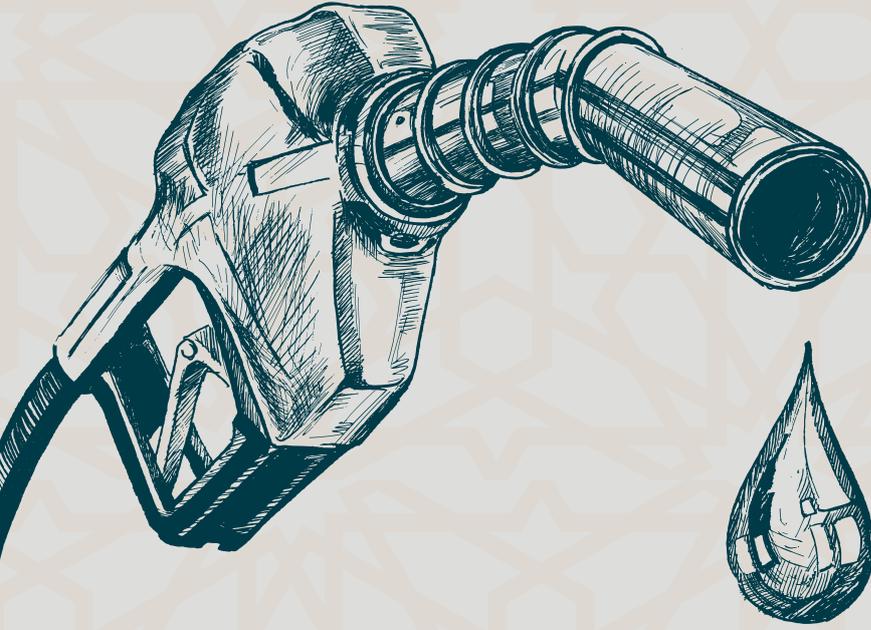




المركز التونسي للاقتصاد
Observatoire Tunisien de l'Economie

ورقة تفسيرية | رقم 1

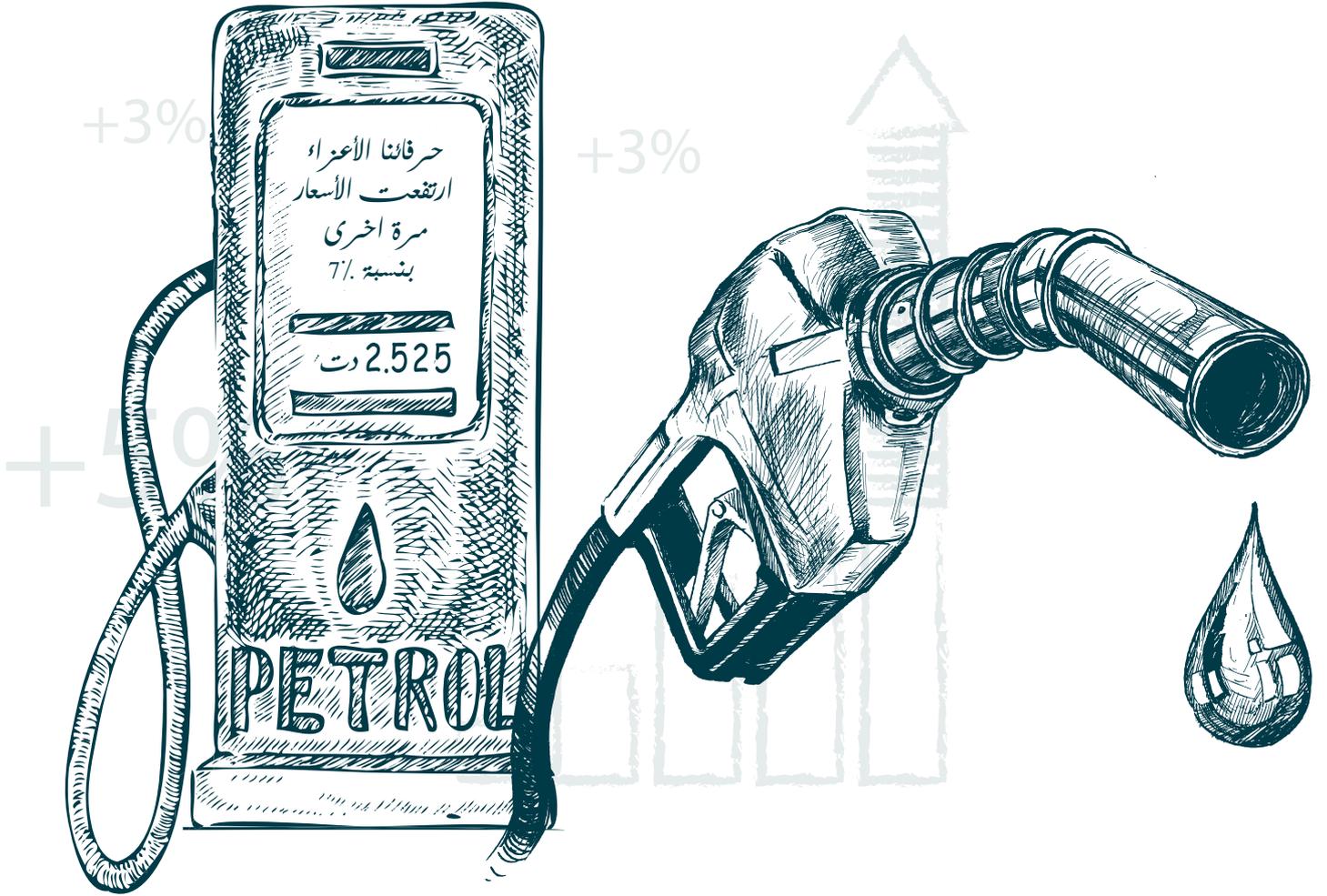
إصلاح نظام دعم الوقود



المركز التونسي للاقتصاد

21/10/2022

تمت مراجعته بتاريخ 12/12/2022



الفهرس

المقدّمة / السباق

1

فهم إصلاح متأثرٍ بصندوق النقد الدولي

2

متابعة الشروط المتعلقة بهذا الإصلاح في اتفاقيات
ومراجعات صندوق النقد الدولي

3

فكُّ شفرة تنفيذ هذا الإصلاح في تونس

4

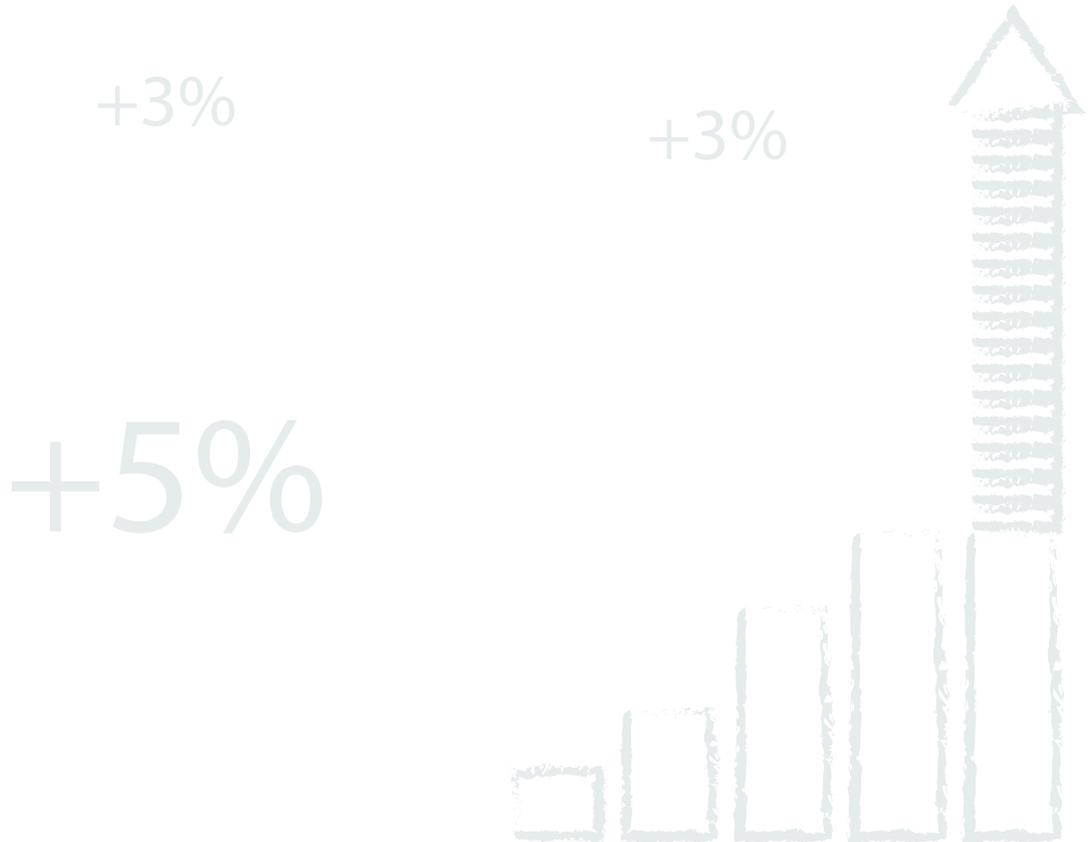
منذ بداية سنة 2022، أعلنت الحكومة عن خمس زيادات في أسعار الوقود، في فيفري ومارس وأفريل وسبتمبر ثم نوفمبر. مثلما أعلنت الدولة في برنامجها الإصلاحى لجوان 2022، تواصل هذه الأخيرة في تنفيذ استراتيجياتها لرفع الدعم عن الطاقة وبالأخص الوقود.

على الرغم من تسارع وتيرة الزيادة في أسعار الوقود خلال الآونة الأخيرة، إلا أن هذا الإصلاح ليس بجديد، فقد بدأ منذ سنة 2013 قبيل برنامج قرض الإستعداد الإئتماني مع صندوق النقد الدولي.

تندرج هذه الزيادات في إطار الإصلاحات الهيكلية التي يجب على الحكومة الإلتزام بها مقابل قبول صندوق النقد الدولي تمويل الدولة التونسية والتي تستهدف إلغاء دعم الطاقة والمواد الأساسية، الذي يمثل آلية حماية اجتماعية شاملة وتعويضه بنظام قائم على الدعم الموجه للفئات الضعيفة والأكثر هشاشة.

يمثل هذا التحول الذي قامت به السلطات التونسية على دعم الوقود أحد أهم شروط البنك الدولي و صندوق النقد الدولي وتواصل السلطات التونسية تنفيذها من خلال مختلف برامج الإقراض ومراجعاتها منذ سنة 2013، وصولاً إلى المفاوضات الحالية للحصول على قرض جديد.

