الجمهورية التونسية

محكمة المحاسبات

الدائرة الجهوية بنابل

تقرير

الرقابة المالية على بلدية بني خلاد لسنة 2021

في إطار برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية

بلدية بني خلاد

أحدثت بلدية بني خلاد في ما يلي (البلدية) بمقتضى الأمر عدد 213 لسنة 1958 المؤرّخ في 12 سبتمبر 1958 وهي تمسح 77,332 كم^2، وعدد سكّانها 26,135 ألف نسمة وذلك حسب بيانات وزارة الشؤون المحلية حول التنظيم البلدي لسنة 2016.

وتمّ ضبط التنظيم الهيكلي للبلدية بمقتضى القرار البلدي المؤرّخ في 21 أوت 2013 ويشتمل على كتابة عامّة ملحقة بها مباشرة قسم الضبط المركزي والتوثيق وقسم الإعلامية وقسم العلاقات العامة والشؤون الاجتماعية والثقافية وقسم كتابة المجلس. كما يشتمل الهيكل التنظيمي على إدارتين فرعيتين تتعلق الأولى بالشؤون الإدارية والمالية وتضم كلّ من مصلحة الشؤون المالية ومصلحة الشؤون الإدارية ومصلحة الشؤون العقارية والنزاعات ومصلحة الجباية والتراخيص الاقتصادية وتتمثّل الإدارة الثانية في الإدارة الفرعية الفنية والتي تضمّ مصلحة النظافة والمحيط ومصلحة الأشغال والمشاريع ومصلحة التراخيص العمرانية. ويذكر أنّ 8 خطط وظيفية شاغرة في موفّى سنة 2021 وذلك من جملة 11 خطة وظيفية مضبوطة بالقرار البلدي المؤرّخ في 21 أوت 2013[1].

وبلغ عدد الخطط المصادق عليها بقرار رئيس البلدية الصّادر بتاريخ 26 ديسمبر 2020 والمتعلق بضبط مجموع أعوان البلدية[2] 152 خطة تتوزع بين 38 عونا إداريا و114 عاملا. وبلغت نسبة التأطير بالبلدية[3] 5,97 % وذلك في موفّ سنة 2021 مقابل معدّل نسبة تأطير وطنية[4] بكافّة البلديات في حدود 12% كما بلغت نسبة الشغور العامّة 60,53 %.

وقد تولت محكمة المحاسبات في إطار برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية مراجعة العمليّات المالية للبلدية لسنة 2021 والتحقق من إحكام إعداد الحساب المالي ومن مدى قدرة البلدية على تعبئة الموارد المتاحة لها وشرعيّة تأدية نفقاتها.

وشملت الأعمال الرقابية تدقيق الحساب المالي والوثائق المرفقة له فضلا عن استغلال المعطيات الواردة بالاستبيان الموجّه للبلدية[5] والجداول التي تمّ تعميرها من قبل قابض المالية ببني خلاد (محاسب

[1] قرار رئيس النيابة الخصوصيّة حول ضبط الخطط الوظيفية ببلدية بني خلاد بتاريخ 21 أوت 2013.

[2] عوّض القرار البلدي المؤرّخ في 09 فيفري 2018.

[3] عدد الأعوان الإداريين من الصنف أ1 وأ2 (4 أعوان) / مجموع أعوان البلدية (67 عونا).

[4] المصدر: التقرير السنوي الثاني للهيئة العليا للمالية المحلية لسنة 2020.

[5] تمّ توجيه الاستبيان بتاريخ 20 أكتوبر 2022 وتضمينه بمكتب الضبط المركزي بالبلدية تحت عدد 3014 وتعلّق بمختلف أوجه تصرّف البلدية.

البلدية) والمعطيات المستخرجة من منظومة "أدب بلديات" والأعمال الرقابية الميدانية المنجزة لدى مصالح البلدية.

وبلغت مقابيض ميزانية البلدية في موفّى سنة 2021 ما قدره 5.123.297,338 دينارا كما بلغت مصاريف الميزانية 3.181.388,543 دينارا محقّقة بذلك فائضا قدره 1.941.908,795 دينارا.

وحسب المؤشرات المعتمدة من قبل صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية فإنّ البلدية لم تتجاوز المعيار المرجعي (>70%) المتعلق بالاستقلالية المالية[6] حيث بلغ المؤشر في سنة 2021 نسبة 58,29 %، ولم تتجاوز المعيار المرجعي (>20%) المتعلق بالقدرة على الادخار[7] الذي بلغ في سنة 2021 نسبة 10,18 %. كما لم تحقق المطلوب بخصوص التحكّم في نفقات التأجير العمومي[8] (<50%) حيث بلغ المؤشر في سنة 2021 نسبة 63,41 %.

وأفضت المهمّة الرقابية إلى ملاحظات تعلّقت خاصّة بإجراءات إعداد الميزانية وختمها وتقديم الحساب المالي وبتحصيل الموارد وبتأدية النفقات وهي مجالات تتطلب مزيد الحرص من قبل البلدية لتحسين نسب استخلاص الموارد والتحكّم في النفقات.

وقد تمّ توجيه تقرير الملاحظات الأوّليّة إلى كلّ من البلدية والقباضة المالية ببني خلاد بتاريخ 20 ديسمبر 2022 بمقتضى المراسلتين عدد 2022/121 و2022/122 وتمّ تسجيله بمكتب الضبط المركزي للبلدية وتسلّمه مباشرة من قابض المالية بنفس التاريخ. وأجابت البلدية على هذا التقرير بمقتضى المراسلة الواردة على المحكمة بتاريخ 27 ديسمبر 2022 والمضمّنة تحت عدد 155.

الجزء الأوّل: إجراءات إعداد الميزانية وختمها وتقديم الحساب المالي

أسفر التدقيق في إجراءات إعداد الميزانية وختمها وتقديم الحساب المالي عن الملاحظات التالية:

[6] (موارد العنوان الأول – تحويلات الدولة بعنوان التسيير) / موارد العنوان الأول.

[7] الادخار الخام (موارد العنوان الأوّل – نفقات العنوان الأوّل دون اعتبار النفقات المأذونة بعنوان الفوائض) / موارد العنوان الأول.

[8] الفصل 9 من مجلّة الجماعات المحلية: حجم التأجير من جملة الموارد الاعتيادية المحققة في السنة المنقضية دون اعتبار الموارد ذات الصبغة الظرفية (محاصيل بيع العقارات والأملاك الأخرى) تطبيقا للمنشور المشترك بين وزير الشؤون المحلية والبيئة ووزير المالية عدد 1 بتاريخ 06 جانفي 2020.

1- إعداد الميزانية والمصادقة عليها وغلقها

طبقا للفصل 172 من مجلة الجماعات المحلية تولّى رئيس البلدية عرض مشروع ميزانية البلدية لسنة 2021 للمناقشة والمصادقة من قبل مجلس الجماعة المحلية خلال الدورة العاديّة الرابعة بتاريخ 28 نوفمبر 2020 أي قبل يوم 1 ديسمبر من السنة.

وعملا بالفصل 194 من مجلة الجماعات المحلية تم ختم الميزانية لتصرّف 2021 بمقتضى القرار المؤرّخ في 31 ماي 2022.

2- إجراءات إعداد الحساب المالي وإيداعه لدى محكمة المحاسبات

خلافا للفصل 155 من مجلة الجماعات المحلية بيّنت مراجعة الحساب المالي للبلدية وجداول المقابيض والمصاريف الشهرية بعنوان سنة 2021 عدم تقيّد قابض المالية ببني خلاد (محاسب البلدية) عند إعداد الحساب المالي بالتبويب القانوني لميزانية البلديات حيث تولّى تنزيل مقابيض منجزة بمبلغ جملي قدره 338.116,135 دينارا ضمن الصنف الثاني من الجزء الأوّل من موارد العنوان الأوّل والمخصّص للمداخيل الجبائية الأخرى في حين يتعلّق المبلغ المذكور بمداخيل البلدية بعنوان إشغال واستعمال أملاكها وفضاءاتها واستلزام مرافقها وأملاكها المختلفة موضوع الصنف الرابع من الجزء الثاني من موارد العنوان الأول وتعتبر تبعا لذلك جزء من الموارد غير الجبائية الاعتيادية وهو ما يتعارض مع النموذج المعتمد لتبويب ميزانية البلديات المصادق عليه بمقتضى الأمر الحكومي عدد 52 لسنة 2020 المؤرّخ في 23 جانفي 2020.

ومن شأن هذا التصرّف المساس بمصداقية البيانات المضمّنة بالحساب المالي من حيث طبيعة ومصدر موارد العنوان الأوّل.

وفي سياق متّصل، تمّ توقيف حسابات المحاسب العمومي بتاريخ 31 ديسمبر 2021 طبقا للفصل 281 من مجلّة المحاسبة العمومية. وفي نفس التاريخ تولّى آمر الصّرف تأشير الحساب إشهادا منه بمطابقته لسجلاّته .

