



دليل الميزانية

التونسية



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

مقدمة

وفي حين يدرك الناس بشكل عام أنّ الميزانية تؤثر في حياتهم، فإنّ أغلبهم يجدون قراءة الوثيقة الفعلية أمرا صعبا، إن لم يكن مستحيلا. كما أنّهم لن يعرفوا كيفية مراقبة تنفيذها، أوحتى التأثير في محتواها. هنا بالضبط يأتي دور تدخل جماعات المجتمع المدني. حيث تلعب هذه الجماعات دورا حاسما في تحديد وفهم القضايا الحرجة التي تواجه المجتمع، وذلك في تبليغ هذا الفهم للجمهور العريض، وكذلك الحشد والمناصرة من أجل التغيير لتحسين نوعية حياة الناس. ولذلك يمكن لجماعات المجتمع المدني في تونس أن تلعب هذا الدور شديد الأهمية فيما يتعلّق بميزانية الحكومة.

لقد تمّ تصميم دليل الميزانية التونسية ليوفّر لكم وصفا بسيط ودقيقا للعملية التي يتمّ من خلالها وضع الميزانية وتنفيذها. كما يوفّر ملخصا لما سيراه القارئ في الميزانية (محتوياتها). وقد كتب هذا الدليل السيد "أكرم التّرك" مسؤول برنامج شراكة الموازنة الدولية، وأعدّته للنشر السيدة "آن بليبيرج".

إننا نأمل أن يساعد هذا الدليل في تمكين منظمات المجتمع المدني والمجتمعات لتصبح أكثر نشاطا في التأثير في محتوى الميزانية وعمليتها، وكذلك بهدف تحسين نوعية الحياة لجميع التونسيين.

ونحن نتمنى أن تجدوا دليل الميزانية التونسية منيرا، سهل المنال، ومفيدا. وكما هو الحال دائما، فإننا نرحّب بتعليقاتكم وأفكاركم واقتراحاتكم.

وارين كرافشيك

نوفمبر 2014

يهدف دليل الميزانية التونسية إلى مساعدة منظمات المجتمع المدني في تونس على لعب دورا أكبر في تطوير وتنفيذ ميزانية الحكومة.

شهد الحكم في تونس تغيرات ملحوظة خلال السنوات القليلة الماضية. وفي الواقع، فقد أنهى المواطنون، وأنا أكتب هذا التقرير، التصويت في الانتخابات التي تجري على نطاق واسع وبشكل اتّسم بالمصداقية والنزاهة. وفي حين أصبحت أصوات المواطنين أكثر تأثيرا من أيّ وقت مضى في كيفية حكم البلاد، يزداد الاهتمام بمعرفة كيفية تعامل اللعام وإنفاقه أهمية أكثر وأكثر. وعليه فإنّ فهم ميزانية الحكومة هو عنصر أساسي من عناصر هذه المعرفة.

وتعتبر ميزانية الحكومة من قبل معظم الناس وثيقة مهمة جدا وتقنيّة وإلى حدّ ما غامضة. ومن الممكن أن تكون كذلك. غير أنّها، في الوقت نفسه، أكثر من ذلك بكثير. فهي الأداة الاقتصادية الرّئيسية في سياسة الحكومة، أداة ذات تأثيرات كبيرة وملموسة جدا على حياة الناس. ذلك أنّه يمكنها أن تلعب دورا حاسما في إضافة أو تخفيف الهموم والتحديات التي يواجهها الناس في العثور على وظيفة ذات مرتّب لائق، أو عند التوجّه إلى طبيب كفاء إن مرضوا، أو ضمان حصول أطفالهم على تعليم جيد، أو الشعور بالأمان عند شرب المياه التي تصل منازلهم. وسواء كان الناس قادرين على قراءة الميزانية أولا، فهم يختبرون كلّ يوم - وبطرق عديدة - آثار الأولويات السياسية والاقتصادية التي حدّدت الميزانية والتي تصوغ الطريقة التي تجمع بها الحكومة المال العام وتنفقه.

دليل الميزانية التونسية

i	مقدمة
1	الباب 1: لِمَ عليك الاهتمام بالميزانية؟
3	الباب 2: قوانين وعمليات الميزانية في تونس
3	الإطار القانوني
4	المراحل الأربع لعملية الميزانية
6	الإعداد:
8	المناقشة والمصادقة:
11	التنفيذ
14	التدقيق والمراقبة
18	الباب 3: من أين تحصل الحكومة على أموالها؟
18	الأساس المنطقي لفحص المداخيل
19	تصنيف المداخيل
21	تحليل المداخيل
21	المداخيل الجبائية
21	الأداءات المباشرة
23	الأداءات غير المباشرة
25	الأداءات المباشرة في مقابل الأداءات غير المباشرة
26	المداخيل غير الجبائية
28	القروض الداخليّة والقروض الخارجيّة
28	الاقتراض الداخليّ
28	الاقتراض الخارجيّ
29	جملة المداخيل

دليل الميزانية التونسية

31	الباب الرابع: أين تذهب الأموال؟
32	تصنيفات الميزانية في تونس ما هي تصنيفات الميزانية؟
32	كيفية تصنيف النفقات في تونس؟
34	نظرة أقرب على الميزانية من خلال نفقات التصرف ونفقات التنمية
34	نفقات التصرف
36	نفقات التنمية
38	رموز الفصول، الأقسام، الأقسام الفرعية والولاية
38	الفصول
39	رموز الأقسام، الأقسام الفرعية، والولاية
40	تحليل بيانات الاعتمادات والنفقات
48	الباب الخامس: المستجدات الأخيرة
48	التصرف في الميزانية حسب الأهداف:
50	نشر الميزانيات الوزارية
51	جهود أخرى للدولة لزيادة الشفافية، والمساءلة، والمشاركة
52	نفاذ أفضل للمعلومات
52	زيادة الشفافية ووثائق الميزانية الرئيسية
52	التعاون مع المجتمع المدني
54	الملحق I: أين يمكن العثور على المعلومات ذات الصلة في تونس
55	الملحق II : قائمة المصطلحات
57	الملحق III : الفصول الدستورية ذات الصلة بعملية الميزانية
61	الملحق IV : رموز الفصول والولاية المستخدمة في وثائق الميزانية
62	الملحق V: موارد شراكة الميزانية الدولية

دليل الميزانية التونسية

المربّعات، البيانات، والجداول

- 2 المربع 1.1: إعرف حقوقك
- 2 المربع 1.2: لم الميزانية مهمّة
- 4 المربع 2.1: مقتطفات من الفصل 66 من دستور تونس 2014
- 5 المربع 2.2: أفضل الممارسات
- 6 المربع 2.3: ما هو "الباب"
- 6 المربع 2.4: نفقات التصرف مقابل نفقات التنمية
- 7 المربع 2.5: عدم وجود معلومات تفصيليّة في المراحل المبكّرة لإعداد الميزانيّة
- 11 المربع 2.6: قضايا خلال مرحلة المناقشة والمصادقة
- 13 المربع 2.7: نقص المعلومات التفصيليّة في وثائق الميزانيّة
- 17 المربع 2.8: أوجه القصور في مرحلة التّدقيق
- 28 المربع 3.1: هل وجود الكثير من الديون العامة أمر سيّئ؟
- 34 المربع 4.1: استخدام التّصنيف الوظيفي وأداء الميزانيّة في تونس
- 41 المربع 4.2: مختلف أصناف نفقات التنمية
- 59 المربع 4.3: أهميّة تحليل النّفقات: دراسة حالة
- 5 البيان 2.1: دورة الميزانيّة
- 8 البيان 2.2: إعداد الميزانيّة (المرحلة 1)
- 10 البيان 2.3: مناقشة والمصادقة على الميزانيّة (المرحلة 2)
- 14 البيان 2.4: تنفيذ الميزانيّة (المرحلة 3)

دليل الميزانية التونسية

16	البيان 2. 5: التّدقيق والمراقبة (المرحلة 4)
21	البيان 3. 1: توزيع المداخيل كحصّة من الجملة 2014
22	البيان 3. 2: الأداءات المباشرة، 2010 - 2014
24	البيان 3. 3: جملة الأداءات غير المباشرة، 2010 - 2014
25	البيان 3. 4: جملة المداخيل الجبائية، 2010 - 2014
29	البيان 3. 5: جملة الاقتراض، 2010 - 2014
30	البيان 3. 6: جملة المداخيل، حسب النوع، 2010 - 2014
42	البيان 4. 1: جملة التّفقات حسب الجزء، 2014
42	البيان 4. 2: نفقات التّصرف، حسب الجزء 2014
43	البيان 4. 3: نفقات التّنمية، حسب الجزء 2014
45	البيان 4. 4: التّدخل العمومي، 2010 - 2014
50	البيان 5. 1: البرامج والبرامج الفرعية في وزارة الصّحة
52	البيان 5. 2: توفّر ثمانية وثائق رئيسية حول الميزانية
19	الجدول 3. 1: أجزاء وأصناف مداخيل الدولة
20	الجدول 3. 2: الأجزاء المعاد تصنيفها
21	الجدول 3. 3: جملة مداخيل الحكومة
22	الجدول 3. 4: معدّلات الضّريبة على الدّخل الفردي
27	الجدول 3. 5: المداخيل غير الجبائية، 2010 - 2014
33	الجدول 4. 1: نموذج التّصنيف الإداري

دليل الميزانية التونسية

- 33 الجدول 4. 2: التّصنيفات الاقتصادية
- 35 الجدول 4. 3: نفقات التّصرّف - الأجزاء والتّوصيفات
- 35 الجدول 4. 4: اعتمادات الميزانيّة، الباب الأوّل، بحساب الألف دينار تونسي، 2014
- 36 الجدول 4. 5: نفقات التّنمية - الأجزاء والتّوصيفات
- 37 الجدول 4. 6: اعتمادات الميزانيّة، الباب الثاني، بحساب الألف دينار تونسي، 2014
- 39 الجدول 4. 7: أمثلة من رموز الفصول
- 40 الجدول 4. 8: جدول الميزانيّة من ميزانيّة وزارة الصّحة
- 40 الجدول 4. 9: جدول الميزانيّة من ميزانيّة وزارة الصّحة
- 44 الجدول 4. 10: توزيع التّفقات، 2010 - 2014
- 47 الجدول 4. 11: اعتمادات ونفقات الميزانيّة ، كحصّة من جملة الإنفاق، حسب الباب، 2010 - 2014
- 50 الجدول 5. 1: بعض الأهداف والمؤشّرات المستخدمة من قبل وزارة التّربية

الباب 1:

لِمَ عليك الاهتمام بالميزانية؟

إنّ ميزانية الحكومة، سواء على المستوى الوطني أو الإقليمي أو المحلي، هي أكثر بكثير من مجرد جملة من البيانات. إنّ وثائق الميزانية تعطينا نظرة ثاقبة عن ماهية سياسات الحكومة وأولوياتها. فهي تمكّننا من معرفة ما إذا كانت الحكومة، في أوقات ارتفاع معدلات البطالة، على سبيل المثال، تولي الأولوية لهذه المشكلة، وإذا كان الأمر كذلك، فكيف تقوم بذلك. كما يمكننا أن نرى حجم إنفاق الحكومة على الدفاع الوطني والتعليم والصحة وغيرها، ومن هذه البيانات يمكن استخلاص استنتاجات حول أولويات الحكومة. وبالتالي فإنّ النّظر في الميزانية يساعدنا على فهم المفاضلات التي تقوم بها الحكومة في الوقت الذي فيه تحاول التّأقلم مع القيود الماليّة التي تواجهها، ولا سيّما في أوقات الركود أو الكساد الاقتصادي. أين تنفق الحكومة أقلّ، وأين تنفق أكثر؟ من أين حصلت على الأموال وإلام وجّهتها؟ هل للمفاضلة ما يبرّرها؟ وهل تشعر كمواطن تونسي أنّ قرارات الميزانية التي قدّمتها حكومتك مناسبة؟

إنّ إشارات الميزانية لشعب بلد ما لا تتمثّل في الأولويات الحالية للحكومة فحسب، ولكن أيضا في ما تخطّط الحكومة القيام به لضمان مستقبل من الرفاهية لشعبها. وفي مجتمع ديمقراطيّ، يجب أن تعكس هذه الأولويات الحالية والمستقبلية أولويات السّكان. “وفي الواقع، ليس للحكومة أيّ من أموالها الخاصّة. فهي مجرد متصرّف في المال الذي ينتمي إلى الجمهور، وبالتالي يجب أن يكون إنفاقها متّسقا مع تطلّعات الشعب“. وبطبيعة الحال، فإنّ “الشعب“، سواء

تمرّ تونس بمرحلة حرجة من تاريخها. فبعد عقود اتّخذتها فيها الحكومة القرارات دون استشارة المواطنين أو توفير أيّ مساءلة ذات مغزى لأعمالها، قرّر الشعب التونسي أنّ الوقت قد حان للتّغيير. وفي حين أنّ أهداف ثورة جانفي 2011 لم تتحقّق بعد بالكامل، فإنّ الثورة خلقت قنوات لإشراك المواطنين تبشر بمزيد من الشّفافية الحكوميّة والمساءلة أمام الجمهور.

إنّ قوّة المجتمع الديمقراطيّ تتحدّد فقط بقدر قوّة إشراك مواطنيه. ولكي تكون المشاركة بناءة وفعّالة، يجب على المواطنين معرفة “قواعد اللعبة“. بعبارة أدقّ، إنّ كان المواطنون ومنظّمات المجتمع المدني يريدون أن يلعبوا دورا في القرارات المتعلّقة بميزانية حكومتهم، وأن يكون لديهم تأثير في حياة النّاس من خلال الميزانية، فيجب عليهم معرفة “قواعد لعبة“ الميزانية. وهذا ما يدور عليه هذا الدليل - إعطاء القراء فهما أساسيا لمفهوم الميزانيات ووثائق الميزانية، من يشارك في تصميمها وتنفيذها، وأين وكيف يمكن للمجتمع المدني أن يلعب دورا.

دليل الميزانية التونسية

المربع 1. 2: لم الميزانية مهمة؟

- ما يقرب من مليوني طالب يتمّ تعليمهم في المدارس الحكومية في تونس.
- أكثر من 130.000 معلّم يعمل في هذه المدارس العمومية.
- أكثر من 230.000 من الأسر ذات الدّخل المنخفض تتلقّى مساعدات مالية شهرية من الحكومة.
- أكثر من 2300 طبيب عامّ و27.000 من الطّواقم الطبية يعملون في المنشآت الصحية العمومية.
- تحتفظ الحكومة بحوالي 2.300 منشأة صحية عمومية في البلاد.

كلّ هذه الخدمات وجميع رواتب مقدّمي هذه الخدمات يتمّ دفعها من الميزانية العمومية! *

* هذه الإحصاءات يمكن العثور عليها في: إحصاءات التعليم، 2012-2013، وزارة التربية (http://www.education.gov.tn/article_education/)
statistiques/stat_education2013_ar.pdf
الاجتماعية لسنة 2014. (http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=712&view=finish&ci)
وزارة الصحة، ومؤشرات الصحة، وزارة الصحة (<http://www.santetunisie.rns.tn/>). تمّ الإطلاع عليها في 5 أوت 2014.

كما تؤثر القرارات المتعلقة بالميزانية عليك أيضا لأنّ خدمات الحكومة يتمّ دفعها وجوبا من خلال الضرائب والأداءات التي يدفعها الشعب، ومن خلال مداخيل الموارد الطبيعية التي هي بشكل آخر ملك للجميع، أو عن طريق مدفوعات من الحكومة على الأموال المقترضة. وسنرى توزيع مداخيل الحكومة التونسية لاحقا في هذا الدليل.

إنّ دليل الميزانية التونسية هذا يتوجّه في المقام الأول إلى جماعات المجتمع المدنيّ التي ترغب في زيادة مساءلة الحكومة أمام الشعب. وهو يهدف إلى مدّك بالمعلومات التي تحتاجها لبدء التّعامل مع الميزانية التونسية من خلال رصدها وتحليلها للمساعدة على معالجة أفضل للقضايا الحرجة التي تعمل عليها أنت ومؤسّستك. كما قد يكون هذا الدليل مفيدا أيضا لأعضاء المجلس التشريعيّ ووسائل الإعلام.

داخل بلدية، أودولة أو بلد، ليس أبدا وحدة مترابطة، ولذلك فإنّ الناس المختلفين لهم تطلّعات مختلفة وأولويّات مختلفة. وفي حين أنّ هذه الخلافات ستؤدّي حتما إلى مناقشات

المربع 1. 1: [إعرف حقوقك

إنّ التّصوّر القائم على أنّ المواطنين هم المصادر الأساسية للسلطة، بما في ذلك المسائل المتعلقة بالميزانية، هو، بالطبع، ليس جديدا أو غريبا. ففي الواقع، فإنّ الفصل 3 من الدستور التونسي الجديد، الذي تمت المصادقة عليه في عام 2014، تقول:

الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السّطات، يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين أو عبر الاستفتاء.

هذا الفصل يعني أنّه على الحكومة أن تستجيب دائما لمواطنيها، وأنّه ينبغي على الشعب ويمكنه أن يكون صاحب رأي في عمليّات صنع القرار.

وصراعات سياسيّة، ومفاضلات مؤلمة في بعض الأحيان، فإنّ النقطة الأساسية هي أنّه لا ينبغي للحكومة أن تجمع وتنفق الأموال في سبيل مصلحتها الخاصّة، وبدلا من ذلك عليها بذل كلّ جهدهم ممكن للاستجابة إلى التطلّعات والاحتياجات المتعدّدة للمواطنين.

على المستوى الفردي، تؤثر قرارات الميزانية على جميع التونسيين بطرق مختلفة. فهذه القرارات لديها تأثير مباشر على نوعية الرّعاية الصحية التي يتلقّاها جميع المواطنين تقريبا، وعلى مدى جودة تعليم الأطفال، وسلامة المجتمعات في البلاد، وهذا غيض من فيض أمثلة كثيرة. ومع ذلك، تؤثر قرارات الميزانية أيضا على السّكان بطرق غير مباشرة. ففي الوقت الذي قد لا تبدو هذه الآثار غير المباشرة مهمة في حياتك اليومية، فإنّ العديد من القرارات الحكوميّة حول الميزانية - مثل حجم المبلغ الذي تقرّر الحكومة فرضه كضريبة على الشركات أو حجم المبلغ الذي تستثمره في استخراج الموارد الطبيعية - لديها تأثيرات كبيرة، آجلة وعاجلة، على المجتمع والأفراد.

الباب 2:

قوانين وعمليات الميزانية في تونس

الإطار القانوني

- الإطار القانوني الشامل هو جزء هام من أي نظام ميزانية فعال. وينبغي أن يقوم هذا الإطار القانوني بما يلي:
 - توضيح أدوار ومسؤوليات الفاعلين الرئيسيين في عملية الميزانية.
 - وضع قواعد وأنظمة واضحة لعملية وإدارة المداخل والنقبات الحكومية. بحيث يجب أن تكون هناك مبادئ توجيهية تحدّد موعد القيام بالإجراءات، والوثائق التي يجب توفيرها ونشرها، الخ.
 - وضع نظام من الضوابط والتوازنات يضمن قيام السلطة التشريعية والمؤسسة العليا لتدقيق الحسابات على حدّ سواء بلعب دور يهتما الحاسمين في رصد وتصحيح إجراءات السلطة التنفيذية فيما يتعلّق بالميزانية.¹
- إنّ الإطار القانوني لشؤون الميزانية يتكوّن عادة من أحكام دستور البلاد جنباً إلى جنب مع القانون (أو القوانين) التي تمّ تصميمها خصيصاً لوضع قواعد وأنظمة عملية صنع القرار في الميزانية.

وفي تونس، يوفّر الدستور الذي تمّت المصادقة عليه حديثاً

من المهمّ أن يكون لدينا فهم جيّد لأرقام الميزانية ومعناها، ولكن ممّا لا يقلّ أهميّة أيضاً هو فهم ما تبدو عليه عملية الميزانية، والمشاركون فيها، والوثائق التي يجب أن تتوقّع رؤيتها. فمن خلال فهم جيّد للعملية، والجهات الفاعلة، والوثائق الرئيسية، ستتمكّن بشكل أفضل من تحديد ما إذا كانت الحكومة تقوم بما يفترض عليها القيام به- وكيف ومتى تتمكّن من المشاركة.

يبدأ هذا الباب بمناقشة القوانين التي تحكم عملية وضع الميزانية في تونس. ثم يمرّ إلى تفاصيل العملية نفسها. أمّا المناقشة الأخيرة فستشمل معلومات حول مختلف المسؤولين والمسؤوليات المنوطة بهم في المراحل المختلفة من عملية الميزانية، كما ستصف الوثائق التي لا غنى عنها في أية عملية للميزانية مصممة ومنفّذة معاً بشكل جيّد.

1 هذه النقاط مستوحاة من دليل شراكة الموازنة الدولية لعمل الميزانية بالنسبة للمنظمات غير الحكومية. (<http://internationalbudget.org/publications/a-guide-to-budget-work-for-ngos>)

دليل الميزانية التونسية

كبير. ونحن نأمل أن تقوم التّقيحات في القانون الأساسي للميزانية بتحسينه.

يتمّ تقسيم القانون الأساسي للميزانية إلى ثلاثة أقسام رئيسية: العنوان الأول: أحكام عامّة. العنوان الثاني: إعداد، مراجعة والتصويت على مشروع قانون المالية. العنوان الثالث: تنفيذ وتنظيم ميزانية الدولة. وسننظر عن كثب في العناوين الثاني والثالث (واللذان يشملان الفصلين 23 - 49) في القسم التالي. أمّا أهمّ الأحكام في العنوان الأوّل فتتّصّ على أنّ:

- القانون السنوي للمالية (أوميزانية الدولة) يتبنّى ويفوّض جميع نفقات الدولة ومواردها، مع مراعاة خطط التنمية الحكومية والتوازن المالي والاقتصادي في البلاد.
- السنة المالية في تونس تمتدّ من 1 جانفي إلى 31 ديسمبر.
- يجب جمع الاعتمادات - الموزعة حسب نفقات التصرف ونفقات التنمية، ونفقات حسابات الخزينة - معا بالباب عند تحي كل رئيس إداري (وهو، في معظم الحالات، وزير).

المراحل الأربع لعملية الميزانية

يتيح لك الفهم التام لعملية الميزانية التفكير بطريقة إستراتيجية حول الكيفية التي يمكنك التأثير بها على الميزانية. ويقدم هذا القسم عرضاً مفصلاً لعملية الميزانية في تونس، بما في ذلك الإجراءات التي ينبغي أن يتخذها المسؤولون عنها، والوثائق التي يتمّ إنتاجها وإتاحتها للجمهور، وتلك التي ينبغي نشرها، ولكن ليست لا يتمّ نشرها. وبالاعتماد على خبرات الناشطين في مجال الميزانية في جميع أنحاء العالم، يتضمّن هذا القسم أيضاً بعض الاقتراحات حول الكيفية التي تمكّنك من المشاركة في كلّ مرحلة من مراحل عملية الميزانية.

المربّع 2. 1: [مقتطفات من المادة 66 من دستور تونس 2014*]

يرخص القانون في موارد الدولة وتكاليفها حسب الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية.

يصادق مجلس نواب الشعب على مشاريع قوانين المالية وغلقي الميزانية طبق الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية.

يقدم مشروع قانون المالية للمجلس في أجل أقصاه 15 أكتوبر ويصادق عليه في أجل أقصاه 10 ديسمبر.

...إذا لم تتمّ المصادقة على مشروع قانون المالية في أجل 37 ديسمبر، يمكن تنفيذ المشروع فيما يتعلق بالنفقات، بأقساط ذات ثلاثة أشهر قابلة للتجديد بمقتضى أمر رئاسي، وتستخلص الموارد طبقاً للقوانين الجاري بها العمل.

* لاطلاع على النص الكامل للمادة 66 والمواد الدستورية الأخرى ذات الصلة بشؤون الميزانية، انظر الملحق III.

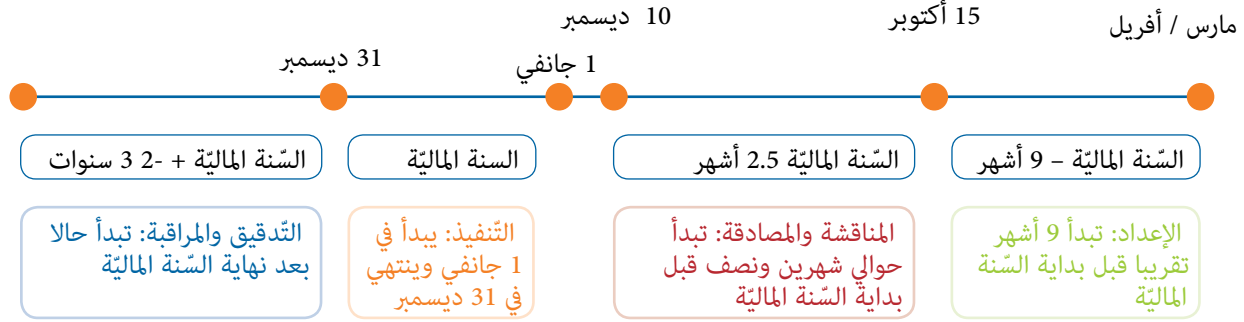
عددا قليلا فقط من التفاصيل حول عملية الميزانية، مع التركيز بشكل أساسي على مرحلة المصادقة (انظر القسم "ب" أدناه، لمزيد التفاصيل). أما الفصول التي تقدم معظم التفاصيل في الدستور فهي الفصول 66، وقد أوردنا أهمّ الأحكام التي جاءت فيها في المربّع 2. 1.

رغمًا لاحظت أنّ فقرتين من الفصل 66 تشير إلى القانون الأساسي للميزانية في البلاد (ق.أ.م)، وهو أهمّ وثيقة تشريعية في البلاد بشأن مسائل الميزانية. وحيث أنّ قانون عام 2004 (الذي عدّل القانونين الأساسيين السابقين للميزانية لسنة 1967 و1996) يصف بشكل مفصّل الإجراءات والأنظمة المعمول بها في عملية الميزانية، فإنّه سيكون حتما مألوفاً جدًا لدى ناشطي الميزانية من أفراد المجتمع المدني. وحتى كتابة هذه الأسطر، فإنّ الحكومة بصدد إعداد قانون أساسي جديد للموازنة. ورغم أنّ هذا يعني أنّ بعض الأحكام الواردة في هذا الدليل قد تصبح بالية في غضون السنة أو السنتين المقبلتين، فمن المرجح أنّ العديد من الأحكام لن تتغيّر بشكل

2 أدت التّقيحات السابقة إلى تحسينات، على سبيل المثال، نجد أنّ قانون عام 1967 جعل من الصعب الحصول على صورة كاملة لميزانية الدولة، لكن التّقيحات التي أدخلت على القانونين الأساسيين للميزانية لعامي 1996 و2004 جعلت هذا الأمر أسهل بكثير. فقد طالبت تلك التّقيحات بإدراج بعض المؤسسات الإدارية العامة و"صناديق الخزينة الخاصة" في ميزانية الدولة، التي هي الآن أكثر شمولاً (على سبيل المثال، من خلال إدراج صناديق جميع المؤسسات العامة) وأسهل فهمًا على حدّ السواء.

دليل الميزانية التونسية

البيان 2.1: [دورة الميزانية]



المربع 2.2: [أفضل الممارسات]

عندما نتحدث عن عملية الميزانية طوال هذا الباب، فإننا غالبا ما سنذكر أنّ إجراءات معينة ينبغي اتخاذها من قبل الحكومة وأنّ أنواعا معينة من الوثائق ينبغي إتاحتها للجمهور. وتستند هذه التوصيات إلى "أفضل الممارسات الدولية"، وهي جملة من المبادئ والمعايير التي تم وضعها من قبل المنظمات الدولية لضمان شفافية وتجاوب النظم المالية العمومية مع تطلعات الجمهور. والمبادئ التوجيهية الأكثر استخداما هي مدونة صندوق النقد الدولي حول الممارسات المالية الجيدة والشفافية، أفضل الممارسات من أجل الشفافية المالية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، إعلان ليما حول المبادئ التوجيهية لتعاليم التدقيق للمنظمة الدولية للمؤسسات العليا للتدقيق، دليل البنك الدولي لإدارة الإنفاق العام، وإطار قياس أداء الإدارة المالية العامة للإنفاق العام والمساءلة المالية.

بالاعتماد على المعايير المنصوص عليها في هذه المبادئ التوجيهية، تقوم شراكة الموازنة الدولية (IBP)، من خلال مسح الميزانية المفتوحة لها، بتقييم مدى التوافق العام، والمحتوى، وتوقيت الإفصاح عن المعلومات الرئيسية للميزانية في أكثر من مائة (100) بلد في جميع أنحاء العالم. كما يقيم المسح عمل الهيئة التشريعية في البلاد ومؤسساتها العليا للتدقيق كآليات لمراقبة الميزانية، وكذلك إلى أي مدى يمكن للجمهور المشاركة في عملية الميزانية.*

* لمزيد من المعلومات عن مسح الميزانية المفتوحة لـ"شراكة الميزانية الدولية" يمكن الاطلاع على: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>

التوقعات حول نسبة النمو الاقتصادي، ونسبة العجز في الميزانية، ومستويات التضخم - كما تحدّد ما ستكون عليه أهداف الميزانية: هل ستحاول الحفاظ على الدين العمومي عند مستوى معين، هل ستحاول رفع أو خفض الضرائب، هل ستحاول زيادة الإنفاق في قطاع معين، إلخ؟

ومن أجل اتخاذ هذه القرارات، سوف تتخذ وزارة المالية، الفاعل الأهم في جميع مراحل عملية الميزانية، عددا من الأمور بعين الاعتبار. أولا، ستقوم الوزارة، بمساعدة البنك المركزي، بتقدير حجم المداخل التي ستحصل عليها الحكومة في السنة المالية القادمة. ومعها، سيصلان إلى أفضل تخمين

وقبل الخوض في التفاصيل، دعونا نلقي نظرة على دورة الميزانية ككل. تذكّر أنّ السنة المالية في تونس تبدأ في 1 جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر. وتشمل دورة الميزانية أربع مراحل: الإعداد؛ المناقشة والمصادقة؛ التنفيذ؛ وأخيرا التدقيق والمراقبة. وكلّ مرحلة من هذه المراحل مبيّنة في البيانات التالية، يليها شرح مفصّل لكلّ بيان من تلك البيانات.

