الجمهورية التونسية

رئاسة الحكومة

المدرسة الوطنية للإدارة

تقنيات إعداد مشروع الميزانية

الأستاذ: محي الدين كليلة

إعداد : أنيس خليفي ــ إبراهيم المزوغي

دورة التكوين المستمر 2016 للارتقاء إلى رتبة متصرف مستشار

المقدّمة

الميزانية قبل الحماية

عهد الأمان الصادر في 10 سبتمبر 1857

أقر الواجب الجبائي على كل التونسيين والأجانب مالكي العقارات والممارسين لأنشطة صناعية.

دستور 26 أفريل 1861

تضمن أحكام أساسية تؤكد الواجب الجبائي الذي نص عليه عهد الأمان، لكن تم إيقاف العمل به منذ سنة 1864 ثورة علي بن غذاهم.

الميزانية زمن الحماية

أمر 4 نوفمبر 1882

تكونت بمقتضاه إدارة المالية بتونس يرأسها موظف فرنسي وخاضعة لرقابة كلية من قبل السلطة الفرنسية.

أمر 12 مارس 1883

ضبط كيفية إعداد الميزانية التي أصبحت من مشمولات إدارة المالية وتنفذ بعد موافقة الحكومة الفرنسية.

أمر 12 ماي 1906

أدخل بعض التعديلات على طريقة إعداد الميزانية حيث يتولى رؤساء الإدارات العمومية إعداد ميزانيات إداراتهم ويتولى تجميعها مدير المال ويضيف لها المداخيل، ويعرض الميزان العام على مجلس الوزراء ورؤساء الخدمات تحت إشراف المقيم العام بالحاضرة و يعرض على موافقة وزير الخارجية للدولة الفرنسية.

الميزانية منذ الإستقلال

دستور غرة جوان 1959

أقر المبادئ الرئيسية للمالية العمومية : الفصول من 33 إلى 36.

القانون الأساسي للميزانية عدد 1 لسنة 1960 المؤرخ في 12 مارس 1960

أول قانون وافق عليه أول مجلس أمة لتونس المستقلة، أرسى المفهوم التقليدي للميزانية باعتبارها تقديرات للموارد و النفقات .

القانون الأساسي للميزانية عدد 53 لسنة 1967 المؤرخ في 08 ديسمبر 1967.

ألغى القانون الأساسي لسنة 1960 وأصبح هو المرجع الرئيسي للمالية العمومية في تونس، وأقر بصفة جلية الترابط بين الميزانية ومختلف مظاهر الحياة العامة.

تم تنقيح هذا القانون الأساسي وإتمامه خاصة بالقانون الأساسي عدد 103 لسنة 1996 المؤرخ في 25 نوفمبر 1996 والقانون الأساسي 42 لسنة 2004 المؤرخ في 13 ماي 2004.

مراحل إعداد مشروع ميزانية الدّولة

يثير إعداد الميزانيه عددا من المسائل ذات الجوانب السياسية والإقتصاديه والمالية يتعلق بعضها بتحديد السلطة المختصه بالاعداد ويتعلق الآخر بطرق الإعداد المتبعة في ضبط تقديرات الموارد والتفقات .

كما تمّ ضبط مراحل إعداد الميزانية وكيفية إعداد تقديرات الموارد والنفقات بمقتضى الفصول 23 (جديد) و24 (جديد) و 27 (جديد) من القانون الأساسي للميزانية.

تنطلق عملية إعداد مشروع ميزانية الدّولة بصدور منشور السيد رئيس الحكومة وتمر عبر عدة مراحل تلعب فيها وزارة المالية دورا محوريا.

يتم إعداد الميزانية لسنة معينة (2017) على أساس تقديرات السنة (2016) الفارطة وعلى أساس إنجازات السنة التي قبلها (2015) من جهة أخرى

