

قانون المالية 2023: أيّ مشروعية لقانون اللحظات الأخيرة؟

تابعت منظمة البوصلة مسار إعداد قانون المالية لسنة 2023 و هو مسار يمتدّ على كامل السنة الإدارية و يخضع لجملة من القواعد و المبادئ العامة تمّ التنصيص عليها في الدستور¹ و في القانون الأساسي للميزانية² و هو القانون الإطاري المنظّم لعملية إعداد و وضع قانون المالية و قانون المالية التكميلي و قانون غلق الميزانية. وما يمكن أن نلاحظه في هذا المسار هو أنّ عملية الإعداد شابتها عديد الشوائب، إذ تمّ المساس ببعض المبادئ العامة المذكورة سلفاً و هو الأمر الذي من شأنه أن يمسّ من شرعية و مشروعية و دستورية هذا القانون.

سنتطرّق من خلال هذه المقالة إلى السياق والشكل الذي أتى فيه قانون المالية لسنة 2023 و إلى مدى تطابقه مع الدستور و القوانين المنظمة لعملية وضعه.

ضرب الآجال القانونية والدستورية لإعداد قانون المالية

في البداية وجب التنصيص على أنّ الحكومة التونسية لم تحترم مراحل الإعداد و الآجال المنصوص عليها بدستور 2022 في فصله 78 و الذي ينصّ على أنّه: « [...] يقدّم مشروع قانون المالية للمجلس في أجل أقصاه 15 أكتوبر و يصادق عليه في أجل أقصاه 10 ديسمبر. » كما ينصّ الفصل 47 من القانون الأساسي للميزانية على أنّه: " يصادق مجلس نواب الشعب على مشروع قانون المالية للسنة المعروض عليه في أجل أقصاه 10 ديسمبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذه و يحيله على رئيس الجمهورية في أجل أقصاه اليوم الموالي لتاريخ المصادقة. "

فأمّا بالنسبة للمرور وجوباً بمجلس نواب الشعب فإنّ هذا الأمر يعدّ من باب الاستحالة القانونية بما أنّ البرلمان السابق قد تمّ حلّه بموجب التدابير الاستثنائية التي لجأ إليها رئيس الجمهورية في تعسّف واضح على مقتضيات الفصل 80 من دستور 2014³ كما أنّ البرلمان القادم لم يتمّ تركيزه بعد.

وأما بالنسبة للأجل القانوني المنصوص عليه بهذا الفصل، أي 10 ديسمبر، فقد تمّ تجاوزه بـ 13 يوماً. وقد كان بالإمكان احترامه حتّى في حالة عدم وجود برلمان وذلك لفسح المجال للمؤسسات الإقتصادية العمومية و الخاصة و لجميع المواطنين و المواطنات عموماً لبلورة مخطّطاتهم المالية و استراتيجياتهم قبل حلول السنة الإدارية الجديدة. وفي أحسن الحالات كان بالإمكان نشر مشروع القانون للعموم و ترك مده زمنية مناسبة لفتح النقاش العامّ حوله (نشره بتاريخ 15 أكتوبر الذي يتوافق مع تاريخ إيداع قانون المالية بمجلس نواب الشعب في حالة السير العادي لدواليب الدولة). إلّا أنّ قانون المالية لم تتمّ المصادقة عليه بالمجلس الوزاري إلّا بتاريخ 20 ديسمبر ولم يصدر بالرائد الرّسمي إلّا بتاريخ 23 ديسمبر 2022.

¹ الفصل 78 من دستور 2022 و الفصل 66 من دستور 2014

² قانون أساسي عدد 15 لسنة 2019 مؤرخ في 13 فيفري 2019 يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية

³ أنظر بيان منظمة البوصلة بتاريخ 27 جويلية 2021 على خلفيّة إجراءات 25 جويلية 2021 التي اتخذها رئيس الجمهورية

ضرب للمبادئ العامة المؤطرة لعملية إعداد ووضع قانون المالية

لم تحترم الحكومة كذلك بعض المبادئ العامة مثل مبدأى الشفافية والمصداقية المنصوص عليهما بالفصل 8 من القانون الأساسي للميزانية الذي ينصّ على أنّه: " تخضع التقديرات والبيانات المتعلقة بقانون المالية لمبادئ المصداقية والشفافية."

