الجمهورية التونسية
دائرة المحاسبات

تقرير الرقابة المالية على بلدية مارث في إطار برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية لسنة 2015

أحدثت بلدية مارث بمقتضى الأمر عدد 105 المؤرخ في 20 نوفمبر 1957 وتبلغ مساحتها 105806 هكتارا كما يبلغ عدد سكانها 69122 ساكن حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014. وقد تم تقديم حسابها المالي والوثائق المدعمة له بتاريخ 2 سبتمبر 2016 وأجابت البلدية على الاستبيان الموجه لها بتاريخ 18 أوت 2016 . وإضافة إلى الأعمال المستندية والمحاورات مع أبرز مسؤوليها شملت البلدية زيارات ميدانية خلال شهر ديسمبر 2016 من قبل الدّائرة وأفضت أعمال الرقابة المنجزة في هذا الخصوص إلى ملاحظات تتعلق بالموارد والنفقات.

I- الرقابة على الموارد

شهدت موارد العنوان الأوّل للبلدية خلال سنة 2015 نموّا بنسبة 13,77% مقابل الموارد المسجّلة بنفس العنوان لسنة 2014 حيث ارتفعت هذه المداخيل خلال هذه الفترة من 1.188.275 د إلى 1.351.950 د. وكذلك هو الشأن لموارد العنوان الثاني التي ارتفعت من 322.726 د سنة 2014 إلى 731.481د سنة 2015 بنسبة نموّ جاوزت 126,65 %.

وتتكوّن موارد العنوان الأوّل للبلدية من المداخيل الجبائية الاعتيادية ومن المداخيل الجبائية غير الاعتيادية وقد تجاوزت المداخيل المنجزة فعليا التقديرات بنسبة 4 %. فقد بلغت المداخيل الجبائية الاعتيادية المتأتية أساسا من المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة ومن مداخيل الموجبات والرخص الإدارية والمعاليم مقابل إسداء خدمات668.664,137 د في سنة 2015 وتمثّل " مداخيل إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه " أهمّ عناصر المداخيل الجبائية الاعتيادية في سنة 2015 بمبلغ 310.479,402 د أي ما نسبته 46,43 %. وتمثّل "المعاليم على العقارات والأنشطة" ثاني أهمّ عناصر المداخيل الجبائية الاعتيادية في سنة 2015 بنسبة 35,45 %.

أمّا المداخيل المتأتيّة من المعلوم على العقارات المبنية ومن المعلوم على الأراضي غير المبنية، فقد كانت على التوالي في حدود 39.182,281 د و 5.468,487 د أي ما يمثّل تباعا 5,86 % و0,86 % من جملة هذه المداخيل.

كما لوحظ أنّ نسب استخلاص المعلوم الموظف على العقارات المبنية والعقارات غير المبنية كان على التوالي 33,5 % و6,28 % سنة 2015 وهي نسبة ضعيفة ترتب عنها ارتفاع حجم بقايا الاستخلاص التي فاقت 471 أ.د.

وفيما يتعلّق بالمداخيل غير الجبائية الاعتيادية فقد بلغت في سنة 2015 ما قيمته 683.286,371 د أي بنسبة انجاز فاقت 92,93 % من مجمل المبالغ الواجب استخلاصها والبالغة 735.297,932 د. وتتوزّع هذه الموارد بين "مداخيل أملاك البلدية الاعتياديّة " و"المداخيل المالية الاعتيادية" المتأتّية أساسا من المناب من المال المشترك للجماعات المحلية. فقد بلغت مداخيل الملك البلدي في سنة 2015 ما قيمته 135.524,644 د أي بنسبة استخلاص فاقت 72,26 %. وتتأتى هذه المداخيل أساسا من كراء عقارات معدة لممارسة نشاط تجاري في حدود 101.036,270 د أي ما يمثل 74,55 % من جملة مداخيل الأملاك.

