الجمهورية التونسية

مجلس نواب الشعب

تقرير لجنة المالية والتخطيط والتنمية

حول

مشروع قانون

يتعلق بالموافقة على الإحالة لفائدة الدولة للقرض الرقاعي

المصدر بالسوق المالية اليابانية بضمان بنك اليابان الدولي، في شكل

اكتتاب خاص موضوع الاتفاقات المبرمة بين البنك المركزي التونسي وجمع من

مؤسسات مالية يابانية

(2015 / 18)

تاريخ إحالة المشروع على المجلس: 12 / 03 / 2015

الوثائق المرفقة بالمشروع:

* **وثيقة شرح الأسباب،**
* اتفاق الضمان
* اتفاقية وكالة
* اتفاقية ترتيب
* اتفاقية شراء السندات
* اتفاقية مع الشركة المكلفة من طرف المكتتبين

تاريخ انتهاء الأشغال: 20 / 01 / 2016

رئيس اللجنة: إياد الدهماني

مقررة اللجنة : ألفة السكري الشريف **المقرر المساعد:** الهادي بن ابراهم

نظـر اللجنـة

لجنة المالية والتخطيط والتنمية
تاريخ إحالة المشروع على اللجنة: 13 مارس 2015
جلسات اللجنة : 14 و27 جويلية 2015 و05 و06 و20 جانفي 2016 **القرار**: الموافقة بأغلبية الحاضرين **(06** نعم و01 محتفظ و02 لا) **تاريخ إنهاء الأشغال:** 20 جانفي 2016 **رئيس اللجنة :** إياد الدهماني **المقررة:** ألفة السكري الشريف

أوّلا . تقديم المشروع:

أصدر البنك المركزي التونسي لفائدة الدولة التونسية بتاريخ 8 أكتوبر 2014 سندات بالسوق المالية اليابانية بضمان من بنك اليابان للتعاون الدولي JBIC بمبلغ 50 مليار يان ياباني (حوالي 786,5 م.د.ت) وذلك حسب الشروط المالية التالية:

- سعر الإصدار: 100 %،
- نسبة الفائدة: 1,61 % سنويا،
- عمولة الضمان: 9.288.278.070 يان ياباني تخصم من مبلغ الإصدار،
- مصاريف الإصدار: 152.751.032 يان ياباني تخصم من مبلغ الإصدار،
- آجال السداد: دفعة واحدة بعد 10 سنوات (10 / 10 / 2024).

ويغطي الضمان الممنوح من قبل البنك الياباني للتعاون الدولي تسديد أصل السندات والفوائد المستوجبة المتعلقة بهذا الإصدار.

وعلى غرار بقية عمليات الإصدار بالسوق المالية العالمية، تم تكليف البنك المركزي التونسي بإنجاز هذه العملية وذلك في إطار الفصل 40 من القانون الأساسي للبنك عدد 90 لسنة 1958 المؤرخ في19 سبتمبر 1958. وللغرض أقر مجلس إدارة البنك المركزي التونسي المنعقد في غرة سبتمبر 2014 إصدار قرض رقاعي لفائدة الدولة التونسية في شكل اكتتاب خاص بالسوق المالية اليابانية بضمان بنك اليابان للتعاون الدولي. وقد تمت المصادقة على هذه المداولة بمقتضى الأمر عدد 3504 لسنة 2014 المؤرخ في 30 سبتمبر 2014.

ولهذا الغرض تم إبرام الوثائق القانونية التالية:

ـ اتفاق الضمان " INDEMNITY AGREEMENT " مبرم بين البنك المركزي التونسي وبنك اليابان للتعاون الدولي يحدّد كيفية وشروط منح واستعمال ضمان البنك الياباني والشروط المالية التي تخضع لها السندات.

ـ اتفاقية وكالة " AGENCY AGREEMENT " تـم بمقتضاها تعيين بنـك MIZUHO BANK كوكيل إصدار، وكيل دفع ووكيل إدارة لعملية الإصدار وتحدد الاتفاقية واجبات البنك المركزي التونسي والوكيل بعنوان كل مهمة من المهام الموكولة إليه.