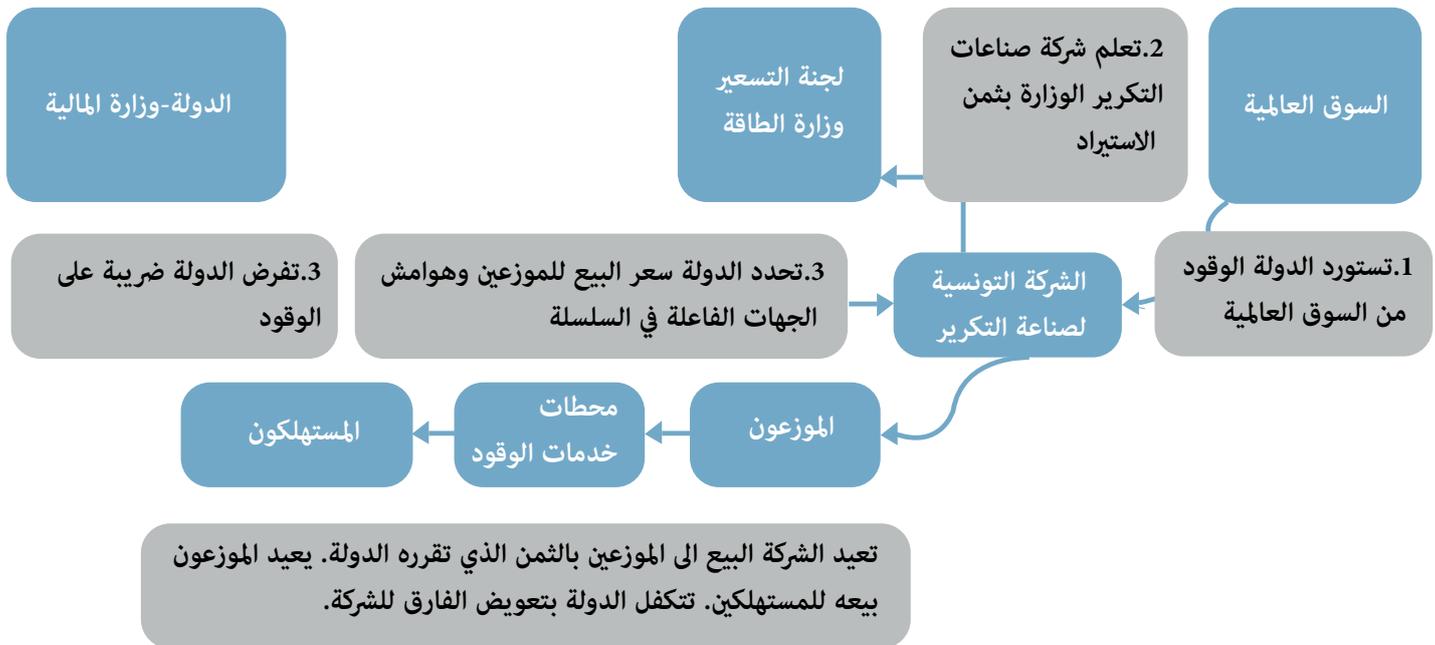
نسترجع في هذه الورقة الإصلاح الهيكلي الذي يستهدف دعم الوقود والذي انطلق تطبيقه منذ 2013 أي السنة التي وقّعت فيها تونس أول اتفاق مع ص.ن.د بعد الثورة.



1. جذور سياسة دعم المحروقات:

تندرج سياسة دعم الوقود في سياق سياسة أوسع واشمل للدعم نُفِذت في تونس. حيث تبنّت الدولة منطق الدعم في السبعينات¹، ليس فقط لدعم الأسر الأكثر هشاشة، ولكن أيضاً لحماية القدرة الشرائية للتونسيين من خلال ضمان إمداد السوق المحليّة بالمنتجات بأسعار معقولة، بعيداً عن تقلبات السوق العالمية، وفقاً لوزارة التجارة².

منذ سنوات الألفين تحوّلت تونس من بلادٍ مُصدّرة للنفط إلى بلادٍ مُستوردة. أدّى ارتفاع أسعار الوقود في العالم إلى توسيع نطاق التعويض أو الدعم ليشمل المنتوجات الطاقية سنة 2004³. كان الهدف هو حماية المقدرة الشرائية لجميع المواطنين ودعم القدرة التنافسية لبعض القطاعات وبالتالي دعم منظومة الإنتاج الوطني، بفضل نظام تحديد سعر الوقود كالتالي:



¹ شبيّل، ف. السياسة الطاقية في تونس. تحاليل وملاحظات للمعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكميّة. عدد 55 ص 31 متوفر على: <http://www.itceq.tn/files/developpement-durable/politique-energetique.pdf>

² تعويض المواد الأساسية، موقع وزارة التجارة 06/10/2022.

³ شبيّل، ف. السياسة الطاقية في تونس. تحاليل وملاحظات للمعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكميّة. عدد 55 ص 31. متوفر على: <http://www.itceq.tn/files/developpement-durable/politique-energetique.pdf>

2. حجج وتدابير الإصلاح حسب صندوق النقد الدولي:

حُجج إصلاح سياسة دعم المحروقات: حسب ص.ن.د يجب مراجعة نظام الدعم الشامل للأسباب التالية:

