

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

أحدثت بلدية الصّخيرة بمقتضى الأمر عدد 565 بتاريخ 6 أفريل 1985 ويبلغ عدد سكانها 11.912 ساكنا وارتفع عدد مساكنها إلى 2.851 مسكنا حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014. وقد تم تقديم حسابها المالي والوثائق المدعمة له لتصرف سنة 2015 بتاريخ 14 جويلية 2016.

ويرجع مثال التهيئة العمرانية لبلدية الصّخيرة إلى سنة 1982 حيث تمت المصادقة عليه بمقتضى الأمر عدد 1046 لسنة 1982 المؤرخ في 19 جويلية 1982 وتمت مراجعته سنة 1992 بمقتضى الأمر عدد 1547 لسنة 1992 المؤرخ في 20 أوت 1992. ثم تمت المصادقة عليه مرة ثانية في سنة 2007 بمقتضى الأمر عدد 1696 لسنة 2007 المؤرخ في 5 جويلية 2007. وهو يغطي حاليا مساحة 850 هكتار أي ما يمثل 8,3% من مساحة المنطقة البلدية البالغة 10.250 هكتار. وقد شملت الأعمال الرقابية المنجزة، إضافة إلى الأعمال المستندية، جملة من الزيارات الميدانية خلال شهري أكتوبر ونوفمبر 2016 ومحاورات مع بعض المسؤولين وأفضت إلى الوقوف على جملة من الإخلالات تعلقّت خاصة بتحقيق الموارد وإنجاز النفقات.

I. الرقابة على الموارد

بلغت موارد العنوان الأول للبلدية خلال سنة 2015 ما جملته 1,4 م.د. وهي تتكوّن من المداخل الجبائية الاعتيادية بقيمة 882.826 د أي بنسبة 63,05 % ومن المداخل الجبائية غير الاعتيادية بقيمة 516.994 د أي بنسبة 36,93 % .

وتتأثّر المداخل الجبائية الاعتيادية أساسا من المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة وعلى إشغال الملك العمومي البلدي واستنزاف المرافق العمومية فيه وعلى الموجبات والرخص الإدارية والمعاليم مقابل إسداء خدمات ومداخل جبائية اعتيادية أخرى.

وتمثّل "المعاليم على العقارات والأنشطة" أهمّ عناصر المداخل الجبائية الاعتيادية في سنة 2015 حيث ارتفعت إلى 470.846 د موزعة بين المعلوم على العقارات المبنية بقيمة 26.600 د أي بنسبة 3 % والمعلوم على الأراضي غير المبنية بقيمة 19.360 د أي بنسبة 2,2% والمعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية بقيمة 404.594 د أي ما يمثّل نسبة 45,8 % من جملة المداخل الجبائية الاعتيادية للبلدية في حين استأثرت مداخل إشغال الملك العمومي البلدي واستنزاف المرافق العمومية بنسبة 9,6 % من المداخل الجبائية الاعتيادية أي ما قدره 84.963 د.

وباعتبار بقايا الاستخلاص البالغة 233.667 د في موفى سنة 2014، ارتفعت المبالغ الواجب استخلاصها بعنوان المعاليم الموظفة على العقارات إلى ما قدره 322.800 د في سنة 2015. وتم استخلاص 45.960 د أي ما نسبته 14,2 % . كما بلغت نسبة استخلاص كل من المعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنية على التوالي 9,6 % و 40,7 %.

وفيما يتعلق بالمداحيل غير الجبائية الاعتيادية فقد بلغت في سنة 2015 ما قيمته 516.994 د تتوزع بين "مداحيل الملك البلدي" و "المداحيل المالية الاعتيادية" المتأتية أساسا من المناب من المال المشترك للجماعات المحلية. ولئن بلغت مداحيل الملك البلدي في نفس السنة ما قيمته 46.008 د متأتية أساسا وبنسبة 89,5 % من كراء العقارات (41,189 أ. د) فإن نسبة استخلاصها لم تتعد 45,7 % من مجموع المبالغ الواجب استخلاصها البالغة 100.555 د.

