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

أحدثت بلدية ساقية الدائر بمقتضى الأمر عدد 69 لسنة 1967 المؤرخ في 4 مارس 1967 وتبلغ مساحتها 1610 هك وارتفع عدد سكانها إلى 107.267 ساكن[1] كما يبلغ عدد مساكنها 33.104 مسكنا[2]. وقد تم تقديم حسابها المالي والوثائق المدعمة له لتصرف سنة 2015 بتاريخ 9 سبتمبر 2016. وأجابت البلدية على الاستبيان المرسل لها من قبل الغرفة بتاريخ 17 أوت 2016.

وارتكزت الأعمال الرقابية المنجزة بالإضافة إلى الأعمال المستندية على معاينات ميدانية ومحاورات أفضت خلال شهري أكتوبر ونوفمبر 2016 إلى إثارة ملاحظات تعلقت بالتصرف في موارد ونفقات البلدية المعنية إضافة إلى التنظيم والتسيير ونظام المعلومات.

I- الرقابة على الموارد

بلغت موارد العنوان الأوّل المحققة للبلدية خلال سنة 2015 ما جملته 4.220,421 أ.د تتوزّع بين مداخيل جبائية اعتيادية بقيمة 2.591,308 أ.د وأخرى غير جبائية اعتيادية بقيمة 629,112 أ.د.

وتتضمن المداخيل الجبائية الاعتيادية المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة ومداخيل إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه إضافة إلى مداخيل الموجبات والرخص الإدارية ومعاليم مقابل إسداء خدمات والتي بلغت قيمتها على التوالي 1.964,010 أ.د و146,662 أ.د و480,636 أ.د.

وتمثّل قيمة المعاليم على العقارات والأنشطة أهمّ عناصر المداخيل الجبائية الاعتيادية في سنة 2015 بنسبة 75,8%. وتمثل المداخيل بعنوان المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنيّة فهي تعدّ من أهمّ مورد من موارد البلدية حيث تم تحصيل 1.578,011 أ.د في سنة 2015 أي ما يمثّل 60,9 % من جملة المداخيل الجبائية الاعتيادية للبلدية.

[1] حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014

[2] حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014

كما ارتفعت المداخيل المتأتيّة من المعلوم على العقارات المبنية ومن المعلوم على الأراضي غير المبنية على التوالي إلى 122,688 أ.د و51,847 أ.د أي ما يمثّل تباعا 4,7 % و2 % من مجموع هذه المداخيل.

وفيما يتعلّق بالمداخيل غير الجبائية الاعتيادية فقد بلغت في سنة 2015 ما قيمته 1,629 م.د. وتتوزّع هذه الموارد بين "مداخيل الملك البلدي" بقيمة 90 أ.د، متأتية بنسبة 99,8 % من كراء العقارات، و"المداخيل المالية الاعتيادية" بقيمة 1,539 م.د متأتّية أساسا من المناب من المال المشترك للجماعات المحلية والذي ارتفعت قيمته إلى 1,402 م.د.

أما فيما يتعلق بموارد العنوان الثاني فتشمل الموارد الذاتية والمخصّصة للتنمية وموارد الاقتراض والموارد المتأتية من الاعتمادات المحالة موزعة كما يلي:

البيان	التقديرات	الإنجازات
الموارد الذاتية والمخصّصة للتنمية	1.848.694,926	1.848.694,926
موارد الاقتراض	613773,305	613.773,305
الموارد المتأتية من الاعتمادات المحالة	154.272,444	154.272,444
مجموع موارد العنوان الثاني (د)	2.616.740,675	2.616.740,675

وقد شاب مجال تحصيل الموارد، التي بقيت دون المأمول، عديد الإخلالات التي تعلقت خاصة بإعداد جداول التحصيل المتعلقة بها وباستخلاصها.

وتعتبر نسبة استخلاص الموارد مقارنة بالمبالغ الواجب استخلاصها ضعيفة حيث أنها لم تتعد نسبة 51,2 % بالنسبة للمعاليم على العقارات والأنشطة و56 % بخصوص مداخيل الملك البلدي.