ـ اتفاقية ترتيب " ARRANGER AGREEMENT " وهي اتفاقية مبرمة بين البنك المركزي التونسي وشركة Nomura للأوراق المالية عين بمقتضاها البنك المركزي الشركة لتنظيم عملية الإصدار، وفي المقابل يقوم البنك المركزي بدفع عمولات عن طريق وكيل الدفع.

ـ اتفاقية شراء السندات " BOND PURCHASE AGREEMENT " اتفاقية مبرمة بين البنك المركزي التونسي وشركة Nomura للأوراق المالية باعتبارها مكتتبة السندات، تنص الاتفاقية على القيمة الاسمية للسندات والشروط المالية لعملية الإصدار والضمانات المقدمة من المصدر للمكتتبين وشروط بيع وشراء السندات وتعهدات المصدر.

ـ اتفاقيـــة مـــع الشركـــة المكلفـــة مـــن طرف المكتتبين

AGREEMENT WITH COMMISSIONED COMPANY FOR BONDHOLD مبرمة بين البنك المركزي التونسي بصفته مصدر وبنك اليابان للتعاون الدولي بصفته ضامن وبنك MIZIHO بصفته المكلف من طرف المكتتبين يعهد بمقتضاها للبنك باستخلاص المبالغ المتعلقة بالسندات والمحافظة على حقوق حامليها سواء تجاه المصدر أو الضامن.

ثانيا . أعمال اللجنة:

عقدت لجنة المالية والتخطيط والتنمية جلسة يوم الأربعاء 14 جويلية 2015 للنظر في مشروع هذا القانون على ضوء ما ورد عليها من بيانات بوثيقة شرح الأسباب ونص الاتفاقيات المصاحبة.

وفي بداية الجلسة، أشار النواب إلى غياب نسخ من الاتفاقيات باللغتين العربية والفرنسية.

وخلال النقاش، أكّد النواب على أنّ عمولة الضمان ومصاريف الإصدار لهذا القرض تعتبر مشطة إذ تمثل قرابة (20 %) من المبلغ الجملي للقرض خلال كامل المدةّ خاصة وأن عمولة الضمان بالنسبة للقرضين السابقين الذين تحصلت عليهما تونس بضمانة يابانية كانت على التوالي 1,45% و1,4 %. وطالبوا بتوضيحات من وزارة المالية ومن لبنك المركزي التونسي.

كما استفسر عدد من النواب عن قدرة بلادنا على تسديد القرض في سنة 2024، خاصة وأنه بداية من سنة 2020 ستشهد المالية العمومية صعوبات نتيجة حلول أجل سداد عدة قروض رقاعية متسائلين عن الإجراءات التي تم اتخاذها لتغطية مخاطر انزلاق سعر صرف الدينار أمام اليان الياباني.

واعتبر بعض النواب أن الموافقة على هذا القرض الذي تم إصداره دون استشارة أو إعلام السلطة التشريعية وهو حاليا في حسابات البنك المركزي، لا يمكن إلا أن تجعل من دور مجلس نواب الشعب دورا شكليا. في حين رأى نواب آخرون أن إصدار القروض الرقاعية هي من صلاحيات البنوك المركزية دون الرجوع إلى البرلمان وذلك على غرار ما هو معمول به في عدة دول، إضافة إلى أن هذا القرض يندرج ضمن موارد الاقتراض الخارجي التي تم الترخيص فيها من خلال المصادقة على قانون المالية.

وبتاريخ 05 جانفي 2016، استمعت اللجنة إلى كلّ من السيد محافظ البنك المركزي والسيدة كاتبة الدولة لدى وزير المالية، للاستيضاح حول الأسباب الداعية لهذا القرض ونسبة الفائدة المُرتفعة وخاصة عمولة الضمان ومصاريف الإصدار.

وفي بداية الجلسة، قدّم محافظ البنك المركزي بسطة حول الإطار العام الذي تزامن مع إصدار هذا القرض وعرض معطيات تقنية حول القروض الرقاعية ومواصفاتها وشروطها والمعايير المُعتمدة لتقييم جودتها، مبيناً أن اللجوء للسوق اليابانية كان ضروريا وليس خيارا نظرا لضعف نسبة الادخار وضرورة إيجاد السيولة اللازمة للدولة، هذا بالإضافة إلى ضعف المداخيل الجبائية.

