الجمهورية التونسية
الثالثة
مجلس نواب الشعب

الدورة العادية
2025-2024

محضر جلسة

لجنة المالية والميزانية

تاريخ الجلسة: الأربعاء 30 أفريل 2025

قاعة الجلسة: القاعة عدد 02

جدول الأعمال: الاستماع إلى ممثلين عن وزارة المالية حول مشروع قانون يتعلّق بغلق ميزانية الدولة لسنة 2021 عدد 2024/75، ومشروع قانون يتعلّق بغلق ميزانية الدولة لسنة 2022 عدد 2025/19.

الحضورات:

- عدد أعضاء اللجنة الحاضرون: (10)
- عدد أعضاء اللجنة المعتذرون: (03)
- عدد أعضاء اللجنة الغائبون: (02)

توقيت افتتاح وختم الجلسة:

- الافتتاح: الساعة 15 و40 دق
- الختم: الساعة 17 و32 دق

مداولات اللجنة:

عقدت لجنة المالية والميزانية جلسة يوم الأربعاء 30 أفريل 2025 خصصتها للاستماع إلى ممثلين عن وزارة المالية حول مشروعي غلق ميزانيتي الدولة لسنتي 2021 و2022.

وفي بداية الجلسة، أكد النواب على ضرورة العمل على تقليص التأخير المسجل في احالة مشاريع غلق الميزانية من خلال تظافر جهود كل من وزارة المالية ومحكمة المحاسبات لغاية احترام الآجال قدر الإمكان.

وأكد ممثلو وزارة المالية، لدى تدخلهم، السعي إلى إعداد مشاريع هذه القوانين في الآجال المضبوطة، رغم وجود تراكم في الحسابات غير المختومة شملت سنوات 2017 و2018 و2019 و2020، والتي تم تداركها وغلقها. وأوضحوا أنه تم الشروع في تلافي هذا التأخير، حيث وُفيت محكمة المحاسبات بمشروع قانون غلق ميزانية 2021 في 10 جويلية 2023، ثم بمشروع قانون غلق ميزانية الدولة لسنة 2022 في 3 ماي 2024. وأضافوا أنه تمت موافاة المحكمة أيضاً بمشروع قانون غلق ميزانية الدولة لسنة 2023 في 3 مارس 2025. وفي هذا الصدد، أكدوا أن الوزارة تعمل على تقليص الآجال قدر الإمكان، وتأمل في تقديم مشروع قانون غلق الميزانية لسنة 2024 في الأجل المحدد وهو 31 ديسمبر 2025، أو بتأخير طفيف لا يتجاوز الشهر.

وأضافوا أن إعداد مشروع هذا القانون يتطلب غلق حسابات جميع القباضات المالية وحسابات مصالح الديوانة وختم جميع القباضات البلدية والمؤسسات العمومية لميزانياتها، وإنهاء كافة الوزارات (آمرو الصرف) لعمليات الصرف المتعلقة بالميزانية. واعتبروا أن هذا الشرط يتطلب مجهودا لفرض الانضباط الميزانياتي على مختلف المتدخلين، مؤكدين سعي الوزارة بالتعاون مع كافة المصالح (المحاسبة العمومية والإدارة العامة للدين والإدارة العامة للتوازنات والهيئة العامة للميزانية والخزينة العامة) لاحترام هذه الآجال.

كما أثنوا على مجهودات محكمة المحاسبات التي أنجزت، في ظرف وجيز، تقارير غلق ميزانيتي 2021 و2022، وهو ما اعتبروه نتيجة للتعاون والتنسيق مع المحكمة لاحترام الآجال وما له من انعكاسات في مجال الشفافية المالية ومصداقية الحسابات العمومية. وأوضحوا أن المحكمة تعد تقريراً أولياً يتضمن الملاحظات، ثم تتولى مصالح وزارة المالية الرد عليها، وتصدر بعد ذلك شهادة المطابقة التي تؤكد صحة ودقة الحسابات وسلامة الإجراءات.

