



المركز التونسي للاقتصاد
Observatoire Tunisien de l'Economie

ورقة تفسيرية | رقم 2

إصلاح المؤسسات العمومية تحت مظلة صندوق النقد الدولي: دراسة حالة الشركة التونسية للكهرباء والغاز



المركز التونسي للاقتصاد

02/05/2023

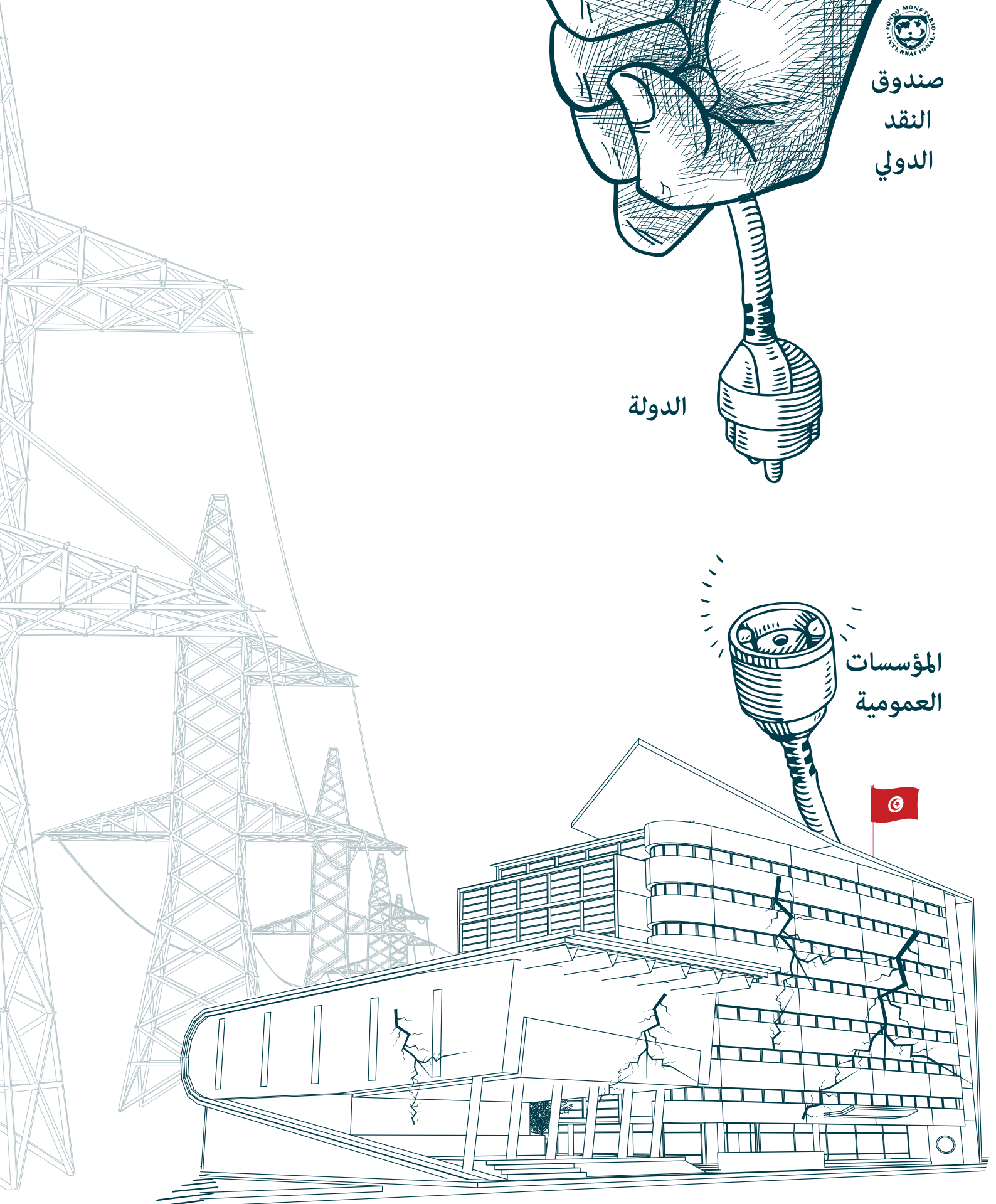




صندوق
النقد
الدولي

الدولة

المؤسسات
العمومية



الفهرس

1 مقدمة عامّة

2 دور المؤسسات العمومية باعتبارها جهة فاعلة رئيسية في الاقتصاد

3 إصلاح المؤسسات العمومية من منظور صندوق النقد الدولي

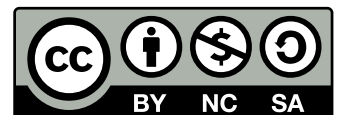
4 التركيز على حالة الشركة التونسية للكهرباء والغاز

5 متابعة الشروط المرتبطة بإصلاح المؤسسات العمومية، لا سيما تلك المتعلقة بالشركة التونسية للكهرباء والغاز في اتفاقات صندوق النقد الدولي ومراجعاته

6 عملية الإصلاح في حالة الشركة التونسية للكهرباء والغاز

أمازي بن سيك علي
باحثة سياسات عمومية

ameni.bensikali@economie-tunisie.org



يأتي إصلاح المؤسسات العمومية في إطار مجموعة من الإصلاحات الرئيسية التي فرضها صندوق النقد الدولي على الدولة التونسية والتي تتجسّد في اقتتان اتّفاقات القروض بعدد من الشروط المتزايدة منذ اتفاق الاستعداد الائتماني المبرم عام 2013.

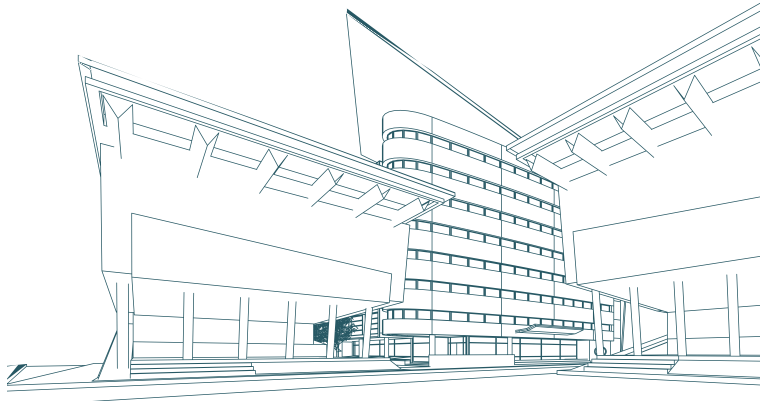
تعتبر المؤسسات العمومية من ركائز الاقتصاد التونسي، إذ تم تشكيلها منذ الاستقلال وفرضت مكائنها كجزء لا يتجزأ من النسيج الاقتصادي وكنصر ضروري للوفاء بمتطلبات التنمية، وتنشط في قطاعات اقتصادية حيوية ذات إمكانات تنموية كبيرة، ممّا يضمن تمثّع المواطنين بمجموعة من الخدمات الأساسية والضرورية، على غرار الوصول إلى الطاقة بمختلف أشكالها وتزويد السوق بالمواد الغذائية الأساسية، أو حتى تنمية القطاعات الجهوية ذات القدرة على استيعاب اليد العاملة المحلية واثمين الموارد الطبيعية للجهات.

تمثّل الشركة التونسية للكهرباء والغاز إحدى المؤسسات العمومية المعنية بالإصلاح، وتخضع منذ عدة سنوات لتغيرات كبيرة تجعلها عرضة لتحديات خطيرة.

يستهدف إصلاح الشركة التونسية للكهرباء والغاز بشكل خاصّ أساليب الحوكمة الخاصة بها ومهامّها في إنتاج الكهرباء والغاز ونقلهما وتوزيعهما، فضلا عن الدعم الذي تتلقاه من الدولة.

ولا يعنى الأمر هنا بإصلاح هذه المؤسسة العمومية عبر إعادة هيكلتها الداخلية باعتبارها جهة فاعلة رئيسية في قطاع الطاقة، بل بالحاجة إلى إصلاح القطاع برمّته، وذلك عبر فتح أبوابه للمنافسة والاستغناء عن دور الدولة في هذا القطاع الاستراتيجي.

تهدف هذه الورقة إلى سبر أغوار الإصلاحات التي تعتمزم الدولة التونسية تنفيذها على مستوى مؤسساتها العمومية في إطار التزامات القروض التي تجمعها بصندوق النقد الدولي ودراسة خصائصها، من خلال دراسة حالة الشركة التونسية للكهرباء والغاز وقطاع الكهرباء بشكل عامّ والنظر في جذوره التاريخية ونسق تطوره على مدى السنوات الأخيرة، إلى جانب تأثير الإصلاحات الأخرى المفروضة من صندوق النقد الدولي، ولا سيما إصلاح منظومة دعم الطاقة، على هذه المؤسسة.



1. المؤسسات العمومية: جهات تنمية فاعلة تخدم الصالح العام

تاريخ متجذر في التأميم في مرحلة ما بعد الاستقلال

خلال السنوات الأولى التي عقيبت استقلال تونس، مثل بعث المؤسسات العمومية ضرورة وطنية.¹ ومن أجل ضمان اقتلاع نفوذ المستعمر وتلبية الحاجة إلى «تونس» الاقتصاد والشروع في المسار التنموي لدولة حديثة العهد بالاستقلال، تم إنشاء العديد من المؤسسات العمومية في نهاية خمسينيات القرن الماضي، إما عبر التأميم أو تحويل المنظمات الموروثة من الحقبة الاستعمارية.² إثر ذلك، خلال الستينيات، شهدت المؤسسات العمومية تطورا مذهلا بعد أن تم تكليفها بمسؤوليات اجتماعية واقتصادية تصب في صالح المجتمع، مثل التوظيف أو إعادة توزيع المداخيل،³ خاصة وأن الدور الهام للدولة لا يقتصر على ضمان التمتع بالخدمات العمومية (الكهرباء والمياه والتطهير ونقل الركاب)، بل وأيضا استيراد بعض المنتجات الأساسية، مثل الحبوب والشاي والقهوة والزيت والخضر والحديد والأدوية، إلخ.

خريطة عامة للقطاعات الاستراتيجية التي تنشط فيها المؤسسات العمومية

خريطة عامة للقطاعات الاستراتيجية التي تنشط فيها المؤسسات العمومية



في ضوء الصبغة الاستراتيجية للقطاعات التي تنشط فيها العديد من المؤسسات العمومية و«دورها/ مساهمتها الكبيرة» في تقديم الخدمات العمومية، فإن هذه المؤسسات تحتكر مهام إنتاج السلع المدعومة واستيرادها وتوزيعها.

¹ (أ) غريسة، «القطاع العمومي ودور الدولة»، المعهد العربي لرؤساء الأعمال، 1992، ص. 163.

² (د) نعمان الجاوي، الخوصصة في تونس، أطروحة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة باريس دوفين معهد الحقوق دوفين، المقدمة بتاريخ 4 ديسمبر

2014، ص. 10.

³ المرجع نفسه.

الخصائص العامة للمؤسسات العمومية في تونس

وهكذا، تستمدّ المؤسسات العمومية، المسماة أيضا بمؤسسات الدولة، اسمها من النفوذ الذي تمارسه الدولة على حوكمتها وعملها.