الإعداد:

مرحلة الإعداد هي المرحلة التي تضع فيها السلطة التنفيذية خطة ميزانيتها للسنة القادمة. في هذه المرحلة، تطوّر السلطة التنفيذية افتراضاتها الاقتصادية الكلية - بما في ذلك

دليل الميزانية التونسية

المربع 2.4: [نفقات التصرف مقابل نفقات التنمية

وفقا للمادة 24 من القانون الأساسي للميزانية، تستند تقديرات الاعتمادات إلى (1) احتياجات التشغيل المتوقعة لمختلف الوحدات والإدارات، و(2) المبلغ المطلوب لتنفيذ مشاريع التنمية. ويشمل الجزء الأول، المسمى نفقات التصرف (والمسمى أيضا النفقات المتكررة)، أجور موظفي القطاع العام والتكاليف المرتبطة بتسيير وصيانة الوزارات والإدارات وهيكل عامة أخرى. وتشكل نفقات التصرف، في وثيقة الميزانية، الجزء الأكبر من الباب الأول (الذي يشمل أيضا فوائد الدين العمومي).

أما الجزء الثاني، ويسمى نفقات التنمية، فيشمل التكاليف المرتبطة ببرامج التنمية والمشاريع، مثل إنشاء طريق جديد، أو تنفيذ برنامج تلقيح، أو التوسع في المدارس. وتشكل نفقات التنمية الجزء الأكبر من الباب الثاني (الذي يتضمن أيضا تسديد أصل الدين العام).

مع وضع جدول زمني لهذه العملية. بعد ذلك يستعرض كل فصل طلبات الاعتمادات التي أدلت بها وحداته الفرعية ويؤلف بينها قبل إرسال طلب ميزانية الباب إلى وزارة المالية. ووفقا للمادة 23 من القانون الأساسي للميزانية، ينبغي تقديم تقديرات الإنفاق هذه إلى وزارة المالية في موعد أقصاه نهاية ماي.

ويقوم ممثلو مختلف الأبواب ووزارة المالية، من نهاية شهر ماي تقريبا حتى منتصف جويلية، بالتفاوض والتفاوض حول طلبات إنفاق وبرامج محددة. وفي حالة حدوث خلافات، يقوم وزير المالية، أوحثى رئيس الوزراء، بالتدخل للتحكيم عبر اقتراح حل.

وبناء على المقترحات المقدمة من الأبواب / الوزارات، ونتائج المفاوضات، وتقديرات المداخيل، تخرج وزارة المالية بمشروع قانون المالية (أو مقترح السلطة التنفيذية حول الميزانية، كما يسمى في المعايير الدولية). بعد ذلك تتم مناقشة هذا المشروع والتصويت عليه من قبل مجلس الوزراء. ووفقا

حول مدى نمو الاقتصاد أو انكماشه، وتقدير أسعار السلع المختلفة التي تؤثر عادة على الاقتصاد بما في ذلك المواد الغذائية الأساسية، والتلفط، وغيرها من الموارد الطبيعية. كما سيقيمان المعدل الأرجح لعائد الاستثمارات، الميزان التجاري للبلاد، والمؤشرات الاقتصادية الأخرى.

ووفقا للفصل الأول من القانون الأساسي للميزانية، يجب

المربع 2.3: [ما هو "الباب"؟

الكثير من المعلومات حول ميزانية تونس تنقسم إلى "أبواب". وتتوافق معظم أبواب الميزانية في تونس (الأبواب 4-27) مع وزارة معينة، ولكل وزارة في تونس عدد خاص لكل باب. فالأبواب 1 و2 و3 هي تباعا للمجلس الوطني التأسيسي، ورئاسة الجمهورية، ورئاسة الحكومة. أما البابان 28 و29 فهما تباعا للنفقات الطارئة وغير الموزعة ونفقات الدين العمومي. وللحصول على قائمة كاملة من أبواب الميزانية، انظر الملحق الرابع.

أن تتماشى قرارات وزارة المالية حول الميزانية، مع أهداف خطة البلاد للتنمية التي ينبغي أن تغطي فترة خمس سنوات وتحدد السياسات والبرامج والمشاريع على أساس الاحتياجات القطاعية والجهوية. (تقوم الوكالات والإدارات المختلفة بإعداد أجزاء من الخطة. في حين تقوم وزارة التنمية والتعاون الدولي بتنسيق العملية وإعداد الخطة النهائية).

تبدأ مرحلة الإعداد رسميًا في تونس عندما يرسل مكتب رئيس الوزراء منشورا حول الميزانية، أو رسالة تأطير (Lettre de Cadrage)، إلى الإداريين رؤساء الفصول⁴ وجميع الهيئات العامة الأخرى، يطلب فيها منهم وضع تقديرات لنفقاتهم السنوية. ويقدم منشور الميزانية، الذي أصبح متاحا للجمهور في عام 2013 وعام 2014،⁵ المبادئ التوجيهية والتوصيات للوزارات، ويحدد أولويات الحكومة إلى جانب

دليل الميزانية التونسية

المربع 2. 5: [نقص المعلومات التفصيلية في المراحل المبكرة من إعداد الميزانية]

في حين تشمل مناشير الميزانية لعامي 2013 و2014 بضع فقرات حول أولويات الحكومة، فهي لا تقدّم إلا عدداً بسيطاً جداً من مبررات هذه الأولويات. ولهذا السبب، لا يبدو منشور الميزانية هذا مطابقاً لـ"البيان المبدئي حول الميزانية" (Pre-Budget Statement)، والتي تعتبر وثيقة أساسية من وثائق الميزانية وفقاً لـ"أفضل الممارسات الدولية". ذلك أنّ هذا البيان يجب أن يحدّد بوضوح الافتراضات الاقتصادية الكلية للحكومة للسنة المالية المقبلة، وأن يوضّح الإستراتيجية المالية للحكومة على المدى المتوسط، وأن يتضمّن تفاصيل حول الأولويات القطاعية، ويشرح الخطوط العريضة لأية مبادرات سياسية جديدة.

إنّ المعلومات التي يحملها البيان المبدئيّ حول الميزانية (PBS) يتيح للمجتمع المدنيّ فرصة استعراض والتعليق ليس على الافتراضات الاقتصادية الكلية للحكومة فقط، ولكن أيضاً على أولوياتها التي تلي تلك الافتراضات. إنّ المفاضلات التي تقوم بها الحكومة قد تكون مناسبة جداً، ولكن من دون معلومات مفصلة، من الصعب على المجتمع المدنيّ تقييم ما إذا كانت تلك المفاضلات كذلك.

تقوم الحكومة التونسية بنشر إطار إنفاق متوسط الأجل ممّا يوفرّ بعض المعلومات ذات الصلة. لكن للأسف، لا يتمّ تحيين هذه الوثيقة سنوياً، حيث أنّها نُشرت آخر مرّة في سبتمبر 2012. كما أنّه من الصعب، من خلال المعلومات المتاحة، معرفة ما إذا كانت الحكومة تفترض أنّ الافتراضات الاقتصادية الكلية، وأولويات السياسة العامة، وتوقعات الميزانية المقدّمة لا تزال ذات الصلة.

لذلك يجب على ناشطي المجتمع المدنيّ تشجيع الحكومة على إنتاج البيان المبدئيّ حول الميزانية PBS كاملاً، الأمر الذي من شأنه أن يحدّد السياسة العريضة للحكومة وأهداف الميزانية للسنة المالية القادمة. وفي نفس الوقت، يجب عليهم أن يحاولوا الحصول على شعور من المجتمعات التي يعملون معها حول ماهية احتياجاتهم. فهذا النوع من المعلومات يمكن أن يكون مفيداً في المناقشات مع الوزارات والإدارات والهياكل العامة الأخرى عندما يكونون بصدد تجميع تقديراتهم لوزارة المالية.³

قبل شهر ماي، عندما يكونون بصدد تقرير البرامج أو المشاريع التي سيتمّ تمويلها أو خفضها في السنة القادمة. وعلاوة على ذلك، من المهمّ محاولة التأثير على وزارة المالية بالشروع في دمج جميع ميزانيات الباب الفرديّة. فالمناصرة في مرحلة الإعداد يمكنها أن تستند على الأبحاث والتوعية الخاصّة التي تنتجها منظمة ما، أو على الوثائق والتّقارير التي أنتجتها الحكومة نفسها.

ومن أبرز الأمثلة على الأمر الأخير هوتقارير التّدقيق التي تقوم بها الحكومة، والتي سوف ندرسها بتعمّق أكبر أدناه. فهذه التّقارير غالباً ما تحتوي على توصيات يمكن الناشطين استخدامها لتعزيز مناصرتهم الخاصّة بهم.

لمنشور الميزانية عام 2014، يجب الانتهاء من هذه العملية بحلول الأسبوع الأول من شهر أكتوبر. بعد ذلك يقدّم رئيس الجمهورية المقترح إلى البرلمان في موعد أقصاه 15 أكتوبر.⁴ وهذا يعني أنّ السّلطة التنفيذية لديها ما يقرب من ثلاثة أشهر ونصف من الموعد النهائيّ لتقديم باب الميزانية في ماي إلى الفترة التي ينبغي فيها تقديم مشروع قانون المالية إلى البرلمان.

وحيث أنّ معظم مفاوضات الميزانية بين وزارة المالية والوزارات الأخرى تحدث خلف الأبواب المغلقة، فمن الأهمية بمكان محاولة التأثير على مسؤولي الوزارة القطاعية

3 عندما نشر إلى الأوباب في تونس في عملية الميزانية، فإنّنا عادة ما نقصي البابين 28 و29، لأنهما البابين الوحيدان اللذان ليسا وحدات إدارية.

4 تمّ تعميم منشور 2014 في النصف الأول من شهر أفريل عام 2013، وتمّ تعميم منشور 2015 في نهاية أفريل 2014.

5 علماً بأنّ الموعد النهائيّ الذي أقرّه القانون الأساسي للميزانية لتقديم المقترح هو 25 أكتوبر، لكنّ الموعد النهائيّ في المادة 66 من الدستور الجديد هو 15 أكتوبر، وهذا الأخير يعلّ محلّ الموعد النهائيّ المنصوص عليه بالقانون الأساسي للميزانية.

دليل الميزانية التونسية

[البيان 2.2: إعداد الميزانية]

15 أكتوبر

نهاية ماي

مارس / أبريل



قانون المالية إلى البرلمان في موعد أقصاه 15 أكتوبر. ويقول أيضا إنّ المشرّع يجب أن يصادق على قانون المالية في موعد أقصاه 10 ديسمبر. وهذا يعطي المجلس التشريعي حوالي شهرين لمراجعة القانون وتعديله، والتصويت عليه. وفي حين قد تبدو هذه الفترة كافية، إلا أنّ "أفضل الممارسات الدولية" توصي الحكومات على تخصيص ثلاثة أشهر أو أكثر لهذه المرحلة من دورة الميزانية وذلك من أجل إتاحة الفرصة للهيئة التشريعية للعب دور مهمّ.

ومن أجل تمكين السلطة التشريعية من إجراء استعراض شامل للميزانية المقترحة، يجب أن يكون لديها ليس مشروع قانون المالية فقط، ولكنّ الوثائق الداعمة الهامة أيضا التي تبرز قرارات السلطة التنفيذية. وينصّ الفصل 25 من القانون الأساسي للميزانية على أن تشمل هذه الوثائق ما يلي:

- تقريرا حول كيفية محاذاة الميزانية المقترحة للوضع الاقتصادي المالي للبلد. ولأنّ وزارة المالية قد وضعت تقديرات اقتصادية كلية للسنة القادمة وتعرف الوضع المالي للبلاد (الوضع المتعلّق بالديون، على سبيل المثال)،

ويلخصّ البيان 2.2 ما تمّت مناقشته للتوّ. حيث تصف [المربّعات الصفراء] الإجراءات الحكومية في حين تشير الصناديق الزرقاء إلى المسؤول عن اتّخاذ الإجراءات المعيّنة. أمّا المربّعات الخضراء فهي الوثائق التي تنتجها الحكومة في النّقاط المحدّدة في مرحلة الإعداد، بينما تبيّن الحمراء الوثيقة التي ينبغي على الحكومة إنتاجها، وفقا لـ"أفضل الممارسات الدولية"، لكنّها لا تفعل.

المناقشة والمصادقة:

في هذه المرحلة من دورة الميزانية تستعرض السلطة التشريعية، وتناقش وتعّدّل الميزانية (مشروع قانون المالية) المقترحة من قبل السلطة التنفيذية. وبعد فترة النقاش والمراجعة هذه، يصوّت السلطة التشريعية على إقرار مقترح السلطة التنفيذية (المعدّل) كقانون.

وكما هو مذكور من قبل، ينصّ الفصل 66 من الدّستور في تونس على أنّ رئيس الجمهورية يجب أن يقدّم مشروع

دليل الميزانية التونسية

الوقت للمجلس التشريعي للتصويت على القانون. ويعتبر الدستور القانون المالي قانوناً عادياً (بدلاً من كونه أساسياً)، مما يعني أنه بالإمكان المصادقة عليه بأغلبية المشرعين الحاضرين. ولا يجري التصويت على مشروع القانون في جلسة واحدة، بل في جلسات متعددة، على النحو المبين في القانون الأساسي الميزانية.

وبعد الانتهاء من المصادقة على المشروع المعدل لقانون المالية من قبل مجلس النواب، يمكن لرئيس الجمهورية إما التصديق عليه أو إرساله إلى مجلس النواب لمراجعته مرة أخرى، وهو ما يجب أن يتم في غضون ثلاثة أيام. وإذا انقضت الأيام الثلاثة دون موافقة مجلس النواب أو استجابته للسلطة التنفيذية، فإن الدستور يتيح لرئيس الدولة أو رئيس الحكومة، أو ثلاثين (30) عضواً من المجلس الطعن في دستورية الأحكام الواردة في مشروع القانون. وإذا ما حدث ذلك، فإن على المحكمة الدستورية حينئذ إصدار قرار في غضون خمسة أيام. بعد ذلك إما أن يقوم مجلس النواب بمراجعة مشروع القانون وفقاً لذلك، أو يكون على الرئيس المصادقة عليه، وينبغي القيام بكل ذلك في موعد أقصاه 31 ديسمبر. وإذا لم تتم المصادقة على مشروع القانون قبل الموعد النهائي، فإن التفقات تظل مخصصة بأمر رئاسي في شكل دفعات كل ثلاثة أشهر ويتم جمع المداخيل وفقاً للقوانين الجاري بها العمل.

ما الذي يمكن للمجتمع المدني القيام به في مرحلة المناقشة والمصادقة هذه مع الوثائق التي يجري نشرها؟

- مشروع قانون المالية: بما أن هذه الوثيقة هي مقترح السلطة التنفيذية الرئيسي حول خططها للتفريع في المداخيل واعتماد التفقات، فإنها ستعطيك أفضل فكرة

فإنه ينبغي لهذا التقرير أن يوضح كيف أن الميزانية السنوية المقترحة من شأنها أن تؤثر وتتأثر بهذه الاعتبارات الاقتصادية والمالية.

- توضيحات للتفقات المقترحة لكل فصل.

- أية وثيقة أخرى مفيدة لمراجعة مشروع قانون المالية، والتي قد تشمل تقارير من البنك المركزي، وتقارير عن خطط التنمية وتنفيذ الضرائب، الخ.

إن سلطة المشرعين فيما يتعلق بتعديل مشروع قانون المالية مسألة هامة. فكل من الدستور الجديد والقانون الأساسي للميزانية لديهما ما يقولانه في هذا الموضوع. حيث ينص الفصل 63 من الدستور على أن التعديلات لا تكون مقبولة إذا كان إقرارها "يخل بالتوازنات المالية للدولة التي تم ضبطها في قوانين المالية". أما الفصل 30 من القانون الأساسي الميزانية فهو أكثر تحديداً، حيث يقول إن التعديلات يمكنها فقط إلغاء التفقات أو الحد منها، أو خلق المداخيل أوزيادتها. كما يجب أن يكون أي اقتراح إنفاق جديد مصحوباً باقتراح مداخيل أو مداخلات من شأنها تحقيق التوازن في الإنفاق.

وفي حين قد يبدو هذا تقييداً، فإن هذه الممارسة شائعة في جميع أنحاء العالم كوسيلة لاحتواء الإنفاق المفرط. وحتى إن كان المشرعون تحت هذا التقييد، فإنه يظل من الضروري أن يلعبوا دوراً أكثر حيوية في مراجعة وتعديل الميزانية أكثر مما كان عليه أمرهم قبل الثورة، عندما كان يتم تمرير الميزانية بدون أي تدقيق تقريبا. ولذلك فإن المشاركة المراقبة التشريعية أمران حاسمان لضمان مساءلة الحكومة.

بعد الانتهاء من استعراض الميزانية وإجراء التعديلات، يحين

The legislature votes on the following: Allocated expenditures by Section and by Chapter (see Chapter 3 below for more details about Sections); forecasted revenues by Title; revenues of each special treasury fund; for all public institutions, total proposed revenues and expenditures by Chapter; each provision of the draft finance law; final vote on the whole draft finance law. Article 66 of the Constitution does not specify whether the President must give a reason to send it back to the Chamber

دليل الميزانية التونسية

أيضا للمشروعين الذين نادرا ما يكونون هم أنفسهم خبراء في الميزانية أويكون لديهم موظفين قادرين على مساعدتهم في إضفاء معنى على الميزانية.

- ميزانية المواطنين: في 2014، نشرت وزارة المالية التونسية لأول مرة ميزانية للمواطنين، وهو عرض موجز وغير تقني للميزانية. وقد كانت هذه المبادرة خطوة إيجابية باتجاه ميزانية أكثر شفافية.

ومن أجل أن تكون الوثيقة ذات فائدة للمواطنين ومناصري المجتمع المدني، ينبغي نشر ميزانية المواطنين في نفس الوقت الذي يتم فيه نشر مشروع قانون المالية. وهذا من شأنه تمكين الجميع، خاصة أولئك الذين ليست لهم تجربة مع مناصرة الميزانية، من فهم الخطّ العريض والرئيسي لما تقترحه

البيان 2. 3 يلخص المناقشة والمصادقة:

عن أولويات ميزانية الحكومة. فإن شعرت بأن هذه الأولويات لا تعكس احتياجات المجتمعات التي تعمل معها، فإن مرحلة المناقشة والمصادقة هي الوقت المناسب لإثارة تلك المخاوف ومحاولة التأثير على المجلس التشريعي لإجراء التغييرات الضرورية (أو التصويت ضدّ قوانين معيّنة).

إنّ أيّ مناصرة، من أجل أن تكون فعّالة، يجب أن تقوم على التحليل المتقن والسليم. وعلى الرغم من الفترة الوجيزة المتوقّرة بين موعد الإفصاح عن مشروع قانون المالية وموعّد تصويت المشرّع عليه، إلّا أنّه من المهمّ أن يضع المحلّون والناشطون تقارير موجزة أو فقرات تحليلية تبحث بطريقة نقدية مختلف جوانب الميزانية، على سبيل المثال، تقديرات المداخل، الاعتمادات حسب الوزارة، وألّتأثيرات المحتملة على قطاع معيّن أو شريحة من السّكان. إنّ أنواع التّقارير هذه يمكنها أن تكون مفيدة للغاية ليس فقط لعامة الناس، ولكن

[البيان 2. 3 مناقشة الميزانية والمصادقة عليها (المرحلة الثانية)]



دليل الميزانية التونسية

[المربع 2. 6: قضايا في مرحلة المناقشة والمصادقة]

تاريخياً، لم يتم تقديم مشروع قانون المالية في تونس إلى السلطة التشريعية في الوقت المناسب. وقد كانت السنتان الماضيتان أفضل نوعاً ما في هذا الخصوص، على الرغم من فشل الحكومة في تقديم المشروع قبل الموعد النهائي يوم 15 أكتوبر. حيث تم تقديم مشروع قانون المالية للسنة المالية 2013 في 26 نوفمبر، 2012، وفي 4 نوفمبر 2013 بالنسبة للسنة المالية 2014. وقد تم إتاحة مشاريع القوانين هذه للجمهور عبر موقع وزارة المالية.

كذلك لم تتلق السلطة التشريعية الوثائق الداعمة للميزانية في الوقت المناسب. وفي حين ينص القانون الأساسي للميزانية على وجوب تقديم هذه الوثائق مع مشروع القانون، فإن هذا ذلك لم يتم، وهذا بدوره، أعاق البرلمان في القيام بدوره في عملية الميزانية بشكل صحيح. ومن المعروف جداً أن السلطة التشريعية لعبت دوراً محدوداً في عملية الميزانية قبل ثورة عام 2011. ومع ذلك، إذا أريد لها أن تلعب دوراً أكثر أهمية في المستقبل، فيجب أن تتسلم هذه الوثائق الداعمة في الوقت المناسب.

كيف تبدو عملية المراجعة التشريعية في تونس؟ هذا هو السؤال الذي تصعب الإجابة عنه في الوقت الحالي، حيث أن الإجراءات البرلمانية الجديدة لن تكون سارية المفعول حتى يتم انتخاب المجلس التشريعي الجديد في أكتوبر 2014. وحتى ذلك الحين، يمكننا استخدام أجزاء وقطع من الدستور الجديد وممارسات السلطة التشريعية طوال الفترة الانتقالية لتجميع الصورة التالية: تستعرض اللجان الدائمة للهيئة التشريعية (كان هناك ثمانية منها في الفترة الانتقالية) أجزاء من مشروع قانون المالية ذات الصلة بمجالات عملهم، وتقدم تعليقات أو تطلب توضيحات من وزراء الحكومة. ثم يتم جمع هذه التعليقات والأسئلة في تقارير تستخدم بعد ذلك لتأطير المناقشات في المجلس ككل.

وفي حين أن جميع اللجان تقوم بدراسة مشروع القانون، ويمكنها أن تقدم تعليقات، إلا أن لجان المالية والتخطيط والتنمية هي التي تشرف، عملياً، على المسائل المتعلقة بشؤون البلاد المالية وميزانيتها وخطتها التنموية. ولذلك فالأرجح أنها هي من يصوغ المناقشات المتعلقة بالميزانية. وعند الانتهاء من تشكيل المجلس التشريعي الجديد، سيكون من المهم لناشطي المجتمع المدني فهم كامل الإجراءات التشريعية ليعرفوا بشكل أفضل كيف ومتى يمكنهم التأثير في القرارات التي يتعين اتخاذها.

مستويات الوطن، والولايات، والبلديات، بتطبيق الميزانية التي سنتها السلطة التشريعية. وببساطة كبيرة، هذا يعني أن المسؤولين الإداريين يقومون بجمع المداخيل وإنفاق الأموال على النحو المبين في قانون المالية الذي تم إقراره.

ويبدأ تنفيذ الميزانية بعملية اعتماد تخول مختلف الرؤساء الإداريين إنفاق الأموال المخصصة لهم بموجب قانون المالية. ووفقاً للقانون الأساسي للميزانية، يتم توزيع اعتمادات العنوان الأول (نفقات التصرف)، والعنوان الثاني (نفقات التنمية)، والحسابات الخاصة في الخزينة من قبل وزير المالية، وذلك بمرسوم لا يمكنه تعديل الاعتمادات المصوّت عليها. أما اعتمادات المؤسسات العمومية فيتم توزيعها من قبل الوزارة المعنية.

الحكومة للسنة المالية القادمة. وعلاوة على ذلك، يمكن لميزانية المواطنين التي يتم إصدارها في وقت مبكر من مرحلة المناقشة والمصادقة، المتاحة للجمهور والواضحة المعالم، أن تمثل مورداً كبيراً ليس فقط الناشطين، ولكن أيضاً للصحفيين، الذين يلعبون دوراً من المحتمل أن يكون مهماً جداً في إثارة اهتمام الجمهور بمسائل الميزانية وإثارة النقاش بشأنها.

التنفيذ

تبدأ مرحلة التنفيذ، أو تطبيق، الميزانية في اليوم الأول من السنة المالية الذي يوافق في تونس غرة جانفي.

وحال الانتهاء من ذلك، تصبح الاعتمادات تحت سلطة

وتكون مرحلة التنفيذ حين تقوم السلطة التنفيذية، على

دليل الميزانية التونسية

الباب⁹.

- يمكن، داخل كل وزارة، تحويل اعتمادات، في حدود 2 في المائة من الاعتمادات المرصودة بكل قسم، وذلك من قسم إلى آخر داخل الجزء الأول (نفقات التصرف) والجزء الثالث (نفقات التنمية). ولكن باستثناء القسم الأول (التأجير العمومي)¹⁰.
- ينص الفصل 36 على أن يتم إجراء هذه التحويلات بموجب مرسوم تنفيذي، وهو ما يعني أنه لا يوجد رقابة من السلطة التشريعية على هذه التعديلات.¹¹

خلال مرحلة التنفيذ، يتم تسجيل جميع المعاملات المالية، المداخل وألنفقات على حد السواء. ومعرفة ما إذا كانت الحكومة تسجل أو تجمع هذه المعلومات في وقت مناسب وبطريقة شاملة، يؤثر على مدى توفر المعلومات المفيدة للناشطين والمواطنين لإجراء تقييم سليم حول ما إذا كانت الحكومة ترقى إلى الخطط التي وضعتها.

إن وجود أنظمة معلومات جيدة وبيروقراطيين مدربين تدريباً جيداً أمر ضروري. ومع ذلك، لا يتم، في بعض الحالات، توفير المعلومات للجمهور (لا سيما إذا كان ذلك سينعكس سلباً على كيفية الإنفاق الحكومي بكفاءة وفعالية). ومن المهم أن تعرف سبب عدم نشر المعلومات، لأن ذلك سيصوغ استراتيجيات المحاجة والمناصرة لديك. بمعنى هل ستكون حجتك أنه على الحكومة الاستثمار في توفير تقنيات أفضل وأساليب أكثر فعالية لجمع البيانات، وأنها ستكون أن الحكومة بحاجة إلى أن تكون أكثر شفافية مع المعلومات المتوفرة لديها؟ في حالة تونس، المشكلة هي على الأرجح مزيج بين هاتين المشكلتين. ويعتقد العديد من المحللين أن تونس تتوقّر، إلى حد ما، على الممارسات المالية العامة السليمة، ولكن يمكن تحسين هذه الممارسات، وبالتأكيد يمكن أن تجعل المزيد من وثائق الميزانية متاحة.

”المسؤولين المفوضين/أمري الصرف“، وهم، فيما يتعلّق بميزانية الدولة، الوزراء ورؤساء المؤسسات العمومية الإدارية. (على مستوى الدولة، المسؤول المفوض/أمر الصرف هورئيس المجلس الجهوي، وعلى المستوى البلدي، هورئيس المجلس البلدي) وفي بعض الحالات، يقوم المسؤولون المفوضون/أمري الصرف بتفويض بعض مسؤولياتهم لموظفين ثانويين. وفي مثل هذه الحالات، هؤلاء المسؤولون العموميون هم من يعطي الإذن بالنفقات والتأكد من أنها تقع ضمن حدود الاعتمادات.

بالإضافة إلى هذا الوصف الموجز لعملية تفويض الاعتمادات، من المهم الإبقاء على بعض الأشياء الأخرى حيّز الاعتبار:

- في تونس، يختلف الشخص صاحب قرار الإنفاق (أمر الصرف) عن الشخص الذي يدفع (المحاسب العمومي). ويمثل وجود شخصين (مختلفين) مسؤولين عن الإنفاق في كثير من الأحيان ضماناً إضافية لعدم سوء استخدام الأموال العامة.

• يتم رصد اعتمادات نفقات التصرف في قسط واحد في بداية السنة، في حين يتم رصد الاعتمادات المخصصة للنفقات التنموية على أقساط بناء على التقدم المحرز في المشروع.

- غالباً ما يتم تعديل الاعتمادات (عبر ”تحويلات“) خلال السنة المالية. وفي تونس، يوفر القانون الأساسي للميزانية بعض المبادئ التوجيهية في كيفية إعادة توزيع الأموال. وفي الواقع، غالباً ما كانت المبادئ التوجيهية لإعادة توزيع الأموال هذه غير واضحة ويصعب فهمها. ودعونا هنا نلقي نظرة على ما يقوله القانون الأساسي للميزانية:
- يمكن إعادة اعتماد أموال من وزارة إلى أخرى بموجب مرسوم (من السلطة التنفيذية) إن لم يترتب على ذلك تغيير في طبيعة النفقات أو الاعتمادات المجموعة في

9 هذا واحد من عدد من التصريحات الغامضة في هذا الجزء من القانون الأساسي للميزانية. فهولا يحدّد ما يعنيه بـ ”طبيعة“ النفقات.

10 سيتم فتح الأبواب والأجزاء في الفصول 2 و3. للحصول على قائمة الأبواب والأجزاء، انظر الجدولين 1 و7.

11 هذه التعديلات التي تحدث خلال السنة المالية يمكن العثور عليها في جريدة الرائد الرسمي. ويعود تاريخ آخر مرسوم 2013 - 3180، إلى شهر جويلية 2013.

دليل الميزانية التونسية

التوجيهية لأفضل الممارسات الدولية على أن تقوم الحكومات بنشر تقارير شهرية أو فصلية تقدم بيانات فعلية - بيانات حول ما تمّ فعليًا إنفاقه وجمعه واقتراضه الخ - إلى جانب البيانات المتوقعة الواردة في الميزانية الموضوعة مبدئيًا، قانون المالية.

وبعيدا عن فحص تقارير التنفيذ الحكومية، توجد طرق أخرى يمكن للمجتمع المدني من خلالها أن يلعب دورا في هذه المرحلة من عملية الميزانية. والأهم من ذلك، هو أن جماعات المجتمع المدني يمكنها مراقبة عمل الحكومة باستمرار على مدى السنة المالية. هل هي تقوم فعلا بإنفاق المبالغ التي أعلنت أنها ستنفقها في بداية السنة؟ كما يمكن لهذه الجماعات أن تراقب نشاطات الحكومة لتحديد ما إذا كان يجري تنفيذ المشاريع، وعمّا إذا كانت الحكومة تقوم بشراء السلع والخدمات المناسبة. يمكنهم العمل أيضا مع المجتمعات المحلية لمعرفة ما إذا كان المدرسون والأطباء يحصلون على أجورهم، وعمّا إذا كانت المدارس والمستشفيات

وحتى في أفضل الأنظمة المالية العامة أداءً، فإن التنفيذ لا يلتزم تماما بما تمّت المصادقة عليه في مرحلة التشريع. ويمكن للنظر في الاختلافات بين ما تمّ اعتماده أصلا وما تمّ إنفاقه في نهاية المطاف، أن يساعدك على تحديد احتمال نقص الإنفاق، عدم الكفاءة، أو ما هو أسوأ، الفساد الصّارخ لدى المسؤولين الحكوميين.

