

الإرهاصات الكبرى للجباية المحلية في موريتانيا، أية آفاق



إعداد الباحث : حمزة ولد سلامي
باحث موريتاني في سلك الدكتوراه
كلية الحقوق بسطات ، المغرب

إن التنظيم الإداري اليوم يعترف له في كل الدول بأنه يلعب دورا هاما في الحياة السياسية والإدارية مهما كانت طبيعة الدولة فمن خلال التنظيم الإداري تتركز السلطة في يد جهة أو فاعل واحد، أو يتم توزيعها بين عدة فاعلين، أو جهات متعددة يضمها إقليم الدولة، وذلك حسب ما إذا كانت تتبنى التنظيم المركزي أو اللامركزي، وفي موريتانيا فاللامركزية المحلية تطرح عديدا من الإشكالات المختلفة، سياسية واقتصادية و اجتماعية ومالية، ارتباطا بتحقيق التنمية المحلية، و إذا كانت موريتانيا قد عرفت منذ وقت مبكر

وبعد استقلالها، انطلق التجربة اللامركزية، فإن هذه التجربة قد صادفت جميع المعوقات الآنفه، مما جعل الدولة الموريتانية تتخلى عن تجربتها اللامركزية لسنة 1960، بعد إخفاقها في تحقيق الوحدات الإقليمية وحدات لامركزية محلية.

إلا أن هاجس تحقيق الدور التنموي المحلي جعل المشرع يصدر القانون رقم 87/289 المنشئ للبلديات، لتنص المادة 98 من دستور 1990 على كون هذه الأخيرة تمثل الصنف الوحيد للجماعات المحلية.

ولكن ضعف الأداء البلدي كان بارزا على مدى 19 عام من تجربة البلديات، وهو ما يمكن إرجاعه لعدة مشكلات نال بعضها حظه من العناية وأهمل الآخر.

وبعد أن ظلت الموارد المالية للجماعات المحلية في موريتانيا خاضعة للقانون العام للضرائب إلى حدود التسعينات، قام المشرع بإصدار قانون رقم 04 – 90 الصادر بتاريخ 6 فبراير سنة 1990 والقاضي بإنشاء نظام ضريبي للبلديات في موريتانيا، حيث تضمن هذا القانون بين طياته سبعة ضرائب ورسوم، يعود حق الاستفادة منها للبلديات الموريتانية حتى ولو كانت تختلف من حيث طرق جبايتها الجهة المختصة بذلك إلى جبايات منقولة تتولى الدولة جبايتها وتحويل منتوجها إلى حساب البلديات بينما تختص الأجهزة البلدية بتصفية وجباية باقي الضرائب والرسوم.

من خلال ما تقدم حول بعض المخطات الكبرى التي مرت بها الجباية المحلية في موريتانيا، وارتباطا بموضوع بحثنا، نشير هنا إلى التعريف ببعض المفاهيم المرتبطة بالموضوع:

– مفهوم الجباية المحلية : تعني الجبايات المحلية مجموع الضرائب والرسوم المأذون بتحصيلها من قبل الجماعات المحلية أو لحسابها، ومن هنا فإن تحديد مفهوم الجباية المحلية يقتضي التفريق بين مفهومين أساسيين داخل أي نظام جبائي محلي هما :

– الضريبة المحلية : وهي إقتطاع نقدي تتم جبايته إلزاميا لصالح الجماعات المحلية، وتفرض على الملزمين سواء كانوا أشخاصا ذاتيين أو معنويين دون مقابل مباشر، أي أن

الضريبة المحلية هي واجب مالي تفرضه الوحدة المحلية بصفة إلزامية في نطاق حدودها الترابية دون مقابل وذلك بهدف تحقيق منفعة عامة محلية .

— **الرسم المحلي** : وهو إقتطاع مالي تجبیه السلطات العامة المحلية أي البلديات على وجه الإلزام ، مقابل خدمة يتم تقديمها للملزم الجبائي المحلي شريطة أن يتناسب مبلغ الرسم مع الخدمة المقدمة .

وقبل الخوض في تفاصيل الموضوع لابد وأن ننطلق من الإشكاليات التالية والتي إرتأينا أنها هي المحدد الوحيد للبحث في هذا الموضوع ، وهذه التساؤلات من قبيل :

ماهي بنية الجباية المحلية في موريتانيا ، وماهي طبيعة الأجهزة المكلفة بتدبير تلك الجبايات؟
اين تكمن المشاكل والعوائق التي تعترض سير الجبايات المحلية في موريتانيا

ما هي إمكانات وآفاق الجبائية المحلية في البلد ؟

وسوف تتم الإجابة على جل هذه التساؤلات وذلك بإعتماد على المنهجية التالية :

المحور الأول : الجباية المحلية الموريتانية : البنية والأجهزة .