وخلال النقاش، أكد النواب أن الملاحظات المتعلقة بالشكل واحترام الآجال غايتها تقديم تقارير غلق ميزانية تكون مرجعاً للممولين والمقرضين لتقييم مصداقية وشفافية الحسابات العمومية.

ثم تطرقوا إلى بعض الملاحظات الجوهرية المستخلصة من ميزانيتي 2021 و2022، حيث لاحظوا تراجعاً في نفقات الاستثمار في السنتين المذكورتين، داعين إلى تجاوز المشاكل التي تعيق التنفيذ على مستوى الأجهزة التنفيذية في الوزارات، خاصة إذا كانت تشريعية، حتى يتمكن المجلس من تعديل القوانين أو تحسينها. كما أشاروا إلى ارتفاع خدمة الدين، حيث ارتفعت بنسبة تقارب 32% بين سنتي 2020 و2021، بالتزامن مع ارتفاع كتلة الأجور، مما يعكس تحديات كبيرة. وأفادوا أن الضغط الجبائي، ارتفع من 22.7% في سنة 2020 إلى 23% في سنة 2021 كما تم تسجيل تراجعا هاما في المداخيل غير الجبائية بنسبة 41% في سنة 2021.

كما استفسروا عن أسباب اللجوء إلى قوانين مالية تعديلية مشيرين إلى أنّ هذا راجع أساسا إلى اعداد فرضيات غير واقعية مقارنة بالنتائج المحققة. ورأى البعض أنّ اعداد الميزانية لا يرتكز على استراتيجية استشرافية مبنية على منوال تنمية يتماشى مع الواقع. كما استفسروا عن دواعي إدراج تقديرات بعنوان الاقتراض الخارجي لم يتم تحقيقها.

وأشار النواب إلى عدم وجود جرد مفصل لمفعول الإجراءات الجبائية المتخذة في قانون المالية، وعدم توفر جداول مقارنة لتقييم أثر هذه الإجراءات. وتساءلوا عن أسباب عدم تفعيل المجلس الاستراتيجي للشراكة بين القطاعين العام والخاص، الذي نص عليه قانون المالية لسنة 2021، وكذلك عن غياب أي تقرير أو نشاط للهيئة العامة للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

كما أثار النواب مسألة الهبات، خاصة منها الهبات غير الموظفة لدعم الميزانية، التي لا تندرج في حسابات الميزانية مما يعكس غياب الشفافية وعدم توفر المعلومات الدقيقة بشأنها.

وبخصوص الحسابات الخاصة بالخزينة، استفسر النواب عن أسباب الاعتماد في تقليص عجز الميزانية على تحويلات من الصناديق المحدثة على غرار تحويل مبلغ هام من صندوق النهوض بالمسكن الاجتماعي (فوبرولوس) في سنة 2021، و609 مليون دينار من صندوق تنمية قطاع المواصلات، و571 مليون دينار من الصندوق العام للتعويض، وحوالي 500 مليون دينار من صندوق التشغيل، ليصل إجمالي المبالغ المحولة من هذه الصناديق لتمويل الميزانية إلى 5361 مليون دينار. واعتبروا أن هذا التمشي يعيق تحقيق برامج التنمية في القطاعات المعنية، داعين إلى توجيه موارد كل صندوق للمهمة التي أُنشئ من أجلها.

وفي ذات السياق، طلبوا معطيات حول حوكمة التصرف في عدد من الصناديق المحدثة على غرار صندوق النهوض بالمسكن والصندوق العام للتعويض وصندوق التشغيل. وأكدوا على ضرورة مدهم بتوضيحات حول صندوق الودائع والأمانات ومدى مساهمته في تمويل المشاريع.

ومن جهة أخرى، تطرقوا إلى الخسائر الهامة التي حققتها المنشآت العمومية والتي من شأنها استنزاف المالية العمومية، مشدّدين على ضرورة تقييم التنفيذ لاستشراف المستقبل وإيقاف هذا النزيف تدريجياً وبشفافية.

