دائــرة المحاسبـات

تقرير حول الرقابة المالية على بلدية المضيلة

لسنة 2015

في إطار برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية

بلدية المضيلة

أُحدثت بلدية المضيلة بمقتضى أمر عدد 89 لسنة 1966 بتاريخ 26 فيفري 1966 وتبلغ مساحتها 960 هكتار كما يبلغ عدد سكانها 12814 نسمة حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014. وقد تم تقديم حسابها المالي والوثائق المدعمة له بتاريخ 17 جوان 2016 وأجابت البلدية على الاستبيان الموجه لها بتاريخ 23 سبتمبر 2016.

وتولت الدائرة في إطار برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية النظر في الوضعية المالية للبلدية لسنة 2015 والتحقق من إحكام إعداد الحساب المالي وصحّة ومصداقيّة البيانات المسجّلة به ومن مدى قدرة البلدية على تعبئة الموارد المتاحة لها وشرعيّة تأدية نفقاتها.

وشملت الأعمال الرقابية فحص الحساب المالي ومستندات الصرف المودعة لدى كتابة الدائرة فضلا عن استغلال المعطيات الواردة بالاستبيان الموجه للبلدية وتلك المستخرجة من منظومة "أدب بلديات" والأعمال الميدانية المنجزة لدى مصالح البلدية والمركز المحاسبي الخاص بها .

الجزء الأول: الرقابة على الموارد

1-تحليل الموارد

- موارد العنوان الأول

بلغت موارد العنوان الأوّل للبلدية خلال سنة 2015 ما جملته 1.580.517,612 د. وهي تتكوّن من المداخيل الجبائية الاعتيادية ومن المداخيل غير الجبائية الاعتيادية.

وبخصوص المداخيل الجبائية الاعتيادية فهي تتأتّى أساسا من المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة وعلى إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه وعلى الموجبات والرخص الإدارية والمعاليم مقابل إسداء خدمات ومداخيل جبائية اعتيادية أخرى. وبلغت هذه المداخيل في سنة 2015 ما جملته 278.476,242د. ويبرز الجدول الموالي توزيع هذه المداخيل:

أصناف المداخيل الجبائية الاعتيادية	المبلغ (د)	النسبة %
المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة	213.419,192	%76,63
مداخيل إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه	10.040,300	%3,60
مداخيل الموجبات والرخص الإدارية ومعاليم مقابل إسداء خدمات	55.016,750	%19,75
المداخيل الجبائية الاعتيادية الأخرى	0	%0
المجمـــوع	**278.476,242**	**%100**

وتمثّل "المعاليم على العقارات والأنشطة" أهمّ عناصر المداخيل الجبائية الاعتيادية في سنة 2015. ويبرز الجدول الموالي مختلف مكوّنات هذه المعاليم ونسبها:

المعاليم على العقارات والأنشطة	المبلغ (د)	النسبة %
المعلوم على العقارات المبنية	11.724,144	%5,49
المعلوم على الأراضي غير المبنية	27,000	%0,01
المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية	166.767,298	%78,14
المبالغ المتأتية من صندوق التعاون	34.453,000	%16,14
معلوم الإجازة الموظف على محلات بيع المشروبات	447,750	%0,20
المجمـــوع	**213.419,192**	**%100**

وتمثل المداخيل بعنوان المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنيّة أهم مورد بالنسبة إلى البلدية حيث تم تحصيل 166.767,298د في سنة 2015 أي ما يمثّل 59,88 % من جملة المداخيل الجبائية الإعتيادية للبلدية. واستأثرت مداخيل إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه بما قدره 10.040,300د أي بنسبة 3,60 % من المداخيل الجبائية الاعتيادية. أمّا المداخيل المتأتيّة من المعلوم على العقارات المبنية ومن المعلوم على الأراضي غير المبنية، فقد كانت على التوالي في حدود 11.724,144د و27,000 د أي ما يمثّل تباعا 4,21 % و 0,009% من هذه المداخيل.

