تقرير حول الرقابة الماليّة على بلدية القطار

تصرّف 2016

في إطار برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية

بلدية القطار

أُحدثت بلدية القطار بمقتضى الأمر عدد 105 لسنة 1966 المؤرخ في 14 مارس 1966 وتبلغ مساحتها 90.000 هك كما يبلغ عدد سكانها 24.900 ساكن حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014. وبلغ عدد أعوانها 143 عونا في موفى نوفمبر 2017 من بينهم 4 إطارات وبذلك بلغت نسبة التأطير 2,8% .

وقد تم تقديم حسابها المالي والوثائق المدعمة له بتاريخ 18 جويلية 2017 وأجابت البلدية على الاستبيان[1] الموجه لها بتاريخ 23 أوت 2017.

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

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

وشملت الأعمال الرقابية فحص الحساب المالي ومستندات الصرف المودعة لدى كتابة الدائرة واستغلال المعطيات المستخرجة من منظومة "أدب بلديات"[2] علاوة على الزيارات الميدانية المنجزة لدى مصالح البلدية والمركز المحاسبي الخاص بها.

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

[1] تعلق الاستبيان بموارد البلدية وأملاكها.

[2] تم اعتماد منظومة أدب لتحليل النفقات.

I. النتائج العامة لتنفيذ الميزانية لسنة 2016

أسفر تنفيذ ميزانية بلدية القطار بعنوان تصرف سنة 2016 عن فائض جملي في المقابيض على المصاريف قدره 589.953,839 د. ويبين الجدول الموالي نتائج تنفيذ الميزانية لسنة 2016 :

	نتائج سنة 2016 (بالدينار)			
	مقابيض	مصاريف	فوائض	نسبة الإستهلاك
العنوان الأول	1.961.845,834	1.903.569,111	58.276,723	%,97
العنوان الثاني	674.213,834	142.536,718	531.677,116	%21,14
المجموع	2.636.059,668	2.046.105,829	589.953,839	%77,61
عمليات خارج الميزانية	752.521,157	322.873,173		

II. الرقابة على تحصيل الموارد وحماية الممتلكات:

- **هيكلة الموارد**

بلغت موارد العنوان الأوّل للبلدية خلال سنة 2016 ما جملته 1.961.845,834 د وهي تتكوّن من المداخيل الجبائية الاعتيادية ومن المداخيل الجبائية غير الاعتيادية.

وبخصوص المداخيل الجبائية الاعتيادية فهي تتأتّى أساسا من المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة وعلى إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه وعلى الموجبات والرخص الإدارية والمعاليم مقابل إسداء خدمات.

وبلغت هذه المداخيل سنة 2016 ما جملته 312.156,523 د. ويبرز الجدول الموالي توزيع هذه المداخيل:

أصناف المداخيل الجبائية الاعتيادية	المبلغ د	النسبة %
المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة	158.749,771	%50,85
مداخيل إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه	33.189,412	%10,63
مداخيل الموجبات والرخص الإدارية ومعاليم مقابل إسداء خدمات	120.217,340	%38,52
المجمـــوع	**312.156,523**	**%100**

وتمثّل "المعاليم على العقارات والأنشطة" أهمّ عناصر المداخيل الجبائية الاعتيادية لسنة 2016. في ما يلي مختلف مكوّنات هذه المعاليم ونسبها:

المعاليم على العقارات والأنشطة	المبلغ د	النسبة %
المعلوم على العقارات المبنية	25.564,628	%16,10
المعلوم على الأراضي غير المبنية	4.914,262	%3,10
المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية	77.293,881	%48,68

المبالغ المتأتية من صندوق التعاون بين الجماعات المحلية	50.777,000	%31,98
معلوم الإجازة الموظف على محلات بيع المشروبات	200,000	%0,13
المجمـــوع	**158.749,771**	**%100**

وبلغت تثقيلات سنة 2016 بعنوان المعاليم الموظّفة على العقارات ما جملته 87.005,561د تتوزّع بين المعلوم على العقارات المبنية في حدود 74.614,080د والمعلوم على الأراضي غير المبنية بمبلغ 12.391,481د.

وباعتبار البقايا للاستخلاص البالغة 684.618,946 د في موفّى سنة 2015 ، ارتفعت المبالغ الواجب استخلاصها بعنوان المعاليم الموظّفة على العقارات إلى ما قدره 771.624,507 في سنة 2016. وتمّ استخلاص 30.478,890 د أي ما نسبته 3,95%. وبلغت نسبة استخلاص كل من المعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنية على التوالي 3,31% و 0,64%.