مبدأ المصداقية

ولئن " يقتضي مبدأ المصداقية عدم التقليل أو التضخيم من تقديرات التكاليف والموارد المضمّنة بقانون المالية وإبراز مكوّنات الأصول المالية وممتلكات الدولة." فإنّ الحكومة قد قدّرت في قانون المالية لسنة 2023 أنّ موارد الاقتراض ستكون في حدود الـ 24392 مليون دينار (14859 مليون دينار اقتراض خارجي و 9533 مليون دينار اقتراض داخلي) بعد أن كانت في حدود الـ 9498 سنة 2018 ثمّ 15896 سنة 2020⁴ أي بنسبة زيادة قدرها 39% في مدّة لا تتجاوز الـ 5 سنوات.

علاوة عن أنّ هذا الرّقم يعدّ ضخماً جدّاً وهو ما سيزيد من تعميق أزمة المالية العمومية التي تمرّ بها البلاد التونسية منذ سنوات، فإنّ هذا الرّقم يطرح نقاط استفهام عدّة حول مسألة المصداقية خاصّة إذا أخذنا بعين الاعتبار أنّ هذه الحكومة نفسها لم تتمكّن في سنة 2022 من تحصيل المبلغ المنصوص عليه في قانون المالية للسنة الفارطة بعنوان الاقتراض الخارجي أي 12652 مليون دينار ولم توفّق في الحصول على قرض من قبل صندوق التّقد الدولي و الذي لا تمثّل قيمته إلّا 5700 مليون دينار تقريبا يتمّ تقسيطها على امتداد 4 سنوات. بل إنّ الحكومة لم توفّق حتى في الحصول على القسط الأوّل الذي كان من المفترض صرفه نهاية سنة 2022 و المتمثّل في 1000 مليون دينار تقريبا (أي 7.9% من حجم الاقتراض الخارجي المنصوص عليه بقانون المالية لسنة 2022) و الذي تمّ تعويضه بقرض ممنوح من الجمهورية الجزائرية لتغطية نفقات الدّولة حتّى موفّي شهر ديسمبر⁵، على أمل أن تتمّ الموافقة النهائية على قرض الصّندوق مطلع سنة 2023 وهو أمر صعب جدّاً نظرا لضيق جدول أعمال الصّندوق.

إلى جانب ذلك فإنّ حجم الميزانية التونسية الذي ارتفع من 32325 مليون دينار في سنة 2015⁶ إلى ما يقارب 70000 مليون دينار سنة 2023⁷ (باحتماب تسديد أصل الدين العمومي) يعدّ مؤشّرا يدعو للقلق

⁴ التقرير حول الدين العمومي، ملحق عدد 07 لمشروع قانون المالية لسنة 2022، ص.4.

http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2022-02/ANNEXE_07.pdf

⁵ أنظر رد وزارة المالية على مطلب النفاذ إلى المعلومة المقدم من طرف منظمة البوصلة حول قيمة القرض و الهبة المسنين من قبل حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

<https://www.facebook.com/AlBawsala/photos/a.458257467540418/6250902488275858/>

⁶ قانون عدد 59 لسنة 2014 مؤرخ في 26 ديسمبر 2014 يتعلّق بقانون المالية لسنة 2015

⁷ تقرير حول مشروع ميزانية الدولة لسنة 2023، ص.52-53. http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2022-12/Rapport_LF.pdf

http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2022-12/Rapport_LF.pdf

خاصة إذا ما قارناه بمعدل نمو الناتج الداخلي الخام الذي لم يتجاوز الـ 0.6% لنفس الفترة (1.2% بين سنتي 2010 و 2021)⁸.

كل هذه المعطيات تدعو إلى طرح عدّة نقاط استفهام حول مصداقية الميزانية المقترحة و من ورائها مصداقية الدولة التونسية. لذلك اقترحت منظمة البوصلة إلى جانب البعض من منظمات المجتمع المدني على البرلمان وعلى الدولة التونسية عموماً مجموعة من التوصيات في خصوص القانون الأساسي للميزانية. إذ تعتبر منظمة البوصلة أنّ صياغة الفصل 8 منه تكتسي شيئاً من الليونة و تقترح العودة إلى إحدى المقترحات السابقة التي تمّ تقديمها في مجلس نواب الشعب عند النقاش حول هذا القانون والتي تركز قيوداً قانونية تحدّ من السلطة التقديرية للمسؤولين السياسيين في هذا الصدد وذلك بتعويض عبارة "يقضي مبدأ المصداقية عدم التقليل أو التضخيم من تقديرات التكاليف والموارد المضمّنة بقانون المالية وإبراز مكونات الأصول المالية وممتلكات الدولة". بالصياغة التالية: "مبدأ المصداقية المالية: يحجر التخفيض من تقديرات التكاليف أو تضخيم تقديرات الموارد المضمّنة بقانون المالية. ووجب عدم حجب مكونات الأصول المالية وممتلكات الدولة باعتبار المعطيات المتوقّرة في ذلك التاريخ".

