تقرير حول الرقابة المالية على بلدية فريانة

تصرّف سنة 2016

في إطار برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية

أحدثت بلدية "فريانة" بمقتضى الأمر العلي المؤرّخ في 18 نوفمبر 1920. وبلغ عدد السكان بها 36504 نسمة حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014 ليصبح 34354 نسمة[1] إثر تحوير الحدود الترابية للبلدية بمقتضى الأمر الحكومي عدد 602 لسنة 2016 المؤرخ في 26 ماي 2016 والمتعلق بتحوير الحدود الترابية لبعض البلديات.

وتعدّ بلدية فريانة طبق أحكام الفصلين 131 و132 من دستور الجمهورية التونسية[2] جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلالية الإدارية والمالية وهي مكلفة بإدارة المصالح المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحرّ. وقد بلغت جملة مواردها المثقلة بعنوان تصرف سنة 2016 حوالي 4,460 م.د في حين لم تتجاوز المقابيض المحققة 3,134 م.د منها حوالي 1,991 م.د مقابيض العنوان الأول و1,143 د مقابيض العنوان الثاني. وبلغت جملة نفقات العنوان الأول والثاني لميزانيتها خلال نفس السنة حوالي 2,430 م.د.

وقد تم تقديم حسابها المالي والوثائق المدعمة له بتاريخ 22 سبتمبر 2017. وأجابت البلدية على الإستبيان الموجه لها بتاريخ 25 أوت 2017.

وتوفرت بالحساب المالي المذكور مجمل شروط التهيئة المستوجبة والمتمثلة في صحة تسمية المركز المحاسبي والرمز الإعلامي وسنة التصرف وتقديم وثيقة حساب أصلية تتضمن ختم وإمضاء المحاسب وآمر الصرف وعدم انقطاع فترات تصرف المحاسبين المتعاقبين على المركز المحاسبي، إضافة إلى عدم وجود تشطيبات ومخرجات غير مصادق عليها.

وفي إطار تنفيذ الاتفاقيّة المبرمة بين الجمهوريّة التونسيّة والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل برنامج التنمية الحضريّة والحوكمة المحليّة تولّت الدائرة النظر في الوضعيّة الماليّة للبلديّة بعنوان سنة 2016 للتأكّد بدرجة معقولة من إحكام إعداد الحساب المالي ومن صحّة ومصداقيّة البيانات المضمّنة به. كما أولت الدّائرة اهتمامها لمجهود البلديّة من أجل تعبئة الموارد المتاحة لها وتأدية نفقاتها طبق القوانين والتراتيب ذات الصلة.

وشملت الأعمال الرقابية فحص الحساب المالي ومستندات الصرف المودعة لدى كتابة الدائرة واستغلال المعطيات المستخرجة من منظومة "أدب بلديات" علاوة على الزيارات الميدانية المنجزة لدى مصالح البلدية والمركز المحاسبي الخاص بها.

وباستثناء ما يتعلق ببقايا الاستخلاصات، خلصت الأعمال الرقابية إلى عدم وجود إخلالات جوهرية في عمليات القبض والصرف المنجزة بعنوان السنة المالية 2016 من شأنها أن تمسّ من مصداقية البيانات المضمنة بالحساب المالي للسنة المعنية.

[1] أمر حكومي عدد 1033 لسنة 2017 مؤرخ في 19 سبتمبر 2017 يتعلق بضبط عدد أعضاء المجالس البلدية.

[2] المصادق عليه من قبل المجلس الوطني التأسيسي في جلسته العامة المنعقدة بتاريخ 26 جانفي 2014.

وأسفر تنفيذ ميزانية البلدية بعنوان تصرف سنة 2016 عن فائض جملي في المقابيض على المصاريف قدره 704.117,609 د. ويبرز الجدول الموالي هيكلة موارد ونفقات البلدية لسنة 2016:

