

تعزيز دور الهياكل العامة في دعم السياسات الاقتصادية في تونس

ملخص تنفيذي

تلعب الهياكل العامة لتحليل الاقتصادي ودعم صناعة القرار دوراً أساسياً في توجيه السياسات العامة. وتتمتع تونس بمؤسسات وكفاءات تعتبر نسبياً عالية، إلا أن المنظومة الحالية قد تراجعت تدريجياً حيث لم تعد بعض المهام تُنجز بنفس الجودة كما كانت عليه في السابق. يستند هذا الموجز إلى دراسة حول النظام المؤسسي للهياكل العامة الداعمة لاتخاذ القرار الاقتصادي في تونس، والتي أُنجزت في عام 2024 بناءً على طلب وزارة الاقتصاد والتخطيط. ويقترح الموجز ثلاثة محاور لتحسين المنظومة: تعزيز التنسيق بين الهياكل ويكون تحت قيادة من مستوى عالٍ وتعزيز ثقافة الجودة ولا سيما من خلال تقييم المخرجات والدراسات؛ ودعم التواصل مع الهياكل الأكاديمية والجهات الفاعلة الأخرى المنتجة للمعرفة الاقتصادية.

1- المقدمة

شهد الاقتصاد التونسي على مدى الثلاثين عاماً الماضية، تراجعاً متزايداً عن مساره التنموي¹ (الرسم البياني 1). حيث يمثل اليوم الناتج المحلي الإجمالي للفرد في تونس أقل من 40% من نصيب الفرد في الشريحة العليا من الدول ذات الدخل المتوسط (التي تضم دولاً مثل بوتسوانا، غواتيمالا، ماليزيا، أو تايلاند).

ومن أهم الأسباب التي يتم تقديمها لتفسير هذا الوضع هي الطبيعة غير المرنة (التقييدية) للإطار التنظيمي (محدودية المنافسة، وحواجز لدخول الأسواق، والرقابة على التدفقات المالية)، مما يحد من إمكانيات الحرية الاقتصادية. وتحتاج تونس للخروج من هذه الازمة، بشكل عاجل إلى تحليلات دقيقة ومعقدة تستند إلى الواقع بالاعتماد على المعطيات الفعلية من أجل ائارة صانعي القرار حول السياسات العامة. وهي ليست وحدها في هذه الحالة؛ فكما يشير البنك الدولي، حيث تواجه غالباً البلدان ذات الدخل المتوسط صعوبة في تكييف قدراتها التحليلية مع التعقيد المتزايد لهيكلتها الاقتصادية، مما يجعلها تعاني من نقص وتباين معلوماتي أكبر من الاقتصادات ذات الدخل المنخفض (الأكثر بساطة) أو البلدان المتقدمة (الأفضل تجهيزاً)².

