تقرير حول الرقابة الماليّة على بلدية قابس

لتصرف سنة 2016

في إطار برنامج التّنمية الحضرية والحوكمة المحليّة

أحدثت بلديّة قابس (فيما يلي البلدية) بمقتضى الأمر المؤرّخ في 24 جانفي 1887. وتمّ بمقتضى الأمر الحكومي عدد 434 لسنة 2017 المؤرّخ في 12 أفريل 2017 تعويض تركيبة النيابة الخصوصية بالبلدية بتركيبة جديدة.

وتمسح المنطقة البلديّة 8.838 هك وبها حوالي 39.137 مسكنا ويقطنها 130.984 نسمة حسب التعداد العامّ للسّكان والسّكنى لسنة 2014. وتبلغ نسب الرّبط بشبكات الكهرباء والتّطهير العمومي بالمنطقة البلدية على التّوالي 67,5% و80,75%.

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

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

وقد تمّ توجيه تقرير الملاحظات الأولية إلى البلدية بتاريخ 22 ديسمبر 2017 تحت عدد 2017/115. ولم ترد البلدية على هذا التقرير إلى تاريخ 29 ديسمبر 2017.

ويحوصل الجدول التّالي ميزان المقابيض والمصاريف للبلدية لسنة 2016:

بالدينار

فواضل سنة 2015	مقابيض العنوان الأول	مقابيض العنوان الثّاني	مقابيض خارج الميزانيّة	جملة المقابيض (1)
8.488.815,367	11.269.616,929	8.849.303,032	14.819.124,732	43.426.860,060
-	نفقات العنوان الأول[2]	نفقات العنوان الثاني[3]	نفقات خارج الميزانيّة	جملة النفقات (2)
	10.685.161,139	9.433.758,822	13.219.127,026	33.338.046,987
الفائض (1-2)				**10.088.813,073**

وعملا بأحكام الفصل 13 من القانون عدد 35 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالقانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية كما تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللّاحقة تم عرض مشروع ميزانية البلدية على مداولة المجلس في دورته العادية الثالثة لسنة 2015 المنعقدة بتاريخ 11 أوت 2015 أي في الآجال القانونية. وعملا بمقتضيات الفصول 16 و 33 و 34 من القانون سالف الذكر تمت المصادقة على ميزانية البلدية من قبل وزير الدّاخلية بتاريخ 28 ديسمبر 2015 أي في الآجال القانونية.

كما نظر المجلس في دورته العادية الثالثة لسنة 2017 المنعقدة بتاريخ 23 جويلية 2017 في الحساب المالي لسنة 2016 قبل أن يتم عرض القرار المتعلق بغلق ميزانية البلدية على سلطة الإشراف التي

([1]) تعلّق الاستبيان بموارد البلديّة وأملاكها.

[2] باعتبار المصاريف المأذونة بعنوان الفوائض والبالغة 2.117.900,003 د.

[3] باعتبار المصاريف المأذونة بعنوان الفوائض والبالغة 5.716.229,217 د.

صادقت عليه بتاريخ 18 سبتمبر 2017.

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

I- الرقابة على الموارد

تكوّنت موارد بلدية قابس المحققة سنة 2016 والبالغة 20,119 م.د من موارد العنوان الأول بقيمة 11,270 م.د وبنسبة 53,04% ومن موارد العنوان الثاني بقيمة 8,849 م.د وبنسبة 46,96%.

وشملت الرقابة على الموارد تحليلها والرقابة على تحصيلها.

أ - تحليل الموارد

بلغت موارد العنوان الأوّل للبلدية 11,270 م.د سنة 2016 مقابل 10,380 م.د سنة 2015 بنمو نسبته 8,57 %.

وتكوّنت هذه الموارد من المداخيل الجبائية الاعتيادية ومن المداخيل غير الجبائية الاعتيادية والتي بلغت سنة 2016 على التّوالي 7,519 م. د و3,751 م.د أي ما نسبته 66,71% و33,29%.

وارتفعت المداخيل الجبائية الاعتيادية لبلدية قابس من 6,597 م.د سنة 2015 إلى 7,518 م.د سنة 2016 اي بنسبة نمو بلغت 13,97%.

وتوفر مداخيل المعاليم على العقارات والأنشطة 48,97% من المداخيل الجبائية الاعتيادية للبلدية سنة 2016 وارتفعت بقايا الاستخلاص بالمعاليم على العقارات من 7,048 م.د سنة 2015 إلى 7,715 م.د سنة 2016 أي بنسبة نمو تساوي 9,45%.

