

الخزينة العامة للبلاد التونسية

أحدثت الخزينة العامة للبلاد التونسية في سنة 1957 وصنفت ضمن المراكز الحاسبية للدولة طبقا للأمر عدد 630 المؤرخ في 22 مارس 1999 والمتعلق بإعادة تنظيم المراكز الحاسبية العمومية التابعة لوزارة المالية⁽¹⁾. وترجع بالنظر إلى الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص ويسيرها أمين المال العام.

وتتميز الخزينة العامة عن بقية المراكز الحاسبية بانفرادها بمهام تجميع الحسابات وإدارة الحساب الجاري للخزينة المفتوح لدى البنك المركزي التونسي وكذلك بإدارة السندات والديون والقيم التي تملكها الدولة بالإضافة إلى إدارة الودائع والأمانات كما يقوم أمين المال العام بمسك حسابة الدين العمومي. وتولى الخزينة العامة كذلك إنجاز عمليات محاسبية تتعلق بالقبض والصرف على غرار المراكز الحاسبية الأخرى.

ويعتبر أمين المال العام المحاسب المركزي الوحيد الذي يتولى التجميع بحساباته لكل العمليات الخاصة بالميزانية والخارجة عنها التي يقوم محاسبو الدولة بإنجازها مباشرة على مسؤوليتهم. كما يتولى في ضوء عملية التجميع المحاسبي ضبط حسابة آخر السنة لإعداد الحساب العام للسنة المالية وكذلك حساب التصرف.

ويتم تحميل الاعتمادات المخصصة سنويا لفائدة الخزينة العامة على ميزانية وزارة المالية في مستوى القسم المخصص للإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص. ويتم سنويا تفويض اعتمادات لفائدة أمين المال العام تتعلق حصرا بوسائل المصالح. وبلغت هذه الاعتمادات في سنة 2012 ما قيمته 152 أ.د.

ويخضع أعوان الخزينة العامة البالغ عددهم 153 عوناً في موفى شهر مارس 2013 إلى إشراف الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص.

وتتولى الخزينة العامة سنويا إنجاز حجم هام من العمليات المالية. فبالإضافة إلى تحصيل وتجميع موارد ميزانية الدولة، يقوم أمين المال العام بتأدية ما معدله سنويا 1000 م.د بعنوان نفقات صناديق الخزينة وما يفوق

⁽¹⁾ ألغي وعوض بالأمر عدد 1219 المؤرخ في 22 جانفي 2013.

4.000 م.د. بعنوان الدين العمومي و17 م.د بعنوان نفقات المؤسسات العمومية التي عهد له التصرف في ميزانياتها وذلك خلال الفترة من 2009 إلى 2012. كما يتم سنوياً الإيداع لديه ما يفوق 650 م.د بعنوان الأمانات.

وبالنظر إلى أهمية المهام الموكولة إلى الخزينة العامة، تولت الدائرة إنجاز مهمة رقابية على مصالحها بهدف التأكد من مدى توفيقها في الاضطلاع بهذه المهام. وأسفرت الأعمال الرقابية عن استنتاجات شملت الجوانب المتعلقة بدور الخزينة العامة في تنفيذ الميزانية وفي التصرف في عمليات الخزينة وكذلك في التصرف في الدين والسندات. كما شملت تجميع الحسابات ومراقبتها والتنظيم ونظام المعلومات. وغطت هذه الأعمال أساساً الفترة الممتدة من سنة 2009 إلى سنة 2012. واقتضت الفحوصات بالنسبة إلى بعض الجوانب من المهمة الرقابية الرجوع إلى سنوات سابقة.

I - دور الخزينة العامة في تنفيذ ميزانية الدولة

تختص الخزينة العامة باستخلاص بعض موارد ميزانية الدولة وبتأدية النفقات المنجزة على صناديق الخزينة. كما أوكلت إلى أمين المال العام مهمة خلاص المصاريف المتصلة بعمليات المصادرة والمنجزة من قبل اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة.

وأسفر النظر في مختلف هذه الجوانب عن الوقوف على ملاحظات تعلقت بتحصيل الموارد وبتأدية النفقات وبخلاص النفقات المتعلقة بالتصرف في عمليات المصادرة.

أ - تعبئة موارد الميزانية

فضلاً عن تجميع المداخل الجبائية ضمن حساباته يختص أمين المال العام بتحصيل موارد بعض بنود ميزانية الدولة دون غيره من المحاسبين العموميين. ويتعلق الأمر أساساً بتحصيل تحويلات المنشآت العمومية والمداخل البترولية وأتاوة عبور الغاز ومداخل التخصيص ومداخل المصادرة.

وتبين أنّ تحصيل الموارد بعنوان تحويلات بعض المنشآت العمومية يستند إلى محاضر مداورات الجلسات العامة أو إلى قرارات توزيع الأرباح ويقتصر في حالات أخرى على إعلانات بالتنزيل من قبل البنك المركزي التونسي.

ويتعارض الاختصار على الإعلانات بالتنزيل مع أحكام مجلة المحاسبة العمومية التي تنصّ على ضرورة توفر الوثائق المثبتة للاستخلاص بما يمكن المحاسب العمومي من إجراء رقابته على صحة تصفية المبالغ. ومن شأن تحديد قائمة في الوثائق الواجب تقديمها من قبل المنشآت المعنية عند إجراء عملية التحويل أن يساعد على دعم أعمال الرقابة في هذا المجال.

كما لوحظ في هذا الشأن، تحويل الفوائض والأرباح من قبل عدد من المنشآت العمومية بتأخير تجاوز سنتين في بعض الحالات. وقد سجل هذا التأخير على سبيل المثال من قبل كل من الجمع الكيميائي التونسي وديوان الطيران المدني والمطارات وديوان البحرية التجارية والموانئ وشركة اسمنت أم الكليل.

وتجدر الإشارة إلى عدم تولى مصالح الخزينة، بالنظر إلى النقص في المعطيات المتوفرة لديها، متابعة المنشآت العمومية قصد حثّها على القيام بالتحويلات في الإبان. ومن شأن وضع آليات لمتابعة تحصيل هذه الموارد أن يساعد على دعم موارد الدولة.

كما تبين من خلال النظر في وضعية الاستخلاص بعنوان مرابيح البنك المركزي التونسي تأخير في تحويل هذه المداخل لفائدة ميزانية الدولة. ويذكر في هذا الصدد أن تحويل مرابيح سنتي 2008 و2010 قد تمّ على التوالي في سنتي 2011 و2012.

وبالنسبة إلى مداخل أملك الدولة الاعتيادية، بين النظر في عمليات القبض بعنوان المداخل البترولية أن جزءا منها يتمّ في إطار تجميع عمليات التسوية مع قباض المالية (ORRF) دون أن يتوفر لمصالح الخزينة الوثائق المثبتة للتأكد من صحة هذه المداخل. وبلغت المداخل المحصلة بعنوان عمليات التسوية مع قباض المالية في سنة 2012 ما قيمته 35,872 م.د ومثلت ما نسبته 47 % من الحجم الإجمالي للمداخل البترولية.

ولوحظ بالنسبة إلى تحويلات المداخل بعنوان الأتاوة على عبور الغاز والتي يتمّ تحديد الأقساط الراجعة للدولة منها على أساس الكميات العابرة للتراب التونسي، أن تحصيل هذه الموارد يتمّ دون مراقبة مدى صحتها. ولئن أفاد أمين المال العام بأنه يتمّ التنسيق بين الإدارة العامة للموارد والتوازنات والمؤسسة المعنية بخصوص الإتفاقيات المبرمة وتصفية المبالغ المستوجبة وأن الخزينة العامة توافي الإدارة المذكورة بقائمت شهرية بالمبالغ

المستخلصة بهذا العنوان للمتابعة فإنّ التقيّد بمبدأ الفصل بين الأمر بالقبض والمحاسب العمومي من شأنه أن يضمن مزيداً من الشفافية على إجراءات الرقابة في هذا المجال.

أمّا بالنسبة إلى موارد التخصيص، فقد تبين أنّ الإجراءات المعتمدة للتعهّد بها تشكو من عدم الوضوح. من ذلك تعهّد الخزينة العامة بالموارد إثر تلقيّ إعلام بالتنزيل بالحساب الجاري للخزينة من البنك المركزي التونسي في بعض الحالات أو على إثر مراسلة من الإدارة العامة للتخصيص في حالات أخرى. وتحول هذه الإجراءات دون تمكّن مصالح الخزينة من التأكد من صحة احتساب موارد الدولة وهو ما يتعارض مع أحكام مجلة المحاسبة العمومية.

وفضلاً عن هذا النقص، يعكس اقتصار دور أمين المال العام على التضمين المحاسبي لمداخليل التخصيص، محدودية الرقابة على هذا الجانب من الموارد العمومية.

وفيما يتعلق بمداخليل المصادرة، نصّ الفصل 12 من المرسوم عدد 68 لسنة 2011 المؤرخ في 14 جويلية 2011 والمتعلق بإحداث لجنة وطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الإسترجاع لفائدة الدولة على إحداث حساب خاص يسمّى صندوق الأموال والممتلكات المصادرة أو المسترجعة لفائدة الدولة. وتنزّل بهذا الصندوق، المقايض المتأثية من التصرف في الأموال والممتلكات موضوع المصادرة أو الاسترجاع وتصرف منه الدفعات المستوجبة والمرتبطة بالأموال والمساهمات والممتلكات العقارية والمنقولة المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع. ويتولّى أمين المال العام التصرف في الصندوق المذكور.

ولا يتوافق الاطار القانوني لهذا الصندوق مع أحكام القانون الاساسي للميزانية التي تنص على أنه يمكن بمقتضى قانون المالية إحداث صناديق خاصة لتمويل تدخلات في قطاعات معينة ويمكن أن توكل مهمة التصرف فيها إلى مؤسسات أو هيكل مختصة بمقتضى اتفاقيات تبرم مع وزير المالية.

وحال اعتماد آلية الحساب الخاص دون خضوع العمليات بعنوان المصادرة إلى الرقابة التي تسلط عادة على موارد ونفقات الميزانية. كما حال ذلك دون إمكانية تضمين جميع العمليات المنجزة بعنوان عمليات المصادرة ضمن عمليات الميزانية. وتجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع كان قد سنّ آلية الحسابات الخاصة في الخزينة التي تدرج مواردها ونفقاتها ضمن ميزانية الدولة وتخضع عملياتها المالية إلى الرقابة مع ضمان المرونة اللازمة عليها.

وتبيّن من خلال فحص حسابات هذا الصندوق أنّ الرصيد المتبقى بعنوان محاصيل الممتلكات المصادرة قد بلغ بتاريخ 18 مارس 2013 ما قيمته 14,282 م.د وهو الفارق بين جملة الموارد المدرجة بالصندوق والبالغة 308,645 م.د والنفقات البالغة 294,363 م.د.

وتعيّن الملاحظة أنّه تمّ إلى غاية موفى شهر مارس 2013، إدراج ما جملته 235 م.د بميزانية الدّولة أمّا باقي النفقات فقد تعلّقت بعمليات المصادرة وتمّ صرفها من قبل أمين المال العامّ استنادا إلى الوثائق المقدمة من قبل الهيكل المتدخلة في أعمال المصادرة.

وفيما يتعلّق بحسابات أموال المشاركة، فقد تبين أنّه تمّ بمقتضى قرار وزير المالية بتاريخ 6 مارس 2012، فتح حساب أموال مشاركة خاصّ بتنظيم الدورات الدوليّة بتونس يرجع بالنظر إلى وزارة الخارجية. وتبيّن أنّ الموارد المدرجة به والمتحصّل عليها في إطار هبة من جمهورية الصّين الشعبيّة بمبلغ 1 مليون دولار أمريكي تمّ تنزيلها بحساب بنكي مفتوح لدى الشركة التونسيّة للبنك قبل تحويلها لحساب أموال المشاركة المذكور بتاريخ 4 جانفي 2013. ولا تتوافق الإجراءات التي تمّ اعتمادها في خصوص تنزيل الهبة الصينية بحساب بنكي مع أحكام القانون الأساسي للميزانية ومجلة المحاسبة العمومية التي تقتضي إدراج الموارد الخارجية، القروض منها أو الهبات ضمن حساب الخزينة لدى البنك المركزي التونسي.

وعلى صعيد آخر، تضمّن حساب التصرف لسنة 2011 موارد مثقّلة شملها التقادم بعنوان بعض فصول الميزانية بمبلغ إجمالي قدره 1.333 م.د.

ويجدر التذكير في هذا الصدد بأنّ أحكام مجلة المحاسبة العمومية تنص على أنّ المحاسبين العموميين مسؤولون شخصيّا وماليّا عن العمليات المكلفون بإنجازها وعن القيام بالمراقبة المناطة بعهدتهم وكذلك عن صيانة الأموال وحفظها والقيم والمنتجات والمواد التي تعهد إليهم.

وأفاد أمين المال العامّ في هذا الخصوص بأنّ بقايا الاستخلاص تهمّ ثقبيلات قديمة تعود إلى السبعينات وأوائل الثمانينات وقد تعذرّ على مصالح الخزينة استخلاصها ويقترح إلغائها من كتاباته.

ب- تأدية النفقات

يتولى أمين المال العام خلاص النفقات المأذون بصرفها من قبل أمري صرف صناديق الخزينة كما يتولى تأدية نفقات خمسة مؤسسات عمومية باستثناء نفقات تأجير الأعوان القارين لثلاثة مؤسسات منها . وتم في هذا الإطار الوقوف على ملاحظات خصت إجراءات تأدية النفقات .

ويقوم أمين المال العام، قبل التأشير على أوامر الصرف ودفع الأموال، بمختلف أنواع الرقابة المنصوص عليها بالفصل 136 من مجلة المحاسبة العمومية . وأفضى فحص عينة من النفقات المحملة على صناديق الخزينة (الحسابات الخاصة بالخزينة وأموال المشاركة) وعلى ميزانيات المؤسسات المذكورة آنفاً إلى ملاحظة أن البعض منها تمت تأديته رغم نقص في الوثائق المثبتة لها أو عدم شرعيتها .

ولوحظ عدم تطبيق الحجز من المورد بعنوان الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات والأداء على القيمة المضافة بعنوان مبالغ تمت فوترتها كل على حدة لفائدة نفس المستحق، فاق مجموعها 1.000 د وتم دفعها مرة واحدة .

كما تولى أمين المال العام التأشير على نفقات وخلاصها دون التأكد من دقة تصفياتها . ويذكر في هذا الصدد على سبيل المثال، الأمر بالصرف عدد 85 بتاريخ 2011/12/13 بمبلغ 380.927,926 د والمحمول على حساب أموال المشاركة عدد 7 الراجع بالنظر لوزارة تكنولوجيايات الاتصال، حيث تم الحجز من المورد بعنوان الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات لمبلغ قدره 57.139,919 د في حين أن مبلغ الحجز المستوجب يساوي 5.713,919 د . وأفادت الخزينة العامة في هذا الصدد بأنها ستكفل بطلب استرجاع المبلغ المخصوم على وجه الخطأ من مصالح الميزانية ووضعه على ذمة المستحق .

وتبين أن مصالح الخزينة العامة قد صادقت على تأدية بعض النفقات على سبيل التسوية، حيث سبق تاريخ تسليم وفوترة الطلبات تاريخ الحصول على تأشيرة مراقب المصاريف العمومية أو تاريخ المصادقة على الصفقة أو تاريخ إصدار أذن تزود في شأنها .