1 الدعم الشامل مُكلف ويشكّل عبئا على الميزانية

2 غير عادل: الأُسْرُ الغنيّة هي الأكثر استفادة من الدعم

3 غير فعال: يمثل الدعم عائقاً أمام الاستثمار العام / الإنفاق الاجتماعي للحكومة

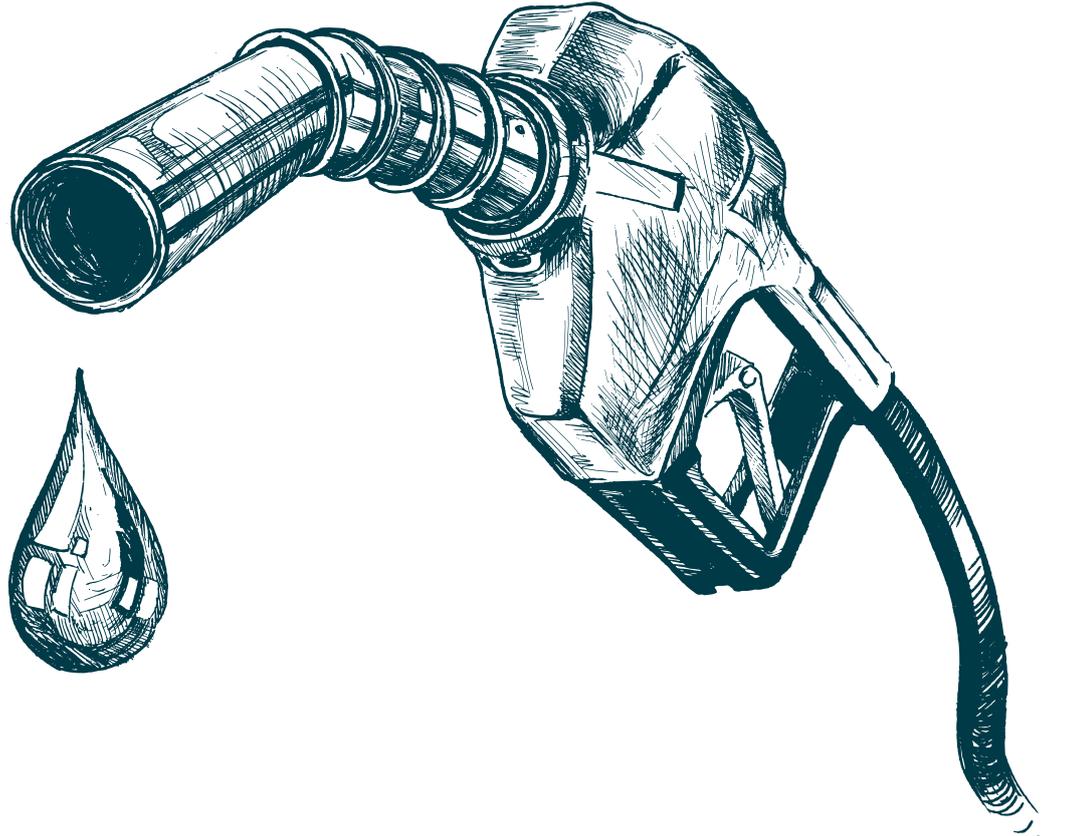
4 يُشجع كبار مستهلكي ومنتجي الطاقة

أهداف الإصلاح:

1 تخفيض مقدار الدعم (من نسبة الناتج المحلي الإجمالي) عن طريق زيادة الأسعار عند المضخة لتناسب مع السعر في السوق العالمية

2 مأسسة التعديل الآلي الشهري للأسعار المحلية لتقترب من الأسعار الدولية

3 تعويض الأسر الأكثر هشاشةً من خلال حد أدنى من التحويلات المالية المباشرة (لن يأخذ الاستهداف في الاعتبار الأعمال التجارية الصغيرة والفاعلين الاقتصاديين)



متابعة الشروط المتعلقة بهذا الإصلاح في اتفاقيات ومراجعات صندوق النقد الدولي

3

بدأ تنفيذ خفض الدعم عن الوقود في سبتمبر 2012، قبل توقيع اتفاق الاستعداد الائتماني Accord de confrimtion لسنة 2013. في تلك الفترة، زادت الحكومة في أسعار الوقود والكهرباء بنسبة 14%⁴.

منذ توقيع اتفاق الاستعداد الائتماني لسنة 2013، ومع مرور الوقت صارت الزيادات تتم بصفة آلية أكثر، كما تراكمت مع تغيير هيكلية في طريقة احتساب الأسعار وفي الهيئة المسؤولة عن الزيادة. يمثل هذا التحول الذي قامت به السلطات التونسية على دعم الوقود أحد أهم شروط البنك العالمي و صندوق النقد الدولي وتواصل السلطات التونسية تنفيذها من خلال مختلف برامج الإقراض ومراجعاتها منذ سنة 2013، وصولاً إلى المفاوضات الحالية للحصول على قرض جديد.

نسترجع في هذه الورقة الإصلاح الهيكلي الذي يستهدف دعم الوقود والذي انطلق تطبيقه منذ 2013 أي السنة التي وقّعت فيها تونس أول اتفاق مع ص.ن.د بعد الثورة.

الاتفاق	المراجعة	الشروط
اتفاق الاستعداد الائتماني لسنة 2013	نص الاتفاق	قُدِّمت كإجراء هيكلي في اتفاق الاستعداد الائتماني لسنة 2013 «اعتماد صيغة جديدة للحساب الآلي لأسعار الوقود» الإصلاح المزمع القيام به في أوت 2013 ⁵ تم استيفاء المعيار في المراجعتين الأولى والثانية، مع تأخير. الآلية في مكانها، ولكنها لا تسمح بتخفيف الزيادات الحادة في الأسعار.
	المراجعة 1 و 2	لا شيء
	المراجعة 3	زيادة ب 6% متوقعة في جويلية 2014 «يتم النظر في آلية للتخفيف من حدة تغيير الأسعار حتى يصبح النظام أكثر مقاومة للتقلبات الكبرى في أسعار الأسواق العالمية» ⁶
	المراجعة 4	من المراجعة 4، أصبحت الزيادة في أسعار الوقود كُـلُّ ثلاثية شرطا مسبقاً حتى نهاية البرنامج. وهذا يعني أن صندوق النقد الدولي لن يقوم بتحويل الأقساط المتبقية من القرض إذا لم يتم تنفيذ الزيادة ربع السنوية، كما هو مطلوب في البرنامج.
	المراجعة 5	لا شيء ⁷

