

تقرير تشخيصي الشفافية والتدبير الجبائي بالمغرب



تقرير تشخيصي

الشفافية والتدبير الجبائي بالمغرب

بدعم من منظمة أوكسفام



OXFAM

يونيو 2015

قام بإعداد هذا التقرير التشخيصي ادريس الأندلسي، خبير في المالية العمومية، في إطار مشروع ترانسبرانسي المغرب المتعلق بالوصول للمعلومة وشفافية النظام الجبائي وذلك بدعم من منظمة أوكسفام.

«النتائج، والآراء والخلاصات الواردة تعبر عن رأي كاتب هذا التقرير ولا تعكس بأي حال من الأحوال رأي منظمة أوكسفام».

6	تقديم
7	مقدمة
7	أبرز التساؤلات
8	إنجاز دليل جبائي موجه للمواطن
9	I. تطور الممارسة الجبائية بالمغرب
9	1. البيئة
9	2. المعطى الدستوري الجديد
9	3. تحديث الإدارة الجبائية أمر استراتيجي
10	4. لمحة التاريخية والمكتسبات منذ سنة 1984
10	5. للإنفاق الجبائي تاريخ "عقيم"
10	6. إعداد المدونة العامة للضرائب
10	7. تأثير تطور النصوص الجبائية على بنيات الإدارة الجبائية
11	8. تأثير تنظيم الإدارة الجبائية على المداخل
12	II. المعلومات الجبائية: أساس الشفافية
12	1. الحق في الحصول على المعلومات: التقدم والحدود
12	2. خصوصية الحصول على المعلومات الجبائية
13	3. التواصل المؤسسي وأدواته في ممارسة المديرية العامة للضرائب
13	4. الجبايات غائبة دائما في المجال السمعي-البصري
13	5. الأسئلة/الأجوبة: ممارسة يتعين تعزيزها
14	6. السبل الكفيلة بتوسيع وسائل الحصول على المعلومات الجبائية
16	III. تلقي الشكايات وتدبيرها
16	1. أهمية الشكاية في العلاقة الجبائية
16	2. تدبير الشكايات من طرف المديرية العامة للضرائب
17	3. سبل تحسين معالجة الشكاية
18	IV. تسليم الشهادات
19	V. النص الجبائي وتبسيط القراءة
19	توحيد النص وتقييد السلطات
20	VI. المراقبة الجبائية
20	1. ميثاق الملزم في مجال المراقبة الضريبية
20	2. مساهمة ميثاق الملزم
20	3. ملاحظات بخصوص ميثاق الملزم
21	4. ملاحظات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول المراقبة الجبائية
21	5. مساهمة المراقبة الجبائية في المداخل
21	6. الاتفاق بالتراضي بين المرونة ومنطقة المخاطر
22	7. المراقبة الجبائية وتدبير الموارد البشرية
23	VII. الطعون الجبائية والتحكيم: الاستقلالية والعجز في التخصص
23	اشتغال اللجان: العلاقات التي يجب توضيحها
24	VIII. استطلاع الرضا
24	حدود مقارنة استطلاع الرضا
25	IX. خرائطية المخاطر الرئيسية أو أبرز مجالات المخاطر
25	التوصيات الرئيسية لتحقيق الشفافية في مجال تدبير الضريبة

تقديم

لا يمكن وصف أي نظام ضريبي بالفعالية والعدالة ما لم يكن نظاما يتسم بالشفافية. ففي مجال المالية العمومية أولت «جمعية ترانسبرانسي المغرب» منذ أمد طويل اهتماما كبيرا للنفقات العامة ولاسيما الشق المتعلق بالصفقات العمومية، ويتعلق الأمر هنا بمجال كانت فيه ظاهرة الرشوة ومازالت سائدة في الممارسة المتعلقة بالطلب العمومي.

وقد كانت للعمليات التي قامت بها جمعية «ترانسبرانسي المغرب» منذ عدة سنوات دورا رائدا في هذا المضمار حيث ساهمت نسبيا في اعتماد مبادئ جديدة من شأنها تعزيز الشفافية وإدراج هذه المبادئ ضمن التنظيم المتعلق بالمشتريات العمومية.

وفي إطار سعيها الشامل والنظامي قامت جمعية «ترانسبرانسي المغرب» بتوسيع نطاق عملها ليشمل كذلك الموارد العمومية، والمراد هنا بصفة خاصة النظام الضريبي الذي لم يكن بدوره في منأى عن ظاهرة الرشوة.

و الغرض من هذا العمل الذي يشكل اللبنة الأولى لمحاربة هذه الآفة الاجتماعية، محاولة القيام بتفكير جماعي وتعبئة المواطنين لمواجهة واقع يمارس يوميا، وإذا كان هذا التصرف يبدو في الظاهر تقنيا إلا أنه في الأساس يعتبر سلوكا مجتمعا، ولا يمكن تغيير هذا الواقع إلا من خلال تطوير صفة المواطنة لدى الفئة النشيطة من المواطنين بالعمل على إرساء القيم الأساسية ومن بينها الشفافية.

وحيث أن المواطن يساهم في التكاليف العمومية من خلال أدائه للضريبة فإن إشراكه في المدرج المالي يعتبر واجبا وحقا أساسيا، لكنه يعد أيضا ضرورة حتمية لا غنى عنها لأجل بناء عقد اجتماعي جديد.

ذلك هو الهدف المتوخى من إعداد هذه المساهمة الأولى في المجال الضريبي ارتباطا بالشفافية المالية.

عبد العزيز المسعودي

مقدمة

يشكل هذا العمل تقدماً لإشكالية شفافية التدبير الجبائي بالمغرب. فالنقاش بين المهنيين يزداد حدة حول القطاع غير المهيكل والغش الضريبي. ويثير الفاعلون في المجتمع المدني الانتباه إلى الوضع القانوني الهش للمواطن أمام ممارسة معينة وأمام مسلسل التشريع الجبائي، ذلك أن الحصول على المعلومات وحضور الإدارة الجبائية في مجال التواصل يظلان أمراً مقلقا. وبالتأكيد، فقد شهد التواصل المؤسسي انطلاقة، خصوصا بمناسبة الحملة المرتبطة بأداء المتأخرات الجبائية مقابل الإعفاء من أداء الغرامات سنة 2013، لكن الطريق التي يجب قطعها لإقامة علاقة عادية بين الإدارة الجبائية والمُلمَرَم (أو المُرتفق) ما تزال طويلة.

أبرز التساؤلات

ترتبط أهم القضايا التي يتناولها هذا العمل بالمعلومات الجبائية وبنيات استقبال المُلمَرَمين أو المرتفقين واستلام الشكايات ومعالجتها، والمراقبة ومختلف إشكالياتها، والطعون الجبائية وتسليم الشهادات وتبسيط النصوص الجبائية. كما أنها قد تتطلب عدة مساهمات وإنجاز أبحاث ميدانية. وقد شكلت معظم هذه القضايا موضوعا لدراسات ولعدة توصيات عند انعقاد المناظرة الوطنية حول الجبايات سنة 2013، وأيضا في أعمال أخرى مثل التي أنجزها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ومجلس الحسابات، وإدارة المالية، وبعض الإدارات والمجتمع المدني والجمعيات المهنية والمديرية العامة للضرائب. وسيحاول هذا العمل تقييم التقدم الحاصل في مختلف المجالات المذكورة أعلاه. فالأمر يتعلق بطرح أسئلة وبتسجيل، بقدر الإمكان، الاختلالات الحاصلة في هذا المجال وإبراز المكتسبات والجهود المبذولة لتحسين علاقات الإدارة الجبائية مع مختلف الشركاء أو المرتفقين.

الحق في الحصول على المعلومات الميزانية والجبائية

يكرس الفصل 27 من دستور 2011 الحق في الحصول على المعلومات بكيفية عامة:

”للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام. لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة.“

ولذلك، ينبغي أن يشكل الحق في الحصول على المعلومات القاعدة، وألا يتم تضييقه إلا بكيفية استثنائية بموجب القانون.

فيما يتعلق بالميزانية والمجال الجبائي، يعتبر حق الحصول على المعلومات أساسيا في النظام الديمقراطي. فالمواطن يؤدي ضرائبه وله على الأقل حق معرفة كيفية صرف المال العام.

والحال أن القانون التنظيمي لا يكرس صراحة، في صيغته الأخيرة، المبدأ الدستوري الذي ينص عليه القانون.

لا تحدد النصوص المنظمة للوظيفة العمومية والقانون الجنائي بوضوح مفهوم السر المهني. وهو ما يشكل تهديدا بالنسبة لأي موظف يقوم بتبليغ معلومات، حتى ولو كانت لا تطرح أي إشكال فعلي يخص الأمن أو الدفاع.

تم تعليق القانون الخاص بالحق في الحصول على المعلومات.

في المجال الجبائي الصّرف، يمكن أن نسجل بصفة خاصة ما يلي:

- عنامة تكاد تكون شاملة في نمط إنتاج المعلومات الإحصائية. وتجد هذه الوضعية تفسيرها، على وجه الخصوص، في الدور الهامشي للنظام الإعلامي في إنتاج المعلومات الإحصائية؛
- نشر تقرير سنوي حول النفقات الجبائية منذ 10 سنوات، لكنه غير شامل. فلا وجود لأي مرجع بخصوص مناهج التقييم المعتمدة، وليس هناك أي تقييم في ما يخص التأثير الفعلي للاستثناءات على المستوى السوسيو-اقتصادي وبالنسبة للأهداف المعلن عنها بكيفية رسمية؛
- المراقبة الجبائية: مساطر برمجة المراقبة الجبائية ليست محددة بوضوح، مما ينتج عنه وجود سلطة تقديرية هامة، وبالتالي مصدر لانعدام الشفافية وللمخاطر؛
- يترتب عن ضعف تعميم النصوص الجبائية أن أغلبية المُلمَرَمين ليسوا على علم بما فيه الكفاية بحقوقهم والتزاماتهم على المستوى الجبائي. وهي، على وجه الخصوص، حالة الخواص والمهنيين في نظام الضريبة الجرافية. إذ يمكن التلاعب بهؤلاء بسهولة عن طريق فرض ضرائب جزافية مغلوبة ويمكن أن يكونوا ضحايا ممارسات تعسفية؛
- لا تمكّن التعبئة الضعيفة لوسائل الإعلام من تنمية إدراك جديد بالضرية وروح المواطنة الجبائية، في ظل النظام الجبائي التصريحي الحالي الذي وُضع منذ سنة 1984؛
- يترتب عن لجوء الإدارة الجبائية إلى استعمال اللغة الفرنسية بشكل كبير حصول غالبية السكان على المعلومات الجبائية بكيفية محدودة؛
- مرجعية أسعار نقل الملكية العقارية التي تمت بدون استشارة المُلمَرَمين، وجمعيات المستهلكين على وجه الخصوص؛
- غياب يكاد يكون كليا للنقاش بخصوص الجبايات؛
- الهوة الشاسعة بين المداخل الجبائية والنفقات العمومية؛
- الميزانية ”المواطنة“: مجرد أداة دعائية قبل كل شيء. الطابع الانتقالي لمعلومات الميزانية المتضمنة في هذه الوثيقة؛ والطابع المفرط لنعت ”المواطنة“، باعتبار أن الأمر يتعلق ببساطة بنشر بعض المعلومات المتعلقة بالميزانية والمنتقاة بعناية. فليست هناك معلومات حول ما يسمى بالمؤسسات

والمقاولات الاستراتيجية، بالإضافة إلى تجزئة ميزانيات الدولة؛ وتعدد الرسوم الموازية للضرائب؛ والمعلومات غير المفصلة حول حسابات الخزينة الخاصة، وهي معلومات لا يمكن الحصول عليها؛

- عدم بناء ميزانيات على أساس استراتيجيات للتنمية، محددة بوضوح ومعلن عنها في السياسات العمومية؛
- لقاءات حول الجبايات محصورة في غالب الأحيان في نطاق الجمعيات المهنية: الاتحاد العام لمقاولات المغرب وهيئة الخبراء المحاسبين؛ الموثقون وغرف التجارة؛
- غياب الانسجام في ما يتعلق بمساطر تسليم الشهادات. فكل مصلحة تفرض شروطا ومعايير تختلف من مدينة إلى أخرى أو في نفس المدينة أو الجهة، من مصلحة إلى أخرى؛
- عدم نشر القرارات المتخذة في المجال الضريبي من طرف اللجان والمحكمة الإدارية.

إنجاز دليل جبائي موجه للمواطن

يتمثل طموح هذا العمل في الوصول، من خلال التشاور، إلى إنتاج دليل جبائي موجه للمواطن. ولا يتعلق الأمر بتاتا في هذه الوثيقة باستنساخ المساطر ومختلف المقتضيات الجبائية، وإنما بوضع قائمة وجذاذات مفصلة بقدر الإمكان للخطوات التي يمكن للمواطن اتباعها لملاءمة حقوقه وللاستعلام على نحو أفضل عن وضعيته الجبائية. وستمكن المناقشات مع مختلف المشاركين في هذا الحوار من معرفة الحاجيات والانتظارات بشكل أفضل ومن إغناء مكونات مشروع الدليل، وكذا مختلف الوثائق التي ستصاحبه.

I. تطور الممارسة الجبائية بالمغرب

1. البيئة

في بلد مثل المغرب، يجب أن تضطلع الإدارة العمومية بدور استراتيجي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتقاس نوعية الخدمات المقدمة للمواطن بالفعالية والنجاعة والجودة. فباعتباره فاعلا في المجتمع السياسي أو في المجتمع المدني أو حتى باعتباره "كائننا بشريا"، يعيش المواطن في فضاء مندمج، في وحدة وطنية، وهو الشاهد الوحيد الذي باستطاعته أن يقيس دور الإدارة العمومية. وبإمكان هذه الأخيرة أن تكون محركا ذا أداء جيد أو فاشل في السباق نحو التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفي خلق مناخ ملائم للأعمال والحفاظ عليه. وقد طبع منتصف التسعينات التاريخ الحديث للمغرب، حيث كانت فترة أول لقاء ببرامج التقويم الهيكلي، مع مجموعة التدابير التي سيتم إدخالها في حقول النفقات العمومية. فالصدمة كانت ستكون قوية والحكومة كانت ستواجه التحديات الأولى لقدرتها على الفعل بخصوص مجالات التشغيل والحفاظ على نفقات التحويل، خصوصا تلك التي لها صلة مباشرة بظروف عيش الطبقات الهشة. وسيظهر مفهوم الإصلاح الهيكلي وستجد الإدارة نفسها أمام معضلة حقيقية. فإما أن تقفز قفزة نوعية في مجال التدبير العمومي أو أن تنهار بفعل التمسك بماض يمثل سلبيات ثقيلة. وستعرف التسعينات تغيرا كبيرا في مفهوم الإدارة، إذ أخذت منعطفا جديدا من كونها "إدارة المالية العمومية" حاضرة في كل مكان وحاملة لمؤسسات وممارسات ونصوص، لكنها لم تجد بعد المسار المرن الذي يمكن أن تسلكه. وما تزال الإدارة العمومية في مركز كل محاولات الإصلاح وكل برامج السياسات، مما في ذلك البرنامج الذي تحمله الحكومة الحالية. والحقيقة الوزارية التي تعود إليها مهمة إصلاح الإدارة تسمى وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة. فالمهمة المنوطة بها كبيرة ولايزال المرء ينتظر عملها.