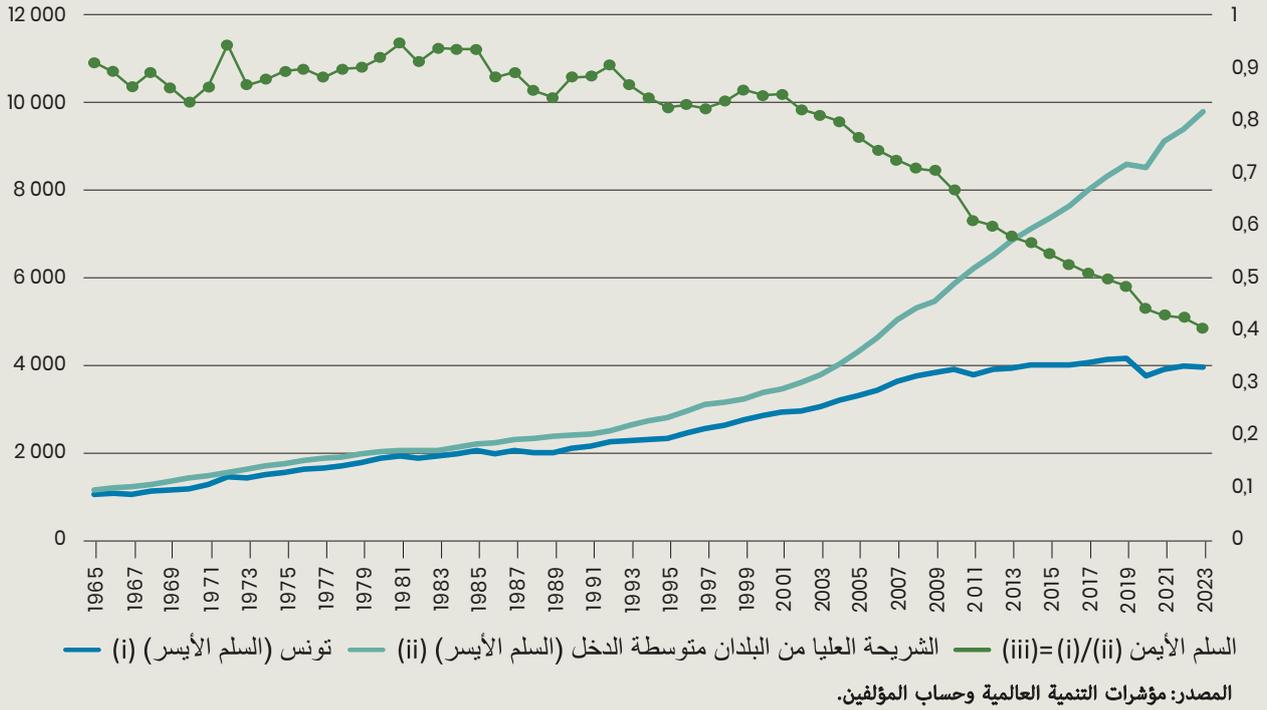
¹ البنك الدولي (2024). "مرصد تونس الاقتصادي: عدالة وكفاءة النظام الضريبي في تونس" - خريف 2024.

² البنك الدولي (2024). "تقرير التنمية في العالم 2024: فخ الدخل المتوسط".

بقلم زهير القاضي وأكسيل جاستامبيد وسيباستيان جان

الرسم البياني 1: تراجع الاقتصاد التونسي عن البلدان ذات الدخل المتوسط منذ العام 2000

مقارنة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في تونس⁽ⁱ⁾ والشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل⁽ⁱⁱ⁾ بين عامي 1965 و2023 (بالأسعار الثابتة للدولار الأمريكي في عام 2015) ونسبة المكونين (iii) = (i)/(ii)



من أجل سد هذه الفجوة في المعلومات (البيانات، التحليلات)، من الضروري أن يكون الفاعلون المحليون المنتجون للمعرفة الاقتصادية في الصفوف الأمامية. إن طرح نفس التوصيات المستمدة والواردة في اجماع واشنطن، حتى مع تعديلها، ودون مراعاة السياق المحلي، لن يلبي الاحتياجات. حيث تظهر تجارب عديد الدول مثل الصين وكوريا الجنوبية والهند أو تايوان كيف يمكن لبرامج الإصلاح غير التقليدية، والتي تتكيف مع الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لكل حالة، أن تؤتي ثمارها³.

وعلى هذا الأساس فإن إنتاج الهياكل العامة للتحليل الاقتصادي ودعم صانعي القرار بالمعرفة والتحليل يشكل عنصراً حاسماً في نجاح الاستراتيجيات التنموية والسياسات العامة. يُقدّم موجز السياسات هذا نظرة عامة وواسعة النطاق على التنظيم المؤسسي للهياكل العامة الداعمة لصناعة القرار الاقتصادي في تونس من أجل صياغة توصيات تهدف إلى تعزيز الروابط بين جميع الفاعلين.

