

تونس في 14 ماي 2020

منشور عدد: 16

من رئيس الحكومة

إلى

السيدات والسادة وزراء الدولة والوزراء وكتاب الدولة ورؤساء الهياكل
والهيئات الدستورية المستقلة والولاة ورؤساء البرامج العمومية

الموضوع: إعداد مشروع ميزانية الدولة لسنة 2021.

الملاحق: - جدول تقدير عدد الأعوان إلى غاية 31 ديسمبر 2021.

- هيكل المشروع السنوي للأداء لسنة 2021

- هيكل التقرير السنوي للأداء لسنة 2019

__***

تواجه تونس نتيجة الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية الناجمة عن انتشار وباء
فيروس كورونا المستجد، تحديات عميقة سيكون لها تداعيات وتأثيرات مباشرة على
الاقتصاد الوطني وعلى المالية العمومية والتوازنات العامة.

وينتظر أن تؤدي هذه الوضعية الصعبة إلى تراجع وتيرة النشاط الاقتصادي
وبالتالي تراجع كبير في حجم موارد الدولة، مما يتطلب العمل على تعبئة موارد
 وتمويلات خارجية إضافية يصعب توفيرها لشح السيولة على مستوى الأسواق
العالمية .

هذا وفي إطار الحرص على مجابهة التداعيات السلبية للأزمة والحد من تأثيراتها الجانبية على عدد من القطاعات على غرار السياحة والنقل والصناعات التقليدية والتجارة الخارجية والصناعات التصديرية، تولت الحكومة بصفة استباقية اتخاذ حزمة من الإجراءات الاستثنائية وذلك توكيا من تطور الحالة الوبائية.

وتهدف الإجراءات ذات الطابع الاقتصادي والمالي إلى حماية النسيج الاقتصادي الوطني المتضرر بما يمكنه من الحفاظ على مواطن الشغل وضمان حد أدنى من الدخل على غرار المؤسسات الصغرى والمتوسطة والشركات المصدرة كليا .

أما الإجراءات ذات الطابع الاجتماعي فهي موجهة أساسا للفئات الاجتماعية الهشة والمعوزة ومحدودة الدخل وذات الاحتياجات الخصوصية .

كما يجدر التذكير إلى أنه بالإضافة إلى التأثير المباشر لتفشي فيروس كورونا المستجد على الاقتصاد الوطني، فإن الجانب المناخي الصعب وضعف كميات الأمطار المسجلة وطنيا هذه السنة سيزيد من تداعيات تراجع نسق نمو الاقتصاد الوطني.

هذا وتشير التقارير الأولية لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى أن آفاق التنمية بالنسبة لسنة 2020، ستشهد تراجعا كبيرا نتيجة تفشى فيروس كورونا. غير أن التوقعات تشير إلى أن سنة 2021 ستشهد بداية التعافي، لذا وجب إعطاء الأولوية القصوى للقيام بإجراءات احتوائية تشمل بالخصوص دعم النظم الصحية والحد من الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية.

إن هذه التحديات والصعوبات ستفرض علينا جميعا، أكثر من ذي قبل، تظافر الجهود لوضع خطة لمراجعة المسار والأولويات وذلك من خلال خاصة:

- تدقيق وضعية المالية العمومية للوقوف على الإشكاليات وتقييم الوضع بصفة موضوعية و ضبط الأولويات ،
- الوقوف على وضعية المؤسسات والمنشآت العمومية وأخذ القرارات في شأنها بالتشاور مع الأطراف الاجتماعية،
- الحث على مواصلة تنفيذ خطة الإصلاح الإداري ورقمنة الإدارة من أجل تحسين مردودية المرفق العمومي ،
- مواصلة تنفيذ الإصلاحات الهيكلية الكبرى حسب أولوياتها بما في ذلك إصلاح المالية العمومية،
- وضع خطة عاجلة لدعم المؤسسات الصغرى والمتوسطة عبر وضع خطوط تمويل ودعم التمويل الصغير،
- إيجاد حلول جذرية لبعض القطاعات الإستراتيجية، خاصة قطاعي الفسفاط والتنقيب على النفط.