وطبقا للفصل 282 من مجلة المحاسبة العمومية تولّى رئيس البلدية توقيف حساباته بتاريخ 31 ماي 2021 وذلك بعد عرض الحساب المالي على مداولة المجلس البلدي في دورته العادية الثانية لسنة 2022.

وطبقا للفصلين 51 و53 من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرخّ في 30 أفريل 2019 المتعلّق بمحكمة المحاسبات وللفصل 196 من مجلة الجماعات المحلية تمّ إيداع الحساب المالي لبلديّة بني

خلاد لسنة 2021 لدى محكمة المحاسبات بتاريخ 21 جويلية 2022 بعد التأشير عليه من قبل أمين المال الجهوي بنابل والإشهاد على صحّته ومطابقته للوثائق الممسوكة من قبل أمانة المال الجهويّة بتاريخ 15 جويلية 2022.

الجزء الثاني: الرقابة على الموارد

تقتضي الوضعية المالية للبلدية العمل على مزيد تدعيم الموارد الذّاتية من خلال استغلال الإمكانات المتاحة والتقليص من بقايا الاستخلاص بالتنسيق مع قابض المالية (محاسب البلدية).

1- تحليل الموارد

بلغت موارد العنوان الأوّل للبلدية خلال سنة 2021 ما جملته 2.836.781,835 دينارا. وهي تتكوّن من المداخيل الجبائية الاعتيادية والمداخيل غير الجبائية الاعتيادية.

أمّا بخصوص المداخيل الجبائية الاعتيادية فتتأتّى كليّا من المعاليم بعنوان الأداءات على العقارات والأنشطة والتي بلغت 882.201,336 دينارا في موفّى سنة 2021 وذلك مقابل مداخيل محصّلة سنة 2020 بهذا العنوان قدرها 476.581,768 دينارا محقّقة بذلك نسبة تطوّر سنوية في حدود 85,11 %.

وتتوزّع المعاليم بعنوان الأداءات على العقارات والأنشطة أساسا بين المعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنية والمعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية وذلك على التوالي بحساب 93.982,529 دينارا و44.035,730 دينارا و743.454,077 دينارا أي ما يمثّل تباعا 10,65% و4,99 % و84,27 % من جملة هذه المداخيل.

وبلغت تثقيلات سنة 2021 بعنوان المعاليم الموظّفة على العقارات ما جملته 403.710,305 دينارا تتوزّع بين المعلوم على العقارات المبنية في حدود 334.526,801 دينارا والمعلوم على الأراضي غير المبنية بمبلغ 69.183,504 دينارا.

وباعتبار بقايا الاستخلاص البالغة 1.491.308,461 دينارا في موفّى سنة 2020، ارتفعت المبالغ الواجب استخلاصها بعنوان المعاليم الموظّفة على العقارات إلى ما قدره 1.895.018,766 دينارا سنة 2021 تمّ استخلاص 138.018,259 دينارا منها أي بنسبة 7,28 %. وبلغت في نفس السنة نسبة استخلاص كل من المعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنية على التوالي 5,88 % و14,82 % من جملة المبالغ الواجب استخلاصها بعنوان كلّ معلوم.

وفي ما يتعلّق بالمداخيل غير الجبائية الاعتيادية للبلدية فقد بلغت في موفّى سنة 2021 ما قيمتها 1.954.580,499 دينارا يتأتّى 60,54 % منها من تحويلات الدعم بعنوان التسيير وذلك بقيمة 1.183.352,000 دينارا في حين لم تتجاوز نسبة الموارد بعنوان كلّ من مداخيل إشغال واستعمال أملاك الجماعة المحلية ومداخيل ملك الجماعة المحلية على التوالي 17,30 % و17,25 % منها.

وبلغت المبالغ الواجب استخلاصها بعنوان مداخيل ملك الجماعة المحلية سنة 2021 ما جملته 1.689.767,637 دينارا لم يتمّ استخلاص سوى 337.216,778 دينارا منها أي بنسبة 19,95 % تعلّقت أساسا بمداخيل كراء العقارات المعدّة لنشاط تجاري ومهني والتي بلغت 292.805,196 دينارا. وساهمت هذه الوضعية في ارتفاع بقايا الاستخلاص بعنوان مداخيل ملك الجماعة المحلية حيث بلغت في موفّى 2021 ما قدره 1.352.550,859 دينارا وذلك مقابل 1.181.513,885 دينارا في موفى 2020 أي بنسبة تطوّر سنوي في حدود 14,48 %.

وبلغت موارد العنوان الثاني 2.286.515,503 دينارا تتوزّع بين الموارد الذاتية المخصّصة للتنمية والتي بلغت 1.968.748,715 دينارا وموارد الاقتراض بقيمة 185.962,177 دينارا والموارد المتأتية من الاعتمادات المحالة والتي بلغت 131.804,611 دينارا والتي تمثّل تباعا نسبة 86,10 % و8,13 % و5,77 % من جملة موارد العنوان الثاني.

2- تقييم المقابيض المنجزة بعنوان الموارد مقارنة بالتقديرات

بيّن تدقيق الحساب المالي لسنة 2021 أنّ البلدية تمكّنت من تحقيق نسبة إنجاز جملية للموارد ناهزت 96 % وذلك بحساب 95,51 % لموارد العنوان الأول و96,59 % لموارد العنوان الثاني.

ولئن تمكّنت البلدية من إحكام تقدير بعض مواردها على غرار معاليم الإيواء بمستودع الحجز ومداخيل كراء العقارات المعدّة لنشاط مهني ومداخيل كراء التجهيزات والمعدّات والتي حقّقت في شأنها نسب إنجاز بلغت على التوالي 102,13 % و73,61 % و99,61 %، فإنّها لم تتمكّن من تحقيق التقديرات المتعلقة بموارد أخرى نظرا لارتفاع التقديرات المضبوطة بخصوصها وذلك على غرار المعلوم على العقارات المبنية ومداخيل لزمة المعاليم المستوجبة بالأسواق الأسبوعية ومعلوم وقوف العربات بالطريق العام ومداخيل كراء العقارات المعدّة للسكن حيث بلغت نسب تحقيق التقديرات الرّاجعة لها على التوالي 52,21 % و31,82 % و47,5 % و56,52 %. وبرّرت البلدية عدم تحقيق التقديرات المتعلّقة بمداخيل لزمة المعاليم المستوجبة بالأسواق الأسبوعية بالطرح الجزئي الذي تم تطبيقه في هذا الإطار استنادا لمنشور وزير الشؤون المحلية حول معالجة تداعيات تفشي وباء كورونا.

وفي هذا الإطار، اقتضى الفصل 130 من مجلّة الجماعات المحليّة أن تلتزم الجماعات المحلية باعداد ميزانياتها السنوية على أساس تقديرات واقعية كما اقتضى كلّ من الفصل 135 من نفس المجلة والمنشور المشترك لوزير الشؤون المحلية والبيئة ووزير المالية عدد 01 بتاريخ 06 جانفي 2020[9] أن تضبط تقديرات موارد ونفقات الميزانية المحلية على أساس احترام مبدأ الصدقية وذلك بعدم التقليل أو التضخيم من تقديرات الموارد غير أنّه تمّ الوقوف على تضمّن الحساب المالي تقديرات منخفضة لبعض المداخيل الاعتيادية للبلدية مقارنة بالموارد المنجزة في شأنها وذلك على غرار المعلوم على الأراضي غير المبنية والمعلوم على المؤسسات ومعلوم الإشغال الوقتي للطريق العام ومعلوم الإشهار وهو ما أدّى إلى تسجيل نسب مرتفعة في تحقيقها تجاوزت أحيانا 170 %.

3- تحصيل الموارد البلديّة

تعلّقت الملاحظات التي تمّ الوقوف عليها في هذا الخصوص أساسا بتحصيل المعاليم على العقارات والأنشطة وباستخلاص مداخيل إشغال واستعمال أملاك الجماعة وفضاءاتها واستلزام مرافقها وأملاكها المختلفة.

3-1- تحصيل المعاليم على العقارات والأنشطة

3-1-1. المعاليم على العقارات

ينصّ الفصلان 1 و30 من مجلة الجباية المحليّة على أنه تستوجب بتاريخ غرة جانفي من كلّ سنة المعاليم على العقارات المبنية والأراضي غير المبنية. وفي هذا الإطار، ولئن تولّت البلدية إعداد جداول تحصيل المعاليم المذكورة الخاصّة بسنة 2021 بتاريخ 30 ديسمبر 2020 إلاّ أنّه تمّ الوقوف على تأخير قدره 12 يوما في إحالتها إلى قابض المالية ببني خلاد (محاسب البلدية) فضلا عن تسجيل تأخير في تثقيل الجداول المذكورة تجاوز الثلاث أشهر مقارنة بالأجل الأقصى للتثقيل وهو ما ساهم في عدم إنجاز أعمال تتبع في الغرض.

وتوصي المحكمة كلّ من البلدية والقباضة المالية مستقبلا بمزيد العمل على تقليص آجال تثقيل جداول التحصيل وذلك أساسا بتلافي كلّ تأخير في إجراءات إعدادها وإحالتها إل القباضة المالية وإلى أمانة المال الجهوية بنابل في آجالها.

