الجمهورية التونسية

مجلس نواب الشعب

# تقرير لجنة المالية والميزانية

## حول مشروع قانون يتعلّق بالترخيص للبنك المركزي التونسي في منح تسهيلات لفائدة الخزينة العامّة للبلاد التونسية (عدد 07 /2024)

**– طُلب فيه استعجال النظر –**


رئيس اللجنة: عصام شوشان

نائب رئيس اللجنة: عبد الجليل الهاني

مقرر اللجنة: عصام البحري الجابري

# مسار دراسة مشروع قانون

# يتعلّق بالترخيص للبنك المركزي التونسي في منح تسهيلات

# لفائدة الخزينة العامّة للبلاد التونسية (عدد 2024/07)

- **تاريخ ورود المشروع:** 26 جانفي 2024
- **تاريخ إحالة المشروع على اللجنة:** 29 جانفي 2024
- **جلستي اللجنة:**

- يوم الأربعاء 31 جانفي 2024: استمعت اللجنة إلى السيدة وزيرة المالية والسيد محافظ البنك المركزي التونسي.

- يوم الخميس 01 فيفري 2024: واصلت اللجنة النظر في مشروع القانون.

- **قرار اللجنة:** الموافقة على مشروع هذا القانون معدّلا بأغلبية الحاضرين

**رئيس اللجنة: عصام شوشان**

**مقرّر اللجنة: عصام البحري الجابري**

# تقرير لجنة المالية والميزانية

# حول مشروع قانون يتعلّق بالترخيص للبنك المركزي التونسي

# في منح تسهيلات لفائدة الخزينة العامّة للبلاد التونسية (عدد 2024/07)

## I. التقديم:

تضمن قانون المالية لسنة 2024 تعبئة موارد اقتراض في حدود مبلغ 28.188 مليون دينار منها حوالي 10.300 مليون دينار موارد غير مشخصة وتتم تعبئة موارد الاقتراض على مدار السنة المالية وذلك وفقا لإجراءات تستغرق آجالا تختلف من مقرض لآخر مع الإشارة إلى أن تعبئة الموارد غير المشخصة تتطلب مجهودات أكبر وإجراءات أطول وأكثر تعقيدا.

وتبقى الدولة، ابتداء من غرة جانفي تاريخ دخول قانون المالية لسنة 2024 حيز النفاذ، ملزمة بالإيفاء بتعهدات مالية هامة مرسمة بقانون المالية وضرورية للمحافظة على المرفق العمومي وتلبية احتياجات المواطن بالإضافة إلى التعهدات بعنوان التأجير والدعم والاستثمار وخدمة الدين العمومي حيث ستقوم الدولة خلال سنة 2024 بتسديد حوالي 25797 مليون دينار بعنوان خدمة دين منها 7.111 مليون دينار خلال الثلاثي الأول لسنة 2024 مع الإشارة إلى أن شهر فيفري يشهد في **يوم واحد** تسديدات بعنوان قروض رقاعية صادرة بالسوق المالية العالمية بمبلغ يفوق 3.000 مليون دينار.

هذا ومع تزايد الضغوطات المالية المسلطة على ميزانية الدولة الناتجة من جهة عن تواصل الأزمة الاقتصادية العالمية ومن جهة أخرى عن صعوبة تعبئة الموارد الخارجية، تم التوجه، في إطار سد حاجيات التمويل المنصوص عليها بقانون المالية لسنة 2024، إلى تكثيف تعبئة الموارد بالسوق المحلية بمختلف صيغها من رقاع خزينة قصيرة وطويلة المدى وقرض رقاعي وطني وقرض مجمع بالعملة.

غير أن موارد السوق المحلية ورغم تنوعها تبقى محدودة من حيث المبالغ التي يمكن تعبئتها مقارنة بحاجيات تمويل ميزانية الدولة لسنة 2024 البالغة 28.188 مليون دينار منها مبلغ 10.300 مليون دينار موارد اقتراض غير مشخصة.