ورغم ارتفاع نسب استخلاص بعض الأصناف من المعاليم فإن ذلك قد يخفي انخفاض نسبة استخلاص بعض الفصول المضمنة بها. فرغم الارتفاع النسبي لنسبة استخلاص الصنف المتعلق بالمعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة فإن نسبة استخلاص الفصل المتعلق بالمعلوم على العقارات المبنية وذلك المتعلق بالأراضي غير المبنية لم تتعد على التوالي نسبة 8 % و10,7 % من المبالغ الواجب استخلاصها وكذلك كان الشأن بالنسبة لمداخيل الأملاك مما ترتب عنه تراكم بقايا استخلاص هذه الفصول.

ويرجع ذلك أساسا إلى عدم حرص البلدية على الاستغلال الأمثل للإمكانات المتاحة لها قانونا بخصوص تحديد قاعدة المعاليم سواء تعلّق الأمر بمراجعة الحد المعتمد بالنسبة إلى الأثمان المرجعية أو بحثّ المطالبين بالأداء على التصريح بعقاراتهم أو بالتنسيق بين مختلف المصالح البلدية المتدخلة لتحقيق شمولية الإحصاء وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى تسجيل نقائص على مستوى توظيف المبالغ المستوجبة وبالتالي نقص في الموارد.

فعلى الرغم من أن عدد المساكن بالمنطقة البلدية بلغ 33.104 مسكنا حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014 فإن جدول استخلاص المعاليم الموظفة على العقارات المبنية تضمن خلال الفترة 2013–2015 على التوالي 11.420 و11.506 و11.656 فصلا فقط.

كما تبين من خلال المعاينات الميدانية المجراة بتاريخ 26 أكتوبر 2016 و01 نوفمبر 2016 أن المعلومات المضمنة بجدولي تحصيل المعلوم على العقارات المبنية وعلى الأراضي غير المبنية مخالفة تماما للواقع العيني للعقار. من ذلك عدم إدراج البناية موضوع رخصة البناء رقم 2011/122 مساحتها 2.100 م^2 بجداول التحصيل المعني رغم الانتهاء من البناء منذ مدّة وبقيت مدوّنة بجدول تحصيل المعاليم على الأراضي غير المبنية بمساحة 900 م^2.

وأفادت البلدية أنه لا يمكن تسجيل العقار بجدول التحصيل إلا إذا أصبح عقارا مبنيا فعليا ومغطى وقابل للاستغلال مع مراقبة كل الرخص المسندة مراقبة ميدانية وتسجيلها في الإبان وهذا يتطلب موارد بشرية إضافية تفتقر اليها 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 القائمات التّفصيليّة للمعاليم المستخلصة على أساس رقم المعاملات والمحوّلة لفائدة البلدية وهو ما حال دون إعداد جدول تحصيل الفارق بين الحد الأدنى للمعلوم والمبلغ المستخلص.

وقد زاد من حدّة هذا الإخلال عدم تضمين البلدية الحدّ الأدنى للمعلوم على المؤسّسات المدرج بجدول المراقبة بالتصاريح على الضريبة قبل إيداعها بقباضات الماليّة وذلك قصد تمكين القابض من استخلاص الحدّ الأدنى في صورة ما إذا كانت نسبة 0,2 % من رقم المعاملات دون المبلغ الأدنى.

وأفادت البلدية أنّه سيتم تلافي هذه النقائص مع تركيز منظومة رفيق بلديات التي هي بصدد الإنجاز.

وبخصوص التصرف في الأملاك لم تتقيّد البلدية بقواعد حسن التصرف فيما يتعلق بضرورة اعتماد المزاد العلني لتسويغ العديد من محلاتها إذ تبين أن 25 من المحلات المسوّغة من جملة 39 محلّ تم كراؤها قبل سنة 2010 دون اللجوء إلى المنافسة ومن شأن ذلك أن لا يساهم في تنمية موارد البلدية وتحقيق المساواة بين المواطنين أمام الحق في استغلال الملك البلدي.