2. المعطى الدستوري الجديد

يحمل الدستور الجديد لسنة 2011 هذه الرسالة ويصوغها بمصطلحات قوية من خلال المادة 156 التي تنص على أن "تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتفقيها، واقتراحاتهم وتطلعاتهم، وتؤمن تتبعها". ويكرس الباب السابع من الدستور المبادئ العامة للحكامة الجيدة في المرافق العمومية. فالانتظارات الدستورية كبيرة وتبرز علاقة "الاستماع إلى المرتفقين" و "تتبع ملاحظاتهم..." فبهذه الرابطة التي يود الدستور تأسيسها هي رابطة عميقة للغاية وتدل على العجز الحاصل في علاقة المواطن بإدارته العمومية. ويتجلى مجيء هذا الدستور بكيفية بطيئة وناذرة في علاقة المواطن مع ما يعتبره بمثابة "سلطة". ذلك أننا ما نزال بعيدين عن الصورة المثالية للمواطنة، وذلك لأسباب سياسية وسوسولوجية وإدارية وحتى سيكولوجية. فالخطط السياسية تتطلب مواكبة ثقافية وسياسية غير متوفرة بشكل كامل في حقول التدبير العمومي. وكل الوزراء يستعملون نفس مقتضيات البرنامج الحكومي ويؤكدون عزمهم على وضع جودة الخدمات المقدمة للمواطنين في مرتبة الأولوية المطلقة.

توجد الإدارة الجبائية في صلب الحداثة المرجوة سياسيا منذ سنة 1984. والضريبة كانت تعتبر دائما بمثابة ضريبة مواطنة، لكنها كانت تعتبر بصفة خاصة مهمة للغاية لحياة الدولة ولتتمكينها من مواجهة كل الوظائف التي تقع على عاتقها. وهي أيضا في مركز سلطة كبرى للضبط السياسي. فلم تعد المسألة المتمثلة في جعل كل واحد يدفع حسب قدرته الجبائية مسألة تتلخص في إنتاج أفضل النصوص الجبائية وفي وضع أفضل البنات الجبائية، وهي أمر كان يصطبغ دائما بميول السياسة. من سيؤدي؟ وكيف سيؤدي؟ هل سيؤدي دائما أم بشكل مؤقت؟ هل سيخضع للمراقبة أم سيستفيد من تساهل ما في علاقته بالإدارة الجبائية؟ كانت هذه الأسئلة مرتبطة دائما بواقع الحال وكانت دائما موضوع تعليقات، سواء في صالونات كبريات المجموعات المالية والصناعية أو في مقاهي الأحياء الشعبية. وليست الصحوه مسألة ساعة حائطية مبرجة سلفا، وإنما هي ثمرة وعي بأهمية دولة القانون في تعزيز الوحدة الوطنية والسلم الاجتماعي. فلم يعد للقيادة المالية العليا للثمانينات والتسعينات تأثير في مجال تملك أداة إصدار القرارات. ولم يعد من السهل اليوم، كما كان عليه الأمر في ما مضى، تمرير قرارات في عتمة الكواليس الجبائية. فبعض وسائل الإعلام تولي أهمية خاصة لحركات المالية العمومية وأصبحت حلقة وصل في مجال الحصول على المعلومة، بل وحتى في مجال معارضة الإجراءات الجبائية "غير العادية".

وأخيرا، يفتح الفصل 27 من الدستور سبلا جديدة نحو تنمية الشفافية في العلاقات بين مختلف الخاضعين للضريبة أو الملتزمين والإدارة الجبائية.

3. تحديث الإدارة الجبائية أمر استراتيجي

يمثل تحديد المادة الخاضعة للضريبة وتصفيتهما وتحصيلها المهام الرئيسية للإدارة الجبائية. ولا يمكن مجادلة من يجمع ما يكفي من الموارد لتمويل النفقات العمومية؛ فقد يكون من الصعوبة بمكان انتقاد أو توجيه حكم سلبى بخصوص إدارة تعبئ الموارد في إطار قانوني وتحترم مبادئ الإنصاف والمساواة أمام الضريبة. وقد كان لمختلف المراحل التي قطعها المديرية العامة للضرائب منذ عدة سنوات تأثير إيجابي على المداخيل الجبائية. بيد أنه من الممكن ربط أبعاد أخرى بوظيفة تعبئة الموارد. ويتعلق الأمر بالبعد الماكرو-اقتصادي في علاقته بتمويل المشاريع العمومية وعلاقة دور الضريبة في تطوير المقاولات الخاصة أو الحفاظ عليها على الأقل. ذلك أن مستوى النشاط الاقتصادي يحدّد، في جزء كبير منه، بالعتبة الاقتصادية المعقولة للضريبة. فالضغط الضريبي على المقاولات يمكن أن يخنقها أو أن يدفعها إلى الهجرة نحو القطاع غير المهيكل، وإذن إلى الغش الضريبي. والتوفيق بين أهداف دعم المداخيل العمومية والأهداف المرتبطة بالنمو الاقتصادي أمر صعب لكنه ممكن. وهو جوهر النقاش الذي دار عند انعقاد المناظرة الوطنية حول الجبايات في أبريل 2013.

يتحقق هذا التوفيق أساسا من خلال تقوية روح المواطنة الجبائية وتعميق الإرتضاء إلى تسديد الضريبة والصراع من أجل إقامة "عدالة ضريبية" بالمعنى المؤسساتي للكلمة.

تتفق مختلف دراسات وتوصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ومجلس الحسابات والمناظرة الوطنية حول الجبايات ومختلف الأعمال المتعلقة بالبحث الجامعي وبعض المؤسسات الدولية وجمعيات المجتمع المدني، بل وحتى بعض تقارير ووثائق المديرية العامة للضرائب (رؤية استراتيجية جديدة 2012-2017)، تتفق جميعها على التأكيد على ضرورة القيام بما يلي:

” توسيع الوعاء الجبائي كوسيلة لضمان الإنصاف بين المُلزَمين؛

- تشجيع الإرتضاء إلى تسديد الضريبة؛

- تحقيق مستوى أمثل في ما يتعلق بالأداء الضريبي؛

- إدراج عمل الإدارة الجبائية في خط التوجهات الجديدة في مجال الحكامة العمومية.“

تسير التوجهات الكبرى للمديرية العامة للضرائب، التي تمت تقويتها من جهة أخرى بتوصيات المناظرة، في اتجاه تأسيس علاقة شراكة وثقة مع الخاضع للضريبة. وقد تم تأكيد اختيار الوسائط الرقمية في معالجة الملفات والطموح إلى القيام بقفزة نوعية في هذا الاتجاه. فمقتضيات مشروع قانون المالية لسنة 2015 تسير في اتجاه الإقرار الإلكتروني والأداء الإلكتروني لفائدة المقاولات الصغيرة والمتوسطة (2016-2017).

قد يكون من المفيد، قبل التطرق لمجموع النقط المرتبطة بشفافية علاقة الإدارة الجبائية بالمواطن، أن نقدم باقتضاب لمحة تاريخية عن هذه الإدارة وتطور الممارسة الجبائية، وذلك منذ حركات الإصلاح الأولى لسنة 1984.

4. لمحة تاريخية والمكتسبات منذ سنة 1984

ليست سنة 1984 تاريخاً يمكن وصفه بالعادي في تاريخ التدبير المالي العمومي. ذلك أنها تزامنت مع بداية اعتماد برامج التقويم الهيكلي الأولى وتدابير الحد من النفقات المفروضة من لدن المؤسسات المالية الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي. وقد فسح ترشيد أمط التدبير وزيادة الضريبة للمداخيل الجبائية المجال لوضع القانون الإطار الأول سنة 1984، حيث أصبحت الضريبة في صلب مسلسل الإصلاح الذي تحضّر خطوطه الكبرى اليوم في خطاب الإصلاح الجبائي في أيامنا هذه. فقد كانت مبادئ تحديث الوعاء الضريبي وتوسيعه والإنصاف والعلاقة بالخاضع للضريبة مُدرّجة آنذاك في أجندة الحكومة. وما زلنا، بعد مرور 30 سنة، في مسلسل الإصلاحات وبنفس المكونات تقريبا وبمقدار أكثر أهمية من مكونة ”الشفافية“ بمثابة شرط مواطني وسياسي. وقد كان لانفتاح المغرب أيضا تأثيراته على إدراك الشأن الجبائي في إطار سياسي أوسع. فالدستور أصبح يحدد أسس اقتطاع موارد مالية من مختلف أصناف الموارد التي يديرها النشاط الاقتصادي أو الإداري. وستشهد الجبايات المغربية، المتميزة ببنية مشتتة للغاية وتوصف بكونها نوعية على نطاق واسع، فترات تحول ستقلص بشكل ملموس من عدد الضرائب والرسوم. فالضريبة على القيمة المضافة ظهرت سنة 1985، والضريبة على الشركات سنة 1986 ولم تتأسس الضريبة العامة على الدخل إلا بعد مرور ثلاث سنوات (1989).

5. للإنفاق الجبائي تاريخ ”عقيم“

سيمكن هذا التحول من ترسيخ الإقرار ونظام الطعون المتعلقة بالضريبة في معالجة المادة الخاضعة للضريبة والمُلزَمين. وقد استمرت الدولة، في نفس الوقت الذي تتم فيه الإصلاحات المالية، في وضع الأداة الجبائية في مركز سياسات التحفيز على الاستثمار في مختلف القطاعات. واستمرت الإعانات وإرجاع الفائدة في إثقال كاهل الميزانية من دون أن تترتب عنها تحولات اقتصادية عميقة. ومثال قطاعي الفلاحة والصناعة يكشفان عن عدم نجاعة تقديم الهدايا الجبائية لبعض ”المستثمرين“. فالقطاع الفلاحي الذي سيُدخل ”بكيفية تدريجية للغاية“ مجال الأداء الضريبي لم يشهد سوى تحولات متواضعة بعد مرور عقود من تقديم الهدايا والإعانات. وما تزال التنمية القروية معطلة، و80% من أنشطتنا الفلاحية ما تزال تقليدية وغير مجهزة بما يكفي. ويطمح مخطط المغرب الأخضر إلى خلق سلوكات جديدة للفلاح المغربي وإقامة علاقة بين تنمية الفلاحة والتنمية القروية.

أدخلت تغييرات على التدابير التي تنص عليها مختلف مدونات الاستثمار عند نهاية التسعينات تقريبا، غير أن التحملات الجبائية ظلت كبيرة وغير منتجة. ولم يضع القانون-الإطار الذي يحمل رقم 95-18 ميثاقا للاستثمار يحل محل مختلف مدونات الاستثمار إلا في سنة 1995. وستقوم المدونة العامة للضرائب، في ما بعد، بإدخال مجموع الإعفاءات وغيرها من الامتيازات الجبائية الممنوحة للمستثمرين. فمن خلال هذا العمل المتمثل في إدماج التدابير الاستثنائية أصبح من الممكن القيام بتقييم لما سيمسى بـ ”النفقات الجبائية“. ويستمر النقاش حول تقييم التأثير وكذا الغاية من وضع استثناء لفرض الضريبة على المداخيل والأرباح وحتى على عمليات الاستيراد. وقد بدأت التساؤلات حول الامتيازات الجبائية تستأثر بالاهتمام تدريجيا في النقاش السياسي. ما فتئت بعض الأحزاب السياسية وبعض منظمات المجتمع المدني تتحدث عن عدم جدوى جزء كبير من الامتيازات الجبائية التي تعتبر من طرف بعض القطاعات بمثابة مكتسبات تاريخية و”مشروعة“. والمسألة ما تزال في جدول الأعمال، غير أن آليات تقليص النقص الحاصل في مداخيل الدولة لم تأخذ بعد كل الأهمية التي تستحقها. ففي فرنسا، تفرّض توجهات رسائل التأطير على كل وزارة نسبة مئوية من التقليل السنوي للنفقات الجبائية المتعلقة بالقطاع الذي تتكفل به. وفي المغرب، تتعلق المسألة بالخطابات أكثر مما تتعلق بسياسة حكومية فعلية. ذلك أن جماعات الضغط في قطاعات العقار وفي قطاع الفلاحة ما تزال قوية ووسائلها داخل السلطة التشريعية ما تزال منظمة وتتجاوز خطوط الفصل الشكلي للأحزاب السياسية.

6. إعداد المدونة العامة للضرائب

سيشهد الإصلاح الجبائي الذي قلص عدد الضرائب منعطفا حواليا نهاية التسعينات، حيث ظهرت المدونة العامة للضرائب سنة 2007 وتوقف تشتت النصوص وتعقيد المساطر اللذان عقدا حياة مدبري الضرائب والخاضعين للضريبة مع القاعدة التوثيقية الجبائية الجديدة. وقد تم بذل مجهود كبير في مجال إضفاء الانسجام على المساطر الجبائية والمقتضيات المشتركة بين مختلف الضرائب، وكذا تنقيح النص المتعلق بالتسجيل والتنبر.

7. تأثير تطور النصوص الجبائية على بنيت الإدارة الجبائية

مع إعادة صياغة النصوص الجبائية، أصبحت ملاءمة بنيت الإدارة الجبائية أمرا لا مفر منه، إذ لا يمكن تحديث النصوص بدون وضع أدوات تطبيقها ميدانيا. وقد تحولت الإدارة الجبائية القديمة في العقد الأول من القرن الحالي إلى بنية كبرى لوزارة الاقتصاد والمالية واتخذت شكل ”إدارة عامة“. وسيفضي

هذا الإعلاء في الدرجة وفي الأهمية إلى إحداث البنية الثالثة للوزارة التي ستستفيد من وصف "العامة"؛ حيث ارتقت على هذا النحو إلى مصاف "إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة" و"الخزينة العامة للمملكة". وسيذوب الاستقلال الذاتي، الذي كانت تستفيد منه الأقسام الفرعية القديمة للضرائب وغيرها من مصالح المنازعات والمراقبة، في المديرية الجديدة للضرائب. وستُحدِث الخطاطة التنظيمية الجديدة للإدارة الجبائية تضافرا على مستوى عمل المصالح، كما ستؤدي على وجه الخصوص إلى وجود مسؤول واحد على المستوى الجهوي. وسيذوب تعدد محاور الخاضعين للضريبة على المستوى الجهوي في مفهوم المحاور الوحيد، "رئيس" المصالح الجبائية. وقد تحولت المسؤوليات المنظمة حول فئات الضرائب مثل الضريبة القديمة على رقم المعاملات أو التسجيل والتنبر إلى تنظيم حول وظائف كبرى للإدارة الجبائية. إذ يجب أن تقوم هذه الأخيرة بتتبع وتحضير تقديم مقترحات الوزارة في المسلسل التشريعي (بنية التشريع) وتحديد المادة الخاضعة للضريبة من خلال أسس الوعاء الضريبي (بنية الوعاء الضريبي) ومراقبة الإقرارات والوحدات الخاضعة للضريبة (بنية المراقبة الجبائية).