ولمجابهة هذه التحديات، وحرصا على مزيد التحكم في التوازنات العامة للمالية العمومية، فإنّ دقّة الوضع تحتم على الجميع، بذل كلّ الجهودات للإسهام في التخفيف من حدّة الضغوطات التي تشهدها المالية العمومية. ولذلك فإنه يتعين إتباع التّمشي التّالي لإعداد مشروع ميزانية الدولة لسنة 2021:

أ- منهجية إعداد مشروع ميزانية الدولة لسنة 2021

باعتبار أن سنة 2021 هي السنة الثانية لتطبيق القانون الأساسي للميزانية عدد 15 لسنة 2019 المؤرخ في 13 فيفري 2019، فإنه يتعين أخذ كل التدابير اللازمة للشروع في إعداد مشروع قانون المالية لسنة 2021 حسب الصيغ والأحكام الجديدة التي وردت به.

واحتراما للأجال الدستورية لعرض مشروع ميزانية الدولة وقانون المالية على مجلس نواب الشعب (15 أكتوبر من كل سنة)، فإننا نؤكد رغم الوضع الاستثنائي لصدور هذا المنشور على ضرورة احترام الآجال الواردة بقرار وزير المالية المؤرخ في 15 مارس 2019 والمتعلق بضبط روزنامة إعداد قانون المالية للسنة سواء بالنسبة للمهام العادية أو للمهام الخاصة.

كما يجب عند توزيع التقديرات احترام التبويب الوارد بقرار وزير المالية المؤرخ في 10 أبريل 2019 والمتعلق بضبط تبويب نفقات ميزانية الدولة وكذلك مقتضيات الأمر الحكومي عدد 1067 لسنة 2019 المؤرخ في 14 نوفمبر 2019 المتعلق بضبط مهام رئيس البرنامج.

ويجدر التذكير في هذا السياق إلى أن هيكله ميزانية الدولة تركز على مهام وبرامج وبرامج فرعية وأنشطة يعهد تنفيذها الفعلي لوحدات عملياتية وفاعلين عموميين.

وتضبط للبرامج أهدافا إستراتيجية ومؤشرات قيس أداء يتم تنزيلها على المستوى العملي.

وقصد إعطاء رؤية واضحة لقيادة البرامج وضمان ديمومة ميزانية الدولة، يتعين على كافة الوزارات والهيكل المعنية تقديم مشاريع ميزانياتها باعتماد برمجة تمتد على ثلاث سنوات للفترة 2021-2023 حسب البرامج وذلك بتحيين الإطار متوسط المدى 2020-2022 بإعطاء الأولوية للنفقات الإلزامية والتعهدات السابقة والمشاريع المتواصلة والقرارات والإجراءات الحكومية المعلن عنها.

كما يتعين العمل على مزيد التنسيق بين مختلف المتدخلين قصد الربط بين أداء البرامج من جهة والاعتمادات المقترحة من جهة أخرى.

واستنادا لما تقدم فإن إعداد تقديرات سنة 2021 يتم بناء على الإجراءات

التالية:

1- نفقات التأجير:

إن التطور الهام لكتلة الأجور التي بلغت مستويات قياسية، يستدعي مزيد العمل وبذل الجهد للتحكم فيها والنزول بها تدريجيا إلى نسب معقولة من الناتج المحلي.

وعملا بأحكام الفصول 45 و 48 و 70 من القانون الأساسي للميزانية التي تنص على أن مشروع قانون المالية للسنة سيضبط بداية من سنة 2021 العدد الجملي للأعوان المرخص فيهم بالوزارات بمصالحها المركزية والجهوية وبالمؤسسات العمومية الملحقة ميزانياتها ترتيبيا بميزانية الدولة، فإن جميع رؤساء البرامج والمكلفين بالتصرف في الموارد البشرية مدعوون إلى إعطاء عملية حصر الأعوان المرخص فيهم العناية اللازمة وإدراج المعطيات بمنظومة "أمد" حسب السلك والرتبة.