ولوحظ في العديد من الحالات استناد الخزينة عند التأشير على أوامر الصرف إلى وثائق إثبات تحمل تاريخاً يخص السنة المالية وتضمنت تواريخ في شهري جانفي وفيفري رغم أن تواريخ الأوامر بالصرف لم تتجاوز في جميع الحالات 31 ديسمبر من السنة المنتقضة.

وورد بإجابة الخزينة العامة أن 67 % من النفقات المحملة على صناديق الخزينة وحسابات أموال المشاركة يتم تأديتها خلال الفترة التكميلية وترسم بتاريخ 31 ديسمبر مما يثقل كاهل فريق مراقبة النفقات.

ج - خلاص النفقات بعنوان عمليات المصادرة

يمكن للجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المصادرة أو المسترجعة لفائدة الدولة القيام بدفعات على صندوق الأموال والممتلكات المصادرة أو المسترجعة لفائدة الدولة المحدث بمقتضى المرسوم عدد 68 لسنة 2011 المؤرخ في 14 جويلية 2011 والمتعلق بإحداث اللجنة المذكورة.

وتبين من خلال النظر في وثائق الإثبات أن بعض العمليات شابتها عديد النقائص. ورغم عدم التنصيص صراحة على عدم خضوع عمليات الصرف المنجزة في مستوى الصندوق المذكور لأحكام مجلة الحاسبة العمومية، تم خلاص هذه النفقات دون تحرير أذن صرف في شأنها ودون طلب تأشيرة مراقب المصاريف العمومية.

وتم الوقوف على قيام الخزينة العامة بخلاص عدد من الفواتير دون اقتطاع الحجز من المورد بعنوان الأداءات المستوجبة. وقد بلغ عدد هذه الفواتير في خصوص النفقات التي تم خلاصها خلال سنة 2012 ما عدده 13 فاتورة بمبلغ إجمالي قدره 136.995,141 د.

وقد أفادت الخزينة في هذا الخصوص بأنها "لم تطبق إجراءات الخصم من المورد لأولى النفقات قبل تدخل أمين المال العام وطلب تطبيقها نظرا لطبيعة النفقة وبصرف النظر عن إطارها المحاسبي".

كما تبين من خلال النظر في الوثائق المتوفرة لدى مصالح الخزينة العامة، خلاص نفقات دون أن يتوفر ما يفيد اللجوء إلى المنافسة. وتعلق الأمر خاصة بإسناد خدمات إلى مكاتب دراسات لتقييم مساهمات الدولة

وإسناد مهمة مساعدة على بيع مجموعة من أسهم البنك التونسي . وتعلق الأمر أيضا باقتناء وتركيز كاميرات مراقبة وإسناد خدمات إلى مكتب دراسات دون بيان ما يفيد إبرام صفقة عمومية أو وثائق مثبتة للنفقة .

وعلى صعيد آخر، تمّ خلاص نفقات دون توفر وثائق الإثبات بعنوانها من ذلك خلاص أتعاب خبير محاسب بقيمة جمالية بلغت 160 أ.د. وأتعاب خبير محاسب آخر على أساس نسخة من فاتورة. كما تمّ خلاص فاتورة تأمينات ستر بمبلغ 55.016,500 د في غياب الوثائق المثبتة للنفقة وخاصة منها عقد التأمين .

وأفادت الخزينة العامة أنه "فيما يخصّ إجراءات المنافسة وقائمت الديون المستحقة فتتكفل اللجنة بإعدادها وحفظها وتقديم عرض في شأنها لدائرة المحاسبات" .

كما لوحظ أنّ اتفاقية جرد المنقولات بقصر سيدي الظريف، نصّت على خلاص المزود قبل بداية إسداء الخدمات في حدود مبلغ 25 أ.د أي ما يساوي 50 % من المبلغ الجملي للاتفاقية . وتولى أمين المال العام خلاص المبلغ المطلوب وهو ما يتعارض مع قاعدة العمل المنجز من جهة ومع النسب القانونية المتعلقة بإسناد التسبقات من جهة أخرى. كما لوحظ تجاوز مسدي الخدمات للأجال التعاقدية وتحمل اللجنة لمصاريف إضافية.

II- التصرف في عمليات الخزينة

أسفرت أعمال الرقابة في خصوص التصرف في عمليات الخزينة عن استنتاجات تعلقت أساسا بالتصرف في الأمانات وبالتصرف في التسبقات وكذلك بالتصرف في قروض الخزينة.

أ- التصرف في الأمانات

تسجل بالحسابات المفتوحة بعنوان الأمانات، الأموال المودعة بموجب القانون أو بمقتضى قرارات قضائية أو إدارية وتسحب هذه الأموال من قبل أصحاب الحق عند تقديم إذن بالسحب أو رفع يد مسلمة من قبل السلطة القضائية أو الإدارية المختصة . ويمثل الإيداع بعنوان الأمانات ضمانا على أنّ الأشخاص الذين قاموا بالإيداع قد أوفوا بالتزاماتهم القانونية أو القضائية أو الإدارية.

وتعني الإشارة إلى أنه تم بموجب المرسوم عدد 85 لسنة 2011 المؤرخ في 13 سبتمبر 2011 إحداث "صندوق الودائع والأمانات" وهي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. ويتولى هذا الصندوق الحفاظ على الموارد والأموال والسندات التي توضع على ذمته والموارد التي يتولى تعبئتها والتصرف فيها باستعمالها في توظيفات واستثمارات حددها المرسوم سالف الذكر. وقد تولت مصالح الخزينة وضع موارد على ذمة الصندوق وذلك بتاريخ 2 ديسمبر 2011 أي قبل تاريخ إمضاء اتفاقية في الغرض في غرة فيفري 2013.

وبالنظر إلى حداثة الاتفاقية المبرمة بين صندوق الودائع والأمانات ووزارة المالية تركزت أعمال الدائرة في ما يتعلق بالتصرف في الأمانات على أوجه التصرف لديها وذلك سواء عند التضمين أو التسوية. كما استندت أعمال الرقابة، بالنظر إلى العدد الهام لهذه العمليات والذي يتجاوز وفق المعطيات المتوفرة 9.000 عملية تأمين سنويا، إلى اختيار عينة من مختلف أنواع الأمانات.

1- تضمين الأمانات

تخضع عمليات الإيداع إلى عدة نصوص قانونية وترتيبية، تتمثل أساسا في مجلة المحاسبة العمومية ومجلة العقود والالتزامات ومجلة الإجراءات المدنية والتجارية ومجلة الأحوال الشخصية ومجلة الديوانة وكذلك المذكرة العامة عدد 5828 الصادرة بتاريخ 6 جويلية 1953 التي تم بموجبها ضبط آجال التقادم بمرور الزمن بالنسبة إلى بعض أصناف الأمانات. وبالإضافة إلى تشعب وتشتت مختلف هذه النصوص، فقد بقيت غير محيّنة وتشوبها بعض النقائص. من ذلك أنه لم يتم ضبط آجال تقادم بعض أصناف الأمانات على غرار الأمانات بعنوان الأكرية والأمانات الجبائية.

ومكنت الأعمال الرقابية من الوقوف على ملاحظات تعلقت بالنقص في دقة المعطيات بعنوان عمليات التضمين وإدراج مبالغ الأمانات بالميزانية وتسوية هذه العمليات على المستويين المركزي والجهوي.

ولوحظ تطور متواصل لأرصدة الأمانات خلال الفترة من سنة 2009 إلى سنة 2011 حيث بلغت في نهاية سنة 2011 ما قيمته 608,007 م.د وهو ما يمثل تطورا بنسبة 12,87 %.

وفيما يتعلق بتضمين عمليات الإيداع، فقد تبين تعدد أخطاء الإدراج بالمنظومة الإعلامية حيث مثلت ما بين 6 % و 7 % من جملة العمليات المدرجة. ويرجع ذلك أساسا إلى غياب توحيد الرموز المعتمدة من قبل

أعوان مصلحة الودائع والأمانات. وتؤدي هذه الأخطاء إلى نقص الدقة في ضبط الحجم الحقيقي لمختلف أنواع الأمانات وقيمتها وذلك فضلا عن الصعوبات التي تنجر عنها عند سحب الأمانات خاصة فيما يتعلق بنوعية الوثائق المثبتة المطلوبة عند السحب. ويضاف إلى ذلك الأخطاء في تحديد آجال التقادم والتي تنعكس بدورها على تاريخ إدراج الأمانات بميزانية الدولة.

ولوحظ أن المنظومة الإعلامية المتعلقة بالودائع والأمانات لا تمكن من إحصاء عدد الأمانات سواء فيما يتعلق بالعدد الإجمالي لعمليات التضمين أو بتوزيع هذه العمليات حسب نوعية الدفاتر.

وأفادت الخزينة العامة في هذا الخصوص بأنها بصدد إعداد كراس شروط لتطوير تطبيقية إعلامية جديدة ضمن منظومة "رفيق" تختص بالتصرّف في الودائع والأمانات. وتؤكد الدائرة على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار نوعية الأخطاء المتعلقة بالإدراج التي تمّ رصدها وذلك تفاديا لتكرارها.

وفضلا عن ذلك، تمّ الوقوف على عدم تضمين المبالغ المتعلقة بالعقل التوقيفية والعقل التحفظية بالدفتر "ج" المخصّص للغرض حيث يتمّ الإبقاء عليها بالدفتر "دس" إلى حين سحبها أو إدراجها بالميزانية. ومن شأن هذا الإجراء أن لا يعكس الحجم الحقيقي للعمليات المضمّنة بكلّ من الدفترين المذكورين.

وعملا بأحكام القوانين والتراتيب المتعلقة بالأموال والممتلكات المصادرة أو المسترجعة لفائدة الدولة، فإنّ السيولة التي تتمّ مصادرتها يفترض إيداعها بالحساب "ن مكرر" عدد 72 للصندوق الخاصّ المتعلق بالأموال والممتلكات المصادرة أو المسترجعة لفائدة الدولة المفتوح بدفاتر الخزينة العامة غير أنّه تبين تأمين الأموال التي اكتشفت بقصر سيدي بوسعيد بدفتر الأمانات الإدارية "د" ولم يتمّ تحويلها لفائدة الصندوق المذكور. وبلغ حجم هذه الإيداعات 74 م.د.

وجاء برّد الخزينة العامة في هذا الخصوص أنه تمّ إدراج مبلغ 74 م.د ضمن الأمانات الإدارية وعند صدور قرار المصادرة تمّ تحويله إلى الحساب الخاصّ بالممتلكات المصادرة حسب الوصل عدد 7003 بتاريخ 2012/08/17.

2- تسوية الأمانات

تتم تسوية المبالغ المضمنة بعنوان الأمانات سواء بسحبها وإرجاعها إلى مستحقيها أو بإدراجها ضمن موارد الميزانية في حالة سقوطها بالتقادم.

وينفرد أمين المال العام بتنفيذ مختلف عمليات السحب المتعلقة بالأمانات وذلك رغم تنصيب الفصل 192 مكرّر من مجلة المحاسبة العمومية على أن أمناء المال الجهويين مكلفون بإدارة الودائع والأمانات الراجعة لمصالح الخزينة والصادرة عن السلط القضائية التابعة لجهاتهم. وقد تبين أن هذا الفصل غير مفعل حيث بقيت الخزينة العامة المركز المحاسبي الوحيد الذي يتولى إدارة الأمانات في البلاد بما في ذلك الأمانات الصادرة عن السلط القضائية.

ولوحظ أنه ولئن اختلفت آجال تسوية العمليات حسب طبيعة الأمانات ودرجة تعقيد الملفات فإن آجال التسوية بعنوان الأمانات العدلية تعدّ مرتفعة مقارنة بالأصناف الأخرى من الأمانات. وأرجعت الخزينة العامة طول آجال التسوية إلى الكم الهائل من ملفات السحب وإحالة عدد من الموظفين على التقاعد وأفادت أيضا بأن اعتماد اللامركزية بتكليف أمناء المال الجهويين بهذا التصرف يمثل الحل الجذري لتقليص آجال التسوية.

كما لوحظ تأخير في آجال تسوية الأمانات على مستوى الجهات. فقد تبين أنه بالنسبة للأمانات التي تمت تسويتها بصفة كلية، فقد تجاوز معدل آجال التسوية في مستوى الجهات 873 يوما في حين لم يتعدّ هذا الأجل معدل 367 يوما بالنسبة للخزينة العامة.

ومن شأن تجميع عمليات التأمين والسحب في مستوى الخزينة العامة أن تنجّر عنه صعوبات مادية بالنسبة لأعوان مصلحة الودائع والأمانات من جهة وللمواطنين القاطنين بالجهات الداخلية للبلاد من جهة أخرى وذلك بالنظر إلى العدد الهائل من الملفات المضمنة بهذا العنوان لديها.

وتؤكد الدائرة في هذا الخصوص على ضرورة العمل على وضع أحكام مجلة المحاسبة العمومية حيز التنفيذ من خلال تفعيل دور أمانات المال الجهوية وتطوير نظام المعلومات للتصرف في الأمانات بما يمكن من تغطية المصالح الجهوية.

كما تمّ الوقوف على وجود مبالغ مضمنة بالأمانات الإدارية خلال الفترة الممتدة من سنة 1998 إلى سنة 2001، وذلك تحديداً بعنوان الأمانات الجبائية رغم انتهاء العمل بهذا الصنف من الأمانات ورغم مرور فترة تتجاوز العشر سنوات على تضمينها. وبلغ حجم هذه العمليات 361.161,638 د. وأفادت الخزينة العامة بأنها ستعتمد بالتنسيق مع الإدارة العامة للمحاسبة العمومية للتثبت في مآل هذه المبالغ.

وفيما يتعلق بالأمانات العدلية، لوحظ أنّ الأمانات المودعة خلال سنتي 2001 و2002 لم يتمّ إلى غاية موفى شهر مارس 2013 إدراجها بميزانية الدولة وذلك رغم حلول آجال تقادمها.

ب- التصرف في التسبقات

تعدّ التسبقات المسندة لفائدة هياكل عمومية آلية هامة حولها المشرع لوزير المالية لتمويل تدخلات هذه الهياكل في انتظار فتح الإعتمادات المرخص فيها ضمن قانون المالية. وتمّ وضع ضمانات لحسن التصرف فيها كتأطير موضوعها وطرق وآجال استخلاصها أو تسويتها. وبالنظر إلى أنّ عمليات الإسناد تتمّ بمقررات صادرة عن وزير المالية فإنّ أمين المال العام يتولى إجراء رقابة على مشروعية إسناد التسبقة ومتابعة استخلاصها.

وفي خصوص التسبقات المسندة على اعتمادات الميزانية، يخول لوزير المالية إسناد تسبقات على اعتمادات ميزانية الدولة على أن تتمّ تسويتها بواسطة اعتمادات تفتح للغرض. وقد تبين تراجع حجم التسبقات المسندة خلال السنوات الأخيرة حيث بلغت 507,606 م.د في سنة 2011 مقابل 1.511,348 م.د في سنة 2008.