كما أن التشريع الحالي لا يمكّن البنك المركزي التونسي من منح الخزينة العامة تمويلات حيث تنص الفقرة الرابعة من الفصل 25 من القانون عدد 35 لسنة 2016 المؤرخ في 25 أفريل 2016 المتعلق بالقانون الأساسي للبنك المركزي التونسي على أنه "لا يمكن للبنك المركزي أن يمنح لفائدة الخزينة العامة للدولة تسهيلات في شكل كشوفات أو قروض أو أن يقتني بصفة مباشرة سندات تصدرها

الدولة" وبالتالي فإن إقراض البنك المركزي التونسي للدولة يستوجب إصدار قانون في الغرض. مع العلم أنه في إطار تعبئة موارد لفائدة ميزانية الدولة لسنة 2020 تم بمقتضى الفصل الخامس من قانون المالية التعديلي لسنة 2020 الترخيص للبنك المركزي بصفة استثنائية في منح تسهيلات لفائدة الخزينة على أن يتم إبرام اتفاقية بين وزارة المالية والبنك المركزي تضبط خاصة طرق سداد هذه التسهيلات.

وعلى هذا الأساس وفي إطار إيجاد الحلول الممكنة لتمكين الدولة من تسديد النفقات الضرورية والمتأكدة وخاصة المتعلقة منها بسداد الديون يقترح تمكين البنك المركزي التونسي من ترخيص قانوني لتمويل الميزانية حتّى يكون تدخله متماشيا مع الأطر التشريعية التي تضبط أعماله وذلك بالترخيص للبنك المركزي التونسي في منح تسهيلات لفائدة الخزينة العامة للبلاد التونسية بمبلغ 7.000 مليون دينار مع التنصيص على أن يتم إبرام اتفاقية بين الوزير المكلف بالمالية ومحافظ البنك المركزي التونسي تضبط خاصة مبلغ التسهيلات التي سيمنحها البنك المركزي التونسي للخزينة العامة للبلاد التونسية وطرق سحبها وتسديدها مع التأكيد على أن:

ـ يكون مبلغ التسهيلات دون اعتبار عمليات تجديد رقاع الخزينة قصيرة المدى المبرمجة خلال السنة والتي يقدّر مبلغها بالنسبة لسنة 2024 بـ 9022 مليون دينار حيث في صورة أنه لم يتم التنصيص على أن مبلغ التسهيلات التي سيمنحها البنك المركزي التونسي للخزينة العامة للبلاد التونسية صافي من عمليات تجديد رقاع الخزينة يمكن أن يعتبر البنك المركزي التونسي أن مبلغ الترخيص موضوع مشروع القانون يغطي جميع المعاملات مع الخزينة العامة في حين أن عمليات تجديد رقاع الخزينة هي عمليات سوق معمول بها حاليا بين الخزينة العامة والبنك المركزي التونسي حسب حاجة الخزينة وأن العملية الجديدة هي عملية إضافية.

ـ وتكون مدّة السداد 10 سنوات منها 3 سنوات إمهال ودون توظيف فوائد وذلك بالنظر للضغوطات المسلطة خلال السنوات القادمة على خدمة الدين.

مع العلم أن بلدان متقاربة مع تونس على غرار المغرب ومصر والأردن وموريتانيا ومدغشقر تسمح بتشريعاتها لبنوكها المركزية بتقديم تسهيلات للحكومة مع تحديد ضوابط لهذه التسهيلات من حيث المبلغ والشروط المالية.

## II. أعمال اللجنة:

عقدت لجنة المالية والميزانية جلسة يوم الأربعاء 31 جانفي 2024 نظرت خلالها في مشروع هذا القانون بالاستناد إلى ما ورد عليها من بيانات بوثيقة شرح الأسباب وتقرير يتعلق بتعليل طلب

استعجال النظر في مشروع القانون وعلى ملحق يتعلق بخدمة الدين العمومي بين جانفي 2024 وجانفي 2025 وملحق حول التجارب المقارنة.