ولكنّ هذا الدور المحوري الذي تلعبه الدولة في حوكمة المؤسسات العمومية يحمل في طياته مجموعة من التحديات، باعتبار الدولة مالكا للمؤسسة وصاحب أسهم فيها في نفس الوقت،⁴ ولكنها ليست كسائر أصحاب الأسهم، إذ تتمثل خصوصيتها في حرصها على ضمان الإدارة المثلى لهذه المؤسسات، خاصة وأنها تحمل على عاتقها مسؤولية تنفيذ السياسات التنموية الوطنية وإتاحة الخدمات الأساسية. وبالتالي، فإن هذه الشركات، على عكس نظيرتها من القطاع الخاص، لا تسعى لإدراك أقصى قدر من الربح لصالح أقلية من أصحاب الأسهم الخواص، بل تهدف لتحقيق أقصى قدر من الربحية الاجتماعية، وذلك عبر توفير خدمات مستدامة لجميع المواطنين على قدم المساواة في كامل تراب الدولة. في هذا الصدد، تصادق الحكومة على استراتيجيات المؤسسات العمومية وفقا لمجموعة من المتطلبات التي غالبا ما تتجاوز مصلحة المؤسسة وربحيتها، إذ تضطلع هذه المؤسسات بمهام تهدف لتحقيق الصالح العام تحت إشراف الدولة، على خلاف أصحاب الأسهم الخواص الذين يتمثل هدفهم الأوحيد وشغلهم الشاغل في الأداء المالي للشركة.

أما على المستوى التشغيلي، فتبسط الدولة نفوذها من خلال الوزارات المختصة، التي تشكّل سلطات مكلفة بالمهمة الرقابية وتتلقى الدعم من مجموعة من الهياكل الأفقية المنضوية بشكل أساسي ضمن رئاسة الحكومة ووزارة المالية. ويتجلى ذلك من خلال تعيينات المدراء والحوكمة وعملية صنع القرار فيما يخص الاستراتيجيات التي سيتم وضعها والسياسات التي ينبغي تبنيها أو التوجهات الاقتصادية والاجتماعية التي ينبغي اتباعها.⁵

بالإضافة إلى ذلك، تختلف إدارة المؤسسات العمومية عن طرق إدارة الشركات الخاصة من حيث أنها تلبى معايير القانون العام. ومع ذلك، لا يوجد نموذج موحد لإدارة الشركات العمومية ومراقبتها في تونس، ولكن توجد ثلاثة مبادئ متكررة في الإطار التشريعي الساري:⁶

1. صلاحيات مختلف المؤسسات ومهامها واضحة ومحددة

1

2. دور الدولة كصاحب أسهم واضح ومحدد، لا سيما في ضوء وجود هيكل يقدم الإستشارة ويقيس أداء المؤسسات العمومية

2

3. تتمتع مجالس الإدارة بصلاحيات هامة وتواجه تدخلا سياسيا محدودا

3

⁴ يونس بن الفالح ودافيد كاراسوس. حوكمة المؤسسات العمومية: تحليل مقارنة على المستوى الدولي. الندوة السادسة للجمعية الدولية لبحوث الإدارة العامة، جوان 2017، نيس، فرنسا.

⁵ دليل الحوكمة والنزاهة للمؤسسات العمومية التونسية، ص 5.

⁶ القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في غرة فيفري 1989 المتعلق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية المنقح والمتّم بالقانون عدد 102 لسنة 1994 المؤرخ في غرة أوت 1994 والقانون عدد 74 لسنة 1996 المؤرخ في 29 جويلية 1996 والقانون عدد 38 لسنة 1999 المؤرخ في 3 ماي 1999 والقانون عدد 33 لسنة 2001 المؤرخ في 29 مارس 2001 والقانون عدد 36 لسنة 2006 المؤرخ في 12 جوان 2006.

2. إصلاح المؤسسات العمومية من منظور صندوق النقد الدولي

على الرغم من مساهمة المؤسسات العمومية في عملية التنمية والدور الحيوي الذي تلعبه، يرى صندوق النقد الدولي أنها عبء ثقيل ينبغي على الدولة أن تتخلص منه.

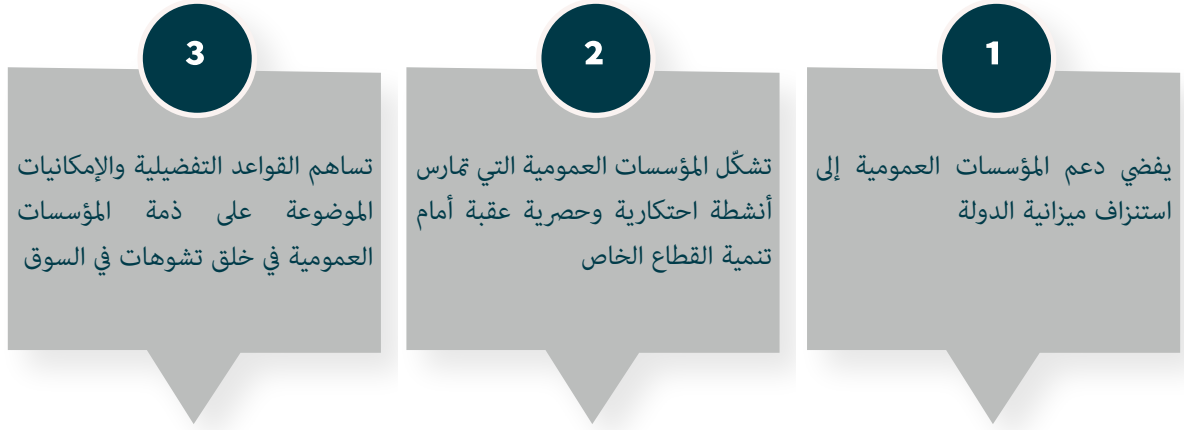
من ناحية أخرى، دعا الدولة إلى تغيير لوائحها التنظيمية والحدّ من المزايا المقدمة للمؤسسات العمومية من باب «تكافؤ الفرص» وضمان التعامل مع الجهات الفاعلة من القطاع الخاص على أساس مبدأ المساواة بمجرد افتتاح السوق.

في تقريره المنشور في سبتمبر 2021 تحت عنوان «المؤسسات المملوكة للدولة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى: الحجم والتكاليف والتحديات»⁷ أوضح صندوق النقد الدولي أنّ الدعم الذي تقدّمه الدولة للمؤسسات العمومية «يحدّ من الحيز المالي الذي ينبغي تخصيصه لاستثمارات أخرى ذات أولوية». ويواصل مؤلفو التقرير القول أنّ إصلاحات الحوكمة غير كافية وأنّ الدول بحاجة إلى إعادة النظر في «مبررات مشاركة المؤسسات العمومية في العديد من الأنشطة الاقتصادية التي يمكن للشركات الخاصة أداؤها بشكل أفضل».

في هذا الإطار، يوصي صندوق النقد الدولي بتقليص دور الدولة في هذه القطاعات، وبالتالي الحدّ من دعمها لهذه المؤسسات وتحويلها تدريجياً إلى هياكل مماثلة للمؤسسات التجارية وفتح أبواب هذه القطاعات الاستراتيجية للمنافسة.

حجج صندوق النقد الدولي

لماذا يطلب صندوق النقد الدولي من الحكومات التي يقترضها الأموال، في هذه الحالة تونس، إصلاح مؤسساتها العمومية؟



أن ما يحرك صندوق النقد الدولي هو منطق الريح وأولوية السوق وليس فكرة الصالح العام، وأن إصلاحات المؤسسات العمومية تمهّد، في نهاية المطاف، لتحرير هذه الخدمات وخصوصتها.

⁷ صندوق النقد الدولي، «المؤسسات المملوكة للدولة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى: الحجم والتكاليف والتحديات»، 20 سبتمبر 2021، متاح على الرابط: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/087/2021/019/087.2021.issue-019-en.xml>

استراتيجية الإصلاح الموصى بها من صندوق النقد الدولي

يرى صندوق النقد الدولي أنه عند إصلاح المؤسسات العمومية، ينبغي مراعاة خصوصيات كل دولة وكل قطاع من قطاعات الأنشطة، مع الحرص على تحقيق نفس النتيجة المرجوة المتمثلة في انسحاب الدولة لصالح القطاع الخاص.

ولهذا الغرض، يقترح استراتيجية تقوم على 4 محاور رئيسية:

مراجعة حسابات المؤسسات العمومية وإصلاحها لتحسين أدائها

أولاً، يوصي صندوق النقد الدولي بمراجعة حسابات المؤسسات العمومية، وذلك لتقييم الوضع المالي لهذه الشركات وأساليب الحوكمة فيها واعتمادها على الدعم المالي المقدم من الدولة.

كما يقترح أن ترفع الدولة يديها عن بعض القطاعات الاستراتيجية «التي يمكن للمؤسسات الخاصة إدارتها بشكل أفضل»، وأن تضمن تغيير رؤية هذه المؤسسات من هياكل تعتمد بشكل كبير على دعم الدولة وتسهر على إتاحة خدمات في متناول المواطنين إلى مؤسسات تجارية.

ومن أجل الحد من اعتماد المؤسسات العمومية على الدولة، يقترح صندوق النقد الدولي إعادة هيكلتها ومراجعة خطط أعمالها.

كما يقترح أيضاً أن تطلب الدولة من هذه الشركات التوقيع على «عقود أداء»، والهدف من ذلك هو الانتقال التدريجي نحو نظام أكثر فعالية، من خلال تنفيذ إصلاحات الحوكمة الرشيدة ووضع منظومة لمراقبة الإدارة على أساس الأداء.⁸

مراجعة حسابات الدعم المقدم للمؤسسات العمومية وإلغاؤه

عقب الانتهاء من مراجعة الحسابات الخاصة بالدعم المقدم للمؤسسات العمومية، ينبغي الانتقال إلى المرحلة الموالية، وهي رفع الدولة يديها عن المؤسسات العمومية ووقف دعمها من خلال إلغاء الإعانات. وفقاً لمنطق صندوق النقد الدولي، سيتمكن هذا الإجراء من إتاحة حيز مالي ضمن الميزانية للمشاريع الأخرى التي من شأنها مضاعفة النمو.