⁴ الاتفاق الاحتياطي لسنة 2013

⁵ الاتفاق الاحتياطي لسنة 2013

⁶ تقرير ص.ن.د للبلاد عدد 14/50 فيفري 2014

⁷ تقرير البلاد لص.ن.د عدد 14/123. ماي 2014. المراجعة الثالثة للاتفاق الاحتياطي

<p>« يجب على السلطات أن تطبق على وجه السرعة الصيغة المتماثلة للضبط التلقائي لأسعار الوقود [...]» «من أجل السماح بتعميمها، سيتم تطبيق هذه الصيغة كُلاً ثلاثة ابتداء من جويلية 2016 وشهرياً ابتداء من جانفي 2017»</p>	<p>نص الاتفاق</p>	
<p>« إعادة إنشاء آلية تعديل أسعار الوقود » «تعتزم السلطات تطبيق التعديل التلقائي للأسعار على أهم ثلاثة أنواع من الوقود في جويلية 2017»⁸</p>	<p>المراجعة 1</p>	
<p>الإجراء المسبق: زيادة لغرض محدد في أسعار الوقود «طبقت السلطات زيادة لأغراض محددة في الأسعار ب معدل نسبة 3% لفئات الوقود الرئيسية الثلاثة في ديسمبر 2017 وتعتزم تطبيق أربع تعديلات إضافية على الأسعار في عام 2018»⁹</p>	<p>المراجعة 2</p>	<p>تسهيل التمدد الصادق</p>
<p>تطبيق الإجراء المسبق: «(1) اعتماد قرار وزاري يعلن عن زيادة كبيرة في أسعار المنتجات البترولية الرئيسية الثلاثة في شهر جوان؛ و (2) الإعلانات العامة (1) عن سقف دعم الطاقة بنسبة 2.5% من الناتج المحلي الإجمالي (2700 مليون دينار) في 2018؛ (2) تعديل شهري لأسعار المنتجات البترولية الرئيسية الثلاثة ابتداء من شهر جويلية. و (3) تصحيح إضافي للأسعار لمرة واحدة في أكتوبر إذا كان من المحتمل تجاوز ميزانية دعم الطاقة»¹⁰</p>	<p>المراجعة 3 جويلية 2018</p>	
<p>الإجراء المسبق: التطبيق ربع السنوي لآلية تعديل سعر الوقود التلقائي. «توقيع قرارات وزارية تقضي بزيادة (1) أسعار المحروقات في سبتمبر و (2) تعرفه الكهرباء / الغاز وتنفيذ الزيادات في أسعار الوقود والكهرباء والغاز في الأول من سبتمبر»¹¹.</p>	<p>المراجعة 4 أكتوبر 2018</p>	
<p>لم يتم تنفيذ الإجراء المسبق / المعيار الهيكلي تم تنفيذ الزيادة في أسعار الوقود في الثلاثي الثالث من عام 2018 (سبتمبر) والثلاثي الأول من عام 2019 (مارس) ولكن لم يتم تنفيذها في الثلاثي الرابع من عام 2018.¹² ==> وهكذا توقف البرنامج عند المراجعة الخامسة</p>	<p>المراجعة 5 جويلية 2019</p>	

⁸ تقرير البلاد لص.ن.د عدد 17/203 جويلية 2017. المراجعة الأولى لصندوق التسهيل الممدد

⁹ تقرير البلاد لص.ن.د عدد 17/203 جويلية 2017. المراجعة الأولى لصندوق التسهيل الممدد

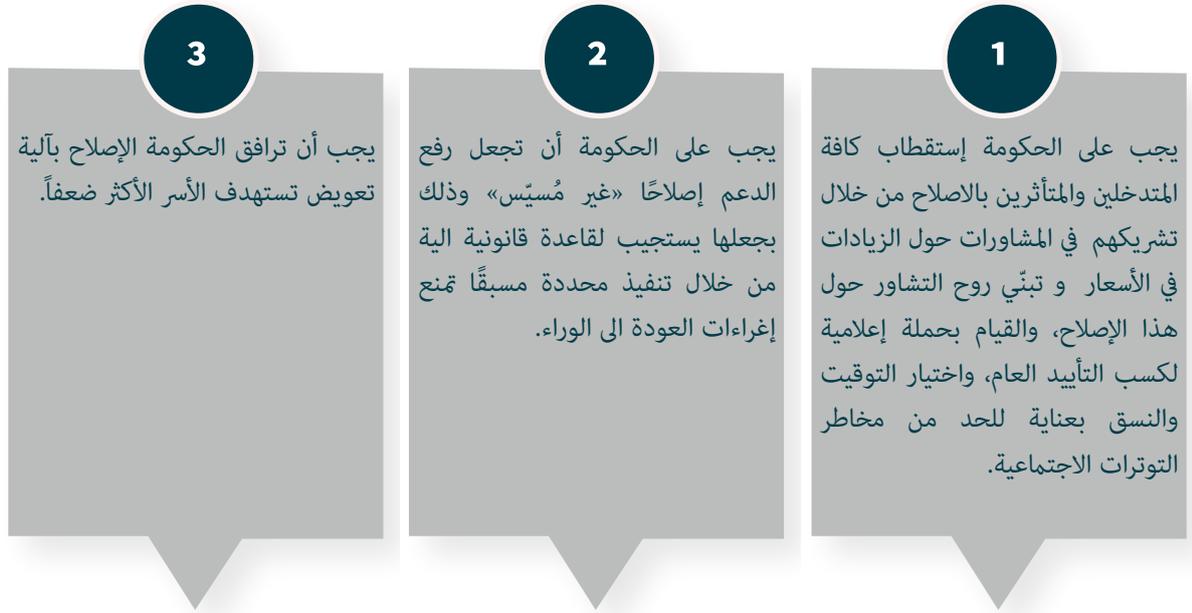
¹⁰ تقرير البلاد لص.ن.د عدد 18/220 مارس 2018

¹¹ صندوق النقد الدولي (أكتوبر 2018)، المراجعة الرابعة بموجب ترتيب تسهيل الصندوق الموسع وطلب تعديل معايير الأداء - بيان صحفي؛ تقرير الموظفين وبيان المدير التنفيذي لتونس، [تقرير صندوق النقد الدولي رقم 18/291]، ص 69.

¹² صندوق النقد الدولي (يوليو 2019)، المراجعة الخامسة بموجب تسهيل الصندوق الموسع، وطلبات التنازل عن عدم الامتثال وتعديل معايير الأداء، وإعادة صياغة الوصول، [تقرير صندوق النقد الدولي رقم 19/223]، ص 72.