المقابيض

العنوان الأول

الجزء1: المداخيل الجبائية

الصنف 1 : الأداءات المباشرة

الصنف 2 : الأداءات والمعاليم غير المباشرة

الجزء 2 : المداخيل غير الجبائية

الصنف 3 : المداخيل المالية

الصنف 4 : مداخيل أملاك الدّولة

العنوان الثاني

الجزء 3 : مداخيل غير اعتيادية

الصنف 5 : استرجاع أصل القروض

الصنف 6 : مداخيل غير إعتيادية أخرى

الجزء 4 : موارد الإقتراض

الصنف 7 : الإقتراض الداخلي

الصنف 8 : الإقتراض الخارجي

الصنف 9 : الإقتراض الخارجي الموظف

صناديق الخزينة

الجزء 5 : الموارد الموظفة

الصنف 10 : الموارد الجبائية

الصنف 11 : الموارد غير الجبائية

النفقات

العنوان الأول

الجزء 1 : نفقات التصرف

القسم 1 : التأجير العمومي

القسم 2 : وسائل المصالح

القسم 3 : التدخل العمومي

القسم 4 : نفقات التصرف الطارئة

الجزء 2 : فوائد الدين

القسم 5 : فوائد الدين العمومي

العنوان الثاني

الجزء 3 : نفقات التنمية

القسم 6 : الإستثمارات المباشرة

القسم 7 : التمويل العمومي

القسم 8 : نفقات التنمية الطارئة

القسم 9 : نفقات التنمية المرتبطة بالموارد الخارجية الموظفة

الجزء 4 : تسديد أصل الدين

القسم 10 : تسديد أصل الدين

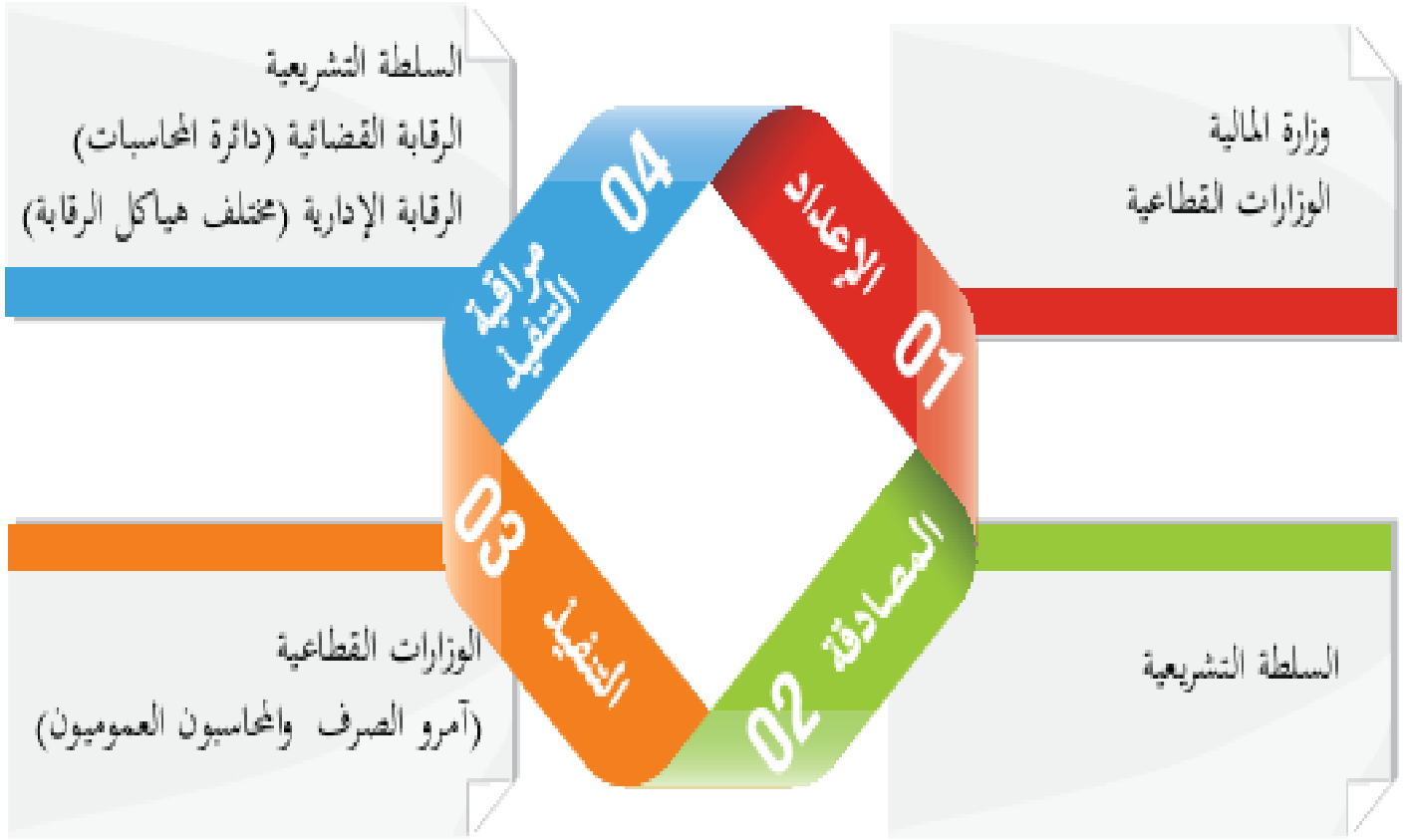
صناديق الخزينة

الجزء 5 : نفقات صناديق الخزينة

الصنف 11 : نفقات الحسابات الخاصة

الصنف 12 : نفقات أموال المشاركة

دورة الميزانية



ما هي الروزنامة المتبعة لإعداد الميزانية؟

الثلاثي الأول

- منشور من رئيس الحكومة يضبط التوجهات العامة لإعداد الميزانية

الثلاثي الثاني

- تقييم إنجازات السنة الفارطة
- ضبط النفقات الإلزامية
- توجيه مشاريع ميزانيات الوزارات إلى وزارة المالية

الثلاثي الثالث

- مناقشة مشاريع الميزانيات بين ممثلي رؤساء الإدارات و المصالح المعنية بوزارة المالية
- حوصلة نتائج المناقشات من طرف وزارة المالية
- ضبط الموارد و التوازنات العامة

أوائل أكتوبر

- عرض مشروع قانون المالية و ميزانية الدولة على مجلس الوزراء للمصادقة

15 أكتوبر

- آخر أجل لإحالة مشروع قانون المالية و ميزانية الدولة على السلطة التشريعية

