

أي جديد في مشروع قانون المالية لسنة 2015

المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية



أي جديد في مشروع قانون المالية لسنة 2015

بقلم: عبد الجليل البدوي

قسم الدراسات بالمنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

يتميّز مشروع قانون المالية لسنة 2015 والصادر تحت عنوان «مواصلة دعم الانتعاش الاقتصادي» بالاستمرار في تحقيق نفس الأهداف والإصلاحات المعلنة في القانون التكميلي (ق.م.ت.) لقانون المالية لسنة 2014 المعروض في جويلية 2014 تحت عنوان «على طريق الانتعاش الاقتصادي».

وقد قام المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية آنذاك بقراءة نقدية للقانون التكميلي في نص وقع نشره تحت عنوان «قراءة في مشروع قانون المالية التكميلي»: الاجتهادات والتناقضات والإخلالات». وبما أن مشروع قانون المالية لسنة 2015 أكد تشبته بنفس المنهجية ونفس التمشي في معالجة القضايا المطروحة، فإن جميع ملاحظتنا التي تخص التناقضات والإخلالات التي ميّزت القانون التكميلي لسنة 2014 تبقى قائمة ولا مجال هنا لإعادة التذكير بها بل يكفي الملاحظة بأنّها حالت دون تحقيق بداية الانتعاش الاقتصادي المنشود رغم التقلص النسبي لعدد الضغوطات الخارجية وبالتالي توفر عديد الظروف الملائمة على المستوى الخارجي بجانب موسم فلاحى ممتاز على المستوى الداخلى.

ومن هذا المنطلق وباعتبار أنّ فترة حكومة التكنوقراط تشرف على الانتهاء يجدر بنا التساؤل في مرحلة أولى عن حصيلة نتائج تطبيق قانون المالية التكميلي ومدى توفقه في التصدي إلى التدهور الاقتصادي والمالي السائد منذ سنة 2011. أمّا في مرحلة ثانية فسنقوم بإبراز أهم ملامح مشروع قانون المالية لسنة 2015 وانعكاساته المنتظرة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي.

1. الاقتصاد التونسي بين الانتعاش المنشود والركود السائد في نسبة النمو:

تجدر الملاحظة أن كل التقديرات تؤكد أنّ نسبة النمو لسنة 2014 ستكون دون 2.5 % بالأسعار القارة مقارنة بنسبة 2.8 % المؤملة في قانون المالية التكميلي و4 % الواردة في النسخة الأولى لقانون المالية لسنة 2014. وتحقيق نسبة نمو أقل من 2.5 % يدل أن النمو لم يرتفع مقارنة بنسبته المسجلة سنة 2013 والتي لم تتجاوز 2.4 % كما يدل أن بداية الانتعاش الاقتصادي المنشود لم تتحقق رغم التقلص النسبي لعدد الضغوطات الخارجية ومن أهمها:

- تراجع هام لسعر برميل النفط الخام «برنت» الذي نزل سعره تحت عتبة 90 دولار منذ سبتمبر (85 دولار أوائل نوفمبر) مقارنة بحوالي 112 دولار خلال شهر جوان. علما وأنّ إعداد ميزانية سنة 2014 تم على أساس سعر البرميل بقيمة 110 دولار وعلما كذلك أنّ كل تغيير لسعر البرميل في اتجاه الارتفاع أو الانخفاض ينتج عنه 49 م.د من ارتفاع أو انخفاض الكلفة.

- تراجع نسبي لأسعار المواد الغذائية الأساسية في الأسواق العالمية خلال الأشهر الثمانية الأولى لسنة 2014 حيث أن سعر الطن من القمح (HRW) أصبح حوالي 263 دولار مقابل قرابة 312 دولار سنة 2013 سنة 2012. رغم أن صندوق النقد الدولي قام خلال شهر أكتوبر 2014 بمراجعة نسبة النمو العالمي التي سوف لا تتجاوز 3.3 % سنة 2014 مقارنة بنسبة 3.7 % و3.4 % متوقعة سابقا، إلا أنّ توقعات النمو تبقى إيجابية بـ 0.8 % في منطقة الأورو التي تمثل أهم شريك تجاري لتونس مقارنة بنمو سلبي قدر بـ 0.4 % 2013 و0.7 % سنة 2012.

- تراجع نسبي لمعدّلات البطالة في منطقة الأورو وهو ما يساهم في انتعاش الطلب الداخلي وتحسين نسبة النمو في المنطقة.

- تراجع لمعدّلات التضخم في منطقة الأورو لأدنى مستوى لها منذ خمس سنوات حيث بقيت هذه المعدلات في مستوى أقل من 1 % أثناء الأحد عشر شهر الأخيرة على التوالي. وهذا الوضع من شأنه أن يحد من التضخم المستورد في تونس من ذلك أنّ مؤشر الأسعار عند الاستهلاك سيبلغ معدّل 5.7 % كامل سنة 2014 مقابل 6 % مسجلة سنة 2013.

كل هذه العوامل كانت من المفروض أن تساهم في تحقيق الانتعاش الاقتصادي المنشود في تونس خاصة أنّ سنة 2014 عرفت على المستوى الداخلي موسما فلاحيا متميّزا في ميدان الحبوب والزيوت بالخصوص، إلا أنّ ذلك لم يتحقق بسبب عديد النقائص والاختلالات التي أشرنا إليها سابقا في تحليلنا النقدي لقانون المالية التكميلي.

لذلك تميّزت نسبة النمو لسنة 2014 بالجمود والركود مقارنة بالنسبة المسجلة في 2013، علما أنّ الطلب الداخلي⁽¹⁾ وخاصة الاستهلاك الجملي يبقى المحرك الأساسي للنمو الاقتصادي منذ سنة 2010. إلا أنّ هذا المحرك سجّل بعض الفتور في الثمانية الأشهر الأولى من سنة 2014 مقارنة بالسنوات السابقة. فمن جهة سجل الاستثمار نموا سلبيا كما سجل الاستهلاك تراجع نسق نموّه.