مبدأ الشفافية

أما بالنسبة لمبدأ الشفافية فهو يقتضي "توضيح دور مختلف هيكل الدولة وتوفير المعلومات حول ميزانية الدولة حسب الأساليب والطرق المتداولة وتوفير التقارير حول تنفيذ ميزانية الدولة والأداء ونشرها للعموم في الآجال". إقتصر دور الحكومة فيما يخصّ "توفير المعلومات حول ميزانية الدولة" على بضع لقاءات تمّ تنظيمها من قبل الحكومة في إطار المجلس الوطني للجدلية والذي يضمّ مختلف ممثلي الوزارات وهيكل الدولة إلى جانب المنظمات الوطنية وبعض الهيكل المهنية. تمّ خلال هذه اللقاءات الاقتصار على تقديم العناوين الكبرى لقانون المالية دون الخوض في تفاصيله ودون تغطية إعلامية لمداولاته باستثناء بعض المعلومات الشحيحة التي تناقلتها وسائل الإعلام ودون حتّى نشر محضر الجلسة للعموم. إلى جانب ذلك فإن الحكومة لم تقم بنشر محتوى الاتفاق الحاصل بينها وبين صندوق النقد الدولي في مستوى الخبراء (Staff Level Agreement) والذي يتضمّن إجراءات في علاقة بقانون المالية وإلى حدّ هذه اللحظة لا نعلم شيئاً عن مضمون هذا الاتفاق الذي تمّ إرجاء النظر فيه إلى أجل غير مسمّى من قبل الصندوق ودون ذكر سبب هذا التأخير.

علاوة على ذلك فإنّ وزارة المالية وإلى حدّ كتابة هذه الأسطر لم تقم بنشر التقارير المرفقة بقانون المالية والتي تعطينا فكرة أوضح على الميزانية وعلى التوجّهات الكبرى التي ستتوخّاها الحكومة في سنة 2023. وتتمثّل هذه التقارير المنصوص عليها بالفصل 46 من القانون الأساسي للميزانية في:

- تقرير حول ميزانية الدولة في إطار التوازنات العامة ويتضمن خاصة:
 - تحليلاً لتطور الموارد والتكاليف

⁸ موقع البنك الدولي،

- تحليلاً حول الأثر المالي للإجراءات الجبائية
- تحليلاً للوضع الاقتصادية خلال السنة الجارية والسنة المعنية بقانون المالية
- تحليلاً لمختلف الفرضيات بما في ذلك وضعية الدينار التي تم اعتمادها في إعداد تقديرات مشروع قانون المالية

- إطار الميزانية متوسط المدى الإجمالي وتوزيعه القطاعي
- جدول التوازنات العامة لميزانية الدولة
- جدول عمليات تمويل الميزانية
- مذكرات تفصيلية تشرح نفقات كلّ مهمة حسب نوعيتها وكذلك حسب البرامج والبرامج الفرعية،
- مشاريع الأداء حسب المهمة للسنة المالية المعنية بإعداد قانون المالية باستثناء المهمات الخاصة،
- تقرير حول الدين العمومي
- تقرير يتضمن جدولاً لمختلف التحويلات من الدولة لفائدة المنشآت العمومية والمؤسسات العمومية غير الإدارية وضمادات الدولة لفائدة هذه الهياكل
- تقرير حول المنشآت العمومية
- تقرير حول نشاط الصناديق الخاصة بعنوان السنة المعنية بإعداد قانون المالية
- تقرير حول التوزيع الجهوي للاستثمار
- تقرير حول النفقات الجبائية والامتيازات المالية الممنوحة
- تقرير حول المشاريع الاستثمارية المنجزة في إطار عقود شراكة مع القطاع الخاص أو في شكل لزمة أو بواسطة آليات تمويل أخرى خارج إطار ميزانية الدولة.

لذلك اقترحت منظمة البوصلة كذلك صياغة أخرى للفصل 8 من القانون الأساسي للميزانية في فقرته الثالثة المتعلقة بمبدأ الشفافية. وذلك بتعويض عبارة "يقتضي مبدأ الشفافية توضيح دور مختلف هياكل الدولة وتوفير المعلومات حول ميزانية الدولة حسب الأساليب والطرق المتداولة وتوفير التقارير حول تنفيذ ميزانية الدولة والأداء ونشرها للعموم في الآجال". بالصياغة التالية: "يقصد بمبدأ الشفافية توضيح دور مختلف هياكل الدولة وتوفير ونشر المعلومات عن ميزانية الدولة للإطلاع للعموم وللمجتمع المدني في الآجال المناسبة بالأساليب والطرق المفهومة لديهم وتوفير التقارير حول تنفيذ ميزانية الدولة والقدرة على الأداء."

