التصرّف لدى أمانات المال الجهويّة بولايات تونس الكبرى

يندرج إحداث أمانات المال الجهويّة التي حلّت منذ سنة 1996[1] محلّ القباضات الجهويّة للماليّة في إطار تدعيم اللامحورية في مجال الماليّة العموميّة وذلك أساسا بهدف إحكام أعمال المراقبة وتأمين الإحاطة والتأطير لمحاسبي الدّولة والجماعات المحلية والمؤسّسات العموميّة ذات الصبغة الإدارية.

وتعدّ أمانات المال الجهويّة من أهمّ آليات تنفيذ سياسة الدولة على الصعيد الجهوي لاسيما في مجال دعم استخلاص الأموال العموميّة وفي مجال مراقبة وتفقّد المراكز المحاسبية. فعلاوة على تنشيط الاستخلاص ومراقبة أعمال التثقيل والتتبّع، تقوم أمانات المال الجهويّة بمراقبة حسابات المحاسبين العموميين والتأشير عليها شهادة منها بمطابقتها لسجلاّتهم.

ولتقييم مدى توفّق أمانات المال الجهويّة في الاضطلاع بالمهام الموكولة إليها، قامت دائرة المحاسبات برقابة ميدانية شملت أمانات المال الجهويّة بولايات تونس الكبرى وهي على التّوالي تونس وأريانة وبن عروس ومنوبة إضافة إلى أمانة المال الجهويّة بتونس 2 التي تمّ إحداثها خلال سنة 2007 والتي تواصل إنجاز الأعمال المتعلّقة بها إلى موفّى جوان 2008 صلب أمانة المال الجهوية بتونس 1.

وتشرف أمانات المال الجهويّة محلّ الرقابة (فيما يلي أمانات المال الجهويّة) على647 مركزا محاسبيّا في سنة 2007 استخلصت خلال هذه السنة 7.256 م.د لفائدة الدولة أي ما يمثّل حوالي 80 % من جملة الموارد الذاتية لميزانية الدّولة. وتتميّز أمانات المال المعنيّة علاوة على ذلك بأهمّية الديون المثقّلة لفائدة الدولة بسجلات المراكز المحاسبية الراجعة إليها بالنظر والتي بلغت في ذلك التاريخ 2.756 م.د وهو ما يعادل حوالي 70 % من الديون المثقّلة على الصعيد الوطني.

وشملت الأعمال الرقابية الميدانية تقييم دور أمانات المال الجهويّة في مجال مراقبة تثقيل الديون وتنشيط الاستخلاص وفي مجال المراقبة والتفقد وكذلك التنظيم والتسيير ونظام المعلومات لديها.

---

[1] القانون عدد 86 لسنة 1996 بتاريخ 6 نوفمبر 1996 والمتعلّق بتنقيح وإتمام مجلّة المحاسبة العموميّة.

I- دور أمانات المال الجهويّة في مجال مراقبة تثقيل الديون والاستخلاص

تتولّى أمانات المال الجهويّة مراقبة تثقيل الديون وتنشيط الاستخلاص على المستوى الجهوي، ويكتسي دورها أهمية خاصّة باعتبار أنّ نطاق تدخّلها يغطّي جميع مراحل استخلاص الأموال العمومية بداية من مراقبة تثقيلها إلى غاية التصرّف في النّزاعات مرورا بتنشيط الاستخلاص ومراقبة أعمال التتبع.

أ- مراقبة تثقيل الديون

تختصّ أمانات المال الجهوية بمراقبة تثقيل الديون العمومية بجميع أصنافها وتمسك للغرض دفاتر لمتابعة ومراقبة نجاعة إنجاز هذه العملية. وخلصت أعمال الرقابة إلى ملاحظات تعلّقت بالديون الراجعة لكلّ من الدولة والجماعات المحلية والمؤسّسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

1- الديون الراجعة للدولة

تعلّقت الملاحظات أساسا بالديون الجبائية وبديون أملاك الدولة وبالخطايا والعقوبات المالية والخطايا الديوانية والصرفيّة.

1-1- الديون الجبائية

تبيّن أنّ الأعمال المتعلّقة بمراقبة تثقيل الديون الجبائية ما زالت تنجز يدويّا وتمثّل جانبا هامّا من نشاط أمانات المال الجهويّة نظرا إلى العدد المرتفع لجداول التثقيل الذي بلغ على سبيل المثال لدى أمانة المال الجهويّة بتونس 3304 جداول في سنة 2007. وقد حالت الطريقة اليدوية المعمول بها دون قيام هذه المصالح بأعمال المتابعة والمراقبة على الوجه المطلوب.

ومن شأن توسيع نطاق وظيفة التثقيل ضمن منظومة "رفيق" لتشمل أمانات المال الجهويّة أن يساهم في التخفيف من عبء الأعمال الماديّة.

وتقتضي الإجراءات المعمول بها في إطار تثقيل الديون الجبائية أن تتولّى مصالح المراقبة الجبائية إدراج المعطيات المتعلّقة بها ضمن منظومة "رفيق" وإحالة جداول التثقيل إلى كلّ من أمانة المال الجهوية وقابض المالية الذي يتولى لاحقا التعهد بالفصول المضمّنة بالجداول في مستوى هذه المنظومة.

وفي هذا المجال تبيّن غياب عدد من جداول التثقيل لدى أمانات المال الجهوية ممّا حال دون إحكام أعمال المتابعة والمراقبة. وبلغ عدد هذه الجداول بأمانة المال الجهوية بأريانة خلال سنتي 2005 و2006 على التّوالي 64 و425 جدول تثقيل. وأظهر فحص الملفات الممسوكة من قبل أمانتي المال الجهويتين بتونس وبأريانة والمتعلّقة برفض تعهّد القابض بتثقيل بعض الديون الجبائية أنّها لا تتضمّن مذكّرات تبيّن الأسباب التي حالت دون تثقيلها . ورغم ذلك تولت هاتان الأمانتان التأشير على الجداول الشهريّة للتثقيل.

كما بيّنت أعمال الرقابة أنّ أمانات المال الجهوية لا تتولّى بمناسبة مراقبتها لأعمال التثقيل الرجوع إلى منظومة "رفيق" لاستخراج قوائم الفصول غير المتعهّد بها أو التي تمّ رفضها من قبل قبّاض المالية.

وجاء في ردّ وزارة المالية أنّه سيتمّ مراجعة منظومة "رفيق" بصفة شاملة ممّا سيمكّن من توسيع وظيفة التثقيل لتشمل أمناء المال الجهويين ومن إدراج وظائف فرعيّة جديدة من بينها وظائف متعلّقة بالفصول التي يرفض القابض التّعهد بتثقيلها وببيان أسباب ذلك الرّفض.

1-2- الديون بعنوان أملاك الدولة

لوحظ أنّ مصالح وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية تتولى في عديد الحالات إحالة سندات الاستخلاص النهائية مباشرة إلى المراكز المحاسبية وذلك بدون موافاة أمانات المال الجهوية بها . ولا تمكّن هذه الطريقة أمانات المال الجهوية من إحكام متابعة ومراقبة أعمال التثقيل ومن التأكّد من تثقيل القابض لكل هذه السندات.

كما تبيّن أنّ عديد العقود تتمّ إحالتها بعد انقضاء فترة زمنية طويلة تصل أحيانا إلى ستّ سنوات من تاريخ نشأة العلاقة التعاقدية. وحال غياب التنسيق بين أمانات المال الجهوية ومصالح وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية دون تأكّد أمانات المال الجهويّة المعنيّة من إعداد حجج استخلاص نهائيّة لكلّ عمليّات التّصرف.

وتتأكّد الحاجة إلى إرساء آلية للتنسيق بين الأطراف المتدخّلة تمكّن من مقاربة قوائم العقود المعدّة من قبل مصالح آمر القبض بجداول التثقيل الممسوكة لدى أمانات المال الجهوية ولدى قباضات المالية.

واتّضح أنّ أعمال مراقبة تثقيل ديون أملاك الدولة في مستوى أمانات المال الجهويّة ما زالت تنجز يدويّا ممّا لا يساعد على إحكام أعمال المتابعة والمراقبة لاسيما بالنسبة إلى العقود المتجدّدة ضمنيا .

