

استخلاص الديون الجبائية المثقلة الراجعة للدولة

يكتسي تدعيم الموارد الذاتية لميزانية الدولة أهمية متزايدة خلال السنوات الأخيرة بالنظر خاصة إلى دورها في المحافظة على التوازنات العامة للمالية العمومية ومساهمتها في الحد من اللجوء إلى موارد الاقتراض وخاصة الخارجي منه. وتمثل المداخيل الجبائية الجزء الأوفر من الموارد الذاتية للميزانية.

وبلغت جملة المداخيل الجبائية دون اعتبار النظام الديواني وموارد الجماعات المحلية ما قيمته 20.760 م.د في موفى سنة 2019. وتوزعت بين الاستخلاصات الفورية بمبلغ 19.264 م.د ونسبة 92,8% والاستخلاصات المتأتية من الديون الجبائية المثقلة بمبلغ 1.496 م.د ونسبة 7,2%.

وتراكمت بقايا الديون الجبائية المثقلة وغير المستخلصة والتي تمثل مستحقات الدولة لدى المطالبين بالأداء لتبلغ في موفى ديسمبر 2019 ما قيمته 10.252 م.د. وبالنظر إلى ضعف نسبة استخلاص هذه الديون والتي لم تتجاوز 8,1% خلال الفترة (2013-2019)، تولت محكمة المحاسبات القيام بمهمة رقابية ميدانية للوقوف على أهم الإشكاليات المتعلقة بتراكم الديون غير المستخلصة ولتقييم مدى نجاعة إجراءات الاستخلاص المعتمدة في الغرض من قبل الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص (في ما يلي الإدارة العامة) ومصالحها الخارجية.

وتعلقت هذه المهمة الرقابية بالفترة (2013 - 2018) وامتدت بالنسبة إلى بعض الجوانب إلى موفى شهر ديسمبر 2019 وإلى سنوات سابقة كلما اقتضى الأمر ذلك.

وشملت الأعمال الرقابية الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص وعينة من أمانات المال الجهوية (أمانات المال الجهوية تونس 1 وتونس 2 وتونس 3 وأريانة) تم اختيارها بناء على أهمية حجم بقايا الديون المسجلة لديها والتي تمثل ما نسبته 49,43% من مجموع بقايا الديون على المستوى الوطني.

كما شملت الأعمال الميدانية قطب استخلاص أداءات المؤسسات الكبرى وقباضة المالية "المنزه السادس" و"حي المهرجان" و"البحيرة" والتي بلغت بقايا الديون غير المستخلصة لديها ما نسبته 51% من مجموع بقايا الديون لدى أمانات المال المذكورة.

وفضلا عن ذلك، تمت معالجة البيانات الوطنية حول الديون الجبائية المثقلة والمسجلة بالمنظومة الإعلامية "رفيق" والتي تمّ استقاؤها لدى مصالح مركز الإعلامية لوزارة المالية ووحدة الإعلامية بالإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص.

وأفضت هذه المهمة إلى الوقوف على نقائص تمثلت أساسا في محدودية نجاعة منظومة الاستخلاص وفي عدم التوفيق في معالجة الديون الجبائية المثقلة سواء عبر الرفع من نسبة استخلاصها أو تطهيرها من تلك التي استحال استخلاصها مع الإشارة إلى أن العديد من الإخلالات المسجلة كانت محل توصيات في إطار تقارير سابقة لمحكمة المحاسبات لدى مختلف الهيكل الراجعة بالنظر لوزارة المالية سواء تعلق الأمر بمصالح الجبائية أو مصالح الاستخلاص.

أبرز الملاحظات

- استخلاص الديون الجبائية المثقلة

لم يتم إعداد مخطط على المدى الطويل في مجال استخلاص الديون المثقلة ولم يتم تحديد الأولويات في الغرض بالنظر إلى كلفة الاستخلاص. وقد ساهم ذلك في ضعف نسبة الاستخلاص وتراكم بقايا الديون غير المستخلصة.

كما لم يتم التمكن من تقليص معدّل الفترة الفاصلة بين تاريخ تبليغ قرار التوظيف الإجباري وتاريخ تعهّد القابض بالملف بالنسبة للديون التي تفوق 100 ألف دينار حيث بلغ ما يناهز 30 يوما خلال السنوات من 2013 إلى 2018 لتصل هذه الفترة في بعض الحالات إلى 176 يوما. ومن شأن هذا الطول في الأجل أن يحرم الخزينة من موارد مالية في السنة المعنية بنشأة الدين في ظلّ تنامي نسبة التداين لتمويل ميزانية الدولة.

ولم يتم تحقيق الأهداف المتعلقة باستخلاص الديون الجبائية المثقلة في 75% من 60 رسالة مهام لعينة من قباضات راجعة بالنظر إلى أمانات مال تونس الكبرى خلال الفترة 2015-2018 فضلا عن عدم تفعيل اللجنة المركزية للاستخلاص المحدثة منذ سنة 2001.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يتول بعض القباض القيام بأعمال التتبع المستوجبة بداية بإرسال الإعلام على غرار 22 مدينا راجعين بالنظر لكل من القباضات المالية بالمهرجان والمرناقية وقطب استخلاص أداءات المؤسسات الكبرى تعلقت بهم مبالغ مثقلة قدرها 1,332 م.د ويعود تثقيفها إلى السنوات من 1988 إلى 2019.

وعلى صعيد آخر، أدى عدم تفعيل إجراءات التتبع إلى إمكانية سقوط على التوالي 532 فصلا و841 فصلا بالتقادم بمبلغ جملي قدره تباعا 6,224 م.د و19,523 م.د بكل من قباضة المالية بالمزهر السادس وحي المهرجان.

وتوصي محكمة المحاسبات مصالح وزارة المالية بالتسريع في استخلاص مستحقات الدولة خاصة وأنّ عدم القيام بأعمال تتبع في خصوص بعض الأصناف من الديون لفترات طويلة من شأنه أن يقلص من احتمال استخلاصها إضافة إلى تراجع قيمة ممتلكات المدين التي من الممكن التنفيذ عليها.

ويشكو النظام المعلوماتي المعتمد العديد من النقائص أهمها افتقاره إلى آليات الرقابة العامة عند

إدراج تواريخ غير منطقية وعدم تمكينها من استخراج قوائم تلخيصية لأعمال التتبع ولوحات قيادة حول نشاط القباضة في مادة التصرف في الديون المثقلة. كما أنه لا يمكن من توزيع أعمال التتبع حسب طبيعة الديون المثقلة إن كانت جبائية أو غير جبائية ولا يسمح بإدراج جميع أعمال التتبع الصادرة عن مصالح الاستخلاص على غرار ترسيم الامتياز وبقية أعمال الاستقصاء التي يقوم بها القابض في خصوص الديون.

ولمزيد إحكام مسار الاستخلاص فإنه من الضروري تطوير نظام الرقابة الداخلية للمصالح المكلفة بالاستخلاص وتركيز نظام معلوماتي مندمج يوفر قاعدة معطيات ذات جودة تساعد على ترشيد منظومة الاستخلاص والتوجيه الأمثل لأعمال التتبع.

- معالجة بقايا الديون الجبائية المثقلة

ظلّ 159.351 فصلا بمبلغ جملي قدره 2.174,351 م.د إلى موفى شهر أوت 2019 دون تصنيف وهو ما يمثل على التوالي قرابة 39% و 20% من العدد الجملي للفصول ومن القيمة الجمالية للديون على المستوى الوطني ممّا أدّى إلى صعوبات في توجيه أعمال التتبع المناسبة في شأنها.

وانتفعت ديون جبائية بتعليق أعمال التتبع تطبيقاً لأحكام الفصل 52 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية منذ عدة سنوات تتجاوز في بعض الحالات 15 سنة بالرغم من صدور أحكام ابتدائية في شأنها. وبلغ عدد الفصول التي انتفعت بالتوقيف منذ أكثر من 10 سنوات 66 فصلا بمبلغ جملي قدره 25,928 م.د في حين بلغ عدد الفصول التي انتفعت بتوقيف استخلاص منذ أكثر من سنتين 753 فصلا بقيمة 264,556 م.د.

كما طالت آجال تعليق أعمال التتبع لاستخلاص ديون الشركات الخاضعة للإجراءات الجماعية حيث بلغ عدد المدينين الذين تجاوزت آجال توقيف التنفيذ في شأنهم 10 سنوات 78 مدينا. وبلغت قيمة ديونهم غير المستخلصة 34,514 م.د إلى غاية 12 فيفري 2020.

ومن ناحية أخرى، لوحظ وجود 101.002 مدينا تعلق بهم ديون جبائية غير مستخلصة بقيمة 1.418,794 م.د غير موجودين بمقرّاتهم المصرّح بها أو لا تتوفر معلومات صحيحة ودقيقة حول مقرّاتهم ممّا حال دون تمكّن مصالح القباضات المالية من القيام بأعمال التبليغ والتنفيذ عليهم. وهو ما يمثّل على التوالي 24,71% و 13,21% من العدد الجملي للفصول ومن القيمة الجمالية لها على المستوى الوطني.

وتدعى الإدارة إلى وضع خطة أو استراتيجية لتحديد العناوين والمقرات الفعلية للمدينين غير المتواجدين في مقراتهم نظرا لأهمية حجم هذا الصنف من المدينين وما ترتبط بهم من عراقيل التبليغ والتنفيذ في شأنهم. كما توصي محكمة المحاسبات بضرورة التنسيق مع مصالح المراقبة الجبائية والهيكل العمومية الأخرى للقيام بأعمال المسح الضرورية.

كما يتعين العمل على ترشيد مجهودات أمناء المال والقباض بهدف تعبئة الموارد لفائدة الخزينة مع تكريس المساواة بين المطالبين بالأداء ومزيد التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة من مصالح الجبائية ومصالح الاستخلاص في مختلف مراحل مسار الاستخلاص قصد تفادي القيام بأعمال تتبع لديون يكون مآلها الإلغاء.

ويتطلب حسن الاستعداد لاعتماد المحاسبة ذات القيد المزدوج تطهير حسابات المحاسبين العموميين من المبالغ التي تأكدت استحالة استخلاصها بما يعطي الصورة الحقيقية للديون القابلة للاستخلاص ويساعد على ترشيد المساعي لاستهدافها وتحصيل الموارد الجبائية بعنوانها.

وبخصوص العفو الجبائي لسنة 2019، لم يتم احترام شروط الانخراط فيه كما تم تسجيل نقص في متابعة استخلاص الأقساط المستوجبة وكذلك تسليط خطايا تأخير غير مستوجبة علاوة على عدم تقييم مردودية إجراءات العفو الجبائي لسنتي 2016 و2018. ومن شأن تقييم مردودية وتكاليف إجراءات التخفيض أن يمكن مصالح وزارة المالية والسلطة التشريعية من تقييم جدوى هذه الإجراءات لاحقا خاصة في ظل تواترها خلال السنوات الأخيرة.

I- استخلاص الديون الجبائية المثقلة

شملت الإخلالات المتعلقة بمسار استخلاص الديون الجبائية المثقلة أساسا حوكمة المنظومة المكلفة بتأمينه ومختلف مراحل الاستخلاص من تثقيب وأعمال تتبع.

أ- منظومة استخلاص الديون

يتطلب تحسين نسق استخلاص الديون المثقلة إحكام البرمجة والتخطيط في هذا المجال وإضفاء النجاعة على تدخلات الهياكل المكلفة بمتابعة الاستخلاص.

1- التخطيط والبرمجة

بالرغم من أهمية استخلاص الديون الجبائية في دعم الموارد الذاتية للميزانية، فإنه لم يتم إعداد مخطط على المدى الطويل في مجال استخلاص الديون المثقلة ولم يتم وضع أهداف استراتيجية بهذا العنوان.

ولئن تتولى الإدارة العامة إعداد مشروع القدرة على الأداء في خصوص برنامج المحاسبة العمومية والذي يتعرّض في جزء منه إلى استخلاص الديون المثقلة ويتضمّن أهدافا ومؤشرات، فإنّ هذا المشروع لم يتضمن تحديدا للأنشطة اللازمة لتحقيق هذه الأهداف.

وأفضى النظر في مشاريع القدرة على الأداء لبرنامج المحاسبة العمومية للفترة من سنة 2014 إلى 2019 إلى الوقوف على بعض النقائص. فقد لوحظ أنّه لم يتمّ تخصيص مؤشر قياس أداء حول نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة بالنسبة لسنتي 2018 و2019 وذلك خلافا لما تمّ اعتماده في مشاريع القدرة على الأداء لسنوات من 2014 إلى 2017. كما تمّ الاقتصار في سنة 2018 على اعتماد مؤشر وحيد يشمل كلا من الاستخلاصات الفورية والاستخلاصات بعنوان الديون المثقلة.

وفضلا عن ذلك، تبيّن أنّ طريقة الاحتساب المعتمدة من قبل الإدارة العامة بخصوص مؤشر نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة خلال الفترة 2014-2017 لا تأخذ بعين الإعتبار جملة الديون غير المستخلصة وتعتمد على استخلاصات السنة مقارنة بما تمّ تثقيبه خلال السنوات الثلاث الأخيرة. ففي

حين لم تتجاوز نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة خلال الفترة الرقابية 8,10%⁽¹⁾ ، فإن نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة باعتبار ثقلات الثلاث سنوات الأخيرة بلغت ما معدّله 15,72%⁽²⁾.

وتتولى الإدارة العامة سنويا إصدار تعليمات عمل يتم من خلالها تحديد تقديرات مؤشرات قياس الأداء الدنيا التي يجب تحقيقها ليتولى أمناء المال الجهويين وقباض المالية إعداد عقود الأهداف ورسائل المهام. إلا أنّ تأخيرا سُجّل في إصدارها حيث لم تصدر سوى في شهر نوفمبر بالنسبة لسنة 2014 وهو ما يحدّد من جدوى اعتمادها لقياس الأداء باعتبار صدورها في نهاية السنة المعنيّة. كما لم تصدر خلال السنوات 2015 و2016 و2017 و2019 سوى خلال شهر مارس أو أبريل.

وتدعو محكمة المحاسبات إلى التسريع في إصدار هذه التعليمات بالتوازي مع إصدار قوانين المالية مما من شأنه أن يساهم في تحقيق مختلف الهياكل لأهدافها في مجال استخلاص الديون الجبائية من خلال رسم مخططات عمل منذ بداية السنة المعنيّة.

وفي خصوص ضبط التقديرات في مستوى أمانات المال الجهوية، يتم تحديد المؤشرات المتعلقة باستخلاص الديون الجبائية المثقلة بصفة جمالية دون الأخذ بعين الاعتبار سنة تثقيل الديون. ومن شأن اعتماد مؤشرات خصوصية تأخذ بعين الاعتبار حظوظ استخلاص الديون حسب أقدمية سنة التثقيل كما نصت عليه تعليمات العمل عدد 33 لسنة 2015 بتاريخ 12 مارس 2015 أن يساهم في رفع دلالة هذه المؤشرات ويعكس الصورة الحقيقية لاستخلاص الديون الجبائية المثقلة ويمكن من اعتمادها كوسيلة للتقييم حول تحقيق الأهداف الفرعية كما اقتضى ذلك منشور رئيس الحكومة عدد 42 لسنة 2012 والمؤرخ في 23 جوان 2012 والمتعلق بإعداد إطار القدرة على الأداء للسياسات العمومية.

ولم تعكس بالتالي نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة أداء أمانات المال وهو ما ساهم في تسجيل فوارق هامة بين التقديرات والإنجازات سواء كانت بالسلب أو بالإيجاب حيث تبين بخصوص عينة متكونة من 17 عقد أهداف متعلقة بأمانات مال تونس الكبرى أنه لم يتم تحقيق التقديرات في 57% من الحالات وتم تجاوزها في 43% من الحالات.

وأفادت الإدارة العامة في هذا الخصوص أنه لم يتم اعتماد هذه المذكرة نظرا لل صعوبات الفنية في تطبيقها ومتابعتها وفقا للإمكانيات المتاحة.

⁽¹⁾ من خلال استغلال المعطيات المتوفرة في حساب التصرف للسنوات المعنيّة.

⁽²⁾ من خلال استغلال المعطيات المتوفرة في تقارير القدرة على الأداء.

وكذلك الشأن بخصوص القباضات المالية حيث يتم ضبط مؤشرات القباضات المالية باعتماد النسبة الوطنية للاستخلاص المذكورة في مشاريع القدرة على الأداء دون اعتبار برنامج عمل القباضات في المجال وما حققته خلال الثلاث سنوات الماضية وذلك خلافا لتعليمات العمل عدد 94 لسنة 2014. ويذكر على سبيل المثال رسائل المهام للقباضات المالية التابعة لأمانة مال بن عروس وأمانة مال أريانة على التوالي بخصوص السنوات من 2015 إلى 2018 والتي شملت بالنسبة لجميع القباضات المالية الراجعة لها بالنظر نفس الأهداف والتي تتوافق تماما مع الأهداف الوطنية.

