محكمة المحاسبات

تقرير حول الرقابة المالية على بلدية أم العرائس

لسنة 2015

في إطار برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية

بلديّة أم العرائس

أُحدثت بلدية "أمّ العرائس" بمقتضى الأمر عدد 106 بتاريخ 14 مارس 1966 وتبلغ مساحتها الجمليّة حوالي 995,700 كم^2 كما يبلغ عدد سكانها حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014 حوالي 27012 نسمة. وتم تقديم الحساب المالي لبلدية "أمّ العرائس" والوثائق المدعّمة له إلى الغرفة الجهوية لدائرة المحاسبات بقفصة بتاريخ 14 جوان 2016 وأجابت البلديّة على الاستبيان الموجّه لها بتاريخ 10 نوفمبر 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 الأوّل: الرّقابة على الموارد

1- تحليل الموارد

بلغت موارد العنوان الأوّل للبلدية خلال سنة 2015 ما جملته 5.295.868,637 د وهي تتكوّن من المداخيل الجبائيّة الاعتياديّة ومن المداخيل الجبائيّة غير الاعتياديّة.

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 312.951,656 د توزّعت بين المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة ومداخيل إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه ومداخيل الموجبات والرخص الإدارية ومعاليم مقابل إسداء خدمات بنسب تساوي على التوالي 47,75 % و16,15 % و36,1%.

وتمثّل المداخيل بعنوان المبالغ المتأتية من صندوق التعاون بين الجماعات المحلية بعنوان حذف الحد الأقصى للمعلوم على المؤسسات من أهم الموارد بالنسبة للبلدية وذلك بقيمة 78,281 أ.د أي بنسبة 25 % من جملة المداخيل الجبائية الإعتيادية للبلدية بالإضافة للمعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنيّة والذي بلغ 63.218,447 د في سنة 2015 أي بنسبة 20,2 % من جملة المداخيل الجبائية الإعتيادية للبلدية. وبلغت مداخيل

إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه ما قدره 50.539,300 د أي بنسبة 16,15 % من المداخيل الجبائية الاعتيادية. أمّا المداخيل المتأتيّة من المعلوم على العقارات المبنية ومن المعلوم على الأراضي غير المبنية فقد كانت على التوالي في حدود 7.215,760 د و 232,674 د أي ما يمثّل تباعا 4.82 % 0.15 % من هذه المداخيل.

وبلغت تثقيلات سنة 2015 بعنوان المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة ما جملته 247.261,396 د تتوزّع بين المعلوم على العقارات المبنية في حدود 100.925,705 د والمعلوم على الأراضي غير المبنية بمبلغ 4.326,169 د ومعاليم أخرى في حدود 142.009,522 د.

وباعتبار بقايا الاستخلاص المقدّرة بـ 754.691,997 د في موفّى سنة 2014 ارتفعت المبالغ الواجب استخلاصها بعنوان المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة إلى ما قدره 1.001.953,393 د في سنة 2015. وتمّ استخلاص 149.457,956 د أي ما نسبته 14,91 %. وبلغت نسبة استخلاص كل من المعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنية والمعاليم الأخرى من جملة المبالغ الواجب استخلاصها لكل منها على التوالي 0,88 % و0,96 % و86,54 %.

وفيما يتعلّق بالمداخيل غير الجبائية الاعتيادية فقد ناهزت فيمتها في سنة 2015 ما قدره 4.982,917 أ.د تتوزّع بين مداخيل الملك البلدي والمداخيل المالية الاعتيادية المتأتّية أساسا من المناب من المال المشترك للجماعات المحلية.

وبلغت مداخيل الملك البلدي في سنة 2015 ما قيمته 13,041 أ.د. وهي تتأتى أساسا من كراء العقارات المعدّة للنشاط التّجاري في حدود 12,588 أ.د ممثلة بذلك 96,52 % من جملة مداخيل الأملاك البلدية. وارتفعت المبالغ الواجب استخلاصها بعنوان مداخيل الأملاك باعتبار بقايا الاستخلاص المثقلة إلى ما جملته 143,500 أ.د تمّ استخلاصها بنسبة 9,08 % (13,041 أ.د.).