إنّ الفهم الجيّد للكيفية التي يتمّ بها تنفيذ الميزانية أمر مهمّ ليس فقط من أجل مساءلة الموظفين العموميين، ولكن لأنّ كفاءة إنفاق الميزانيات لها آثار مباشرة على المواطنين. بمعنى، هل أنّ العيادات التي كان من المفترض أن تبنى هي بصدد البناء فعلا؟ هل يتمّ دفع أجور المعلمين في الوقت المحدد؟ هل أنّ وزارة الصحة توفرّ فعلا الكميّة الحقيقية من التلقينات التي تمّ التصريح بها في ميزانيتها السنوية؟

كيف يمكن للمحلّين وناشطي المجتمع المدني اكتساب فهم أفضل للمشاكل المحتملة أثناء مرحلة التنفيذ؟ تنصّ المبادئ

[المربع 2. 7: نقص المعلومات التفصيلية في وثائق الميزانية]

أصبحت الحكومة التونسية، منذ الثورة، أكثر شفافية. ومع ذلك، فإنها لا تزال تحتكر الكثير من المعلومات الهامة حول الميزانية التي يحقّ للجمهور الاطلاع عليها.

خلال مرحلة التنفيذ، تنشر وزارة المالية تقارير شهرية على شبكة الإنترنت توفرّ بيانات التنفيذ. وفي حين أنّ هذه الوثائق يمكن أن تكون مفيدة، فإنها تحمل وجهين هاميين من أوجه القصور. أولا، غالبا ما يتمّ نشرها بعد شهرين إلى ثلاثة أشهر من نهاية الشهر المعني. على سبيل المثال، تمّ نشر تقرير شهر ديسمبر 2013 في شهر مارس 2014. ثانيا، إنّ المعلومات الواردة في هذه التقارير الشهرية لا تتضمّن الكثير من التفاصيل. فمعظم المعلومات، لاسيّما المتعلقة بالتفقات، متراكمة. ويمكنك أن ترى، على سبيل المثال، كم تصرف الحكومة، ككل، على نفقات التصرف، ونفقات التنمية، ومدفوعات الفائدة، ولكن لم يتم توزيع هذه المعلومات وتفصيلها حسب الوزارة أو البرنامج.

وغني عن القول، أنّ هذا يحدّد كثيرا من جهود تحديد مواطن حدوث مشاكل التنفيذ. وبالنسبة لمنظمات المجتمع المدني، خصوصا تلك التي تحاول القيام بتحليل قطاعي (مثل تحليل ميزانية وزارة الصحة لتحديد ما إذا كان مستشفى خاص قد تلقى اعتماداته كاملة في الوقت المناسب)، يطرح نقص المعلومات المفصلة هذا العديد من التّحديات.

وماشيا مع أفضل الممارسات الدولية، ينبغي على السّلطة التنفيذية أيضا نشر تقرير التنفيذ للأشهر الستة الأولى من السنة المالية. وعادة ما يشار إلى هذا التقرير باسم التقرير النصف السنوي. ومن المفترض أن يقوم هذا التقرير بتحليل تنفيذ الميزانية للنصف الأول من العام، وتحديد ما إذا كان التنفيذ يتمّ على الطّريق الصحيح، وكذلك لتقديم بعض التقديرات حول ما إذا كانت التّطورات الاقتصادية قد أثّرت على تنفيذ الحكومة لميزانيتها، ومن ثمّ إذا كانت تحتاج الميزانية إلى بعض التعديلات. هذه الوثيقة لا يتمّ نشرها من قبل الحكومة التونسية.

دليل الميزانية التونسية

تقوم بشراء المستلزمات الضرورية (مثل الكتب، الأدوية، الخ). وفي كثير من الأحيان يجب على الحكومات أن تدفع مقابلا للحصول على خدمات أو سلع من الهياكل غير الحكومية (مثل الشركات الخاصة) لإنجاز وظائف معينة. ولأن شراء هذه السلع والخدمات هو عادة جزء أساسي من مرحلة التنفيذ، فإن مراقبة المعاملات بين الحكومة ومقدمي الخدمات أمر ضروري. هل تمّ تنفيذ هذه الصّفقة بطريقة عادلة؟ هل يجري تسليم الخدمات بكفاءة؟¹² وبينما يكون من الصّعب غالبا العثور على المعلومات خلال

البيان 2. 4: تنفيذ الميزانية (المرحلة 3)

السنة المالية

انتهاء صرف التّفقات	انتهاء تسجيل الأنشطة والنفقات	انتهاء إرسال إلى الاعتمادات إلى الوزارات، الأقسام والوكالات	انتهاء غلق الحسابات
وزارة المالية	الوزارات، الأقسام والوكالات	الوزارات، الأقسام والوكالات	الوزارات، الأقسام والوكالات
بنك المركزي	وزارة المالية	الوزارات، الأقسام والوكالات	الوزارات، الأقسام والوكالات
تقارير التنفيذ الشهرية	تقرير نهاية السنة	استعراض منتصف السنة	تقرير نهاية السنة

التدقيق والمراقبة

تهدف المرحلة النهائية من عملية الميزانية إلى تقييم كيفية إنفاق الحكومة للميزانية. هل أنّ الوزارات والإدارات والمؤسسات العمومية أنفقت أقلّ أو أكثر ممّا هو منصوص عليه في قانون المالية؟ هل أنّ المصروفات (على سبيل المثال، من وزارة المالية لبقية الوزارات، أو من وزارة ما إلى وكالاتها) تمّت في الوقت المناسب؟ يحتمل للمجتمع المدني الحصول على إجابات لهذه الأسئلة وغيرها من خلال مرحلة التدقيق والمراقبة من دورة الميزانية.

مرحلة التنفيذ، فإنّ العديد من جماعات المجتمع المدني تحاول استغلال قوانين حرية المعلومات، إذا كانت متوفرة في بلدانهم، للحصول على هذه المعلومات. وسوف نلقي نظرة فاحصة على (مسألة) النفاذ إلى المعلومات في تونس في الباب الرابع (4) من هذا الدليل.

ويوضّح البيان 2. 4 الإجراءات التي ينبغي القيام بها خلال مرحلة التنفيذ، المسؤولين عن تنفيذ الإجراءات، ووثائق الميزانية التي يجب إنتاجها خلال هذا الوقت.

دليل الميزانية التونسية

تبدأ مرحلة التدقيق في تونس عندما يقدم المسؤولون والمحاسبون في كلّ الوزارات والإدارات حساباتها النهائية لوزارة المالية ودائرة المحاسبات. بعدها تبدأ وزارة المالية العمل على وثيقتين: تقرير نهاية السنة ومشروع قانون مراجعة الميزانية، وينصّ القانون الأساسي للميزانية على أنّ قانون مراجعة الميزانية يجب أن يحدّد التّوقعات الأولى في قانون المالية فيما يتعلّق بالمداخيل والتّنفقات مع المبالغ النهائية من المداخيل المقبوضة والتّنفقات المصرّح بها خلال السنة المالية. ويجب عرض هذه التّوقعات، والتّعدّلات، والمبالغ النهائية حسب الباب (أي الوزارة)، والأقسام، والفصول. ثمّ يتمّ تقديم مشروع الوثيقة هذا إلى السّلطة التشريعية للتّصويت عليها.

خلال هذا الوقت، تبدأ دائرة المحاسبات العمل على تقريرها السنوي. وتتضمّن هذه الوثيقة جملة من الملاحظات والتّوصيات المتعلّقة بعدد محدود من الدوائر الحكوميّة والهيئات والمؤسّسات العموميّة، والحكومات الداخلية. هذا التّقرير لا يدقّق الوضع الماليّ للحكومة ككلّ. فعلى سبيل المثال، يصف التّقرير السنوي 28، الصادر في شهر ماي عام 2014، نتائج مراجعة حسابات أنشطة 17 برنامجا، والمؤسّسات العموميّة الوطنيّة والجهويّة، والحكومات الداخلية، بما في ذلك وزارة الشؤون الخارجيّة، الصّندوق الوطني للضّمان الاجتماعيّ، مستشفى سهلول الجامعيّ، وبلديّة حمام سوسة. ويعود قرار تحديد البرامج والمؤسّسات والحكومات التي يتمّ تدقيقها إلى دائرة المحاسبات.

كما تنتج دائرة المحاسبات أيضا تقريرا ثانيا، يستعرض ويتوسّع على قانون مراجعة مشروع الميزانية الذي تقدمه وزارة المالية إلى السّلطة التشريعية. ومشابهة لهذا القانون، يجب على تقرير دائرة المدقّقين أن يقدّم معلومات تظهر التّوقعات الأصليّة معا إل جانب التّوقعات الفعليّة (لكلّ من المداخيل والتّنفقات) موزّعة حسب الباب (أي الوزارات) وأصناف أخرى

عادة، يكون لدى الحكومات مدقّقين داخليين وخارجيين على حد سواء. ويشير التدقيق الداخلي إلى جملة من الأنشطة المضطلع بها في إطار وكالة أو إدارة أو وزارة لمحاولة ضمان كفاءة وفعاليّة الإنفاق وتوافقه مع اللوائح والقوانين ذات الصلة. أما "التدقيق الخارجي"، من ناحية أخرى، فيشير إلى العمل الذي تقوم به وكالات أو مؤسّسات مستقلة لمراجعة ومراقبة الأنشطة الماليّة وإدارة السّلطة التّنفيذية.

إنّ الفاعل الأكثر أهمية في مرحلة التدقيق هي "المؤسّسة العليا للتّدقيق" (Supreme Audit Institution)، وهي، وفقا للبنك الدولي، "توفّر أعلى مستوى من التّدقيق الخارجي للهيئات الحكوميّة في البلاد". هذه المؤسّسة ينبغي أن تكون مستقلة، كما يجب أن تستعرض بانتظام الإجراءات الماليّة والإدارية للحكومة، وأن تنتج تقارير في الوقت المناسب إلى الهيئات الإدارية التي تدقّق فيها وكذلك إلى السّلطة التشريعية والجمهور. ويمكن لهذه التقارير أن توفّر معلومات قيّمة حول قضايا مثل سوء إدارة الأموال، في ظلّ الإنفاق على الخدمات الاجتماعيّة الحيويّة، والمخالفات في عمليّات الشراء، والفساد المحتمل من جانب الموظفين العموميين.

يسمّى الجهاز الأعلى للرقابة في تونس دائرة المحاسبات، وهي هيئة قضائية ذات مهامّ تدقيق واسعة النطاق. فهي تفحص الحسابات الماليّة للحكومات الوطنية ودون الوطنية، وكذلك المؤسّسات العامّة والشركات المملوكة للدولة. ولديها السلطة لتقييم إدارة هذه الهيئات، ويمكنها من خلال المؤسّسات التابعة لها، معاقبة البيروقراطيين على سوء الإدارة.

الفصل 117 من الدّستور الجديد يتكلّم عن هذه المسؤوليات. ويبيّن أيضا أنّ دائرة المحاسبات يجب عليها، من بين أمور أخرى، إعداد وتقديم تقرير سنويّ إلى المجلس التشريعي، كما يجب عليها إتاحة تقريرها للجمهور.

دليل الميزانية التونسية

هذا هو المكان الذي يمكن فيه لمنظمات المجتمع المدني أن تلعب دورا هاما. فدائرة المحاسبات تقدّم توصيات محدّدة في تقريرها السنوي، ويمكن لمنظمات المجتمع المدني مراقبة تنفيذ الحكومة لهذه التّوصيات. وعلاوة على ذلك، فإنّ المشرّعين ليس لديهم في كثير من الأحيان الوقت لمراجعة التّفاصيل التي يجدونها في تقارير التدقيق أوأنهم لا يعملون على التّوصيات الواردة فيها. قد يكون هذا صحيحا خاصّة عندما يكون المشرّعون عديمي الخبرة، ويكون دعم موظفي البحوث لهم ضئيل جدا. ويمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تساعد في تبسيط وشرح تقارير التدقيق للهيئة التشريعية وموظفيها، كما يمكنها أن تدفع المشرّعين لتمرير القوانين التي تتضمّن جوانب من توصيات مدققي الحسابات.

وهناك إستراتيجية استخدمتها بعض المنظمات تسمّى "التدقيق الاجتماعي"، وهي عملية تشاركية بين المنظمات والمجتمعات المحليّة لتقييم استخدام الأموال العموميّة

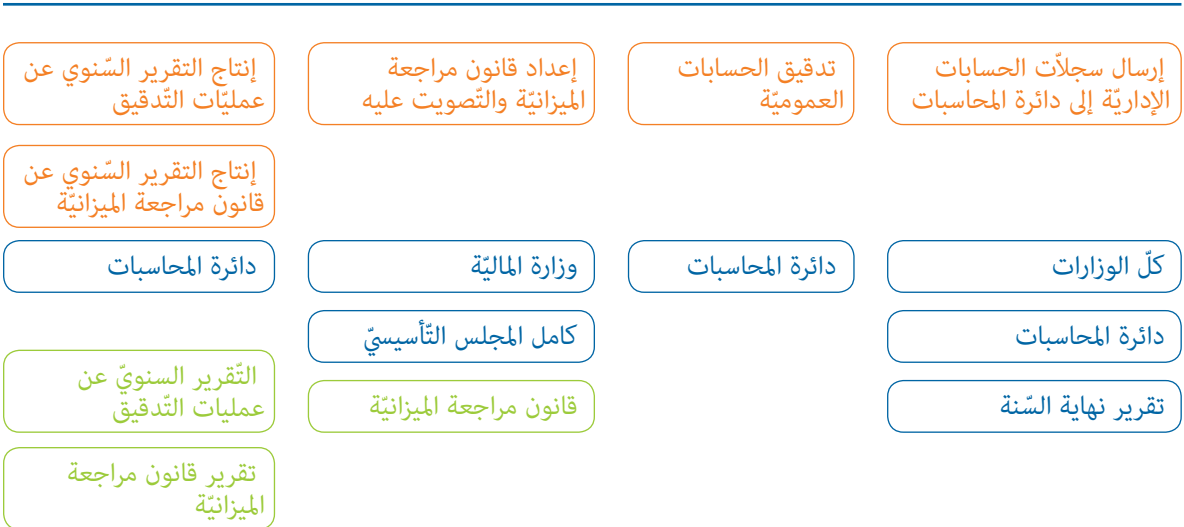
(مثل، التّأجير العموميّ، الاستثمارات المباشرة، الخ).

وبعبارة أخرى، فإنّ الدّائرة تنتج سنويا تقريرين: التّقرير السنوي، وهي وثيقة تقدّم تفاصيل حول برامج معيّنة، والمؤسّسات، والحكومات الداخليّ، والتّقرير الذي تعدّه ويستعرض تنفيذ الميزانية الوطنيّة.

وتعتبر المراقبة التي يقوم بها المدقّقون الخارجيون آلية حيويّة لمساءلة الموظفين العموميين والبيروقراطيين عن القرارات الماليّة وكيفية تسييرها. ومع ذلك، فإنّ عملية التدقيق ليست مجرد وسيلة لتقييم فعاليّة الحكومة الحاليّة؛ بل هي تساعد أيضا على ضمان عدم تكرّر أخطاء الماضي. هذا التدقيق ضروريّ إذا لضمان أن تحسّن الحكومة باستمرار استخدام الموارد العموميّة.

[البيان 2.5: التدقيق والمراقبة (المرحلة 4)]

السنة الماليّة + 2 - 3 سنوات



دليل الميزانية التونسية

المربع 2. 8: [أوجه القصور في مرحلة التدقيق

تنصّ المبادئ التوجيهية لأفضل الممارسات الدولية على أنه إتاحة وثائق الميزانية للجمهور لا يكفي. وأنه يجب أيضا نشرها في الوقت المناسب، وتوفير معلومات شاملة.

وعلى الرغم من أن وثائق التدقيق اليوم أصبح يجري إتاحتها للجمهور من قبل الحكومة التونسية، إلا أن هناك تأخير كبير في القيام بذلك. ويوضح الجدول التالي مواعيد نشر تقارير نهاية السنة وتقارير التدقيق الأخيرة.

الوثيقة	المنتج	نهاية السنة المالية	تاريخ النشر
مراجعة قانون الميزانية	وزارة المالية	ديسمبر 2009	15 جانفي 2013
تقرير مراجعة قانون الميزانية	دائرة المحاسبات	ديسمبر 2011	ماي 2014
التقرير السنوي 28 لعمليات التدقيق	دائرة المحاسبات	ديسمبر 2012	ماي 2014

عندما يكون هناك مثل هذا التأخير في إتاحة تقارير نهاية السنة وتقارير التدقيق للجمهور، فلا يمكن للجهات الفاعلة في المجتمع المدني وكذلك المشرّعون (وحتى المسؤولون في السلطة التنفيذية) التّوصية بالإصلاحات الإدارية، أو التغييرات في الميزانية والسياسات، في الوقت المناسب. وعلى سبيل المثال، فإنّ التقرير الأخير لدائرة المحاسبات حول قانون مراجعة الميزانية لعام 2011، والذي يوفّر معلومات هامة حول تنفيذ الميزانية (وكذلك إعدادها، بطريقة غير مباشرة)، تمّ نشره في وقت متأخر جدّا لم يسمح باستخدامه من قبل الجهات الفاعلة في المجتمع المدني أو المسؤولين الحكوميين للمساعدة في تشكيل إعدادات الميزانية حتى للسنتين الماليّتين 2013 و2014.

كما تمّ تأجيل نشر تقرير نهاية السنة لوزارة المالية إلى حدّ كبير. وبنفس القدر من الأهمية، فإنّ التقرير مشابه للتقارير الشهرية التي تنشرها الوزارة والتي تكون فيها المعلومات المقدمة معروضة على المستوى الكليّ ولا توفر معلومات موزعة حسب الوزارة أو البرنامج.

وبالتالي فإنّ نشر جملة من الوثائق في وقت متأخر ودون معلومات شاملة يجعل من الصعب مساءلة الموظفين الحكوميين، كما يجعل من الصعب على الأطراف المعنية إجراء تغييرات في الميزانية والسياسات الضرورية التي يمكن أن يكون لها تأثير كبير على حياة الناس. لذلك يجب على ناشطي المجتمع المدني دفع وزارة المالية ودائرة المحاسبات إلى نشر وثائق أكثر شمولا وفي الوقت المناسب.

وجود الخدمات الحكومية. فالمواطنون، في الواقع، «يدققون» البرامج والسياسات الحكومية التي يكون لها تأثير مباشر عليهم. وبناء على نتائجهم، يمكن تقديم توصيات ذات مصداقية للحكومة بشأن الكيفية التي يمكن أن تحسّن بها استخدامها للمال العموميّ وتحسين خدماتها.¹⁴

14 الحصول على أمثلة حول الكيفية التي تمّ بها استخدام التدقيق الاجتماعي، انظر "التدقيق الاجتماعي في كينيا: شفافية الميزانية والمساءلة" (<http://internationalbudget.org/publications/social-audits-in-kenya-budget-transparency-and-accountability/http/>) و"التحالف العدالة الاجتماعية يدفع نحو الوصول إلى مرافق الصرف الصحي في المستوطنات غير الرسمية في جنوب أفريقيا" (<http://internationalbudget.org/publications/sjc-pushes-for-access-to-sanitation-in-informal-settlements-in-south-africa/>)

الباب 3: من أين تحصل الحكومة على أموالها؟

- وهذا الباب يناقش جملة من القضايا المتعلقة بالمدخيل الحكومية وتشمل الأقسام التالية:
 - الأساس المنطقي لفحص المدخيل - يناقش بعض الأسباب التي تجعل من المهمّ للمحلّلين وناشطي المجتمع المدني النّظر في الكيفية التي تحصل بها الحكومة على الأموال.
 - تصنيف المدخيل- يشرح هذا القسم كيفية تصنيف الموارد في قانون المالية، والأساس المنطقيّ للتصنيف.
 - تحليل المدخيل - هذا القسم (الجزء الأكبر من هذا الباب) يعتمد على الوثائق الحكومية المتاحة للجمهور لتقديم تحليل أساسيّ لمصادر أموال الحكومة التّونسية. ويشمل هذا القسم ثلاثة أجزاء، تتناول بدورها المدخيل الجبائيّة والمدخيل غير الجبائيّة، والقروض الداخليّ والخارجيّة.

الأساس المنطقي لفحص المدخيل

في حين يركّز العديد من ناشطي المجتمع المدني والمحلّلين على كيفة تخصيص الموارد وأين تنفق الحكومة أموالها، فهم يركّزون بشكل أقلّ بكثير عموماً على مدخيل الحكومة، على الرّغم من أنّه من الأهميّة بمكان أيضاً أن يعرفوا من أين تحصل الحكومة على أموالها، وذلك للأسباب التالية:

يجب على الحكومات من أجل تنفيذ التزاماتها - بما في ذلك توفير الخدمات الأساسيّة للجمهور وتوفير النّظام العام والسّلامة - جمع الأموال. وتأتي معظم مدخيل الحكومة، في أغلب البلدان، من الضرائب المفروضة على الأفراد والشركات. وينطبق هذا في تونس، وهو ما يعني في جوهره، أنّ المواطن التونسي والشركات هم الذين يوفّرون معظم موارد الحكومة، وبالتالي هم من يموّل معظم أنشطتها. ومع ذلك، فإنّ الحكومة في كثير من الأحيان لا يمكنها أن تولّد المدخيل الكافية من خلال الضّرائب والأداءات وهلم جرّاً، لتمويل كلّ ما تحتاجه أو تريد القيام بها. في مثل هذه الحالات، تضطرّ الحكومة للاقتراض إمّا من مواطنيها أو من دول أخرى، أو من منظمات متعدّدة لسدّ الفارق. والحكومة التّونسية تفعل هذا أيضاً.

دليل الميزانية التونسية

وهل سيضع الاقتراض الأجيال المستقبلية والخدمات العمومية التي يحتاجونها موضع مخاطرة، بسبب عبء تسديد القروض؟ وعلاوة على ذلك، ما هو الغرض من الاقتراض وفيما سيتم استخدامه؟

إنّ النظر في المداخيل الحكومية في وثائق الميزانية سيساعدك على الإجابة عن هذا النوع من الأسئلة.

تصنيف المداخيل

من أين تحصل الحكومة التونسية على أموالها؟ أفضل مكان للعثور على هذه المعلومات هو في الميزانية السنوية (قانون المالية، وليس القانون الأساسي للميزانية (OBL)، إلى جانب تقارير التنفيذ التي تنتجها وزارة المالية شهرياً وسنوياً. فقانون المالية يوفّر لك أرقاماً مفصلة عمّا توقّعت الحكومة تحصيله في السنة المالية المقبلة، ومصادر المداخيل، في حين تقول لك تقارير التنفيذ ما نجحت الحكومة في جمعه.

وينصّ القانون الأساسي للميزانية على كيفية تحديد المداخيل والثغرات في القانون المالي السنوي. وهو يوزّع مداخل الدولة بالطريقة التالية:

• لأنّ كثيراً من موارد الحكومة تأتي من الضرائب والأداءات - سواء من "دخل الأفراد وأرباح الشركات، أو من بيع السلع والخدمات - فإنّ قرارات الحكومة بخصوص فرض الضرائب ومبلغ تلك الضرائب لها العديد من الآثار المباشرة على كمّ المبالغ التي يجب على المواطنين إنفاقها.

• يمكن للحكومة أن تدّعي أنّها لا تملك الموارد اللازمة لتوفير الخدمات الأساسية لجميع السكان. وفي الواقع، قد يكون لها هيكل جبائيّ يؤدّي إلى قاعدة جبائية ليست كبيرة بما يكفي لدفع ثمن السلع والخدمات المطلوبة. هنا يمكن لتحليل متين للنظام الجبائيّ في بلد ما أن يوفّر لك بعض المؤشّرات حول ما إذا كان للحكومة الموارد اللازمة للاستجابة لاحتياجات المواطنين، وفي الحالة المعاكسة، أسباب عجزها عن ذلك.

• عندما يكون على الحكومة أن تقترض لتحقيق أهداف مواردها، فمن الضروري أن نعرف ليس فقط كم تقترض الحكومة ولكن أيضاً شروط الاقتراض. من ذلك إذا كان الممولّ الخارجي يفرض مطالب ملزمة للحكومة؟ وفيما ستمثّل تداعيات الاقتراض الحكومي على المدى الطويل؟

الجدول 3. 1: أجزاء وأصناف مداخل الدولة

العنوان	موارد العنوان الأول	موارد العنوان الثاني	حسابات الخزينة
الأجزاء	1. المداخيل الجبائية الجارية	2. المداخيل غير الجبائية الجارية	3. المداخيل الطارئة
1. الأداءات المباشرة	2. الأداءات غير المباشرة	3. المداخيل المالية الجارية	4. المداخيل الجارية لأهلاك الدولة
5. استعادة أصل القرض	6. مداخيل طارئة أخرى	7. الاقتراض الداخلي	8. الاقتراض الخارجي
9. القروض الخارجية الموظفة	10. المداخيل الجبائية المخصصة لصندوق الخزينة	11. المداخيل غير الجبائية المخصصة لصندوق الخزينة	5. حسابات الخزينة

دليل الميزانية التونسية

- قبل الخوض في مزيد من التفاصيل، دعونا نلقي نظرة سريعة على المجالات الواسعة للمداخيل الحكومية على النحو المبين في السطر الثاني من الجدول 3.1 (الأجزاء).
 - الجزء الأول (1) (المداخيل الجبائية الحالية) وهي جميع المداخيل التي تتوقع الدولة استلامها من الضرائب، سواء تلك التي تفرض على دخل الأفراد وأرباح الشركات، أو السلع والخدمات. وكما ستري أدناه، تشكل مداخيل الضرائب أكبر حصة من مداخيل الحكومة.
 - الجزء الثاني (2) (المداخيل غير الجبائية الحالية) وتشمل عادة مداخيل تتوقع الحكومة استلامها من أرباح الشركات المملوكة للدولة، وبيع أملاك الدولة، والدخل من الموارد الطبيعية، وخصخصة الشركات المملوكة للدولة، الخ.
 - الجزء الثالث (3) (المداخيل الطارئة) وهو تقدير الحكومة للمداخيل التي قد تحصل عليها بشكل غير متوقع، بما في ذلك تسديد أصل القرض على الأموال المعارة.
 - الجزء الرابع (4) (مداخيل القروض) وهي المداخيل التي تتوقع الحكومة جمعها من القروض، سواء القروض الخارجية أو الداخلية.
 - الجزء الخامس (5) (حسابات الخزينة) هي المداخيل التي تمّ رصدها خصيصاً لـ "أموال الخزينة". هذه الأموال، مستمدة من المداخيل الجبائية وغير الجبائية، وعادة ما توضع جانبا لبرامج وطنية كبرى. ومن أمثلة تلك البرامج كما نجد ذلك في قانون المالية لسنة 2014، الصندوق الوطني للتشغيل والصندوق الوطني للتضامن الاجتماعي، وصندوق حماية المناطق السياحية.¹⁶
- ميزانية الحكومة الخاصة بالمواطنين تعيد ترتيب هذا الجدول نفسه بشكل أسهل وأكثر استيعاباً.
- عندما تبدأ في العمل على وثائق الميزانية، ستلاحظ أنه يتم تقديم المعلومات في كثير من الأحيان بطرق عديدة ومختلفة، يمكن أن تجعل فهم الميزانية أمراً مربكاً جداً. وفي مثل هذه الحالات، سيكون عليك البحث في مصادر متعددة أو استشارة المسؤولين الحكوميين بشكل مباشر لتفهم تماماً ما تراه.

الجدول 3.2 : الأجزاء المعاد تصنيفها

المداخيل الجبائية	المداخيل غير الجبائية	القروض الداخلية	القروض الخارجية
1. الأداءات المباشرة	3. المداخيل المالية الحالية	7. القروض الداخلية	8. القروض الخارجية
2. لأداءات غير المباشرة	4. المداخيل الحالية من أملاك الدولة		9. القروض الخارجية المخصصة
10. المداخيل الجبائية المخصصة لصندوق الخزينة		5. استعادة أصل القرض	
		6. مداخيل طارئة أخرى	
		11. المداخيل غير الجبائية المخصصة لصندوق الخزينة	

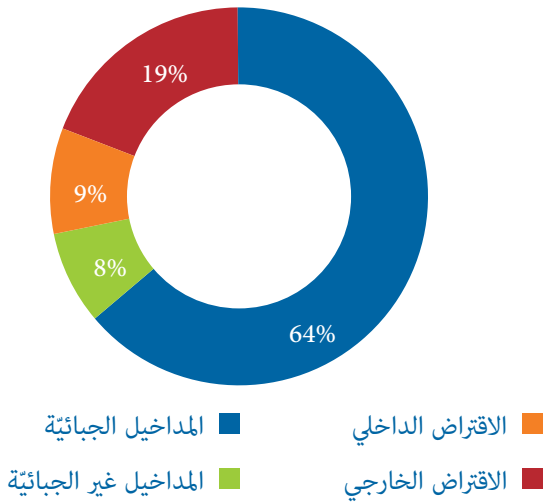
دليل الميزانية التونسية

تحليل المداخيل

يقدم البيان 3.1، والذي يستخدم نفس البيانات التي يستخدمها الجدول 3.3، صورة واضحة عن الأهمية النسبية لمختلف أنواع المداخيل.

سننظر الآن في المداخيل على التحواليين في قانون المالية لسنة 2014، على أساس الصيغة المستخدمة في ميزانية المواطنين.

البيان 3.1: توزيع المداخيل كحصة من الجملة، 2014



الجدول 3.3: تقديرات مداخيل الحكومة للسنة المالية 2014.