أما فيما يتعلق بالإنجازات، فقد تم تسجيل نقص في تحقيق الأهداف المتعلقة باستخلاص الديون الجبائية المثقلة لدى القباضات المالية حيث تبين من خلال النظر في 60 رسالة مهام لعينة من القباضات التابعة لأمانات مال تونس الكبرى والمتعلقة بالفترة ما بين 2015 و2018 أنّ هذه القباضات لم تتمكن في 75 % من الحالات، من تحقيق الأهداف المرسومة سواء في خصوص نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة أو في خصوص نسبة تطور حجم هذه الاستخلاصات.

ومن شأن تحديد مؤشرات قيس أداء واقعية تأخذ بعين الإعتبار حظوظ استخلاص الديون بالنظر إلى أقدمية تثقيفها أن يساهم في رفع دلالة هذه المؤشرات ويمكن من اعتمادها كوسيلة للتقييم حول تحقيق الأهداف الفرعية كما اقتضى ذلك منشور رئيس الحكومة عدد 42 سالف الذكر.

وفي خصوص متابعة تحقيق الأهداف المتعلقة باستخلاص الديون، ولئن تعدّ الإدارة العامّة تقارير للقدرة على الأداء، فإنّه لم يتبيّن خلافا لمنشور رئاسة الحكومة عدد 42 لسنة 2012 إدراج ضمن تقارير سنتي 2015 و2017 تحليلا للفوارق بين التقديرات والإنجازات وعرضا للأسباب والصعوبات التي حالت دون تحقيق النسبة المقدّرة وهو ما يحول دون إيجاد حلول للإشكاليات العالقة في هذا الخصوص.

2- الهياكل المكلفة بمتابعة استخلاص الديون

تمّ منذ سنة 2001، إحداث لجنة مركزية لتنشيط استخلاص الديون الجبائية المثقلة في مستوى الإدارة العامّة ولجان جهوية لمتابعة الاستخلاص في مستوى أمانات المال الجهوية وخلافا لاستخلاص في مستوى قباضات المالية.

ولم يتم تفعيل اللجنة المركزية للاستخلاص⁽¹⁾ منذ تاريخ إحداثها بالرغم من تولي اللجان الجهوية التابعة لأمانات مال تونس الكبرى إحالة ملفات ديون مثقلة لها.

(1) تمّ إحداثها سنة 2001 قصد متابعة ملفات الديون الجبائية المثقلة خاصة تلك التي تعذرت معالجتها على مستوى اللجان الجهوية ودراسة التقارير المرفوعة إليها من قبل اللجان وتجتمع مرة كل شهر على الأقل.

وطبقا للتعليمات العامة عدد 2 لسنة 2009، تتولى هذه اللجان دراسة ملفات الديون الجبائية ذات المبالغ الهامة والتي يتجاوز مقدارها 100 أ.د. والملفات التي استعصى على قابض المالية معالجتها بعد استنفاد كل إجراءات الاستخلاص في شأنها. وتبين عدم انعقادها بالدورية المحددة بحساب مرة كل نصف شهر على الأقل. ولم تنعقد اللجنتان التابعتان لأمانتي المال بتونس¹ ومنوبة بتاتا خلال كامل الفترة الرقابية إضافة إلى أنّ عدد اجتماعات بقية اللجان بولاية تونس الكبرى تراوح بين 1 و 12 اجتماعا سنويا خلال الفترة المتراوحة بين سنتي 2015 و 2018.

كما كانت نسبة تغطية القباضات المالية المبرمجة في إطار اجتماعات اللجان الجهوية للاستخلاص محدودة حيث لم تتجاوز خلال نفس الفترة ما معدّله 27%.

أما بخصوص منهجية انتقاء الملفات التي تعرض على أنظار اللجان الجهوية للاستخلاص فإنه تم تسجيل بخصوص عينة متكونة من 31 محضرا من محاضرها تناولها ملفات مدينين لم يتول القابض في شأن 7 ملفات استيفاء إجراءات الاستخلاص ولم يواجه صعوبات في شأنها خلافا لتعليمات العمل عدد 2/2009⁽¹⁾.

كما درست لجان الاستخلاص بأمانتي المال بتونس 3 وبن عروس 7 ملفات مدينين تولوا إبرام جدولته أو انخرطوا في إجراءات العفو الجبائي لتقتصر توصية اللجنة على متابعة الملف في صورة عدم خلاص الأقساط المستوجبة.

وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ نقص في متابعة أمانات المال الجهوية لتوصيات لجان الاستخلاص حيث تأخرت على سبيل المثال عدد من القباضات في تنفيذ توصيات تعلّقت بما عدده 25 ملفا تمّ عرضها على اللجان الجهوية للاستخلاص بأمانة مال تونس³، دون اتخاذ أيّ إجراءات في شأنها من قبل القباضات المعنية وهو ما اضطرّ اللجنة إلى تكرار نفس التوصيات في مناسبات لاحقة.

ومن شأن التقيد بالدورية المطلوبة لعقد اجتماعات اللجان الجهوية للاستخلاص واختيار الملفات التي سيتم درسها بحسب أهمية المبالغ وبحسب الصعوبات التي تثيرها ومتابعة توصيات اللجان للقباضات المالية أن يساهم في الرفع من نجاعة أعمالها.

أمّا بخصوص خلايا الاستخلاص بالقباضات المالية وخلافا للمذكرة عدد 44 الصادرة بتاريخ 15 جوان 2005، فإنه لا يتم في كل الحالات احترام شرط تفرغ أعضاء خلية الاستخلاص لإنجاز مهامها. فقد

(1) التي تنص على أنه لتمكين اللجنة من الأهداف المرجوة يتعين إختيار الملفات أخذًا بعين الإعتبار أهمية المبالغ والصعوبات المعترضة مع إيلاء العناية للديون الهامة والتي يواجه قابض المالية صعوبات في شأنها.

تبين من خلال النظر في تركيبة خلايا الاستخلاص بالقباضات المالية التابعة لأمانات مال بن عروس وتونس 3 ومنوبة عدم تفرغ عدد من الأعضاء وذلك في مستوى 12 قباضة مالية⁽¹⁾. كما لوحظ نقص في الموارد البشرية في مستوى بعض المراكز حيث تتكون خلايا الاستخلاص في 17 قباضة مالية من عون واحد⁽²⁾ وذلك خلافا لنفس المذكورة.

ب- إجراءات استخلاص الديون

تتمثل إجراءات استخلاص الديون الجبائية في تثقيف الديون بقباضة المالية المختصة ترابيا وفي إجراءات التتبع المنجزة من قبل المحاسبين العموميين. وضبطت مجلة المحاسبة العمومية إجراءات التتبع التي وجب التقيّد بها لاستخلاص الديون المثقلة لديه والتي تنقسم إلى أعمال تتبع رضائية وأعمال تتبع جبرية.

1- التثقيف

تمثّل عملية التثقيف أولى مراحل استخلاص الديون العمومية الجبائية. وتقتضي الإجراءات المعمول بها في هذا المجال بأن تتولى مصالح المراقبة الجبائية إدراج المعطيات المتعلقة بالدين (اسم المدين ومعرفه الجبائي وصنف الأداء والمبلغ ...) ضمن منظومة "رفيق" ثم إحالة جداول إرسال سندات الاستخلاص إلى قابض المالية المختص ليتولى عملية التثقيف وبالتوازي مع ذلك موافاة أمانة المال الجهوية بنسخ من تلك الجداول للقيام بأعمال المراقبة والمتابعة.

وتم خلال الفترة 2013-2018 تثقيف ديون بقيمة 10.053,704 م.د منها 6.189,279 م.د لم يتم استخلاصها إلى غاية 31 أوت 2019 وهو ما يمثل 61,56% من المبلغ الجملي المثقل.

وتنص التعليمات العامة عدد 02 المؤرخة في 2009/07/24 الصادرة عن الإدارة العامة على إيلاء الديون التي تفوق 100 ألف دينار عناية خاصة وعلى ضرورة تثقيفها في أجل لا يتجاوز 15 يوما من تاريخ تبليغ قرار التوظيف الإيجابي. غير أنه تبين من خلال معالجة المعطيات المستخرجة من منظومة رفيق أنّ معدّل الفترة الفاصلة بين تاريخ تبليغ قرار التوظيف الإيجابي وتاريخ تعهّد القابض بالملف بالنسبة للديون التي تفوق 100 ألف دينار ناهز 30 يوما خلال السنوات من 2013 إلى 2018 ليصل هذا الأجل إلى 176 يوما بخصوص دين بقيمة 138,209 ألف دينار.

(1) القباضة المالية مرناق والمروج ومقرين وحمّام الشط وبومهل ودوار هيشر وواد الليل والجديدة والمرناقية والبحيرة والمرسى وحلق الوادي.

(2) القباضة المالية بالياسمينات والمروج وبيير القصعة والزهران وحمّام الأنف وحمّام الشط وبومهل والدندان ودوار هيشر ووادي الليل والجديدة وطبرية وقطب الاستخلاص والشرقية والمرسى وقرطاج وحلق الوادي.

ومن شأن هذا التأخير أن يحرم الخزينة من استخلاص مبالغ مالية في آجال معقولة لدعم الموارد الذاتية لميزانية الدولة وأن يساهم في تقليص حظوظ الاستخلاص.

وخلافا للمذكرة العامة عدد 41 المؤرخة في 09 ماي 1995 الصادرة عن الإدارة العامة، تبين عدم تمكين أمانات المال الجهوية من العديد من جداول سندات الاستخلاص المفترض إرسالها من قبل مصالح المراقبة الجبائية حيث بلغ عدد الجداول المنقوصة 841 جدولا من جملة 1715 جدولا بالنسبة لقباضة المنزه السادس والبحيرة وحي المهرجان وقطب الاستخلاص سنة 2018.

ومن شأن هذه الوضعية أن تحد من نجاعة متابعة أمانة المال لتثقيف كل الفصول المرسله من مصالح مراقبة الأداءات. من ذلك أنه تبين من خلال فحص الملفات، عدم تثقيف خمسة فصول مدرجة بجدول إرسال سندات عدد 100 لسنة 2015 والصادر عن مكتب مراقبة الأداءات بالبحيرة بتاريخ 28 ماي 2015 وبمبلغ جملي قدره 62,591 ألف دينار وذلك بسبب سهو قابض البحيرة عن تثقيفها في الإبان. وقد تم تدارك هذا السهو بإرسال مصالح الجبائية جدول جديد (عدد 143 لسنة 2016) لتثقيف الفصول المعنية في 20 جوان 2016 أي بتأخير تجاوز السنة.

وتجدر الإشارة إلى أن منظومة رفيق لا تمكّن من الاطلاع على الفصول التي تم إدراجها من قبل مصالح الجبائية ولم يتم التعهد بها بعد من طرف القابض، مما يحد من نجاعة المتابعة من طرف أمانة المال الجهوية.

ومن جانب آخر، لا يتم إرسال مذكرات رفض التعهد من قبل القابض إلى أمانة المال الجهوية المعنية للمتابعة في حالة وجود أحد الأسباب الموجبة للرفض (عدم الاختصاص الترابي أو عدم التطابق بين المبالغ المضمنة بالوثائق والمعطيات المدرجة بمنظومة "رفيق" أو عدم توفر الأختام والامضاءات...) كما نصت على ذلك المذكرة العامة عدد 41 المؤرخة في 09 ماي 1995 الصادرة عن الإدارة العامة مما لا يمكن أمانة المال المعنية من التثبت من شمولية عملية التثقيف عند القيام بأعمال المتابعة والمراقبة الموكولة لها.

وباعتبار أهمية مذكرات رفض التعهد وعلاقتها بمسار التثقيف والاستخلاص فإنه يتعين على المحاسبين العموميين التقيد باعتمادها وإرسالها إلى أمانات المال المعنية في أحسن الأجال.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم الوقوف على نفس الإخلال ضمن التقرير السنوي لمحكمة المحاسبات الرابع والعشرون حيث تبين أن وزارة المالية لم تلتزم بتعهداتها بخصوص تطوير منظومة رفيق على النحو الذي يمكن من تحسين نظام الرقابة الداخلية.

وقد أفادت الإدارة العامة بأنه تم تذكير السادة أمناء المال الجهويين والسادة قباض المالية بضرورة التقيد بمقتضيات المذكرة العامة عدد 41 المؤرخة في 09 ماي 1995 وذلك بتاريخ 03 سبتمبر 2020 حرصا منها على أهمية الموضوع وما له من انعكاس فوري على استخلاص الديون المثقلة.

ومن جهة أخرى، تبين أهمية المبالغ المثقلة بعد يوم 20 ديسمبر من السنة المعنية حيث تم إدراج ديون جبائية بقيمة 231,345 م.د بعد تاريخ 20 ديسمبر خلال الفترة 2013-2017⁽¹⁾ وهو ما يتنافى مع التعليمات العامة عدد 5 لسنة 1993 الصادرة عن الإدارة العامة. ومن شأن هذه الوضعية أن تثقل كاهل القباض مما يضطرهم إلى رفض التثقييل في بعض الحالات وتأجيله للسنة المالية الموالية وتعطيل أعمال المتابعة من قبل أمانات المال الجهوية.

وتدعو محكمة المحاسبات مصالح الجباية إلى إحالة ملفات التثقييل للقباضات في آجال معقولة قصد ضمان استخلاص المبالغ المعنية في سنة التثقييل وتفادي تزامن عمليات التثقييل مع الأعمال المرتبطة بغلق الحسابات.

2- أعمال التتبع في المرحلة الرضائية والجبرية

تقتضي عملية استخلاص الديون الجبائية المثقلة تولى المحاسب العمومي المكلف بالاستخلاص تبليغ إعلام للمدين حال تعهده بالدين وذلك لدعوته لخلاص جملة المبالغ المطلوبة منه في أجل لا يتجاوز 30 يوما. وبانتهاء هذا الأجل القانوني يتولى المحاسب العمومي مباشرة أعمال التتبع الجبرية انطلاقا من تبليغ المدين السند التنفيذي. وتولت المصالح الخارجية للإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص في هذا الإطار إنجاز 458.77 عمل تتبّع من بداية سنة 2019 وإلى غاية شهر نوفمبر من نفس السنة توزعت بين 39.582 عمل تتبّع في المرحلة الرضائية و37.876 عمل تتبّع في إطار الإجراءات الجبرية للاستخلاص.

وتمّ الوقوف في هذا الخصوص على عديد النّقائص التي تشوب المنظومة المعلوماتية في مستوى متابعة أعمال التتبع حيث لا تمكّن منظومة "رفيق" من التثبّت من التبليغ الفعلي للإعلام الوحيد. فقد لوحظ وجود تباين بين المعطيات المضمّنة بالمنظومة بعنوان أعمال التتبع والإجراءات الفعلية التي تولى القباض القيام بها والمضمّنة بالملفات المادية للمدينين. إذ تمكّن هذه المنظومة من إدراج أعمال التتبع المنجزة بطريقتين سواء من خلال الولوج برمز الفصل المعني أو عن طريق الولوج بالمعرف الجبائي للمدين. وفي الحالة الأخيرة فإنّ عمل التتبع الذي يتمّ إدراجه ينسحب في مستوى المنظومة على جميع الفصول

(1) تعتبر سنة 2018 سنة استثنائية بما أنه تمّ التسريع في تثقييل الديون ليتمكّن المطالبون بالأداء من الانخراط في العفو الجبائي لسنة 2019.

المثقلة والتابعة لنفس المدين وهو ما أدى إلى تضمين أعمال تتبّع مسجلة على مستوى المنظومة لم يتم فعليًا القيام بها.

كما يعود هذا التباين إلى وجود أخطاء ماديّة بالمنظومة. حيث اتّضح أنّه قد تمّ إدراج تواريخ غير منطقية⁽¹⁾ في ظل عدم رفض المنظومة للتواريخ المذكورة بصفة آلية. وهو ما يؤكد عدم توقّر آليات الرقابة العامة للمنظومة المعلوماتية.

وتدعو المحكمة الهياكل المعنية إلى توفير آليات الرقابة العامة بالمنظومة المعلوماتية حتّى تمكّن من إحكام متابعة أعمال التتبّع وتدعيم الدّور الرّقابي والتّأطيري لأمين المال الجهوي وللإدارة العامة.

وعلاوة على ذلك، تبين بالرجوع إلى ملقّات عيّنة من القباضات المالية⁽²⁾ عدم القيام بتبليغ الإعلام لفائدة 22 مدينا تعلقت بهم مبالغ مثقلة قدرها 1,332 م.د ويعود تثقيفها إلى السنوات من 1988 إلى 2019 وذلك خلافا لأحكام الفصل 28 خامسا من مجلة المحاسبة العمومية الذي ينصّ على أن يتولّى المحاسب العمومي المكلف بالاستخلاص حال تعهده بالدين تبليغ إعلام للمدين يتضمّن دعوته لخلاص جملة المبالغ المطلوبة منه. وتمّ في حالتين تبليغ الإعلام الوحيد بعد تدخّل المحكمة.

