الجزء الأوّل: الملخّص

أهمّ الاستنتاجات والتوصيات في ما يتعلّق بغلق ميزانيّة الدولة لسنة 2012

تمّ إعداد التقرير عن غلق ميزانية الدولة لسنة 2012 استنادا إلى حساب التصرّف لأمين المال العامّ والحساب العامّ للسنة الماليّة ومشروع القانون المتعلّق بغلق ميزانية الدولة لسنة 2012. كما تمّ الاستناد إلى معطيات تمّ استقاؤها لدى المصالح المختصة لوزارة الاقتصاد والماليّة وذلك على غرار الخزينة العامّة للبلاد التونسية والإدارة العامّة للأداءات والإدارة العامّة للمحاسبة العموميّة والاستخلاص.

ففضلا عن النظر في الوثائق المحاسبية المرفقة بمشروع قانون غلق الميزانية تمّ توجيه طلبات إرشادات إلى كلّ من الإدارة العامّة للأداءات والإدارة العامّة للمحاسبة العموميّة والاستخلاص. كما تمّ استقاء المعطيات المتّصلة باستخلاص الديون الديوانية مباشرة من الإدارة العامّة للديوانة. وقد تمّ مدّ الدائرة في هذا الإطار بمعطيات لامادية تمّ استخراجها من المنظومات الإعلاميّة ذات العلاقة باستخلاص موارد ميزانيّة الدّولة ونفقاتها وهي منظومات "صادق" و"رفيق" و"أدب".

ورغم توصل مصالح وزارة الاقتصاد والمالية إلى التقليص من التأخير في إعداد الحساب العام للسنة المالية لسنة 2012 مقارنة بسنة 2011 حيث تمّ مدّ الدائرة بالحساب المذكور بعد الآجال القانونية بأربعة أشهر، فإنّ التقيّد بأحكام مجلة المحاسبة العمومية يفرض ضرورة موافاة الدائرة بهذا الحساب قبل موفى السنة الموالية للسنة الخاصّة به. ومن شأن تواصل هذا التأخير أن يحدّ من نجاعة الرقابة على تنفيذ الميزانية ويقلّص من الجدوى من إبداء رأي الدائرة خاصّة في ظل تعدد التنقيحات المدخلة على هذا الحساب.

وتوصي الدائرة في هذا الإطار بضرورة تقديم الحساب العامّ ومشروع قانون غلق الميزانيّة في الآجال حتّى يتسنّى المصادقة على قانون غلق الميزانيّة في أفضل الآجال بما يمكّن من إصلاح المسائل التي تمّ التطرّق إليها. وقدتمّ عرض مشروع التقرير على وزارة الإقتصاد والماليّة بتاريخ 21 نوفمبر 2014 للحصول على وجهة نظرها وتلقّت الدائرة ردودا في هذا الشأن وذلك بداية من تاريخ 23 ديسمبر 2014.

أ- الاستنتاجات

أسفرت أعمال الدائرة في خصوص غلق ميزانية الدّولة لسنة 2012 عن جملة من الاستنتاجات تعلّقت بتطوّر مؤشّرات تنفيذ الميزانية وبنقائص شابت التصرّف في عمليات الميزانية للسنة المذكورة.