وبلغت تثقيلات سنة 2015 بعنوان المعاليم الموظّفة على العقارات ما جملته 137.712,920د تتوزّع بين المعلوم على العقارات المبنية في حدود 137.685,920د والمعلوم على الأراضي غير المبنية بمبلغ 27,000 د.

وباعتبار البقايا للاستخلاص البالغة 156.537,868د في موفّى سنة 2014 ، ارتفعت المبالغ الواجب استخلاصها بعنوان المعاليم الموظّفة على العقارات إلى ما قدره 294.250,788د في سنة 2015. وتمّ استخلاص 11.751,144د أي

ما نسبته 3,99%. وبلغت نسبة استخلاص كل من المعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنية على التوالي 3,98% و0,01%.

وفيما يتعلّق بالمداخيل غير الجبائية الاعتيادية فقد بلغت في سنة 2015 ما قيمته 1.302.041,370د. وتتوزّع هذه الموارد بين "مداخيل الملك البلدي" و"المداخيل المالية الاعتيادية".

وبلغت مداخيل الملك البلدي في سنة 2015 ما قيمته 20.091,577د. وهي تتأتى أساسا من كراء عقارات معدة لنشاط تجاري في حدود 19.061,327د ممثلة بذلك94,87 % من جملة مداخيل الأملاك.

وارتفعت المبالغ الواجب استخلاصها بعنوان مداخيل الأملاك إلى ما جملته 38.455,152 د، تمّ استخلاصها في حدود 20.091,577د أي بنسبة 52,24 %.

وفي ما يتعلّق بالمداخيل المالية الإعتيادية فهي متأتية أساسا من المناب من المال المشترك في حدود 508.199,000د و منح ومساهمات مخصصة لتسيير في حدود 760.000,000د.

وبلغ مؤشر الاستقلال المالي للبلدية 67,84% وهو دون الحد الأدنى لمؤشر الاستقلالية المالية حسب صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية.

–موارد العنوان الثاني:

تشمل موارد العنوان الثاني الموارد الذاتية والمخصّصة للتنمية وموارد الاقتراض والموارد المتأتية من الاعتمادات المحالة. ويبيّن الجدول التالي توزيع موارد العنوان الثاني:

الجزء	المبلغ (د)	النسبة
الموارد الذاتية والمخصّصة للتنمية	737.909,211	%96,94
موارد الاقتراض	23.217,128	%3,05
الموارد المتأتية من الاعتمادات المحالة	0	%0
جملة موارد العنوان الثاني	**761.126,339**	**%100**

2–الرقابة على تحصيل الموارد البلدية

– تقدير الموارد:

لئن تمكنت البلدية من إحكام تقديرات مواردها نسبيا بخصوص العنوان الأول إلا أنها تولت تضخيم التقديرات بخصوص موارد الجزء الثالث من العنوان الثاني "الموارد الذاتية والمخصصة للتنمية" حيث بلغت التقديرات النهائية

982.433,017د في حين أن المقابيض المنجزة كانت بقيمة 360.560,017د .ويبين الجدول الموالي نسبة إنجاز تقديرات موارد العنوانين الأول والثاني من قبل البلدية خلال سنة 2015 :

البيان	التقديرات (د)	الإنجازات (د)	نسبة الإنجاز (%)
مجموع موارد العنوان الأول (د)	**1.850.000,000**	**1.580.517,612**	**%85,43**
المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة	165.000,000	213.419,192	%129,34
مداخيل إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه	16.000,000	10.040,300	%62.75
مداخيل الموجبات والرخص الإدارية ومعاليم مقابل إسداء خدمات	75.600,000	55.016,750	%72,77
مداخيل جبائية اعتيادية أخرى	0	0	% 0
مداخيل الملك البلدي	26.000,000	20.091,577	%77,27
المداخيل المالية الاعتيادية	1.567.400,000	1.291.949,793	%82,36
مجموع موارد العنوان الثاني (د)	**1.382.999,339**	**761.126,339**	**%55,03**
الموارد الذاتية والمخصّصة للتنمية	1.359.782,211	737.909,211	%54,26
موارد الاقتراض	23.217,128	23.217,128	%100
الموارد المتأتية من الاعتمادات المحالة	0	0	0