2- نظام مؤسساتي يفتقر إلى الفاعلية

كما هو الحال في العديد من البلدان، تتولى العديد من الهياكل المؤسسية في تونس مسؤولية إرشاد وتوجيه القرارات الاقتصادية. ويتعين على هذه المؤسسات أن تؤدي أربع وظائف أساسية: القياس، من خلال إنتاج إحصائيات موثوقة ومحيطة؛ - التحليل، من خلال القيام بدراسات معمقة تتماشى مع الواقع التونسي؛ الاقتراح، من خلال صياغة التوصيات والاستراتيجيات الاقتصادية الملائمة؛ وأخيراً، النشر، من خلال مشاركة هذه المخرجات لإثراء النقاش العام ودعم صانعي القرار. يستند النظام المؤسسي التونسي إلى عدة هياكل رئيسية، من بينها وزارة الاقتصاد والتخطيط وخاصة الإدارة العامة للتقديرات، التي تلعب دوراً محورياً في التخطيط وصياغة الرؤى والافاق الاقتصادية للبلاد. وتتولى الوزارة، من بين مهام أخرى، إعداد المخططات التنموية الخماسية والميزان الاقتصادي السنوي، كما أنها تضطلع بمسؤولية إعداد الدراسات الاقتصادية وتنسيق الاستراتيجية الوطنية للتنمية. وتسعى اليوم خطة التطوير الجديدة التي وضعتها الوزارة للفترة 2023-2025 إلى إعادة تموضع الوزارة على أنها الهيكل الرئيسي لتطوير الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية. كما تتضمن استراتيجية وزارة الاقتصاد والتخطيط أيضاً اتخاذ إجراءات لتنشيط الهيكلين الخاضعين لإشرافها، وهما المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية والمعهد الوطني للإحصاء.

يلعب المعهد الوطني للإحصاء دوراً أساسياً في إنتاج البيانات ونشرها باعتباره السلطة المركزية للنظام الإحصائي الوطني في تونس. ولكن من المؤسف أن قدرته على الاستجابة بفاعلية للاحتياجات المتزايدة لصناع القرار والباحثين تبدو غير كافية في الوقت الراهن.

³ روديكر، داني (2004). "استراتيجيات التنمية". ورقة بحثية لدليل النمو الاقتصادي، منقحة في تشرين الأول/أكتوبر 2004.

يعاني المعهد الوطني للإحصاء من هجرة كبيرة للكفاءات، ولا سيما مغادرة عدد كبير من المهندسين الإحصائيين إلى الخارج. وقد أدى هذا النقص في الموارد البشرية المؤهلة إلى خلل في إدارة الأقسام الإحصائية المختلفة وتراجع كبير في قدرة المعهد على الإنتاج والتحليل. حيث تضاعف العدد الإجمالي للموظفين الدائمين بين عامي 2010 و2023، إلا أن عدد المهندسين الإحصائيين تراجع إلى النصف.

ويُشكّل تطوير المعهد الوطني للإحصاء اليوم تحدياً كبيراً. ففي حين تتجه العديد من البلدان نحو نماذج تدمج البيانات الضخمة (Big data) والذكاء الاصطناعي (AI) وتقنيات التحليل التنبؤي الحديثة، يسعى المعهد لتطوير أدوات معالجة البيانات واستغلالها. ويؤدي هذا الضعف في الموارد التكنولوجية، إلى جانب نقص الموارد البشرية، إلى تراجع أهمية التحليلات وبطء في عملية اتخاذ القرار.

يضاف إلى ذلك الحوكمة الإحصائية المجزأة وغير المنسقة بشكل كاف. فمن ناحية، لا يملك المجلس الوطني للإحصاء الموارد الكافية ليقوم بدوره في الإشراف على الإنتاج الإحصائي وتنظيمه؛ ومن ناحية أخرى، تستخدم الهياكل العمومية للإحصاء الأخرى (47 هيكل)، المنتشرة في الوزارات والهيئات العامة، في بعض الأحيان منهجيات مختلفة مما يحد من إمكانية مقارنة البيانات ويجعل استغلالها صعباً على صنّاع القرار والباحثين. وتؤدي هذه الاختلالات البنيوية إلى تأخير نشر البيانات، وتؤثر سلباً على فعالية المسوحات، وتقوّض التخطيط وتقييم السياسات العامة.

لعب المعهد التونسي للتنافسية والدراسات الكمية دوراً مهماً لفترة طويلة حيث كان الأداة الرئيسية للتحليل الاقتصادي ودعم صناعة القرار، إلا أنه يواجه اليوم تحديات كبيرة للقيام، بهذا الدور على أفضل وجه. ورغم أن الإطار القانوني للمعهد بوصفه مؤسسة عامة غير إدارية يوفّر قدرًا من الاستقلالية، إلا أنه يحدّ من مرونة المعهد من حيث إدارة الموارد البشرية وفرص الشراكات (خاصة مع الأكاديميين). حيث يواجه المعهد صعوبة في جذب الكفاءات المؤهلة والاحتفاظ بها، وخاصة في مجال الاقتصاد الكمي وبناء التوقعات الاقتصادية.