وفي هذا السياق، أشار إلى أن عملية المقارنة بين هذا القرض والقروض السابقة التي قامت بها الدولة مع نفس الجهة المانحة لا تجوز نظرا لخصوصية الظروف الداخلية والخارجية التي أُبرم فيها.

كما بين أن دور البنك المركزي في عمليات الاقتراض الخارجي التي تقوم بها الحكومة هو دور ترتيبي وتنظيمي وترويجي واستشاري وذلك بتكليف من وزارة المالية وأن قرار الإصدار هو قرار سيادي من صلاحيات وزارة المالية التي تقوم بتحديد قيمته وشروطه وتقديراته حسب ما تم الترخيص فيه في قانون المالية.

ومن جهة أخرى، أفاد أن هذا القرض الرقاعي يتنزل ضمن سياسة تعبئة الموارد المالية الخارجية قصد تمويل ميزانية الدولة لسنة 2014 موضّحا أنّه تم الالتجاء إلى هذه الآلية في السابق بما أنّ الاقتراض من السوق المالية العالمية هو آلية حديثة للتمويل معمول بها في عديد الدول حيث تم عقد حوالي 26 قرضا رقاعيا على امتداد 21 سنة.

وفي هذا الإطار، بيّن أنّ المدة الزمنية المعقولة للقروض الرقاعية تتراوح بين 5 و30 سنة والمعدل هو10 سنوات وأنّ نسبة الفائدة التي يُضاف إليها هامش حسب المخاطر، يتم تحديدها حسب الظروف المالية وسوق الإصدار.

وباعتبار أن إمكانية الحصول على قروض بضمانات باتت صعبة، أكد على ضرورة القيام بعديد الإصلاحات الداخلية حتى يُصبح الاقتراض الخارجي خيارا وليس ضرورة، مُشدّدا على أهمية أن تعمل بلادنا على تنويع مصادرها في تمويل الاقتصاد الوطني حتى لا تكون مُلزمة على الاقتراض المشروط من مصادر التمويل التقليدية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

كما أكّد على ضرورة تنويع مصادر تمويل الاقتصاد التونسي بالاتجاه إلى الأسواق المالية العالمية بما في ذلك اعتماد آلية الصكوك الإسلامية مما من شأنه أن يمكّن من الاستجابة لطلبات الدولة والميزانية.

ومن جهتها، أوضحت السيدة كاتبة الدولة لدى وزير المالية أن هذا القرض تم التعهد به من طرف الحكومات السابقة، ولكن عملا بمبدأ استمرارية الدولة ستناقشه الحكومة الحالية، مؤكدة أنّ الالتجاء إلى التداين عموما وإلى هذا القرض خصوصا كان ضرورة وليس اختيارا وذلك بالنظر للظروف الاقتصادية الصعبة التي مرت بها البلاد خلال تلك الفترة. كما بيّنت أنّ كلفته الفعلية تساوي 3.66% في السنة وهي ليست مرتفعة خاصة في ظل ضمان الحكومة اليابانية وأنه يجب الأخذ بعين الاعتبار لكل الظروف التي يتنزّل فيها أي قرض عند إبرامه، مُشيرة إلى أن الاقتراض معمول به حتى في البلدان المتقدمة بشرط كيفية صرف هذه الأموال واستغلالها من أجل خلق الثروة.

وفي تدخلاتهم، أثار النواب عدة ملاحظات واستيضاحات تعلقت أساسا بـ:

- ضرورة العرض المسبق لكل اتفاقيات القروض والتعهدات المالية للدولة قبل سحبها من قبل الحكومة احتراما لمقتضيات الفصل 65 من الدستور،
- ضرورة توجيه واستعمال هذه القروض للتنمية وخلق الثروة بما يتناسب مع مبادئ الحوكمة الرشيدة،
- اقتراح تشريك لجنة المالية في القرارات التي تتخذها الحكومة للتوجه إلى السوق الخارجية،
- مدى تأثير عدم مصادقة النواب على هذا القرض خاصة وأنه تم صرفه،
- أسباب ارتفاع عمولة الضمان لما يقارب 20 % على كامل المدّة والكلفة الجملية للقرض إلى ما يقارب 35 %،
- أسباب ارتفاع نسبة التداين الخارجي مقارنة بنسبة التداين الداخلي،
- العمل على ايجاد آلية للحد من المديونية وذلك بضبط سقف لها في إطار قانون المالية،