أما فيما يتعلق بموارد العنوان الثاني التي بلغت سنة 2015 ما قيمته 1.917.606 د فتشمل الموارد الذاتية والمخصصة للتنمية بقيمة 1.222.442 د وموارد الاقتراض بقيمة 153.348 د وتلك المتأتية من الاعتمادات المحالة بقيمة 541.817 د.

ومقارنة بالتقديرات أحكمت بلدية المكان تحقيق مواردها من العنوان الأول إلا أنه يتضح أن نسبة الإنجاز المرتفعة هي في حقيقة الأمر مقنعة لأنها لا تعكس القدرة الحقيقية للبلدية على تحقيق مواردها بل أنها نتيجة لسوء تقديرها لهذه الموارد. فقد لوحظ أن هذه الأخيرة ما فتئت تنحو منحنا تنازليا من سنة لأخرى بالنسبة لبعض المعاليم على غرار المعلوم على العقارات المبنية الذي قُدر بقيمة 35 أ.د سنة 2012 ثم بقيمة 30 أ.د سنة 2013 ف بقيمة 25 أ.د سنة 2014 ليستقر في حدود 27 أ.د سنة 2015.

كما عرفت تقديرات البلدية للمعلوم على الأراضي غير المبنية تقلبا حيث تم تقديرها سنة 2012 بقيمة 15 أ.د لتصبح بقيمة 20 أ.د سنة 2013 لتنخفض إلى 15 أ.د سنة 2014 ثم لتعاود الارتفاع إلى 20 أ.د سنة 2015. وشهدت أيضا تقديرات مداحيل الأملاك البلدية ذات الاتجاه حيث بلغت 37,500 أ.د سنة 2015 و 39 أ.د سنة 2014 و 38 أ.د سنة 2013 و 42 أ.د سنة 2012.

وأفادت البلدية بهذا الخصوص حرصها على اعتماد الواقعية في تقدير الموارد خاصة في السنوات الأخيرة نتيجة الظروف الاستثنائية التي عاشتها البلاد.

من جهة أخرى لوحظ تدني نسبة استخلاص الموارد مقارنة بالمبالغ الواجب استخلاصها والتي لم تتعد 45,7 % بالنسبة لمداحيل الملك البلدي و 6,9 % بالنسبة للمعلوم على العقارات المبنية مثلا.

ونتيجة لذلك ما فتئت بقايا الاستخلاص تتراكم من سنة لأخرى لترتفع بين سنتي 2012 و 2015 من 155.325 د إلى 248.630 د بالنسبة للمعلوم على العقارات المبنية ومن 7.411 د إلى 28.209 د بالنسبة للمعلوم على الأراضي غير المبنية ومن 39.420 د إلى 54.547 د بالنسبة لمداحيل الأملاك البلدية .

وأفادت البلدية أنها شرعت في تكثيف إجراءات الاستخلاص والتنسيق مع القباضة المالية لاستخلاص المتخلدات بذمة المتساكنين و متسوقي المحلات البلدية.

وترجع هذه الإخلالات أساساً إلى عدم حرص البلدية على الاستغلال الأمثل للإمكانات المتاحة لها قانوناً بخصوص حث المطالبين بالأداء على التصريح بعقاراتهم أو بالتنسيق بين مختلف المصالح البلدية المتدخلة لتحقيق شمولية الإحصاء وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى تسجيل نقائص في مستوى توظيف المبالغ المستوجبة وبالتالي نقص في الموارد. فقد تبين وعلاوة على محدودية التصاريح التلقائية للمطالب بالمعلوم الموظف على العقارات المبنية خلال الإحصاء العشري 2007-2016 والتي لم تتعد على التوالي 15 سنة 2007 و26 سنة 2008 و38 سنة 2010 و35 سنة 2013 و51 سنة 2014 و59 سنة 2015 تصريحاً فإن البلدية لم تفعل أحكام الفصل 19 من مجلة الجباية المحلية بتبسيط خطية على المطالبين بالمعالم الذين تلددوا في تقديم التصاريح المذكورة تلقائياً. ومن شأن ذلك أن لا يضمن إعداد جداول تحصيل شاملة تزيد من الرفع في مستوى موارد البلدية.