وبخصوص الوثائق المرفقة بمشروعي قانوني غلق ميزانيتي الدولة لسنتي 2021 و2022، أشار أحد النواب إلى غياب تقارير الأداء وتقارير دائرة المحاسبات، مؤكداً عدم إمكانية التصويت دون الاطلاع عليها. وبيّن أنّ هناك إشكالا قانونيا يحول دون المصادقة على مشروع غلق ميزانية 2022، مستنداً إلى القانون الأساسي للميزانية، وتحديداً الفصل 72 المتعلق بالأحكام الانتقالية والختامية، الذي يربط تطبيق أحكام الفصلين 27 و28 (المتعلقين بمسك المحاسبة العامة والمحاسبة التحليلية) بأجل تقديم مشروع قانون غلق ميزانية 2022. وأوضح أن وزارة المالية لم تبدأ بعد بالعمل بنظام القيد المزدوج، وبالتالي لم تعدّ القوائم المالية المطلوبة. أما بخصوص ميزانية 2021، فقد أشار إلى وجود العديد من المؤاخذات وإلى ضرورة مراجعة بعض الجوانب في القانون الأساسي للميزانية على غرار كيفية التصرف ومآل موارد الصناديق الخاصة بالخزينة.

واستفسر النواب عن المدّة التي تتطلبها مراجعة القوائم المالية من قبل الوزارة وكذلك محكمة المحاسبات، مؤكدين على ضرورة العمل على المصادقة على الميزانيات المستقبلية (على غرار ميزانية 2026) إلا بعد إغلاق ملفات الميزانيات السابقة (على غرار ميزانية 2025) لضمان الرقابة الناجعة.

ومن جهة أخرى، دعوا وزارة المالية إلى البحث عن سبل لتنمية الموارد غير الجبائية، مثلما هو معمول به في التجارب المقارنة، وإلى معالجة وضعية المؤسسات العمومية التي أصبحت عبئاً على المالية العمومية. كما أكدّوا على توجيه الاعتمادات نحو القطاعات الحيوية كالصحة والتعليم والنقل، مع التأكيد على أهمية الرقمنة، مستفسرين في هذا الصدد عن موعد تفعيل منظومة "تونيشيك" في القباضات.

وفي معرض ردّهم، أكّد ممثلو وزارة المالية أنّه سيتم إرفاق تقارير الأداء بمشروعي قانوني غلق ميزانيتي 2021 و2022 في أقرب الآجال. وأشاروا إلى أن هذه التقارير منشورة على موقع الوزارة وسيتم توفيرها للجنة على قرص مدمج أو بوسيلة أخرى.

وبخصوص الاشكال القانوني المتعلق بالمصادقة على غلق ميزانية 2022، أقرّ ممثلو الوزارة أنّ الفصل 72 من القانون الأساسي للميزانية الحالي يمنع النظر في مشروع قانون غلق الميزانية

بالطريقة الحالية. وأفادوا أنه سيتم تنقيح القانون الأساسي للميزانية ليتلاءم مع الدستور والمرسوم المتعلق بضبط العلاقة بين مجلس نواب الشعب ومجلس الأقاليم والجهات، وستتم إحالته على مجلس الوزراء ويتضمن بالخصوص تمديد الأجل المتعلق باعتماد المحاسبة العامة إلى سنة 2029، وإحالة تقارير غلق الميزانية اعتمادا على المحاسبة العامة ابتداء من سنة 2030.

وفي المقابل، بيّنوا أن الوثائق المرفقة بمشروع قانون غلق الميزانية المنصوص عليها في الفصل 68 من القانون الأساسي للميزانية تتمثل في التقارير السنوية للأداء وتقرير محكمة المحاسبات، أما الوثيقتان الأخيرتين فتتمثلان في القوائم المالية والمصادقة عليها من قبل محكمة المحاسبات. وأشاروا إلى أن الفقرة الثانية من الفصل 72 من القانون الأساسي للميزانية تنص على أن أحكام المطتين الثانية والثالثة من الفصل 68 المتعلقة بهاتين الوثيقتين تدخل حيز النفاذ في أجل أقصاه سنة 2023. وعليه، فإن هاتين الوثيقتين مطلوبتان لغلق ميزانية 2023 وليس ميزانية 2022، وهو فهم تشاطره محكمة المحاسبات، التي قدمت شهادة المطابقة لميزانية 2022 بناءً على هذا الأساس، حيث تم تقديم الحسابات بالشكل الكلاسيكي.