ويتضمّن جدول التحصيل السّنوي للمعلوم على العقارات المبنية تطبيقا لمقتضيات الفصل 10 من مجلة الجباية المحلية وجوبا الارشادات المتعلقة باسم المطالب بالأداء ولقبه وعنوانه، غير أنّ مراجعة جدول

[9] حول الضوابط الخاصّة بإعداد الميزانية والمصادقة عليها وتنفيذها.

تحصيل هذا المعلوم بعنوان سنة 2021 مكّن من الوقوف على تضمّنه 380 فصلا مثقلا يتعلق بمعاليم على عقارات تعود مليكتها إلى ورثة بمبلغ جملي قدره 11.343,632 دينارا من بينهم 341 فصلا بقيمة جملية قدرها 9.964,995 دينارا لم يتم في شأنها التنصيص على اسم أيّ من المطالبين بالأداء وذلك من جملة 8964 فصلا مثقلا بالجدول المذكور بقيمة جملية قدرها 299.954,283 دينارا أي بنسبة 3,32 %.

ومن شأن هذه الوضعيّة أن لا تساعد على ضمان استخلاص المعاليم المثقلة لدى القباضة المالية بهذا العنوان خاصّة في ظلّ ارتفاع بقايا الاستخلاص بعنوان المعلوم على العقارات المبنية من 1.263.350,671 دينارا في موفى سنة 2020 إلى 1.503.894,943 دينارا في موفى سنة 2021. وأفادت البلدية بأنّها ستعمل على تلافي النقائص المذكورة بجدول التحصيل خلال سنتي 2023 و2024.

وخلافا لأحكام مجلة الجباية المحلية لم تحرص البلدية بالنسبة إلى المعلوم على العقارات المبنية على تفعيل الآليات المتاحة لها بالفصل 22 من المجلة من خلال طلب البيانات المتوفرة لدى المأمورين العموميين وحافظي الوثائق على غرار فرع إدارة الملكية العقارية فضلا عن الإمكانية المتاحة لطلب البيانات المتوفرة لدى فروع كلّ من الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه والشركة التونسية للكهرباء والغاز للتعرّف على عدد المشتركين ومقاربتها مع الإحصائيات المتوفرة بجداول تحصيل المعاليم على العقارات قصد التأكّد من شموليتها وتحيينها عند الاقتضاء.

وفيما يتعلّق بجدول تحصيل المعلوم على الأراضي غير المبنية لسنة 2021 المتضمّن لما عدده 877 فصلا بقيمة جملية قدرها 60.722,451 دينارا، فقد لوحظ وجود نقائص تعلقت أساسا بعدم دقة البيانات المدرجة بالجدول. فخلافا لمنشور وزير الداخلية عدد 19 بتاريخ 28 مارس 2002 حول تنمية الموارد البلدية الذي حثّ على التنصيص ضمن جداول تحصيل المعاليم على البيانات التي من شأنها أن تساعد في سير الاستخلاص، لوحظ أنّ جدول التحصيل يتضمّن 61 فصلا بقيمة جملية قدرها 2.804,855 دينارا تعود ملكيتها إلى ورثة وهو ما يمثل نسبة 4,62 % من المعاليم الجملية المضمّنة بالجدول. كما أدرجت البلدية التوظيفات بعنوان الأراضي غير المبنية بجدول التحصيل بخصوص 265 فصلا بقيمة جملية قدرها 29.894,726 دينارا حسب عنوان الأرض عوضا عن عنوان المطالب بالأداء وهو ما يمثل نسبة 49,23 % من المعاليم الجملية المضمّنة بالجدول. وتدعى البلدية إلى مزيد الحرص على تحيين الجدول المذكور بما يساعد على استخلاص المعاليم المثقلة به.

وخلافا لأحكام الفصل 28 خامسا من مجلّة المحاسبة العمومية ولمقتضيات المذكرة العامة للإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص عدد 2 لسنة 2009 حول اختصار آجال تتبع الديون الراجعة للجماعات المحلية والتي حثت القباض على التعجيل بمباشرة إجراءات التتبع منذ منطلق السنة ودون انتظار

تثقيل جداول التحصيل وذلك خاصّة بالنسبة للمعلوم على العقارات المبنية، لم تتولّ القباضة المالية إنجاز أي عمل تتبّع خلال سنة 2021 لاستخلاص المعاليم الموظفة على العقارات سواء خلال المرحلة الرضائية أو الجبرية.

وأدّى التصرّف على هذا النحو إلى تراكم البقايا للاستخلاص بعنوان كلّ من المعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنية حيث بلغت في موفّى سنة 2021 على التوالي 1.503.894,943 دينارا و253.105,564 دينارا.

والبلدية مطالبة بمزيد التنسيق مع مصالح وزارة المالية بهدف تدعيم القباضة المالية بالموارد البشرية اللازمة بما يضمن حسن استخلاص الموارد البلدية. كما توصي المحكمة بوجوب تقيّد قابض المالية (محاسب البلدية) بأحكام مجلة المحاسبة العمومية فيما يتعلّق باستخلاص كافّة المعاليم البلدية المثقلة.

3-1-2. المعلوم على المؤسّسات ذات الصبغة الصّناعية أو التّجارية أو المهنيّة

يعتبر المعلوم على المؤسّسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنيّة من أهم الموارد الجبائية للبلدية سنة 2021 حيث تولّت البلدية تحصيل 743.454,077 دينارا أي ما يمثّل 60,92 % من جملة المداخيل الجبائية الاعتيادية محقّقة بذلك ارتفاعا مقارنة بسنة 2020 قدره 368.030,210 دينارا وذلك بنسبة تطوّر في حدود 98,03 %.

وفي هذا الإطار، يقتضي الفصل 153 من مجلّة الجماعات المحلية أن تحرص الجماعات المحلية على متابعة استخلاص ما يعود لها من معاليم ومساهمات ومستحقات مهما كان نوعها وتحث المدينين وتتولى بالتنسيق مع المحاسب العمومي التنبيه عليهم بالطرق القانونية، غير أنّه ثبت وجود بقايا للاستخلاص بعنوان المعلوم الخاص بالمؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية بلغت بتاريخ 31 ديسمبر 2021 ما قدره 199.746,280 دينارا تخصّ 130 فصلا ترجع وجوبية مبالغهم إلى السنوات من 1998 إلى 2006 ويعود تاريخ آخر عمل قاطع للتقادم تم إجراءه بخصوص البعض منهم من قبل محاسب البلدية إلى سنة 2006 وهو ما يجعل من حق تتبّع استخلاص هذه الديون العمومية عرضة للسقوط بالتقادم تطبيقا لمقتضيات الفصلين 36 و36 مكرّر من مجلة المحاسبة العمومية.

وتدعو المحكمة القباضة المالية بضرورة موافاة البلدية بالقائمات التفصيلية الشهرية لعمليات التحويل الراجعة لها بالنظر بعنوان المعلوم على المؤسّسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنيّة تطبيقا للمذكرة العامة عدد 89 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية بتاريخ 16 نوفمبر 1998 بما من شأنه أن يمكّن البلدية من متابعة المبالغ غير المستخلصة في الغرض بصفة دوريّة.

3-2- مداخيل إشغال واستعمال أملاك الجماعة وفضاءاتها واستلزام مرافقها وأملاكها المختلفة

تعلّقت الملاحظات التي تم الوقوف عليها في هذا الخصوص باستخلاص معاليم الإشغال الوقتي للطريق العام ووقوف عربات نقل الأشخاص أو نقل البضائع في الطريق العام ومعلوم الإشهار وبمداخيل لزمة المعاليم المستوجبة بالأسواق.

وفي هذا الإطار، تمّ بمقتضى القرار البلدي المؤرّخ في 29 جويلية 2016 ضبط معلوم الإشغال الوقتي للطريق العام من طرف أصحاب المقاهي والمطاعم والنصبات وكلّ شخص يتعاطى نشاطا في إطار منشأة غير قارة ببلدية بني خلاد بما قدره 250 مليم عن المتر المربّع في اليوم وتمّ ضبط معلوم وقوف عربات نقل الأشخاص أو نقل البضائع في الطريق العام بما قدره 1 دينار في اليوم. كما ضبط القرار المذكور معلوم الإشهار بالطريق العام وعلى واجهة المحلات المعدّة للتجارة والصناعة والمهن المختلفة بمبلغ يتراوح بين 120 دينارا و150 دينارا حسب موقع تركيز وسلة الإشهار.

وتعتبر المعاليم المتعلّقة باستغلال الطّريق العام من المعاليم المستخلصة فورا وبصفة مسبقة قبل الشروع في الاستغلال وذلك بصفة يومية أو شهرية أو كلّ ثلاثة أشهر تطبيقا لمقتضيات الفقرة 3 من الفصل 68 والفقرة 2 من الفصل 85 من مجلّة الجباية المحليّة. وفي هذا الإطار، لم تحرص البلدية على تحصيل المعاليم الراجعة لها بهذا العنوان حيث مكّنت المحلاّت والباعة من استغلال الطريق العام قبل دفع المعاليم المستوجبة في الغرض وفوّتت تبعا لذلك إمكانية استخلاص معاليم جملية بعنوان سنة 2021 بلغت 185.145,010 دينارا.

