تقرير حول الرقابة الماليّة على بلدية بن قردان
لتصرف سنة 2016
في إطار برنامج التّنمية الحضرية والحوكمة المحليّة

أحدثت بلدية بن قردان بمقتضى الأمر عدد 105 المؤرخ في 20 نوفمبر 1957، وتمّ بمقتضى الأمر عدد 1244 لسنة 2016 المؤرخ في 04 نوفمبر 2016 المتعلق بتنقيح الأمر عدد 662 لسنة 2011 المؤرخ في 02 جوان 2011 المتعلّق بتسمية نيابات خصوصيّة ببعض البلديّات بتراب الجمهوريّة التّونسيّة تسمية نيابة خصوصيّة بالبلديّة.

وتناهز مساحة المنطقة البلديّة حوالي 496,630 هك بعد صدور الأمر عدد 602 المؤرخ في 26 ماي 2016 المتعلق بتحوير الحدود الترابية لبعض البلديات، ويبلغ عدد سكّانها 66.567 نسمة حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014 يتوزّعون على 13.832 أسرة و17.214 مسكنا.

وتعلقت المهمة الرقابية المنجزة من قبل محكمة المحاسبات في إطار برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية بالنظر في إعداد الحساب المالي وفي الوضعية المالية للبلدية لسنة 2016 والتّحقق من مدى قدرتها على تعبئة الموارد المتاحة لها وشرعيّة تأدية نفقاتها.

وشملت الأعمال الرقابية فحص الحساب المالي ومستندات الصرف المودعة لدى كتابة المحكمة فضلا عن استغلال المعطيات الواردة بالاستبيان الموجه للبلدية[1] والأعمال الرقابية الميدانية المنجزة لدى مصالح البلدية والمركز المحاسبي الخاص بها.

وقد تمّ توجيه تقرير الملاحظات الأولية إلى البلدية تحت عدد 2017/122 وبتاريخ 25 ديسمبر 2017 ولم تجب البلدية على هذا التقرير إلى تاريخ 29 ديسمبر 2017.

ويحوصل الجدول التّالي ميزان المقابيض والمصاريف للبلدية لسنة 2016:

بالدينار

فواضل سنة 2015	**مقابيض العنوان الأول**	**مقابيض العنوان الثّاني**	**مقابيض خارج الميزانيّة**	**جملة المقابيض (1)**
1.202.071,429	4.280.196,257	517.359,299	4.348.810,398	10.348.437,383
-	**نفقات العنوان الأول** [2]	**نفقات العنوان الثاني**[3]	**نفقات خارج الميزانيّة**	**جملة النفقات (2)**
	4.032.007,930	765.547,626	4.750.885,106	9.548.440,662
799.996,721	**الفائض (1-2)**			

وعملا بأحكام الفصل 13 من القانون عدد 35 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالقانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللّاحقة تم عرض مشروع ميزانية البلدية لسنة 2016 على مداولة المجلس في دورته العادية الثالثة لسنة 2015 المنعقدة بتاريخ 04 نوفمبر 2015 أي في الآجال القانونية.

وتطبيقا لمقتضيات الفصول 16 و 33 و 34 من نفس القانون صادقت سلطة الإشراف على ميزانية البلدية بتاريخ 20 جانفي 2016 كما نظر المجلس في دورته العادية الثانية لسنة 2017 المنعقدة

---

[1] تعلّق الاستبيان بموارد البلديّة وأملاكها.

[2] باعتبار المصاريف المأذونة بعنوان الفوائض والبالغة 32.963,801 د.

[3] باعتبار المصاريف المأذونة بعنوان الفوائض والبالغة 113.867,947 د.

بتاريخ 19 ماي 2017 في الحساب المالي لسنة 2016 أي في الآجال القانونية. وتمّ عرض القرار المتعلق بغلق ميزانية البلدية على سلطة الإشراف التي صادقت عليه بتاريخ 19 جوان 2017.