فمسلسل تحقيق اللامركزية وتتبع المادة الجبائية على المستوى المحلي استلزم إحداث المديرية الجديدة للضرائب. وداخل هذه الأخيرة، تمت التفرقة على المستوى التنظيمي بين الخاضعين للضريبة الخواص وأولئك الذين يمارسون نشاطا مهنيا أو يزاولون أنشطة مقاولة كبرى. وقد تبين أن هذا التنوع دينامي في مجال ملائمة الإدارة مع الحاجيات الخاصة لمختلف فئات الخاضعين للضريبة. ويشكل الظهور التدريجي للملف الجبائي الوحيد ورقم التعريف الجبائي الوحيد عنصرين يمكن أن يساهما في الحد من المخاطر الجبائية. وقد مكنت هذه المقاربة من التخفيف تدريجيا من عبء عمل الموظفين، وستتمكن من بلوغ المزيد من المزايا، لا سيما تبسيط الإجراءات ومراقبة المادة الخاضعة للضريبة. وهناك نقطة أخرى تجدر الإشارة إليها باعتبارها تطورا تنظيميا هاما، ويتعلق الأمر باندماج استراتيجي بين عمليات إصدار الضريبة والعمليات المتعلقة بالتحصيل. وقد تم إدماج جزء كبير من هذه الوظيفة، التي كانت ضمن صلاحيات الخزينة العامة للمملكة، في بنيات المديرية العامة للضرائب. وهذه العملية وضعت حدا للنزاعات بين الإدارتين وجعلت تتبع الإقرارات والأداءات أسهل على مستوى الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات. وقد مكن هذا التطور أيضا من إعطاء معنى لمفهوم المحاور الوحيد الذي كان ينتظره الخاضع للضريبة من أجل الإقرار أو التفاوض بشأن أداء ضرائبه أو الاعتراض على المبالغ المطلوب منه أدائها أو طلب الاستفادة من امتياز ضريبي. وسيساهم الأداء الإلكتروني والإقرار الإلكتروني في تسريع هذه المسلسل المتعلقة بالتبسيط وبالتحديث.

8. تأثير تنظيم الإدارة الجبائية على المداخل

كان للتنظيم الجديد للإدارة الجبائية والإصلاحات المتتالية التي خضعت لها النصوص الجبائية تأثير على حجم المداخل الجبائية. ويبرز فحص تطور هذه الأخيرة زيادة مهمة في حجم المداخل المذكورة، حيث تُظهر معطيات المديرية العامة للضرائب تطورا متواصلا للمبالغ التي تم تحصيلها برسم مجموع الضرائب التي تقوم بتدبيرها. فقد ارتفع متوسط نسبة النمو السنوية بحوالي 8% بين سنتي 2006 و2013، متجاوزة إلى حد كبير النسبة المتوسطة لنمو الناتج الداخلي الخام خلال نفس الفترة. وما تزال هوامش نمو المداخل مهمة، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار اتساع ظواهر الغش والتهرب الضريبيين. ومن شأن النمو الاقتصادي الذي يقتضي توسيعا للوعاء الضريبي أن يفتح مجالات جديدة لتطور المداخل الجبائية.

المداخل حسب الضريبة (ملايين الدراهم)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
الضريبة على الشركات	24 182	30 013	46 290	42 395	35 114	40 250	43 187	40 754
الضريبة على الدخل	24 386	28 009	33 312	26 728	26 928	27 525	33 418	33 238
الضريبة على القيمة المضافة بالداخل	16 587	20 707	25 817	22 484	26 758	27 727	29 625	30 124
واجبات التسجيل	7 195	9 331	10 175	9 104	9 992	10 571	13 060	13 454
مختلفات	2 071	2 286	2 225	2 611	2 962	2 007	3006	3215
المداخل الجبائية الإجمالية	74 421	90 346	117 819	103 322	101 754	108 080	119934	118 865

II. المعلومات الجبائية: أساس الشفافية

إن تقديم المعلومات هو بمثابة طمانة للخاضعين للضريبة أو المرتفقين أمام إدارة تُعتبر في غالب الأحيان بمثابة إدارة قوية للغاية وعلى درجة عالية من التقنية. ذلك أن تهديد شخص ما بفضحه أمام الإدارة الجبائية يعادل تقريبا فضحا ذا صلة بسلوك إجرامي أو خاضع للقانون الجنائي. فتقديم المعلومات هو الخطوة الأولى في إقامة علاقات عادية مع الجمهور ونحو تحسينها تبعا لذلك. إذ لم يعد الانفتاح على الجمهور من خلال إخباره بأمور تتعلق بواجباته وحقوقه من الكماليات، وإنما هو ضرورة لبناء تواصل موثوق وحوار مستمر. والحق في الوصول إلى المعلومات مدرج في دستور 2011 الذي ينص في مادته 27 على أن " للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام". فالنص الدستوري يذكّر إذن بأن " حق الحصول على المعلومات" يشكل جزءا من الحقوق والحريات الأساسية. وبهذا المقتضى، يكون المغرب منسجما مع التزاماته الدولية، خاصة منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة الفساد. ولا يمكن لهذه الخطوة الإيجابية أن تأخذ مكانها في المشهد المؤسسي بدون وضع قانون تنظيمي يحدد مختلف الحقوق والحقوق التي قد يشملها الحق في الحصول على المعلومة.

1. الحق في الحصول على المعلومات: التقدم والحدود

اعتمد مجلس الحكومة، منذ شهر يوليوز 2014، مشروع حكومي، وتعتبر المذكرة الإخبارية لهذا المشروع الحق في المعلومة بمثابة عامل ل"تقوية الديمقراطية التشاركية" ووسيلة لتشجيع المواطن على المشاركة في مراقبة الإدارة العمومية وفي اتخاذ القرار. فخلق مناخ "يضمن الحصول بحرية على المعلومات ذات الصلة بالاقتصاد وبالسوق" لا بد وأن يكون له تأثير على تشجيع المستثمر الوطني والأجنبي.

يرفع الدستور نشر المعلومات إلى درجة التزامات تقع على كاهل الدولة. ولا يمكن الحد من هذا الالتزام إلا بالقانون وفي الحالات التي ينص عليها الفصل 27 من القانون الأسمى للبلد. وعلى هذا النحو، فإن الإدارات العمومية ومجلس النواب ومجلس المستشارين والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والأشخاص المعنويين الخاضعين للقانون العام وكل هيئة مكلفة بمهام المرفق العام ملزمون بالخضوع للمقتضيات الدستورية. وتظل المقاولات العمومية التي هي بصفة عامة عبارة عن أشخاص معنويين خاضعين للقانون الخاص خارج حقل تطبيق القانون المتعلق بالحصول على المعلومات، إلا عندما تكون مكلفة بإحدى مهام المرفق العام.

يحدّد المشروع الحكومي مع ذلك حق الحصول على المعلومات بفرض توضيح سبب الطلب. وليس لهذا القيد دلالة شكلية تتعلق بتحديد الهوية، وإنما له مدى يحد من الحصول على المعلومات، إذ لا يجب استعمال المعلومات التي تقدمها الإدارة إلى طالبها لأغراض غير تلك المبيّنة في الطلب. والعقوبة الجنائية المرتبطة بهذا التقييد هي عقوبة رادعة ولا يمكن أن تسمح بوضع التشريع المغربي في دائرة الممارسات الجيدة في هذا المجال.

قد تقوم الإدارات بتعيين "محاوّر رسمي للجمهور" يتلقى الطلبات ويدرسها ويقوم بتبليغ المعلومات إلى طالبها. وإذا كان من المهم تأسيس مساطر في معالجة طلبات الحصول على المعلومات، فإنه من الخطر أيضا وضع نظام بيروقراطي قد يُفضي إلى وضع وتيرة بطيئة وإلى الحد من جودة المعلومات. ولا يمكن أن تتمثل الخطوة الكبرى التي من شأنها أن تُدرج المغرب في الانفتاح في هذا المجال سوى في النشر التلقائي والنشيط لكل المعلومات التي ليست لها صلات بالمجالات التي تتعلق بالسّر المهني وبحماية حقوق الإنسان. سيتم عرض هذا المحور المتعلق بتطور الحق في المعلومات، إن على المستوى القانوني أو المؤسسي، معززا بمعطيات يتم تحيينها في الصيغ اللاحقة من التقرير المتعلق بهذه الدراسة.

2. خصوصية الحصول على المعلومات الجبائية

مسألة الحصول على المعلومات في المجال الجبائي ليست قانونية أو تقنية فقط؛ وإنما هي ثقافية واجتماعية أولا، ثم مؤسسية وتقنية بعد ذلك. فالخاضعون للضريبة لا يشكلون كتلة مترابطة وعلاقتهم بالإدارة الجبائية تابعة للكثير من العوامل المرتبطة بوضعيتهم الاجتماعية ومستوى ولوجهم إلى المعرفة والتعليم والوسط الجغرافي والثقافة التي تنظم العلاقة مع السلطة بصفة عامة. وليس للحصول على المعلومات من طرف مقابلة مهيكلة نفس مدى حصول مالك أمني على سكن في حي شعبي يحقق مدخولا أو مداخيل إيجارية، أو مستعمل جديد للإدارة الجبائية اختار مغادرة القطاع غير المهيكل. ذلك أن للمعلومات في هاتين الحالتين الأخيرتين قيمة تعميمية، بل وحتى تربية. والحصول على المعلومات في سياقنا يكتسي طابعا أساسيا في الطمانة التي يدخلها في سلوك الخاضعين للضريبة من مستوى متواضع وفي محاربة كافة أشكال الوساطة الجبائية الموازية. فهذه الأخيرة تتغذى من خوف المرء من التعرض لرسم إضافي أو لضريبة إضافية من لدن إدارة قوية تقدم سلطتها في بعض الخطابات بمثابة سلطة لا محدودة وذات طبيعة مخزنية.

ما يجب التأكيد عليه أكثر من غيره هو أن جهل الخاضع للضريبة بحقوقه والتزاماته على المستوى الجبائي عامل يهيء الظروف المناسبة للتجاوزات ولتوسع القطاع غير المهيكل. وهي على وجه الخصوص حالة المقاولات الصغرى أو الأنشطة الصغرى ذات الموارد المالية الهزيلة التي لا تمكنها من الاستفادة من خدمات واستشارات جبائية. وهذه الكتلة من الخاضعين للضريبة هي التي توجد في خانة الضريبة الجزافية، أي المجال المواتي للانحرافات وللممارسات المشبوهة.

ستكون معالجة مسألة الحصول على المعلومات في إطار هذا العمل مؤسسية وسوسولوجية على حد سواء. فلا يتعلق الأمر فقط بدراسة الوسائل التي وضعتها المديرية العامة للضرائب رهن إشارة الإعلام، وإنما يتعلق أيضا بتقييم الحاجة إلى المعلومات بالنسبة لفئة من المرتفقين يمكن أن نصحها بالهشة ويصعب عليها الولوج إلى آليات المعلومات المتوفرة.

3. التواصل المؤسسي وأدواته في ممارسة المديرية العامة للضرائب

وظيفة الإعلام والتواصل يظطلع بها قسم الدراسات والاتصال التابع لمديرية التشريع والدراسات والتعاون الدولي. ويتمثل العمل المطلوب من هذا القسم في نشر المعلومات الجبائية وتعميمها، وفي تدبير الوثائق المرتبطة بالضرائب والرسوم. والمديرية التي تشرف على هذا العمل مكلفة، علاوة على ذلك، بالإجابة على الأسئلة المبدئية وبتأويل المقتضيات الجبائية التي يطرحها المُلزَمون.

تعتبر خصوصية إعلام جمهور عريض حول التشريع الجبائي عملاً مهماً للغاية، يتطلب التوفر على الاستعدادية والكفاءة. ولهذا السبب، يولي قسم الدراسات والاتصال أهمية خاصة لتأطير التغطيات الإعلامية وتنظيم العلاقات العامة وتتبع المقالات الصحفية. وهو مكلف كذلك بتدبير وصياغة المضامين التحريرية والإعلامية لبوابات الإنترنت والشبكة الداخلية، وبالسهرة على تدبير المضمون الوثائقي للمديرية العامة للضرائب. ويقوم هذا القسم، من جهة أخرى، بتنشيط التواصل الداخلي، بتشاور مع مديرية الموارد البشرية.

يتمثل الهدف المتوخى من التواصل المؤسسي في ترسيخ رسالة المديرية العامة للضرائب في محيطها "الطبيعي والوظيفي"، أي بيئة الأعمال والمُلزَمين بصفة عامة. ذلك أن الأعمال المتعلقة بهذا الجانب تمكن من وضع الحصيلة بخصوص الأهداف التي تم تحقيقها ومدى الحضور في مشهد الإعلام الجبائي على المستوى الوطني.

يشكل الموقع الإلكتروني للمديرية العامة للضرائب والمطويات وغيرها من الوثائق التي يتم إنتاجها للجمهور، والحملات الإعلامية للمدير العام بمناسبة قوانين المالية ومناسبات التواصل الأخرى لحظات للظهور أمام العموم، بمعلومات تكون، مبدئياً، شاملة وموثوق بها.

حظي مثال الحملة التحسيسية في موضوع إلغاء الذعائر والزيادات لسنة 2013 بعناية خاصة ومكّن المديرية العامة للضرائب من التواصل بكيفية مكثفة (تقرير الأنشطة لسنة 2013).

يعتبر وضع مركز للنداء أو مركز هاتفي وتشغيله في شهر سبتمبر 2014 خطوة هامة نحو تحسين التواصل في خدمة المُلزَمين.

4. الجبايات غائبة دائماً في المجال السمعي-البصري

يعتبر تسجيل الحضور في كافة أشكال وسائل الإعلام أمراً ضرورياً بالنسبة لكل الإدارات التي لها علاقات استراتيجية وغاية في الخصوصية مع جزء مهم من السكان. فروح المواطنة الجبائية هي بالتأكيد مسألة تربية وسياسة، لكن لا يمكن تعزيزها إلا بواسطة وسيلة تواصلية، منتظمة وفعالة. ينبغي إذاً بناء العلاقة مع دافع الضرائب كل يوم للتخفيف من حدة الحواجز التي تعوق الإرتضاء إلى تسديد الضريبة. ذلك أن الأعمال التي تم القيام بها في هذا المجال تظل، بالرغم من كونها أعمالاً محمودة، غير كافية بالنسبة للعجز الذي يجب تداركه في مجال العلاقات مع دافع الضرائب. فطبيعة تلك العلاقات تفرض تكثيف عمليات الإعلام والتعميم، إذ تجب برمجة وتحضير اللقاءات مع الهيئات الصحفية واستعمال كافة الوسائل بكيفية مهنية. ويتطلب القيام بهذا العمل وسائل مالية وللجوء إلى مهنيين في الصحافة السمعية-البصرية منها على وجه الخصوص. ذلك أنه ليس بإمكان الإنترنت واستعمالاتها تدارك التأخر في الحصول على المعلومات، بل وحتى في كيفية استلامها وفهمها. فاللعميم من خلال المعلومة المنقولة بوسائل ملائمة وفعالة للتواصل تتطلب مزيداً من العمل والكثير من الانتظام. ويجب وضع الوسائل المالية لبلورة التواصل، حيث يتضح أن هذه العملية ذات مردودية وتؤتي ثمارها من حيث تغيير السلوك إزاء الضريبة ومن حيث المداخيل الجبائية الإضافية. وقد يتبين أن التواصل حول حقوق والتزامات دافعي الضرائب وحول المسارات الإدارية المتعلقة بالوعاء والمراقبة والظعن يمثل واحداً من الوسائل الرئيسية للوقاية من الفساد ومحاربه.