وتدعى البلديّة إلى الحرص على العمل مستقبلا على استخلاص هذه المعاليم في إبّانها واتخاذ جميع الإجراءات القانونية اللازمة لضمان حسن استخلاصها ومزيد تنمية مواردها البلدية.

أمّا فيما يتعلّق بمداخيل لزمة المعاليم المستوجبة بالأسواق، فقد بلغت البقايا للاستخلاص بهذا العنوان في موفّى سنة 2021 ما قدره 83.499,698 دينارا تتعلّق أساسا بفصلين ترجع وجوبية مبالغها إلى سنتي 2012 و2013. وفي هذا الإطار بيّنت مراجعة قائمة بقايا الاستخلاص أنّ قابض المالية ببني خلاد (محاسب البلدية) لم يتولّ إنجاز أعمال تتبّع لاستخلاص هذه الديون العمومية سوى بخصوص فصل واحد بقيمة 42.500 دينارا ويعود تاريخ إنجاز آخر عمل قاطع لتقادم حق تتبّع استخلاص الدين المذكور إلى 17 أوت 2013. وأدّى عدم حرص القباضة المالية على القيام بالإجراءات القانونية اللازمة لاستخلاص الديون المذكورة إلى تعريض حق تتبّع استخلاصها إلى إمكانية السقوط بالتقادم تطبيقا للفصلين 36 و36 مكرّر من مجلّة المحاسبة العموميّة.

وأفادت البلدية بخصوص مداخيل إشغال واستعمال أملاك الجماعة وفضاءاتها واستلزام مرافقها وأملاكها المختلفة بأنّها بصدد تدعيم الموارد البشرية لمصلحة الجباية بتقني إعلامية بهدف مزيد إحكام تنظيم وتحيين كلّ المعطيات المتعلقة بالمعاليم ذات الصلة وضبطها ومتابعتها بصورة دقيقة.

3-3- معاليم رفع الفضلات المتأتية من نشاط المحلات التجاريّة أو الصناعيّة أو المهنيّة

يستوجب عن خدمات رفع الفضلات المتأتية من نشاط المحلات التجارية أو الصناعية أو المهنية من قبل البلدية استنادا للفصل 91 من مجلّة الجباية المحلية معلوم تمّ ضبطه بالنسبة للبلدية بمقتضى القرار البلدي المؤرّخ في 29 جويلية 2016 المتعلّق بضبط تعريفة المعاليم المرخّص لبلدية بني خلاد في استخلاصها وذلك في حدود 15 ملّيم عن اللتر الواحد.

وفي هذا الإطار، ولئن حقّقت البلدية سنة 2021 نسبة إنجاز بخصوص هذه المعاليم بلغت 116,30% حيث تمّ تحصيل مبالغ قدرها 27,911 أ.د مقابل تقديرات مضبوطة في الغرض في حدود 24 أ.د فإنها لم تبرم اتفاقيات لرفع الفضلات المتأتية من نشاط المحلات التجارية أو الصناعية أو المهنية سوى مع 6 مؤسّسات رغم تضمّن جدول مراقبة المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية لسنة 2019[10] ما عدده 700 فصلا من بينها ما لا يقلّ عن 10 محلات لصنع أو بيع المرطبات و4 شركات لبيع المحروقات و15 محل لبيع الخضر والغلال.

وتمّ الوقوف في هذا الإطار على تسجيل تأخير في إمضاء 4 اتفاقيات مبرمة سنة 2021 تراوح بين 47 يوما و283 يوما مقارنة بتاريخ انطلاق تقديم الخدمات موضوع الاتفاقية.

ومن شأن مزيد حرص البلدية على إبرام إتفاقيات جديدة لرفع الفضلات المتأتية من نشاط المحلات المذكورة أن يضمن لها تحصيل موارد إضافية في الغرض. وأفادت البلدية في هذا الإطار بأنّها ستعمل على الرّفع من عدد الاتفاقيات وتجديدها في إبّانها.

الجزء الثالث: الرقابة على النفقات

1- التحاليل المتعلقة بالنفقات

[10] تمّ اعتماد جدول المراقبة لسنة 2019 لعدم إعداد البلدية جداول مراقبة في الغرض للسنوات 2020 و2021.

بلغت نفقات العنوان الأول 2.548.029,742 دينارا[11] في موفّ سنة 2021. وتمثل نفقات التأجير العمومي ووسائل المصالح 87,05 % من مجموع نفقات العنوان الأول، حيث استأثرت منها نفقات التأجير بنسبة 53,6 % ونفقات وسائل المصالح بنسبة 33,45 %.

أمّا نفقات العنوان الثاني فقد بلغت 633.358,801 دينارا[12] وتتوزع أساسا بين الاستثمارات المباشرة بنسبة 80,11 % والنفقات المتعلقة بتسديد أصل الدين الداخلي وذلك في حدود 16,02 % وبين النفقات المسدّدة من الاعتمادات المحالة في حدود 3,87 %.

وتمثل نسبة النفقات المنجزة من قبل البلدية سنة 2021 بخصوص العنوانين الأول والثاني على التوالي 87,26 % و26,20 % من جملة الاعتمادات النهائية المرسّمة بالميزانية.

2- الملاحظات المتعلقة بنفقات العنوان الأول

تعلّقت الملاحظات التي تمّ الوقوف عليها في هذا الشأن أساسا بآجال التعهّد بالنفقات وبالتأشيرة المسبقة لمراقب المصاريف العمومية وبآجال الصّرف القانونية وبالتنصيصات الوجوبية بفواتير الصيانة وبآجال تمتيع العملة بلباس الشغل وبخلاص الديون وبآجال خلاص المزوّدين العموميّين وبتضمين الفواتير بمكتب الضبط المركزي للبلدية.

2-1- آجال التعهّد بنفقات

خلافا لمقتضيات كلّ من الفصل 90 من مجلة المحاسبة العمومية الذي ينصّ على أنه "لا يجوز عقد مصاريف عادية لسنة مالية ما بعد 15 ديسمبر من نفس السنة إلاّ عند الضرورة الواجب إثباتها" والفصل 15 من الأمر عدد 2878 لسنة 2012 المؤرّخ في 19 نوفمبر 2012 المتعلّق بالمصاريف العموميّة والذي ينصّ على أن "ينتهي أجل التأشير على التعهدات بالمصاريف في 15 ديسمبر بالنسبة إلى المصاريف العادية إلا عند الضرورة الواجب إثباتها"، تولت البلدية عقد نفقات تمّ في شأنها إصدار اقتراحات تعهّد أو أذون تزوّد بعد تاريخ 15 ديسمبر 2021 تعلّقت بما عدده 15 نفقة بمبلغ جملي قدره 31.101,122 دينارا.

وتوصي المحكمة بوجوب التقيّد مستقبلا بمقتضيات الفصل 90 من مجلة المحاسبة العمومية المذكور سابقا خاصّة أنّ النفقات المذكورة لا تكتسي صبغة استعجالية فضلا عن إمكانية برمجتها بصفة مسبقة وعقدها قبل انقضاء السنة المالية.

[11] دون اعتبار فواضل العنوان الأول المنقولة ومساهمات العنوان الأول في مصاريف العنوان الثاني والبالغ مجموعها 288.752,093 دينارا.

[12] دون اعتبار فواضل العنوان الثاني المنقولة ومساهمات العنوان الأول في مصاريف العنوان الثاني والبالغ مجموعها 1.875.840,533 دينارا.

2-2- التأشيرة المسبقة لمراقب المصاريف العمومية

ينصّ الفصل 269 من مجلّة المحاسبة العمومية على أنّ عقد النفقات البلدية لا يتم إلاّ بعد الحصول على تأشيرة مراقب المصاريف العمومية، إلاّ أنّ البلديّة لم تلتزم بهذا المبدأ فيما يتعلّق بما عدده 39 فاتورة بمبلغ جملي قدره 90.815,521 دينارا حيث تولّت البلدية بشأنها الحصول على التأشيرة على سبيل التسوية مثلما يتّضح ذلك من خلال أسبقية تاريخ الفاتورة مقارنة بتاريخ تأشيرة مراقب المصاريف العمومية. وبرّرت البلدية هذا الإخلال بالاضطراب المسجّل سنة 2021 في نسق العمل داخل الإدارة نتيجة تفشي وباء كورونا.

2-3- آجال الصّرف القانونيّة

خلافا لمقتضيات المذكرة العامّة عدد 48 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية بتاريخ 17 ماي 1999 حول صرف النفقات العمومية إلى مستحقيها، لم يتم احترام آجال الصّرف المضبوطة بعشرة أيام. وفي هذا الإطار، بلغ التأخير المسجّل أقصاه 123 يوما بخصوص 23 نفقة بمبلغ جملي قدره 402.234,999 دينارا. ومن شأن هذا التصرف المساس بمصداقية الإدارة في علاقتها بالمتعاملين معها وفي قدرتها على الإيفاء بالتزاماتها تجاههم.