وتعتبر مداخيل المعلوم على المؤسسات ذات الصّبغة الصّناعية أو التّجارية أو المهنيّة أهم مورد للبلدية حيث وفّرت 2,992 م.د سنة 2016 أي ما نسبته 81,28 من جملة مداخيل المعاليم على العقارات والأنشطة %، تليها مداخيل المعلوم على العقارات المبنية بمبلغ 311,690 أ.د ومداخيل المعلوم على الأراضي غير المبنية بمبلغ 272,952 أ.د.

ورغم تحسّن نسبة استخلاص المعلوم على العقارات المبنية من 31,86% سنة 2015 إلى 35,38% سنة 2016 من جملة تثقيلات السنة ما فتئ حجم بقايا الاستخلاص يتضخم حيث بلغ 6,808 م.د سنة 2016 مقابل 6,239 م.د في موفى سنة 2015 أي بنسبة تطور بلغت 9,12%.

وبلغت قيمة المداخيل غير الجبائية الاعتيادية 3,751 م.د سنة 2016 تتوزع بين مداخيل أملاك البلدية الاعتياديّة والمداخيل المالية الاعتيادية بما قيمته على التّوالي 115,600 أ.د و3,635 م.د.

وتأتت مداخيل أملاك البلدية الاعتيادية أساسا من مداخيل كراء العقارات المعدّة لنشاط تجاري في حدود 95,768 أ.د.

وبلغ مناب البلدية من المال المشترك 3,522 م.د سنة 2016 وهو يمثل 31,25% من جملة موارد العنوان الأوّل.

وتشمل موارد العنوان الثاني الموارد الذاتية المخصصة للتنمية وموارد الاقتراض والموارد المتأتية من الاعتمادات المحالة. وشهدت هذه الموارد البالغة جمليا 8,849 م.د سنة 2016 ارتفاعا بقيمة 971,583أ.د مقارنة بسنة 2015 .

ومثلت موارد الاقتراض حوالي 6,52% من موارد العنوان الثاني لسنة 2016. وقد ارتفعت قيمة هذا الصنف من الموارد من 515,274 أ.د سنة 2015 إلى 576,799 أ.د سنة 2016 .

ووفرت الموارد الذاتية والمخصصة للتنمية للبلدية النصيب الأكبر من موارد العنوان الثاني سنة 2016 حيث مثلت 88,21% منها.

ب – الرقابة على تحصيل الموارد

1. المداخيل المتأتية من المعاليم

سجّل تأخير في تثقيل جداول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية والأراضي غير المبنيّة بلغ 52 يوما وذلك خلافا لمقتضيات الفصلين الأوّل و30 من مجلة الجباية المحلية اللذان ينصّان على ضرورة إنجاز عملية التثقيل بتاريخ غرة جانفي من كلّ سنة.

خلافا للفصل 5 من القانون عدد 81 لسنة 1973 المؤرخ في 31 ديسمبر 1973 المتعلق بإصدار مجلة المحاسبة العمومية الذي ينص على أنه تطبق تدريجيا أحكام المجلة المتعلقة بتقديم قائمات مفصلة في الإيرادات التي لم يقع استخلاصها في موفى السنة من طرف المحاسبين، لم يتمّ إرفاق الحساب المالي لسنة 2016 بالقائمات التفصيلية لبقايا الاستخلاص للمعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنية.

وعلاوة على ذلك لم تتقيّد البلدية والقباضة البلديّة بمقتضيات الفصل 19 من مجلّة الجباية المحليّة حيث لم يتم توظيف واستخلاص خطايا التأخير بنسب 0,75 % عن كل شهر تأخير أو جزء منه تحتسب ابتداء من غرّة جانفي من السنة الموالية للسنة المستوجب بعنوانها المعلوم، وذلك فيما يتعلّق بالمعلوم على العقارات المبنيّة وبالمعلوم على الأراضي غير المبنيّة.

وتم الوقوف على عدم شمولية جدول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية حيث بلغ عدد المساكن بالمنطقة البلدية بقابس 39.137 مسكنا حسب نتائج التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014، إلا أن جدول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية لسنة 2016 لم يتضمن سوى 33.567 مسكنا

أي بفارق سلبي قدره 5.770 مسكنا.