- **عدم دقة البيانات المدرجة بالحساب المالي**

يقتضي ضمان شفافية الحسابات المالية إدراج المبالغ المستخلصة التي لم يتم تثقيلها بصفة مسبقة خارج الميزان على أن يتم تطبيقها خلال السنة أو داخل الميزان بعنوان مقابيض عن طريق أذون وقتية. لم تتول البلدية إعداد جدول تحصيل بخصوص الفصول المستخلصة بواسطة أذون استخلاص وقتية خلال نفس سنة استخلاصها. كما لوحظ لم يتم خلال سنة 2015 تسجيل المبالغ المستخصلة بواسطة أذون وقتية بعنوان المعلوم على الأراضي المبنية بالحساب المالي حيث يتم دمجها مع المقابيض المستخلصة بواسطة أذون استخلاص نهائية. بالإضافة إلى ذلك تبين أنّ مبلغ التثقيلات لسنة 2015 بعنوان المعلوم على العقارات المبنية يعود لسنوات 2013 و2014 و2015.

- **إعداد جداول التحصيل**

تمّ تسجيل نقائص تعلّقت إما بعدم إعداد بعض جداول التحصيل أو بعدم دقة البيانات المدرجة بها. حيث لم تتول بلدية المضيلة إعداد جداول تحصيل المعلوم على الأراضي الغير مبنية وجدول تحصيل الفارق بين الحد الأدنى للمعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية والمبلغ المستخلص بالنسبة للسنة المالية 2015.

وخلافا لمنشور وزير الداخلية عدد 19 بتاريخ 28 مارس 2002 حول تنمية الموارد البلدية الذي حث على ضرورة التنصيص ضمن جداول تحصيل المعاليم على البيانات التي من شأنها أن تساعد في سير الإستخلاص، لوحظ بالنسبة لجدول العقارات المبنية غياب تسمية الأنهج وترقيم المنازل حيث يتم اعتماد اسم الحي فقط.

- **التأخير في تثقيل جداول تحصيل**

خلافا لمقتضيات الفصل الأول من مجلة الجباية المحلية الذي ينصّ على ضرورة انجاز عملية تثقيل جداول التحصيل بتاريخ غرة جانفي من كلّ سنة تبين وجود تأخير في تثقيل جدول المعلوم على العقارات المبنية لسنة 2015. ويبرز ذلك من خلال الجدول الموالي:

الجداول	تاريخ الإحالة من البلدية إلى القابض	تاريخ الإحالة من القابض إلى أمانة المال الجهوية	التأخير مقارنة بأجل 1 جانفي من كل سنة بحساب اليوم
جدول المعلوم على العقارات المبنية	2015/04/13	2015/04/13	3أشهر و14يوم
جدول المعلوم على العقارات الغير مبنية	-	-	-
جدول الفارق بين الحد الأدنى للمعلوم والمبلغ المستخلص بالمعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية	-	-	-

والبلدية مدعوة إلى مزيد العمل على تقليص آجال تثقيل جداول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية وذلك بالتنسيق مع كلّ من القباضة البلدية وأمانة المال الجهوية الى جانب العمل على إعداد جدول المعلوم على العقارات الغير مبنية وجدول تحصيل الفارق بين الحد الأدنى للمعلوم والمبلغ المستخلص بالمعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية والتجارية والمهنية.

- **استخلاص المعاليم**

لوحظ أنّ نسب استخلاص المعاليم ضعيفة جدا كما يبرز ذلك من الجدول الموالي:

المعاليم /المداخيل	التثقيلات(د)	الاستخلاصات (د)	نسبة الاستخلاص (%)	بقايا الاستخلاص
المعلوم على العقارات المبنية	285.826,908	11.724,144	%4,10	274.102,764د
المعلوم على الأراضي غير المبنية	8.423,880	27,000	%0,32	8.396,880د

كما لوحظ أن القباضة البلدية لا تتولى توجيه اعلامات للمطالبين بالأداء ومن شأن ذلك أن يحد من قدرة البلدية على تعبئة مواردها الجبائية ومن تحسين نسب الاستخلاص.