وأفادت البلدية أنها حريصة كل الحرص على التقيد بمنشور السيد وزير الداخلية عدد 53 بتاريخ 31 أكتوبر 2000 والعمل بالإجراءات التي تضمنها.

وتبيّن كذلك وخلافا للفصل الأول من الأمر عدد 999 لسنة 1990 المؤرخ في 11 جوان 1990 والمتعلق بتنظيم وزارة أملاك الدولة أن 28 محلّ من جملة 39 محلّا مسوّغا تم كراؤها دون تحديد القيمة الكرائية مسبقا من قبل وزارة أملاك الدولة.

وأفادت البلدية أنها تلافت هذا الإخلال الموروث بتحديد القيمة الكرائية قبل إجراء أي بتة عمومية.

وخلافا لأحكام العقود المبرمة بخصوص المحلّات التجارية ورغم تلدّد العديد من المتسوّغين في دفع معيّنات الكراء، لم تكن البلدية حازمة في تطبيق مقتضيات العقود واكتفت فقط بتوجيه تنابيه إدارية للمتلددين. وهو ما نتج عنه ارتفاع الديون المتراكمة بعنوان عقود كراء المحلات نهاية سنة 2015 إلى 28,998 أ.د.

وأفادت البلدية أنها تولت رفع عديد القضايا خلال سنتي 2015 و2016 إلى جانب عقد جلسات دورية مع السيد القابض وتم استصدار عديد الأحكام التي تم تنفيذ بعضها بتاريخ 20 أكتوبر 2016.

II- الرقابة على النفقات

بلغت نفقات العنوان الأول 4.195,438 أ.د سنة 2015 مقابل 2.982,626 أ.د سنة 2014. وتمثل نفقات التأجير العمومي ووسائل المصالح على التوالي 23,3 % و27 % من مجموع نفقات العنوان الأول.

وارتفعت نفقات العنوان الثاني إلى 2.152,892 أ.د تتوزع بين الاستثمارات المباشرة وتسديد أصل الدين بقيمة 1.825,865 أ.د و175,145 أ.د على التوالي وبنسب تبلغ تباعا 51,3 % و9,6 %.

أما بخصوص ديون البلدية تجاه صندوق القروض والجماعات المحلية فقد تمكنت البلدية من الوفاء بتعهداتها تجاهه بالنسبة للسنوات 2016 وما قبلها في حين بلغ مجموع الديون الباقية للسداد 1.974,173 أ.د.

وقد شاب التصرف في نفقات العنوان الأول والثاني عديد الإخلالات.

فبخصوص نفقات العنوان الأول، وعلاوة على صرف مبالغ دون موجب إلى الشّركة التّونسية للكهرباء والغاز بعنوان معلوم المساهمة لفائدة مؤسّسة الإذاعة والتّلفزة التّونسيّة، قامت البلدية بتأدية مبلغ قدره 4,6546 أ.د خلال سنة 2015 بعنوان خلاص مبالغ استهلاك بعض المنشآت غير البلديّة.

وأفادت البلدية أنها ستتولى مراقبة فواتير الشّركة التّونسية للكهرباء والغاز طيلة السنوات السابقة ومطالبة الشركة المستفيدة باسترجاع هذه المبالغ.

وخلافا لما نصّ عليه الفصلان 4 و5 من الأمر عدد 2388 لسنة 2003 المؤرخ في 17 نوفمبر 2003 والمتعلق بضبط نظام إسناد ومقادير المنحة الكيلومترية للمكلفين بالخطط الوظيفية بالإدارة المركزية، جمع إطاران بين الإمتياز العيني (السيارة) والمنحة الكيلومتريّة البالغة شهريا على التّوالي بقيمة 39,000 د و20,000 د. خلال سنة 2015 وتواصل إلى سنة 2016 أي ما جملته 1,062 أ.د.