2-4- التنصيصات الوجوبية بفواتير الصيانة

بيّنت مراجعة فواتير صيانة وسائل النقل انجاز البلدية نفقة بتاريخ 11 أوت 2021 بقيمة قدرها 2.720,002 دينارا وذلك لخلاص الفاتورة عدد 001959 موضوع الأمر بالصرف عدد 29 بتاريخ 20 أوت 2021 والتي لا تتضمن البيانات الضّرورية للتثبّت من مدى الالتزام بقاعدة العمل المنجز والمتعلقة بالرقم المنجمي للسيّارة موضوع الصيانة. ومن شأن التصرّف المذكور أن يشكّل مخالفة لقاعدة العمل المنجز المنصوص عليها بالفصل 41 من مجلّة المحاسبة العمومية وبالتعليمات العامّة لوزارة المالية عدد 2 المؤرّخة في 5 نوفمبر 1996 والمتعلّقة بقائمة الوثائق المثبتة للنفقات العمومية.

2-5- آجال تمتيع العملة بلباس الشغل

نصّ الفصل 6 من الأمر 2509 لسنة 1998 المؤرّخ في 18 ديسمبر 1998 والمتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك عملة الدولة والجماعات المحلية والمؤسّسات العمومية ذات الصبغة الإدارية على أن "تمنح الإدارة في غرّة ماي من كل عام كلّ عامل بدلتين للعمل وقميصين وزوج أحذية وغطاء للرأس طبقا للمثال المتداول في المهنة"، إلا أنّ البلدية لم تتولّ عرض اقتراح التعهد بنفقة بهذا العنوان على مصلحة مراقبة المصاريف العمومية إلا بتاريخ 05 نوفمبر 2021 وتمّت عملية استلام في 3 مناسبات بتاريخ

11 و26 نوفمبر 2021 و01 ديسمبر 2021 مما أدّى إلى تسجيل تأخير في تمتيع عملة البلدية باللباس المذكور بمدّة ناهزت 7 أشهر مقارنة بتاريخ غرّة ماي 2021.

وأفادت البلدية أنّ التأخير المسجّل يعود في جزء منه إلى عدم اقتناع النقابة الأساسية للعملة بنوعية الزيّ وجودته وهو ما يؤدي في بعض الأحيان إلى إعادة الاستشارة.

2-6- خلاص الديون

تولّت البلديّة خلال سنة 2021 تسديد متخلّدات قدرها 130.663,636 دينارا. ولا تعكس هذه النفقات حقيقة مديونيّة البلديّة حيث لم تشمل مبالغ هامة متعلقة بذمّتها بلغت 297,788 أ.د يرجع 94 % منها إلى ديون كلّ من الشركة التونسيّة للكهرباء والغاز بعنوان فواتير استهلاك راجعة إلى سنتي 2020 و2021 وذلك بمبلغ جملي قدره 140,506 أ.د والوكالة الوطنية للتصرّف في النفايات بعنوان فواتير استهلاك راجعة إلى الفترة 2019-2021 بمبلغ قدره 109,244 أ.د والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية بمبلغ قدره 29,047 أ.د. وينجرّ عن عدم شمولية الحساب المالي لكل ديون البلديّة عدم مصداقيته بخصوص الفصول المعنية.

2-7- آجال خلاص المزوّدين العموميين

لوحظ عدم حرص البلدية على دفع مستحقات المزوّدين العموميّين في الآجال القانونيّة المحدّدة بخمسة وأربعين يوما وفق مقتضيات الأمر عدد 564 لسنة 2004 المؤرّخ في 9 مارس 2004 المتعلّق بضبط طرق خلاص نفقات التصرّف، حيث تبيّن من خلال مراجعة وثائق الصّرف أنّ بعض الفواتير تجاوز تاريخ خلاصها أكثر من 45 يوما من تاريخ استلامها. وفي هذا الإطار، تراوح التأخير المسجّل بين 15 و276 يوما وذلك بخصوص 22 نفقة تتعلّق بما عدده 13 أمر بالصرف وذلك بمبلغ جملي قدره 73.793,147 دينارا.

2-8- تضمين الفواتير بمكتب الضبط المركزي

تقتضي قواعد حسن التصرّف أن يتمّ تسجيل مختلف الوثائق الواردة على البلدية وخاصّة تلك المتعلقة بالتعهّدات المالية ووثائق إثبات إنجاز النفقات بدفتر الواردات الخاصّ بمكتب الضبط المركزي للبلدية، إلاّ أنّ البلدية لم تحرص سنة 2021 على تضمين العديد من الفواتير بالدفتر المذكور. وتمّ في هذا الإطار الوقوف على عدم تضمين أكثر من 133 فاتورة تتعلّق بما عدده 21 أمر بالصرف وذلك بمبلغ جملي قدره 377.044,813 دينارا.

3- الملاحظات المتعلقة بنفقات العنوان الثاني

أفضت مراجعة وثائق الاستشارات والصفقات المتعلّقة بنفقات العنوان الثاني والتي تمّ إبرامها أو تواصل انجازها خلال سنة 2021 إلى الوقوف على ملاحظات تعلقت أساسا بتنفيذ البرنامج السنوي للاستثمار وبتحديد الحاجيات وضبط التقديرات المالية وبالطلبات خارج إطار الصفقات العمومية وبالصفقات وفقا للإجراءات المبسطة وبمتابعة تنفيذ المشاريع وخلاص المزودين.

3-1- تنفيذ البرنامج السنوي للاستثمار

يتكوّن البرنامج السنوي للاستثمار لسنة 2021[13] من 25 مشروعا تتوزّع بحساب 6 مشاريع جديدة ذات صبغة محليّة بمبلغ جملي قدره 325 أ.د و19 مشروع متواصل تمّت برمجتهم بداية من سنة 2017 بمبلغ جملي قدره 3.009 أ.د منهم 18 مشروع ذو صبغة محليّة ومشروع واحد يندرج ضمن مشاريع الشراكة بين البلدية والوزارات والهياكل الأخرى. وقد بلغت قيمة الاعتمادات المخصّصة للبرنامج 3.720 أ.د لم يتم إلى غاية 31 ديسمبر 2021 استهلاك سوى 942 أ.د منها أي بنسبة إنجاز في حدود 25 %.

وفي هذا الإطار، لم تتولّ البلدية إلى غاية 31 ديسمبر 2021 استنادا للكشف السنوي لمتابعة إنجاز البرنامج السنوي للاستثمار الانتهاء من إنجاز سوى 9 مشاريع بمبالغ جمليّة قدرها 915,127 أ.د وذلك من مجموع 30 مشروع منها 3 مشاريع مبرمجة سنة 2021 تمّ في شأنها رصد اعتمادات قدرها 54,740 أ.د ويتعلّق الأمر باقتناء عربة لنقل اللحوم ومشروع صيانة البناءات واقتناء معدّات إعلامية.

ولا تزال المشاريع المتعلّقة بالدراسات والمبرمجة خلال سنتي 2017 و2020 بمبلغ جملي قدره 49.960,400 دينارا في طور الإنجاز حيث بلغت نسبة إنجازها في موفى سنة 2021 ما قدره 54 %.

كما لم تنطلق البلديّة إلى غاية 31 ديسمبر 2021 في إنجاز 19 مشروعا مبرمجا خلال الفترة 2016-2021 باعتمادات جمليّة بلغت 2.743,581 أ.د وهو ما يمثل 74 % من الاعتمادات الجملية للبرنامج السنوي للاستثمار بعنوان سنة 2021 والبالغة 3.720,482 أ.د.

ويعود ضعف نسبة إنجاز البرنامج السنوي للاستثمار لسنة 2021 أساسا إلى التأخير المسجّل من قبل البلدية في إنجاز المشاريع المبرمجة في السنوات السابقة على غرار مشروع أشغال تهيئة المستودع البلدي المبرمج سنة 2017 والذي لم يتم في شأنه إصدار الإذن الإداري ببدء الأشغال إلاّ في 10 ماي 2022 ومشروع تعبيد الطرقات ومد الأرصفة بمناطق التوسع المبرمج سنة 2020 والتي تم إصدار الإذن الإداري ببدء الأشغال

[13] تمّ تنقيح البرنامج السنوي للاستثمار بمقتضى محضر جلسة الدورة العادية الرابعة للمجلس البلدي المنعقد بتاريخ 27 نوفمبر 2021.

في شأنه بتاريخ 28 جوان 2022 فضلا عن التأخير في القيام بالدراسات بخصوص بعض المشاريع على غرار مشروع تهيئة ملعب حي بئر دراسن الجنوبية المبرمج سنة 2020 والّذي لم يتم تعيين مكتب دراسات لإعداد دراسة بخصوصه سوى بتاريخ 13 أفريل 2022.

وبرّرت البلدية ضعف نسق إنجاز المشاريع البلدية خلال سنة 2021 أساسا بتأثير تفشي وباء كورونا على نسق العمل داخل الإدارة البلدية.