وبخصوص المداخيل المالية الاعتيادية فقد بلغت المقابيض المنجزة لسنة 2015 ما قدره 547.761,727د. منها 432.474,000 د متأتية من المناب من المال المشترك.

وتشمل موارد العنوان الثاني الموارد الذاتية والمخصّصة للتنمية وموارد الاقتراض والموارد المتأتية من الاعتمادات المحالة وقد شكلت الموارد الذاتية والمخصّصة للتنمية النصيب الأوفر من هذه الموارد حيث بلغت 79,92 % من جملة مداخيل هذا العنوان، وهو مؤشّر يبيّن أهميّة التمويل الذاتي المخصّص للمشاريع التنموية بالمنطقة البلديّة مقارنة بمحدوديّة موارد الاقتراض والتي كانت في حدود 4,92 % .

وأفرزت عمليّة التدقيق في الحساب المالي ومختلف الوثائق الماليّة إلى جملة من الملاحظات تعلّقت بعديد الأداءات والمعاليم.

فقد تبيّن أنّ البلدية لم تتولّ بالتنسيق مع القابض إعداد قائمة في أهمّ المدينين بعنوان المعلوم على العقارات المبنية كما نصّ على ذلك المنشور عدد 16 لسنة 2013 المذكور أعلاه وتعليمات العمل عدد 31 بتاريخ 9 مارس 2013 الصادرة عن الإدارة العامّة للمحاسبة العمومية والاستخلاص.

وأفادت البلدية أنّه تم تدارك هذا الإخلال حيث تم إسداء التعليمات للعون المكلف بمتابعة الجباية المحلية لإعداد القائمات المذكورة وسيتم اعتماد هذا الإجراء بصفة مستمرة.

ولم تتقيّد بلديّة مارث بمقتضيات الفصل 19 من مجلة الجباية المحليّة حيث لم توظف خطايا التأخير بنسب 0,75 % عن كل شهر تأخير أو جزء منه تحتسب ابتداء من غرّة جانفي من السنة الموالية للسنة المستوجب بعنوانها المعلوم، وذلك فيما يتعلّق بالأداء على العقارات المبنيّة وعلى العقارات غير المبنيّة.

وأفادت البلدية أنّه تم إشعار قابض المالية بهذا الخصوص و سيتم التنسيق معه قصد تلافي هذا الإخلال. كما يجري العمل على الحصول على موافقة وزارة المالية لإحداث قباضة بلدية لما يوفره هذا الهيكل من تكثيف المتابعة اللصيقة لموارد البلدية.

وخلافا لمقتضيات الفصل 85 من مجلة الجباية المحلية لم تقم بلديّة مارث بتوظيف واستخلاص أيّ معلوم على الإشغال الوقتي للطريق العام بعنوان احتلال مساح والإشهار والواقيات الشمسيّة باستثناء مبلغ 3500 د بعنوان عقد مع شركة اتصالات مبرم منذ 24 نوفمبر 2004. وقد فوّت ذلك على البلديّة تحصيل موارد إضافيّة لتنمية ميزانيّتها. كما ثبت أنها لم تعدّ أيّ "جدول مراقبة غير قابل للاستخلاص" بعنوان سنة 2015 يتعلّق بالإشغال الوقتي للطريق العام، وذلك

خلافا لمقتضيات منشور وزير الداخليّة عدد 16 بتاريخ 2 أكتوبر 2013 المتعلّق بتدعيم قدرات التصرّف للجماعات المحليّة.

بالإضافة إلى ذلك لوحظ غياب كلّي لعمليّات مراقبة ميدانيّة لهذا المعلوم من قبل الأعوان المؤهّلين لذلك كما دعى إليه المنشور عدد 16 لسنة 2013 المذكور.

وأفادت البلدية أنّه تم التركيز خلال سنة 2016 على استخلاص رخص الانتصاب دون التوصل إلى متابعة بقية المعاليم الأخرى التي تدخل في إطار الإشغال الوقتي للطريق العام و سيتم انطلاقا من بداية سنة 2017 متابعة جميع هذه المعاليم بما يمكن من تحصيل موارد إضافية لتنمية الميزان البلدي.

