

# مشروع قانون المالية التكميلي

لسنة 2015

خيبة أمل كبيرة لأسباب عديدة

عبد الجليل البدوي

قسم الدراسات بالمنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية



# مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2015

## خيبة أمل كبيرة لأسباب عديدة

حسب الحكومة الحالية يعتبر مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2015 من بين المشاريع ذات الأولوية للنظر فيها بعد إتمام المصادقة على قانون مكافحة الإرهاب وغسل الأموال بالإضافة إلى قانون رأسملة البنوك وقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ورغم أهميته فإن هذا المشروع جاء بعد أخذ ورد، بين من يعتبره ضروري وبين من لا يرى فيه فائدة مما جعله ينجز بصفة متأخرة و يعرف ولادة عسيرة تعكس تراكم الإشكاليات من جهة وعدم التجانس والانسجام بين مكونات الحكومة الحالية من جهة أخرى. وهذا الوضع بارز للعيان من خلال التصريحات النقدية و الاحترازاات والتساؤلات المعبر عنها من عديد الأطراف الحزبية و البرلمانية المساندة للحكومة الحالية. إلى جانب التذبذب والتأخير اللذان ميزا إنجاز المشروع فإن رئيس مجلس نواب الشعب أكد في تصريحه الأخير على ضرورة الإسراع بالموافقة على هذا المشروع رغم ما يطرحه من انتقادات من طرف العديد من الجهات السياسية والمدنية.

ومن جهته يرى المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية أن هذا المشروع جاء مخيباً للآمال، فاقدا للإرادة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي، مكرسا للاختيارات القائمة ولمنوال التنمية الجاري به العمل، معلنا عن اعتماد سياسات تقشفية، خاويًا من كل نفس إصلاحية ومغيبا لكل تساؤل ونقاش حول الإشكاليات الجوهرية التي برزت أثناء الفترة الانتقالية خاصة منها الأسباب والعوائق التي قادت إلى فشل سياسات الانتعاش الاقتصادي التي وقع اعتمادها منذ الثورة و فاقد لتشخيص الحكومة في ما يخص فشل منوال التنمية الحالي ومعالم البديل التنموي الذي أعلن عنه رئيس الحكومة عند تقديمه لحكومته أمام مجلس الشعب و الى غيرها من الإشكاليات الكبرى .

هذا المشروع جاء مخيباً للآمال لأنه لا يعكس النقلة السياسية التي عرفتها تونس في الفترة الأخيرة. ذلك أن الانتخابات الأخيرة لسنة 2014 كان من المؤمل أن تعلن الانتقال من تسيير الشأن العام من طرف حكومات ومؤسسات وقتية غير قارة و مكتفية بتصريف الأعمال واعتماد أفق زمني قصير إلى حكومة قارة، قائمة على تركيبة سياسية جديدة من المفروض أن لها برامج اقتصادية واجتماعية متميزة على سابقتها ولا تكتفي بتصريف الأعمال بل تكون حريصة على توضيح الأفق التنموية وتوضيح الرؤى المستقبلية والتأكيد على الاختيارات الإستراتيجية وتحديد الأولويات لتكريس هذه الاختيارات . إلا أن المشروع لم يعكس هذه النقلة النوعية واكتفى بتسجيل المتغيرات الاقتصادية ( انخفاض سعر النفط، ارتفاع سعر صرف الدولار، ارتفاع سعر بعض المواد الأساسية الى غيره ) وتأثيراتها على التوازنات المالية وتسجيل التطورات الأمنية وانعكاساتها الاقتصادية قصد تدعيم المؤسسات الأمنية وتقديم الدعم للمؤسسات الاقتصادية في اطار الحفاظ على التوازنات المالية الكلية.

لذلك جاء هذا المشروع فاقدا للإرادة السياسية. حيث أنه سجل تأثير المتغيرات الاقتصادية والأحداث الإرهابية على نسق النمو وقبل بتراجع النسق من 3% مبرمجة في قانون المالية الأصلي لسنة 2015 الي 1% منتظرة من مشروع قانون المالية التكميلي . علما أن كل الدراسات تفيد بأنه في غياب نسبة نمو تفوق 6% ونسبة استثمار تقارب 30% من الناتج المحلي الخام فإنه يصبح من شبه المستحيل الشروع بصفة جدية في مقاومة البطالة والتهميش والحد من الفوارق الجهوية و الاجتماعية . إلا أن مشروع قانون المالية التكميلي لم يكتف بالاقصصار على تسجيل الانعكاسات السلبية على نسق النمو وعدم الحرص على مواجهة هذه التطورات السلبية بل اعتمد كذلك سياسات تقشفية من شأنها أن تدعم هذا المنحى التراجعي لنسق النمو.