الجدول 3.3: جملة مداخيل الحكومة

نوع المداخيل	المبلغ
المدخيل الجبائية	17,897
المدخيل غير الجبائية	2,390
الاقتراض الداخلي	2,500
الاقتراض الخارجي	5,338
الجملة	28,125

1. الضريبة على الدخل، والتي يدفعها الأفراد للحكومة حول الدخل الذي يحصلون عليه.

2. الضريبة على الشركات، التي تدفعها الشركات إلى الحكومة على الأرباح التي يحققونها. وفي تونس، توزع بعض الوثائق التي ستجدها حول ضرائب الشركات تلك الضرائب إلى أقسام، مثل الضرائب من شركات البترول والضرائب من أنواع أخرى من الشركات.

وفي تونس، تتنوع نسبة الضرائب على الأفراد - أونسبة الضريبة المفروضة على دخل الفرد- تدريجياً، بمعنى أنه كلما ارتفع الدخل الذي يحصل عليه الفرد، ارتفع معه نسبة الضريبة الذي سوف يخضع لها دخله. ويقدم الجدول 3.4 نسبة الضريبة المفروضة من قبل الحكومة.

الحصة الأكبر (64 في المائة) تتألف من الضرائب، وثاني أكبر مصدر هو القروض الخارجية (19 في المائة). وتوفر الفصول التالية مزيداً من التفاصيل حول كل مصدر من هذه المصادر الأربعة للمداخيل.

المدخيل الجبائية

تنقسم المداخيل الجبائية للدولة إلى الأداءات المباشرة والأداءات غير المباشرة.

الأداءات المباشرة

يتم فرض الضرائب المباشرة على دخل الأفراد وأرباح الشركات، ويتم دفعها مباشرة للحكومة. وفي تونس، يتم تقسيم الأداءات المباشرة إلى صنفين رئيسيين:

دليل الميزانية التونسية

$$+ (0.15 * (1501 - 5000)) + (0 * (0 - 1500))$$

$$. 924.65 = ((0.20 * (5001 - 7000))$$

مبلغ الضريبة المدفوعة (924.65 دينار من دخل سنوي قيمته 7000 دينار) يعني أنّ نسبة الضريبة الفعلي لهذا الشخص هو 13.2 في المائة (أي 13.2 في المائة من 7000 دينار)، على الرغم من أنّ الجدول يبدو وكأنّ صاحب هذا الدخل سيدفع 20% من دخله كضرائب.

وتخضع الشركات العاملة في تونس لنسبة ضريبة الشركات أي 30 في المائة، على الرغم من أنّ أنواعا معينة من الأنشطة الاقتصادية، مثل صيد الأسماك والزراعة، تخضع لنسبة 10 في المائة. في حين تخضع أنواع أخرى من الأنشطة الاقتصادية، مثل تلك التي تقوم بها شركات الاستثمار والتأمين، ومحضلي الديون، ومشغلي الاتصالات، إلى نسبة 35 في المائة.¹⁷

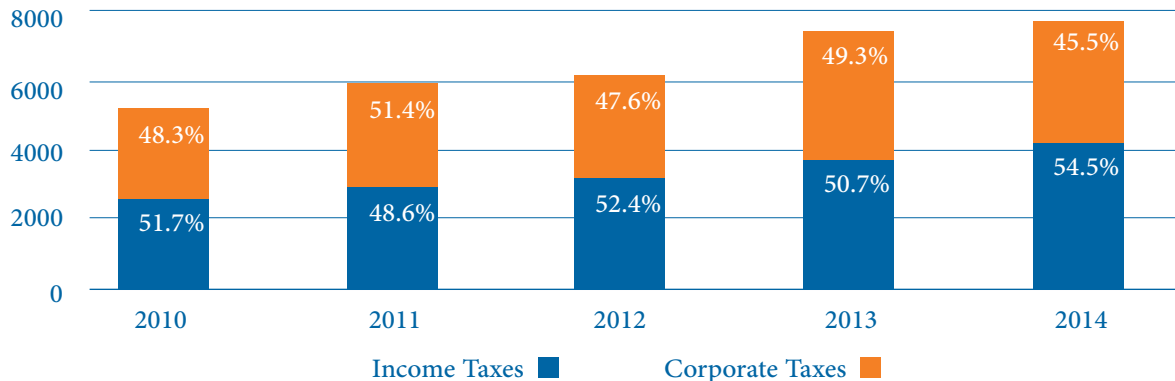
ما هو حجم المداخيل الجبائية للدولة المتأتية من الأفراد، ومن الشركات؟ يوفّر البيان 3. 2، الذي يعتمد على المعلومات الموجودة في تقارير التنفيذ لوزارة المالية، التوزيع التالي.

الجدول 3. 4: نسبة الضريبة على دخل الأفراد

معدل الضريبة	مبلغ الدخل (بحساب م.د.ت)
0%	0 إلى 1.500
15%	1.501 إلى 5.000
20%	5.001 إلى 10.000
25%	10.001 إلى 20.000
30%	20.001 إلى 50.000
35%	50.001 فما فوق

يمكن لجدول نسبة الضريبة أن تكون مربكة. فعلى سبيل المثال، هذا الجدول يبدو وكأنه يعني أنّ أي شخص يقدّم ما بين 1.501 و5.000 دينار تونسي في عام واحد يدفع 15 في المائة من جملة دخله كضريبة. ومع ذلك، فهذا ليس هو الحال في تونس. وبدلاً من ذلك، ما يقوله الجدول هو أنّ الشخص الذي يحصل على 7000 دينار كدخل سنوي لن يدفع 20 في المائة من 7000 دينار كضرائب، ولكن سوف يدفع صفر في المائة من المبلغ الحاصل بين 0 و1500 دينار، بالإضافة إلى 15 في المائة من المبلغ الحاصل بين 1501 و5000 دينار، بالإضافة إلى 20 في المائة من المبلغ الحاصل بين 5001 و7000 دينار. وعليه، فإنّه سيدفع ما يلي:

البيان 3. 2: الأداءات المباشرة، 2010 - 2014



المصدر: وزارة المالية، تقرير التنفيذ، ديسمبر 2013. * تقديرات 2013 هي من قانون المالية التكميلي لسنة 2013. ** تقديرات 2014 هي من قانون المالية لسنة 2014.

للحصول على قائمة كاملة، انظر المادة 49 من قانون الضرائب الموجودة على: <http://www.impots.finances.gov.tn/documentation/documentation.htm>

دليل الميزانية التونسية

والمطاعم، رحلات وكالات الأسفار، وخدمات المعماريين والمهندسين، والمحامين، وغيرهم. يتم فرض ضريبة الأداء على القيمة المضافة بنسبة 18% على العمليات التجارية التي لا تخضع لوحدة من النسب المذكورة أعلاه.

كما سبق ولاحظت، فإن الأساس المنطقي للسبب وراء تطبيق نسبة ضريبة القيمة المضافة على نشاط معين دون آخر ليس واضحا دائما. ومن المهم أيضا أن نلاحظ أن قائمة السلع والخدمات هذه تم تعديلها عدة مرات على مر السنوات، وأن العديد من السلع والخدمات معفاة من ضريبة الأداء على القيمة المضافة.¹⁸

المعلوم على الاستهلاك - المعلوم على الاستهلاك هي ضريبة غير مباشرة تفرض على إنتاج وبيع أنواع معينة من البضائع. ومن أمثلة السلع التي تخضع للضريبة باعتبارها مكوسا في تونس ما يلي: التبغ، الكحول، المنتجات البترولية، والسيارات.

المعلوم على الاستهلاك مختلفة عن ضريبة الأداء على القيمة المضافة من عدة طرق. أولا، يتم تطبيقها عادة على جملة أضييق بكثير من المنتجات. تاريخيا وفي جميع أنحاء العالم، غالبا ما تمثلت تلك المنتجات في المواد التي أرادت الحكومة ثني مواطنيها عن استهلاكها (مثل الكحول والتبغ). وفي الوقت الحاضر، تفرض بعض الحكومات ضريبة المكوس على المنتجات التي قد تضر بالبيئة، مثل السيارات.

ثانيا، عادة ما تفرض المعلوم على الاستهلاك على كل وحدة إنتاج أو استهلاك وليس كنسبة مئوية من القيمة؛ وبالتالي، يدفع المستهلك مبلغا محددا من الأموال للتر الواحد من البنزين، لتر من الكحول، أو علبة سجاثر. وفي تونس، على سبيل المثال، فإن حجم الضريبة المفروضة على زجاجة "بيرة" سعتها

يبين لنا البيان أنه، في حين أن المداخل الجبائية ككل قد ارتفعت في كل سنة منذ عام 2010، فقد انخفض نصيب من المداخل المتأتية من الشركات من 48.3 في المائة في عام 2010 إلى 45.5 في المائة في عام 2014. وفي حين أن هذا لا يعطينا صورة كاملة عن مداخل الضرائب، فإنه يثير بعض الأسئلة الهامة حول الضرائب في تونس، خاصة حول ما إذا كانت الشركات تساهم بما فيه الكفاية في خزينة الدولة أو ما إذا كان المواطنون يتحملون الكثير من الأعباء.

الأداءات غير المباشرة

الأداءات غير المباشرة هي ضريبة يدفعها الفرد أو الشركة بشكل أوبآخر، ولكن يتم جمعها من قبل وسيط يوجه حصيلتها إلى الحكومة. وأكثر الأنواع شيوعا للأداءات غير المباشرة هي ضرائب المبيعات والضرائب على القيمة المضافة (VAT)، وضريبة المكوس، والضرائب الديوانية.

أما الأداءات غير المباشرة الأكثر شيوعا في تونس فهي:

- الأداء على القيمة المضافة (VAT) - يتم فرض ضريبة الأداء على القيمة المضافة على معظم الأنشطة الاقتصادية في تونس، بنسبة يجيزها القانون. وينص القانون على تطبيق ضريبة القيمة المضافة على الأعمال المنفذة في تونس ذات الطابع الصناعي أو الحرفي أو تلك التي تقدم خدمات تجارية مهنية. وفيما يلي بعض أنواع السلع والخدمات التي تنطبق عليها ضريبة القيمة المضافة:
- يتم تطبيق ضريبة الأداء على القيمة المضافة بنسبة 6% على خدمات معظم أصحاب المهن الطبية، الدخول للمتاحف، المنتجات الحرفية الداخلي، وبعض الأطعمة المعلبة مثل السردين والهريسة.
- تنطبق ضريبة القيمة المضافة بنسبة 12% على خدمات تكنولوجيا المعلومات، الإقامة في الفنادق

18 علما بأن المادتين 33 و31 من قانون المالية لسنة 2014 أجرى بعض التغييرات على قانون الضريبة على القيمة المضافة. أحد التغييرات تمثل في إسقاط ضريبة القيمة المضافة عن إنتاج، ونشر، وعرض العروض الثقافية. للحصول على قائمة كاملة للإعفاءات ونسب الضريبة على الأنشطة غير المعفاة، انظر قانون الضريبة على القيمة المضافة المتاح على: http://documentations.finances.gov.tn:90/dgeli/cadre_principal_documentation.php?root=TVA%20et%20DC

دليل الميزانية التونسية

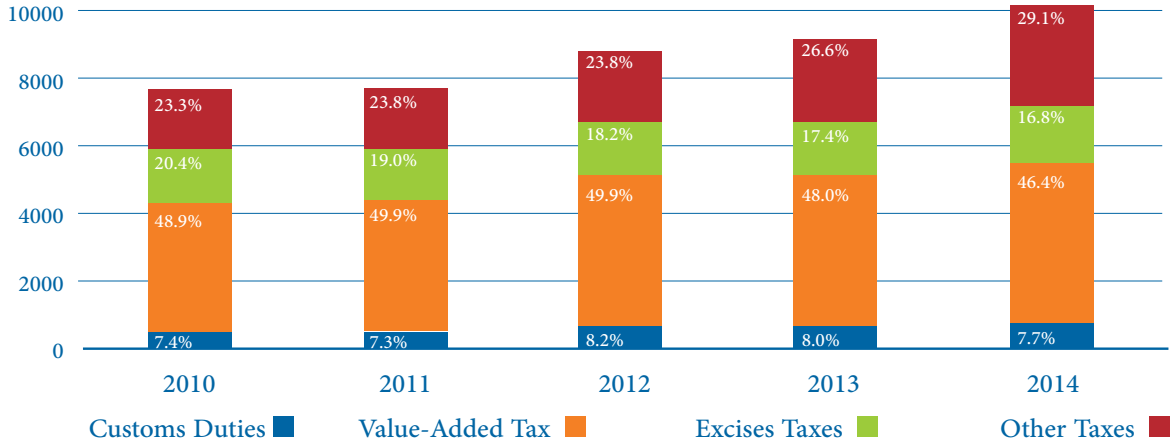
الأداء على القيمة المضافة أوضيية المعلوم على الاستهلاك.

ويمكننا من خلال استخدام تقرير تنفيذ نشرته وزارة المالية، أن نرى كم نسبة مساهمة كل نوع من أنواع الأداءات غير المباشرة التي بينها للتو في جملة الأداءات غير المباشرة. كما يبين البيان 3.3 أن مداخيل الضرائب غير المباشرة قد ارتفع بشكل مطرد منذ عام 2010، وأن ضرائب الأداء على القيمة المضافة تشكل أكبر حصة من الأداءات غير المباشرة في تونس.

أقل من أوتساوي 0.32 لتر هو 0.43 دينار (مبلغ محدد، وليس نسبة مئوية)، أما حجم الضريبة على زجاجة نبيذ (غير فؤارة) أقل من أوتساوي 0.375 لتر فهو 0.45 دينار تونسي (مرة أخرى، مبلغ محدد).¹⁹

- المعاليم الديوانية - المعاليم الديوانية هي تلك التي يتم فرضها على استيراد أوتصدير البضائع من وإلى تونس، وهي ضريبة يضبطها مكتب الديوانة، ومقرها في وزارة المالية.²⁰ ومن المهم أن نلاحظ أن السلع المستوردة إذا بيعت بعد دخولها إلى البلد، فإنها عادة ما تكون خاضعة للمعاليم الديوانية (في وقت الاستيراد)، وبعد ذلك تخضع لضريبة

البيان 3.3 : جملة الأداءات غير المباشرة، 2010 - 2014



المصدر: وزارة المالية، تقرير التنفيذ، ديسمبر 2013 * تقديرات 2013 هي من قانون المالية التكميلي 2013 ** تقديرات 2014 هي من قانون المالية 2014

نفسه، نحن نعلم أنه عندما يكون هناك تضخم، فإن دينارا واحد في عام 2014، على سبيل المثال، لن يشتري العديد من السلع أو الخدمات كما فعل دينار واحد في عام 2010. وعند مقارنة أرقام الميزانية من سنة إلى أخرى، من المهم ضبط معدلات التضخم لتكون قادرين على المقارنة بين "القوة الشرائية" للدينار في مختلف السنوات. وهذا يساعدنا على فهم كمية السلع والخدمات التي يمكن لميزانية الحكومة شراؤها في سنوات مختلفة.²¹

يثير هذا البيان سؤالين من الأسئلة التي تحتاج إلى مزيد البحث.

أولا، على الرغم من أننا نرى زيادة في مبلغ الأداءات غير المباشرة التي تم جمعها، فإن البيانات الواردة في تقارير تنفيذ الحكومة لا تأخذ التضخم بعين الاعتبار. وفي الواقع، فإن معظم الوثائق الحكومية لا توفر سوى أرقام الميزانية الحالية بدلا من الأرقام المعدلة حسب نسبة التضخم. وفي الوقت

19 نفس المرجع.

20 <http://www.douane.gov.tn>

21 الطريقة الأكثر شيوعا لضبط التضخم هو استخدام مؤشر أسعار المستهلك (CPI)، وهو شكل ينشره البنك المركزي التونسي بنظام (<http://www.bct.gov.tn>). ولمعرفة المزيد عن التضخم وكيفية استخدامه لتحليل الميزانية، راجع دليل التضخم لـ "شركة الميزانية الدولية" (<http://openbudgetsgame.org/inflationguide>).

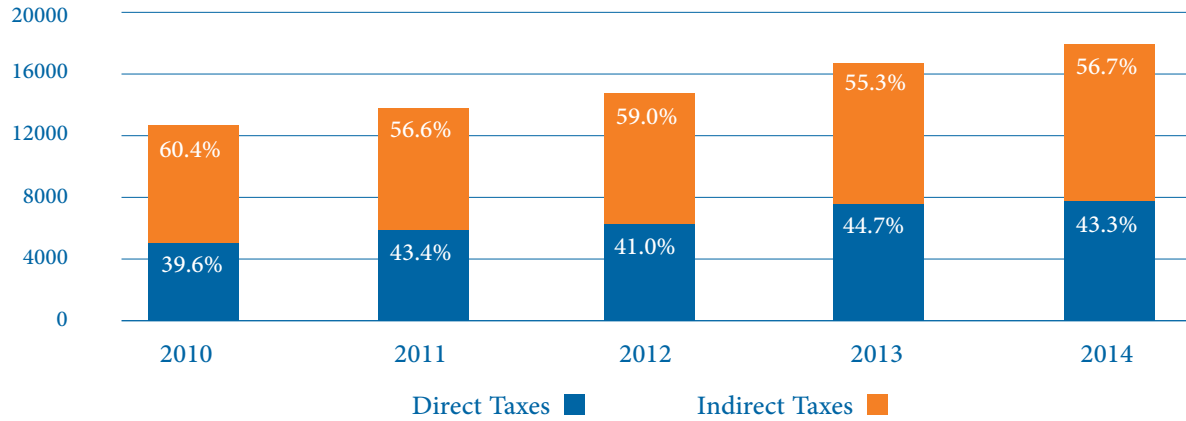
دليل الميزانية التونسية

الأداءات المباشرة في مقابل الأداءات غير المباشرة

الآن بعد أن رأينا تركيب الأداءات المباشرة الأداءات غير المباشرة، دعونا نؤلف بين جملي الضريبتين لئرى حجم المبلغ الذي يتأتى من الأداءات المباشرة وكذلك حجم المبلغ الذي يتأتى من الأداءات غير المباشرة، من جملة المداخيل الجبائية في تونس.

ثانيا، ما هو المقصود بـ "الأداءات الأخرى"؟ يوضّح البيان أنّ أكبر مساهم في زيادة الأداءات غير المباشرة هو "الأداءات الأخرى" على مرّ السّنوات. ومع ذلك، لا يحدّد تقرير التّنفيذ ما تشمله "الأداءات الأخرى". وعند النّظر إلى وثائق حكوميّة أخرى، يبدو أنّ هذا قد يشمل الأداءات العقارية والأداءات على التّأمين، والضرائب الداخليّة، ولكن ليس واضحا.

البيان 3.4 : جملة المداخيل الجبائية، 2010 - 2014



المصدر: وزارة المالية، تقرير التّنفيذ، ديسمبر 2013 * تقديرات 2013 هي من قانون المالية التكميلي 2013 ** تقديرات 2014 هي من قانون المالية 2014

النّاس سيدفعون ضريبة الدّخل). وفي الواقع، أنّ البطالة في تونس، وفقا للبنك الدّولي، انخفضت من 16.7 في المائة سنة 2012 إلى 15.3 % سنة 2013.²³

إنّ النّتائج تقودنا أيضا إلى التّساؤل عمّا إذا كانت الحكومة تعتمد بشكل كبير على الأداءات غير المباشرة، والتي، بدورها، قد تشير إلى حالة يتحمّل فيها ذوي الدّخل المنخفض والمتوسّط من المواطنين، العبء الجبائي الأكبر أكثر ممّا يتحمّله ذوي الدّخل المرتفع. لماذا؟ وتذكّر أنّ جزءا كبيرا من الأداءات غير المباشرة تأتي من ضرائب الأداء القيمة المضافة والمعلوم على الاستهلاك، وكلاهما مفروضة على السّلع والخدمات. ولأنّ جميع المستهلكين يدفعون نفس المعلوم على سلعة أو خدمة معيّنة، فإنّ هذه المعاليم لها تأثير أكبر على أولئك الذين لديهم مالا

كما يمكن أن نتوقّع من البيان 3.3 والبيان 3.4، فإنّ جملة المداخيل الجبائية في تونس قد تزايد بشكل مطّرد. ويبيّن لنا البيان 3.4 أيضا أنّ الضرائب غير المباشرة، في جميع السّنوات، تشكّل نسبة أكبر من المداخيل الجبائية ممّا تشكّله الضرائب المباشرة. كما نرى أيضا أنّ الحكومة تتوقّع أنّ نسبة الضرائب غير المباشرة كنسبة من جملة الضرائب ستخفض من 60.4% في المائة في عام 2010 إلى 56.7% في عام 2014.

ما هي بعض الآثار المترتبة على هذه النّتائج؟ أولا، علينا أن نتذكّر أنّ أرقام عامي 2013 و2014 هي تقديرات فقط، وأنّ الزيادة قد تتحوّل لتكون أقل أهمية ممّا توقّعت الحكومة.²² ربّما توقّعت الحكومة أنّ مساهمات الضرائب المباشرة سترتفع، لأنّها كانت تتوقّع أنّ البطالة سوف تنخفض (وأنّ المزيد من

22 كما رأينا في الفصل الثاني، فالحكومة لا تنشر المعلومات دائما، وبخاصة تلك المتصلة بتنفيذ الميزانية، في الوقت المناسب. ولهذا السّبب، فإنّ الأرقام النهائية لنفقات سنة 2013 لا تتوفر في منتصف 2014
23 <http://www.worldbank.org/en/country/tunisia/overview>

دليل الميزانية التونسية

ثلاثة مصادر: البنك المركزي التونسي، تونس تيليكوم، وشركة فسفاط قفصة.²⁴

وبالإضافة إلى هذه "التحويلات"، أو "عائدات المساهمات"، تشمل المداخيل غير الجبائية في تونس حالياً ما يلي:²⁵

- المداخيل المصادرة: هذا الدخل تأتي من بيع أصول عائلة بن علي، التي تتكوّن من أصول من كلّ القطاعات الاقتصادية تقريباً، بما في ذلك الخدمات المصرفية، والطيران، والبناء، والسيارات، والاتصالات.

- مداخيل أملاك أخرى للدولة: هذه الفئة يمكن أن تشمل بيع أيّ من أملاك الدولة، والتي تشمل في تونس المباني، والحطام، والأثاث القديم.
- مداخيل النفط: في حين كانت تونس تحصل على بعض المداخيل من موارد النفط في الماضي، إلا أنها لم تحصل على شيء من ذلك منذ عام 2012.
- إتاوات الغاز: تتلقّى الدولة التونسية إتاوات لنقل الغاز من الجزائر إلى إيطاليا كجزء من خطّ أنابيب عبر البحر الأبيض المتوسط.
- التخصيص: بينما لا توجد مداخيل متوقّعة من التخصيص لعام 2014، فإنّ الدولة قد ولّدت مداخيل في السنوات القليلة الماضية من بيع بعض أوكل أسهمها في الشركات التي تسيطر عليها أولديها فيها حصّة. ومنذ عام 2012، ولّدت الحكومة مداخيل ناتجة عن بيع أسهمها في تونيزيانا، شركة النقل، البنك التونسي، ومدينة سيارات (كيا موتورز)، وغيرها.²⁶

أقلّ للإنفاق. فعلى سبيل المثال، قد لا تبدو نسبة 6 بالمائة، وهي ضريبة الأداء على القيمة المضافة على الخدمات الطبية، مبلغاً كبيراً لشخص يتقاضى راتباً مرتفعاً، لكنّها ستكون كذلك لشخص يتقاضى راتباً منخفضاً أو متواضعاً. ولهذا السبب، تعتبر الأداءات غير المباشرة أكثر رجعيةً من معظم الضرائب على الدخل (حيث كلّما كسبت أكثر، دفعت أكثر). وفي حين لا يظهر البيان 4.3 في حدّ ذاته أنّ البلدان ذوي الدخل المنخفض والمتوسّط من المواطنين مثقلون بالضرائب بشكل غير متناسب، فإنّه يحمل راية حمراء تستدعي مزيداً من التحقيق.

المداخيل غير الجبائية

تشمل المداخيل غير الجبائية المداخيل من أملاك الدولة، المداخيل الطارئة، واستعادة أصل القرض. وبحكم طبيعتها، قد تختلف هذه المداخيل بشكل كبير من سنة إلى أخرى. كما قد يكون من الصعب في كثير من الأحيان التأكّد بالضبط ممّ تتركّب المداخيل غير الجبائية في سنة معينة، خصوصاً إذا كانت المعلومات الموقّرة تصف المداخيل بلغة غامضة. من ذلك مثلاً أنّ قانون المالية لسنة 2014 ينصّ ببساطة، تحت الصّنف الثالث (3) (المداخيل المالية الجارية)، أنّ الحكومة قدّرت المداخيل بـ 532 مليون دينار من "التحويلات من المؤسسات العامة ومداخيل الخزينة"، من دون إعطاء مزيد من التفاصيل.

وحيث أنّ الوثائق الرئيسية للميزانية ليست واضحة، فقد يكون من الضروريّ تجميع المعلومات من مصادر أخرى. في هذه الحالة، نحن بحاجة إلى أن ننظر في ميزانية المواطنين للحصول على فهم أفضل لما تعنيه "التحويلات من المؤسسات العامة ومداخيل الخزينة". في ميزانية المواطنين، يشار إلى معظم هذه التحويلات (500 مليون دينار) باسم "عائدات المساهمات"، وهي المداخيل المتأبّية من عمليّات الشركات المملوكة للدولة أو التي تسيطر عليها الدولة. وفي عام 2014، تقدّر الحكومة أنّ 90 في المائة من هذا الدخل المسمّى "المساهمات" سيأتي من

24 ميزانية المواطنين 2014 (http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=712&view=finish&cid=673&catid=1&lang=fr)

25 تقارير التنفيذ لوزارة المالية، (http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=581&view=viewcategory&catid=8&lang=fr)

26 انظر على سبيل المثال، "بيان مناخ الاستثمار في تونس لسنة 2013"، الصادر عن وزارة الخارجية الأمريكية، (<http://www.state.gov/e/eb/othr/ics/2013/204750.htm>)

دليل الميزانية التونسية

ويقدّم الجدول 3.5 توزيع المداخيل غير الجبائية منذ عام 2010، وهي وسيلة نموذجية لتقديم معلومات عن الميزانية في تقارير التنفيذ.

- حسابات الضمان الاجتماعي: هذه المداخيل تتلقاها الحكومة من الدفوعات والمساهمات التي قدمت لصندوق الضمان الاجتماعي، والتي ينبغي، من الناحية النظرية، استخدامها فقط لأغراض توفير شبكة تأمين للأشخاص الذين هم بحاجة إليها.

الجدول 3.5: المداخيل غير الجبائية، 2010 - 2014

ق.م./LF	المؤقت/Provisional	ق.م./LFC	2012	2011	2010	LF2014
***2014	**2013	*2013				
0	0	0	0	0	125.9	مداخيل النفط
130	109.7	119	210.5	277.3	289.5	مداخيل الغاز
500	1.070.7	1.072	757.5	1.566.5	796	عائدات المساهمات
214	221.4	263.9	632.8	207.4	54.1	الهيئات
0	1.070.6	1.070.4	1105	339.8	0	مداخيل التخصيص
100	147	120.5	183.3	280	319	مقبوضات استخلاص القروض
1.446	1.006.8	1.299.2	734.7	319.8	540.1	مداخيل أخرى غير جبائية
2.390	3.626.2	3.945	3.623.8	3.123.2	2.124.6	الجملة
						مداخيل مدمجة ضمن "مداخيل أخرى غير جبائية"
1.000	479	823	194			مداخيل مصادرة
-	45	45	41			السبب المصادرة

المصدر: وزارة المالية، تقرير التنفيذ، ديسمبر 2013
* ق.م.ت هو قانون المالية التكميلي 2013 ** عمود "المؤقت 2013" هو ما توقعته الوزارة جمعه في عام 2013، استنادا إلى تقديرات نهاية نوفمبر 2013. *** ق.م.ت هو قانون المالية 2014

مختلفان إلى حد كبير. لقد توقّعت الحكومة في البداية، في أواخر عام 2012، جمع 832.000.000 دينار من المداخيل المصادرة، ولكن في أواخر عام 2013، توقّعت جمع 479 مليون دينار فقط. فما الذي يفسّر هذا التناقض؟

غالبا ما يشار إلى المداخيل الجبائية والمداخيل غير الجبائية معا في تونس باسم "الموارد الذاتية". وكما رأينا في البيان 1.1، فإنّ هذه الموارد معا سوف تشكّل حوالي 72 في المائة من جملة المداخيل في عام 2014. والآن دعونا نرى المصدر الذي من المتوقع أن تتأق من نسبة 28 بالمائة المتبقية.

بناء على الجدول 3.5، هناك عدد من الأسئلة التي قد تتطلب المزيد من البحث:

- لماذا انخفضت مداخيل الغاز بشكل كبير بين عامي 2010 و2014، ولماذا لم تعد تحصل الحكومة مداخيل النفط؟
- كانت مداخيل التخصيص كبيرة في عامي 2012 و2013، ولكن الحكومة لا تتوقّع مداخيل على الإطلاق في عام 2014. ما الذي يفسّر هذا؟
- تقديرات الوزارة لما ستحصل عليه الدولة من مداخيل غير جبائية في عام 2013 (العمود المؤقت 2013) كلّها قريبة إلى حد ما إلى ما كان مقدّرا في قانون المالية التكميلي 2013 (العمود LFC 2013). ومع ذلك، هناك فئة واحدة، هي "المداخيل المصادرة"، حيث التقديرات

دليل الميزانية التونسية

أكثر من ربع مواردها. وعلى مدى السنوات الخمس الماضية، ارتفع هذا الرقم بأطراد من 17 في المائة في عام 2010 إلى ما يقدر بنحو 28 في المائة في عام 2014. وهذه الزيادة كبيرة يمكن تفسيرها على الأرجح بأثر الضربة القوية التي تلقاها الاقتصاد التونسي نسبياً بعد ثورة عام 2011.