وتبيّن لدى أمانة المال الجهوية بأريانة تأخير في مستوى تضمين عدد من العقود المتعلّقة بأملاك الدولة تراوح بين 123 يوما و474 يوما من تاريخ التسلّم. ومن شأن هذا التأخير أن يتسبّب في إعاقة أعمال التتبع والاستخلاص وأن يعرّض هذا الصنف من مستحقات الدولة للتقادم.

كما لوحظ نقص في مستوى أعمال المتابعة في خصوص عقود أملاك الدولة غير محدّدة الأجل حيث تبيّن أنّ هذه الأعمال تقتصر على تضمين العقود بدفاتر الديون وانتظار إثارة التثقيل من قبل القابض. فقد اتّضح على سبيل المثال بأمانة المال الجهوية بمنوبة أنّ بعض جداول التثقيل بعنوان كراء أراض فلاحية تعلّقت بمواسم عديدة وصلت في بعض الحالات إلى ستّة مواسم.

1-3- الخطايا والعقوبات المالية والخطايا الديوانية والصرفية

لوحظ أنّ أمانات المال الجهويّة تتولّى التأشير على القائمات الشهرية للأحكام المثقّلة وتضمين مبالغها الجملية بالدفتر الممسوك في الغرض دون التّثبت من تثقيل القابض لكلّ الخطايا المدرجة بجداول الإحالة الصادرة عن المحاكم. كما تبيّن تأخير في تعهّد بعض قباضات المالية بمضامين الأحكام حيث تمّ على سبيل المثال بالمراكز المحاسبية التابعة لأمانة المال الجهوية بتونس في سنة 2007 التعهّد بما عدده 953 فصلا في أجل أدناه سنة من تاريخ الإحالة من قبل المحاكم. وأدّى طول فترة التّعهد إلى سقوط بعض الفصول بالتقادم.

كما اتّضح في إطار تسوية وضعية جداول الإحالة ومضامين الأحكام التي ترسل إلى مراكز محاسبية غير مختصة أنّ أمانة المال الجهوية بأريانة وإلى غاية جوان 2008 لم تتول إعادة إحالة حوالي 600 مضمون حكم إلى المراكز المحاسبية المختصة ترابيّا وهو ما قد يحدّ من فرص استخلاصها .

وفي خصوص مضامين الأحكام المتعلّقة بالخطايا الديوانية والصرفية تبيّن أنّ أمانات المال الجهوية لا تتلقى إعلامات بالإحالة من قبل المحاكم حيث يتمّ خلافا للإجراءات المتّبعة في مجال الخطايا والعقوبات المالية إحالة هذه المضامين مباشرة إلى مصالح الإدارة العامّة للديوانة. وتحول هذه الطريقة دون تمكّن أمانات المال الجهوية من التأكّد من تثقيل جميع مضامين الأحكام الصادرة بهذا العنوان.

2- الديون الراجعة للجماعات المحلية

أفرزت الأعمال الرقابية ملاحظات تعلّقت أساسا بجداول التحصيل وبعقود الكراء .

2-1- جداول التحصيل

تبيّن أنّ إحالة جداول التحصيل المتعلّقة بالمعلوم على العقارات المبنية وبالمعلوم على الأراضي غير المبنية إلى أمانات المال الجهوية بولايات تونس الكبرى خلال السنوات من 2006 إلى 2008 تتمّ بتأخير فاق معدّله في بعض الحالات 160 يوما . ومن شأن ذلك أن يعطّل أعمال التأشير لدى أمانات المال الجهوية وأن يؤخّر انطلاق أعمال الاستخلاص والتتبع لدى المراكز المحاسبية.

واتّضح أنّ أمانات المال الجهوية تتولى إصدار جداول التثقيل رغم النقص في دقّة المعطيات المضمّنة بجداول التحصيل ولاسيما المعطيات المتعلقة بهوية المطالب بالدين وعنوانه وموقع العقار. كما أنّه لا يتمّ دوما إدراج المعرّف الجبائي أو رقم بطاقة التعريف الوطنية للمدين ممّا يحول دون إمكانية استغلال وتثمين المعلومات المدرجة بمنظومتي "رفيق" و"صادق" .

2-2- عقود الكراء

لوحظ أنّ بعض الجماعات المحلية تتولّى إحالة عدد من عقود الكراء إلى أمانات المال الجهويّة قصد التأشير عليها وموافاة القابض المختصّ بها بتأخير تجاوز السنتين في عدد من الحالات.

وتبيّن أنّ متابعة تثقيل عقود الكراء المبرمة من قبل الجماعات المحلية ما زالت تنجز يدويّا لدى أمانات المال الجهوية محلّ الرقابة وأنّ بعض هذه الأمانات لا تتولّى مسك دفاتر للديون آجلة الدفع بعنوان عقود الكراء.

واتّضح بأمانة المال الجهوية بن عروس أنّ تضمين المبالغ بعنوان العقود المتجدّدة ضمنيا يقتصر على السنة الأولى للكراء ممّا يحول دون تمكّنها من تحديد المبالغ المستحقة سنويّا.

3- الديون الراجعة للمؤسّسات العموميّة ذات الصبغة الإدارية

خلافا لأحكام الفصل 242 من مجلة المحاسبة العمومية، لم تتولّ بعض المؤسّسات العمومية ذات الصبغة الإدارية دوما إحالة أذون الاستخلاص النهائية الخاصّة بمواردها ومحاصيلها إلى المحاسبين المختصّين وإعلام أمانات المال الجهويّة بذلك. ويحول هذا الإخلال دون متابعة استخلاص المبالغ الراجعة لهذه المؤسّسات.

فقد تبيّن في هذا الصدد أنّ المندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية بمنوبة لم تتولّ إحالة الوثائق المتعلّقة ببيع المياه رغم أنّ حجم الديون غير المثقلة بهذا العنوان فاق 2 م.د في موفى ماي 2008. كما أنّ المندوبية الجهويّة للتنمية الفلاحية بأريانة لم تتولّ مدّ أمانة المال الجهوية بسندات الديون المتعلّقة بالفترة من سنة 2005 إلى سنة 2008 والحال أنّ المبالغ المثقلة بعنوان سنة 2004 تضمّنت 784 فصلا بمبلغ جملي قدره 1,128 م.د.

كما اتّضح أنّ الحسابات المالية لعدد من المؤسّسات العمومية للتعليم العالي التي تأوي فضاءات معدّة للكراء لا تتضمّن هي الأخرى تثقيلات بهذا العنوان. وقد تبيّن أنّ أمانات المال الجهويّة لا تقوم بأعمال المتابعة في هذا الخصوص باستثناء أمانة المال الجهوية بمنوبة التي قامت بمساع لدى المؤسسات الراجعة إليها بالنظر لإحالة أذون الاستخلاص بعنوان معاليم الكراء.

ب- تنشيط الاستخلاص

في إطار السعي إلى تنشيط الاستخلاص، شرع بداية من النصف الثاني من سنة 2004 في إعداد برامج سنوية للاستخلاص. وتمّ في سنة 2008 الانطلاق في إبرام عقود أهداف بين الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص وأمانات المال الجهوية حدّدت ضمنها النتائج المرتقبة على المستوى الجهوي في مجال الاستخلاص وبرامج العمل فيما يتعلّق بالتنظيم والمساندة والتنشيط والتكوين والتأطير.

وبلغت الاستخلاصات بعنوان الديون المثقّلة في سنة 2007 بالمراكز المحاسبية التابعة لأمانات المال الجهوية بتونس الكبرى استنادا إلى منظومة "رفيق" ما قيمته 134 م.د أي ما يمثّل نسبة 1,85 % من جملة المبالغ المستخلصة. كما تطوّر حجم الاستخلاصات بنسبة 11,66 % مقابل نسبة 4,62 % على المستوى الوطني. ومثّلت الديون الجبائية القسط الأكبر من هذه الاستخلاصات حيث بلغت في سنة 2007 على سبيل المثال 85,67 % بأمانة المال الجهوية بتونس و97,42 % بأمانة المال الجهوية بن عروس.

وفي ضوء هذه النتائج وبهدف الرفع من مردودية الاستخلاص توصي الدائرة بمزيد العمل على استخلاص الديون بعنوان الخطايا والعقوبات المالية والديون غير الجبائية.