يجب ألا تتركز حملات التواصل على الجوانب التربوية، لتعميم وتغيير صورة الإدارة بين صفوف دافعي الضرائب. ويجب أن تستعمل تلك الحملات، من جهة أخرى، وسائل ردع الغش والتهرب الضريبيين. فلا يجب التعايش مع غش المواطن كي لا يفتي بواجبه، واعتباره أمراً عادياً. كما يجب أن تشكل العقوبات جزءاً من رسالة الإدارة الجبائية. ذلك أن صورة الإدارة هي نتاج سلوك الموظف الذي يحدد الضريبة وسلوك الموظف الذي يراقب مدى مطابقة القرارات للواقع الفعلي. فتعميم الأحكام هو ظاهرة تسكّن الرأي العام وثقافتنا الشعبية تضم صوراً من هذا التعميم، وقلة هم أولئك الذين يمكنهم إدخال مقدار من الشك في موضوع إدانة مواقف بعض الموظفين. ويجب أن يمكن التواصل من توفير المساعدة على التمييز بين أولئك الذين يسيئون إلى كرامة المواطنين وأولئك الذين هم قدوة في النزاهة والاستقامة.

5. الأسئلة/الأجوبة: ممارسة يتعين تعزيزها

وضعت المديرية العامة للضرائب منذ بضع سنوات نافذة لتلقي الأسئلة الوافدة من دافعي الضرائب، وحتى من موظفيها. وهذه الممارسة تفتح السبيل أمام البحث وتوضيح النصوص الجبائية. فهي ممارسة إيجابية يجب أن تتسع لتشمل مرجعاً في مجال تأويل النص الجبائي، ويجب أن تكون النصوص موضوع نشرة شهرية توضع رهن إشارة دافعي الضرائب ومهنيي الجبايات. وقد تكتسب ممارسة "الأسئلة-الأجوبة" هذه مهنية أكبر بإشراك الخبراء المحاسبين وبعض ممثلي دافعي الضرائب. باعتبارها مؤهلة لتقديم الأجوبة على الأسئلة المطروحة وباعتبار أن رأيها بمثابة الموقف الرسمي للمديرية العامة للضرائب، فإن المؤسسة المكلفة بالتشريع الضريبي يجب أن تفتح على الكفاءات التي أثبتت قدراتها، وأن تتواصل معها بكيفية أفضل. وقد يمكن وضع دليل حول كيفية طرح الأسئلة وتحسين تقديم الإجابات عليها من وضع أدوات ملائمة رهن إشارة دافعي الضرائب.

يمكن أن تقود هذه الممارسة إلى إحداث ما يعرف بـ "الاستشارة القانونية المسبقة" والتي تمكن المُلزَمين من الحصول على رأي الإدارة الجبائية الرسمي عند حدوث أي تغيير لموقفها في مجال تأويل النص الجبائي، بحيث يصبح الرأي المقدم من طرف الإدارة على هذا النحو شكلاً للدفاع عن مصالح المُلزَمين في حالة تأويل مخالف لذلك المعبر عنه سابقاً.

وبصفة خاصة، من شأن هذه الممارسة أن تساهم في توطيد علاقات الثقة بين الإدارة الجبائية والمُلزَمين، وفي تفادي حالات الخلاف أو الصراع، ودواعي المنازعات، والتخفيف من ثقل عمل المصالح الجبائية وتمكينها في نفس الوقت من التركيز على المراقبة الجبائية التي هي "صلب مهنة" المديرية العامة للضرائب.

6. السبل الكفيلة بتوسيع وسائل الحصول على المعلومات الجبائية

سوف نقدم مقترحات شاملة نسبيا في هذا المجال على ضوء النقاش الذي سيتم مع المهنيين والأشخاص المهتمين بهذا الموضوع. وتساهم العناصر التالية في صياغة المقترحات الأولى في هذا المجال:

أ- المعلومات حول الطابع التصريحي بالضرائب:

يتطلب الطابع التصريحي أو الإقراري و"التلقائي" لأغلب ضرائبنا ورسومنا عناية خاصة من الإدارة الجبائية في مجال مراقبة انتظام عمليات إيداع الإقرارات ومطابقتها للمقتضيات السارية المفعول. وإذا كان إيداع الإقرارات يبدو ممارسة عادية تماما وذا طابع تكراري بالنسبة للخاضعين للضريبة الممارسين لنشاط مهني، فإن هذا الفعل يعتبر في غالب الأحيان غير اعتيادي بالنسبة للمواطنين المدعويين إلى القيام به بمناسبة بعض العمليات الاستثنائية في حياتهم. ذلك أن التصريح بدخل أو بربح هو موقف يتعين على الإدارة أن تصاحبه في جو من الثقة.

يجب أن يكون الإعلام بخصوص فعل التصريح منتظما وواضحا بقدر الإمكان. ويجب أن تكون حملات التبسيط والتحسيس منتظمة ومتلائمة مع المعطيات الثقافية للبلد. كما يجب أن تأخذ الرسائل شكل دعوة إلى القيام بواجب وفق صيغ تؤكد الالتزام واحتمال التعرض للعقوبات.

ب- النهوض بالعلاقات مع المؤسسات العمومية والخاصة في مجال الإعلام

اعتبرت الاتفاقيات الموقعة من طرف وزارة المالية ووزارة التربية الوطنية والاتحاد العام لمقاولات المغرب واتحاد غرف التجارة والصناعة والخدمات عند انعقاد المناظرة الوطنية حول الجبايات بمثابة حدث من شأنه أن يقود إلى قفزة نوعية في تنميط علاقات المواطنين مع الضريبة. وقد التزمت الهيئات الثلاث الموقعة على تلك الاتفاقيات بالعمل على النهوض بروح المواطنة الجبائية. وهذا الالتزام يفترض بالضرورة نظاما إعلاميا منتظما وفعالاً.

ب1- الاتفاقية مع وزارة التربية الوطنية

ديباجتا الاتفاقية وحيثياتها محورتان بكيفية جيدة وهما طموحتان. وقد تم إبراز الإحالات إلى المبادئ الكبرى وإلى الأهداف الرئيسية:

- الفصل 39 من الدستور المتعلق بالضريبة وبقدرة المواطنين على أدائها، كل حسب استطاعته؛
- الأهداف الكبرى للمدرسة المغربية التي ترمي إلى أن تجعل منها "فضاء حقيقيا لتجسيد القيم المعنوية ومبادئ المواطنة وحقوق الإنسان وممارسة الديمقراطية وتنمية الوعي بالحقوق والالتزامات وتجسيد حب البلد وتقوية إرادة خدمته وتكوين مواطن المستقبل، المستقيم والمسؤول". وهو برنامج كبير يتجاوز القدرات الحالية لهذه الوزارة التي تدير بصعوبة البرامج المدرسية الحالية؛
- التوجهات العامة الكبرى والمجالات ذات الأولوية المتضمنة في مخطط العمل 2013-2016. ذلك أن ارتباط المسألة التربوية بواقع الحال يدعو إلى إعادة النظر في كل المستويات ويجعل من "الإرادات" المنصوص عليها في الاتفاقيات مجرد كلام ل "تجميلها"؛
- المبادئ المنصوص عليها في الدستور وتعميم ثقافة روح المواطنة الجبائية التي يجب أن "تساهم بدورها في توازن العبء الضريبي الذي يتحملة في الوقت الراهن عدد محدود من الأشخاص الماديين والمعنويين"؛
- المقاربة الحكومية التي تلح على تنمية روح المواطنة الجبائية بالاعتماد على الترسانات القانونية لمحاربة التهرب الضريبي وتشجيع المواطنين والمقاولات على اعتماد ثقافة الشفافية والمسؤولية بواسطة تبسيط المساطر وتحسيس الفاعلين في القطاع غير المهيكل.

بعد الإحالة إلى النصوص المنظمة لقطاع التربية وتلك المتعلقة بتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، اتفق طرفا الاتفاقية بخصوص موضوع هذه الاتفاقية الذي هو "وضع جهاز لتحسيس بروح المواطنة الجبائية وتعزيز الثقافة لفائدة تلاميذ مؤسسات التربية الوطنية والتعليم العمومي لفائدة مراكز التكوين التابعة للوزارة...". تجدر الإشارة إلى أن تلاميذ القطاع الخاص غير "معنيين" صراحة بعملية التحسيس هذه، وفق ما ورد في موضوع هذه الاتفاقية.

هذه الاتفاقية التي أصبحت سارية المفعول يوم التوقيع عليها هي اتفاقية "تامة". فهي تعدد مضمون برنامج التعاون والتزامات الوزارتين (5 بالنسبة لوزارة الاقتصاد والمالية و8 بالنسبة لوزارة التربية الوطنية). وقد تم تأسيس لجنة للإنجاز والتتبع وتم كذلك التنصيص على وضع تقرير سنوي حول تقدم إنجاز الالتزامات. ويفتح الفصلان 8 و9 إمكانية التعديل وينصان على كيفية تدبير المنازعات بالتراضي، بل وينصان كذلك على إمكانية فسخ الاتفاقية.

لا يوجد أي تقرير للتتبع أو لتقييم خطوات التقدم المنجزة. ويعود سبب ذلك ببساطة إلى عدم تسجيل أي إنجاز. فالمدرسة المغربية لم تدمج بعد روح المواطنة الجبائية في برامجها، ولا يمكن للإدارة الجبائية، بسبب انشغالات مواردها البشرية أن تقوم بهذه الحملة التي تتطلب العديد من الوسائل وتفرغ بعض الموارد البشرية.

لماذا حددت الوزارتان إذن لنفسيهما أهدافا لا يمكن تحقيقها؟ هل كان ذلك لمجرد الإعلان عنها؟

تظل هذه المبادرة محمودة، غير أنها تتطلب مزيدا من التحضير، على مستوى البرامج المدرسية بصفة خاصة. فبعض الكتب المدرسية يمكن أن تشكل حاملا لمختلف الرسائل التي تربط التعلم بروح المواطنة. وقد تمكن بعض الدروس في هذا المجال من بلوغ الأهداف المسطرة. والباقي، والتعميم منه بصفة خاصة، يمكن أن يجد وسائل إعلامية أخرى أكثر فعالية وملائمة لطبيعة الفئات المستهدفة.

ب2- الاتفاقية مع الاتحاد العام لمقاولات المغرب

تتميز الترسانة التحريرية لهذه الاتفاقية بدقة أكبر وتُرْوَج رسائل سياسية أكبر وذات مدى استراتيجي. فنحن أمام شريكين ملزمين بالتواصل بلغة موزونة بدقة وتحدد الوسائل التي تستجيب لانتظارات الإدارة وانتظارات الشركاء الخواص الذين يوحدتهم الاتحاد العام لمقاولات المغرب.

تم الاستشهاد بالفصل 39 من الدستور بقوة وكذا "الانطلاقة الجديدة لإصلاح النظام الضريبي، في انسجام مع الاختيارات الاستراتيجية لبلدنا وطموحات

المجتمع المغربي". وقد تم التأكيد على نقط الضعف الهيكلية للنظام الضريبي وعلى إرادة تدارك هذه الوضعية باعتبارها "مصدر منافسة غير مشروعة بين المقاولات وإحساس بعدم الإنصاف بين المواطنين...".

تحليل الوثيقة الثانية إلى مادة القانون الأساسي لمنظمة أرباب العمل هذه، والتي تحدد اختصاصاتها، خصوصا منها تلك المتعلقة بـ "تتمين صورة المقاول من خلال تقوية أخلاق فعل المبادرة وتقوية بُعدها المتميز بروح المواطنة". وتُعِيد الوثيقة الثالثة التوازن التحريري إلى أصله بالتأكيد على المادة 8 من المرسوم الصادر في 23 أكتوبر 2008 المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، وبكيفية خاصة المقتضيات المتعلقة بتفعيل وسائل الوقاية من الغش الضريبي ومحاربتها من خلال المديرية العامة للضرائب.

الالتزامات المتبادلة للموقعين على الاتفاقية متوازنة. فوزارة الاقتصاد والمالية التزمت بتعبئة الموارد البشرية الضرورية لتنشيط الجلسات الإعلامية والتحسيسية، وإعداد دلائل عملية، والتزمت على وجه الخصوص بتيسير الحصول على المعلومات. وسيتم ذلك بواسطة الاستجابة المنتظمة والمهيكلة لمسألة المقاولات ومواصلة توضيح النصوص الجبائية وإغناء الفقه الجبائي ونشر الإحصائيات الجبائية. وسيتم تخصيص المديرية الجهوية للضرائب بضرورة إقامة علاقة أفضل مع الخاضعين للضريبة. ومن جانبه، التزم الاتحاد العام لمقاولات المغرب بتعبئة المقاولات وبالتحضير لوجيستيا للحصص الإعلامية والمشاركة في إعداد دلائل ديدانتيكية. وقد تم التنصيص على المقتضيات المتعلقة بحكامه العلاقات بين الأطراف الموقعة على الاتفاقية (الفصل 5) وعلى الكيفيات المتعلقة بالمقرّر (الفصل 6). وسيتم التنسيق بين كل هذه المقتضيات وإعداد تقرير سنوي حول التقدم الحاصل في تحقيق الالتزامات. تجدر الإشارة إلى أنه لم يتم وضع أي إطار جديد، باستثناء العلاقات التقليدية بين الإدارة العامة للضرائب والاتحاد العام لمقاولات المغرب.

ب- 3: الاتفاقية مع اتحاد الغرف المغربية للتجارة والصناعة والخدمات

تكتسي الاتفاقية مع هذا الاتحاد طابعا خاصا. وإذا كانت الديباجة والحيثيات هي نفس الديباجة والحيثيات المدمجة في الاتفاقيتين الأوليين (مع الترتيب الوطنية ومع الاتحاد العام لمقاولات المغرب)، فإن الإشارة إلى تغطية التراب الوطني بالغرف الثمانية والعشرين تشكل عنصرا مواتيا لإنجاح استراتيجية تنمية روح المواطنة الجبائية. ذلك أن عامل "القرب" يعطي لهذا الاتحاد إمكانية إقامة اتصال دائم مع المقاولات. ويكمن العنصر الآخر "القوي"، الذي لا تضعه الاتفاقية في المقدمة، في أن جزءاً من الطبقة السياسية ينبثق عن الغرف المهنية وأن الأحزاب تجعل من الانتخابات المهنية ميدانا لكسب مقاعدها في مجلس المستشارين. فخمس المستشارين يمثلون هذه الغرف. ويوجد بعض ممثلي الخماس الثلاثة الذين يمثلون الجماعات الترابية ضمن المهنيين أعضاء الغرف المذكورة. وهو واحد من السبل يمكن أن يشكل حلقة وسطى، إن على الصعيد التشريعي أو على صعيد المعلومة، وتحسيس المقاولات على كافة المستويات. "البرنامج التعاوني" للنهوض بروح المواطنة الجبائية هو إذن الوسيلة التي وقع عليها الاختيار لبث المعلومة ونشر التحسيس الموجه إلى "المنتسبين" إلى الغرف المهنية. ويدل استعمال لفظ "المنتسبين" على الأهمية التي توليها وزارة الاقتصاد والمالية لتلك البنيات. فغرف التجارة مؤثرة، غير أنها لا تتوفر على الموارد الضرورية لمواجهة مجموع الصلاحيات والسلطات التي يخولها لها القانون رقم 12/38 بمثابة النظام الأساسي لغرف التجارة والصناعة والخدمات. ولا يضع نمط انتخابات هيئاتها أي فرق بين الكيانات التي لها وزن اقتصادي وتلك التي لها حجم غاية في الصغر.