10 ديسمبر

- آخر أجل للمصادقة على مشروع قانون المالية و الميزانية من طرف السلطة التشريعية

31 ديسمبر

- آخر أجل لإحالة مشروع قانون المالية و الميزانية من طرف رئيس الجمهورية

روزنامة إعداد
مشروع
الميزانية وقانون المالية

قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة	منشور رئاسة الحكومة
بداية من 31 ماي	تقييم تنفيذ الميزانية للسنة المنقضية ضبط النفقات الإلزامية
30 جوان	آخر أجل لتوجيه مشاريع ميزانيات الوزارات إلى وزارة المالية
1 جويلية – 15 أوت	مناقشة مشاريع الميزانيات بين ممثلي الوزارات المعنية ومصالح وزارتي المالية والتنمية الجهوية والتخطيط
30 سبتمبر	حوصلة نتائج المناقشات من طرف وزارة المالية ضبط الموارد والتوازنات العامة
أوائل شهر أكتوبر	عرض قانون المالية وميزانية الدولة على أنظار مجلس الوزراء للمصادقة

منشور رئاسة الحكومة
يضبط

- التوجهات العامة التي تحدد الإطار العام الذي يندرج فيه إعداد تقديرات النفقات بالعلاقة خاصة مع مرحلة تنفيذ المخطط والمعطيات والتوقعات المتعلّقة بالوضع الاقتصادي.
- التوجهات الخصوصية التّي يتعين على رؤساء الإدارات إتباعها عند ضبط تقديرات نفقاتها الاعتيادية ونفقات الاستثمار.
- روزنامة إعداد مشروع قانون المالية.

طرق إعداد الميزانية :

تختلف طرق تقدير النفقات وموراد ميزانية الدولة حسب نوعها:

1ـ تقدير المصاريف:

أـ مصاريف التصرف depense de gestion

يتم تقدير مصاريف التصرّف على اساس طريقتين متكاملتين :

الطريقة 1: طريقة الإعتمادات المقترع عليها

الطريقة 2 : طريقة التدابير الجديدة

طريقة الإعتمادات المقترع عليها: تتمثل هذه الطريقة في الإنطلاق من ميزانية السنة الجارية وهي ميزانية مصادق عليها ثم ندخل عليها بعض التعديلات تسمى التعديلات حسب الحاجة (ajustement aux besoins)

تاخذ بالإعتبار التغيرات المنتظرة والتي لها تأثير على السنة القادمة مثال: التأجير

طريقة التدابير الجديدة : تمثل التدابير الجديدة إجراءات لم تكن موجودة أصلا في ميزانية السنة الجارية اي انها تقترح لأوّل مرة : مثال الإنتدابات الجديدة