وفي إطار إحكام متابعة استخلاص الديون الراجعة للجماعات المحلية وإضفاء النجاعة المرجوة على أعمال التتبع نصت المذكرة العامة الصادرة عدد 3 المؤرخة في 08 جانفي 2007 على جملة من الإجراءات تتمثل بالخصوص في التخلي عن تسجيل عمليات الاستخلاص ضمن جداول التحصيل وضرورة مسك جذاذات[1] حول وضعية المطالبين بالأداء تدون بها المعطيات المتعلقة بالمبالغ المستخلصة. وخلافا لذلك لوحظ غياب آليات متابعة بالقباضة البلدية حيث لا يتم مسك جذاذات بالنسبة للمطالبين بالأداء ويتم تسجيل المعطيات المتعلقة بعمليات الاستخلاص المنجزة ضمن جداول التحصيل بصفة يدوية. ومن شأن هذا الوضع أن لا يضمن شمولية هذه المعطيات وصحتها ويحول دون إعداد قوائم مفصلة بخصوص بقايا الاستخلاص موزعة حسب المدينين وأقدمية الديون وهو ما يضاعف من مخاطر سقوط هذه الديون بالتقادم.

كما تبين أن بلدية المضيلة لا تتولى توفير قوائم محينة بخصوص المحلات والمساكن المسوغة من طرف البلدية (على غرار قائمة في الأملاك العقارية المسوغة وعقود الكراء والتفويت وقائمة في المحلات الشاغرة) إلى مصالح القباضة المالية مما حال دون النهوض بالإستخلاصات البلدية بعنوان مداخيل كراء العقارات البلدية.ويذكر في هذا الإطار أن المقابيض بعنوان مداخيل الأملاك البلدية لسنة 2015 بلغت 20.091,577 د في حين أن المبلغ الواجب استخلاصه بهذا العنوان يقارب 37.042,000 د حسب المعطيات المتوفرة.

لئن مكن الفصل 91 من مجلة الجباية المحلية من استخلاص أجر عن بعض الخدمات العمومية المقدمة من قبلها فإن بلدية المضيلة لم تسع لتدعيم مواردها عبر إبرام اتفاقيات بعنوان رفع الفضلات المتأتية من نشاط المحلات المهنية والتجارية والصناعية حيث يتم تأمين هذه الخدمات لفائدة المؤسسات ذات الصبغة المهنية والصناعية والتجارية بصفة مجانية.

كما لوحظ عدم حرص البلدية خلال سنة 2015 على توظيف المعلوم على اللوحات واللافتات الإشهارية والعلامات على واجهات المحلات المعدة للتجارة والصناعة والمهن المختلفة هذا إلى جانب عدم توفر قائمة في المستغلين للملك العام.

الجزء الثاني: الرقابة على النفقات

1-التحاليل المتعلقة بالنفقات

بلغت نفقات العنوان الأول 1.580.517,612د سنة 2015 وتمثل نفقات التأجير العمومي ووسائل المصالح 80,27% من مجموع نفقات العنوان الأول.

[1] إجراء خاص بالقباضات غير المجهزة بالإعلامية ولا تعتمد نظام الجذاذات

أما نفقات العنوان الثاني فقد بلغت 761.126,339د وتتكون هذه النفقات من الاستثمارات المباشرة بمبلغ 478.820,654د أي بنسبة 60,90 % ويبرز الجدول الموالى تقديرات النفقات المتعلقة بالعنوانين الأول والثاني والنّفقات المنجزة من قبل بلدية المضيلة خلال سنة 2015:

البيان	المبلغ (د)
نفقات العنوان الأول	
التقديرات	1.663.000,000
الإنجازات	1.580.517,339
نسبة الانجاز (%)	% 95,04
نفقات العنوان الثاني	
التقديرات	1.210.504,822
الإنجازات	761.126,339
نسبة الانجاز (%)	% 62,87