وفيما يتعلّق باللّجان الجهوية للاستخلاص تبيّن أنّها لا تنعقد وفق الدوريّة المحدّدة بمرّة كلّ نصف شهر على الأقلّ. فقد اتّضح أنّ اللجنة الجهويّة للاستخلاص بمنوبة لم تجتمع في سنة 2005 إلاّ مرّتين وفي سنتي 2006 و2007 سوى 5 مرات سنويا. كما شهدت باقي اللجان الجهوية بتونس الكبرى عقد اجتماعات بلغ معدّلها في سنة 2007 حوالي مرّة في الشهر.

كما لوحظ تفاوت في أداء مختلف اللجان الجهوية للاستخلاص بولايات تونس الكبرى فيما يتعلّق بتغطية المراكز المحاسبية حيث تراوحت في سنة 2007 بين تغطية كلّ قباضة مالية مرّتين في السنة والاقتصار على تغطية حوالي نصف المراكز بمعدّل مرّة في السنة.

وتبيّن كذلك أنّ بعض قبّاض المالية لا يتولّون تنفيذ توصيات اللجان الجهوية للاستخلاص. وقد أرجعت وزارة المالية هذه الوضعيّة أساسا إلى الصبغة العامّة لبعض التوصيات والطابع غير الملزم لرأي اللجان الجهوية. ومن شأن تقيّد المراكز المحاسبية بتوصيات هذه اللّجان أن يساهم في تدعيم استخلاص الديون المثقّلة.

وفي خصوص خلايا الاستخلاص التي تمّ إحداثها في مستوى قباضات المالية بهدف الرفع من مردودية استخلاص الديون المثقلة لوحظ عدم استقرار تركيبة البعض منها نتيجة تعدّد نقلة الأعوان المنتمين إليها ممّا أثّر سلبا على استمرارية عملها. كما اتضح أنّه باستثناء أمانة المال الجهوية بتونس فإنّ باقي أمانات المال الجهويّة بتونس الكبرى لا تقوم بمتابعة دوريّة لخلايا الاستخلاص إذ تقتصر عادة على التدخل عند حصول تراجع في الاستخلاص أو تقصير في الأداء.

وبيّنت أعمال الرقابة أنّ أمانات المال الجهوية بتونس الكبرى لا تتوفّر لديها سجلات أو تطبيقة إعلامية لمتابعة نشاط مأموري المصالح المالية والوقوف على الأعمال الشهرية المنجزة من قبلهم. وتحول هذه الوضعية دون إمكانية تدخّل أمناء المال الجهويين في الإبان عند ملاحظة تراجع نشاط أحد المأمورين أو انقطاعه عن العمل.

وقد أبرزت الرقابة أنّ حصّة التأجير القار التي تحتسب بالاعتماد على عدد أعمال التبليغ تفوق بكثير حصّة التأجير النسبي التي تحدّد استنادا إلى المبالغ المستخلصة. فقد مثّلت الحصّة القارّة في سنة 2007 حوالي 78 % من التأجير الجملي لمأموري مصالح المالية ممّا يعكس تركيز هؤلاء على أعمال التبليغ خاصّة لدى الجماعات المحلية وذلك بالنظر إلى أهمية عدد الفصول المثقّلة بحساباتها. ولم تساهم هذه الوضعية بالقدر الكافي في تحقيق الهدف المنشود من إحداث هذا السلك والمتمثّل في دعم الاستخلاص واستحثاث نسقه.

ج- مراقبة أعمال التتبع

عهد لأمانات المال الجهوية بمهام متابعة وتنشيط أعمال التتبع بالمراكز المحاسبية التابعة لها. وأسفر النظر في هذا الجانب عن ملاحظات تعلّقت بالديون الراجعة للدولة وبالديون الراجعة للجماعات المحلية حيث أنّ أمانات المال الجهوية لا تتولّى ممارسة رقابتها على أعمال التتبع بعنوان الديون الراجعة للمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

1- الديون الراجعة للدولة

لا تتولّى أمانات المال الجهوية تقييم مردودية أعمال التتبع المنجزة في مستوى المراكز المحاسبية الراجعة إليها بالنظر من حيث مساهمتها في رفع حجم الاستخلاص إذ لا يمكّن نظام المعلومات المتوفّر لديها من ربط المبالغ المستخلصة بأعمال التتبع. وحال غياب المعطيات حول مردودية أعمال التتبع لديها دون متابعة تحقيق الهدف المدرج ضمن برامج الاستخلاص والمتمثّل في مواصلة تحسين مردودية الاستخلاص في المرحلة الودّية.

ولوحظ تباين بين مختلف المراكز المحاسبية في ما يتعلّق بحجم أعمال التتبع عموما وبالإجراءات التنفيذيّة خصوصا. من ذلك أنّ جميع المراكز المحاسبية التابعة لأمانة المال الجهوية بمنوبة تشكو ضعفا في مستوى أعمال التتبع في حين أنّ خمسة مراكز محاسبية فقط لدى باقي أمانات المال محلّ الرقابة تستأثر بحوالي 60 % من أعمال التتبع المتّصلة بالإجراءات التنفيذيّة.

ولم تتوصّل أمانات المال الجهوية في سنة 2007 إلى تحقيق الهدف المرسوم بالبرنامج السنوي للاستخلاص والمتمثّل في إنجاز أعمال تنفيذيّة بنسبة لا تقلّ عن 15 % من مجموع أعمال التتبّع. فقد تراوحت هذه النسبة بين 1,5 % و7,5 %.

ومكّن فحص قائمات بقايا الإيرادات غير المستخلصة من الوقوف على عدم كفاية التتبّع. فعلى سبيل الذكر لم تنجز قباضة المالية بمنوبة في سنة 2007 أي إجراء تتبّع في خصوص الفصول المثقلة لديها بعنوان الخطايا والعقوبات المالية والتي بلغ مجموعها 14.029 فصلا بمبلغ جملي قدره 7,838 م.د.

وفيما يتعلّق بمتابعة إنجاز الاعتراضات مكّنت الوظيفة الجديدة المدرجة بمنظومة "رفيق" قباض المالية من القيام بالاعتراضات الإدارية بصفة آلية لدى المحاسبين المكلفين بتأدية النفقات العمومية ومن توفير استخلاصات بلغت قيمتها 1,870 م.د في موفى جوان 2008 لدى أمانات المال الجهوية بولايات تونس الكبرى.

أمّا بالنسبة إلى الاعتراضات البنكية وعلاوة على ضعف مردوديتها فقد لوحظ أنّ المحاسبين يلجؤون بصفة شبه آلية إلى تبليغ العديد من الاعتراضات المتعلّقة بنفس المدين إلى عدّة بنوك نتيجة عدم توفّر المعطيات الكافية حول الحسابات البنكية للمدينين.

2- الديون الراجعة للجماعات المحلية

لم تتوصّل أغلب المراكز المحاسبية الراجعة بالنظر لأمانات المال الجهوية إلى تغطية كلّ الفصول بإعلامات أوّلية تكتسي طابعا إجباريّا وتتوقّف على إنجازها بقيّة أعمال التتبع. فقد مثّلت الفصول التي لم تنجز في شأنها إعلامات أوّلية في سنة 2007 حوالي 40 %. واقتصرت الأعمال بعنوان الإعلامات مضمونة الوصول والإنذارات على التوالي على تغطية 28 % و21 % من الفصول المثقّلة. وبقيت نسبة الاعتراضات والبيوعات والعقل محدودة حيث لم تتعد 0,01 %.

وخلافا للإجراءات المعمول بها التي تؤكّد على ضرورة "مواصلة الاستخلاص عبر السنوات" تبيّن اقتصار حوالي 30 % من المراكز المحاسبية إلى موفى ماي 2008 على توجيه إعلامات أوّليّة وإعلامات مضمونة الوصول.

د- التصرّف في النزاعات

تتولّى أمانات المال الجهوية التأشير على بطاقات الإلزام ومتابعة الاعتراضات عليها من قبل المدينين. إلاّ أنّ ذلك لم يمنع من قضاء بعض المحاكم بإبطال عدد من بطاقات الإلزام هذه لأسباب شكلية تعلّقت أساسا بالآجال. كما ساهم الإعداد اليدوي لهذه البطاقات في ارتكاب أخطاء مادية لاسيما في مستوى تحديد مبلغ الدين.

وقد برزت صعوبات عمليّة نتيجة ضعف التنسيق بين مصالح المراقبة الجبائية وأمانات المال الجهوية في مجال ترسيم الديون بخصوص المؤسّسات التي تكون موضوع تسوية قضائية وتخضع في الآن نفسه لعمليّات مراجعة. فقد أدّى طلب تثقيل ديون إضافية بعد تاريخ افتتاح إجراءات التسوية في بعض الحالات إلى رفض مطالب ترسيمها.