كما مكّنت البلديّة الإطارين من سيّارة مصلحة تستعمل ثانويّا لأغراض شخصية خلال سنة 2015 دون إصدار مقرّر في الغرض وقد بلغت كمية المحروقات التي تحصل عليها الإطاران المذكوران دون وجه حق ما مجموعه 4360 لترا (218 مقتطع) بقيمة جملية تناهز 1,456 أ.د خلال السّنة الماليّة 2015 وتواصل الانتفاع بذلك إلى تاريخ تأشيرة مراقب المصاريف العموميّة بتاريخ 15 جوان 2016.

ولئن أفادت البلدية أنه "لم يتم تمكين السيدين "ف.ع" و"م.ب" من سيارات مصلحة بصفة استثنائية لأغراض شخصية رغم أن المعنيين بالأمر يستغلان السيارة على التوالي 02209535 و02213593 لفائدة مصلحة الأشغال ومصلحة النظافة يكاد يكون بنسبة 100 % نظرا لأهمية المعاينات والأعمال الميدانية اليومية وكثرة الأعباء المحمولة على الإطارين نظرا للنقص الكثير في الأعوان" فإن ذلك يؤكد الملاحظة خاصة وأنه لم يتم تمكينهم من الترخيص إلا في 15 جوان 2016.

والبلدية مدعوّة للمطالبة باسترجاع ما تم صرفه دون وجه حقّ.

وخلافا لما نصّ عليه الفصل 52 من مجلّة الضّريبة على دخل الأشخاص الطّبيعيّين والضّريبة على الشّركات من وجوب إخضاع الأتعاب والعمولات وأجور الوساطة والأكرية المدفوعة من قبل الدّولة والجماعات المحلّية للخصم من المورد

بعنوان الضّريبة على الدّخل بنسب تتراوح بين 5% و15%، لم تقم البلديّة في بعض الحالات بالتوظيف الصّحيح لإجراء هذا الخصم على غرار الأمر بالصّرف عدد 132 بتاريخ 11 أوت 2015 حيث لم تقم البلدية بتطبيق الخصم من المورد بنسبة 15 % أي ما قيمته 554,549د.

ورغم تعلل البلدية بخصوص تصرفها على هذا النحو بما جاء بالفصل 52 من قانون المالية لسنة 2014 فإنها جانبت الصواب.

أما فيما يتعلق بنفقات العنوان الثاني فقد شملت عمليات الرقابة الصفقات المنجزة خلال سنة 2015 والتي شابتها بعض الإخلالات المشتركة والخصوصية.

فبخصوص الإخلالات المشتركة فقد تبين أن البلدية لم تفعّل أحكام الفصل 8 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية والقاضي بإعداد مخطط تقديري سنوي لإبرام الصفقات العمومية وفقا لمشروع الميزانية.

كما لوحظ أن البلدية لم تول العناية الكافية لكراس الحضيرة المتعلّقة بأشغال تعشيب الملعب البلدي موضوع طلب العروض عدد 2013/02 حيث تغافلت عن إعدادها خلافا لأحكام الفصل 8 من كراس الشروط الإدارية الخاصة. كما لم تحكم مسك دفتر الحضيرة المتعلّق بصفقة تعبيد الطرقات موضوع طلب العروض عدد 2013/04 حيث لم تقم بتدوين كل الملاحظات الخاصة بسير المشروع يوما بيوم.

وقد أفادت البلدية أنّها ستسعى إلى تفادي هذا الإخلال مستقبلا.

وفي جانب آخر تبين بخصوص صفقة تعبيد الطرقات موضوع طلب عروض عدد 2013/04 أنه وخلافا لأحكام الفصل 28 من كراس الشروط الإدارية الخاصة، لم يتولّ المقاول تقديم الضمان النهائي في أجل أقصاه 20 يوما من تاريخ تبليغ الصفقة حيث قدمه بعد انطلاق الأشغال بما يناهز 58 يوما.

وأفادت البلدية أنّه سيقع الحرص على تفادي هذا الإخلال مستقبلا.