وتبيّن أنه تمّ إسناد بعض الهياكل العمومية تسبقات منذ فترات بعيدة ولم تتمّ تسويتها. ويذكر في هذا الخصوص ديوان الحبوب الذي بلغ حجم التسبقات لفائدته بعنوان مساعدته على مجابهة ارتفاع أسعار الحبوب عند التوريد ما قيمته 150 م.د في موفى شهر مارس 2013 وكذلك الديوان الوطني للزيت الذي بلغت التسبقات المسندة لفائدته بعنوان دعم الزيوت النباتية 140 م.د.

وتجدر الإشارة إلى أن تدهور الوضعية المالية للديوان الوطني للزيت حال دون تسديد ديونه تجاه البنوك وهو ما أدى إلى تحمل الدولة لهذه الديون وتمويلها بواسطة تسبقة من الخزينة وهو ما يتعارض مع الهدف من إرساء هذه الآلية. فقد تم في هذا الخصوص تحويل مبلغ جملي قدره 5,197 م.د إلى عدد من البنوك بعنوان تسديد ديون الديوان المذكور في حين أن تحمل الدولة لهذه الأقساط يندرج في إطار عمليات الدين الداخلي مما يستوجب خلاصه على عمليات الخزينة في مستوى المجموعة 19 المتعلقة بحسابات الدين العمومي.

كما تبين أن التسبقات المسندة لفائدة بعض الهياكل العمومية تشكو من نقص في متابعة نتائج تسويتها وذلك رغم تنصيب قرارات إسناد هذه التسبقات على آجال استرجاعها.

وفيما يتعلق بالتسبقات بعنوان مصاريف للقيام بمهمات بالخارج، ينص الأمر عدد 1142 لسنة 2001 المؤرخ في 22 ماي 2001⁽¹⁾ على أن يتم تسوية التسبقات المسندة بعنوان مصاريف القيام بأمورية بالخارج في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ إسناد التسبقة. أما بالنسبة لمصاريف التربصات فتتم التسوية بعد انتهاء التبرص. ويتعين في هذا الخصوص على أمين المال العام بالتنسيق مع أمين المصاريف المختص حجز مقدار التسبقة على اعتمادات الميزانية. وارتفع حجم المبالغ غير المسواة بهذا العنوان إلى ما قيمته 1,014 م.د في نهاية سنة 2012. وبالرغم من تحسن نسبة التسوية خلال الفترة 1995-2012 والتي تراوحت بين 92,98 % و 100 % فإنها لم تعد 38,02 % خلال الفترة السابقة لسنة 1994.

أما فيما يتعلق بآجال التسوية، وخلافا للأمر المذكور فقد بلغت حصة المبالغ التي لم تتم تسويتها في الأجال نسبة 53,84 %.

وتجدر الإشارة إلى أنه رغم توفر وتنوع سبل تسوية هذه العمليات لدى أمين المال العام سواء مباشرة بسجلاته أو بالتنسيق مع أمناء مصاريف الهياكل المعنية تواصل تضمين هذه المبالغ ضمن عمليات الخزينة وهو ما من شأنه أن يحجب الحجم الحقيقي لنفقات الميزانية.

⁽¹⁾ الأمر عدد 1142 لسنة 2001 المؤرخ في 22 ماي 2001 والمنعلق بنظام مصاريف القيام بأمورية بالخارج الخاص بأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمؤسسات والمنشآت العمومية المنقح بمقتضى الأمر عدد 1733 لسنة 2005 المؤرخ في 13 جوان 2005.

وعلى صعيد التسبقات المسندة لفائدة وكلاء الدفوعات، تحوّل أحكام مجلة المحاسبة العمومية لإحداث وكالات دفوعات لمجابهة المصاريف الطفيفة أو التي تعذر تأديتها بأمر سابق بصرفها. ويتم إحداث وكالات الدفوعات بقرار من وزير المالية أو من قبل أمين المال الجهوي.

وبلغت جملة التسبقات المسندة من قبل مصالح الخزينة العامة خلال الفترة من سنة 2006 إلى سنة 2011 ما قدره 51,896 م.د. وارتفعت المبالغ غير المستخلصة إلى 5,463 م.د وهو ما يمثل 10,53 % من مجموع التسبقات. وأسفر النظر في هذا الجانب عن وجود نقائص تعلق بتسوية التسبقات وآجالها وأهمية حجم البقايا للتسوية.

ففي ما يتعلق بآجال التسوية، نصّت أحكام مجلة المحاسبة العمومية على ضرورة تصفية التسبقات بعنوان وكالات الدفوعات التي انتهت مهمتها في أجل أقصاه 45 يوما. وقد تبين أن المبالغ التي تمت تسويتها في الآجال تقتصر على نسبة 11,02 %.

وبالنسبة للمبالغ المتبقية للتسوية، لوحظ أن بعض أبواب الميزانية تشكو من أهمية المبالغ المسندة بعنوانها لفائدة وكلاء الدفوعات. ويتعلق الأمر بوزارة الدفاع الوطني ووزارة التربية ووزارة التعليم العالي حيث بلغت التسبقات غير المسوّاة 2,590 م.د.

ج - قروض الخزينة

ينصّ الفصل 62 من مجلة المحاسبة العمومية على أنه يجوز للخزينة إقراض المؤسسات العمومية الاقتصادية وذلك لتمويل بعض عملياتها التي لا يمكن تمويلها نظرا لطبيعتها بواسطة مبالغ تخصص لها من ميزانية الدولة. ويكون ذلك في حدود مقدار جملي يضبطه سنويا قانون المالية. وتمنح هذه القروض حسب شروط يحددها وزير المالية لكل قرض منها اعتبارا للغاية المقصودة من منحه وحالة السوق المالية آنذاك.

وارتفعت التسبقات المسندة بعنوان قروض الخزينة إلى غاية شهر مارس 2013 إلى ما قيمته 252,415 م.د استخلص منها مبلغ 92,085 م.د.

ولوحظ إسناد قروض لتمويل مساهمة الدولة في رؤوس أموال مؤسسات أخرى وهي تعهدات مالية للدولة يتعين إقرارها بواسطة قوانين. ويتعلق هذا الأمر بالقرض المسند لفائدة الشركة التونسية السعودية للاستثمار والتنمية.

وبالنسبة لمتابعة تسوية القروض التي تحملتها الدولة أو وقع تحويلها إلى مساهمات في رأس المال، فقد تم بموجب القانون عدد 104 لسنة 1990 المؤرخ في 26 نوفمبر 1990 تحمل القروض غير المستخلصة بالنسبة إلى الصيدلية المركزية للبلاد التونسية وذلك في حدود 12,330 م.د. وتم بموجب القانون عدد 88 لسنة 1998 المؤرخ في 2 نوفمبر 1998 التخلي عن قروض الخزينة المسندة لفائدة شركة إسمنت جبل الوسط وذلك في حدود 5 م.د. وتبين أنه رغم مساعي الخزينة العامة لتسوية المبالغ المذكورة فإنه لم يتم إلى غاية شهر مارس 2013 تخصيص اعتمادات بميزانية الدولة لتسوية وضعية هذه القروض.

وتعلقت عملية التحويل بعدد من المنشآت العمومية شملت أساسا الشركة الصناعية للحامض الفسفوري وشركة الفولاذ والشركة العربية للأسمدة الفسفاطية والأزوتية وشركة الصناعات الكيماوية المغربية وشركة فسفاط قفصة. وقدّر مبلغ القروض أو ما تبقى منها للإستخلاص والتي تم تحويلها إلى مساهمات في رأس مال المنشآت العمومية بما قيمته 93.451.768,727 د.

ومن شأن تخصيص اعتمادات بميزانية الدولة أن يساعد على تطهير وضعية الخزينة فيما يتعلق بالقروض التي تم التخلي عنها أو التي تم تحويلها إلى مساهمات.

III- التصرف في الدين والقيم والسندات

ارتفع حجم النفقات المنجزة في مستوى الخزينة العامة بعنوان الدين العمومي في موفى سنة 2012 إلى ما قيمته 4.148,590 م.د. وبلغت المساهمات في موفى نفس السنة ما قيمته 2.730,635 م.د. ومكنت الأعمال الرقابية من الوقوف على ملاحظات تعلقت بالتصرف في الدين العمومي بصنفيه الداخلي والخارجي وبايداع المساهمات ومتابعتها وكذلك باستخلاص سندات الالتزام الإداري بدفع المعاليم الديوانية.

أ- التصرف في عمليات الدين العمومي

شملت أعمال الرقابة التصرف في عمليات الدين في مستوى الخزينة العامة بما فيها الدين الداخلي والدين الخارجي والقروض المعاد اسنادها .

1- الدين الداخلي

فضلا عن تأدية العمليات المتعلقة بالإصدارات والإكتتاب في رقاع الخزينة تتضمن عمليات الدين الداخلي أساسا دفع ومتابعة التعهدات بعنوان الفصلين 24 و25 من قانون المالية لسنة 1999 وكذلك تحمّل النفقات بعنوان ضمان الدولة .

فبالنسبة لترسيم العمليات المتعلقة بإصدارات رقاع الخزينة، يتم سنويا تسوية التسبقات بعنوان منحة إصدار هذه العمليات وفق ما تنص عليه الإجراءات الجاري بها العمل غير أنّ إسنادها يتم في مستوى الخزينة العامة دون التأكّد من صحّة تصفيّتها وعلى أساس مذكرات صادرة عن الإدارة العامة للتصرف في الدين والتعاون المالي .

وفي إطار التخفيف من حجم الديون المتخلّدة بذمة المنشآت العمومية وذات المساهمات العمومية المباشرة والتعاضديات الفلاحية لدى البنوك، نصّ الفصل 25 من قانون المالية لسنة 1999 على "أن تتحمّل الدولة الديون البنكية المتخلّدة بتاريخ 31 ديسمبر 1997 بذمة المنشآت العمومية وذات المساهمات العمومية المباشرة والتعاضديات الفلاحية والتي هي في حالة تصفية أو التي سيتم لاحقا تصفيّتها أو تخصيصها والمعاد جدولتها في حدود مبلغ 549 م.د" .

ويتولّى أمين المال العام دفع المبالغ التي تتحملها الدولة بهذا العنوان ومتابعة ملفات تصفية المؤسسات المعنية واستخلاص المبالغ من محاصيل التصفية . وتطبيقا لأحكام الفصل المذكور، تمّ خلال السنوات من 1999 إلى 2005 إبرام اتفاقيات تمويل شملت 108 مؤسسة تحمّلت بمقتضاها الدولة مبلغ 520 م.د .

ونصّت الفقرة الثانية من نفس الفصل على أن "يحوّل محصول تصفية المنشآت المذكورة بعنوان الديون الراجعة للبنوك لفائدة الدولة" وذلك بعد إصدار قرارات تحويل . وفي هذا الإطار، بلغت إلى غاية

شهر مارس 2013، جملة الاستخلاصات ما قيمته 72,469 م.د أي ما يمثل نسبة 13,94 % من حجم الاتفاقيات.

وانتفعت المؤسسات المغلقة وعددها 63 مؤسسة بتمويل جملي قدره 218,883 م.د يذكر من أهمها شركة الصحراء بالاص (22,396 م.د) وشركة النسيج بالمكسين (21,163 م.د) وشركة المسابك والميكانيك (20,820 م.د). واقتصرت الإستخلاصات على مبلغ 31,648 م.د أي ما نسبته 14,46 % . وقد ساهمت 46 مؤسسة في عملية الاستخلاص بينما تم غلق ملفات بقية المؤسسات (17) دون أن تتمكن الدولة من استرجاع أي مبلغ.

وتم في إطار استخلاص مناب الدولة بعنوان تصفية الشركة الصناعية للوازم الخطوط الكهربائية والشركة المنجمية لسيات الفليوري والبارتين، إحالة أراض وبناءات على ملك الشركتين لفائدة الدولة. ولم يتوفر لدى مصالح الخزينة ما يفيد متابعة مآل هذه الأملاك قصد استخلاص مستحقات الخزينة.

وعلى صعيد آخر، لم يتم إلى موفى مارس 2012 غلق ملفات 45 مؤسسة. وقد انتفعت بتمويل قيمته 300,375 م.د. ومن أهم المؤسسات المنتفعة الشركة التونسية لصناعة الحليب (74,472 م.د) وشركة التنمية الفلاحية والتمور (46,751 م.د).

وتبين فيما يتعلق بالشركات التي هي في طور النشاط، وباستثناء بعض الشركات التي تمت إعادة جدولة ديونها أو إصدار بطاقات إلزام في شأنها فإنّ وضعيّة بعض الشركات الأخرى بقيت دون تسوية، وذلك على غرار الشركة التونسية لسياحة الشباب (7,232 م.د) وشركة التنشيط السياحي والأسفار (4,429 م.د).

وتجدر الإشارة إلى أنه وبالنظر إلى تنصيب أحكام الفصل 25 من قانون المالية لسنة 1999 على تحويل مناب البنوك من محاصيل التصفية لفائدة الدولة، فإن مواصلة المؤسسات المذكورة نشاطها يتطلب إيجاد صيغة أخرى لاستخلاص ديون الدولة.

وعلى صعيد آخر، تمّ الوقوف على أهمية المبالغ غير المستخلصة من الشركات التي هي في طور التصفية والتي بلغ عددها إلى موفى شهر مارس 2013 ما جملة 17 مؤسسة بذمتها ديون غير مستخلصة بلغت 91,030 م.د.

ولا تمسك الخزينة العامة معطيات حول وضعية ومآل بعض المؤسسات المنتفعة بأحكام الفصل 25 من قانون المالية لسنة 1999. وتعلّق المعطيات غير المتوفرة على سبيل المثال بشركة النقل السياحي والمؤسسة العامة للكهرباء وعدد من دواوين إحياء المناطق السقوية وبعض الوحدات التعااضدية للإنتاجية.

ومن شأن الرفع من نسق الاستخلاص في هذا المجال أن يساعد على دعم موارد الدولة وذلك بالنظر إلى أهمية التعهدات بهذا العنوان والتي بلغت في موفى سنة 2011 ما قيمته 270,032 م.د.

أمّا فيما يتعلّق بخلاص ضمان الدولة فقد تمّ بموجب الفصل 24 من قانون المالية لسنة 1999 منح ضمان الدولة للديون غير المسددة والديون التي حلّ أجل خلاصها في 31 ديسمبر 1997 بذمة عدد من الشركات والمعاد جدولتها على مدى 25 سنة بدون فائض. وتولت الدولة طبقا لهذا الفصل تسديد الأقساط التي لم تتمكن الشركات المعنية من تسديدها بما قيمته 171 م.د توزعت بين 13 مؤسسة. وتعلقت هذه التعهدات أساسا بالشركة الوطنية لعجين الحلفاء والورق (55 م.د) والتعااضدية المركزية للزراعات الكبرى (47,200 م.د) والتعااضدية المركزية للحبوب (20,700 م.د).

وتنصّ أحكام الفصل المذكور على ضرورة تولى المنشآت المنتفعة بالضمان إرجاع المبالغ التي تحملتها الدولة. وتولى الخزينة العامة تثقيل ومتابعة استخلاص هذه المبالغ التي ارتفعت في موفى سنة 2012 إلى ما يفوق 77 م.د غير أنّه لوحظ محدودية نتائج الاستخلاص بهذا العنوان.