كما تسبّب ضعف التنسيق في ما يتعلّق بمتابعة الإعلانات بعنوان إعلامات توزيع الأموال بين أمانات المال الجهوية والمصالح المركزية للإدارة العامّة للمحاسبة العمومية والاستخلاص والخزينة العامّة في عدم تبادل المعطيات بصفة دورية حول المدينين موضوع عمليات التوزيع. وحال عدم تضمّن إعلانات التوزيع في بعض الحالات للمعرف الجبائي للمدين أو لسجلّه التّجاري دون تمكّن أمانات المال الجهوية من تحديد وضعية بعض المدينين بصفة دقيقة.

II- دور أمانات المال الجهوية في مجال المراقبة والتفقد

أفضت أعمال الرقابة إلى الوقوف على نقائص تعلّقت أساسا بأداء أمانات المال الجهوية لدورها في مجالات المراجعة والتصفية ومراقبة عمليات التسوية وبقايا الإيرادات غير المستخلصة، كما تعلّقت بالجوانب المتّصلة بمراقبة عمليات الخزينة والتصرف في المحجوزات بالإضافة إلى أعمال التفقد.

أ- أعمال المراجعة والتصفية

تبيّن أنّ المراكز المحاسبية لا تتقيّد بآجال تقديم الحسابات الشهرية أو الثلاثية إلى أمانات المال الجهوية حيث بلغ التأخير ثلاثة أشهر في بعض الحالات. واتّضح أنّ 80 % من هذه المراكز لم تتول خلال سنة 2005 تقديم حسابات تصرفها إلى أمانات المال الجهوية في الآجال وبلغت هذه النسبة 94 % خلال سنة 2006.

وتولّت أمانات المال الجهوية إحالة جميع حسابات التصرف لسنتي 2005 و2006 إلى دائرة المحاسبات بعد انقضاء الآجال القانونية بأكثر من ثلاثة أشهر. وإلى موفّى جويلية 2008 لم تتلق الدائرة سوى 20 حساب تصرف بعنوان سنة 2007 من قرابة 400 حساب.

وشهد تقديم الحسابات المالية بعنوان السنوات من 2005 إلى 2007 تأخيرا تجاوز في بعض الحالات شهرين وحال دون تمكّن أمانات المال الجهوية من التأشير على هذه الحسابات قبل موفّى أفريل من السنة الموالية للسنة المعنية بالحساب. وإلى موفّى جويلية 2008 لم يتعدّ عدد الحسابات المالية لسنة 2007 المقدمة إلى الدائرة 19 حسابا بالنسبة إلى الجماعات المحلية و31 حسابا بخصوص المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

وتبيّن أنّ أعمال المراجعة الشهرية والثلاثية للحسابات لا تنجز باحترام الدوريّة المطلوبة ممّا أفضى إلى تراكم الحسابيّات غير المدقّق فيها في الآجال المحدّدة. كما تبيّن اختلاف في طريقة تضمين نتائج المراجعة بين أمانات المال الجهوية محلّ الرقابة. واتّضح كذلك أنّ أعمال المراجعة الشهرية للمراكز المحاسبية للدولة تقتصر أساسا على عمليّات الخزينة. ومن شأن إعادة النظر في محتوى وفي محاور المراجعة الشهرية لحسابات التصرف أن تمكّن أمانات المال الجهوية من تغطية مختلف أصناف العمليّات المحاسبيّة.

أمّا بالنسبة إلى التصفية الإدارية للحسابات فإنّ مختلف أمانات المال الجهوية لا تتولّى الاضطلاع بالمهام المتّصلة بها وذلك خلافا لأحكام مجلة المحاسبة العموميّة. وأفادت وزارة المالية في هذا الصدد أنّه "سيتمّ تكليف أمناء المال الجهويين بهذه المهام وإعدادهم من الناحية الفنية للموضوع والانطلاق في إعداد دليل الإجراءات".

ب- مراقبة عمليات التسوية

تتمثّل عمليّات التسوية في الأعمال التي يتولى المحاسبون العموميون إنجازها لفائدة أمين المال العام وذلك أساسا بعنوان إحالة وتداول الأموال وعمليات الدفع لفائدة محاسبين آخرين. ولا تمتد مراقبة أمين المال الجهوي إلى تغطية الوثائق المثبتة لعمليّات التسوية قبضا وصرفا والتي توجّه مباشرة إلى أمين المال العام.

ومكّن النظر في الجداول الواردة على أمانات المال الجهوية من الوقوف على كثرة عدد الفصول التي لم ترد في شأنها وصولات تغطية والتي بلغت على سبيل الذكر لدى أمانتي المال الجهويتين بمنوبة وتونس إلى موفى جوان 2008 على التوالي 2.742 و2.258 فصلا. كما تبيّن أنّ عددا هاما من هذه الفصول يتعلّق بوصولات تسوية تمّ إرسالها إلى الخزينة العامّة منذ فترات بعيدة ترجع في بعض الحالات إلى سنة 1998.

ويعود التأخير في إصدار وصولات التغطية أساسا إلى محدودية أعمال الرقابة المنجزة في هذا المجال وإلى العدد الهامّ للعمليات التي ترد سنويا على الخزينة العامّة والتي بلغت في سنتي 2006 و2007 استنادا إلى المعطيات المستقاة ميدانيا على التوالي 94 ألف و95 ألف عملية.

ورغم تكليف أمناء المال الجهويين بالتنسيق مع مصالح الخزينة العامة لمتابعة مصاريف التسوية التي لم ترد في شأنها وصولات تغطية فإنّ تركيز مهام الرقابة على هذا الصنف من العمليّات في مستوى أمين المال العام بصفته المحاسب المركزي من شأنه أن يحدّ من نجاعة هذه المراقبة وذلك بالنظر إلى أهمية حجم العمليات المنجزة سنويا .

وخلافا لأحكام الفصل 192 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية لا تضطلع أمانات المال الجهوية بوظيفتها في خصوص التصرّف في الودائع والأمانات حيث بقيت هذه المهام تنجز في مستوى الخزينة العامّة.

ج- مراقبة بقايا الإيرادات غير المستخلصة

تتولّى أمانات المال الجهوية في إطار رقابتها على قائمات بقايا الإيرادات غير المستخلصة وبالإضافة إلى التأكّد من دقّة وصحّة المعطيات المضمّنة بهذه القائمات التثبّت من بذل المحاسب المعني للمساعي اللاّزمة للاستخلاص والحرص على تفادي سقوط الديون بالتقادم.

وتبيّن من خلال فحص عيّنة من الحسابات المؤشر عليها نقص من حيث دقة المعطيات المضمّنة بقائمات بقايا الإيرادات غير المستخلصة التي تضمّنت أخطاء مادية تعلّقت أساسا بتاريخ الاستحقاق وبتاريخ التثقيل وبطبيعة وتواريخ الأعمال القاطعة للتقادم. ولا تعكس المعطيات المدرجة بالقائمات المحالة إلى كلّ من أمانات المال الجهوية ودائرة المحاسبات بالنسبة إلى بعض الفصول الوضعية الحقيقيّة للمدين.

وتتأكّد الحاجة إلى إعادة النظر في محتوى الوثائق المثبتة لبقايا الإيرادات غير المستخلصة بما يمكّن دائرة المحاسبات من إجراء مراقبتها على حسابات التصرف على الوجه المطلوب.

ولا تتولّى هذه الأمانات إجراء مراقبة وقائية لتفادي تقادم الفصول. وقد ترتّب عن هذا النقص وإلى موفّى جوان 2008 إدراك التقادم لعدد هام من الفصول بلغ على سبيل المثال لدى قباضة المالية بمنوبة 1.475 فصلا بمبلغ فاق 13 م.د ولدى قباضة نهج الجنّة 1.726 فصلا بمبلغ فاق 12 م.د وذلك بدون اعتبار الخطايا والعقوبات الماليّة.

ويجدر التذكير أنّ بقايا الإيرادات غير المستخلصة بعنوان الديون الراجعة للجماعات المحلية بقيت غير خاضعة لرقابة أمانات المال الجهوية وذلك بمقتضى المذكرة العامّة عدد 11 بتاريخ 16 جانفي 1995 التي أعفت بصفة وقتية قباضات البلديات من إعداد قائمات اسمية في بقايا الإيرادات غير المستخلصة.