فصول الاتفاقية السبعة هي نفس الفصول المتضمنة في الاتفاقية الموقعة مع الاتحاد العام لمقاولات المغرب.

مبدئيا، يجب تتبع وتقييم مختلف الاتفاقيات الموقعة، غير أن ثقافتنا الإدارية والتسييرية تولى أهمية خاصة لمراسيم التوقيع وغالبا ما تضع أدوات وواقع التتبع في المرتبة الثانية. فالاتفاقيات الثلاث الموقعة بالصخيرات تشكل تقدما مهما للغاية في إقامة مناخ للوفاق والتعاون مع عالم الأعمال. والطموحات مباحة، لكن الواقع الميداني يقلص بكيفية جوهرية مضمونها، لأن الموارد البشرية وانشغالات الموقعين على الاتفاقيات التي هي في غالب الأحيان غير ملائمة، تجعل الوفاء بالالتزامات افتراضيا، بل مستحيلا. ويرتبط التقدم في علاقة الإدارة الجبائية مع المقاولات بصفة خاصة والخاضع للضريبة بصفة عامة بعوامل أخرى. فتغيرات سلوكيات ومواقف المؤسسات الإدارية وجودة أصحاب القرار هي عناصر أساسية في تطور شفافية التدبير العمومي وفي إتاحة لوج المواطنين إلى المعلومة. ويمكن أن يتبين في بعض الأحيان أن تأثير الالتزامات الدولية أكبر من المقتضيات أو التوصيات المنبثقة عن الهيئات أو الندوات الوطنية. فإلى حد الآن، وباستثناء العلاقات المستمرة مع الاتحاد العام لمقاولات المغرب (الذي يمثل أرباب العمل)، لا يبدو أن الاتفاقيات مع الموقعين الآخرين تتيح الفرصة للوفاء بالالتزامات المعلنة. ذلك أن الاتحاد العام لمقاولات المغرب يربط علاقات دينامية مع وزارة الاقتصاد والمالية بمختلف مديرياتها، ومن بينها على وجه الخصوص المديرية العامة للضرائب. فالاجتماعات والنقاشات متواصلة والتنسيق يشهد وتيرة منتظمة.

اعتبرنا أنه من المفيد أن نضع قائمة في الملحق بمجموع التزامات مختلف الشركاء في هذه الاتفاقيات وذلك لكي نتمكن من القيام، عند نهاية هذا العمل، بقياس مستوى تطبيق مختلف الأهداف المدرجة في النصوص التي تم التوقيع عليها رسميا.

دور المقاولات في شفافية التدبير الجبائي

من بين الخطوات المتقدمة التي يمكن أن نصفها بالواعدة في مجال الشفافية، توجد مبادرة الاتحاد العام لمقاولات المغرب المتمثلة في وضع ميثاق المسؤولية. فهذه الهيئة الخاصة بأرباب العمل هي فاعل يسعى دائما إلى تحديث وسائل وجود المقاولات في مشهدها السياسي والمهني. وقد شكلت خلال السنوات الأخيرة قوة "سياسية" باعتبارها قوة اقتراحية في المجال الاقتصادي والمالي والاجتماعي. وحضور مقرها المركزي وهيئاتها في النقاش الوطني يزداد أكثر فأكثر. ذلك أن تصريحات مُسربها تُحمّل محمل الجد، ويندرج بعضها في تموقع سياسي إزاء الحكومة الحالية.

وضع الاتحاد العام لمقاولات المغرب ميثاق مسؤولية اجتماعية يتعين مراعاة مقتضياتها، لا سيما التزامات أعضائه التي هي "على نحو مسؤول ومستمر..."، خصوصا في مجالي شفافية تدبير المقاولات والوقاية من الفساد. وتجدر الإشارة إلى الالتزامات المتعلقة بهذه النقطة الأخيرة:

- منع أي سلوك يتمثل، بكيفية مباشرة أو غير مباشرة، في الوعد بتقديم أو طلب أو منح أداءات غير مشروعة أو امتيازات غير مستحقة بهدف الحصول على صفقة أو الاحتفاظ بها أو أي امتياز غير قانوني وغير مشروع؛
- عدم تقديم أو قبول دفع أداءات أو عمولات خفية أو هدايا للموظفين العموميين أو الخواص مقابل الحصول على عقد يتعلق بممتلكات أو بخدمات أو مقابل تغييره؛
- توضيح مبادئ المقاولات وعمليها المضاد للفساد والابتزاز بواسطة وسائل ملائمة؛
- تحسيس المأجورين بالتدابير المتخذة من طرف المقاولات لمحاربة الفساد والابتزاز والتشجيع على احترام المأجورين لتلك المقتضيات بواسطة إعلام ملائم وبرامج تكوينية ومساطر تأديبية.

III. تلقي الشكايات وتديرها

قبل تناول أهمية تدبير الشكايات في إقامة علاقة ثقة مع المرْتفق أو الخاضع للضريبة، يبدو من المناسب القيام بعرض المبادئ التوجيهية في مجال الشكايات وفق معيار ISO 10002: 2004.

يُشكل المعيار ISO 10002: 2004 «المبادئ التوجيهية لمعالجة الشكاوى في المنظمات» جزءاً لا يتجزأ من مرجعية الجودة ISO 9000. فهذا المعيار يحدد الشروط الأساسية لتدبير مسلسل معالجة الشكايات بنجاح. وهو مهني، بهذا الصدد، تسعة مبادئ توجيهية، هي:

- الرؤية: يجب أن يعرف الزبناء والمستخدمون وغيرهم من الأطراف المشاركة كيف وأين تتم صياغة الشكاية.
- الموضوعية: يجب أن يكون مسلسل معالجة الشكايات سهل الولوج بالنسبة لكافة المشتكين (معلومات مُرفقة محررة بلغة واضحة، تُفهم وتُسْتعمل بسهولة).
- التفاعلية: من المناسب أن يسلم المشتكي إشعاراً بالاستلام مباشرة بعد تقديم أية شكاية.
- الموضوعية: ينبغي التعامل مع كل شكاية بإنصاف وموضوعية في جميع مراحل العملية.
- المصاريف: يجب ألا يتحمل المشتكي المصاريف المتعلقة بمسلسل معالجة الشكايات.
- السرية: يتعين عدم نشر المعلومات ذات الطابع الشخصي للمشتكي، إلا بموافقته الصريحة.
- المقارنة الموجهة نحو الزبون: تشجع المؤسسة التواصل والإخبار، وتبين بواسطة أعمالها التزامها بحل الشكايات.
- تحديد المسؤوليات: تحدد المؤسسة بوضوح المسؤوليات والتفويضات في ما يخص أعمال وقرارات المؤسسة المتعلقة بمعالجة الشكايات.
- التحسين المستمر: من المناسب أن يكون التحسين المستمر لمسلسل معالجة الشكايات وجودة المنتوجات/الخدمات هدفاً دائماً للمؤسسة.

1. أهمية الشكاية في العلاقة الجبائية

تعتبر الشكاية وسيلة من وسائل الطعن التي تكتسي روح المواطنة في قرارات الإدارة. وقد بدأت الإدارة الجبائية في نشر المعطيات حول معالجة الشكايات في إطار تقريرها السنوي المتعلق بالأنشطة. فالمديرية العامة للضرائب وضعت معالجة شكايات الخاضعين للضريبة في صلب رؤيتها الاستراتيجية، كما سعت إلى تقليص مخزونات الشكايات إلى الحد الأدنى، باعتباره هدفاً ينبغي تحقيقه من خلال تحديد حجم معالجة الملفات وتفويض السلطات إلى رؤساء المصالح. وقد بلغ مخزون الشكايات، حسب آخر الأرقام المتوفرة، 32 104 شكاية سنة 2013، أي بزيادة بلغت 23,80% مقارنة مع سنة 2012.

الشكاية لها علاقة مباشرة بالمنازعات الجبائية، فكلما أخذت هذه الأخيرة أبعاداً مهمة، أصبح تدفق الشكايات أكبر. والشكاية هي في حد ذاتها إشارة قوية على فهم النصوص الجبائية ورفض المرْتفق لمستوى الضريبة التي يطالب بأدائها. وهي أيضاً وسيلة لقياس الإرتضاء إلى تسديد الضريبة، ومن ثم الانخراط في نظام للضريبة. كما أن معالجة الشكايات هي أيضاً عامل يكشف حالة الموارد البشرية ودرجة مهنية أولئك المكلفين بالملفات، خصوصاً على مستوى الوعاء الضريبي. وهي تعكس من جهة أخرى استعداد الإدارة للتعامل مع الخاضع للضريبة داخل آجال من شأنها أن تجلب ثقته وأن ترفع من درجة رضاه.

الشكاية هي أيضاً، على مستوى سوسيولوجي وحتى سيكولوجي، تعبير يحيل إلى نظام علاقات تجذر خلال عشرات السنين من إدراك صور سلبية عن العلاقة مع الإدارة الجبائية. فالمخيال الاجتماعي يختزن سلوكات ومقارنات مع الجار والزميل، بل وحتى مع المنافس وكيف أنهم نجحوا في أداء مبالغ أقل. ذلك أن وصول الإعلان بالضريبة يكون في غالب الأحيان بداية تساؤل من طرف «من فُرضت عليه الضريبة» بل وحتى القيام ببحث لمعرفة كم أدى الآخرون في الحالات المماثلة. وهي مسألة ذات علاقة مباشرة مع السلطة التقديرية للإدارة ومع النص الجبائي الذي لا يمكن، في الكثير من الحالات، من تطبيق المعيار بعيداً عن التقديرات الذاتية للمسؤول الجبائي. فالنقطة التي حظيت بأقل التقديرات الإيجابية على مستوى البحث حول رضا المرْتفقين هي تلك المتعلقة بالشكايات.

2. تدبير الشكايات من طرف المديرية العامة للضرائب

خصصت المديرية العامة للضرائب، في تقريرها السنوي برسم سنة 2013، فصلاً للشكايات. وتبين قراءة المعطيات المتعلقة بهذه المسألة المهمة أن رسم السكن والرسم المهني يشكلان المكونة الأساسية لمخزونات الشكايات (ضريبتان محليتان يتم تدبيرهما لحساب الجماعات الترابية). وتشكل هذه الوضعية مؤشراً ذا دلالة كبرى عن الغياب المستمر لمرجع في مجال تحديد القيم الإيجارية للعقارات. ويشكل الطابع التصريحي لعدد كبير من الضرائب مجالاً للخلاف في مجال الإقرارات. كما أن أسعار تفويت الممتلكات العقارية التي تستعمل كأساس لتحديد الربح الذي تُفرض عليه الضريبة هو مثال يتكرر باستمرار في مجال المنازعات. ولا يقوم الخاضعون للضريبة دائماً بتتبع التغييرات التي تطرأ على النص الجبائي؛ حيث يضخم تعقيد الإطار القانوني ظواهر عدم الفهم ومشاكل تأويل المقترضات الجبائية. وتتفاقم هذه الوضعية بضعف تبسيط/ملاءمة المساطر الإدارية المتعلقة بالتدبير من جهة، وبالعجز الحالي الحاصل في مجال التواصل والتعميم من لدن الإدارة الجبائية، من جهة أخرى.

الجدول 1: تطور مخزون الشكايات بين سنتي 2008 و2013

السنة	2008	2009	2010	2011	2012	2013
المخزون الأولي (1)	127 057	132 129	128 117	129 995	73595	25 920
الملفات التي تم تسلمها (2)	64 564	67 840	69 800	77 981	89231	81 172
الملفات التي تمت تصفيتها (3)	59 492	71 852	67 922	134 381	136 906	74 988
المخزون النهائي	132 129	128 117	129 995	73 595	25920	32 104
نسبة التصفية (2) / (1) + (3)	31,0%	35,9%	34,3%	64,6%	84%	70,0%

المصدر: إحصائيات المديرية العامة للضرائب

الجدول 2: فئات الشكايات التي تمت معالجتها خلال سنة 2013

نوع الضريبة	عدد الشكايات التي تمت معالجتها	%
رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية	19 744	26,33
الرسم المهني	9 086	12,12
الضريبة على الدخل (جزافية)	21 467	28,63
الضريبة على الدخل / الأرباح العقارية	9 844	13,11
الضريبة على الشركات	3 506	4,68
الضريبة على القيمة المضافة	2 985	3,98
واجبات التسجيل والتنبر	1 641	2,18
المجموع	74 988	100,00

المصدر: المديرية العامة للضرائب

في مجال رسم السكن، أو رسم الخدمات الجماعية، أو الرسم المهني، لا يمكن أن تشكل التقديرات القائمة على مجرد تخمين المسؤولين الجبائي قاعدة موضوعية لتحديد القيمة الإيجارية. فالنصوص في هذا المجال متجاوزة وتطبيقها بكيفية حرفية يمكن أن يهدر وقتا في غاية الأهمية في أوساط الموظفين. وتمكن المعطيات المتعلقة بتصفية الشكايات من ملاحظة العدد المهم من الملفات التي تمت معالجتها (74.988). ولا يمكن التقرير من قراءة نتيجة المعالجات ودرجة استيفاء حقوق الخاضعين للضريبة (عدد الطلبات المفروضة، عدد الطلبات والوضعية التي تمت تسويتها). ومن المنتظر أن يمكن التطور نحو جباية على المستوى الجهوي والمحلي من تخفيف عمل المديرية العامة للضرائب في هذه المهمة المحلية التي تشكل عبئا حقيقيا على الموظفين. وقد تم الإعلان عن مناظرة الجباية المحلية منذ سنة 2013. كما من شأن القيام بإصلاح حديث قائم على مرجعية ملائمة لكل منطقة أن يقلل من عدد المنازعات ومن الشكايات في مجال رسم السكن والرسم المهني.

الجهود التي تبذلها المديرية العامة للضرائب في مجال معالجة الشكايات هي بالتأكيد جهود جادة تتوخى تقليص المخزونات وتفويض المسؤولين المحليين أقصى ما يمكن من السلطات، وأن تعين لكل مسير عددا محددا من ملفات المنازعات التي يتعين عليه معالجتها كل أسبوع. وقد تكتسب هذه التدابير فعالية أكبر من خلال تقييم دائم للأعمال والقيام، على وجه الخصوص، بإعطاء الشكل النهائي لمسلسل معالجة الشكايات. وتعتبر تقوية التتبع واحدا من مفاتيح تمتين علاقة الثقة بين الإدارة والمستعمل، ووسيلة للتواصل حول ما هو ملموس.