2-الملاحظات المتعلقة بالنفقات

ينص الفصل 269 من مجلة المحاسبة العموميّة والأمر عدد 2878 لسنة 2012 المؤرّخ في 19 نوفمبر 2012 المتعلّق بمراقبة المصاريف العموميّة كما تمّ تنقيحه أنّه لا يتم عقد النفقات العمومية إلاّ بعد الحصول على تأشيرة مراقب المصاريف العمومية إلا أنه لوحظ في بعض الحالات أسبقية تاريخ الإذن بالتزود أو الفاتورة على تاريخ التأشيرة في بعض الحالات.

كما تم أحيانا إصدار طلبات تزود على سبيل التسوية كما تدل على ذلك أسبقية تاريخ الفاتورة لتاريخ طلب التزود ويذكر من ذلك طلب التزود عدد 56 بتاريخ 16 ديسمبر 2015 المتعلق بشراء الأدوية والمواد الصيدلية (الفاتورة عدد 5963 بتاريخ 17 نوفمبر 2015) وطلب التزود عدد 42 بتاريخ 7 أكتوبر 2015 المتعلق بتعهد وصيانة وسائل النقل(الفاتورة عدد FSA152902 بتاريخ 6 أكتوبر 2015).

ونصت التعليمات العامة لوزارة المالية عدد 2 بتاريخ 5 نوفمبر 1996 المتعلقة بقائمة الوثائق المثبتة للنفقات العمومية على أن يكون طلب التزود ضمن قائمة الوثائق المثبتة للنفقات العمومية، إلا أنه لوحظ عدم ارفاق وثائق الصرف في بعض الحالات بأذون التزود على غرار الأوامر بالصرف عدد 5 بتاريخ 28 ماي 2015 وعدد 8 بتاريخ 2 جويلية 2015 وعدد 30 بتاريخ 10 أكتوبر 2015.

كما تبين أن البلدية تقوم في بعض الحالات بتغيير تواريخ أذون التزود التي تم استخراجها على سبيل التسوية يُذكر إذن التزود عدد 55 بتاريخ 2015/12/10 وإذن التزود عدد 21 بتاريخ 2015/04/29.

ونص الفصل عدد 90 من مجلة المحاسبة العمومية على أنه "لا يجوز عقد مصاريف عادية لسنة مالية ما بعد 15 ديسمبر من نفس السنة إلا عند الضرورة الواجب إثباتها". ويعتبر هذا الأجل تاريخا فاصلا للقيام بكل المراحل المتعلقة باقتراح التعهد والموافقة عليه من قبل مراقب المصاريف العمومية وبإصدار أذون التزود إلا أنه تبين من خلال تفحص أذون التزود أن بلدية المضيلة قامت بعقد نفقات بعد هذا التاريخ دون وجود ما يثبت الضرورة المتأكدة على غرار الأمر طلب التزود عدد 56 بتاريخ 16 ديسمبر 2015 المتعلق بشراء الأدوية و المواد الصيدلية وطلب التزود عدد 58 بتاريخ 21 ديسمبر 2015 المتعلق بشراء لوازم مكتبية وطلب التزود عدد 61 بتاريخ 31 ديسمبر 2015 المتعلق بتعهد وصيانة وسائل النقل.

ونصت المذكرة العامة لوزير المالية عدد 48 بتاريخ 17 ماي 1999 والمتعلقة بصرف النفقات العمومية على أن لا تتجاوز المدة الفاصلة بين إصدار الأمر بالصرف والدفع 10 أيام، إلا أن محاسب البلدية لم يتقيد بهذا الإجراء في بعض المناسبات.

وتمثل عملية تضمين فواتير المزودين بمكتب الضبط وسيلة لدعم الشفافية حيث تسمح بالتثبت من تواريخ ورود الفواتير ومن احترام مبدأ الأولوية في الخلاص غير أن هذا الإجراء لم يتم التقيد به من قبل البلدية في عديد المناسبات.