واستمعت اللجنة خلال هذه الجلسة إلى السيدة وزير المالية للاستيضاح حول مبررات وحيثيات عرض مشروع هذا القانون وفي هذا التوقيت، حيث بيّنت أنه يندرج في إطار تنفيذ أحكام قانون المالية لسنة 2024 وهو مرتبط بالتوازنات المالية للدولة. وأفادت أن الإكراهات المسلطة على التوازنات المالية لسنة 2024 أكبر من تلك المسلطة على التوازنات المالية في سنة 2023. وأوضحت أن قانون المالية لسنة 2024 تضمن حاجيات تمويل في حدود 28188 مليون دينار والدولة مطالبة بتسديد خدمة الدين العمومي بحوالي 25797 مليون دينار خلال سنة 2024 منها 7111 مليون دينار خلال الثلاثي الأول من سنة 2024. وأفادت أن يوم 16 فيفري سيشهد تسديد مبلغ يفوق 3000 مليون دينار بعنوان قروض رقاعية صادرة بالسوق المالية العالمية سنة 2017. وأضافت أن هناك محادثات مع ممولين للحصول على تمويلات خارجية لكن لا يمكن أن تفضي إلى نتيجة في الثلاثية الأولى من سنة 2024.

وذكّرت أن التمويل المتأتي من المداخيل الذاتية للدولة مثل الجباية والديوانة والمداخيل الأخرى تبقى أقل من النفقات العمومية للدولة ولا تمكّنها من الإيفاء بتعهداتها المالية لا سيما تلك المتعلقة بالتأجير والدعم والتحويلات الاجتماعية. وأكّدت أنه رغم سياسة التقشف التي تنتهجها الحكومة على مستوى النفقات إلا أن الدولة بحاجة إلى موارد لتمويل مجمل نفقاتها. وأفادت أن قانون المالية لسنة 2024 تضمن تعبئة موارد غير مشخصة بحوالي 10300 مليون دينار وهي تتطلب مجهودات أكبر وإجراءات أطول وأكثر تعقيد.

وأفادت أنه رغم الظروف المالية الصعبة لسنة 2023، فقد نجحت الدولة في الإيفاء بكل تعهداتها المالية مؤكدة على أهمية إيجاد الحلول لتمويل احتياجات سنة 2024 في إطار ما يسمح به القانون والإمكانيات المتاحة مع المحافظة على السيادة الوطنية وتكريس توجه التعويل على الذات.

وتطرّقت إلى أهمية العمل على دفع الاستثمار وخلق الثروة وتطوير نسب النمو في عديد القطاعات وخاصة القطاع الفلاحي والفسفاط.

وأكّدت من جهة أخرى أن الدولة ملزمة بإيجاد الحلول في ظل تواصل الضغوطات المالية وتواصل الانعكاسات السلبية للأزمة العالمية على المؤشرات الاقتصادية علاوة لصعوبة تعبئة الموارد الخارجية. واعتبرت أن التوجه لتعبئة موارد بالسوق المحلية يُمكن أن يكون حلا لتسديد حاجيات التمويل ولن يزاحم تمويل الاقتصاد.

كما بينت أن تونس رغم كل الاكراهات تمكّنت من خلاص ديونها الخارجية في آجالها في إطار المحافظة على سيادتها الوطنية وفي إطار التعويل على الذات.

وذكّرت أن القانون عدد 35 لسنة 2016 المؤرخ في 25 أفريل 2016 المتعلق بضبط النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي لا يخوّل الحصول على تمويلات لفائدة الخزينة العامة للدولة وهو ما يتطلب إصدار قانون في الغرض ليرخّص للبنك المركزي بصفة استثنائية في منح تسهيلات للخزينة العامة في حدود 7000 مليون دينار مع العلم وأنه يمكن أن تكون احتياجات الحكومة أقل من المبلغ المذكور في حالة تحقيق انتعاشة اقتصادية وتعبئة موارد خارجية خلال سنة 2024، وأوضحت أن هذا المبلغ سيمنح دون اعتبار عمليات تجديد رقاع الخزينة.

وأشارت أن هناك تجارب مقارنة تسمح تشريعاتها بتمكين بنوكها المركزية من تقديم تسهيلات للحكومة بضوابط محددة على غرار مصر والمغرب والأردن وكندا.