كما حال عدم قيام البلدية بمعاينة أشغال البناء بعد إنجازه تُشفع بمحضر في انتهاء الأشغال مثلما تنص على ذلك أحكام الفصل 73 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير في عدم إحكام عملية متابعة تضمين البناءات الجديدة بجدول المعلوم على العقارات المبنية.

وأرجعت البلدية هذا الإخلال إلى قلة الموارد البشرية بالبلدية وكثافة العمل البلدي بالمصلحة الفنية وتعهدت بالعمل على تلافي هذا الوضع.

وتبين غياب التنسيق بين مختلف مصالح البلدية، من ذلك غياب التنسيق بين قسم الإحصاء والجبابة وقسم الشؤون العقارية الذي لا يتولى تقديم اعتراضات على جميع مطالب التسجيل العقاري بالمنطقة البلدية المنشورة بالرائد الرسمي ولا إعلام قسم الجباية بهذه الحالات للتثبت من إدراج العقارات المعنية بجدول تحصيل الأداء على العقارات المبنية أو غير المبنية ومن مطابقة العقار من حيث هوية المالك والمساحة مع ما هو مدوّن بجدول التحصيل بما يضمن مسك سجلات شاملة وصحيحة.

ونتيجة غياب التنسيق بين قسم الإحصاء والجبابة وقسم رخص البناء فيما يتعلق بضرورة أن يتولى هذا الأخير إعلام الأول بمطالب رخص البناء المقدمة للبلدية للتثبت من إدراج العقارات المعنية بجدول تحصيل الأداء على العقارات المبنية أو الأراضي غير المبنية ومن مطابقة العقار من حيث هوية المالك والمساحة مع ما هو مدوّن بجدول التحصيل إن كان العقار مدرجاً أو تحيين البيانات إن اقتضى الأمر، تبين من خلال المعاينة المجرأة بتاريخ 08 نوفمبر 2016 أن المساحة المغطاة للبناء موضوع مطلب رخصة البناء رقم 95 المسلمة سنة 2010 تبلغ 267 م² حسب الوثائق المرفقة بالمطلب في حين أن هذا العقار، بقي مسجلاً بجدول تحصيل الأداء على العقارات المبنية لسنة 2016 وبمساحة 100 م² فقط.

كما كان الشأن كذلك بالنسبة للأراضي غير المبنية حيث تبين مثلاً من خلال وثائق مطلب الرخصة رقم 2015/11 ورقم 2012/53 أن العقار يتمثل في أرض بمساحة تبلغ على التوالي 10.000 م² و496 م² في حين أنها لا زالت مسجلة إلى حدود سنة 2016 بمنظومة الجباية بمساحة تبلغ على التوالي 500 م² و250 م².

ومن شأن هذه النقائص أن تحدّ من مردودية تحصيل الموارد الجبائية العقارية للبلدية التي تدعى لتدراكها في الإبان.

وأفادت البلدية أنه تم الإذن للأقسام المذكورة أعلاه بتلافي هذا النقص والعمل مستقبلاً على مزيد

التنسيق بينهم.