وخلافا لمقتضيات الفصل 15 من مجلّة الجباية المحليّة لم تتولّ البلديّة تسليط خطيّة ماليّة تساوي 25 د على كلّ مطالب بالمعلوم لم يدل بالتّصريح المنصوص عليه بالفصل المذكور حيث بلغ عدد التصاريح 592 تصريحا بعنوان سنة 2016 من جملة 627 فصلا جديدا تم تضمينه بجدول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية.

ولوحظ أن القباضة البلدية لم تحرص على استخلاص المعاليم على العقارات حيث لم يتجاوز عدد الإعلامات المبلغة إلى المطالبين بالمعلوم على العقارات المبنيّة 1.345 إعلاما خلال سنة 2016 أي ما نسبته 4,01 % من عدد الفصول المثقّلة بجدول التّحصيل، في حين لم يتمّ توجيه أيّ إعلام أوّلي إلى المطالبين بالمعلوم على الأراضي غير المبنية.

فضلا عن ذلك لم يستكمل القابض بقيّة إجراءات الاستخلاص المنصوص عليها بالفصول 28 و30 و31 من مجلة المحاسبة العمومية بالمرور للمرحلة الجبريّة بالنسبة للمطالبين بالمعاليم على العقارات.

ورغم أهمية عدد محلات بيع المشروبات على عين المكان مفتوحة للعموم بالمنطقة لم تتول إعداد جدول مراقبة لمعلوم الإجازة الموظف على هذا الصنف من المحلات. ولم يتجاوز المعلوم المستخلص بهذا العنوان لسنة 2016 مبلغ 6,804 أ.د.

وعلى غرار ما تمّت ملاحظته سنة 2015، وخلافا لمقتضيات الفصل 85 من مجلة الجباية المحلية والمتعلق بمعاليم الإشغال الوقتي للطريق العام ولمنشور وزير الداخلية عدد 16 لسنة 2013 المؤرخ في 12 أكتوبر 2013 والمتعلق بتدعيم قدرات التّصرف للجماعات المحلية لم يتم إعداد جدول مراقبة للأشغال الوقتي للطريق العام لسنة 2016. ولم تتجاوز الموارد المحصّلة بعنوان الإشهار 89,044 أ.د منها 47 أ.د بعنوان 7 اتفاقيات إشهارية.

وتم الوقوف على عدم خلاص المعلوم المستوجب على اللافتات الإشهاريّة والواقيات الشمسيّة حيث لم يتم إجراء أي معاينة خلال سنة 2016 لتحديد المطالبين بمعلوم الإشهار لإعداد جدول مراقبة في الغرض.

2. مداخيل الأملاك البلديّة

تواجه بلديّة قابس صعوبات في استخلاص معينات كراء محلّاتها التجارية والمهنيّة البالغ عددها 165 حيث لم تتجاوز نسبة الاستخلاص 68% من جملة تثقيلات سنة 2016 وناهزت بقايا الاستخلاص بهذا العنوان ما مجموعه 1,276 م.د في موفى سنة 2016.

ولم يتم خلال الفترة 2011-2016 اتخاذ أي إجراء بغية حثّ المدينين على خلاص ديونهم. وفي

الحالات التي تمّ المرور فيها لإجراءات الاستخلاص الجبري فإنها كانت دون نتيجة إذ لم يشفع إصدار بطاقات الإلزام بالتنفيذ على المكاسب المنصوص عليها بالفصل 31 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية.

وخلافا لما ينصّ عليه منشور وزير الداخلية عدد 6 المؤرخ في 17 فيفري 1999 المتعلق بتسويغ المحلات ذات الصبغة التجارية والصناعية أو السكنية من ضرورة إدراج بنود صلب عقود تسويغ الأملاك البلدية تتعلق بمدة العقد وبالزيادة السنوية حفاظا على حقوق الجماعة المحلية من جهة وضمانا لتنمية مواردها من جهة أخرى والذي ضبط الزيادة السنوية القصوى بنسبة 5% بخصوص المحلات السكنية و10% بالنسبة للمحلات التجارية والصناعية، تمّ توظيف زيادة سنوية بقيمة 20% على بعض العقود على غرار عقد تسويغ المحل التجاري رقم 2 والكائن بسوق المنطقة الثانية.