2- الدين الخارجي

تتولى الخزينة العامة بالنسبة لتنفيذ عمليات الدين الخارجي تسوية عمليات الدفع المنجزة مباشرة من قبل البنك المركزي التونسي وذلك من خلال إسناد تسبقات في الغرض. وبالتالي وخلافا للنفقات الأخرى للميزانية

يتم دفع نفقات تسديد أصل الدين بواسطة تسبقات في ضوء جداول التسديد المستخرجة من منظومة "سياد" والتي تبين المبالغ الواجب تسديدها بعنوان كل قرض. وبلغت التسبقات التي تم دفعها خلال سنتي 2011 و2012 على التوالي 2.876,838 م.د و 3.509,056 م.د.

ولوحظ في هذا الخصوص أن دور الخزينة العامة يقتصر على إنجاز عمليات التحويل بالتنسيق مع مصالح البنك المركزي التونسي. وتعود محدودية دور أمين المال في هذا الصدد إلى أن صرف التسبقات يستند إلى بطاقات تسديد القروض المستخرجة من منظومة "سياد" دون توفر معطيات أخرى حول وضعية القرض مما حال دون التثبت من دقة تصفية المبالغ المستوجبة من حيث الأصل والفوائد والعمولات.

وتبين من خلال النظر في عينة من ملفات التسبقات (حوالي 570 جدول تسديد في السنة) أن هذه العملية تتم إجمالاً بالسرعة المرجوة حيث لا تتعدى في أغلب الحالات يومين من تاريخ إمضاء الإعلام بالتسديد من قبل المدير العام للتصرف في الدين والتعاون المالي. وفي المقابل، ترتب عن الطريقة المعتمدة لخلاص نفقات تسديد الدين الخارجي اختلاف بين المبالغ التي يتم دفعها سنوياً بواسطة التسبقات والمبالغ المأمور بصرفها لتسوية هذه التسبقات. وقد تم الوقوف في هذا الصدد على تفاقم هذا الفارق منذ سنة 2010 حيث بلغ في سنة 2012 ما قدره 139 م.د.

وفضلاً عن عدم تطابق التسبقات مقارنة بالاعتمادات المرخص فيها مع أحكام الفصل 184 من مجلة الحاسبة العمومية فإن هذه الوضعية تترجم عن عدم كفاية الاعتمادات المدرجة بميزانية الدولة لتمويل الأعباء الحقيقية للدين الخارجي.

وبالنسبة لإجراءات خلاص القروض المرتبطة بموارد خارجية موظفة، لوحظ تأخير في تضمين المبالغ التي يتم سحبها فعلياً. ويعود ذلك أساساً إلى عدم تولى الوزارات ترسيم الإشعارات بالسحب خلافاً لمنشور وزير المالية الصادر في 16 جوان 1997 والذي وقع إتمامه بالمشور المؤرخ في 10 جوان 2003. ولوحظ في هذا الخصوص أن التأخير في تضمين عمليات التسوية تجاوز السنة بالنسبة إلى ميزانية الدولة للسنوات من 2008 إلى 2011.

وقد أدى هذا الوضع إلى التأخير في إعداد حساب تصرف أمين المال العام والحساب العام لإدارة المالية وبالتالي التأخير في المصادقة على قانون غلق الميزانية.

أمّا بالنسبة لضمان الدّولة بعنوان القروض الخارجية المسندة إلى المؤسسات العموميّة بضمان من الدولة، فقد ارتفعت في موفى سنة 2011 إلى 209 قرصاً بمبلغ جملي متبقى للتسديد قدره 5.865,041 م.د. وتعلّق ضمان القروض أساساً بالمؤسسات البنكية والشركة التونسية للكهرباء والغاز.

وأدّى تدهور الوضعية المالية لبعض المنشآت العمومية إلى تفعيل ضمان الدّولة. ويذكر في هذا الخصوص كل من الشركة التونسية للبنك والشركة الوطنية لعجين الحلفاء والورق. فقد نصّ القانون عدد 17 لسنة 2012 المؤرخ في 21 سبتمبر 2012 والمتعلّق بالترخيص للدولة في الاكتتاب في الزيادة في رأس مال الشركة التونسية للبنك وفي تفعيل ضمان الدّولة لفائدة البنك بعنوان اقتراضات خارجية على أنه يرخص لوزير المالية القائم في حق الدولة في الاكتتاب في الزيادة في رأس مال الشركة التونسية للبنك وذلك في حدود 41 م.د. وقد تمّ تحميل المبالغ بعنوان ضمان الدولة على "المجموعة 19" الخاصة بالدين العمومي في حدود 70 م.د. تخصّ أقساط سنّتي 2011 و2012.

كما تمّ في سنة 2012 تفعيل ضمان الدّولة بعنوان القرض المسند لفائدة الشركة الوطنية لعجين الحلفاء والورق وذلك في حدود 1,447 م.د.

وحيث تشهد بعض المؤسسات العمومية المنتفعة بضمان الدّولة صعوبات مالية استوجبت إعداد برامج إعادة هيكلة على غرار الخطوط التونسية والشركة التونسية للسكك الحديدية، فإنّ من شأن معالجة وضعية ضمانات الدولة للقروض الخارجية في مستوى تعهدات الدين الخارجي أن يضيف مزيداً من الدقة على أعباء الدين وبالتالي على الحاجيات السنوية من متوفرات الخزينة.

3- القروض المعاد إسنادها

تمكّن عملية إعادة إسناد القروض لفائدة المؤسسات من بنوك ومنشآت عمومية من الحصول على موارد خارجية بشروط ميسّرة نسبياً وذلك نظراً للضمانات التي توفرها الدّولة للوفاء بالدين. وتقتضي هذه العملية أن تتولى الدّولة الوفاء بكل التعهدات تجاه المقرض في حين تلتزم المنشأة المستفيدة بتسديد أصل القرض والتكاليف المترتبة عنه إلى الخزينة.

وفي هذا الخصوص، لوحظ استئثار بعض المنشآت العمومية بمحصة هامة من القروض المعاد إسنادها وذلك على غرار الديوان الوطني للتطهير الذي انتفع بما جملته 11 قرضا بمبلغ قدره 238,356 م.د مقابل 9 قروض لكل من الشركة الجهوية للنقل والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه بلغت على التوالي 95,098 م.د و 99,638 م.د. كما انتفعت الشركة التونسية للكهرباء والغاز بما عدده 8 قروض بقيمة 189,362 م.د.

وفيما يتعلق بالدين الباقي للتسديد والبالغ 1.585,101 م.د بعنوان أصل الدين تستأثر الشركة التونسية للكهرباء والغاز بنسبة 17,47 % من الحجم الإجمالي مقابل 13,94 % بالنسبة إلى الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه. وتبين محدودية نسبة الاستخلاص بهذا العنوان حيث اقتصرت إجمالا على 41 % من المبالغ الواجب استخلاصها إلى موفى شهر مارس 2013.

وأدى عدم إيفاء عدد من المنشآت العمومية بالتزاماتها إلى تطبيق فوائد تأخير على المستحقات بعنوان القروض المعاد إسنادها لفائدتها. وقد بلغ مجموع فوائد التأخير ما قدره 3,970 م.د. ويذكر على سبيل المثال الشركة الوطنية لعجين الحلفاء والورق والشركة التونسية للسكر والمركز الوطني للإعلامية. كما تجدر الإشارة إلى عدم إيفاء شركة خاصة بالتزاماتها إزاء الدولة حيث بلغت البقايا غير المستخلصة بعنوانها ما قيمته 10,598 م.د.

ب- إيداع المساهمات ومتابعتها

تتولى الإدارة العامة للمساهمات بوزارة المالية التصرف في سندات الدولة وتنفيذ سياسة السلط العمومية المتعلقة بإعادة هيكلة المؤسسات العمومية وإعادة تنظيم مساهمات الدولة. وفي هذا الإطار، تقوم الإدارة المعنية بإحالة شهادات الإيداع في الأسهم الصادرة عن المنشآت العمومية والهيئات المالية التي تساهم الدولة في رأس مالها إلى الخزينة العامة التي تتولى تسجيل قيمتها ضمن حسابات أمين المال العام الذي يتولى العهد بها. واستنادا إلى محضر الصندوق في موفى سنة 2012، بلغ حجم قيم الحكومة المسوكة في مستوى الخزينة العامة ما قدره 2.730,635 م.د.

1- المساهمات بعنوان المصادرة

لوحظ أن وضعية قيم الحكومة المتوفرة لدى أمين المال العام تقتصر فيما يتعلق بتصرف سنتي 2011 و 2012 على المساهمات المباشرة والمساهمات غير المباشرة للدولة دون إدراج المساهمات المتصلة بالقيم

المصادرة. كما لوحظ أنه لا يتوفر لدى الخزينة وضعية هذه المساهمات نظرا إلى عدم إحالة الإدارة العامة للمساهمات شهادت الإيداع المتعلقة بها. ويشكل التصرف على هذا النحو مخالفة لأحكام الفصل 180 من مجلة الحاسبة العمومية التي تنصّ على أنه تودع لدى أمين المال العامّ السندات والديون والقيم التي تملكها الدولة وتقيّد قيمتها بحساباته وعليه عهدتها.

وتمّ بموجب المرسوم عدد 68 لسنة 2011 المؤرخ في 14 جويلية 2011 إحداث حساب خاصّ يسمى صندوق الأموال والممتلكات المصادرة أو المسترجعة لفائدة الدولة. وتتأتى موارد هذا الصندوق من محصول عمليات التقيوت في الأملاك العقارية والمنقولة والمساهمات المصادرة أو المسترجعة لفائدة الدولة. كما تتأتى من محصول الأوراق المالية والحصص والسندات والحقوق المرتبطة بها والمعنية بالمصادرة أو الاسترجاع.

وبالنظر إلى عدم توفر وضعية مساهمات الدولة لدى مصالح الخزينة، تولت الدائرة توجيه طلب إرشادات إلى الإدارة العامة للمساهمات قصد الحصول على وضعية المساهمات المتأتية من عمليات المصادرة. ولوحظ اقتصار الوضعية على عمليات المصادرة المنجزة بعنوان الفرع الأول من مرسوم المصادرة والمتمثلة في المساهمات بعنوان أملاك الأشخاص المبيينين بالقائمة الملحقة بالمرسوم المذكور. وفي المقابل لم يتم تسجيل عمليات مصادرة إلى غاية تاريخ 10 أفريل 2013 بعنوان الفرع الثاني المتعلق بالأشخاص الذين يثبت حصولهم على أموال منقولة أو عقارية أو حقوق جراء علاقتهم بالأشخاص المبيينين بالقائمة المذكورة.

وبلغ عدد الشركات التي تمت مصادرتها إلى غاية 10 أفريل 2013 ما جملته 278 مؤسسة. وتبين أنه لم يتم تحديد عدد وقيمة مساهمات الدولة بخصوص 38 مؤسسة من بين المؤسسات التي تمت مصادرتها.

وتوصي الدائرة في هذا المجال بالإسراع بتطوير المنظومة المتعلقة بالتصرف في قيم الحكومة بما يمكن من متابعة العمليات موضوع القيم المودعة لدى أمين المال العامّ. كما توصي بوضع إجراءات للتعهد ومتابعة مساهمات الدولة المتأتية من عمليات المصادرة خاصة وقد تمّ الشروع في تلقي محاصيل التقيوت في هذه المساهمات.

2- المساهمات التي أوكل متابعتها إلى شركة البنيان

تمّ منذ أواخر سنة 1996 تكليف شركة البنيان بمتابعة ديون ومستحقات وحافطة مساهمات الشركات التي من المنتظر خوصصتها وذلك بناء على قرارات صادرة عن لجنة التطهير وعلى اتفاقيات ممضاة في

الغرض. وبذلك فإن مساهمات شركة البنيان في رأس مال عديد المنشآت تشمل مجموع مساهماتها الأصلية ومساهمات الدولة التي تمت إحالتها إليها بمقتضى قرارات صادرة عن لجنة التطهير.

ويمكن النظر في وضعية مساهمات الدولة التي تتولى شركة البنيان متابعتها والتي تتضمن ما عدده 249.945 سهما بقيمة إسمية قدرها 10 د للسهم الواحد أنه ورغم ما شهدته هذه القيم من تفويت وشطب بقي عدد الأسهم المودعة لدى الخزينة العامة غير محين.

وتبين كذلك عدم تحيين وضعية المساهمات بعنوان الشركة التونسية للتجارة الدولية وشركة الأنابيب. كما تبين بخصوص شركة الأنابيب عدم تطهير وضعية هذه المساهمات مما أدى إلى تأخير في إحالة مستحقات الدولة إلى الخزينة العامة للبلاد التونسية.

ج - استخلاص سندات الالتزام الإدارية بدفع المعاليم والأداءات الديوائية

خوّل الفصل 61 من قانون المالية لسنة 1985 المؤرخ في 31 ديسمبر 1984 والمنقح للفصل 80 من مجلة المحاسبة العمومية لمصالح الدولة إمكانيّة دفع المعاليم والرسوم الديوائية الموظفة على السلع المستوردة بصفة مباشرة بواسطة "سندات التزام إدارية". وقد ضبط منشور وزير المالية المؤرخ في 4 مارس 1985 الشروط والطرق المتعلقة بإسناد القرض الإداري والتصرف فيه والمجسم في سندات التزام إدارية.

وفضلا عن قيام أمين المال العام باستخلاص الالتزامات الإدارية من خلال تجميد الإعتمادات المفتوحة بالعنوان الأول والصناديق الخاصة التي أدرجت ضمنها الالتزامات المسلمة وذلك في حدود المبلغ المحدد، تتولى المصالح المكلفة بالأمر بالصرف بالتنسيق مع المصالح المختصة بوزارة المالية إعطائها الأولوية في ترسيم الإعتمادات اللازمة قصد تسوية الالتزامات الإدارية العالقة وذلك في الآجال المطلوبة.

وبلغ حجم الالتزامات غير المسواة في موفى سنة 2011 ما قيمته 107,465 م.د. وتبين في هذا الخصوص عدم تفعيل تسوية سندات الالتزام الإدارية إذ لم يتم التنسيق مع أمناء المصاريف بهدف تجميد الإعتمادات المفتوحة بعنوان خلاص الالتزامات الإدارية ضمن ميزانيات الهياكل المدينة. وفضلا عن محدودية نسب

الاستخلاص، لوحظ قدم عدد هام من الالتزامات الإدارية حيث يعود البعض منها إلى سنة 1985 وذلك بالرغم من تنصيب منشور وزير المالية لسنة 1985 على ضرورة تسوية هذه السندات خلال سنة التصرف التي تمت فيها عملية الإصدار أو خلال السنة المالية في صورة عدم توفر إتمادات الدفع المفتوحة بعنوانها واللازمة لتسويتها.

ورغم أهمية عدد السندات غير المستخلصة لدى وزارة الفلاحة التي تعود إلى السنوات من 1985 إلى 2007، لوحظ في سنتي 2010 و2011 تواصل إسناد التزامات إدارية إلى الوزارة المذكورة علما بأن مصالح الخزينة تولت مراسلة الوزارة المعنية غير أن 69 التزاما بقيت غير مسواة.

كما تم إسناد 8 التزامات إدارية لفائدة وكالة التنقيب عن المياه خلال السنوات من 2010 إلى 2012 رغم عدم تسوية الإلتزامات السابقة مما أدى إلى تراكم المبالغ غير المسواة بهذا العنوان حيث ارتفعت إلى 178.060,525 د.

وقد تبين في هذا الصدد، اقتصار مصالح الخزينة على توجيه مراسلات تذكير إلى مختلف الهيكل العمومية المنتفعة بسندات إدارية. ورغم عدم استجابة هذه الهيكل لم يتم اتخاذ إجراءات جبرية في شأنها.