وفي ردّه، أكد محافظ البنك المركزي بخصوص سياسة الدولة عموما في مجال التداين، أن الالتجاء إلى السوق المالية العالمية كان ضروريا لتوفير السيولة اللازمة بكلفة وبشروط تتماشى مع الأوضاع المالية والاقتصادية التي مرت بها الدولة خلال سنوات 2012 و2013 و2014. كما أوضح أن الحاجة إلى التمويل في تونس مرتبطة أساسا بمستوى الادخار الوطني حيث أن نسبة الادخار هي من أضعف النسب في العالم، مبيّنا أن الادخار لن ينمو إلاّ إذا تطور دخل المواطن وذلك من خلال استقرار الشغل والتشغيل والعمل على تقليص الاستهلاك.

وحول دور البنك في عملية التفاوض حول الإصدارات الرقاعية وضرورة احترام مقتضيات الفصل 65 من الدستور والدور الرقابي للسلطة التشريعية، أبرز أنه في إطار مشروع القانون المتعلق بضبط النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي الذي أحيل إلى مجلس نواب الشعب، ستتمّ مراجعة الفصل 40 منه حتى لا يتدخل البنك مستقبلا في عمليات الاقتراض الموجهة للسلطة التنفيذية إلا بعد مصادقة البرلمان مشيرا إلى أنه في بعض التجارب المقارنة تقوم الخزينة العامة بهذا الدور.

وفي ذات السياق، أوضح أن تشريك مجلس نواب الشعب في النقاشات حول الإصدارات الرقاعية ومردودها الاستثماري غير ممكن على مستوى التطبيق لأن عملية التفاوض بخصوص أغلبية هذه الإصدارات يجب أن تتم بصفة حينيّة بالنظر لنوعية وماهية الأسواق المالية وهذا يتنافى مع طول الإجراءات القانونية، مقترحا أن يتضمن قانون المالية ترخيصا في القيمة الجملية لهذه القروض وذلك بتحديد سقف للمديونية.

كما أكد محافظ البنك المركزي على ضرورة تفادي استعمال القروض الخارجية في تغطية نفقات الاستهلاك والعمل على توجيهها في خدمة التنمية والاستثمار، موضّحا أنّ ذلك يبقى من صلاحيات الحكومة. واقترح أن يرتبط مستقبلا أي اقتراض بالاستثمار.

وبيّنت كاتبة الدولة لدى وزير المالية في إجابتها، أنّ إصدار القروض الرقاعية يرتبط أساسا بوضعية البلاد وترقيمها السيادي والمؤشرات التي تحكم السوق المالية العالمية وأن لجوء تونس للتداين لم يكن خيارا بل هو يُعزى أساسا إلى وضعية السيولة المصرفية وتمويل الاقتصاد، مضيفة أن الاقتراض معمول به حتى في البلدان المصنّعة لكن يجب صرف هذه الأموال واستغلالها في التنمية.

ومن جهة أخرى، أفادت أنه سيتم العمل على إحداث الوكالة التونسية للدين وذلك بالاتفاق مع البنك المركزي. كما يتم العمل حاليا على بعث وكالة التصرف في السيولة.

ثالثا ـ توصيات اللجنة

توصي لجنة المالية والتخطيط والتنمية بـ:

- أخذ الاحتياطات اللازمة لتغطية انزلاق الدينار أمام اليان الياباني
- الحرص على ايجاد مصادر تمويل أخرى والابتعاد عن المديونية،
- أخذ رأي لجنة المالية والتخطيط والتنمية مسبقا قبل إبرام مثل هذه الاتفاقيات.

رابعا ـ قرار اللجنة:

قررت لجنة المالية والتخطيط والتنمية الموافقة على مشروع هذا القانون بأغلبية الحاضرين.

رئيس اللجنة	**المقررة**
إياد الدهماني	ألفة السكري الشريف