وخلال النقاش، أكّد النواب على التوجه نحو الحلول الاقتصادية خاصة منها الاستثمارات ذات القيمة العالية المضافة وإصلاح قطاع الفسفاط وإدماج الاقتصاد الموازي في الاقتصاد المنظم وفي التسريع في عرض مشروع مجلة الصرف والادماج المالي وعديد التشريعات التي من شأنها التشجيع على خلق الثروة، واعتبروا أن الحكومة التجأت للحل الأسهل وهو الاقتراض من البنك المركزي بحكم صعوبة الخروج على السوق العالمية نظرا لتراجع الترقيم السيادي لتونس. وبيّنوا أنه كان من الأجدر عرض مشروع هذا القانون قبل عرض مشروع قانون المالية لسنة 2024.

وذكّروا أن هناك مقترح قانون يتعلق بتنقيح القانون الأساسي للبنك المركزي في اتجاه تمويل خزينة الدولة.

واعتبر بعض النواب أن الضوابط والشروط المنصوص عليها بالتشاريع المقارنة وتطبيقها على تونس لا تخوّل منح تسهيلات لخزينة الدولة تتجاوز 3000 مليون دينار وهو ما يطرح التساؤل عن أسباب طلب ترخيص في منح تسهيلات في حدود 7000 مليون دينار. واستفسروا عن أسباب طلب هذا الترخيص من البنك المركزي عوض التفكير في إصدار قروض رقاعية، وطلبوا مزيد التوضيح عن استعمال الاحتياطي من العملة لخلاص الديون الخارجية.

من جهة أخرى، استوضح بعض النواب عن تداعيات هذا الترخيص الاستثنائي على صورة تونس في الخارج وارتباطه بصعوبة الحصول على تمويلات خارجية. وكيفية التعاطي مع الموارد غير المشخصة المرسمة في قانون المالية لسنة 2024.

وفي ردّها، بيّنت السيدة الوزيرة أن قانون المالية لسنة 2024 تضمن حاجيات تمويل في حدود 28188 مليون دينار منها 10300 مليون دينار غير مشخصة باعتبار أن الحكومة بصدد التفاوض في شأنها مع بعض المانحين من الدول الشقيقة والمساعي حثيثة لإيجاد التمويل الخارجي. كما لم يتم التنصيص على تعبئة موارد من خلال الاقتراض أو طلب تسهيلات من البنك المركزي التونسي. وأوضحت أن المبالغ المشخصة تم ضبطها في علاقة مع محاولة إيجاد تمويلات خارجية مع بداية سنة 2024.

وفي ما يتعلق باستعجال النظر، أوضحت أن الدولة مطالبة بتسديد مبلغ 3000 مليون دينار علما وأن هناك محادثات مع بعض الممولين للحصول على تمويلات خارجية والتي يصعب توفيرها قبل موفى مارس 2024 خاصة وأن الدولة حريصة على تسديد ديونها في آجالها.

وأضافت أن اللجوء إلى طلب تسهيلات من البنك المركزي تمّت بعد دراسة دقيقة واعتماد سيناريوهات مختلفة للحصول على التمويل اللازم لكن صعوبة تعبئة الموارد الخارجية خلال الثلاثي الأول حتّم هذا الحل الاستثنائي. وأكدت أنه رغم كل الصعوبات تونس ليست عاجزة عن تسديد ديونها رغم الأزمة العالمية وتأثيرها السلبي المباشر على اقتصاديات العالم.

وعن إدماج الاقتصاد الموازي في الاقتصاد المهيكل، أشارت إلى وجود لجنة قيادة على مستوى وزارة المالية تتكون من مصالح الديوانة والجباية والمحاسبة والتشريع تعمل على هذا الملف وسيتم تشريك الوزارات المعنية على غرار التجارة والداخلية والعدل وتكنولوجيات الاتصال والصحة.

وبخصوص مشروع قانون مجلة الصرف، بيّنت أنه تم عقد حوالي 30 اجتماع تقني وثلاثة مجالس وزارية في الغرض وسيُعرض في أقرب الآجال على أنظار مجلس نواب الشعب، وكذلك الشأن بالنسبة لمشروع القانون المتعلق بالإدماج المالي وتسهيل النفاذ للقطاع المالي.