VI- التجميع والمراقبة

مكنت الأعمال الرقابية من الوقوف على ملاحظات تعلق على التوالي بتجميع الحسابات وتجميع ومراقبة عمليات الخزينة والتصرف في عمليات التسوية.

أ- تجميع الحسابات

تستند عملية تجميع الحسابات إلى منظومة "رفيق". وتتعين الإشارة إلى أن عدم ربط عدد من محاسبي الدولة بمنظومة "رفيق"، وعددهم خمسون (50) محاسبا، استوجب تولي مصالح أمانات المال الجهوية إدراج العمليات المحاسبية لقباصات الديوانة والقباصات البلدية الراجعة إليها بالنظر يدويا.

ولوحظ أن أعمال التثبت المنجزة في مستوى أمين المال العام للتأكد من صحة الأرقام المجمعة لديه، تشهد تأخيراً ملحوظاً حيث تواصلت بالنسبة إلى سنتي 2010 و2011 إلى غاية شهر جوان من السنة الموالية. وقد حال عدم تقديم جداول الحسابية النهائية في الآجال دون إتمام عدد من أمانات المال الجهورية لأعمال المراجعة مما ترتب عنه التأخير في التأشير على هذه الجداول.

وأدى التأخير في تجميع العمليات الحسابية والتأشير على الجداول النهائية إلى تقديم الحسابات إلى دائرة الحسابات بعد الآجال. وبين النظر في تاريخ مدّ الدائرة بحسابات المحاسبين العموميين المتعلقة بالسنوات من 2008 إلى 2011، وجود تأخير هام في هذا المجال. ومثلت الحسابات المقدمة في الآجال القانونية (31 جويلية من السنة الموالية للسنة التي أعدّ في شأنها الحساب) ما نسبته 11,12 % فقط وبلغ معدل التأخير 107 يوما.

ولوحظ بالنسبة إلى نفس الفترة تأخير هام في تقديم حساب التصرف لأمين المال العام إلى الدائرة حيث بلغ معدل التأخير 246 يوما.

وفضلاً عن التأخير، يشكو هذا الحساب في صيغته الحالية بعض النقائص يتمثل أهمها في عدم التخصيص في مستوى موارد الميزانية على المبالغ المتبقية للاستخلاص والمبالغ التي تمّ طرحها وذلك رغم توفر هذه المعطيات ضمن منظومة "رفيق" وكذلك في عدم تثقيف مصالح الخزينة لمستحقات الدولة بعنوان المبالغ التي يتم دفعها سنوياً والمتعلقة بالفصلين 24 و25 من قانون المالية لسنة 1999. ومن شأن العمل على تلافي هذه النقائص أن يساعد على الرفع من دقة ودلالة المعطيات المضمنة بحساب التصرف لأمين المال العام.

ب- تجميع ومراقبة عمليات الخزينة

يتولى أمين المال العام في إطار مهام التجميع إدراج عمليات الخزينة المنجزة من قبل قباض المالية وأمناء المصاريف علماً بأنهم يتقون مسؤولون عنها مباشرة. وتتطلب تسوية هذه العمليات التنسيق بين مختلف الأطراف خاصة بالنظر إلى تأثيرها المباشر على وضعية الخزينة سواء من حيث المعالجة الحسابية أو التمويل.

وتبين في ما يتعلق بالمصالح الدائنة أهمية المبالغ المضمنة بسجلات المحاسبين العموميين حيث بلغت فوائض المقايض بعنوانها في موفى سنة 2011 ما قيمته 5,066 م.د. وباستثناء بند بقايا قابلة للدفع بعنوان

النفقات التي تنجز عن طريق حوالات بريدية، تعلقت بقايا المداخل غير المسواة أساسا بكل من الإيداعات لضمان الحقوق وفوائض المبالغ الراجعة إلى الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.

ففي خصوص الإيداعات لضمان الحقوق (544,349 م.د) فقد تعلقت بإشكاليات تصرف تخصص العمليات العقارية والأنظمة الديوانية. فبالنسبة إلى العمليات العقارية، يندرج تضمين مبالغ بعنوان كراء أو بيع عقارات بحساب الإيداعات لضمان الحقوق في إطار الإجراءات المتبعة لاستخلاص المبالغ الراجعة للدولة عند كراء أو بيع عقارات مدرجة ضمن الملك العمومي. وفي هذا الإطار، تنص الإجراءات المعمول بها على أن يتولى المحاسب العمومي استخلاص المبالغ الراجعة إلى الدولة بعنوان العمليات التي لا تتوفر في شأنها سندات نهائية مع تضمينها بالحساب المذكور اعتمادا على سندات استخلاص وقتية. كما تواصل تضمين الحساب المذكور مبالغ هامة بعنوان بيع عقارات يرجع بعضها إلى سنوات بعيدة.

وبالنسبة إلى العمليات الديوانية، فرغم تنصيب المذكرات العامة على وجوب تسوية عمليات الخزينة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ فتح الفصول المتعلقة بها والقيام بمجرد المبالغ المضمنة بهذه الفصول وتحديد مآلها وتسويتها، بقيت أغلب حسابات قباضات الديوانة تتميز بتراكم الفصول وبأهمية المبالغ بهذا العنوان.

وبلغت التسبقات غير المسواة والمسندة من قبل الخزينة بعنوان الصكوك غير المسددة ما قيمته 6,249 م.د في موفى سنة 2011 علما بأنه تم صرف تسبقات بمبلغ 17,055 م.د بعنوان السنة المعنية.

وتجدر الإشارة إلى أن أعمال التتبع والاستخلاص موكلة للمراكز الحاسبية التي تولت قبول الصكوك. كما أوكلت إلى أمانات المال الجهوية مهمة متابعة تسوية التسبقات بعنوان الصكوك غير المسددة وذلك بالتنسيق مع القباضات المالية المعنية مع التأكيد على تطبيق أحكام الفصل 79 من مجلة الحاسبة العمومية التي تنص على أن المحاسب يقوم بمطالبة صاحب الصك بدفع مبلغه بنفس الوسائل والامتيازات الخاصة بالدين الأصلي لفائدة الدولة الذي يعتبر قائم الذات بسبب عدم تسديد الصك.

وتبين في هذا الخصوص وجود نقص في التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة. فخلافا للفصل المذكور بقيت متابعة تسوية الصكوك غير المسددة بمعزل عن الديون الأصلية حيث تواصل تسجيل الاستخلاصات في مستوى ميزانية الدولة في حين أن عمليات الخزينة تفرز مبالغ غير مسواة بهذا العنوان.

ج - عمليات التسوية

تمثلّ عمليات التسوية في العمليات التي يتولى المحاسبون العموميون إنجازها لفائدة أمين المال العام وذلك بعنوان إحالة الأموال نقداً أو بواسطة الصكوك وكذلك بداول الأموال وعمليات الدفع لفائدة محاسبين آخرين . ويتعين على المحاسب توجيه وثائق الإثبات إلى أمين المال العام مقابل تمكنه من وصل تغطية بعد التثبت من الوثائق المثبتة لعملية الصرف أو القبض .

ولتلافي الإخلالات التي تشوب إجراءات التسوية والحدّ من تراكم عدد العمليات بعنوان مصاريف التسوية التي لم ترد في شأنها وصولات تغطية أوكل بمقتضى المذكرة العامة عدد 30 الصادرة بتاريخ 28 فيفري 2007 إلى أمناء المال الجهويين مهمة متابعة تسوية العمليات التي لم ترد في شأنها وصولات تغطية من قبل أمين المال العام .

وتبيّن أنّ التأخير في إصدار وصولات التغطية يعود إلى أهمية عدد العمليات التي ترد سنوياً على الخزينة العامة وهو ما حال دون تغطيتها بالسرعة المطلوبة . وبلغ عدد هذه العمليات في سنتي 2010 و 2011 على التوالي حوالي 120 ألف عملية و 80 ألف عملية .

ورغم تكليف أمناء المال الجهويين بالتنسيق مع مصالح الخزينة العامة لمتابعة عمليات التسوية التي لم ترد في شأنها وصولات تغطية، فإنّ تركيز مهام الرقابة على هذا الصنف من العمليات في مستوى أمين المال العام بصفته المحاسب المركزي من شأنه أن يحدّ من نجاعة هذه المراقبة وذلك بالنظر إلى أهمية العمليات المنجزة سنوياً بهذا العنوان . وجدير بالإشارة إلى أنّ مراقبة وثائق الإثبات بعنوان عمليات التسوية وتقديم وصولات التغطية تمّ إسنادها في إطار نظام التجميع الجهوي ببعض الأنظمة المقارنة إلى الهياكل المشابهة لأمانات المال الجهوية .

د - مسك الحساب الجاري لدى البنك المركزي التونسي

نصّ الفصل 184 من مجلة المحاسبة العمومية على "أنّ أمين المال العام يدير حساب الدولة الجاري بالبنك المركزي التونسي" . كما أوكل له الفصل 9 من الأمر عدد 630 المؤرخ في 22 مارس 1999 والمتعلق بإعادة تنظيم المراكز الحاسبية العمومية التابعة لوزارة المالية مهمة مسك الحساب الجاري للخزينة بالبنك المركزي التونسي

ومقارنة العمليات مع البنك والإدارة العامة للأموال العمومية. وبالتالي فإن أمين المال العام هو المحاسب المكلف دون غيره بالتصرف في الحساب الجاري للخرينة.

ويعتبر الحساب الجاري للخرينة حساب دائن على مستوى كتابات الخزينة العامة. ويتم مسك الحساب بصفة معاكسة في كتابات البنك المركزي التونسي. وتبين من خلال النظر في الإجراءات المتبعة في مستوى مصالح الخزينة فيما يتعلق بمسك الحساب الجاري عدم تمكن أمين المال العام من مراقبة بعض العمليات المدرجة بالحساب على غرار السحوبات. وتقتصر مهامه في هذا الصدد على القيام بالإدراج المحاسبي لهذه العمليات وتجميعها بكتاباته فحسب وذلك وفقا للإشعارات بالخصم المسلمة من قبل البنك المركزي التونسي دون التثبت فيها. ويرجع ذلك إلى عدم توفر وثائق الصرف التي يتم على أساسها إنجاز عمليات السحب من الحساب الجاري للخرينة.

وتبين أن عملية التظهير لكشوفات البنك المركزي وللوثائق المجمعة من قبل المصلحة المكلفة بمتابعة الحساب الجاري تتم يدويا وهو ما يؤدي إلى طول آجال إنجاز هذه العمليات. ويتعين على مصالح الخزينة إجراء مقارنة سنوية بهدف تحقيق التوافق بين أرصدة الحساب الجاري للخرينة بين كتابات الخزينة العامة وكتابات البنك المركزي التونسي وتبين في هذا المجال وجود تأخير في القيام بالمقاربة السنوية ذلك أن آخر عملية مقارنة تعلقة بسنة 2006.

V- التنظيم ونظام المعلومات

أسفرت أعمال الرقابة على ملاحظات تعلقة بالتنظيم والتصرف في الموارد البشرية وكذلك نظام المعلومات خاصة من حيث السلامة والتصرف في التطبيقات الإعلامية.

أ- التنظيم

يستند تنظيم الخزينة العامة بوصفها مركزا محاسبيا إلى مقتضيات الأمر عدد 630 المؤرخ في 22 مارس 1999 والمتعلق بإعادة تنظيم المراكز الحاسوبية العمومية التابعة لوزارة المالية. ولوحظ في هذا الخصوص عدم تطابق مع التنظيم الفعلي للخرينة العامة مع التنظيم المنصوص عليه بالأمر. ففي حين ينص الأمر على 5 إدارات لا يتضمن التنظيم الفعلي أي إدارة.

وفضلاً عن ذلك، تبين أن الأمر المذكور لم يتضمن هيكلاً يعنى بتأدية النفقات التي تقوم بها الخزينة العامة على غرار بقية المصالح. ولتقادي هذا الإخلال، تم بمقتضى مذكرة تكليف رئيس مصلحة للإشراف على خلية تأدية النفقات وتسييرها. وتمت تسميته على سبيل التسوية في إحدى الخطط الوظيفية الشاغرة بالمصالح الأخرى بالخزينة.

وتبين كذلك أن إسناد الخطط الوظيفية لا يتم في جميع الحالات بنفس المصلحة من ذلك أن الخلية التي تعنى بتأدية النفقات تضم أربعة رؤساء مصالح بما في ذلك المسؤول الأول عنها، وقد تمت تسميتهم خلال سنة 2011 في خطط وظيفية شاغرة بمصالح أخرى.

وفيما يتعلق بأدلة الإجراءات، ولئن تم في مستوى مصلحة الإعلامية إعداد كراس شروط تتضمن وصفا للإجراءات المتبعة في مستوى مختلف مصالح الخزينة، فإن الوثيقة المذكورة لا ترتقي إلى دليل إجراءات. فبالإضافة إلى عدم تغطيتها لبعض الأنشطة على غرار التصرف الإداري والمالي بالخزينة العامة فإنها لم تحدد طبيعة العلاقات بين مختلف المصالح.

ولوحظ من جهة أخرى، غياب بطاقات وظيفية تضبط مشمولات ومهام إدارات وأعوان الخزينة العامة. كما لوحظ نقص هام في نشاط التكوين حيث تبين أن عدد المنتفعين به خلال الفترة الممتدة من سنة 2007 إلى سنة 2012 اقتصر على عشرة أعوان من ضمن 153 عون وهو ما يمثل نسبة 6,5 % فقط. وباستثناء الدورة المنجزة في سنة 2011 والموجهة إلى المنتدبين الجدد، اقتصرت عمليات التكوين أساساً على الدورات المؤمنة بالمدرسة الوطنية للمالية للارتقاء من رتبة إلى رتبة. وقد انتفع بهذه الدورات 7 أعوان خلال الخمس سنوات الأخيرة أي ما يمثل 4,57 % فقط من جملة الأعوان.

ب - نظام المعلومات

مكنت الأعمال الرقابية من الوقوف على ملاحظات تعلقت بخدمات الصيانة والمساندة والاندماج بين مختلف التطبيقات. كما مكنت من إبراز بعض النقائص الوظيفية بالنسبة إلى عدد من التطبيقات.

وتبين فيما يتعلق بخدمات الصيانة والمساندة أن عمليات الإصلاح لا تتم دائماً بالسرعة الكافية بل يتم تجديد الطلبات والتذكير بها عديد المرات.

كما تبين غياب إجراءات في خصوص متابعة حوادث توقف المنظومة وغياب مسك سجلات متابعة لتوثيق الحوادث والبيانات المتعلقة بها مثل تاريخها وساعة بدايتها ونهايتها وأسبابها وأعاون الصيانة المتدخلين في خصوصها .

وتجدر الإشارة إلى أن أدلة الاستعمال الخاصة بالمنظومات غير متوفرة. كما لا تتضمن التطبيقات أدلة أو وظائف مندجة للمساعدة بما من شأنه أن يؤدي إلى عدم إلمام المستعملين بكل الوظائف المتوفرة.