العنوان	الجزء	الصنف	2016	
			المقابيض (د)	النفقات (د)
العنوان الأول	المداخيل الجبائية الاعتيادية	المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة	258.182,040	
		مداخيل إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه	246.568,176	
		معاليم الموجبات والرخص الإدارية ومعاليم مقابل إسداء خدمات	494.963,220	
	المداخيل غير الجبائية الاعتيادية	مداخيل الأملاك البلدية	135.665,192	
		المداخيل المالية الاعتيادية	851.426,835	
مجموع العنوان الأول			1.991.469,189	
العنوان الثاني	الموارد الذاتية والمخصّصة للتنمية		845.735,545	
	موارد الاقتراض		297.000,000	
	الموارد المتأتية من الاعتمادات المحالة		0	
مجموع العنوان الثاني			1.142.735,545	
العنوان الأول	نفقات التصرف	التأجير العمومي		854.686,967
		وسائل المصالح		398.401,174
		التدخل العمومي		165.502,670
		نفقات التصرف الطارئة وغير الموزعة		0
	فوائد الدين	فوائد الدين		49.289,884
مجموع العنوان الأول				1.467.880,695
العنوان الثاني	نفقات التنمية	الاستثمارات المباشرة		846.892,354
	تسديد أصل الدين			115.314,076
	النفقات المسددة من الاعتمادات المحالة			0
مجموع العنوان الثاني				962.206,430
الفائض			704.117,609	
بقايا الاستخلاص			1.326.419,812	

I - الرقابة على الموارد

1-تحليل الموارد

أ-موارد العنوان الأول

بلغت موارد العنوان الأوّل للبلدية خلال سنة 2016 ما جملته 1.991.469,189 د. وتتكوّن هذه الموارد من المداخيل الجبائية الاعتيادية ومن المداخيل غير الجبائية الاعتيادية.

وبخصوص المداخيل الجبائية الاعتيادية فهي تتأتّى أساسا من المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة ومن مداخيل إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه ومن معاليم الموجبات والرخص الإدارية ومعاليم مقابل إسداء خدمات. وبلغت جملة هذه المداخيل في سنة 2016 ما قيمته 1.004.377,162 د مثّلت منها المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة نسبة 25,71 %.

وتمثّل "معاليم الموجبات والرخص الإدارية ومعاليم مقابل إسداء خدمات" أهمّ عناصر المداخيل الجبائية الاعتيادية في سنة 2016 حيث مثّلت نسبة 49,28 %.

وتمثل المداخيل بعنوان المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنيّة أهم مورد بالنسبة إلى البلدية حيث تم تحصيل 227.739,491 د في سنة 2016 أي ما يمثّل حوالي 22,67 % من جملة المداخيل الجبائية الإعتيادية للبلدية. واستأثرت مداخيل إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه بما قدره 246.568,176 د بما يعادل نسبة 24,55 % من المداخيل الجبائية الاعتيادية. أمّا المداخيل المتأتيّة من المعلوم على العقارات المبنية ومن المعلوم على الأراضي غير المبنية، فقد كانت على التوالي في حدود 29.235,328 د و708,010 د ما يمثّل تباعا نسبة 2,91 % و0,07 % من جملة المداخيل الجبائية الإعتيادية.

وبلغت تثقيلات سنة 2016 بعنوان المعاليم الموظّفة على العقارات ما جملته 135.204,62 د تتوزّع بين المعلوم على العقارات المبنية في حدود 132.554,570 د والمعلوم على الأراضي غير المبنية بمبلغ 2.650,050 د.

وباعتبار البقايا للاستخلاص البالغة 642.670,698 د في موفّى ديسمبر 2015 ، ارتفعت المبالغ الواجب استخلاصها بعنوان المعاليم الموظّفة على العقارات إلى ما قدره 777.875,318 د في سنة 2016. وتمّ استخلاص 29.943,338 د أي ما نسبته 3,85 %.

وفيما يتعلّق بالمداخيل غير الجبائية الاعتيادية فقد بلغت في سنة 2016 ما قيمته 987.092,027 د. وتتوزّع هذه الموارد بين "مداخيل الملك البلدي" بما قيمته 135.665,192 د و"المداخيل المالية الاعتيادية" بما قيمته 851.426,835 د مثّل منها المناب من المال المشترك للجماعات المحلية 756.381,000 د.

وارتفعت المبالغ الواجب استخلاصها بعنوان مداخيل الأملاك إلى ما جملته 352.849,354 د تمّ استخلاصها بنسبة 38,45 %.

ب-موارد العنوان الثاني

وبلغت قيمة موارد العنوان الثاني 1.142.735,545 د تتوزع بين الموارد الذاتية والمخصّصة للتنمية وموارد الاقتراض بنسب بلغت تباعا 74,01 % و25,99 %.

وبلغ مؤشر الإستقلالية المالية للبلدية 60,31 % خلال سنة 2016 مقابل حدّ أدنى لمؤشر الاستقلالية المالية حسب صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية في حدود 70 %.

2- توظيف الموارد وتحصيلها

أ-توظيف المعاليم

-إعداد جداول التحصيل وتحيينها

وفق مجلة الجباية المحلية يتم استخلاص المعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنية بناء على جداول تحصيل سنوية تتولى البلدية إعدادها ويمكن تحيين هذه الجداول خلال السنة بمناسبة كل عملية مراقبة.