II- الرقابة على النفقات

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

أ - تحليل النفقات

ضبطت الاعتمادات النهائية المرسّمة بميزانية بلدية قابس بعنوان مصاريف التسيير والتنمية في سنة 2016 بما قيمته 19,280 م.د. وبلغت الاعتمادات المأمور بصرفها 18,001 م.د أي بنسبة استهلاك بلغت 93,36%.

وتوزعت النفقات الجملية للبلدية بين العنوان الأوّل في حدود 8,567 م.د والعنوان الثاني في حدود 3,780 م.د .

وسجّلت نفقات العنوان الأوّل لبلدية قابس سنة 2016 زيادة بقيمة 631,340 أ.د مقارنة بسنة 2015. وقد نتجت هذه الزيادة أساسا عن نمو نفقات التأجير العمومي بنسبة 11,46%.

وقد شهد مؤشر حجم الأجور[4] ببلدية قابس ارتفاعا من 47,93% سنة 2015 إلى 49,49% سنة 2016 .

وبلغت نفقات العنوان الثّاني سنة 2016 ما جملته 3,780 م.د وتوزعت بين الاستثمارات المباشرة وتسديد أصل الدّين ونفقات التّنمية المسدّدة من الاعتمادات المحالة في حدود 2,837 م.د و476,596 أ.د و466,408 أ.د على التّوالي وبنسب تطور مقارنة بسنة 2015 بلغت تباعا (-3,59%) و(-15,5%) و522,31% .

وبلغ مؤشّر المديونيّة[5] 13,32% باعتبار أن ديون البلدية ناهزت 1,501 م.د في موفى سنة 2016

[4] حجم الأجور / نفقات العنوان الأول.

[5] جملة الديون / جملة موارد العنوان الأول

بعنوان متخلدات تجاه الخواص والمؤسسات العموميّة.

ب – الرقابة على إنجاز النفقات

1- نفقات العنوان الأول

لوحظ بالنسبة لعقدي كراء مقر دائرة سيدي أبو لبابة ونادي الأطفال بقابس (الفصل 01/2201 "الأكرية والأداءات") عدم إرفاق وثائق الصّرف بما يفيد أن العقدين تم إبرامهما في ضوء تقرير اختبار معدّ من قبل مصالح أملاك الدولة. كما تبين غياب إمضاء مراقب المصاريف العمومية على العقدين.

وخلافا لمقتضيات منشور الوزارة الأولى عدد 22 المؤرخ في 23 ماي 2007 حول ترشيد استهلاك الماء في الإدارة والمؤسسات والمنشآت العمومية الذي ينصّ على ضرورة تركيز عدادات فردية بكل البنايات المكونة للهيكل العمومي تم خلاص مبلغ 104 أ.د بالأمر بالصّرف عدد 32 بتاريخ 09 جوان 2016 بعنوان استهلاك الماء دون تفصيل العدادات والكميات المستهلكة لكل منها وتمّ الاكتفاء بتقديم كمية استهلاك جملية بلغت 49.301 متر مكعب لكافّة المصالح البلدية.

وخلافا للفصلين 41 و136 من مجلة المحاسبة العمومية أصدرت البلدية الأمر بالصّرف عدد 83 بمبلغ 340,026 أ.د والأمر بالصرف عدد 163 بمبلغ 292,024 أ.د بعنوان بنفقات استهلاك الكهرباء والغاز دون التنصيص على أرقام العدّادات وطبيعة النفقة.

ولم تلتزم البلدية باستعمال نماذج أذون المأموريات المنصوص عليها بالملحق عدد 5 والملحق عدد 6 من منشور الوزير الأوّل عدد 15 المؤرخ في 30 مارس 1993 حول إعادة تنظيم تسجيل السّيارات والعربات التّابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسّسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمنشآت العمومية وإحكام مراقبة استعمالها، مما ترتب عنه عدم التنصيص على نوعية المهمة ورتبة العون المنتفع ورقم بطاقة تعريفه بالدقة اللازمة حيث تمّ الاكتفاء بعبارة "مهمة إدارية" بجميع الأذون بالمأموريات لسنة 2016.

كما لم تقم البلدية بدفع بعض مستحقّات المزوّدين في الآجال القانونيّة والمتمثّلة في 45 يوما بالنسبة للنفقات بعنوان الاتصالات واستهلاك الماء والكهرباء والغاز والوقود وفق الأمر عدد 564 لسنة 2004 المؤرّخ في 9 مارس 2004 والمتعلّق بضبط طرق خلاص نفقات التصرّف، وقد تراوح التأخير بين 70 يوما و178 يوما. ويمس هذا التصرف بمصداقية البلدية في علاقتها مع المتعاملين معها وفي قدرتها على الإيفاء بالتزاماتها تجاههم.