أ-1- مؤشّرات تنفيذ الميزانية

- بلغت جملة الموارد المحصّلة ما قدره 25.181,142 م.د في حين ضبطت التقديرات النهائية بما قيمته 25.398,832 م.د ممّا نتج عنه استقرار في نسبة تحقيق الموارد (98 %) مقارنة بسنة 2011 (98,13 %)؛
- بلغت الاعتمادات المأمور بصرفها 23.484,145 م.د توزّعت أساسا بين العنوان الأوّل بما قدره 15.786,179 م.د والعنوان الثاني بما قيمته 6.851,194 م.د؛
- مثّلت الموارد الذاتيّة ما نسبته 85,79 % مقارنة بجملة موارد الميزانيّة مقابل 84,85 % في سنة 2011 و90,41 % في سنة 2010. ومكّنت الموارد الذاتية من تغطية نفقات الميزانيّة في حدود نسبة 81,86 % مقابل 87,33 % في سنة 2011 و88,80 % في سنة 2010؛
- بلغ الضغط الجبائي 21,2 % في سنة 2012 مقابل 21,10 % في سنة 2011؛
- أسفر تصرّف 2012 (العنوان الأوّل والعنوان الثاني) عن فائض في المصاريف على المقابيض بما قدره 384,699 م.د تمّت تغطيته باللجوء إلى متوفّرات الخزينة مقابل 1.013,858 م.د في سنة 2011؛
- بلغت الاعتمادات المأمور بصرفها بعنوان التأجير العمومي 8.655,466 م.د مسجّلة نموّا بنسبة 12,71 %. وتتعين الملاحظة أنّ الارتفاع الهامّ في هذه الاعتمادات يعود أساسا إلى الانتدابات الاستثنائية التي بلغ عددها 17,6 ألف في سنة 2012 و19,9 ألف في سنة 2011 مقابل 6,7 ألف في سنة 2010.
- استنادا إلى المعطيات المستقاة لدى وزارة الاقتصاد والمالية بلغ عجز الميزانية في سنة 2012 بدون اعتبار التخصيص والهبات 3.641,2 م.د وهو ما مثّل 5,1 % من الناتج الداخلي الخام مقابل 3,6 % سنة 2011 و1 % سنة 2010؛
- بإدراج فوائض المصاريف على مقابيض الميزانية لسنوات 2009 (1.008,045 م.د)[1] و2010 (1.486,133 م.د) و2011 (1.013,858 م.د) يرتفع الرصيد المدين الفعلي للحساب القارّ لتسبقات الخزينة في سنة 2012 إلى 9.237,041 م.د؛
- تجاوز حجم نفقات العنوان الأوّل (15.786,179 م.د) حجم موارده (15.298,906 م.د) وهو ما يعني عدم التوصل إلى تغطية النفقات بالموارد بخصوص هذا العنوان؛
- تجاوز حجم موارد الاقتراض (5.074,743 م.د) نفقات التنمية (4.062,288 م.د) وهو ما يبرز اختلال توازن الميزانية تبعا لتخصيص جانب من موارد الاقتراض لتمويل نفقات أخرى. ويتطلب هذا الوضع اتخاذ تدابير قانونية تمنع في جميع الحالات تجاوز موارد الاقتراض نفقات التنمية؛

---

[1] صدر قانون غلق الميزانية لسنة 2009 بتاريخ 15 جانفي 2013.

- عدم التوصل خلال سنة 2012 إلى تنفيذ نفقات ميزانية الدّولة وفق التقديرات المدرجة بقانون المالية التكميلي خاصّة في مستوى نفقات التنمية التي سجلت اعتمادات غير مستعملة بمبلغ 1.389,711 م.د. وتترجم أهمية هذه الفواضل والمتأتية أساسا من اعتمادات غير موّزعة عن مراجعة تنفيذ مشاريع التنمية المبرمجة خلال هذه السنة بالنظر أساسا إلى تراجع نسق الإنجاز مقارنة بالتقديرات؛
- أهميّة حصّة نفقات التصرف التي تجاوزت في سنة 2012 نسبة 62 % مقارنة بجملة نفقات الميزانية.

أ-2- التصرّف في عمليات الميزانية

1- محدودية شفافية ودلالة مستوى العجز وذلك :