القروض الداخليّة والقروض الخارجيّة

عندما تخطّط الحكومة لإنفاق أكبر ممّا تحصّله من مواردها الخاصّة، فإنّها غالباً ما تقترض الأموال لسدّ هذا الفارق. وكما رأينا في البيان 1.1 في عام 2014، فإنّ الحكومة التونسيّة سوف تعتمد على الاقتراض (الداخلي والخارجي على حدّ سواء) لسدّ

[المربع 3.1: هل وجود الكثير من الديون العموميّة أمر سيّء؟]

عندما يكون الاقتصاد ككلّ في حالة معاناة، عادة ما تنخفض "الموارد الخاصّة" للحكومة، لأنّ معظم الأفراد سيساهمون أقلّ في الضرائب (بسبب ارتفاع معدّلات البطالة أو قلّة استقرار الوظائف) وكذلك سوف تفعل الشركات (نتيجة انخفاض الأرباح في كثير من الأحيان). وبالتالي عندما تنخفض "الموارد الذاتية" بسبب الظروف الاقتصاديّة الصّعبة، تقترض الحكومات أكثر ممّا تفعل عادة. ولأنّ الحكومات في كثير من الأحيان لا يمكنها تسديد هذه القروض بسرعة، فإنّها تبدأ في اكتساب الدين العموميّ الذي يجب عليها، في وقت ما في المستقبل، تسديده. هذا الدين العموميّ يمكن أن يعوق الحكومات اللاحقة، بالحدّ من قدرتها على إنفاق الأموال على رواتب موظفي القطاع العامّ والخدمات الأساسيّة.

وعلى الرّغم من هذا الاحتمال، فمن المقبول عموماً أنّ الحكومات لا يمكن ببساطة خفض إنفاقها خلال الأوقات الاقتصاديّة الصّعبة، بما أنّ هذا الأمر يمكن أن يجعل الوضع الاقتصاديّ يتفاقم أكثر. ولذلك، على الحكومات الاقتراض قليلاً. لأنّه خلال الأوقات الاقتصاديّة الصّعبة، على وجه الخصوص، غالباً ما يحتاج السّكان الأكثر عرضة للتأثّر إلى المزيد من المساعدات كما قد يحتاج الأفراد العاطلين عن العمل إلى مساعدة الحكومة إلى حين تعافيتهم من الأزمة. وإذا كانت الحكومة لا تستطيع أن توفرّ سند وقاية وسلامة، فإنّ العواقب السّلبية طويلة الأجل على مورد رزق الصّعفاء وعلى الاقتصاد ككلّ ستكون حاضرة بقوة ليس فقط لبضع سنوات ولكن لأجيال. وعلاوة على ذلك، ينبغي على الحكومة، عندما يتعافى الاقتصاد، زيادة حصّتها من "الموارد الذاتية"، بما يمكنها من تسديد ديونها بوتيرة أسرع.¹

وسندات خزائن أطول أمداً، والتي تتراوح عادة من 4 سنوات إلى 15 سنة.²⁷ كما قد تُصدّر الحكومة أحياناً "سندات وطنية" بغرض صريح هو الحصول على مساعدة المواطنين والمستثمرين في دعم ميزانيّة الدّولة. وعلى سبيل المثال، أصدرت الحكومة، في ربيع عام 2014، ثلاثة أنواع من السّندات لجمع 500 مليون دينار للمساعدة في تمويل أجزاء من الميزانيّة.²⁸ وتوفّر تقارير التّنفيذ لوزارة الماليّة معلومات كاملة عن مقدار الأموال التي اقتترضتها الحكومة من أنواع القروض هذه.²⁹

الاقتراض الخارجيّ

تقوم الحكومات أيضاً بالاقتراض من بلدان أخرى أو من مؤسسات متعدّدة الأطراف مثل البنك الدّولي وصندوق النّقد الدّولي. ونجد في وثائق الميزانيّة المتاحة للجمهور التي تنتجها

لذا، كيف يمكن للحكومة التونسيّة اقتراض الأموال؟ لفهم هذا، من الأفضل تقسيم الاقتراض إلى قسمين: الاقتراض الداخليّة والاقتراض الخارجيّة.

الاقتراض الداخليّ

تستطيع الحكومة غالباً الاقتراض من مصادر داخل البلاد. وعندما تفعل ذلك، فإنّها عادة ما تبيع السّندات وغيرها من الأصول الماليّة للأفراد، الذين يقومون في الواقع باقتراض أموال للحكومة التي تسدّد لهم أموالهم في المستقبل مع نسبة فائدة. وتبيع الحكومة التونسيّة أنواعاً مختلفة من السّندات (للمواطنين والأجانب)، وتقوم بنشر مختلف الأنواع المتوفّرة، وجدول التّسديد وأسعار الفائدة لكلّ نوع من أنواع السّندات. كما تصدر الحكومية أذون خزائن قصيرة الأمد (52 أسبوعاً)

http://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/stat_index.jsp 27

http://www.huffpostmaghreb.com/2014/05/12/tunisie-emprunt-obligataire-national-_n_5309978.html 28

تقارير التّنفيذ لوزارة الماليّة: (http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=581&view=viewcategory&catid=8&lang=fr) 29

دليل الميزانية التونسية

• القروض الخارجية القائمة على المشاريع - هذا النوع من القروض مخصّص لاستخدامات محدّدة جدًا. وفي تونس، تُستخدم هذه القروض للنفقات التنموية. وفي عام 2014، سيتمّ إنفاق 79 في المائة من القروض الخارجية القائمة على المشاريع من قبل وزارتين: وزارة الزراعة ووزارة التجهيز والبيئة.

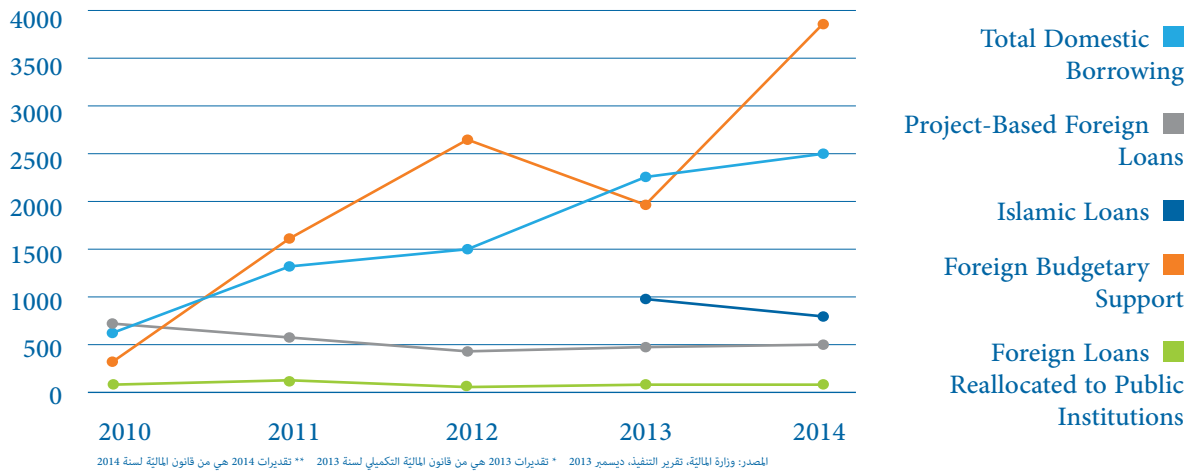
• القروض الخارجية المعاد تخصيصها للمؤسسات العامة - نسبة مئوية صغيرة من القروض الخارجية إلى تونس يعاد تخصيصها لدعم أنشطة المؤسسات العامة الإدارية، مثل المستشفيات العمومية.

ويمكن ملاحظة الحجم النسبي لمختلف أنواع هذه القروض على مدى السنوات القليلة الماضية في البيان 3.5.

وزارة المالية، أنّ الحكومة التونسية لا تفصح بشكل جيّد عن مقدار القروض التي يمنحها كلّ مقرض أجنبي للحكومة. بعض هذه المعلومات متاح لدى وكالات الأنباء، ولكنّ هذه المعلومات قد لا تكون موثوقة أو صادرة في الوقت المناسب. وعلى أية حال، فقد وجدنا قدرًا مفيدًا من المعلومات في تقارير التّنفيذ لوزارة المالية، عن الطريقة التي كان يتمّ بها استخدام القروض الخارجية:

• دعم الميزانية - هذا النوع من القروض ليس مخصّصًا لمشروع معيّن، ولكن يتمّ توفيره للحكومة لدعم الإنفاق العموميّ. وتستخدم الحكومة هذا التّمويل، في معظم الحالات، وفقا لتقديرها وتدير الأموال وفقا لإجراءات الميزانية العادية.

البيان 3.5: جملة الاقتراض، 2010-2014



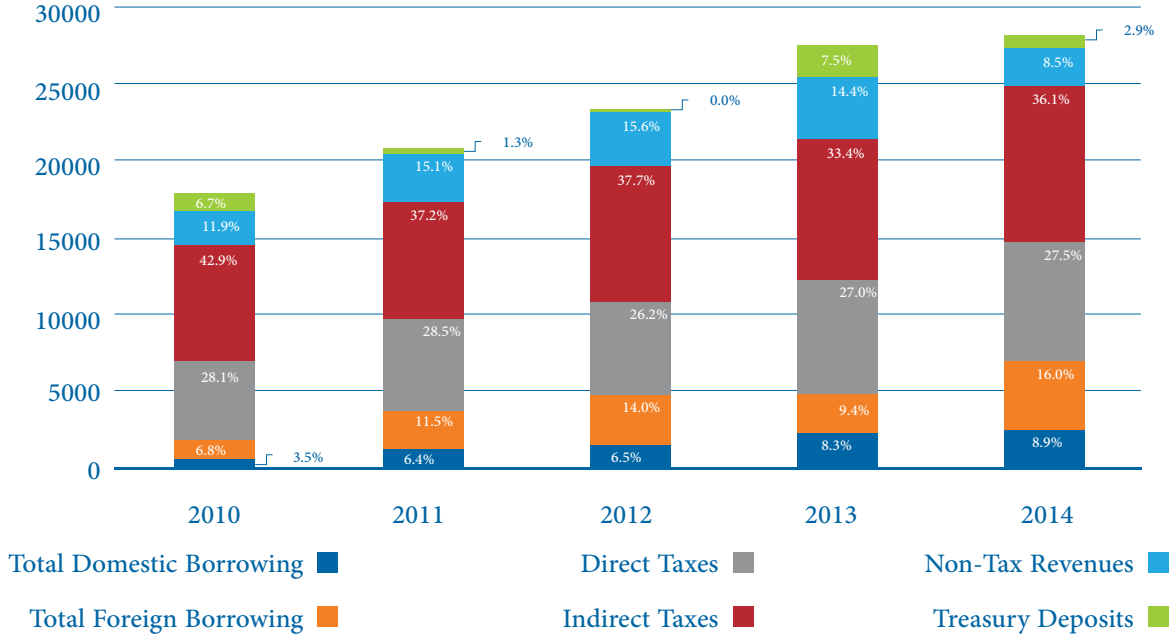
يوضّح الرّسم البياني التّالي توزيعا مختلفا قليلا للمداخيل في تونس عمّا رأيناه في الجدول 3.3 والبيان 1.1، كما يوفّر لنا بعض البيانات التاريخية.

جملة المداخيل

والآن بعد أن قمنا بفحص الطرق المختلفة التي تحصل بها الحكومة على أموالها، دعونا نعود خطوة إلى الوراء مرة أخرى لنلقي نظرة على الصّورة الكبيرة.

دليل الميزانية التونسية

البيان 3.6: جملة المداخيل، حسب النوع، 2010 - 2014



المصدر: وزارة المالية، تقرير التنفيذ، ديسمبر 2013 * تقديرات 2013 هي من قانون المالية التكميلي لسنة 2013 ** تقديرات 2014 هي من قانون المالية لسنة 2014

تشير الأشكال السابقة إلى أن مداخيل الضرائب غير المباشرة نمت، فإنها تظهر أيضا أن مداخيل الضرائب المباشرة ركبت، وخاصة بين عامي 2011 و2012. ورأينا أيضا أن الحكومة تتوقع انخفاض المداخيل غير الجبائية، لاسيما بسبب انخفاض المداخيل النفطية، إتاوات الغاز، ودخل الشركات المملوكة للدولة. [وإذا كانت هناك تفسيرات معقولة لانخفاض الموارد الذاتية، فإن زيادة الاقتراض قد يكون له ما يبرره أيضا].³⁰

أما السؤال الثاني الذي يجب النظر فيه فهو ما تخطط له الحكومة لإنفاق مواردها عليه. هل أن أولويات الإنفاق الحكومي مبرر في نظر الجمهور؟ هل تنفق هذه الأموال بكفاءة وفعالية؟ إن لم يكن ذلك كذلك، فإن زيادة الاقتراض بالتالي تبدو عملية غير مسؤولة مالياً.

كما رأينا طوال هذا الباب، فإن المداخيل في تونس قد زادت بشكل مطرد (دون احتساب التضخم)، والبيان 3.6 يؤكد ذلك. ومع ذلك، ما يظهره هذا البيان أيضا هو أن الاقتراض (القروض الخارجية والمحلية بالإضافة إلى ودائع الخزينة)، كنسبة من جملة المداخيل، قد ازداد بشكل ملحوظ، من 17 في المائة في عام 2010 إلى 27.8 في المائة في عام 2014.

وكما شرحنا في المربّع 3.1، فإن الاقتراض وتراكم الديون ليس بالضرورة أمرا سيئا، لاسيما إذا كان البلد يمر بأزمة اقتصادية و/أو السياسية، ولتحديد ما إذا كان زيادة الاقتراض له ما يبرره، فمن المهم النظر في سؤالين.

أولا، هل كان هناك انخفاض في "الموارد الذاتية"، والتي تشمل الضرائب المباشرة وغير المباشرة والمداخيل غير الجبائية؟ في حين

30 كما ذكرنا من قبل، من المهم أيضا أن ننظر في شروط القرض. ما هي شروط القروض التي تقبلها الحكومة؟ وما الذي يعنيه هذا بالنسبة لسداد تلك القروض في المستقبل؟

الباب الرابع: أين تذهب الأموال؟

إذا كانت هناك اختلافات كبيرة بين اعتماد ما والنِّفقات المتعلقة به، فإنه يتعيّن القيام ببعض التّحليلات للميزانية من أجل فهم أسباب الاختلاف. وقد قام ناشطي المجتمع المدني في جميع أنحاء العالم بهذا النوع من التّحليل وكشفوا العديد من المشاكل - بما في ذلك سوء إدارة الأموال، والإنفاق المفرط، والفساد- التي تؤثر بشكل مباشر على حياة أبناء وطنهم. أحد الأمثلة على هذا النوع من العمل على الميزانية مختزل في المربّع 4. 3.

أما هذا الباب فيشتمل على الأقسام التالية:

- تصنيفات الميزانية في تونس - يوفّر هذا القسم مدخلا إلى أشكال أو "تصنيفات" الميزانية، ويعطي أمثلة على كيفية تقديم أو "تصنيف" المعلومات في الميزانية في تونس، كما يبحث دوافع تقديمها بالشكل الذي هي عليه.

- نظرة عن كثب في الميزانية من خلال نفقات التّصريف والنفقات التّنمية - يناقش هذا القسم الفرق بين نفقات التّصريف ونفقات التّنمية، وأنواع النِّفقات التي تقع ضمن الصّنفين، وكيف يرد كلّ منهما في جداول الميزانية في تونس.

- رموز الفصول، والأقسام، والأقسام الفرعية، والولاية - يشرح هذا القسم الفئات المستخدمة في الميزانية التونسية. فالنّظر إلى الجداول في وثائق الميزانية يمكن أن يكون مملاً جداً بسبب الطّبيعة التّقنيّة للمعلومات.

الآن وقد أصبح لدينا فكرة جيّدة عن مصدر الأموال التي تحصل عليها الحكومة، دعونا نلقي نظرة على الكيفيّة التي تنفق بها الحكومة تلك الأموال. وبما أنّ كلّ الحكومات لديها موارد محدودة، فإنّ القرارات التي يتخذونها بشأن كيفيّة اعتماد هذه الموارد تخبرنا الكثير عن أولويّاتها.

وكما ورد في الباب الأوّل، فإنّ وضع اللّمسات الأخيرة على قرارات إنفاق الحكومة في سنة مالية ما، تقوم بها وزارة الماليّة في موعد أقصاه شهر ماي، أو سبعة أشهر قبل بداية السّنة الماليّة في شهر جانفي من العام المقبل. ولكن بسبب هذا الفارق الزّمني بين ماي وجانفي، وبسبب التّطوّر الحتمي للأوضاع، فإنه حتّى في حالة قيام الحكومة بعمل لائق في تقدير النِّفقات في شهر ماي، فلا بدّ أن تكون هناك العديد من التّغييرات بين ما تعتمزم الحكومة إنفاقه وبين ما يتمّ إنفاقه فعلياً خلال السّنة الماليّة القادمة. ولهذا السبب، من المهمّ جداً أن ننظر على حدّ السّواء فيما أعلنت الحكومة أنّها ستنفقه (ويسمّى اعتماد) وما أنفقته فعلياً (النِّفقات).

دليل الميزانية التونسية

ومع ذلك، فإن استيعاب الكيفية التي يتم بها تصنيف المعلومات، يمكن أن يجعل هذه المهمة أسهل قليلا.

- يشير التصنيف الوظيفي إلى الغرض أو الهدف البرامجي لاعتماد بعينه. وتشمل التصنيفات الوظيفية المشتركة الصحة، والتعليم، والدفاع الوطني. ويعتبر هذا التصنيف مهم جدا لأن التصنيف الإداري يخبرك عن سينفق الأموال، كما يخبرك التصنيف الاقتصادي فيم سيتم إنفاق الأموال، لكن لا أحد منهما يبين لك الغرض، أو سبب إنفاق هذه الأموال. أما التصنيف الوظيفي فيبين ذلك. هذا التصنيف مفيد أيضا لأن الهيئات الإدارية المتعددة (على سبيل المثال، والوزارات أو الإدارات) قد تقوم بإنفاق الأموال، فقط كمثال، لضمان صحة المواطنين. ففي تونس، قد تنفق وزارة الصحة أكثر اعتماداتها على البرامج المتعلقة بالصحة، ولكن لدى وزارة الشؤون الاجتماعية أيضا برامج مخصصة للصحة. ولذلك إذا تم تقديم معلومات الميزانية في إطار التصنيفات الإدارية والاقتصادية فقط، فلن نكون قادرين على رؤية مقدار ما تنفقه الحكومة على الصحة أو وظائف واسعة أخرى بسهولة.
- تحليل بعض أرقام النفقات - يستخدم هذا القسم وثائق الميزانية المتاحة للعموم لتوفير بعض المعلومات الأساسية حول الأوجه التي تنفق فيها الحكومة التونسية أموالها، مستعينا بالمعلومات حول عملية التصنيف التي سننظر فيها في الأقسام الثلاثة الأولى من هذا الباب. كما يناقش الكيفية التي يتم بها تقديم معلومات الإنفاق في الوثائق الحكومية، وما يمكننا أن نتعلمه من تلك المعلومات.

تصنيفات الميزانية في تونس ما هي تصنيفات الميزانية؟

- يتم وضع معلومات الميزانية وعرضها في عدد من الأشكال المختلفة في الوثائق الحكومية. وسيساعد وجود فهم أساسي لهذه الأشكال أو "التصنيفات" على معرفة كيفية العثور على المعلومات التي تحتاجها. كما سيعزز ذلك حجتك أيضا مع المسؤولين الحكوميين إذا قررت المناصرة للحصول على معلومات أفضل وأكثر تفصيلا، لأنك ستعرف ما هو موجود في الميزانية وما ليس فيها. هذا ويساعد فهم هذه التصنيفات واستخدام المصطلحات ذات الصلة أيضا على إضفاء المصداقية على كلامك عند مناقشة الميزانية مع المسؤولين الحكوميين، وهذا، بدوره، يقوي المناصرة التي تقوم بها.
- يُظهر التصنيف الإداري الجهة الحكومية (وزارة، دائرة أو وكالة) التي ستكون مسؤولة عن إنفاق اعتمادات مالية ما.

كيفية تصنيف النفقات في تونس؟

- تعتمد الطرق التي تصنف معلومات الميزانية في تونس على الإطار القانوني الذي درسناه بالتفصيل في الباب الأول (1) من هذا الدليل. وتعتبر الفصول من 3 إلى 12 من القانون الأساسي للميزانية لسنة 2004 ذات أهمية خاصة. حيث ينص القانون الأساسي للميزانية على وجوب تقسيم النفقات في قانون المالية (الميزانية السنوية للدولة) إلى "أبواب". وتتوافق معظم هذه الأبواب في تونس مع وزارة معينة، مما يعني أن قانون
- يوفر التصنيف الاقتصادي معلومات عن طبيعة الاستلام، والتوزيع، أو الإنفاق وينظمها في فئات اقتصادية كبيرة. ويعرض قانون المالية المداخيل حسب تصنيف اقتصادي - الأداءات المباشرة، الاقتراض الداخلي، وغيرها. وسنرى أدناه ما يذكره القانون الأساسي للميزانية حول الكيفية التي ينبغي بها تصنيف الاعتمادات.

دليل الميزانية التونسية

المالية،³¹ وفقا للقانون الأساسي للميزانية، يجب أن يقدم المعلومات باستخدام التصنيف الإداري. كما يبين لنا قانون المالية أيضا، بالنسبة لأنواع معينة من النفقات (نفقات التنمية أساسا، والتي سيتم شرحها أدناه)، المبلغ الذي سيتم إنفاقه داخل كل باب من قبل الإدارات

الجدول 4. 1: نموذج للتصنيف الإداري:

المبلغ بحساب الدينار التونسي (د.ت)	الوحدة الإدارية
200.000.000	الباب 11 - وزارة التنمية والتعاون الدولي
30.000.000	المعهد الوطني للإحصاء
500.000.000	الباب 13 - وزارة الفلاحة
1.500.000	وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية

محدودة. وبالنظر إلى الصورة الكبيرة، ربما يكون من المهم المقارنة بين الأبواب واحدا بآخر، ولكن، رغم كل ذلك، لن نتعلم الكثير من هذا المنظور الواسع إلا إذا كنا نعرف ما تقوم الأبواب بالإنفاق عليه.

هنا بالضبط يأتي دور التصنيف الاقتصادي. حيث يحدد القانون الأساسي للميزانية وجوب تقسيم النفقات، ليس فقط عن طريق الباب، ولكن أيضا بحساب "العنوان"، و"الباب"، و"الجزء". وهذا التقسيم المفيد جدا يقدم معلومات عن

والمكاتب والمؤسسات العامة.³² ويعرض الجدول 4. 1 شكلا أساسيا جدا (أسهل مما قد تجده في قانون المالية) لما يمكن أن يبدو عليه جدول التصنيف الإداري.

لاحظ أن كل وزارة في تونس لديها عدد باب خاص بها، في حين أن وحدات إدارية أخرى، مثل المعاهد والوكالات، والمكاتب ليس لها ذلك. هناك شيء آخر لا بد من ملاحظته حول هذا النوع من الجدول وهو أن جداول التصنيف الإداري، إذا وقفنا عند ما تقدمه فقط، توفر معلومات

الجدول 4. 2: التصنيفات الاقتصادية:

العناوين	الأقسام	الأبواب
1. التآجير العمومي	العنوان الثاني	1. نفقات التصرف
2. وسائل المصالح		
3. التدخل العمومي		
4. نفقات التصرف الطارئة		
5. فوائد الدين العمومي	نفقات حسابات الخزينة	2. فوائد الدين العمومي
6. الاستثمارات المباشرة		
7. التمويل العمومي		
8. نفقات التنمية الطارئة		
9. نفقات التنمية المرتبطة بالموارد الخارجية الموظفة	4. تسديد أصل الدين العمومي	3. نفقات التنمية
10. تسديد أصل الدين العمومي		
11. نفقات حسابات الخزينة الخاصة		
12. نفقات الحسابات ذات التكاليف المشتركة		

32 ترد نفقات هذه الكيانات الإدارية تميز من التفصيل في الميزانيات الوزارية، وهي متوفرة الآن على موقع وزارة المالية. (<http://www.finances.gov.tn>)

دليل الميزانية التونسية

المربع 4.1: استخدام التصنيف الوظيفي وميزانية الأداء في تونس

على الرغم من أنه قد يبدو منطقيًا وأكثر إتقانًا للحكومة صرف كل نفقات الرعاية الصحية من خلال وزارة الصحة، فإنه من نادر ما تكون وظائف الحكومة مرتبة على ذلك التحوي في تونس أو في أي مكان آخر. وعلى سبيل المثال، فإن هناك جزءًا من الإنفاق على الرعاية الصحية في الحكومة التونسية، تقوم به وزارة الفلاحة لتوفير المياه الصالحة للشرب للناس، وتقوم به وزارة شؤون المرأة والأسرة لتحسين ظروف النساء وكبار السن الذين يعيشون في المناطق الريفية. ونفس الشيء يمكن أن يقال عن الفئات الوظيفية الأخرى مثل التعليم والسلامة العامة، إلخ. لكن للأسف، لا يتم عرض معلومات الميزانية في تونس باستخدام التصنيف الوظيفي. وهذا يعني أنه إذا كنت تريد أن تعرف المبلغ الجملة الذي تنفقه الحكومة على الصحة أو التعليم، فستحتاج إلى قضاء بعض الوقت في جمع المعلومات من أماكن مختلفة.

بدأت الحكومة التونسية باستخدام ما يسمى "ميزانية الأداء"، والتي تهدف إلى تقييم أثر نفقات الميزانية على مؤشرات أداء محددة. وقد بدأت تسع وزارات تنفيذ هذا النوع من الميزانية (انظر المزيد عن هذا في الباب الرابع). وقد قسّمت كل وزارة عملها إلى (حوالي أربعة) برامج جامعة، وتحدد داخل كل برنامج، أهداف ومؤشرات معينة لقياس التقدم المحرز الناتج عن البرنامج على مدى المستقبل القريب. أحد التغييرات الكبيرة التي أسفر عنها هذا الإصلاح، فضلا عن إدخال الأهداف والمؤشرات، هو أنه أصبح من الممكن الآن أن نرى حجم المبالغ التي تنفقه الحكومة، ليس من خلال وحدة إدارية فقط، ولكن من خلال البرنامج أيضا. وعلى الرغم من هذا، فإن هذا الجهد يحمل وجهين من أوجه القصور الكبيرة: أولاً، هو أن البرامج غير محددة على نطاق واسع كما يجب، ومعلومات الميزانية التي تقابلها مجملة وليست مبابة، مما يجعل من الصعب معرفة حجم ووجهة النفقات. ثانياً، وهو أمر على علاقة بالأول، لا توجد معلومات عن حجم المبلغ الذي يتم إنفاقه على كل هدف ومؤشر. وهذا يجعل من الصعب جداً للتأكد من آثار الإنفاق.]

نفقات التصرف

نفقات التصرف هي ما تنفقه الحكومة على عملياتها اليومية. وكما تفعل المنظمات والشركات، فإن على الحكومة دفع رواتب موظفيها (الموظفين الحكوميين)، ودفع فواتير أخرى (على سبيل المثال، الكهرباء، الماء، الخ). فلنلق نظرة أخرى على قسم نفقات التصرف في الجدول 4. 2، ولكن مع إضافة وصف موجز لهذه النفقات هذه المرة.³⁴

القسم الأول (التأجير العمومي) والقسم الثاني (وسائل المصالح) تتوافق مع ما ذكرناه أعلاه. فهذه هي النفقات التي تمّت تبعاً لدفع أجور المسؤولين الحكوميين وشراء السلع والخدمات اللازمة للتسيير والصيانة.

القسم الثالث (التدخل العمومي) هو أكثر تعقيداً قليلاً لأن تدخلات الدولة هذه تتخذ أشكالاً مختلفة. فجزء كبير من هذا القسم يتألف من دعم السلع الأساسية، والنقل، والوقود. ويتم تنفيذ هذا الدعم في شكل تحويلات من وزارة المالية إلى

وجهة إنفاق كل باب. ويقدم الجدول 4. 2 ملخصاً للعناصر التي تشكل التصنيف الاقتصادي في تونس.

إن الجمع بين التصنيف الإداري والتصنيف الاقتصادي يمكن أن يكون وسيلة منطقية لتقديم المعلومات عن الميزانية، لأن صيغة الجمع تطلعنا على من يقوم بإنفاق الأموال وعلام يتم إنفاقها في نفس الوقت.³³ وفي القسم "ب" أدناه، سنرى ما يبدو عليه الجمع بين هاذين التصنيفين في وثائق الميزانية التونسية.

نظرة أقرب على الميزانية من خلال نفقات التصرف ونفقات التنمية

نؤكد مجدداً، أن القانون الأساسي للميزانية ينص على أن معلومات الميزانية في قانون المالية يجب أن يظهر من (الباب) سينفق الأموال وفي (العنوان، الباب، الجزء) سيتم إنفاقه. وسنرى الآن ما يبدو عليه هذا عملياً. وسنقوم بذلك في قسمين، أحدهما يركّز على نفقات "التصرف" والآخر على نفقات "التنمية".

33 ينص القانون الأساسي للميزانية أيضاً على وجوب توزيع النفقات إلى مواد وفقرات وفقرات فرعية في كل جزء.
34 يمكن العثور على هذه التوضيحات في مرسوم تم توقيعه في شهر مارس من سنة 1999 (المرسوم 99 - 529).

دليل الميزانية التونسية

الجدول 4.3: نفقات التصرف - الأقسام والتصنيفات

نفقات التصرف				الباب
4. نفقات التصرف الطارئة	3. التدخل العمومي	2. وسائل المصالح	1. التآجير العمومي	التآجير العمومي
اعتمادات لتغطية احتياجات لم تحدد أوتوزع أثناء مرحلة الإعداد لعملية الميزانية.	النفقات المتعلقة بالنقل، وتدخلات الدولة المباشرة أو غير المباشرة، والمساهمات في المنظمات الدولية، والمنح إلى المؤسسات العمومية للنفقات نفسها.	الإنفاق على السلع والخدمات الضرورية لتشغيل الوكالات الحكومية، تكاليف صيانة الأشغال العامة، والمنح إلى المؤسسات العمومية للنفقات نفسها.	أجور المسؤولين الحكوميين والمسؤولين القارين وغير القارين، والمنح للمؤسسات العمومية المعتمدة للأجور العامة.	التوصيف

تدير حسابات التحويلات إلى البلديات في البلاد. وهناك نوع ثالث من التحويلات في الجزء الثالث وهو الذي توفر فيه وزارة ما التحويل بشكل مباشر إلى المواطنين. ويشكل نوع الإنفاق هذا أكبر حصة واحدة من ميزانية وزارة الشؤون الاجتماعية.

