

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

أحدثت بلدية قرمدة بمقتضى الأمر عدد 561 لسنة 1985 المؤرخ في 06 أفريل 1985 وتبلغ مساحتها 1370 هك وارتفع عدد سكانها إلى 40858 ساكنا كما يبلغ عدد مساكنها 13105 مسكنا حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014. وقد تم تقديم حسابها المالي والوثائق المدعمة له بتاريخ 9 سبتمبر 2016. وتولت دائرة المحاسبات في إطار برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية النظر في الوضعية المالية للبلدية لسنة 2015 ومدى قدرة البلدية على تعبئة الموارد المتاحة لها وشرعية تأدية نفقاتها. وقد شملت الأعمال الرقابية المنجزة بالإضافة إلى الأعمال المستندية بعض الزيارات الميدانية والمعاينات خلال شهر ديسمبر 2016. وأفضت إلى الوقوف على جملة من الملاحظات المتعلقة بالرقابة على الموارد وعلى النفقات.

I- الرقابة على الموارد

بلغت موارد العنوان الأول للبلدية المحققة خلال سنة 2015 ما جملته 4.134,897 أ.د تتوزع بين مداخل جباية اعتيادية بقيمة 2.496,714 أ.د ومن مداخل غير جباية اعتيادية بقيمة 1.638,183 أ.د. وتتضمن المداخل الجباية الاعتيادية المعاليم الموظفة على العقارات والأنشطة ومداخل إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه إضافة إلى مداخل الموجبات والرخص الإدارية ومعاليم مقابل إسداء خدمات ومداخل جباية اعتيادية أخرى والتي بلغت قيمتها على التوالي 1.469,460 أ.د و 637,015 أ.د و 385,738 أ.د و 4,500 أ.د.

وتمثل قيمة "المعاليم على العقارات والأنشطة" أهم عناصر المداخل الجباية الاعتيادية في سنة 2015 (58.85%). وتمثل المداخل بعنوان المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية أهم مورد من موارد البلدية حيث تم تحصيل 1.115,457 أ.د في سنة 2015 أي ما يمثل 44,68 % من جملة المداخل الجباية الاعتيادية للبلدية. كما بلغت المداخل المتأتية من المعلوم على العقارات المبنية ومن المعلوم على الأراضي غير المبنية على التوالي إلى 245,867 أ.د و 107,624 أ.د أي ما يمثل تباعا 9,85 % و 4.31 % من هذه المداخل.

وفيما يتعلّق بالمداخيل غير الجبائية الاعتيادية فقد بلغت في سنة 2015 ما قيمته 1.638,183 أ.د. وتوزّع هذه الموارد بين "مداخيل الملك البلدي" بقيمة 107,851 أ.د، متأتية بنسبة 39.55 % من كراء العقارات وبنسبة 60.45 % من موارد أخرى، و"المداخيل المالية الاعتيادية" بقيمة 1.530,331 أ.د متأتية أساسا من المناب من المال المشترك للجماعات المحلية والذي ارتفعت قيمته إلى 1.454,561 أ.د.

أما فيما يتعلق بموارد العنوان الثاني فقد بلغت قيمتها 3.179,894 أ.د موزعة بين الموارد الذاتية والمخصّصة للتنمية بقيمة 2.760,207 أ.د وموارد الاقتراض بقيمة 333,414 أ.د والموارد المتأتية من الاعتمادات المحالة بقيمة 86,273 أ.د. وقد شاب مجال تحصيل الموارد عديد النقائص تعلقت خاصة بإعداد جداول التحصيل المتعلقة بها وباستخلاصها. وتعتبر نسبة استخلاص الموارد مقارنة بالمبالغ الواجب استخلاصها ضعيفة حيث أنّها لم تتعد نسبة 33.89 % بالنسبة للمعالم على العقارات والأنشطة و 50,73 % بخصوص مداخيل الملك البلدي.

ورغم أهمية نسب استخلاص بعض الأصناف من المعالم فإن ذلك قد يخفي انخفاض نسبة استخلاص بعض الفصول المضمنة بهذه الأصناف من ذلك يلاحظ أنه رغم بلوغ نسبة المعالم على العقارات والأنشطة 33,89% فإن نسبة استخلاص الفصل المتعلق بالمعلوم على العقارات المبنية والمتعلق بالأراضي غير المبنية لم تتعد على التوالي نسبة 13,26 % و 8,09 %.