وخلافا لنفس الأحكام المذكورة أعلاه (الفصل 28 خامسا)، لوحظ ارتفاع معدل آجال التبليغ فقد ناهز بكل من القباضة المالية بحي المهرجان والمنزه السادس وقطب استخلاص أداءات المؤسّسات الكبرى على التّوالي 64 يوما و77 يوما و23 يوما. وناهز في بعض الحالات 3 سنوات من تاريخ التثقيف على غرار الدّين المثقل بالقباضة المالية بالمنزه السادس تحت رمز 1300447G والبالغ 2.320,807 ديناراً.

وخلافا لأحكام نفس الفصل التي نصّت على أن ينتفع المدين بأجل ثلاثين يوما تحتسب من تاريخ تبليغ الإعلام المذكور لتسوية وضعيته، وبانتهاء الأجل المذكور يتولى المحاسب العمومي تبليغ المدين السند التنفيذي، لوحظ في بعض الحالات تولي مصالح الإدارة العامة إصدار بطاقة الإلزام قبل تبليغ الإعلام الوحيد مما أدّى إلى إلغاء بطاقات الإلزام بقيمة 1,111 م.د تخصّ 4 شركات.

وتوصي محكمة المحاسبات في هذا الخصوص بالحرص على مباشرة أعمال التتبّع وإرسال الإعلام للمدين حال التّعهد بالدين ضمانا لحسن استخلاص مستحقّات الدّولة.

وعلى صعيد آخر، لوحظ عدم تولي قباض المالية مواصلة الإجراءات الجبريّة مباشرة بعد انتهاء الأجل الخاص بالأعمال الرضائية وذلك خلافا للمذكّرات الصّادرة عن الإدارة العامة التي تؤكد على ضرورة عدم الاقتصار على إنجاز أعمال التتبّع الرضائية ومباشرة أعمال التتبّع الجبريّة من خلال تبليغ بطاقة

(1) آجال سلبية عند احتساب الفارق بين تاريخ التّعهد بالدين من قبل القابض وتاريخ تبليغ الإعلام الوحيد.

(2) القباضات المالية بالمهرجان والمرنّاقية وقطب استخلاص أداءات المؤسّسات الكبرى.

الإلزام والإنذار بالدفع، فقد تبين من خلال فحص عينة متكوّنة من 190 دينا جباييا مثقلا خلال الفترة من سنة 2013 وإلى غاية 31 أوت 2019 بمبلغ جملي قدره 51,989 م.د راجعة بالنظر إلى كل من القباضات الماليّة بالمنزه السادس والمهرجان وقطب استخلاص أداءات المؤسّسات الكبرى، عدم مواصلة الإجراءات الجبريّة بخصوص 13 فصلا بمبلغ 132.694,197 دينارا.

ومن شأن هذه الوضعيّة أن تؤدي إلى سقوط ديون بمرور الزمن على غرار سقوط 3 فصول بالتّقادّم راجعة بالنظر للقباضة الماليّة بحي المهرجان بمبلغ جملي قدره 8.225,138 دينارا، وذلك وفقا لأحكام الفصلين 36 و36 مكرّر من مجلّة المحاسبة العموميّة. وواصلت الإدارة القيام بأعمال التتبع الجبريّة بعنوان الفصول الثلاثة المتقدمة حيث تمّ تبليغ بطاقات الإلزام بعد تدخّل المحكمة⁽¹⁾.

ويساهم التّصرّف على هذا النحو في حرمان ميزانيّة الدّولة من موارد محتملة. كما من شأنه أن يؤدي إلى تعمير ذمّة المحاسبين العموميين المعنيين في حدود المبالغ التي سقطت بالتّقادّم.

ومن جانب آخر، تبين إلغاء عدد من بطاقات الإلزام وحرمان الخزينة من المبالغ المثقلة بعنوانها على غرار دين بقيمة 394,914 ألف دينار نتيجة عدم التّزام ممثل الإدارة بواجباته بخصوص تمثيل الدولة لدى المحاكم وتقديم وثائق الإثبات الضرورية لضمان حقها.

ووفقا لأحكام الفصل 31 من مجلّة المحاسبة العموميّة، يعتبر الاعتراض الإداري إجراء تنفيذيا يهدف إلى عقلة أموال المدين الموجودة لدى الغير. ويكون هذا الأخير بصفته معترضا لديه ملزما بالتّصريح بالأموال الرّاجعة للمدين والموجودة بين يديه وبتسليمها للمحاسب العمومي في أجل أقصاه خمسة وأربعون يوما من تاريخ تبليغه. غير أنّه تمّ تسجيل إخلالات شابت هذا الإجراء على غرار إجراءات تبليغ محضر الاعتراض الإداري وعدم الدقة عند تدوين معطيات بخصوص هوية المعارض لديه وعنوانه وهوية المتسلم للاعتراض الإداري وعدم إعلام المدين الأصلي بالقيام بالاعتراض الإداري ممّا أدّى إلى إلغاء 17 بطاقة إلزام بمبلغ جملي قدره 64,069 م.د.

وعلى صعيد آخر، وخلافا لأحكام مجلّة المحاسبة العمومية تبين في بعض الحالات تولى القابض إصدار بطاقة إلزام ضد المعارض لديه تم في ما بعد إلغاؤها باعتبار أن المعارض تقيد بجميع الالتزامات المحمولة عليه. ويذكر في هذا الخصوص بطاقتا الإلزام الصادرتين عن قابض المنزه السادس وقابض حي المهرجان ضد معارض لديه بمبلغ 1,076 م.د و1,424 م.د على التوالي.

⁽¹⁾ تم تبليغ بطاقات الإلزام بعنوان الفصول التالية S1300046 وK1300031 وX1300074 على التوالي بتاريخ 30 جوان 2020 و29 جوان 2020 و17 أوت 2020.

ومن شأن هذا الإخلال أن يعرقل السير العادي لإجراءات الاستخلاص. وتدعو محكمة المحاسبات قباض وأمناء المال لبذل مزيد من العناية للتثبت من صحة بطاقات الإلزام من الناحية الإجرائية والشكلية قبل التأشير عليها وذلك لضمان احترام حقوق المتعاملين الاقتصاديين ولتفادي الإضرار بصورة الإدارة إزاءهم.

وقد أفادت مصالح الاستخلاص أنه عملاً بتوصيات محكمة المحاسبات تولت مصالح الإدارة العامة تذكير السادة قباض المالية بضرورة مواصلة ترشيد استعمال الاعتراضات الإدارية والإجراءات المتخذة ضد المعارض لديه.

وساهم الإعداد اليدوي لهذه البطاقات في إلغائها في العديد من الحالات. ونظراً لتوفر المعطيات المضمنة بالاعتراضات الإدارية أو ببطاقات الإلزام بمنظومة رقيق، يجدر العمل على إعدادها آلياً بغرض المساهمة في تحسين نجاعة مراقبة هذه البطاقات في مستوى أمانات المال الجهوية ومتابعة تبليغها وبالتالي تجنب إبطالها وتحقيق الجدوى المرجوة منها.

وتعمدت مصالح الاستخلاص بالنظر في إمكانية الأخذ بعين الاعتبار مسألة الإعداد الآلي في إطار مشروع تجديد المنظومة الإعلامية للجباية والاستخلاص.

II- معالجة الديون الجبائية المثقلة

بلغت بقايا الديون الجبائية المثقلة وغير المستخلصة في مستوى القباضات المالية في نهاية شهر أوت 2019 ما قيمته 10.736,604 م.د. وتتطلب معالجة هذه الديون متابعة هيكلتها وتصنيفها حسب معايير تمكن من إيجاد آليات الاستخلاص الملائمة لكل صنف منها أو طرحها عند الاقتضاء.

أ- هيكلّة الديون المثقلة

بالنظر إلى أهمية حجم بقايا الديون غير المستخلصة، فإنّ عملية تصنيفها تكتسي أهمية كبرى لتحديد الأولويات ولضبط الاستراتيجيات المناسبة بالنسبة لكلّ فئة من هذه الديون. وأكدت تعليمات العمل والمذكرات الداخلية الصادرة عن الإدارة العامّة على ضرورة إيلاء الديون ذات المبالغ الهامّة الأولوية القصوى في المتابعة.

1- توزيع الديون حسب المبالغ

أفضت معالجة المعطيات المضمنة بمنظومة رفيق من قبل المحكمة بخصوص بقايا الديون غير المستخلصة وتوزيعها حسب حجم المبالغ إلى معاينة وجود 1.421 مدينا تجاوزت ديونهم 1 م.د. بقيمة جمالية قدرها 6.599,860 م.د وهو ما يمثل 61,47% من بقايا الديون الجبائية المثقلة. وبلغ عدد المدينين الذين تراوحت ديونهم بين 10 م.د و 100 م.د 87 مدينا وبلغ مجموع ديونهم 1.889,538 م.د. كما بلغ عدد المدينين الذين تجاوزت ديونهم 100 م.د 5 مدينين بمجموع ديون قدره 1.397,424 م.د. وفي المقابل لم يتم وضع استراتيجية لاستهداف ديون هذه الشريحة من المدينين.

ولئن تم بتاريخ 17 ديسمبر 2019 إحداث لجنتين مكلفتين بمتابعة الديون الجبائية المثقلة بكل من قطب استخلاص أداءات المؤسسات الكبرى وقطب استخلاص أداءات المؤسسات المتوسطة فإنه لم يتم التنصيب على آليات المساعدة والمساندة المزمع تأمينها للقبّاض قصد الرفع من نسبة الاستخلاص وتفادي تراكم بقايا ديون هذه الشريحة من المدينين.

ومن جهة أخرى، بلغ عدد المدينين الذين تقلّ ديونهم عن 1.000 دينار 107.334 مدينا وهو ما يمثل 45,63% من مجموع المدينين. وبلغ مجموع ديونهم 45,356 م.د. وبلغ عدد المدينين الذين تقلّ قيمة ديونهم لكل واحد منهم عن 100 دينار 6.245 مدينا وهو ما يمثل 2,65% من العدد الجملي للديون بقيمة جمالية قدرها 369 أ.د.

وخوّل الفصل 73 من مجلّة المحاسبة العمومية "لوزير المالية أو من فوّض له وزير المالية في ذلك أن يقرّر نظرا لتكاليف الاستخلاص بالنسبة لكلّ صنف من الضرائب أو المداخيل أو غيرها من الديون الراجعة للدولة ترك جباية المبالغ المطلوبة إن كانت قيمتها لا تتجاوز مقدارا يقع تعيينه من طرفه".

ولم يتم تفعيل أحكام هذا الفصل بالرغم من إصدار المجلّة منذ سنة 1973، حيث لم يتمّ ضبط مقادير لكلّ صنف من أصناف الديون التي يمكن ترك جبايتها بالنظر لتكاليف استخلاصها. وهو ما ساهم في تضخّم سجلّات قباض المالية وحال دون ترشيد أعمال التتبّع.

ولئن برمجت الإدارة العامّة ضمن إطار مشروع القدرة على الأداء الخاص بها لسنة 2014 الانطلاق في دراسة حول تحديد كلفة الاستخلاص قصد تفعيل الفصل 73، فإنّ هذه الدراسة لم يتمّ إعدادها. وأفادت الإدارة العامّة ضمن إجابتها أنّه تعدّر عليها القيام بهذه الدراسة وأنّ إعدادها يقتضي تظافر جهود عدّة جهات متدخّلة ومقترن بالمرور إلى اعتماد المحاسبة التحليلية.

2- تقادم الديون

أفرزت معالجة المعطيات الواردة بمنظومة رقيق وجود حجم هام من بقايا الديون التي تعود لسنوات بعيدة حيث بلغت بقايا الديون الجبائية غير المستخلصة التي يعود تثقيفها إلى سنة 2016 وما قبلها 6.130,145 م.د وهو ما يمثل 57,10% من جملة البقايا إلى غاية 31 أوت 2019. وبلغت الديون التي تعود إلى الفترة 1980 – 2009 ما قيمته 1.885,865 م.د وهو ما يمثل 17,56% من جملة الديون.

وساهم قدم الديون في الحدّ من حظوظ استخلاصها وفي تضخيم سجلات قباض المالية بمبالغ غير قابلة للاستخلاص مما حال دون ترشيد أعمال التتبع وتوجيهها نحو الديون التي مازالت حظوظ استخلاصها قائمة.

ولئن أفادت الإدارة العامّة ضمن إجابتها عن تقارير سابقة لمحكمة المحاسبات أنّها تولت إنجاز دراسة أولية خلال سنة 2017 تناولت تحليل أسباب تراكم الديون الجبائية والاشكاليات التي حالت دون استخلاصها كللت بإعداد مشروع قرار إحداث قطب مختصّ في الديون المتعثرة تعهد إليه ملفات الديون غير القابلة للاستخلاص وتكوين فريق عمل متعدّد الاختصاصات تعهد إليه معالجة الديون إمّا باستخلاصها أو عند الاقتضاء بتحديد الملفات المتعلقة بطرحها أو تأجيل دفعها طبقا للمقاييس المحدّدة في إطار تفعيل الفصل 83 من مجلة المحاسبة العمومية فإنّه لم يتبيّن تفعيل هذه الإجراءات.

وتعمّدت الإدارة العامّة ضمن إجابتها بتعيين مشروع قرار القطب المذكور وإعادة عرضه على الإمضاء كما تعمّدت بالعمل على ضبط المقاييس التي سيتمّ اعتمادها لتفعيل أحكام الفصل 83 المذكور أعلاه.

واستنادا للمعطيات المستخرجة من وظيفة " قائمة الديون المتقادمة" ضمن منظومة " رقيق"، بلغ عدد الفصول التي سقطت بالتقادم على المستوى الوطني 115.383 فصلا إلى غاية 31 أوت 2019 بمبلغ جملي قدره حوالي 726 م.د وهو ما يمثّل 28,22% من جملة فصول الديون الجبائية و6,76% من القيمة الجمالية للديون الجبائية. وتجدر الإشارة إلى أنّ قرابة 31% من هذه الديون (222,527 م.د) تعود للسنوات من 1984 إلى 2000. غير أنّه لوحظ أنّ هذه المعطيات غير دقيقة حيث أنّ المنظومة لا تسمح بإدراج جميع أعمال التتبع الصادرة عن مصالح الاستخلاص على غرار ترسيم الامتياز وبقية أعمال الاستقصاء التي يقوم بها القابض في خصوص الديون.

ولتحديد قائمة الديون الجبائية التي سقطت بالتقادم فعليًا، تولّت المحكمة في مستوى كل من القباضة الماليّة بالمنزه السادس وقباضة حي المهرجان، معالجة قائمة الديون المتقادمة المستخرجة من المنظومة بالنسبة لكلّ قباضة.

واستنادا إلى منظومة رفيق، بلغ عدد الفصول المتقدمة بكل من قبضة المنزه السادس وقبضة حي المهرجان على التوالي 583 فصلا و929 فصلا بمبلغ جملي قدره 27,915 م.د. و23,390 م.د، إلا أنه وبعد معالجة المعطيات المذكورة فإن عدد الفصول الممكن تقادما فعليًا بالقبضتين أصبح على التوالي 532 فصل و841 فصل بمبلغ جملي قدره 6,224 م.د و19,523 م.د.

وعلى صعيد آخر، لوحظ قيام قباض المالية بأعمال التتبع فقط بغرض تفادي سقوط الديون بالتقادم، حيث تبين وجود عدد هام من الديون التي شارفت المدّة القانونية لتقادمها على الانتهاء دون تنشيط استخلاصها ومباشرة أعمال التتبع في شأنها منذ ما يقارب الخمس سنوات. ويتجلى ذلك من خلال أهمية عدد الفصول المهذدة بالسقوط بالتقادم بمرور الزمن والتي بلغ عددها الجملي على المستوى الوطني 12.959 فصلا، إلى غاية نهاية شهر أوت 2019 بقيمة جمالية قدرها 309 م.د.

ومن شأن بقاء هذه الديون دون أعمال تتبّع لفترات طويلة قاربت الخمس سنوات أن يتسبب في عدم إيلائها الأهمية المطلوبة من حيث السعي لاستخلاصها.

وتوصي محكمة المحاسبات بضرورة تركيز آلية في مستوى أمانات المال الجهوية والإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص تمكّن من حثّ القباض على إيلاء أعمال التتبع الأهمية المطلوبة.