نمو الاستهلاك الجملي

2014 (8 أشهر)	2013	2012	2011	2010	
%3.6	%4.3	%5	%4	%4.2	نمو الاستهلاك الجملي

المصدر: قانون المالية لسنة 2015، أكتوبر 2014

(1) الذي سجّل نموا إيجابيا بـ 3.1 % خلال 8 أشهر الأولى لسنة 2014

وهذا الفتور في الاستهلاك الجملي ناتج بالأساس عن غياب تعديل الأجر في ظل بلوغ التضخم المالي مستوى عال نسبياً 5.7 % سنة 2014 رغم تراجع الطفيف بعد أن بلغ 6 % سنة 2013. وغياب التعديل ناتج عن رفض حكومة التكنوقراط مراجعة الأجر في الوظيفة العمومية والتكؤ في تطبيق الزيادة المتفق عليها في القطاع الخاص بين الأطراف الاجتماعية منذ ماي 2014.

بجانب فتور الاستهلاك، سجّلت فترة 8 أشهر الأولى من سنة 2014 نمواً سلبياً للاستثمار بـ 0.3 % بالأسعار القارة، وقد تأثر الاستثمار بعوامل عديدة منها:

- تراجع نوايا الاستثمار في الصناعات المعملية بـ 22 % أثناء 8 أشهر الأولى من سنة 2014 مقارنة مع نفس الفترة سنة 2013 رغم التشجيعات والامتيازات المبرمجة في قانون المالية التكميلي لتحفيز الاستثمار الخاص.

- تراجع حجم الاستثمارات الأجنبية (مباشرة + محفظة)

بنسبة 12.9 % نسبة استهلاك اعتمادات التنمية التي لم تتجاوز 33 % رغم المبادرات المعلنة التي قامت بها الحكومة (تكوين فرق عمل جهوية) للإسراع بإنجاز الاستثمارات العمومية في مجال التنمية خاصة في المناطق الداخلية.

بجانب فتور الاستهلاك الجملي والنمو السلبى للاستثمار يجب الإشارة إلى تسجيل نمو سلبى لصادرات السلع والخدمات الذي بلغ 2.6 % بالأسعار القارة أثناء 8 أشهر الأولى من سنة 2014.

ولكل هذه الأسباب (فتور الاستهلاك الداخلي، تراجع الاستثمار المحلي وتراجع صادرات السلع والخدمات)، فإن نتائج النمو لسنة 2014 لم تتمكن من تجاوز حالة الانكماش الاقتصادي السائدة منذ سنة 2011، ذلك أنّ معدل النمو السنوي لم يتجاوز 1.5 % أثناء الفترة 2014/2011 مقابل 4 % في الفترة 2010/2007 و4.4 % في الفترة 2010/2001.

كما أنّ معدّل نمو الانتاج لكل ساكن سجل تراجعاً من 3.2 % في 2001/2010 إلى 2.8 % في الفترة 2007/2010 و 0.2 % في الفترة الأخيرة 2011/2014. ويمكن القول أنّه في غياب موسم فلاحى متميّز كانت نسبة النمو سنة 2014 ستكون دون النسبة المسجلة سنة 2013 وبالتالي كان تقلص النمو سيحل محل الانتعاش المنشود.

والجدير بالذكر أن الركود الحاصل على مستوى نسبة نمو الانتاج سنة 2014 تزامن مع تفاقم العجز التجاري إلى موفى شهر سبتمبر ليبلغ 10.545 م.د مقابل 8.744 م.د خلال نفس الفترة من سنة 2013 و 8.895 م.د سنة 2012 مع تسجيل تواصل تراجع نسبة التغطية لتبلغ 66.4 % مقابل 70.4 % سنة 2013. والملاحظ أنّ السبب الرئيسي في تفاقم العجز التجاري يتمثل في ارتفاع عجز ميزان الطاقة الذي بلغ 2.8 مليار دينار وعجز ميزان المواد الغذائية الذي بلغ 1.2 مليار دينار. وقد تسبب ارتفاع عجز هذه المواد بنسبة 82 % من ارتفاع العجز التجاري الإجمالي.

ويطرح هذا الوضع قضايا هيكلية تهم اختيارات استراتيجية في مجال النقل ومفهوم الأمن الغذائي بالخصوص كما قد تعرّضنا إليها في قراءتنا النقدية لمشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2014. والمعروف أنّ تفاقم العجز التجاري قد تسبب في تواصل ارتفاع العجز التجاري الذي بلغ 5.843 م.د أي 7.1 % من الناتج الداخلي الخام أثناء 9 أشهر الأولى من سنة 2014، علماً أنّ هذا العجز لم يتجاوز 3.010 م.د و 4.7 % من الناتج سنة 2010.

والجدير بالملاحظة أنّه مع تقلص الاستثمار الأجنبي المباشر فقد وقع اللجوء إلى الاقتراض الأجنبي لتغطية هذا العجز التجاري وتحقيق توازن ميزان المدفوعات مع الحفاظ على الموجودات الصافية من العملة الأجنبية التي بلغت 13.089 م.د يوم 28 أكتوبر 2014 أي ما يعادل 114 يوم توريد مقابل 103 يوم في نفس الفترة لسنة 2013 و 147 يوم سنة 2010.

وقد نتج عن اللجوء إلى التداين الخارجي ارتفاعا هاما لهذه الظاهرة الخطيرة بلغت 15.000 م.د كدين إضافي بين 2010 و2014.

علما أنّ حجم الدين الخارجي الجملي بلغ لحدّ الآن 38.100 م.د مقابل 23.582 م.د سنة 2010. وبذلك أصبح معدّل الدين الخارجي لكل ساكن يبلغ 3.450 دينار سنة 2014 مقابل 2.240 دينار سنة 2010 و1.554 دينار سنة 2001 أي بزيادة 54 % على مدى 5 سنوات بين 2010 و2014 مقابل زيادة بـ 44 % فقط بين 2001 و2010 أي على مدى 10 سنوات.

إجمالا يمكن القول أنّ قانون المالية التكميلي لسنة 2014 لم يتمكن من وضع البلاد على طريق الانتعاش الاقتصادي رغم التقلّص النسبي لحدّة الضغوطات العالمية وتسجيل موسم فلاحى جيّد وتمتع حكومة التكنوقراط باستقرار ودعم سياسي من قبل مكونات الحوار الوطني وبنوع من الهدنة النقابية غير المعلنة والمبرمّة في غياب زيادات الأجور إلى حدّ الآن رغم نسب التضخم المالي المرتفعة.