لذلك ما فتئت بقايا استخلاص عديد الفصول تتراكم من سنة لأخرى على غرار تلك المتعلقة بالمعلوم على العقارات المبنية وبالأراضي غير المبنية وكذلك بمداخيل الأملاك البلدية التي ارتفعت بقايا استخلاصها بنسبة 166 % بين سنتي 2012 و 2015 .

ويرجع ذلك أساسا إلى عدم حرص البلدية على الاستغلال الأمثل للإمكانات المتاحة لها قانونا بخصوص تحديد قاعدة المعالم بالنسبة للأراضي غير المبنية سواء تعلّق الأمر بمراجعة الحد المعتمد بالنسبة إلى الأثمان المرجعية منذ صدور الأمر عدد 1185 لسنة 2007 مؤرخ في 14 ماي 2007 أو بحث 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.

وعلى الرغم من أن عدد المساكن بالمنطقة البلدية بلغ 13.105 مسكنا حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014 فإن جدول استخلاص المعالم الموظفة على العقارات المبنية تضمن خلال الفترة 2014-2015 على التوالي 11.115 و 11.577 فصلا ولم تقم البلدية بتحديد أسباب الفوارق والعمل على تقليصها باستكمال الإحصاء أو بتحسين جداول التحصيل مثلا.

وأفادت البلدية أنها قد قامت بتلافي الفارق بين جدول التحصيل للعقارات المبنية ونتائج المعهد الوطني للإحصاء خلال الإحصاء العشري الحالي وتحسين جداول الإحصاء.

كما تبين من خلال المعاينة الميدانية المجراة بتاريخ 23 ديسمبر 2016 أن المعلومات المضمنة بجدولي تحصيل المعلوم على العقارات المبنية وعلى الأراضي غير المبنية مخالفة للواقع العيني لبعض العقارات. ويذكر على سبيل المثال عدم إدراج البناية موضوع رخصة البناء رقم 2012/116 بجدول التحصيل المعني رغم الانتهاء من البناء منذ مدة وبقيت مدونة بجدول تحصيل المعاليم على الأراضي غير المبنية. كما تبين من خلال المعاينة المذكورة أعلاه أن مساحة الرخصة المغطاة بالنسبة لرخصة البناء رقم 117-2012 تبلغ 310 م² في حين أن هذا العقار الذي تم بناؤه منذ مدة بقي حسب منظومة الجباية مسجلا بجدول تحصيل الأداء على العقارات المبنية لسنة 2016 بمساحة 200 م².

وقد أفادت البلدية أنها ستعمل على مزيد الإحكام والتنسيق مع مصلحة التراخيص.

كما لوحظ أن منظومة الجباية المعتمدة، عند تحويل العقار من جدول تحصيل الأراضي غير المبنية إلى جدول تحصيل العقارات المبنية، لا تمكن لا من فسخ العقار من الجدول الأول بصفة نهائية ولا من فسخ المعلوم المستوجب على صاحب العقار. وبذلك يمكن أن نجد بعض العقارات مدرجة بالجدولين المذكورين أعلاه.

ورغم أن البلدية أفادت على أنها ستعمل على تحيين منظومة التصرف في موارد الميزانية (G.R.B) من خلال تحويل العقارات غير المبنية إلى عقارات مبنية إلا أن الأمر يتعلق بالاستغلال وليس بالتحيين.

أما 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 إعداد جدول تحصيل الفارق بين الحد الأدنى للمبلغ والمستخلص. وقد زاد من حدة هذا الإخلال عدم تضمين البلدية الحد الأدنى للمعلوم على المؤسسات المدرج بجدول 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 الأدنى المستوجب.

أما بخصوص التصرف في الأملاك، فقد تبين عدم حرص كل من البلدية والقباضة في اتخاذ الإجراءات اللازمة لحث متسوعي محلاتها على دفع ما تخلصه بدمتهم مما أدى إلى تراكم ديون البلدية بعنوان عقود كراء محلاتها وارتفاعها إلى 19,448 أ.د. في 31 ديسمبر 2015.