المحور الثاني : الجبايات المحلية : الواقع وآفاق .

المحور الأول : الجباية المحلية الموريتانية : البنية والأجهزة :

وفي هذا المحور سيتم الحديث بالتفصيل عن بنية الجباية المحلية في موريتانيا (أولا) ، كما سوف نتطرق أيضا لطبيعة الأجهزة المكلفة بتدبير الجبايات المحلية في البلد (ثانيا)

أولا : بنية الإيراد الجبائي المحلي الموريتاني : على ضوء النصوص القانونية المنظمة للجباية المحلية في موريتانيا بأستطاعتنا أن نحدد جميع الضرائب والرسوم التي تتمتع البلديات بحق الإستفادة منها في خمسة ضرائب ورسمين ، وفيما يخص الضرائب والرسوم المستحقة للبلديات الموريتانية فإن مردوديتها وحق الإستفادة منها يختلف باختلاف الجهة التي أوكلها المشرع حق جبايتها وتحديد سعرها ، الشيء الذي يمكن أن نعتمده كمعيار

للتفريق بين الضرائب المحولة من طرف الدولة لصالح البلديات وبين الضرائب التي تتولى البلديات عملية إستخلاصها .

1- الجبايات المحولة لصالح البلديات : يقصد بالجبايات المحولة تلك الضرائب التي تقوم الدولة عن طريق مصالحها المالية ، بجبايتها لصالح البلديات ويشمل هذا النوع من الجبايات ضريبتين هما :

أ- الضريبة المهنية : لم يكن النظام الضريبي الموريتاني يعرف الضريبة المهنية قبل قانون 57/60 الصادر بتاريخ 1957 وقد عرفت هذه الضريبة عدة تعديلات ، إلى أن إستقرت كضريبة بلدية مع قانون 60/82 المنظم للنظام العام لضرائب الدولة ، وايضا القانون رقم 90/04 المنشئ للنظام الجبائي البلدي .

وتقوم المصالح الجبائية التابعة لإدارة الضرائب بإحصاء الأوعية الخاضعة لتلك الضريبة ، ثم إعداد الأسعار التي يقوم العملة بتحديد تاريخ بدأ تحصيلها ويؤشر عليها ويعيدها إلى المحصل البلدي الذي يبدأ في تحصيلها ، أما الحق النسبي فيفرض بنسبة 5 في المائة من القيمة الإيجارية لكافة المباني التي تمارس فيها المهن حتى ولو كانت تستغل بصفة مجانية .

ب — المساهمة العقارية : أحدثت هذه الضريبة ولأول مرة في موريتانيا عام 1967 ونظرا لهشاشة البنية العقارية في تلك الفترة فقد ظلت حصيلتها تتراوح ما بين 10 في المائة و15 ، إلى أن جاء قانون 1982 المنشئ للنظام العام للضرائب والذي أحدث ضريبة الدخل العقاري ، وجمع قانون 1986 الضريبتين في ضريبة واحدة هي الضريبة العقارية ومع صدور قانون 90/04 المنشئ للنظام الجبائي المحلي أصبحت هذه الضريبة تسمى بالمساهمة العقارية ، وتطبق على كافة المباني المشيدة وتحتسب على أساس القيمة الكرائية حسب المعدلات التالية :

— 3% المباني المخصصة للسكن والمشغولة من طرف ملاكها .

— 10% على المباني المؤجرة .

— 9% مباني أخرى (الأكواخ والأعرشة) .

— 15% المباني الشاغرة .

وقد حدد المشرع مبلغ 100 اوقية كأحد أدنى لاحتساب هذه الضريبة ، وتستفيد البلديات من منتج هذه الضريبة بقيمة 60% .