وبخصوص موارد البلدية المتأتية من المداخيل المالية الإعتيادية بعنوان منح ومساهمات مخصّصة للتسيير فقد بلغت 4.384,954 أ.د. بما يمثّل 88,27 % من جملة المداخيل غير الجبائيّة الاعتياديّة. ويذكر أن هذا المبلغ تستغله البلديّة أساسا في تأجير الأعوان الذين تجاوز عددهم 450 عونا في موفّى 2015.

ومن جانب آخر بلغت موارد العنوان الثّاني للبلدية حوالي 546,189 أ.د تتوزّع بين الموارد الذاتيّة والمخصّصة للتّنمية بنسبة 87,38 % والموارد المتأتّية من الاعتمادات المحالة بنسبة 12,46 %.

2- الرّقابة على تحصيل الموارد البلديّة

على الرّغم من إحكام البلدية تقديرات أغلب مواردها تبيّن تضخيم التّقديرات بعنوان بعض الفصول على غرار مداخيل الملك البلدي وموارد الاقتراض التي بلغت نسبة إنجازها على التّوالي 38,35 % و3,47 %.

وتستدعي شفافية الحسابات المالية الفصل بين المبالغ المستخلصة عن طريق أذون استخلاص وقتية والمبالغ المستخلصة عن طريق أذون استخلاص نهائية إلا أنّه لوحظ بخصوص المقابيض المنجزة بعنوان المعاليم على العقارات المبنية وعلى الأراضي غير المبنية أنّ البلديّة تولّت إدماج مبالغ التثقيلات عن طريق أذون وقتية مع مبالغ التثقيلات عن طريق أذون نهائية صلب الحساب المالي لسنة 2015.

وخلافا لمقتضيات الفصل 21 من مجلة الجباية المحلية الذي نص على أنّه :"يمكن للجماعات المحلية خارج عمليات الإحصاء إضافة العقارات غير المرسمة بجدول التحصيل" لم تتول البلدية الحرص على تحيين جداول التحصيل على الوجه الأكمل لضمان شمولية التثقيل. حيث اتّضح فيما يتعلّق بالمعلوم على العقارات المبنية أنّ عدد الفصول المثقلة بجدول التحصيل لسنة 2015 بلغ 6873 فصلا في حين أن عدد المساكن بالمنطقة البلدية لأم العرائس بلغ 5463 مسكنا حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014 أي أن البلديّة تولّت تثقيل1410 فصلا إضافيّا سنة 2015.

وبخصوص جداول تحصيل المعلوم على الأراضي غير المبنية فقد تمّ الوقوف على عدم اعتماد البلديّة على شهائد ترسيم العقارات خلال سنتي 2015 و2016 بمناسبة التعريف بالإمضاء على عقود بيع أراض وهو ما لا يساعد على تحيين جداول التّحصيل بهذا العنوان على الوجه الأكمل وبالدقّة اللاّزمة.

ولوحظ فيما يتعلّق بالمعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية أنه تم إدراج 1231 فصلا و1259 فصلا بجدولي تحصيل الحد الأدنى لهذا المعلوم خلال سنتي 2015 و2016 مقابل تضمّن سجل مكتب مراقبة الأداءات بأمّ العرائس على التوالي 506 و542 مؤسسة وأشخاص طبيعيين خاضعين للمعلوم على المؤسسات راجعين بالنظر لبلدية أم العرائس وهو ما يعني وجود فارق بالزّيادة ضمن جداول التحصيل في حدود 725 فصلا سنة 2015 و717 فصلا سنة 2016 مقارنة بالمعطيات المتوفّرة لدى مكتب مراقبة الأداءات. ومن شأن مزيد التنسيق بين البلدية والقباضة البلدية ومكتب مراقبة الأداءات أن يساعد على ضبط الفصول الواجب تثقيلها على الوجه الأكمل.
ومن ناحية أخرى لم تتولّ البلدية تحديد معلوم الرخصة على إشغال الطريق العام بالإضافة إلى عدم إسنادها لتراخيص إشغال الطريق العام لتعاطي بعض المهن كما لم تتولّ البلدية تحديد معلوم الرخصة على إشغال الطريق العام وهو ما لا يساعدها على توظيف واستخلاص المبالغ المستوجبة بهذا العنوان.