3. سبل تحسين معالجة الشكاية

ألحت كل الدراسات التي قامت بها مختلف المؤسسات التي كان عليها أن تعالج المسألة الجبائية على تحسين التكفل "الآلي" بكل الشكايات والإجابة عليها داخل آجال معقولة ومحددة تبعا لفرز الملفات وتوزيعها إلى فئات معينة ووضع وثيقة إلكترونية مرجعية (الفقه الجبائي والاجتهادات القضائية) من أجل تيسير عمل الموظفين، خصوصا منهم الأشخاص الذين تم توظيفهم حديثا. كما أن الإشعار بالاستلام هو الوثيقة الأساسية في هذا المسلسل المتعلق بخلق جو الثقة والسلاسة في مسارات الإعلام الضريبي. وقد يمكن وضع حل معلوماتي المدراء من تتبع تطور المعالجة واتخاذ الإجراءات التي تفرض نفسها لتسريع المعالجة في هذه المنطقة أو تلك من مناطق البلد. ويجب أن تكون الاستقلالية والتتبع في صلب تفويض السلطات لمختلف المسؤولين وعلى كافة الأصعدة. كما يمكن أن يتم حل مشكل مرتبط بشكاية على مستوى المسؤول عن المصلحة وفق أداة مرجعية مشتركة وتتبع ديناميكي. ويمكن للمسؤول المشرف أن يتدخل في أية خطوة من خطوات المسطرة، وحتى عن بعد، ليتأكد من احترام المعايير والمساطر الجبائية وليتجنب إحداث منطقة مخاطر، خصوصا فيما يتعلق بالزبونية والفساد.

IV. تسليم الشهادات

يشكل تسليم الشهادات للخاضعين للضريبة إحدى وظائف الإدارة الجبائية الأكثر حساسية. ويتناول هذا العمل تصنيف الشهادات إلى فئات لتمييز تلك التي يمكن أن تسلم فوراً وتلك التي هي في حاجة إلى إنجاز بحث بشأنها من طرف الإدارة الجبائية. ويشكل تسليم الشهادات منطقة محفوفة بالمخاطر في علاقة الإدارة بالمرتفقين.

وبالرغم من أن تسليم الشهادات يشكل جزءاً مهماً من عمل الإدارة الجبائية، فإنه لا يتم تتبع عدد الوثائق المسلمة في هذا المجال. يمكن توحيد شروط الحصول على الشهادات المتعلقة بالإعفاءات على وجه الخصوص ودعم الإدارة الإلكترونية، بقدر الإمكان، من تقليص مخاطر الفساد واستغلال النفوذ.

ومن شأن البحث وأعمال التحقيق لدى المديرية الجهوية للضرائب أن يُمكن من تحديد المساطر بكيفية مفصلة وتصنيف الشهادات ووصف مراحل تحضيرها. كما أن من شأن الاجتماعات التي تعقد مع المهنيين والباحثين أن تسمح بجمع الملاحظات والتوصيات في قطاع العمل الجبائي.

V. النص الجبائي وتبسيط القراءة

خلال المناظرة الوطنية حول الجبايات لسنة 2013، صاغ المشاركون توصية تتعلق بتوضيح النصوص، وذلك في إطار الورشة الرابعة التي تناولت موضوع الإدارة الجبائية والملمّمين، خصوصا المحور المتعلق بتوضيح النصوص والسلطة التقديرية للإدارة الجبائية. وقد أبرز النقاش تأثير غياب الوضوح على هامش تأويل التشريع. فالقراءة تتم حاليا فقط على ضوء "التجربة" المكتسبة من طرف موظفي الإدارة الذين يعتمدون على مذكرة دورية لتطبيق مقتضيات قانون المالية يتم إعدادها كل سنة. ويُفضي التعقيد المتزايد للمسألة الجبائية إلى خلق نوع من الاستقلالية في مجال التأويل. ووحدها المقاولات المؤطرة بشكل جيد والتي تتوفر على مستخدمين أو مستشارين محنكين يمكنها أن تواجه تأويل الإدارة. والمقترح الرابع على هذا المستوى هو مقترح في غاية البساطة "توضيح النصوص الجبائية". وقد تناولت التوصية تأطير السلطة التقديرية للإدارة وتوضيح النصوص. واقتصر العرض بخصوص أعضاء الورشة على استشارة الإدارة الجبائية ونشر الجداول المرجعية في المجال العقاري وتسريع إضفاء الطابع غير المشخص على المساطر ونشر الاجتهادات القضائية في مجال المراقبة والمنازعات الجبائية. وفي ما يخص استشارة الإدارة الجبائية، بدأت المديرية العامة للضرائب في الإجابة على أسئلة الخاضعين للضريبة وفي عرض الحلول الممكنة لحالاتهم، من دون أن يشكل هذا الأمر مع ذلك التزاما حقيقيا في إطار الاستشارة القانونية المسبقة للإدارة الجبائية.

قراءة النصوص الجبائية ليست في متناول الأشخاص الذين لا يتوفرون على تكوين أساسي أو على ممارسة معينة في مجال الضريبة. ولا يمكن من جهة أخرى تبسيط اللغة التقنية المستعملة إلى حين بلوغ درجات فهم في متناول الجميع. فالمادة الجبائية تظل على نطاق واسع تقنية وقانونية، ولا يمكن لأي عمل يتعلق بالتعميم أن يجعلها مفهومة من لدن كل المواطنين. ويظل أمرا حقيقيا أن العمل المتعلق بالتعميم يمكن أن يشمل جوانب ذات علاقة مباشرة مع حق المواطنين والأجال المرتبطة ببعض المساطر والمسارات التي تأخذها بعض الملفات والصراع من أجل الحصول على المعلومات وتقليص السلطة التقديرية للإدارة الجبائية، وبالتالي محاربة الفساد.

توحيد النص وتقييد السلطات

عندما يمنح نص قانوني سلطة تقديرية لإدارة أو مسؤول، يتم موضوعيا إحداث منطقة محفوفة بالمخاطر ويصبح من الصعب ممارسة عمليات مراقبة داخلية أو خارجية. فالسلطة التقديرية هي الحليف الذي لا يمكن تجاوزه في إطار تطبيق قواعد القانون. ذلك أن تقدير قيمة إيجارية أو عقارية أو الجزء المخفي من دخل يعطي لمن يمتلكه القدرة على أن يجعل منه سلطة واسعة للغاية. ويمكن أن يمثّل الخطر على شكل استعمال هذه السلطة لخلق علاقات فساد، كما يمكن أن يفسح المجال للمس بحقوق الجماعة. ف"المزية الشخصية المزدوجة" التي يحصل عليها الراشي والمرتشي تتم على حساب الجماعة. وهو بالضبط التأثير العكسي ل"اليد الخفية" التي تحدث عنها آدم سميث.

VI. المراقبة الجبائية

تشكل المراقبة الجبائية أحد المجالات التي تثير أكبر قدر من الأسئلة في علاقة الخاضع للضريبة بالإدارة الجبائية. وغالبا ما يُنظر لهذه المراقبة على أنها سلطة تقديرية للإدارة وتجلبا من تجليات حضور الدولة في ضبط العلاقات السياسية والاجتماعية؛ حيث يتم في غالب الأحيان ربط المراقبة الجبائية بـ "تأديب" أو "معاينة" خصم سياسي أو أي خصم كان. إذ يمكن أن تكون موضوع فضح بين متنافسين في فرع أنشطة معينة، كما يمكن أن تكون وسيلة لإشراك الإدارة في مواجهات سياسية. وفي غياب نظام برمجة للمراقبة الجبائية يحد من السلطة التقديرية للإدارة الجبائية، تكون أحيانا عمليات المراقبة الجبائية والتصحيحات المتمتخضة عن تلك العمليات بمثابة انتقام سياسي أو اجتماعي.

اشتمل آخر تقرير عن أنشطة المديرية العامة للضرائب على معيار اختبار في مجال برمجة عمليات الفحص الجبائية. ويتعلق الأمر بملفات تمثل رهانا جبائيا قويا. ويعتبر اعتماد مسطرة محددة بوضوح تقوم على مقارنة المخاطر وأداة مرجعية في مجال اختيار الجهات التي تجب مراقبتها أو فحصها ضرورة لتحقيق حد أقصى من الشفافية وحد أدنى من الخطر في مجال الاختيار التعسفي للجهات التي يتعين مراقبتها. إذ يجب أن تكون للعوامل التي يمكن أن تدفع إلى برمجة المراقبة صلة مباشرة بوجود مخاطر ومؤشرات على انتهاك التشريع الجبائي، ومن بينها المقارنات بين المبيعات والأرباح والتصريحات المتتالية بالخسائر والحفاظ على وتيرة معينة لسيرورة المفاوضة أو الخاضع للضريبة في تناقض صارخ مع هشاشة الحسابات. ويجب أن تصبح العلامات الخارجية الدالة على الثروة وسيلة من الوسائل الأساسية للبحث في طبيعة العلاقة مع الضريبة.

1. ميثاق الملزم في مجال المراقبة الضريبية

هناك بالفعل حاجة حقيقية للإحاطة بالمادة الجبائية وضرورة محاربة الغش الضريبي أو على الأقل تصحيح الأخطاء غير المقصودة، لكن لا بد من تحديد إطار واضح وشفاف لممارسة المراقبة الجبائية. فميثاق الملزم في مجال المراقبة الضريبية هو بالتأكيد وثيقة تكتسي أهمية بالغة تعرض المبادئ الأساسية والحقوق والواجبات وتفتح السبيل للوصول إلى اتفاقات بالتراضي، لكن السؤال الذي يظل بدون جواب هو ذلك المرتبط بمعايير اختيار الجهات التي يجب فحصها. وينبغي أن نسجل أن الملفات التي تسوى بالتراضي تتطور بكيفية جوهرية من سنة إلى أخرى. فالأرقام المقدمة في هذا المجال تقارب 90%. وهذه الوضعية تدعو إلى التحلي باليقظة، خاصة أثناء سير مراحل التوصل إلى الاتفاق والشفافية التي يجب أن تؤطره. ذلك أن النزوع إلى الفساد ومخاطره كبيرة خلال هذه النقطة من بلوغ المسلسل "المؤلم" إلى نهايته بالنسبة للخاضع للضريبة وآلته المحاسبية.

2. مساهمة ميثاق الملزم

تتطور الممارسة في مجال المراقبة تدريجيا نحو علاقات "تعاقدية" في إطار المراقبة الجبائية. وميثاق الملزم هو تلك الوثيقة التي أصبحت إلزامية وضرورية لإقامة علاقات مقننة بين الإدارة الجبائية والجهة التي تخضع للفحص. فهل يتوفر هذا الميثاق على الضمانات الضرورية ليخدم الخاضع للضريبة كل الوسائل للانتفاع بحقوقه قانونا في إطار سير المراقبة؟ تُبين قراءة نص هذا الميثاق حقوق الخاضع للضريبة وواجباته خلال مسطرة الفحص بأكملها. فكل المراحل موصوفة "في بداية الفحص وأثناءه وعند إقفاله". والحقوق والواجبات معروضة كذلك في حالة المسطرة العادية أو المسطرة لتصويب أسس فرض الضريبة وكذا في حالة المسطرة القضائية على إثر تصويب الأسس المذكورة. ويعود عبء الإثبات إلى الخاضع للضريبة أو إلى الإدارة الجبائية حسب الوضعيات. لكن تقدير الإخلال الجسيم هو دائما حق من حقوق الإدارة. وينص الميثاق أيضا على إطار الاتفاق بالتراضي. حيث يذكر الميثاق، على مستوى قسمه الأول، المبادئ الأساسية التي يبلغ عددها ست، وهي:

- افتراض حسن النية؛
- الإقرار بحق الإدارة في المراقبة؛
- ضمان إجراء المراقبة وفق مسطرة قانونية؛
- الحق في الدفاع وفق مسطرة تواجيهية؛
- الحق في الاستعانة بمستشار يختاره الخاضع للضريبة؛
- الالتزام بالمحافظة على الوثائق المحاسبية.

3. ملاحظات بخصوص ميثاق الملزم

الملاحظات الرئيسية التي يمكن تقديمها في موضوع هذا الميثاق تتعلق أولا بالحق في الاستعانة. وهذا الحق الذي يمكن الشخص الذي يخضع للفحص من الاستفادة من الاستعانة، ومن أن "يختار بحرية صفة وعدد الأشخاص الذين يمكنهم القيام بدور المساعدة هذا" يخلق تفاوتات في التعامل مع من يخضعون للفحص. ذلك أن المفاوضات الصغيرة والمتوسطة والمفاوضات التي تعاني من صعوبات أو تلك التي ليست لها وسائل تحمل تكاليف هذه الاستعانة لا يمكنها أن تتوفر على وسائل الدفاع ضمن نفس الظروف المتوفرة لتلك التي لها قدرات مالية مهمة. ويمكن أن يشكل المستشارون الجبائيون، الذين اشتغل بعضهم في الإدارة الجبائية والذين يتوفرون على أدوات متينة في ما يخص المساطر، نقطة قوة لصالح أولئك الذين يؤدون أكثر. كما يمكن أن تشكل المحافظة على الوثائق نقطة ضعف بالنسبة للمفاوضات الصغيرة والمتوسطة. فحتى الإدارات المتوفرة على أدوات فعالة في ما يتعلق بوسائل الأرشيف يمكن أن تُلاقى صعوبات بالنسبة لضمان المحافظة على الوثائق. والأرشيف الإلكتروني المقبول يمكن أن يخفف من عبء الحفاظ على الأرشيف. فأصول المحاسبة في فرنسا هي بالضبط، ومنذ سنة 1983، إلكترونية وليس المنشورات المحاسبية مثل المذكرات أو السجلات الكبرى. ويظل تأمين مساطر الأرشيف مهما للغاية ويتطلب تبعا مهنيا وكفاءات من لدن الإدارة الجبائية.

النقطة الأخرى التي تعترض المقاولات هي تلك المرتبطة بآجال الفحص. ذلك أن الميثاق ينص على آجال يمكن أن تتراوح بين 6 و12 شهرا. وعتبة 50 مليونا لرقم المعاملات هي عتبة اختارها الميثاق لتحديد مستويات المدة الممكنة بالنسبة للفحص. بالنسبة للمقاولات، وخصوصا منها تلك التي تشتغل وفق معايير محاسبية شفافة، يُعتبر حضور المحققين دائما بمثابة ممارسة صعبة. فالتعبئة حول مهمة المحققين هي تعبئة شاملة تخلق أحيانا شبهة في علاقات بعض مستخدمي المقاولات بمهمة الفحص.