وفي إطار متابعة تطور عدد الأعوان من أجل احترام العدد الجملي الذي ستم المصادقة عليه، فإنه يتعين مد مصالح وزارة المالية ومصالح الوظيفة العمومية كل ثلاثية بالمعطيات المطلوبة حسب الجدول المصاحب، علما وأنه سيتم عقد جلسات عمل دورية قصد المتابعة.

ولبلوغ الأهداف المرجوة، فقد تقرر بالنسبة لسنة 2021 العمل على تطبيق عدد من الإجراءات والتدابير الاستثنائية التالية :

- عدم إقرار انتدابات جديدة بالنسبة لسنة 2021 باستثناء بعض الاختصاصات الملحة ذات الأولوية القصوى،
- إرجاء انجاز برامج جديدة للتكوين بهدف الانتداب إلى سنة 2022،

- عدم إمضاء أي اتفاق أو اتخاذ أي إجراء من شأنه أن يكون له انعكاس مالي قبل الرجوع إلى مصالح رئاسة الحكومة ووزارة المالية. وفي هذا المجال نذكر بما جاء بمنشور السيد رئيس الحكومة عدد 10 بتاريخ 24 مارس 2014 وخاصة فيما يتعلق بضرورة التنسيق مع رئاسة الحكومة (الهيئة العامة للوظيفة العمومية أو وحدة متابعة تنظيم المؤسسات والمنشآت العمومية) ووزارة المالية وذلك قبل التعهد بأي التزامات أو إمضاء محاضر الاتفاقيات مع النقابات.
- عدم تعويض الشغورات والسعي إلى تغطية الحاجيات المتأكدة بإعادة توظيف الموارد البشرية المتوفرة مع توفير الدورات التكوينية اللازمة،
- تفعيل برنامج ترقيات سنة 2020 في سنة 2021 وتأجيل برنامج ترقيات سنة 2021 إلى سنة 2022،
- مزيد التحكم وترشيد منحة الإنتاج المسندة وربطها فعليا بالأداء دون أن تتجاوز معدل 80 %،
- ترسيم نسبة لا تتجاوز 50 % من الاعتمادات المرسمة بميزانية 2020 بعنوان منحة الساعات الإضافية، باستثناء وزارات الداخلية والدفاع الوطني والصحة ورئاسة الجمهورية، وإسناد استراحة تعويضية في حالة القيام بساعات إضافية.

2- نفقات التسيير:

بخصوص هذه النفقات، فإن كافة الوزارات والمؤسسات والهيئات مدعوة إلى مضاعفة جهودها لترشيدها خلال كامل الفترة المقبلة 2021-2023 من خلال الإجراءات التالية :

- عدم تجاوز نسبة تطور بـ 3% كحد أقصى عند ضبط التقديرات، مع العمل على تخصيص هذه الزيادة أساساً لخلاص المتخلدات ولتغطية النفقات المنجزة عن عمليات توسعة أو إحدائات جديدة،
- مزيد إحكام التصرف في وسائل النقل الإدارية مع التأكيد على الالتزام بما جاء بالمناشير والتراتب الجاري بها العمل الصادرة في الغرض بخصوص استعمال سيارات المصلحة للأغراض الإدارية دون سواها أو الخاصة بالسيارات الوظيفية،
- الإسراع بإجراءات التفويت في السيارات التي أصبحت غير قابلة للاستعمال وذلك بالتنسيق مع مصالح أملاك الدولة والشؤون العقارية، والعمل على تعميم تجهيز سيارات المصلحة بمنظومة GPS،
- مزيد التحكم في نفقات الاستقبالات والإقامة والمهمات بالخارج والبقاء في نفس مستوى الاعتمادات المرسمة بعنوان سنة 2020 ،
- مزيد العمل على ترشيد استهلاك الطاقة، من خلال وضع خطة للتحكم في الاستهلاك واستعمال الطاقات البديلة والمتجددة خاصة بالنسبة للفضاءات والمؤسسات ذات الاستهلاك المرتفع،
- وضع خطة تمتد على مدى 5 سنوات لجدولة خلاص المتخلدات المسجلة تجاه المزودين العموميين وذلك بعد موافاة مصالح وزارة المالية بكشوفات لكل المتخلدات المسجلة تجاه كافة المزودين.