وبخصوص المعلوم الموظف على الأراضي غير المبنية فقد تبين ضعف عدد الفصول المضمنة بمجدول التحصيل لسنة 2007 الذي لم يتجاوز 408 فصلا مقابل 376 سنة 2006 وذلك خاصة بسبب ضعف عدد التصاريح التلقائية التي لم تتعد على التوالي 25 و30 و50 تصريحاً خلال الفترة 2013 - 2015 من جهة، وعدم قيام البلدية بإحصاء شامل للأراضي المتواجدة بالمنطقة البلدية وتعيين الجدول دورياً من جهة أخرى حيث تبين أن البلدية لا تضمن بمجدول تحصيل المعاليم على الأراضي غير المبنية إلا الأراضي موضوع تقسيم مصادق عليه وبمناسبة التفويت فيها وذلك خلافاً لأحكام الفصل 30 من مجلة الجباية المحلية.

ولئن أفادت البلدية أن إدراج أراضي شاسعة بمجدول المعلوم على الأراضي غير المبنية سوف يؤدي إلى تضخم المبلغ المضمن بهذا الجدول دون إمكانية استخلاصه باعتبارها أراضي فلاحية لذلك لم يقع تضمينها بالجدول المذكور وأنها ستدارك النقص الحاصل مستقبلاً، فإن إيجابتها جانباً الصواب باعتبار أن الملاحظة تتعلق بأراضي غير فلاحية.

ونتيجة لكل هذه العوامل ما فتئ عدد فصول جدول تحصيل الأراضي غير المبنية يرتفع من سنة لأخرى حيث ارتفع بين سنتي 2007 و2015 من 408 إلى 1056 فصلاً أي بفارق في قيمة الفصول بقيمة 24.130,706 د والتي تعتبر نقصاً محتملاً في الموارد البلدية.

أمّا فيما يتعلق بالمعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية فقد تبين أن المنظومة المعتمدة من قبل القباضة المالية لا تمكن من توفير القوائم التفصيلية للمعاليم المستخلصة على أساس رقم المعاملات والمحولة لفائدة البلدية وهو ما حال دون قيام البلدية بحصر الحالات التي يتم فيها دفع مبلغ أقل من المعلوم الأدنى المضمن بمجدول المراقبة.

وأفادت البلدية أنه سيتم إعداد جدول تحصيل الفارق بالتنسيق مع القباضة المالية بالصخيرة .

كما لا تضمن البلدية سنوياً الحد الأدنى للمعلوم على المؤسسات المدرج بمجدول المراقبة بالتصاريح على الضريبة قبل إيداعها بقباضات المالية وذلك قصد تمكين القابض من استخلاص الحد الأدنى في صورة ما إذا كانت نسبة 0,2 % من رقم المعاملات دون المبلغ المستوجب.

أما بخصوص استخلاص المعاليم فقد لوحظ عدم استغلال منظومة التصرف في الموارد الجبائية (G R B) إلى موفى شهر نوفمبر 2016 رغم تركيزها بكل من البلدية والقباضة المالية منذ سنة 2014 حيث لا تزال متابعة التثقيلات والاستخلاصات ومتابعة إجراءات التتبع المتخذة في الغرض تتم عن طريق البطاقات اليدوية.

وتبين من خلال فحص عينة تتكون من 4 بطاقات يدوية لعقارات مبنية أن إحداها غير محيئة بالمبالغ الواجب استخلاصها بعنوان سنة 2016. وأن الدين المطالب به صاحب هذا العقار بعنوان الأداء المعلوم على العقارات المبنية للسنوات 2009 وما قبلها والبالغ 292,880 د قد سقط حق المطالبة به بالتقادم عملاً بأحكام الفصل 36 و36 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية.

وبخصوص المحلات البلدية المسوغة لم تكن البلدية حازمة في تطبيق مقتضيات العقود المبرمة في الغرض واكتفت بتوجيه تناييه إدارية للمتعدددين، من ذلك بلغت ديون المتسوغ "ب.ي" نهاية سنة 2015 ما قيمته 5.048,786 د (لمعين

كراء سنوي قدره 1.293 د) في حين أن البلدية وحسب ما توفر بملف العقار اكتفت بتوجيه تنبيه واحد فقط خلال هذه الفترة تحت عدد 124 بتاريخ 2 مارس 2015 لذلك ارتفعت ديون المعني بالأمر نهاية أكتوبر 2016 إلى 6.236,686 د . أما بخصوص المتسوغ "ع.ط" فقد تبين أن البلدية قامت بفسخ العقد مع المعني بالأمر بتاريخ 11 سبتمبر 2012 دون مطالبته بتطهير وضعيته المالية قبل عملية الفسخ.