وخلافا لمقتضيات الفصلين 212 و280 من مجلة المحاسبة العمومية ولقرار وزير أملاك الدولة والشؤون العقاريّة المؤرّخ في 11 أفريل 2000 والمتعلّق بالمصادقة على دليل الإجراءات الخاص بضبط المكاسب المنقولة وللتّعليمات العامّة عدد 186-75 المؤرّخة في 02 أوت 1975 والمتعلقة بحسابية المواد

المنقولة وغير المنقولة المملوكة للدولة التي نصّت على وجوب تسجيل المشتريات القابلة للجرد بالدفتر المعد للغرض مع تسجيل الرقم المسند للمواد المعنية على فاتورة الشراء، تبيّن أنّ المصالح المعنية لبلدية قابس لا تحترم هذه التراتيب، حيث لم تقم بإفراد كل فصل من المواد القابلة للجرد برقم خاص به كما لم تقم بجرد المنقولات بمواقعها وترميزها بملصقات خاصّة بها. ويذكر في هذا الشأن اقتناء 6 آلات حاسبة بقيمة 1,182 أ.د (الأمر بالصرف عدد 156 بتاريخ 31 ديسمبر 2016) أسندت لها ثلاثة أرقام جرد فقط (54 و55 و56).

ولوحظ تسديد نفقات بلغت قيمتها 15,399 أ.د سقطت بمرور الزمن تعلّقت باتصالات هاتفية تعود لسنة 2011 حسب تاريخ تضمينها بمكتب الضبط بالأمر بالصّرف عدد 133 بتاريخ 31 ديسمبر 2016 في مخالفة لأحكام الفصل 46 من مجلة المحاسبة العمومية الذي ينصّ على أنّه تسقط بالتقادم وترجع نهائيا لفائدة الدولة أو المؤسسات العمومية أو الجماعات العمومية المحلية جميع الديون التي لم يقع تسديدها في غضون الأربع سنوات الموالية للسنة المالية العائدة إليها تلك الديون إن كان أصحاب الحق يقطنون بتونس وفي غضون خمس سنوات إن كانوا يقطنون بالخارج وذلك باستثناء الدين العمومي والجرايات التي يمنحها الصندوق القومي للتقاعد وغيرها من الديون التي لها آجال خاصّة.

2- نفقات العنوان الثاني

خلافا لقواعد حسن التصرف لم تحرص البلديّة، على إعداد محاضر الاستلام الوقتي بالنسبة لأشغال بناء سياج للدائرة البلدية مطرش وأشغال توسعة دائرة حي المنارة، التي تمّ تنفيذها عن طريق أذون تزوّد خارج إطار الصّفقات العموميّة، وهو ما من شأنه أن يعيق عملية التحقّق من حسن تنفيذها.

وتبين الشروع في عقد الصفقة عدد 2015/21 المتعلقة بتعبيد بعض الطرقات برنامج 2015 والانطلاق في الأشغال والتعاقد مع المقاول دون الحصول على تأشيرة مراقبة المصاريف العمومية خلافا للفصل 269 من مجلة المحاسبة العمومية وللفصل 2 من الأمر عدد 2878 المؤرخ في 19 نوفمبر 2012 المتعلق بمراقبة المصاريف العمومية اللذان ينصان على وجوب الحصول على تأشيرة مراقبة المصاريف العمومية قبل عقد النفقة

وخلافا لمقتضيات الفصل 9 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية الذي ينصّ على أنّه لا يجوز تجزئة الطلبات بصورة تحول دون إبرام صفقات كتابية أو دون إخضاعها إلى رقابة لجنة مراقبة الصفقات ذات النظر لوحظ تجزئة نفقات تعلقت بأشغال الملعب البلدي بقابس بقيمة جملية بلغت 369.341,720 د.

وسجل تأخير بين تاريخ تبليغ صفقة التعبيد لنهجي ابن خلدون بتبلبو والمشاتل بحي الرمانة (2

أكتوبر 2015) وتاريخ إنطلاق اللإنجاز (26 جانفي 2016) ناهز الأربعة أشهر.

III-خلاصة الرقابة

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