وفي المقابل، ولئن تمكّنت بعض البلديات المجهزة بالإعلامية من إعداد قائمات في بقايا الإيرادات غير المستخلصة فقد بيّن فحص هذه القائمات أنّها لا تتضمّن المعطيات اللازمة لمراقبة تقادم الديون على غرار طبيعة وأنواع أعمال التتبع المنجزة بعنوانها .

وجاء في ردّ وزارة المالية في هذا الخصوص أنّه "ستتمّ موافاة الدائرة بالقائمات الخاصة بالبلديات المجهزة بالإعلامية" .

وأدّى عدم تولي بعض المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية تثقيل الديون الراجعة لها وعدم تضمّن القائمات المصاحبة للحسابات المالية لبعض المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية الأخرى البيانات الضرورية حول تاريخ الاستحقاق وأعمال التتبع إلى عدم تمكّن أمانات المال الجهوية من إنجاز أعمال مراقبة بهذا العنوان.

وفي مجال طرح الديون الراجعة للدولة تجاوزت المبالغ التي تمّ طرحها في سنة 2007 لدى أمانات المال الجهوية محلّ الرقابة 138 م.د من ضمن حوالي 240 م.د تمّ طرحها على المستوى الوطني. وبلغت نسبة طرح الديون المثقلة بهذه الأمانات 7,38 % من جملة الديون المثقلة لديها . وفضلا عن محدودية نسق تقديم مطالب الطرح من قبل المراكز المحاسبية التابعة لأمانات المال الجهوية بتونس الكبرى تبيّن عدم ضبط معايير وشروط طرح الديون الراجعة للدولة حسب أصنافها والمؤيّدات الواجب تقديمها وهو ما يعوق اضطلاع أمناء المال الجهويين بمهامهم في هذا المجال.

وأدّى إلغاء أو تعديل بعض قرارات التوظيف الإجباري بنسب مرتفعة بعد استخلاص قسط من الدين إلى بروز صعوبات عمليّة في طرح المبالغ المتبقيّة بعنوان بعض الفصول. فقد لوحظ أنّه تمّ في بعض الحالات التأشير على ملفات طرح رغم قيام المحاسبين المعنيين بإجراء عملية مقاصة بين البنود المنصوص عليها بقرار التوظيف

الإجباري. وتؤدّي المقاصة بين بنود الفصل الواحد إلى نتائج محاسبية مخالفة للوضعية الحقيقية للبنود المعنية وذلك من حيث الاستخلاص والطرح والمبالغ المتبقية للاستخلاص.

وما زالت الديون الراجعة للجماعات المحلية تشهد تأخيرا في طرح الفصول موضوع العفو الجبائي حيث لم تتولّ كل الجماعات المحلية توجيه قائمات اسمية وإجمالية إلى أمانات المال الجهوية وذلك خلافا للمذكّرة العامة عدد 47 الصادرة بتاريخ 11 أفريل 2007 التي نصّت على تنزيل عمليات الطرح ضمن الحساب المالي لسنة 2007.

د- مراقبة عمليات الخزينة

تعلّقت النقائص في مجال مراقبة أمانات المال الجهوية لعمليات الخزينة أساسا بالإيداعات لضمان الحقوق وبالتسبقات بعنوان الصكوك غير المسدّدة.

فبالنسبة إلى الإيداعات لضمان الحقوق اتّضح أنّ المبالغ غير المسوّاة فاقت 68 م.د لدى أمانات المال الجهويّة بولايات تونس الكبرى في موفّى سنة 2007 وخصّت حوالي 27 ألف فصل. وتتعلّق هذه المبالغ أساسا بالعمليّات العقّارية وبالعمليّات الديوانيّة.

وتستند أمانات المال الجهويّة لتسوية المبالغ بعنوان العمليّات العقّارية إلى القائمات المستخرجة من منظومة "رفيق" والتي لا تمكّن من مراقبة تسويتها على الوجه المطلوب نظرا إلى عدم تضمّنها طبيعة العملية موضوع الإيداع. كما أنّ الوثائق التي يتمّ إرفاقها بحساب التصرف لا تمكّن من تحديد طبيعة العمليّة ولا تسمح بالتّالي بالنّظر في قابليّتها للتسوية.

وفي خصوص تسوية الإيداعات لضمان الحقوق بعنوان العمليّات الديوانيّة تبيّن أنّ أمانات المال الجهويّة لا تتولى مراقبة تسوية هذه العمليّات. وحيث تتعلّق هذه الإيداعات أساسا بعمليّات تجارية منجزة في إطار الأنظمة التوقيفيّة فإنّ تسوية هذه العمليّات من شأنها أن تمكّن من الرفع في حجم المبالغ المستخلصة وأن تضفي مزيد الدقّة على المعطيات المحاسبية لقباضات الديوانة.

وفيما يتعلّق بتسوية التسبقات بعنوان الصكوك غير المسدّدة والتي ناهز مبلغها في موفى 2007 بأمانات المال الجهوية 4,261 م.د لوحظ أنّ أعمال المتابعة تستند إلى المعطيات المدرجة بمنظومة "رفيق" رغم أنّها لا تتضمّن أعمال التتبّع المنجزة. كما لوحظ اختلاف بين المراكز المحاسبية في ما يتعلّق بإنجاز أعمال التتبع حيث تولّت بعض المراكز إصدار بطاقات إلزام في حين اقتصر البعض الآخر على توجيه إعلامات أوّليّة.

هـ- مراقبة التصرف في المحجوزات

تضطلع أمانات المال الجهوية بمهمّة متابعة ومراقبة تصفية المحجوزات المضمّنة بسجلات المراكز المحاسبية. وفي إطار إعادة توزيع مشمولات قباضات المالية بولايات تونس الكبرى تمّ منذ جوان 2007 إحداث قباضة مالية مختصّة في التصرّف في المحجوزات والبيوعات بسيدي رزيق شمل مرجع نظرها ولايات تونس الكبرى.

وتبيّن أنّ أغلب المراكز المحاسبية لم تتول إلى تاريخ 16 جوان 2008 إحالة المحجوزات المتبقية لديها إلى القباضة المختصّة المذكورة.

ولا تتولى مختلف الأمانات الجهويّة متابعة وضعية المحجوزات بالمراكز المحاسبية الراجعة إليها بالنظر حيث لوحظ أنّها لا تمسك دفاتر في الغرض ولا تتوفّر لديها قائمات دورية في وضعية المحجوز. ولم تطالب أمانات المال الجهوية المراكز المحاسبية الراجعة إليها بالنظر بمدّها كلّ ثلاثة أشهر بجداول تتضمّن الكميات المودعة وتلك التي وقع بيعها أو إتلافها أو إيداعها مثلما تنصّ عليه الإجراءات الجاري بها العمل. وحالت هذه النقائص دون تثبّت أمانات المال الجهوية من صحّة وشموليّة وضعيّة المحجوزات التي يتعيّن على كلّ مركز محاسبي إحالتها إلى قباضة التصرف في المحجوزات والبيوعات.

ويتمّ تضمين المحجوزات بهذه القباضة المختصّة دون إعلام أمين المال الجهوي المعني. ومن شأن توجيه إعلام بالإحالة إلى أمانة المال الجهوية على غرار ما هو معمول به في مستوى إجراءات التثقيل أن يساعد على متابعة وضعيّة المحجوز بالنجاعة المطلوبة.

و- أعمال التفقد

تبيّن تفاوت هامّ بين أمانات المال الجهوية من حيث نسبة تغطية المراكز المحاسبية بأعمال التفقد. ففي حين حققت أمانة المال الجهوية بأريانة في سنة 2007 نسبة تغطية مضاعفة اكتفت أمانة المال الجهوية بن عروس بتغطية في حدود 53 %. وتعلّقت هذه الأعمال أساسا بالتفقّد المختصر للصندوق وبجمع دفاتر المقابيض. ولوحظ في هذا المجال تأخير هام في إنجاز محاضر تفقد مقابيض بعض المراكز المحاسبية حيث تواصل إنجاز هذه الأعمال إلى موفّى السنة الموالية للسنة المعنية بالنسبة إلى القباضات الراجعة بالنظر إلى أمانة المال الجهوية بتونس.