وبخصوص إجراءات الاستخلاص لوحظ محدودية إجراءات التتبع المجراة من قبل القابض بخصوص الأداء على العقارات المبنيّة التي بلغت 984 إعلاما أوّليّا سنة 2015 ولا شيء لكلّ من سنتي 2013 و2014. وتجدر الإشارة إلى أنّ عدد الفصول لكلّ من الأداء على العقارات المبنيّة وغير المبنيّة بلغ في سنة 2015 على التوالي: 2867 و894 فصلا بمبلغ 431.218,185 د و84.907,575 د وارتفعت بخصوصه بقيا الاستخلاص إلى مبلغ 392.035,904 د و79.439,088 د فضلا عن ذلك لم يستكمل القابض بقيّة إجراءات الاستخلاص المنصوص عليها بالفصول 28 و30 و31 من مجلة المحاسبة العمومية بالمرور للمرحلة الجبريّة من خلال إصدار مستخرج من جدول تحصيل والقيام بالاعتراضات الإداريّة ان لزم الأمر. ومن شأن ذلك أن يحول دون تطوير استخلاص الموارد .

وترتّب عن غياب التنسيق مع مكتب مراقبة الأداءات عدم استخلاص أيّ معلوم بعنوان الإجازة الموظف على محلات بيع المشروبات في حين أنّ المبلغ الواجب استخلاصه قدره 850 دينار باعتبار تواجد 34 مقهى صنف واحد بالبلديّة. ويخالف هذا التصرّف مقتضيات الفصلين 61 و62 من مجلّة الجباية المحلية والأمر عدد 434 لسنة 1997 المؤرخ في 3 مارس 1997 المتعلق بضبط تعريفة معلوم الإجازة الموظف على محلات بيع المشروبات.

ولوحظ غياب تنسيق وتركيز لآليات كفيلة بحصر حالات دفع معلوم على المؤسّسات الصّناعيّة والتّجاريّة والمهنيّة بما هو أقلّ من المعلوم الأدنى المضمّن بجدول المراقبة على غرار إعداد قائمة في أبرز المطالبين بالمعلوم المذكور ومتابعتها في مفتتح كلّ سنة مع القابض البلدي بمناسبة إيداع المطالبين لتصاريحهم السنويّة.

وقد يترتّب عن غياب المتابعة نقص في المداخيل، وهو ما يتعارض ومقتضيات الفصل 38 فقرة 2 من مجلة الجباية المحليّة. علاوة على ذلك وخلافا للمنشور عدد 16 لسنة 2013 لم تسع البلديّة إلى توجيه إعلامات متعلّقة بالمعلوم على المؤسسات المعنيّة مع دعوتها لإدراج البيانات المتعلقة بعدد فروعها ومساحتها ومبلغ الحدّ الأدنى ضمن تصاريحها الجبائية بالنسبة للمؤسسات التي تنشط في أكثر من جماعة محليّة.

وأفادت البلدية أنه سيتم تلافي هذا الخلل بداية من سنة 2017 قصد تعبئة مدا خيل إضافية لميزانية البلدية. كما ستسعى البلدية مستقبلا إلى توجيه اعلامات متعلقة بالمعلوم علي المؤسسات التي تكون لها فروع ناشطة داخل المنطقة البلدية.

وفيما يتعلّق بعقود تسويغ المحلات التجاريّة لم تعتمد بلديّة مارث أنموذج العقد الذي أتى به منشور وزير الداخليّة عدد 6 المؤرخ في 17 فيفري 1999 حول تسويغ المحلات ذات الصبغة التجاريّة والصناعيّة أو السكنيّة. حيث يتمّ التنصيص

على النشاط المستغلّ صلب الفصل الأوّل من العقد بصفة عامة وغير دقيقة (بيع مواد مختلفة) وهو ما يحول دون إمكانية فسخ العقد من طرف البلديّة عند تغيير المتسوّغ لطبيعة النشاط وذلك عملا بمقتضيات الفصل 8 من القانون عدد 37 المؤرخ في 25 ماي 1977 والمتعّلق بتنظيم العلاقات بين المسوغين والمتسوغين فيما يخص تجديد كراء العقارات أو المحلات ذات الاستعمال التجاري أو الصناعي أو الحرفي.