وفيما يتعلّق بالمداخيل غير الجبائية الاعتيادية فقد بلغت في سنة 2016 ما قيمته 1.649.689,311د وتتوزّع هذه الموارد بين "مداخيل الملك البلدي" و"المداخيل المالية الاعتيادية" المتأتّية أساسا من المناب من المال المشترك للجماعات المحلية.

وبلغت مداخيل الملك البلدي في سنة 2016 ما قيمته 65.382,926 د. وباعتبار بقايا الإستخلاص في موفى سنة 2015 التي بلغت 76.715,022 د، ارتفعت المبالغ الواجب استخلاصها إلى ما جملته 159.803,255 د، تمّ استخلاصها في حدود 40,91 % .

وفي ما يتعلّق بموارد البلدية بعنوان المناب من المال المشترك فقد بلغت 373.397,095د.

وقد بلغ مؤشر الاستقلالية المالية بالنسبة لبلدية القطار للسنة المالية 2016، 80,96% وهي نسبة أعلى من مستوى الحدّ الأدنى لمؤشر الاستقلالية المالية المعتمد من قبل صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية الذي تم ضبطه في حدود 70 %.

أما موارد العنوان الثاني فهي تشمل الموارد الذاتية والمخصّصة للتنمية وموارد الاقتراض والموارد المتأتية من الإعتمادات المحالة ويبيّن الجدول التالي توزيع موارد العنوان الثاني:

الجزء	المبلغ (د)	النسبة
الموارد الذاتية والمخصّصة للتنمية	674.213,834	%100
موارد الاقتراض	0	%0
الموارد المتأتية من الاعتمادات المحالة	0	%0
جملة موارد العنوان الثاني	674.213,834	%100

- **تقدير الموارد**

لوحظ من خلال المقارنة بين تقديرات موارد الميزانية لسنة 2016 والمقابيض المنجزة فعليا أن بلدية القطار لم تحكم تقدير مواردها. ويبين الجدول الموالي نسبة إنجاز تقديرات موارد العنوانين الأول والثاني من قبل البلدية خلال سنة 2016:

البيان	التقديرات	الإنجازات	نسبةالإنجاز (%)
مجموع موارد العنوان الأول (د)	2.396.326,000	1.961.845,834	%81,86
المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة	155.000,000	**158.749,771**	%102,42
مداخيل إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية فيه	35.900,000	33.189,412	%92,45
مداخيل الموجبات والرخص الإدارية ومعاليم مقابل إسداء خدمات	191.526,000	120.217,340	%62,77
مداخيل الملك البلدي	88.400,000	65.382,926	%73,96
المداخيل المالية الاعتيادية	1.925.500,000	1.584.306,385	%82,28
مجموع موارد العنوان الثاني (د)	72.090,690	674.213,834	%935
الموارد الذاتية والمخصّصة للتنمية	72.090,690	674.213,834	%935
موارد الاقتراض	0	0	

- **الرقاية على تحصيل الموارد**

بالنسبة للمعاليم على العقارات المبنية فقد ضم جدول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية لسنة 2016، 3510 فصلا بلغت قيمة المعاليم الموظفة عليها 104.809,152 د أما جدول تحصيل المعلوم على العقارات الغير مبنية فقد ضم 826 فصلا بقيمة 12.391,481د .

وقد أفضت المقارنة بين عدد الفصول المثقلة بجدول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية لسنة 2016 وعدد المساكن المحصاة بالوسط البلدي حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014 (5756 عقارا) إلى وجود نقص في عدد الفصول المثقلة في حدود 2246 فصلا.

وساهم في عدم شمولية جداول تحصيل المعاليم على العقارات المبنية والأراضي غير المبنية الاقتصار على إضافة فصول جديدة بمناسبة طلب شهادات إبراء تثبت خلاص المعلوم المستوجب على المعني بالأمر للحصول على الخدمات أو الرخص دون انجاز معاينات ميدانية لحصر البناءات الجديدة أو التوسيعات في البناءات القديمة ودون الحرص على التنسيق بين مصلحة الجباية والمصلحة الفنية في الغرض.