رغم هذا الوضع، فإن مشروع قانون المالية لسنة 2015 أكّد على «مواصلت دعم الانتعاش الاقتصادي» بالاعتماد على نفس التمشي ونفس المنهجية ودون تغيير طبيعة الإجراءات والسياسات المعتمدة، وفي هذا السياق كان من الضروري:

- القيام أو الإعلان عن القيام بدراسة تقييمية وحوار وطني حول السياسات المعتمدة لحث الاستثمار الخاص ومدى نجاعتها ومردوديتها.
- القيام بتعديل وتمير مجلة الاستثمارات مع التركيز على بلورة سياسات قطاعية لتنويع وتكثيف النسيج الصناعي والرفع من إنتاجيته وتنافسيته من جهة مع تمرير سياسة فلاحية تمكن من تحقيق الأمن الغذائي الضامن في التحكم في مكونات الأكلّة الرئيسية.

- بلورة خطة تنهض بالنقل العمومي وتقلّص من التبعية في مجال المحروقات وتمهد لتطوير الطاقات البديلة.
- بلورة خطة لإنقاذ المؤسسات العمومية وتحديد دورها طبقا لسياسات قطاعية.

2. ملامح مشروع قانون المالية لسنة 2015: تغليب منطق التوازنات المالية على حساب منطق الإصلاح المجدي والاختيارات الاستراتيجية:

لتحقيق الأهداف المرسومة، اعتمد مشروع قانون المالية لسنة 2015 أربعين إجراء جديدا تقريبا مقابل مائة إجراء السنة الفارطة. ومن أهم هذه الأهداف مواصلة دعم الانتعاش الاقتصادي عبر تحقيق نسبة نمو بـ3 % سنة 2015 مع تحسين التوازنات المالية العمومية وتقليص عجز الميزانية العمومية والحرص على أن لا تتجاوز 5 % من الناتج المحلي الخام. وقد بُنيت ميزانية 2015 بالاعتماد على النتائج المحيئة لسنة 2014 مع مراعاة الظرف الاقتصادي العالمي واعتماد جملة من الفرضيات تتعلق بنسبة النمو الاقتصادي (3 % سنة 2015 مقابل نسبة ستكون دون 2.5 % سنة 2014) ومعدّل سعر صرف الدولار (1.8 دينار مقابل دولار واحد لكامل سنة 2015 مقارنة بسعر صرف في حدود 1.67 دينار لكامل سنة 2014) وبمعدل سعر برميل النفط الخام في حدود 97 دولار للبرميل مقابل 110 دولار تم اعتمادها لإعداد ميزانية 2014. وتتمثل أهم معالم هذه الميزانية بالأساس من جهة في مواصلة دعم انتعاشة الاقتصاد عبر اعتماد سياسات تقليدية ضئيلة المردود والنجاعة ومن جهة أخرى في تغليب منطق التوازنات المالية على حساب منطق الإصلاح والتعمق في بلورة الاختيارات الاستراتيجية والحرص على إعطائها أكثر شمولية وتناسق وتكامل.

1.2. مواصلة دعم الانتعاش الاقتصادي عبر مواصلة تقديم التشجيعات والتنازلات للقطاع الخاص:

تحدد الميزانية تحقيق هدف مواصلة الانتعاش الاقتصادي عبر بلوغ نسبة نمو بـ3% تتجاوز النسبة المؤملة سنة 2014. وقد حددت هذه النسبة بالاعتماد على ارتفاع مردود القيمة المضافة في قطاعات الفلاحة المقدر بـ8% (2) والصناعات المعملية 3.9% والصناعات غير المعملية والمحروقات 2.3% والخدمات المسوقة 2.7%.

كما تهدف الميزانية الرفع من مساهمة القطاع الخاص في دفع الاستثمار وذلك عبر مواصلة تقديم التشجيعات والتنازلات والامتيازات في غياب الحرص على توفير الظروف الضامنة لنجاعة ومردود مثل هذه الإجراءات. ذلك أن المشكل لا يكمن في اعتماد مثل هذه الإجراءات بل في: - غياب دراسة تقييمية تقارن بين كلفة الامتيازات والتشجيعات الجبائية والجمركية والمالية ونتائجها على مستوى الاستثمار والإنتاج والإنتاجية والتنافسية والتشغيل الخ...

- غياب مجلة استثمارات تعيد الاعتبار للسياسات القطاعية وتضمن بعث أنشطة اقتصادية جديدة ذات قيمة مضافة عالية ومحتوى تشغيلي يرفع من مستوى تشغيل الكفاءات.

- غياب علاقات تعاقدية بين الدولة والقطاع الخاص تضمن تحقيق التزامات متفق عليها مقابل التشجيعات والامتيازات المقدمة بسخاء ودون مراقبة مدى احترام آجال الانتفاع بها ودون تقييم مدى نجاعتها.

(2) ارتفاع القيمة المضافة من القطاع الفلاحي بنسبة 8% على أساس إنتاج للحبوب يقدر بـ20 مليون قنطار مقابل 23.2 مليون قنطار سنة 2014 وإنتاج لزيتون الزيت مقدر بـ1350 ألف طن مقابل 350 ألف طن سنة 2014.

والمعلوم أنّ قانوني المالية الأصلي والتكميلي لسنة 2014 تضمّنا عديد الأحكام والإجراءات لدفع الاستثمار والتي يمتد مفعولها إلى سنة 2015 مثل:

- تخفيض في نسبة الخصم المستوجبة على المعاليم المتأتمية من عمليات التصدير.

- السماح بصفة استثنائية للمؤسسات المصدرة كلياً ببيع منتجاتها وإسداء خدماتها بالسوق المحلية خلال سنة 2014 في حدود 50 % من رقم المعاملات المحقق سنة 2013 عوضاً عن 30 % وذلك اعتباراً للصعوبة اقتحام الأسواق الخارجية في ظل سياسات التقشف المعتمدة في عديد البلدان الأوروبية.

تيسير إرجاع فائض الأداء بالنسبة إلى المؤسسات الشفافة من خلال تمكينها من كامل الفائض عند الطلب وفي آجال سبعة أيام دون مراقبة مسبقة وذلك بهدف دعم سيولتها المالية وتمكينها من تمويل استثماراتها.

