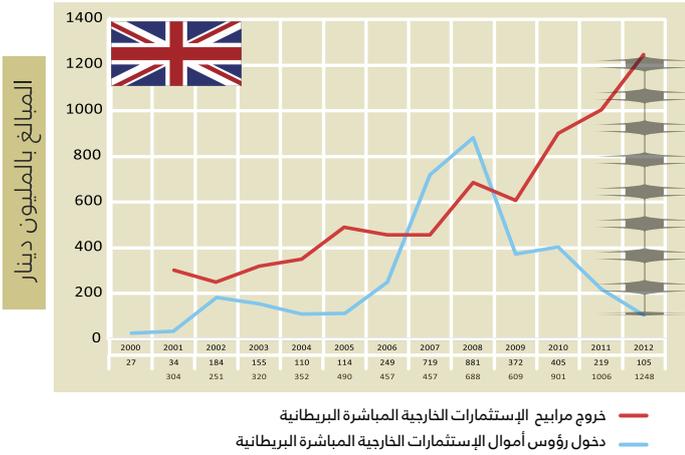
	Déductions fiscales (millions dinars)	Incitations fin. APII (millions dinars)	Invest. réalisé (millions dinars)	Emplois réalisés	(Deduc+Inc. fin.)/Invest.	(Deduc+Inc. fin.)/Emplois (en dinars)
Lutte pollution	0	0	2	11	0.00	398
Activités de soutien	1	0	40	510	0.01	982
Inc. Communes	6	0	490	4 244	0.01	1 374
Dév. Régional	19	4	652	6 697	0.03	2 162
Réinvest. Bénéfices	0	0	19	64	0.01	2 544
Dév. Agricole	3	0	109	1 553	0.04	3 410
Export. Partielle	52	1	1 235	11 811	0.04	4 482
Export. totale	467	3	1 503	93 781	0.31	5 015
Agri. Climat diffici.	0	0	1	10	0.40	23 754
Parcs act. Éco.	8	0	11	39	0.70	200 810
Total	556	8	4 061	118 720	0.14	4 751

الاقطاعات الجبائية الخام حسب مواطن الشغل. المصدر: دراسة إيكوبا 2012

Emplois créés (Tableau 18)	76 951
Taux additionnalité	21 %
Emplois additionnels créés	16 160
Total coût annuel (millions de dinars) (Tableau 18)	446+41+3 = 490
Coût annuel par emploi additionnel (dinars)	30 222

نلاحظ أن جميع مواطن الشغل تقريبا، قد تم إحداثها في المؤسسات المصدرة كليا (Off-shore) و التي يطلق عليها عادة إسم مؤسسات القانون 72. جدير بالذكر هنا، خصوصية المجمعات الأنشطة الاقتصادية (بنزرت و جرجيس) التي تكلف تقريبا 200 ألف دينار لكل مواطن شغل تم إحداثه، و هو مبلغ خيالي. ومع ذلك فإن متوسط الكلفة المذكور في الجدول أعلاه، لا يأخذ بعين الاعتبار التفريق بين الاستثمارات. في الواقع، إذا نظرنا فقط إلى تكلفة إنشاء وظيفة إضافية، أي مواطن شغل تم إحداثه عن طريق استثمار إضافي، فنحصل على المبلغ المحجف المقدر ب 30 ألف دينار في العام لكل وظيفة إضافية.

دخول وخروج رؤوس أموال الإستثمارات الخارجية المباشرة البريطانية بين 2000 و 2012



في الحقيقة، فإن شركة بريتيش غاز هي إحدى المستثمرين الأجانب الأكثر أهمية في تونس حيث أن قيمة استثمارات أو خروج أرباح حاملي أسهمها ضخمة جدا و واضحة في تقرير البنك المركزي في عهد بن علي. و لكن مؤخرا تم التعميم على هذه المبالغ عندما أصبحت تدبج وسط استثمارات بريطانيا. و لكن، بالسحب و الإستنتاج، يمكننا إقرار أن جلّ المبالغ المذكورة تحت البياضة البريطانية تخصّ في الحقيقة بريتيش غاز. في الرسم البياني التالي، نوضح لكم عملية دخول و خروج رؤوس أموال الإستثمارات الأجنبية المباشرة المحتسبة على أنها بريطانية.

في ما يخصّ دخول رؤوس أموال الإستثمارات الأجنبية المباشرة، نلاحظ أن سنوات الإستثمار تتوافق مع الشروع في الإنتاج في حق صدر بعل (2007-2008). بالنسبة لخروج أرباح حاملي الأسهم، فهناك مرحلتان زمنيتان تبرزان في هذه البيانات : المرحلة الأولى تضاعف فيها خروج أرباح حاملي الأسهم و هي تمتدّ من 2001 حتى 2009 أما المرحلة الثانية فقد تضاعف فيها خروج أرباح حاملي الأسهم مرة أخرى و تمتدّ من 2009 حتى 2012. و بالتالي، نلاحظ تسارعا واضحا في خروج أرباح حاملي