ولوحظ أنّه لا يتمّ تعمير ذمّة المحاسبين العموميين في إطار أعمال المراقبة والتفقد بعنوان الديون التي أدركها التقادم وذلك خلافا لمقتضيات المذكّرة العامّة عدد 37 الصادرة بتاريخ 26 نوفمبر 1982 المتعلّقة بتفقّد المراكز المحاسبية وبتعمير الذمّة.

III- التنظيم والتسيير ونظام المعلومات

شملت الأعمال الرقابية التنظيم والتسيير بأمانات المال الجهوية ونظام المعلومات لديها.

أ- التنظيم والتسيير

خلافا للنصوص الجاري بها العمل لا يتوفّر لدى أمانات المال الجهويّة مفوّض مكلف بفرع المحاسبة للمصالح المشتركة. كما تبيّن شغور في خطّة مفوّض مكلّف بمتابعة استخلاص الديون العموميّة لفائدة الجماعات المحليّة والمؤسّسات العموميّة ذات الصبغة الإداريّة وعدم تعيين أعوان في خطّة مفوّض مكلّف بقسم محاسبة للتفقّد.

وعلى صعيد الموارد البشريّة لوحظ نقص في عدد الأعوان في مجالي التفقّد وتنشيط الاستخلاص. وتمّ الوقوف على تفاوت في حجم الأعمال المسندة للأعوان بين مختلف أمانات المال الجهويّة حيث بلغ معدّل عدد الحسابيّات بالنسبة إلى كلّ عون بأمانة المال الجهويّة بتونس 1 ما قدره 128 حسابيّة مقابل 82 بالنسبة إلى أمانة المال الجهويّة بن عروس.

وتتميّز أمانات المال الجهويّة بمستويات عالية لنسب التّأطير لديها حيث بلغت 50 % بأريانة و48 % بتونس و47 % بن عروس و24 % بمنوبة في موفّى جوان 2008. وتبيّن أنّ الأمانات محلّ الرّقابة لم تعدّ برامج تكوين سنويّة لفائدة المراكز المحاسبيّة التّابعة لها باستثناء أمانة المال الجهويّة بتونس التي بادرت بذلك انطلاقا من سنة 2008.

ب- نظام المعلومات

تمّ بالاستناد إلى التشريع الجاري به العمل وإلى أفضل الممارسات الدوليّة في مجال تقنية المعلومات الوقوف على ملاحظات تتعلّق بضوابط التحكّم العامّة لتقنية المعلومات وبتدقيق وظائف المرصد المتوفّر لدى أمانات المال الجهويّة.

ففي ما يتعلّق بضوابط التحكّم العامّة لتقنية المعلومات لوحظ أنّ المشاريع المتعلّقة بالنّظم والتّطبيقات الإعلاميّة لدى وزارة الماليّة أنجزت في غياب أي تخطيط في المجال.

كما تبيّن عدم توفّر خطّة موثّقة في مجال السلامة المعلوماتيّة. ولئن تمّ ضمن المذكّرات العامة إقرار بعض الإجراءات الحمائية على غرار اعتماد كلمات العبور فقد تبيّن على مستوى المرصد المتاح لأمانات المال ضمن منظومة "رفيق" أنّ جميع المستعملين يشتركون في نفس كلمة العبور وفي نفس المعرّف ممّا أفقد هذا الإجراء طابعه السرّي والشخصي.

وتؤكد أفضل الممارسات على ضرورة تغيير كلمات العبور بصورة منتظمة وعلى جعلها صعبة التخمين. غير أنّ المذكّرات العامّة الصّادرة في الغرض لم تحدّد شروطا خاصّة في هذا المجال إذ اكتفت بالتنصيص على وجوب تقديم الأعوان لطلب تغيير كلمات العبور كلّما حصل اعتقاد لديهم بأنّها أصبحت معروفة لدى الغير.

وتبيّن عدم توفّر مخطّط لاستعادة العمل عند حصول كوارث بما في ذلك اعتماد موقع للنسخ الاحتياطي لحماية المنظومات المستغلّة وعدم إخضاع النظم المتوفرة لتدقيق دوري للسلامة المعلوماتيّة وفقا لأحكام القانون عدد 5 لسنة 2004 المؤرخ في 3 فيفري 2004 والمتعلّق بالسلامة المعلوماتيّة.

وفي خصوص إجراء التعديلات تبيّن أنّه تمّ إدخال بعض التغييرات على المنظومة دون إعلام أو توثيق. واتّضح أنّ ما يحتويه المرصد من وظائف يفوق ما تمّ توثيقه ضمن المذكّرات العامّة. ويتعلّق ذلك أساسا بوظيفة الاعتراض الإداري وبوظيفة التصرّف في قائمة المستعملين وبوظيفة متابعة الديون المثقلة.

وفي مجال تدقيق المرصد المتوفّر ضمن منظومة "رفيق" تبيّن أنّ الوظائف المضمّنة به لا تشتمل على جميع المهام الموكولة إلى أمانات المال الجهوية وأنّ العديد منها ينجز يدويّا. ويذكر في هذا المجال الوظائف المتعلقة بتثقيل الديون غير الجبائيّة وبالطرح وبمراقبة الحسابيّات وبإعداد الإحصائيّات الشهريّة. وبالنّظر إلى أهميّة حجم العمليّات المنجزة بعنوان هذه المهام وإلى صبغتها المتكرّرة فإنّه من شأن تأليتها أن يمكّن من إحكام إنجاز هذه العمليات ومراقبتها.

ولوحظ عدم استغلال أمانات المال الجهوية لجميع الوظائف المتاحة لها في مجال المراقبة والمتابعة. فخلافا لأمانة المال الجهويّة بتونس التي تتولى مراقبة بطاقات الإلزام بالاستناد إلى منظومة "رفيق" للتّحري حول المدين والتثبّت من اعتبار كلّ ديونه ومن إنجاز أعمال التتبّع فإنّ أمانة المال الجهويّة بأريانة لا تقوم باستغلال المنظومة وتقتصر على مراقبة احترام الشروط الشكليّة لبطاقات الإلزام.

وفي مجال متابعة الإشعارات تقتصر أعمال التثبّت ضمن المنظومة لدى أمانة المال الجهويّة بأريانة على الديون المحتملة للمدين بعنوان الخطايا والعقوبات الماليّة دون الأصناف الأخرى من الديون. أمّا لدى أمانة المال الجهويّة بمنوبة فتعتمد عمليّة التحرّي في هذا المجال إمّا على رقم بطاقة التعريف الوطنية للمدين وإمّا على معرّفه الجبائي ممّا لا يمكّن من التفطّن إلى الديون المحتملة بصفة شاملة.

وتتأتّى هذه النقائص من تصميم المنظومة في مستوى تحديد الوظائف والواجهة والاندماج من ناحية ومن عدم توفّر أدلّة الاستعمال من ناحية أخرى.

فعلى صعيد الوظائف تبيّن أنّ البعض منها لا يتيح لأمانات المال الجهوية كلّ المعطيات اللاّزمة لإجراء المراقبة. من ذلك أنّ جدول متابعة نشاط القباضات في مجال التصرّف في الديون المثقّلة لا يتضمّن أعمال التتبع بعنوان الإعلام الأوّلي ولا يبيّن أعمال التتبع المجراة بعد الإنذار الموجّه للمدين.

ويتجلّى ضعف اندماج المنظومة بدوره من خلال عدم توفّر وظيفة واحدة في مجال التحرّي عن المدينين تمكّن من التعرّف على وضعيّة ديونهم المثقّلة أو على بطاقة ممتلكاتهم حيث يتمّ اللجوء إلى استعمال عديد الوظائف الفرعيّة التابعة لوظائف أساسيّة مختلفة للحصول على المعطيات بالشموليّة الكافية.

ولوحظ أنّ أمانات المال الجهويّة بتونس الكبرى تفتقر إلى أدلّة استعمال للمنظومة خاصّة أنّ هذه الأخيرة لا تتضمّن دليلا أو وظائف مدمجة للمساعدة. وقد ساهم ذلك في محدودية إلمام المستعملين بكلّ الوظائف المتوفّرة و أدّى إلى عدم استغلال المنظومة بصورة متماثلة بين مختلف أمانات المال الجهويّة.

وفيما يتعلّق بجداول القيادة لوحظ أنّها لا تمكّن من مقارنة الإنجازات بالأهداف ولا من قياس مؤشرات النشاط المعتمدة لتقييم أداء المراكز المحاسبيّة ومتابعة نسق تطوّرها .