بصرف النظر عن الملاحظات التي تمت إثارتها، يظل الميثاق وسيلة توضح بعض مناطق الظل التي كانت موجودة في ما مضى. وهو لا يُبطل السلطة التقديرية للإدارة وإنما يحد منها في بعض الحالات، خصوصا إذا:

- "شابت المحاسبة إختلالات جسيمة أو شابتها أوجه نقصان على مستوى أرقام المعاملات؛
 - تم تحويل الأرباح من طرف مقاوله لها علاقات تبعية مع مقاوله أخرى؛
 - تبين أن بعض النفقات الهامة غير مبررة، إذ تم صرفها أو تحملها بالخارج من طرف مقاوله أجنبية تمارس نشاطا دائما بالمغرب".
- ينص الميثاق على أن مسطرة الفحص تصبح باطلة عندما لا يجب المفتش على ملاحظات الخاضع للضريبة داخل أجل 60 يوما. وهو ينص من جهة أخرى على أن طلبات الطعن أمام اللجنة المحلية لتقدير الضريبة يجب أن توجه من طرف الخاضعين للضريبة إلى المفتش الذي يجب أن يوجهها إلى هذه اللجنة داخل أجل 4 أشهر. ويمكن أن يبدو هذا الأجل طويلا للغاية مقارنة مع الأجل الممنوح للإدارة الجبائية التي ترفض جزئيا أسس فرض الضريبة لتقديم طعن أمام اللجنة المحلية لتقدير الضريبة.

4. ملاحظات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول المراقبة الجبائية

الملاحظات التي سجلها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بخصوص ممارسة المراقبة الجبائية بالمغرب هي ملاحظات مفيدة. وتُعزى الفوارق بين مواقف الإدارة والخاضع للضريبة إلى سلوك الخاضع للضريبة وسلوك الإدارة الجبائية وإلى جودة القاعدة الجبائية على حد سواء. ويتم اختيار الاتفاق بالتراضي باعتباره أقل الحلول سوءا، ونظرا "لانعدام الثقة في المساطر الإدارية والقضائية". والمصطلحات المستعملة في هذا التقرير قوية وتستحق تسجيلها لتتوير النقاش حول إشكالية الشفافية الجبائية:

- "التأخر في الأعمال الفعلي على كافة المستويات، لمبدأ "التطبيق المتزن للقانون الجبائي" الذي ينعكس أساسا في النشر البطيء "للممارسات الجيدة" المتعلقة بالمراقبة، ويُترجم بتصحيحات تعتبر في غالب الأحيان متفاوتة بالنسبة لأداءات الخاضع للضريبة التي يتم التخلي، في نهاية الأمر، عن مزيد من نصفها بواسطة التصالح".
 - يتم التأكيد على مستوى هذه الملاحظة المتعلقة بالتطبيق "المتزن" للقانون. حيث يجعل من العجز في رسملة الممارسات الجيدة سببا يُفرغ المراقبة الجبائية من محتواها. ويتم التخلي عن نصف التصحيحات تقريبا عن طريق التصالح.
 - "سبل الطعن المنصوص عليها هي سبل مخيبة للآمال بشكل متواتر. وبالفعل فإن التعقيد لا يفيد أي كان من الفاعلين في المراقبة الجبائية ويُترجم العجز في الحصول على قرارات مبدئية عميقة ودائمة، وذلك على الرغم من أن القليل من المعطيات المتوفرة حول المساطر على مستوى اللجان والمحاكم يمنع من إطلاق حكم نهائي بخصوص كيفية اشتغال تلك اللجان".
 - مع ذلك، لا بد وأن نلاحظ أن اللجوء إلى الاتفاق بالتراضي لا يَمَكِّن من التوفر على مواقف اجتهادية مستمرة تتيح الفرصة لتوضيح القاعدة الجبائية. وهو لا يترجم كذلك بقيام الخاضعين للضريبة بتصحيح الوضعيات موضوع التوصيات المحتفظ بها برسم فترة ما بعد المراقبة".
- يريز نص المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الذي يعكس بالفعل رأي جزء كبير من المهنيين الذين يوجدون عموما في صلب العمل وعلى مقربة من الشأن الجبائي، التأثير السلبي للاتفاق بالتراضي على الفقه الجبائي. فالتدبير الجبائي اليومي لا يَمَكِّن، ويا للأسف، من إغناء الاجتهادات القضائية في هذا المجال.

5. مساهمة المراقبة الجبائية في المداخيل

للمراقبة الجبائية أولا وبشكل أساسي وظيفة ردع وليس الزيادة المباشرة في المداخيل الجبائية. فعدد المراقبين الذي يقل عن 350 على المستوى الوطني حاليا لا يَمَكِّن من مواجهة الغش الضريبي بفعالية.

جلبت المراقبة الجبائية (على أساس الوثائق وبعين المكان) 7.8 مليار درهم سنة 2012 مقابل 9.6 مليار درهم سنة 2013، أي بزيادة بلغت 22.45%. وقد لا يترتب عن المراقبة الجبائية، حسب التوقعات، حدوث تغير كبير في المداخيل الجبائية. وتقرير الأنشطة الصادر عن المديرية العامة للضرائب سنة 2013 يجعل هذه الزيادة المهمة للغاية نسبية، بالإشارة إلى أن هذا الأداء تحقق بالرغم من الافتقار إلى الأعداد الكافية من الموارد البشرية. وقد مثلت الاتفاقات بالتراضي سنة 2013 حوالي 98.3% من الواجبات التي تم تحصيلها في أعقاب عمليات المراقبة بعين المكان. وبلغت تلك الواجبات حوالي 4.9 مليار درهم. ولم تتناول قرارات لجان تحديد الضريبة التي ترمز إلى أماكن الطعن المفعم بروح المواطنة أمام تجاوزات الإدارة سوى 0.74% من الرسوم التي تم تحصيلها سنة 2013 مقابل 1.9% سنة 2012، أي بتراجع بلغ حوالي 53.65%. فهل هو تراجع في الثقة في اللجان؟ لتراجع دور اللجان هذا بالتأكيد علاقة مع درجة الفعالية، وبصفة خاصة مع اختبار الاتفاق بالتراضي الذي يتزايد اللجوء إليه أكثر فأكثر. وقد عرفت الرسوم الصادرة في أعقاب قرارات اللجان من جهة أخرى تغيرا بلغ 164.43%.

6. الاتفاق بالتراضي بين المرونة ومنطقة المخاطر

الاتفاق بالتراضي هو بالتأكيد أحد سبل إنهاء المراقبات الجبائية. ويفضّل دائما، لأسباب تتعلق بالفعالية، اللجوء إلى حل المشاكل التي تواجه فيها الإدارة الخاضعين للضريبة بواسطة سبل تقتصد وقتا ثمينا وتجنب الأطراف اللجوء إلى القاضي الإداري والتوجه نحو اللجان المحلية والوطنية. فالوقت ثمين بالنسبة

للمقاولة وبالنسبة لتحصيل المداخل الجبائية. ومبدأ الاتفاق بالتراضي مقبول ولا يمكن إلا أن يؤدي إلى انخراط الفاعلين في الساحة الجبائية. والمشكل الوحيد الذي يجعل من الاتفاق بالتراضي خطرا على مستوى التدبير الجبائي هو ذلك المتعلق بغياب إطار قانوني يرسم عملية تصفية المبالغ التي يجب أداؤها باتفاق مشترك. ويرتبط الخطر أولا بدرجة الفرق بين مبلغ الواجبات التي يجب تحصيلها والمبالغ المترتبة عن الاتفاق بالتراضي. فهذا الفرق يمكن أن يشكل خطرا بالنسبة للإنصاف الضريبي وأن يدفع الخاضعين للضريبة الذين يراعون التنظيمات الجبائية إلى اختيار السبل التي يمكن أن تُفضي إلى المنازعة، ومن ثم إلى الاتفاق بالتراضي.

يجب تأطير قرار اختيار الاتفاق بالتراضي لكي لا نجعل من هذه المسطرة فعلا تقديريا ووسيلة للبحث عن حلول تضر بمصالح الخزينة العامة. ويجب أن يشكل هذا الإطار موضوع عمل لوضع مساطر ومعايير موضوعية تُحد من إمكانيات تحريف الاتفاق بالتراضي لتحقيق غايات غير قانونية. ذلك أن تجربة بعض البلدان في مجال الاتفاق بالتراضي تُبرز تحديدا واضحا لحقوق هذا الاتفاق. والغش الضريبي يدخل أحيانا في النطاق الجنائي ويمكن أن تترتب عنه عقوبات سالبة للحرية. فحقوق الجماعة الوطنية لا يمكن أن تشكل موضوع اتفاق بالتراضي. والمدونة العامة للضرائب تنص، من جهة أخرى، على الحالات التي تشكل جنائية. بيد أن تعقيد المساطر التي تنص عليها لتحريك المتابعات الجنائية تُفرغ المبدأ من قوته وتجعله غير قابل للتطبيق.

7. المراقبة الجبائية وتدبير الموارد البشرية

تشهد المراقبة الجبائية صعوبات حقيقية في مجال الموارد البشرية، حيث يخلق تقاعد المحققين، وهم محنكين في غالب الأحيان، فراغا يكون له تأثير سلبي على عدد عمليات المراقبة، ومن ثم على المداخل المرتبطة بالممارسات التدليسية أو المرتبطة بالتهرب الضريبي. وقد عرف عدد الملفات التي يتم فحصها نقصانا كبيرا سنة 2013. فمن 1774 ملفا تم فحصها سنة 2012 انتقل هذا العدد إلى 1415 ملفا سنة 2013. ولم يكن لهذا النقصان تأثير على المداخل، ذلك أن البرمجة الجيدة مكنت من تدارك العجز في الوسائل البشرية. فاستهداف الملفات ذات الرهان الضريبي القوي مكن، حسب ما أوردته المديرية العامة للضرائب، من الحد من تأثيرات مغادرة المحققين.

تم رفع التدبير التوقعي للموارد البشرية إلى مرتبة أولويات المديرية العامة للضرائب. وتتوفر هذه الإدارة (حسب معطيات تقرير 2013) على 4735 شخصا من بينهم 44% من النساء. وقد تم تعيين 88% من هذا العدد في المصالح الخارجية.

تُمكن المراقبة الجبائية المنتظمة التي تم إدخالها في الآونة الأخيرة في المدونة العامة للضرائب من الاستهداف الجيد وتقوية بُعد الإقناع.

المراقبة الجبائية هي وسيلة لمحاربة الغش والتهرب الضريبيين. وهي الوسيلة الوحيدة لمواجهة ظاهرة تخريم الدولة من وسائل مالية مهمة للغاية. والصراع من أجل الإنصاف الجبائي هو أولا محاربة أولئك الذين لا يؤدون الضريبة وفق قدراتهم. وهي علاوة على ذلك جهود من أجل صياغة النص الجبائي وفق الثقل الذي تمثله بعض جماعات الضغط التي تجعل أصحاب المداخل المتوسطة يتحملون الجزء الأكبر من العبء الضريبي. كما أن تقوية المراقبة لا تعني إثقال كاهل المقاولات بالمساطر وإنما دفعها إلى الشفافية. ولا يمكن تحقيق هذا الهدف بمسطرة الفحص الجبائي وحدها؛ إذ يمكن أن تفضي أدوات المقارنة بين المعلومات التي أصبحت الإدارة الجبائية تتوفر عليها منذ سنة 2014 إلى تحقيق دقة أكبر في تحديد الأساس الذي تُفرض عليه الضريبة. فلا يجب أن تتعلق المراقبة الجبائية بنظام تقديري وسري، وإنما يجب أن تكون مؤطرة بمعايير موضوعية حتى لا تكون الصراعات السياسية من أجل النفوذ أو غير ذلك وسيلة لتصفية الحسابات عبر المراقبة الجبائية.

VII. الطعون الجبائية والتحكيم: الاستقلالية والعجز في التخصص

الطعن الجبائي هو إحدى الضمانات المقدمة للخاضعين للضريبة ليحموا أنفسهم من الأفعال التي يعتبرونها "جائرة" من طرف الإدارة الجبائية. والمستويان اللذان تنص عليهما المدونة العامة للضرائب هما اللجنة المحلية لتقدير الضريبة واللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة. فعلى المستوى المحلي، تنص المادة 225 من المدونة العامة للضرائب على أن "الإدارة تُحدِث لجانا محلية لتقدير الضريبة وتحدد مقارها ودائرة اختصاصها". وتشغل هذه اللجان على الملتمسات التي يقدمها الخاضعون للضريبة، غير أنها غير مختصة في مجال تأويل النصوص الجبائية.

يبلغ عدد أعضاء اللجان أربعة، حيث يكون الرئيس قاضيا ويتشكل الأعضاء الآخرون من ممثل عن عامل الإقليم أو العمالة، ورئيس المصلحة المحلية للضرائب أو من يمثله وممثل عن الخاضعين للضريبة. ويجب أن تكون قرارات اللجان المحلية مفصلة ومعلّلة، ويجب تبليغها إلى الإدارة وإلى الخاضع للضريبة على حد سواء. وأجال إصدار اللجان لقراراتها هي آجال طويلة نسبيا؛ حيث يمكن أن تصل إلى 24 شهرا ويظل مفتش الضرائب مالكا لخاصية الأمر في تتبع أشغال اللجنة. وبعد انصرام أجل 24 شهرا، يخبر المفتش الخاضع للضريبة بإمكانية الانتقال إلى عتبة أعلى هي اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة. ويمكن أن يتطلب عمل اللجنة المحلية لتقدير الضريبة اللجوء إلى خبرة موظفين أو خاضعين للضريبة ليس لهم سوى رأي استشاري. وتعتبر بعض قرارات هذه اللجان بمثابة قرارات نهائية عندما تنص على قضايا تتعلق بالضريبة على الدخل برسم الأرباح العقارية في حدود مبلغ يقل عن 50.000 درهم من الواجبات الأصلية.

يتم نقل قضايا المنازعات التي لم تجد حلا على المستوى المحلي إلى المستوى الوطني لمعالجتها من طرف اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة. ويقع مقر هذه اللجنة التي تعالج الطعون في قرارات اللجنة المحلية لتقدير الضريبة بالرباط، وهي توجد تحت السلطة المباشرة للوزير الأول (رئيس الحكومة) (المادة 226). ولا يمكن لهذه اللجنة أن تبدي رأيها في المسألة التي تعتبر أنها تتعلق بتأويل النصوص الجبائية على شاكلة اللجنة المحلية لتقدير الضريبة. وتتكون اللجنة الوطنية من 137 عضوا، من بينهم سبعة قضاة وثلاثون موظفا. ويتم تعيين الأعضاء المنتخبين من طرف رئيس الحكومة باقتراح من الوزراء المكلفين بالتجارة والصناعة والصناعة التقليدية وبالصيد البحري ومن وزير المالية. وتنقسم هذه اللجنة إلى 7 لجان فرعية.

للأسف، لا يترتب عن اشتغال اللجان الفرعية أية وثائق تسرد مراحل نقاشها، كما أن مساهمتها في الاجتهادات القضائية الجبائية تكاد تكون منعدمة. ولا يشير تقرير أنشطة المديرية العامة للضرائب إلا لمساهمتها في مجال المنازعات والواجبات التي يتم تحصيلها. وتزداد هذه المساهمة تواضعا أكثر فأكثر. ويُدر اللجوء إلى مسطرة الاتفاقات بالتراضي مداخل وقد مكن من التوصل إلى حلول للمشاكل في إطار عمليات المراقبة الجبائية أكثر مما هو عليه الأمر بالنسبة للطعن، سواء أكان محليا أو وطنيا.