وفي هذا المجال فإن اعتماد سياسات تقشفية يمثل منعرجا خطيرا للأسباب المذكورة آنفا كما أنه يعتبر حدثا متميزا عن السياسات التي وقع اتباعها منذ قيام الثورة والتي تهدف جميعها الى تحقيق الانتعاش الاقتصادي. وتبرز الصبغة التقشفية لمشروع المالية التكميلي من خلال:

- تراجع النفقات العمومية ب 1114 مليون دينار منها 268 مليون دينار بعنوان نفقات التصرف الصافية و الناتجة عن تراجع الدعم اثر تراجع سعر النفط في السوق العالمية و الضغط على نسق تطور حجم الأجور و 536 مليون دينار بعنوان نفقات التنمية و 310 مليون دينار ناتجة عن تراجع خدمة الدين العمومي.
- تراجع عجز الميزانية من 4391 م د متوقعة في قانون المالية لسنة 2015 الى 4186 م د متوقعة في قانون المالية التكميلي لسنة 2015. وهذا التراجع سينتج عنه تحسنا طفيفا في نسبة عجز الميزانية من الناتج المحلي الخام التي ستبلغ (-4.8%) عوضا عن (-4.9%).

- تراجع نسبة الدين العمومي الذي سيصل الى مستوى 51.9% عوضا عن 52.9% مبرمجة في قانون المالية لسنة 2015.

كل هذه المؤشرات المكترسة للمنطق التقشفي تبرهن في آخر المطاف عن عدم حرص الحكومة على دعم النمو و اعطاءها الاولوية لتحسين التوازنات المالية الكلية طبقا لتوصيات المؤسسات المالية العالمية.

حيث أنه كان من المفروض أن تستغل الحكومة فرصة انجاز قانون المالية التكميلي لتحديد أسباب فشل سياسات الانتعاش الاقتصادي السابقة و مواصلة العمل على تحقيق الانتعاش الاقتصادي مع الرفع في النفقات العمومية الموجهة للتنمية و الحرص على تحسين نسبة انجاز المشاريع التنموية و العمل على تحسين أداء الحكومة. ذلك أن هذا الأداء لا يعبر الى حدّ الآن عن تحسّن في التصرف في الموارد العمومية كما تشير الى ذلك المعطيات المتوفرة أثناء الخمسة أشهر الاولى من سنة 2015 من ذلك أن:

- زيادة نفقات التصرف (باستثناء نفقات الدعم) ارتفعت ب 7.6% منها زيادة ب 8.6% لنفقات الاجور و 11.6% لنفقات الوسائل و المصالح التي من المفروض الضغط عليها بكل الوسائل إلا أنه الى حدّ الآن بقيت مثلا الحكومات عاجزة عن تحويل الامتيازات العينية في الوظيفة العمومية (سيارات, وصولات بنزين, صيانة ...) الى امتيازات نقدية.

- نسبة انجاز نفقات التنمية بقيت كذلك ضعيفة حيث أنها لم تتجاوز 19% من التقديرات مقابل 17% في نفس الفترة من سنة 2014. كما أن هذه النسبة تبقى دون المستوى المنتظر (42%).

- تسجيل عجز للميزانية ب 100 مليون دينار خلال الخمسة أشهر الاولى من سنة 2015 مقابل فائض ب 71 مليون دينار خلال نفس الفترة من سنة 2014

- حجم الدين العمومي ارتفع في الخمسة أشهر الاولى من سنة 2015 الى 41495 مليون دينار مقابل 38325 مليون دينار مسجلة في نفس الفترة من سنة 2014

- تحديد نفقات الوزارات استمر بدون ضبط مقاييس موضوعية تعتمد حجم المهام و حسن الأداء و الحوكمة الرشيدة بل العكس هو الذي بقي معمولا به. حيث أن مهام رئاسة الجمهورية رغم تقلصها طبقا للنظام السياسي و للدستور الجديد فإن ميزانية هذه المؤسسة ما فتئت ترتفع من سنة إلى أخرى.