- لتواصل وجود تسبقات غير مسواة في موفى سنة 2012 بمبلغ إجمالي ناهز 191 م.د.
- لعدم تخصيص اعتمادات في مستوى الميزانية لتسوية القروض التي تحملتها الدولة بالنسبة إلى الصيدلية المركزية بما قيمته 12,330 م.د وقروض الخزينة المسندة لفائدة شركة إسمنت جبل الوسط بمبلغ 5 م.د. وحيث تعتبر القروض المتخلى عنها تعهدات على كاهل الدّولة فإنّ عدم تخصيص اعتمادات لتسويتها من شأنه أن يحجب الحجم الحقيقي للنفقات وبالتالي أن يحدّ من مستوى عجز الميزانية؛
- لعدم تخصيص اعتمادات في مستوى الميزانية لتسوية التسبقات المسندة من قبل المحاسبين العموميين والمغطاة من قبل الخزينة بعنوان مصاريف مختلفة تعلقت أساسا بأجور حاملي بطاقات الجبر وبمصاريف التتبعات والدعوى (26,622 م.د) وتسبقات بعنوان صكوك غير مسددة (9,746 م.د)؛
- لوجود عمليات للحفظ تعذّر إدراجها النهائي نظرا للنقص في المعطيات حول طبيعتها أو هدفها. وبيّن النظر في وضعية حساب مقابيـــض للحفظ ارتفـــاع رصيده الذي بلغ في موفى سنة 2012 ما قيمته 695 م.د؛
- لعدم إدراج مناب الميزانية من أرباح البنك المركزي التونسي لسنة 2011 والبالغ 251,600 م.د ضمن ميزانية سنة 2012 بما من شأنه أن يؤدّي إلى التقليص من حجم موارد الميزانية ويمسّ بالتالي من شفافية مستوى العجز؛
- أهمية العمليات المنجزة سنويا بعنوان إرجاع فائض الأداء (287,711 م.د) والتي يتمّ خلاصها في مستوى الخزينة دون إدراجها ضمن الميزانية ممّا يحجب الحجم الحقيقي لنفقات الميزانيّة ويحدّ بالتالي من شفافية مستوى العجز.

2- نقائص في ضبط التقديرات

- وجود فوارق في مستوى بعض بنود الميزانية بين تقديرات وإنجازات الموارد الجبائية حيث تراوحت نسبة الإنجاز بين 37 % و143 %؛
- لا يتمّ مدّ الدائرة بالوثائق المرفقة بقانون المالية على مستوى مرونة الموارد الجبائية عند ضبط التقديرات. وفضلا عن ذلك لا يتمّ في مستوى هذه الوثائق إبراز الأثر المالي للإجراءات الجبائية الجديدة؛
- عدم تثقيل مستحقات الدولة بعنوان المنشآت العمومية في مستوى الخزينة العامّة ممّا حال دون ضبط تقديرات دقيقة حول تحويلات المنشآت الواجب تحصيلها؛
- وجود فوارق هامة بين تقديرات وإنجازات إتاوة عبور الغاز، حيث لم يتوفر للدائرة ما يفيد مسك وزارة الاقتصاد والمالية لمعطيات محاسبية حول نشاط المؤسسات المعنية بهذا الصنف من الموارد وكذلك حجم التعهدات بهذا العنوان؛
- تسجيل موارد بعنوان المداخيل البترولية رغم عدم إدراج تقديرات بعنوانها وهو ما يترجم عن نقائص في ما يتعلق بمتابعة نشاط المؤسسات المعنية من ناحية وبالقيد المحاسبي لهذه العمليات من ناحية أخرى؛
- ارتفاع نسبة الاعتمادات المخصصة للنفقات الطارئة التي مثّلت في سنة 2012 ما يعادل 15,88 % من مجمل نفقات التصرف ونفقات التنمية. وفضلا عن النقص في دقّة ضبط التقديرات في خصوص بعض أصناف النفقات على غرار التأجير العمومي ووسائل المصالح يؤدي تواصل ارتفاع هذه النسبة إلى الحدّ من الرقابة البرلمانية على نفقات الميزانية؛
- عدم دقة التقديرات المتعلّقة بالانتدابات بالإضافة إلى عدم التنصيص في مستوى قانون المالية على التراخيص السنوية بعنوانها؛
- عدم استناد ضبط اعتمادات الدفع المحالة بعنوان المشاريع ذات الصبغة الجهويّة إلى الجماعات المحليّة إلى النسق الفعلي لإنجاز المشاريع وهو ما أدّى إلى تراكم الاعتمادات غير المستعملة خلال السنوات الأخيرة حيث لم يتجاوز معدل استهلاكها نسبة 50 %؛
- عدم إدراج تقديرات أموال المشاركة ضمن قانون المالية مما يحول دون اكتمال البيانات المتعلقة بالميزانية خاصّة أنّ أغلب هذه الحسابات تنتفع بموارد ذات طابع قارّ؛
- تواصل الإدراج بسجلاّت أمين المال العامّ لفوائض بعنوان بعض الحسابات التي ظلّت تنقل من سنة إلى أخرى دون أن تسجّل هذه الحسابات أيّة موارد أخرى أو نفقات؛