تصنيف أنشطة المؤسسات العمومية إلى أنشطة تجارية وغير تجارية استعداداً لإعادة الهيكلة أو الخصخصة (الإنتاج والإدارة والتوزيع)

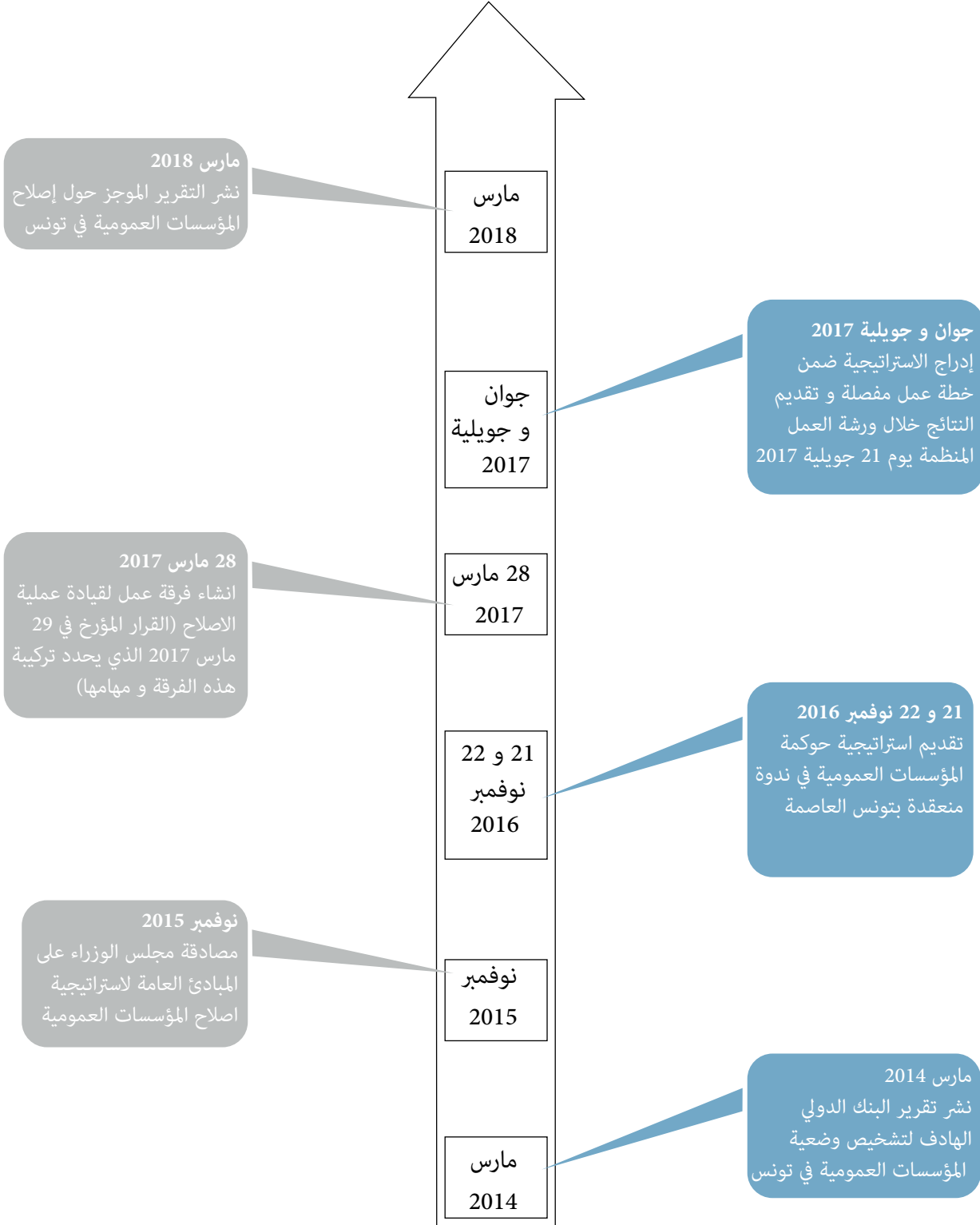
يرى صندوق النقد الدولي أنه من المهم اتخاذ التدابير اللازمة لفصل الأنشطة التجارية وغير التجارية للمؤسسات العمومية، وذلك بهدف ترشيد الدعم المالي وغير المالي وفقاً لطبيعة الأنشطة وللمساعدة في تحديد وتمييز الأنشطة التي يجب الإبقاء عليها كجزء من القطاع العمومي من تلك التي يمكن فتح أبوابها للمنافسة.

خفض الحواجز المعرّقة لدخول المنافسين الآخرين

في إطار الاستمرارية، وإثر اتخاذ القرار بشأن الأنشطة التي سيتم ضمّها إلى القطاع الخاص، ينبغي الشروع في خفض الحواجز التي تعرقل انضمام المؤسسات الخاصة إلى القطاع، وهو ما يقتضي مواءمة القواعد التشغيلية للمؤسسات من القطاعين العمومي والخاص، وقد يقتضي أيضاً تغيير الأطر القانونية والتنظيمية ذات الصلة.

1. المراحل الرئيسية لإصلاح المؤسسات العمومية في تونس

المراحل الرئيسية لإصلاح المؤسسات العمومية في تونس



أبصر مشروع إصلاح المؤسسات العمومية في تونس النور لأول مرة في إطار برنامج الإصلاح الهيكلي لعام 1986، ليعاود الظهور في عام 2013 بالتزامن مع استئناف التعاون مع مؤسسات بريتون وودز.

وكان البنك الدولي قد نشر في مارس 2014 تقريراً يشخص وضع المؤسسات العمومية في تونس⁹ ويدعو إلى مراجعة أساليب إدارتها ويسلط الضوء على «العديد من أوجه الخلل» فيها.

ولهذا، قام مجلس الوزراء بمناقشة المبادئ العامة للإصلاح المنشود في نوفمبر 2015، ما تمخض عنه اقتراح استراتيجية في الندوة التي عُقدت يومي 21 و22 نوفمبر 2016، مع الإعلان عن هدفها المتمثل في تعزيز القدرة التنافسية وضمان استدامة المؤسسات العمومية على المدى المتوسط.

في مارس 2017، تم تشكيل فرقة عمل يرأسها الوزير المكلف بمتابعة الإصلاحات الكبرى وتجمع مسؤولين من رئاسة الحكومة ووزارة المالية والوزارات القطاعية المعنية، وتم تنظيم 13 ورشة عمل مواضيعية بين جوان وجويلية 2017 للنظر في هذه المسألة.

وفي مارس 2018، تم نشر التقرير الموجز حول إصلاح المؤسسات العمومية.¹⁰

4 التركيز على حالة الشركة التونسية للكهرباء والغاز

1. الشركة التونسية للكهرباء والغاز: قصة احتكار الدولة لحق تقديم خدمات الطاقة لجميع المواطنين

قبل تأسيس الشركة التونسية للكهرباء والغاز في عام 1962، كانت مهمة توزيع الكهرباء تقع على عاتق مجموعة من الشركات صاحبة الامتياز وذات التسعيرات المتباينة، وكان العمل الحر للأسواق التنافسية يهدف بشكل أساسي لتحقيق أقصى قدر من الربح. ونظراً لأن الكهرباء تعتبر قطاعاً اقتصادياً حيوياً، انطلقت تونس، في أعقاب استقلالها، في تنفيذ مشاريع تأمين كبرى، تمثلت خاصة في بسط نفوذها على قطاع الطاقة.¹¹

مثل حصول المواطن على الكهرباء أحد المشاغل الرئيسية لتونس المستقلة. لذلك، شرعت الدولة في الإصلاح الهيكلي لهذا القطاع وباشرت بإلغاء نظام الامتياز الذي كان يشمل ثماني شركات استعمارية عام 1958 وقامت بتأميمها عبر إنشاء الشركة التونسية للكهرباء والغاز. وهكذا، أصبحت الشركة المؤممة في وضع احتكار، وتم تكليفها بمهام إنتاج الكهرباء وتوزيعها ونقلها، وأصبحت خدمة الكهرباء خدمة عمومية تتم إدارة أسعارها ودعمها ضمن النطاق الموسع للإعانة الحكومية الموجهة للأسر والشركات. كما أصبحت الشركة ملزمة بضمان تقديم خدمة عمومية شاملة وأساسية يمكن لجميع المستهلكين الوصول إليها بأسعار ميسورة ومسؤولة عن إدماج الجهات المعزولة والنائية، ولا سيما المناطق الريفية، ضمن النسيج الاجتماعي.

رسم بياني لتطور الشركة التونسية للكهرباء والغاز على مدى التاريخ



المصدر: (أ.) بالناصر و(ب.) فرديل، "خصوصية الشركة التونسية للكهرباء والغاز" 12

⁹ البنك الدولي، «من أجل حوكمة أفضل للمؤسسات العمومية في تونس»، مارس 2014 [تقرير 78675-TN].

¹⁰ التقرير الموجز حول إصلاح المؤسسات العمومية - مارس 2018. متاح على الرابط: https://www.leaders.com.tn/uploads/FCK_files/Livre%20Blanc%20-%20مراجعة%20أساليب%20إدارتها%20ويسلط%20الضوء%20على%20العديد%20من%20أوجه%20الخلل%20فيها.pdf

¹¹ (م.) ساسي، «استراتيجية الطاقة في تونس منذ 1956»، دومينيك بارجوت وني هواي ترانج فان (المدير)، «الاقتصاد والتنمية المستدامة: الموروثات التاريخية والتحديات الراهنة في العالم الفرنكوفوني»، باريس، منشورات الشركة الفرنسية لتاريخ ما وراء البحار، 2016، ص. 133-123.

تمثل الشركة التونسية للكهرباء والغاز محتكرا من نوع خاص يمارس احتكارا طبيعيا، وذلك معناه أن تقوم شركة واحدة بتقديم سلعة أو خدمة على نحو أكثر فعالية من العديد من الشركات المنافسة، وذلك لعدة عوامل من بينها التكاليف الباهظة لدخول السوق أو وجود المرافق الأساسية اللازمة لتقديم الخدمة.¹³ بعبارة أخرى، يتمثل الاحتكار الطبيعي في أن تقوم شركة واحدة بمفردها بتقديم سلعة بتكلفة جمالية تقل عن تلك الناجمة عن إنتاج نفس السلعة أو الخدمة من قبل العديد من الشركات، وهو مختلف عن الاحتكار القانوني، الذي يستند فيه حق استبعاد المنافسين من السوق إلى القانون. في إطار الاحتكار الطبيعي، ثمة احتمال أن يعرض وجود المنافسة الإنتاجية للخطر،¹⁴ وبالتالي، فإن هذا النوع من الاحتكار يختلف عن نظيره التقليدي، الذي يهيمن فيه شركة واحدة على السوق بفضل ممارساتها المخالفة لقوانين المنافسة.

ينشأ الاحتكار الطبيعي عند استيفاء جملة من الشروط، بما في ذلك وجود طلب كبير بما يكفي لتبرير تشييد بنية تحتية باهظة الثمن ووجود تكاليف ثابتة عالية يجب تسديدها على امتداد فترة طويلة.¹⁵

في حالة الشركة التونسية للكهرباء والغاز، كان من الواضح أن توفير الكهرباء والغاز في تونس يتطلب وجود بنية تحتية كبيرة، مثل محطات توليد الطاقة الكهربائية وشبكات التوزيع وخطوط أنابيب الغاز، مما يؤدي إلى ارتفاع التكاليف الثابتة. بالإضافة إلى ذلك، ما انفك الطلب على الكهرباء والغاز في تونس يرتفع بمرور الوقت، مما يبرر الحاجة إلى وجود مؤسسة عمومية كبيرة واحتكارية لتلبية احتياجات المستهلكين.

تحول الخصومية الاقتصادية للطاقة الكهربائية المنبثقة عن طبيعتها دون تخزينها بكميات كبيرة وبسهولة، مما يقتضي إدارتها على أساس الطلب الفوري بدلا من الطلب على مدى فترة طويلة. وعليه، سيكون من الأجدى أن يقوم بإدارتها كيان عمومي بدلا من مؤسسة خاصة، بحيث يمكن أن ينتفع من الدعم المالي الحكومي ولا يكون عرضة للضغوط المالية المسلطة على المؤسسات الخاصة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للكيان العمومي التخطيط بشكل أفضل والاستثمار على المدى الطويل في البنية التحتية اللازمة لإنتاج الكهرباء وتوزيعها، مع ضمان تزويد المستهلكين بالكهرباء عالية الجودة دون انقطاع.