الأسهم، خاصة في المرحلة الأخيرة حيث تضاعف خروج الأرباح. في نفس الوقت، انخفضت الإستثمارات لتعود إلى المستوى الذي كانت فيه في سنتي 2001 و 2002 ما يبيّن أن بريتيش غاز انتقلت من مرحلة الإستثمارات الضخمة إلى مرحلة خروج مكثف للأرباح المحقّقة غالبا في السوق المحليّة التونسية. إذا قننا بمقارنة دخول رؤوس الأموال و خروجها في مجملها، فإن الأرقام التي سنحصل عليها مثيرة للانتباه حقّا. في الحقيقة، فإن مجمل الإستثمارات الأجنبية المباشرة الآتية من بريطانيا تبلغ 3.547 مليار دينار في الفترة الممتدّة بين 2001 و 2012. في حين أن خروج أرباح حاملي الأسهم في اتجاه بريطانيا في نفس الفترة يبلغ في مجمله 7.083. و هو بالضبط ضعف مبلغ الإستثمارات الأجنبية المباشرة الداخلة. بعبارة أخرى، ما تخرجه بريتيش غاز من أرباح من البلاد يبلغ ضعف ما تستثمره فيها.

هذا المثال صارخ و واضح لأنه يبين النتائج السلبية لتقديس الإستثمار الأجنبي بكلّ الوسائل : ميزات جبائية في قطاع ذي قيمة تشغيليّة ضعيفة و غير مبال بهذه الميزات، تخفيضات على توريد معدّات الحفر، استثمارات أجنبية مباشرة تحدث داخل البلاد و تحقّق أرباحها بالدينار التونسي في وضعية شبه احتكارية و البيع مضمون للدولة. من جهة أخرى نشير إلى تضخم نسق خروج العملة الصعبة بعد الثورة يؤثّر على ميزان المدفوعات و ينجّر عنه تداين غير منتج لتغطية هذا الخروج. باختصار، هذا ما يستحقّ نبها في أبهى تجلياته. هذه الأرقام التي ذكرناها مبهرّة و تطرح أسئلة ملخّة حول إدارة ثروات البلاد. كيف أمكن لبريطيش غاز أن تخرج أرباحها المقدرة بـ 7 مليارات دينار من البلاد في حين أن الموارد الماليّة المتأتية من قطاع المحروقات غائبة تماما في ميزانية الدولة ؟

خلاصة عامة

لقد اخترنا أن نعتمد على مصادر مختلفة لمعلومات حتى نبين تكلفة مجلّة الإستثمار القديمة و لقد تمكّنا من حساب ضخامة التداعيات على ميزانية الدولة و على ميزان المدفوعات ما سمح لنا فيما بعد بإمالة الثامن عن إحدى الأسباب الرئيسيّة للعجز. هذا العجز الذي لظالما قُدّم على أنه خطيّر دون التطرّق إلى أسبابه. إلى جانب ذلك، بيّنا إعتقادا على الدراسات أن التحفيزات لا فقط مكلفة جدّا لدافعي الضرائب التونسيين و لكن أيضا لم يكن لها تأثيرا على النموّ أو التشغيل أو الإستثمارا بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. و في الختام، أخذنا أحد الأمثلة المتداولة عن الإستثمار الأجنبي المباشر الذي لا يخدم أهداف الإقتصادية للبلاد فيما يشكّل حملا ثقيلًا على التوازن العام للميزانية العمومية.

إذا أردنا، و لو بطريقة كاريكاتورية، التمييز بين الإستثمارات الجيدة و الإستثمارات السيئة التي عرفناها في الحقبة الفارطة، فنسقول أنه من ناحية، كانت هناك استثمارات مجدية خاصة في قطاع صناعات المعملية التصديريّة كليا مكنت من تشغيل آلاف التونسيين و تفتح المجال في المستقبل للإرتقاء بالقيمة المضافة. و من الناحية الأخرى، كانت لنا استثمارات غير مجدية خاصة في قطاع الطاقة ما أحدث نزيفا للعملة الصعبة و رغم أنه يستفيد بصفة فاحشة من التحفيزات الجبائية و الديوانيّة فهو ذو طاقة تشغيليّة ضعيفة جدا.

حتى نتفادى أي سوء فهم، نحن نتحدّث هنا بطريقة كاريكاتورية و لكن هذا يجب أن يحثّ السلطات المعنية و أصحاب القرار التونسيين على مراجعة دور الإستثمار و كذلك دور التحفيزات. هذه التحفيزات التي تكون أحيانا ذات جدوى و أحيانا أخرى إعتباطية و تسبب في خسائر اقتصادية كبيرة. و تهدف هذه المراجعة إلى إحكام التصرف في الأموال العمومية لتلبية حاجة التونسيين إلى شغل كريم يرتقي إلى مستوى انتظاراتهم.

إن الرهان يتمثّل في خلق سياسة تحفيزية حسب القطاعات و يتم صياغتها عن طريق معايير موضوعية و مرقّبة في علاقة بالإرتقاء بالقيمة و نسبة الإدماج و مدى التطابق مع التوازن العام للمالية العمومية. هذا الرهان صعب و لكنه ممكن إذا قررت السلطات حقّا تركيز جهودها على المصلحة العامة للإقتصاد التونسي لا على بعض المصالح الخاصّة.