2- الضرائب التي تتولى البلدية جبايتها :

هذه الضرائب على النحو التالي : حسب مقتضيات القانون 90/04 المتضمن القانون الجبائي للبلديات ، فإن الضرائب التي تتولى جبايتها البلدية هي الضرائب التي تقوم البلدية عن طريق عمالها بتحصيلها بعد أن يتم تحديد سعرها من طرف المجلس البلدي وهذه الضرائب هي على النحو التالي :

أ - رسم السكن : قبل سنة 1990 كان الرسم السكن يدعى الإسهام العقاري ويفرض على أساس القيمة الكرائية بنسبة 5% ، ومع ظهور قانون 1990 أصبح رسماً سنوياً يفرض على كافة الحالات المخصصة للسكن أو التي يشغلها أشخاص طبيعيون أو معنويون ، باستثناء تلك المعفوة بموجب النص القانوني ويفرض الرسم السكني على أساس نوعية المباني والتي صنفها المشرع إلى ثلاث فئات :

— الدرجة الأولى : مباني مبنية من أدوات غير تقليدية وتتمتع بوسائل الراحة الحديثة .

— الدرجة الثانية : مباني تتمتع بوسائل راحة متوسطة مهما كانت الأدوات الداخلة في بنائها .

الدرجة الثالثة : مباني عديمة وسائل الراحة (الماء والكهرباء) ولكنها تركز على أساس .

وللمجلس البلدي كامل الحرية في تحديد معايير ترتيب البناءات على أن تكون المعايير المعتمدة معايير موضوعية كما له حرية مطلقة في إعطاء كل فئة من الفئات السابقة التعرفة التي يراها مناسبة على أن لا تتجاوز 15000 اوقية .

ب — المساهمة البلدية : تنص المادة 434 من القانون رقم 90/04 على أن للمجالس البلدية الحق في فرض مساهمة بلدية سنوية عن طريق مداوات المجلس البلدي على السكان المقيمين في الحدود الإقليمية للبلدية والذين لا يخضعون لضريبة الرسم السكني ، على أن لا يتجاوز سعر المساهمة 300 اوقية لأسرة سنويا . وتعتبر هزالة مردودية هذه المساهمة عن ضرورة مشاركة جميع المواطنين في نفقات البلدية كما ان هذا النوع من الضرائب يبرر التضامن بين الجماعات المحلية ومواطنيها .

ج — المساهمة العقارية على الأراضي الزراعية : عبارة عن ضريبة تفرض على الأراضي المخصصة لزراعة الخضروات والحبوب والزهرة ويتم وضع هذه الضريبة بناء على إحصاء سنوي يقوم به الأمناء العامون للبلديات بالنسبة لتلك التي لا تتوفر على مصالح للضرائب ويحدد المبلغ السنوي لهذه المساهمة بواسطة مداوات المجلس البلدي على ان تتجاوز 100 اوقية للهكتار الواحد .

د — الضريبة على المواشي : تعتبر هذه الضريبة من أقدم الضرائب في موريتانيا فقد سنت بموجب القانون 1959/160 وقبل أن تحدث البلديات وظلت مردودية هذه الضريبة تتأثر بعوامل الجفاف وإرتفاع منسوب الامطار ، فتارة تفعل وتارة أخرى تجمد ، وتتخذ هذه الضريبة من الحيوانات المحصية في موريتانيا مهما كان منشؤها وعاء لها وتحتسب على النحو التالي:

- البقر 100 اوقية لكل راس

- الخيول 60 اوقية لكل راس

- الإبل 150 اوقية لكل راس

- الضأن والمعز 20 اوقية لكل راس

ومن المفروض أن تكون هذه الضريبة حكرا على البلديات القروية بحكم أنعدام مواردها الذاتية .

هـ - الرسم البلدي : الرسم البلدي رسم شهري يفرض على جميع النشاطات الصناعية والحرفية والتجارية والخدماتية ، الممارسة على تراب البلدية والتي لا تخضع للضريبة المهنية ، ويعفى من هذا الرسم نشاطات المنظمات الإنسانية والخيرية التي ليست لها هدف نفعي ، وقد قسم المشرع النشاطات الخاضعة لهذا الرسم إلى ثلاث نشاطات (النشاطات التجارية والصناعية والخدماتية) وكل صنف من هذه الأصناف قسمه إلى ثلاث فئات في حين ترك للمجلس البلدي صلاحية تحديد التعرفة لكل فئة عن طريق مداولاته ضمن نسبة تتراوح ما بين 50 و 6000 اوقية على ان يؤمن المقياس المعتمد بعض التدرج في الضريبة .

— ثانيا : الأجهزة المدبرة للجباية المحلية في موريتانيا :

يقصد بالأجهزة المدبرة للجباية البلدية تلك الأجهزة التي أوكل لها المشرع مهمة فرض الضريبة وصلاحية تحديد سعرها وتصفيتهما .