وللتحكّم في عملية التزويد بشكل فعال والحفاظ على معادلة «أفضل جودة مقابل الثمن»، من الأفضل أن تخدم مؤسسة واحدة الحرفاء بشكل مستمر وموثوق ومتمسّق وبأقل تكلفة ممكنة.

وهكذا، تستوفي الشركة التونسية للكهرباء والغاز الشروط اللازمة للعب دور المحتكر، ولكن الحقيقة هي أن قطاع الكهرباء يشمل ثلاث مراحل، وهي، أولا، إنتاج الكهرباء، وذلك يعني تحويل شكل من أشكال الطاقة إلى طاقة كهربائية، وثانيا، نقلها أقاليمياً ودولياً، وثالثا التوزيع والتزويد المحلي، بما معناه بيع الكهرباء للحرفاء.¹⁶

على الرغم من مواصلتها احتكار نقل الكهرباء والغاز، فقد اضطرت الشركة التونسية للكهرباء والغاز للتخلي عن احتكارها للإنتاج منذ عام 1996.¹⁷

مؤسسة عمومية ذات دور اقتصادي كبير

الشركة التونسية للكهرباء والغاز هي كيان عمومي مسؤول عن توفير الكهرباء والغاز دون انقطاع وعلى قدم المساواة بين جميع الحرفاء بفضل التسعير القائم على التكاليف الحديثة في إطار نظام الدعم الشامل، حيث يدفع الجميع ثمن انخراطهم في الشبكة وفق منظومة متعددة المستويات.¹⁸ تقوم الشركة التونسية للكهرباء والغاز بحساب التكلفة الحديثة لكل وحدة من وحدات الكهرباء أو الغاز المنتجة والموزعة وتقوم بتسعيرها وفقا لذلك، علما وأنها تعتمد نظام تسعير تصاعدي على أساس كمية الطاقة المستهلكة. فيكون سعر الوحدة أعلى بالنسبة للحرفاء الذين يستهلكون أكثر من غيرهم، ثم يتم عرض هذه الأسعار على الوزارة المختصة (وزارة الطاقة والمناجم والطاقات المتجددة) لوضع السعر النهائي في إطار نظام الدعم الشامل، مما يعني أن الأسعار تتضمن تكاليف الإنتاج والتوزيع وتأخذ بعين الاعتبار الإعانات التي تقدمها الدولة، وعادة ما تكون في متناول جميع المستهلكين.

خلال الستين عاما التي مضت على وجودها، تمكنت الشركة التونسية للكهرباء والغاز من تحقيق معدل تزويد بالكهرباء يبلغ 99,8% وتوظيف ما يقارب 14.000 عاملا،¹⁹ مما يعني أنها قد نجحت عن جدارة في رهان مدّ متساكني المناطق النائية من البلاد بالكهرباء والغاز الطبيعي، ونجحت أيضا في مهمتها في إنتاج غاز البترول المسيل وتوزيعه وتوسيع نطاق المرافق الأساسية لإنتاج الغاز.

كما كانت الشركة بمثابة الحاضنة لتطوير البنية التحتية والخدمات التي تشرف عليها الدولة وساعدت في تحقيق النمو الاقتصادي في عديد القطاعات الاستراتيجية، مثل الصناعة والفلاحة والسياحة.

¹³ <https://www.melchior.fr/cours/complet/question-2-comment-les-monopoles-exercent-ils-un-pouvoir-de-marche>

¹⁴ (إ) اللواتي، «اتفاق التبادل الحر الشامل والمعتمّق: إنتاج الكهرباء والطاقات المتجددة: ما هو مستقبل الشركة التونسية للكهرباء والغاز والانتقال الطاقوي في تونس؟»، ورقة إحاطة، المرصد التونسي للاقتصاد، 2019، ص. 4.

¹⁵ المرجع نفسه: <https://www.melchior.fr/cours/complet/question-2-comment-les-monopoles-exercent-ils-un-pouvoir-de-marche>

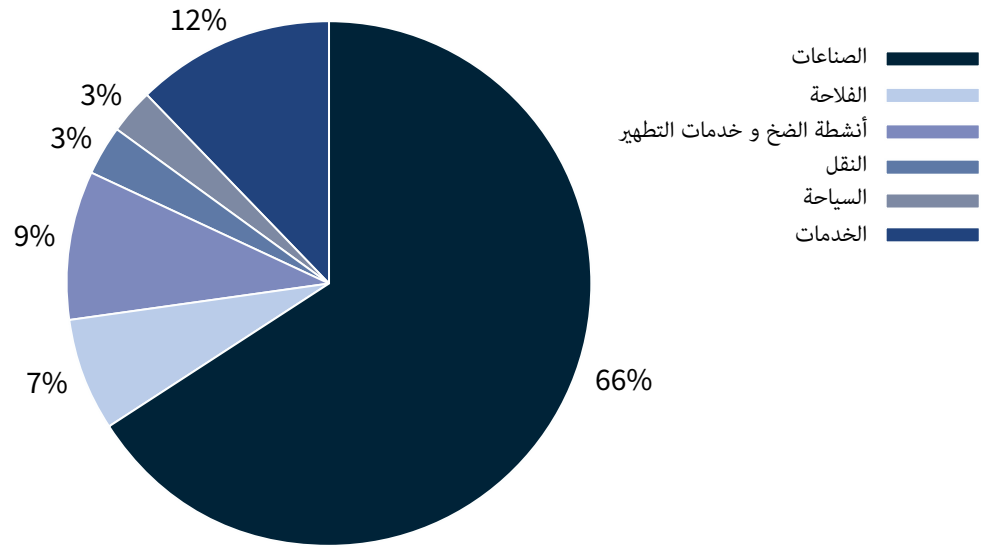
¹⁶ (إ) اللواتي، «اتفاق التبادل الحر الشامل والمعتمّق: إنتاج الكهرباء والطاقات المتجددة: ما هو مستقبل الشركة التونسية للكهرباء والغاز والانتقال الطاقوي في تونس؟»، ورقة إحاطة، المرصد التونسي للاقتصاد، 2019، ص. 3.

¹⁷ القانون عدد 12 لسنة 2015 المؤرخ في 11 ماي 2015 المتعلق بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة.

¹⁸ الموقع الإلكتروني للشركة التونسية للكهرباء والغاز، أسعار الكهرباء متاحة على الرابط: https://www.steg.com.tn/fr/clients_res/tarif_electricite.html (تمت زيارة الموقع بتاريخ 29/10/2022)

¹⁹ الشركة التونسية للكهرباء والغاز، التقرير السنوي 2020

توزيع الاستهلاك حسب القطاعات بالنسبة لحرفاء شبكة الكهرباء ذات الجهد العالي و المتوسط في نهاية فيفري 2022



يعدّ أصحاب المصانع الأكثر استهلاكاً للكهرباء (باستثناء الأسر)²⁰ بنسبة 66% من الطلب الجملي للحرفاء على خطوط الكهرباء ذات الجهد العالي والمتوسط²¹ في نهاية فيفري 2022.

تتولّى الشركة التونسية للكهرباء والغاز مسؤولية ضمان تمتع جميع الأسر والمؤسسات بخدمات الصالح العامّ بسعر معقول وفي كنف الحياد والشفافية والمساواة.²²

2. أشكال الدعم المقدمة من الدولة للشركة التونسية للكهرباء والغاز

موجز القول هو أنّ الحكومة التونسية لطالما اعتبرت أنّ الكهرباء والغاز منتجان استراتيجيان لهما أهمية اقتصادية واجتماعية وسياسية كبرى، كما ترى الدولة أنّ هذين المنتجين يندرجان ضمن الخدمات العمومية الاجتماعية، وبالتالي ينبغي أن يستوفيا متطلبات الإتاحة والإنصاف المكاني.²³

وفي ضوء ما تقدّم، حرصت الدولة على مدى التاريخ على دعم هذه المؤسسة العمومية عبر آليات مختلفة:

التمكين من احتكار قطاع الكهرباء والغاز

منذ إنشائها في ستينيات القرن الماضي، تمثّل الشركة التونسية للكهرباء والغاز المشغل الأوحيد تقريبا في سوق الكهرباء والغاز، وتحتكر أنشطة الإنتاج والتوزيع والنقل.

تحافظ هذه المؤسسة على هذا الامتياز بفضل مجموعة من القوانين التي تضمن لها هذه المكانة الخاصة والتي تحول قانونيا دون دخول جهات فاعلة أخرى من القطاع الخاص إلى السوق.

تقديم الإعانات للشركة التونسية للكهرباء والغاز

في ضوء الدور التنموي المنوط بهذه الشركة العمومية ورغبة الدولة في تقديم خدمات الكهرباء والغاز بأسعار ميسورة من خلال تسعيرها بنفسها، تتمتع الشركة التونسية للكهرباء والغاز، على غرار الشركات العمومية الأخرى، بدعم مباشر في شكل تحويلات أو دعم مالي تتلقاه مباشرة من خزينة الدولة، فضلا عن غيرها من أشكال الدعم غير المباشر.

²⁰ TB: الجهد المنخفض

²¹ HT: الجهد العالي، MT: الجهد المتوسط

²² (س) الخيمري، «تسعير الاحتكار العمومي: حالة الشركة التونسية للكهرباء والغاز»، رسالة الماجستير في الاقتصاد، 2008.

²³ الشركة التونسية للكهرباء والغاز، 2009، ص.30.

الإعانة غير المباشرة على تكلفة إنتاج الغاز الطبيعي وشراؤه وتزويده

حتى عام 2014، قدمت الدولة للشركة التونسية للكهرباء والغاز شكلا من أشكال الدعم غير المباشر، مما أدى إلى انخفاض كبير في تكاليف إنتاج الكهرباء. كان الدعم يتمثل في ضمان تزويد الشركة بالغاز الطبيعي بالاعتماد على نظام شراء معيّن يمرّ عبر المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية، التي تسمح لها بالتزوّد بالغاز بأسعار مخفّضة. فمُنذ قرار وزير الاقتصاد في 8 أكتوبر 1993 حتى 2015، تقوم هذه المؤسسة ببيع الغاز الطبيعي للشركة التونسية للكهرباء والغاز بسعر تفضيلي يساوي 90,8 دينار للكيلو طن من مكافئ النفط.²⁴

لم يكن هذا الشكل من أشكال الدعم غير المباشر مدرجا ضمن قسم النفقات من ميزانية الدولة، بل هو بالأحرى ضرب من العجز الذي غطّته المداخيل السنوية المتأتية من التعاون مع المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية.

يوجد مصدران رئيسيان لتزويد الشركة التونسية للكهرباء والغاز بالغاز الطبيعي
أ. الرسوم المفروضة على تصدير الغاز الجزائري إلى إيطاليا
ب. شراء الغاز من قبل الشركة التونسية للكهرباء والغاز بأسعار تفضيلية



تتمتع الشركة التونسية للكهرباء و الغاز بأسعار تفضيلية عند شراء المادة الأولية، و هي أسعار منخفضة مقارنة بتلك المحددة في السوق الدولية، و هو ما يخفف تكاليف الإنتاج و يعتبر شكلا من اشكال الاعانات غير المباشرة.