ضرورة أن تقدم الوزارة المعنية والتبريرات اللازمة للحصول على الموافقة في خصوص التدابير الجديدة المقترحة ويطلب من الوزارات في خصوص التدابير الجديدة تقديم هذة التدابير وترتيبها حسب الاولية

ملاحظة: تعتبر من التدابير الجديدة: الإنتدابات وكذلك الترقيات والزيادات في الأجور عندما تكون لأول مرة تعتبر التعديلات حسب الحاجة الزيادات في الأجور عندما تكون مبرمجة مسبقا وكذلك التدرج العادي بالنسبة للموظفين والعملة وكذلك المغادرة الإدارة بسبب التقاعد والإحاطة أو الإلحاق وكذلك الإعتمادات والإجراءات غير المتجدّدة (مثال : العملة الوقتيين)

التدابير الجديدة يمكن ان تكون وليدة زيادة جديدة جناح أوقسم بمستشفى

وبصفة عامة فان ضبط التقديرات نفقات ميزانية التصرف يتم حسب الأولويات التي تعطيها الدولة لمختلف قطاعات النشاط وحسب الالتزامات وحسب الضغوطات الطرفية الداخلية والخارجية المسلطة على الميزانية

ب : مصاريف التنمية

تتمثل مصاريف التنمية في الإستثمارات المباشرة والتمويل العمومي

الإستثمارات المباشرة : investisement direct هي المشاريع التي تنجزها الدولة ممثلة في الوزارات تنفذها بنفسها مثل بناء مستشفى طريق سيارة وزارة التجهيز (هي التي تشرف)

ما معنى تنجزها بنفسها؟ اي ان الدولة تحدد الحاجيات، تكليف مكتب دراسات للقيام بالدراسات إعداد شروط فنية ضبط الكميات، إعداد كراسات الشروط، الاعلان عن طلبات عروض التعاقد مع المزودين، مراقبة الانجاز متابعة الانجاز ثم خلاص المستحقات...

الاستثمارات المباشرة يتم ضبطها كذلك بطريقتين متكاملتين:

ـ المشاريع التي هي بصدد الإنجاز projet en court

ـ المشاريع الجديدة

بالنسبة للصنف I فإن التقديرات تتم على أساس قيمة الاقساط المنجزة والأقساط التي ينتظر إنجازها خلال السنة المعنية بحسب تقدم نسق الإنجاز

بالنسبة للصنف II (المشاريع الجديدة) فهي مشاريع يطلب صاحبها ترسيمها لأول مرة وذلك حسب توجهات المخطط والميزان الإقتصادي وحسب الاولويات أما تقدير الحاجيات فهو يتم على أساس دراسات أو كشوفات أسعار أو عروض أثمان

التمويل العمومي: يتمثل التمويل العمومي في التدخلات ذات الصبغة التنموية التي تقوم بها الدولة لفائدة المؤسسات العمومية، وهذه المؤسسات هي التي تتولى الإشراف على الإنجاز وتكتفي الدولة بتحويل أموال في شكل تدخل أو تمويل عمومي (الدولة لا تنجز بنفسها إنما تساهم في التمويل) ويتم تحديد حجم التمويل العمومي على اساس الاولويات والوضعيات

2ـ مصاريف التنمية الطارئة ومصاريف التصرف الطارئة هما بابان يخصان وزارة المالية . وزير المالية هو الذي يعد التقديرات الخاصة بهذين البابين وهو الذي يتولى التصرف خلال السنة فيهما ويتم تقدير هذة الحاجيات بناء خاصة على الحاجيات الحقيقية التي برزت خلال السنوات الفارطة

3- من المنتظر أن يدخل التوجهات المستقبلية المتعلقة بالتصرف حسب الأهداف أن تدخل طرق إعداد جديدة للتقديرات

تقديرات الموارد

تكتسي عملية تقدير الموارد أهمية بالغة بإعتبارها المؤشر الرئيسي لضبط الحجم الجملي لنفقات الدولة:

أـ تقدير الموارد في العنوان1: تتوزع الموارد في العنوان1 إلى موارد جبائية وموارد غير جبائية

ـ الموارد الجبائية recette fiscale فهي متأتية من دفوعات يتحملّها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون وذلك بصفة إجبارية ودون مقابل مباشر