3- نفقات الاستثمار:

في إطار مزيد من الجدوى والفاعلية وترشيد برمجة المشاريع التنموية العمومية، فإن كافة الوزارات مطالبة بتطبيق مقتضيات الأمر عدد 394 لسنة 2017 المؤرخ في 29 مارس 2017 المتعلق بإحدائات إطار موحد لتقييم وإدارة الاستثمارات العمومية التي تنص خاصة على تقديم المشاريع العمومية أو الدراسات

الفنية التي يقترح إدراجها بميزانية الدولة للبت فيها من طرف اللجنة الوطنية للموافقة على المشاريع العمومية قبل إحالتها على وزارة المالية.

من جهة أخرى، وفي إطار المتابعة المالية والمادية لانجاز المشاريع العمومية، فإن جميع الوزارات مدعوة للانخراط في منظومة "انجاز"، وللقيام بما يتعين في الغرض، يرجى التنسيق مع مصالح المركز الوطني للإعلامية.

ولضبط تقديرات نفقات الاستثمار، يرجى اعتماد التوجهات التالية :

- إعطاء الأولوية المطلقة للمشاريع والبرامج السنوية المتواصلة لاستكمالها،

- بالنسبة للمشاريع والبرامج الجديدة، إعطاء الأولوية لـ :

• المشاريع والبرامج التي تم إقرارها في إطار جلسات العمل الوزارية والمجالس الوزارية المضيق،

• المشاريع ذات المردودية العالية والمشاريع الكبرى التي تساهم مباشرة في تحقيق أهداف السياسات العمومية، والتي من شأنها أن تدفع بنسق التنمية في الجهات على المستويين النوعي والكمي،

• مشاريع البنية التحتية التي تساهم في تحسين ظروف عيش المواطن وخاصة بالمناطق ذات الأولوية،

- دعم برامج التهيئة والصيانة،

- ضبط تكاليف المشاريع والبرامج وضبط روزنامة دقيقة لأجال تنفيذها،

- التأكد من توفر جميع الشروط قبل ترسيم هذه المشاريع وخاصة توفر الأراضي واستكمال الدراسات الفنية وتحديد مصادر التمويل وروزامتها سواء على الموارد العامة للميزانية أو على موارد القروض الخارجية الموظفة،

- ترسيم الاعتمادات اللازمة للقيام بالدراسات الضرورية لإعداد المشاريع بهدف برمجتها بميزانيات السنوات المقبلة،
- العمل على توفير المخزون العقاري لانجاز المشاريع، وذلك في إطار أمثلة التهيئة العمرانية بالجهات،
- البحث عن تنويع آليات ومصادر التمويل في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص لإنجاز المشاريع العمومية الكبرى.

4- منح المؤسسات العمومية:

بخصوص ميزانيات المؤسسات العمومية، فإنه يتعين في هذا الصدد:

- إحكام تعبئة الموارد الذاتية للمؤسسات العمومية، وإدراجها حسب البرامج العمومية التي تساهم في تحقيق أهدافها مع الحرص على توظيف الفواضل المتوفرة في تغطية الحاجيات الفعلية.
- صرف المنحة المسندة لفائدة المؤسسات العمومية سنة 2021 على ثلاثة أقساط توزع كآتي:

- نسبة 50% كقسط أول يصرف في بداية السنة،
- نسبة 30% كقسط ثاني يصرف ابتداء من الثلاثية الثالثة،
- نسبة 20 % كقسط ثالث يصرف ابتداء من الثلاثية الأخيرة من السنة ويسند بعد تقديم تقرير معمل حول كيفية صرف الأقساط السابقة ونسق تنفيذ ميزانية المؤسسة المعنية.

كما يتعين في إطار مشروع ميزانية الوزارة، مد مصالح وزارة المالية بكشف حول تنفيذ ميزانية المؤسسات العمومية الملحقة بميزانياتها ترتيبيا بميزانية الدولة للسنوات الثلاث الأخيرة مؤشرا عليها من طرف المحاسب العمومي المختص.