وجدّدت تأكيدها على ضرورة العمل وتظافر كل الجهود قصد تعزيز القدرة على خلق الثروة ودفع التنمية والاستثمار في جميع القطاعات.

وإثر ذلك استمعت اللجنة إلى السيد محافظ البنك المركزي حول مشروع هذا القانون حيث بيّن في مستهل تدخله أن البنك المركزي يقدم المعلومة الدقيقة والصحيحة حول المؤشرات الاقتصادية وتطورها ضمن موقعه الرسمي وهي متاحة للعموم.

وبيّن أن استقلالية البنك المركزي لا تعني عدم التواصل مع وزارة المالية ويتم التنسيق والتفاعل بشكل يومي بين الطرفين.

وبيّن أن الوضعية الاقتصادية صعبة منذ سنوات في ظل تراجع نسق النمو وضعف الاستثمار نتيجة تباطؤ النمو الاقتصادي العالمي إلى جانب ضعف إنتاج عديد القطاعات وخاصة الفسفاط والصناعات المعملية وتراجع التعامل مع ليبيا بعد الثورة وضعف الاستثمار الأجنبي وهو ما جعل تونس تصبح اقتصاد تداين.

وأكّد أنه رغم الوضعية الاقتصادية والمالية الصعبة إلا أن تونس لم تتخلف في أية مناسبة عن سداد ديونها. والكل متّفق أن خلاص الديون يدخل في السيادة التونسية وليس له ثمن.

وبين أن عجز ميزان الدفوعات ارتفع وكذلك عجز الميزانية وهذا يمثل خطرا على الاقتصاد خاصة وأن نسبة النمو لا تتجاوز 1 %. كما ارتفعت نسبة التضخم والتي هي مسؤولية البنك المركزي وكل هذه المؤشرات تدعو إلى القلق، ويعمل البنك المركزي على الحدّ من التضخم الذي يمسّ كل شرائح المجتمع.

وأكد أن البلاد التي لا تستثمر ولا تدّخر ولا تخلق ثروة تصل إلى هذه الوضعية. وذكر أنه سنة 2010 كان إنتاج الفسفاط 100 % يقارب مليون طن في السنة ووصل العجز الطاقي الآن إلى 40 % وتوقفت المعاملات مع ليبيا منذ سنة 2011 وكانت تونس في طريق النمو وأصبحت في اقتصاد التداين، حيث ارتفع الدّين من 40 إلى 80 % من الناتج المحلي، وشهدت السنوات الماضية أزمات عالمية وعدم استقرار سياسي وتوالت الحكومات ممّا أثّر على الاقتصاد وتسبب في الوصول إلى هذه الوضعية.

وأضاف أنه في السنة الفارطة في نفس هذه الفترة كانت تونس ستصل إلى الوضعية الحالية جراء الجفاف وعرفت نسبة تضخم بـ 10,4 % واليوم نسبة التضخم تساوي 8,1 % وسعر الصرف مستقر نسبيا.

وفي سنة 2020 قام البنك المركزي بشراء سندات الدولة وهو إجراء يعتبر خطيرا لكن تم استعماله نظرا للظروف السياسية التي حتّمت ذلك. واقتراض الدولة من البنك المركزي يجعل السياسة النقدية غير فعّالة، وتمت الموافقة على شراء السندات بشروط مع تضمينها في مشروع قانون المالية لسنة 2020.

وأكّد أن المشكل ليس في استقلالية البنك المركزي بل في الوضعية التي وصلت إليها تونس والتي لا يمكن الذهاب إلى ما بعد ذلك. والوضعية اليوم أصعب ممّا كانت عليه بسبب التراكمات. وأؤكد أن السيادة الوطنية خط أحمر ويجب تسديد الديون الخارجية، علما وأن تونس منذ الاستقلال إلى الآن لم تعجز يوما عن سداد ديونها رغم الأزمات في موازين الدفوعات.