وتمّ الوقوف كذلك على بعض النقائص التي تعلقت أساسا بعدم دقة البيانات المدرجة بجداول التحصيل حيث تبين اختلاف عدد الخدمات الموظفة لمباني كائنة بنفس الحي على الرغم من تمتعها بنفس الخدمات يذكر من ذلك ما لوحظ بجداول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية لسنة 2015 ببعض العقارات المتجاورة بكل من حي "العصري 1" وحي "العصري 2" وقد تعهّدت البلديّة في إجابتها بتلافي هذا الإشكال وتحيين المعطيات.

أمّا فيما يتعلّق بالمعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية فقد تبين أنّ البلدية لا تعمل على إعداد جدول تحصيل الفارق بين الحد الأدنى للمعلوم والمبلغ المستخلص بهذا العنوان. ويعزى ذلك خاصّة إلى عدم تولي القباضة المالية موافاة البلدية بالقائمات التفصيلة الشهرية لعمليات التحويل الراجعة بالنظر للبلدية بعنوان المعلوم على

المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية. كما أنّ البلدية لم تحرص على التنسيق مع القباضة المالية للحصول على هذه القائمات وهو ما لا يمكّن من إجراء المقارنة بين مبلغ المعلوم المثقّل بجدول تحصيل المعلوم على المؤسسات والمبالغ المستخلصة بهدف تحديد الحالات التي تستوجب استخلاص معلوم إضافي باعتبار المعلوم الأدنى المطلوب.

وتمكّنت البلديّة من تحقيق نسبة ضعيفة عند استخلاص المعاليم على العقّارات المبنية والأراضي غير المبنية باعتبار بقايا الاستخلاص لسنة 2015 حيث لم تتعدّ 0,89 % بقيمة ناهزت 7.448,524 د فقط. وقد ساهم في ذلك خاصّة عدم إنجاز إعلامات بدفع المعاليم البلدية على العقّارات المبنية وعلى الأراضي غير المبنيّة توجّه من قبل القباضة البلدية إلى المطالبين بدفع المعاليم على العقارات خلال الفترة 2013-2015.

وعلاوة على ذلك وخلافا لمقتضيات المذكرة العامة عدد 2 المؤرخة في نوفمبر 2009 بخصوص اختصار آجال تتبع الديون الراجعة للجماعة المحلية والتي نصت على: "مباشرة إجراءات التتبع منذ منطلق السنة ودون انتظار تثقيل جداول التحصيل بالنسبة للمعلوم على العقارات المبنية خاصة" وذلك بالاعتماد على جدول تحصيل السنة المنقضية مع إمكانية التنسيق مع البلدية بخصوص الفصول التي شهدت تغييرات، تبين أن القباضة البلدية لم تتول خلال سنة 2015 إصدار الاعلامات بخصوص المعلوم على العقارات المبنية وتبليغها إلى المطالبين بها.

وبررت القباضة المالية بأم العرائس في إجابتها عدم توجيه الاعلامات بتعرض عدل الخزينة إلى مضايقات وتهديدات من قبل المواطنين وعدم توفر الحماية اللازمة.

وتمّ تثقيل جداول تحصيل المعلوم على العقّارات المبنيّة بتأخير بلغ 309 يوما وذلك خلافا لمقتضيات الفصل الأوّل من مجلّة الجباية المحلّية الذي ينصّ على ضرورة إنجاز عمليّة التّثقيل بتاريخ غرّة جانفي من كلّ سنة. ويعود ذلك خاصّة إلى تأخّر البلدية في إعداد هذه الجداول وتأخّر القباضة البلدية في إحالة جداول التحصيل المذكورة إلى أمانة المال الجهوية حيث لم يتم إنجاز ذلك إلا بعد 157 يوما من تاريخ استلام الجداول المذكورة من البلدية.

وقد تعهّدت البلدية بإرسال جداول التّحصيل إلى القباضة المالية في الآجال المحددة.