ب- تصنيف الديون

تكتسي عملية تصنيف المدينين أهمية بالغة من حيث دورها في إحكام متابعة الديون المثقلة وذلك من خلال تحديد الملقّات ذات الطبيعة الواحدة (تسوية، تصفية، تفليس، مصادرة.....) بغية ترشيد متابعتها والقيام بأعمال التتبع التي تتماشى مع طبيعة كل صنف متجانس من المدينين.

1- شمولية التصنيف

اقتضت المذكرات العامّة الصادرة في الغرض خلال سنة 2009 وجوبية تصنيف كلّ مدين بالمنظومة الإعلامية وإعادة تصنيفه عند الحصول على معطيات جديدة حول وضعيّة المدين".

وأفضت معالجة المعطيات الوطنية لبقايا الديون حسب التصنيف المعتمد من قبل الإدارة العامة إلى معاينة وجود حجم هام من الديون غير المصنّفة. فقد بقي 159.351 فصلا إلى موفي شهر أوت 2019 بمبلغ جملي قدره 2.174,351 م.د دون تصنيف وهو ما يمثل على التوالي 38,98 %

و20,25% من العدد الجملي للفصول ومن القيمة الجمالية للديون على المستوى الوطني. وشملت هذه الديون 116.580 مدينا. ويؤدي عدم تصنيف كامل الديون إلى صعوبات في اتخاذ أعمال التتبع المناسبة في شأنها.

ومن جهة أخرى، تم تسجيل أخطاء في التصنيف. فقد تمّ على سبيل المثال إدراج 3 شركات ضمن الصنف المخصص للدّوات الطبيعيّة المصادرة أموالهم.

ومن شأن عدم دقّة التصنيف أن يحدّ من موثوقيّة المعطيات حول الديون المتبقية للاستخلاص، فضلا عن مخاطر تصنيف بعض الديون ضمن أصناف غير مناسبة لها بما يحول دون القيام بإجراءات التتبع الملائمة في شأنها.

وضبط الفصل 72 من القانون الأساسي للميزانية عدد 15 لسنة 2019 المؤرخ في 13 فيفري 2019 آجالا قصوى لإعداد القوائم المالية للدولة لسنة 2022 والتصديق عليها من قبل محكمة المحاسبات خلال سنة 2023.

ويستوجب حسن الاستعداد لاعتماد المحاسبة ذات القيد المزدوج انطلاق الإدارة العامّة في القيام بالأعمال التحضيرية خاصة من حيث معالجة الديون المتبقية للاستخلاص بهدف تصنيفها حسب درجة احتمال استخلاصها تطبيقا لمقتضيات المعيار المحاسبي للدولة عدد 6 وذلك حتى تتمكّن من تكوين الاحتياطات الضرورية الناجمة عن النقص في قيمة تلك الديون الراجع لعدم قابليتها للاستخلاص.

وأكدت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية في ردّها أنّه يتمّ حاليّا في إطار برنامج الإصلاح الجبائي دراسة إمكانيّة تركيز منظومة لتصنيف الديون الجبائية حسب مؤشرات موضوعية تمكن من تحديد وتصنيف مستحقات الدولة حسب درجة قابلية الاستخلاص وهو ما يسمح باعتماد هذه المؤشرات لتسجيل "انخفاض القيمة" بعنوان المستحقات طبقا للمعيار المحاسبي عدد 6 "المستحقات".

2- معالجة الديون المصنفة

يتطلب تحسين نسق استخلاص الديون الجبائية غير المستخلصة والبالغة إلى غاية موفى أوت 2019 ما قدره 10.736,604 م.د وضع مقارنة تستهدف كل صنف منها بإجراءات ملائمة.

1-2 ديون المدينين غير المتواجدين بمقرّاتهم المصرّح بها

يقترن تحقيق الهدف المتعلق بتحسين نسبة استخلاص الديون المثقلة بمدى توفر المعلومات والمعطيات المحيئة المتعلقة بالمدينين وخاصة منها صحّة عناوين مقرّاتهم المصرّح بها.

وتبيّن من خلال فحص قائمة بقايا الاستخلاص بعنوان الديون الجبائية المثقلة الرّاجعة للدّولة والمستخرجة من منظومة "رفيق" إلى غاية 31 أوت 2019 وجود حجم هام من المدينين غير الموجودين بمقرّاتهم المصرّح بها أو الذين لا تتوفر معلومات صحيحة ودقيقة حول مقرّاتهم حتى تتمكّن مصالح القباضات المالية من القيام بأعمال التبليغ والتنفيذ عليهم. وبلغ عدد فصول الديون المتعلقة بهؤلاء المدينين 101.002 فصلا بقيمة 1.418,794 م.د وهو ما يمثّل على التوالي 24,71% و 13,21% من العدد الجملي للفصول ومن القيمة الجمليّة لها على المستوى الوطني.

وساهم عدم توفر المعلومات حول مقرّات المدينين في ضعف مردودية الاستخلاص لدى هذا الصنف من المدينين. فرغم أهمية المبالغ المرتبطة بهم، فإنّه لم يتبيّن وضع خطة لتحديد العناوين والمقرّات الفعلية لهؤلاء المدينين قصد استخلاص الديون المتخلدة بذمتهم كما لم يتمّ تفعيل المذكرة عدد 109 المؤرخة في 21 نوفمبر 2009 والتي اقتضت العمل على تحيين عناوين المدينين المتخلدة بذمتهم ديون جبائية مثقلة بالتنسيق مع مكتب مراقبة الأداءات.

وأفادت الإدارة العامة بأنّ عدم دقّة بعض عناوين المدينين المضمنة بمنظومة رفيق راجع إلى إدراج ديون منذ انطلاق العمل بهذه المنظومة بنقلها من الدفاتر اليدوية دون معرفّات ولهذا يصعب تحديد عناوين أصحابها.

وتوصي محكمة المحاسبات بضرورة التنسيق مع مصالح المراقبة الجبائية للقيام بأعمال المسح الضرورية. كما تدعو إلى ضرورة تدعيم آليات التنسيق مع الهياكل العمومية الأخرى للبحث عن العناوين الفعلية للمدينين المعنيين.

2-2 ديون تمّ تعليق إجراءات استخلاصها

يتيح الإطار القانوني الجاري به العمل تعليق أعمال التتبع سواء عبر تقديم ضمان مالي أو بنكي تطبيقا لأحكام الفصل 52 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية أو عبر إبرام روزنامات دفع في الغرض أو إذا تعلق الأمر بديون الشركات الخاضعة لإجراءات خاصة.

ونصّ الفصل 52 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية على أن يتمّ توقيف تنفيذ قرار التوظيف الإجباري للأداء بدفع نسبة 10% من أصل الأداء المستوجب أو تقديم ضمان بنكي بنسبة 15%

من نفس المبلغ وذلك في أجل 60 يوما من تاريخ التبليغ. وتنص أحكام الفصل 67 من نفس المجلة على أنّ استئناف الأحكام الابتدائية الصادرة في الدعاوى المتعلقة بالتوظيف الإجباري لا يوقف تنفيذها.

وخلافا لهذه الأحكام، لوحظ وجود ديون جبائية بقيت تنتفع بتعليق أعمال التتبع منذ سنوات بعيدة تتجاوز في بعض الحالات 15 سنة بالرغم من صدور أحكام ابتدائية في شأنها. وبلغ عدد الفصول التي انتفعت بالتوقيف منذ أكثر من 10 سنوات 66 فصلا بمبلغ جملي قدره 25,928 م.د. أمّا الفصول التي انتفعت بتوقيف منذ أكثر من سنتين فبلغ عددها 753 فصلا وقيمتها 264,556 م.د.

ومن خلال النظر في ملفات هذه الديون في مستوى قباضات موضوع العينة⁽¹⁾، تبين عدم توحيد الإجراءات في هذا الخصوص حيث لوحظ في بعض الحالات أنّ مصالح المراقبة الجبائية⁽²⁾ باعتبارها طرفا في النزاع الجبائي مع المطالبين بالأداء، لم تتولّى موافاة كل من قابض قطب استخلاص المؤسسات الكبرى وقابض المنزه السادس بمذكرات التعديل أو التأييد لقرارات التوظيف الجبائي وبنسخ من الأحكام الابتدائية الصادرة عن الدوائر القضائية.

وساهم عدم تمكين قباض المالية من مذكرات تعديل أو تأييد قرارات التوظيف الإجباري وبنسخ من الأحكام الابتدائية في تواصل تعليق أعمال التتبع لبعض الديون لسنوات طويلة بما يقلص من احتمال استخلاصها ويجعل المدينين المعنيين بها في منأى عن أعمال التتبع.

وأفادت الإدارة العامة أنّه تفعيلا لتوصيات محكمة المحاسبات تمّ الشروع في التنسيق مع الإدارة العامة للأداءات لحصر جميع الديون التي تمّ تعليق أعمال التتبع في شأنها منذ مدة قصد موافاة القباض بمأل القضايا المرفوعة في شأنها لاتخاذ ما يتعيّن في الغرض.

وفضلا عن تعليق أعمال التتبع تطبيقا لأحكام الفصلين 52 و67 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية المذكورين، يمكن تعليق أعمال التتبع أيضا عند إبرام روزنامة دفع لتسوية وضعية المدينين تجاه الدولة وذلك سواء في إطار المصالحة أو العفو أو في إطار الرفع من مردودية تحصيل الموارد من مستحقات الدولة المثقلة. كما يمكن إبرام روزنامات دفع للمدينين الذين يتعذر عليهم خلاص كامل الديون المتخلدة بذمتهم دفعة واحدة مراعاة لظروفهم المادية.

وبلغ عدد المدينين الذين أبرموا تعهدات جدولة على المستوى الوطني 23.827 مدينا بقيمة ديون قدرها 2.060,702 م.د إلى غاية تاريخ 17 مارس 2020 وذلك بعنوان الروزنامات المبرمة خلال الفترة

(1) قباضة حي المهرجان وقباضة المنزه السادس وقطب استخلاص المؤسسات الكبرى.

(2) إدارة المؤسسات الكبرى ووحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية والمركز الجهوي للأداءات بأريانة ومكتب مراقبة الأداءات المنزه السادس.

(1) باعتبار الروزنامات المدرجة في إطار العفو الجبائي لسنة 2019.

من سنة 2013 إلى سنة 2019. غير أنه لوحظ تخلف جزء منهم وعددهم 13.957 مدينا عن دفع أقساط قدرت جملتها بمبلغ 159,316 م.د إلى غاية نفس التاريخ. وتجدر الإشارة إلى أنّ هؤلاء المدينين ينتفعون بتعليق أعمال التتبع في خصوص ديونهم موضوع الجدولة علما بأنه لا يتمّ تتبّع المتخلفين عن الالتزام بالجدولة إلا في حدود الأقساط التي تخلّفوا عن دفعها عوض تتبّعهم في خصوص كامل الدين.

وبالنظر إلى مخاطر وجود بعض المدينين الذين ينخرطون في العفو أو المصالحة الجبائية بغرض التفصّي من تتبّعهم في كامل الدين، فإنّ الأمر يقتضي ضبط شروط أكثر صرامة في هذا الخصوص من ذلك إنهاء العمل بالروزنامة في صورة تجاوز الأقساط غير المدفوعة سقفا معيّنًا.

ولئن يسمح الإطار القانوني⁽²⁾ بتمديد الروزنامات إلى مدّة تصل إلى 10 سنوات بالنسبة للديون التي تتجاوز قيمتها 1 مليون دينار، فإنّ بعض المدينين تحصلوا على فرصة إعادة جدولة ديونهم في العديد من المناسبات. كما تمّ التمديد لمدينين إلى فترة بلغت 10 سنوات رغم عدم الالتزام بالروزنامات السابقة. وتمّ تمكين هؤلاء المدينين في الغرض من رفع اليد عن الاعتراضات والعقل التوقيفية التي قام بها القباض على حساباتهم الجارية تبعًا للموافقة على تمديد الروزنامات المتعلقة بهم.

ومن شأن عدم توفّر شروط مضبوطة مسبقًا ومتاحة للجميع حول الحالات التي يمكن فيها التمديد في الجدولة، أن يساهم في عدم تحصيل موارد للدولة فضلًا عن المسّ من مبدأ المساواة بين المدينين.

ومن جهة أخرى، تسمح الأحكام المتعلقة بضبط الإجراءات الجماعية⁽¹⁾ بتوقيف أعمال التتبع تجاه المدينين الذين هم في حالة تسوية رضائية أو تسوية قضائية أو تفليس وبتعليق إجراءات التنفيذ الرامية لاستخلاص ديونهم السابقة وذلك بإذن من رئيس المحكمة الابتدائية المتعمّدة بملفاتهم.

وبلغت بقايا الديون الجبائية غير المستخلصة إلى غاية 31 أوت من سنة 2019 بعنوان الشركات التي تخضع إلى إجراءات خاصّة على غرار الإجراءات الجماعية وإجراءات التصفية ما قدره 856,430 م.د وتعلّقت بما عدده 14.248 فصلًا ولوحظ ضعف النسب المستخلصة من هذه الديون حيث لم تتعدّ نسبة 7,97 %.

(2) المذكرة العامة عدد 75 بتاريخ 21 جويلية 2012 حول التمديد في روزنامات الدفع المبرمة في إطار إجراءات المصالحة الجبائية لسنة 2012.

(1) تعدّ "إجراءات جماعية" على معنى الفصل 413 من مجلة الشركات التجارية إجراءات إنقاذ المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية والتفليس. وتتعلّق هذه الإجراءات أساسًا بإجراءات التسوية الرضائية والتسوية القضائية والتفليس وإحالة المؤسسة أو كرائها. وكان ينظّم هذه الإجراءات قبل صدور هذا القانون الأخير القانون عدد 34 لسنة 1995 المؤرخ في 17 أفريل 1995 والمتعلق بإنقاذ المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية.

ولوحظ طول آجال تعليق أعمال التتبع لاستخلاص الديون الخاضعة للإجراءات الجماعية حيث بلغ عدد المدينين الذين تجاوزت آجال توقيف التنفيذ في شأنهم 10 سنوات 78 مدينا. وبلغت قيمة الإيرادات غير المستخلصة بعنوانهم 34,514 م.د إلى غاية 12 فيفري 2020.

ويؤدّي طول في آجال توقيف أعمال التتبع إلى تضخيم حجم بقايا الديون للاستخلاص وإلى التأخير في استخلاص مستحقّات الدولة. كما أنّ عدم القيام بأعمال تتبع في خصوص هذا الصنف من الديون لفترات طويلة يقلّص من احتمال استخلاصها إضافة إلى تراجع قيمة ممتلكات المدين التي من الممكن التنفيذ عليها.

وفي المقابل، لوحظ عدم تطهير حسابات المحاسبين العموميين من مبالغ تم إقرار طرحها بالرغم من ختم إجراءات التسوية القضائية بعنوان الشركات المعنية بها ومن صدور أحكام منشورة بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية تقضي بإحالتها للغير على غرار دين لإحدى الشركات قدره 2,109 م.د.

كما لم يتم إلى غاية موفى سنة 2019 طرح ديون 4 شركات بلغت قيمتها الجمالية 929,630 أ.د تعود لأمانات المال تونس 2 وتونس 3 مرت سنتان على ختم فلسطينها.

وبالرغم من ختم أعمال التصفية بخصوص بعض الشركات فإنه لم يتم اتخاذ أي إجراء لتطهير حسابات المحاسبين العموميين في الغرض. ويذكر في هذا السياق الدين المثقل بقباضة حي المهرجان بقيمة 145,059 أ.د ولدى القباضة المالية بالشرقية بقيمة 1.008,456 أ.د التي ختمت أعمال التصفية بخصوصها في جوان 2008.

ويهدف إعطاء صورة واقعية حول وضعية الديون الجبائية الراجعة للدولة، يتعين اتخاذ الإجراءات الكفيلة إمّا بطرحها أو بنقلها إلى دفتر الديون مؤجلة الدفع وذلك وفقا لأحكام الفصل 83 من مجلة المحاسبة العمومية ولما نصت عليه مذكرات العمل الصادرة عن الإدارة العامة.

وقد أفادت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص أنه تم تذكير السادة أمناء المال الجهيويين بمقتضيات المذكرات العامة المتعلقة بطرح الديون العمومية التي تبقى مثقلة على عاتق المدينين في صورة إحالة مؤسساتهم إلى الغير وتم إشهار إفلاسهم وذلك بعد ختم فلسطينهم.

ومن جهة أخرى بلغ حجم الديون المثقلة بذمة الأشخاص الطبيعيين المصادرة أملاكهم إلى غاية نهاية شهر أوت من سنة 2019 ما قدره 824,487 م.د. وتم تعليق إجراءات أعمال التتبع بعنوان هذا

الصف من الديون إلى غاية استكمال تصفية كل الأملاك المصادرة. وأدى هذا الوضع إلى بقاء الديون المثقلة لهؤلاء الأشخاص الطبيعيين دون تسوية بما رقع في حجم بقايا الديون غير المستخلصة وحدّ من نسبة استخلاص الديون المثقلة لدى قباض المالية المعنيين بها.