وبالنسبة للمداخيل الجبائية والمداخيل غير الجبائية، بيّنوا أن تطور المداخيل الجبائية يعزى إلى التشريع الجبائي الجديد ونجاعة الإدارة في تعبئة الموارد. أما بخصوص المداخيل غير الجبائية الموظفة على الحسابات الخاصة، فأشاروا إلى أن السياسة العامة تتجه نحو تقليص هذه الحسابات، لأنها تعتبر استثناءً لمبدأ شمولية الميزانية. وأكّدوا أن الموارد الجبائية المخصصة للصناديق هي جزء من المداخيل الجبائية وليست من المداخيل غير الجبائية. وفسّروا أن المداخيل غير الجبائية متأتية أساساً من أملاك الدولة، وأرباح المؤسسات العمومية، وأتاوة عبور الغاز، ومداخيل النفط.

ونظراً للوضعية الحالية للمؤسسات العمومية، فإن المؤسسات التي توفر موارد لميزانية الدولة تقتصر أساسا على البنك المركزي وبعض البنوك وشركة الأنشطة البترولية. وبالتالي، فإن قدرة الوزارة على تنمية المداخيل غير الجبائية محدودة، وترتبط بأداء القطاعات ومردودية المنشآت العمومية. واعتبروا أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص أو اكتشافات نفطية جديدة قد تساهم في تطوير هذه المداخيل. وأكدوا أن الوزارة تركز جهودها على المداخيل الجبائية من خلال التشريع وإجراءات المراقبة والاستخلاص.

وفيما يتعلق بقانون المالية التعديلي، أفاد ممثلو الوزارة بأن المصادقة على تقديرات الموارد في قانون المالية الأصلي ذات صبغة تقديرية، أي يمكن تحصيل موارد أكثر مما تمت المصادقة عليه. أما النفقات، فهي أسقف محددة. فإذا لم تكن هناك حاجة لكامل النفقات المرصودة، فلا موجب لإعداد قانون مالية تعديلي، بل يتم الاقتصاد في النفقات. وفي هذا الإطار، أكدوا أنّ

اللجوء إلى قانون مالية تعديلي يصبح ضرورياً عند تجاوز تقديرات قانون المالية الأصلي. وأوضحوا أنّه في صورة انخفاض سعر البرميل مثلاً، وانخفاض نفقات الدعم، مع ارتفاع نفقات أخرى، يتم اللجوء حينها إلى تقديم قانون مالية تعديلي.

وذكّروا أن تقديرات إعداد ميزانية 2021 كان مرتبطا بالوضعية الاقتصادية العالمية ووضعية المالية العمومية التي ارتبطت بجائحة كورونا وقد تم الالتجاء إلى قانون المالية التعديلي قصد مراجعة عديد التقديرات على غرار دعم المحروقات والموارد الجبائية في علاقة بالمتغيرات الموجودة لخلق توازن للميزانية في ظل غياب مصادر التمويل الكافية. وأضافوا أن تقديرات ميزانية 2022 انبنت على ظروف اقتصادية صعبة وتم كذلك اللجوء إلى إعداد قانون مالية تعديلي.

وبخصوص تحويلات الأموال المتعلقة بالصناديق الخاصة، أوضح ممثلو الوزارة أن هناك فرقاً بين ترحيل الرصيد للصناديق وبين التحويلات التي أشار إليها النواب. وأكدوا أن أي أموال تدخل الصناديق تسجل محاسبياً ويتم ترحيل رصيدها تلقائياً للعام التالي. وفيما يتعلق بالتحويلات ضمن اعتمادات الوزارات بنسبة 2% المنصوص عليها في القانون الأساسي، أكدت ممثلو الوزارة أن هذه التحويلات تتم فعلياً، وأن قرارات وزيرة المالية تصدر بشأنها، وأن قراراً مجمعاً يتعلق بتحويلات سنة 2024 قد صدر منذ أيام، مشيرين إلى أنّ هذه العملية تخضع لرقابة محكمة المحاسبات. وفيما يتعلق بموارد صناديق الخزينة، أوضحوا أنّه لا يتم المس من هذه الموارد ولكن يتم التصرف فيها إطار أولويات يضبطها برنامج التصرف في السيولة.