ويقتضي الفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية على أن "لا تصرف النفقات إلا لمستحقيها وذلك بعد إثبات استحقاقهم لها وثبوت قيامهم بالعمل المطلوب". كما نصت التعليمات العامة عدد 2 الصادرة عن وزير المالية بتاريخ 5 نوفمبر 1996 على أن إثبات العمل المنجز بالنسبة للخدمات والأشغال يكون من خلال بيان في إنجاز العمل يؤكده الآمر بالصرف أو نائبه وإن اقتضى الحال شهادة في العمل المنجز تتضمن مراجع الفاتورة الواجب تسديدها هذا إلى جانب إسناد أرقام جرد للمنقولات غير الاستهلاكية. غير أنه لوحظ من خلال تفحص مستندات التصفية أن جميع نفقات بلدية المضيلة لسنة 2015 تمت إما دون الإدلاء ببيان أو شهادة في العمل المنجز أو بمجرد إشهاد على الفاتورة بتسلم المواد دون تاريخ وممضى من قبل عون غير معرف الهوية.

وخلافا لمذكرة التعليمات العامة عدد 02 المؤرخة فى 1996/11/05 التي نصت على جملة البيانات الواجب توفرها في الفواتير لإثبات استحقاق مبالغها لمستحقيها ولأحكام الفصل 18 من مجلة الأداء على القيمة المضافة، لوحظ أنّ بلدية المضيلة قامت في بعض المناسبات بخلاص فواتير تفتقر إلى جملة من البيانات الضرورية منها الترقيم وتاريخ الفاتورة ومرجع طلب التزود واسم الدائن والمدين والمعرف الجبائي ومبلغ ونسبة الأداء.

ونص الفصل 122 من مجلة المحاسبة العمومية على أنه لا تقبل أوامر الصرف من طرف المحاسب العمومي إلا إذا توفرت فيها بعض الشروط من بينها التنصيص الصحيح على السنة المالية العائد إليها الدين، إلا أن البلدية لم تتقيد بهذا الإجراء في مناسبتين.

من جانب آخر تبين أن البلدية لا تتولى مسك حسابية خاصة بمكاسبها المنقولة منها وغير المنقولة ولا تتولى القيام بجرد عام لتلك المكاسب في موفى السنة المالية وذلك خلافا للفصل 279 من مجلة المحاسبة العمومية.

نص الفصل 74 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظم للصفقات العمومية على أن تبرم الصفقة وتبلغ إلى صاحبها قبل الشروع في التنفيذ إلا أنّ البلدية قامت بإصدار إذن تزود عدد 9 بتاريخ 2015/04/07 لتمديد شبكة التطهير بالمنطقة في حين أنّ المصادقة على الصفقة تمت بتاريخ 2015/05/09 كما تضمن الإذن الإداري ببداية الأشغال مدة الإنجاز (60يوما) واحتساب آجال التنفيذ ابتداءً من 2015/05/05.

وتبين من خلال النظر في المدة الفاصلة بين تاريخ المصادقة على عدد من الصفقات وتاريخ بدء الأشغال أن البلدية لم تحرص على تقليص الآجال بهدف الإسراع في التنفيذ.

كما شهد إنجاز بعض الصفقات تأخيرا بالرغم من انقضاء آجال التنفيذ إلا أنّ نسبة تقدم الأشغال لم تتعد 60 % بالنسبة للصفقة عدد 2013/4 المتعلقة بتعبيد وترصيف الطرقات ببلدية المضيلة بقيمة 145.038,000د والصفقة عدد 2013/3 المتعلقة بأشغال تعبيد الطرقات ببلدية المضيلة بتاريخ 2013/12/10 بمبلغ 371.681,800د.

باستثناء ما يتعلق ببقايا الاستخلاصات خلصت الأعمال الرقابية إلى عدم وجود إخلالات جوهرية في عمليات القبض والصرف المنجزة بعنوان السنة المالية 2015 من شأنها أن تمس بمصداقية البيانات المضمنة بالحساب المالي للسنة المعنية.