ولوحظ في ما يتعلق بالتطبيقات الإعلامية الخاصة والتي تم إنجازها من قبل مركز الإعلامية لوزارة المالية نقص في الاندماج بين مختلف التطبيقات. ويذكر في هذا الصدد التطبيقات المستعملة في مجال العمليات الحاسوبية للموارد. وفضلا عن النقص في الاندماج بين تطبيقتي الموارد والودائع والأمانات تبين عدم اندماج التطبيقين المذكورتين مع المنظومات الأخرى المعتمدة لضبط الموارد الجمالية المنجزة وخاصة منها منظومتي "رفيق" و"سندة" مما نتج عنه صعوبات في تجميع المعطيات المتعلقة بتحصيل الموارد .

وفيما يتعلق بالسلامة المنطقية للتطبيقات الإعلامية، تبين بالنسبة لكل من التطبيق الخاصة بالموارد وتلك المتعلقة بالودائع والأمانات، أنه لا يتم بصفة دورية تغيير كلمات العبور للولوج إليها مثلما توصي به أفضل الممارسات الدولية في هذا المجال من ذلك المعيار DS5.4 من مرجعية "كوبيت" المتعلق بالتصرف في حسابات المستعملين للمنظومات الإعلامية. وتبين أن آخر عملية تغيير لكلمات العبور ترجع إلى ما يزيد عن ثلاث سنوات .

وأفادت الخزينة العامة بأن المنظومات الإعلامية تم تطويرها خلال السنوات من 1992 إلى 2002 بطريقة تحافظ على الموجود في التصرف اليدوي دون إضافات تذكر. ولذلك تم اختيار حل يتمثل في انضمام الخزينة العامة كمستغل للمنظومة الجديدة التي ستعوض منظومة "رفيق" والتي شرع مركز الإعلامية لوزارة المالية في إنجاز أعمال هيكلتها وتطويرها .

*

*

*

يتطلب دعم تعبئة موارد الدولة الحرص على التقيد بالقوانين والتراتيب المنظمة للمالية العمومية وخاصة في ما يتصل منها بتنفيذ الميزانية وعمليات الدين وعمليات الخزينة .

ويستوجب تحقيق هذا الهدف خاصة في ظل تزايد نسق نموّ نفقات الميزانية وارتفاع نسبة العجز، دعم إجراءات وأساليب الرقابة على مختلف هذه الجوانب في مستوى الخزينة العامة للبلاد التونسية. فقد أظهرت الأعمال الرقابية للدائرة مدى الحاجة إلى دعم الدور الرقابي للخزينة العامة كمحاسب مركزي على عمليات الميزانية وعدم اقتصارها على الجانب المحاسبي.

ويّتجه الحرص على تفعيل أحكام مجلة المحاسبة العمومية التي أوكلت التصرف في الضمانات العدلية إلى أمانات المال الجهوية. ومن شأن تفعيل هذه الأحكام أن يميّن من التقليل من آجال تسوية الضمانات ومن الرفع من نسق استرجاع المستحق منها في مستوى الجهات خاصة بالنظر إلى حجم هذه العمليات وتعدد إجراءاتها.

كما يستدعى تدعيم دور الخزينة العامة في مجال تمويل المنشآت العمومية، دعم الرقابة على الآليات المنصوص عليها قانونا سواء بخصوص قروض الخزينة أو القروض المعاد إسنادها أو تسبقات الخزينة أو بمنح ضمان الدولة للقروض الخارجية. ويتطلب ذلك التقيد بالشروط القانونية بالنسبة إلى مختلف هذه الآليات عند الاسناد أو المتابعة أو الاستخلاص. ومن شأن إيلاء هذا الجانب مزيدا من العناية أن يقلّص من الضغوطات على ميزانية الدولة خاصة في ظل تراجع المؤشرات المالية لعديد المنشآت والمؤسسات العمومية.

ومن شأن تلافي النقائص المتعلقة بالتصرف في عمليات المصادرة سواء ما يتعلّق منها بتمويل نفقات اللجنة الوطنية للتصرف في عمليات المصادرة أو بالتصرف في المساهمات المتصلة بالقيم أن يساعد على تكريس الشفافية في خصوص هذه العمليات ودعم موارد الميزانية.

كما من شأن مراجعة الإطار القانوني والإجراءات المنظمة لحسابية الدولة أن يساهم في تلافي النقائص التي لا تزال تشوب تقديم الحسابات وتهيئتها والتأخير في إعداد الحساب العام لإدارة المالية وحساب التصرف لأمين المال العام وبالتالي في المصادقة على قانون غلق الميزانية. ويتطلب تحقيق هذا الهدف تطوير نظام المعلومات لدى الخزينة العامة وذلك خاصة من خلال التسريع في إعادة هيكلة هذا النظام.

ردّ الخزينة العامة للبلاد التونسية

لقد ضبطت مجلة المحاسبة العمومية في القسم الأول من الباب الثالث اختصاصات أمين المال العام للبلاد التونسية المتمثلة في ما يلي :

- يتولى الجمع بحساباته لكل العمليات . . التي يقوم محاسبو الدولة بإنجازها على مسؤوليتهم
- يدير حساب الدولة الجاري بالبنك المركزي
- يقوم بمهمة محاسب للدين العمومي
- يضطلع بكافة العمليات المتعلقة بتداول الأموال
- يقوم بمهمة محاسب مختص لمصاريف الدولة المتعهد بها والمأذون بدفعها على صناديق الخزينة .
- يكلف بإدارة الودائع والأمانات
- تودع لديه السندات والديون والقيم التي تملكها الدولة وتقيدها قيمتها بحساباته و عليه عهدها .

وتبرز هذه المهام خصوصية الخزينة العامة للبلاد التونسية كمركز محاسبي شديد الارتباط في آدائه بأداء جميع الإدارات العامة المتدخلة في ميدان المالية العمومية .

ولإنجاز هذه المهام تستند الخزينة العامة بوصفها مركزا محاسبيا إلى أمر عدد 1219 لسنة 2013 المؤرخ في 22 جانفي 2013 (و الذي عوّض الأمر عدد 630 لسنة 1999 المذكور بتقرير الدائرة) .

وقد تضمنت إجابات الخزينة العامة على التقرير الأولي لدائرة المحاسبات جملة من التوضيحات ضمت الدائرة جانبا منها بتقريرها . ونعيد تضمين هذه الردود في التقرير الحالي علما توضح للمطلعين على تقرير الدائرة الإشكاليات المطروحة من وجهة نظر المصالح التي تمت مراقبتها وتنسب بعض الأحكام التقييمية .

- تعبئة موارد الميزانية

لئن نصّت مجلة المحاسبة العمومية في باب المؤسسات الإدارية (الفصل 242) وباب الجماعات المحلية (الفصل 265) صراحة بضرورة التحصيل على وثائق الاستخلاص قبل إدراجها بالميزانية، فقد خصّت ميزانية

الدولة باستثناء عند تحصيل الموارد المدفوعة فوراً (الفصل 06) وهو استثناء يأخذ بعين الاعتبار ضرورة تمويل الميزانية في الآجال والتعجيل بترسيم الموارد عند تحصيلها بموارد الميزانية وعملياتاً، تحرص الخزينة العامة على التحصيل على "أذن استخلاص" قبل ترسيم المبالغ أو على سبيل التسوية كاستثناء. كما تمكن الإدارات العامة المختصة بالوزارة من متابعة تطوّر المحاصيل الفورية على ضوء قوائم تبين طبيعة المحاصيل والقائمين بالدفع والمبالغ المدفوعة. وتكفل هذه المصالح بمراقبة دقة عمليات التصفية وستبدل الخزينة مزيد الحرص من أجل التحصيل على وثائق الإستخلاص مسبقاً دون تعطيل مصلحة الميزانية وتأخير إدراج مواردها.

ونشير إلى أنّ التوجّه العام لدى مختلف الإدارات يميل إلى نزع الصبغة المادية من الوثائق كلما توفرت ظروف مراقبة شرعية التحصيل ودقة التصفية دونها.

وفي ما يتعلق بمداخل عبور الغاز يتم التنسيق في هذا الإطار بين أمر القبض (الإدارة العامة للموارد والتوازنات) والمؤسسة المعنية بخصوص الاتفاقيات المبرمة وتصفية المبالغ المستوجبة. والجدير بالذكر أنّ قوائم شهرية بالمبالغ المستخلصة بهذا العنوان ترسل من طرف الخزينة العامة إلى الإدارة العامة للموارد والتوازنات للمتابعة. وهذا الموضوع هو حالياً محل مهمة رقابية يؤمنها فريق من هيئة الرقابة العامة للمالية.

بالنسبة لبقايا الإستخلاص التي تهم الديون المثقلة فهي تهم ثقيلات قديمة تعود إلى السبعينات وأوائل الثمانيات وقد تولت مصالح الخزينة العامة القيام بإجراءات الإستخلاص اللازمة في تلك الفترة ولكن بقيت مبالغ قد تعذر استخلاصها وهي تهم بالأساس مؤسسات حكومية كبلديات والمستشفيات وما شابهها ولا زالت هذه البقايا تنقل سنوياً بحساب التصرف. والمطروح الآن هو العمل على إلغائها من كتابات الخزينة.

- تأدية النفقات

من حيث المبدأ، تتقيد مصالح الخزينة العامة بالمطالبة بالوثائق المنصوص عليها بالمذكرة عدد 2 لسنة 1996 كما وقع تجميعها سنة 2013.

غير أننا نلاحظ أنّ 67 % من النفقات المحمولة على صناديق الخزينة وحسابات أموال المشاركة، تقع تأديتها خلال الفترة الكمالية التي تهادى فعليا إلى أواخر مارس من جهة، ومن جهة أخرى تبرز صورة خاطئة عن

تواريخ إنجاز النفقات إذ تبرز وثائق الإثبات تواريخ تمتد على كامل الفترة التكميلية الفعلية بينما يؤرخ الأمر بالصرف في 31 ديسمبر لضرورة ترسيمه بميزانية السنة المعنية . وهو مما يوحي للمحلل أو المراقب خطأ أن نفس المزود انتفع في نفس الفترة بمبالغ مأذون بدفعها عبر " أوامر صرف " مختلفة دون أن يخضع إلى ضرورة الخصم من المورد .

ويتبقى العمل على توزيع النفقات خلال الآجال والتقليص من حجم عمليات الفترة التكميلية هدف ييسر عملية مراقبة الوثائق والتحليل الموضوعي لأعمال المتدخلين .

– حساب التصرف في الأملاك المصادرة

ينصّ المرسوم عدد 68 لسنة 2011 (الفصل 12) على إحداث حساب خاصّ يسمّى "صندوق الأموال والممتلكات المصادرة أو المسترجعة لفائدة الدولة " تنزل به موارد المصادرة وتصرف منه النفقات المتعلقة بها وتحول فوائض الحساب إلى ميزانية الدولة بعد ختم أعمال المصادرة . وتشكّل اللجنة الوطنية المحدثة بنفس المرسوم التصرف في هذا الحساب وتعدّ تقريراً سنوياً حول أعمالها تحيله على دائرة المحاسبات . ويتولّى مراقب حسابات " التدقيق في حساب الصندوق .

غير أنّ دائرة المحاسبات تبنت مقاربة مختلفة محورها أنّ هذا الحساب هو "صندوق خاص للخرينة" دون الأخذ باعتبار أنّ قواعد إحداث الصناديق الخاصة للخرينة تستوجب التنصيص عليها بقانون المالية وتعيين أمر صرف مختص بكل حساب وتمول بإيرادات محدثة بقانون المالية (الفصول 217 و 218 من مجلة المحاسبة العمومية) . ولهاته الأسباب أقرت وزارة المالية فتح "حساب جاري إداري" بكتابات أمين المال ترسم به جميع موارد المصادرة وتنفق من محصولة بإذن من رئيس لجنة التصرف الدفوعات المرتبطة بالأملاك المصادرة وهو حساب خارج الميزانية تطبق عليه قواعد عمليات الخرينة من استثناء النفقات من تأشيرة مراقب المصاريف وبالتالي من مراقبة اللجوء للمنافسة والإكفاء بأذن الدفع الصادرة عن صاحب الحساب الجاري .

وفيما يخص إجراءات المنافسة وقوائم الديون المستحقة فتشكّل الكتابة القارة للجنة بإعدادها وحفظها وتقديم عرض في شأنها لدائرة المحاسبات .

ومن سبل تطوير الإطار القانوني لهذا الصندوق ، إضافة لتغيير صبغته من حساب خاص إلى صندوق خاص بالخرينة ، تمكين الكتّابة القارة للجنة الوطنية للتصرف المحدثه بنفس المرسوم من الشخصيّة المعنوية والإستقلال المالي و بذلك تصبح خاضعة لمجلة المحاسبة العموميّة .

كما يمكن التفكير في إدماج عمليّات المصادرة بالميزانيّة العامّة للدولة . وبذلك تلغى الحاجة إلى التنصيص على تحويل فوائض الحساب الخاصّ إلى الميزانيّة العامّة .

– تضمين الأمانات

في الوضعيّة الراهنة يتكفل أمين المال العام بتأمين جميع المبالغ و بتأدية جميع النفقات المحمولة على حسابات الودائع والأمانات والمأذون بدفعها من طرف الجهات القضائية الإداريّة المختصّة .

وهو ما يتقل كاهل مصالح الخزينة العامّة وينجرّ عن هذا الضغط أخطاء عند إدراج "الرموز" التي تصنّف مختلف أنواع الودائع والتأمينات . ولتجاوز الوضعيّة الراهنة والاستجابة إلى تنصيصات مجلة المحاسبة العموميّة التي تكلف أمانات المال الجهويّة بالتصرف في الأمانات والودائع جهويّا يتم إعداد كراس شروط تخصّ تطوير تطبيقية إعلاميّة جديدة ضمن منظومة "رفيق" تختصّ بالتصرف في "الودائع والأمانات" وتؤمن هذه التطبيقية التحويل الآلي للأمانات المستخلصة بقباضات الماليّة بالجهة إلى كتابات أمين المال الجهوي الذي سيختصّ بتأدية النفقات جهويّا .

وانطلق مركز الإعلامية في إنجاز التطبيقية وينتظر وضعها حيّز الاستغلال في خلال سنة 2014 .

وتجدر الإشارة إلى أنّ أخطاء التضمين المشار إليها تتعلق أساسا بالرموز التي تعتمد المصلحة لغاية مراقبة آجال تحويل المبالغ المومّنة لفائدة الميزانيّة ولا تكسي هذه الرموز أي صبغة ترتيبية .

أمّا بالنسبة للعقل فيتمّ تجميد المبالغ المعقولة دون تحويلها إلى دفتر " ج " وذلك حتّى تيسّنى المحافظة على نفس مراجع التأمين المضمّنة بمحاضر عدول التنفيذ .

وهو ما يخدم مصلحة المواطن إذ أنّ تحويلها من دفتر إلى دفتر ينجز عنه تغيير المراجع مما ينجّر عنه ضرورة إعلام المتعاملين مع الإدارة بالمراجع الجديدة.

وبخصوص المبلغ المصادر (7,4 م.د) فقد تم إدراجه أوليا بدفتر " د " (الأمانات الإدارية) بناء على مصدر إذن التأمين وعند صدور قرار المصادرة تم تحويله إلى الحساب الخاص بالممتلكات المصادرة (وصل 7003 بتاريخ 2012/08/17).

كما نشير إلى أنّ تمويل "صندوق الودائع والأمانات" قبل إمضاء الاتفاقية تم بناء على قرار منح تسبقة خزينة تسوّى من موارد هذه المؤسسة بعد تفعيل الاتفاقية.