لذلك ولغيرها من الأسباب بلغت مجموع الديون المتراكمة بعنوان عقود كراء محلات تجارية 54.514,062 د بتاريخ 31 ديسمبر 2015 و 53.811,367 د في 31 أكتوبر 2016 دون أن تحرص البلدية على اتخاذ الإجراءات الكفيلة لاستخلاص حقوقها المالية.

وأفادت البلدية أنها شرعت باتخاذ إجراءات إدارية ضد المتسوغين المتلدين في دفع معالم كراء المحلات البلدية، حيث تم إجراء جدولة خلاص ديون مع ورثة "ب.ي" واسترجاع المحل البلدي وسوف يتم اتخاذ نفس الإجراءات القانونية مع بقية المتسوغين .

من جهة أخرى أدى عدم قدرة البلدية على استغلال سوق الأسماك بميناء الصيد البحري بالصخرة بسبب تصدّع مسطحاته وتكاثر الانهيارات الأرضية به منذ سنة 2006 إلى حرمانها من مداخيل هذه السوق إضافة إلى ما قد يترتب عن عمليات البيع غير المنظمة والعشوائية من مخاطر صحية وبيئية.

ولئن أفادت البلدية أن سوق الجملة المذكور على ملك وكالة المواني وقد توقف استغلاله من طرف البلدية إلى حين إجراء الإصلاحات الضرورية، فإن ذلك لا يحول دون القيام بالترميمات اللازمة في سبيل الترفيع من مواردها.

وكذلك كان الشأن بالنسبة للمسلخ البلدي الذي، ونتيجة تدني مستوى خدماته وهجره من قبل الجزائريين منذ سنة 2011، مافتئت مداخيله تتدنى من سنة لأخرى حيث مرّت خلال الفترة 2010-2014 من 2.200 د إلى 91,160 د ليتم غلقه بداية من سنة 2015.

وأفادت البلدية أنه تم غلق المسلخ البلدي لتقديم بنائه وعدم استجابته للشروط الصحية المطلوبة وسوف يقع إعادة استغلاله عند توفر اعتمادات مالية لإصلاحه.

II. الرقابة على النفقات

بلغت نفقات العنوان الأول 1.277.348 د سنة 2015، وتمثل نفقات التأجير العمومي ووسائل المصالح على التوالي نسبة 34,3 % و 11,5 % من مجموع نفقات العنوان الأول.

أما نفقات العنوان الثاني فقد بلغت 2.040.078 د تتوزع بين الاستثمارات المباشرة وتسديد أصل الدين في حدود على التوالي 584.029 د و 122.471 د وينسب تبلغ على التوالي 28,6 % و 6 % . وقد شاب التصرف في نفقات العنوان الأول والثاني عديد الإخلالات.

فبخصوص نفقات العنوان الأول فقد تبين عدم تسجيل أغلبية الفواتير الواردة بمكتب الضبط، بما يعيق عملية تحديد آجال خلاص المزودين وإلى عدم احترام أولوية خلاصهم انطلاقاً من تاريخ استلام الفواتير على غرار الفاتورة عدد 286 بتاريخ 12 أوت 2015.

وتبين عدم إشهاد الأعوان المنتفعين بالزبي بتسلم هذا الأخير، وهو ما يحول دون التحقق من احترام قاعدة العمل المنجز ولم تدون البلدية أحياناً أرقام الجرد الخاصة باقتناء خزائن للأرشيف والمرفقة بالأمر بالصرف عدد 01 بتاريخ 04 ماي 2015 بمبلغ 2.250 د.