- تفعيل منظومة التجديد والابتكار من أجل استحثاث الاستثمار في القطاعات الواعدة وإعفاء المؤسسات الصناعية المحدثّة خلال سنة 2014

والتي لا يتجاوز رقم معاملاتهما 600 ألف دينار من الضريبة لمدة 5 سنوات.

- الحد من كلفة اقتناء التجهيزات اللازمة لإنجاز المشاريع بالتخفيض

في نسبة الأداء على القيمة المضافة إلى 6 % بالنسبة إلى التجهيزات

الموردة والتي ليس لها مثيل مصنوع محلياً وبتوقيف العمل بالأداء على

القيمة المضافة بعنوان التجهيزات المصنوعة محلياً.

- تمكين الاستثمارات المصرح بها خلال سنتي 2014 و2015 والتي تدخل

طور النشاط الفعلي قبل غرة جانفي 2017 من طرح الاستهلاكات

المتعلقة بالأصول القابلة للاستهلاك وموضوع عملية استثمار

بنسبة 35 % وطرح اعتماد جبائي يحدد بـ 10 % من مبلغ الأجرور

لمدة 3 سنوات بالنسبة للمنتدبين خلال الفترة 2016/2014

ومن طرح فوائد نظرية تحتسب على أساس الأموال الذاتية المستعملة لتمويل الاستثمار بنسبة 5 % مع تطبيق هذه الأحكام على المؤسسات الناشطة في إطار مجلة تشجيع الاستثمارات.

- التمديد في المدّة المخولة للشركات لإدراج أسهمها بالبورصة والانتفاع بنسبة الضريبة على الشركات المنخفضة إلى غاية 31 ديسمبر 2019. بجانب تشجيع الاستثمار الخاص، تم الترفيع في حجم نفقات الاستثمار والتنمية لسنة 2015 إلى مستوى 5.8 مليار دينار مقارنة بـ 5.3 مليار دينار سنة 2014 (محينة) وبمعدّل 4.5 مليار دينار خلال الفترة 2010/2013. ومعلوم أنّ نفقات التنمية لم تتجاوز 19 % من مجمل النفقات العمومية مقابل 17 % سنة 2013 و 25 % سنة 2010. لكن رغم هذا التحسن الطفيف سنة 2014 مقارنة بسنة 2013، فإن المستوى يبقى دون المستوى المسجل سنة 2010 ودون متطلبات التنمية والنقص الحاصل على مستوى الاستثمار الخاص الداخلي والخارجي الناتج عن عدم الاستقرار الأمني والاجتماعي إلى حد الآن.

كما أنّ نسبة الإنجاز تبقى ضعيفة كما أشرنا إلى ذلك سابقا (في حدود 33 %) رغم كثرة الكلام حول استحداث نسق تنفيذ المشاريع العمومية «بالسرعة والنجاعة المطلوبتين» وذلك رغم تعدّد الزيارات الميدانية وتكوين فرق عمل وتنسيق بين الهياكل الجهوية والإدارة المركزية.

والجدير بالملاحظة أنّه رغم كل التشجيعات فإن نسبة الاستثمار من الناتج لم تتجاوز 19.2 % سنة 2014 مقابل 20.2 % سنة 2013 و 21.6 % سنة 2012 والمتربح أن تبقى سنة 2015 في مستوى سنة 2014.

2.2 تغليب منطق التوازنات المالية على حساب منطق الإصلاح والتأكيد على الاختيارات الاستراتيجية:

تم ضبط حجم ميزانية الدولة لسنة 2015 قبضا وصرفا بـ 29.163 م.د (باعتبار القروض الخارجية المحالمة) أي بزيادة 3.7% أو 1.053 م.د مقارنة بالنتائج المؤملة لسنة 2014.

كما وقع الحرص على حصر نسبة عجز الميزانية من الناتج طبقا لتعليمات المؤسسات المالية العالمية في حدود 5.1% مقارنة بـ 6.9% سنة 2013 و6% المحتملة لسنة 2014 علما أن هذه النسبة وصلت 1.1% سنة 2010. ولبلوغ هذا الهدف، حرص مشروع قانون المالية لسنة 2015 على الرفع في مستوى الموارد العمومية الذاتية من جهة مع الضغط على النفقات العمومية من جهة أخرى.

1.2.2. الأهداف والإجراءات التي تخص الموارد:

الأهداف المرسومة في باب الموارد تخص الرفع من حجم الموارد مع ضبط نسبة الضغط الجبائي في حدود 22.2% سنة 2015 مقارنة بـ 22.7% سنة 2014 وتحسين مناب الموارد الذاتية لتبلغ مستوى 74% مقارنة بـ 72.5% محتملة سنة 2014 والتخفيض نسبيا في حجم موارد الاقتراض مقارنة بسنة 2014.

أ. الموارد الجبائية:

تفيد تقديرات ميزانية الدولة لسنة 2015 أن الزيادات المنتظرة في مجال الجبائية ستحصل بالأساس من زيادة بـ 8.5% للأداءات غير المباشرة التي تعتبر غير عادلة لأن وقعها السلبي يكون نسبيا أكبر وأقوى على أصحاب المداخل الضعيفة خاصة أن أعلى زيادة ستخص المعلوم على الاستهلاك

جميعها سيتحملها المستهلك وخاصة منهم ضعفاء الحال. ومن جملة الإجراءات المعتمدة في مجال الجباية غير المباشرة يمكن ذكر مشروع الإعلان عن تنسيق جباية منتجات عصير الغلال والمشروبات بإخضاع عصير الغلال بجميع أنواعه للمعلوم على الاستهلاك بنسبة 25 %⁽³⁾.

كما أنه سيتم تخصيص عمليات إحالة العقارات بين الأسلاف والأعقاب وبين الأزواج بنفس النظام الجبائي في مادة معالم التسجيل والطابع الجبائي وذلك بإخضاع الهبات لنفس المعالم المستوجبة عند المبيعات الخ... ومثل هذا الإجراء سيكون له وقع سلبي على الطبقة الوسطى بالأساس نظرا أن الطبقات المحظوظة قادرة على هضمه بسهولة.