فضلا عن ذلك تعتمد البلديّة على فترة كراء مدّة سنتين قابلة للتجديد عوضا عن سنة واحدة قابلة للتجديد الواردة بالعقد النموذجي، وهو ما أدّى إلى توظيف معلوم الزيادة في معينات الكراء كلّ سنتين بدلا من كلّ سنة، وقد كان من نتائج هذا التصرّف تفويت موارد إضافيّة على البلديّة.

كما لوحظ في نفس الإطار أن 05 عقود تسويغ محلات تجارية لم تتضمن التنصيص علي الزيادة على غرار بقية العقود وهو ما يخالف المنشور سالف الذكر.

وتمتلك البلديّة 98 محلّا تجاريا ومهنيّا و03 محلات سكنية مسوغة للغير بمعينات كراء تتراوح بين 47,814 د و385 د شهريا، و تواجه البلديّة إشكالية عدم خلاص هذه المعيّنات من قبل المتسوّغين حيث بلغت بقايا الاستخلاص بهذا العنوان لسنة 2015 ما مجموعه 52.011,561 د. وهنالك متسوّغين لم يتولوا خلاص أيّ معين كراء منذ أكثر من سنة.

وتولت البلديّة في سنة 2013 رفع 6 قضايا استعجالية للخروج في صورة عدم الدفع صدرت في شأنها أحكام خلال نفس السنة لم ينفذ منها سوى حكمين فقط بخلاص الدين. وتجدر الإشارة إلى أنّ المدعى عليهم الذين تنفّذ الحكم بشأنهما لم يقوما بخلاص معينات الكراء للفترة التي تلت تلك المشمولة بالحكم وهو ما من شأنه أن يفاقم من حجم الدين. وقد كان من الأجدى تتبع المتلدّدين في خلاص معينات الكراء من قبل القابض لما له من صلاحيات وآليات أنجع وأسرع لتتبع واستخلاص الديون البلديّة عملا بمقتضيات مجلة المحاسبة العمومية.

ولم تفعل البلديّة الإجراء الوارد بالفصل 23 من القانون عدد37 لسنة 1977، واعتمادا على الفصل المذكور كان على البلديّة القيام قضائيّا بدعوى في فسخ العقد والخروج من المحلّ وتسليمه شاغرا دون أن تكون ملزمة بدفع أيّ غرامة حرمان وبالتالي تعيد تسويغه بمعلوم أرفع مع ضمان حقها في استخلاص ديونها من قبل القابض.

وأفادت البلدية أنه سيتمّ تجاوز النقائص المتعلقة بالعقود والتصرف في الأملاك والأخذ بتوصيات دائرة المحاسبات في هذا الخصوص.

II – الرقابة على النفقات

بلغت نفقات البلدية لسنة 2015 ما مجموعه 1.724.906 د بنسبة نمو جاوزت 9,6 % مقارنة بنفقات سنة 2014. وتوزعت هذه النفقات بين 1.195.193د بعنوان نفقات العنوان الأوّل و529.712 د بعنوان نفقات العنوان الثاني .واستأثر التأجير العمومي بالنصيب الأوفر من نفقات العنوان الأول بنسبة 77,76 % مقابل 0,36 % بعنوان نفقات التدخل العمومي.

وفي ما يخصّ العنوان الثاني تصدرت الاستثمارات المباشرة طليعة اهتمامات البلدية بنسبة 89,88 % في حين لم تتجاوز النفقات المخصصة لتسديد أصل الدين نسبة 10,12 %. وقد مكنت موارد العنوان الأول المتأتية من المداخيل الاعتيادية الجبائية وغير الجبائية من تغطية نفقات البلدية بنسبة 78,38 %.