وزارات أخرى، والتي، بدورها، تكون مسؤولة عن صرف هذه المدفوعات (مباشرة إلى البائعين، وليس الأفراد). ودعم الوقود، مثلاً، الذي سيمثل 60 في المائة من الدعم في عام 2014، هوتحت تصرف وزارة الصناعة، في حين يتم دفع الدعم الخاص بالتقل من قبل وزارة المواصلات.

أما القسم الرابع فهو المبلغ الذي تتوقع الحكومة أنها ستحتاجه لنفقات التصرف الطارئة (انظر القسم التالي للمزيد).

نوع آخر من التحويلات الموجود تحت القسم الثالث هو ذلك الذي يتم من وزارة معنية إلى مؤسسة عامة أوجهة حكومية أخرى، عادة تحت مظلة أقطاع وظيفي من قطاعات الوزارة المعنية. ويمكن العثور على أبرز مثال في وزارة الداخلية، التي

والآن دعونا نلقي نظرة عن كيف يتم تصنيف نفقات

الجدول 4.4: اعتمادات الميزانية، الباب الأول، بحساب ألف دينار تونسي (د.ت)، 2014

جملة العنوان الأول	العنوان الأول						الأبواب	1
	الجزء الأول: نفقات التصرف							
	الجزء الثاني	جملة الجزء الأول	القسم الرابع نفقات التصرف الطارئة	القسم الثالث التدخل العمومي	القسم الثاني وسائل المصالح	القسم الأول التآجير العمومي		
25.234	-	25.234	-	1.023	2.025	22.186	المجلس الوطني التأسيسي	
78.256	-	78.256	-	5.593	18.866	53.797	رئاسة الجمهورية	2
120.679	-	120.679	-	18.030	10.159	92.490	رئيس الحكومة	3
2.032.384	-	2.032.384	-	379.458	207.350	1.445.576	وزارة الداخلية	4
254.275	-	254.275	-	1.214	33.955	219.106	وزارة التكوين المهني والتشغيل	27
296.186	-	296.186	296.186	-	-	-	النفقات الطارئة غير الموزعة	28
1.475.000	1.475.000	-	-	-	-	-	الدين العمومي	29
19.037.700	1.475.000	17.562.700	296.186	5.660.818	1.050.830	10.554.866	الجملة	

دليل الميزانية التونسية

الموظفة في مشروع صغير لتكنولوجيا المعلومات أوبناء مستشفى البحوث، تسمى نفقات التنمية. ونظرياً، تتوازي هذه النفقات في تونس بشكل جيد مع سياسات وبرامج التنمية التي تعرضها الحكومة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في خطتها الخمسية.³⁵

ومع ذلك، يمكن لنفقات التنمية أن تشمل أكثر مما هو موجود في الخطة لأنها تشمل النفقات التي ستكون استثمارات في المستقبل. وبينما غالباً ما تكون مشاريع البنية التحتية الكبيرة هي الأكثر وضوحاً في نفقات التنمية، فإن هناك الكثير من النفقات الأخرى التي تعود بالفائدة في المستقبل. ومن المهم أن نلاحظ هنا أن نفقات التنفيذ اليومي للسياسات والبرامج يتم من نفقات التصرف (على سبيل المثال، رواتب الممرضات)، حتى وإن تم الشروع في تلك السياسات والبرامج بتمويل من نفقات التنمية (على سبيل المثال، بناء مركز أساسي للرعاية الصحية).³⁶

وعلى الرغم من أنه يتم تسجيل نفقات التنمية باعتبارها نفقة مرة واحدة في وثائق الميزانية، فإنها غالباً ما تساهم

التصرف في قانون المالية. إن الجدول 4.4 هو جزء من الجدول (ج) في قانون المالية لسنة 2014 (الأبواب 5 - 26، كلها وزارات، وقد تم حذفها للتبسيط). المعلومات الموجودة في الجدول تتعلق بالباب الأول (نفقات التصرف والفائدة على الدين العمومي).

هل ترى كيف يجمع هذا الجدول المختصر بين تصنيف إداري (من ينفق الأموال؟) والتصنيف الاقتصادي (في م سينفق الأموال؟)

تجدد الإشارة إلى أن نفقات التصرف الطارئة (القسم 4) ليست موزعة من قبل الوزارة (أالباب)، ولكن يتم جمعها معا في مبلغ واحد لكل الحكومة.

نفقات التنمية

لا تنفق الحكومات أموالها على العمليات اليومية فقط. بل يجب عليها أن تستثمر في مستقبل البلاد أيضاً. وهذه الاستثمارات، التي تبدأ، على سبيل المثال، من النفقات

الجدول 4.5 : نفقات التنمية، الأقسام والتوصيفات

القسم	6 الاستثمارات المباشرة	7 التمويل العمومي	8 نفقات التنمية الطارئة	9 نفقات التنمية المدفوعة من القروض الخارجية الموظفة
التوصيف	برامج ومشاريع التنمية التي تنجزها الدولة أو المؤسسات العمومية	اعتمادات المؤسسات العامة غير الإدارية والمؤسسات العامة للاستثمار، والتدخلات، وأملك العاصمة، وتسديد الديون، وتحقيق التوازن المالي. ويشمل هذا الجزء أيضاً اعتمادات البلديات للاستثمار والتدخل.	اعتمادات لتغطية احتياجات لم تحدد أوتوزع خلال مرحلة الإعداد لعملية الميزانية.	نفقات البرامج أو المشاريع أو الاستثمارات المدفوعة من القروض الخارجية الموظفة المسددة من الدولة. أنواع البرامج والمشاريع والاستثمارات هي نفسها الموجودة في القسمين 6 و7.

35 تنشر وزارة التنمية والتعاون الدولي أيضاً استراتيجيات التنمية لكل ولاية في البلاد. <http://www.mdc.gov.tn/index.php/2012-05-05-09-36-04/strategies-du-developpement>

36 للحصول على قائمة كاملة لأنواع نفقات التنمية التي ستنفق عليها الحكومة، من خلال الباب، في عام 2014، انظر الجدول "ب" من المرسوم 2013 - 5196.

37 يمكن العثور على هذه التوصيفات في مرسوم موفّق في شهر مارس 1999 (المرسوم 99 - 529).

دليل الميزانية التونسية

والمؤسسات العمومية (مثل المستشفيات) على مشاريع وبرامج محدّدة، والتي يمكن أن تشمل توسيع مدرسة، تحديث مستشفى، أو برنامج تلقيح. أما التّمويل العموميّ (الجزء السابع)، من ناحية أخرى، فهي النّفقات التي يتمّ تحويلها إلى المؤسسات العمومية غير الإدارية (مثل الوكالة الوطنية لحفظ الطاقة، والديوان الوطني للصناعات التقليدية، وديوان الوطني للسياحة، الخ)، والمؤسسات العمومية (مثل الشركة الوطنية للسكك الحديدية، بنك الإسكان، وما إلى ذلك). كما يمكن أن تذهب بعض هذه الأموال نحو الاستثمارات، ولكن يمكن أيضا أن تستخدم لتسديد الديون أو التوازن الماليّ.

في السياسات، والبرامج، والمشاريع طويلة الأجل. وسوف نناقش هذا الموضوع بشكل أكبر في المربّع 4. 2، ولكن دعونا أولا نلقي نظرة على بعض الأمثلة من نفقات التنمية. فالجدول 4. 5 هو قسم نفقات التنمية في الجدول 4. 4 مع توصيفات قصيرة إضافية (تماما تمّ القيام به في جدول نفقات التّصريف).³⁷

القسمان اللذان يشكّلان غالبية نفقات التنمية في تونس هي الاستثمارات المباشرة (القسم السادس) والتّمويل العموميّ (القسم السابع). والفرق الرئيسيّ بين هذين القسمين هو أنّ الاستثمارات المباشرة يتمّ إنفاقها من قبل الوزارات

الجدول 4. 6 : اعتمادات الميزانية، العنوان الثاني، بحساب آلاف الدينار التونسي (د.ت)، 2014

جملة العنوان الثاني	العنوان الثاني						الأبواب	الرقم
	الجزء الرابع	الجزء الثالث: نفقات التنمية						
		القسم العاشر تسديد أصل الدين العموميّ	جملة الجزء الثالث	القسم التاسع المدفوعة من القروض الخارجية الموظفة	القسم الثامن نفقات التنمية الطارئة	القسم السابع التمويل العموميّ		
780	-	780	-	-	-	780	1	المجلس الوطني التأسيسي
4.886	-	4.886	-	-	827	4.059	2	رئاسة الجمهورية
26.310	-	26.310	18.000	-	3.765	4.545	3	رئاسة الحكومة
138.240	-	138.240	-	-	58.800	79.440	4	وزارة الداخلية
16.090	-	16.090	200	-	13.130	2.760	27	وزارة التكوين المهني والتشغيل
416.242	-	416.242	-	416.242	-	-	28	النفقات الطارئة وغير الموزعة
3.200.000	3.200.000	-	-	-	-	-	29	الدين العموميّ
8.34.500	3.200.000	4.834.500	526.435	416.242	1.870.678	2.021.145		الجملة

المصدر: قانون الماليّ 2014

الميزانية العمومية، يتم اعتماد القسم التاسع لنفقات برامج وأمشاريع إهمائية محدّدة.³⁸

ويقوم القسم الثامن، على غرار القسم الرابع في نفقات التّصريف، بتوفير نفقات التنمية الطارئة للسنة المالية المقبلة. ويضم الجزء التاسع نفقات التنمية المدفوعة من القروض الخارجية. وعلى عكس القروض الخارجية الموظفة لدعم

38 لاحظ أنّ مجموع اعتمادات الجزء التاسع (الجميع الأبواب) سوف يكون دائما مساويا للمبلغ الموجود في الصنف التاسع في جدول المداخيل في قانون المالية (انظر الجدول 1 في الباب الثاني أعلاه).

دليل الميزانية التونسية

رموز الفصول، الأقسام، الأقسام الفرعية والولاية

الأصناف التي شاهدها في الجداول أعلاه (العناوين، والأجزاء، والأقسام) يمكن أن تساعدنا في الحصول على صورة كبيرة حول ما تنفقه الحكومة. ويمكننا أن نرى، على سبيل المثال، كم تنفق كل وزارة على التأجير العمومي أو المقارنة بين الإنفاق الاستثماري المباشر بين الوزارات. ومع ذلك، فإن هذا المستوى من المعلومات لا يفيدنا بشكل كبير إذا أردنا أن نفهم، على سبيل المثال، الإنفاق داخل الوزارة، لهذا السبب، نحن بحاجة إلى حفر أعمق في المستويات التالية من التوزيع الذي يستخدمه نظام الميزانية التونسي: أي الفصول والأقسام والأقسام الفرعية.

الفصول

المستوى الأول من التفصيل تحت الأقسام هو "الفصول". وكما رأينا، فإن الأقسام والأجزاء لديها عدد معين، وتتوافق مع نوع معين من الإنفاق (على سبيل المثال، الجزء السادس سوف يكون دائما الاستثمارات المباشرة). كما تحمل الفصول أيضا عددا معيناً أومرمزاً، وترتبط كل مادة بنوع معين من النفقات.

تشتمل جميع رموز الفصول على خمسة أرقام. الرقمان الأولان يشيران إلى الجزء الذي يقع تحته الفصل، والأرقام الثلاثة الأخيرة هي خاصّة بنوع معين من الإنفاق. دعونا نلقي نظرة على بعض الأمثلة لرموز الفصول لتوضيح هذه النقطة.

كل الأبواب (أوالوزارات) تستخدم رموز الفصول نفسها. على سبيل المثال، فإن الفصل 06.601 (التي ترد مكتوبة غالباً بهذه الطريقة 06601) تكون دائماً لنفقات تملك الأراضي، سواء التي يقوم بها الباب الرابع (وزارة الداخلية)، الباب العاشر (وزارة المالية)، أو بعض الأبواب الأخرى في الحكومة.

ينطبق في هذا الجدول أغلب ما لاحظناه حول الجدول 4.4. دعونا نلخص بإيجاز:

- تشمل نفقات الباب الثاني جميع نفقات التنمية، بالإضافة إلى نفقات الجزء العاشر (تسديد أصل الدين العمومي).
- يتم جمع نفقات التنمية الطارئة (الجزء الثامن) في مبلغ للحكومة بأكملها بدون أن يتم توزيعها حسب الأبواب.
- الفصلان 28 و29 هما الفصلان الوحيدان اللذان لا يتوافقان مع هيئة حكومية معينة (أي الوزارات الأربع والعشرين، المجلس التأسيسي، رئاسة الدولة، ومكتب رئيس الحكومة).
- الباب الثامن والعشرون (النفقات الطارئة غير الموزعة) هو مبلغ من جزئين: الجزء الرابع (نفقات التصرف الطارئة)، التي رأيناها في الجدول 4.4، والجزء الثامن (نفقات التنمية الطارئة)، التي رأيناها في الجدول 6.4.³⁹
- الباب التاسع والعشرون (الدين العمومي) هو أيضا مبلغ من جزئين: الجزء الخامس (فوائد الدين العمومي)، والجزء العاشر (أصل الدين العمومي). بعد هذه اللوحة الوجيزة عن كيفية توزيع نفقات الباب الأول والباب الثاني، لا يزال هناك صنف واحد واسع من النفقات، هو حسابات الخزائنة. وكما ذكرنا أعلاه، عادة ما يتم اعتماد حسابات الخزائنة جانبا للحسابات الوطنية الكبيرة مثل صندوق التشغيل أو صندوق التضامن الاجتماعي. ويتم توزيع اعتمادات حسابات الخزائنة حسب الأبواب، ولكن توجد معلومات ضئيلة جداً حول كيفية إنفاق هذه الأموال من قبل الوزارات.⁴⁰ وحتى الميزانيات الوزارية، التي توفر الكثير من الأرقام المفصلة للميزانية، لا تخبرنا شيئاً تقريباً عن حسابات الخزائنة.

39 يمكن العثور على كيفية اعتماد هذه الأموال في جريدة الرائد الرسمي. المصدر الأحدث، المرسوم 2013 - 3180، يعود إلى شهر جويلية 2013.

40 للاطلاع على القائمة الكاملة للشايف، انظر الجدول "ب" من قانون المالية.

دليل الميزانية التونسية

الجدول 4. 7 : نماذج من رموز الفصول

القسم الأول: التّأجير العمومي	القسم الثالث: التّدخل العمومي	القسم السادس: الاستثمارات المباشرة	القسم السابع: التّمويل العمومي
01.100: أجور الموظفين الحكوميين.	03.302: التّدخل في المجال الاجتماعي.	06.601: تملك الأراضي.	07.800: الاستثمارات في الإدارة العامة.
01.101: أجور الموظفين القارين.	03.304: التّدخل في المجال العلمي.	06.621: البحث العلمي في القطاع الاجتماعي.	07.801: الاستثمارات في قطاع الفلاحة والصيد البحري.
01.136: التّأجير العمومي حسب البرامج.	03.307: المساهمات في المنظمات الدولية.	06.748: صيانة وتجديد المرافق الصحية.	07.821: مساهمات الدولة.
	03.336: التّدخل العمومي حسب البرامج.	06.761: بناء وتوسيع المدارس الابتدائية.	07.823: التّوازن المالي.

المصدر: المرسوم 99 - 529 (8 مارس 1999) والمرسوم 2012 - 3407 (31 ديسمبر 2012). نُقح المرسوم 2012 - 3407 أجزاءً من المرسوم 99 - 529، حيث أضاف رموز فصول جديدة التي للأقسام 1 و2 و3 (جميعها تقع في نفقات التصرف) التي سيتم استخدامها في الوزارات التي ستقوم بإعداد الميزانية القادمة على الأداء.

يمكن أن يكون من الصعب فهم المعلومات المتاحة بموجب رموز القسم والقسم الفرعي، لأنه لا يوجد نمط منطقي في استخدامها. فبينما سيتم استخدام رموز الفصل باستمرار لتحديد أنواع معينة من النفقات، فإن الرموز المستخدمة لتعيين الأقسام والأقسام الفرعية غالباً ما تستخدم لأنواع مختلفة من النفقات.

وقد بدأ هذا الوضع المربك يتغير قليلاً، وقد تزامن هذا التغيير مع ظهور الميزانية القائمة على الأداء. فعلى سبيل المثال، نجد في ميزانية وزارة الصحة، التي بدأت تنفيذ الميزانية على أساس الأداء، تُستخدم رموز القسم الفرعي (تحت نفقات التصرف) للإشارة إلى نوع المعهد العمومي الذي يقوم بإنفاق الأموال. وكمثال على ذلك، يتم استخدام 09 لمعاهد الصحة، 08 لمعاهد التدريب، و05 لمعاهد التعليم العالي.

وعلى الرغم من الارتباك الذي نجده في رموز القسم والقسم الفرعي، فإن الأقسام والأقسام الفرعية يمكنها أن توفر تفاصيل مهمة، غالباً في شكل معلومات. من ذلك مثلاً حجم المبالغ التي تنفقها مستشفيات أو مدارس معينة على التّأجير العمومي والصيانة والتّحسينات الكبرى، الخ

مع هذا النوع من ترميز الفصول، يمكن لأي كان إذا أراد معرفة ما تنفقه الحكومة ككل على صيانة وترميم المرافق الصحية (06.748)، والمساهمات في المنظمات الدولية (03.307) مثلاً، أن يجمع جميع النفقات التي تستخدم هذه الفصل الخاصة للعثور على تلك المعلومات. وفي الواقع، تقوم وزارة المالية، كما هو في المرسوم الذي يتبع دائماً تمرير قانون المالية في أواخر ديسمبر، بنشر جدولين يقدمان نفقات الحكومة بموجب الفصل. وللحصول على قائمة الفصل الأكثر استخداماً، انظر الملحق III.

رموز الأقسام، الأقسام الفرعية، والولاية

توفر الفصول بعض المعلومات القيمة، ولكن فهم الميزانية غالباً ما يتطلب الحصول على المزيد من التفصيل. هذا التفصيل يمكن العثور عليه في بعض الجداول في قانون المالية (مثلاً، يوفر الجدول "د" تفاصيل حول نفقات التنمية) والميزانيات الوزارية، التي توفر أغلب المعلومات المفصلة. وقد أصبحت هذه المعلومات متاحة في الميزانيات الوزارية هذه، المنشورة الآن على موقع وزارة المالية، لأنّ الفصول موزعة أكثر إلى "أقسام" و"أقسام فرعية".

دليل الميزانية التونسية

الجدول 4.8: جدول الميزانية من ميزانية وزارة الصحة

الفصل	القسم الفرعي	التوصيف	توقعات 2013	توقعات 2014
01137*	063	مستشفى طبرية	100.000	128.000
01137	064	مستشفى التضامن	70.000	88.000
01137	071	مستشفى العالية	50.000	63.000

* 01137 توقعات المنح المعتمدة للمؤسسات العمومية للتأجير العمومي، حسب البرنامج.
ملاحظة: كل الأرقام بحساب الدينار التونسي (د.ت).

لكن للأسف، وخلافا لرموز القسم والقسم الفرعي، فإن رموز الفصل ليست مختزلة في مكان واحد. ويبين الجدول 4.8 مثلا لبعض المعلومات من جدول الميزانية الوزارية التي توفر تفاصيل على مستوى القسم الفرعي.

نوع آخر من الرموز - رمز الولاية - مستخدم في الميزانيات الوزارية، وإن كان ذلك لتفقات التنمية فقط. هذا الرمز يتيح تصنيف العديد من الاستثمارات المباشرة (القسم السادس)، التي تقوم بها الحكومة، من قبل الولاية في المنطقة التي تحصل على هذا الاستثمار. وهذا الرمز يمكن أن يكون مفيدا بشكل خاص عندما تحاول معرفة ما إذا كانت بعض الولايات

الجدول 4.8: جدول الميزانية من ميزانية وزارة الصحة

الفصل	القسم	رمز الولاية	التوصيف	توقعات 2013	توقعات 2014
06747*	0028	81	بناء مركز أساسي للرعاية الصحية في بوشامة، قابس	150	100
06747	0229	13	بناء مركز متوسط للرعاية الصحية في المحمدية	200	100
06747	0353	22	تحويل مركز أساسي للرعاية الصحية في الزريبة إلى مركز متوسط للرعاية الصحية	200	50

* الفصل 06747 توقعات "بناء، توسيع وتخطيط المرافق الصحية المحلية والأساسية".
ملاحظة: كل الأرقام بحساب الدينار التونسي (د.ت).

تتلقى تمويلات استثمارية من الحكومة الوطنية (مثل مستشفيات جديدة، توسيع مدرسة، الخ) أكثر من غيرها. ويبين المقتطف التالي من ميزانية وزارة الصحة مثلا لمكان استخدام رموز الدولة، وللحصول على قائمة رموز الولايات، انظر الملحق III.

تحليل بيانات الاعتمادات والنفقات

الآن وقد أصبح لدينا فهم جيد لكيفية تصنيف النفقات وما يترتب عنه على نطاق واسع، دعونا نلقي نظرة على كيفية إنفاق الحكومة لأموالها (أو كيف تخطط لإنفاق أموالها). وستبين لك جداول نفقات التنمية بوضوح أرقام الميزانية الخاصة بهذه الأصناف الثلاثة، وذلك في قانون المالية السنوي وفي الميزانيات الوزارية. وفي حين يمكن أن تكون المبالغ الثلاثة هذه نفسها من حيث القيمة، فإنها عمليا مختلفة غالبا، وبالتالي فإن معرفة الفروق بين المبالغ الثلاثة سيكون متاحا عند تحليل نفقات التنمية.

دليل الميزانية التونسية

[المربع 4. 2: مختلف أصناف نفقات التنمية]

يمكن أن تكون نفقات التنمية مربكة في وثائق الميزانية التونسية لأنها مصنفة بثلاثة طرق مختلفة (هذا التصنيف مختلف عن التصنيف الذي يستخدم الرموز، والذي رأيناه للتوّ). فطبقاً للفصل 13 من القانون الأساسي للمالية، تتمثل أصناف نفقات التنمية فيما يلي:

1. اعتمادات البرامج: هذا المبلغ يمثل الكلفة الجمليّة للمشروع المقترح، لكنّه لا يلزم الدولة بدفع هذا المبلغ بدون اعتمادات التّعهد.

2. اعتمادات التّعهد: هذا المبلغ هو المبلغ المتاح لموظف مأذون لتنفيذ استثمار عموميّ مقترح.

3. اعتمادات الدّفع: هذا هو المبلغ الفعلي المقرّر للولاية في السنة الماليّة.

وتخبرك الميزانيات الوزارية في تونس أيّ من نفقات التنمية في الميزانية هي للمشاريع الجارية وأيّ من تلك التّفقات هي للمشاريع الجديدة، ممّا يتيح لك صورة أوضح لما تقوم الوزارة بالاستثمار فيه. وعلاوة على ذلك، ومما أنّ الميزانيات الوزارية تعطيك أسماء وأماكن الكثير من مشاريع التنمية، فإنّه بإمكانك المزاوجة بين معلومات الميزانية وبين ما تعرفه عن احتياجات قطاعات معيّنة من السّكان (مثل ما تحتاجه جهة أو ولاية معيّنة على سبيل المثال) لمعرفة ما إذا كانت الحكومة بصدد إنفاق الأموال حيث ينبغي*.

* هذا النصّ المعتمد من سلسلة دراسات حالة لـ "شراكة الميزانية الدولية"، والوارد في: <http://internationalbudget.org/publications/freing-funds-to-meet-priorities-and-needs-sikas-campaign-to-curb-unnecessary-expenditure-in-tanzania>. تمّ إنفاقه فعلاً في السنوات السابقة أوفارن بين قوانين المائنة المختلفة لمعرفة المبالغ التي توقعته الحكومة إنفاقها سنوياً على مدى السنوات نفسها].

وعند تحليل الاعتمادات والتّفقات، سيكون عليك، في أحيان كثيرة، الاستفادة من مصادر متعدّدة، وأحياناً من مصادر مختلفة تقدّم معلومات مختلفة. وفي تونس، على سبيل المثال، ليس لقوانين المالية بيانات تاريخية، ولذلك، إذا كنت ترغب في إجراء مقارنات لجملة إنفاقات الحكومة على مر الأوقات، فعليك استخدام تقارير التّنفيذ لمعرفة المبالغ.

لا تظهر الحكومة التونسية إلاّ التصنيفات الاقتصاديّة الواسعة (انظر الجدول 4. 2) في تقاريرها التنفيذيّة، ممّا يعني أنّك سوف تكون قادراً مقارنة الإنفاق التاريخي حسب الأقسام فقط، وليس حسب الأبواب. ومع ذلك، من الممكن الآن، وقد تمّ نشر الميزانيات الوزارية، القيام ببعض التحليلات للإنفاق التاريخي لأبواب (أي وزارات) محدّدة.⁴²

في الأجزاء المتبقية من هذا القسم، سنتطرق لبعض الجداول والأرقام، المستمّدة من القوانين الماليّة للحكومة وتقارير التنفيذ، لإظهار إلى كم المعلومات المتوفرة في هذه الوثائق

وهناك أمر قد يبدو غير متوقّع، ولكن في أحيان كثيرة تكون جملة اعتمادات الدفع لوزارة ما بالنسبة للسنة الماليّة أعلى في الواقع من جملة اعتمادات التّعهد. والسبب في ذلك في كثير من الأحيان هو أنّ هناك مشاريع جارية تمّ "التّعهد" بها في السنوات السّابقة.

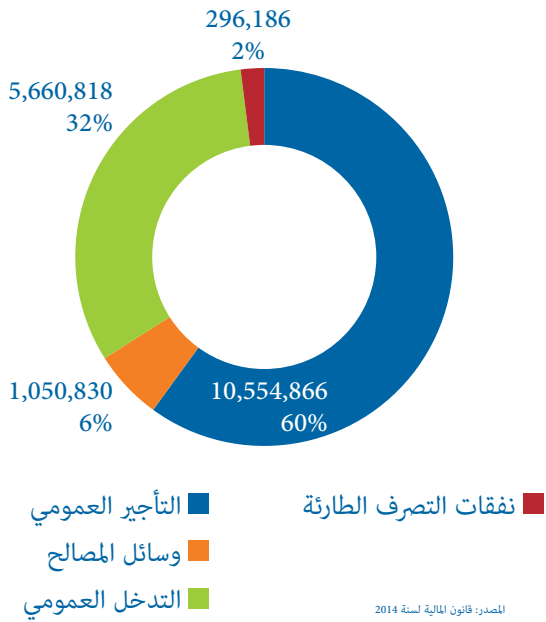
ومما أنّ الحصول على أرقام محدّدة بشأن ما تمّ إنفاقه فعلياً في سنة مالية معيّنة (مقابل ما تمّ اعتماده)، يتطلّب وقتاً، فإنّ بعض المقارنات التي سيكون عليك القيام بها ستكون بين التّفقات السّابقة والاعتمادات الحالية (أو التّقديرات). وإلى حدود منتصف 2014، ليس لدينا الأرقام النهائيّة لما تمّ إنفاقه في 2013، ولذلك استخدمنا اعتمادات أوتقديرات عامي 2013 و2014 لإجراء التّحليل التاريخي أدناه. ومما أنّ القيام بهذا الأمر له حدوده، فإنّه من المقبول القيام بهذا النوع من المقارنات، طالما أنّك واضح في تقديم نتائج الخاصّة بالأرقام التي تمثّل التّفقات الفعليّة والأرقام التي تمثّل التّفقات المقدّرة (الاعتمادات)؛ والسبب وراء استخدامك الأخيرة.

42 يوفر تقرير دائرة المحاسبات حول قانون مراجعة الميزانية بعض المعلومات التاريخية على جميع الأبواب في مكان واحد (في مقابل البحث عن هذه المعلومات في جميع الميزانيات الوزارية المختلفة). ومع ذلك، هناك نوعان من القيود الرئيسيّة لتقرير الدائرة: (1) كما ورد في المربع 9 من الباب الأول، فإنّ آخر تقرير المنشور في منتصف عام 2014، هو للسنة الماليّة 2011 - وهو الأخير كبير، و(2) للمعلومات، حسب الباب، في التقرير هي فقط للسنتين الماليّتين 2010 و2011، ممّا يحّد من مدى التّحليل التاريخي الذي يمكن القيام به.

دليل الميزانية التونسية

تحليل الميزانية يشبه حلّ لغز. ونحن غالبا ما نريد أن نرى الصورة الكبيرة أولا، ثم نبدأ في الحفر للعثور على المزيد من القرائن. وفي حالة الميزانية التونسية، يمكننا أن نبدأ بالنظر في الكيفية التي تنوي بها الحكومة اعتماد أموالها للفصول الخمسة (الواردة في الجدول 2.4).⁴³ ويوزع البيان 3.4 جملة اعتمادات الحكومة إلى الفصول الخمسة.

هذا البيان يمكننا بسرعة من رؤية أنّ حجمي نفقات التصرّف ونفقات التنمية يشكّلان معا حوالي 80 في المائة من الإنفاق الحكومي، وأنّ مدفوعات الدين العمومي (مدفوعات الفائدة البيان 4.2: نفقات التصرّف، حسب الجزء، 2014



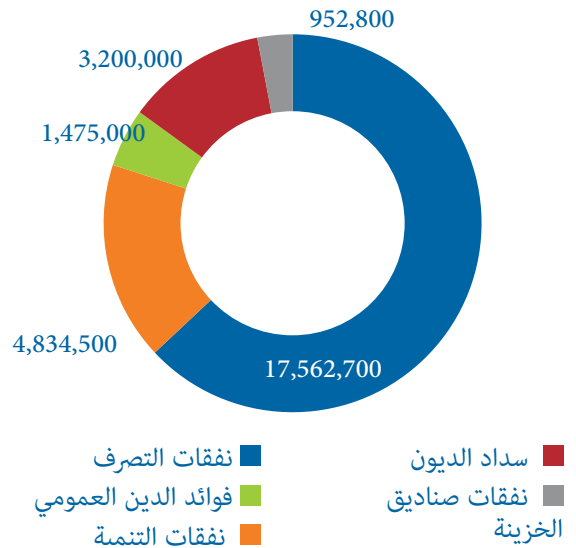
سنبدأ مع بيان حول جملة نفقات التصرّف، مقسّمة إلى الأقسام الأربعة (من 1 إلى 4) والموجودة في الجدول 4.2.