ولئن نصّ الفصل 19 من مجلة الجباية المحلية على أنه تستوجب المبالغ المثقلة بعنوان المعلوم على العقارات المبنية خطية تساوي 0,75 % عن كل شهر تأخير ابتداء من غرة جانفي من السنة المالية للسنة المستوجب بعنوانها المعلوم إلا أنّ القباضة البلدية لم تعمل خلال الفترة 2013-2015 على توظيف هذه الخطايا ولم تتول استخلاص مبلغ الخطايا المستوجبة بهذا العنوان.

كما لوحظ أنّه رغم ارتفاع بقايا الاستخلاص فيما يتعلّق بكراء المحلاّت المعدّة لنشاط تجاري أو صناعي إلى حدود 119.542,891 د في موفّى سنة 2015 بعنوان معينات كراء 64 محلاّ فإنّ البلديّة لم تتولّ الحرص على التنسيق مع القباضة البلدية للقيام بإجراءات التتبع الجبرية المستوجبة في الغرض خلال السنة المذكورة خلافا لمقتضيات المذكرة العامة

عدد 33 لسنة 2009 حول تحسين مردود كراء العقارات الراجعة للجماعات المحلية التي نصت على ضرورة اتخاذ إجراء الاستخلاص الجبري لكل دين من الديون المتخلدة بهذا العنوان وذلك بالتنسيق مع مصالح الجماعة المحلية المعنية.كما تجدر الإشارة إلى أن البلدية لم تتول الحرص على رفع قضايا استعجالية في إخلاء المحلات ضد المتلدّدين عن الدّفع.

وأتاح منشور وزير الداخلية عدد 6 لسنة 1999 حول تسويغ المحلات ذات الصبغة التجارية والصناعية أو السكنية على إمكانية الترفيع في معين الكراء للمحلات التجارية والصناعية في حدود 10% سنويا إلا أن البلدية لم تتولّ مراجعة معينات كراء المحلاّت المسوّغة. كما تجدر الإشارة إلى عدم توفّر عقود كراء حوالي 29 محلاّ مسوّغا سنة 2015 لدى مصالح البلديّة.

الجزء الثاني الرقابة على النفقات

1- تحليل النفقات

بلغت نفقات العنوان الأول 4.910,385 أ.د. سنة 2015 وتمثّل نفقات التأجير العمومي ووسائل المصالح 96,92 % من مجموع نفقات العنوان الأول بقيمة ناهزت 4.759,156 أ.د.

أما بالنسبة للعنوان الثاني فانّ البلدية لم تنجز أي مصاريف خلال سنة 2015.

ومن جانب آخر بلغت جملة المتخلّدات في موفّى سنة 2015 مبلغا قدره 1178,000 أ.د. منها 93,7 % متخلّدات تجاه مؤسّسات ومنشآت عموميّة. وتمّ الوقوف على ضعف نسب خلاص هذه النفقات المتعلّقة بسنوات سابقة لسنة التصرّف 2015 وهو ما يزيد من إثقال كاهل البلديّة في السنوات القادمة.

2- إنجاز النفقات

لوحظ بخصوص الفصل 2/10/2201 المتعلق بمصاريف تعهد وصيانة وسائل النقل أنه لا يتم في أغلب الحالات التنصيص بالفاتورات على الرقم المنجمي لوسائل النقل المنتفعة بالصّيانة وبقطع الغيار وهو ما يعيق عملية مراقبة هذا النوع من المصاريف.

وعند دفع مستحقات بعض المزوّدين لم تتقيد البلدية بالآجال القانونيّة المحدّدة بخمسة وأربعين يوما كما ورد بالأمر عدد 564 لسنة 2004 المؤرخ في 9 مارس 2004 المتعلّق بضبط طرق خلاص نفقات التصرّف. حيث تبيّن من خلال فحص وثائق الصرف أنّ بعض الفواتير لم يتم خلاصها رغم مرور أكثر من خمسة وأربعين يوما على استلامها على غرار ما تم الوقوف عليه في شأن الفواتير المرفقة للأوامر بالصرف عدد 5 بتاريخ 25 أوت 2015 وعدد 7 بتاريخ 09 ديسمبر 2015 والتي تجاوزت فيها المدة الفاصلة بين تاريخ استلام الفاتورة وتاريخ الخلاص 90 يوما.