وفيما يتعلق بالهبات الموظفة للمشاريع التنموية، بيّنوا أن التصرف فيها يكون تحت اشراف المموّل وهي تتخذ عدة أشكال على غرار الهبات العينية أو المساندة التقنية وبالتالي لا يمكن جردها على خلاف الهبات الموجهة لدعم الميزانية والمدرجة في حسابات ميزانية الدولة. وأشاروا إلى أنّ التوجه نحو اعتماد المحاسبة بالقيد المزدوج سيسهل تقييم الهبات العينية وإدراجها في المحاسبة العامة للدولة.

وبالنسبة للمحاسبة ذات القيد المزدوج، قدّم ممثل الوزارة شرحاً مفصلاً في الغرض، وبيّن أنّ مجلس معايير الحسابات العمومية يعمل على الجانب المعياري والتنظيمي (المخطط المحاسبي وتنظيم العمليات) وأن ذلك يتطلب منظومة معلوماتية متكاملة، بالإضافة إلى مشروع آخر يتعلق بالموازنة الافتتاحية للدولة الذي يتضمن إحصاءً وجرداً وتقييماً لأصول الدولة، وهو مشروع شرعت فيه وزارة أملاك الدولة. وأوضح أن النظام الحالي يعتمد على منظومات معلوماتية متفرقة (قباضات ديوانية، وأمانات مصاريف، وقباضات مالية وبلدية)، مما يتطلب تجميعاً محاسبياً شهرياً يتسبب في تأخير (يصل إلى 20 أو 25 يوماً لإخراج ميزان المراجعة

الشهري)، وأن أي خطأ في قباضة واحدة يمكن أن يوقف التجميع الوطني. وأكد أن الحساب العام للدولة حالياً يتم إعداده يدوياً باستخدام برنامج "إكسل".

وفي هذا الإطار، أفاد أنّه يتم العمل على بناء نظام معلوماتي جديد ومتكامل (ERP) بتمويل من البنك الألماني للتنمية (KfW) بقيمة 40 مليون يورو، وأن الوزارة في مرحلة إعداد كراسات الشروط لاقتناء هذه التطبيقة. وذكر أن خطة النشر التدريجي لهذا النظام تهدف إلى إنتاج القوائم المالية حسب المخطط المحاسبي الجديد بحلول سنة 2029، وهو تاريخ مبني على جدول زمني للتنفيذ بخلاف ما كان عليه الوضع سنة 2019.

وفيما يتعلق بمنظومة "تونيشيك" وأثرها، أفاد ممثل الوزارة أن عدد الشيكات المرقمنة والمقدمة للاستخلاص لدى قباضات المالية والديوانة قد تراجع. وأشار إلى أن القباضات قبلت الشيكات الجديدة حتى قبل ربطها بمنصة المقاصة، وأن المخاطر كانت قليلة. ولاحظ تطوراً في استخدام وسائل دفع أخرى كالدفع بالبطاقات البنكية، والنقد، والتحويلات البريدية. وأكد أن القباضات المالية لا تقبل الكمبيالات، بينما تقبل الديوانة السندات المذيلة بكفالة.

قرار اللجنة:

مواصلة النظر في مشروعي قانوني غلق ميزانيتي الدولة لسنتي 2021 و2022 مع دعوة وزارة المالية إلى إرسال بقية الوثائق ليتسنى استكمال دراسة هذين المشروعين.

رئيس اللجنة **مقرر اللجنة**

عبد الجليل الهاني **محمد بن حسين**