وخلال النقاش، ثمن النواب المجهود الذي يقوم به البنك المركزي لمجابهة التحديات ودوره في المحافظة على قيمة الدينار والحدّ من التضخم، واستفسروا عن تداعيات هذا الترخيص على السيولة وعلى مؤشرات التضخم والاحتياطي من العملة.

وتساءل بعض النواب عن بديل آخر عوض منح تسهيلات من البنك المركزي، ونبّه نواب آخرون إلى تداعيات هذا القرض على التضخم ممّا سيؤدي إلى تدهور القدرة الشرائية للمواطن، واستفسروا عن المنافع التي يمكن أن يجنيها الاقتصاد من استقلالية البنك المركزي.

وفي ردّه، وضع السيد المحافظ مشروع هذا القانون في إطاره حيث سيتم في 16 فيفري تسديد قرابة 3.2 مليون دينار، وهذا لا ينجر عنه تضخم بما أنه غير موجه للاستهلاك لكن سينخفض احتياطي العملة بـ 14 يوم تصدير وله تأثير على نسبة الصرف.

وبخصوص تسبقات سنة 2020 فهي كانت تضخمية لأنها وجّهت للاستهلاك، وأوصى في هذا الصدد بضرورة المتابعة وكيفية صرف الأموال حتى لا تكون تضخمية.

وعقدت لجنة المالية والميزانية جلسة يوم 01 فيفري 2024 لمواصلة النظر في مشروع قانون يتعلق بالترخيص للبنك المركزي التونسي في منح تسهيلات لفائدة الخزينة العامة للبلاد التونسية.

وفي بداية الجلسة تداول أعضاء اللجنة حول مقترح تعديل لنص مشروع القانون يتعلق بإقرار سحب التسهيلات على أقساط حسب حاجيات الخزينة وليس دفعة واحدة. وبيّنوا أن هذا التعديل سيمكّن من إحكام مراقبة أوجه صرف هذه الأقساط رغم عدم التنصيص على القيمة المالية لهذه الأقساط والفترة الزمنية بين قسط وآخر.

واعتبر النواب أنه رغم سلبيات هذا الترخيص بحكم احتمال تداعيته على الاقتصاد الوطني وعدم التنصيص على توظيف فوائد على التسهيلات التي ستمنح للخزينة، إلا أنه لا بد من المحافظة على سيادتنا الوطنية من خلال تعزيز مصداقية الدولة في إيفائها بتعهداتها المالية بعنوان خدمة الدين العمومي. ودعوا إلى ضرورة تعزيز الجهود لتوجيه هذه التسهيلات في دفع الاستثمار وخلق الثروة.

## III. قرار اللجنة:

قررت اللجنة الموافقة على مشروع هذا القانون معدّلا بأغلبية الحاضرين.

| رئيس اللجنة | مقرر اللجنة |
| --- | --- |
| عصـــام شوشـان | عصام البحري الجابري |

# مشروع قانون يتعلّق
# بالترخيص للبنك المركزي التونسي
# في منح تسهيلات لفائدة الخزينة العامّة للبلاد التونسيّة
# معدّلا (عدد 2024/07)

**فصل وحيد:**

استثناء لأحكام الفصل 25 من القانون عدد 35 لسنة 2016 المؤرخ في 25 أفريل 2016 والمتعلق بضبط النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي، وبغرض تمويل جزء من عجز ميزانية الدولة لسنة 2024، يرخّص للبنك المركزي التونسي بصفة استثنائية في منح تسهيلات لفائدة الخزينة العامّة للبلاد التونسيّة في حدود مبلغ صاف يقدّر بسبعة آلاف (7.000) مليون دينار تسدد على مدة عشر سنوات منها ثلاث سنوات إمهال ودون توظيف فوائد.

تسحب هذه التسهيلات على أقساط حسب حاجيات الخزينة العامّة للبلاد التونسيّة.

وتبرم اتفاقية بين الوزير المكلف بالمالية ومحافظ البنك المركزي التونسي تضبط خاصة طرق سحب هذه التسهيلات وتسديدها.