وخلافا للفصل 95 من مجلة المحاسبة العمومية الداعي إلى ضرورة أن تكون مستندات التّصفية مثبتة لاستحقاق أصحابها للمبالغ المبينة ومقتضيات الفصل 18 من مجلة الأداء على القيمة المضافة ولمذكرة التعليمات العامة عدد 2 لوزير المالية الصادرة في 5 نوفمبر 1996 التي نصّت على مختلف البيانات والإطلاعات الواجب تضمينها على الفواتير، تبين من خلال فحص الوثائق المثبتة للنفقات وجود إخلالات في هذا الإطار من ذلك الفواتير المرفقة لكل من الأمر بالصرف عدد 03 المؤرّخ في 31 أوت 2015 المتعلق بـ"حملات التطهير والمحافظة على البيئة" وللأمر بالصرف عدد 20 المؤرّخ في 17 ديسمبر 2015 المتعلق بـ"لوازم المكاتب".

كما تبيّن من خلال فحص مختلف الفواتير المرفقة للأوامر بالصرف أنّه لا يتمّ في أغلب الحالات تسجيل هذه الفواتير بمكتب الضبط وهو ما لا يمكّن من احترام الأولويّة في خلاص المزوّدين ومن احتساب آجال الخلاص ومدى تقيّدها بالتّراتيب القانونية فضلا عن عدم التثبّت من شموليّة الفواتير الواجب خلاصها.

ومن جانب آخر لم تحرص البلدية في بعض الحالات على احتساب الخصم على المورد والتّسبقات على الأداء على القيمة المضافة وهو ما يتعارض مع الفصل 95 من مجلة المحاسبة العمومية و الفصلين 19 و19 مكرر من مجلة الأداء على القيمة المضافة ومذكرة التعليمات العامة عدد 2 لوزير المالية لسنة 1996 والتي توجب ضرورة الخصم بعنوان تسبقة على الأداء على القيمة المضافة على المبالغ التي تساوي أو تفوق 1 أ.د. ويذكر من ذلك كل من الأمر بالصرف عدد 9 بتاريخ 31 أوت 2015 المتعلق اقتناء خراطيش الحبر للآلات الطابعة والأمر بالصرف عدد 20 بتاريخ 17 ديسمبر 2015 المتعلق باقتناء لوازم المكاتب.

وزيادة عن ذلك وخلافا لمقتضيات الفصل 3 من مجلّة المحاسبة العموميّة المتعلقة باحترام مبدأ سنويّة الميزانيّة، تمّ الوقوف على بعض حالات التي تولّت فيها البلديّة خلاص نفقة أنجزت خلال سنة 2013 ويذكر من ذلك الأمر بالصّرف عدد 19 المؤرّخ في 15 ديسمبر 2015 والمتعلّق بخلاص منحة مخوّلة لوكلاء المقابيض المنتفعين وبقيمة بلغت 300 د.

كما تم الوقوف على تحميل خاطئ لبعض النفقات وذلك بخلاصها على فقرات فرعية مخالفة لطبيعتها. من ذلك تم تحميل نفقة على الفقرة الفرعية 01/12/2201 المتعلقة بالمصاريف العادية للحراسة الليلية في حين كان يتعين تحميلها على الفقرة الفرعية الخاصة باقتناء المعدات.

وفي ما يتعلق باحترام مبدأ المنافسة واتخاذ الاجراءات الضرورية لذلك، تبين أنه على الرّغم من تجاوز قيمة "شراءات الحليب" لسنة 2015 مبلغ 100 أ.د فإنّ البلدية لم تتقيّد بمقتضيات الأمر عدد عدد 1039 لسنة 2014 والمؤرّخ في 13 مارس 2014 المتعلّق بتنظيم الصفقات العمومية حيث لم تتولّ إنجاز هذه الشراءات عبر اعتماد إجراءات الصّفقات العموميّة المنصوص عليها بالأمر سالف الذّكر.

وعلى صعيد آخر وفي إطار حماية الممتلكات تبين أنه خلافا لمقتضيات الفصل 279 من مجلة المحاسبة العمومية، لم تتولّ البلدية مدّ قابض البلدية بجرد للمكاسب البلدية المنقولة وبخصوص ممتلكاتها العقارية بما لم يمكنه من ضبط هذه الممتلكات ومتابعتها طبق المقتضيات القانونية.

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.