وتبين بخصوص المعلوم على العقارات المبنية أن عدد الفصول المثقلة بجدول التحصيل لسنة 2016 بلغ 6002 فصلا في حين أن عدد المساكن بالمنطقة البلدية بلغ 8281 مسكنا حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014 بما يعادل نقصا في التثقيل بـ 2279 فصلا.

وفي خصوص المعلوم على الأراضي غير المبنية فقد بلغت الفصول المثقلة بهذا العنوان 203 فصلا. ولوحظ في هذا المجال أن البلدية لا تعتمد على القيمة التجارية للأراضي وفقا لمجلة الجباية المحلية عند توظيف هذا المعلوم بل تعتمد الثمن المرجعي للمتر المربع.

كما لوحظ أن البلدية لا تتولى متابعة مطالب ترسيم العقارات المنشورة بالرائد الرسمي حتى يتسنى لها تحيين جدول تحصيل المعلوم على الأراضي غير المبنية سواء عبر إضافة العقارات غير المدرجة به أو تحيين المعطيات حول هوية المالك والمساحة الفعلية للعقار.

ب-استخلاص المعاليم

لوحظ أنّ نسب استخلاص المعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنية خلال سنة 2016 ضعيفة حيث بلغت على التوالي 3,88 % و 2,81 %.

وطبق الفصول من 26 إلى 36 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية يتولى القابض البلدي القيام بإجراءات التتبع قصد استخلاص الديون المتخلدة بذمة المطالبين بالأداء والمثقلة بدفاتره. غير أنه تبين بخصوص المرحلة الرضائية ضعف عدد الإعلامات التي تم توجيهها من قبل القابض في خصوص المعلوم على العقارات المبنية حيث لم تتعد 1035 إعلاما من جملة 6002 فصلا مثقلا فيما لم يتم توجيه أي إعلام في خصوص المعلوم على الأراضي غير المبنية. فضلا عن ذلك وبالرغم من ارتفاع عدد الفصول غير المستخلصة سواء بخصوص المعلوم على العقارات المبنية أو المعلوم على الأراضي غير المبنية لم يتول القابض اتخاذ إجراءات الإستخلاص الجبري في خصوص هذه الفصول.

ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يؤدي إلى سقوط حق التتبع في خصوص عديد الفصول المثقّلة وغير مستخلصة بالتّقادم عملا بأحكام الفصل 36 من مجلّة المحاسبة العموميّة التي تنصّ على سقوط الديون العموميّة بالتقادم بمضيّ خمس سنوات إبتداءا من غرّة جانفي للسنة الموالية للسنة التي أصبحت خلالها مستوجبة الدفع.

زيادة عن ذلك تبيّن عدم تطبيق القابض لخطايا التأخير المنصوص عليها بالفصل 19 من مجلة الجباية المحلية والمحدّدة بنسبة 0,75 % عن كلّ شهر تأخير تحتسب من السنة الموالية المستوجب بعنوانها الأداء وذلك في خصوص المعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنية.

كما لوحظ في خصوص مداخيل كراء العقارات ضعف نسبة الإستخلاص في هذا المجال حيث لم تتجاوز 29,34 %. فالمداخيل المثقلة بهذا العنوان تبلغ 221.415,194 د في حين لم يستخلص منها سوى 64.954,937 د. وفضلا عن ذلك وخلافا لمقتضيات المذكرة العامة عدد 33 لسنة 2009 حول تحسين مردود كراء العقارات الراجعة للجماعات المحلية التي نصت عل ضرورة اتخاذ إجراء الاستخلاص الجبري من قبل القابض البلدي لكل دين من الديون المتخلدة بهذا العنوان وذلك بالتنسيق مع مصالح الجماعة المحلية المعنية لم يتول القابض القيام بإجراءات الإستخلاص الجبري في خصوص أغلب هذه الديون. وفي غياب أعمال قاطعة للتقادم طبق الفصل 36 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية وإحجام القابض عن اتخاذ إجراءات الاستخلاص الجبري فإن امكانية سقوط حق تتبّع جانب من هذه الديون بالتقادم عملا بأحكام الفصل 36 من مجلّة المحاسبة العموميّة التي تنصّ على سقوط الديون العموميّة بالتقادم بمضيّ خمس سنوات إبتداءا من غرّة جانفي للسنة الموالية للسنة التي أصبحت خلالها مستوجبة الدفع تبقى واردة.