من جهتها، ستشهد الأداءات المباشرة ارتفاعا بنسبة 2.6 % فقط سنة 2015 إلا أن الضريبة على الدخل التي يتحملها بالأساس الأجراء سترتفع بنسبة 7.1 % مقابل ارتفاع بـ 3.9 % للضريبة على الشركات غير البترولية. علما أن الأجور في الوظيفة العمومية لم تشهد زيادات منذ السنة الفارطة وأن الحكومة الحالية ترفض المفاوضات في هذا الشأن إلى حد الآن. كما أن الزيادات المتفق عليها في القطاع الخاص ما زالت حبرا على ورق ولم تصدر في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية. كما أن هناك قطاعات تابعة للاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية ما زالت متمسكة برفضها الإمضاء على اتفاقيات الزيادة في الأجور على غرار قطاع المقاهي وغرفة أصحاب محطات بيع الوقود وعدة قطاعات أخرى وذلك بتعلّة الصعوبات المادية التي يتعرّض لها الأعراف.

(3) علما أن الوجبة الغذائية الشعبية أصبحت تعوّض الغلال التي تعرف ارتفاعا مشطاً لأسعارها بمشروبات عصير الغلال التي تبقى في أغلبها في متناول الطبقات الشعبية.

بجانب زيادة نسبة بعض الضرائب للرفع من الموارد الجبائية، فإن هذا الرفع سيتم تحقيقه كذلك عبر توسيع القاعدة الجبائية مثلا عبر توسيع ميدان تطبيق الضريبة على الشركات ليشمل الجمعيات التي تحقق أرباحا قابلة للتوزيع أو لسحب الخصم من المورد التحرري المستوجب على المنشآت الدائمة للمؤسسات الأجنبية المطبق حاليا على حضائر البناء وعمليات التركيب وأنشطة المراقبة على كل المنشآت الدائمة بصرف النظر عن قطاع النشاط وسحب الضريبة بنسبة 5 % على أرباح المنشآت الدائمة والقابلة للتوزيع.

زيادة على توسيع القاعدة الجبائية سيتم كذلك مراجعة بعض الامتيازات الجبائية مثل حصر الامتيازات الجبائية المخولة لإحالة المؤسسات التي تمر بصعوبات اقتصادية وحذف بقية الامتيازات الخاصة بإحالة المؤسسات باعتبارها لم تثبت جدواها. كما أنه سيتم حذف الامتيازات الجبائية بعنوان البناءات العمودية وخدمات المطاعم لفائدة التلاميذ والطلبة والمتكولين بمراكز التكوين المهني وكذلك الامتيازات الجبائية بعنوان مكاتب الإحاطة والإرشاد باعتبارها لم تثبت جدواها. بجانب ذلك هنالك إجراءات أخرى سيكون لها مردود مالي متفاوت الأهمية على غرار:

- اعتبار البضائع التي تتجاوز مدة إيداعها لدى الديوانة لسنتين ابتداء من تاريخ الوصول متخلى عنها لفائدة الدولة وبالتالي تمكين إدارة الديوانة من التصرف فيها بجميع الأوجه التي يخولها القانون.

- تمكين إدارة الديوانة من بيع البضائع المزاحمة أو التي يخشى من تدني قيمتها بعامل الزمن في الإبان وبعد حصول على ترخيص في ذلك من رئيس المحكمة الابتدائية المختصة على غرار البضائع القابلة للتلف أو التي توجد في حالة حفظ سيئة.

- التتقيص في الحد الأقصى لعمر الشاحنات المنتفعة بالامتيازات الجبائية الممنوحة للتونسيين المقيمين بالخارج بمناسبة إنجاز أو المساهمة في مشاريع من 7 إلى 5 سنوات والتخفيض من أربعة أشهر إلى ستين يوماً في فترة الإيداع التي يمكن على إثرها لإدارة الديوانة التصرف في البضائع.

- الترفيع من 1.000 دينار إلى 10.000 دينار في الحد الأقصى لقيمة البضائع التي تعتبر متخلّية عنها لفائدة الدولة بعد انقضاء أجل الإيداع مع ضبط طرق التصرف في هذه البضائع وذلك ببيعها بالمزاد العلني أو إحالتها مجاناً لفائدة الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي أو لفائدة الهياكل العمومية ذات الصبغة الإدارية.

كل هذه الإجراءات وأخرى مثيلتها رغم أهميتها في المساهمة في معالجة بعض الإشكاليات القائمة مثل تراكم البضائع لدى الديوانة في غياب تسوية لوضعياتها، تبقى خاضعة لمنطق جمع الفتات للرفع من الموارد العمومية الذاتية وذلك لغياب دراسات تقييمية وبرامج إصلاحات شاملة ومندرجة في إطار نظرة تنموية واضحة المعالم مثل تقييم شامل لسياسة الامتيازات الجبائية والقمرقية والمالية وضبط بديل مرتبط بمشروع تنموي وكذلك القيام بمشروع إصلاح شامل لمنظومة الديوانة (التي هي محل إخلالات خطيرة وانتقادات متنوعة) قصد إرساء حوكمة رشيدة تجعل منها أداة من أدوات التنمية الشاملة الخ...

- بجانب الإجراءات سابقة الذكر التي سيكون لها وقع سلبي على المستهلك بالخصوص والمواطن عموماً، هناك إجراء إيجابي له مفعول محدود يتمثل في التخفيض من 18 % إلى 12 % في نسبة الأداء على القيمة المضافة الموظف على كهرباء ذات الضغط الضعيف المعد للاستهلاك المنزلي والكهرباء ذات الضغط المتوسط والضعيف المستعملة في تشغيل تجهيزات ضخ الماء المعد للري الفلاحي.