ولئن أفادت البلدية أن الأزياء المعنية خاصة بالسباحين المنقذين ويتم تسليمها من طرف المزود إلى الإدارة الجهوية للحماية المدنية التي تقوم بتسليمها بدورها إلى أعوان الإنقاذ مباشرة وتقوم البلدية بخلاص المزود فإن ذلك لا يعفي السباحين المنقذين من إشهاد الأعوان المنتفعين بتسلمهم الزبي.

كما شابت نفقات العنوان الثاني بعض الإخلالات. فقد لوحظ أنه تم خلاص بعض النفقات بناء على وثائق إدارية انتهت صلوبيتها على غرار انتهاء صلوحية كل من شهادة الانخراط في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وشهادة في الوضعية الجبائية المرفقتين بالأمر بالصرف رقم 3 بتاريخ 17 ديسمبر 2015.

وخلافاً لأحكام الفصل 31 من كراس الشروط الإدارية الخاصة بصفقة تعبيد وصيانة طرقات ببلدية الصخيرة موضوع طلب عروض عدد 2013/03 الذي ينص على أن يقدم الضمان النهائي خلال 20 يوماً من تاريخ تبليغ الصفقة الموافق ليوم 06 أوت 2014، لم يتم تقديم هذا الضمان إلا بتاريخ 25 جانفي 2015 أي بعد مدة ناهزت 3 أشهر منذ بداية الأشغال. وكذلك كان الشأن بالنسبة للصفقة المتعلقة بتعشيب الملعب موضوع طلب العروض عدد 2014/01.

وقد أفادت البلدية في خصوص مشروع التعبيد أنه قد تمت مراسلة المقاول في الغرض عديد المرات لحثه على تقديم هذه الوثيقة في الآجال.

وبخصوص كراس الحضيرة، ففيما لم يتم إعداد هذه الوثيقة بالنسبة لأشغال تعشيب الملعب خلافاً لأحكام الفصل 7 من كراس الشروط الإدارية الخاصة وهو ما يعتبر تقصيراً من قبل المصالح الفنية للبلدية بصفقتها صاحب المنشأ كما ينص على ذلك الفصل 2 من الكراس المذكور، لم يتضمن دفتر الحضيرة الخاص بصفقة تعبيد وصيانة طرقات ببلدية الصخيرة جميع البيانات المتعلقة بتخصيص الإمكانيات البشرية والمعدات الضرورية وهو ما من شأنه أن يحول دون التثبت من مدى احترام المقاول للالتزامات التعاقدية في هذا الخصوص.

وقد أفادت البلدية في هذا الخصوص أنه سيقع تلافي هذا الإخلال مستقبلاً.

وخلافاً لأحكام الفصل 11 من كراس الشروط الإدارية الخاصة بصفقة تعشيب الملعب البلدي الذي ينص على "أن يسلم المقاول إلى رئيس المشروع في نهاية كل شهر كشف حساب وقي يضبط المقدار الجملي إلى حدّ نهاية الشهر السابق للمبالغ التي يمكن أن يطالب بها بموجب إنجاز الصفقة اعتباراً من بدايتها"، قام المقاول بإعداد ثلاث كشوفات وقتية فقط بالنسبة للأشغال المتعلقة بقسط تعشيب الملعب البلدي¹ وبقسط تعشيب الفضاء الرياضي² وبذلك لم يتم احترام دورية تقديم الكشوفات الوقتية.

¹ بتاريخ 18 مارس 2015 و 20 جوان 2015 و 20 أوت 2015.

وقد أفادت البلدية أنّ هذا الإخلال مرّدّه عدم قدرة البلدية على خلاص هذه الكشوفات الشهرية نظرا لعدم توفّر الاعتمادات حيث أنّ المشروع ممّول من قبل وزارة الشباب والرياضة وعلى أقساط يتمّ تحويلها عن طريق المجلس الجهوي.

² بتواريخ 18 مارس 2015 و 20 جوان 2015 و 11 جويلية 2015.