الإعانات المالية المباشرة المحوّلة من خزينة الدولة إلى الشركة التونسية للكهرباء والغاز

يتم توفير التمويل الخاصّ بإنتاج الكهرباء كخدمة عمومية بشكل جزئيّ بالاعتماد على الإعانات العمومية. وكغالبية المنتجات المسعّرة، يتم استخدام الدعم المقدم من الدولة لسدّ الفرق بين تكلفة الإنتاج وسعر البيع المحدّد.

وقد نجحت هذه الإعانات في حماية الأسعار المحلية من آثار تقلبات الأسعار الدولية. ومن هذا المنطلق، يتمّ دعم جميع القطاعات الاقتصادية تقريبا (الفلاحة والصيد البحري والصناعات التحويلية والصناعات الثقيلة والنقل العمومي أو الخاص والخدمات بجميع أنواعها) سواء بشكل غير مباشر أو مباشر، فضلا عن حمايتها من صدمات تذبذب الأسعار الدولية.

نجحت الشركة التونسية للكهرباء والغاز في تلبية المتطلبات السياسية والاحتياجات العمومية وتوفير الكهرباء والغاز بتكلفة معقولة للمواطنين والشركات التونسية، ونجحت مؤخرا في وضع سياسة للتحكّم في الطاقة.

من ناحية أخرى، انطلقت إجراءات إعادة هيكلة هذه المؤسسات منذ ثمانينيات القرن العشرين في إطار برنامج الإصلاح الهيكلي الذي اعتمده تونس عام 1986 تحت رعاية صندوق النقد الدولي.²⁵ وما يزال هذا المشروع الهادف لإصلاح المؤسسات العمومية النشطة في القطاعات الاستراتيجية، مثل الشركة التونسية للكهرباء والغاز، مستمرا خلف ما يبدو أنّه مفاوضات ولكنه في حقيقة الأمر شرط فرضه صندوق النقد الدولي في إطار اتفاق القرض الجديد المزمع منحه في عام 2023 وفي ظل الأزمة التي تمرّ بها البلاد.

²⁴ (غير متاح للعموم) تدقيق منظومة دعم المحروقات 201 ص 7.

²⁵ اللواتي (إ.) وبن روين (ش)، «صندوق النقد الدولي: تأثير تراجع قيمة الدينار»، ورقة الإحاطة عدد 11، المرصد التونسي للاقتصاد، 2021، ص 4.

الاتفاق والمراجعة	التاريخ	نوع الشرط والموعود النهائي للتنفيذ	عنوان الإصلاح حسب إطار الإجراءات المسبقة والمعايير الهيكلية المحددة في تقارير صندوق النقد الدولي، مع مقتطفات من تقارير المراجعة
اتفاق الاستعداد الائتماني المراجعة عدد 0: نص الاتفاق		المعيار الهيكلية من المزمع الانتهاء من التنفيذ في ديسمبر 2013	الانتهاء من مراجعة حسابات الشركة التونسية للكهرباء والغاز والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية ²⁶
اتفاق الاستعداد الائتماني المراجعة عدد 1 و 2	فيفري 2014	المعيار الهيكلية تم تأجيل التنفيذ إلى مارس 2014	الانتهاء من مراجعة حسابات الشركة التونسية للكهرباء والغاز والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية مقتطفات من التقرير سيتم إنشاء «لجنة متابعة تضم المدير العام لوحدة «المشاركة الشعبية» ووحدة مراقبة إنتاجية المؤسسات والشركات العمومية (مكتب رئيس الحكومة) لإعداد تقرير ربع سنوي عن الوضع المالي وإعادة التنظيم المقترحة بخصوص هذه المؤسسات»
اتفاق الاستعداد الائتماني المراجعة عدد 3	ماي 2014	المعيار الهيكلية تم تأجيل التنفيذ إلى مارس 2014	الانتهاء من مراجعة حسابات الشركة التونسية للكهرباء والغاز والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية إعداد كشف مالي موحد للشركات العمومية العشرين الرئيسية مقتطفات من التقرير تم إجراء مراجعة أولية لمنظومة دعم شركات الطاقة الثلاث وتحميلها مسؤولية فواتير الاستيراد الخاصة بها، وذلك لتحديد مستوى الدعم المقدم لكل شركة. ²⁷
اتفاق الاستعداد الائتماني المراجعة عدد 4	سبتمبر 2014		غير منطبق على جدول الشروط الهيكلية مقتطفات من التقرير وضع إطار تنظيمي جديد لحكومة المؤسسات العمومية، بما يضمن مزيد استقلاليتها ومزيد مساءلة مجالس إدارتها. بالنسبة للمؤسسات التي تتلقى الدعم على منتجات الطاقة والمواد الغذائية، تتعهد الحكومة بتخصيص اعتمادات من ميزانيتها بشكل منظم وإجراء التحقق اللازم عقب إغلاق الحسابات المالية.

²⁶ اتفاق الاستعداد الائتماني 2013

²⁷ التقرير القطري لصندوق النقد الدولي عدد 14/123. ماي 2014. المراجعة الثالثة بموجب اتفاق الاستعداد الائتماني

<p>صادقت الحكومة على استراتيجية تحسين متابعة العمليات والأداء المالي للمؤسسات العمومية</p> <p>تم توقيع عقود الأداء مع أبرز 5 مؤسسات عمومية مقتطفات من التقرير</p> <p>تمّت المصادقة على خطة الأعمال والمكوّن الاجتماعي المصاحب لتخفيض عدد الموظفين بالنسبة لبعض المؤسسات الوطنية الأكثر هشاشة، لا سيما في قطاع النقل.</p> <p>إعداد تقرير عن الوضع المالي لـ 28 مؤسسة عمومية</p> <p>إنشاء نظام إنذار مبكر لكشف علامات الصعوبات المالية والموافقة على عقود الأداء بالنسبة لأبرز 5 مؤسسات متسببة في مخاطر ضريبية (إجراء هيكلية جديد لشهر أفريل 2015).</p> <p>توحيد الجهات المسؤولة عن عملية المتابعة، علما وأنه سيتم اتخاذ قرار في هذا الصدد في استراتيجية تصادق عليها الحكومة بحلول أفريل 2015 (إجراء هيكلية جديد).</p> <p>بالنسبة للمؤسسات العاملة في قطاع الطاقة، فسيتم التركيز أولا وقبل كل شيء على تحسين إدارة استلام الإعانات المتبادلة التي تتمتع بها الشركة التونسية للكهرباء والغاز وطريقة إنفاقها وإلغائها والاستيراد المباشر دون وساطة من المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية، وذلك اعتبارا من غرة جانفي 2015.²⁸</p>	<p>المعايير الهيكلية</p>	<p>ديسمبر 2014</p>	<p>اتفاق الاستعداد الائتماني</p> <p>المراجعة عدد 5</p>
<p>صادقت الحكومة على استراتيجية تحسين متابعة العمليات والأداء المالي للمؤسسات العمومية</p> <p>تم توقيع عقود الأداء مع أبرز 5 مؤسسات عمومية مقتطفات من التقرير</p> <p>من المزمع الانتهاء من إنشاء وكالة جديدة للإشراف على المؤسسات العمومية في أكتوبر 2015 (معياري هيكلية).</p> <p>يجري إعداد عقود الأداء الخاصة بإدارة أكبر خمس مؤسسات عمومية (الشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة التونسية لصناعات التكرير وديوان الحبوب والخطوط التونسية والوكالة الوطنية للتبغ والوقيد)، وستتبعها عقود أداء ذات مؤشرات مالية (معياري هيكلية في نهاية أكتوبر 2015) بالاستناد إلى الأداء المالي للمؤسسات العمومية المعنية.</p> <p>جدول زمني دقيق لعمليات مراجعة حسابات المؤسسات العمومية التي تعاني من العجز المالي والتي قد تتبعها خطط إعادة الهيكلة والانتعاش عند الضرورة.</p>	<p>المعايير الهيكلية</p>	<p>أكتوبر 2015</p>	<p>اتفاق الاستعداد الائتماني</p> <p>المراجعة عدد 6</p>
<p>توقيع عقود الأداء مع أكبر 5 مؤسسات عمومية (الشركة التونسية لصناعات التكرير والشركة التونسية للكهرباء والغاز والوكالة الوطنية للتبغ والوقيد والخطوط التونسية وديوان الحبوب)</p> <p>مقتطفات من التقرير</p> <p>إنشاء هيئة مكلفة بالإشراف على المؤسسات العمومية، مع الحاجة الملحة لإعداد عقود أداء جديدة للتخفيف من المخاطر.</p>	<p>المعياري الهيكلية</p> <p>سبتمبر 2016</p>	<p>جوان 2016</p>	<p>تسهيل الصندوق الممدد لعام 2016</p>

²⁸ صندوق النقد الدولي (ديسمبر 2014)، المراجعة الخامسة بموجب اتفاق الاستعداد الائتماني، طلب تعديل معايير الأداء وإعادة جدولة النفاذ - تقرير الموظفين والبيان الصحفي وبيان المدير التنفيذي لتونس، [التقرير القطري لصندوق النقد الدولي عدد 21/44]

توقيع عقود الأداء مع أكبر 5 مؤسسات عمومية (الشركة التونسية لصناعات التكرير والشركة التونسية للكهرباء والغاز والوكالة الوطنية للتبغ والوقيد والخطوط التونسية وديوان الحبوب) مقتطفات من التقرير تقتضي عقود الأداء الخاصة بالمؤسسات الحكومية حقوق ملكية قوية حتى تكون فعّالة. من المهم أيضا تحسين المعلومات المالية وقدرة وزارة المالية على مراقبة الأداء وفرض العقوبات اللازمة. ²⁹	المعيار الهيكلي جويلية 2017	جويلية 2017	تسهيل الصندوق الممدد المراجعة عدد 1
توقيع عقود الأداء مع أكبر 5 مؤسسات عمومية (الشركة التونسية لصناعات التكرير والشركة التونسية للكهرباء والغاز والوكالة الوطنية للتبغ والوقيد والخطوط التونسية وديوان الحبوب) مقتطفات من التقرير الانتهاء من إبرام عقود الأداء مع أربع مؤسسات عمومية (الشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة التونسية لصناعات التكرير وديوان الحبوب والوكالة الوطنية للتبغ والوقيد)، التي قامت بإدراج مؤشرات الأداء المالي للمؤسسات في ملحقاتها. ³⁰	الإجراءات المسبقة	مارس 2018	تسهيل الصندوق الممدد المراجعة عدد 2
غير منطبق ³¹		جويلية 2018	تسهيل الصندوق الممدد المراجعة عدد 3
مقتطفات من التقرير احتواء إعانات مجال الطاقة. ³²		أكتوبر 2018	تسهيل الصندوق الممدد المراجعة عدد 4
مقتطفات من التقرير تحسين حوكمة الشركة التونسية للكهرباء والغاز عبر اتخاذ مجموعة من التدابير، مثل الحدّ من الخسائر التقنية وتكثيف حملات مكافحة الاحتيال عبر إدخال العدّادات الإلكترونية، علما وأنّ هذه التدابير ستعتمد إلى حدّ كبير على تكنولوجيا «الشبكات الذكية» ومساعدة البنك الدولي للشركة التونسية للكهرباء والغاز، لا سيما للحد من الخسائر التقنية وغير التقنية وتحسين جمع الفواتير. ³³		جويلية 2019	تسهيل الصندوق الممدد المراجعة عدد 5

²⁹ التقرير القطري لصندوق النقد الدولي عدد 17/203. جويلية 2017. المراجعة الأولى بموجب تسهيل الصندوق الممدّد.