وتم إيداع الحساب المالي لسنة 2016 بكتابة محكمة المحاسبات بتاريخ 14 أكتوبر 2017 أي بعد انقضاء أجل 31 جويلية من السنة الموالية للسنة التي ضبطت في شأنها الحسابات المنصوص عليه بالفصل 11 من الأمر عدد 218 لسنة 1971[4].

وأفضت المهمة الرقابية إلى الوقوف على جملة من النقائص تتعلق خاصة بتحصيل الموارد وبانجاز النفقات وهي مجالات تتطلب مزيد الحرص من قبل البلدية لتحسين تعبئة مواردها والتحكم الأفضل في النفقات.

I- الرقابة على الموارد

تكوّنت موارد بلدية بن قردان المحققة سنة 2016 والبالغة 4,797 م.د من موارد العنوان الأوّل بقيمة 4,280 م.د أي بنسبة 89,22% ومن موارد العنوان الثاني بقيمة 517,359 أ.د أي بنسبة 10,78%.

أ - تحليل الموارد

بلغت موارد العنوان الأوّل لبلدية بن قردان 4,280 م.د سنة 2016 مقابل 3,857 م.د سنة 2015 بنمو بنسبة 10,97 %. وتتكوّن هذه الموارد من المداخيل الجبائية الاعتيادية ومن المداخيل غير الجبائية الاعتيادية والتي بلغت سنة 2016 على التّوالي 1,773 م.د و2,507 م.د أي ما نسبته 41,43% و58,57% مقابل 1,037 م.د و2,821 م.د سنة 2015.

وتعدّ مداخيل المعاليم على العقارات والأنشطة أهمّ عناصر المداخيل الجبائية الاعتيادية للبلدية في سنة 2016 حيث وفرت 74,99% من جملة هذه المداخيل. غير أنّه يشار إلى أهميّة بقايا الاستخلاص بهذا العنوان والتي ارتفعت من 2,700 م.د سنة 2015 إلى 2,951 م.د سنة 2016 بنسبة نمو ناهزت 9,3%.

ويعتبر المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية أهم مورد للبلدية إذ يوفر 722,013 أ.د من جملة المداخيل الجبائية الاعتيادية لسنة 2016 بنسبة 40,72% وتليه مداخيل معاليم الموجبات والرخص الإدارية ومعاليم مقابل إسداء خدمات (250,208 أ.د) بنسبة 14,1% ومداخيل إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه (193,290 أ.د) بنسبة 10,9%.

وساهم تراجع نسبة استخلاص المعلوم على العقارات المبنية من 29,25% سنة 2015 إلى 26,43% سنة 2016 من جملة تثقيلات السنة في ارتفاع حجم بقايا الاستخلاص الذي ارتفع من

[4] المؤرّخ في 29 ماي 1971 والمتعلّق بسير دائرة المحاسبات.

2,470 م.د سنة 2015 إلى 2,698 م.د في موفى سنة 2016 أي بنسبة تطور بلغت 9,2%.

وبلغت المداخيل غير الجبائية الاعتيادية 2,507 م.د سنة 2016 وهي تتوزع بين مداخيل أملاك البلدية الاعتياديّة والمداخيل المالية الاعتيادية بما قيمته 268,641 أ.د و2,239 م.د . وتتأتى مداخيل الملك البلدي أساسا من مداخيل كراء العقارات المعدة لنشاط تجاري في حدود 256,158 أ.د أي ما يمثل 95,35% من جملة مداخيل الأملاك.

وبلغ المناب من المال المشترك 1,727 م.د سنة 2016 وهو ما يمثل 77,1% من المداخيل المالية الاعتيادية للبلدية أي ما نسبته 40,35% من جملة موارد العنوان الأوّل وبالتالي تبلغ نسبة ارتباط تعبئة موارد بلدية بن قردان من العنوان الأوّل بتحويلات[5] الدّولة بنسبة 47,21% وهو ما يستوجب بذل مزيد من الجهد لتحصيل الموارد الذّاتية.