ب. المداخل غير الجبائية:

بعد التراجع الكبير للمدخال غير الجبائية بين سنة 2013 و2014 والذي بلغ 53.3% ستشهد هذه المدخال سنة 2015 زيادة بـ7.1% حسب التقديرات. والتراجع المسجل سنة 2014 يخص:

- الأموال والممتلكات المصادرة التي ستبلغ حسب التحيين 100 مليون دينار فقط سنة 2014 مقابل 1000 مليون دينار مبرمجة في قانون المالية الأصلي لسنة 2014 و524 مليون دينار متحصّل عليها سنة 2013 وسوف لا نتجاوز 200 مليون دينار حسب توقعات مشروع قانون المالية لسنة 2015. وهذا التذبذب بين المتوقع والمنجز والمحين يطرح ضرورة تكوين لجنة تحقيق في التصرف في الممتلكات المصادرة التي تتسم بتدخل عديد الأطراف وغياب الشفافية وذلك قصد ضبط التجاوزات ومحاسبة المسؤولين على ذلك.

- تراجع عائدات المساهمات من 1.071 م.د سنة 2013 إلى 465 م.د محيئة سنة 2014 والمتربح أن تبلغ 550 م.د سنة 2015. وهذا التراجع هو نتيجة تراجع نتائج المنشآت العمومية خلال السنوات الفارطة. وهنا نؤكد على ضرورة القيام بإصلاح جريء للمؤسسات العمومية التي أصبحت تمثل عبئا متصاعدا على الميزانية العمومية بعد أن كانت تطعمها بعائدات هامة. ونقترح في هذا المجال:

- تكوين مجمع (holding) للمؤسسات العمومية يحظى بأكبر استقلالية ممكنة إزاء الإدارات المركزية حتى يتخلص من التسيير البيروقراطي السائد للمؤسسات العمومية.

- ضبط برنامج حوكمة رشيدة لهذا المجمع يهدف إلى تحقيق فائض إجمالي على مستوى المجمع على أساس ضبط الأولويات في كل مكونات القطاع العمومي وتحديد السياسة المالية لكل الأطراف قائمة على التضامن المالي من خلال (la péréquation)

مع الحرص على تحقيق فائض إجمالي يسمح بديمومة القطاع العمومي.

- ضبط دور ومساهمة المجمع في إطار سياسات قطاعية واضحة المعالم يشارك المجمع مباشرة أو في إطار مشاريع شراكة مع القطاع الخاص في إنجازها وتحقيق أهدافها.

- اسداء المرونة الكافية حتى تكون مكونات المجمع وحجمه يتماشى مع مقتضيات إنجاز السياسات القطاعية، بذلك يمكن أن يكون هناك خصوصية لبعض المؤسسات وفي نفس الوقت بعث مؤسسات جديدة تكون ضرورية لتفعيل والتقدم بالسياسات القطاعية وتوسيع وتكثيف العمل التنموي.

- إرساء علاقات تعاقدية وتشاركية بين المجمع والقطاع الخاص لدعم السياسات القطاعية وتحقيق أهدافها مع الحرص على توسيع وتشريك القطاع الاجتماعي والتضامني في إطار بديل تنموي شامل، علما أنّ سنة 2013 شهدت استهلاك لفواضل موارد التخصيص (اتصالات تونس) ولا يمكن مواصلة سياسات خصوصية خاضعة لحاجيات المالية العمومية وفي غياب مشروع تنموي استراتيجي وشامل.

ت. موارد الاقتراض:

ستبلغ موارد الاقتراض سنة 2015 حسب التوقعات 7.568 م.د منها 4.143 م.د ستخصص لتمويل عجز الميزانية باعتبار الهبات والمصادرة والبقية أي 3.425 م.د سيقع استعمالها لتسديد أصل الدين. كما أن الاقتراض الخارجي سيبليغ 4.568 م.د مقابل 3.000 م.د اقتراض داخلي.

في المجمل سيشمل الاقتراض 26% من حجم ميزانية الدولة مقابل 27.4% متوقعة سنة 2014.

والمعلوم أنّ حجم الدين العمومي قد بلغ إلى حدّ الآن 41.754 م.د أي 51 % من الناتج المحلي الخام مقابل 45.7 % سنة 2013 و 40 % سنة 2010 ومن المتوقع أن يبلغ 52.8 % سنة 2015. وبذلك يصبح معدّل الدين العمومي لكل مواطن تونسي قد بلغ 3.800 دينار سنة 2014 مقابل 2.450 دينار سنة 2010. ولمواجهة هذه التطورات الخطيرة نقترح ما يلي:

- إعطاء الأولوية للاقتراض الداخلي وتفاذي أكثر ما يمكن اللجوء للاقتراض الخارجي.
- القيام بإنجاز عملية تدقيق في أقرب الأوقات حول المديونية العمومية.
- القيام بحملة ديبلوماسية قويّة لإلغاء بعض الديون وتحويل البعض الآخر إلى تمويل مشاريع تنموية وطنية ومغربية.
- في العاجل، الحرص على حسن توظيف موارد الاقتراض.

2.2.2. الأهداف والإجراءات التي تخص النفقات:

واصل مشروع قانون المالية لسنة 2015 سياسة ترشيد النفقات، ومن أهم ما يمكن ملاحظته هو الآتي:

أ. في مجال نفقات التصرف:

- مواصلة ترشيد الدعم حيث أن نفقات الدعم تراجعت بـ 19.2 % بين 2013 و 2014 وستواصل التراجع بـ 13 % بين 2014 و 2015. وهذا التواصل سينجر عنه الترفيع في أسعار المحروقات والكهرباء بالخصوص مما سينجر عنه زيادة في تكاليف المعيشة وتراجع في القدرة الشرائية لجميع المواطنين دون استثناء.
- تراجع القدرة الشرائية سيشمل بالخصوص الأجراء المشتغلين بالوظيفة العمومية حيث أن نفقات التآجير سترتفع بـ 6.6 % سنة 2015 مقابل ارتفاع بـ 9.3 % سنة 2014.

. والارتفاع بـ6.6% يعني حجم الأجور وليس معدّل متوسط الأجر وبالتالي هذا الارتفاع سيكون بالأساس نتيجة 22.600 انتداب وتعويض إحالة على التقاعد (51% منها للدفاع والداخلية) مبرمجة بالنسبة لسنة 2015 كما أنّه سيكون نتيجة الترقّيات الآلية والتعيينات الوظيفية. بحيث أن الزيادة الممكنة في معدّل متوسط الأجر ستكون ضئيلة جداً ولا تمكّن من تدارك النقص الذي سيحصل في المقدرة الشرائية من جراء زيادة الأسعار والضرائب المبرمجة دون اعتبار زيادات الأسعار في الأسواق الحرة الناتجة عن المضاربة والتهرب والاحتكار والاختلالات الحاصلة بين العرض والطلب وغياب المراقبة الخ...