علاوة على ذلك، فإن إنشاء المرادف و/أو إدارات الدراسات والتخطيط في العديد من الوزارات قد ساهم تدريجياً في الحد من دور المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية. ويثير هذا التطور تساؤلات حول التنسيق المؤسسي، حيث أدى إلى تشتت قدرات التحليل الاقتصادي في المجال العام، على حساب فعالية كل الهياكل، دون وضوح الدوافع الحقيقية وراء إنشاء هذه الهياكل الجديدة.

3- ما هي المعوقات التي تحول دون فعالية التنظيم المؤسسي الحالي؟

عديدة هي القيود التي تحد من فاعلية ونجاعة الهياكل العامة الداعمة لصناعة القرار الاقتصادي في تونس.

على الرغم من وجود مؤسسات وكفاءات معترف بها محلياً ودولياً، إلا أن الثقافة الاقتصادية والإحصائية غير متطورة بشكل كاف. وتظل النقاشات حول القضايا الاقتصادية محدودة في وسائل الإعلام وبين عامة الناس. وحتى في الأوساط الإدارية، يبدو أن الاهتمام بالتحليل الاقتصادي قد تراجع، ويتضح ذلك من تدني عدد الطلبات التي كانت توجهها عديد الوزارات للحصول على خدمات من المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية. ويتناقض هذا الوضع مع ما نلاحظه في المغرب، حيث تلعب المندوبية السامية للتخطيط دوراً محورياً في النقاش العام، أو في فرنسا، حيث يتم عرض ومناقشة دراسات الهياكل مثل "فرانس ستراتيجي" (France Stratégie) أو المعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية (INSEE) بانتظام في وسائل الإعلام.

ويعاني النظام المؤسسي أيضاً من نقص في التنسيق. فمن ناحية، هناك بعض الأعمال المتكررة، حيث تعمل العديد من المؤسسات على تحليل نفس المواضيع من دون أي تنسيق حقيقي (على سبيل المثال، يتم إنجاز الدراسات الاجتماعية من قبل كل من مركز البحوث والدراسات الاجتماعية والمعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية، في حين يتم إعداد التحليلات الاقتصادية الدورية من قبل البنك المركزي التونسي ووزارة الاقتصاد والتخطيط ووزارة المالية. ومن ناحية أخرى، لم تحظ مواضيع مثل استدامة الديون، أو إصلاح المؤسسات العامة، أو تحليل الدعم، بعناية كافية. وكان من الأجدر أن تحظى هذه المواضيع بأهمية خاصة في الوضع الاقتصادي الراهن وفي خاصة في ظل محدودية موارد الدولة.

ويبدو أن التنسيق المؤسسي غير كاف. حيث يتواصل موظفو الهياكل المختلفة مع بعضهم البعض بشكل غير رسمي، ولكن نادراً ما يكون تفاعل المؤسسات فيما بينها بنفس الكيفية. فالتعاون بينها ضعيف، والحوار بشأن المناهج محدود، وكذلك برمجة الأنشطة غير منسقة.

كما تشكّل قضايا الحوكمة الداخلية عقبة رئيسية أخرى. حيث غالباً ما تكون أساليب التصرف الإدارية موروثية من إطار إداري قديم وغير مرّن، لا يتماشى مع الهياكل التي يتطلب نشاطها قبل كل شيء الخبرة والقدرات البحثية (مقارنةً بوظائف الدعم). كما أن عدم مرونة القوانين وصعوبة الاستعانة بالخبرات الخارجية يحد من فعالية المؤسسات.

بالإضافة إلى تراجع جاذبية المؤسسات العامة، تظل الحركية المهنية محدودة للغاية. فلا يزال الانتقال من مؤسسة إلى أخرى نادر جداً، حتى إذا كان بصورة مؤقتة (خاصة في القطاع الجامعي). ويؤثر هذا الجمود سلباً على تحفيز الموظفين وتنمية الكفاءات ونشر الممارسات الجيدة. وأخيراً، لا تزال ثقافة الجودة بحاجة إلى بناء كبير. حيث إن الممارسات الأساسية مثل مراجعة الدراسات، والنشر في منصات خارجية، أو التقييم المنتظم للأعمال ليست متطورة بما فيه الكفاية.