وخلافا 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 أن البيانات المتعلقة بعناوين المطالبين بالأداء بالنسبة للأراضي المبنية غير دقيقة (غياب أسماء الأنهج والترقيم والإكتفاء بذكر الحي) ويتم إدراج عنوان الأرض عوضا عن عنوان المطالب بالأداء بالنسبة لجدول تحصيل المعلوم على الأراضي الغير مبنية

وتبين أن البلدية تكتفي عند توظيف المعلوم بالبيانات المدرجة ببطاقات التصريح المقدمة من قبل المواطنين دون إجراء عمليات الرقابة المنصوص عليها بالفصل 21 من مجلة الجباية المحلية. ومن شأن ذلك أن لا يسمح من التثبت من صحة البيانات المتعلقة بمساحة العقار والخدمات المقدمة ولا يساعد ذلك على توظيف معاليم دقيقة.

وبخصوص المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية تبين أن البلدية لا تقوم بمتابعة هذا المعلوم حيث لايتوفر لديها قاعدة بيانات دقيقة حول المؤسسات المنتصبة بالمجال الترابي البلدي، ولا تقوم بالتالي بإعداد جداول المراقبة بين الحد الأدنى للمعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية والمبلغ المستخلص بهذا العنوان وذلك خلافا لمقتضيات منشور وزير الداخليّة عدد 19 والمؤرّخ في 28 مارس 2002 الذي استوجب إجراء مقارنة بين الحدّ الأدنى المطلوب وقيمة المعلوم على المؤسسات المستخلص فعليا بهدف تحديد الحالات التي تستوجب استخلاص معلوم إضافي باعتبار المعلوم الأدنى المطلوب.

وخلافا للفصول عدد 01 و30 من مجلة الجباية المحلية التي نصت على ضرورة انجاز عملية التثقيل بتاريخ غرة جانفي من كل سنة، تبين أن بلدية القطار قامت بتثقيل جداول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية والغير مبنية بتاريخ 05 أفريل 2016 أي بتأخير بلغ 04 أشهر و5أيام.

وقد تبين من خلال النظر في حجم الموارد الجبائية المحققة، ضعف نسب الاستخلاص بالنسبة للمعاليم على العقارات المبنية والغير مبنية كما يبينه الجدول التالي.

المعاليم /المداخيل	التثقيلات بالدينار	الاستخلاصات بالدينار	نسبة الاستخلاص (%)	بقايا الاستخلاص بالدينار
المعلوم على العقارات المبنية	567.965,453	25.564,622	4,5	542.400,825
المعلوم على الأراضي غير المبنية	203.659,054	4.914,262	2,4	198.744,792

ويعود ذلك من ناحية إلى عزوف المواطنين عن أداء الواجب المتمثل في دفع الأداءات البلدية وارتباط ذلك بحاجتهم للخدمات والرخص الإدارية من قبل البلدية ومن ناحية أخرى إلى عدم حرص القباضة البلدية على استيفاء جميع

الإجراءات المتعلقة باستخلاص الديون. فخلافا للفصل 28 خامسا من مجلة المحاسبة العمومية الذي نص على أن "يتولى المحاسب العمومي المكلف بالاستخلاص حال تعهده بالدين تبليغ إعلام للمدين يتضمن دعوته لخلاص جملة المبالغ المطلوبة" وخلافا لمقتضيات المذكرة العامة للإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص عدد 2 لسنة 2009 التي نصت على ضرورة "التعجيل بمباشرة إجراءات التتبع منذ منطلق السنة ودون انتظار تثقيل جداول التحصيل بالنسبة للمعلوم على العقارات المبنية خاصة" تبين أن عدد الإعلامات التي تم إصدارها سنة 2016 بلغت 84 إعلاما أي أن نسبة التغطية لم تتجاوز 1,93%.

اقتضى الفصلان 19 و34 من مجلة الجباية المحلية على أنه تستوجب المبالغ المثقلة لدى قباض المالية بعنوان المعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنية خطية تساوي 0,75 % عن كل شهر تأخير أو جزء منه تحتسب ابتداء من غرة جانفي من السنة الموالية للسنة المستوجب بعنوان المعلوم، إلاّ أنّ القباضة البلدية للقطار لا تلتزم بتطبيق خطايا التأخير على المبالغ المستخلصة.

وخلافا لأحكام الفقرة 2 من الفصل 19 لمجلّة الجباية المحلية التي تنصّ على توظيف واستخلاص خطيّة مالية بقيمة 25 دينار عن كلّ مطالب بالمعلوم لم يقم بالتصريح بعقاره أو قام بها مغلوطة أو منقوصة، تبيّن بخصوص بلدية القطار أنها لا تتولى استخلاص الخطيّة المذكورة بخصوص الاغفالات التي يتمّ تسجيلها سنويّا وتكتفي بتطبيق نسب استخلاص المعاليم إلى انتهاء السنة الثالثة الموالية للسنة المستوجب بعنوانها المعلوم.