وفي انتظار إنجاز عملية المراجعة الشاملة لمنظومة "رفيق" في إطار الشراكة مع الاتّحاد الأوروبي تؤكّد الدائرة على الجدوى من التقيّد بأفضل الممارسات في مجال تقنية المعلومات.

*

* *

مكّن إحداث أمانات المال الجهويّة من دعم اللامحورية في مجال الماليّة العموميّة خاصّة من حيث ممارسة وظائف التأطير والإحاطة والمراقبة لفائدة مختلف أصناف المراكز المحاسبية على المستوى الجهوي وتنشيط الاستخلاص.

وقد ساعد على ذلك إنجاز جانب كبير من أعمال قباضات الماليّة في إطار منظومة "رفيق" التي تغطّي شبكتها كامل الجهات. وقد وقفت الدائرة على هذا الأثر في مستوى أمانات المال الجهويّة بتونس الكبرى التي تسجّل المراكز المحاسبية الراجعة إليها بالنظر استخلاص حوالي 80 % من جملة الموارد الذاتية لميزانية الدولة.

ويستدعي الرفع من مردود استخلاص الديون العمومية العمل على مزيد إحكام أمانات المال الجهوية لمتابعتها ومراقبتها لأعمال التثقيل والتتبع والتصرف في النزاعات وذلك بدعم التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة سواء في ما يتعلّق بالديون الجبائية أو غير الجبائية ومنها خاصّة ديون أملاك الدولة وكذلك الخطايا والعقوبات المالية.

وبالنظر إلى أهميّة الدور الموكول إلى اللّجان الجهوية للاستخلاص يتّجه السعي إلى تغطية أعمال هذه اللّجان لجميع المراكز المحاسبية و إلى إضفاء النجاعة المطلوبة على التدابير والتوصيات المنبثقة عنها .

وتتأكّد الحاجة إلى تدعيم الإحاطة بأعوان خلايا الاستخلاص ومأموري المصالح الماليّة وتأطيرهم وإلى إيلاء مزيد العناية للأعمال التنفيذية.

ويستدعي الرفع من أداء أمانات المال الجهويّة في مجال المراقبة والتفقد تلافي النقائص التي تشوب دقّة وشمولية أعمال المراقبة والتفقد وتدارك التأخير في إعداد الحسابات وتهيئتها وتقديمها .

وتوصي الدائرة بدعم الرقابة على الديون المتبقية للاستخلاص بما يضمن حمايتها من السقوط بالتقادم.

ومن شأن الإسراع في مراجعة منظومة "رفيق" وإثراء وظائفها وتوسيع نطاقها أن يساعد أمانات المال الجهوية على الاضطلاع بمهامها على الوجه المطلوب بما يمكّنها من تحقيق الأهداف المرجوّة من إحداثها .

ردّ الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص

تركّزت الأعمال الرقابيّة الميدانيّة لدائرة المحاسبات المجراة خلال سنة 2007 على التصرّف لدى أمانات المال الجهويّة بولايات تونس الكبرى، على تقييم دور أمانات المال الجهويّة في مجالات الاستخلاص والمراقبة والتّقّد وكذلك التنظيم والتسيير ونظام المعلومات لديها . وقد تضمّن التقرير التأليفي جملة من الملاحظات والمقترحات تستدعي التوضيحات التالية :

1- الاستخلاص

يكتسي دور أمانات المال الجهوية بولايات تونس وأريانة وبن عروس ومنوبة أهمّية خاصّة بالنظر إلى دور المراكز المحاسبّية الراجعة إليها بالنظر في مجال الاستخلاص حيث مثّل، في سنة 2007، حوالي 80 % من مجمل الموارد الذاتية لميزانية الدّولة وكذلك بالنظر إلى حجم الديون المثّقلة بسجلاّت هذه المراكز حيث مثّلت هذه الديون 70 % من مجمل الديون المثّقلة على الصعيد الوطني. وقد تطوّرت الاستخلاصات بعنوان الديون المثقلة من سنة 2004 إلى سنة 2007 بالمراكز المحاسبّية التابعة إلى هذه الأمانات بنسبة 141,6 % مقابل نسبة 93 % على المستوى الوطني.

وتركّزت ملاحظات الدائرة في مجال الاستخلاص حول دور أمانات المال في مراقبة تثقيل الديون وتنشيط الاستخلاص ومراقبة أعمال التتبّع ونزاعات الاستخلاص بالمراكز المحاسبّية التابعة لها .

أ- مراقبة تثقيل الديون

على مستوى استخلاص الديون الجبائّية المثّقلة الراجعة للدولة أشار التقرير إلى أنّ الأعمال المتعلّقة بمراقبة تثقيل الديون الجبائّية مازالت تنجز يدويّا وتدعو في هذا الصدد إلى تألية أعمال الرقابة والمتابعة الموكولة إلى أمانات المال الجهوية .

وإجابة على هذه الملاحظة، تجدر الإشارة إلى أنّ منظومة "رفيق" تمّ تركيزها في البداية بقباضات المالية حيث أنّها معنية مباشرة بعمليات الاستخلاص وتمّ توسيعها، خلال السّنوات الماضية، تدريجيّا لتشمل كلّ القباضات الماليّة من ناحية وتغطّي كامل مشمولاتها من ناحية أخرى.

وتتمّ حاليا دراسة التصوّرات لتوسيع المنظومة بصفة شاملة في نطاق إرساء النظام المديري للإعلامية ممّا سيمكّن من توسيع وظائفها لتشمل أعمال المتابعة التي يتولّاها أمناء المال الجهويين في مجال التثقيل والطرح ومتابعة أعمال التتبّع ودعمها بوظائف فرعيّة أخرى لتغطّي جميع المهام الموكولة إلى أمانات المال الجهوية. ويجدر التأكيد في هذا الصدد على أنّ عمليات التثقيل والاستخلاص الحاليّة على مستوى القباضات المالية ومراكز مراقبة الاداءات تتمّ إنجازها آليا ودون تأخير ممّا يضمن السّير العادي لنسق استخلاص الديون الجبائية.

وفي نفس السياق، ولدعم استخلاص الموارد المتأتية من استغلال أملاك الدولة، تمّ القيام بدراسة تشخيصيّة لإجراءات تثقيلها واستخلاصها وتتمّ التنسيق مع مصالح وزارة أملاك الدولة والشؤون العقاريّة في اتجاه ضبط إجراءات مشتركة بهدف تحسين استخلاص هذا النوع من الموارد بالفاعليّة المطلوبة.

وفي مجال استخلاص الخطايا والعقوبات الماليّة نشير إلى أنّ مشروع تركيز منظومة إعلامية للربط الآلي بين المحاكم وقباضات المالية هو الآن في مرحلة متقدّمة من الانجاز ممّا سيساهم في إضفاء أكثر نجاعة في التصرّف في الخطايا والعقوبات المالية وقد تحقّق خلال سنة 2008 تطوّرا في الاستخلاصات بنسبة 25 % مقارنة بسنة 2007 وهي نسبة طيّبة و قابلة للتحسّن.

أمّا بالنسبة إلى استخلاص الديون الجبائية الراجعة للجماعات المحلية فقد سجّل تحسّن ملحوظ في الإيرادات المحقّقة خلال سنة 2008 مقارنة بسنة 2007 حيث بلغت نسبة التطوّر بولايات تونس الكبرى 21.57 % مقابل نسبة 18.5 % على المستوى الوطني، وقد اتّخذت الإجراءات اللازمة لتنطلق عمليات الاستخلاص بداية من أوّل السنة مع الحرص على التنسيق مع مصالح البلديات لتفادي التأخير في إرسال جداول التحصيل وباقي أذون الاستخلاص كعقود الكراء والبيع وغيرها.

ويتمّ حاليا تركيز جهود مشتركة بين مصالح وزارة الداخلية والتنمية المحلية ووزارة المالية للعمل على إرساء منظومتين جديدتين مندمجتين، تعنى الأولى بالنفقات "أدب بلدّيات" وشملت 89 بلدية خلال سنة 2008 و72 بلدية مبرمجة لسنة 2009. وتعنى المنظومة الثانية بالموارد انطلق العمل بها بعدد من القباضات البلدية على سبيل التجربة. وستمكّن هذه المنظومات من ربط مصالح البلدية مع القباضة ممّا سيمكّن من تفادي التأخير في تبادل المعطيات بينها.