وقد مكن فحص وثائق الصرف من الوقوف على ملاحظات تعلقت بالنفقات الاعتيادية والصفقات.

فبالنسبة للنفقات الاعتيادية تبيّن أنّ بعض الفواتير لم يتمّ تضمينها بمكتب الضّبط. وهو ما يعدّ مخالفا لأحكام الأمر عدد 2617 لسنة 1994 المؤرّخ في 26 ديسمبر 1994 والمنقّح بالأمر عدد 564 لسنة 2004 المؤرّخ في 9 مارس 2004 والمتعلّق بطرق خلاص نفقات التصرف، الذي حدّد مدّة خلاص المزوّدين بخمسة وأربعين يوما بدءا من تاريخ استلام الفواتير. وقد يترتّب عن ذلك عدم احترام الأولويّة في خلاص المزوّدين حسب تاريخ ورود فواتيرهم.

وتعهّدت البلدية بنفقات بعد تاريخ 15 ديسمبر دون وجود إثبات للضّرورة وهو ما يخالف أحكام الفصل 90 من مجلّة المحاسبة العموميّة، وقد ارتفعت مبالغ هذه النفقات إلى 12.235,468 دينار.

وأفادت البلدية أنّه لم يقع التعهد بأيّ نفقة بعد 15 ديسمبر وإنما تعلق الأمر بتصفية النفقة وبإصدار أمر بالصرف بعد هذا التاريخ. غير أنّه وتعقيبا على ما ورد بإجابة البلديّة فقد تمّ اصدار أذون تزوّد بتارخ 22 و28 و29 ديسمبر 2015 تعلقت أساسا بالفصل تعهد مصاريف النقل و اكساء الأعوان و اقتناء معدات صغيرة.

ولم تحترم البلديّة مبدأ التسلسل الزمني لتنفيذ النفقة حيث تبيّن بالأمر بالصرف عدد 70 و68 المتعلقين "بتعهد وصيانة وسائل النقل" وجود ختم وتأشير رئيس النيابة الخصوصية على الفاتورات بتاريخ 15 ديسمبر 2015 وهو تاريخ لاحق لتاريخ إصدار الأوامر بالصرف الذي كان في 14 ديسمبر 2015.و كذلك كان الشأن للفاتورة المتعلّقة بتعهد وصيانة وسائل النقل والمرفقة بالأمر بالصرف عدد 48 حيث ضمّنت بمكتب الضبط بتاريخ 9 أوت 2015 بينما كان تاريخها يوم 23 سبتمبر 2015.

وأفادت البلدية أنّ الأمر ناتج عن سهو المزود في التنصيص على التاريخ بالفاتورة.

وخلافا لقاعدة العمل المنجز الواردة بالفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية والتعليمات العامة لوزارة المالية عدد 2 المؤرخة في 5 نوفمبر 1996 المتعلقة بقائمة الوثائق المثبتة للنفقات العمومية، شهدت سبع فواتير صيانة وسائل النقل نقصا على مستوى البيانات الضرورية للتثبت من مدى احترام قاعدة العمل المنجز من عدمه ومن شأن ذلك أن يحد من عملية متابعة نسق الصيانة للسيارات .

كما تبيّن أنّ بلدية مارث عقدت بعض النفقات المتعلّقة بتعهد وصيانة وسائل النقل دون إعمال المنافسة. فقد تمّ التعامل مع ثلاث مزودين مباشرة دون إجراء استشارة في الغرض للحصول على أفضل الأثمان وذلك خلافا لما نصّ عليه الفصل 5 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 مؤرخ في 13 مارس 2014 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

وأفادت البلدية أنّ الاعطاب الطارئة علي معدات النظافة المهترئة و التي عادة ما تربك دورية رفع الفضلات يضطر في بعض الأحيان الاستثنائية إلي اللجوء إلي التزود المباشر في مبالغ ضعيفة وهو أمر سيتم تجنبه بداية من السنة المالية 2017 من خلال العمل علي إبرام اتفاقية صيانة وتزود بقطع غيار قصد إيقاف اللجوء إلي إجراء التزود المباشر لمجابهة الاعطاب الطارئة و تامين التدخلات المستعجلة.