1- الأجهزة الإدارية :

وتتمثل الأجهزة الإدارية المكلفة بتدبير الجباية البلدية الموريتانية ، في المجلس البلدي والعمدة كرئيس لهذا المجلس ويتجلى دورهما من خلال السلطة التي منحها المشرع لكل من المجلس البلدي والعمدة ومساعديه الإداريين في تحديد أوعية وأسعار الجبايات المحلية والتمثلة في :

أ- على مستوى تحديد سعر الضريبة : تتجلى السلطة الممنوحة من خلال تحديد المشرع لسعر الحد الأعلى بالنسبة للضريبة على الاراضي الزراعية والرسم على السكن والمساهمة البلدية في حين اعتمد اسلوب الحد الأدنى والاقصى فيما يخص الرسم البلدي اما الضريبة على المواشي فقد حدد لها سعر ثابت .

وبتالي فإن المجلس البلدي كسلطة إدارية محلية فهو إذن المسؤول عن تنمية الموارد البلدية .

ب - على مستوى إستخلاص الضرائب البلدية : يعتبر العمد هو المسؤول عن إصدار أوامر التحصيل كما يعتبر الأمر بالصرف بالنسبة للبلدية وهو الذي يصدر السندات الإدارية وتعتبر أوامر التحصيل قرارات إدارية صادرة عن الأمر بالصرف وإلى المحصل البلدي قصد القيام بعملية الأستخلاص ، وتتضمن أوامر التحصيل بيانات تعرف بالملزم ومعلومات تقنية عن نوع الضريبة أو الرسم والمبلغ المستحق ورقم الميزانية وغلج جانب الأساليب الإعدادية للمادة الجبائية نجد اساليب فورية في التحصيل تشكل سندات الإدارة الجبائية وأداة الإثبات الإبراء بالنسبة للملزم ويتضمن هذا النوع من السندات إسم البلدية سبب الإصدار المبلغ بالأرقام والأحرف .

2- الأجهزة المالية :

يشرف على عملية تدبير الجبايات المحلية في جانبها المالي ، المحصل البلدي ووكيل الإيرادات وذلك على النحو التالي :

أ - دور المحصل البلدي في تدبير الجباية البلدية : يعتبر المحصل البلدي موظفا تابعا لوزارة المالية يتم تعيينه من قبل وزير المالية ، من ضمن سلك المحاسبين العموميين وتتجسد مهمته في :

- مسك محاسبة البلدية

- تحصيل أوامر الإيرادات الصادرة عن الأمر بالصرف بعد التحقق من شرعيتها

- القيام بالمتابعات

- تسديد الحوالات الصادرة عن الأمر بالصرف بعد التحقق من شرعيتها

- وفي نهاية كل سنة مالية يجب عليه أن يثبت مطابقة الحساب الإداري للأمر بالصرف مع حساب التسيير .

ويحصل المحصل البلدي على علاوة مالية يصوت عليها المجلس البلدي وله أيضا صوت استشاري كما يحضر جلسات المجلس كما يعتبر المسؤول الأول عن الجباية ، وبالتالي يقع عليه العبئ الأكبر حيث يقوم بتنفيذ جميع عمليات التحصيلية والصرفية في الميزانية ومن أجل القيام بذلك يمكنه إستخدام الوسائل الجبرية مثلا يقوم بالحجز أو البيع أو الرهن .

ب - دور وكيل الإيرادات : يعتبر وكيل الإيرادات موظف جماعي يتم تعيينه من طرف العملة بعد تأشيرة المحصل البلدي ويتقاضى علاوة مسئولية شهرية قدرها 500 الى 20000 أوقية كما يحصل على مكافئة مردودية يشتغل وكيل الارادات لصالح المحصل البلدي حيث يقوم بتحصيل الضرائب البلدية ودفعها الى المحصل البلدي كما يقوم بمسك يومية الوكالة .

اما بالنسبة للضرائب التي يتولى جبايتها فانها تحدد في المقرر الذي يتم من خلاله انشاء الوكالة وتعيين الوكيل

وبناء على ماسبق فان وكيل الارادات يقوم بجباية الضرائب والرسوم التي يحيل المحصل امر تحصيلها الا انه يملك صلاحية التنفيذ الجبري ولا حتى تاخير مواعيد التحصيل بل يجب عليه اخبار المحصل البلدي .