وتشتمل موارد العنوان الثّاني على الموارد الذّاتية المخصّصة للتّنمية وموارد الاقتراض والموارد المتأتّية من الاعتمادات المحالة. وشهدت هذه الموارد البالغة جمليا 517,359 أ.د سنة 2016 انخفاضا بقيمة 831,761 أ.د مقارنة بسنة 2015 يفسر أساسا بتراجع منح التجهيز بما قدره 800,444 أ.د وبتطوّر الموارد المتأتية من المدّخرات والموارد بما قدره 157,222 أ.د.

وسجّلت الموارد الذاتية المخصّصة للتّنمية سنة 2016 انخفاضا بقيمة 643,221 أ.د مقارنة بسنة 2015.

وتراجعت موارد الاقتراض حيث بلغت 50,425 أ.د سنة 2016 مقابل 328,694 أ.د سنة 2015.

وتطورت الموارد المتأتية من الاعتمادات المحالة من 12,064 أ.د سنة 2015 د إلى 101,792 أ.د سنة 2016.

ووفرت الموارد الذّاتية والمخصّصة للتنمية للبلدية النصيب الأكبر من موارد العنوان الثاني سنة 2016 حيث مثّلت نسبة 70,58% منها في حين مثلت موارد الاقتراض نسبة 9,75% منها.

ب – الرقابة على تحصيل الموارد

1-المداخيل المتأتية من المعاليم

لم تقدّم بلدية بن قردان القائمات التفصيلية لبقايا الاستخلاص للمعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنية وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 5 من القانون عدد 81 لسنة 1973 المؤرخ في 31 ديسمبر 1973 المتعلق بإصدار مجلة المحاسبة العمومية.

وحقّقت البلديّة 90,75% من جملة تقديرات موارد العنوان الأول فيما مثّلت مقابيض العنوان

[5] تحويلات الدولة =المناب من المال المشترك + منح التسيير.

الثّاني حوالي 84,73% من التقديرات المرسّمة بوثيقة الميزانيّة. ولئن تُعتبر نسبة الإنجاز الخاصّة بالعنوان الأوّل مقبولة فإنّها تعكس نقصا في تقدير الإمكانيّات الحقيقيّة للبلديّة عند ضبط حجم المقابيض المزمع تحقيقها ذلك أنّ النّسبة الفعليّة للاستخلاص عند الأخذ بعين الاعتبار بقايا الاستخلاص لم تتجاوز 58,13% في موفّى سنة 2016.

وتدعى البلديّة إلى مضاعفة الجهد لتحصيل بقايا الاستخلاص وإدراج هذه البقايا ضمن المؤشّرات والمعايير المعتمدة عند ضبط تقديرات الميزانيّة لجعلها أكثر واقعيّة، وهو ما من شأنه أن يساهم في الرّفع من مواردها.

وسجّل تأخير في تثقيل جداول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية والأراضي غير المبنيّة بلغ 42 يوما وذلك خلافا لمقتضيات الفصلين الأوّل و30 من مجلة الجباية المحلية اللذان ينصّان على ضرورة إنجاز عملية التثقيل بتاريخ غرة جانفي من كلّ سنة.

ولوحظ غياب كلّي من طرف القابض للقيام بأيّ تتبّع من أجل استخلاص المعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنيّة خلال سنة 2016 ذلك أنّه لم يتمّ توجيه إعلامات للمطالبين بالمعاليم. وتجدر الإشارة إلى أنّ عدد الفصول لكلّ من المعلوم على العقارات المبنيّة والمعلوم على الأراضي غير المبنيّة بلغ في سنة 2016 على التّوالي 19.301 فصلا و698 فصلا بمبلغ جملي قدره 310,576 أ.د و30,889 أ.د وارتفعت بقايا الاستخلاص بخصوص المعلومين إلى 426,457 أ.د و88,524د في موفى سنة 2016.

وخلافا لتعليمات العمل عدد 31 الصادرة عن الإدارة العامّة للمحاسبة العمومية والاستخلاص المؤرخة في 09 مارس 2015 حول استخلاص الموارد الراجعة للجماعات المحلية، لم تقم البلدية بالتنسيق مع القباضة البلدية بإعداد قائمة في أهمّ المدينين بعنوان المعلومين على العقارات المبنيّة وعلى الأراضي غير المبنية قصد متابعة إجراءات الاستخلاص المتخذة في شأنهم.