وأفرز فحص وثائق الصّرف إصدار البلديّة لأذون تزوّد على سبيل التّسوية وهو ما تدل عليه أسبقية تواريخ الفواتير لتواريخ هذه الأذون ويخالف ذلك مبدأ تسلسل تنفيذ النفقات العمومية الذي نصّ عليه الباب الثاني من مجلة المحاسبة العموميّة.

وبخصوص نفقات العنوان الثاني تبيّن إعفاء العارض من طلب عروض عدد 2013/1 المتعلق باقتناء جرار ومجرورة بمبلغ 34.929,500 دينار من تقديم الضمان الوقتي دون تقديم ما يفيد كونه مؤسسة صغرى أو متوسّطة حتّى يتمكّن من الانتفاع بمقتضيات الفصل 6 من الأمر عدد 623 لسنة 2011 المؤرخ في 23 ماي 2011 المنقّح للأمر عدد 3158 لسنة 2002 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية. وخلافا للفصل 10 من كراس الشروط الإداريّة الخاصة تمّ خلاص المزوّد الفائز بالقسط الثاني من الصفقة 2013/1 دون أن يدلي بما يفيد تقديم الضمان النهائي.

وأفادت البلديّة أنّه سيتم العمل علي تلافي هذه الإخلالات المذكورة المتعلقة بطلب عروض عدد 2013/1.

وبخصوص صفقة تعبيد طرقات داخل بلدية مارث بمبلغ 454.104,120 د لم تتولّ البلديّة اقتطاع مبلغ 2.270.521 د من أوّل أمر بالصرف بعنوان معلوم تسجيل الصفقة باعتماد نسبة 0,5 % من قيمة الصفقة باعتبار جميع الأدءات، وذلك خلافا للفصل 68 مكرر من مجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي.

ومن جهة أخرى ولئن ضبط الفصل 12 من الأمر عدد 623 لسنة 2011 المذكور أعلاه اختصاص اللجنة البلدية للصفقات في مجال الأشغال في حدود مبلغ مليوني دينار تحتسب على أساس معدّل مبالغ العروض المفتوحة باعتبار جميع الأداءات بالنسبة لفرز العروض. غير أنّه تم عرض تقرير فرز عروض صفقة تعبيد طرقات داخل بلدية مارث على اللجنة الجهوية للصفقات عوضا عن اللجنة البلدية للصفقات بالرغم من كون معدّل العروض بلغ 477.678,553 د. وكان على اللجنة الجهوية التخلي عن الملف لصالح اللجنة البلديّة للصفقات.

وبيّنت المعاينة الميدانية للدّائرة المجراة بتاريخ 06 ديسمبر 2016 لـ 12 طريق تم تعبيدها في إطار صفقة التعبيد من قبل مقاولات " م.خ." وجود حفر متناثرة بسبع طرقات رغم حداثة الإنجاز كما لوحظ تراكم لمياه الأمطار خاصة بنهج محمد علي وهو ما يدل على أن تنفيذ الصفقة لم يكن بالكيفية المطلوبة ولم يراعي الخصوصيات الفنية المنصوص عليها بالفصلين 20 و21 من كراس الشروط .

وأفادت البلديّة أنّه لم يقع الاستلام الوقتي للمشروع المذكور وسيتم دعوة المقاول المكلف بالصفقة إلي رفع الاخلالات.

وخلافا للفصل 6 من الأمر عدد 623 لسنة 2011 المؤرخ في 23 ماي 2011 المنقّح للأمر عدد 3158 لسنة 2002 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية تم إعفاء العارضين الثلاث المشاركين من تقديم الضمان الوقتي دون تقديم ما يفيد كونهم يندرجون ضمن المؤسسات الصغرى أو المتوسّطة.