اشتغال اللجان: العلاقات التي يجب توضيحها

هذه اللجان ضرورية لسير عمليات الطعون التي يقدمها الخاضعون للضريبة ولضمان حماية المواطنين إزاء الإدارة العمومية. ويعتبر مشكل اشتغالها مشكلا فعليا وهو بمثابة تهديد لاستقلاليتها. فكونها تتشكل تلبية لإرادة الحكومة وتكون خاضعة لمسطرة تعيينها من طرف العامل على المستوى المحلي ومن طرف رئيس الحكومة على المستوى الوطني، ولكونها تحصل على تعويضات بواسطة مكافآت من وزارة الاقتصاد والمالية، فإنها قد تخلق علاقات "تبعية" للوزارة. وتبين المعلومات المستقاة بكيفية غير رسمية أن المكافآت تتراوح بين 30.000 درهم بالنسبة لأعضاء اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة و10.000 درهم شهريا بالنسبة لأعضاء اللجنة المحلية لتقدير الضريبة. وهذه الممارسة تطرح مشكل الحياد وتستوجب توضيحا في إطار عمل اللجان. ذلك أنه ليس من غير المشروع تقديم مقابل عن الأعمال التي تُنجز في مجال المنازعات الجبائية، لكن وضع إطار شفاف في هذا المجال يعتبر أمر مشروعا. فقد تكون هذه العملية مهمة لتحسين مساطر الطعن الجبائي ضد كافة ميول الضغط أو ضد محاولات التأثير على القرارات. ويتعلق المشكل الآخر الذي يسيء إلى اشتغال هذه اللجان بمعايير اختيار أعضائها، خصوصا أولئك الذين ينتمون إلى هيئة القضاة. فالمادة الجبائية تستلزم كفاءات في المجال المالي والمحاسبي لا تتوفر في عدد كبير من القضاة ولا هي في متناولهم. ذلك أن الكفاءة في المجال الضريبي تُكتسب بالتكوين وبسنوات من الممارسات وتتطلب اللجوء، في بعض الأحيان، إلى أخصائيين على مستوى بعض قطاعات النشاط.

يجب أن ينكب المشرع على هذا الجانب للحفاظ على مصداقية أنظمة الطعن ضد تجاوزات الإدارة الجبائية وضد السلوكات المنحرفة لبعض الخاضعين للضريبة. فالمكافأة على الخبرة من أجل الحفاظ على الأموال العمومية لا تقل أهمية عن التأكد من توفر أعضاء اللجان ورؤسائها، على وجه الخصوص، على درجة عالية من الكفاءة ومن الاستقلالية.

إذا كانت بعض مساطر مراقبة حسابات المقاولات قد أُدرجت بما فيه الكفاية في المدونة العامة للضرائب للقيام بشكل جيد بتأطير هذه العلاقة قانونيا بين الخاضع للضريبة والإدارة الجبائية وتحقيق ضمان أفضل لحقوق الخاضع للضريبة، فإن ذلك مخالف لما هو عليه الأمر داخل الإدارة الجبائية، إن على مستوى برمجة المراقبة أو على مستوى رصد الملفات المبرمجة ومستوى السير الفعلي لأشغال الفحص.

VIII. استطلاع الرضا

قامت المديرية العامة للضرائب سنة 2013 باستطلاع للرضا تمثلت أهدافه في تقييم إدراكات المرتفقين وانتظاراتهم والقيام، تبعاً لذلك، بتحديد رافعات لتحسين جودة الخدمات. وهذا الطموح كبير بالرغم من أن الموضوع صعب على المستوى المنهجي. وقد تم اختيار العينة التمثيلية وتحديدها، وتتكون من 1560 شخص معنوي ومادي، من بينهم 50 من "شركاء" المديرية العامة للضرائب، متخصصين في المهن التي لها علاقة مباشرة مع الملفات الجبائية (خبراء محاسبين وخبراء معتمدون وموثقون ومنظمات سوسيو-مهنية). فكل فئات مرتفقي المديرية العامة للضرائب كانوا ممثلين في هذه العينة. وقد أنجز هذا العمل من طرف مكتب خارجي للدراسات.

بلغ عدد موضوعات التقييم 12 موضوعاً يمثل عموماً مجموع جوانب علاقة الإدارة الجبائية بالمرتفقين، وهي:

- الولوج إلى الإدارة الجبائية؛
- جودة الاستقبال على مستوى مكاتب استقبال الإدارة الجبائية؛
- جودة الاستقبال في مصالح وعاء الضريبة؛
- جودة المعلومات التي تقدمها الإدارة الجبائية؛
- جودة الخدمات التي يقدمها مكتب التحصيل التابع للإدارة الجبائية؛
- جودة معالجة الشكايات والتظلمات؛
- جودة الاستثمارات الجبائية؛
- جودة التواصل عن بعد؛
- جودة الإقرارات الإلكترونية والأداءات الإلكترونية (خاصة بالمقاومات وبالمهنيين)؛
- مسطرة التحصيل؛
- التشريع والتقنين الجبائي.

تُظهر نتائج البحث الذي نشرته المديرية العامة للضرائب مؤشراً لرضا عام إيجابي، حيث عبرت المقاومات والشركاء عن نسبة رضا عامة بلغت 72% و71% على التوالي. وعبر المستعملون الآخرون (المهنيون والخواص والمستعملون العرضيون) عن نسبة تراوحت بين 60% و62%. وبلغت نسبة الرضا بجودة الاستثمارات الجبائية 90% متبوعة بجودة الإقرارات الإلكترونية والأداءات الإلكترونية بـ 88%. وكانت النقطة التي حظيت بأقل التقديرات الإيجابية هي تلك المتعلقة بمعالجة الشكايات. فمسألة التدبير الجبائي هذه هي ورشة ما تزال مفتوحة كما سبقت الإشارة إلى ذلك في الجزء المخصص للشكايات.

حدود مقارنة استطلاع الرضا

تشكل الدراسات والأبحاث المتعلقة بالرضا ممارسة جيدة يجب تقويتها. فالإدارة الجبائية يمكن أن تكسب على مستوى الفعالية والشفافية من خلال الدروس التي يمكن استخلاصها من تلك الأبحاث. أما شكل البحث والشخص الذي يعطي الأمر للقيام بالبحث فإنهما يستحقان معاملة مختلفة. فمن شأن العينة، حتى وإن كانت من الناحية العلمية تمثيلية وتحترم عدم الكشف عن الهوية، ألا تقدم معلومات حول واقع الإجابات وحول درجة صدقها. وقد يكون بإمكان المديرية العامة للضرائب أن تفوض القيام بهذا البحث للمندوبية السامية للتخطيط التي تتوفر على وسائل ومنهج معترف بفعاليتها في هذا المجال. إذ من شأن العلاقة مع الفئات المستهدفة بهذا البحث أن تكون أكثر صفاء. والشبهة حول نقل محتمل للمعطيات أو الأجوبة هي عنصر حَظَر في مدى وثوقية النتائج. وقد يكون بإمكان جمعيات المجتمع المدني أن تشكل حلقة وسطى في هذا المجال.

IX. خرائطية المخاطر الرئيسية أو أبرز مجالات المخاطر

يتعلق الأمر في مرحلة أولى، وبكيفية غير شاملة، باستكشاف وتسجيل المخاطر الرئيسية في مجالات حساسة لاتخاذ القرار، تعتبر فيها الرهانات الجبائية مهمة مع تأطير ضعيف بمساطر التدبير الداخلية.

ونقول بكيفية أدق بأن السلطة التقديرية مهمة في تحديد أسس فرض الضريبة.

1. في مجال الضريبة على الدخل، والمداخل المهنية، نظام الضريبة الجزائية، وقاعدة فرض الضريبة المعمول بها هي بصفة عامة الربح الأدنى الذي هو حاصل القيمة الإيجارية بمعامل متغير من 0,5 إلى 10. وينطوي هذا النمط في تحديد الربح الأدنى على مخاطر مهمة لأنه غير مؤطر بمساطر داخلية ويترك للمدبر سلطة تقديرية واسعة.

2. الضريبة على الدخل/الأرباح العقارية: تتم مراجعة السعر المصرح به من طرف المفوّت بشكل أحادي الجانب من لدن الإدارة الجبائية في غياب جدول رسمي يُستخدَم بمثابة أداة مرجعية. وهنا أيضا، تتميز السلطة التقديرية للإدارة الجبائية بأهمية كبيرة. ومن شأن التجربة التي تم الشروع فيها في يناير 2015 في الدار البيضاء باستعمال أداة مرجعية لأسعار العقار أن تتوسع على المستوى الوطني وأن يتم إغناؤها بالتحيين الدوري.

3. في مجال واجبات التسجيل/واجبات التفويت: يتعلق الأمر بعملية اقتناء عقارات أو أصول تجارية. وخطر التجاوز والفساد هنا كبير كذلك، على غرار ما قيل في مجال الضريبة على الدخل/الأرباح العقارية.

4. في مجال الضريبة على القيمة المضافة، تسليم بنايات المعني بالأمر لنفسه. مكن المقتضى الذي أدخله قانون المالية لسنة 2013 والذي يتيح أداء ضريبة 60 درهما للمتر المربع من وضع حد للممارسات التعسفية (بيع فواتير مزورة، تقديرات ارتجالية، عدم وجود جدول رسمي...). ومع ذلك، فإن وجود مسطرة تؤطر هذه العملية خصيصا ضروري للوقاية من مثل هذه الانزلاقات.

5. الرسم المهني:

السلطة التقديرية مؤطرة بشكل ضعيف في تحديد القيمة الإيجارية للمحل المهني وفي عملية ترتيب النشاط الممارس فعليا. ويزيد من حدة هذا الخطر عدم تحيين صُنافة الأنشطة الممارسة.

6. رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية:

لا تحدّد القيم الإيجارية وفق مساطر إدارية موضوعة مسبقا ووفق شبكات محددة سلفا، حسب الحي و صنف بنايات والمسكن.

7. تسليم الشهادات:

غالبا ما لا تكون الوثائق المطلوبة هي نفسها بالنسبة لنفس الشهادة، وأجال التسليم هي أيضا متغيرة ويمكن أن تكون الطلبات موضوع مساومات. وعلى هذا المستوى، ينبغي تبسيط وملاءمة الطلبات وتواريخ تسليم الشهادات الجبائية: جرد تلك الشهادات، الركن القانوني الذي يجب تحديده؛ الشروط التي يجب تحديدها؛ الوثائق الواجب الإدلاء بها والتي تجب ملاءمتها؛ الآجال الموحدة التي يجب تحديدها للتسليم؛ نظام التتبع الذي يجب وضعه.

8. التحصيل الجبري

غالبا ما يكون للمقتضيات القانونية في مجال تحصيل الديون العمومية طابع عتيق وتتضمن نقط ضعف يمكن أن تكون مصدرا للتجاوزات. يجب أن يَكُن وضع مساطر إدارية داخلية للتدبير من إحدات نظام للتتبع، مع تحديد مجموعة من الأهداف والوصول بالموارد المعبأة إلى مستوى أمثل... ومن الضروري كذلك أن تخلف عمليات التحصيل آثارا دالة عليها... ويجب أن يَكُن تنميط التحصيل الجبري من تحقيق تقليص أقصى للتدخل المادّي للمسيرين.

9. برمجة المراقبة الجبائية والتتبع

- إنها "منطقة الضبابية رقم 1" التي تُثار على عدة مستويات، وخصوصا من طرف أولئك الذين اکتووا بناها.
- يجب أن تتم برمجة المراقبة الجبائية وفق مسطرة محددة بدقة، قائمة على مقارنة المخاطر وتُعامل كل الخاضعين للضريبة على قدم المساواة.
- وبخصوص هذه النقطة، يجب ألا تظل الإدارة الجبائية "علبة سوداء". كما يجب التوقف عن تسخيرها سياسيا.
- يجب أن تكون مسطرة برمجة المراقبة الجبائية إلكترونية بقدر الإمكان وأن تترك حيزا ضئيلا للتدخل المادي، وأن تفسح المجال للإبقاء على آثار دالة على مسلسل اتخاذ القرار في مجال البرمجة.
- يجب أن تكون الملفات، بعد برمجتها، موضوع تتبع آلي يضمن وجود آثار دالة على عمليات المراقبة المنجزة وتنقل المعلومات الأساسية، بداية من إرسال الإشعار بالمرور إلى التصفية النهائية للملف، مروراً بمختلف المراحل الوسيطة (التبليغ، الطعن، قرارات اللجان، الاتفاقات...).

التوصيات الرئيسية لتحقيق الشفافية في مجال تدبير الضريبة

كيف تتم بلورة علاقات الشفافية والثقة بين الخاضع للضريبة والإدارة الجبائية؟

هذه هي المحاور الرئيسية التي يمكن أن تساعد على إيجاد أجوبة:

- تبسيط المساطر، وهي ورشة تم الشروع فيها منذ بضع سنوات؛
- تحسين جودة الخدمات؛

• تعميم النصوص الجبائية باعتماد عدة وسائل، ومن بينها الإعلام، كُتبيات، وسائل، التكنولوجيات الجديدة، من دون أن نهمل مع ذلك الطرق القديمة

- التي ما تزال محتفظة بفعاليتها، اعتبارا للواقع السوسولوجي المغربي الذي ما يزال الأميون يمثلون فيه 35%:
- تطوير مركز النداء الذي أُحدث سنة 2014 وجعله مركزا يتميز بالمهنية؛
 - مؤسسة استشارة الإدارة الجبائية؛
 - نشر دوري للقرارات المتخذة من طرف اللجان والمحاكم الإدارية، على شكل مجموعة مختارة؛
 - تجميع الأسئلة/الأجوبة ونشرها؛
 - تنظيم استقبال من مستوى جيد؛
 - إحداث مؤسسات محلية للقرب؛
 - تسليم إلكتروني للمعلومات الجبائية وللشهادات الجبائية عند الحاجة؛
 - إحداث حساب جبائي يمكن لأي خاضع للضريبة الاطلاع عليه لمعرفة وضعيته على المستوى الجبائي في مجال الحقوق والالتزامات؛
 - إعداد ميثاق ضريبي لفائدة جميع المواطنين؛
 - إشراك منظمات المجتمع المدني النشيطة في مجال تقييم السياسات العمومية وفي محاربة الفساد؛
 - إحداث مجلس وطني للضرائب يتم فيه تمثيل كل فئات الخاضعين للضريبة المعنيين.



للتواصل مع الجمعية

المقر المركزي: زنقة خريكة رقم 24 الدار البيضاء

الهاتف: 05.22.54.26.99 (212)

البريد الإلكتروني: siège@transparencymaroc.ma

الرباط: 28 زنقة أم الربيع، أكدال، الرباط، المغرب

الهاتف: 05.37.77.80.01 (212)

البريد الإلكتروني: contact@transparencymaroc.ma

www.transparencymaroc.ma

facebook.com/transparency.maroc