3-2- تحديد الحاجيات وضبط التقديرات المالية

خلافا للفصل 10 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظّم للصفقات العمومية، لم تحدّد البلدية حاجياتها بالدقّة اللازمة من حيث حجم الطلبات المراد تسديدها ومداها وهو ما أدّى إلى إدخال تغييرات هامّة في كلفة بعض مكوّناتها. ويعود ذلك أساسا إلى عدم تدقيق اللّجان البلديّة في مكوّنات المشاريع والإحاطة بكلّ جوانبها الإداريّة والفنيّة قبل برمجتها وإلى التغيير في الحاجيات حسب قيمة الاعتمادات المرصودة للمشروع. من ذلك تولّت البلدية برمجة مشروع إحداث منتزه بعنوان سنة 2021 دون تحديد مسبق لموقع التدخّل وهو ما حال دون انطلاق هذا المشروع إلى موفى سنة 2021. كما تولّت الجمع بين مشروعي تهيئة محطة النقل بسيدي علية المبرمج سنة 2021 وتهيئة محطات النقل المبرمج منذ سنة 2018 في إطار مشروع واحد وذلك باعتمادات جمليّة بلغت 18,921 أ.د.

وأدّى سوء تحديد البلدية لحاجياتها إلى عدم دقّة وموضوعيّة تقديرات كلفة بعض المشاريع البلديّة إذ لم تستند التوقّعات على معطيات تشخيص واقعيّة أو دراسة أوّلية لحجم التدخلات. وفي هذا الإطار تمّ التقليص في الاعتمادات المخصّصة لصيانة البناءات المبرمج إنجازها خلال سنة 2021 من 35 أ.د إلى 18 أ.د وتمّ الترفيع في الاعتمادات المخصّصة لمشروع إحداث منتزه المبرمج خلال نفس السنة من 30 أ.د إلى 40 أ.د. كما تضاعفت الاعتمادات المخصّصة لمشروع تهيئة المستودع البلدي المبرمج خلال سنة 2017 حيث مرّت من 180 أ.د إلى 465 أ.د.

وأفادت البلدية في هذا الخصوص بأنّ عدم دقة التقديرات المتعلقة ببعض المشاريع يعود بالأساس إلى غياب عون فنّي بالبلدية لمدّة طويلة وخاصّة عند إعداد برنامج الاستثمار لسنة 2021.

3-3- الطلبات خارج إطار الصفقات العمومية

في غياب إطار قانوني ينظّم عملية الشراء خارج الصفقات العمومية تمّ الوقوف من خلال فحص الاستشارات المبرمة سنة 2021 وعيّنة من الاستشارات التي تواصل إنجازها خلال نفس السنة على جملة من النقائص تعلّقت أساسا بعدم التقيّد بقواعد حسن التصرّف في المال العام.

وفي هذا الإطار، وخلافا لقواعد حسن التصرّف لم تلتزم البلديّة في بعض الحالات بفتح العروض المقدّمة بتاريخ آخر أجل لقبول العروض من ذلك تولّت فتح العروض الخاص بالاستشارة عدد 2021/03 المتعلّقة باقتناء مواد إعلامية بتاريخ 21 ماي 2021 مسجّلة بذلك تأخيرا بلغ 29 يوما مقارنة بتاريخ آخر أجل لقبول العروض المحدّد في 23 أفريل 2021. ومن شأن هذه الوضعية أن لا تضمن احترام شفافيّة ونزاهة الإجراءات وسرّية العروض. كما تمّ الوقوف على طول المدّة الفاصلة بين تاريخ إعلان الاستشارات وتاريخ عقدها حيث تراوح بخصوص 6 استشارات على سبيل المثال بين 51 و226 يوما وهو ما لا يتناسب مع طبيعة وموضوع الطلبات.

وخلافا لقواعد حسن التصرّف، سجلت الاستشارات عدد 2020/01 و2021/08 و2021/11 فارقا بين مبلغ الاستشارة من جهة وتقديرات البلدية ومعدّل العروض المقدّمة من جهة أخرى. كما لم يتضمّن تقرير الفرز المتعلّق بها تحليلا لهذه الفوارق الماليّة وهو ما حال دون التثبّت من مقبوليّة الأثمان ومن جودة العرض الفائز بالاستشارة.

ولم تحترم البلدية بعض البنود التعاقديّة الواردة بكراسات الشروط الإداريّة الخاصّة ببعض الاستشارات على غرار كلّ من الاستشارة عدد 2020/01 المتعلّقة بأشغال إصلاحات جزئيّة بالطرقات والتي لم تطالب البلدية المقاول في شأنها بتقديم الضمان النهائي ولم تتولّ القيام بالاستلام الوقتي والنهائي للأشغال وذلك خلافا للفصلين 19 و20 من كراس الشروط والاستشارة عدد 2021/08 المتعلقة بصيانة البناءات حيث لم تقم البلديّة بخصوصها بعمليّة استلام نهائي للأشغال خلافا للفصل 15 من كراس الشروط رغم مطالبة المقاول بذلك منذ 29 نوفمبر 2021 تاريخ الاستلام الوقتي للأشغال.

وفي سياق متّصل لم تحترم البلدية الفصول 15 و24 و18 و20 من كراس الشروط الإداريّة الخاصة باستشارة دراسة مشروع تهيئة الطرقات ببني خلاّد لسنة 2020 حيث لم تطالب المقاول بتقديم عقد تأمين المسؤولية المدنيّة المهنيّة ضدّ كل خطأ مهني محتمل وتقديم الضمان النهائي كما لم تتولّ تحرير محضر استلام للمرحلة الثالثة والرابعة من الدراسة فضلا عن عدم اقتطاع حجز بعنوان الضمان مقداره 10 % عن كل كشف حساب.

أما بخصوص الاستشارة الخاصة بإنجاز دراسة لتعبيد الطرقات ومدّ الأرصفة بنهج الحبيب ثامر وطريق الساحل التي تمّ الإعلان عنها بتاريخ 10 فيفري 2017 والتي تمّ في شأنها قبول 3 عروض فقد لوحظ أنّ تقرير فتح وتقييم العروض لم يتضمّن تحليلا للأثمان الفرديّة والفارق المالي بين العروض خاصّة أنّ مبلغ العرض الفائز عبد الحميد الجزيري والبالغ 9.744 دينارا يمثّل قرابة نصف العرض الخاص بالعارض عادل يوسف والبالغ 20.160 دينارا.

3-4- الصفقات وفقا للإجراءات المبسّطة

تمّ الوقوف في هذا الإطار على نقائص تعلّقت أساسا بالمخطط التقديري السنوي لإبرام الصفقات العمومية وبإبرام الصفقات وفقا للإجراءات المبسطة.

وفي هذا الإطار، لم تتقيّد البلدية بالآجال المنصوص عليها بالمخطط التقديري السنويّ لإبرام الصفقات العموميّة لسنة 2021 من مرحلة إعداد كرّاسات الشروط إلى مرحلة بداية الأشغال حيث انطلقت أشغال القسط الثاني (تعبيد وتهيئة الطرقات بمناطق التوسع وتهيئة الساحة العمومية بسيدي التومي) من مشروع تعبيد الطرقات ومد الأرصفة المبرمج منذ سنة 2020 في 28 جوان 2022 بمقتضى الإذن الإداري ببدء الأشغال أي بتأخير ناهز 202 يوما مقارنة بالتاريخ المبرمج بالمخطط التقديري والمحدّد في 9 ديسمبر 2021. وأثّرت هذه الوضعيّة سلبا في تحقيق المؤشر الخاص بتنفيذ المخطط التقديري السنوي للصفقات العمومية ضمن منظومة تقييم أداء الجماعات المحلية بعنوان 2021[14] حيث تحصّلت البلدية في هذا خصوص على عدد 8/2.

وخلافا لمقتضيات الفصل 51 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 بتاريخ 13 مارس 2014 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية لم تعدّ البلديّة دليل إجراءات الشراء في إطار الصفقات ذات الإجراءات المبسطة. وفي غياب هذا الدّليل، اعتمدت المحكمة على الأمر عدد 1039 لسنة 2014 لمراقبة هذا الصّنف من الشراءات تطبيقا للفصل 50 و51 من نفس الأمر.

وفي هذا الإطار، وخلافا لمقتضيات الفصل 67 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014، لم تتضمّن تقارير تقييم العروض المعدّة من قبل اللّجنة الدّاخليّة للشّراءات المتعلّقة بالصفقات عدد 2020/02 و2021/05 تقييما للمنافسة بمقارنة عدد العارضين بعدد السّاحبين لكرّاس الشّروط.

كما لم تتضمّن تقارير تقييم العروض خلافا لنفس الفصل تحليلا لمقبوليّة الأثمان المقترحة بمقارنتها بواقع السوق والاقتناءات أو الأشغال المماثلة.