II -الرقابة على النفقات

1-استهلاك اعتمادات العنوان الأول والعنوان الثاني

بلغت نفقات العنوان الاول لبلدية فريانة 1.467.880,695 د سنة 2016 منها 854.686,967 د نفقات التأجير العمومي و 398.401,174 د نفقات وسائل المصالح بما يعادل نسب على التوالي 58,22 % و 27,14 % من مجموع نفقات العنوان الأول. أما نفقات العنوان الثاني فقد بلغت 962.206,430 د استأثرت منها نفقات الاستثمارات المباشرة بحوالي 88 % ونفقات تسديد أصل الدين بحوالي 12%.

وبلغ بذلك مؤشر هامش التصرف بالنسبة للبلدية نسبة 58,22 % سنة 2016 مقابل نسبة قصوى لمؤشر هامش التصرف محددة من قبل صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية في حدود 55 %.

وقد قدّرت الاعتمادات النهائية المخصّصة لنفقات هذه البلدية بعنوان تصرف سنة 2016 حوالي 4.112.656,745 د في حين لم تتعدّى قيمة الاعتمادات الجملية المستهلكة 2.430.087,125 بما يعادل نسبة استهلاك في حدود 59,08 %.

ويتبيّن من خلال الإطلاع على الحساب المالي للبلديّة المذكورة ضعف نسب إستهلاك إعتمادات بعض الفصول خاصة فصول العنوان الثاني المتعلقة بنفقات الإستثمارات المباشرة 06.600 و06.603 و06.612 و06.613 و06.614 وكذلك الفصل 02.201 من العنوان الأول المتعلق بنفقات تسيير المصالح العمومية المحلية فنسب إستهلاك الإعتمادات بهذه الفصول لم تتجاوز 65,87 % ولم يتم إستهلاك إعتمادات البعض منها كليا.

2-عقد النفقات وتأديتها

-مبدأ الحصول على التأشيرة المسبقة لمراقب المصاريف العمومية

وفق مقتضيات مجلة المحاسبة العموميّة والأمر عدد 2878 لسنة 2012 المؤرّخ في 19 نوفمبر 2012 المتعلّق بمراقبة المصاريف العموميّة يخضع عقد نفقات البلديات إلى التأشيرة المسبقة لمراقب المصاريف العمومية. غير أنّه تبيّن بخصوص نفقات بلدية فريانة لسنة 2016 في بعض الحالات عدم إرفاق وثائق الصرف الواردة على الدائرة بالوثيقة التي تثبت الحصول على تأشيرة مراقب المصاريف وتمّ الإكتفاء أحيانا بذكر رقم التأشيرة وتاريخها على الأوامر بالصرف.

ويتضح من خلال المستندات المودعة لدى الدائرة عدم تقيد البلدية أحيانا بمبدأ الحصول على التأشيرة المسبقة قبل عقد البعض من هذه النفقات ويبرز ذلك من خلال أسبقية تواريخ الفواتير لتاريخ تأشيرة مراقب المصاريف العمومية.

كما تبين أن البلدية تولت إصدار طلب تزود عدد 11 بتاريخ 11 ماي 2016 على سبيل التسوية مثلما تدل على ذلك أسبقية تاريخ الفاتورة لتاريخ طلب التزود حيث أن الفاتورة المرفقة به عدد 313 مؤرخة في 18-04- 2016. وبالإضافة إلى ذلك وخلافا لمقتضيات الفصل 90 من مجلة المحاسبة العمومية التي تنصّ على عدم عقد نفقات بعد تاريخ 15 ديسمبر من كلّ سنة إلاّ عند الضرورة الواجب إثباتها تولّت البلدية عقد نفقة بتاريخ 30-12-2016 تتعلّق بإقتناء معدات كهربائية دون الإدلاء بما يبرّر ذلك.

-التنصيصات الوجوبية على الفواتير

ضبط الفصل 18 من مجلة الآداء على القيمة المضافة ومذكرة التعليمات العامة لوزارة المالية عدد 2 بتاريخ 5 نوفمبر 1996 جملة من البيانات الواجب التنصيص عليها على الفواتير حتّى يتسنّى اعتمادها كمؤيدات لتصفية النفقات

وخلاصها. وقد تبين أن بعض الفواتير التي تم خلاصها لا تتضمن بعض التنصيصات الوجوبية على غرار مراجع أذون التزوّد الخاصة بها وعدد الفاتورة ونسبة ومبلغ الأداء على القيمة المضافة.