وتوصي محكمة المحاسبات مصالح وزارة المالية بالتسريع في تسوية الديون المثقلة لدى القباض بهذا العنوان.

ج- طرح الديون وإجراءات العفو الجبائي

يمكن تطهير حسابات المحاسبين العموميين عن طريق طرح الديون عند تعذّر الاستخلاص. ويساهم سنّ إجراءات العفو في تعبئة موارد لفائدة ميزانية الدولة. وتمّ، في الغرض، النّظر في إجراءات الطرح بقباضات المنزه السادس وحي المهرجان والبحيرة وقطب الاستخلاص وإجراءات العفو التي تم سنّها خلال السنوات 2016 و2018 و2019.

1- الطرح

يتم طرح الديون الجبائية الراجعة للدولة تبعا لأحكام الفصل 83 من مجلة المحاسبة العمومية ولتقتضيات مذكرة العمل عدد 15 المؤرخة 14 مارس 2005 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص⁽¹⁾. وفي هذا الإطار تم التأكيد على أهمية عملية تطهير حسابات المحاسبين العموميين من خلال طرح الديون المثقلة غير القابلة للاستخلاص مع العمل على تكثيف جهود القباض على استخلاص بقية الديون.

وبلغت قيمة المبالغ المطروحة على المستوى الوطني للديون الجبائية المثقلة الراجعة للدولة ما قيمته 821,151 م.د خلال الفترة 2013-2018. وتوزعت بين ما تم طرحه في إطار العفو الجبائي بقيمة 257,141 م.د (وهو ما يمثل 31,31 % من المبلغ الجملي) وما تم طرحه خارج إطار العفو الجبائي بمبلغ 564,010 م.د أي بنسبة 68,69 % من مجموع الطروحات.

ومكّن فحص كل ملفات الطرح خلال الفترة الممتدة من 2013 إلى 2018 للمدنيين الراجعين للأمانات والقباضات محل الرقابة (أمانات المال الجهوية أريانة وتونس 2 وتونس 3) من جهة ومعالجة

⁽¹⁾ يتم طرح الديون المثقلة إما في إطار عفو بمقتضى قوانين المالية (قانون المالية لسنة 2016 و2017) أو بعد إبرام المدنيين صلحا مع مصالح المراقبة الجبائية طبقا لأحكام مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية وقرار وزير المالية المؤرخ في 8 جانفي 2002 أو بعد صدور أحكام قضائية في المادة الجبائية للحط أو إلغاء مبالغ مثقلة.

⁽²⁾ دون اعتبار المبالغ التي تم تحويلها عند إحداث قطب استخلاص أداءات المؤسسات الكبرى بالبحيرة بمبلغ 432,882 م.د.

المعطيات التي تم الحصول عليها من مركز الاعلامية لوزارة المالية من جهة أخرى، من الوقوف على جملة من الإخلالات.

1-1 آجال الطرح

ساهم الإطار التشريعي الحالي في مجال المالية العمومية باستعمال آلية الطرح في تطهير حسابات المحاسبين العموميين. غير أن هذا الإطار لا يزال يشهد نقائص خاصة فيما يتعلق بآجال البت في ملفات الطرح.

نصّت مذكرة العمل عدد 15 لسنة 2005 الصادرة عن الإدارة العامة والمذكرة العامة عدد 7010 الصادرة في 8 جويلية 2002 عن الإدارة العامة للأداءات على أنه في صورة توصل الإدارة إلى إبرام صلح مع المدين يتعين إشعار قابض المالية المختص كتابيا بتعديل المبالغ المثقلة للقيام بالطرح، وخلافا لذلك تبين طول الفترة الفاصلة بين تاريخ إمضاء الصلح وإرسال مذكرات التعديل من قبل مصالح الجباية وبالتالي القيام فعليا بعملية الطرح من قبل المحاسب العمومي، حيث فاق في بعض الحالات 300 يوم بخصوص دين قيمته 11,677 م.د طرحت منه مبلغ 7,606 م.د سنة 2018 يعود لإحدى الشركات. كما بلغت المدة الفاصلة بين تاريخ إبرام محضر الصلح وإرسال مذكرة التعديل من قبل مصالح الجباية فيما يتعلق بدين بقيمة 1 م.د بعنوان شركة أخرى 637 يوما. ويعود ذلك إلى التأخير في إرسال مذكرات التعديل من قبل مصالح الجباية.

وتبين من خلال فحص 52 ملف طرحت على إثر صدور أحكام قضائية أن معدل الفترة الفاصلة بين تاريخ تبليغ الأحكام وتاريخ إرسال مصالح الجباية لمذكرات التعديل أو الإلغاء للقباض للقيام بإجراءات طرح الديون المعنية بلغ 224 يوما حيث تراوحت مدة التأخير بين 8 أيام و 1366 يوما (أي 3 سنوات و 9 أشهر).

وتوصي المحكمة بضرورة التنسيق بين مختلف المصالح الراجعة بالنظر إلى وزارة المالية لتفادي التأخير بخصوص إرسال مذكرات التعديل وتواصل تضخيم الديون المثقلة لفترة طويلة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ محكمة المحاسبات كانت قد قدمت هذه التوصية لوزارة المالية ضمن تقريرها السنوي الواحد والثلاثين بخصوص المهمة الرقابية المتعلقة بالمركز الجهوي لمراقبة الأداءات صفاقس 1 من حيث ضرورة تفعيل الإجراءات التحويرية المتبّعة مع المطالبين بالأداء لتجنب إثقال دفاتر القباض بمبالغ هامة ولفترة زمنية طويلة يتم طرحها في فترة لاحقة بمقتضى صلح.

2-1 الطرح في إطار النزاع الجبائي

بالرغم من تعدد الموجبات القانونية للطرح طبقا لأحكام الفصل 83 من مجلة المحاسبة العمومية، تبين من خلال فحص ملفات الطرح المتوفرة لدى كل من أمانة المال أريانة وتونس 2 وتونس 3 أنها تعود أساسا إلى إلغاء أو تعديل قرارات التوظيف الإجباري. وتمثل الأحكام الجبائية سندات تنفيذية إما لمواصلة إجراءات الاستخلاص أو لإلغاء الفصول المثقلة المعنية بالحكم مهما كان طوره.

ومكنت دراسة 52 ملفا راجعة بالنظر للقباضات محل الرقابة ومتعلقة بأحكام قضائية أن 40,38 % منها ختمت بإلغاء قرار التوظيف الإجباري محل النزاع وبالتالي طرح جميع المبالغ المثقلة. وتجاوزت نسبة الطرح على إثر أحكام تعديلية بخصوص المبالغ المثقلة 65 %. وإجمالا تم طرح مبلغ 40,044 م.د. بعنوان ديون جبائية مثقلة من مجموع 62,680 م.د. (أي ما نسبته 63,89 %) بمقتضى قرارات التوظيف الإجباري على إثر صدور أحكام بالإلغاء أو بالحط منها.

كما تم طرح دين مثقل بقيمة 12,818 م.د. سنة 2015 بعنوان إحدى الشركات. من أصل 13,164 م.د أي بنسبة حط قدرها 97,37 % سنة 2010 لدين يعود إلى سنة 1998 وذلك على إثر صدور حكم استئنافي في أفريل 2010.

ويؤدي تثقيل مبالغ مشطبة بمقتضى قرارات التوظيف الإجباري إلى تضخيم سجلات المحاسبين العموميين بمبالغ مثقلة يتم فيما بعد الحط منها بنسب هامة مما يساهم في تقديم معطيات ومؤشرات مغلوبة بخصوص نسب الاستخلاص وحجم البقايا للاستخلاص على المستوى الوطني وذلك لفترات طويلة.

وتبين من خلال فحص الأحكام القضائية أنه تم إلغاء قرارات التوظيف الإجباري بقيمة 1,582 م.د بالنسبة إلى تسع شركات تعود لقباضة المنزه وحي المهرجان والبحيرة بسبب إخلالات شكلية وإجرائية شابت عملية تبليغ الإعلام بنتائج المراجعات الجبائية (أولية أو معمقة) أو لقرارات التوظيف الإجباري.

وبالإضافة إلى تضخيم المبالغ المثقلة بدفاتر المحاسب العمومي، تؤدي الإخلالات المتعلقة بالمسائل الشكلية والإجرائية إلى حرمان الخزينة من المبالغ المثقلة بمقتضى قرارات التوظيف الإجباري. ويتعين العمل في هذا الخصوص على التقيد بالإجراءات ومزيد التحري أثناء المراجعة وذلك قصد الحد من نسبة الحط والتعديل التي تشهدها قرارات التوظيف الإجباري.

وخلافا لمذكرتي الإدارة العامة للأداءات عدد 5029 لسنة 2008 وعدد 1720 لسنة 2018 التي نصت على ضرورة حسن تعليل قرار التوظيف الإجباري وإثارة كافة المطاعن القانونية أو الموضوعية ومناقشة كافة الدفوعات والمؤيدات المقدمة من قبل المطالبين بالأداء والرد عليها لإقناع القاضي بعدم وجاهتها، فقد تبين أنه تم طرح ديون 4 شركات تعود لقباضة البحيرة والمنزه السادس وحي المهرجان وقطب الاستخلاص بسبب عدم اعتماد مصالح الجباية لطرق القياس الحقيقي والإثبات المادي في ضبط نسب الربح أو القيمة الحقيقية للعقار حيث تتم بصفة جزافية دون تعليل أو تفسير بقيمة 911,049 ألف دينار من جملة 1.387,640 ألف دينار.

بالإضافة إلى ذلك، لا تتولى مصالح الجباية طرح أعباء قابلة للطرح من قاعدة الأداء على غرار الأرباح المعاد استثمارها حيث تم الحط بما جملته 2,086 م.د من أصل 4,058 م.د بخصوص 4 شركات.

وتقتضي هذه الوضعية مزيد العمل على ترشيد نتائج أعمال المراقبة الجبائية واعتماد مقاربة تقوم على تشريك مختلف الهياكل المعنية بالجباية ودراسة سبل تدعيم الصيغة التحاورية في مرحلة تنفيذ أعمال المراجعة مما من شأنه أن يساهم في الحد من المبالغ التي يتم إلغاؤها أو الحط منها ويساعد على حماية حقوق الإدارة.

وتوصي المحكمة باتخاذ الإجراءات الضرورية لتجنب تثقيل دفاتر القبض بمبالغ يتم إلغاؤها لاحقا بمقتضى أحكام قضائية نتيجة التقصير في الالتزام بالإجراءات الشكلية المطلوبة أو نتيجة عدم استنادها على سندات قانونية وقرائن معللة تدعم حجّة التوظيف المقرّر.

2- العفو الجبائي

في إطار تعبئة موارد إضافية لتمويل ميزانية الدولة تمّ خلال الفترة الرقابية سن إجراءات عفو جبائي خلال السنوات 2016 و2018 و2019، وتم في هذا الخصوص الوقوف على ملاحظات تعلقت بالإنخراط في العفو الجبائي وبنجاعة متابعة الاستخلاص وبطرح الخطايا والمصاريف وكذلك بتقييم المردودية والتكاليف.

1-2 الإنخراط في العفو الجبائي

يقتضي إحكام سن إجراءات عفو جبائي إعداد دراسة حول تكاليف⁽¹⁾ ومردودية العفو وإرفاقها بوثيقة تقديم قانون المالية، إلا أنه لم يتم ذلك بخصوص إجراءات عفو 2019. ومن شأن إعداد الدراسة المذكورة وإرفاقها بمشروع قانون المالية أن يمكن وزارة المالية والسلطة التشريعية من تقدير التكاليف المنجزة عن إجراءات العفو ومردوده وبالتالي من تقييم جدوى اعتماد هذا الإجراء.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي عدد 15 لسنة 2019 المؤرخ في 13 فيفري 2019 والمتعلق بالقانون الأساسي للميزانية أقر في فصله 46 وجوبية إرفاق قانون المالية بتقرير حول النفقات الجبائية.

وكانت نسبة الانخراط في العفو الجبائي في سنتي 2018 و2019 محدودة سواء فيما تعلق بعدد المنخرطين أو بقيمة الديون المدرجة حيث لم تتجاوز نسبة المنخرطين على التوالي 2% و9%. ولم تتجاوز قيمة الديون المدرجة على التوالي 1% و23% باعتبار أنه لم يدرج سوى ما قيمته 45 م.د من جملة ديون مثقلة غير مستخلصة قدرها 8.346,519 م.د بالنسبة لسنة 2018 وما قيمته 1.888,038 م.د من جملة ديون مثقلة غير مستخلصة قدرها 8.777,923 م.د⁽¹⁾ بالنسبة لسنة 2019⁽²⁾.

وخلافا لشروط الانخراط في العفو الجبائي لسنة 2019 التي تنصّ على وجوب خلاص القسط الأول في تاريخ أقصاه 1 أفريل 2019 لإبرام روزنامة دفع، تمّ إبرام 111 روزنامة خلاص بقيمة جمالية قدرها 48,475 م.د وذلك على مستوى أمانات مال تونس الكبرى⁽³⁾ بالرغم من عدم الخلاص الفعلي للقسط الأول. فقد تم قبول دفعوعات متعلقة بهذا القسط ناهزت قيمتها الجمالية 2,055 م.د عن طريق شيكات تم رفضها من قبل البنوك. ولم يتمّ تحصيل ما يناهز 708 أ.د منها إلى موفى شهر جانفي 2020 وتم استخلاص ما قيمته 1,333 م.د بعد الأجال القانونية. وأدى ذلك إلى تمكين المدينين من سداد الديون المتخلدة بدمتهم على أقساط ثلاثية يمكن أن تصل إلى 5 سنوات وكذلك من تعليق إجراءات التتبع المتعلقة بالأقساط التي لم يحل أجل خلاصها دون وجه حق.

وتوصي محكمة المحاسبات بالعمل مستقبلا على إرساء إجراءات تضمن الاستخلاص الفعلي للقسط الأول قبل تمكين المدينين من الانتفاع بروزنامة الخلاص وذلك ضمانا لاستخلاص مستحقات الدولة ولتحقيق المساواة بين كل المدينين.

2-2 متابعة الاستخلاص

(1) تتمثل تكاليف العفو في خطايا المراقبة والتأخير ومصاريف التتبع التي يتم طرحها عند التزام المدين بتعهداته في إطار العفو الجبائي

(1) أصل الأداء باعتبار خطايا المراقبة وذلك إلى غاية 31 ديسمبر 2018.

(2) إلى غاية 27 ديسمبر 2019.

(3) تونس 1 وتونس 2 وتونس 3 وأريانة وبن عروس ومنوبة (توحيد حجم الخط لجميع الهوامش).

لم تتابع القباضات المالية استخلاص المبالغ المستوجبة بالنجاعة المطلوبة وذلك أساسا بالنسبة للعبو الجبائي لسنة 2019. فقد بلغت قيمة الأقساط التي حلّ أجلها دون أن يتم استخلاصها في 27 ديسمبر 2019 ما يناهز 54 م.د⁽⁴⁾ تخصّص 8.454 روزنامة دفع تمّ إبرامها من قبل 226 قباضة مالية وهو ما يمثل 23% من جملة الروزنامات المبرمة.

كما لم تُستأنف إجراءات التتبع في أغلب الحالات، حيث لم تقم القباضات المالية بأيّ إجراء تتبع في حق مدينين أبرمت معهم 6.200 روزنامة أي ما يمثل 73,34%. وتبلغ قيمة الأقساط غير المستخلصة المتعلقة بها ما يناهز 27,898 م.د أي ما يمثل 51,66% من الأقساط غير مستخلصة في التاريخ المذكور.

ورغم عدم خلاص الأقساط المستوجبة، تبيّن من خلال فحص قائمة تسجيل العقود بالقباضات المالية المتوفرة بمنظومة "رفيق" قيام على التوالي 178 و217 مدينا منهم بتسجيل عقود شراء أو بيع أصول خلال سنة 2019 وذلك بما قدره تباعا 283 م.د و392 م.د. وتجدر الإشارة إلى أنّه لا يتم إشعار قباض المالية بصفة آلية بتسجيل أيّ مدين لعقود. ومن شأن إضافة هذه الوظيفة لمنظومة رفيق أن تدعم إجراءات الاستخلاص.

وأفادت الإدارة العامة أنّها تبعا لتقرير المحكمة تولت تذكير القباض بوجود استئناف أعمال التتبع بالنسبة إلى المنخرطين الذين تخلفوا عن دفع أقساط حلّ أجلها وتولت مراسلة مركز الإعلامية لوزارة المالية قصد ربط وظيفة التسجيل بوظيفة الديون المثقلة.