وبالنسبة إلى المؤسّسات العمومية يتطّلب دعم استخلاص الديون الراجعة لها مزيد الأعمال التنسيقيّة بين آمري القبض وأمناء المال الجهويّين لتثقيل المبالغ المتأتيّة من كراء الفضاءات والمشارب... والإسراع في إعداد أذون الاستخلاص النهائية (عقود الكراء..)، علما وأنّه في إطار تعصير التّصرف المالي للمؤسّسات العمومية، تمّ بداية من سنة 2005، تركيز النّظام المعلوماتي "أدب مؤسّسات" بعديد المؤسّسات العمومية. وقد شمل هذا المشروع 265 مؤسّسة خلال الفترة الممتدّة من 2005 إلى 2008، ومن المنتظر أن يرتفع سنة 2009 ليشمل 358 مؤسّسة.

ب- تنشيط الاستخلاص

بهدف الرّفع من مردوديّة استخلاص الديون المثّقلة، تمّ في مستوى قباضات المالية إحداث خلايا استخلاص وأوكلت مهمّة متابعة نشاط هذه الخلايا إلى أمانات المال الجهوية. كما سيتمّ بمقتضى تعليمات عامّة هي الآن بصدد الإعداد، ضبط دور اللجان الجهوية للاستخلاص مع التّأكيد على دورية الاجتماعات وكيفيّة متابعة إنجاز التوصيات المنبثقة عنها.

في إطار تفعيل أساليب التنفيذ لاستخلاص الديون المثّقلة، مكّن إرساء وظيفة الإعتراضات الإدارية التي تمّ إدراجها بمنظومة رفيق من توفير استخلاصات إضافية بعنوان الديون الجبائيّة بلغ مجموعها لدى أمانات المال الجهويّة بولايات تونس الكبرى إلى موفّى جوان 2008 حوالي 1,870 م.د.

وفي نفس السياق، تعمل الإدارة العامّة للمحاسبة العموميّة والاستخلاص على مزيد تنظيم سلك مأموري المصالح الماليّة بهدف إضفاء النّجاعة اللاّزمة على التّصرّف في هذا السّلك حيث تمّ تحسين نظام التّأجير

خلال سنة 2006 كما تّم تدعيم القباضات بالعدد الكافي من المأمورين، وسيتّم تخصيص تطبيقة إعلامية لإحكام التصرّف الإداري والمالي لأعوان هذا السّلك.

2- المراقبة والتّفقّد

لتدعيم دور أمناء المال الجهويّين في مجال مراقبة الحسابات تّم تشكيل لجنة مشتركة تضمّ كلّ من مصالح وزارة المالية ودائرة المحاسبات للتعمّق في النظر في تبسيط إجراءات تقديم الحسابات السنويّة واقتصار آجال تقديمها ومراقبتها، وقد أوشكت هذه اللّجنة على إتمام أعمالها ،كما تّمت إعادة تنظيم أعمال المراقبة باعتماد دليل مراقبة للحسابيات الشهرية والثلاثية.

أمّا بالنسبة إلى التصفية الإدارية المنصوص عليها بمجلة المحاسبة العمومية، وباعتبار أنّها تمثّل وظيفة جديدة لأمناء المال الجهويّين، فإنّ الإدارة بصدد إعداد دليل الإجراءات الخاصّ بهذه المادة وبرمجت تكوينا فنيا ليتّم البدء في تجسيمها حال الانتهاء من عمليات الإعداد.

وفي مجال عمليات التسوية التي تربط القباضات الماليّة بالخزينة العامّة، قامت مصالح الإدارة العامّة للمحاسبة العموميّة والاستخلاص بعملية تطهير لعدد هامّ منها خلال سنة 2008.

ولتفادي تراكم العديد من عمليات التسوية بكتابات المحاسبين العموميين، مستقبلا، ونظرا لصعوبة المتابعة اليدويّة لعمليات التذييل (émargement)، تّم إدراج هذه النّقطة الهامّة في إطار النظام المديري للإعلامية (تجديد منظومة "رفيق") وسيتّم، في هذا المجال، تركيز منظومة إعلامية للمصادقة على العمليات المنجزة تربط بين قباضات المالية والخزينة العامة ممّا سيمكّن من الاستغناء ، نهائيّا، عن الأعمال اليدوية وتفادي التّأخير في متابعة هذه العمليات.

وفي إطار معالجة مسألة الشيكات غير المسدّدة تّمت تسوية العديد من الحالات خلال سنة 2008، كما تّم بالتّنسيق مع الديوان الوطني للبريد والبنك المركزي، إعادة النظر في إجراءات ومسالك التصرّف فيها في اتّجاه تقليص عددها واختصار آجال التّسوية عند الاقتضاء. كما تّم بالتوازي تحيين منظومة "رفيق" وانطلاق

العمل بالإجراءات الجديدة على مستوى قباضات المالية بولايات تونس الكبرى، وسيتمّ توسيع هذه المنظومة لتشمل باقي ولايات الجمهوريّة مع موفّى سنة 2009. هذا، وقد توّجت المجهودات بإصدار دليل إجراءات للتصرّف في الشيكات ولوحظ تحسّن واضح في هذا المجال.

3 – التنظيم والتسيير

في مجال تنظيم أمانات المال الجهويّة، تمّ تنقيح الأمر عدد 630 لسنة 1999 المتعلّق بتنظيم المراكز المحاسبية العمومية التابعة لوزارة المالية بمقتضى الأمر عدد 995 لسنة 2006 الذي حدّد هيكلا وظيفيّا طموحا لأمانات المال الجهوية يأخذ بعين الاعتبار الحاجيات الحاليّة والمستقبليّة وهو ما يفسّر وجود شغور في عديد الخطط الوظيفيّة ويتمّ تدريجيا ملائمة الخطط السابقة مع الهيكلة الجديدة لأمانات المال الجهويّة وتسديد الشغورات حسب توفّر الإمكانيّات.

أمّا بخصوص ملاحظة الدّائرة المتعلّقة بنقص الموارد البشريّة بمصالح الاستخلاص والتّقّد فتجدر الملاحظة أنّه لاستكمال تركيز خلايا تنشيط الاستخلاص وتدعيم مصالح التّقّد، تمّ خلال سنتي 2007 و2008 تعيين 15 عونا برتبة متقّد (متحصّل على الإجازة في القانون أو المحاسبة) لدعم هذه المصالح كما سيتمّ تعزيزها لاحقا بمزيد الأعوان.

4 – نظام المعلومات

في إطار مشروع تعصير مصالح الجباية ومصالح الاستخلاص، تعكف مصالح وزارة المالية (الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص والإدارة العامّة للأداءات والإدارة العامّة للدراسات والتشريع الجبائي ومركز الإعلامية لوزارة المالية)، بالتّعاون مع إدارة الجباية الفرنسية، على إعداد المخطّط المديري للإعلامية. وسيمكّن هذا المخطّط من الارتقاء بالمنظومات الإعلامية لوزارة المالية إلى مستوى أعلى وسيمكّن بالتّالي من تجاوز العديد من النّقائص والملاحظات التي تمّت إثارتها من خلال تقرير الدائرة. ويرتكز هذا المشروع على توسيع وإثراء منظومة "رفيق" حيث ستتمّ تأليّة أعمال المراقبة والمتابعة الموكولة لأمناء المال الجهويين وربط القباضات

المالّية بالخزينة العامة باعتبارها المركز المحاسبي المكّلف بتجميع حسابات محاسبي الدولة ومكّلف كذلك بمسك الحساب الجاري للخزينة لدى البنك المركزي .

كما سيتمّ النظر في الربط بين المنظومات الإعلامية التابعة لوزارة المالية والمنظومات الإعلامية التابعة لوزارات أخرى على غرار وزارة العدل وحقوق الإنسان فيما يتعّلق باستخلاص الخطايا والعقوبات المالية ووزارة الداخلية والتنمية المحلية فيما يتعّلق بالخطايا المروريّة والسجّل العدلي.

وفي نفس السياق تجدر الإشارة إلى أنّ الإدارة هي الآن في مرحلة متقدّمة من تركيز نظام "المساعدة على أخذ القرار" (système d'aide à la décision) الذي يسمح باستخراج الجداول البيانّية والقيام بمختلف الدراسات والتحاليل في مختلف الجوانب ذات الصّلة بالاستخلاص.