- نقص في شفافية العمليات المدرجة سنويا ضمن الحساب العامّ للسنة المالية حول الصناديق الخاصّة وهو ما يحدّ من الرقابة على هذه الصناديق بالنظر أساسا إلى عدم تضمن قانون المالية للعمليات المنجزة من قبلها؛
- أهميّة حجم الاعتمادات غير الموزّعة بعنوان النفقات الممولّة بواسطة موارد خارجية موظفة وهو ما يترجم عن نقص في دقّة التقديرات بهذا العنوان.

3- نقائص في مستوى تنفيذ ميزانية الدّولة

3-1- الموارد

تبيّن في هذا الخصوص أساسا:

- محدودية التصريح الجبائي (بدون اعتبار الأداءات بعنوان الأجور) حيث بلغت نسبة الإيداع في سنة 2012 ما قدره 50,8 % ولم يتعدّ معدل هذه النسبة خلال العشر السنوات الأخيرة مستوى 60 %؛
- محدودية حجم الموارد المستخلصة بعنوان النظام التقديري في سنة 2012 (23,411 م.د) وذلك بالنظر إلى عدد المنضوين تحت هذا النظام والذي بلغ، في موفى نفس السنة، حوالي 356 ألف مطالب بالأداء، أي بمعدّل سنويّ بمبلغ 6,576 د؛
- تواصل ارتفاع المراجعات الأوّلية غير المسواة حيث بلغت في موفى سنة 2013 المراجعات المنجزة في سنة 2012 وغير المسواة ما عدده 8820 مراجعة؛
- تواصل ارتفاع عدد المراجعات المعمّقة المنجزة خلال سنة 2012، والتي بلغ عددها في موفى شهر سبتمبر 2013 ما جملته 3240 ملفا بمبلغ إجمالي قدره 63 م.د. وبلغ معدل التأخير في تسوية هذه العمليات حوالي السنة؛
- تواصل تراكم الديون غير المستخلصة بعنوان الموارد الجبائية والمتصلة بقرارات التوظيف الإجباري التي ارتفعت إلى 3.783 م.د في سنة 2012 مقابل 3.104 م.د في سنة 2011؛
- تواصل محدودية نتائج استخلاص الديون المثقلة حيث بلغت نسبة الاستخلاص خلال سنة 2012 ما يقارب 6,55 % مقابل 5,02 % في سنة 2011؛
- تواصل في سنة 2012 تضمين ديون بعنوان المنشآت العمومية التي تلاقي صعوبة في الاستخلاص بالنظر إلى خضوعها إلى إجراءات التصفية أو التخصيص وذلك بحجم إجمالي قدره 206 م.د؛

- تواصل في سنة 2012 تضمين مبالغ بعنوان ديون المؤسسات التي تقع تحت طائلة قانون إنقاذ المؤسسات بما قدره 333,1 م.د. وبلغ عدد المدينين الخاضعين إلى اجراءات التصفية أو التفليس خارج قانون الإنقاذ ما جملته 650 مدينا بمبلغ إجمالي قدره 100 م.د؛
- محدودية نتائج الاستخلاص بعنوان استرجاع أصل القروض في سنة 2012 حيث لم تتعدّ نسبة 8,81 % من ضمن البقايا للاستخلاص البالغة 1.600 م.د في سنة 2012 ؛
- عدم توافق الأحكام المنصوص عليها بالفصلين 57 و58 من قانون المالية لسنة 1975 مع أحكام القانون الأساسي للميزانيّة في خصوص تحصيل الزيادة الإضافية والمنصوص عليها بالقانون المذكور والمحدّدة بنسبة 0,5 % من مجمل الأجور والمرتبات أو الأرباح التي يتقاضاها العملة حيث لا يتمّ إدراج المداخيل المتأتّية عنها بالميزانيّة؛
- عدم توفّر الوثائق المثبتة للدفوعات المنجزة من قبل الصندوق الوطني للتأمين على المرض لفائدة الخزينة العامّة بعنوان دفع مساهمات الدّولة مقابل تداوي منخرطي الصندوق بالمؤسسات الصحية والبالغة 106,250 م.د علما بأنّ تحديد هذا المبلغ يتمّ بصفة جزافية.