- تحديد برنامج دعم القطاع السياحي وبرنامج دعم اقتصادي بـ 660 مليون دينار على مدى ثلاث سنوات بدون ضبط مقاييس موضوعية (انظر وثيقة التعليق عن الاجراءات التي تخص قطاع السياحة الصادرة عن المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية) لتوجيه الدعم الى مستحقيه مع مراعاة الجدوى الاقتصادية وتفادي تبذير الموارد العمومية طبقاً للتمثلي الذي سيقع اعتماده في ما يخص دعم المواد الغذائية والمحروقات.

هذا المشروع للميزانية التكميلية بجانب أنه يمثل أول مشروع بعد الثورة يقع فيه تراجع في الإنفاق العمومي من 29000 م د مبرمجة في قانون المالية الأصلي لسنة 2015 إلى 27900 م د مقترحة من طرف القانون التكميلي فإن هذا المشروع يتميز بغياب كل نفس إصلاحي وبالتشدت بنفس الاختيارات ونفس الإطار التنموي (انظر الوثيقة الصادرة عن المنتدى: أي جديد في مشروع قانون المالية لسنة 2015) ونفس التمثلي المعتمد من طرف الحكومات السابقة منها:

- الاكتفاء بتقديم الدعم والامتيازات إلى القطاع الخاص أملاً في الرفع من استثمارات هذا القطاع وبدون تمييز وبدون تعهدات والتزامات بتحقيق بعض الأهداف من طرف المستفيدين وبدون اعتبار لخصوصية الظرف الأمني والاجتماعي، وطبقاً لهذا التمثلي جاءت مبادرة المصالحة المالية الاقتصادية مكرسة للأوهام.

- ارتفاع هاجس تحسين التوازنات الكلية في ظل اعتماد سياسات تقشفية.

- عدم الحرص على توزيع عادل للأعباء وغياب النفس الإصلاحي يبرز عبر غياب الحديث عن الإصلاحات المذكورة في قانون المالية الأصلي خاصة منها التي تتعلق بمقاومة التجارة الموازية والتهريب والتهرب الجبائي.

وأخيراً ما يميز مشروع قانون المالية التكميلي هو عدم التوازن الاجتماعي والقطاعي .

ذلك أن عدم التوازن الاجتماعي يبرز من خلال غياب الحرص على تحقيق توزيع عادل للأعباء الناتجة عن خصوصية المرحلة الحالية. من ذلك أن الموارد الجبائية ستراجع بـ 1310 م د مقارنة بالمتوقع في قانون المالية الأصلي<sup>1</sup> وبـ 71 م د فقط مقارنة بالحجم المسجل سنة 2014. وهذا التراجع سي شمل جميع أنواع الأداءات المباشرة وغير المباشرة إلا الضريبة على الدخل التي ستشهد ارتفاعاً بـ 91 م د مقارنة مع القيمة المتوقعة في قانون المالية لسنة 2015 وارتفاعاً بـ 425 م د مقارنة مع القيمة المسجلة سنة 2014. علماً أن أكثر من 80% من الضريبة على الدخل تتحمله فئة الأجراء نظراً لأن الضريبة على الأجراء يقع خصمها من المورد ونظراً للصفة التصاعديّة لنسب الضريبة على الدخل.

مع الملاحظة أن النقص الحاصل في الموارد الجبائية سيقع تعويضه بالرفع من حجم المداخل غير الجبائية من 1775 م د مبرمج في ق م 2015 إلى 2642 م د مبرمجة في القانون التكميلي من جهة وبالرفع من اللجوء إلى الاقتراض الخارجي من 4405 م د إلى 5632 م د من جهة أخرى .

إلى جانب غياب أي إجراء للتخفيف من العبء الجبائي المسلط على الاجراء تضمن مشروع قانون المالية التكميلي الإجراءات التي تم اقرارها لفائدة القطاع السياحي والصناعات التقليدية المتسمة بالتخفيض في نسبة الضريبة على القيمة المضافة المطبقة على القطاع وإلغاء معلوم مغادرة البلاد التونسية ودعم الرحلات السياحية والتخفيف من عبء الديون البنكية المتخلدة بذمة النزل السياحية (علماً أن ديون قطاع السياحة فقط 3500 م د وتسببت في تفاقم أزمة البنوك العمومية).

بجانب قطاع السياحة فقد وقع إعفاء المؤسسات المصدرة كلياً من دفع مصاريف المراقبة الديوانية وإعفاء المنتجات في قطاع النسيج والجلود والأحذية ذات المنشأ التونسي والمعاد توريدها في إطار اتفاقية تبادل حرم من المعاليم الديوانية .