وخلافا لما نصّ عليه الفصل 76 من الأمر عدد 1039 المنظّم للصّفقات العموميّة من وجوب توفير شهادة في الضّمان النّهائي خلال 20 يوما من تاريخ تبليغ الصّفقة، قدّم العارضون الفائزون بالصفقات 2017/01 و2021/05 ضماناتهم النهائيّة بتأخير عن الآجال القانونية تراوح بين 29 و147 يوما. ورغم هذه الوضعية تولّت البلدية تمكينهم من أذون إدارية ببدء الأشغال قبل تقديمهم للضمانات المذكورة وذلك بمدّة تراوحت بين 36 و145 يوما.

[14] النتائج النهائية لتقييم أداء البلديات بعنوان سنة 2021.

وخلافا للفقرة 4-5 من الفصل 4 من كرّاس الشروط الإداريّة العامة المطبقة على الصفقات العمومية الخاصة بالأشغال، لم يقدّم المقاولون الفائزون بصفقات تعبيد الطرقات ومدّ الأرصفة عدد 2021/05 و2019/03 و2017/01 عقود تأمين تضمن مسؤوليّتهم ومسؤوليّة المتعاقدين الثانويّن معهم إزاء الغير في حالة حصول حوادث أو خسائر ناجمة عن تسيير الأشغال أو طرق تنفيذها وعقود تأمين تضمن مسؤوليّتهم إزاء حوادث الشغل.

3-5- متابعة تنفيذ المشاريع وخلاص المزوّدين

عرفت المشاريع موضوع الصفقات عدد 2020/02 و2019/03 و2017/01 تأخيرا في الإنجاز مقارنة بالآجال التعاقدية المحدّدة في الغرض تراوح بين 6 و92 يوما. وخلافا لأحكام المنشور عدد 16 لسنة 2015 المؤرّخ في 03 جوان 2015 حول إجراءات تضمين غرامات التأخير في مجال الصفقات العمومية وآجال خصمها وإجراءات إرجاع الضمانات، لم تحتسب البلديّة غرامات التأخير بالتوازي مع تقدّم الإنجاز وهو ما حال دون تضمينها مباشرة في كشوفات الحساب الوقتيّة. وتتولّى البلدية في المقابل احتسابها وخصمها صلب كشف الحساب النهائي للصفقة.

وخلافا لمقتضيات المذكرة العامّة عدد 48 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية بتاريخ 17 ماي 1999 حول صرف النفقات العمومية إلى مستحقيها ولما جاءت به كراسات الشروط الخاصّة في فصولها المتعلقة بآجال الخلاص، لم تتقيّد البلدية بالآجال القانونيّة المحدّدة بخمسة وأربعين يوما. حيث تبيّن من خلال مراجعة وثائق الصّرف أنّ بعض الفواتير تجاوز تاريخ خلاصها أكثر من 45 يوما مقارنة بتاريخ استلامها. وسجّل في هذا الإطار تأخيرا تراوح بين 19 و712 يوما بخصوص فواتير 9 تتعلّق بما عدده 7 أوامر بالصرف بمبلغ جملي قدره 382.343,564 دينارا.

وخلافا لقواعد حسن التصرف واستئناسا بمقتضيات كراس الشّروط الإداريّة العامّة المطبّقة على الصفقات العمومية الخاصّة بالأشغال، لم يتضمّن ملف التّنفيذ الخاصّ بالاستشارة عدد 2020/01 المتعلّق بإصلاحات جزئية بالطرقات بمدينة بني خلاد دفتر حضيرة وهو ما حال دون إمكانية مراقبة البلدية حسن تنفيذ الأشغال ومن توفير المقاول للموارد البشريّة والمعدّات المنصوص عليها بالفصل 10 من كرّاس الشّروط الإداريّة الخاصّة.

كما لم يقدّم المقاول الفائز بمشروع تعبيد الطرقات ومدّ الأرصفة (برنامج 2018) خلافا لأحكام الفصل 21 من كراس الشروط الإداريّة الخاصّة بالصفقة عدد 2019/03 مخطط إنجاز الأشغال وهو ما لم يمكّن من التثبت من احترامه الآجال التعاقدية ومن تسهيل عملية مراقبة الأشغال من طرف البلديّة خلال

فترة تنفيذ المشروع. كما حال عدم تقديم نفس المقاول ملف إنجاز الأشغال والأمثلة المطابقة للإنجاز خلافا للفصل 8 من كراس الشروط الإداريّة الخاصّة دون التثبت من مطابقة الأشغال المنجزة فعليّا للبنود التعاقدية إثر انتهاء الأشغال.

وخلافا للفصل 40 من كرّاس الشروط الإداريّة العامة المطبقة على الصفقات العمومية الخاصة بالأشغال، لم يقدّم المقاول الفائز بصفقة تعبيد الطرقات ومد الأرصفة بنهج الحبيب ثامر وطريق الساحل عدد 2017/01 الأمثلة المطابقة للإنجاز عند القيام بعمليّة الاستلام الوقتي وهو ما حال دون التثبت من مطابقة الأشغال المنجزة فعليّا للبنود التعاقدية إثر انتهاء الأشغال.

كما لم تتقيّد البلدية بخصوص كلّ من مشروع تعبيد الطرقات ومدّ الأرصفة (برنامج 2018) ومشروع تعبيد الطرقات ومدّ الأرصفة بطريق الساحل موضوع الصفقة عدد 2017/01 بمقتضيات الفصل 44 من كرّاس الشّروط الإداريّة العامّة المطبقة على الأشغال المذكورة سابقا والذي ينص على القيام بعملية القبول النهائي عند انقضاء أجل الضمان التعاقدي المحدّد بسنة انطلاقا من تاريخ الاستلام الوقتي وذلك بعد إيفاء المقاول بكافة تعهّداته وفي ظرف 20 يوم من تقديمه لطلب في الغرض. وفي هذا الإطار، لم تتولّ البلدية بخصوص الصفقة الأولى القيام بعملية الاستلام النهائي إلى موفى نوفمبر 2022 رغم استلامها الوقتي للمشروع منذ 19 جانفي 2021 أي بعد انقضاء أجل الضمان التعاقدي.

كما لم تتولّ البلدية الاستلام النهائي للصفقة الثانية إلاّ بتاريخ 6 أوت 2019 وذلك بعد 524 يوما من تاريخ الاستلام الوقتي في 28 فيفري 2018 أي بعد انقضاء أجل الضمان التعاقدي بما يقارب 159 يوما وبتأخير ناهز 56 يوما مقارنة بتاريخ تقديم المقاول لطلب في الغرض في 22 ماي 2019.

وأفادت البلدية في هذا الإطار بأنّه سيتمّ العمل مستقبلا على تجاوز الاخلالات المذكورة والتأكيد على أعوانها بضرورة التقيّد بالنصوص القانونية مع حرصها على ضمان تكوينهم المستمرّ كلّما توفّرت الإمكانيّة لذلك.

إجابة بلدية بني خلاد

الجمهورية التونسية
وزارة الداخليـــــــــــة
بلدية بني خلاد

عـــدد

مكتب الضبط
27 ديسمبر 2022
عدد 455
محكمة المحاسبات
الدائرة الجهوية بنابل

إلى

رئيسة الدائرة الابتدائية

لمحكمة المحاسبات بولاية نابل

الموضـــوع: حول تقرير الملاحظات الأولية حول الرقابة المالية.

المرجـــع: مكتوبكم عدد 2022/121 بتاريخ 20 ديسمبر 2022.

المصاحيـب: ملاحـــق

و بعـــد، تبعا لمكتوبكم المشار إليه بالمرجع أعـــلاه و المصاحب لتقرير الملاحظات الأولية حول الرقابة المالية ، يشرفني أن أمدكم بملاحظاتنا التالية:

- الجزء الأول: إجراءات إعداد الميزانية و ختمها و تقديم الحساب المالي.

* **إعـداد الميزانية و المصادقة عليها و ختمـــها:** منذ صـــدور مجلة الجماعات المحلية بمقتضى القانون الأساسي عدد 29-2018 المؤرخ في 09 ماي 2018 فان البلدية أصبحت ملتزمة بتطبيق فصول القسم السادس من المجلة و المتعلقة بإعـــداد الميزانية و المصادقة عليها(الفصول من 166 إلى 176) و التي تقتضي عرض مشروع الميزانية على أمين المال الجهوي قبل 15 أكتوبر لإبداء الرأي ثم المصادقة عليها من قبل المجلس البلدي قبل تاريخ 01 ديسمبر.

* **تقدير الموارد:** تسعى البلدية إلى تقدير مواردها بصورة موضوعية و اعتمادا على جملة من العناصر و هي معدل الاستخلاصات للثلاث سنوات الأخيرة و خاصة بقايا التثقيلات و التي من المفروض ان تتولى القباضة المالية اتخاذ كل الإجراءات القانونية قصد ضمان استخلاص الحد الأدنى منها أما بالنسبة للمعاليم المستوجبة بالأسواق الأسبوعية فان السوق مستلزمة و قد تم تمتيع المستلزم بطرح جزئي طبقا لمنشور السيد وزير الشؤون المحلية حول معالجة تداعيات تفشي وباء كورونا.

* **تنزيل الموارد البلدية:** _سيتم التنسيق مع القباضة المالية قصد ضمان احترام التبويب القانوني لميزانية البلدية.