3-2- النفقات

- رغم أهمية حجم النفقات المنجزة في سنة 2012 بعنوان الانتدابات الاستثنائية لم تتضمن الوثائق المقدمة في إطار غلق الميزانية للسنة المعنيّة معطيات حول الانتدابات الفعلية ونفقات ميزانية الدّولة المنجزة بعنوان هذه الانتدابات؛
- ارتفاع حجم النفقات بعنوان المنح المخوّلة للسلط العمومية في سنة 2012 بنسبة 75,31 % مقابل تراجع بنسبة 45,79 % في سنة 2011 وتم تمويل جزء منها عن طريق توزيع الاعتمادات بعنوان النفقات الطارئة وهو ما لا يتوافق مع الطبيعة القارّة وغير الطارئة لهذا الصنف من النفقات؛
- تواصل تحمل ميزانية الدّولة للنفقات بعنوان تكفل الدّولة بعجز الأنظمة الخاصّة للتقاعد والذي بلغ في سنة 2012 ما قيمته 14 م.د مقابل 4,5 م.د في سنة 2003؛
- ضعف نسق إنجاز السحوبات بعنوان المشاريع الممولة بواسطة موارد خارجية موظّفة بالنظر أساسا إلى التأخير في إنجاز الصفقات والتأخير في تقديم طلبات السحوبات إلى الجهة المقرضة؛
- عدم توافق إجراءات القيد المحاسبي لغلق حساب "تنظيم القمة العربية السادسة عشر بتونس" مع قواعد المحاسبة العمومية. فعوض الاقتصار على إدراج الرصيد المتبقي ضمن هذا الحساب بحساب "تنظيم التظاهرات الدولية بتونس" المنتفع بعملية التحويل تمّ إدراج مبلغ الرصيد ضمن موارد هذا

الحساب والبالغ 698 أ.د مع اعتباره في نفس الوقت موارد ونفقات للحساب الذي تمّ غلقه وهو ما أدّى إلى تضخيم الحجم الإجمالي لموارد ونفقات ميزانية الدّولة.

ب- التوصيات

في ضوء الاستنتاجات التي تمّ ذكرها سابقا توصي الدائرة بإيلاء العناية إلى الجوانب التالية :

ب-1- الرفع من شفافية عجز الميزانية

- التفكير في اعتماد نسبة قصوى لعجز الميزانية؛
- اعتماد تدابير قانونية تقضي بعدم تجاوز موارد الاقتراض لنفقات التنمية؛
- تعديل القانون الأساسي للميزانية في اتجاه تضمين وضعية التعهدات المحتملة للدّولة بمشروع قانون المالية مع رصد اعتمادات بعنوان النفقات المحمولة على الميزانية بهذا العنوان في مستوى قانون غلق الميزانية؛
- استكمال مجهود تسوية تسبقات الخزينة المسندة على ميزانية الدّولة سواء المسندة مباشرة من قبل الخزينة العامّة أو من قبل المحاسبين العموميين؛
- تسوية العمليات للحفظ من خلال تحديد المآل النهائي لهذه العمليات؛
- التقيد بقواعد المحاسبة العمومية في ما يتعلّق بمناب الخزينة من أرباح البنك المركزي التونسي من خلال إدراج هذه الموارد ضمن عمليات الميزانية مباشرة إثر عملية توزيع مرابيح البنك؛
- مراجعة أجراءات ارجاع فائض الأداء بما يمكنّ من إدراج هذه النفقات ضمن عمليات الميزانية.