كما نشير إلى أنّ استعمال كلمة "تساقط" أو سقوط الحق بمرور الزمن في تقرير الدائرة غير موفق لعدم وجود نص قانوني حدّد آجال التساقط في موضوع "التأمينات" وإنّ اعتماد مذكرة مدير المالية لسنة 1953 تهدف إلى التقليل من عدد فصول "التأمينات والودائع" المفتوحة بكثائب أمين المال العام وتطهيرها. ويمكن في الوضعيّة الراهنة لكلّ مستفيد أن يطلب سحب المبلغ المأذون به لفائدته. وتشكّل مصالح الخزينة بمكاتبة مصالح الميزانية لإسترجاع المبالغ المحوّلة طبقا للمذكرة المشار إليها.

- التصرف في التسبقات

تمثل تسبقات الخزينة آلية تمكن مبدئيا من تجاوز الصعوبات الظرفية التي تمرّ بها بعض المنشآت العمومية.

غير أنّ الصبغة الهيكلية التي اكتسبتها هذه الصعوبات (خاصة بالنسبة للديوان الوطني للحبوب (150 م.د) والديوان الوطني للزيت (140 م.د)، إضافة للضغوطات التي تواجهها ميزانية الدولة، فرضت عدم تسوية هذه التسبقات رغم عدّة قرارات متفق عليها ومضمّنة ضمن محاضر جلسات للجان وزارية مختلفة (مجلس وزاري مضيق بتاريخ 2003/7/4 - جلسة عمل وزارية 2010/10/21 . . .).

وتجدر الإشارة إلى أن التسبقات المذكورة تم إقرارها تبعا لتوصيات جلسة العمل الوزارية بتاريخ 18 أبريل 1998 حول الصندوق العام للتعويض واعتبارها تسبقات قارة من الخزينة تعادل شهرين من التعويض وتفيد سلطة الإشراف أنها بصدد إعداد برنامج لتطهير الموازنات المالية للمؤسسات.

وتبقى تسوية هذه التسبقات مرتبطة بمخطط متوسط المدى تشكل بواسطته الميزانية بتخصيص اعتمادات سنوية لغرض تسوية الجزء المناط بعهدتها وتحويل الجزء المطلوب استرجاعه من المنشآت إلى قروض خزينة طويلة المدى.

ونشير إلى أنه تمت تسوية التسبقة الممنوحة كفعيل لضمان الدولة للديوان الوطني للزيت بتحميلها على نفقات الدين العمومي (5,197 م.د) بتاريخ 2013/12/31.

وفيما يخص التسبقات بعنوان مصاريف مأموريات بالخارج، يمثل المبلغ المتخذ خلال الفترة الممتدة من سنة 1954 إلى سنة 1994 المحصول الصافي للمتحدات دون اعتبار المبالغ المسواة خلال تلك الفترة والتي لم يقع إدراجها بالمنظومة. وهو ما يغير تحليل نسب التسوية.

وبالنسبة إلى التسبقات المتعلقة بوكالات الدفعات فيجب التمييز بين الوكالات الوقتية والوكالات الدائمة. ولا تتم تسوية التسبقات المسندة للوكالات الدائمة قبل الإتهام من غرض إحداثها وختمها.

وللترفع في نسب التسوية عند ختم الوكالات تم تخصيص فريق لمتابعة التصرف في الوكالات بالإعتماد على معانية منظومة "أدب" والمنظومة الخاصة بالخزينة.

كما تشير مصالح الخزينة إلى ضرورة تحيين منظومة "أدب" لإدراج امكانية إحداث هذه الوكالات لدى أمناء المصاريف وإلى تخصيص الخزينة العامة بالتصرف في الوكالات المفتوحة على الصناديق الخاصة.

- التجميع والمراقبة

تحرص الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والإستخلاص على تقليص آجال تجميع الجداول الشهرية لحسابية محاسبي الدولة و بالتالي آجال التأشير على الجدول السنوي وتعمل على :

- تعميم الإعلامية في مستوى التصرف المحاسبي بالنسبة للمراكز التي لا تستغل منظومة " رفيق " .
- ختم عمليات " الإذن بالصرف " على اعتمادات ميزانية الدولة في آجال لا تتجاوز الفترة التكميلية المنصوص عليها .

بالنسبة إلى تعميم الإعلامية، تمّ خلال سنة 2013 تغطية جلّ القباضات البلدية بمنظومة " رفيق " لمسك حسابيّة الدولة كما تمّ مدّ مركز الإعلامية والإدارة العامة للديوانة بكراس شروط يخصّ إعداد تطبيقية لمسك الحسابة بواسطة منظومة " سند " أو اعتماد استغلال منظومة " رفيق " لنفس الغرض .

وقامت مصالح الأمانة العامة للمصاريف ومركز الإعلامية بتطوير تطبيقية عمليات التسوية ضمن منظومة " أمانات المصاريف " مما سيمكنها من استخراج جدول آلي للحسابيّة .

إنّ الحسابة التي يعدها محاسب الدولة قصد تجميعها وإدراجها ضمن كتابات أمين المال العام تعتمد " الإستخلاصات والدفعات " أي العمليات المؤثرة على رصيد الصندوق .

وحتى يتم إدراج " الممتلكات " من ديون ينتظر استخلاصها، فوجب تغيير المنظومة الحسابة والمعايير التي تسيّرها وهو مشروع حيّز الدرس .

وللتنظر في إمكانية الرفع من دلالة المعطيات المضمّنة بحساب تصرف أمين المال العام يقترح تكوين لجنة في الغرض متكوّنة من ممثلين عن الإدارة العامة للمحاسبة العموميّة والاستخلاص ودائرة المحاسبات والخزينة العامة .

أمّا بالنسبة للصكوك غير القابلة للإستخلاص، يتكفل قابض المائيّة الذي قدّم الصك بتسليم تسبقة خزينة على ضوء " شهادة عدم الدفع " التي يحيلها له البنك المركزي التونسي أو مصالح الديوان الوطني للبريد . وذلك دون تدخّل من الخزينة العامة، ثمّ يتكفل بإستخلاص التسبقة .

- عمليات التسوية

لغاية تقليص آجال تغطية عمليات التسوية، انطلق العمل خلال سنة 2012 بتطبيقية تخصّ التحويل الآلي لعمليات التسوية المضمّنة بمنظومة " رفيق " إلى منظومة " الخزينة العامة " . وتكفل مصالح الخزينة العامة بالمصادقة على العمليات المحوّلة وبذلك نبعد عن إجراءات التضمين اليدوي بما يحمله من ثقل ومخاطر أخطاء .

كما تمّ اعتماد التحويل الآلي من البنك المركزي لتنزيلات المحاسبين العموميين فيما يخص السيولة ومبالغ الصكوك المستخلصة.

- مسك الحساب الجاري لدى البنك المركزي

يجسّد الحساب الجاري مبدأ وحدة الخزينة إذ يتدخل في تمويله جميع محاسبي الدولة ومصالح الديوان الوطني للبريد.

ويرتخص للسحب منه أمين المال العام وجميع أمناء المصاريف ومصالح البنك المركزي ومصالح الديوان الوطني للبريد وأمناء المال الجهويين. وهو ما يجعل عمليات المقاربة عسيرة. وستقترح مصالح الخزينة أن يتم إعداد كشف جهوي للحساب يتم مقارنته من طرف أمين المال الجهوي مما يخفف إجراءات تظهير كشف الحساب الجاري للخزينة ومقاربة تنزيلاته.

كما شرعت الخزينة العامة بمساعدة مصالح البنك المركزي في إعداد مستلزمات التكلّف برقمته الصكوك البنكية وتقديمها للمقاصة الإلكترونية، وبذلك ستمكّن من تذليل جانب من صعوبات مقاربة المبالغ المنزلة.

- التنظيم

تمّ تخمين النظام الهيكلي للخزينة العامة وصدر التنظيم الجديد بالأمر عدد 1219 لسنة 2013 المؤرخ في 22 جانفي 2013.

وقد انطلق العمل على تسوية الخطط الوظيفية المسندة.

بالنسبة لمخطط التكوين، ونظرا للفترة الانتقالية التي تشهدها الخزينة العامة نتيجة لإحالة 21 موظف على التقاعد خلال سنتي 2012 و2013، ينتظر اتداب 15 عوناً لتعويضهم.

وسيتّم إنجاز مخطط تكوين خاص لتأهيلهم.

وفيما يخصّ التكوين المستمرّ، يشارك موظفي الخزينة العامّة في الدورات التكوينية والندوات التي تنظّمها الإدارة العامّة للمحاسبة العموميّة والإستخلاص ووزارة المالية (7 إدارات شاركوا في ملتقيات وطنية - 4 إدارات شاركوا في دورات تكوينية بالخارج) .

- نظام المعلومات

لقد تمّ تطوير المنظومة الإعلاميّة خلال سنوات 1992 إلى 2002 بطريقة تحافظ على الموجود في التصرف اليدوي دون إضافات تذكر .

كما تمّ تطويرها بعزلة عن نظام المعلومات " رفيق " وبوسائل تقنيّة مختلفة .

وبذلك، تصرّف اليوم مصالح الخزينة في منظومة يثقل تحيينها الذي يتطلّب الكثير من الوقت والجهد دون ضمان نجاح يمكن استثماره لسنوات .

ولذا تمّ اختيار حلّ يمثّل في انضمام الخزينة العامّة كمستغل للمنظومة الجديدة التي ستعوض منظومة " رفيق " والتي باشر مركز الإعلاميّة لوزارة المالية أعمال هيكلتها وتطويرها .

وتنكبّ مصالح الخزينة في تحيين قواعد التصرف في التطبيقات التي تخصّها .

وستضمّ هذه التحيينات ملاحظات دائرة المحاسبات .

ردّ الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص

وبعد، تبعا لمراسلتكم والتي تطلبون ضمنها موافاتكم برّدنا حول الملاحظات المدوّنة بالتقرير التآلفي حول الخزينة العامة للبلاد التونسية يشرفني إعلامكم أنّ هذا التقرير يثير بعض الملاحظات التي يمكن حوصلتها في النقاط التالية :

1. في مستوى الملاحظات المتعلقة بتعبئة الموارد حول عدم قيام أمين المال العام بمراقبة مدى صحة الأقساط الراجعة للدولة بعنوان الأتاوة على عبور الغاز قبل تحصيل هذه الموارد، تجدر الإشارة في هذا المجال أنّ الإدارة العامة للموارد والتوازنات تسعى لتابعة استخلاص هذا الصنف من الموارد بناء على قوائم شهرية بالمبالغ المستخلصة بهذا العنوان توافيها بها الخزينة العامة للبلاد التونسية .

ويعتزم توضيح إجراءات تحصيل الموارد المذكورة وتدوينها في مذكرة عمل تبين الوثائق ومسؤولية كل طرف متدخل في الاحتساب والمراقبة والاستخلاص .

أما بالنسبة للملاحظة المتعلقة بعدم وضوح الإجراءات المتعلقة بموارد التخصيص واقتصار دور أمين المال العام على التضمنين المحاسبي دون مراقبة صحة العملية، نشير إلى أنّه يتمّ عقد جلسات عمل بين الخزينة العامة للبلاد التونسية والإدارة العامة للمساهمات والإدارة العامة للتخصيص لتوضيح وتوثيق الإجراءات المتعلقة بموارد التخصيص من احتساب ومؤيدات ومراقبة .

2. في مستوى الملاحظات المتعلقة بحساب التصرف في أملاك المصادرة، يلاحظ أن المرسوم عدد 68 لسنة 2011 المؤرخ في 14 جويلية 2011 لم ينصّ على أنّ أمين العام مكلف بالتصرف في الصندوق. كما أنّه طبقاً للفصل من نفس المرسوم يتولى مراقبا حسابات التدقيق في حسابات الصندوق. وفيهم من ذلك أنّه لا يمكن تصنيف الصندوق المذكور كصندوق خاص للخزينة، وبالتالي فإنّه غير خاضع لقواعد المحاسبة العمومية ولا يمكن بالتالي أن يكون أمين المال العام مكلف بالتصرّف في هذا الصندوق بل يمكن أن يقتصر دوره كمالك لحساب الصندوق لا غير.

3. في مستوى التوصيات المتعلقة بضرورة العمل على وضع أحكام مجلة المحاسبة العمومية حيز التنفيذ من خلال دور أمانات المال الجهوية وتطوير نظام المعلومات للتصرف في الأمانات بما يمكن من تغطية المصالح الجهوية، تجدر الملاحظة إلى أنه يتم حاليا تطوير التطبيقية الإعلامية التي تمكن أمانات المال الجهوية من القيام بمهمة التصرف في الودائع والأمانات. كما يُعتمد إعداد دليل إجراءات يضبط طريقة العمل لهذه المصالح.

وتعتبر التطبيقية الإعلامية ودليل الإجراءات ركائز أساسية لإنجاح عملية تحويل المشمولات المذكورة من الخزينة العامة إلى أمانات المال الجهوية.

4. بالنسبة للملاحظات المتعلقة بوجود أمانات إدارية جبائية قديمة، تجدر الإشارة إلى أنه يتم حاليا التنسيق بين الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص والخزينة العامة للبلاد التونسية قصد التثبت في مصدر هذه المبالغ والجهات المستفيدة منها لتحديد طريقة تسويتها.

5. بالنسبة للملاحظات المتعلقة بتسبقات الخزينة وخاصة تلك المتعلقة بمحدودية نتائج تسوية التسبقات المسندة لبعض الهيكل العمومية، نشير إلى أنه تمت بمقتضى مرسوم وزارة المالية (الإدارة العامة للتصرف في الدين والتعاون المالي) عدد 73 والمؤرخ في 22 جانفي 2013 مطالبة أمين المال العام للبلاد التونسية بتسديد مبلغ 5.197 م.د بعنوان أقساط الديون المتخلدة بذمة الديوان الوطني للزيت لدى القطاع البنكي المضمونة من قبل الدولة والتي حلت آجالها بتاريخ 31 أكتوبر 2012 وذلك بواسطة تسبقة من الخزينة تتم تسويتها بنخصم من مبالغ دعم الزيت النباتي الراجعة للديوان الوطني للزيت بعنوان شهر أوت لسنة 2013.

إلا أن جلسة العمل الوزارية المؤرخة في 27 مارس 2013 أقرت بتفعيل ضمان الدولة للديون المتخلدة بذمة الديوان لدى القطاع البنكي وتحمل الدولة للأقساط المطالب بتسديدها وذلك ابتداء من أقساط شهر أكتوبر 2012.

وباعتبار ذلك، تم بتاريخ 20 جانفي 2014 مراسلة أمين المال العام للبلاد التونسية (مكتب الإدارة العامة للتصرف في الدين والتعاون المالي عدد 54) قصد تسوية التسبقة المذكورة على موارد ميزانية الدولة الخاصة بالدين العمومي وذلك بتسوية أصل المبلغ بواسطة اعتمادات ميزانية الدولة الباب 29 -العنوان الثاني- أصل الدين

العمومي الداخلي تصرف 2014 - وتسوية الفوائد بواسطة اعتمادات ميزانية الدولة - الباب 29 العنوان الأول -
تسديد فوائد الدين العمومي الداخلي تصرف 2014 .