4- مجالات التفكير والمقترحات لتحسين التنظيم الحالي

على ضوء هذه الملاحظات، تبرز ثلاثة محاور رئيسية لتحسين الأداء. يهدف المحور الأول إلى تنسيق جهود المؤسسات حول استراتيجية مشتركة. ويتطلب ذلك أولاً صياغة إطار استراتيجي واضح ومتناسق لإنتاج المعرفة الاقتصادية. ومن الأجدر أن تقود وزارة الاقتصاد والتخطيط هذا التنسيق مع ضرورة تطوير مناهج التخطيط بإضفاء المزيد من المرونة والقدرة على الاستجابة. ويمكن أن يكون نموذج المندوبية المغربية السامية للتخطيط، الذي يجمع بين الرؤية الاستراتيجية والمرونة التشغيلية، مصدر إلهام.

ضرورة إضفاء الطابع المؤسسي على هذا التنسيق، على سبيل المثال من خلال لجنة توجيهية تجمع المتدخلين الرئيسيين. وينبغي إنشاء منتديات منتظمة للتبادل والنقاش، مثل مؤتمر سنوي مشترك أو ندوة منتظمة حول السياسة الاقتصادية. وتستوجب العلاقة بين المعهد الوطني للإحصاء والمعهد التونسي للتنافسية والدراسات الكمية اهتماماً خاصاً، نظراً لأن التكامل بينهما واضح، ولكنه غير مستغل بالشكل الأفضل.

يتعلق المحور الثاني بتحسين حوكمة المؤسسات. وتتمثل الأولوية في استعادة جاذبيتها، لا سيما من خلال زيادة رواتب الموظفين المؤهلين وتشجيع الحركة المهنية. ويجب تعزيز ثقافة الجودة من خلال تطوير التقييم، وتشجيع النشر، وتنظيم متابعة العمل بشكل أفضل. حيث يعتبر التقييم اللاحق للسياسات العامة أمر يستحق التطوير والدعم، عبر الاقتداء على سبيل المثال بنموذج مراكز "وات ووركس" (What Works Centres) البريطانية.

يهدف المحور الثالث إلى خلق هامش لتنمية وتطوير الدراسات في ظل إمكانيات مالية محدودة. فيمكن تكثيف الشراكات مع الجامعات، على غرار ما يحدث في ألمانيا حيث ترتبط المعاهد الاقتصادية الكبرى ارتباطاً وثيقاً بالجامعات. يمكن أن يتخذ هذا التعاون أشكالاً مختلفة: مشاريع بحثية مشتركة، ووظائف مشتركة، وأطروحات ممولة بشكل مشترك. ومن الممكن إيجاد وسائل تمويل جديدة، مثل تطوير أنشطة ربحية أو تعزيز التعاون الدولي. وأخيراً، فإن ترشيد استخدام الموارد العامة قد يتطلب إعادة هيكلة بعض المؤسسات، خاصة مع تعدد الهياكل العمومية المكلفة بالإحصاء على غرار المراسد.

ومن بين هذه المحاور الثلاثة، يعتبر التنسيق المؤسسي أولوية قصوى. حيث إن محدودية الموارد تستوجب تحسين التناسق الشامل مما يوفر فرص تحقيق مكاسب أسرع وأكثر أهمية في الفاعلية. وتظهر تجربة المجلس التونسي للتحليل الاقتصادية بين عامي 2016 و2019 أن التنسيق الفعال يمكن أن يؤدي ثماره بسرعة: حيث مكنت الاجتماعات الشهرية مع رئيس الحكومة خلال هذه الفترة على خلق إطار محفز لتقديم الأعمال المرتبطة ارتباطاً مباشراً مع مشاغل السلطة التنفيذية ومناقشتها. من شأن إعادة تنشيط آلية التنسيق هذه وتعزيزها أن يُشكل خطوة ملموسة أولى نحو تحسين النظام الحالي.

وتكتسي هذه التحسينات أهمية بالغة لأن تونس تحتاج إلى مؤسسات فعالة لتوجيه خياراتها الاقتصادية والرفع من جودة النقاش العام. ويتطلب تنفيذ هذه التغييرات بذل جهود متواصلة؛ وفي ظل محدودية الموارد فإن تناسق النظام وفعاليتها أمران أساسيان.