أمّا فيما يتعلّق بصفقة تعشيب الملعب البلدي موضوع طلب العروض عدد 2013/02، فلئن ورد بمحضر القبول الوقتي للأشغال بتاريخ 14 أفريل 2015 أنّ هذه الأخيرة قد انتهت بتاريخ 20 فيفري 2015 فقد تبين، بالرجوع إلى كشف الحساب الوقتي عدد 03 والأخير بتاريخ 23 جوان 2015، أن المقاول واصل القيام ببعض الأشغال التحضيرية (الفصل I) بعد ذلك التاريخ وهو ما يمس من مصداقية محضر القبول الوقتي للأشغال خاصّة وأنّ الكشوفات الوقتية لم تكن مرفقة بمحاضر معاينة.

كما حال غياب كراس الحضيرة ومحاضر معاينة المنشآت المنجزة والمواد التي تم التزود بها دون التثبت من الإنجاز الفعلي للأشغال الإضافية المحاذية للملعب بقيمة 14,584 أ.د وهو ما أكّدته المعاينة الميدانية التي قام بها الفريق الرقابي بتاريخ 04 نوفمبر 2016.

III- التنظيم والتسيير ونظام المعلومات

أحدثت النيابة الخصوصية لبلدية المكان بمقتضى الأمر عدد 662 لسنة 2011 مؤرخ في 2 جوان 2011 المتعلق بتسمية بعض النيابات الخصوصية ببعض البلديات بتراب الجمهورية التونسية وتمّ التمديد في مهامّها إلى تاريخ مباشرة

المجالس البلدية المنتخبة لمهامها ما لم يصدر أمر بتعديل عضوية النيابة أو بتعيين نيابة جديدة مكانها بمقتضى الأمر عدد 910 لسنة 2012 بتاريخ 2 أوت 2012.

وتم تنقيح الأمر عدد 662 المذكور أعلاه بالأمر عدد 2366 لسنة 2012 المؤرخ في 11 أكتوبر 2012 وعُوّضت بمقتضاه تركيبة النيابة الخصوصية الأولى.

وبمقتضى قرار المحكمة الإدارية في مادة توقيف التنفيذ بتاريخ 11 سبتمبر 2013 تحت عدد 415890 تم توقيف تنفيذ الأمر المذكور أعلاه إلى حين صدور الحكم في الدعوى الأصلية.

كما تم بمقتضى مكتوب والي صفاقس عدد 609 بتاريخ 19 فيفري 2015 إنهاء مهام النيابة الخصوصية لبلدية ساقية الدائر دون إعادة تنصيب النيابة الخصوصية التي تمت تسميتها بمقتضى الأمر عدد 662 لسنة 2011 سالف الذكر. ومنذ ذلك التاريخ عرفت البلدية فراغا على مستوى هياكلها حيث غاب عنها المجلس البلدي والمكتب البلدي واللجان البلدية وهو ما استحال معه ممارسة مهام هذه الهياكل واتخاذ القرارات المناسبة في الإبان.

ونتيجة لذلك حلّ والي صفاقس محل رئيس النيابة الخصوصية في كل الأعمال الإدارية والمالية والفنية للبلدية وذلك في مخالفة لأحكام النصوص القانونية الجاري بها العمل وخاصة منها القانون الأساسي للبلديات ذلك أنه وباعتبار أن المحكمة الإدارية قرّرت توقيف تنفيذ الأمر المذكور أعلاه فإن ذلك لا يؤدي فقط إلى إيقاف تعيين النيابة الخصوصية الجديدة المعينة بمقتضى الأمر عدد 2366 لسنة 2012 المذكور أعلاه بل وأيضا إلى إيقاف كل الآثار الناتجة عنه بما في ذلك حل النيابة الخصوصية المحدثة بمقتضى الأمر 662 لسنة 2011 المذكور أعلاه.