نرى هنا أنّ أكبر حصّة من نفقات التصرّف ستذهب إلى التأجير العمومي (الجزء 1)، في حين ستذهب ثاني أكبر حصّة إلى التّدخل العمومي (الجزء 3).

يمكن أن تقدّم لنا فكرة أساسية عمّا تنفق فيه الحكومة أموالها. وبما أنّ تصنيف معلومات الميزانية في تونس، على المستوى الوطني، يتمّ باستخدام الأجزاء، والأقسام، والأبواب (انظر الجداول 2.4 إلى 6.4 للتذكير)، فإنّ هذه هي الكيفية التي يتمّ بها تقديم المعلومات في هذه الجداول والأرقام.

إنّ هذا التحليل هوشامل بكلّ الوسائل، ولكنّه يطرح بعض الأفكار حول السبب الذي يجعل بعض الناس يقولون: إنّ

البيان 4.1: جملة النفقات حسب الفصل، 2014: ذ



ومدفوعات تسديد أصل الدين) يبلغ 17 في المائة.

وبما أنّ نفقات التصرّف ونفقات التنمية تشكّلان جزءا كبيرا من الميزانية، وبما أنّ نظام التصنيف الحكومي كذلك يقسّم هذه الأصناف أكثر من ذلك، فإنّه يمكننا النّظر لتزوي بالضببط كيف يتمّ تقسيم هذين الفصلين.

43 كان يمكن أن ننطلق من إنشاء مخطط دائري من صف "التعاونين" الموجود في الجدول 7، ولكن بما أنّ هذه الفئات ليست مثيرة للاهتمام أو مفيدة بقدر الأقسام، فقد بدأنا لنا من الأفضل أن نبدأ بالأقسام.

دليل الميزانية التونسية

العمومي (القسم 7). ودعونا نحدد مقدار ما تنفقه الحكومة التونسية، كحصة من الجملة، على الاستثمارات المباشرة وذلك باستخدام نفس الصيغة التي استخدمناها أعلاه لتحديد حصة قسم واحد من الميزانية الجمليّة. فهذا القسم يشكّل 42 في المائة من نفقات التنمية، في حين تمثّل نفقات التنمية نسبة 17 في المائة من ميزانية الحكومة الجمليّة. وهذا يعني أنّ الحصة الخاصّة بالاستثمارات المباشرة من جملة الميزانية ستكون حوالي 7 في المائة ((0.17 * 0.42) * 100).

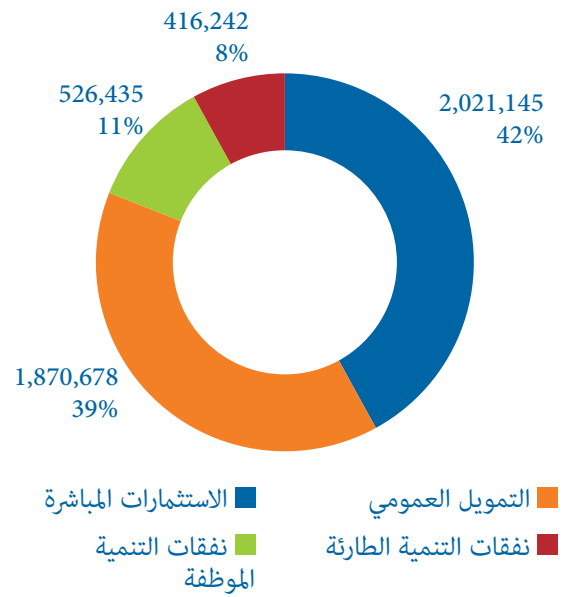
ويعطينا البيان 4.5 صورة كبيرة ومثيرة للاهتمام حول ما تخطط الحكومة لإنفاقه في عام 2014. ومع ذلك، قد تكون هذه المعلومات أكثر فائدة لو كان لدينا بعض النقطة المرجعية لمقارنتها بها. ويوفّر لنا الجدول 4.10 توزيعاً للنّفقات العامة على مدى عدّة سنوات. ويمكن لهذه المصنّفات أن تكون مفيدة، على سبيل المثال، لترى محور التعديلات الكبيرة (أوالصغيرة) التي تقوم بها الحكومة على إنفاقها. (هذه المعلومات لا يمكن العثور عليها في قانون الماليّة، ولكننا يمكن العثور عليه في تقارير التّنفيد وزارة الماليّة).

يستند الجدول 4.10 على مزيج من النّفقات الفعليّة (للسّنوات الماليّة 2010-2012) والاعتمادات (للسّنوات الماليّة 2013-2014). وهذا أمر شائع إلى حدّ ما مع جداول الميزانية لأنّ الحكومة تستغرق وقتاً طويلاً للحصول على أرقام دقيقة بخصوص الإنفاق الفعلي. وكما سبق أن ذكرنا، فإنّ تقديم المعلومات بهذه الطريقة هو مقبول، طالما كان ذلك يوضّح جيّداً النّفقات التقديرية والنّفقات. وفيما يلي بعض الملاحظات السريعة عن هذا الجدول:

- ارتفعت حصة الميزانية المخصّصة لنفقات التصرّف خلال السّنوات الخمس الماضية، في حين أنّ الإنفاق على نفقات التنمية، كحصة من الجملة، قد انخفض.
- بينما استقرّ الإنفاق على التّأجير العموميّ ووسائل

والآن وقد حصلنا على بيانات من هذين المجالين، يمكننا تحديد مقدار المبلغ الذي تتوقّع الحكومة إنفاقه على قسم معيّن كنسبة من ميزانيتها الجمليّة. ولنأخذ التّأجير العموميّ

البيان 4.3: نفقات التنمية، حسب القسم، 2014



المصدر: قانون المالية لسنة 2014

كمثال على ذلك. فهو يشكّل 60 في المائة من نفقات التصرّف، وهذه الأخيرة هي 63 في المائة من جملة الميزانية. وهذا يعني أنّ التّأجير العموميّ سوف يشكّل ما يقرب من 38 في المائة ((0.63 * 0.60) * 100) من الميزانية الجمليّة للحكومة.

ولنرى الآن كيف يتمّ توزيع ثاني أكبر فصل، أي نفقات التنمية. يقسّم البيان 4.5 نفقات التنمية إلى الأقسام الأربعة (من 6 إلى 9) الموجودة في الجدول 7.

يذهب القسم الأكبر من نفقات التنمية نحو الاستثمارات المباشرة (القسم 6)، في حين يذهب ثاني أكبر قسم إلى التمويل

دليل الميزانية التونسية

الجدول 4. 10: توزيع النفقات، 2010 - 2014

**2014	*2013	2012	2011	2010	
37.5%	35.6%	37.2%	37.0%	37.9%	التأجير العمومي
3.7%	3.6%	4.2%	4.3%	4.7%	وسائل المصالح
20.8%	25.7%	21.5%	18.9%	13.3%	التدخل العمومي
1.1%	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%	نفقات التصرف الطارئة
63.1%	65.5%	62.9%	60.3%	55.9%	نفقات التصرف كحصة من الجملة
7.2%	6.7%	7.1%	7.0%	8.0%	الاستثمارات المباشرة
6.7%	6.4%	8.3%	8.4%	7.7%	التمويل العمومي
1.9%	1.7%	2.0%	2.9%	4.2%	النفقات المدفوعة من القروض الخارجية الموظفة
2.7%	2.6%	3.1%	4.5%	4.5%	حسابات الخزينة لنفقات التنمية
1.5%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	نفقات التنمية الطارئة
19.9%	17.5%	20.5%	22.8%	24.1%	نفقات التنمية كحصة من الجملة
5.2%	5.2%	5.4%	5.7%	6.4%	مدفوعات الدين
11.4%	10.9%	12.3%	11.6%	13.8%	تسديد أصل الدين
0.4%	0.9%	-1.1%	-0.4%	-0.2%	الإقراض
17.0%	17.0%	16.6%	17.0%	20.0%	النفقات الأخرى كحصة من الجملة
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	جملة النفقات

المصدر: تقرير التنفيذ لوزارة المالية، ديسمبر 2013 * الاعتمادات من قانون المالية التكميلي لسنة 2013 ** الاعتمادات من قانون المالية لسنة 2014

لم يتم العثور عليها في الجداول في قانون المالية. وإدراج هذه الصنف، الذي يقدم لنا مبلغ حسابات الخزينة المعتمدة للنفقات التنموية، في هذا الجدول يؤدي إلى وجود تباين بين مبلغ جملة النفقات التنموية الموجودة في الجدول "ت" (C) من قانون المالية وجدول النفقات الموجود في تقارير التنفيذ. وهذا التباين ليس نتيجة خطأ ما، وإنما هوانعكاس لطريقتين مختلفتين من طرق تقديم المعلومات (لأنه في قانون المالية، كل حسابات الخزينة جملة معا).

• في حين أن هذا التناقض يمكن أن يكون مربكا، فإنه لا يعطينا المعلومات الجديدة التي يمكن أن تكون مثيرة للاهتمام ومفيدة. ونحن الآن يمكن احتساب مقدار المبلغ المخصص جانبا من حسابات الخزينة (جملتها 952.800.000 د.ت) لنفقات التنمية (765.500.000 د.ت). والجواب هو الأخير أن نقسم الرقم الأخير

المصالح (كنسبة مئوية) انخفض قليلا فقط، ارتفع الإنفاق على التدخل العمومي بشكل ملحوظ. سننظر أكثر في هذه الزيادة في لاحقا من هذا القسم.

• هذه الزيادة في نفقات التصرف يتوافق مع انخفاض في الإنفاق، من وجهة نظر مئوية، على الاستثمارات المباشرة، والتمويل العمومي، ونفقات تسديد الدين العمومي. ويبدو أن هذا إشارة إلى أن الحكومة قرّرت أن التدخل العمومي (نفقات الدعم والتحويلات إلى الهياكل العمومية، والتحويلات المباشرة للمواطنين) يجب أن يأخذ الأولوية أمام نفقات التنمية (الاستثمارات المستقبلية). ويمكنك أن تقرّر مع مزيد من المعلومات حول طبيعة ما تم إنفاقه أو قطعه، ما إذا كان قرار الحكومة هذا يبدو مناسباً.

• جزء من نفقات التنمية في هذا الجدول يأتي من "حسابات الخزينة لنفقات التنمية"، وهي الفئة التي

44 جملة المبالغ لحسابات الخزينة موجودة في الجدول "ت" (C) من قانون المالية.

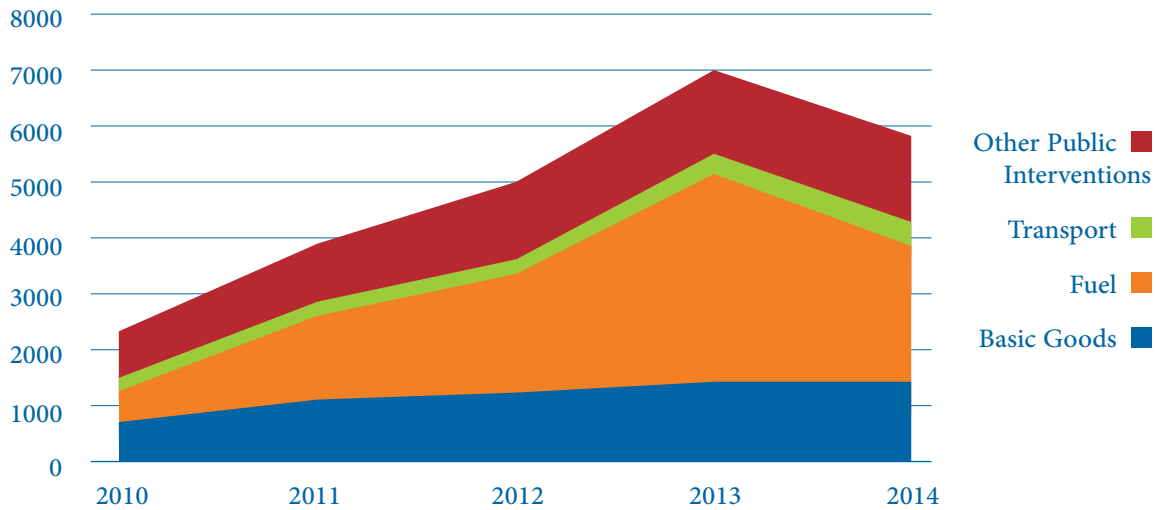
دليل الميزانية التونسية

المقارنات طوال الوقت. ولكن ماذا لو أردنا معرفة المزيد عن
قسم بعينه؟

765.500.000) على الرقم الأول (952.800.000):
0.80 أو 80 في المائة.⁴⁴

الجدول 4.4 مثير للاهتمام لأننا نقارن الأقسام ونقوم بهذه
أحد الأشياء التي لاحظناها في الجدول 4.4 أعلاه هو

البيان 4.4: التدخل العمومي، 2010 - 2014



المصدر: تقرير التنفيذ لوزارة المالية، ديسمبر 2013. * بيانات 2013 هي من قانون المالية التكميلي لسنة 2013، وبيانات 2014 هي من قانون المالية لسنة 2014.

حين أنها (خاصة نفقات دعم المواد الأساسية والوقود والنقل) شكّلت أغلبية طفيفة من نفقات التدخل العمومي. كذلك، شهد التدخل العمومي ككلّ زيادة مطردة خلال الفترة من 2010 حتى عام 2013، ولكن يبدو أنّ هذا النوع من الإنفاق سينخفض في عام 2014، وذلك نتيجة انخفاض متوقّع (من عام 2013) في دعم الوقود خاصة.

ماذا الذي نلاحظه حول هذه الأنواع الثلاثة من الدّعم؟ أولاً، شكّل دعم النقل دائماً أصغر نسبة، ولم تزد كثيراً منذ عام 2010. ثانياً، على الرّغم من أنّ نفقات دعم السلع الأساسية ودعم الوقود، في عام 2010، كانت متساوية إلى حدّ ما، فإنّ دعم الوقود قد ازداد بشكل ملحوظ خلال السّنوات الأربع الماضية.

أنّ هناك زيادة كبيرة في الإنفاق على التدخل العمومي في السنوات الأخيرة، لذلك سيكون من المثير للاهتمام أن نرى مصدر هذه الزيادة. وتذكّر من المناقشة السابقة حول التدخل العمومي أنّ هذه التدخّل يتخذ أشكالاً مختلفة. فبعضه أنفقته الوزارات للدّفع للباعة (خاصة لدعم السلع الأساسية، والنقل، والوقود). تتمّ التحويلات الأخرى إلى الجهات الحكومية الأخرى، وخاصة البلديات، ويتمّ نقل جزء أصغر من الحكومة مباشرة إلى الأفراد كجزء من شبكة التأمين الاجتماعي. والشكل التالي مستمدّ من المعلومات الموجودة في تقارير تنفيذ الحكومة.

يقدمّ البيان 6.4 صورة أفضل نوعاً ما لنفقات التدخل العمومي منذ عام 2010. ويبيّن أنّ نفقات الدّعم شكّلت، منذ سنة 2011، جزءاً كبيراً من جملة نفقات التدخل العمومي في

دليل الميزانية التونسية

كما ذكر أعلاه، لم تكن تقارير تنفيذ الحكومة تاريخيا شاملة ولا تقدّم لنا أيّة تفاصيل حسب الباب. وبالتالي، إذا أردت أن ننظر إلى الإنفاق الفعلي (لمقارنته بالاعتمادات) أو إذا أردت الاطلاع على غير ذلك من المعلومات (مثل عدد الموظفين) داخل الوزارة أو الإدارة، فستكون بحاجة إلى النظر في الميزانيات الوزارية التي نشرت مؤخراً، والتي بدأت وزارة المالية بإطلاقها في عام 2013. وسوف نقوم بالقاء نظرة على ميزانية من الميزانيات الوزارية في الباب الخامس من هذا الدليل.

وحتى الآن، فإنّ المعلومات التي شاهدناها حول الاعتمادات والنّفقات تعطينا فكرة عن الكيفيّة التي تنفق بها الحكومة أموالها، استنادا إلى التّصنيف الاقتصادي؛ وبعبارة أخرى، كم تنفق الحكومة لتأجير موظفي القطاع العموميّ مقارنة بما تنفقه على الاستثمارات المباشرة، أو ما هو مقدار المبلغ الذي تغيّر من جملة نفقات التنمية التي صرفتها الحكومة مدى السّنوات الخمس الماضية.

ومع ذلك، من القضايا المثيرة للقلق عند بعض المنظمات قد تكون حاجتها إلى معرفة الكيفيّة التي تنفق بها الحكومة أموالها على قطاع معين (على سبيل المثال، الصّحة والأمن والتّعليم) وكيف تغيّر الإنفاق على القطاعات مع مرور الوقت. ولتحديد ذلك، نحتاج إلى النّظر في جداول الميزانيّة التي توفّر لنا تصنيفا إداريا. لقد رأينا بالفعل أنّ قانون الماليّة، الذي يحتوي على معلومات الميزانية موزّعة حسب الباب، لديها تصنيفات إداريّة قد تكون مفيدة، ولكن لسنة مالية واحدة فقط. وللحصول على منظور طويل الأجل للإنفاق حسب الباب، سيكون علينا حشد المعلومات من مصادر أخرى، مثل تقرير دائرة المحاسبات على قانون مراجعة الميزانية. والجدول التّالي يظهر لنا خمس سنوات من الإنفاق الفعلي والإنفاق التّقديري حسب الباب وذلك من خلال المعلومات الواردة في تقرير التّدقيق ومن قوانين المالية.

إنّ مثل هذا التحليل الموجز يوضّح لم من المفيد غالبا الانطلاق من نظرة عامّة جدّا قبل أن نلقي نظرة فاحصة. فالبيان 12 يخبرنا أنّه مع ثورة 2011، قرّرت الحكومة إنفاق المزيد على الدّعم. وبما أنّ الاقتصاد كان في مأزق وكذلك النّاس، فإنّ هذا القرار كان له ما يبرّره.

الجدول 4.8 والبيان 4.6 تمّ تناولهما مجتمعين، ومع ذلك، يثير هذا أسئلة أخرى، وهو أمر يتطلّب المزيد من تحليل الميزانية. مثلا:

- لماذا قرّرت الحكومة إنفاق المزيد على دعم الوقود دون غيره من أنواع الدّعم (مثلا، دعم السّلع الأساسية)؟
- أيّ نوع من مشاريع وبرامج التّنمية التي تمّ قطعها أو تأجيلها في ظلّ انخفاض الاستثمارات المباشرة (القسم 6) والتّمويل العموميّ (القسم 7) كحصّة من الميزانية.
- الإنفاق على الأجور، كنسبة من جملة الإنفاق، ظلّ ثابتا. فهل ظلّ نفس عدد موظفي القطاع العموميّ هونفسه تقريبا؟ وإذا كان الأمر كذلك، هل يعني هذا أنّ أجورهم ظلّت راكدة ولم يتمّ مواكبتها مع التّضخّم (ارتفاع تكاليف المعيشة)؟ وكم هو عدد موظفي الحكومة ككلّ، وعددهم حسب الباب؟

دليل الميزانية التونسية

الجدول 4. 11: اعتمادات ونفقات الميزانية، كجزء من جملة الإنفاق، حسب الباب 2010 - 2014

2014	2013	2012	2011	2010	الباب
8.1%	8%	7.5%	6.5%	6.1%	وزارة الداخلية
0.02%	0.02%	0.03%			وزارة حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية
5.5%	4.6%	4.1%	4.3%	4.2%	وزارة الدفاع
1.7%	1.7%	2.8%			وزارة التنمية الجهوية والتخطيط
3.7%	4.3%	4.7%	4.5%	4.5%	وزارة الفلاحة
10.7%	11.1%	8.4%	5.1%	4.9%	وزارة الصناعة
5.4%	5.4%	5.3%	4.1%	4.5%	وزارة التجارة والصناعات التقليدية
4.6%	5.1%	5.1%	5.2%	4.1%	وزارة التجهيز
2.1%	1.6%	2.2%	2.3%	3.1%	وزارة النقل
0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	وزارة المرأة وشؤون الأسرة
1.6%	1.7%	1.6%	1.6%	1.5%	وزارة الشباب والرياضة
5.4%	5.4%	5.0%	5.8%	5.6%	وزارة الصحة
2.8%	2.9%	2.5%	1.9%	2.1%	وزارة الشؤون الاجتماعية
13.1%	13.1%	13.0%	15.7%	16.4%	وزارة التربية
5%	5%	4.9%	6.1%	6.1%	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
2.4%	3.2%	3.2%	1.3%	0.3%	وزارة التكوين المهني والتشغيل
16.7%	15.8%	16.2%	18.4%	20.0%	الدين العمومي
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	الجملة
Other	16.4%	16.6%	13.2%	10.8%	10.9%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

المصدر: قوانين المالية 2010 - 2011

الباب الخامس: المستجدات الأخيرة

- نشر الميزانيات الوزارية - الحصول على المعلومات هو، بطبيعة الحال، أمر أساسي لقدرة المجتمع المدني على رصد وتحليل ميزانية الحكومة. ويوفر هذا القسم قائمة في أنواع المعلومات التي أصبحت الآن متاحة في الميزانيات الوزارية.
 - الجهود الحكومية الأخرى لزيادة الشفافية والمساءلة والمشاركة - القسم الأخير من الباب يلقي نظرة على الجهود الإصلاحية الأخرى التي تقوم بها الحكومة، بما في ذلك إدخال تحسينات أخرى على النفاذ إلى المعلومات، بما في ذلك نشر المزيد من وثائق الميزانية، والجهود التي تبذلها الحكومة للعمل مع المجتمع المدني.
- التصريف في الميزانية حسب الأهداف:**

على مدى السنوات القليلة الماضية، بدأت الحكومة التونسية تنفيذ الميزانية حسب الأهداف. ويهدف هذا الجهد إلى إصلاح المالية العمومية لتكون الميزانية (إعدادا وتنفيذا وتدفيقا) مرتبطة بأهداف ومؤشرات محددة للأداء. ويتمثل هدف الإصلاح في ضمان أن تعكس الميزانية (والحكومة بشكل عام) بأكثر دقة التكاليف الحقيقية للبرامج والسياسات التي تهدف الحكومة إلى تحقيقها، وأن يكون تأثير الميزانية على الجمهور أكثر قابلية للقياس وأكثر وضوحا، وذلك من خلال المعايير والمؤشرات المحددة في الميزانية.

تتطلب المناصرة الفعالة حول ميزانية الحكومة من نشطاء المجتمع المدني مواكبة الإصلاحات في القطاع العمومي. ويمكن لهذه الإصلاحات أن تكون ذات تداعيات متعدّدة. وأهمّ تلك التداعيات، الآثار المباشرة على السياسات العامة. وبالتالي على حياة السكان، ولكنها يمكن أن تؤثر على النفاذ إلى معلومات الميزانية وجودتها. ويقدم هذا الفصل شيئا من المعلومات الأساسية عن بعض الإصلاحات الأخيرة في القطاع العمومي ذات الصلة بعمل المحللين وناشطي المجتمع المدني المهتمين بالميزانيات العمومية:

- الميزانية القائمة على الأداء - الميزانيات القائمة على الأداء هي الميزانيات التي يتم عرضها في شكل يسعى لربط الميزانية عن كثب بسياسات وخطط الحكومة، والتأكد من إمكانية تقييم تأثيرها بانتظام. ويوفر هذا القسم مقدّمة وجيزة لهذا الجهد الإصلاحي، وجدولا زمنيا للمراحل، ومثالا على الكيفية التي يتم بها تقديم المعلومات اليوم بهذا الشكل على المستوى الوزاري.

دليل الميزانية التونسية

ومن المحتمل أن يقدم هذا إصلاح التصرف في الميزانية حسب الأهداف معلومات مفيدة للغاية لمنظمات المجتمع المدني والنشطين. أولاً، ستسهل الإعداد المفصلة للبرامج العريضة داخل كل وزارة رؤية كيفية تقسيم الوزارات لعملها. وبالإضافة إلى ذلك، سيكون من السهل تقييم تماسك العمل في وزارة ما خاصة وأن كل وزارة اليوم تشرح ماهية استراتيجيات برنامجها. بمعنى هل أن استراتيجياتها تغيرت، وإذا كان الأمر كذلك، لماذا؟ وهل أن البرامج والمشاريع الفرعية تتماشى مع استراتيجياتها البرنامجية المعلنة؟

إن برنامج التصرف في الميزانية حسب الأهداف له مزايا محدّدة للباحثين ومناصري الميزانية. أبرز تلك المزايا، أن الميزانيات القائمة على الأهداف تشمل أهداف ومؤشرات أداء محدّدة في كل برنامج. ويمكن رصد هذه الأهداف والمؤشرات بانتظام لمعرفة ما إذا كان البرنامج بصدد تحقيق أهدافه. وعلاوة على ذلك، أصبح من الممكن الآن، بما أن معلومات الميزانية أصبحت موزعة حسب البرنامج ضمن الميزانية القائمة على الأهداف، إجراء مقارنات لا تستند فقط على التصنيف الاقتصادي (مثلاً، التأجير العمومي مقابل الاستثمارات المباشرة)، ولكن أيضاً حسب البرنامج (مثلاً، الرعاية الصحية الأساسية مقابل خدمات المستشفيات في وزارة الصحة).

دعونا ننظر إلى مثال لتوضيح ما يمكن أن يتعلّمه المجتمع المدني من خلال التصرف في الميزانية حسب الأهداف. البيان الأول أدناه مستمد من وزارة الصحة ويظهر جميع البرامج والبرامج الفرعية داخل الوزارة. ويوضح البيان الثاني أمثلة قليلة للأهداف والمؤشرات المستخدمة من قبل وزارة التربية في ميزانياتها القائمة على الأهداف.⁴⁶

في عام 2003، تم إنشاء وحدة التصرف في الميزانية حسب الأهداف⁴⁵ (GBO) في وزارة المالية، وبعد ذلك بعام، اشتمل القانون الأساسي للميزانية المنقّح حديثاً (OBL) مادة (المادة 11) التي ساعدت على وضع الأساس القانوني لتنفيذ التصرف في الميزانية حسب الأهداف. ونصّت المادة 11 على أن اعتمادات البرنامج يجب وضعها لتحقيق "أهداف ونتائج محدّدة يمكن تقييمها"، وينبغي أن تسهم هذه البرامج في تنفيذ "إستراتيجية ذات مصلحة وطنية".

في عام 2008، تم اختيار خمس وزارات (الصحة، التربية، التعليم العالي، الفلاحة، والتشغيل) لتكون الوزارات، أو "الدّفعة الأولى" التجريبية، للبدء في تنفيذ الميزانية حسب الأهداف. وطُلب من هذه الوزارات إعداد ميزانياتها بنفس الصيغة القديمة، وكذلك إعداد ميزانية قائمة على الأهداف. وتعني الأخيرة أن الوزارات، في الواقع، ستحتاج إلى إعادة هيكلة ميزانياتها بطريقة من شأنها أن تظهر المبلغ الذي كان يتم إنفاقه حسب البرنامج. كما تعني أنها تحتاج أيضاً إلى خلق إطار أداء، من شأنه أن يحدّد داخل كل وزارة (وكل برنامج داخل الوزارات)، الاستراتيجيات والأهداف والمؤشرات التي ستستخدمها كل وزارة لتقييم أثر الاستراتيجيات والأهداف. وقد أطلقت هذه الوزارات الخمس الميزانيات القائمة على الأهداف لأول مرة في عام 2013، وفي عام 2014 أطلقت دفعة أخرى من الوزارات (التجهيز والبيئة والصناعة، والمالية، والنقل) ميزانيات قائمة على الأهداف، ليصل بذلك عدد الوزارات التي نفذت هذا الإصلاح إلى تسعة وزارات. (هذه الوزارات تمثّل ثلثي الميزانية تقريباً دون اعتبار مدفوعات الدين العمومي). كما توجد خطة لتعميم استخدام الميزانيات القائمة على الأهداف في كافة الوزارات، ولكن لم يتضح بعد الأجل المحدّد لإتمامها.

45 مزيد المعلومات عن "التصرف في الميزانية حسب الأهداف" زيارة: <http://www.gbo.tn>

46 للحصول على نسخ لكل ميزانيات الوزارات، اطّلع على: http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=1&Itemid=712&lang=fr

دليل الميزانية التونسية

الجدول 5.1 ك بعض الأهداف والمؤشرات التي تستخدمها وزارة التربية

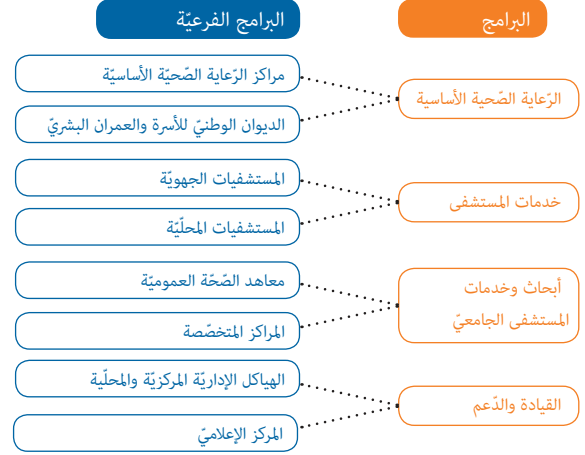
البرنامج	الهدف	المؤشر	2012	تقدير 2013	تقدير 2014
#1: التعليم الابتدائي	#2: تحسين المخرجات الداخلية للمدارس الابتدائية	#2.2: نسبة التلاميذ الحاصلين على تمكّن متوسط في اللغة العربية	68.75%	79.02%	79%
#1: التعليم الابتدائي	#2: تحسين المخرجات الداخلية للمدارس الابتدائية	#2.3: نسبة التلاميذ الحاصلين على تمكّن متوسط في اللغة الفرنسية	46.59%	52.43%	53%
#2: التعليم الإعدادي والثانوي	#1: تقليص التفاوت بين الولايات	#1.1: الفرق بين النسب العليا والدنيا (نسب مئوية) لتحصيل درجة البكالوريا بين الولايات	33.11%	30.59%	28%

Source: Ministry of Education budget is available at http://www.cnudst.rnrt.tn/index26e1.html?jort_fr

معينة أومستشفى أومشروع أوبرنامج محدّد، الخ.