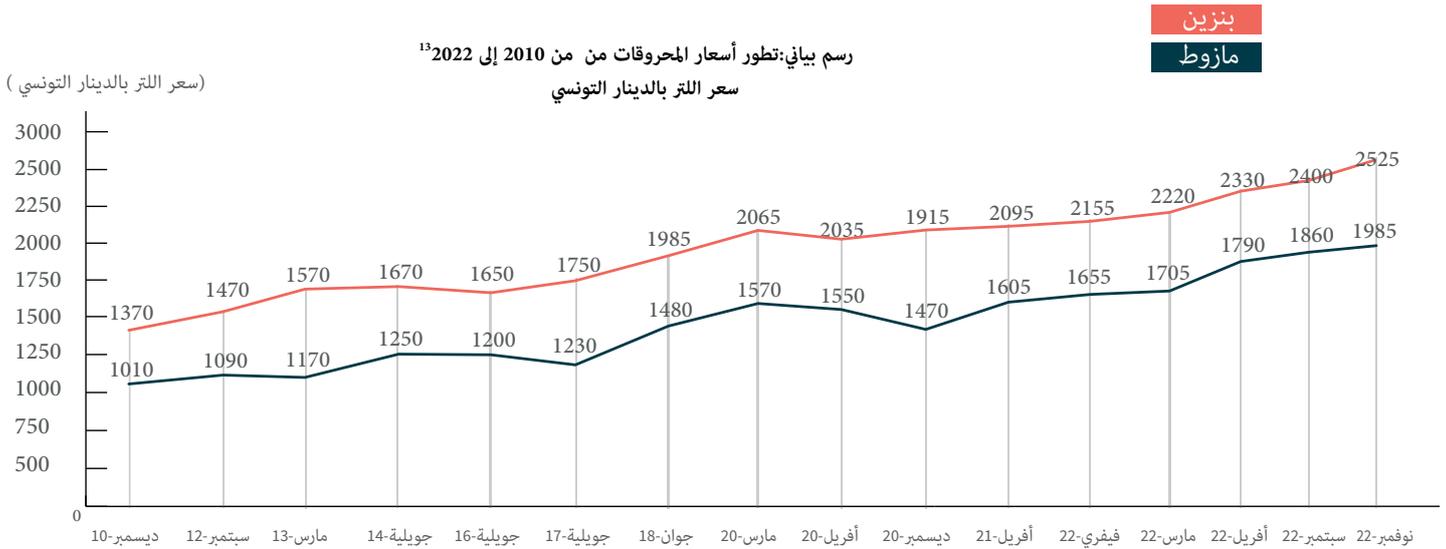
في تقرير نُشر في عام 2014، أقرّ صندوق النقد الدولي أن هذا الإصلاح سيكون له آثار مباشرة، خاصة على ارتفاع المستوى العام للأسعار، والقدرة التنافسية الدولية للمنتجات المحلية المستهلكة للطاقة، وستعزّض الأسعار الداخلية للخدمات التي قد تنشأ من تقلبات الأسعار في السوق العالمية.

لهذا، يقدم صندوق النقد الدولي عدداً من التوصيات:



منذ اعتماد هذا الإصلاح، قامت الدولة التونسية بكافة آليات الإصلاح التي أوصى بها صندوق النقد الدولي:

1. بدأت الحكومة في زيادة تدريجية لأسعار الوقود:

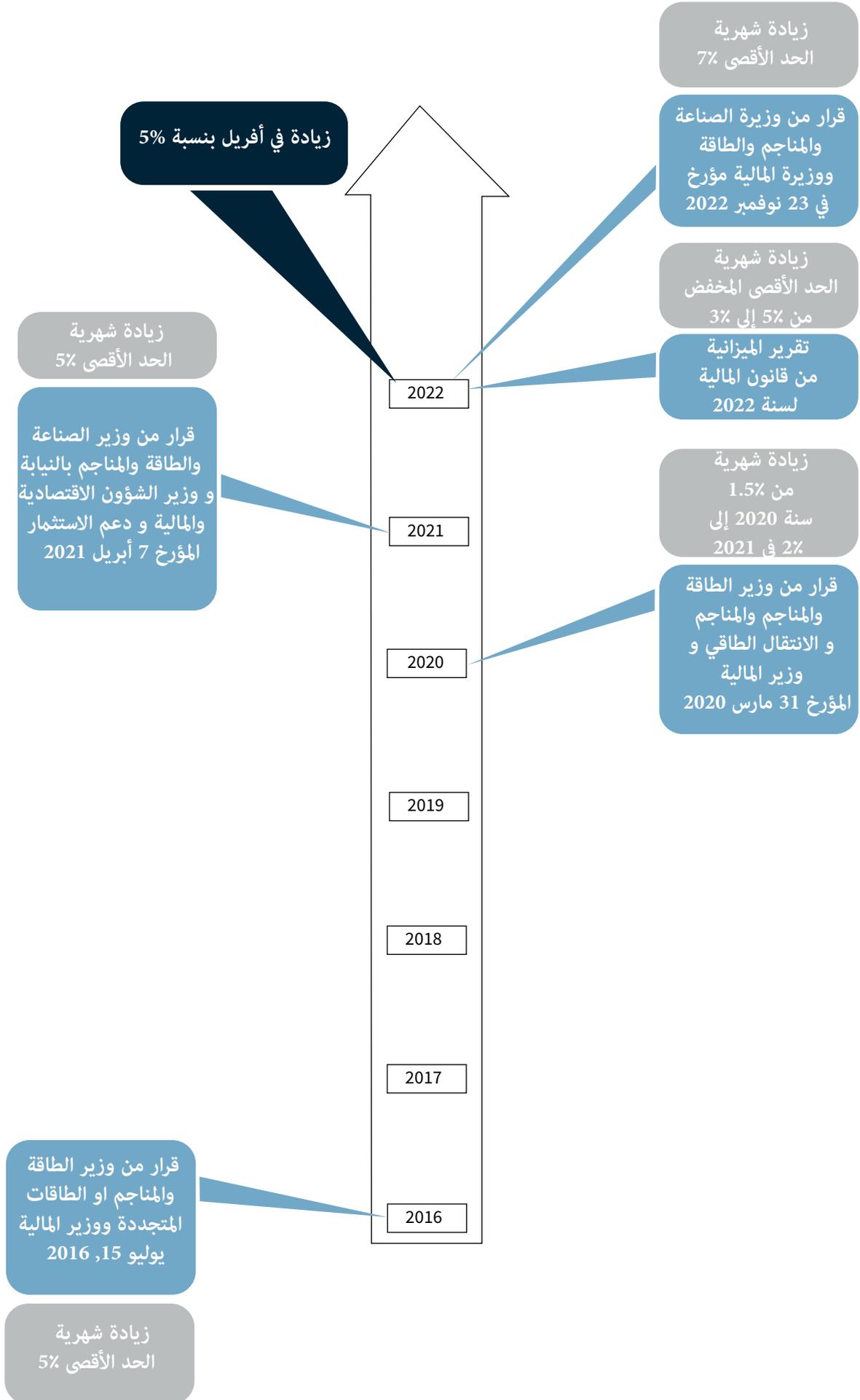


المصدر: وزارة الصناعة والمناجم والطاقة¹⁴

[graphique subvention essence.xlsx¹³](#)