كما أن المشروع لم يراع الفئات الضعيفة نظراً لعدم وجود أي فصل يهم هذه الفئة باستثناء إجراء يتيم يتعلق بالتخفيف والحط من خطايا التأخير وكذلك التقليل من فوائض القروض المتعلقة بالمساكن الاجتماعية بجانب الترفيع من منحة العائلات المعوزة والمنحة الجامعية.

كما أن الطبقة الوسطى لم تحض بأي إجراء بعد أن تم التخلي عن بعض الإجراءات التي كان من المؤمل أن يتم اقرارها لأنها كانت ستبعث برسائل تفيد عزم الحكومة على الدفاع عن هذه الطبقة. من جملة هذه الإجراءات كان من المقرر التخفيض في سعر المحروقات وفي فاتورة النقل بالنسبة إلى المؤسسات الصغرى والوسطى .

وفي هذا المجال كان من الأجدى استغلال تراجع سعر النفط في الأسواق العالمية لتخفيف العبء على المستهلك ولو نسبياً وتخصيص الربح الحاصل نتيجة تقلص قيمة دعم المحروقات للرفع من ميزانية التنمية والاستمرار في سياسة الانتعاش الاقتصادي. كما كان المطلوب مقاومة التهرب باهض التكاليف وتكلفته تفوق 50% من الإيرادات الجبائية الحالية ويمكن أن تصل إلى 70% مما يتسبب في خسارة تقارب 10 مليار دينار. كما أن الاقتصاد الموازي أصبح يمثل حوالي 40% من الثروة الوطنية ورغم اهميته فإنه يوجد خارج المنظومة الجبائية .

كما أن هذا التهرب الجبائي ساهم في ارتفاع عدد أصحاب المليارات في تونس بنسبة 17% وفقاً لمكتب دراسات بريطاني حيث تمثل جملة ثرواتهم نصف ميزانية الدولة أي حوالي 15 مليار دينار.

ورغم تلازم هذا الثراء الفاحش مع البطالة والتمهيش والفقر والفوارق الاجتماعية والجهوية وتهديدات الإرهاب وما يتطلبه من تضامن وتآزر فإن هناك عديد الأصوات المنادية بالمصالحة الجبائية (يوجد 5400م د ديون جبائية مثقلة) والمصالحة فيما يخص جرائم الصرف والمصالحة مع الديوانة. كل هذه الأصوات المخجلة ترتفع باسم دفع الاستثمار ونسق النمو. إلا أن الاستثمار في الظروف الحالية يتطلب أولاً وأخيراً تحقيق الأمن والاستقرار الاجتماعي وتحسن البنية التحتية والموارد البشرية. كل ذلك يتطلب التآزر والتضامن ومقاومة الفساد عبر المساءلة والمحاسبة .

بجانب الاختلالات الاجتماعية يجدر الإشارة الى الاختلالات القطاعية التي تتمثل في التركيز على السياحة وبعض الأنشطة الصناعية على حساب القطاع الفلاحي رغم أن هذا القطاع يحتلّ مكانة مهمة في الدورة الاقتصادية إذ يمثل 12% من الناتج المحلي الخام (منتجات فلاحية ومنتجات صناعات غذائية) و16% من العمال الناشطين و11% من تصدير السلع. في المقابل تمثل السياحة 7.4% من المنتج المحلي الخام و13.9% من جملة الناشطين باحتساب الشغل المباشر وغير المباشر السياحي. كما أن الفلاحة تمثل قطاعاً حساساً لارتباطها بإشكالية الأمن الغذائي و نظراً لتبعية تونس في عديد المواد الغذائية الرئيسية المورّدة و نظراً ان قطاع الفلاحة يعاني من عديد الاشكاليات التي تخص ارتفاع تكاليف الانتاج و هيمنة الوسطاء و المحتكرين على هذا القطاع و وجود عديد المشاكل العقارية و ارتفاع مديونية الفلاحين و كان من الضروري تخصيص اجراءات خاصة بهذا القطاع الذي يعاني كذلك بجانب المشاكل الهيكلية عديد المشاكل الظرفية.

---

النقص الصافي في الموارد الجبائية سيكون أساساً نتيجة انخفاض الجبائية البترولية إثر انخفاض أسعار النفط وارتفاع سعر صرف الدولار بجانب انخفاض النمو من 3% إلى 1% ونقص مردود بعض الإجراءات مثل إتاة المغادرة