ومن جانب آخر، سلّطت خطايا تأخير دون موجب على مدينين أبرمت معهم روزنامات يدوية في إطار العبو الجبائي لسنة 2019 بالرغم من تسديدهم للأقساط المستوجبة في أجلها حيث تمّ عند إدراج هذه الروزنامات بالمنظومة الإعلامية، اعتبار تاريخ الخلاص موافقا لتاريخ الإدراج بالمنظومة واحتساب خطايا تأخير على ذلك الأساس. ونذكر على سبيل المثال تسعة مدينين⁽¹⁾ تحملوا دون موجب خطايا تأخير جمالية قدرها 9.624 د.

وتوصي محكمة المحاسبات بحلّ الإشكال التقني في مستوى المنظومة الإعلامية الذي أدى إلى تسليط خطايا تأخير غير مستوجبة للحفاظ على حقوق المدينين وعلى مصداقية الإدارة إزاء المتعاملين معها. كما تؤكد على ضرورة حسن متابعة خلاص الأقساط المستوجبة وغير المستخلصة.

(4) المتعلقة بالقسط الثاني الموافق ل30 جوان 2019 والثالث الموافق ل30 سبتمبر 2019 من الروزنامات المبرمة.

(1) ينتمون إلى قباضات البحيرة وقطب الإستخلاص والمنزه السادس.

3.2 طرح مصاريف التتبع وخطايا المراقبة والتأخير

خلافًا للفصل 66 من قانون المالية لسنة 2016 لم تتولّ مصالح الإدارة العامة إلى غاية شهر جانفي 2020 طرح مصاريف تتبع وخطايا مراقبة وتأخير متعلقة بمدينين انخرطوا في إجراءات العفو لسنة 2016 والتزموا بتعهداتهم منذ موفى جوان 2018 على أقصى تقدير وذلك بمبلغ جملي يناهز 6,045 م.د وهو ما نجم عنه إضافة إلى تضخيم مبلغ الإيرادات غير المستخلصة، عدم إمكانية إصدار روزنامات في إطار العفو الجبائي لسنة 2019 لعدد من المدينين بسبب عدم إلغاء إدراجهم على مستوى "منظومة رفيق" من صنف المدينين المعنيين بالعفو لسنة 2016.

وأدى هذا الوضع إلى إبرام روزنامات يدوية من قبل مصالح الإدارة العامة لعدد من المدينين إلى غاية تسوية الوضعية وذلك على غرار ثلاثة مدينين بقباضة المالية بالبحيرة. وتبعاً لتدخل المحكمة تولت الإدارة العامة حث القباض لاستكمال عمليات طرح هذه المصاريف والخطايا.

4.2 تقييم نتائج العفو الجبائي

يتطلب إحكام سن إجراءات عفو جبائي بغية تحصيل موارد إضافية للدولة القيام بتقييم لإجراءات العفو السابقة. وفي هذا الصدد، لم تتولّ مصالح الإدارة العامة احتساب جملة المبالغ المستخلصة والمطروحة وتقييم نتائج العفو الجبائي لسنتي 2016 و2018.

وساهمت في ذلك الإشكاليات المتعلقة بمنظومة "رفيق" التي لا تمكّن من تقديم معطيات شاملة في هذا الخصوص.

كما ساهم عدم إدراج جملة الطروحات المتعلقة بالعفو الجبائي لسنة 2016 ضمن صنف "طروحات في إطار العفو" على مستوى منظومة "رفيق" في عدم التمكن من احتساب الكلفة الجمالية للعفو الجبائي، حيث تم إتباع طريقتين للقيام بالطرح إما عن طريق الطرح الآلي من قبل مصالح مركز الإعلامية بوزارة المالية أو عن طريق اعتماد إجراءات الطرح العادية.

ومن شأن تقييم مردودية وتكاليف إجراءات التخفيض أن يمكّن مصالح وزارة المالية والسلطة التشريعية من تقييم جدوى هذه الإجراءات لاحقاً.

ولئن يهدف سن إجراءات عفو جبائي مع المطالبين بالأداء إلى تعبئة موارد إضافية لتمويل ميزانية الدولة فإن شروط وإجراءات سنّ العفو الجبائي خلال الفترة المذكورة أدّى إلى انخراط عدد من المدينين في أكثر من عفو في شأن نفس الديون. وتمتعوا تبعاً لذلك بإيقاف التتبع على فترة أطول من تلك المحددة عند سنّ أول عفو انخرطوا فيه. ونذكر على سبيل المثال خمسة مدينين بقطب الاستخلاص

انخرطوا في العفو الجبائي لسنة 2016 بديون فاقت 14 م.د ولم يلتزموا بتعهداتهم ليتولوا بعد ذلك الانخراط في العفو الجبائي لسنة 2019.

*

* *

يتطلب تحسين نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة إحكام التخطيط والبرمجة لضمان نجاعة أعمال مختلف الأطراف المتدخلة في هذا المجال ووضع آليات المعالجة الملائمة لكل صنف منها بما يمكن من تدعيم الموارد الذاتية للميزانية والحد من اللجوء إلى الاقتراض قصد المحافظة على التوازنات المالية العامة خاصة في ظل الظروف الاقتصادية والمالية الصعبة التي تمر بها البلاد.

كما من شأن تحديد مؤشرات قيس أداء بصفة دقيقة تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات المراكز المحاسبية وطبيعة الديون وسنوات التثقيب أن يعكس صورة حقيقية حول مجهود استخلاص الديون الجبائية المثقلة.

ويتطلب ترشيد مجهودات القباض في تحصيل الموارد لضمان حقوق الخزينة وتكريس المساواة بين المطالبين بالأداء مزيد التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة من مصالح الجبائية ومصالح الاستخلاص في مختلف مراحل مسار الاستخلاص قصد تفادي القيام بأعمال تتبع لديون يكون مآلها الإلغاء.

ويهدف إعطاء صورة حقيقية وواقعية عن وضعية الديون الجبائية المثقلة الراجعة للدولة يتعين اتخاذ الاجراءات القانونية الكفيلة بتطهير حسابات المحاسبين العموميين وذلك بطرح المبالغ غير القابلة للاستخلاص.

ومن ناحية أخرى فإنه من شأن تقييم المصاريف الجبائية أن يمكن مصالح وزارة المالية والسلطة التشريعية من تقييم جدوى هذه الإجراءات لاحقا بهدف ترشيد تفعيل إجراءات العفو خاصة في ظل تواترها خلال السنوات الأخيرة ومحدودية مردودها.

ويستوجب حسن الاستعداد لاعتماد المحاسبة ذات القيد المزدوج معالجة الديون المتبقية للاستخلاص بهدف تصنيفها حسب درجة احتمال استخلاصها حتى يتم عند الاقتضاء تكوين الاحتياطات الضرورية الناجمة عن النقص في قيمة تلك الديون الراجع لعدم قابليتها للاستخلاص. كما يستوجب

الأمر تطوير نظام الرقابة الداخلية للمصالح المكلفة بالاستخلاص وتركيز نظام معلوماتي مندمج يوفر قاعدة معطيات ذات جودة تساعد على ترشيد منظومة الاستخلاص والتوجيه الأمثل لأعمال التتبع.

رد الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص

I - استخلاص الديون المثقلة

أ- منظومة استخلاص الديون

1- التخطيط والبرمجة

جوابا على جميع الملاحظات المثارة في هذا الشأن، تجدر الإشارة الى أنه:

- لضمان نجاعة منظومة الاستخلاص وتحسين النتائج حرصت الإدارة منذ سنة 2005 على تطبيق منهجية التصرف في الاستخلاص حسب الأهداف وتمكن هذه المنهجية من متابعة النتائج بناء على مؤشرات محددة وذلك على ثلاثة مستويات محلي وجهوي ومركزي وضبط مكان من الضعف واتخاذ الإجراءات التصحيحية.

وواصلت الإدارة منذ سنة 2013 في إطار تطبيق منهجية التصرف في الميزانية حسب الأهداف بوزارة المالية وعملا بمنشور السيد رئيس الحكومة عدد 42 لسنة 2012، تطوير الأساليب المعتمدة لترسيخ منهجية الاستخلاص حسب الأهداف وذلك بضبط هدف استراتيجي ضمن مشروع القدرة على الأداء "لبرنامج المحاسبة العمومية" حول تحسين استخلاص الديون العمومية على ضوء التقديرات السنوية لقانون المالية يضم عدة مؤشرات تمكن من قياسه مفصلة حسب أصناف الديون العمومية الفورية والمثقلة (الجبايئة وغير الجبايئة) والأنشطة المبرمجة لتحقيقها.

- أما فيما يتعلق بعدم تخصيص مؤشر قياس أداء حول نسبة استخلاص الديون الجبايئة المثقلة لسنتي 2018 و2019، تجدر الإشارة إلى أنه قد تمت مراجعة إطار القدرة على الأداء وأهداف ومؤشرات الأداء لوزارة المالية في إطار التوجهات المقترحة من قبل وحدة التصرف في الميزانية حسب الأهداف لوزارة المالية للتقليص من عدد المؤشرات والأهداف تطبيقا لمنشور السيد رئيس الحكومة عدد 42 لسنة 2012 (طريقة احتساب مؤشر "نسبة استخلاص الديون الجبايئة المثقلة" خلال الفترة 2014-2017 تمت بالاعتماد على استخلاصات السنة مقارنة بمبلغ التقييلات للسنوات الثلاثة السابقة بعد خصم الطروحات المتعلقة بنفس الفترة، باعتبار أن الاعتماد على مؤشر نسبة الاستخلاص مقارنة بجملة الديون المثقلة غير المستخلصة لا تعكس حقيقة

المجهودات المبذولة من قبل السادة قباض المالية بما أنها تحتسب على أساس جملة بقايا الاستخلاصات التي تحتوي على نسبة هامة من الديون التي استوفت حظوظها في الاستخلاص أو تتطلب إجراءات طويلة ومعقدة. لذا يتم تركيز الجهود على الديون الجبائية المثقلة الأكثر قابلية للاستخلاص والتي لا تتجاوز 3 سنوات.

أخذا بعين الاعتبار توصيات المحكمة، سيتم العمل على ربط إصدار التعليمات المتعلقة بتطبيق إطار القدرة على الأداء مع نشر قوانين المالية وذلك ابتداء من سنة 2021. أما بالنسبة للسنوات السابقة، فيفسر التأخير في ذلك بالمراحل التجريبية لتطبيق منظومة التصرف حسب الأهداف التي امتدت من سنة 2012 الى سنة 2017 وما يتطلبه كذلك تطبيق حوار التصرف.

- ولئن نصت تعليمات العمل عدد 33 الصادرة بتاريخ 12 مارس 2015 على اعتماد مؤشرات خصوصية في تحديد تقديرات مؤشرات استخلاص الديون الجبائية المثقلة على مستوى أمانات المال الجهوية تأخذ بعين الاعتبار طبيعة هذه الديون وسنة تثقيفها، غير أنه تعذر تطبيقها نظرا للصعوبات الفنية حيث لا تمكن المنظومة الاعلامية "رفيق" من احتسابها ولذا لم يتم اعتمادها في السنوات اللاحقة.

2- الهياكل المكلفة بمتابعة استخلاص الديون

- بخصوص اللجان التي تم إحداثها لمعاوضة المجهودات المذكورة، فإنه يجدر التوضيح :

- بالنسبة للجنة المركزية للاستخلاص، وبالرغم من عدم انعقادها على أهميتها، فقد حرصت الإدارة على معالجة مختلف الملفات المستعصية بما أتيح للإدارة من اليات بديلة على غرار عقد جلسات العمل والقيام بزيارات ميدانية وبرمجة دورات التكوينية وغيرها بما ساهم في تحقيق نسب تطور استخلاص بنسب مرضية عموما خلال السنوات الماضية حيث بلغت %58,7 سنة 2019.

- بالنسبة للجان الجهوية للاستخلاص، فإن عدم انعقادها بالدورية المطلوبة خلال الفترة بين 2015 و2018 يعزى في جانب إلى صدور قوانين العفو الجبائي التي تطلبت تركيز الجهود على التعريف بالامتيازات التي تمنحها هذه القوانين لدعوة أكبر عدد ممكن من المدينين للانتفاع بها الأمر الذي أدى إلى محدودية نسبة تغطية القباضات المالية تبعا لإيجاد حلول لعديد الملفات التي كانت تطرح إشكالا في إطار تطبيق تلك القوانين.

أما بخصوص اللجنتين التابعتين لأمانتي المال الجهوية بتونس 1 ومنوبة، فقد حرصت أمانتا المال على متابعة الديون الجبائية المثقلة من خلال عقد جلسات عمل دورية لخلايا الاستخلاص وتكثيف الزيارات الميدانية للقباضات المالية وكانت نتائج أعمالها مثمرة وذات مردودية.

- بخصوص منهجية انتقاء الملفات التي تعرض على انظار اللجان الجهوية للاستخلاص فان عرضها من عدمه يبقى رهين ما تثيرها من إشكاليات وصعوبات في التثقيف والاستخلاص.

- فيما يتعلق بالنقص في عدد أعضاء خلايا الاستخلاص بالقباضات المالية وعدم تفرغهم فستعمل الإدارة على تدعيم القباضات المالية بالأعوان متى توفرت الآلية لذلك (آلية الانتداب، آلية النقل، آلية الحراك الوظيفي . .).

ب- إجراءات استخلاص الديون

1- التثقيف

في غياب أجل محدد لانجاز عملية التثقيف فإنه يحدث بالنسبة للديون الجبائية الصادرة في شأنها قرارات توظيف إجباري أن يتم ارسال الملفات المادية المتعلقة بها بفارق زمني عن تضمينها بالمنظومة الإعلامية مما يترتب عنه التأخير في التصديق على التعهد بها .

بقصد تلافي النقائص في عملية التثقيف وإضفاء مزيد من النجاعة عليها، فإنه سيتم في إطار المشروع المتعلق بالتصورات الأولية لتجديد المنظومة الإعلامية للجبائية والاستخلاص FAST إرساء رقابة داخلية ناجعة .

3- أعمال التتبع في المرحلة الرضائية والجبرية

يحدث في بعض الحالات أن يبادر المدين منذ تثقيف الدين بتسديد تسبقة وإبرام روزنامة دفع والشروع في تسديد أقساطها، وبذلك لا يتم تبليغ الإعلام في شأنه إلا عند التحلل عن تسديد قسط . ويفسر التأخير في توجيه الإعلام في حالات أخرى، لعدم وجود المدين بالعنوان المحدد أحيانا وأحيانا أخرى بسبب تواتر صدور قوانين العفو التي تطلبت تركيز الجهود على التعريف بامتيازاته والتي ينجر عنها ارتفاع كبير في عدد التثقيلات والاستخلاصات والطروحات، وغيرها من الأسباب مثل النقائص التي تشوب المنظومة الإعلامية وعدم توفر العدد

الكافي من عدول الخزينة والأعوان مجاليا الإستخلاص مقارنة بالحجم الكبير للديون المثقلة. وهو ما ينطبق على أغلب الحالات للعيونة المشار إليها بتقرير المحكمة.

- مع التأكيد على أنهم غير مطالبين طبقا للتشريع الجاري به العمل في بعض الحالات باستنفاذ هذه المرحلة على غرار بطاقات الإلزام الصادرة ضد المعارض لديه وتلك الصادرة من أجل استخلاص القسط أو الأقساط المتخلف عن تسديدها في إطار المصالحة الجبائية أو العفو الجبائي ولئن انجر عن عدم تبليغ الاعلام الغاء بطاقات الإلزام من قبل القضاء فإن ذلك لا يحول دون تصحيح الإجراءات بإعادة توجيه الإعلام وإصدار بطاقة إلزام.

- وبخصوص العينة المتعلقة بعدم توجيه الاعلام قبل اصدار بطاقات الإلزام في شأن أربع شركات، يجدر التوضيح بأنه تبين بالرجوع إلى الملفات المادية لهذه الاخيرة، وجود إعلانات تتعلق بثلاث حالات منها وذلك بتواريخ سابقة لإصدار بطاقات الإلزام وحالة أخرى لا تستوجب استنفاذ المرحلة الودية لتعلقها بتبعات في إطار استخلاص أقساط روزنامة مبرمة تطبيقا لقانون المصالحة الجبائية، فضلا على أن هذه الفصول شملتها إما عملية استخلاص كلي لمبلغ الدين بالنسبة لأحدها وكذلك عمليات طرح كلي بالنسبة لاثنتين منها ومواصلة التبعات في الحالة المتبقية.