<https://www.energiemines.gov.tn/fr/themes/energie/hydrocarbures/raffinage-transport-stockage-et-14/distribution-du-petrole/distribution-des-carburants-et-gpl->

2. قامت الدولة بمأسسة التعديل الآلي لأسعار الوقود من خلال ادراجه كألية تنفيذية في النصوص القانونية



النص الأول: جويلية 2016

قرار من وزير الطاقة والمناجم ووزير المالية بتاريخ 15 جويلية 2016 يتعلّق بضبط تركيبة وسير اللجنة المكلفة بضبط ومتابعة أسعار بيع منتوجات النفط الجاهزة الموردة والمكررة محليا.

الرابط: <https://bit.ly/3g7dTNL>

- نسق الزيادة: ربع سنوي
- معدل الزيادة: حد أقصى 5%

النص الثاني: مارس 2020

قرار من وزير الطاقة والمناجم والانتقال الطاقوي ووزير المالية مؤرخ في 31 مارس 2020 يتعلّق بضبط تركيبة وسير اللجنة الفنية المكلفة بضبط ومتابعة أسعار بيع منتوجات النفط الجاهزة الموردة والمكررة محليا

الرابط: <https://www.pist.tn/record/143966?ln=fr>

- نسق الزيادة: شهري
- معدل الزيادة: سقف أقصى للزيادة بنسبة 1.5% في 2020 ثم بنسبة 2% ابتداءً من 2021

النص الثالث: 7 أبريل 2021

قرار من وزير الصناعة والطاقة والمناجم بالنيابة ووزير الاقتصاد والمالية ودعم الاستثمار مؤرخ في 7 أبريل 2021 يتعلّق بتنقيح القرار المؤرخ في 31 مارس 2020 المتعلق بضبط تركيبة وسير اللجنة الفنية المكلفة بضبط ومتابعة أسعار بيع منتوجات النفط الجاهزة الموردة والمكررة محليا

الرابط: <https://www.pist.tn/jort/2021/2021A/Ja0322021.pdf>

- نسق الزيادة: شهري
- معدل الزيادة: حد أقصى 5%

النص الرابع : ديسمبر 2021

تقرير عن ميزانية الدولة لعام 2022 (قانون المالية 2022 ملحق عدد 1)

(الرابط : http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2022-02/ANNEXE_01_0.pdf)

- نسق الزيادة: شهري
- معدل الزيادة: الحد الأقصى 5% تم تخفيضه الى 3%

النص الخامس : نوفمبر 2022

قرار من وزيرة الصناعة والمناجم والطاقة ووزيرة المالية مؤرخ في 23 نوفمبر 2022 يتعلّق بتنقيح قرار وزير الطاقة والمناجم والانتقال الطاقوي ووزير المالية المؤرخ في 31 مارس 2020 المتعلق بضبط تركيبة وسير اللجنة الفنية المكلفة بضبط ومتابعة أسعار بيع منتوجات النفط الجاهزة الموردة والمكررة محليا.

الرابط: http://www.iort.gov.tn/WD120AWP/WD120Awp.exe/CTX_4356-12-KqKuWuPwoJ/RechercheJORT/SYNC_-277606061

- نسق الزيادة: شهري
- معدل الزيادة: 7% حد أقصى

3. توفر الدولة تعويضا موجهاً كجزء من نظام حماية اجتماعية جديد قائم على استهداف الفئات الأكثر هشاشة

يشير هذا التعويض الموجه إلى البنية التحويلات المالية المباشرة التي تندرج في إطار إصلاح أشمل تقوم به الحكومة لنظام الحماية الاجتماعية، قائم على استهداف الفقر، بدعم من البنك الدولي وهو برنامج «الأمان الاجتماعي».

يهدف برنامج «الأمان الاجتماعي» الذي أُطلق منذ سنة 2019، إلى تجميع كافة آليات الحماية الاجتماعية الحالية بنوعها: تلك غير القائمة على المساهمة وكذلك التي تقوم على استهداف الفقر¹⁵ مثل البرنامج القومي لإعانة العائلات المعوزة¹⁶ وبرنامج بطاقات العلاج بالتعريف المنخفضة¹ وبرنامج بطاقات العلاج بالتعريف المنخفضة²¹⁷. كما يهدف أيضاً إلى تعويض الأسر الأكثر فقراً عن رفع الدعم (الشامل حالياً)، عن طريق تحويلات مالية مباشرة.

في تقرير مشاورات المادة الرابعة لعام 2021 مع تونس، طلب صندوق النقد الدولي من السلطات إنهاء تطوير قاعدة بيانات (الأمان الاجتماعي) والبدء في إجراء تحويلات نقدية للمستفيدين لتعويض الدعم المرفوع عن الطاقة¹⁸. يشدد تقرير ص.ن.د أيضاً على أن التحول إلى نظام دعم موجه بالنسبة للمواد الغذائية والطاقة، يجب أن يكون أحد التدابير الأولى المتخذة للتخفيف من العواقب الاجتماعية لوباء كوفيد 19، وذلك في إطار «ميثاق اجتماعي»¹⁹.

هناك تفكير في الانتقال من نظام الإعانات الشامل للوقود إلى نظام دعم موجه لأكثر الفئات الاجتماعية ضعفاً. ومع ذلك، فإن التعداد وأنماط الاستهداف تؤخر الدفع التعويضي الفعال والمضمون لأكثر الفئات ضعفاً، كما تطرح مسألة الأخطاء ومعدلات الاستبعاد في نظم الاستهداف أسئلة. إضافة إلى ذلك، فإن استهداف الطبقة الأكثر هشاشة تقصي الطبقة الوسطى التي ستتكدب أثر هذا الإصلاح بدون أي آليات حماية أو تعويض.