وعلاوة على ذلك لم تتقيّد القباضة البلديّة بمقتضيات الفصل 19 من مجلّة الجباية المحليّة حيث لم توظّف 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 بالمعلوم على العقارات المبنيّة وبالمعلوم على الأراضي غير المبنيّة.

وخلافا لمقتضيات منشور وزير الداخليّة عدد 16 المؤرخ في 2 أكتوبر 2013 المتعلّق بتدعيم قدرات التصرّف للجماعات المحليّة لم يتم إعداد جدول مراقبة غير قابل للاستخلاص يتعلق بالإشهار. ونتيجة غياب حصر للمحلات الخاضعة للمعلوم المذكور تبين ضعف هذا المورد لا سيّما وأنّ المبلغ المستخلص وقدره 31.079,300 د خلال سنة 2016 تأتّى أساسا من استخلاص معاليم إقامة 14 لافتة إشهارية بالمنطقة البلدية بمبلغ 21.252,000 د وذلك في إطار 8 اتفاقيات إشهارية.

وفي ذات السياق سجّل غياب كلّي لعمليّات مراقبة ميدانيّة من قبل الأعوان المؤهّلين لذلك لاحتلال المساح ولاستعمال الواقيات الشمسيّة. كما لم تعدّ البلدية أيّ "جدول مراقبة غير قابل للاستخلاص" بعنوان سنة 2016 يتعلّق بمعلوم الإشغال الوقتي للطريق العام، وذلك خلافا لمقتضيات منشور وزير الداخليّة عدد 16 لسنة 2013 المذكور أعلاه.

ومن جهة أخرى لوحظ غياب تنسيق وتركيز لآليات كفيلة بحصر حالات دفع معلوم على المؤسّسات الصّناعيّة أو التّجاريّة أو المهنيّة بما هو أقلّ من المعلوم الأدنى المضمّن بجدول المراقبة على غرار إعداد قائمة في أبرز المطالبين بالمعلوم ومتابعتها في مفتتح كلّ سنة مع المحاسب العمومي بمناسبة إيداع المطالبين لتصاريحهم السنويّة. وقد يترتّب عن غياب المتابعة نقص في المداخيل.

2-مداخيل الأملاك

وفي ما يتعلق بالتصرف في تسويغ المحلات فإن بلدية بن قردان تمتلك 23 محلا مخصصا للسكنى منها 3 محلات شاغرة بمعينات كراء سنوية تراوحت بين 96 د و1.125 د و131 محلاّ مخصصا لممارسة نشاط تجاري وصناعي.

وبلغت نسبة استخلاص معينات الكراء 88,64% من جملة تثقيلات سنة 2016 وبالتالي ناهزت بقايا الاستخلاص بهذا العنوان ما مجموعه 73.029,617 د مقابل 38.777,429 د سنة 2015 بنسبة تطور ناهزت 53%. وبالرغم من تضاعف حجم بقايا الاستخلاص فإنّ الإجراءات المتخذة سنة 2016 كانت محدودة واقتصرت في غالب الحالات على التزام المتسوغ بدفع قسط من الدين وعلى استصدار بطاقتي إلزام ضدّ متسوّغين بعنوان بقايا استخلاص المحلات السكنية. في حين لم يقم القابض بأي إجراء بخصوص بقايا استخلاص المحلات التجارية والصناعية الأخرى. وقامت البلدية برفع 21 قضية في الغرض تهم تثقيلات تعود إلى السنوات 2016 وما قبلها.

ولم يتم التنصيص في 11 عقدا على الزيادة السنوية في معينات الكراء في مخالفة لمقتضيات منشور وزير الداخلية عدد 6 المؤرخ في 17 فيفري 1999 المتعلق بتسويغ المحلات ذات الصبغة التجارية والصناعية أو السكنية الذي يدعو إلى ضرورة إدراج بنود بالزيادة السنوية حفاظا على حقوق الجماعة المحلية من جهة وضمانا لتنمية مواردها من جهة أخرى.