³⁰ التقرير القطري لصندوق النقد الدولي عدد 18/120. مارس 2018.

³¹ صندوق النقد الدولي (جويلية 2018)، المراجعة الثالثة بموجب تسهيل الصندوق الممدّد، وطلب الإعفاء من انطباق معايير الأداء وتعديلها، [التقرير القطري لصندوق النقد الدولي عدد 18/218].

³² صندوق النقد الدولي (أكتوبر 2018)، المراجعة الرابعة بموجب تسهيل الصندوق الممدّد وطلب تعديل معايير الأداء - البيان الصحفي وتقرير الموظفين وبيان المدير التنفيذي لتونس، [التقرير القطري لصندوق النقد الدولي عدد 18/291]. ص. 58.

³³ صندوق النقد الدولي (جويلية 2019)، المراجعة الخامسة بموجب تسهيل الصندوق الممدّد، وطلبات الإعفاء من انطباق معايير الأداء وتعديلها، وإعادة جدولة النفاذ [التقرير القطري لصندوق النقد الدولي عدد 19/223]، ص. 66، 34. تقرير صندوق النقد الدولي عدد 13/161، تونس: اتفاق الاستعداد الائتماني، الإطار 7 تونس:

1. العملية 1: إصلاح الدعم المقدم من الدولة للشركة التونسية للكهرباء والغاز

باشرت الدولة عملية التدقيق بالشراكة مع البنك الدولي

تمت مراجعة حسابات الشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة التونسية لصناعات التكرير واعتمادها كمعيار هيكلي لبرنامج صندوق النقد الدولي، مع ضرورة تنفيذه قبل المراجعة الثالثة المزمع إجراؤها في ديسمبر 2013 وفقا للجدول الزمني المؤقت لاتفاق الاستعداد الائتماني (المبرم في 2013). وعليه، وقعت وزارة المالية في 16 سبتمبر 2013 على إجراء تدقيق لمنظومة دعم المحروقات على مستوى المؤسسات الناشطة في قطاع الطاقة : الشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة التونسية لصناعات التكرير والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية ومختلف الخدمات الإدارية المدرجة في المنظومة والمقدمة بدعم من البنك الدولي.³⁴

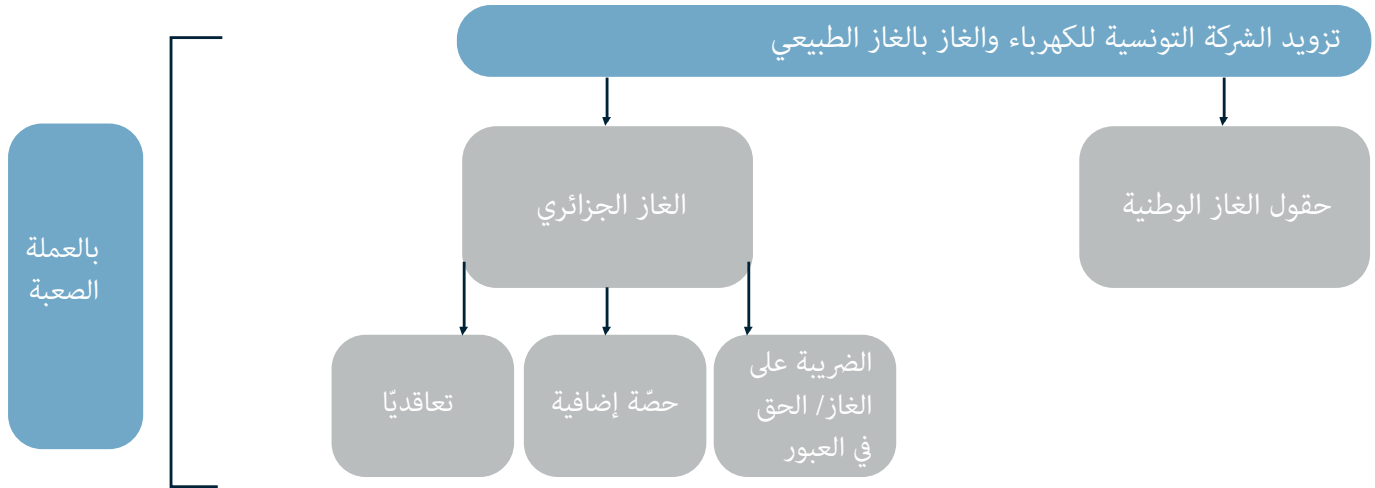
هدفت عملية مراجعة الحسابات إلى أمرين اثنين: أولا، تقييم الوضع المالي والإداري للمؤسسات آفة الذكر، وثانيا مراجعة الحسابات الخاصة بالدعم المالي المقدم لها.

لم يتم الانتهاء من عملية المراجعة إلا في مارس 2014، ليقوم صندوق النقد الدولي في أبريل من نفس السنة بنشر المراجعة الثالثة، التي أشار فيها إلى انتهاء مراجعة الحسابات والتأكيد على مساءلة جميع شركات الطاقة بشأن فواتير الاستيراد الخاصة بها، من أجل تحديد مستوى الدعم المقدم لكل مؤسسة على حدة.

قامت الدولة بإلغاء الإعانات غير المباشرة من خلال إصلاح نظام شراء الغاز

في 4 ديسمبر 2013، أعلنت الحكومة التوافق بشكل أولي على تكليف الشركة التونسية للكهرباء والغاز بمسؤولية استيراد احتياجاتها من الغاز الطبيعي دون اللجوء إلى المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية.³⁵ وبعد بضعة أشهر، وتحديدا في ماي 2014، وافق مجلس الوزراء على توزيع عمليات شراء النفط الخام والغاز الطبيعي بين الشركات العمومية المعنية بمنظومة دعم الطاقة اعتبارا من غرة جانفي 2015.³⁶

وعليه، لم تعد الشركة التونسية للكهرباء والغاز مؤهلة للحصول على الدعم غير المباشر المتمثل في تمتعها بأسعار شراء مخفضة، وأصبحت تتحمل مسؤولية مشترياتها من الغاز الطبيعي.



³⁴ تقرير صندوق النقد الدولي عدد 13/161، تونس: اتفاق الاستعداد الائتماني، الإطار 7 تونس: اتفاق الاستعداد الائتماني، ص.24.

³⁵ <http://www.pm.gov.tn/pm/actualites/actualite.php?lang=ar&id=6996>

³⁶ <http://www.pm.gov.tn/pm/actualites/actualite.php?id=7349&lang=ar>

وهكذا، اضطرت الشركة التونسية للكهرباء والغاز لشراء الغاز الجزائري مباشرة دون وساطة من المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية. وتوجب عليها الدفع مقابل هذه المشتريات بالعملة الصعبة، وبالتالي الحاجة للجوء إلى الاستدانة. على سبيل المثال، أبرمت الشركة عقدا للحصول على قرض قيمته 458,5 مليون دينار بضمان من الدولة مع المؤسسة الدولية الإسلامية لتمويل التجارة.³⁷ وقد كانت عواقب هذا القرار وخيمة على الشركة التونسية للكهرباء والغاز من حيث تدفقاتها النقدية.

تطور التدفقات النقدية للشركة التونسية للكهرباء والغاز قبل الإصلاح وبعده

المعطيات	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
المداخيل	2 669	2 968	3736	3814	3451	4067	4534	5473
الإعانة التشغيلية	2 733	2 768	2323	858	0	539	1200	1242
كلفة المبيعات	-5.187	-5 396	-5767	-4403	-3343	-4647	-6115	-7014
الأرباح التشغيلية	139	284	257	129	310	-151	-552	-544
الرسوم المالية الصافية	-287	-499	-234	-150	-635	-1039	-1543	646
الحصيلة الصافية	-222	-252	-1	-16	-354	-1193	-2093	106

المصدر: البيانات المالية للشركة التونسية للكهرباء والغاز 2012-2019³⁸

شرعت الدولة في إصلاح منظومة الدعم المباشر على الكهرباء والغاز الطبيعي.

في 3 فيفري 2022، نشر وزير الصناعة والمناجم والطاقة قرارا بشأن إنشاء لجنة فنية وتحديد تركيبتها وصلاحياتها وسبل تسييرها وتكليفها بوضع آليات للتخفيض التدريجي والمستدام لإعانات الكهرباء والغاز الطبيعي.³⁹ تتمثل المهمة الرئيسية لهذه اللجنة في رفع الدعم عن الكهرباء والغاز الطبيعي.

2. العملية 2: اشتراط إعداد عقود الأداء وتوقيعها

في أكتوبر 2015، وفي المراجعة السادسة، تعهدت الحكومة بتحسين مراقبة المؤسسات العمومية وإطارها المؤسسي وإعداد عقود الأداء. تمت الإشارة إلى هذا الإصلاح في الكتاب الأبيض المعنون «التقرير التأسيسي حول إصلاح وحوكمة المؤسسات والمنشآت العمومية في تونس» الذي أعده الوزير المكلف بمتابعة الإصلاحات الكبرى لدى رئاسة الحكومة في مارس 2018.⁴⁰ وفي سياق نفس المراجعة التي خضع لها اتفاق الاستعداد الائتماني، أدرج صندوق النقد الدولي عقود أداء المؤسسات العمومية ضمن المعايير الهيكلية، ولكن هذا الشرط ظل غير محسوم في ختام الاتفاق وفي مراجعات آلية تسهيل الصندوق الممدد الموقعة في عام 2016.