-الخصم من المورد

ينصّ الفصل 19 مكرر من مجلة الأداء على القيمة المضافة على ضرورة أن تتولى مصالح الدولة والجماعات المحلية والمنشآت والمؤسسات العمومية إجراء خصم من المورد بعنوان الأداء على القيمة المضافة بنسبة 25 % من مبلغ الأداء على القيمة المضافة على المبالغ التي تساوي أو تفوق 1000 د وتخص الاقتنائات من سلع ومعدات وتجهيزات وخدمات.

وإتضح من خلال فحص وثائق الصّرف أن مصالح البلدية لم تقم عند خلاص مستحقات بعض المزودين بإجراء الخصم من المورد بعنوان الأداء على القيمة المضافة حيث لم تتول إخضاع نفقات تتعلق بالإعتناء بالبناءات وتعهد وصيانة وسائل النقل إلى الخصم من المورد بعنوان الأداء على القيمة المضافة .

وارتكبت البلدية في حالات أخرى أخطاء عند تصفية مبلغ الخصم من المورد بعنوان الأداء على القيمة المضافة فقد تم تطبيق نسبة خصم من المورد بـ 50 % عوضا عن 25 % مثلما يقتضيه الفصل 19 مكرر من مجلة الأداء على القيمة المضافة وذلك في خصوص مصاريف متعلقة بالاعتناء بالتنوير العمومي وتعهد وصيانة وسائل النقل.

-التنصيص على العدد المنجمي لوسائل النقل

ولوحظ بخصوص مصاريف الاعتناء بوسائل النقل أنه لا يتم في بعض الحالات التنصيص بالفواتير على الرقم المنجمي لوسائل النقل المنتفعة بقطع الغيار أو الخاضعة لعمليات صيانة أو المنتفعة بالوقود وهو ما يعيق عملية مراقبة هذا النوع من المصاريف. ويذكر من ذلك الحالات التالية: الأمر بالصرف عدد 18 بتاريخ 24-06-2016 والفاتورة المصاحبة له عدد 01 بتاريخ 20-06-2016 بمبلغ 5.000,000 د والأمر بالصرف عدد 16 بتاريخ 21-06-2016 والفاتورة المصاحبة له عدد 01 بمبلغ 255,000 د بتاريخ 21-06-2016 والأمر بالصرف عدد 17 بتاريخ 22-06-2016 والفاتورة المصاحبة له عدد 313 بمبلغ 9.942,000 د بتاريخ 18-04-2016.

-خلاص المزودين

طبق مقتضيات الأمر عدد 564 لسنة 2004 المؤرخ في 9 مارس 2004 المتعلّق بضبط طرق خلاص نفقات التصرّف يتم صرف الاعتمادات المرسمة بميزانية البلدية بعنوان الاتصالات واستهلاك الماء والكهرباء والغاز والوقود والأدوية على أساس الفواتير التي يحددها المزودون المعنيون ويقع الدفع وجوبا في مدة لا تتجاوز 45 يوما من تاريخ استلام الفواتير. غير أنه لوحظ أن البلدية لا تتقيد في بعض المناسبات بهذه الآجال.

- جرد الأملاك المنقولة

وخلافا لمقتضيات التعليمات العامة عدد 186-75 المؤرّخة في 02 أوت 1975 التي نصّت على وجوب تسجيل المشتريات القابلة للجرد بدفتر يخصّص للغرض لوحظ أن البلدية لا تتولى تدوين كل الأملاك المنقولة القابلة للجرد بالدفتر المخصص للغرض.

وخلافا لمقتضيات التعليمات العامة عدد 186-75 المؤرّخة في 02 أوت 1975 التي نصّت على وجوب تسجيل المشتريات القابلة للجرد بالدفتر المعد للغرض مع تسجيل الرقم المسند للمواد المعنية على فاتورة الشراء تبيّن أنّ مصالح البلدية لم تتقيد دوما بهذه التراتيب حيث لوحظ أنه لا يتم أحيانا تسجيل أرقام جرد بعض المشتريات على الفواتير المصاحبة للأوامر بالصرف.يذكر من ذلك الفاتورة عدد 2016/21 بتاريخ 31-21-2016 المرفقة بالإذن بالتزود عدد 55 بتاريخ 30-12-2016 والفاتورة عدد 26 بتاريخ 28-11-2016 المرفقة بالإذن بالتزود عدد 35 بتاريخ 20-09-2016.

كما اتضح أنه خلافا لمقتضيات مجلة المحاسبة العمومية لم تتول البلدية في موفى سنة 2016 إجراء الجرد السنوي للمنقولات ومن شأن التغافل عن هذا الإجراء أن لا يضمن توفير الحماية اللازمة لأملاك البلدية المنقولة.