الجبائية لها صنفان : الأداءات المباشرة والأداءات غير المباشرة

أمّا الأداءات المباشرة فهو يعتمد على الدخل ويدفعه المطالبون بالأداء اللذين يمكن لإدارة الجبائية التعرف عليهم أمّا الأداء غير مباشر فهو مؤسسة على الاستهلاك ولا يشعر من يدفعها بأن يساهم بأدائه في ميزانية الدولة ولا تتعرف عليه إدارة الجبائية

كيف يتم التقدير ؟

الأداءات المباشرة يتم تقدير حجمها بالنسبة للسنة القادمة على أساس عدّة عناصر أهمّها:

تطور المحاصيل الحقيقية على مدى السنوات الفارطة، تطور الناتج المحلّي الخام (موجودة في الميزان الإقتصادي) تطور نسب الأداء

بالنسبة للأداءات الغير مباشرة تعتمد كذلك عدة عناصر أهمها: تطور الأداء غير المباشرة بالنسبة للسنوات الفارطة، تطور والإستهلاك الوطني (موجودة في الميزان ال,,,) الأسعار: تطورها (المنتظر)، الواردات لأنها جزءها هام من الأداءات غير المباشرة (الإتفاقية مع أوروبا : الحجم يزيد لكن النسب تنقص نتيجة لتحرير الإقتصاد)، تطوّر نسب الأداءات (قد تتغير في مشروع قانون المالية)

ـ الموارد غير الجبائية: هي بالأساس المداخيل من النفط والأداء على عبور الغاز الجزائري على الأراضي التونسية مداخيل املاك الدولة وكذلك المرابيح التي تحوّلها المؤسسات والمنشأت العمومية، مساهمات للصناديق .....في خصوص معالجة المنخرطين في المستشفيات العمومية: الخطايا

كيف يتم تقديرها؟

يتم تقدير بالإعتماد على :

محاصيل السنوات الفارطة، الإنتاج الوطني المنتظر في مادة النفط، وكذلك حجم الغاز الجزائري المنتظر للسنة القادمة والثمن المرابيح المنتظرة في مستوى أهم المؤسسات العمومية (أهم وحدة هي البنك المركزي وشركة إتصالات تونس وبعض البنوك الأخرى

ب ـ موارد العنوان2:

هي بالأساس موارد الإقتراض أو الموارد التي تسترجع من القروض التي تسندها الدولة لفائدة المؤسسات موارد الإقتراض هي داخلية وخارجية كيف يتم التقدير؟ يتم تقدير الموارد الداخلية والخارجية:

لتمويل العجز بين الموارد الذاتية والنفقات المنتظرة

لتمويل العجز تلجأ الدولة عادة إلى الإقتراض من السوق الداخلية (غالبا في حدود النصف) ومن السوق الخارجية في حدود النصف الآخر

القروض الخارجية3 أصناف: القروض المتاتية من التعاون الثنائي copération bilatérale أي التعاون بين دولة واخرى وبصفه عامة تسند هذة القروض بشروط يسيرة (نسبة فائض منخفض ومدة إرجاع طويلة) والنوع الثاني: يتمثل في القروض المتعددة الأطرف اي المؤسسات التي تساهم فيها هذة القروض تسند بشروط متوسطة: النوع 3 هي القروض المتأتية من السوق المالية شروطه صعبة لذلك فإن اللجوء إلى النوع من القروض هو ينجز عند ضرورة فقط.(الإلتجاء) ويتم تقدير حجم الإقتراض بناء على عدة معطيات منها خاصّة:

ـ نسبة عجز الميزانية: نسبة التداين العام، الموارد المنتظرة بعنوان القروض المرتبطة بمشاريع (ننظر إلى نسبة تطور الإنجاز) هذة المشاريع ثم ننظر إلى امكانية إبرام إتفاقية جديدة عن طريق وزارة الخارجية)

قدرة الإقتصاد الوطني على توفير القروض المؤملة على المستوى الداخلي وقدرة الدولة على استقطاب قروض من الخارج بالحجم المطلوب

ـ الموارد المنتظرة بعنوان استرجاع القروض على المستوى الداخلي يتم تقديرها على أساس الحالات الخاصة للمؤسسات المنتفعة بهذة القروض وكذلك عمل اساس برنامج التسديد (رزنامة التسديد المحتملة)