حثّ منشور وزير الداخليّة عدد 16 المؤرّخ في 2 أكتوبر 2013 والمتعلّق بتدعيم قدرات التصرّف للجماعات المحليّة البلديات على تنمية مواردها الذاتيّة الجبائية وغير الجبائية من خلال استغلال الطاقة الجبائية المتاحة لديها وذلك من خلال إحكام عمليات جرد وإحصاء مختلف أصناف المعاليم وتحسين مردود الاستخلاصات وخاصّة في ما يتعلّق بمعلوم الإشغال الوقتي للطريق العام باعتباره يوفّر طاقة جبائية هامّة غير مستغلّة بالمستوى المطلوب.

ولئن قامت بلدية القطار سنة 2016 بضبط قائمة للمحلات الخاضعة لمعلوم الإشغال الوقتي للطريق العام ضمت 51 محلا بلغت قيمة المبالغ المستوجبة بعنوان هذا المعلوم 19.560,000د إلا أن الموارد المحققة بهذا العنوان لم تتجاوز 100,000د.

كما قامت البلدية بضبط قائمة للمحلات الخاضعة لمعلوم الإشهار بواسطة اللافتات واللوحات الإشهارية.وقد ضمت القائمة 170 محلا بلغت قيمة المعاليم المستوجبة بهذا العنوان 6.186,000د إلا أن المبالغ المستخلصة لم تتجاوز 300,000د.

بالنسبة لمداخيل الأملاك البلدية لبلدية القطار فهي تتأتى أساسا من كراء العقارات المعدة لنشاط التجاري والمهني. وتقوم البلدية بتسويغ 57 محلا تجاريا بمقتضى عقود تم ابرام نسبة 66% منها خلال الفترة المتراوحة بين 2000-2009. ولئن تقوم البلدية بالتّحيين الدوري لعقود الكراء في حدود النسبة المنصوص عليها في العقود إلا أنها لا تتولى متابعة الإستخلاصات بهذا العنوان مع القابض البلدي. حيث بلغت الديون المتعلقة بالأكرية حسب جدول متابعة متخلدات عقود تسويغ المحلات التجارية الممسوك من قبل البلدية في موفى 2016 ما قيمته 140.965,960د في حين أن باقي الإستخلاص في موفى 2016 حسب الحساب المالي قدر ب 25.476,997د فقط وهو ما يعني عدم المطابقة بين البيانات والوثائق المتعلقة بالأكرية لدى البلدية ولدى القابض البلدي. وبالنّظر إلى أهمية الموارد المالية الممكن تحصيلها في هذا المجال فإنّ البلدية مطالبة بمزيد التنسيق مع القباضة البلدية كتثقيل جميع عقود الأكرية لدى القابض البلدي والحرص على القيام بالإجراءات الضرورية لاستخلاص الديون المتخلّدة بذمة المتسوغين لتدعيم موارد البلدية وتفاديا لسقوط الديون بالتقادم طبقا لأحكام الفصل 36 من مجلة المحاسبة العمومية والفصل 40 من القانون عدد 7 لسنة 2011 المؤرخ في 30 ديسمبر 2011 المتعلق بقانون المالية لسنة 2012.

- **حماية الأملاك البلدية**

خلافا لمقتضيات منشور وزير الداخلية عدد 37 بتاريخ 6 جويلية 1998 حول تحديد واستقصاء الملك البلدي وتسجيله لوحظ أن البلدية لم تحرص على حماية أملاكها العقارية وتسجيلها. حيث يندرج ضمن الملك البلدي الخاص طبقا للمعطيات المتوفرة ما لا يقل عن 108 عقار لا تمتلك البلدية في شأنهم سند ملكية نذكر على سبيل المثال دار الثقافة والمسلخ البلدي والمستودع البلدي. والأكيد أن هذه الوضعية لاتوفر الحماية القانونية الكافية للحفاظ على هذه الممتلكات وإثبات استحقاقها في صورة النزاع خاصة.

وخلافا لمقتضيات الفصل 279 من مجلة المحاسبة العمومية, لم تتول البلدية مدّ القابض البلدي بجرد للمكاسب البلدية المنقولة وممتلكتها العقارية بما لم يمكّنه من ضبط هذه الممتلكات ومتابعتها طبقا للمقتضيات القانونية.