ورغم أهمية قيمة الفصول المثقلة والمبالغ المستخلصة فإنه لم يتم إفراد البلدية بقباضة خاصة بها تتولى التفرغ للقيام بتثقيف واستخلاص الديون المثقلة للبلدية وإحكام متابعتها على الرغم من أن البلدية مكنت القباضة المالية من مقرر على وجه الفضل.

كما تبين أنه رغم تركيز منظومة التصرف في موارد الميزانية (GRB)، لا تزال متابعة التثقيلات والاستخلاصات وإجراءات التتبع المتخذة في الغرض تتم عن طريق البطاقات اليدوية بسبب نقص في الموارد البشرية من جهة وغياب التكوين في استغلال هذه المنظومة من جهة أخرى وهو ما من شأنه أن يحد من جدوى وفعالية هذه الأعمال.

II- الرقابة على النفقات

بلغت نفقات العنوان الأول 2.844,826 أ.د. وتمثل نفقات التأجير العمومي ووسائل المصالح على التوالي 41 % و 45 % من مجموع نفقات العنوان الأول. أما نفقات العنوان الثاني فقد بلغت 1.882,361 أ.د. تتوزع بين الاستثمارات المباشرة وتسديد أصل الدين في حدود 1.650,196 أ.د. و 232,164 أ.د. على التوالي.

وقد شاب التصرف في نفقات العنوان الأول عديد الإخلالات نذكر من بينها تأدية البلدية لنفقات تمّ عقدها في سنوات سابقة وعدم حرص مصالحها على التأكد من مطابقة الكميات المدوّنة بالفاتورات للكميات المتزوّد بها والمسلّمة فعليا بالإضافة إلى عدم التنصيص على الأرقام المنجمية للسيارات بفواتير صيانة وسائل النقل على غرار الفاتورة عدد 114560 بتاريخ 16 فيفري 2015 بمبلغ 2,060 أ.د. والفاتورة عدد 291 بتاريخ 18 أوت 2015 بقيمة 4,656 أ.د. وهو ما من شأنه أن يحول دون التثبت من احترام قاعدة العمل المنجز المنصوص عليها بالفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية. كما تبين أنّ كمّية الجرائد التي تتمتع بها الكاتب العام وكاهية المدير وبعض رؤساء المصالح قد تجاوزت العدد المحدّد المسموح به في منشور رئيس الحكومة عدد 02 لسنة 2015 المؤرخ في 15 جانفي 2015. والبلدية مطالبة بتسوية هذه الوضعيات.

وخلافا لما نصّ عليه الفصل 52 من مجلّة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات من وجوب إخضاع الأتعاب والعمولات وأجور الوساطة والأكرية المدفوعة من قبل الدولة والجماعات المحلية للخصم من المورد بعنوان الضريبة على الدخل بنسبة 15%، لم تقم البلدية في بعض الحالات بالتوظيف الصحيح لإجراء هذا الخصم على غرار الأمر بالصرف عدد 93 مؤرخ في 18 أوت 2015 حيث لم تقم البلدية بتطبيق الخصم من المورد بنسبة 15 % .

وقد أفادت البلدية أنه سيتم الحرص على تلافي جميع هذه الإخلالات مستقبلا.

أما فيما يتعلق بنفقات العنوان الثاني فقد شملت عمليات الرقابة الصفقات المتعلقة بمشروع تبليط أرصفة شارع الحبيب ثامر ومشروع تحميل مدينة قرمدة ومشروع تمديد شبكة التنوير العمومي والتي شابتها بعض الإخلالات المشتركة وأخرى خصوصية.

فبخصوص الإخلالات المشتركة فقد تبين من خلال مقارنة الكميات المبرجة بالكميات المنجزة عدم قدرة البلدية على تحديد حاجياتها بالدقة اللازمة حيث تمّ التغيير في كميات جميع الفصول سواء بالزيادة بنسب ناهزت 253 % كما هو الشأن بالنسبة للفصل 4.5 من طلب العروض عدد 2014/01 المتعلق بأشغال تمديد شبكة التنوير العمومي أو بالنقصان بنسبة ناهزت 87 % كما هو الشأن بالنسبة للفصل 7 من طلب العروض عدد 2013/07 المتعلق بمشروع تبليط أرصفة شارع الحبيب ثامر ونسبة 53 % بالنسبة للفصل 3-C من مشروع تحميل مدينة قرمدة حيث تمّ التخفيض في الكمية المبرجة والمقدرة بـ 40 م.خ إلى 18,65 م.خ. كما لم يتمّ إنجاز بعض الفصول لمختلف الصفقات نذكر منها الفصول 1.4 و 4.6 و 4.7 و 5.3 من طلب العروض عدد 2014/01 والفصل 8-a من طلب العروض عدد 2013/07.