المحور الثاني : الجبايات المحلية في موريتانيا : الواقع وآفاق :

بعد أن تطرقنا في المحور الأول لطبيعة الجبايات المحلية والأجهزة المتدخلة في تدبيرها، سوف نحاولنا من خلال المحور الثاني ملامسة واقع تدبير هذه الجبايات لمعرفة مكان الخلل الرئيسية التي تعترى المنظومة الجبائية المحلية والإدارة المشرفة على تدبيرها، والتي تحول دون حصول الجماعات المحلية على استقلالها المالي الكفيل بقيامها بالتدبير الجيد للشأن المحلي انطلاقا من المقولة الشهيرة “أعطني مالا أكثر أعطيك تدبيرا جيدا” (أولا) ، وإيجاد الحلول الكفيلة لتجاوز هذا الواقع (ثانيا) .

أولا : إكراهات الجباية المحلية في موريتانيا :

تتعرض الجبايات المحلية في موريتانيا لمجموعة من المعوقات تتخلل تدبيرها وبتالي تحول دون تحقيق التنمية المنشودة وهذه الإكراهات يمكننا إجمالها في النقاط التالية :

— ضعف الإستقلال المالي للجماعات المحلية، حيث أن نسبة هذا الإستقلال لا تتجاوز في أحسن الحالات حسب هذه الدراسة 45، بينما يتم تمويل النسبة المتبقية من الموارد الإستثنائية التي يجب التقليل منها لأنها على الرغم من فائدها المالية إلا أن لها انعكاسات أخرى خطيرة على استقلالية اتخاذ القرار المحلي .

— ضعف مساهمة الموارد الجبائية في تمويل الميزانية المحلية.

— استفحال ظاهرة الباقي استخلاصه في ظل قصور النص القانوني في التعامل مع هذه الظاهرة، حيث تمثل نسبة كبيرة تراوحت حسب هذه الدراسة بين 47% و 50% بالنسبة للرسوم البلدية؛ و 87% و 90% بالنسبة لضريبة السكن، وهو ما يفوت على البلدية مبالغ معتبرة وإمكانات تنموية مهمة.

— سوء التأسيس الجبايات المحلية وسوء توزيعها وتحصيلها، إضافة إلى اختلال النص القانوني المؤطر للتدبير الجبائي وقدمه وتشتته.

— عدم امتلاك الإدارة الجبائية لكوادر بشرية ووسائل مادية لتأدية وظيفتها على الوجه المطلوب.

ثانيا : آفاق الجبايات المحلية في موريتانيا :

ولتجاوز كل الإشكالات السابقة والتي تتعرض لها الجباية المحلية في البلد فإننا نقترح بعض من الحلول والتي نرى أنها كفيلة بتخطي هذه المرحلة التي تنهش من طاقة البلديات الموريتانية وتعرقل سير نموها، وأهم هذه الإقتراحات في النقاط التالية :

— إعادة تأهيل شامل للمنظومة القانونية المؤطرة للجبايات المحلية، سواء تعلق الأمر بالأمر القانوني رقم 289/87 أو الأمر القانوني رقم 04/90 وكل القوانين ذات الصلة بالتدبير الجبائي المحلي.

— تأسيس أوعية جبائية أكثر تناسبا مع المؤهلات الاقتصادية للجماعات المحلية وخاصة الريفية منها.

— إصلاح وتحديث الإدارة الجماعية عموما والجبائية خصوصا .

— منح مزيد من الحرية للمجالس الجماعية في اتخاذ القرار الجبائي المحلي واعتماد اللامركزية الجبائية بشكل فعلي.

— استصدار مدونة قانونية تجمع الشتات القانوني المنظم للجبائيات المحلية وتعالجها بقدر كاف من التفصيل يزيل الغموض عن كثير من جوانب هذه الجبائيات ويعمل على فك الارتباط التشريعي بين النظام الجبائي المحلي والنظام الجبائي الوطني .

— وأخيرا اعتماد أساليب التدبير والحكمة الجيدة في الشأن المحلي عموما والجبائي خصوصا. بما في ذلك خلق تواصل جيد وفتح حوار جبائي منفتح مع الملزم المحلي من أجل تغيير نظرتة السلبية للجباية. واستخدام وسائل إعلام قادرة على تكوين مدنية جبائية أو مواطنة جبائية عند الملزمين بالضريبة .