* **تحصيل المعاليم على العقارات و الأنشطة:**

- **المعاليم على العقارات:** سيتم العمل مستقبلا على تفادي التأخير في إحالة الجداول إلى القباضة المالية و دعوة السيد القابض للتنسيق مع أمانة المال الجهوية لضمان تثقيلها في آجال معقولة . أما فيما يتعلق بتثقيل معاليم عقارية باسم الورثة دون التنصيص على اسم أي من المطالبين بالأداء فانه و لضيق الوقت المتبقي خلال السنة الحالية فانه سيتم العمل و عند بداية السنة المقبلة على إعداد كشوفات فيها تكون دقيقة و التنسيق مع السيد القابض قصد النظر في إمكانية استغلالها خلال سنة 2023 و في أقصى الحالات اعتمادها في إعداد جداول سنة 2024.

- **المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية:** سيتم مطالبة القباضة المالية بموافاة البلدية بالقائمات التفصيلية الشهرية لعمليات التحويل.

- **مداخيل أشغال و استعمال أملاك الجماعات وفضاءاتها و استلزام مرافقها و أملاكها المختلفة:** في إطار السعي إلى الترفيع في استخلاص مثل هذه الموارد فان البلدية تتولى حاليا إتمام إجراءات انتداب تقني إعلامية سيتم توظيفه بالأساس بمصلحة الجباية و ذلك قصد مزيد إحكام تنظيم و تحيين كل المعطيات المتعلقة بالمعاليم ذات الصلة و ضبطها و متابعتها بصورة دقيقة هذا مع الإشارة و أن البلدية لا تجد المساندة الكافية في هذا الموضوع من قبل مصالح الشرطة البلدية .

- **معاليم رفع الفضلات المتأتية من نشاط المحلات التجارية:** تولت البلدية الاتصال بعدد هام من المؤسسات الصناعية قصد إبرام اتفاقيات في رفع الفضلات المتأتية من نشاطها غير أنها لم تستجب و سيتم العمل مستقبلا على الرفع من عدد الاتفاقيات و تجديدها في إبانها.

* **الرقابة على النفقات:**

- **آجال التعهد بالنفقات:** سيتم العمل على التقيد مستقبلا بمقتضيات الفصل 90 من مجلة المحاسبة العمومية و عدم عقد مصاريف عادية بعد 15 ديسمبر من نفس السنة إلا عند ال ضرورة الثابتة.

- **التأشيرة المسبقة لمراقب المصاريف العمومية:** سيتم العمل على تلافي مثل هذه الاخلالات مستقبلا هذا مع الإشارة و أن سنة 2021 شهدت اضطرابا كثيرا في نسق العمل داخل الإدارة نتيجة تفشي وباء كورونا و هو ما قد يكون ساهم في ذلك.

- **آجال الصرف القانونية:** سيتم الالتزام بتأدية النفقات في أجالها للحفاظ على مصداقية الإدارة.

- **التنصيصات الوجوبية بفواتير الصيانة:** سيتم تلافي هذا الخلل مستقبلا و التأكد من تضمن الفواتير الخاصة بالصيانة للرقم المنجمي للوسيلة التي تم إصلاحها.

- **آجال تمتيع العملة بلباس الشغل:** في خصوص هذه النفقة فان البلدية غالبا ما تكون حريصة على إتمامها في أحسن الآجال حيث يتم و منذ بداية السنة إعداد الاستشارة غير أن عدة عوامل قد تتسبب في التأخير من ذلك عدم اقتناع النقابة الأساسية للعملة بنوعية الزي و جودته و هو ما يؤدي في بعض الأحيان إلى إعادة الاستشارة. هذا و سيتم العمل مستقبلا على إيجاد السبل الكفيلة لتجاوز هذا الإشكال.

- **خلاص الديون:** في خصوص خلاص الديون المتخلدة بذمة البلدية فانه يتعذر على البلدية إدراجها كاملة للخلاص خلال سنة مالية وحيدة حيث تم إبرام اتفاقيات في شانها مع المؤسسات العمومية المعنية لجدولتها (عدد 3 اتفاقيات مصاحبة ضمن الملحق عدد 01). و في ما يتعلق ببقيتها فقد تم خلاصها باستثناء دين الشركة التونسية لاستغلال و توزيع المياه، حيث طلب السيد مراقب المصاريف إبرام اتفاقية في شأنه رغم أن قيمته لا تتجاوز 2000 دينار و دين شركة SMI INFORMATIQUE بقيمة 595.000 و الذي بصدد الدرس من قبل السيد مراقب المصاريف.

- **آجال خلاص المزودين العموميين:** تجد البلدية في بعض الأحيان بعض الصعوبات في تأدية نفقاتها و خاصة المبالغ الهامة نتيجة لعدم توفر الاعتمادات الضرورية و هو ما يؤثر على آجال تسديد النفقات و سيتم العمل مستقبلا على تفادي هذا الإخلال.

- **تضمين الفواتير بمكتب الضبط المركزي:** تبين من خلال التدقيق في الموضوع و ان مكتب الضبط يتولى تضمين نسخة وحيدة من الفواتير و التي عادة ما تكون في 03 نظائر و هي التي يتم اعتمادها في الخلاص و بالتالي تبقى بالبلدية فواتير لا تحمل أثر تضمين و سيتم العمل مستقبلا على تلافي هذا الإخلال.

*** الملاحظات المتعلقة بنفقات العنوان الثاني:**

- **تنفيذ البرنامج السنوي للاستثمار:** في خصوص عدم مطابقة البرنامج السنوي للاستثمار لسنة 2021 و الكشف السنوي لمتابعة انجاز البرنامج المذكور فانه تجدر الإشارة و انه و على اثر ضبط برنامج الاستثمار فانه يتم و خلال دورة المجلس البلدي الأولي من كل سنة توزيع الفواضل و بالتالي إقرار مشاريع أخرى لم يتضمنها البرنامج الأصلي يتم إدراجها لاحقا و إدماجها بالكشف المتعلق بمتابعة انجاز البرنامج و هي توصية من صندوق القروض و مساعدة الجماعات المحلية الذي يحرص على إدراج كامل المشاريع البلدية ضمن برنامج الاستثمار.

و في خصوص ضعف نسق انجاز المشاريع البلدية خلال سنة 2021 فهو يرجع بالأساس إلى تفشي وباء كورونا الذي اثر على نسق العمل داخل الإدارة البلدية و كذلك على مستوى المجلس البلدي كما ان البلدية بقيت لفترة طويلة دون عون فني و لم يتم الانتداب إلا في بداية سنة 2021 و كان لزاما انتظار مدة زمنية معقولة حتى يتمكن العون من فهم ماهية العمل البلدي و الإجراءات المتعلقة به.

هذا مع الإشارة و أن هذا التأخير تم تداركه بداية من سنة 2022 حيث تم تسجيل انطلاق جل المشاريع (كشف في متابعة انجاز المشاريع البلدية – ملحق عدد 02).

- **تحديد المساهمات و ضبط التقديرات المالية:** في خصوص هذا الموضوع فان الخلل في دقة التقديرات المتعلقة ببعض المشاريع يعود بالأساس إلى غياب عون فني بالبلدية لمدة طويلة و خاصة عند إعداد برنامج الاستثمار لسنة 2021.

أما فيما يتعلق بمشروع تهيئة محطات النقل و الجمع بينهما فان ذلك يعود إلى عدم إيفاء المقاول بالتزاماته حيث تم إعداد استشارة تخص مشروع تهيئة محطتين للنقل لسنة 2018 و تم إسناد المقاول الإذن بالتزود غير انه و بعد فترة من المماطلة لم يلتزم بالمطلوب و هو ما أدى إلى الجمع مع مشروع إحداث محطة نقل لسنة 2021 و إجراء استشارة في عدد 03 محطات .هذا و سيتم العمل على ضبط الحاجيات بكل دقة مستقبلا.

- **الطلبات خارج إطار الصفقات العمومية:** في خصوص الملاحظات الخاصة بهذا الباب و المتعلقة أساسا بعدم فتح العروض المقدمة في تاريخ أخر اجل لقبول العروض فانه سيتم العمل

على تفادي ذلك مستقبلا إلى جانب عقد النفقة في آجال معقولة و الاحترام التام لكراسات الشروط و كل الفصول الواردة بها من ذلك عقود التأمين و الضمان النهائي.

- **الصفقات وفق الإجراءات المبسطة:** في ما يتعلق بكل الاخلالات المذكورة بهذا الباب فان البلدية تلتزم بتلافيها مستقبلا و اعتماد كل المتطلبات المذكورة بالتقرير.

- **متابعة تنفيذ المشاريع و خلاص المزودين:** في إطار هذا الباب فانه سيتم العمل مستقبلا على تجاوز كل الملاحظات المذكورة و ذلك بالتأكيد على كل الأعوان المعنيين بالموضوع بضرورة التقيد بالنصوص القانونية و كراسات الشروط مع الحرص على ضمان تكوينهم المستمر كلما توفرت الإمكانية لذلك.

تقبلي سيدتي فائق تقديري و احترامي

رئيـــس البلديـــة