- بخصوص عدم تولى قباض المالية مواصلة الإجراءات الجبرية بعد انتهاء الأجل الخاص بالأعمال الرضائية، تجدر الإشارة الى أنه بالرغم من أن التشريع الجاري به العمل في مجال إستخلاص الديون العمومية لم يحدد آجالا للشروع فيها، غير انه حفاظا على حقوق الخزينة، يحرص قباض المالية على إنجاز الأعمال المستوجبة في آجال معقولة بالرغم من الصعوبات التي تعترضهم في أغلب الحالات وهو ما ساهم في تحقيق تطور هام في المبالغ المستخلصة خلال السنوات الأخيرة كما يبينه الجدول التالي:

2019	2018	2017	2016	2015	
63%	9.5%	15.04%	25.7%	54.3%	نسبة تطور استخلاص الجبائية المثقلة الديون

- أم بخصوص انعدام التبعات فان ذلك يفسر أساسا بعدم جاهزية المنظومة الإعلامية في صيغتها الحالية لإدراج بعض أعمال التبع المنجزة بها على غرار الاعتراضات الآلية أو الإجراءات المنجزة عن طريق عدول التنفيذ أو تلك المنجزة ضد المعارض. وقد يعود عدم إنجاز أعمال التبع الجبرية إلى تقدم المدين لتسوية وضعيته بعد تبليغه الإعلام بإبرام روزنامة خلاص أو إلى الانتفاع بإيقاف التنفيذ على معنى الفصل 52 من مجلة الحقوق

والإجراءات الجبائية أو في إطار الإجراءات الجماعية أو كذلك إلى تعلق الديون بالأشخاص الطبيعيين المصادرة أملاكهم والتي لا يمكن إنجاز تتبعات في شأنها الأمر الذي يجعل الجزم بسقوط بعض الديون بمرور الزمن أمر غير مؤكد كما هو الشأن بالنسبة لـ 13 فصل موضوع العينة ، فإنه بالرجوع إلى ملفاتها المادية، تبين أنها لم تسقط بمرور الزمن باعتبار أن إجراءات الاستخلاص متواصلة في شأنها، فضلا على أنه بالنسبة إلى الفصول الثلاثة المثقلة بالقباضة المالية بجي المهرجان بمبلغ جملي قدره 8.225 د فقد تبين أن أحدها قد تم استخلاص كامل مبلغه المقدر بـ 4.237 د .

- فيما يتعلق بتمثيل الدولة لدى المحاكم وتقديم الوثائق الضرورية لضمان حقها، تجدر الإشارة إلى أنه فضلا على الصبغة الكتابية للإجراءات لدى المحاكم في مادة الاعتراضات على بطاقات الإلزام التي لا تستوجب الحضور المستمر لممثل الإدارة بجميع الجلسات باعتبار أسبقية تقديم تقارير كتابية في هذا الصدد، فإن العينة الواردة بتقرير المحكمة لا تتعلق ببطاقات إلزام صادرة ضد المدينين الأصليين وإنما ضد أطراف معترض لديها مع التأكيد على أن إلغاءها لا يحول دون تصحيح الوضعية في إطار تتبع المعارض لديه في صورة إلغاء البطاقة لأسباب شكلية ودون تتبع المدين الأصلي بالتوازي مع ذلك لاستخلاص الديون المثقلة ضمانا لحقوق الخزينة .

- أما بالنسبة لإلغاء بطاقات إلزام صادرة ضد معترض لديه، فإنه تجدر الإشارة إلى أنه لا يكفي لإخلاء مسؤولية هذا الأخير التمسك بتقيده بجميع الالتزامات المحمولة عليه بمجرد تقديم تصريحه وإنما يجب أن يتم ذلك في الأجل القانوني وباستعمال النموذج المعد من طرف الإدارة وأن يكون التصريح مطابقا للحقيقة ومتبوعا بتسليم الأموال المصرح بها إيجابيا وفي الحالات المغايرة يحق لقباض المالية إصدار بطاقة إلزام ضده تطبيقا للفقرة 7 من الفصل 31 من مجلة الحاسبة العمومية .

II- معالجة الديون المثقلة

أ- هيكلية الديون المثقلة

1- توزيع الديون حسب المبالغ

في إطار متابعة استخلاص الديون الجبائية المثقلة، عملت الإدارة على وضع استراتيجية تعتمد على منهجية استهداف الديون ذات المبالغ الهامة وإعطائها الأولوية القصوى في المتابعة (Hiérarchisation et ciblage) وذلك بإصدار تعليماتها في الغرض عبر المذكرات الداخلية وتعليمات العمل وجلسات العمل والدورات التكوينية وعلاوة على ذلك بادرت الإدارة إلى تبني تمشي يعتمد على :

- اجراء حملات تحسيسية لحث المدينين بالاتصال بالقباضات المالية لتسوية الديون المتخذة بدمتهم وذلك عبر البريد الإلكتروني أو الارساليات القصيرة أو بمراسلات عادية .
- تركيز آليات تشبيك المعطيات وإبرام اتفاقيات لتبادل المعلومات بين مختلف الإدارات التي تحتكم بمناسبة انجاز مهامها على معلومات ذات صلة بالاستخلاص .
- تقديم مقترح تركيز تطبيقية إعلامية لتصنيف الديون الجبائية المثقلة، ضمن مشروع FAST، يهدف أساسا إلى مساندة قباض المالية في استخلاص الديون وذلك باستهداف الملفات الأكثر قابلية للاستخلاص وإحكام متابعة استخلاص الديون ومراقبتها على المستوى الجهوي والمستوى الوطني .

وبالنسبة الى ملاحظة المحكمة المتعلقة بعدم ضبط آليات المساعدة والمساندة المزمع تأمينها من قبل كل من اللجنتين المكلفتين بمتابعة استخلاص الديون الجبائية المثقلة بكل من قطب استخلاص أداءات المؤسسات الكبرى وقطب استخلاص أداءات المؤسسات المتوسطة لفائدة قابضي المالية المعنيين يجدر التوضيح أن البت من قبلها في ملفات الديون الجبائية المثقلة يتم وفقا للإجراءات والقواعد المنصوص عليها بالتشريع والتراتبية الجاري بها العمل وذلك على غرار باقي الديون العمومية .

4- تقادم الديون

- تجدر الإشارة الى أن بقايا استخلاص الديون الجبائية تتضمن نسبة 52% منها قابلة للاستخلاص في حين أن 48 % منها صعبة الاستخلاص متخذة بذمة لآشخاص طبيعيين مصادرة أملاكهم أو مؤسسات عمومية تشكو صعوبات مالية وشركات غير موجودة منها شركات أجنبية غادرت البلاد وشركات التجارة الدولية ومدنين منتفعين بتوقيف التنفيذ في اطار إجراءات جماعية أو في اطار أحكام الفصل 52 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبلية أو تعلقها بديون موضوع قرارات توظيف إجباري صدرت في شأنها أحكام أو قرارات قاضية بإلغائها لم يتم تفعيلها لعدم توصل قباض المالية بمذكرات الطرح أو موضوع نزاع يتعلق بالاستخلاص .

- فيما يتعلق بالتقادم، يجدر التوضيح، من الناحية القانونية، أن الفصل 36 من مجلة المحاسبة العمومية ينص على أن سقوط حق تتبع استخلاص الديون العمومية بالتقادم يحصل بانقضاء 5 سنوات تحسب ابتداء من غرة جانفي للسنة الموالية للسنة التي أصبحت خلالها مستوجبة الدفع . وذلك في غياب أعمال قاطعة للتقادم المنصوص عليها بالفصل 36 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية والتي يترتب عليها، في صورة إجرائها، فتح مدة خماسية جديدة للتقادم تحسب ابتداء من غرة جانفي للسنة الموالية لسنة إجراء العمل القاطع .

والملاحظ أن التمسك بالتقادم في مواجهة الإدارة يتم في نطاق دعوى ترفع من قبل المدين أمام الجهة القضائية المختصة لاستصدار حكم يقر بذلك، وهو ما تنص عليه أحكام الفقرة 2 من الفصل 385 من مجلة الالتزامات والعقود بقولها أنه ليس للمحكمة أن تستند إلى مرور الزمن من تلقاء نفسها حتى يجتج به الخصم، وهو ما تؤكد به جملة الأحكام الصادرة في الغرض.

مع التأكيد من الناحية العملية، أن الجزم بسقوط حق تتبع الدين بالتقادم يتطلب الرجوع إلى الملف المادي للمدين، باعتبار أن القوائم المستخرجة من المنظومة الإعلامية رفيق تعتبر نسبية وغير دقيقة إذ أنها لا تتضمن آثار الفصل 40 من قانون الملتقى لسنة 2012 التي أقرت تعليق سريان آجال التقادم في مادة استخلاص الديون العمومية المثقلة بالنسبة للفترة الممتدة من 17 ديسمبر 2010 إلى 31 ديسمبر 2012 وكذلك بعض التبعات والأعمال القاطعة للتقادم على غرار الجدولات المبرمة أو الاعتراضات الآلية أو توقيف التبع في إطار إجراءات جماعية أو أعمال التبع المنجزة عن طريق عدول التنفيذ وكذلك أعمال التبع المنجزة في إطار مهمات تكليف والأعمال المنجزة ضد الأشخاص المعترض لديهم. كما أن جانب هام من هذه الديون تتعلق بالأشخاص الطبيعيين المصادرة أملاكهم ولا يمكن إنجاز تبعات في شأنها. ويعمل قباض المالية على استخلاص الديون والحيلولة دون سقوطها بمرور الزمن وذلك بالقيام بالتبعات المتاحة قانونا حسب المعطيات المتوفرة حول الذمة المالية للمدينين.

- لقد تمت الإشارة ضمن تقرير المحكمة إلى إنجاز أعمال تتبع فقط بغاية تفادي سقوط الديون بالتقادم، فإننا نؤكد على أن أعمال التبع المنجزة من قبل المحاسبين العموميين، سواء كانت تنفيذية أو تنفيذية، تعتبر إجراءات قانونية وواجب محمول عليهم، الهدف منها حسب الحالة إما حماية الدين العمومي أو استخلاصه والتي يترتب عليها آليا قطع مدة التقادم السابقة وسريان مدة تقادم جديدة عملا بالفصل 36 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية.

ب- تصنيف الديون

1- شمولية التصنيف

إن عملية تصنيف الدين المثقلة هي عملية متواصلة في الزمن تمر على مرحلتين تمثل الأولى في تصنيف الدين وتمثل الثانية في تدقيق التصنيف كما طرأت معطيات جديدة على وضع المدين. وما انفكت الإدارة تحت قباض الملتقى على استكمال تدقيق تصنيف الدين.

هذا ويجدر التأكيد على أن عدم دقة التصنيف لا تؤثر على المعطيات المتعلقة بالديون المتبقية للاستخلاص وإنما بالمعطيات المتعلقة بالتصنيف كما أنها لا تحول دون القيام بإجراءات التبع باعتبار أن إجراءاتها يستوجب في كل الحالات الرجوع إلى الملفات المادية للمدينين باعتبار عدم جاهزية المنظومة الإعلامية كما تمت الإشارة إليه سابقاً .

وفي صورة ورود معطيات جديدة على وضع المدين أو معاينة خطأ في تصنيف الحق فإنه يمكن لقاibus الملتزم تحيين التصنيف أو إصلاحه .

2- معالجة الديون المصنفة

2-1 ديون المدينين غير المتواجدين بمقراتهم المصرح بها

عملاً بتوصية محكمة المحاسبات، تعمل الإدارة على التنسيق مع مصالح الإدارة العامة للأداءات قصد إيجاد السبل الكفيلة لتحديد العناوين والمقرات الفعلية للمدينين غير المتواجدين بمقراتهم المصرح بها قصد استخلاص الديون المتخلدة بذمتهم .

2-2 ديون تم تعليق إجراءات استخلاصها

وتفسر مواصلة تعليق أعمال تتبع في شأن الديون المنتفحة، طبقاً لأحكام الفصل 52 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية، بتوقيف التنفيذ لسنوات بالرغم من صدور أحكام ابتدائية في أغلب الحالات بعدم توصل قباض المالية بمذكرات الطرح أو التعديل من مصالح المراقبة الجبائية . ويجري حالياً التثبت في هذه الوضعيات بالتنسيق مع مصالح الأداءات قصد مدّ قباض المالية بمآل القضايا المرفوعة لالتخاذ ما يتعين في الغرض .

- فيما يتعلق بإيقاف التنفيذ في إطار روزنامات دفع الديون العمومية، يجدر التوضيح أن إبرام هذه الجدولات لا يتم بصفة آلية بل يعد استثناء للمبدأ العام في استخلاص الديون العمومية الذي يقتضي تسديد كامل الدين المستوجب دفعة واحدة، ويتم ذلك إما في إطار جدولة عادية ضببت المذكرة العامة عدد 114 بتاريخ 12 ديسمبر 2008 شروطها ومقاييسها ومتابعتها أو في إطار قوانين العفو الجبائي طبقاً لمقتضيات قرارات وزير المالية الصادرة في الغرض . مع الإشارة إلى أن هذه القوانين نصت على إمكانية التمديد في الجدولات المبرمة .

وتفاعلا مع ملاحظات المحكمة، سيتم مستقبلا عند تقديم مبادرات تشريعية من قبل الوزارة المكلفة بالمالية تتعلق بسن قوانين عفو جبائي بالحرص على إدراج مقتضيات تتعلق بإلغاء الروزنامة في صورة تجاوز الأقساط غير المدفوعة سقفا معيناً وبشروط الانتفاع بالتمديد في الجدولة.

- فيما يتعلق بإيقاف التنفيذ في إطار الإجراءات الجماعية، بالإضافة إلى إخضاع الديون العمومية في هذا الإطار إلى قاعدة إيقاف التنفيذ الفردية، فإن تعدد المتدخلين وطول الآجال والإجراءات في هذا الصنف من القضايا أمام المحاكم من شأنه تعطيل استخلاص جميع الديون ومن بينها تلك الراجعة لخزينة الدولة. ومن المتوقع بصدور القانون عدد 36 لسنة 2016 المتعلق بالإجراءات الجماعية، أن تتم تسوية الديون العمومية في آجال معقولة إما باستخلاصها وبطرح الباقي للاستخلاص.

- بخصوص عدم تطهير حسابات المحاسبين العموميين بعنوان الديون المثقلة الخاضعة إلى إجراءات جماعية تم ختمها بصدور أحكام في شأنها، تجدر الإشارة إلى أن الإدارة قد حرصت على تنظيم عملية الطرح بهذا العنوان وذلك بإصدار مذكرات في الغرض خلال السنوات 2008 و2010 و2012 غير أن تفعيلها يواجه عدة صعوبات من أبرزها توفير الوثائق المؤيدة لذلك.

وبخصوص الشركات التي تم حسب الحالة ختم فلستها أو ختم تصفيتها أو إحالتها للغير، فإنه تمت دعوة السادة أمناء المال الجهويين بتونس 2 وتونس 3 قصد التثبت فيها وتسوية وضعيتها.

- بالنسبة لديون الأشخاص الطبيعيين الذين تمت مصادرة أملاكهم فإن الفصل 6 من المرسوم عدد 13 لسنة 2011 المؤرخ في 14 مارس 2011 كما تم تنقيحه وإتمامه بنصوص لاحقة ألقى على دائني هؤلاء الأشخاص ومن بينهم المحاسبين العموميين واجب وحيد يتمثل في تقديم التصريح بالديون الثابتة المستحقة عليهم لدى لجنة المصادرة في انتظار توزيع محصول تصفية أملاكهم من قبل اللجنة الوطنية للتصريف في الممتلكات والأموال المعقّية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة.

ج- طرح الديون وإجراءات العفو

1- الطرح

في إطار الشروع في تفعيل أحكام الفصل 83 من مجلة المحاسبة العمومية ووجهت الإدارة استشارة الى السادة أمناء المال الجهويين، في شكل مذكرة عمل عدد 15 بتاريخ 14 مارس 2005، لإبداء الرأي في المقاييس والمؤيدات الضرورية التي يمكن اعتمادها للقيام بإجراءات طرح الديون. غير أنه تعذر تفعيل هذا الفصل لوجود عدة صعوبات على غرار حصر حالات تعذر الاستخلاص وضبط المؤيدات المطلوبة.

1-1 آجال الطرح

تجدر الإشارة إلى أن طرح الديون الجبائية المعنية بالتعديل أو الإلغاء من قبل المحاسبين العموميين يتطلب استكمال جميع الوثائق المؤيدة لذلك مثل محاضر الصلح ومذكرات التعديل أو الطرح والأحكام القضائية.

2-1 الطرح في إطار النزاع الجبائي

2- العفو الجبائي

1-2 الانخراط في العفو الجبائي

- بخصوص إعداد دراسة حول تكاليف ومردودية العفو الجبائي لسنة 2019 مرفقة بمشروع قانون المالية، يجدر التوضيح بأنه قد تعذر إعدادها نظرا إلى أن هذا القانون تم سنه بمبادرة تشريعية خلال مناقشة أحكام قانون المالية لسنة 2019 على مستوى لجنة المالية بمجلس نواب الشعب.