5- الحسابات الخاصة:

يتم اعتماد نفس التوجهات المشار إليها أعلاه بالنسبة لنفقات الحسابات الخاصة سواء بالنسبة للحسابات الخاصة في الخزينة أو حسابات أموال المشاركة بالإضافة إلى ما يلي:

- توزيع نفقات الحسابات الخاصة داخل كل مهمة حسب البرامج والبرامج الفرعية والأنشطة بين أقسام نفقات التسيير والتدخلات والاستثمار، على أن يتم إدراج النفقات المخصصة للتأجير ضمن قسم نفقات التدخلات ،

- ضبط التقديرات الخاصة بنفقات الحسابات الخاصة في حدود الحاجيات المتأكدة بغض النظر عن صبغتها التقديرية،

- يتعين عند إحداث حساب خاص جديد احترام الفصل 29 من القانون الأساسي للميزانية الذي ينص على وجوب وجود صلة بين مصدر المداخيل والنفقات المزمع تغطيتها.

6- الصناديق الخاصة:

عملا بأحكام الفصل 46 من القانون الأساسي للميزانية فإن الوزارات المعنية مدعوة لتقديم تقرير حول نشاط كل صندوق خاص.

7- المهمات الخاصة:

إن جميع الهياكل والهيئات الخاضعة لمقتضيات الفصل 19 من القانون الأساسي للميزانية مدعوة إلى التقيد بالأجال الواردة بقرار وزير المالية والمتعلق ببرنامج إعداد الميزانية .

II- التوجهات العامة لإعداد إطار الأداء لميزانية الدولة لسنة 2021:

تمثل المنظومة المعلوماتية للأداء أداة أساسية لمساندة رؤساء البرامج على قيادة السياسات العمومية الراجعة لهم بالنظر ومتابعة تنفيذها على المستوى العملي حيث يتجه التأكيد على ضرورة استعمالها من قبل كل رئيس برنامج على حدة وإدراج جميع البيانات المتعلقة بأطر أداء البرامج من قبل الأطراف المتدخلة في سلسلة المسؤوليات على المستوى المركزي والجهوي على حد سواء.

وتتبنى قيادة ومتابعة الأداء للمهام والبرامج على وثيقتين أساسيتين يتم إعدادها سنويا في إطار إعداد ميزانية الدولة: المشروع السنوي للأداء والتقرير السنوي للأداء.

ويتم إعداد هاتين الوثيقتين حسب الهيكل الملحقة بهذا المنشور.

1) إعداد التقرير السنوي للأداء لسنة 2019 :

إن كافة المهام مدعوة إلى إعداد تقاريرها السنوية للأداء بعنوان سنة 2019، بما يتوافق مع الالتزامات وتقديرات الانجازات التي تضمنتها مشاريعها السنوية للأداء لسنة 2019 وإحالتها إلى مصالح وزارة المالية طبقا لروزنامة إعداد ميزانية الدولة للسنة، مع التأكيد عند إعداد هذا التقرير على العناصر الأساسية التالية :

- احترام الهيكل الملحقة بهذا المنشور،
- صحة ومصداقية المعلومات المدرجة به وخاصة فيما يتعلق بالنتائج التي تم تحقيقها وتبريرات الفوارق المسجلة،
- تقييم النتائج التي تم تحقيقها وتحليلها واقتراح أساليب تحسين وتطوير الأداء بالنسبة لكل برنامج لاعتمادها عند إعداد مشاريع الأداء النهائية،

- التنصيص على التغييرات المتعلقة بإطار الأداء المزمع إدراجها
بالمشروع السنوي للأداء لسنة 2021 ضمن وثيقة التقرير السنوي للأداء
لسنة 2019.