³⁷ <http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2023-01/1.pdf> (ص.98)

³⁸ <https://www.steg.com.tn/fr/index.html>

³⁹ <https://www.pist.tn/record/164612?ln=en>

⁴⁰ [https://www.leaders.com.tn/uploads/FCK_files/Livre%20Blanc%20\(Rapport%20de%20synth%C3%A8se%20sur%20la%20r%C3%A9forme%20de%20la%20gouvernance%20et%20des%20entreprises%20publiques%20en%20Tunisie%20\)\(1\).pdf](https://www.leaders.com.tn/uploads/FCK_files/Livre%20Blanc%20(Rapport%20de%20synth%C3%A8se%20sur%20la%20r%C3%A9forme%20de%20la%20gouvernance%20et%20des%20entreprises%20publiques%20en%20Tunisie%20)(1).pdf)

3. العملية 3: تحرير قطاع الكهرباء

فتح أبواب مهمة الإنتاج التي تحتكرها الشركة التونسية للكهرباء والغاز للجهات الفاعلة من القطاع الخاص

بدأت مهمة الإنتاج بالإنفتاح على المنافسة منذ عام 1996،⁴¹ وتم لاحقا تعزيز هذا الانفتاح بمجموعة من القوانين المختلفة بدءا من عام 2009: قانون التحكم في الطاقة لعام 2009

القانون عدد 12 لسنة 2015 المتعلق بإنتاج الكهرباء من مصادر الطاقات المتجددة

ونص القانون عدد 47 لسنة 2019 المؤرخ في 29 ماي 2019 المتعلق بتحسين مناخ الاستثمار

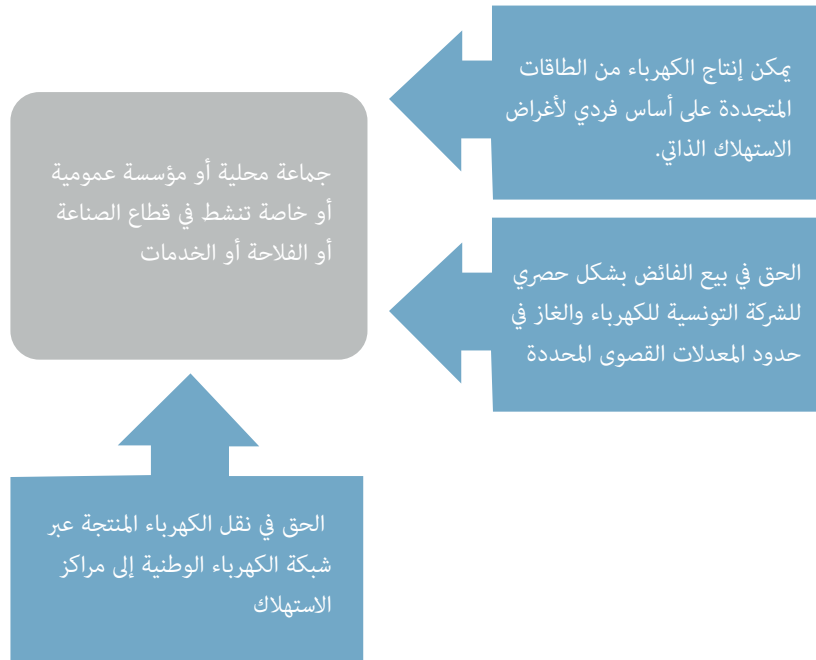
نص القانون عدد 27 لسنة 1996 المؤرخ في 04 أفريل 1996 على أنه يجوز للدولة منح امتيازات إنتاج الكهرباء للأفراد من القطاع الخاص، ثم مهد قانون عام 2009 الطريق أمام أي مؤسسة أو مجموعة من المؤسسات الخاصة لإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة والتوليد المشترك للطاقة لاستعمالاتها الخاصة، مع التمتع بحق بيع فائض الكهرباء المولدة حصريا للشركة التونسية للكهرباء والغاز (الإنتاج لأغراض الاستهلاك الذاتي).⁴²

إثر ذلك، منح قانون عام 2015 المتعلق بإنتاج الكهرباء من مصادر الطاقات المتجددة⁴³ المؤسسات الخاصة الحق في إنتاج الكهرباء لغير أغراض الاستهلاك الذاتي، بما معناه لتلبية احتياجات الاستهلاك المحلي أو للتصدير، وذلك من خلال نظام التراخيص والامتيازات والتصريح بالحق في استخدام شبكة الكهرباء الوطنية العمومية.⁴⁴

وفي عام 2019، صدر القانون عدد 47 لسنة 2019 المؤرخ في 29 ماي 2019 المتعلق بتحسين مناخ الاستثمار في إطار تنقيح قانون إنتاج الكهرباء من مصادر الطاقات المتجددة لعام 2015،⁴⁵ ونص على إمكانية إنشاء شركات إنتاج ذاتي (شركة خفية الإسم/ شركة ذات مسؤولية محدودة)، بحيث لا تقتصر مهامها على إنتاج الكهرباء المنتجة من مصادر الطاقات المتجددة وبيعها للشركة التونسية للكهرباء والغاز حصرا، بل لشركات أخرى أيضا في ظل نظام الاستهلاك الذاتي.

وهكذا، لم تعد عملية بيع الكهرباء في ظل نظام الاستهلاك الذاتي تقتصر حصرا على الشركة التونسية للكهرباء والغاز، بل أصبحت تشمل كل راغب في تلبية احتياجات الاستهلاك الذاتي.

الفصل 9 (سابقا) من قانون 2015:



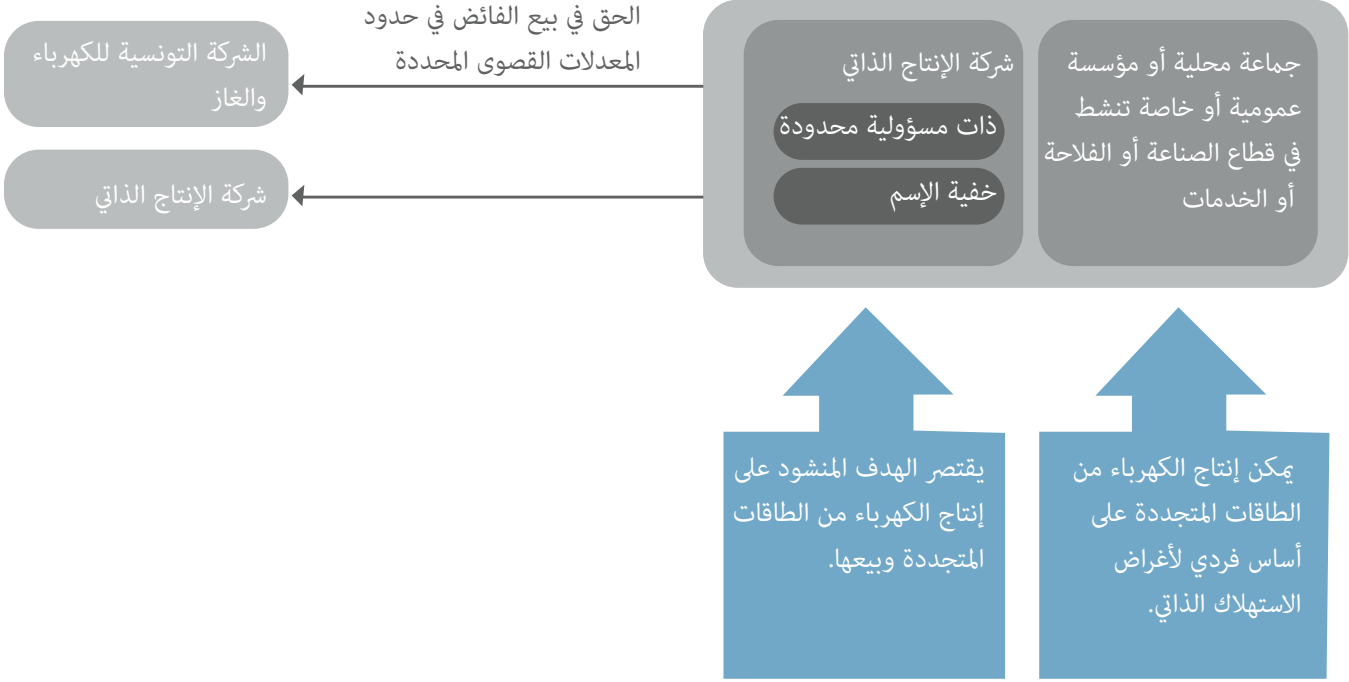
⁴¹ القانون عدد 27 لسنة 1996 المؤرخ في 04 أفريل 1996 المكتمل للمرسوم عدد 8 لسنة 1962 المؤرخ في 3 أفريل 1962 المتعلق بإحداث الشركة التونسية للكهرباء والغاز وتنظيمها، متاح على الرابط: <https://www.pist.tn/jort/1996/1996F/Jo02796.pdf>

⁴² القانون عدد 7 لسنة 2009 المؤرخ في 9 فيفري 2009 المكتمل للقانون عدد 72 لسنة 2004 المؤرخ في 2 أوت 2004، والمتعلق بإعطاء قيمة مضافة لإجراءات التحكم في الطاقة، ولا سيما تهديد الطريق أمام أي مؤسسة أو مجموعة من المؤسسات الخاصة لإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة والتوليد المشترك للطاقة لاستعمالاتها الخاصة، مع التمتع بحق بيع فائض الكهرباء المولدة حصريا للشركة التونسية للكهرباء والغاز.

⁴³ القانون عدد 12 لسنة 2015 المؤرخ في 11 ماي 2015 المتعلق بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة، متاح على الرابط: <https://igppp.tn/sites/default/files/Loi%202015-12.pdf>

⁴⁴ انظر الفصل 5 من قانون 2015 الخاص بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة

⁴⁵ متاح على الرابط: <https://igppp.tn/fr/node/534#:~:text=Article%20premier%20%2D%20Les%20dispositions%20de,de%20la%20gouvernance%20et%20de>

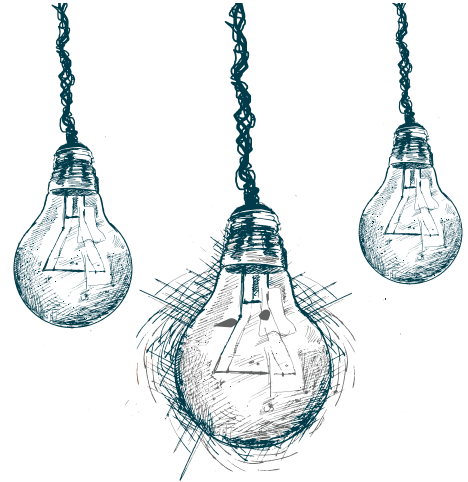


إنشاء هيئة تعديلية مستقلة

في عام 2022، أعلنت الحكومة في إطار «برنامج الإصلاح الوطني»⁴⁶ عن إنشاء الهيئة التعديلية المستقلة لتنظيم قطاع إنتاج الكهرباء بين القطاعين العام والخاص وتكليفها بمجموعة من المهام، أبرزها تسوية النزاعات وتحديد قواعد النفاذ إلى الشبكة وتقديم الآراء الاستشارية بشأن اللوائح التنظيمية المعمول بها، كما ستكون هذه الهيئة المستقلة مسؤولة أيضاً عن إسداء المشورة حول برامج الاستثمار والاستراتيجيات المعتمدة وخطط العمل.⁴⁷

إذا، في إطار تحرير قطاع الطاقة، من المبرمج ان يتم إنشاء جهة تنظيمية مستقلة للإشراف على سوق الطاقة يتمثل أحد أدوارها الرئيسية في ضبط تعريفات الطاقة بشكل مستقل.⁴⁸ عادة ما يتم اتخاذ هذا القرار بناء على عدة عوامل من بينها تكلفة إنتاج الطاقة والاستثمارات اللازمة لصيانة البنية التحتية أو تحسينها والضرائب والرسوم المفروضة وأرباح المؤسسات. وعادة ما يكون ذلك بمثابة بداية تحرير الأسعار ووضع الربحية المالية على رأس قائمة الأولويات على حساب الجانب الاجتماعي للخدمة العمومية.