- بخصوص نسبة الانخراط في العفو الجبائي

- بالنسبة لسنة 2018، كانت النسبة المسجلة ضئيلة بسبب قصر الآجال الممنوحة وشروط تطبيقه التي لم تكن محفزة للمدينين.
- بالنسبة لسنة 2019، حيث أن المبلغ الجملي لبقايا الاستخلاص بعنوان الديون الجبائية في الأصل إلى حدود 31 ديسمبر 2018 تضمن ديون قديمة غير قابلة للاستخلاص وديون أخرى كانت معنية

بإجراءات العفو التي تواترت ولم يتم الانخراط في شأنها، فإنه لا يمكن اعتماده لتحديد نسبة الانخراط في العفو، فقد تم ضبط البقايا القابل أغلبها نظرياً للاستخلاص والعائدة لتقديرات سنة 2016 إلى سنة 2019 والمستهدفة بالفصل 73 من قانون العفو لسنة 2019 في حدود 3.969,145 م.د حسب تقديرات الإدارة وهو ما تأكد من خلال النتائج المحققة باعتبار أن مبلغ الروزنامات المبرمة إلى موفى ديسمبر 2019 بلغ 1.889,367 م.د تكون بذلك نسبة الانخراط 47% وتم استخلاص إلى موفى أكتوبر 2020 مبلغ 705.563 م.د أي ما يعادل نسبة 37.35% من مبلغ الإنخرطات.

- بخصوص دفع القسط الأول بواسطة شيك للانخراط في العفو الجبائي

يتجه التوضيح أنه اعتباراً إلى أن الشيك هو وسيلة من وسائل الدفع المنصوص عليها بمجلة المحاسبة العمومية، فقد تم تمكين المدينين من الانخراط في العفو بناء على شيك بقيمة القسط الأول من الروزنامة في الأجل القانوني مقابل وصل خلاص في ذلك.

وعلاوة على عدم إمكانية إلغاء وصل الخلاص الذي سبق إصداره، فإنه إذا ما تم رفض الشيك عند تقديمه للخلاص لعدم توفر الرصيد أو لأي سبب آخر، يتولى قابض المالية عملاً بالترتيب الجاري بها العمل، فتح تسبقة على مستوى عمليات الخزينة بعنوان شيكات غير مسددة ومتابعة تسويتها وفقاً للإجراءات القانونية المستوجبة. وطبقاً لأحكام الفصل 73 من قانون المالية لسنة 2019، فإنه لا يمكن إلغاء روزنامة الدفع المبرمة إلا بعد انقضاء أجل الستين يوماً من انتهاء آخر قسط حلّ أجله.

وتجدر الملاحظة أنه في هذا الإطار تمت تسوية وضعية الشيكات المرفوضة بنسبة 58% منها أما الباقي فهي محل إجراءات تتبع لتسوية التسبقات المفتوحة بعنوانها.

مع التأكيد على أن مجلة المحاسبة العمومية ضبقت على سبيل الحصر الوسائل التي يتم بموجبها خلاص الديون العمومية ونجد من بينها الشيكات ولم تفرد هذه الأخيرة بأحكام خاصة بها، فضلاً على أن رفض الخلاص بواسطة الشيك أو إفرادها بشروط خاصة لقبولها يتنافى مع مجهودات الدولة الرامية إلى الحد من تداول الأموال نقداً Decashing.

وتفاعلاً مع ملاحظات المحكمة سيتم مستقبلاً عند تقديم مبادرات تشريعية من وزارة الاقتصاد والمالية ودعم الاستثمار تتعلق بسن قوانين عفو جبائي بالحرص على إدراج مقتضيات تتعلق بضبط شروط لضمان

التسديد الفعلي للقسط الأول أو باقي الأقساط من روزنامة الدفع تحت طائلة حرمانه من الانخراط في إجراءات العفو أو مواصلة الانتفاع به .

2-2 متابعة الاستخلاص

- قامت مصالح الإدارة بتذكير قباض المالية بوجوب استئناف أعمال التتبع بالنسبة إلى المنخرطين الذين تخلفوا عن دفع أقساط حل أجل دفعها . وفي هذا الإطار وبالرغم من الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد على إثر تداعيات الجائحة الصحية كوفيد19، التي أثرت على السير العادي للعمل بالقباضات المالية وعلى المناخ الاقتصادي والاجتماعي للمدينين، فقد بلغ مجموع أعمال التتبع الرامية إلى استخلاص الأقساط التي حل أجلها إلى موفى نوفمبر 2020 ما جملته 3359، علاوة على الاعتراضات المنجزة آليا بين المحاسبين العموميين عبر منظومتي رفيق وأدب .

مع العلم أنه تم استخلاص مبلغ 33,294 م.د الى موفى 23 أكتوبر 2020 من جملة 54م.د مبالغ أقساط حل أجل دفعها ولم يتم استخلاصها بتاريخ 27 ديسمبر 2019 .

كما تمت تسوية وضعية 2861 روزنامة من جملة 8454 روزنامة دفع تم إبرامها في إطار العفو الجبائي موضوع المبلغ 54 م.د المتعلق بمبالغ أقساط حل أجلها ولم يتم استخلاصها إما باستكمال خلاصها أو بإلغائها بسقوط حق الانتفاع بامتيازات العفو الجبائي باعتبار فوات 60 يوم من تاريخ أجل خلاص آخر قسط بها .

3-2 طرح مصاريف التتبع وخطايا المراقبة والتأخير

لقد تم الاعتماد في طرح الخطايا في إطار الانتفاع بقوانين العفو على اجراء مبسط آلي كقاعدة عامة كما هو الشأن بالنسبة لطرح الخطايا في إطار إجراءات التخفيض على معنى الفصل 66 من قانون المالية لسنة 2016، غير انه تعذر طرح الآلي بالنسبة للفصول التي تم اعتماد تاريخ تبليغ نتائج المراجعة في ادراجها للانتفاع بالفصل 66 من نفس القانون، والتي تستجيب لشروط الطرح و تم اللجوء الى إجراءات الطرح اليدوية وللتسريع في إنجاز عمليات الطرح تم إصدار تعليمات عمل عدد 48 بتاريخ 27 أوت 2018 بغرض استكمال إجراءات الطرح في شأنها .

واستعدادا لتطبيق أحكام الفصل 73 من قانون المالية 2019، تم إصدار تعليمات العمل عدد 19 بتاريخ 7 مارس 2019 لاستحث قباض المالية وأمناء المال الجهويين على الإسراع في إنجاز عمليات الطرح وتم تمكينهم من قوائم في الفصول التي تستجيب لشروط الطرح والتي تعذر على مصالح مركز الإعلامية طرحها آليا وذلك بالتوازي مع معالجة كل الإشكاليات المطروحة بهذا العنوان، من قبل المصالح المركزية .

4-2 تقييم نتائج العفو

في إطار الفصل 66 من قانون المالية لسنة 2016، تولت الإدارة إبان انتهاء آخر أجل للدفع تقييم مردودية اجراءات التخفيض باعتماد العناصر الإحصائية تتعلق بالمدينين (المدينين المعنيين نظريا بالانخراط والعدد الجملي للمطالب المودعة للانخراط بإجراءات التخفيض) وأخرى تتعلق بالديون (جملة المبالغ المعنية بالانخراط نظريا وجملة المبالغ المبرم في شأنها تعهدات وجملة المبالغ المستخلصة والمطروحة) .

- بخصوص انخراط المدينين في أكثر من عفو جبائي في شأن نفس الديون، يجدر التوضيح بالرغم من أن قوانين العفو هي قوانين استثنائية، فإن الهدف من سنهما تسوية وضعية الديون المثقلة بتمكين أكبر عدد ممكن من المدينين من الانخراط في إجراءاتها متى توفرت الشروط التي جاءت بها .

مع التأكيد على أنه من بين الآثار المترتبة عن الانخراط في هذه الإجراءات إيقاف التبعات في شأن الديون المشمولة به وأن استئناف التبعات في إطار العفو يكون في حدود القسط أو الأقساط التي حلت آجالها ولم يتم تسديدها، وهو ما ينطبق على العينة بقطب استخلاص المؤسسات الكبرى المذكورة بتقرير المحكمة والتي تتعلق بمؤسسات تنتمي إلى قطاعات تمر بصعوبات اقتصادية أو بمنشآت عمومية، تجدر الملاحظة أنه تم استئناف التبعات في شأن البعض منها، أما البعض الآخر فقد انخرط في إجراءات العفو لسنة 2019 . وتم استخلاص ما يفوق 5.3 مليون دينار .

وختاماً يجدر التأكيد أن تجاوز النقائص والملاحظات المرتبطة بالمنظومة الإعلامية " رفيف " كتحديد المؤشرات وتصنيف الديون وغيرها المثارة من قبل المحكمة سيتم العمل على تجاوزها في إطار المشروع المتعلق بالتصورات الأولية لتحديد المنظومة الإعلامية للجباية والاستخلاص .

رد مصالح الإدارة العامة للأداءات

ملخص الملاحظة

- لم يتم التمكن من تقليص معلق الفترة الفاصلة بين تاريخ تبليغ قرار التوظيف الإجباري وتاريخ تعهّد القابض بالملف بالنسبة للبلد التي تفوق 100 ألف دينار حيث بلغ ما يناهز 30 يوما خلال السنوات من 2013 إلى 2018 لتصل في بعض الحالات إلى 176 يوما . ومن شأن طول الآجال أن يحرم الخزينة من موارد مالية في السنة المعنية بنشأة الدين في ظرف تتجه فيه المالية العمومية إلى التداين .

الإجابة

- يجدر التمييز بين الفترة الفاصلة بين تاريخ تبليغ القرار التوظيف الإجباري وتاريخ إرساله إلى السيد قابض المالية لتثقيله وبين الفترة الفاصلة بين تاريخ تبليغ قرار التوظيف الإجباري وتاريخ تعهد السيد قابض المالية به .

وتحرص المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات على تثقيف قرارات التوظيف الإجباري مباشرة إثر تثقيفها . وقد تم الإذن لوحدة تفقد المصالح الجبائية برمجة عمليات تفقد موجز خاصة بمحور تثقيف قرارات التوظيف الإجباري صلب برنامج عملها لسنة 2021 .

ملخص الملاحظة

- لوحظ وجود 101.002 مدينا تعلقت بهم ديون جبائية غير مستحصلة بقيمة 1.418,794 م.د غير موجودين بمقتضى المصحح بها أو لا تتوفر معلومات صحيحة ودقيقة حول مقلّتهم اتمّ حال دون تمكّن مصالح القباضات المالية من القيام بأعمال التبليغ والتنفيذ عليهم . وهو ما يمثّل على التوالي 24,71 % و 13,21 % من العدد الجملي للفصول ومن القيمة الجمليّة لها على المستوى الوطني .

الإجابة

- شرعت الإدارة العامة للأداءات منذ سنة 2013 في استغلال وظيفة جديدة بمنظومة " رفيق" للإعلامية تسمى ratissage (المطالبون بالأداء غير المتواجدون بمقراتهم المصحح بها) حيث مكنت هذه الوظيفة

السادة القباض ورؤساء مكاتب مراقبة الأداءات من توجيه عديد المطالبين بالأداء إلى مكاتب مراقبة الأداءات الراجعين إليها بالنظر قصد تسوية وضعياتهم الجبائية وإعلامهم بعناوين مقراتهم الجديدة،

- تقوم مكاتب مراقبة الأداءات بصفة دورية رغم ضعف إمكانياتها البشرية والمادية بأعمال مسح جغرافية وتتولى عند إكتشافها لمطالبين بالأداء قاموا بتغيير عناوين مقراتهم دون إعلام الإدارة بتحرير محاضر جبائية جزائية في الغرض وتحين عناوينهم بمنظومة رفيق للإعلامية .

ملخص الملاحظة

- لوحظ عدم موافاة كل من قابض قطب استخلاص المؤسسات الكبرى وقابض المنزه السادس بمآل النزاعات المتعلقة بالاعتراض على قرارات التوظيف الإجباري وعدم توطئه ما بنسخ من الأحكام الابتدائية الصادرة عن الدوائر القضائية ومذكرات التعديل أو التأييد لقرارات التوظيف من قبل مصالح المراقبة الجبائية⁽¹⁾ باعتبارها طرفا في النزاع وذلك خلافا لقباضات أخرى تابعة لنفس أمانة المال .

- ويبيح عدم تمكن قابض المالية من مذكرات تعديل أو تأييد قرارات التوظيف الإجباري وبنسخ من الأحكام الابتدائية إلى تواصل تعليق أعمال التعمير لبعض الين لسنوات طويلة بما يقلص من احتمال استخلاصها ويجعل المدينين المعنيين بها في منأى عن أعمال التعمير .

الإجابة

وحول عدم موافاة السادة قابض المالية بمذكرات تعديل أو تأييد قرارات التوظيف الإجباري وبنسخ من الأحكام الابتدائية الصادرة في الغرض نفيكم بما يلي:

1- يتم إعلام قابض قطب استخلاص أداءات المؤسسات الكبرى بجميع الأحكام الابتدائية الصادرة وذلك سواء تضمنت تأييدا أو تعديلا أو إلغاء لقرار التوظيف الإجباري. بمآل قرار التوظيف الإجباري،

والإشارة وتعليقا على استفساركم يتم توجيه نسخة من الحكم المشار إليه مرفقا بالإعلام بمآل قرار التوظيف الإجباري .

(1) إدارة المؤسسات الكبرى ووحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية والمركز الجهوي للأداءات بأريانة ومكتب مراقبة الأداءات المنزه السادس.

وعلى هذا الأساس فإنه وإن في بعض الفترات لم يتم توجيه مذكرات تعديل إلى القابض تم إعلامه بمآل قرار التوظيف الإجباري الصادر في شأنه حكم ابتدائي ومن الطبيعي أن الحكم الذي وقع الإعلام به يتضمن المبلغ الواجب متابعة استخلاصه .

2- في بعض الفترات تمت الاستعاضة عن مذكرة التعديل بالإعلام بالحكم وهو إجراء لا يمنع القابض من تنفيذ مقتضيات الفصلين 52 و67 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية

هذا وتجدر الإشارة إلى أن مذكرة التعديل المذكورة لم يأت بها نص قانوني واستعمالها بصفة آلية ربما يعرض حقوق الخزينة لمخاطر ناشئة من الإشكاليات التي يمكن أن تطرحها مقتضيات الفصل 52 المشار إليه : "يكون مبلغ الأداء موضوع الضمان البنكي قابل للاستخلاص لدى مؤسسة القرض التي لها صفة بنك بمضي سنة من تاريخ تبليغ قرار التوظيف . غير أنه في صورة صدور الحكم الابتدائي وتبليغه قبل انقضاء المدة المذكورة، يقتصر الاستخلاص على المبلغ المحكوم به ابتدائياً ويتم البت في الدعاوي المتعلقة بالاعتراض على قرارات التوظيف الإجباري التي تم توقيف تنفيذها في أجل أقصاه ستة أشهر من تاريخ نشر الدعوى أمام المحكمة الابتدائية".

3- باعتبار أن الملفات الراجعة بالنظر إلى إدارة المؤسسات الكبرى تغير من سنة إلى أخرى نتيجة تطبيق المعايير التي أتى بها الأمر عدد 201 لسنة 2008 المؤرخ في 29 جانفي 2008 المتعلق بضبط مجال وشروط تدخل إدارة المؤسسات الكبرى كما تم تنقيحه لاحقاً وخاصة بالأمر الحكومي عدد 1065 لسنة 2018 المؤرخ في 28 ديسمبر 2018 فإن ذلك يمثل عائقاً أمام تطبيق مذكرة التعديل المشار إليها ويمكن الاكتفاء بالإعلام ونسخة من الحكم طالما أن الحكم لم يصبح باتاً .

ملخص الملاحظة

-فقد تبين أنه تم طرح ديون 4 شركات تعود لقباضة البحيرة والمنزه السادس وحي المهرجان وقطب الاستخلاص بسبب عدم اعتماد مصالح الجباية لطرق القياس الحقيقي والإثبات المادي في ضبط نسب الربح أو القيمة الحقيقية للعقار حيث تم بصفة جزافية دون تعليل أو تفسير بقيمة 911,049 ألف دينار من جملة 1.387,640 ألف دينار .

بالإضافة إلى ذلك لا تتولى مصالح الجباية طرح أعباء قابلة للطرح من قاعدة الأداء على غرار الأرباح المعاد استثمارها حيث تم الحط بما جملته 2,086 م.د. من أصل 4,058 م.د. بخصوص 4 شركات.

الإجابة

تحرص المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات على تعديل الإعلانات بنتائج المراجعات الجبائية في إطار لجان جهوية كما يمكن للمطالبين بالأداء في صورة إدعائهم بوجود شطط في توظيف الأداء الالتجاء إلى المصالح المركزية للإدارة العامة للأداءات في إطار لجان تتولى إعادة النظر في أسس المراجعة.