لذلك كان من الأجدى قانونا دعوة النيابة الخصوصية المحدثة بمقتضى الأمر 662 لسنة 2011 المؤرخ في 2 جوان 2011 لممارسة مهامها وفق التراتيب المعمول بها، وفي حال رفضها يمكن للوالي ممارسة سلطة الحلول تطبيقا لأحكام الفصل 84 من القانون الأساسي للبلديات.

ولئن أفادت البلدية أن عدم توفر النصاب بالنسبة لاعضاء النيابة الخصوصية الاولى حال دون عودتها فإن ذلك لم يكن موضوع محضر في الغرض.

وفي جانب التنظيم تبيّن أن عدد الخطط الوظيفية الشاغرة بالبلدية ارتفع إلى 15 خطة من مجموع 19 خطة وظيفية نص عليها القرار رقم 79 لسنة 2014 المتعلق بإحداث الخطط الوظيفية ببلدية ساقية الدائر. وبذلك ناهزت نسبة الشغورات بالخطط الوظيفية المحدثة 79 %.

ورغم ما تكتسيه خدمات النظافة والعناية بالبيئة والتراخيص العمرانية من أهمية في العمل البلدي ومن دور في الرقي بجودة حياة متساكني المنطقة البلدية فقد لوحظ شغور المصالح ذات العلاقة بها إلى موفى شهر نوفمبر 2013.

من جهة أخرى لوحظ أنّ بعض الأعوان يجمعون بين مهام متنافرة على غرار تلك المكلّفة بمسك وحفظ دفاتر الوقود، التي تتولّى القيام في الآن ذاته بتقدير الحاجيات وضبطها وطلب عدد الوصولات المراد التّزوّد بها من الشّركة الوطنيّة لاستغلال وتوزيع البيترول (AGIL) إلى جانب تسلّمها وحفظها ثمّ توزيعها على المنتفعين ومتابعة ذلك بدفتر عمليّات التّزوّد بالوقود. والبلدية مطالبة بالفصل بين هذه المهام.

وأفادت البلدية أنه سيتم الفصل بين هذه المهام خلال هذه السنة.

ونتيجة لعدم تركيز منظومة التصرّف في موارد الميزانية (G R B) بكل من البلدية والقباضة المالية المعنية لا تزال متابعة التثقيلات والاستخلاصات وإجراءات التتبع المتخذة بخصوص المعاليم ومعينات الكراء البلدية تتمّ عن طريق البطاقات اليدويّة وهو ما من شأنه أن لا يضفي على هذه الأعمال الجدوى والفعالية.

وبخصوص التّصرّف في مستودع الحجز والإيداع لوحظ أنه تمّ تكليف عون من صنف العملة لإدارة مستودع الحجز والإيداع عوضا عن موظّف وهو ما لا يضمن إحكام التّصرّف في مستودعات الحجز والإيداع التّابعة للبلديّة مثلما نص على ذلك منشور وزير الدّاخليّة عدد 33 المؤرّخ في 30 ماي 2002.

كما تبيّن وجود دفتر وحيد مخصص في الآن ذاته للمحجوزات والإيداعات عوضا عن دفترين منفصلين مثلما نصّ على ذلك منشور وزير الدّاخليّة عدد 20 بتاريخ 14 ماي 1991 المتعلّق بتنظيم مستودعات الحجز والإيداعات التّابعة للبلديّة.

وأفادت البلدية أنه تم اعتماد دفترين للغرض.

وعلاوة على ما تبين من خلال المعاينة المجراة بتاريخ 01 نوفمبر 2015 من عدم اعتماد محاضر استلام وتسليم بين المكلفين بالمغازة بما يمكن من تحديد المسؤوليات في حال وجود تجاوزات، لم تجر البلديّة أي عمليّة جرد دوري أو سنوي وإعداد محضر في الغرض لتحديد قيمة المخزون النظري وتحديد الفارق بينه وبين المخزون الفعلي وتحليل الفوارق والأسباب إن وُجدت.

وأفادت البلدية أن النقص في الموارد البشرية هو سبب هذه الإخلالات وسيتم تدارك ذلك مستقبلا.