كما تقترح بعض منظمات المجتمع المدني التي تعمل على تكريس مبدأ الشفافية في إدارة الشأن العام توصيات أخرى من بينها النشر الإلكتروني لجلّ التقارير المتعلقة بالإعداد والتنفيذ ومراقبة الأداء في علاقة

بقانون المالية و توفير نسخ "مواظنية" للميزانية يسهل الاطلاع عليها و فهمها من قبل عموم المواطنين و المواطنين وذلك لجعل النقاش العام حول الميزانية أكثر شمولية و تشريكا لجميع المعنيين بها.⁹

مبدأ التشاركية

لئن كان هذا المبدأ غير مكرس بنص صريح فيما يخص عملية وضع قانون المالية فإن العرف السياسي يقتضي أن تكون عملية إعداد ووضع قانون المالية خاضعة لمبدأ التشاركية، وبالأخص في ظل غياب لبنة هامة من لبنات النظام السياسي الذي يتم فيه نظريا التعبير عن إرادة الشعب والنقاشات والتوافقات المجتمعية الكبرى ألا وهو البرلمان، وذلك من أجل ضمان مقبولية واسعة النطاق لبعض الإجراءات والخيارات المضمنة بهذا القانون.

إقتصر دور الحكومة في هذا المجال على عقد بعض الاجتماعات في إطار المجلس الوطني للجباية الذي يضم عددا من ممثلي هيكل الدولة وبعض الهياكل المهنية كما سبق أن ذكرنا. وبالتالي فإن هذا الإطار لا يضمن التمثيلية الكافية لمختلف المعنيين بقانون المالية والمتداخلين فيه من مختلف شرائح المجتمع. زيادة على ذلك فإن جل الهياكل التي تم استدعاؤها لهذه الاجتماعات، على قلتها، عبرت عن عدم الأخذ بعين الاعتبار بمقترحاتها وتوصياتها مما يجعل من هذه اللقاءات مجرد وسيلة لنشر بعض المعلومات عن إجراءات معينة تم تضمينها في قانون المالية في دائرة مضيق.

وتجدر الإشارة إلى أن صندوق النقد الدولي، وفي سابقة هي الأولى في تاريخ المفاوضات مع الحكومات التونسية، تخلى عن شرط كان يعتبر أساسيا في السابق وهو شرط قبول المنظمات الوطنية الكبرى، أو في الأدنى اتحاد الشغل ومنظمة الأعراف، ببرنامج "الإصلاح" المقترح من قبل الحكومة و "المصادقة" عليه والذي يتم تمرير أهم إجراءاته في قانون المالية. عوضا عن ذلك اشترط الصندوق توقيع رئيس الجمهورية على الاتفاق الحاصل بينه وبين الحكومة التونسية ضمانا للالتزام بمقتضياته فيما بعد وهو الأمر الذي لم يحصل وقد يكون ذلك من بين الأسباب التي أدت إلى إرجاء النظر في "الملف" التونسي من قبل مجلس إدارة الصندوق. وبالتالي أعطى هذا الأخير "ضوءا أخضرا" للحكومة التونسية لتجاوز كبرى المنظمات الوطنية الضامنة لأكبر مدى ممكن من التمثيلية المجتمعية وبالتالي ضرب مبدأ التشاركية في مقتل ولو في تمظهره البسيط بما أننا نعتبر أن التشاركية تقتضي حوارا أوسع من ذلك بكثير مع مختلف شرائح المجتمع وأن يكون النقاش العام ممتدا على المستويين المركزي و اللامركزي للدولة.

خاتمة

في الأخير يهّم منظمة البوصلة أن تؤكد على تمسكها بمبادئ المذكورة سلفا وعلى مطالبتها بعدم التراجع عنها وذلك من أجل المضيّ قدما في تحقيق أحد أهم مطالب الثورة التونسية المتمثلة في تركيز نظام ديمقراطي

⁹ IBP, Enquête sur le Budget Ouvert 2021, p.5. <[Open Budget Survey Tunisia 2021 | International Budget Partnership](#)>

يكرّس مبدأ المساواة والشفافية ويضمن تشريك المواطنين والمواطنات في صنع القرار ويطبّق فيه القانون على الجميع بطريقة عادلة.