6. بالنسبة للملاحظات المتعلقة بالتصرف في الدين الداخلي ، يلاحظ أنه فيما يخص بعض الشركات التي هي في طور النشاط والتي بقيت وضعيتها تجاه الخزينة دون تسوية مثل الشركة التونسية لسياحة الشباب التي كانت على باب الإفلاس، فقد أقر المجلس الوزاري المضيق المنعقد بتاريخ 14 ديسمبر 2012 الموافقة على التفويت في هذه الشركة لفائدة الدولة ووضعها تحت إشراف وزارة الشباب والرياضة لاستغلالها في إطار برامجها للسياحة الشبابية .

وأوصت جلسة العمل الوزارية بتاريخ 19 أبريل 2013 الترفيع في رأس مال هذه الشركة بمبلغ 3 مليون دينار مع تخصيص هذه العملية لفائدة شركة النهوض بالرياضة (ما يمثل 79.38 % من رأس المال) وقد رخصت لجنة تطهير وإعادة هيكلة المؤسسات ذات المساهمات العمومية لشركة النهوض بالرياضة بالاككتاب في عملية الترفيع المذكورة. علما أنّ هناك برنامج في طور الإعداد من قبل القضاء لإنقاذ الشركة المذكورة.

7. بالنسبة للملاحظات المتعلقة بالتصرف في الدين الداخلي تشير إلى أنّ الفصل 24 من القانون عدد 111 لسنة 1998 المؤرخ في 28 ديسمبر 1998 والمتعلق بقانون المالية 1999، نصّ على منح ضمان الدولة للديون غير المسدّدة والديون التي حلّ أجل خلاصها في 31 ديسمبر 1997 بذمة المنشآت العمومية والتعاضديات المركزية للخدمات الفلاحية لدى البنوك التونسية والمعاد جدولتها على مدى خمس وعشرين سنة بدون فائض (المبلغ بقانون المالية 171 م.د). .

وتبعاً لذلك، تمّ إعداد اتفاقيات ضبطت المبالغ المتخلدة بذمة المنشآت والتعاضديات لدى البنوك وكيفية إعادة جدولتها وتمّ إمضاء هذه الاتفاقيات من قبل الأطراف المعنية (المبلغ الفعلي للضمان 85 م.د). .

إلا أنّ التعاضديات المركزية الفلاحية وبعض المؤسسات العمومية لم تقم بتسديد الأقساط المستحقة بداية من سنة 2000 إلى غاية 2013 . وباعتبار أنّ الفصل الرابع من الاتفاقيات المبرمة بين وزارة المالية

والمؤسسات العمومية في إطار الجدولة المذكورة ينص على أن تقوم الدولة بتسديد هذه الأقساط في صورة تعذر ذلك على المؤسسات، قامت وزارة المالية بتسديد مبلغ 31.6 م.د.

وتجدر الإشارة إلى أنه يتوجب الفصل بين تعهدات الدولة بخصوص الضمان وعملية تفعيل الضمان حيث بلغت تعهدات الدولة طبقا للوثائق والمؤيدات المعتمدة من قبل البنوك والشركات 85 م.د. إلا أن تفعيل ضمان الدولة لا يتم إلا بعد قيام البنوك المعنية بالإجراءات القانونية اللازمة لاستخلاص المبالغ.

وباعتبار أن جل الشركات والمؤسسات المعنية بصدد التصفية القضائية كالشركة التونسية للجير والشركة التونسية للبناء والإصلاحات الميكانيكية والبحرية فإنه تصعب عملية تسوية المبالغ لهذه الشركات. أما بالنسبة لبعض الشركات الأخرى فإنه ينتظر القيام بتطهير شامل لوضعياتها المالية والاجتماعية وذلك على غرار الشركة الوطنية لعجين الحلفاء والورق والتعاضديات المركبة الفلاحية.

كما أن الشركة الوطنية لعجين الحلفاء والورق علاوة على تحمل الدولة لديونها البنكية المضمونة من قبل الدولة، تحصلت هذه الشركة على عدة قروض من الدولة لم تقم بتسديدها لحد الآن نظرا للظروف المالية الصعبة التي تمر بها. وقد أوصت جلسة العمل الوزارية المنعقدة بتاريخ 10 جويلية 2013 بالإسراع في إعداد برنامج لإعادة هيكلة الشركة المذكورة.

8. بالنسبة للملاحظات المتعلقة بالدين الخارجي نشير إلى أن عملية تصفية المبالغ المستوجبة بعنوان الدين تقوم بها الإدارة العامة للتصرف في الدين والتعاون المالي طبقا لمشمولاتها حسب الأمر عدد 2856 لسنة 2011 المنظم لوزارة المالية.

وتجدر الإشارة إلى أن الاختلاف بين المبالغ التي يتم دفعها سنويا بواسطة التسبقات والمبالغ المأمور بصرفها يرجع لتسوية هذه التسبقات إلى أن المبالغ المرسمة بميزانية الدولة بعنوان الدين العمومي (أصل وفوائد) لها صبغة تقديرية ويتم تحميل مبالغ الدين على موارد الخزينة ضمن المجموعة 19 ثم تتم تسويتها عن طريق الميزانية في حدود ما هو مرسوم في قانون المالية بقرار صرف ويتم إرجاء المبلغ المتبقي إلى السنة الموالية.

وقد تمّ في 20 سبتمبر 2008 إصدار منشور جديد يتعلق بضبط إجراءات التأشير على سحبات القروض الخارجية الموظفة وتسجيلها عبر منظومتي «سياد» و«أدب» ورغم ذلك فإنّ عملية ترسيم السحوبات الفعلية بمنظومة «سياد» مازالت تتمّ من قبل المستفيدين على أساس التسوية على عكس عمليات الصرف على منظومة أدب التي تتميز بطبيعتها الإجبارية وهو ما حال دون تقييد المستفيدين بالالتزام بتسوية السحوبات في الآجال وهو ما يدعو إلى اتخاذ إجراءات أخرى في هذا الصدد .

9. أمّا بالنسبة لعملية استخلاص القروض الخارجية المعاد إقراضها لفائدة المؤسسات العمومية على غرار الديوان الوطني للتطهير وشركة نقل تونس والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه، فإنّها تمرّ بوضعيات مالية صعبة جعلتها غير قادرة حالياً على تسديد ديونها بصفة كلية .

10. بالنسبة للتوصيات المتعلقة بضرورة الإسراع بتطوير المنظومة المتعلقة بالتصرّف في قيم الحكومة بما يمكن من متابعة العمليات موضوع القيم المودعة لدى أمين المال العام وكذلك وضع إجراءات للتعهد ومتابعة مساهمات الدولة المتأتمية من عمليات المصادرة بالنظر خاصّة إلى تلقيها محاصيل التقويت في المساهمات، تجدر الإشارة إلى أنّه يتمّ حالياً عقد اجتماعات بين الخزينة العامة للبلاد التونسية والإدارة العامة للمساهمات قصد وضع إجراءات دقيقة للتعهد ومتابعة مساهمات الدولة والقيم المودعة لدى أمين المال ثم القيام بتطوير المنظومة التي تمكّن من ذلك .

11. بالنسبة للملاحظات المتعلقة باقتصار مصالح الخزينة على توجيه مراسلات تذكير إلى مختلف الهياكل العمومية المنتقعة بسندات إدارية وعدم اتخاذ إجراءات جبرية في الغرض، نبيّن أنّه لا يمكن اتخاذ إجراءات جبرية ضد وزارات نظراً إلى أنّ الفصل 27 من مجلة المحاسبة العمومية يحجّر القيام بأية عقلة على مكاسب الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية . غير أنّه تسعى الخزينة العامة للبلاد التونسية بالتعاون مع الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص إلى تكثيف المتابعة والقيام بحملة لتسوية الالتزامات الإدارية العالقة .

12. بالنسبة إلى الملاحظات المتعلقة بعدم ربط عدد من محاسبي الدولة بمنظومة " رفيق " ، نبيّن أنّ الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص قامت بتعميم تجهيز كافة القباضات البلدية بمنظومة رفيق ما عدى قباضتين تكون مجهزة خلال السداسي الأول من هذه السنة . كما يتمّ حالياً النظر مع الإدارة العامة للديوانة

ومركز الإعلامية لوزارة المالية كي يتم تجهيز قباضات الديوانة بالإعلامية لتتمكن من إعداد حساباتها الشهرية بصفة آلية.

13. بالنسبة إلى الملاحظات المتعلقة بالعمليات الديوانية وخاصة تراكم فصول عمليات الخزينة وبأهمية المبالغ بهذا العنوان، يلاحظ أنه تم عقد اجتماع تنسيقي بين الإدارة العامة للديوانة والإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص حول الموضوع. ونظرا لخصوصية الإيرادات الديوانية الناتجة أغلبها عن موضوع قضايا لدى المحاكم يتم حاليا دراسة مصدرها وكيفية تسويتها.

14. بالنسبة للملاحظات المتعلقة بالنقص في التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة في متابعة تسوية الصكوك غير المسددة التي بقيت بمعزل عن الديون الأصلية، نبين أن الفقرة الأخيرة من الفصل 77 من مجلة المحاسبة العمومية والاستخلاص تنص على أن المحاسب عند اتصاله بالشيك يتولى تسجيل مبالغه بسجل المقبوضات ويسلم للدافع توصيلا في ذلك يقع التنصيص عليه بصورة واضحة على أن الدفع وقع بموجب شيك وأن التوصيل المذكور لا يترى ذمة صاحبه إلا بعد تسديد مبلغ الشيك من طرف البنك المسحوب عليه.

كما نص الفصل 79 من نفس المجلة أن الشيكات المرفوضة لعدم وجود رصيد لها أو لأي سبب آخر تدرج مبالغها من طرف المحاسب بحساب خاص من عملياته الخارجة عن الميزانية بعنوان شيكات لم يقع تسديدها. ويقوم المحاسب المذكور بمطالبة صاحب الشيك بدفع مبالغه بنفس الوسائل والامتيازات الخاصة بالدين الأصلي لفائدة الدولة الذي يعتبر قائم الذات بسبب عدم تسديد الشيك.

وبذلك، حتي وإن تواصل تسجيل الاستخلاصات في مستوى ميزانية الدولة فإن المطالبة بتسوية الشيك غير المسدد يتم بنفس الإجراءات المتصلة بالدين الأصلي. كما أنه تم إحداث خلية بإدارة التققد بالإدارة العامة للمحاسبة العمومية تتابع هذه العمليات وتسعى لتسوية تسبقات الخزينة المفتوحة في هذا العنوان في أسرع الآجال.

15. بالنسبة للملاحظات المتعلقة بتنظيم الخزينة العامة وعدم تخصيص هيكل يعنى بتأدية النفقات، نوضح أنه تمت إعادة تنظيم المصالح الخارجية للإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بمقتضى الأمر عدد

1219 لسنة 2013 المؤرخ في 22 جانفي 2013 المتعلق بتنظيم المراكز المحاسبة التابعة لوزارة المالية والذي أُلغى الأمر عدد 630 المؤرخ في 22 مارس 1999 .

وبناء على الفصل 10 من الأمر المذكور، تم تخصيص مفوض مكلف بقسم محاسبة نفقات الميزانية (له منح وامتيازات كاهية مدير) يساعده مفوض مكلف بفرع محاسبة لنفقات صناديق الخزينة (منح وامتيازات رئيس مصلحة) .

وإضافة للرود على الملاحظات المضمنة بتقريركم التألفي نوافيكم فيما يلي بحوصلة لأهم الإجراءات التي تم اتخاذها من قبل الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص والمتعلقة بعمليات الخزينة العامة للبلاد التونسية :

- تم خلال سنوات 2013/2009 إصدار ما يقارب 30 مذكرة عامة حول متابعة وتطوير عمليات الخزينة وعمليات التسوية والتقليص من آجال التجميع والمراقبة لدى الخزينة العامة . ومن ضمن هذه الإجراءات :

- مراجعة إجراءات تحويل الأموال لفائدة خزينة الدولة بجعل عمليات الإيداع تتم لدى أمناء المال الجمهوريين عوضا عن الخزينة العامة، ما جعل عدد المراكز التي تتعامل معها الخزينة العامة يتقلص إلى 26 أمانة مال جهوية فقط .

- التقليص في عدد الإعلانات بالتسوية المنجزة في الغرض، لا فقط بسبب الإجراءات المشار إليه أعلاه ولكن باختصار عدد الإعلانات بالتسوية الصادرة عن أمناء المال الجمهوريين لفائدة قباض المالية وقباض الديوانة في إعلام واحد فقط تجمع به كل عمليات الإيداع المنجزة من قبل كل عمليات الإيداع المنجزة من قبل كل قباض طيلة كل شهر .

- التقليص في عدد الوثائق المرسلة إلى أمين المال العام للبلاد التونسية، ذلك أنه تم العدول عن إرسال البطاقات المجمعة للإيداعات والوثائق المبينة لتنزيل الأموال إلى الخزينة العامة، والاستعاضة بذلك عن الحامل الإلكترونية الموجهة إليها من قبل البنك المركزي بعدما تم تطوير المنظومة الإعلامية بما يمكن من مقارنة معطيات تلك الحامل مع بيانات قاعدة المنظومة الإعلامية .

- مراجعة إجراءات تداول الأموال مع مكاتب البريد باختصارها في حساب واحد أحدث للغرض ترسّم به عمليات التمويل والسحب من كلّ قباض المائّية وقباض الديانة من ناحية، ورؤساء مكاتب البريد من ناحية أخرى.
- إصدار عدّة مذكرات عامّة حول إعداد الحسابات من آجالها وإرساء آلية متابعة لذلك.
- القيام بأعمال متابعة على المستويين، المركزي والجهوي، قصد :
- التّقليص من عدد الفصول المفتوحة بعمليات الخزينة بمختلف البنود الراجعة مسؤولية تسويتها إلى المحاسبين العموميين حيث تمّ.
- تسوية أغلب الفصول المفتوحة بالبند "شيكات مقدّمة للاستخلاص خلال سنوات 2009 إلى 2011 وذلك خلال سنة 2013 بالتنسيق مع مصالح الديوان الوطني للبريد التونسي".
- تسوية عديد الفصول المفتوحة بالبند "دفعات لحساب محاسبين آخرين" منذ عدّة سنوات تاهزت قيمتها 20.000.000,000 ديناراً خلال سنة 2012.
- تطهير شبه كلي للفصول المفتوحة منذ أكثر من سنتين بالبنود "مقايض للتحويل عبر الحساب الجاري البريدي"، و"إيداعات لضمان الحقوق مكرّر" والبند "إيداعات لضمان الحقوق" بقباضات المائّية ما عدى الفصول المتعلقة بالتصرّف في أملاك الدولة التي بقي نسق تسويتها ضعيفاً اعتباراً للبطل في إعداد سندات التسوية من قبل المصالح المكلفة بالتصرّف في تلك الأملاك.
- تمّ خلال سنوات 2009-2013، مراجعة إجراءات صرف التّسبقات بعنوان "منح التّصرف وأخطاء الصّندوق" و"مبالغ مسندة للغير بمقتضى التّشريع" و"مصاريف إفراغ شحنات موادّ الاختصاصات" وأصبحت تصرف نهائياً.
- الشروع قريباً في إحالة المشمولات المتعلقة بمراقبة وثائق صرف نفقات التسوية (باستثناء بطاقات الدّفع المؤشّرة من قبل الخزينة العامّة وبطاقات الدّفع الصّادرة عن الخزينة الفرنسيّة) إلى أمانات المال الجهويّة.