ب- 2- الرفع من دقة التقديرات

- التنصيص في مستوى التقرير عن الميزانيّة على مستوى المرونة بالنسبة إلى مختلف الموارد الجبائية مقارنة بالمؤشرات الاقتصادية؛
- إبراز مفعول الإجراءات الجبائية الجديدة؛
- إبراز مردود الاستخلاص بعنوان الموارد الجبائية المثقّلة؛
- تركيز إجراءات لمتابعة وتثقيل الموارد المتأتية من المنشآت العمومية وعبور الغاز والمداخيل البترولية؛
- تعديل القانون الأساسي للميزانية في اتجاه:

- تحديد سقف للنفقات الطارئة مع التأكيد على ضرورة ضبط نسبة هذا السقف ضمن القانون الأساسي؛
- التنصيص ضمن قانون المالية على عدد التراخيص بعنوان الانتدابات وضمن قانون غلق الميزانية على الانتدابات الفعليّة؛
- ضبط تقديرات النفقات بعنوان المبالغ المحالة إلى الجماعات المحلية استنادا إلى النسق الفعلي لانجاز المشاريع؛
- إدراج تقديرات أموال المشاركة ضمن قانون المالية؛
- إدراج عمليات الصناديق الخاصّة ضمن قانون المالية بهدف الرفع من شفافية هذه العمليات وتدعيم الرقابة البرلمانية على ميزانية الدّولة؛
- تسوية وضعية العمليات المنجزة في إطار تطبيق الفصلين 57 و58 من قانون المالية لسنة 1975 والتي تعدّ إخلالا لمبدإ شمولية ميزانية الدّولة؛
- ضبط سقف توزيع النفقات الممولة بواسطة قروض خارجية موظّفة.

ب–3– تدعيم تنفيذ ميزانية الدّولة

- دعم إجراءات تسوية الإغفالات في المادة الجبائية بالنّظر إلى الضغوطات المالية المتزايدة على ميزانية الدولة والارتباط الوثيق بين مردود عمليات الاستخلاص ونجاعة الأعمال الرقابية؛
- مزيد الرفع من نسق أعمال المسح الجبائي بما يساعد على تحسين نتائج استخلاص موارد الدّولة التي تبقى محدودة رغم الإجراءات التي تمّ اتّخاذها على غرار مواصلة عمليّة تطهير جذاذية المطالبين بالأداء من الأشخاص الذين تعذّر تحديد عناوين نشاطهم اعتمادا على نتائج عمليّة المسح الجبائي؛
- النظر في السبل الكفيلة بتحسين مردود النزاعات الجبائية ومتابعتها بما يساعد على الرفع من نتائج الاستخلاص؛
- مراجعة النظام التقديري نظرا إلى أهمية عدد المطالبين بالأداء بعنوانه ومحدودية نتائج الاستخلاص ممّا يستوجب تكثيف المراقبة والمتابعة؛
- متابعة سحب القروض الخارجية بما من شأنه أن يساعد في الرفع من تحصيل موارد الدّولة من جهة وأن يجنّب الميزانية أعباء إضافية بعنوان عمولات التعهد من جهة أخرى؛
- العمل على تلافي التأخير في تسوية سحب القروض المرتبطة بموارد خارجيّة بما يجنّب التأخير في إعداد الحساب العامّ للسنة الماليّة وحساب التصرّف لأمين المالّ العامّ؛
- مراجعة إجراءات استخلاص الدفوعات المنجزة من قبل صندوق التأمين على المرض بعنوان مساهمة الدّولة مقابل تداوي منخرطيه بالمؤسسات الصحيّة؛

- مراجعة قائمة الوثائق المرفقة والمتعلقة بالنفقات بعنوان المنح المخوّلة لفائدة السلط العمومية بما يمكن من إجراء الرقابة على صرف هذه الاعتمادات؛
- النظر في صيغ لمعالجة عجز الأنظمة الخاصّة للتقاعد بهدف التقليص من النفقات المحمولة على ميزانية الدّولة بهذا العنوان.