II- الرقابة على النفقات

شملت الرقابة على النفقات بعنوانيها الأول والثاني تحليلها والرقابة على إنجازها.

أ - تحليل النفقات

ضبطت الاعتمادات النهائية المرسّمة بميزانية بلدية بن قردان بعنوان مصاريف التسيير والتنمية في سنة 2016 بما قيمته 5,529 م.د. وبلغت الاعتمادات المأمور بصرفها 4,651 م.د أي بنسبة استهلاك بلغت 84,12%.

وتوزعت النّفقات الجملية للبلديّة بين العنوان الأوّل في حدود 3,999 م.د والعنوان الثاني في حدود 651,680 أ.د بنسبة استهلاك بلغت على التّوالي 91,89% و60,63%. وتعكس نسبة استهلاك اعتمادات العنوان الثاني ضعف مجهود البلدية في تحقيق الأهداف المرسومة وتأخير إنجاز المشاريع بالمنطقة البلدية.

وسجّلت نفقات العنوان الأوّل لبلدية بن قردان سنة 2016 زيادة بقيمة 752,744 أ.د مقارنة بسنة 2015. وقد نتجت هذه الزيادة أساسا عن نمو نفقات وسائل المصالح بنسبة 49,05% ونمو نفقات التأجير العمومي بنسبة 9,08%. واستأثرت نفقات التأجير العمومي بالنصيب الأوفر من نفقات العنوان الأوّل بنسبة 66,59 % تليها نفقات وسائل المصالح بنسبة 25,07 % بعنوان سنة 2016.

وشملت نفقات العنوان الثاني سنة 2016 البالغة 651,680 أ.د الاستثمارات المباشرة للبلدية وتسديد أصل الدين والنفقات المسددة من الاعتمادات المحالة. وبلغ مؤشّر المديونيّة [6] 54,37% باعتبار أن ديون البلدية بلغت 2,327 م.د في موفى سنة 2016 بعنوان متخلدات تجاه الخواص والمؤسسات العموميّة وذلك مقارنة بجملة موارد العنوان الأوّل للبلديّة.

ب – الرقابة على إنجاز النفقات

لم يتم التنصيص في خمس فواتير بمبلغ جملي قدره 37,739 أ.د على الرقم المنجمي لوسائل النقل المعنية بالصيانة، وذلك خلافا لقاعدة العمل المنجز المنصوص عليها بالفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية والتعليمات العامّة لوزارة المالية عدد 2 المؤرخة في 5 نوفمبر 1996 المتعلقة بقائمة الوثائق المثبتة للنفقات العمومية. ومن شأن ذلك أن يحول دون التّثبت من صحة انجاز النفقة ودون المتابعة الدقيقة لنفقات الصيانة المتعلقة بكل وسيلة نقل.

وفي نفس السياق وخلافا لقاعدة العمل المنجز المنصوص عليها بالفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية قام الآمر بالصرف بالتأشير على الفواتير بعنوان التأكد من ثبوت العمل المنجز بتاريخ لاحق لتاريخ إصدار الأمر بالصرف على غرار الفاتورة المتعلقة بنفقات الاعتناء بالبناءات التي تم التأشير عليها من قبل الآمر بالصرف بتاريخ 3 أفريل 2016 بينما تم إصدار الأمر بالصرف منذ 31 مارس 2016. كما قام الآمر بالصرف بالتأشير على الفاتورة عدد 76 بتاريخ 21 نوفمبر 2016 في حين أنّ الأمر بالصرف تمّ منذ 18 نوفمبر 2016.

وخلافا لأحكام الفصلين 212 و280 من مجلة المحاسبة العمومية وللتّعليمات العامّة عدد 186-75 المؤرّخة في 02 أوت 1975 والمتعلقة بحسابية المواد المنقولة وغير المنقولة المملوكة للدولة التي نصّت على وجوب تسجيل المشتريات القابلة للجرد بالدفتر المعد للغرض مع تسجيل الرقم المسند

[6] جملة الديون / جملة موارد العنوان الأول.