(2) إعداد المشروع السنوي للأداء لسنة 2021 :

إن كافة المهمات مدعوة، إلى جانب تقديم ميزانياتها لوزارة المالية، إلى إعداد
وتقديم المشاريع السنوية للأداء لسنة 2021 وإطار النفقات متوسط المدى القطاعي
2021-2023 بما يتوافق مع هيكله المشروع السنوي للأداء الملحق بهذا المنشور.
وتتمحور التوجهات العامة بالنسبة لإعداد ومناقشة المشاريع السنوية للأداء
لسنة 2021 حول العناصر التالية:


- التأكيد على ضبط إستراتيجية المهمة في إطار التوجهات الوطنية
الإستراتيجية مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار بمقاربة النوع الاجتماعي،
- التأكيد على ضبط إستراتيجية البرنامج في إطار أولويات وإستراتيجية
المهمة مع ضرورة إدراج مقاربة النوع الاجتماعي ضمن المحاور
الإستراتيجية للبرامج وذلك في إطار التعهدات والتوجهات الوطنية والقطاعية
في هذا الخصوص بما في ذلك أهداف التنمية المستدامة،
- التأكيد على ضرورة ضبط أهداف إستراتيجية ومؤشرات قياس أداء وجملة
من الأنشطة (ذات بعد مالي) والتدخلات (دون بعد مالي) تعكس الالتزام
الفعلي بتحقيقها من قبل رؤساء البرامج،
- التأكيد على أن يحتوي إطار أداء كل برنامج أهدافا إستراتيجية ومؤشرات
قياس أداء مراعية للمساواة وتكافؤ الفرص بين النساء والرجال تساعد على
التقليص من درجة الفوارق المسجلة،
- ضرورة تحديد مؤشرات قياس أداء ذات دلالة وواقعية تعكس فعليا درجة
تحقيق الأهداف،

- التأكيد على ضبط الأنشطة والمشاريع والتدخلات التي من شأنها المساعدة على تقليص الفوارق بين الجنسين،
- التأكيد على ضرورة تعميم جميع البطاقات الملحقة بوثائق الأداء بدقة (بطاقات الفاعلين العموميين والبطاقات الوصفية للمؤشرات) ،
- التأكيد على ضرورة إبرام عقود الأهداف والبرامج (عقود الأداء) مع الفاعلين العموميين،
- التأكيد على أن المشروع السنوي للأداء يجب أن يقتصر على إطار الأداء الاستراتيجي للبرنامج ويذكر الجانب العملي للأداء ضمن بقية آليات القيادة على غرار ملاحق ميثاق التصرف والنظام المعلوماتي للأداء،
- التأكيد على ضرورة اعتماد الوثيقة الإطارية لميثاق التصرف خاصة فيما يتعلق بتنظيم حوار التصرف وترسيخ مبادئ المسؤولية والمساءلة من قبل جميع الأطراف المتدخلة في ضبط وتنفيذ السياسات العمومية للدولة ،
- دعوة رؤساء البرامج إلى القيام بالمهام المنوطة بعهدتهم بمقتضى الأمر الحكومي عدد 1067 لسنة 2019 المؤرخ في 14 نوفمبر 2019 المتعلق بضبط مهام رئيس البرنامج وذلك في إطار التفويض المسند إليهم من قبل الوزير رئيس المهمة،
- دعوة رؤساء البرامج ورؤساء وحدات التصرف في الميزانية حسب الأهداف القطاعية ومراقبي المصاريف العمومية بالوزارات والمكلفين بتنفيذ ميزانية البرنامج (الشؤون المالية والموارد البشرية) الراجعين بالنظر لبرنامج القيادة والمساندة لمواكبة جميع اجتماعات نقاشات الميزانية حسب الأداء،
- دعوة رؤساء البرامج بالتنسيق مع وحدة التصرف حسب الأهداف القطاعية إلى تقديم إطار أداء برنامجهم والأنشطة والتدخلات ومخطط العمل للسنة

القادمة قصد تـعليل الوسائل المادية المطلوبة في إطار التوازنات العامة والأسقف المضبوطة مسبقا.

ونظرا لأهمية الموضوع، فالمرجو من السيدات والسادة وزراء الدولة و الوزراء وكتاب الدولة ورؤساء الهياكل و الهيئات الدستورية المستقلة والولاة ورؤساء البرامج التقيد بمقتضيات هذا المنشور واحترام كل ما جاء بـروزنامة إعداد مشروع قانون المالية للسنة واتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيقه ووضع حيز التنفيذ بـغاية الحرص على تحقيق التوازنات العامة للمالية العمومية .

والسلام.


رئيس الحكومة
إلياس الفخفاخ