مفهوم عجز الميزانية: يختلف مفهوم عجز في العالم من الدولة إلى دولة ومن مؤسسة عالمية إلى آخرى، بالنسبة لتونس: عجز الميزانية يساوي الفارق بين الموارد الذاتية للدولة (دون احتساب الإقتراض) والنفقات (دون احتساب تسديد اصل الدين) وتشتمل النفقات على خلاص

دراسة التقديرات من قبل وزارة المالية وإعداد تقديرات المداخيل وإعداد مشروع قانون المالية

ضبط التقديرات الأولية للنفقات الإلزامية للسنة المقبلة	عقد جلسات مع المسؤولين المعنيين بالوزارات يتمّ خلالها تقييم تنفيذ ميزانية السنة المنقضية وتحيين بعض معطيات السنة الجارية وذلك قصد ضبط التقديرات الأولية للنفقات الإلزامية للسنة المقبلة.
التقديرات الأولية	تتولى المصالح المعنية بوزارة المالية إعداد تقديرات أولية لمستوى النفقات للسنة الموالية ثم مقارنتها بالمستوى المنتظر للموارد بناء على الموارد المحققة للسنة المنقضية وتحيين تقديرات موارد السنة الجارية عند الاقتضاء.
دراسة مشاريع الميزانيات	حال تلقي مشاريع الميزانيات، تتولى المصالح المعنية بوزارة المالية دراسة هذه المشاريع والتثبت في المؤيدات المقدمة من قبل الوزارات والهياكل التابعة لها قصد ضبط الاعتمادات التّي يتمّ اقتراحها مقابل الطلبات.

مناقشة مشاريع الميزانيات على مستوى وزارة المالية

1. تعقد جلسات مع ممثلي الوزارات المعنية وبحضور ممثلين عن رئاسة الحكومة (الوظيفة العمومية ومراقبي المصاريف العمومية) .
2. يضبط مبلغ الاعتمادات المتفق عليها، وعند الاقتضاء يضبط مبلغ الاعتمادات التي لم يتفق بشأنها رغم مراجعة الوزارة المعنية لطلباتها بالنقص أو مراجعة المقترح الأولي لوزارة المالية بالزيادة. حوصلة نتائج هذه المناقشات ومقاربتها بتقديرات الموارد التّي تعدها الهياكل المعنية بالموارد قصد ضبط حجم الميزانية.
3. بالتوازي، يتمّ إعداد مشروع قانون المالية بالتنسيق مع القطاعات المعنية بالأحكام المقترح إدراجها في إطار مختلف جوانب سياسة الدولة.

عرض مشروع الميزانية وقانون المالية على مجلس الوزراء

- يعرض مشروع الميزانية ومشروع قانون المالية على جلسات وزارية لاتخاذ القرار الملائم بخصوص توازن ميزانية الدولة حسب فرضيات تتعلق أساسا بمستوى بعض النفقات وخاصة منها نفقات دعم المواد الأساسية ودعم المحروقات باعتبارها مرتبطة بالتوجه الذي سيتم إقراره بخصوص مستوى الأسعار الداخلية لهذه المواد.
- وتفضي كلّ هذه المراحل إلى إعداد مشروع قانون المالية الذي يعرض على مجلس الوزراء و يضبط في صيغته النهائية التّي تعرض على السلطة التشريعية لدراستها ومناقشتها قبل المصادقة عليها

المصادقة على مشروع الميزانية من قبل السلطة التشريعية

المناقشات على مستوى لجنة المالية بمجلس نواب الشعب

المناقشات على مستوى الجلسة العامة والمصادقة على المشروع

وضع الاعتمادات على ذمة المتصرفين

توضع الإعتمادات على ذمة المتصرفين بمقتضى:

قانون المالية

- يوزع الاعتمادات حسب العناوين والأجزاء والأقسام أمر توزيع الاعتمادات
- يكون التوزيع حسب الأبواب والأقسام والفصولقرار توزيع الاعتمادات
- يوزع بالنسبة لكل باب الاعتمادات داخل الفصول بين الفقرات والفقرات الفرعية
- يصدر هذا القرار في بداية السنة المالية بالنسبة لنفقات التصرف وخلال السنة المالية بالنسبة لنفقات التنمية.

الخاتمة

C'est clair, pour sauver nos finances il nous faut du financement !
FINANCES PUBLIQUES
Salaires
Fisc
Banques
Réformes
CDC
Belkhamsa 2014

شكرا لكم