صحيح أن تدابير التحرير ترمي إلى خلق إطار تنظيمي أكثر جاذبية لمستثمري القطاع الخاص، ولكنها في ذات الوقت تضع حدًا للاحتكار الطبيعي للدولة. ومما لا شك فيه أنها ستدفع المواطن التونسي إلى التساؤل بشأن مستقبل الشركة التونسية للكهرباء والغاز وبشأن آفاق الوصول إلى الطاقة بشكل عام، خاصة وأن هذه المسألة قد أصبحت قضية حيوية في الوقت الراهن، الذي يسود فيه غياب الاستقرار على جميع الأصعدة وفي ظل إلغاء الإعانات التي كانت تقدم لدعم مجال الطاقة.



<http://www.pm.gov.tn/pm/upload/fck/File/Programme2022fr.pdf>⁴⁶

<https://www.webmanagercenter.com/2022/04/28/485082/tunisie-lagence-de-regulation-du-secteur-de-lenergie-ne-sera-operation>⁴⁷

<https://www.webmanagercenter.com/2023/02/13/501612/des-pouvoirs-etendus-pour-la-nouvelle-agence-de-regulation-du-secteur-de-lenergie>⁴⁸

1. (أ) غريسة، «القطاع العمومي ودور الدولة»، المعهد العربي لرؤساء الأعمال، 1992، ص. 163.
2. (د) نعمان البجاوي، الخوصصة في تونس، أطروحة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة باريس دوفين معهد الحقوق دوفين، المقدمة بتاريخ 4 ديسمبر 2014، ص. 10.
3. المرجع نفسه.
4. يونس بن الفالح ودافيد كاراسوس. حوكمة المؤسسات العمومية: تحليل مقارنة على المستوى الدولي. الندوة السادسة للجمعية الدولية لبحوث الإدارة العامة، جوان 2017، نيس، فرنسا.
5. دليل الحوكمة والنزاهة للمؤسسات العمومية التونسية، ص 5.
6. القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في 9 غرة فيفري 1989 المتعلق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية المنقح والمتّم بالقانون عدد 102 لسنة 1994 المؤرخ في 9 غرة أوت 1994 والقانون عدد 74 لسنة 1996 المؤرخ في 29 جويلية 1996 والقانون عدد 38 لسنة 1999 المؤرخ في 3 ماي 1999 والقانون عدد 33 لسنة 2001 المؤرخ في 29 مارس 2001 والقانون عدد 36 لسنة 2006 المؤرخ في 12 جوان 2006.
7. صندوق النقد الدولي، «المؤسسات المملوكة للدولة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى: الحجم والتكاليف والتحديات»، 20 سبتمبر 2021، متاح على الرابط: https://www.elibrary.imf.org/view/journals/087/2021/019/087.2021.issue-019_en.xml
8. http://www.ijtimaia.tn/fileadmin/gbo/cadre_juridique/contrat_de_performance.pdf
9. البنك الدولي، «من أجل حوكمة أفضل للمؤسسات العمومية في تونس»، مارس 2014 [تقرير TN-78675].
10. التقرير الموجز حول إصلاح المؤسسات العمومية - مارس 2018. متاح على الرابط: <https://www.leaders.com.tn/uploads/...> (م). ساسي، «استراتيجية الطاقة في تونس منذ 1956»، دومينيك بارجوت وتي هواي ترانج فان (المدير)، «الاقتصاد والتنمية المستدامة: الموروثات التاريخية والتحديات الراهنة في العالم الفرنكوفوني»، باريس، منشورات الشركة الفرنسية لتاريخ ما وراء البحار، 2016، ص. 123-133.
11. (أ) بن النَّاصر، و (إ) فردايل، «خوصصة الشركة التونسية للكهرباء والغاز»، [تقرير]، ماي 2012، ص 7-9. متاح على الرابط: <https://shs.hal.science/halshs-00976733/document>
12. <https://www.melchior.fr/cours/complet/question-2-comment-les-monopoles-exercent-ils-un-pouvoir-de-marche>
13. (إ) اللواتي، «اتفاق التبادل الحر الشامل والمعمق: إنتاج الكهرباء والطاقات المتجددة: ما هو مستقبل الشركة التونسية للكهرباء والغاز والانتقال الطاقوي في تونس؟»، ورقة إحاطة، المرصد التونسي للاقتصاد، 2019، ص 4.
14. المرجع نفسه: <https://www.melchior.fr/cours/complet/question-2-comment-les-monopoles-exercent-ils-un-pouvoir-de-marche>
15. (إ) اللواتي، «اتفاق التبادل الحر الشامل والمعمق: إنتاج الكهرباء والطاقات المتجددة: ما هو مستقبل الشركة التونسية للكهرباء والغاز والانتقال الطاقوي في تونس؟»، ورقة إحاطة، المرصد التونسي للاقتصاد، 2019، ص.3.
16. القانون عدد 12 لسنة 2015 المؤرخ في 11 ماي 2015 المتعلق بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة.
17. الموقع الإلكتروني للشركة التونسية للكهرباء والغاز، أسعار الكهرباء متاحة على الرابط: https://www.steg.com.tn/fr/clients_res/tarif_electricite.html (تمت زيارة الموقع بتاريخ 29/10/2022)
18. الشركة التونسية للكهرباء والغاز، التقرير السنوي 2020
19. TB: الجهد المنخفض

21. (س) الخميري، «تسعين الاحتكار العمومي: حالة الشركة التونسية للكهرباء والغاز»، رسالة الماجستير في الاقتصاد، 2008.
22. الشركة التونسية للكهرباء والغاز 2009، ص.30.
23. (غير متاح للعموم) تدقيق منظومة دعم المحروقات 201 ص.7.
24. اللواتي (إ.) وبن روين (ش)، «صندوق النقد الدولي: تأثير تراجع قيمة الدينار»، ورقة الإحاطة عدد 11، المرصد التونسي للاقتصاد، 2021، ص 4.
25. اتفاق الاستعداد الائتماني 2013
26. التقرير القطري لصندوق النقد الدولي عدد 14/123. ماي 2014. المراجعة الثالثة بموجب اتفاق الاستعداد الائتماني
27. صندوق النقد الدولي (ديسمبر 2014)، المراجعة الخامسة بموجب اتفاق الاستعداد الائتماني، طلب تعديل معايير الأداء وإعادة جدولة النفاذ - تقرير الموظفين والبيان الصحفي وبيان المدير التنفيذي لتونس، [التقرير القطري لصندوق النقد الدولي عدد 21/44]
28. التقرير القطري لصندوق النقد الدولي عدد 17/203. جويلية 2017. المراجعة الأولى بموجب تسهيل الصندوق الممدّد.
29. التقرير القطري لصندوق النقد الدولي عدد 18/120. مارس 2018.
30. صندوق النقد الدولي (جويلية 2018)، المراجعة الثالثة بموجب تسهيل الصندوق الممدّد، وطلب الإعفاء من انطباق معايير الأداء وتعديلها، [التقرير القطري لصندوق النقد الدولي عدد 18/218].
31. صندوق النقد الدولي (أكتوبر 2018)، المراجعة الرابعة بموجب تسهيل الصندوق الممدّد وطلب تعديل معايير الأداء - البيان الصحفي وتقرير الموظفين وبيان المدير التنفيذي لتونس، [التقرير القطري لصندوق النقد الدولي عدد 18/291]، ص.58.
32. صندوق النقد الدولي (جويلية 2019)، المراجعة الخامسة بموجب تسهيل الصندوق الممدّد، وطلبات الإعفاء من انطباق معايير الأداء وتعديلها، وإعادة جدولة النفاذ [التقرير القطري لصندوق النقد الدولي عدد 19/223]، ص.66.
33. تقرير صندوق النقد الدولي عدد 13/161، تونس: اتفاق الاستعداد الائتماني، الإطار 7 تونس: اتفاق الاستعداد الائتماني، ص.24.
34. تقرير صندوق النقد الدولي عدد 13/161، تونس: اتفاق الاستعداد الائتماني، الإطار 7 تونس: اتفاق الاستعداد الائتماني، ص.24.
35. <http://www.pm.gov.tn/pm/actualites/actualite.php?id=7349&lang=ar>
36. <http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2023-01/1.pdf>
<http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2023-01/1.pdf> (ص.98)
37. <http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2023-01/1.pdf>
<https://www.pist.tn/record/164612?ln=en> (ص.98)
38. <https://www.steg.com.tn/fr/index.html>
39. <https://www.pist.tn/record/164612?ln=en>
40. [https://www.leaders.com.tn/uploads/FCK_files/Livre%20Blanc%20\(Rapport%20de%20synth%C3%A8se%20sur%20la%20r%C3%A9forme%20de%20la%20gouvernance%20et%20des%20entreprises%20publiques%20en%20Tunisie%20\)\(1\).pdf](https://www.leaders.com.tn/uploads/FCK_files/Livre%20Blanc%20(Rapport%20de%20synth%C3%A8se%20sur%20la%20r%C3%A9forme%20de%20la%20gouvernance%20et%20des%20entreprises%20publiques%20en%20Tunisie%20)(1).pdf)
41. لقانون عدد 27 لسنة 1996 المؤرخ في غرة أفريل 1996 المكمل للمرسوم عدد 8 لسنة 1962 المؤرخ في 3 أفريل 1962 المتعلق بإحداث الشركة التونسية للكهرباء والغاز وتنظيمها. متاح على الرابط: <https://www.pist.tn/jort/1996/1996F/Jo02796.pdf>
42. القانون عدد 7 لسنة 2009 المؤرخ في 9 فيفري 2009 المكمل للقانون عدد 72 لسنة 2004 المؤرخ في 2 أوت 2004، والمتعلق بإعطاء قيمة مضافة لإجراءات التحكم في الطاقة، ولا سيما تمهيد الطريق أمام أي مؤسسة أو مجموعة من المؤسسات الخاصة لإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة والتوليد المشترك للطاقة لاستعمالاتها الخاصة، مع التمتع بحق بيع فائض الكهرباء المولدة حصريا للشركة التونسية للكهرباء والغاز.

43. القانون عدد 12 لسنة 2015 المؤرخ في 11 ماي 2015 المتعلق بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة، متاح على الرابط:

<https://igppp.tn/sites/default/files/Loi%202015-12.pdf>

44. انظر الفصل 5 من قانون 2015 الخاص بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة

45. تاح على الرابط: <https://igppp.tn/fr/node/534#:~:text=Article%20premier%20%2D%20Les%20dispositions%20de,de%20la%20gouvernance%20et%20de>

[de,de%20la%20gouvernance%20et%20de](https://igppp.tn/fr/node/534#:~:text=Article%20premier%20%2D%20Les%20dispositions%20de,de%20la%20gouvernance%20et%20de)

46. <http://www.pm.gov.tn/pm/upload/fck/File/Programme2022fr.pdf>

47. <https://www.webmanagercenter.com/2022/04/28/485082/tunisie-lagence-de-regulation-du-secteur-de-le->

[/nergie-ne-sera-operationnelle-quen-2024-selon-gongi](https://www.webmanagercenter.com/2022/04/28/485082/tunisie-lagence-de-regulation-du-secteur-de-le-)

48. <https://www.webmanagercenter.com/2023/02/13/501612/des-pouvoirs-etendus-pour-la-nouvelle-agence->


[/de-regulation-du-secteur-de-lenergie](https://www.webmanagercenter.com/2023/02/13/501612/des-pouvoirs-etendus-pour-la-nouvelle-agence-)



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