علاوة على ذلك، فإن إصلاح أمان اجتماعي لا يعالج بشكل عام المخاطر التي تتعرض لها القطاعات الاقتصادية المتأثرة بإصلاح دعم الوقود. إذ أن ارتفاع كلفة الطاقة يشكل خطراً على المؤسسات العمومية والخاصة على اعتبار تأثيراته السلبية على موازنتها وعلى نسق خلق مواطن الشغل.

¹⁵ [CRES, Redistribution des revenus, disponible su](#)

¹⁶ [rogramme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses, PNAFN](#)

¹⁷ [Le Programme de carnet de soins à tarifs réduits \(AMG II\)](#)

¹⁸ تقرير ص.ن.د تونس، 2021 المادة 5، استشارة 26 فيفري 2021 ص 23. « يدعو السلطات إلى إعطاء الأولوية بشكل صارم للإنفاق لصالح الصحة والحماية الاجتماعية، مع فرض رقابة صارمة على فاتورة الخدمة المدنية، ودعم الطاقة غير المستهدف، والتحويلات إلى الشركات غير الفعالة المملوكة للدولة ».

¹⁹ المرجع نفسه. « نظراً لإخفاقات الإصلاح السابقة والمقاومة، يحث الموظفون السلطات على التشاور والتواصل مع الجمهور الأوسع لبرنامج إصلاح متوسط المدى (...). لكي يكون برنامج الإصلاح ذا مصداقية ويكسب التأييد، يجب أن يكون مدعوماً بميثاق اجتماعي، مع التزام أصحاب المصلحة الرئيسيين بدعم الإصلاحات في نطاق اختصاصهم ».

¹ شيبيل.ف. السياسة الطاقية في تونس. تحاليل وملاحظات للمعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكميّة. عدد 55 ص 31. متوفر على: <http://www.itceq.tn/files/developpement-durable/politique-energetique.pdf>

² تعويض المواد الأساسية، موقع وزارة التجارة 06/10/2022: <https://commerce.gov.tn/%d8%aa%d8%b9%d9%88%d9%8a%d8%b6-%d8%a7%d9%84%d9%85%d9%88%d8%a7%d8%af-%d8%a7%d9%84%d8%a3%d8%b3%d8%a7%d8%b3%d9%8a%d8%a9>

³ شيبيل.ف. السياسة الطاقية في تونس. تحاليل وملاحظات للمعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكميّة. عدد 55 ص 31. متوفر على: <http://www.itceq.tn/files/developpement-durable/politique-energetique.pdf>

⁴ الاتفاق الاحتياطي لسنة 2013

⁵ الاتفاق الاحتياطي لسنة 2013

⁶ تقرير ص.ن.د للبلاد عدد 14/50 فيفري 2014

⁷ تقرير البلاد لص.ن.د عدد 14/123. ماي 2014. المراجعة الثالثة للاتفاق الاحتياطي

⁸ تقرير البلاد لص.ن.د عدد 17/203 جويلية 2017. المراجعة الأولى لصندوق التسهيل الممدد

⁹ تقرير البلاد لص.ن.د عدد 17/203 جويلية 2017. المراجعة الأولى لصندوق التسهيل الممدد

¹⁰ تقرير البلاد لص.ن.د عدد 18/220 مارس 2018

¹¹ صندوق النقد الدولي (أكتوبر 2018)، المراجعة الرابعة بموجب ترتيب تسهيل الصندوق الموسع وطلب تعديل معايير الأداء - بيان صحفي؛ تقرير الموظفين وبيان المدير التنفيذي لتونس، [تقرير صندوق النقد الدولي رقم 18/291]، ص 69.

¹² صندوق النقد الدولي (يوليو 2019)، المراجعة الخامسة بموجب تسهيل الصندوق الموسع، وطلبات التنازل عن عدم الامتثال وتعديل معايير الأداء، وإعادة صياغة الوصول، [تقرير صندوق النقد الدولي رقم 19/223]، ص 72.

¹³ graphique subvention essence.xlsx

¹⁴ [https://www.energiemines.gov.tn/fr/themes/energie/hydrocarbures/raffinage-transport-stockage-et-](https://www.energiemines.gov.tn/fr/themes/energie/hydrocarbures/raffinage-transport-stockage-et-distribution-du-petrole/distribution-des-carburants-et-gpl)

distribution-du-petrole/distribution-des-carburants-et-gpl

¹⁵ CRES, Redistribution des revenus, disponible su

¹⁶ rogramme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses, PNAFN

¹⁷ Le Programme de carnet de soins à tarifs réduits (AMG II)

¹⁸ تقرير ص.ن.د تونس، 2021 المادّة 5، استشارة- 26 فيفري 2021 ص 23. « يدعو السلطات إلى إعطاء الأولوية بشكل صارم للإنفاق لصالح الصحة والحماية الاجتماعية، مع فرض رقابة صارمة على فاتورة الخدمة المدنية، ودعم الطاقة غير المستهدف، والتحويلات إلى الشركات غير الفعالة المملوكة للدولة ».

¹⁹ المرجع نفسه. «نظراً لإخفاقات الإصلاح السابقة والمقاومة، يحث الموظفون السلطات على التشاور والتواصل مع الجمهور الأوسع لبرنامج إصلاح متوسط المدى (...). لكي يكون برنامج الإصلاح ذا مصداقية ويكسب التأيد، يجب أن يكون مدعوماً بميثاق اجتماعي، مع التزام أصحاب المصلحة الرئيسيين بدعم الإصلاحات في نطاق اختصاصهم ».



المركز التونسي للإقتصاد
Observatoire Tunisien de l'Economie

 contact@economie-tunisie.org

 www.economie-tunisie.org

 21, Rue du Niger - 1002 Tunis belvedere - Tunisia

 www.facebook.com/ObsTunEco

 (+216) 36 329 939