للمواد المعنية على فاتورة الشراء، تبيّن أنّ المصالح المعنية لبلدية بن قردان لا تحترم هذه التراتيب، حيث لم تقم بإفراد كل فصل من المواد القابلة للجرد برقم خاص به كما لم تقم بجرد المنقولات بمواقعها وترميزها بملصقات خاصّة بها. وفي هذا الإطار يمكن الإشارة إلى اقتناء 6 مكيفات هواء بقيمة 11.517,900 د أسند لها ثلاثة أرقام جرد فقط، وإلى اقتناء 24 قطعة أثاث للاستعمال بالمصالح الإدارية أسند لها ثمانية أرقام جرد فقط.

كما تبيّن عدم تضمّن ثلاث فواتير للتنصيصات الوجوبية المتمثلة في رقم الفاتورة وتاريخها على خلاف ما جاء به الفصل 18 من مجلة الأداء على القيمة المضافة والفصل 33 من القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار.

كما لم تقم البلدية بدفع بعض مستحقّات المزوّدين في الآجال القانونيّة والمتمثّلة في 45 يوما من تاريخ استلام الفاتورة بالنسبة للنّفقات بعنوان الاتصالات واستهلاك الماء والكهرباء والغاز والوقود وفق الأمر عدد 564 لسنة 2004 المؤرّخ في 9 مارس 2004 والمتعلّق بضبط طرق خلاص نفقات التصرّف، وتراوح التأخير بين 26 يوما و94 يوما بخصوص أربع فاتورات. ويمس هذا التصرف بمصداقية البلدية في علاقتها مع المتعاملين معها.

وخلافا للفصل 20 من مجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي الذي ضبط معلوم تسجيل عقد الصفقة بنسبة 0,5% من مبلغ الصفقة تبين أن كراس الشروط المتعلقة بصفقة أشغال إتمام تهيئة الفسحة الشاطئية ببلديّة بن قردان بقيمة 147,227 أ.د غير مسجلة وتمّ خلاص القسط الأوّل دون اقتطاع معلوم التسجيل.

وفي ذات الاطار لم يقع تسجيل الضمان النهائي للصفقة المذكورة وذلك خلافا للفصل 3 من مجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي.

وتمّ تجاوز مدة صلوحيّة العرض المالي بمدة 49 يوما مقارنة بالأجل المحدد بكراس الشروط وقدره تسعون يوما ابتداء من اليوم الموالي لفتح العروض. ومن شأن تجاوز مدة صلوحيّة العرض المالي أن يؤدّي إلى تخلّي المقاول عن الصفقة وما يترتّب عن ذلك من أثر مالي إضافي.

يضاف إلى ذلك تسجيل تأخير في التنفيذ قدره 84 يوما وذلك خلافا للفصل 5 من كرّاس الشروط الإدارية الخاصّة الذي حدّد آجال التنفيذ بمدة 120 يوما حيث انطلقت الأشغال بتاريخ 23 أوت 2016 حسب الإذن الإداري عدد 1551/2016 وانتهت بتاريخ 15 مارس 2017 حسب محضر الاستلام الوقتي. ويستوجب هذا الأمر تسليط غرامة التأخير القصوى المنصوص عليها بالفصل 171 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية والمحددة بنسبة 5% من مبلغ الصفقة أي ما يساوي 7,361 أ.د.

III-خلاصة الرقابة

استنادا إلى التحاليل الماليّة ونتائج أعمال الرّقابة المبيّنة أعلاه وفي حدود ما سُلّطت عليه من عمليات القبض والصرف المنجزة بعنوان السنة المالية 2016 وباستثناء بقايا الاستخلاصات، يمكن التأكيد بدرجة معقولة أن الحساب المالي للسنة المعنية لا تشوبه أخطاء جوهرية من شأنها أن تمسّ بمصداقية البيانات المضمنة به.