III. الرقابة على النفقات

بلغت نفقات العنوان الأول للسنة المالية 2016، ما قيمته 1.961.845,834د واستأثرت نفقات التأجير العمومي 83,25%من مجموع نفقات العنوان الأول. وبلغت نفقات العنوان الثاني 674.213,834د وتتكون هذه النفقات من الاستثمارات المباشرة بمبلغ 625.111,426د أي بنسبة 92.72%.

ويبرز الجدول الموالى لمحة عن توزيع الإعتمادات بين العنوان الأول والعنوان الثاني ونسب استهلاكها.

البيان	المبلغ
نفقات العنوان الأول	
الإعتمادات المرصودة	2.299.891,000د
الإعتمادات المستهلكة	1.961.845,834د
نسبة الانجاز (%)	%85,30
نفقات العنوان الثاني	
الإعتمادات المرصودة	767.648,144د
الإعتمادات المستهلكة	674.213,834د
نسبة الانجاز (%)	%87,83

ويعود ضعف نسبة انجاز النفقات إلى تدني استهلاك بعض الفقرات على غرار فقرة اقتناء الأثاث وفقرة اكساء العملة وأعوان الاستقبال وفقرة أتعاب واختبار ومصاريف أخرى حيث تم رصد اعتمادات لفائدتهم بلغت على التوالي 5.000,000د و25.000,000د و8.000,000د في حين أنّ نسبة الاستهلاك بلغت 0%.

وتنُص قاعدة السنوية طبقا للفصل 89 من مجلة المحاسبة العمومية على تحميل النفقات المعقودة على الإعتمادات التي يتم رصدها بعنوان ميزانية السّنة الجارية إلاّ أنّ بلدية القطار لم تتقيد بهذا المبدأ مما ساهم في تزايد مديونية البلدية من خلال تثقيل ميزانية سنة 2016 بنفقات راجعة إلى سنوات سابقة بقيمة 163.500,000د (جملة نفقات الفقرة 80 من الفصل 02.201 بعنوان سنة 2016 والمتعلقة بتسديد متخلدات الديون). كما تبين أنه لم يقع تسديد مبلغ بقيمة 29.513,984د من هذه الديون مما سينجر عنه تزايد مديونية السنوات اللاحقة إلى جانب التأخير الغير مبرر في خلاص المزودين.

وتبين من خلال فحص وثائق النفقات لجوء البلدية في بعض الأحيان إلى إصدار أذون تزود على سبيل التسوية مثلما تبينه أسبقية تاريخ الفاتورة لتاريخ الإذن بالتزود على غرار الإذن بالتزود عدد 49 الصادر بتاريخ 2016/11/22 في حين أن الفاتورة بتاريخ 2016/11/09 ووردت على مكتب الضبط بتاريخ 2016/11/16.

ونص الفصل 122 من مجلة المحاسبة العمومية على أنه لا تقبل أوامر الصرف من طرف المحاسب العمومي إلا إذا توفرت فيها بعض الشروط من بينها التنصيص الصحيح على السنة المالية العائد إليها الدين, إلا أن البلدية لم تتقيد بهذا الإجراء في 03 مناسبات.

وخلافا لأحكام الفصلين 72 و74 من قانون المالية لسنة 2004 لوحظ في بعض الحالات عدم الخصم من المورد بعنوان الأداء على القيمة المضافة لفواتير يساوي أو يفوق مبلغها الألف دينار وفي غياب ما يفيد إعفاء المزود ونذكر على سبيل

المثال الأمر بالصرف عدد 35 بتاريخ 2016/12/13 المتعلق بتعهد وصيانة وسائل النقل والأمر بالصرف عدد 9 بتاريخ 2016/05/19 الخاص بالاعتناء بالبناءات.

ولوحظ بخصوص النفقات المتعلقة بمصاريف تعهد وصيانة وسائل النقل أنه لا يتم التنصيص بالفواتير على الرقم المنجمي لوسائل النقل المنتفعة بقطع الغيار وهو ما يعيق عملية مراقبة هذا النوع من المصاريف نذكر على سبيل المثال الفواتير المصاحبة للأمر بالصرف عدد 35 و33.

وخلافا لمقتضيات التعليمات العامة عدد 186-75 المؤرخة في 02 أوت 1975 التي نصت على وجوب تسجيل المشتريات القابلة للجرد بالدفتر المعد للغرض مع تسجيل الرقم المسند للمواد المعنية على فاتورة الشراء تبين أن بلدية القطار لا تحترم هذه التراتيب في بعض الحالات حيث لوحظ أن عددا من فواتير الشراء لا تحتوي على أرقام جرد نذكر على سبيل المثال الفاتورة المتعلقة بالأمر بالصرف عدد 31 بتاريخ 2016/12/08.