- أما زيادة النفقات التي تخص وسائل المصالح فإنّها ستبلغ 10.8% جانب منها يهتم الدفاع والداخلية. وفي هذا المجال يجب الإشارة إلى أن قرار تحويل الامتيازات العينية (سيارة وظيفية، وصول محروقات، صيانة سيارات...) إلى امتيازات نقدية قد دخل حسب الظاهر قيد النسيان نظراً لغياب الحديث عن هذا القرار أو الإشارة إلى نتائج وحصيلة تطبيقه هذا إذا وقع تطبيقه بالفعل.

- أمّا التدخلات والنفقات الأخرى التي تهم بالأساس دعم الجماعات المحلية والمنح والقروض الجامعية فإن نسبتها ستتقلّص بـ3.9% رغم أهميتها في ظرف يتمييز من جهة بتدهور القدرة الشرائية لعدد أصناف العائلات التي أصبحت غير قادرة على تحمّل المصاريف المتصاعدة في مجال التعليم وبالخصوص التعليم الجامعي (كراء مساكن، ارتفاع معاليم الترسيم والنقل وتكاليف الأدوات والمراجع الجامعية الخ...) ومن جهة أخرى بتدهور خطير لكل الخدمات الاجتماعية وعلى رأسها رفع الفواضل وانتشار المزابل والروائح الكريهة والحشرات المهتدة للأوضاع الصحية الخ...

ب. نفقات التنمية:

رغم ارتفاعها بنسبة 9.4 % سنة 2015 فإن نفقات التنمية تبقى دون المستوى المطلوب ولا تمثل إلا 20 % من النفقات. كما أنّ 38 % فقط منها يخص الاستثمارات المباشرة و32 % تمويل عمومي مع تخصيص 300 م.د كقسط ثالث لرسملة البنوك و300 م.د كدعم للصندوق الوطني للحيطّة الاجتماعيّة. بجانب ذلك تبقى نسبة إنجاز المشاريع التنمويّة العموميّة في مستوى متدني زاد تدهورا مع تدهور الوضع في الوظيفة العموميّة من جراء التعيينات العشوائيّة الخاضعة لمنطق الولاءات أكثر منها لمنطق الكفاءات الحاصلة أثناء السنوات الأخيرة.

ت. نفقات خدمة الدين:

تشهد هذه النفقات ارتفاع مستمر منذ سنة 2010 بالتوازي مع ارتفاع موارد الاقتراض التي مرّت من 3.061 م.د سنة 2010 إلى 7.568 م.د مقدرة لسنة 2015. وستبلغ نفقات خدمة الدين سنة 2015 قرابة 5.130 م.د مقابل 4.675 م.د سنة 2014 و4.406 م.د سنة 2013.

وستتوزع نفقات خدمة الدين سنة 2015 بين 3.425 م.د بعنوان تسديد أصل الدين و1.705 م.د بعنوان الفوائد. ومن المترقب أن تتضاعف خدمة الدين في السنوات الثلاثة القادمة مما سيحتّم بناء استراتيجية حثيثة لإيجاد حلول ملائمة كما أشرنا لذلك سابقا حتى لا تصبح نفقات خدمة الدين المتصاعدة عائقا أمام التنمية وإمكانية رفع التحديات العديدة المطروحة.

وختاما يجدر الإشارة أن توظيف النفقات وتوزيعها بين مختلف المصالح والوزارات تواصل دون مقاييس مضبوطة بحيث أن عملية ترشيد النفقات بقيت خاضعة لمنطق التوازنات الماليّة ولما تحتّمه الظروف الطارئة (مقاومة الإرهاب، مواجهة التوترات الاجتماعيّة الخ...)

وليس لمنطق الحوكمة والتصرف الرشيد وضبط الأهداف وحسن الأداء من ذلك وعلى سبيل المثال نلاحظ أنّ مشروع قانون المالية لسنة 2015 زاد من ميزانية رئاسة الجمهورية التي أصبحت تبلغ 88.156 م.د سنة 2015 مقابل 81.142 م.د سنة 2014 رغم محدودية صلوحيات رئيس الجمهورية وضعف أداء هذه المؤسسة. نفس الارتفاع الهام نلاحظه في ميزانية وزارة الشؤون الدينية رغم أداؤها الضعيف ... الخ.

ورغم الجهود المبذول للرفع من الموارد وترشيد النفقات فإن عجز الميزانية (دون المصادرة والهبات) يبقى مرتفعا جدا مقارنة مع سنة 2010 حيث أنّ حجم العجز سيبلغ سنة 2015 قرابة سبعة مرّات العجز المسجل سنة 2010 رغم التحسن المتوقع في سنة 2015 مقارنة مع العجز المترقب لسنة 2014. إلا أنّ هذا التحسّن كان على حساب الانتعاش الاقتصادي المنشود وعلى حساب التعمّق والتوسّع في الإصلاحات الهيكلية وفي بلورة مشروع تنموي جديد يساعد على رفع التحديات المطروحة.

صحيح أن مشروع قانون المالية يتعرّض بإطناح إلى عديد الإصلاحات المختلفة. إلا أنّ هذه الإصلاحات تطرح عديد الإشكاليات من أهمّها:

- أنّ الحديث عن الإصلاحات وبدائية تطبيق البعض منها يقع في غياب تصوّر رؤية استشرافية جديدة للاقتصاد التونسي. وفي غياب هذه الرؤية فإن الإصلاحات التي يقع الحديث عنها ستفقد الانسجام والتناسق والتكامل الضروري لكل عمل تنموي جاد ومجدي. وقد أعلن مشروع قانون المالية لسنة 2015 أنّه تمت «صياغة البنود المرجعية المفصلة لإنجاز دراسة معمقة بخصوص تصوّر رؤية اقتصادية استشرافية جديدة للاقتصاد التونسي في أفق 2030»، إلا أنّه كان من المفروض والمنطقي ومن باب التمشي المنهجي السليم أن يقع إنجاز هذه الدراسة وضبط الإصلاحات المختلفة على ضوء معالم ومحتوى الرؤية الاقتصادية الجديدة.