- الوحدات الإدارية - توفر الميزانيات الوزارية التفاصيل حول الوحدات الإدارية داخل الوزارات. وهذا يعني أنه من الممكن أن نرى ميزانيات إدارات ومكاتب ومعاهد محدّدة وما إلى ذلك. مع العلم أن هذه التفاصيل يمكن أن تكون مفيدة للتحليلات التي تركز على قضايا معينة (مثل، إدارة المياه، وصحة الأم، الخ) وهي مسؤوليات وحدة إدارية محدّدة.
- البيانات التاريخية - لا يوفر قانون المالية السنوي تقريبا على أية معلومات حول حجم الاعتمادات أو النفقات في السنوات السابقة. وهذا النوع من المعلومات يمكن، مع ذلك، العثور عليه في الميزانيات الوزارية. حيث توفر معظم الميزانيات الوزارية ثلاث سنوات من المعلومات معظمها في شكل مجاميع لنفقات التصرف ونفقات التنمية، ولكن غالبا ما تقدّم أيضا معلومات أكثر تفصيلا

البيان 5.1: البرامج والبرامج الفرعية في وزارة الصحة



نشر الميزانيات الوزارية

في الوقت الذي توفر فيه الميزانيات القائمة على الأداء معلومات قيمة جدا، من المهم أيضا دراسة ميزانيات الوزارات التي تم إنتاجها باستخدام التصنيف الإداري / الاقتصادي التقليدي، لأنها تحتوي أيضا على ثروة من المعلومات. وتعرض النفقات المبينة في الميزانيات الوزارية مع تفاصيل أكبر بكثير مما يمكن العثور عليه في قانون المالية. وقبل عام 2013، لم تتح الحكومة الميزانيات الوزارية للجمهور، ولكن بسبب ضغوط من المجتمع المدني،⁴⁷ بدأت الحكومة نشر هذه الميزانيات على موقع وزارة المالية.

وفيما يلي بعض التفاصيل المفيدة التي يمكنك العثور عليها في الميزانيات الوزارية:

- الفصول، الأقسام، والأقسام الفرعية - العديد من الجداول في الميزانيات الوزارية تستخدم هذه الرموز الثلاثة، التي يمكن أن توفر تفاصيل النفقات الهامة.⁴⁸ ومن الأمور ذات الأهمية الخاصة لأولئك الذين يعملون على القضايا المحلية هو أن الرموز والأقسام الفرعية تستخدم أحيانا للإشارة إلى وجهة الأموال، على سبيل المثال، إلى مدرسة

47 انظر: <http://goingnext.com/opendata/2012/06/20/les-vrais-salaires-des-ministres-tunisiens-ou-comment-expliquer-un-trou-de-86-dans-le-budget-de-letat>

48 انظر على سبيل المثال الجدول XXXX أعلاه.

دليل الميزانية التونسية

جهود أخرى للدولة لزيادة الشفافية، والمساءلة، والمشاركة

يوفر تنفيذ الميزانية على أساس الأداء ونشر الميزانيات الوزارية المزيد من الفرص أكثر من أي وقت مضى للمجتمع المدني للمشاركة في عملية الميزانية في تونس. ومع ذلك، في حين أن هذه الجهود التي تبذلها الحكومة جديرة بالثناء، فهي ستتطلب مراقبة مستمرة من المجتمع المدني، ليس مجرد التأكد من أن الحكومة تتابع خلال التزاماتها والاستفادة من المعلومات المتوفرة، ولكن أيضا للضغط من أجل إدخال تحسينات على ميزانيات الأداء وعلى المواد التي تنشرها الوزارات كذلك.

وهناك ثلاث أنواع من جهود الإصلاح الحكومية الإضافية الجارية ذات إمكانات كبيرة، ولكنها تحتاج أيضا إلى مشاركة للمجتمع المدني الكاملة لضمان تحقيقها على نحو فعال: توفير فرص أفضل للنفوذ إلى المعلومات؛ زيادة شفافية وثائق الميزانية الرئيسية؛ وتطوير تعاون أفضل مع المجتمع المدني.

نفوذ أفضل للمعلومات

في شهر مايومن عام 2011، اعتمدت الحكومة الانتقالية في تونس مرسوم حول حرية المعلومات. أعطى المرسوم 41 للجمهور الحق في النفوذ إلى الوثائق الإدارية من المؤسسات الحكومية. وكان هذا تطورا كبيرا في البلاد، خصوصا وأن المعلومات ظلت في طي الكتمان ومغلقة تماما أمام الجمهور قبل الثورة. ومع ذلك بقي تنفيذ المرسوم 41، صعبا. وكانت إحدى العثرات وراء ذلك لغة المرسوم الغامضة جدا، والتي تركت الأمر غير واضح حول الكثير من الوثائق التي يمكن النفوذ إليها، والتي لا تزال محظورة. وشكا النقاد أيضا من عدم وجود هيئة مستقلة للإشراف على المرسوم، وغياب مبادئ توجيهية واضحة للجهات الحكومية والمسؤولين عن كيفية تنفيذه.

(من الفصول والأقسام مثلا). هذا النوع من المعلومات يمكن استخدامه للتعرف بسهولة عما إذا كانت وزارة (أووحدة إدارية أخرى) تنفق أكثر أوأقل على نفس المنطقة مما كانت عليه في السنوات السابقة.

- الرموز على مستوى الولاية - عدم المساواة بين الجهات قضية مهمة في تونس. ومعظم المعلومات الموجودة، سواء في قانون المالية أو في الميزانيات الوزارية، لا يحدّد إلى أي منطقة، ولاية، أو مكان في البلد يتم توجيه نوع ما من النفقات. لكن بعضها يبيّن ذلك. فعلى سبيل المثال، تتضمن جداول الميزانية لنفقات التنمية في الميزانية الوزارية رمزا يحدّد الدولة الولاية التي سيتمّ فيها الإنفاق.⁴⁹ وهذا النوع من المعلومات يمكن أن يستخدم لتحديد الاختلافات الجوهرية في النفقات بين الولايات.
- المعلومات غير الواردة في الميزانية - يحتاج تحليل الميزانية إلى المعلومات غير الواردة بالميزانية لإثراء التحليل. وعلى سبيل المثال، فإن مقارنة الإنفاق بين الوزارات أو الولايات ستخبرك القليل نسبيا، إلا إذا كنت تعرف أيضا ما هي الخدمات المقدمة، كم عدد الموظفين الضروريين لتقديم تلك الخدمات، عدد الأشخاص الذين يتلقون الخدمات، الخ... ويمكن العثور على بعض هذه المعلومات في مركز تونس للإحصاء، والمعهد الوطني للإحصاء.⁵⁰ ومع ذلك، يمكن العثور على بعض هذه المعلومات أيضا في الميزانيات الوزارية. فبعض الوزارات، على سبيل المثال، توفر معلومات عن عدد الموظفين الذين تستخدمهم، وعدد المستفيدين من المساعدة المالية المباشرة، وعدد المؤسسات العامة (مثلا، المستشفيات) هي جزء من الوزارة، الخ. وهذا النوع من المعلومات أمر بالغ الأهمية لفهم معنى النفقات المحددة والأولويات العامة، الخ.

49 العديد من بنود النفقات الرأسمالية تستخدم رمز 00 الذي لا يتوافق مع أي ولاية. انظر الجدول XXXX أعلاه مثلا. والحصول على قائمة للرموز المستخدمة في كل ولايات تونس الـ24. انظر الملحق XXX.
50 <http://www.ins.nat.tn>

دليل الميزانية التونسية

[البيان 5. 2: توفر الوثائق الميزانية الثمانية الرئيسية]

وثائق الميزانية	2011*	2014**
البيان المبدئي للميزانية		
مقترح الميزانية للسلطة التنفيذية		
قانون الميزانية		
ميزانية المواطن		
التقارير السنوية		
التقرير السنوي التصفي		
التقرير السنوي النهائي		
تقرير المدققين		

* بناء على مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2012 ** بناء على توفر الوثائق على المواقع الالكترونية الحكومية

ويبين الشكل أعلاه أنّ الحكومة التونسية قامت بتحسينين واتخذت خطوة إلى الوراء فيما يتعلق بشفافية الميزانية. فمقترح السلطة التنفيذية للميزانية وميزانية المواطنين كلاهما متاحان اليوم للجمهور. لكن للأسف، تراجعت الحكومة عندما كان يتعلّق الأمر بإتاحة تقرير التدقيق للجمهور. وعلى الرغم من أنّ تقرير التدقيق تمّ نشره في عام 2014، إلاّ أنّه لا يمكن اعتباره "متاحاً للجمهور"، بسبب التأخر الكبير بين نهاية الفترة التي يشملها التقرير، وتاريخ النشر. وكما رأينا في المربع 2. 8، فإنّ تقرير التدقيق (ويشار إليها في تونس باسم "تقرير قانون مراجعة الميزانية") تمّ نشره بعد نحو عامين ونصف من نهاية السنة المالية، وهو ما يتجاوز الحدّ الأقصى الذي تدعو إليه أفضل الممارسات الدولية وهوسنتين. ومع ذلك، يبدو أنّ الحكومة قد اتخذت خطوة إيجابية عموماً نحو مزيد من الشفافية، بالنظر إلى نشرها مقترح السلطة التنفيذية للميزانية وميزانية للمواطنين.

التعاون مع المجتمع المدني

كان قيام الحكومة التونسية بنشر مقترح السلطة التنفيذية للميزانية في نهاية عام 2013 أحد أعمال الحكومة التي أهلت

وقد أدت هذه النقائص إلى تطوّرين إيجابيين. أولاً، مارست منظمات المجتمع المدني ضغوطات من أجل نفاذ أوضاع إلى تشريعات المعلومات. كما حاولت أيضاً جعل المرسوم 41 أكثر قابلية للفهم والنفاذ إلى من قبل الجمهور. ويعدّ موقع "مرسوم 41"، (<http://www.marsoum41.org/ar>)، أحد الأمثلة عن جهود المجتمع المدني لتبسيط العملية التي تمكّن الجمهور من تقديم طلبات الحصول على المعلومات من الحكومة.⁵¹ ثانياً، وبسبب افتقار المرسوم إلى الوضوح، وافتقار المراسيم لنفس الشريعة التي تتمتع بها القوانين، بدأت الحكومة إعداد قانون النفاذ إلى المعلومات، وعقدت اجتماعين استشاريين عموميين على الأقلّ بشأن المبادرة منذ أغسطس 2013. وفي حين يبقى من غير المؤكّد إن كان القانون الجديد سيكون مثالياً، فإنّ استعداد الحكومة لإدخال تحسينات على المرسوم، وإشراك المجتمع المدني في هذه القضايا يشيران إلى إمكانية تحسّن النفاذ إلى المعلومات في تونس في المستقبل القريب.

زيادة الشفافية وثائق الميزانية الرئيسية

يعتبر مدى إتاحة الحكومة لوثائق الميزانية ونفاذ الجمهور إليها أحد التدابير الرئيسية لشفافية عملية الميزانية في بلد ما. ولقد رأينا في الفصل الأول أنّ الحكومة التونسية تقوم بنشر عدد من الوثائق خلال السنة المالية. ويعتبر مسح الموازنة المفتوحة لـ "شراكة الميزانية الدولية" (IBPOB) إحدى أدوات تقييم شفافية الحكومات "عندما يتعلّق الأمر بنشر وثائق الميزانية. واستناداً إلى المعايير والممارسات الدولية، يبحث المسح في ما إذا كانت الحكومات تنشر، في الوقت المناسب وبطريقة شاملة، وثائق الميزانية الثمانية الرئيسية. وقد درسنا هذه الوثائق الثماني في الفصل الأول، ولكن يظهر الشكل 5. 2 التّقدم (من عدمه) في مدى إتاحة هذه الوثائق للجمهور، وذلك بين عامي 2011 و2014.

دليل الميزانية التونسية

وقبل بدء عملية لشراكة الحكومة المفتوحة ، كانت الحكومة التونسية قد بدأت بالفعل الانخراط مع المجتمع المدني حول قضايا الشفافية والمساءلة، وخاصة تلك التي تتعلق بالميزانيات. وفي مارس سنة 2013، التي أنشئت وزارة المالية تحت ضغط المجتمع المدني، لجنة مشتركة بين الحكومة والمجتمع المدني بشأن الشفافية والمساءلة حول الميزانية. وقد اجتمعت اللجنة، التي ضمت أكثر من عشرة ممثلين عن المجتمع المدني، عدة مرات. وتمثل أحد الموضوعات الرئيسية التي ناقشتها اللجنة هي إنتاج ونشر ميزانية الحكومة للمواطنين. وقدّم ممثلو المجتمع المدني ملاحظاتهم حول الوثيقة، وقد ضمت النسخة النهائية للميزانية التي نشرتها وزارة المالية تلك الملاحظات. ويعتبر هذا مثالا ملموسا على دور مشاركة المجتمع المدني والجمهور في زيادة شفافية الميزانية وتحسين الحكم.

البلاد للانضمام إلى شراكة الحكومة المفتوحة (OGP)، وهي مبادرة دولية، متعدّدة الأطراف تهدف إلى تحسين الحكم من خلال الشفافية والمساءلة والمشاركة العامة. ويتطلب الانضمام إلى شراكة الحكومة المفتوحة OGP من الحكومات العمل مع المجتمع المدني لإعداد "خطط عمل"، وهي خطط مدّة عامين يتمّ تصميمها لمواجهة التّحديات المرتبطة ب (1) تحسين الخدمات العامّة، (2) زيادة النزاهة العامّة، (3) إدارة الموارد العامّة بطريقة أكثر فعالية، (4) خلق مجتمعات أكثر أمنا، و(5) زيادة مساءلة الشركات.⁵² وبطبيعة الحال، ستستند التزامات الحكومة التونسية لتحسين الحكم جزئيا، على مطالب منظمات المجتمع المدني التونسية. وقد أصدرت تونس أول خطة عمل لشراكة الحكومة المفتوحة في سبتمبر 2014.⁵³

الملحق I: أين يمكن العثور على المعلومات ذات الصلة في تونس

/http://www.finances.gov.tn	مشروع قوانين المالية، تقارير التنفيذ، الميزانيات الوزارية، ميزانيات البلديات، ميزانية المواطنين	وزارة المالية
/http://www.gbo.tn	ميزانيات الوزارات القائمة على الأداء، وثائق الإصلاح، معايير تسمية وضع الميزانية القائمة على الأداء	وحدة الميزانيات القائمة على الأداء
http://www.courdescomptes.nat.tn	تقارير التدقيق	دائرة الحسابات
/http://www.bct.gov.tn	مؤشرات الاقتصاد الكلي، مؤشرات أسعار المستهلك، معلومات عن القروض الداخلية	البنك المركزي
http://www.impots.finances.gov.tn	قوانين الضريبة	إدارة الضرائب
/http://www.mdci.gov.tn	الميزانيات الاقتصادية، ومخططات التنمية الوطنية، والجهوية، ومخططات تنمية الولايات	وزارة التنمية والتعاون الدولي
http://www.cnudst.rnrt.tn/index26e1.html?jort_fr	أرشيف لجميع القوانين، بما في ذلك قوانين المالية السابقة، والقانون الأساسي للميزانية (بما في ذلك التعديلات)، والمراسيم ذات الصلة	الرائد الرسمي للجمهورية التونسية
/http://www.ins.nat.tn	المؤشرات السكانية الاجتماعية-الاقتصادية	المعهد الوطني للإحصاء

دليل الميزانية التونسية

الملحق II: قائمة المصطلحات

الاعتماد	مبلغ من المال مخصص لاستخدام معين.
إذن الصرف	سلطة ممنوحة لرؤساء الإدارات لصرف الأموال المخصصة لهم بموجب قانون المالية السنوي. وتقع أذن الصرف تحت سلطة موظفين مفوضين، وهم، بالنسبة لميزانية الدولة، الوزراء ورؤساء المؤسسات العمومية الإدارية. وعادة ما توفر أذن الصرف سلطة إنفاق المال لسنة مالية واحدة، ولكن بعضها يفعل ذلك لعدة سنوات.
التدقيق	هومراجعة حسابات عمومية لحكومة ما، وفقا للامتثال القانوني والمالي لممارسات أو أداء التصرف في المالية العمومية للحكومة. وهناك نوعان من التدقيق: تدقيق داخلي، ويتم في وكالة أو إدارة أو وزارة ما لمحاولة ضمان كفاءة وفعالية الإنفاق، وتوافقه مع اللوائح والقوانين ذات الصلة. وتدقيق خارجي، من جهة أخرى، وهو تدقيق تجريه وكالات وأموستات مستقلة لاستعراض ورصد الأنشطة المالية والإدارية للسلطة التنفيذية.
دورة الميزانية	هي الفترة الزمنية التي تضم المراحل الأربعة التي يتم فيها إعداد، إقرار، تنفيذ، وتدقيق ميزانية بلد ما. وتستمر دورة الميزانية عادة من ثلاث إلى أربع سنوات.
نفقات التنمية	هي الأموال التي تنفق لشراء أصول طويلة الأجل، وتنقسم عادة على مدى عدة سنوات. وفي تونس، نفقات التنمية هي التكاليف المرتبطة ببرامج التنمية والمشاريع، مثل بناء طريق جديد، وتنفيذ برنامج تلقيح، أو توسيع مدرسة.
الباب	هو التسمية المستخدمة للوحدات الإدارية في ميزانية الدولة في تونس. وجميع الأبواب هي تقريبا الوزارات أو المكاتب الحكومية الأخرى (مثل، مكتب رئيس الوزراء). وهناك بابان فقط ليسا كيانات إدارية وهما البابان 28 و29، وهما تبعا للنفقات الطارئة وغير الموزعة، والذين العمومي.
مقياس أسعار المستهلك (CPI)	هومقياس، غالبا ما يتم نشره من قبل البنك المركزي، وهو يعكس سعر سلة تمثيلية (نموذجية) سلع وخدمات المستهلك. كما تستخدم لتقييم أثر التضخم على المستهلك العادي.
نفقات التصرف (أو النفقات المتكررة)	هي الأموال المرتبطة بالعمليات اليومية للحكومة. وتشمل هذه النفقات رواتب موظفي القطاع العمومي، منحهم، والتكاليف المرتبطة بتسيير وصيانة الوزارات والإدارات والمكاتب العمومية الأخرى، وكذلك السلع والخدمات المستهلكة مباشرة، مثل الدعم.
الدين	هو المبلغ المستحق الذي تدين به الحكومة للمقرضين من القطاع الخاص في أية فترة زمنية معينة. وتقترض الحكومات عند اختيار العجز، وعند محاولة الحد من الدين المستحق عند تشغيلها الفوائض. وبالتالي تمثل الدين جملة كل أنواع العجز السنوية، ناقص أي فوائض سنوية، على مدى السنوات.
التصنيف الاقتصادي	هو تصنيف النفقات والمداخيل الذي يوفر معلومات عن طبيعة مدخول، أو اعتماد، أو إنفاق ما، ويرتبها تحت أصناف اقتصادية كبيرة (الرواتب، نقل الأموال، والضرائب المباشرة، وما إلى ذلك).
النفقات	الأموال التي تنفقها جهة حكومية. وهي نفقات مجعولة للوفاء بالتزام حكومي ما، سواء تعين في السنوات المالية السابقة أو في العام الحالي.
السنة المالية	هي فترة المحاسبة التي تقوم بها الحكومة على مدى اثني عشر شهرا، وتنفذ فيها عمليات ميزانيتها (جمع المداخيل وتنفيذ الميزانية) وفقا لما تمت الموافقة عليه في الميزانية لسنة معينة. وفي تونس، تمتد السنة المالية من 1 جانفي حتى 31 ديسمبر.

دليل الميزانية التونسية

المنح	هي الأموال التي في تصرفها الحكومة الوطنية مباشرة إلى مستويات أدنى من الحكومة، والشركات، والمنظمات غير الربحية، أو الأفراد. ويتم تقديم بعض المنح لأغراض محددة، في حين يمكن استخدام منح أخرى لأي غرض يراه المستفيد مهماً. وقد يشير هذا أيضاً إلى المبالغ التي تقدم للحكومة الوطنية، عند عدم اشتراط التسديد.
الناتج المحلي الإجمالي	هو إجمالي قيمة السلع والخدمات النهائية المنتجة في بلد ما خلال سنة ما. ويتم قياس النمو الاقتصادي من خلال التغير في الناتج المحلي الإجمالي من سنة إلى أخرى.
التضخم	هي زيادة في مستوى أسعار السلع والخدمات خلال فترة من الزمن. والطريقة الأكثر شيوعاً لضبط التضخم هو استخدام مؤشر أسعار المستهلك الذي يصدره البنك المركزي.
القيمة الاسمية	هي أي سعر أوقية معبر عنها بمصطلحات نقدية (أي في وحدات من العملة) في وقت معين. وعادة ما تقدم وثائق الميزانية القيم الاسمية فقط، وهي قيم ليست نسبة للتضخم.
القانون الأساسي للميزانية	هو القانون العمومي للمالية الذي يمثل، في بعض البلدان، الإطار القانوني الرئيسي لكل مسائل الميزانية في بلد ما.
الموارد الذاتية	هي المداخيل التي تحصلها الحكومة دون أن يشمل ذلك القروض الداخلية والخارجية. وعادة، يأتي الجزء الأكبر من الموارد الذاتية لبلد ما، من عائدات الضرائب لكنه يشمل أيضاً مداخيل الموارد الطبيعية والهبات وغيرها.
التصرف في الميزانية حسب الأهداف	هي عملية الميزانية التي تسعى لربط إعداد الميزانية وتنفيذها بشكل وثيق مع السياسات والخطط الحكومية، والتأكد من أن إمكانية تقييم تأثيرها بانتظام.
القيمة الحقيقية	هو مقياس للقوة الشرائية للنقود التي تراعي التضخم (أو التغير في الأسعار عبر الوقت).
حسابات الخزينة	هي الأموال التي تتأق من الأداءات المباشرة وغير المباشرة، وعادة ما يتم رصدها جانباً للحسابات الوطنية الكبرى مثل صندوق للتشغيل أو صندوق للتضامن الاجتماعي.
الهيئة العليا للتدقيق	هي أهم مدقق لعملية الميزانية لبلد ما لأنها توفر أعلى مستوى من التدقيق الخارجي لهياكل الدولة. وفي تونس تسمى هذه الهيئة دائرة الحسابات، وهي هيئة قضائية تفحص الحسابات المالية للحكومات الوطنية والوطنية الفرعية، إلى جانب المؤسسات العمومية والشركات المملوكة للدولة.
التحويل	هو العملية التي يتم من خلالها تحويل اعتماد ما من عنصر إلى عنصر آخر خلال السنة المالية. وعادة ما يحدد الإطار القانوني للميزانية في بلد ما الإجراءات الضرورية لإعادة توزيع الأموال.

الملحق III: الفصول الدستورية ذات الصلة بعملية الميزانية

رقم الفصل	الموضوع	النص الكامل
الفصل الثالث	السيادة للشعب	الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات، يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين أو عبر الاستفتاء.
الفصل العاشر	نظام الضريبة	أداء الضريبة وتحمل التكاليف العامة واجب وفق نظام عادل ومنصف. تضع الدولة الآليات الكفيلة بضمان استخلاص الضريبة، ومقاومة التهرب والغش الجبائين. تحرص الدولة على حسن التصرف في المال العمومي وتتخذ التدابير اللازمة لصفه حسب أولويات الاقتصاد الوطني وتعمل على منع الفساد وكل ما من شأنه المساس بالسيادة الوطنية.
الفصل الثاني والثلاثين	النفاذ إلى المعلومات	تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة. تسعى الدولة إلى ضمان الحق في النفاذ إلى شبكات الاتصال.
الفصل الثالث والستين	التعديلات	مقترحات القوانين ومقترحات التعديل المقدمة من قبل النواب لا تكون مقبولة إذا كان إقرارها يخل بالتوازنات المالية للدولة التي تم ضبطها في قوانين المالية.

دليل الميزانية التونسية

الفصل السادس والستين	إجراءات الميزانية	
		<p>يرخص القانون في موارد الدولة وتكاليفها حسب الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية.</p> <p>يصادق مجلس نواب الشعب على مشاريع قوانين المالية وغلق الميزانية طبق الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية.</p> <p>يقدم مشروع قانون المالية للمجلس في أجل أقصاه 75 أكتوبر ويصادق عليه في أجل أقصاه 72 ديسمبر.</p> <p>يمكن لرئيس الجمهورية أن يرد المشروع إلى المجلس لقراءة ثانية خلال اليومين المواليين لمصادقة المجلس عليه.</p> <p>وفي صورة الرد، يجتمع المجلس للتداول ثانية خلال الأيام الثلاثة الموالية لممارسة حق الرد.</p> <p>يجوز للأطراف المشار إليها بالمطلة الأولى من الفصل 702، خلال الأيام الثلاثة الموالية لمصادقة المجلس للمرة الثانية بعد الرد أو بعد انقضاء آجال ممارسة حق الرد دون حصوله، الطعن بعدم الدستورية في أحكام قانون المالية أمام المحكمة الدستورية التي تبت في أجل لا يتجاوز الأيام الخمسة الموالية للطعن.</p> <p>إذا قضت المحكمة بعدم الدستورية، تحيل قرارها إلى رئيس الجمهورية الذي يحيله بدوره إلى رئيس مجلس نواب الشعب، كل ذلك في أجل لا يتجاوز يومين من تاريخ قرار المحكمة. ويصادق المجلس على المشروع خلال الأيام الثلاثة الموالية لتوصله بقرار المحكمة الدستورية.</p> <p>عند إقرار دستورية المشروع أو عند المصادقة عليه ثانية إثر الرد أو عند انقضاء آجال الرد والطعن بعدم الدستورية دون حصول أي منهما، يختم رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية في أجل يومين. وفي كل الحالات يتم الختم في أجل لا يتعدى 37 ديسمبر.</p> <p>إذا لم تتم المصادقة على مشروع قانون المالية في أجل 37 ديسمبر، يمكن تنفيذ المشروع فيما يتعلق بالنفقات، بأقساط ذات ثلاثة أشهر قابلة للتجديد بمقتضى أمر رئاسي، وتستخلص الموارد طبقاً للقوانين الجاري بها العمل.</p>

دليل الميزانية التونسية

<p>يتكون القضاء المالي من محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها. تختص محكمة المحاسبات بمراقبة حسن التصرف في المال العام، وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية، وتقضي في حسابات المحاسبين العموميين، وتقيم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلقة به، وتساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلق الميزانية. تعد محكمة المحاسبات تقريرا سنويا عاما تحيله إلى كل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس نواب الشعب، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الأعلى للقضاء، ويتم نشره. كما تعد محكمة المحاسبات عند الاقتضاء تقارير خصوصية يمكن نشرها. يضبط القانون تنظيم محكمة المحاسبات، واختصاصاتها، والإجراءات المتبعة لديها، والنظام الأساسي الخاص بقضاتها.</p>	<p>دائرة المحاسبات</p>	<p>الفصل السابع عشر بعد المائة</p>
<p>تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقا لما يضبطه القانون.</p>	<p>الديمقراطية التشاركية المحلية</p>	<p>الفصل التاسع والثلاثين بعد المائة</p>

الملحق IV: رموز الفصول والولاية المستخدمة في وثائق الميزانية

أمثلة من رموز الفصول المستخدمة في وثائق الميزانية		
رقم القسم	رقم الفصل	نوع الإنفاق
01	01.101	الأجر العمومي للموظفين القارين
01	01.136	الأجر العمومي حسب البرنامج
02	02.201	مصاريف تسيير المصالح العمومية
02	02.236	صرف تكلفة الخدمة
03	03.300	التحويلات
03	03.302	التدخل العمومي في المجال الاجتماعي
03	03.307	المساهمات في المنظمات الدولية
06	06.601	تملك الأراضي
06	06.603	المباني الإدارية
06	06.604	التجهيزات الإدارية
06	06.605	برامج تكنولوجيا المعلومات
07	07.810	التمويل العمومي في المجال الاقتصادي
07	07.811	التمويل العمومي في المجال الاجتماعي

دليل الميزانية التونسية

جميع رموز الولاية المستخدمة في وثائق الميزانية	
11	تونس
12	أريانة
13	بن عروس
14	منوبة
21	نابل
22	زغوان
23	بنزرت
31	باجة
32	جندوبة
33	الكاف
34	سليانة
41	القيروان
42	القصرين
43	سيدي بوزيد
51	سوسة
52	المنستير
53	المهدية
61	صفاقس
71	قفصة
72	توزر
73	قبلي
81	قابس
82	مدنين
83	تطاوين

الملحق V: موارد شراكة الميزانية الدولية

/http://internationalbudget.org/library/publications	جميع إصدارات شراكة الميزانية الدولية
http://internationalbudget.org/publications/a-guide-to-budget-work-for-ngos	دليل عمل الميزانية لمنظمات المجتمع المدني
/http://internationalbudget.org/what-we-do/openbudget-survey	مسح الميزانية المفتوحة لـ "شراكة الميزانية الدولية"
/http://survey.internationalbudget.org	مسح الميزانية المفتوحة "المستكشف التفاعلي"
http://internationalbudget.org/publications/grassroots-mobilization-for-budget-advocacy	التعبئة الشعبية لمناصرة الميزانية
http://internationalbudget.org/publications/social-audits-as-a-budget-monitoring-tool	التدقيق الاجتماعي كأداة لمراقبة الميزانية
/http://openbudgetsgame.org/inflationguide	دليل المواطنين لفهم واستخدام التضخم

International Budget Partnership (IBP)

The International Budget Partnership collaborates with civil society around the world to use budget analysis and advocacy as a tool to improve effective governance and reduce poverty.

info@internationalbudget.org

www.internationalbudget.org

Further Reading

Guide to Budget Work for NGOs

[/http://internationalbudget.org/publications/a-guide-to-budget-work-for-ngos](http://internationalbudget.org/publications/a-guide-to-budget-work-for-ngos)

Grassroots Mobilization for Budget Advocacy

[/http://internationalbudget.org/publications/grassroots-mobilization-for-budget-advocacy](http://internationalbudget.org/publications/grassroots-mobilization-for-budget-advocacy)

Social Audits as a Budget Monitoring Tool

[/http://internationalbudget.org/publications/social-audits-as-a-budget-monitoring-tool](http://internationalbudget.org/publications/social-audits-as-a-budget-monitoring-tool)



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.