وقد أفادت البلدية بأنّ "تسجيل التغييرات في كميات الفصول المدرجة بجدول الأسعار يفرضه الواقع".

غير أنّ ذلك لا يبرّر وجود فوارق هامة بين الكميات المبرجة بالكميات المنجزة.

أمّا بخصوص الملاحظات الخصوصية فتعلقت بطلب العروض عدد 2013/07 المتعلق بمشروع تبليط أرصفة شارع الحبيب ثامر وطلب العروض عدد 2014/02 المتعلق بمشروع تجميل المدينة:

1 - طلب عروض عدد 2013/07 المتعلق بمشروع تبليط أرصفة شارع الحبيب ثامر

بلغت تقديرات الإدارة لكلفة المشروع 226.017,200 د وهي نفس قيمة العرض المالي للمؤسسة الفائزة بالصفقة والمشاركة الوحيدة في طلب العروض المذكور. والبلدية مدعوة إلى الحرص على تفعيل الفصل 50 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظم للصفقات العمومية والذي ينصّ على أنّه يمكن عند الإقتضاء اللجوء إلى أي وسيلة إشهار إضافية أخرى مادية أو لامادية إلى جانب الإعلان عن طلب العروض بالصحف و ذلك تفاديا لتوجيه طلباتها العمومية.

وقد أفادت البلدية أنّ تطابق قيمة العرض المالي للمؤسسة الفائزة بالصفقة وتقديرات الإدارة لكلفة المشروع كان بمحض الصدفة.

2 - طلب عروض عدد 2014/02 المتعلق بمشروع تجميل مدينة قرمدة

حدّد الفصل 20 من كراس الشروط الإدارية الخاصة آجال التنفيذ بـ 60 يوما، باعتبار أيام العطل والأعياد، ابتداء من اليوم الموالي لتاريخ إمضاء المفاوض على الإذن الإداري بانطلاق الأشغال الموافق ليوم 23 ديسمبر 2014 لتنتهي بالتالي بتاريخ 20 فيفري 2015 في حين ورد بمحضر القبول الوقي المؤرخ في 23 مارس 2015 أنّ الأشغال قد انتهت بتاريخ 12 مارس 2015 أي بتأخير بلغ 20 يوما. وخلافا لأحكام الفصل 25 من كراس الشروط الإدارية الخاصة الذي ينص على تطبيق عقوبة تساوي 2000/1 عن كل يوم تأخير من قيمة الحساب النهائي للصفقة والمقدّرة بـ¹ 104.985,124 د¹، فرّطت البلدية في مبلغ قدره 1.049,851 د² كان عليها خصمه من مستحقّات المفاوض.

وقد أفادت البلدية أنّه قد تمّ تعليق الآجال التعاقدية لمُدّة 18 يوما بسبب الأحوال الجوية وعدم صلوحية الأرضية لإنجاز طبقة الجولان للمعبّد، دون أن تقدّم ما يفيد ذلك، وأنّه سيتم خصم قيمة العقوبة المالية عند تقديم كشف الحساب عدد 02 والأخير بعد ختم الصفقة نهائيا واحتساب آجال تنفيذ الصفقة.

علاوة على ذلك، لم تتول البلدية ختم الصفقة المذكورة على الرّغم من قبول الأشغال نهائيا بتاريخ 29 مارس 2016 وذلك خلافا لأحكام الفصل 104 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظم للصفقات العمومية الذي ينص على أن يتمّ في شأن كل صفقة ختم نهائي يتم عرضه على لجنة مراقبة الصفقات ذات النظر في أجل أقصاه 90 يوما من تاريخ القبول النهائي.

¹ تم اعتماد المبلغ الوارد بكشف الحساب عدد 01 المؤرخ في 12 مارس 2015.

² 104.985,124 * 20/1 * 2000