- هناك عديد الإصلاحات المعلنة التي بين مرحلة المشروع وطور الإنجاز أي أنه يصعب تصنيفها هل هي معتبرة كمشروع أو معتبرة كإنجاز، ذلك وعلى سبيل المثال فإن مشروع قانون المالية لسنة 2015 يؤكد من جهة أنّ الإصلاح الجبائي الذي انطلق في سنة 2013 سيكون محل مشاور وتوافق وأن الاقتراحات ستعرض في مؤتمر كبير لأخذ القرار على مستوى الإصلاح الجبائي ومن جهة أخرى يعلن نفس مشروع قانون المالية عن استكمال تنفيذ مشروع المنظومة الجبائية وبالتحديد هناك ستة مجالات لعملية الإصلاح هي بصدد استكمال التنفيذ. علما كذلك أن عديد الإجراءات قد وقع العمل بها منذ التصويت على قانون المالية التكميلي.

- فيما يخص إصلاح منظومة التصرف في المالية العمومية الذي «يتمثل بالأساس في تركيز منظومة جديدة للتصرف في الميزانية حسب الأهداف تمكن من توظيف الامكانيات البشرية والمادية بأكثر وضوح ونجاعة حسب برامج عمومية في إطار البرمجة على المدى المتوسط»، يجدر الملاحظة أنّ هناك إصلاحات وقع الإعلان عنها ولم تدخل حيز التطبيق إلى حدّ الآن. وفي هذا المجال نذكر قرار تحويل الامتيازات الوظيفية العينية (سيارات وظيفية، وصول بنزين الخ...) إلى امتيازات نقدية الذي بقي حبرا على ورق، وهنا نتساءل عن سبب البون القائم بين القول والفعل وعن مدى وجود إرادة حقيقية لتطبيق الإصلاحات المعلنة.

- هناك إصلاحات مثل إصلاح منظومة الدعم التي حددت أهداف معيّنة مثل استهداف المستحقين بالدعم دون سواهم. إلا أنّ هذا الاستهداف لم يقع تطبيقه إلى حدّ الآن وبالتالي أصبحت قرارات ترشيد الدعم عبر زيادة أسعار المحروقات والكهرباء وبعض المواد الغذائية تنسحب على الكل دون استهداف المستحقين الذين ستشملهم هذه الزيادات في الأسعار دون تعويض خاص بهم لحماية قدرتهم الشرائية.

- من جهة أخرى هناك إصلاحات سيقع الشروع في تنفيذها في القطاع البنكي وبالخصوص تلك التي تخص بعث قطب استخلاص الديون البنكية وإعادة هيكلة المؤسسات التي تمر بصعوبات (نزل، منشآت عمومية الخ...) والتي تفتقر إلى تحديد أهداف ومراحل مضبوطة وكراس شروط وضمان الشفافية التي من شأنها أن تحمي هذه المؤسسات من طمع مراكز نفوذ أجنبية «الشقيقة والصديقة» التي تبحث عن اللقمة السائغة وحتى لا يكون مصير هذه المؤسسات مثل مصير الأملاك المصادرة المحاطة بالغموض التام.

- وأخيرا وفيما يخص الإصلاحات المتعلقة بالمؤسسات والمنشآت العمومية، تجدر الإشارة إلى غياب التجديد والاكتفاء باعتماد خطاب عام قديم مثل التأكيد على ضرورة تطوير أنظمة الحوكمة ومنظومة الإشراف والتصرف والمحاسبة الخ... تنطلق من الحرص على مواجهة «تدهور الوضعية المالية لأهم المنشآت العمومية خلال الأربعة سنوات الأخيرة» (حوالي 30 مؤسسة كبرى تجاوز مجموع حجم خسائرها 3 مليار دينار) دون إعادة شاملة لهيكلية المؤسسات والمنشآت العمومية وتحديد دورها في إطار نظرة تنموية واضحة ومتكاملة مع الإصلاحات الأخرى التي تخص مثلا إصلاح مجلة الاستثمارات، ومنظومة التصرف في المالية العمومية ومنظومة الإصلاح البنكي الخ...

لكل هذه الأسباب، فإن المشاريع والبرامج والإجراءات التي تخص الإصلاحات المعلنة تبقى تميّز بالارتجال والتفكك وانعدام التناسق والتكامل مع هيمنة منطوق وهاجس تحسين التوازنات المالية في غياب تصوّر ورؤية اقتصادية استشرافية بديلة للنمط الاقتصادي السائد.

تونس في 8 نوفمبر 2014

أي جديد في مشروع قانون المالية لسنة 2015

يتميز مشروع قانون المالية لسنة 2015 والصادر تحت عنوان «مواصلة دعم الانتعاش الاقتصادي» بالاستمرار في تحقيق نفس الأهداف والإصلاحات المعلنة في القانون التكميلي (ق. م. ت.) لقانون المالية لسنة 2014 المعروف في جويلية 2014 تحت عنوان «على طريق الانتعاش الاقتصادي».

وقد قام المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية آنذاك بقراءة نقدية للقانون التكميلي في نص وقع نشره تحت عنوان «قراءة في مشروع قانون المالية التكميلي»: الاجتهادات والتناقضات والإخلالات». وبما أن مشروع قانون المالية لسنة 2015 أكد تشبثه بنفس المنهجية ونفس التمشي في معالجة القضايا المطروحة، فإن جميع ملاحظتنا التي تخص التناقضات والإخلالات التي ميزت القانون التكميلي لسنة 2014 تبقى قائمة ولا مجال هنا لإعادة التذكير بها بل يكفي الملاحظة بأنها حالت دون تحقيق بداية الانتعاش الاقتصادي المتشود رغم التقلص النسبي لعدد الضغوطات الخارجية وبالتالي توفر عديد الظروف الملائمة على المستوى الخارجي بجانب موسم فلاحى ممتاز على المستوى الداخلى.

Adr : 47, Avenue Farhat Hached
2^{eme} étage 1001 1. Tunis. Tunisie.
Tél : 71 257 664 -
Email : contact@ftdes.net
forum.tdes@gmail.com
Site web: www.ftdes.net